

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مجلس الأمة في ظل دستور 1996

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: القانون العام الداخلي

تحت إشراف الأستاذ:

مرابط حسان

من إعداد الطالب:

بوجاجة نبيل

لجنة المناقشة:

رئيساً

مشرفاً ومقرراً

مناقشاً

أستاذ محاضر أ جامعة جيجل

أستاذ مساعد أ جامعة جيجل

أستاذ مساعد أ جامعة جيجل

الدكتورة خشمون مليكة

الأستاذ مرابط حسان

الأستاذ بولعراوي الصادق

السنة الجامعية: 2015/2014

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقَدْ عَلِمْنَا

كلمة شكر وتقدير

أشكر الله العليّ القدير على القوة والتوفيق الذي أمدني بهما لإكمال هذا العمل المتواضع

دون أن أنسى الوالدين الكريمين أمد الله في عمرهما وحفظهما تاجاً على رأسي.

كما أتقدم بالشكر والعرفان لشخص أستاذي الفاضل مرابط حسان الذي رافقني طيلة إنجاز هذا البحث بنصائحه وتوجيهاته القيمة دون ضجر أو ملل والتي ساعدتني كثيراً في إنجاز هذه المذكرة.

كما أتقدم بخالص عرفاني وتقديري لجميع أساتذة كلية الحقوق بجامعة محمد الصديق بن يحيى ، جيجل وعلى رأسهم أستاذتي الفاضلة الدكتورة خشمون مليكة التي شرفتنا بترأسها لجنة المناقشة.

كما لا أنسى كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة خاصة عمال المكتبة وقاعة الدوريات بجامعة جيجل ، وموظفي مكتبة كلية الحقوق لجامعة الجزائر ، دون أن أنسى موظفي وزارة العلاقات مع البرلمان وكل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل.

بوجاجة نبيل

الإهداء

الى من اجلسني على مقاعد الدراسة، وشجّع في نفسي طلب العلم
وتحصيله، وأمدني بما أسعفني على تحصيله، الى ابي العزيز قدّرنى الله على
طاعته وسداد أفضاله.

الى التي كانت ولا زالت تتعب معي، الى من غمرتني بدعائها وحنانها،
كيف لا والجنة تحت أقدامها، الى والدتي العزيزة قدّرنى الله على طاعتها.

الى جميع إخوتي وأخواتي غنية، فهيمة، حكيم، نذير، مسيكة التي ازدان
فراشها حديثاً بالكتكوتة رميساء وفقها الله لطريق العلم، دون ان انسى هدى
وصوفيا.

الى صاحبة الروح النقيّة ورمز الوفاء ، الى من كان وجودها دعماً كبيراً لي
في مشواري الدراسي الجامعي ، الى "المُخلصة" وداد حفضها الله.

الى كل اصدقائي من طلبة دفعتي القانون الخاص والعام بجامعة جيجل
دفعة 2015 واخص بالذكر عيسى، حكيم، جلول، عزيز، عبد الفتاح، سعيد،
عليلو، سامي، يونس، الى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

نبيل بوجاجة

مقدمة:

تقوم جل الأنظمة السياسية على مبادئ أساسية لا خلاف حولها منها الديمقراطية وتعتبر السلطة التشريعية من ابرز الهيئات المعبرة عن الحكم الديمقراطي، لذلك ونظرا لأهميتها خضعت خلال مسيرة تطورها للعديد من التطورات والتغيرات تميزت خلالها السلطة التشريعية تارة بالقوة وتارة أخرى بالضعف.

كما مر تطور السلطة التشريعية من حيث تنظيمها بعدد المراحل تبعا لتطور صلاحياتها، فقد تشكلت البرلمانات في بدايتها من غرفة واحدة ثم تطورت في مرحلة لاحقة لنظام الغرفتين ، نتيجة لخلفيات تاريخية وسياسية، وهذا ما سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري فقد خضعت السلطة التشريعية في الجزائر وتطوّرت مع التطورات السياسية والاجتماعية بالاستناد على أسس ومبررات وخلفيات عديدة ، وقد تأثر المؤسس الدستوري الجزائري في تبنيه لخيار إنشاء غرفة ثانية بالتشريعات المقارنة خاصة منها الإنجليزية والفرنسية والأمريكية.

فقد ارتبط تطور السلطة التشريعية من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين دائما بالبرلمانات الأوروبية خاصة منها الإنجليزية ، والتي تعتبر المهد الأول لنظام الثنائية حيث تعود نشأة الغرفة الثانية بالنسبة للنموذج الإنجليزي للقرن الثالث عشر، كنتيجة لخلفيات تاريخية وأرستقراطية رافقت تطوره.

في حين كان للظروف السياسية والتحويلات الاجتماعية والثورات بالغ الأثر في تبني نظام الثنائية واستحداث غرفة ثانية في فرنسا.

بينما تم الأخذ بهذا النظام في الولايات المتحدة الأمريكية تماشياً مع مقتضيات النظام الفدرالي وسعيًا للحفاظ على الوحدات السياسية للدولة ، لذلك فالغرفة الثانية كانت دائما الوسيلة المفضلة لتحقيق الاستقرار ورغبات الشعوب وهذا ما حدث مع النموذج الجزائري

نتيجة للحراك الشعبي سنة 1988 والتخلي على الأحادية الحزبية والانفتاح على التعددية السياسية من خلال دستور 1989، والذي تولدت عنه انتخابات تشريعية تعددية لأول مرة سنة 1992 تبعتها أحداث سياسية معقدة¹، تترتب عنها حدوث فراغ دستوري بسبب الشغور المزدوج في منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة من جهة ، ورئيس المجلس الشعبي الوطني وعدم إمكانية توليه رئاسة الدولة بسبب حل المجلس من جهة ثانية.

إضافة إلى عدم فعالية وفشل نظام المجلس الواحد الذي تم الأخذ به منذ الاستقلال وفي ظل هذه الظروف تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996 تنظيمًا جديدًا للسلطة التشريعية من خلال استحداث غرفة ثانية ، سُميت في متن النص الدستوري "مجلس الأمة"، قصد تجنب الأزمات السياسية إضافة لمبررات أخرى ، لذا فاستحداث مجلس الأمة يعتبر جزئية مهمة ينبغي الوقوف عندها لتقصي الخلفيات والمبررات السياسية والقانونية والتقنية التي دفعت بالمؤسس الدستوري سنة 1996 لتبني هذا الخيار، والذي تباينت الآراء حول ضرورته والجدوى من استحداثه ، وهذا ما سنتناوله بالدراسة والتحليل بالاعتماد على الإشكالية التالية و المقسمة إلى إشكالية أساسية و أسئلة فرعية.

فبما أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أنشأ مجلس الأمة بموجب دستور 1996، فلا بد أن يكون قد بنى خياره على خلفيات وتجارب سابقة في التشريعات المقارنة تأثر بها ولا يمكن دراسة مجلس الأمة ، دون معرفة خلفيات إنشاء الغرفة الثانية في التشريعات المقارنة التي تأثر بها النموذج الجزائري إلى حد بعيد.

- فما هي الخلفيات التاريخية والسياسية التي فرضت إنشاء غرفة ثانية في الجزائر ومدى تأثر هذه التجربة بالأنظمة المقارنة ؟

ولمعرفة هذا يجب دراسة خلفيات هذا الخيار ومعرفة المركز القانوني لمجلس الأمة.

¹ -عرفت الجزائر أزمة خانقة منذ نهاية الثمانينات تعددت أسبابها وأبعادها، بين ما يتعلق منها بالهوية وغياب المؤسسات وسيطرة نظام الحزب الواحد على جميع السلطات ، بالإضافة إلى أزمة اقتصادية خانقة جراء انهيار اسعار النفط .

- فما هو المركز القانوني لمجلس الأمة الجزائري وحدود فعالية الدور الذي أسند له كضامن لاستمرار مؤسسات الدولة وممارس للصلاحيات التشريعية والرقابية والدستورية الأخرى ؟

بالإضافة إلى أسئلة فرعية تتلخص في:

- هل يتمتع مجلس الأمة بالاستقلالية العضوية والوظيفية عن السلطة التنفيذية؟

- هل لمجلس الأمة نفس الدور الذي يمارسه المجلس الشعبي الوطني ، وأن لم يكن كذلك فما الذي يميز مجلس الأمة ؟

- ما هي أوجه التشابه والاختلاف بالمقارنة مع الأنظمة المقارنة التي تأثر بها المؤسس الدستوري الجزائري عند إنشائه لغرفة ثانية ، وهل يسير في نفس التوجه الذي وصلت إليه التشريعات المقارنة خاصة ما تعلق منها بصلاحيات الغرفة الثانية؟

وللإجابة على الإشكالية السابقة اعتمدنا المنهج التحليلي بشكل رئيسي كون الدراسة تنصب أساسا على فعالية مجلس الأمة في ممارسة صلاحياته من حيث تنظيمه وممارسته لهذه الصلاحيات ، بالإضافة للمنهج المقارن بمقارنة هذا التنظيم والصلاحيات بالأنظمة المقارنة وكذلك المنهج التاريخي من خلال دراسة خلفيات ومبررات نشأة الغرفة الثانية في الجزائر والتشريعات المقارنة.

و يكتسي البحث أهميته من ناحيتين:

- من الناحية العملية : تتجلى أهمية الدراسة في معرفة قدرة مجلس الأمة على مواجهة الأزمات والحالات الاستثنائية وتحسين أداء السلطة التشريعية من أجل تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها.

- من الناحية القانونية : وتكمن في الوقوف على فعالية تنظيم المؤسس الدستوري الجزائري ومعه المشرع لمجلس الأمة ، باعتباره مؤسسة ذات خصوصية في النظام السياسي الجزائري.

و تهدف هذه الدراسة إلى:

- إثراء المكتبة الجامعية بمثل هذه البحوث خاصة و أن نشأة مجلس الأمة حديثة نسبياً.
 - التحليل الدقيق للنصوص لاستخراج مكامن القوة والضعف في تنظيم مجلس الأمة.
 - محاولة التوصل لتصور يتميز بالموضوعية والحيادية حول فعالية هذا المجلس.
- و تعود أسباب اختيار الموضوع إلى اسباب ذاتية و أخرى موضوعية

الأسباب الذاتية:

- الميل الشخصي للبحث في مواضيع القانون الدستوري.
- تزامن إنجاز هذا البحث مع مرور الجزائر بمرحلة لا تختلف كثيرا حسب الكثير من المحللين عن المراحل الانتقالية التي مرت بها الجزائر من قبل، ومعرفة مدى قدرة مجلس الأمة على مواجهة أية أزمة.
- التأثر بكثير من النقاشات الدائرة في المحيط السياسي حول جدوى وجود سلطة تشريعية غير مستقلة عن السلطة التنفيذية وخاصة مجلس الأمة.

الأسباب الموضوعية :

- التوصل لنتيجة فيما يخص الخلاف الذي حدث بين الأطراف المؤيدة والمعارضة لإنشاء مجلس الأمة ومدى تقديمه إضافات للسلطة التشريعية.
- معرفة مدى قدرة مجلس الأمة على تأدية المهام الدستورية المسندة له ، من صلاحيات تشريعية ورقابية واختصاصات دستورية أخرى ممثلة في حق الإخطار والدور الاستشاري لرئيس مجلس الأمة ، وأهمها تقلد رئاسة الدولة في الحالات الاستثنائية من طرف رئيس مجلس الأمة.

- قلة الدراسات التحليلية لفعالية تنظيم مجلس الأمة في ممارسته لمختلف صلاحياته والسعي لإثراء المكتبة الجامعية.

و عند قيامنا بالبحث في المكتبة القانونية اعتمدنا على مجموعة من المراجع نذكر منها :

عقيلة خرباشي من خلال تناولها لمركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ودراساتها لفعالية الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة ، وكذلك وليد شريط من خلال دراسته المتعلقة بالتطور الدستوري للسلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري وتتبعه لتطور السلطة التشريعية منذ الاستقلال هذا فيما يخص الباحثين.

أما ما يخص المؤلفين فنذكر المراجع العامة مثل :

الأستاذ سعيد بوالشعير والذي تناول السلطة التشريعية عموماً في العديد من المؤلفات وكذلك فوزي أوصديق وعبد الله بوقفة.

إضافة لتشكيلة متنوعة من المقالات المنشورة في عدة مجلات قانونية وطنية وأجنبية.

و واجهت إنجاز البحث صعوبات عديدة نذكر منها :

- ضيق الوقت نسبياً لإنجاز بحث قانوني شامل وتحليلي ، لهيئة دستورية مهمة تحتاج لتحليل عميق.

- اكتفاء مجمل المراجع بعموميات يشترك فيها مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.

- قلة المراجع خاصة في بعض أجزاء هذا البحث ، ما دفعنا للالتجاء للقوانين المنظمة لمجلس الأمة وتحليلها واستخراج إيجابيات وسلبيات تنظيم المجلس.

ولتناول هذه الجزئيات قسمنا بحثنا إلى فصلين كما يلي :

الفصل الأول : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الأنظمة المقارنة والجزائر.

المبحث الأول : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في التشريعات المقارنة.

المبحث الثاني : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الجزائر.

الفصل الثاني : المركز القانوني لمجلس الأمة الجزائري.

المبحث الأول : حدود فعالية مجلس الأمة في المجال التنظيمي.

المبحث الثاني : حدود فعالية مجلس الأمة في المجال الوظيفي.



الفصل الأول

الفصل الأول : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الأنظمة المقارنة والجزائر :

تعود البوادر الأولى لظهور نظام الغرفتين إلى القرن الثالث عشر في إنجلترا وعرفت بعدها امتدادًا إلى باقي الدول خاصة منها الأوروبية ، لكن ومنذ ذلك الحين كان هذا النظام محل جدال و إختلاف بين فقهاء القانون الدستوري ، تمحور أساسًا حول الجدوى من وجود غرفة ثانية وهو نفس الجدل الذي ثار في الجزائر بعد استحداث مجلس الأمة.

ورغم أن هذا الجدل حول استحداث غرفة ثانية كان شديدًا ببعض الأنظمة الدستورية المقارنة ، إلا أن هذه الظاهرة عرفت انتشارًا كبيرًا⁽¹⁾، خاصة في القرنين 18 و 19 من جهة وتراجعًا وتقهقرًا من جهة أخرى.

فإستحداث غرفة ثانية في كل دولة كان نتاجًا لعوامل وظروف مرت بها كل دولة بداية من إنجلترا المهد الأول لنظام الثنائية ، حيث جاء نتيجة لظروف تاريخية وارشترطية خاصة.

والنموذج الأمريكي الذي تم الأخذ به كنتيجة لظروف ومقتضيات النظام الفدرالي وصولًا لأسباب و ظروف سياسية بالنسبة للنموذج الفرنسي (مبحث1).

وهذا نفس ما أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري حيث لجأ لاستحداث غرفة ثانية بعد عقود تمسك خلالها بنظام الغرفة الواحدة وذلك بموجب دستور 1996، حيث تم اللجوء لهذا الخيار نتيجة لتأثره بالأنظمة المقارنة إضافة لظروف داخلية تمثلت في معطيات وظروف خاصة عرفتها الجزائر بعد تبنيها للتعددية السياسية ، وما تبعها من انزلاقات كانت

¹ - في سنة 1970 أصبح عدد الدول التي استحدثت غرفة ثانية 45 دولة وارتفع إلى 70 دولة سنة 2000 ، وهناك العديد من الدول تسير في اتجاه تبني هذا النظام في حين اتجهت دول أخرى إما إلى إنقاص صلاحيات الغرف الثانية مثل إنجلترا أو إلغائها نهائيًا مثل دول أوروبا الشمالية كالسويد والدنمارك والنرويج .حول ذلك أنظر ججيقة لوناتسي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، الجزائر، ص 21 .

الى جانب أسباب أخرى المبرر الأساسي لاستحداث غرفة ثانية¹، هي مجلس الأمة (مبحث2).

المبحث الأول : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الأنظمة المقارنة :

تحتل السلطة التشريعية مكانة متميزة في النظام السياسي والدستوري لأي دولة إذ أنها مقياس الديمقراطية الحقيقية ، فقد ظلت دائما تشكل المؤسسة المركزية لأغلب نظم الحكم وبالرجوع إلى تاريخ مختلف الأنظمة الديمقراطية ، والتي تأثر بها المؤسس الدستوري الجزائري نجد أن السلطة التشريعية أو ما نسميه اليوم بالبرلمان²، لم تحُز على سلطاتها مرة واحدة مثل الجزائر بل مرّت بمراحل عرفت خلالها الكثير من التحديات تمثلت في ضعف استقلاليتها وتبعيتها للسلطة التنفيذية وتعرضها للحل في كثير من المرات³.

وهذا البرلمان عند بداياته كان يتكون من مجلس واحد ينفرد بجميع المهام والاختصاصات ، إلا أن الحال لم يبقى كذلك مع ظهور مبدأ الفصل بين السلطات⁴.

ونتيجة لمسيرة تاريخية طويلة من التناقض والصراع بين الحكم الاستبدادي وسيطرة الأرستقراطية ونضال الشعوب ، ظهرت البرلمانات في شكلها الجديد ويعتبر النموذج

¹ - يسميها اغلب الفقه بالغرفة الثانية رغم أنها الأسبق في الوجود من الغرفة الأولى، فنظام النيابة والتمثيل في المجال السياسي بدأ بالقرون الوسطى في إنجلترا أو بصفة دقيقة منذ القرن 13 ، ذلك أن غرفة اللوردات في إنجلترا وهي الغرفة الثانية حاليا كانت الأسبق إلى الوجود حيث تعود نشأتها الى سنة1215 وبعدها جاء مجلس العموم. حول ذلك أنظر ملخص مناقشات ، نظام الغرفتين في العالم ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29-30، أكتوبر، 2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، ج 2 ، دار هومة ، الجزائر ص 95 .

² - عند إنشاء الاتحاد البرلماني سنة 1889 كانت ممثلة فيه تسعة دول لكنها بحلول سنة 1989 أصبحت 112 دولة وبلغت حاليا145 دولة تملك بشكل ما برلمانا. حول ذلك انظر ملخص مناقشات، نظام الغرفتين في العالم ، المرجع السابق ص96 .

³ - أحمد مزياي، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة - ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ،تيزي وزو، الجزائر ، 2011 ، ص8.

⁴ - صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني ، الأنظمة السياسية ، كلية القانون، جامعة بغداد ، العراق، 1991، ص20.

الإنجليزي الأقدم تاريخياً لنظام ثنائية غرف البرلمان والذي تجسد بداية في مجلس اللوردات ولاحقاً أنشأ مجلس العموم¹.

ونفس الشيء مع النموذجين الفرنسي والأمريكي حيث كان نتيجة لعدم الاستقرار السياسي في فرنسا، ومقتضيات النظام الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية ، وسنقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب حيث نتناول خلفيات الغرفة الثانية في إنجلترا(مطلب أول) وخلفيات الغرفة الثانية في الولايات المتحدة الأمريكية (مطلب ثاني) ، وخلفيات الغرفة الثانية في فرنسا(مطلب ثالث).

المطلب الأول : خلفيات الغرفة الثانية في إنجلترا :

تعود الجذور التاريخية لنشأة نظام الغرفتين في إنجلترا إلى أسباب تاريخية بحثة تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع الإنجليزي العريق في التقاليد الأرستقراطية ، التي تقتضي أن يكون للطبقة الأرستقراطية تمثيل خاص حفاظاً على التوازن بين عامة الناس وخاصتهم(النبلاء). إلا أن هذه الميزة قد زال تبعد انتشار مبادئ الديمقراطية ، وظهور الإعلانات العالمية لحقوق الإنسان التي تؤكد على المساواة بين المواطنين²، وبذلك سنتناول في الفرع الأول مجلس اللوردات وفي الفرع ثاني مجلس العموم.

الفرع الأول : مجلس اللوردات :

نستعرض في هذا الفرع في جزئية أولى نشأة مجلس اللوردات الإنجليزي ، وفي جزئية ثانية تشكيل مجلس اللوردات.

¹ - مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية ، - النشأة والتطور- ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، دار هومة ، الجزائر، ص40.

² - علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، جمهورية مصر العربية ، 2004 ، ص162.

أولاً: نشأة مجلس اللوردات :

ترجع جذور إنشاء مجلس مقرب من الملك لمرحلة الملكية المطلقة بإنشاء مجالس استشارية نادراً ما كانت تتعد¹.

بعدها جاءت مرحلة الملكية المقيدة حيث تميزت بمحاربة الملكية المطلقة، بعد تمكن النبلاء والأشراف من افتكاك الميثاق الأعظم (magna carta)²، الذي سمح بإنشاء لجنة أنيطت لها مهمة الرقابة على أعمال الملك وحماية الحقوق والحريات ، وبذلك أنشأ ما سمي بالمجلس الكبير (magmmiconcillum)، والذي تحوّل لاحقاً إلى مجلس اللوردات³ سنة 1215، إلا أنه حدث تراجع عن هذه المكاسب ، فيظل حكم الملك "تشارلز الأول" (1625-1649) بفرضه قيود على الحقوق والحريات ، وقامت ثورات بسبب فرض ضرائب لم يصوت عليها البرلمان فواجه الملك رفض شديد واجبر على الرضوخ وتوقيع ملتمس الحقوق عام 1627، الذي تضمن بياناً مفصلاً بحقوق البرلمان التاريخية، و ركّز على حقّين يعتبرهما الإنجليز من أهم الحقوق الفردية والحريات العامة في بلادهم ، هما الحرية الشخصية وحق البرلمان في الموافقة على استحداث ضرائب وفرضها ، غير أن الملك لم يوفي مرة أخرى بوعوده فاندلعت ثورة تحولت إلى حرب أهلية عام (1642) ، وكانت معركة بين الملك والبرلمان

¹ - يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، لبنان ، 1998،ص20.

² - هي وثيقة تاريخية في إنجلترا حصل بموجبها النبلاء على ضمانات من الملك جون ستاير (jean styr) سنة 1215 تتعلق بحماية حقوق الإقطاعيين من اعتداءات الملكية ، وتأمين حرية الكنيسة واحترام حريتها والحرية الاقتصادية للتجار وإلغاء الضرائب الاستثنائية المستحدثة ، مع تشكيل لجنة من 25 باروناً لمراقبة تنفيذ هذه الأحكام . حول ذلك أنظر إبراهيم أبو خزام ، الوسيط في القانون الدستوري ، دار الكتاب الجديدة ، لبنان ، 2001 ، ص301.

³ - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الاوراسي يومي 29 30 اكتوبر 2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول ، دار هومة ، الجزائر، ص23.

وانتصر فيها البرلمان بمساعدة الطبقات البرجوازية وقيادة الزعيم "ألفر كرومويل" (Oliver Cramwil) الذي أحال الملك على المحاكمة واعدم سنة 1649¹.

ثانيا : تشكيل مجلس اللوردات :

تكوّن البرلمان الإنجليزي بداية من مجلس واحد هو مجلس اللوردات ، حيث كان يمثل مصالح أمراء الإقطاع والذين يكتسبون العضوية إما بالوراثة أو بالتعيين، ويتكوّن مجلس اللوردات من 1000 عضو ينقسمون بين لوردات زمنيين² ولوردات روحيون.

أ - اللوردات الزمنيين :

تتألف هذه الفئة من أصناف مختلفة وهم اللوردات الوراثيون ، وتوارثوا هذه العضوية عن طريق آبائهم وأجدادهم وكان يعينهم الملك بكل حرية وعددهم هو 800 لوردا³. يختارهم الملك من طبقتي الإقطاع والأرستقراطية كوسيلة لاحتواء الأزمات واستمراره بالحكم ، لكن هذه التشكيلة تغيرت حاليا ولم تعد مقنصرة على طبقتي الإقطاع والارستقراطية بل تعدتها لتعيين رجال بارزين، قاموا بتقديم خدمات للبلاد يضاف لهم أعضاء يعينون مدى الحياة ، وهم ثلاثة أعضاء من الأسرة الحاكمة وتسعة من كبار القضاة يطلق عليهم لوردات القانون مهمتهم ممارسة الاختصاصات القضائية للمجلس⁴.

¹ - فتاح شباح ، تصنيف الأنظمة السياسية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات - دراسة حالة النظام السياسي الجزائري- ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، الجزائر ، 2008 ، ص37.

² - حسن مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2001، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، دار هومه ، الجزائر، ص32-33.

³ - الغي نظام الوراثة في إنجلترا بأمر ملكي في نوفمبر 1998 مع الإبقاء على التعيين مدى الحياة.

⁴ - فتاح شباح ، المرجع السابق، ص41.

ب- اللوردات الروحيون :

عدد سبعة وعشرون (26)¹ أسقفًا، من الكنيسة "الإنكليكانية" وقد عرف هذا العدد من الأساقفة عدّة تعديلات وتقليصات عبر الزمن ، إلا أنّ الأمر الملكي الصادر سنة 1998 قضى بإلغاء اللوردات الزمنيين بالوراثة ، وأبقى على التعيين مدى الحياة من صفوف الكهنة من مختلف الطقوس الدينية وبالخصوص الأرثوذكس والكاثوليك².

وكانت الغرفة الثانية أو مجلس اللوردات حتى بداية القرن العشرين وبالتحديد إلى غاية سنة 1911، هي المسيطرة على الحياة السياسية الإنجليزية في المجال التشريعي ، لكن مع تطور مبادئ الديمقراطية بدأت سلطات مجلس اللوردات بالتقلص³.

غير أن تقهقر مجلس اللوردات لم يؤثر على استمرار نظام الغرفتين ، وانتشاره واسعًا إذ لا تزال الغرفة الثانية المشكلة على أساس طبقي موجودة كما هو الأمر في مجلس الأعيان الأردني الذي يتم تعيين أعضائه من طرف الملك⁴.

الفرع الثاني: مجلس العموم :

نستعرض في هذا الفرع نشأة مجلس العموم في الجزئية الأولى وتشكيله في الجزئية

الثانية :

أولاً : نشأة مجلس العموم :

تعود بوادر نشأة مجلس العموم البريطاني إلى القرن 13 قبل صدور "الماجنا كارتا" سنة 1215 في عهد الملك "جان سانتير"، إلا أن معالمه النهائية لم تحدد إلا في عهد الملك "هنري الثالث" وذلك عندما قام "الكونت سيمون دومنفور" سنة 1215 بتكليف كل مدينة من

¹ - يتمثل اللوردات الروحيون (lords spirituels) في كل من رئيسي أساقفة كنتبردي ويورك و رئيسي أساقفة لندن وديرهام واثنتان وعشرون مخصصة لأقدم الأساقفة تدوم مدة عضويتهم مدة شغلهم لوظائفهم الروحية.

² - حسن مزود ، المرجع السابق ، ص33.

³ - نقصد بالغرفة الأولى أو الغرفة السفلى المجلس المنتخب من قبل الشعب مباشرة ، أما الغرفة الثانية أو العليا فتكون إما منتخبة انتخاباً غير مباشر مثل ألمانيا ، الأرجنتين ، فرنسا ، المغرب ، روسيا أو عن طريق الوراثة مثل إنجلترا قبل 1998 أو عن طريق التعيين مثل كندا ، الأردن ، كمبوديا.

⁴ - مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، عدد1، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ص12.

المدن 12 بانتخاب فارسين بوجوازيين كمثلين عنها، والغاية من ذلك عقد اجتماعات للاتفاق حول الضرائب اللازمة لسير أمور المملكة وحروبها ، وضغط البارونات على الملك وتم تجريده من صلاحياته ، ما أدى لتوقيع ميثاق أكسفورد سنة 1215 وأسندت صلاحيات الملك للبرلمان المكون من النبلاء¹، غير أن الملك سرعان ما تملّص من التزاماته فأنقلب عليه وزيره وصهره "سيمون دي منفور" واحتجزه سنة 1264 ، وبعدها استدعى الوزير الفرسان البوجوازيين إلى البرلمان² وألف هذا المجلس وعقد معه اجتماعات بشكل منفصل عن مجلس اللوردات وشيئا فشيئا استحوذ مجلس العموم على مجمل الاختصاص التشريعي³.

وتطوّرت صلاحيات مجلس العموم أكثر وأصبح يطالب بحق إتهام الوزراء الذين يتسبّبون بأعمالهم بأضرار للشعب ومحاكمتهم أمام مجلس اللوردات⁴.

ثانيا : تشكيل مجلس العموم :

يعتبر مجلس العموم في إنجلترا الغرفة الأدنى والمنتخب من طرف عامة الشعب، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ، وفقاً لنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية في دورة واحدة لمدة 5 سنوات حيث يبلغ عدد النواب 649 عضواً⁵.

¹ - وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري- المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان- ، كلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب، البلدة ، الجزائر ، ص2.

² - عبد السلام سالمى ، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة- ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير جامعة سعد دحلب البلدة ، الجزائر، 2006 .

³ - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون ، الجزائر 2009 ، ص 199-200.

⁴ - وليد شريط ، المرجع السابق ، ص2.

⁵ - وُرّع أعضاء مجلس العموم البالغ عددهم 649 عضواً وفقاً للانتخابات البرلمانية التي جرت بتاريخ 5 ماي 2010 على النحو التالي : حزب المحافظين 306 عضواً.

حزب العمال 258 عضواً . حزب الديمقراطيين الأحرار 57 عضواً .

هيئة الأعضاء البالغ عددهم 28 عضواً يتوزعون على أحزاب صغيرة .

يشترط في المترشحين لعضوية مجلس العموم ألا يكونوا في حالة تنافي ، أي الجمع بين وظيفة نص القانون على منع جمعها مع عضوية مجلس العموم¹.

تجدر الإشارة أن دورة المجلس يمكن تمديدها بقانون في أوقات الحرب ، وقد حصل هذا مرتين خلال الحرب العالمية الأولى حيث بلغت فترته 8سنوات ومرة ثانية لمدة 10 سنوات من سنة 1935 إلى غاية 1945².

الفرع الثالث : مركز مجلس اللوردات :

تمخّض عن الظروف التاريخية السابقة انفراد مجلس العموم بالنظر في المسائل المالية والرقابية وذلك منذ صدور القانون المتعلق بالبرلمان سنة 1911 والذي قلّص إلى حد كبير اختصاصات مجلس اللوردات ، مقابل تكريسه لهيمنة مجلس العموم ويبرز ذلك من خلال المسائل التالية :

أولاً: تقلص دور مجلس اللوردات بالاختصاصات المالية :

حيث يعتبر هذا اختصاص أصيل مُورس أول مرة من طرف مجلس اللوردات من خلال رقابته على فرض ضرائب جديدة ، وذلك قبل وجود مجلس العموم إلا أن هذه الاختصاصات أصبحت ترجع لمجلس العموم منذ زمن بعيد ، حيث عمل المجلس على تقليص سلطات الملك في فرض الضرائب ولا تكون إلا بموافقة مجلس العموم ، ولم يعد لمجلس اللوردات فيما يتعلق بالتشريعات المالية سوى إمكانية تأخير المشاريع لمدة لا تتجاوز الشهر الواحد ، ويعود التمييز بين القوانين المالية والقوانين غير المالية أو القوانين العادية إلى المتحدث "SPEAKEUR"³، رئيس مجلس العموم المنتخب من طرف الأعضاء.

¹ - أحمد مزباني، المرجع السابق ، ص24.

² - المرجع نفسه ، ص24 .

³ - العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد ، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المعاصرة مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الاوراسي يومي 29 30 أكتوبر 2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الثاني ، دار هومة ، الجزائر، ص15.

ثانيا : ضعف دور مجلس اللوردات بالاختصاصات غير المالية :

فالمشاريع غير المالية كذلك لم يعد لمجلس اللوردات دور مهم في الاعتراض عليها أو توقيفها ، فلا يتجاوز دوره سوى تأخيرها لمدة سنتين على الأكثر فمنذ صدور قانون البرلمان لعام 1911 وإلى غاية 1949 ، لم يرفض مجلس اللوردات سوى مشروعين فقط من المشاريع المحالة عليه من طرف مجلس العموم وقد صدرا سنة 1915 كقانونين واجبي التنفيذ¹.

لكن بموجب تعديل قانون البرلمان سنة 1949 قُلِّصت مدة تأخير مجلس اللوردات² لمشاريع القوانين وتعطيلها لتصبح سنة واحدة فقط بعد موافقة مجلس العموم عليها، فألى غاية أواخر عام 2005 اعترض مجلس اللوردات على أربعة مشاريع قوانين³ أرسلت إليه من قبل مجلس العموم ، وقد صدرت جميعها كقوانين نهائية واجبة التنفيذ من دون موافقته⁴. مما يجعل مجلس اللوردات مجرد مجلس تأملي (CONSEIL DE REFLEXION) ودون صلاحيات تشريعية فعلية⁵ ، وأصبح بذلك يقوم بدور المراجعة للتشريعات التي يوافق عليها مجلس العموم من دون أن تكون له أية سلطة تشريعية فعلية ، من حيث تعديل النصوص والمبادرة بها.

¹ - يتعلق الأمر بقانون الكنيسة الويلزية سنة 1914 وقانون الحكم الذاتي في إيرلندا سنة 1914.

² - مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، ط1، الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 ، ص 128.

³ - تتمثل هذه القوانين في : قانون جرائم الحرب سنة 1991، قانون الانتخابات البرلمانية الأوروبية سنة 1999، قانون الجرائم الجنسية سنة 2000.

قانون الصيدلة سنة 2004.

⁴ - مهند صالح الطراونة ، المرجع نفسه ، ص129.

⁵ - مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر، 2006 ، ص198.

ثالثا : الدور الفعال لمجلس اللوردات في المجال القضائي :

إلى جانب الاختصاصات التشريعية المحدودة يمارس مجلس اللوردات وظيفة أخرى لا تقل أهمية ألا وهي الوظيفة القضائية والتي ورثها من المحكمة الملكية سابقًا ، إذ يعتبر الآن المحكمة العليا في الدولة حيث يزاول هذه الوظيفة قضاة المجلس المتمثلين في لوردات الاستئناف¹.

ويلاحظ على الأدوار السابقة لمجلس اللوردات أنها غير فعّالة إذا قورنت مع الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها مجلس العموم².

المطلب الثاني : خلفيات الغرفة الثانية في الولايات المتحدة الأمريكية :

تشكل ازدواجية السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية إحدى أقوى نماذج الثنائية ، حيث لم ينشأ هذا النظام نتيجة تحليل نظري أو تفصيل عملي أو عامل تاريخي بل فرضته طبيعة النظام الفيدرالي³، فالكونغرس هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية بتمثيل مجلس الشيوخ للبواعث الحقيقية للاتحاد حيث تمثل كل ولاية بعضوين ، أما الغرفة الأولى فتمثل السكان القاطنين بإقليم الفدرالية حيث يختلف التمثيل حسب الكثافة السكانية لكل ولاية⁴ ، وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول مجلس النواب وفي الفرع الثاني مجلس الشيوخ الأمريكي.

الفرع الأول : مجلس النواب :

نتناول في هذا الفرع جزئيتين حيث نستعرض في الأولى نشأة مجلس النواب الأمريكي وفي الثانية تشكيلته البشرية.

¹ - حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة بغداد ، العراق ، 1981 ، ص331.

² - حسن البحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، عدد 24، سوريا، 2008 ، ص418.

³ -GEORGE BURDEAU ، DROIT CONSTITUTIONNELLE ET SCIENCE POLITIQUE.16 EMEEdition·paris Dalloz،1999،p165.

⁴ - عبد القادر بن هني ، الأسس العامة لتنظيم السلطة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية - دراسة فقهية للفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي المتعلقة بسلطات الكونغرس البرلمانية- ، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر ، 2006 ، ص48.

أولا : نشأة مجلس النواب :

مثل تشييد كونغرس متكوّن من غرفتين تحدياً كبيراً بالنسبة للآباء المؤسسين للولايات المتحدة الأمريكية ، فقد برز خلاف كبير في مؤتمر "فيلادلفيا" بين ممثلي الولايات الكبيرة والصغيرة للاتحاد ، حيث كان يطمح ممثلو الولايات الكبيرة أن يكون المجلس مكوّن من غرفة واحدة وتمثّل فيه الولايات على أساس الكثافة السكانية ، ما دفع مبعوثي الولايات الصغيرة للاعتراض والمطالبة بإنشاء غرفة ثانية يكون التمثيل فيها على أساس عدد السكان وغرفة أخرى تمثل فيها الولايات بالتساوي.

وبذلك نشأ مجلس النواب كممثل لشعب كل ولاية حسب كثافتها السكانية ، لكن هذا التمثيل كان في البداية يستثني الهنود الحمر من الإسقاط ضمن الكثافة السكانية نظراً لعدم تسديدهم الضرائب ، ونفس الشيء بالنسبة للزواج الذين كانوا يمثلون ثلاثة أخماس الرجل الأبيض¹.

ثانيا : تشكيل مجلس النواب :

يتم اختيار أعضاء مجلس النواب عن طريق الاقتراع العام المباشر، من طرف الشعب لمدة سنتين و يتكوّن هذا المجلس من حوالي 473 عضواً، حيث يحدد عدد أعضائه على أساس كثافة السكان² ، على أساس عضو لحوالي 50.000 نسمة.

وهناك من علّق على فترة العضوية القصيرة والمقدرة بسنتين ، بقوله أن المنتخب الأمريكي يمضي سنة في التهرب من وعوده الانتخابية التي قطعها أثناء حملة ترشحه والسنة الثانية في إعطاء أمنيات جديدة للناخبين قصد إعادة انتخابه³ ، وتوصف شروط الترشح لعضوية مجلس النواب بأنها أقل صرامة من الشروط المحددة لعضوية مجلس الشيوخ.

¹ - عبد القادر بن هني ، المرجع السابق ، ص 48 .

² - تعتبر ولاية كاليفورنيا الأكثر عدداً من حيث السكان لذلك يصل عدد ممثليها في مجلس النواب 18 أي 52 عضواً تليها ولاية نيويورك ب 31 عضواً ، تم تكساس ب 30 عضواً ثم فلوريدا ب 23 عضواً.

³ - حسان محمد شفيق العاني ، المرجع السابق ، ص 48.

وفي حالة شغور مقعد أو أكثر من مقاعد النواب في أي ولاية تدعو السلطة التنفيذية لكل ولاية إلى إجراء انتخابات مسبقة لملئ هذا المقعد أو المقاعد الشاغرة¹.

ويجتمع مجلس النواب مرة على الأقل كل عام ويكون موعد هذا الاجتماع أول يوم اثنين من شهر ديسمبر، مالم يحدد الكونغرس بقانون يوماً آخر ولا يجوز رفع الجلسات لأكثر من ثلاثة أيام دون موافقة المجلس الآخر²، ويعين رئيس المجلس من حزب الأغلبية.

الفرع الثاني : مجلس الشيوخ :

ونستعرض في هذا الفرع جزئيتين نتناول في الأولى نشأة مجلس الشيوخ وفي الجزئية الثانية تشكيلته.

أولاً : نشأة مجلس الشيوخ :

قد أحدث إنشاء السلطة التشريعية خلافاً كبيراً بين ممثلي الولايات الصغيرة والولايات الكبيرة عند عقد مؤتمر وضع الدستور الأمريكي ، لرفض الولايات الصغيرة المشكلة للاتحاد لطريقة تمثيل الولاية حسب كثافتها السكانية ، وهو ما كان أخيراً حيث تم الأخذ بتمثيل كل ولاية بعضوين مهما كان عدد سكانها أو مساحتها ، وتم تثبيت هذا التوجه بالنص على منع إعادة النظر في التمثيل المتساوي للولايات في مجلس الشيوخ بالدستور الأمريكي.

كما أن الدخل المالي للولاية وحجم اقتصادها لا يؤخذ بعين الاعتبار، في تحديد عدد ممثليها لكي لا يؤدي إلا طغيان الولايات الكبيرة على حساب الولايات الصغيرة ، ويحفظ قدراً من المساواة بين الولايات³.

¹ - عبد القادر بن هني ، المرجع السابق ، ص48.

² - انظرالمادة1ف1.2.3.5.6. من دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر1787 ، والتعديلات 27 له نقلا عن موقع مجلس الشيوخ الأمريكي :

www.sénat.gov/cinics/constitution-item/constitution.htm

³ - رقية المصدق ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج1 ، دارتوبقال ، الدار البيضاء ، المغرب،1986،ص158.

ثانيا : تشكيل مجلس الشيوخ :

يقوم مجلس الشيوخ الأمريكي على أساس تمثيل كل ولاية بشيخين وهذا دون أن يعتد في تشكيله بعدد السكان ، لمدة ست سنوات مع تجديد ثلث الأعضاء كل سنتين وهو يتبع في ذلك دورة تجديد غرفة النواب ، لذلك يتم تجديد ثلث مجلس الشيوخ كل سنتين¹ . حيث يقسم الأعضاء إلى 3 فئات للانتخاب في منتصف كل عهدة رئاسة، لذا يتزامن تجديد انتخاب ثلث الأعضاء مع انتخاب النواب ويتألف مجلس الشيوخ من 100 عضو منتخبين بواسطة شعب كل ولاية عن طريق الاقتراع السري المباشر، وتعد شروط الترشح لمجلس الشيوخ أشد صرامة من مجلس النواب نظراً للوضع الاجتماعي المرموق الذي تمنحه مثل هذه الوضعية للعضو ، باعتباره ممثلاً للدولة وقلة عدد النواب وطول مدة انتخابهم (6سنوات) التي توفر لهم تجربة عميقة وسيطرة متفوقة بالمسائل السياسية ، خاصة مع اعتبار رئيس مجلس الشيوخ نائب لرئيس الجمهورية² ، ولمجلس الشيوخ 15 لجنة تتكون من أعضائه وتتمتع بعض هذه اللجان بمكانة خاصة بالنظام الأمريكي³ .

الفرع الثالث : مركز مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية :

يتمتع مجلس الشيوخ الأمريكي بمكانة خاصة بالكونغرس الأمريكي ، حتى ولو انه لا يحظى بالتفوق في الإطار الدستوري ، إلا أن مجلس الشيوخ هو المؤسسة الأكثر اعتباراً من حيث التكوين والاختصاصات وتتجلى مظاهر تميّز مجلس الشيوخ عن مجلس النواب من خلال جزئيتين حيث نتناول تميزه من حيث تشكيله في الجزئية الأولى وفي جزئية ثانية تميزه من حيث اختصاصاته.

¹ - عبد القادر بن هني ، المرجع السابق ، ص 50.

² - يحيى السيد الصباحي ، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية ، دار الفكر العربي ، مصر، 1993، ص 264.

³ - تتمتع لجنة العلاقات الخارجية ولجنة الخدمات العسكرية في مجلس الشيوخ الأمريكي بمكانة خاصة بسبب الدور البارز الذي يلعبه مجلس الشيوخ في مجال الشؤون الخارجية ، وكثيراً ما يحدث رفض لهذه اللجان لمشروع الميزانية بسبب تكاليف الحروب الخارجية مثل ما حدث بحرب العراق. أنظر حول ذلك عبد القادر بن هني ، المرجع السابق ، ص 48 .

أولاً : تميّز مجلس الشيوخ من حيث التشكيل :

يرجع تفوق مجلس الشيوخ الأمريكي إلى ظروف ترشيح نوابه التي تعد الأشد صرامة وإلى الوضع الاجتماعي المرموق الذي تمنحه مثل هذه الوضعية ، كون العضو ممثل للدولة الفدرالية وإلى قلة عدد الأعضاء بالمقارنة مع النواب ، هذا الوضع تعزّزه أكثر مدة النيابة المحددة بـ 6 سنوات ، والتي تعتبر أطول بكثير من مدّة النيابة داخل غرفة النواب والتي توفّر بلا شك تجربة عميقة واستقرار في الممارسة وتركيز عليها¹ ، بالإضافة إلى امتيازات للشيوخ أثناء الجلسات لا يتمتع بها النواب².

ثانياً : تميز مجلس الشيوخ من حيث الاختصاصات :

يمارس مجلس الشيوخ صلاحيات عامة بالاشتراك مع الغرفة الأولى ، كفرض الضرائب وجبايتها واقتراض الأموال لصالح الخزينة العمومية ووضع أنظمة وقواعد تجنيس المواطنين الأجانب ، ورغم ذلك يتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات خاصة به وحده دون مجلس النواب وتتمثل في :

أ - تثبيت تعيينات كبار الموظفين :

حيث يثبت تعيين كبار الموظفين كالسفراء و القناصل وقضاة المحكمة العليا وحتى بالنسبة لتعيين كُتّاب الدولة أو الوزراء³.

¹ - عبد القادر بن هني ، المرجع السابق ، ص 50.

² - هذا الامتياز الذي يسمى (the filibustering) قد تعرّض لانتقادات من بعض الفقهاء لحرية العضو في احتكار الكلمة أكثر وقت ممكن ، وهذه الطريقة اعتبرت غير ديمقراطية تسعى إلى تعطيل تبني أي مشروع أو دفع مقترحه إلى التراجع عنه ولا يمكن وقف كلمة الشيخ إلا بالتصويت بأغلبية الثلثين وهو ما يصعب تحقيقه خاصة إذا كان العضو من حزب الأغلبية وحصل تطبيق لهذا سنة 1957 حيث شغل عضو مجلس الشيوخ "سترمتورمند" منبر المجلس مدّة 24 ساعة و 18 دقيقة دون انقطاع ما دفع لتعديل الدستور سنة 1979 وتحديد المدة القصوى للمناقشات وليس لكلمة العضو. حول ذلك أنظر إسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين للطباعة ، لبنان ، 1996 ، ص 429 - 430.

³ - جرى العرف في أمريكا ألا يعترض مجلس الشيوخ على تعيين الوزراء الذين يختارهم رئيس الجمهورية لتنفيذ سياسته رغم إمكانية هذا من الناحية الدستورية.

ب- المصادقة على المعاهدات :

حيث يصادق مجلس الشيوخ على جميع المعاهدات بأكثرية ثلثي أصوات أعضاء المجلس على الأقل ، وفي حالة رفض المجلس تبطل المعاهدة.

ج- محاكمة مسئولى الدولة :

في حالة توجيه الاتهام من مجلس النواب للمسؤولين الفيدراليين عن سوء تصرفهم يمكن أن يؤدي ذلك إلى المحاكمة أمام مجلس الشيوخ فقط¹، ويتأسس الجلسة رئيس المحكمة العليا ويقرر ما إذا كان المسؤول مُدان أم لا ، وإذا أُدين فإنه يعزل من وظيفته² كما يعتبر رئيس مجلس الشيوخ نائباً لرئيس الجمهورية يُحل محله في حالة حدوث مانع.

المطلب الثالث : خلفيات الغرفة الثانية في فرنسا :

يعود الخلاف حول الأخذ بنظام المجلسين أو المجلس الواحد على مستوى السلطة التشريعية في فرنسا إلى السنوات الأولى للثورة الفرنسية³.

فمنظراً لعدم الاستقرار السياسي برزت توجهات وآراء تدعم إنشاء غرفة ثانية ، فكان ذلك بدستور 1795، لكن ذلك لم يدم طويلاً وظل حال السلطة التشريعية في فرنسا يتأرجح بين برلمان بغرفة واحدة وغرفتين وفي مراحل أخرى ثلاث غرف إلى أن عرف النظام الدستوري الفرنسي استقراراً في ظل الجمهوريات الثالثة والرابعة والخامسة حيث تم الاستقرار على تبني نظام الثنائية على مستوى السلطة التشريعية في فرنسا مشكلاً من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ⁴.

¹ - استعمل هذا الإجراء لأول مرة عام 1868 ضد الرئيس جاكسون لكن مجلس الشيوخ لم يصوت آنذاك لاستقالته ، إلا أن الإجراء كان السبب في إقالة الرئيس نيكسون عام 1974 كما اتهم كذلك بيل كلنتون سنة 1998 وبرئ.

² - فتاح شباح ، المرجع السابق ، ص 60-61.

³ - محفوظ لعشبة ، التجربة الدستورية في الجزائر ، دار المطبعة الحديثة للفنون المطبعية ، الجزائر، 2001، ص 95.

⁴ - محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، 2002، ص 151-152 .

وسنقسم هذا المطلب إلى فرعين نستعرض في الفرع الأول نشأة وتشكيل الجمعية الوطنية وفي الفرع الثاني نشأة وتشكيل مجلس الشيوخ.

الفرع الأول : الجمعية الوطنية :

نستعرض بهذا الفرع نشأة الجمعية الوطنية الفرنسية قبل وبعد الثورة الفرنسية في الجزئية الأولى، وكيفية تشكيل الجمعية الوطنية في الجزئية الثانية.

أولاً : نشأة الجمعية الوطنية :

وتنقسم لمرحلتين قبل الثورة الفرنسية وبعدها :

أ- قبل الثورة الفرنسية :

لجأ ملوك فرنسا بسبب الحروب والاضطرابات في القرنين 17 و 18 إلى كسب طبقة النبلاء كحليف لها ، لمواجهة الثورات الشعبية مقابل امتيازات لهذه الطبقات الغنية من خلال إنشاء مجلس مقرب من الملك ، يضمن لهذه الطبقة أن تكون قريبة وحليفة للملك و يقوم الملك باختيار و تعيين أعضائها، لكن هذا تغيّر لاحقاً حيث أصبح أعضاء هذا المجلس يتم انتخابهم وذلك منذ سنة 1789 وذلك بسبب اضطرار الملك إلى تشكيل مجلس قصد التشريع لضرائب جديدة قصد مواجهة الأزمة المالية¹.

وأفرزت نتائج الانتخابات ثلاث طبقات داخل المجلس ، الأولى هي طبقة رجال الدين وطبقة النبلاء ، وطبقة ثالثة مثلت الشعب حيث كانت الطبقة الثالثة الخطوة الأولى لنشأة الجمعية الوطنية ، و تشكلت أساساً من محامين وقضاة وشكلت هذه الطبقة تحالفاً فيما بينها واجتمعوا بتاريخ 17 يونيو 1789 وأعلنوا أن اسم البرلمان الجديد ليس مجلس الطبقات بل الجمعية الوطنية² ، وبهذا ظهرت تسمية الجمعية الوطنية لأول مرة.

فمنع رجال الدين من الانضمام إلى نواب "الطبقة الثالثة" أو الجمعية الوطنية وأمر الملك بإغلاق قاعة اجتماعات البرلمان ، ورغم ذلك اجتمعت "الطبقة الثالثة" في ملعب

¹- لويس عوض ، الثورة الفرنسية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر ، 1992 ، ص30-31.

²- المرجع نفسه ، ص32.

للتنس رغم إرادة الملك وألقوا قسمهم الشهير¹، وقام الملك بأول إجراء لمنع اجتماع الغرفتين معًا من خلال إصدار قانون يفرض بموجبه على نواب الطبقة الثالثة الدخول إلى قاعة الجلسات من الباب الخلفي لقاعة الجلسات في حين يدخل النبلاء ورجال الدين من الباب الرئيسي.

فدخل نواب الطبقة الثالثة أو الجمعية الوطنية القاعة وألقى الملك خطاب استقز من خلاله نواب الشعب وانقص من قيمتهم²، و أمر بفصل اجتماعاتهم وعقدتها بقاعة منفردة.

ب- بعد الثورة الفرنسية :

تطور تشكيل وصلاحيات الجمعية الوطنية الفرنسية بعد الثورة الفرنسية ، حيث مر بأربعة مراحل حسب تنظيم كل دستور لها :

1- دستور 1795: حيث ظهر أول برلمان فرنسي يتكون من غرفتين من خلال هذا الدستور حيث نص على تشكيل السلطة التشريعية من غرفتين ، هما مجلس الخمسمائة ومجلس القدماء، ينتخبان انتخابًا سرّيًا مقيدًا وغير مباشر يتمتعان بصلاحيات تشريعية ورقابية بالتساوي إلا أنها لم تكن سلطات فعلية ، حيث تميّزت هذه المرحلة باستقلال نسبي فقط للسلطة التشريعية والاضطراب حسب ظروف كل مرحلة³.

2- دستور 1814: بعد إبعاد نابليون من الحكم وعودة العائلة المالكة في ظل الجمهورية الثالثة أنشأت سلطة تشريعية على أساس عهد أو منحة من طرف الملك ، وسمي المجلس بـ

¹ - قدم نائب جرينوبل مونييه اقتراح لقسم الجمعية الوطنية الشهير " اقسم أمام الله والوطن أنه أيًا كان المكان الذي نضطر إلى الانعقاد فيه فإن الجمعية الوطنية هي الجمعية الوطنية ، ولا شيء يمكن أن يحول دون استمرار مداواتنا وانه حتى وضع الدستور وإقراره فإنها تأخذ على نفسها عهدًا بالأ تفصل أبدا " ، وكان القسم جماعيًا وصفت له الجماهير في نشوة الحماس بهتافات يحيا الملك . حول ذلك أنظر لويس عوض ، المرجع نفسه ، ص 55 .

² - عندها قال الكونت دي ميرابو (contedemirabeau) " نحن هنا بإرادة الشعب ولن نخرج من هنا إلا على أسنة الحراب " و قد كان من خطباء الثورة الفرنسية ، وتبرأة منه طبقة النبلاء لتعاطفه مع الفقراء .

³ - عبد الوهاب خريف ، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29 30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان الجزء الثاني ، دار هومة ، الجزائر ، ص 62-63.

"مجلس النواب " منتخب بطريقة غير مباشرة وتميّز بتبعية شبه كلية للملك ، إلا أن استقرار السلطة التشريعية لم يدم¹.

3- دستور 1946: ويسمى دستور الجمهورية الرابعة الصادر في 13 أكتوبر 1946 فقد جاء بصلاحيات أوسع ودور أهم للجمعية الوطنية المنتخبة لمدة 5 سنوات ، انتخاباً عاماً سرياً ومباشر حيث رجّح دور الجمعية الوطنية في الحياة السياسية .

4- دستور 1958: كذلك دستور الجمهورية الخامسة حافظ على أفضلية الجمعية الوطنية ودعم أكثر سلطاتها واعتبرها السلطة التشريعية الأولى للبلاد ، حيث يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية لمدة 4 سنوات ، انتخاباً عاماً سرياً ومباشراً لمدة 4 سنوات مع صلاحيات أقل لمجلس الشيوخ².

ثانيا : تشكيل الجمعية الوطنية :

تنتخب الجمعية الوطنية لمدة 5 سنوات ، من طرف الشعب وفقاً لاقتراع عام مباشر تبعاً للنظام الانتخابي الفردي الأكثرية ذي الدورتين ، ويشترط في المرشح لكي يفوز من الدورة الأولى الحصول على أغلبية مطلقة من الأصوات المعبر عنها .

فإذا لم يفز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة تنظم دورة ثانية لا يشارك فيها إلا المرشّحين المتحصّلين على نسبة 10% من أصوات الناخبين المسجلين في الدور الأول³.

ويفوز في انتخابات الدورة الثانية كل مرشح يحصل على أغلبية نسبية بسيطة من أصوات الناخبين⁴.

¹ يوسف العاصي الطويل ، النظام السياسي الفرنسي من الثورة الفرنسية الى الجمهورية الخامسة (1789 2007) ص 8-7 مسحوب من الموقع الالكتروني :

<http://yaitawil.blogspot.com/2015/4/blog.post.ht>

² عبد الوهاب خريف ، المرجع السابق ، ص 62-63.

³ عمار بوجلال ، النظم السياسية المقارنة ، جامعة الأمير عبد القادر ، قسم الدعوة ، الجزائر، 2012، ص46.

⁴ في سنة 1986 تم تغيير النسبة المشروطة للفوز في الجولة الأولى من 10% إلى شرط الحصول على نسبة 12.5%.

ويعكس عدد أعضاء الجمعية الوطنية نسبة تطور عدد السكان وتوزيعهم الجغرافي بين المدن والأرياف ، وتشمل الدائرة الانتخابية حوالي 100000 ساكن ، ويبلغ عدد أعضاء الجمعية الوطنية حاليا 577 نائبا¹ ، 570 يمثلون المقاطعات الفرنسية وسبع نواب يمثلون أراضي ما وراء البحار التابعة لفرنسا².

وللجمعية الوطنية دورة واحدة تدوم 9 أشهر طبقاً للتعديل الدستوري لسنة 1995 وحُدِّدت اختصاصات الجمعية الوطنية بمقتضى المادة 34 الدستور الفرنسي لسنة 1958 حيث تتمتع الجمعية الوطنية بحق اقتراح القوانين في نطاق محدد دستورياً ، مع استثناء الاقتراحات التي تتضمن زيادة في الضرائب والنفقات.

وللجمعية الوطنية رئيس ينتخب من طرف النواب ، يتميز منصبه بنقص الصلاحيات مقارنة بدستور الجمهورية الثالثة ، حيث كان يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ، ومع ذلك لا يزال يحوز على صلاحيات مهمة كحق إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية القوانين ، كما يستشار قبل إعلان حالات الظروف الاستثنائية³.

الفرع الثاني : مجلس الشيوخ :

حيث سنتناول في هذا الفرع جزئيتين سنعرض في الأولى مراحل نشأة مجلس الشيوخ الفرنسي قبل وبعد الثورة الفرنسية وفي الجزئية الثانية سنتعرض لطريقة تشكيل مجلس الشيوخ

¹ - انظر المادة 24 دستور الفرنسي الصادر في 4 اكتوبر 1958 مأخوذ من :

Constitution française du 4 octobre 1958 ، document d'études ، n104 ، la documentation française ، Paris ، 1999.

² - عمار بوجلال ، المرجع السابق ، ص 47.

³ - سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص273-274.

أولاً : نشأة مجلس الشيوخ :

مرّت نشأة مجلس الشيوخ الفرنسي بمرحلتين هما:

أ- قبل الثورة الفرنسية :

تميّز نظام الحكم في فرنسا قبل الثورة باستحواذ الملك والنبلاء على الحكم ، في إطار ملكية مطلقة تستند إلى التفويض الإلهي مع عدم وجود دستور يحدد اختصاص السلطات¹. إلا أن لجوء الملوك إلى إشراك طبقة النبلاء في الحياة السياسية يعود إلى تجارب سابقة للملوك مع هذه الطبقات الغنية وما ترتب عن إبعادها عن المشاركة من اضطرابات في العصور الوسطى ، فقد كان شيئاً مألوفاً قبل توحيد فرنسا أن يتحالف بعض أمراء الإقطاع مع بعض الملوك أو الأمراء الأجانب ضد ملوك فرنسا ، قصد تحقيق منافع خاصة² ، لذلك كان على ملوك فرنسا كسب هذه الطبقات الغنية إلى جانبهم فكان ميلاد ما عرف بمجلس الملك كأول خطوة لإنشاء برلمان³ ، أو غرفة المستشارين فكان دورها بداية استشاري مع ضمان الحفاظ على مصالح هذه الطبقات الغنية التي كانت تمثل 4 % من عدد السكان مقابل 96 % محرومون من جميع الحقوق السياسية.

ومنذ 1786 كان الاضطراب المالي قد بلغ حدًا جعل من اللازم على الملك لويس 16 أن يشرّع ضرائب جديدة ، تُتقد فرنسا من الفوضى المالية والاقتصادية فأجريت الانتخابات ، وكان البرلمان طبقياً ممثلاً لثلاث طبقات ومكون من 1154 نائباً ممثلاً لرجال الدين (291 نائباً) والنبلاء (275 نائباً) والطبقة الثالثة الشعبية (587 نائباً).

¹- لويس عوض الطويل ، المرجع السابق ، ص 35 .

²- من أهم هذه التحالفات تحالف نبلاء ولاية بورجونيا مع الإنجليز، وقد احتل البرجنديون والإنجليز "الباستيل" وظل كوموندان الباستيل انجليزيا لمدة 16 سنة بعد احتلالهم باريس ابتداء من 1418 حتى أُجلو عن الباستيل سنة 1436 م.

³- كان لفرنسا منذ العصور الوسطى برلمان أو على الأصح برلمانات لأن فرنسا كانت أيام النظام الإقطاعي مكونة من إقطاعيات مستقلة أو شبه مستقلة ، لكن منذ توحيدها أصبح لها برلمان واحد ، حول ذلك انظر لويس عوض ، المرجع السابق ، ص 20.

ب- بعد الثورة الفرنسية : لم تبرز الغرفة الثانية بشكل جلي إلا بعد الثورة الفرنسية، وتحديدًا سنة 1795 وسميت مجلس القدماء يتم انتخابها بطريقة سرية مقيدة وغير مباشرة¹، في حين كان مجلس الشيوخ معيّنًا من قبل الإمبراطور حسب ميثاق 1814².

1- دستور 1848 : عاد غياب الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ) في ظل دستور 4 نوفمبر 1848 لكنّها استحدثت مرة أخرى سنة 1852 لكن تنظيم السلطة التشريعية أصبح يتكوّن من 3 غرف ، وأعطيت لمجلس الشيوخ فيها مهمة الرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن مجلس النواب بعد اقتراحها من طرف مجلس الدولة³ ، وبعد قيام الجمهورية الثالثة تم العودة لنظام ثنائية السلطة التشريعية حيث يكون مجلس الشيوخ منتخبًا انتخابًا غير مباشر لمدة 9 سنوات وتمتّع بصلاحيات واسعة تشريعية و رقابية.

2- دستور 1958 : تم التراجع عن هذه الصلاحيات بالنسبة لمجلس الشيوخ بصور دستور 1958 ، الذي نص على تكوّن المجلس الوطني من جمعية وطنية ومجلس شيوخ يتم انتخاب أعضائه كل ستة سنوات ، حيث أصبحت صلاحيات مجلس الشيوخ التشريعية والرقابية محدودة ، وكرّس أفضليّة وسيطرة الجمعية الوطنية على العمل التشريعي والرقابي⁴.

ثانيا : تشكيل مجلس الشيوخ :

تطوّر عدد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي بالتوازي مع تطور عدد السكان ، ففي نهاية السبعينيات كان عدد أعضائه 230 منهم 19 عضوا يمثلون مقاطعات وأراضي ما وراء البحار، حيث بلغ عددهم سنة 2002 ، 321 عضوا وفي سنة 2003 صدر القانون رقم 696/200 لإصلاح النظام الانتخابي لمجلس الشيوخ ، تضمّن زيادة متدرّجة في عدد أعضائه حيث بلغ العدد 341 سنة 2008 و 346 سنة 2011.

¹ عبد الوهاب خريف ، المرجع السابق ، ص 62-63.

² بعد هزيمة نابليون في معركة الأمم عام 1813 تم احتلال باريس وأبعد نابليون إلى المنفى و أعيدت العائلة الحاكمة إلى العرش ونصب الملك لويس 16 ملكًا على فرنسا.

³ عبد الوهاب خريف ، المرجع السابق ، ص 62-63.

⁴ يوسف العاصي الطويل ، المرجع السابق ، ص 8-9.

يتم انتخاب الأعضاء بطريقة غير مباشرة ، بواسطة هيئة ناخبة قوامها 150.000 ناخب تتكون من مندوبي المجالس البلدية والنواب وأعضاء المجالس العمومية ، أما بالنسبة لمدة العضوية فقد قلّصت من 9سنوات سابقاً إلى 6سنوات حالياً ، حيث كان يتم تجديد ثلث الأعضاء كل 3سنوات¹.

ويعقد مجلس الشيوخ جلساته في دورة واحدة سنوياً تبدأ في أول يوم من شهر أكتوبر وتنتهي في شهر جوان ، شرط ألا يتجاوز عدد الأيام التي تعقد فيها الجلسات 120 يوماً ولكل غرفة حرية تحديد الأسابيع التي تعقد فيها جلساتها ، مع إمكانية زيادة أيام إضافية للدورة العادية أو عقد دورات غير عادية بطلب من الوزير الأول أو أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية².

الفرع الثالث : مركز مجلس الشيوخ في فرنسا :

ويبدو واضحاً تفوق الجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ رغم التطور الذي حققه هذا الأخير منذ دستور 1958، ويبرز اختلال التوازن بين الغرفتين في الاختصاصات التشريعية والرقابية ففي المجال التشريعي دور الجمعية الوطنية أهم مقارنة بمجلس الشيوخ فرغم أن مجلس الشيوخ مجلس منتخب فإن صلاحياته التشريعية محدودة وهو في ذلك يشبه إلى حد كبير مجلس اللوردات في النظام البريطاني³

أولاً : مظاهر تفوق الجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ بمجال التشريع :

ف للجمعية الوطنية الكلمة الأخيرة في حالة حصول أي خلاف بين المجلسين حول مشاريع القوانين ، ورغم وجود آلية الذهاب والإياب و إمكانية تشكيل لجنة مشتركة لمحاولة

¹ - عمار بوجلال ، المرجع السابق ، ص47-48.

² - أنظر المادتين 29،28 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر.

³ - يوسف العاصي الطويل ، المرجع السابق ، ص15.

التوصل إلى صيغة ترضي الطرفين ، إلا أنه في حالة عدم الاتفاق تكون الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية بعد عقد اجتماع للجنة المتساوية الأعضاء¹.

ويبرز تفوق الجمعية الوطنية من حيث الصلاحيات على مجلس الشيوخ من خلال حق النواب مناقشة مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة وحققها في الاعتراض عليها وطلب تعديل بعض الفقرات² ، وكذا نص المادة 29 على حق أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية والوزير الأول في دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية وحرمان مجلس الشيوخ من هذا الحق³.

ثانيا : مظاهر تفوق الجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ بمجال الرقابة :

فرغم أن مجلس الشيوخ مجلس منتخب إلا أن صلاحياته الرقابية كذلك أصبحت ضئيلة خاصة ما تعلق منها بحق مناقشة سحب الثقة من الحكومة ، وبذلك أصبحت أقرب إلى مجلس اللوردات منه إلى مجلس الشيوخ الأمريكي ، فقد حصرت المادة 49 من الدستور الفرنسي حق تحريك ملتص الرقابة في الجمعية الوطنية فقط ، ولم تعطي هذه الصلاحية لمجلس الشيوخ حيث يمكن أن يؤدي تحريك ملتص الرقابة لتقديم الحكومة استقالته، إضافة إلى نص المادة 49 ف4 على أن طلب الموافقة على بيان السياسة العامة من طرف الوزير الأول أمام مجلس الشيوخ هو أمر جوازي ، أي يمكن للوزير الأول الاكتفاء بعرضه فقط أمام الجمعية الوطنية دون إجبارية عرضه على مجلس الشيوخ ، ولم تخلو مسيرة مجلس الشيوخ الفرنسي من محاولات إلغاءه فقد حاول الجنرال "ديغول" سنة 1969 أن يعوّض مجلس الشيوخ بمجلس آخر يضم ممثلين عن المجموعات الاقتصادية والاجتماعية ، وكان هدف

¹ - تنص المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر على "...يمكن الحكومة... أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل نهائيا في القانون ، وفي هذه الحالة يمكن الجمعية الوطنية أن تتبنى إما النص الذي أعدته اللجنة المختصة وإما النص الآخر الذي صوتت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر عند الاقتضاء مما صادق عليه مجلس الشيوخ ."

² - يوسف العاصي ، المرجع السابق ، ص15.16.

³ - تنص المادة 29 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر على " يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من أغلبية الأعضاء الذين يشكلون الجمعية الوطنية ..."

"ديغول هو معاقبة مجلس الشيوخ لمعارضته القوية للرئيس ، ولم يكن خلاصة تفكير ولذلك رفضه الشعب في استفتاء 1969¹ ، وترتب عنه استقالة الرئيس ديغول و في الأخير يمكن القول عن نظام الازدواجية في فرنسا ، أنه و على الرغم من أن هناك من يناهز بضرورة إلغاءه للعودة إلى نظام المجلس النيابي الواحد على أساس أنه يكلف ميزانية الدولة ويزيد من أعبائها، إلا أن الشعب الفرنسي رفض التخلي عنه والعودة لأحادية المجلس وهذا ما تأكد من خلال نتيجتي استفتاء 1946 واستفتاء 1969².

المبحث الثاني : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الجزائر:

بعد انتشار نظام ثنائية الغرف على مستوى السلطة التشريعية كنظام دستوري سياسي عالمي في عملية تنظيم السلطة التشريعية ، حيث بلغ عدد الدول التي تأخذ به 70 دولة مع عدد آخر من الدول يسير في اتجاه إنشاء غرفة ثانية ، وجدت الجزائر نفسها تسير مع التيار بإنشاء غرفة ثانية بعد أن أخذت بنظام الغرفة الواحدة منذ الاستقلال ، تماشيًا مع النظام السياسي المتبع القائم على وحدة السلطة وتعدد الوظائف ، لكن الدولة تراجعت عن هذا الخيار تحت تأثير عوامل داخلية وخارجية ، حيث أخذت الجزائر بمبدأ الفصل بين السلطات ابتداء من دستور 1989 في نطاق عملية التحول إلى التعددية السياسية ، ونتيجة لظروف سياسية أضطر المؤسس الدستوري لاستحداث غرفة ثانية (مجلس الأمة) لذا سنتناول المجلس الشعبي الوطني (مطلب أول) و مجلس الأمة (مطلب ثاني).

المطلب الأول : المجلس الشعبي الوطني :

وسنقسم هذا المطلب الذي نستعرض فيه مسيرة السلطة التشريعية ، في ظل الغرفة الواحدة إلى فرعين نتناول في الأول المجلس الشعبي الوطني قبل تبني التعددية السياسية وفي الفرع الثاني المجلس الشعبي الوطني بعد التعددية السياسية.

¹ - مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية - النشأة والتطور - مجلة الفكر البرلماني ، عدد ، الجزائر ، ديسمبر 2002 ، ص44.

² - مسعود شيهوب ، المرجع السابق ، ص47.

الفرع الأول : المجلس الشعبي الوطني قبل تبني التعددية السياسية :

عرفت السلطة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال في ظل نظام الحزب الواحد ووحدة السلطة التشريعية عدة نماذج وهيئات ، تقلدت شؤون السلطة التشريعية فكانت أولها مجلس تأسيسي تولد بعد أزمة شرعية بُعيد الاستقلال تميّزت بالصراع بين رفقاء الكفاح بالأمس ، فكان استحداث مجلس تأسيسي قصد وضع دستور للبلاد مع تمتعه بالاختصاص التشريعي ، في ظل هذه المرحلة وبعد وضع هذا المجلس التأسيسي للدستور تم انتخاب المجلس الوطني كسلطة تشريعية في ظل الأحادية الحزبية و الذي لم يدم تنصيبه سوى سنة واحدة جاء بعدها إعلان الحالة الاستثنائية من طرف الرئيس أحمد بن بلة (رحمه الله) انتهت معها وظيفة المجلس الشعبي الوطني التشريعية ، بتجميد العمل بالدستور وتجميع السلطات بيد رئيس الجمهورية.

ما اعتبره مجموعة من الضباط انقلابًا على الشرعية ، وانفراد بالسلطة من طرف الرئيس بن بلة ، ونتج عنه ما عرف بالتصحيح الثوري من خلال عزل الرئيس ومرة أخرى كانت السلطة التشريعية رهينة حسابات سياسية حيث تولّى السلطة التشريعية في المرحلة الانتقالية الممتدة بين 1965-1976 مجلس أو هيئة انتقالية هي مجلس الثورة ، يترأسها رئيس مجلس الثورة العقيد هواري بومدين تولّت سلطة التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية لفترة دامت 11 سنة ، تميّزت بتجميع كل السلطات بيد رئيس مجلس الثورة ، الذي رأى ضرورة العودة إلى الشرعية سنة 1976 من خلال سن دستور جديد أتى بتنظيم جديد للسلطة التشريعية دائمًا في ظل نظام الحزب الواحد ، حيث مارس سلطة التشريع والرقابة بهذه الفترة مجلس منتخب "عكس مجلس الثورة السابق" سمي المجلس الشعبي الوطني.

إلا أنّ نظام الحزب الواحد وفي ظل التغيرات الدولية والداخلية ، وانتشار قيم الديمقراطية والتعددية لم يعد قادرًا على تسيير شؤون البلاد لوحده ، ما دفع به لفتح المجال السياسي من خلال السماح بإنشاء أحزاب سياسية ، بعد وضع دستور جديد سنة 1989

كرّس ودعم قيم الديمقراطية والتعددية ، وعلى إثر هذا الدستور تم انتخاب أول سلطة تشريعية في ظل تعددية سياسية سُميت بهذا الدستور المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني : المجلس الشعبي الوطني بعد تبني التعددية السياسية :

بعد أحداث أكتوبر ووضع دستور 1989 الذي جاء كنتيجة مباشرة لها تم إقرار التعددية السياسية لأول مرة ، ومنح حق إنشاء جمعيات ذات طابع سياسي¹ ، أو الأحزاب والتخلي عن نظام الحزب الواحد المسيطر، مع الاستمرار بتبني خيار وحدة الغرفة على مستوى البرلمان الجزائري لكن الجديد كان في تشكيلة هذه الغرفة ، وكذا تبني مبدأ الفصل بين السلطات حيث أخذت السلطة التشريعية عكس دستور 1976 وصف السلطة المستقلة نتيجة للتخلي عن خيار وحدة السلطة نظرا للمستجدات التي حتمت التخلي عن هذا الخيار لذا فقد جاء دستور 1989 فيما يخص السلطة التشريعية بالجديد على مستوى تشكيل الغرفة الأولى وكذلك على مستوى اختصاصاتها واستقلاليتها وهذا ما سنتناوله في جزئيتين الأولى نستعرض فيها تشكيلة المجلس الشعبي الوطني وفي جزئية ثانية اختصاصاته.

أولا : تشكيلة المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 :

الجديد الذي جاء به دستور 1989 هو التشكيلة "الفسيفسائية" حسب تعبير الفقه، فقد أدى تبني التعددية السياسية إلى تنويع التوجهات والتيارات السياسية ، حيث يتم اختيار النواب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ، لمدة خمس سنوات غير قابلة للتمديد إلا في حالات الظروف الاستثنائية .

فقد منح دستور 1989 للمواطنين حرية اختيار ممثليهم من قوائم وأحزاب مختلفة من حيث الأفكار والبرامج بتوافر شروط الناخب كالسن والجنسية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية والتسجيل في القوائم الانتخابية².

¹ - تنص المادة 95 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الجريدة الرسمية رقم 9 المؤرخة في

1989/3/1 على " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام والمباشر والسري "

² - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر، 2012، ص111.

ونتيجة لإقرار التعددية الحزبية فإن الترشح أصبح حُرّاً ولم يعد مقصوراً على أعضاء الحزب الواحد والمرشحين من قيادته كما كان دستور 1976، مع تقييد المترشحين للعضوية بشروط قانونية كضمانة للاستقلالية ، وأستثنى بعض الفئات من حق الترشح في دائرة اختصاصهم ، قصد تجنب استغلال نفوذ مناصبهم خلال العملية الانتخابية مثل القضاة وأعضاء الجيش وموظفو أسلاك الأمن ومحاسبو أموال الولاية.

أما طريقة الاقتراع فبعد تعديل قانون الانتخابات أصبح نمط الاقتراع على أساس الاسم الواحد بالأغلبية في دورتين ، حيث لا تمثل الدائرة الانتخابية الواحدة إلا بنائب واحد من القائمة المقترحة عليه ويشترط لفوز المترشح أن يفوز بالأغلبية المطلقة¹.

ثانيا : اختصاصات المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989 :

لم يختلف دستور 1989 عن سابقه فيما يتعلق بالاختصاصات المخولة للبرلمان فقد أوكلت له صلاحيات تشريعية و أخرى رقابية ، لكن ما يُحسب لهذا المجلس في ظل التنظيم الذي جاء به دستور 1989 فيما يخص الصلاحيات ، هو نوع من الاستقلالية التي تبرز في تبني مبدأ الفصل بين السلطات ، واستقلال أكبر للسلطة التشريعية وكذا تبني التعددية السياسية وتنوع التوجهات والتيارات ، ما يُضفي على المجلس نوع من الحيوية والتباين في الآراء عكس ماكان سابقاً فوجود تيار وتوجه واحد كان يعطل ممارسة هذه الصلاحيات ، فلا يمكن أن تكون صلاحياته فعالة في هذه الظروف وفقا لمقولة "مونتسيكيو" "السلطة تحد السلطة" وهذا ما يبرز خصوصاً في ممارسة الاختصاصات الرقابية على عمل الحكومة.

فقد نصّت المادة 121من دستور 1989 على إمكانية فتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، التي يمكن أن تتوج بإصدار لائحة من المجلس الشعبي الوطني يبلغها رئيسه إلى رئيس الجمهورية².

¹ - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص113.114.

² - أنظر المادة 121من دستور 1989السالف الذكر.

كما منحت للمجلس الشعبي الوطني صلاحية مراقبة إبرام المعاهدات واشتراط موافقته عليها صراحة ، خاصة ما تعلق باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة¹ ، كما مكن دستور 1989 نواب المجلس الشعبي الوطني من حق توجيه أسئلة شفوية أو كتابية ، وكذلك حق استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة.

أما ما يتعلق بمجال التشريع فلم يختلف دستور 1989 في تنظيمه لممارسة هذا المجال كثيرا عن دستور 1976، حيث منح حق اقتراح القوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب (20 نائبا) ، وقد تم حصر مجالات التشريع الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني في مجالات محدّدة ، إلا أن تطبيق هذا الدستور وما جاء به لم يتم حيث تم إلغاء المسار الانتخابي لانتخابات 26 ديسمبر 1991².

وألغيت نتائج الانتخابات بطلب من بعض المنظمات والأحزاب السياسية حيث اعتبرها البعض تمس بمبادئ الديمقراطية الحقيقية ، بعودة سيطرة حزب واحد على مقاليد السلطة ومساسها بمبدأ التداول على السلطة، وتسبب بأزمة سياسية تبعتها أزمة أمنية عصبية.

المطلب الثاني : مجلس الأمة :

تم تأسيس مجلس الأمة بموجب دستور 1996 كنتيجة للثغرات التي ميّزت السلطة التشريعية وضعف استقلاليتها عن السلطة التنفيذية ، حيث أدت بالبلاد لأتون فوضى سياسية وأمنية بسبب فراغ دستوري أدخل البلاد في عشرية سوداء ، ولتجنّب تكرار مثل هذا الفراغ الدستوري والفوضى التي نتجت عنه تم استحداث غرفة ثانية على مستوى السلطة التشريعية ، أسماها المؤسس الدستوري "مجلس الأمة" ، هذه النشأة استندت على مبررات

¹ - أنظر المادة 122 من دستور 1989 السالف الذكر.

² - من نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية حصدت الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة 188 مقعدًا من إجمالي 340 مقعدا ، وانتقل 181 مرشحا من الحزب للدور الثاني ، وكانت التوقعات تشير إلى فوز واسع كذلك في الدور الثاني 35 وحصلت جبهة القوى الاشتراكية على 25 مقعدا في المرتبة الثانية ، أما جبهة التحرير الوطني فكانت نتيجتها عكس التوقعات بحصولها على 16 مقعدًا فقط .

كثيرة مثل باقي التشريعات المقارنة ، وسنتناول في هذا المطلب ثلاث فروع نستعرض في الفرع الأول المبررات السياسية لإنشاء مجلس الأمة وفي فرع ثاني المبررات القانونية ، في حيث نخصص الفرع الثالث للمبررات التقنية.

الفرع الأول : الخلفيات السياسية لاستحداث مجلس الأمة :

أحاطت بإنشاء مجلس الأمة ظروف سياسية معقدة ، كانت سبباً مباشراً لاستحداث مجلس الأمة ، لمواجهة إمكانية حدوث ظروف مشابهة وأخذها المؤسس الدستوري كمبررات لاستحداث غرفة ثانية.

أولاً : تنظيم أول انتخابات تشريعية تعددية :

بعد فتح المجال السياسي لإنشاء أحزاب سياسية وظهور الكثير منها على الساحة السياسية الوطنية عقب دستور 1989 ، حدث إجماع على ضرورة إجراء انتخابات تشريعية تعطي الفرصة للمواطنين كي ينتخبوا ويقرروا مصير الأمة وتأكيداً لهذه الحقيقة أعلن رئيس الجمهورية أن يوم 26 ديسمبر 1991 سيكون يوماً لإجراء الانتخابات التشريعية، ووعد بتوفير كل الظروف والشروط الضرورية من أجل السير العادي للانتخابات كما ألتزم بالتعاون مع أي حزب يفوز في الانتخابات مهما كان لونه السياسي¹.

دخلت كل التشكيلات السياسية في البلاد منفردة إلى هذه الانتخابات ، كما قاطعت هذه الانتخابات بعض القوى السياسية ، مثل حزب الطليعة الاشتراكي وحزب العمال ، وقد يكون سبب ذلك هو حجمها الصغير وضعف قواعدها الاجتماعية والفكرية ، أما باقي الأحزاب فأعربت عن مشاركتها في الانتخابات باستثناء حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة الذي لم يعلن مشاركته إلا بعد انطلاق الحملة الانتخابية ، أي بتاريخ 14 ديسمبر 1991 و الحملة الانتخابية كانت قد انطلقت بتاريخ 5 ديسمبر 1991².

¹ - حسين بورادة ، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1992 ، مذكرة ماجستير ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1993 ، ص128.

² - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص126.

ووصفت أجواء الحملة الانتخابية بالحماسية والجو الديمقراطي ، في ظل تعددية سياسية لم يألفها المواطن منذ الاستقلال حيث كانت الحملات تمرُّ في جو من الرتابة والروتين المتكرر في ظل شعارات الحزب الواحد ، وبذلك كانت أول انتخابات تشريعية تعددية في ظل اختلاف وتباين في المترشحين والبرامج السياسية.

كما تميّزت فترة الحملة بأجواء تنظيمية جيّدة رغم بعض التجاوزات في الخطابات أثناء الحملة الانتخابية من طرف بعض الأحزاب إلا أن الظروف عموماً كانت ممتازة¹. كما مرّت فترة الاقتراع بظروف أمنية وتنظيمية جيدة ، مع غياب توجيه آراء المواطنين مثل ما كان عليه الحال قبل التعددية السياسية وفرض للمرشحين باسم الحزب الواحد ، فكانت بذلك هذه الانتخابات التشريعية بداية طريق نحو مستقبل ديمقراطي واعد.

ثانياً : الفوز الواسع لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل :

أسفرت نتائج هذه الانتخابات التشريعية عن فوز واسع لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل في الدور الأول ، حيث تحصّل الحزب على 188 مقعداً من أصل 340 مقعداً بالمجلس الشعبي الوطني ، وبقي 198 مقعداً كان من المفروض أن تكون موضوع

للتنافس في الدور الثاني منها 181 مرشحاً من حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ² وحصل

¹ - جرت الانتخابات في جو قوامه التحدي الصريح من الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة للسلطة ، حيث كان مناظروها حاضرين بقوة في مكاتب التصويت وعملوا على التأثير على الناخب مقابل غياب تام لممثلي الأحزاب الأخرى ، خاصة فيما عرف بالبلديات الإسلامية التي سيرها حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ ، حيث سخّرت إمكانات هذه البلديات لفائدة الحزب إضافة لسلاح فعّال آخر وهو المساجد حيث استعملت للدعاية السياسية والدعوى لإسقاط النظام بجميع الوسائل. حول ذلك أنظر: صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009 ، ص156.

² - أثار هذا الفوز الساحق لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة مخاوف الأحزاب والسلطة في نفس الوقت ، في ظل تصريحات نارية من قيادات حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة حيث صرّح أحد قيادات الحزب أن الجبهة الإسلامية لا

على المرتبة الثانية في هذه الانتخابات التشريعية حزب جبهة القوى الاشتراكية ب 25 مقعداً وانتقل 19 مرشحاً للدور الثاني¹.

أما المفاجئة فكانت بالنسبة لحزب جبهة التحرير الوطني ، بحصوله على 16 مقعداً وذلك رغم قيام السلطة بمراوغة بعد إظهار نتائج الانتخابات المحلية لفوز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة ، من خلال تغيير النمط الانتخابي لإحداث نوع من التوازن بين الأحزاب السياسية ورغم ذلك تحصّل حزب جبهة التحرير الوطني على 16 مقعد فقط.

وقد أحدثت هذه النتائج ردود فعل كبيرة من طرف العديد من الأحزاب السياسية تمركزت أساساً في التخوّف من الجبهة الإسلامية واعتبارها تسعى للوصول إلى السلطة بطرق ديمقراطية وفي نيتها القضاء على هذه الديمقراطية ، خاصة بعد وصف بعض قادة الجبهة الإسلامية للإنقاذ بعد فوزها في الدور الأول أن هذا الفوز بمثابة فتح مكة، واعتبرت جبهة القوى الاشتراكية وصول "الأصوليين" إلى الحكم حسب تعبيرها ، سيحوّل الجزائر إلى إيران ثانية في الوطن العربي ورغم أن معظم التشكيلات السياسية كانت رافضة لهذه النتائج كانت هناك بالمقابل أحزاب مرحّبة ومرتاحة لهذه النتائج كحزب النهضة وحزب حركة حماس².

ثالثاً : حل المجلس الشعبي الوطني :

قام رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد(رحمه الله) بحل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4 جانفي 1992 أي قبل استقالته ب 7 أيام.

هذا الحل الذي لا يكون إلا في الحالات الاستثنائية للتحكم في الخلاف الذي ينشب

تذهب إلى الانتخابات إمرة واحدة ما خلق مخاوف حول مستقبل الديمقراطية الفتية ، وما يدعم هذا حسب رأي البعض أن الجبهة الإسلامية كانت رافضة للانتخابات كوسيلة للوصول إلى السلطة ، ودليل ذلك دخولها المتأخر للانتخابات التشريعية أي بعد انطلاق الحملة الانتخابية ب7 أيام .

¹ - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص154.

² - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص127.

عادة بين الحكومة والسلطة التشريعية في ظل الأنظمة النيابية ، وقد نصّت على هذا الحق المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1989 ، التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية لحل المجلس النيابي وجعلته اختصاصًا شخصيًا له غير قابل للتفويض وضمن شروط. فقد نصّت المادة 120 من دستور 1989 على حق رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني ، لكن ضمن شرطين هما الاستشارة الإجبارية لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة ، وحتى إن كانت هذه الاستشارة غير مُلزِمة لرئيس الجمهورية من حيث التقيّد برأي رئيس المجلس ورئيس الحكومة ، إلا أنها تبقى شرطًا ولو شكليًا لحل المجلس المنتخب¹ ، ويتبع هذا الحل إجراء انتخابات مسبقة خلال ثلاث أشهر من إعلان حل المجلس الشعبي الوطني.

وبمقارنة بسيطة مع المشرع الفرنسي نجد أن هذه الشروط غير فعّالة لطول فترة إجراء الانتخابات ، فالمؤسس الدستوري الفرنسي بالمادة 12 من دستور 1958 نص على وجوب إجراء انتخابات في حالة حل الجمعية الوطنية على ألا تتجاوز فترة 40 يومًا وبعد استشارة رئيس الحكومة ورئيسي غرفتي البرلمان ، مع عدم إمكانية حل الجمعية الوطنية مرّة ثانية من جديد خلال العام الذي يلي الانتخابات المسبقة².

أما ما يتعلق بإمكانية استمرار قيام النواب بأداء مهامهم لتسيير الأعمال ، كي لا يحصل فراغ مؤسّساتي فإن من الصواب استمرار قيامهم بمهامهم لحين انتخاب مجلس جديد لتجنّب حدوث أسباب طارئة مع استمرار الحكومة في أداء مهامها أثناء الحل³. وهذا مالم يحدث بالنسبة للجزائر ما أنجرّ عنه فراغ مؤسّساتي دستوري دفع بالبلاد إلى فترة انتقالية طالت مدّتها ، وتقلد فيها تسيير شؤون البلاد هيئات غير دستورية.

¹ - أنظر المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1989 السالف الذكر.

² - أنظر المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر.

³ - سعيد بوالشعير ، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية 11-01-1992 ، مجلة إدارة ، المجلد 2 ، عدد 2 المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر ، 1992 ، ص 13.

لكن المادة 84 من الدستور الجزائري لسنة 1989 قد نصّت على أن حل المجلس الشعبي الوطني يفقد رئيسه حق تولي رئاسة الدولة لمدة 45 يوم ، و يمكن القول أن الالتجاء إلى هذه الوسيلة وما تبعها من استقالة لرئيس الجمهورية كان غير دستوري ، على اعتبار انه سيؤدي حتمًا إلى فراغ مؤسّساتي ويتجلّى بوضوح عدم شرعية حل المجلس الشعبي الوطني يوم 4 جانفي 1992، لعدم صدوره في الجريدة الرسمية¹.

وبذلك يصبح هذا الحل وسيلة لإحداث أزمة وليس لحلّها ، وهذا ما وقع فعلاً بحل المجلس الشعبي الوطني ، وحدث فراغ دستوري خاصّة وأن رئيس المجلس الشعبي الوطني لم يُستشر عند حلّه كما ينص الدستور، وكان بإمكان المجلس الدستوري وعملاً بأحكام المادة 153² من دستور 1989 ، رفض حل المجلس الشعبي الوطني واعتباره غير دستوري لجمع رئيس الجمهورية بين حالتها إجراء انتخابات مسبقة أو حل المجلس الشعبي الوطني، كون المادة 120 جاءت بلفظ " أو " أي إما حل المجلس الشعبي الوطني وإما إجراء انتخابات مسبقة ، ما يُفهم منه عدم إمكانية الجمع بين حل المجلس وإجراء انتخابات ولو كان كذلك لورد لفظ " و " في الفقرة الأولى.

حيث نصّت المادة 120 على " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها " أي أن يختار أحد الحالتين وبذلك يكون قرار رئيس الجمهورية غير دستوري وكان بإمكان المجلس الدستوري الحكم بعدم دستورية قرار الحل³.

رابعاً : استقالة رئيس الجمهورية :

ظهر رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد(رحمه الله) على شاشة التلفزيون على الساعة الثامنة مساءً يوم 10 جانفي 1992 ، وأعلن استقالته من منصب رئيس الجمهورية

¹ - فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، ج 1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2003 ، ص103.

² - تنص المادة 153 ف1 من الدستور الجزائري لسنة 1989 السالف الذكر على أن "يؤسس مجلس دستوري يسهّر على احترام الدستور..".

³ - أنظر نص المادة 120 من الدستور الجزائري لسنة 1989 السالف الذكر.

قائلا: "ولهذا أخواتي إخواني المواطنين أتنازل عن مهامي كرئيس للجمهورية ابتداءً من اليوم واطلب من الفرد والجميع ، أن يعتبر هذا القرار بمثابة تضحية مني للمصلحة العليا للأمة"¹.
وقبل الخوض في دستورية استقالة رئيس الجمهورية ، تجدر الإشارة أن الرسالة الموجهة من قبل رئيس الجمهورية إلى المواطنين أمام المجلس الدستوري بتاريخ 11 جانفي 1992 لم يُستعمل فيها مصطلح " الاستقالة " بل عبّر الرئيس بمصطلح "أُعلن انسحابي"².
وعدم تضمّن رسالة الاستقالة لمصطلح الاستقالة أثار خلاف في الآراء حول ما إذا كانت استقالة فعلاً أم إقالة ، فرأى البعض أن الرئيس الشاذلي بن جديد قد أرغم على الاستقالة ولم يغادر السلطة بمحض إرادته ، نتيجة لضغوط مورست عليه وأن هذه الاستقالة كانت الحل المناسب والوحيد لتلبية رغبة السلطات العسكرية في توقيف المسار الانتخابي³.
في حين ذهب البعض الى أن سبب عدم استعمال مصطلح استقالة يعود لكبرياء وأنفة رئيس الجمهورية ، حتى لا تُمسّ مكانته مثلما فعل "ديغول" في 28 ابريل 1969، وإن كانت أسباب التّخلي وأهدافها في الحالتين غير قابلة للمقارنة ، خاصة انه توجد سابقة من هذا القبيل في النظم السياسية المعاصرة خاصة النظام الفرنسي 41 بدءاً من استقالة "ماكماهون" سنة 1879 إلى استقالة ديغول⁴.

لكن الجدل ثار حول مدى دستورية استقالة رئيس الجمهورية فبالرجوع لنص المادة 84 من دستور 1989⁵ ، نجد أنها لم تربط حالة استقالة الرئيس بحالة حل المجلس الشعبي الوطني بل ربطت الحل بوفات رئيس الجمهورية ، كما تناولت الاستقالة الوجوبية في حالة المرض الخطير والمزمن بإثبات حدوث المانع.

¹ - أحمد بلودنين ، النظم السياسية في الجزائر وتضخّم اللجان الوطنية للإصلاح ، رسالة من أجل الحصول على شهادة

الدكتوراه في القانون العام ، جامعة بن يوسف بن خدة ، كلية الحقوق ، الجزائر، 2007، ص6.

² - حيث جاءت في الفقرة الأخيرة وما قبلها من نص رسالة الاستقالة ما يلي " ووعياً مني لمسؤولياتي في هذا الظرف التاريخي الذي يجتازه وطننا فإنني أعتبر أن الحل الوحيد للأزمة الحالية يكمن في ضرورة انسحابي من الساحة السياسية..".

³ - أحمد بلودنين ، المرجع السابق ، ص19.

⁴ - سعيد بوالشعير ، المرجع السابق ، ص9.

⁵ - أنظر المادة 84 من الدستور الجزائري لسنة 1989 السالف الذكر.

فالمؤسس الدستوري لم يشر أو يفترض أو يتنبأ بحالة الاستقالة المقترنة بحل المجلس الشعبي الوطني ، ما يثير التساؤل حول سبب عدم رفض المجلس الدستوري لهذه الاستقالة خاصة أن الحكمة والعقلانية تقتضي أنه مادامت الحالات محدّدة على سبيل الحصر في المادة 84 من الدستور ، فإنه ينبغي رفض الاستقالة حفاظاً على عدم انهيار مؤسسات الدولة الجزائرية¹.

وعدم نص المؤسس الدستوري على اجتماع حالتي الاستقالة وحل المجلس الشعبي الوطني يعود لصعوبة تحقيقها ، إذا لم نقل استحالة تصور قيام هذه الحالة لدى واضعي الدستور، وهذا معناه رفضها سواء في الظروف العادية أو غير العادية ، فاجتماع الاستقالة وحل المجلس الشعبي الوطني يتجافى مع روح الدستور لأسباب عديدة منها :

- أنها تأتي في وقت يصعب فيه ضمان استمرار العمل بالدستور بصفة كليّة إلا إذا كان المقصود إحداث أزمة دستورية ، وهذا يتنافى مع نص الاستقالة التي كان مفادها أن تخلي الرئيس عن منصب رئيس الجمهورية هو استجابة لمصالح البلاد.
- أنها تتنافى مع أبسط الواجبات الدستورية الملقاة على رئيس الجمهورية لحساسية منصبه.
- أنها تعتبر تهريباً من المسؤولية حيث يستوجب في الأنظمة الديمقراطية تكييفها على أنها خيانة الأمانة حتى لا نقول خيانة عظمى².

ومما يستبعد إجراء انتخابات رئاسية مسبقة هو الواقع السياسي المتشنج إلى أقصى الحدود والوضع الأمني العصيب جدا ، فالوضع متأزم على جميع الأصعدة والحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية في الدور الأول لم يحل قضائياً ، والنتيجة أنه لا يمكن إجراء انتخابات

¹- فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2006 ص 27.

²- سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية 1992/1/11 ، المرجع السابق ، ص10.

رئاسية في ظرف 45 يوما من تاريخ شغور منصب رئيس الجمهورية حسب نص المادة 84 من دستور 1989 كما أن المسار الانتخابي لم يوقف بعد¹.

لذا فاستقالة رئيس الجمهورية كانت إعلان لأيام فوضى ستَمُرُّ بها البلاد وهذا فعلا ما حدث ، ومن هنا كان على المجلس الدستوري وعملا بأحكام المادة 153 ف1 من دستور 1989 القاضية بـ " يؤسس مجلس دستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور " رفض استقالة الرئيس ، على اعتبار أن هذا من حقه ومطابق لروح المادة 153 وذلك من أجل مواجهة المخاطر المحدقة التي تحيط به².

خامسا : حدوث أزمة سياسية بسبب الفراغ الدستوري :

قام رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد(رحمه الله) بحل المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 4 جانفي 1992 وتبعه بتاريخ 11جانفي 1992 بإطالة على شاشات التلفزيون يعلن من خلالها عن انسحابه وتنازله عن مهامه ، وبذلك وقع فراغ دستوري وخلاف حول من سيتقلد تسيير أمور الدولة ، علما أن دستور 1989 ينص بمادته 84على أنه في حالة وفاة رئيس الجمهورية يسيّر أمور الدولة لمدة 45 يوم رئيس المجلس الشعبي الوطني ، والإشكال أن المجلس الشعبي الوطني قد حُلَّ من طرف رئيس الجمهورية قبل استقالته وبالتالي لم يعد لرئيس المجلس الشعبي الوطني حق تقلد منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة.

والأصل أن المؤسس الدستوري قد احتاط لاجتماع حالتي وفاة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني ، بنصّه على تقلد رئيس المجلس الدستوري منصب رئيس الدولة وتسيير شؤون الدولة لمدة 45 يوم تجرى خلالها انتخابات مسبقة.

¹ عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري- تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية ، مراجعات تاريخية سياسية قانونية- ، دارالهدى عين مليلة ، الجزائر، 2008، ص88.

² سعيد بوالشعير، المرجع السابق ، ص17.

لكن بالرجوع لنص المادة نجد أن الدستور نص على اجتماع حالتي وفاة الرئيس وحل المجلس الشعبي الوطني وليس استقالة الرئيس وحل المجلس الشعبي الوطني كون الدستور لم ينص على حق الاستقالة وبالتالي وقع فراغ في النص الدستوري.

ما دفع بالمجلس الدستوري في بيانه بتاريخ 11 جانفي 1992 للإشارة إلى افتقاره إلى أحكام دستورية تُعالج حالة الشغور المزدوج للمؤسستين رئاسة الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني عن طريق الاستقالة ، والحكم أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 84 من دستور 1989 لم يعالج هذه الحالة نظرا لكونها مستبعدة التحقق ، إن لم نقل مستحيلة واقتصار المادة على حالات ثلاث هي مرض الرئيس ، وفاته ، اقتران الوفاة بحل المجلس الشعبي الوطني¹.

وعلى اعتبار المجلس الدستوري هو حامي الدستور عموماً والمؤسسات الدستورية خصوصا كان عليه لتجنب فراغ دستوري أن يلجأ إلى حالة القياس ويعتمد على حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني ، ويتوسع في تفسير وتأويل النقاش ويجتهد ويوسع نطاق الحالات التي تضمنتها المادة 84 من الدستور، عن طريق القياس ويعيّن رئيس المجلس الدستوري باعتباره الرجل الثالث بالدولة و يتراأس الدولة لمدة زمنية أقصاها 45 يوما ، إلا أن الواقع السياسي المتشجج لم يدع سبيلاً للأخذ بهذه الفرضية وادخل البلاد في فراغ دستوري تقلدت فيه الحكم هيئات غير دستورية تمثلت في المجلس الأعلى للدولة².

سادسا : حدوث أزمة أمنية :

تولّد عن حالة الفراغ الدستوري شغور للسلطة ودخول الجزائر في أزمة أمنية لكن هذا كان مجرد بداية ، لسلسلة من الأحداث السياسية و الأمنية التي عصفت بالبلاد.

¹ - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص133.

² - عبد الله بوقفة ، المرجع السابق ، ص276-277.

فعقب وقف المسار الانتخابي أعلنت حالة الحصار وبدأت الاعتقالات لأعضاء الحزب المنحل¹.

بالمقابل باشر مناضلي الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحلة في عمليات تكوين عسكري و تدريبات على القتال و احتلت الشوارع بالمظاهرات و الاعتصامات ، و نداءات لإسقاط النظام القائم بالإضافة إلى خطاب سياسي يصور الجميع بأنهم متآمرون ويسعون إلى الكيد بها².

ومنذ ترسيم حل الجبهة الإسلامية للإنقاذ و أخبار العنف تصنع الحدث فما من يوم إلا و تطلعنا صفحات الجرائد الوطنية ، بأخبار القتل و الاختطاف و الاعتداء التي كان ضحاياها مواطنين بسطاء أو قوات أمن و جيش³.

و انتشرت عدة مصطلحات جديدة روّجت لها وسائل الإعلام الوطنية و الدولية و منظمات حقوق الإنسان منها مصطلح "الإستئصال"، ما وُلد نظرية "من يقتل من" التي روّجت لها القنوات التلفزيونية الأجنبية ، ومرت البلاد بعشرية سوداء أدخلت البلاد في عزلة دولية وخسائر اقتصادية وبشرية.

سابعا : إنشاء المجلس الأعلى للدولة وتبعية السلطة التشريعية له :

استمرت البلاد تُسيّر من طرف هيئة لم ينص عليها الدستور ولم تأت نتيجة لانتخابات عرفت بالمجلس الأعلى للدولة ، اضطلع بتسيير شؤون البلاد بمساعدة الحكومة والمجلس الاستشاري الوطني في ظل عدم استقرار سياسي ، كل هذه المعطيات كانت دافعا لنشأة مجلس الأمة من أجل ضمان الاستقرار المؤسساتي وتجنب تكرار حالة الفراغ⁴.

¹ - محمد بوضياف ، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه بقسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 2008 ، ص146.

² - عمر فرحاتي ، إشكالية الديمقراطية في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، الجزائر، 1992، ص118.

³ - المرجع نفسه ، ص119.

⁴ - مقران آيت العربي ، نظرة على مجلس الأمة نهاية العهدة الأولى ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، منشورات مجلس الأمة ، الجزائر، 2003 ، ص64.

فبمجرد حدوث فراغ دستوري ، تقلد تسيير الدولة المجلس الأعلى للدولة نص على إنشائه اجتماع للمجلس الأعلى للأمن بعد استشارة المجلس الدستوري ورئيس الحكومة ورئيس المحكمة العليا ، هذه الهيئة طبقاً للإعلان الذي نشره المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14/01/1992 المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، تمارس كل السلطات والصلاحيات التي يخولها الدستور لرئيس الجمهورية وبهذا أصبحت السلطة التنفيذية من اختصاصات هذا المجلس أما عن السلطة التشريعية وهي محل دراستنا فقد عرفت نموذجين تميزا بالتبعية وعدم الاستقلالية ، هما المجلس الوطني الاستشاري والمجلس الوطني الانتقالي مارسا اختصاصات تشريعية شكلية تحت توجيهه المباشر للمجلس الأعلى للدولة ، وسنتناول النموذجين من حيث تشكيلهما واختصاصاتهما في جزئيتين¹.

أ- المجلس الوطني الاستشاري :

أنشئ المجلس الوطني الاستشاري بموجب المرسوم الرئاسي 16/92 المؤرخ في 21 أبريل 1992 للتخفيف من وطأة المسؤولية على المجلس الأعلى للدولة وسد الفراغ الذي عرفته الدولة على مستوى السلطة التشريعية ، وإن كانت صلاحياته استشارية وشكلية باعتباره امتداداً للمجلس الأعلى للدولة يقوم بمساعدته بمهامه ويعمل تحت سلطته².

1 تشكيل المجلس الوطني الاستشاري :

يتكوّن المجلس الوطني الاستشاري من 60 عضواً متمتعين ببعض الحقوق مثل التعويضات³، والتكفل بهم إلا أنهم لا يتمتعون بالحصانة البرلمانية كقواب⁴ ما يُدعم الرأي الذي يرى أن المجلس الاستشاري كان مجرد واجهة لتمير القوانين.

¹ - فتاح شباح ، المرجع السابق ، ص 131-132.

² - فلم يكن أعضاء المجلس الوطني الاستشاري يتلقون راتباً مقابل صفة العضوية ، وإنما مجرد نظام تعويض كمصاريف النقل ، وعدم تقاضي أجر من طرف أعضاء هذه الهيئة يعتبر سابقة لم يعرفها نظام البرلمان في الجزائر.

³ - إسماعيل مرزوق ، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 9 ، الجزائر، 2005 ، ص 104-105.

⁴ - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق، ص 151..

ويتم تعيين هؤلاء الأعضاء بكيفية تضمن التمثيل الموضوعي والمتوازن لمجمل القوى الإجتماعية بمختلف حساسياتها وتنوعها ، مع توافر شروط كالجنسية الجزائرية وشرط الانتماء إلى عالم الشغل والاقتصاد والتربية ، والشباب والثقافة وعلوم الدين وحركة الجمعيات وأن يكونوا من بين من تؤهلهم تجربتهم تقديم مساهمة بناءة في أعمال الهيئة ، وألا يكون مرتبط بأي مسؤولية نظامية في حزب سياسي أو جمعية أو تجمع تحت لواء حزب سياسي أو على علاقة به، ويحرم من العضوية كل من كان له سلوك مخالف لمصالح حرب التحرير الوطنية .

فكان هدف الدولة إيجاد أعضاء على مستوى الهيئة التشريعية يمثلون مختلف القوى الاجتماعية¹ ، لتحقيق نوع من التوافق وحفاظاً على مصداقية التمثيل.

2 - صلاحيات المجلس الوطني الاستشاري :

لخصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي 258/92 اختصاصات المجلس الوطني الاستشاري على وجه التحديد في أن " يشارك المجلس المكلف بمساعدة المجلس الأعلى للدولة.....وتحت سلطته مشاركة استشارية في كل دراسة وتحليل وتقويم للمسائل التابعة لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة ويقدم أي اقتراح يساعد على استمرارية الدولة.....".

فيبرز من خلال المادة أن المجلس الوطني الاستشاري ، أوكلت له مهام استشارية وتشريعية تحت سلطة المجلس الأعلى للدولة فأراه غير ملزمة فيما يصدره ، وبإمكانه إصدار مجرد توصيات للمجلس الأعلى للدولة².

فلمجلس صلاحية دراسة القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي التي يمكن أن يعرضها عليه المجلس الأعلى للدولة ، وتقديم آراء وتوصيات على شكل تقارير لكل مسألة ذات مصلحة أو بعد وطنيين ، بناءا على إخطار من المجلس الأعلى للدولة ومن هنا يمكن أن نميّز بين صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني من ناحيتين الأولى

¹ - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص151.

² - صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص160-161.

صلاحيات شبه تشريعية ، على أساس أنه يدرس المسائل ذات الطابع التشريعي و الثانية صلاحية دراسة وتحليل المسائل ذات الطابع الوطني ، وهذا يحمل في طياته الصفة الاستشارية للمجلس دون أن يتمتع بسلطة القرار فدوره تبعي خاضع لسلطة المجلس الأعلى للدولة ، وهو ما يستنتج من عبارة " تحت سلطته "1، وبذلك لم يتمتع بأي صلاحية رقابية ونستنتج مما سبق أن المجلس الاستشاري الوطني يمارس وظيفة استشارية وتشريعية تحت سلطة المجلس الأعلى للدولة ، لا ترقى لأن تُضفي عليه صفة المجلس التشريعي المستقل باختصاصاته ، بل يعكس فقط الرغبة في ملئ الفراغ الناتج عن حل المجلس الشعبي الوطني ، لكنه في واقع الأمر بعيد عن مهمته فليس بإمكانه المبادرة من تلقاء نفسه في عرض قضايا ذات طابع تشريعي ، ولا تعرض عليه بالضرورة المراسيم ذات الطابع التشريعي فهو إذا مجرد هيئة مساعدة مجردة من كل سلطة رقابية على أعمال الحكومة².

ب- المجلس الوطني الإنتقالي :

جاء هذا المجلس نتيجة لرغبة السلطة وبعض الأحزاب السياسية والمنظمات الوطنية حيث تم الاتفاق على مرحلة انتقالية ، بعد عقد " ندوة الوفاق الوطني" وتم تحديد ثلاث سنوات كحد أقصى لهذه الفترة ، وكذلك تم تحديد هيئات المرحلة الانتقالية في المادة 4 من المرسوم الرئاسي 94/40 ومن بينها المجلس الوطني الإنتقالي كسلطة تشريعية³.

1 - تشكيل المجلس الوطني الانتقالي :

نصت أرضية الوفاق الوطني على إنشاء مجلس وطني انتقالي ، يتشكّل من 200 عضواً معيناً من طرف الدولة لمدة ثلاث سنوات وهي مدة المرحلة الانتقالية ، وضم في البداية 178 عضواً ممثلين عن الدولة والأحزاب السياسية والقوى الاقتصادية والاجتماعية⁴.

¹ - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص154.

² - محمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص169.

³ - أنظر المادة 4 مرسوم رئاسي 40/94 المؤرخ في 29 جانفي 1994 المتضمن أرضية الوفاق الوطني ، جريدة رسمية عدد 9.

⁴ - إسماعيل مرزوق ، المرجع السابق ، ص105.

واشترط أن يُخصص 15% من عدد المقاعد الإجمالي أي 30 مقعدا لممثلي هيئات الدولة ، أما الباقي أي 170 مقعدًا توزع بين ممثلي القوى الاقتصادية والاجتماعية من جهة وممثلي الأحزاب السياسية من جهة أخرى ، وبحصص متساوية حسب اتفاق مشترك بين الدولة وهذه التشكيلات ، وعلى هذا الأساس يتقلد نواب المجلس مهامهم بموجب مرسوم لمدة المرحلة الانتقالية كلها¹ ، أما بالنسبة للشروط المتعلقة بالعضوية فتتمثل في :

1. بلوغ 25 سنة كاملة مع التمتع بالجنسية الجزائرية والحقوق المدنية.

2. عدم التعرض لعقوبة بدنية أو مخلة بالشرف.

3. عدم القيام بأي تصرف مضاد للوطن أثناء الحرب التحريرية.

على أن يتقلد الأعضاء مهامهم في أجل لا يتعدى 3 أشهر ابتداء من تاريخ نشر أرضية الوفاق الوطني في الجريدة الرسمية ، أي منذ 31 جانفي 1994 ، ويتمتع أعضاء المجلس الوطني الانتقالي عكس أعضاء المجلس الوطني الاستشاري بالحصانة البرلمانية إذ لا يمكن أن يتعرض عضو المجلس الوطني الانتقالي للمتابعة أو التوقيف أو لدعوى مدنية أو جنائية ولا لأي شكل من أشكال الضغط².

ومع انتهاء عهدة المجلس الأعلى للدولة في جانفي 1994 تم تنصيب المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 18 ماي 1994³.

3 -صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي :

لم يختلف كثيرا المجلس الوطني الانتقالي عن المجلس الوطني الاستشاري ، من حيث استقلاليته في ممارسة صلاحياته فقد تميزت صلاحياته التشريعية بحصرها في مجال

¹ - صالح بلحاج ، السلطة التشريعية - الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري- ، دار قرطبة ، الجزائر، 2006 ص126.

² - وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص155-156.

³ - طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري 1997-2007 ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر، 2008 - 2009 ، ص32.

المبادرة بقوانين تخدم أهداف المرحلة الانتقالية فقط ، أي الاكتفاء بالحد الأدنى فقط¹ ، من طرف ثلث (3/1) الأعضاء بموافقة الحكومة ، ويمارس وظيفة تشريعية بتصويته فقط على مشاريع قوانين تبادر بها الحكومة مع عدم أحقيته في المبادرة بالقوانين ، لكن منح النواب حق اقتراح التعديلات على القوانين شرط تقديمها من قبل عشرة أعضاء على الأقل باستثناء الأوامر المتعلقة بالاتفاقيات الدولية ، فلا يمكن اقتراح تعديلها وفي حالة تقديم اقتراحات التعديل يحق للحكومة الاعتراض عليها إذا كانت تتنافى مع شرط احترام أرضية الوفاق الوطني وحمايتها والتي كُلف بها المجلس الوطني الإنتقالي ، وفي حال التصويت على القوانين والأوامر، يحق لرئيس الدولة طلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه وفي هذه الحالة يتطلب التصويت عليه ثلثي (3/2)² أعضاء المجلس ، ويصدر رئيس الدولة الأمر المصادق عليه في مدة 30يوما³.

وأهم ما قام به المجلس الوطني الانتقالي في فترة تنصيبه ، هو تعديل قانون الأحزاب السياسية وقانون تعميم استعمال اللغة العربية⁴.

إلا أن المجلس مقيد بسبب ضعف آليات الرقابة المتاحة له ، والأكثر من ذلك أنه لا يمكنه إعداد نظامه الداخلي إلا بالتشاور مع الحكومة ، فالدولة الجزائرية في ظل هذه المرحلة كانت مثلها مثل دول العالم الثالث ، لم يحظ البرلمان فيها إلا بدور استثنائي كان أساسا دور استشاري فلم يكن البرلمان كأداة للتعبير متجذرا في الثقافة السياسية آنذاك⁵ ، وقد أنهيت مهام المجلس الوطني الانتقالي يوم 18 ماي 1997 مع إصدار دستور 1996 .

¹ - محمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص169.

² - تنص المادة 118 من دستور 1989السالف الذكر على انه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني إجراء مداولة ثانية تم التصويت عليه ويكون هذا الطلب خلال 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

³ - فتاح شباح ، المرجع السابق ، ص138.

⁴ - محمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص169.

⁵ - طارق عاشور، المرجع السابق ، ص33.

الفرع الثاني : المبررات القانونية لاستحداث مجلس الأمة :

لا تخلو مبررات تبني نظام الغرفتين في الجزائر من مبررات قانونية كمبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق التوازن بينها:

أولاً : منع استبداد الغرفة الأولى :

يفيد تاريخ الفكر الدستوري الكلاسيكي أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتمد أساساً على توزيع الوظائف ، أو تقسيم الاختصاصات بين ثلاث سلطات هي التشريعية والتنفيذية والقضائية إلا أن حركة تقسيم السلطات لم تقتصر على انقسام أساسي واحد ، بل ظهرت له سلسلة من الانقسامات لذا يعتبر نظام الغرفتين حسب الأمين شريط من تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات¹.

فقد ذهب "مونتيسكيو" إلى ضرورة توزيع السلطات بين ثلاث سلطات تنفيذية وتشريعية وقضائية ، إلا أن تطور هذا المبدأ أدى إلى انقسام كل سلطة من هذه السلطات على نفسها فكانت السلطة التنفيذية مقسمة إلى رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة والقضائية إلى قضاء عادي وإداري ، والتشريعية إلى غرفة سفلى وغرفة عليا أو مجلس الأمة وعليه فإن وجود غرفة ثانية إلى جانب الغرفة الأولى من شأنه أن يمنع أي سيطرة من جانب هذه الغرفة عن طريق الأغلبية البرلمانية ، لشدة التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية وإنتاج القانون ورقابة الحكومة² ، فحسب "هيغل" إن تفوق الأغلبية البرلمانية المعبرة مباشرة عن الإرادة الشعبية تكون غالباً مندفعة بحماسة الجماهير " التي لا تعرف كيف تبرز ما تحتاج إليه لأن هذه المعرفة ثمرة علم وتفكير عميق لا يمكن انتظاره من الشعب" أو كما قال روسو (rousseau) "هذه الفئة عمياء لا تعرف غالباً ما تحتاج إليه لأنها من النادر أن تتخيل ما تحتاج إليه"³.

¹ - الأمين شريط ، المرجع السابق ، ص25.

² - خالد بالجيلالي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر، 2010- 2011 ، ص25.

³ - عبد القادر بن هني ، المرجع السابق ، ص22.

وفي هذا السياق يرى الأستاذ "توكفيل" أن استبداد الأكثرية أشد مخاطر الديمقراطية لذلك دعا إلى نبد الطابع المطلق للسيادة الشعبية.

ثانيا : تحقيق التوازن بين السلطات :

إن وجود غرفة ثانية يحقق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، حيث تقوم الغرفة الثانية بامتصاص حدّة مواقف الغرفة الأولى ، التي تغذيها حماسة و اندفاع الأغلبية التي تعبر مباشرة عن الإرادة الشعبية ، ما قد يؤدي إلى تعطيل العمل الحكومي ، و يبرز هذا خاصة في حالة تشكيل حكومة غير منسجمة مع الأغلبية في البرلمان¹.

فوجود غرفة ثانية يشكل عامل للاستقرار المؤسساتي عند نشوء مثل هذه الاختلافات بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، أي بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني. وما يدعّم هذا الدور للغرفة الثانية عدم قابلية الغرفة الثانية للحل في اغلب الأنظمة المقارنة ووضع إجراءات معقدة للحل في حال النص عليها.

و لذلك فطول مدة العهدة و الكفاءات المكونة عادة للغرفة الثانية ، والمتميزة بنوع من الرزانة و الحكمة و بعد النظر بفضل عامل السن والكفاءة ، و تجاوز المنظور الحزبي الضيق يساهم في تفعيل دور السلطة التشريعية عموماً².

إذا فاستحداث غرفة ثانية يمثل ضماناً لمرونة سير عمل الدولة و عدم تعطيل سير مصالح المواطنين و تجنب الصراع بين السلطتين التنفيذية والتشريعية³.

¹-عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة،الجزائر، 2010 ، ص87.

²- إبراهيم بولحية ، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الاوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الثاني، دار هومة ، الجزائر، ص83،84.

³- مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية- النشأة والتطور - ، المرجع السابق ، ص47.

إضافة إلى أن الغرفة الثانية هي حقيقة أداة مهمة لمراقبة السلطة ، في الحالة التي تكون فيها الغرفة الأولى والحكومة من نفس الحزب ، وهكذا تظهر الغرفة الثانية في بعض الأحيان كوسيلة لتعميق الديمقراطية ، و الموازنة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

"فقد عرفت العلاقة فيما بين غرفتي البرلمان و الحكومة تطورا هادئ ، في ظل احترام أحكام الدستور و الآليات المحددة بموجب القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، فخلال مدة ثمانية سنوات عمل في ظل نظام الغرفتين ، وبفضل وجود غرفة ثانية لم يتم اللجوء لأحكام المادة 120 المتعلقة باللجنة متساوية الأعضاء إلا نادرا ، كما لم تعرف العلاقة بين البرلمان و الحكومة أي انسداد أو عدم تفهم بل على العكس ساد نوع من التعاون رغم حساسية بعض الملفات و حرارة النقاش"¹.

الفرع الثالث : المبررات التقنية لاستحداث مجلس الأمة :

يوجد كذلك مبررات تقنية كانت من أبرز أسباب استحداث غرفة ثانية في إطار السعي الدائم لتحسين جودة العمل التشريعي و تناولها في ثلاث جزئيات :

أولا : تحقيق فعالية أفضل للعمل البرلماني :

يحقق استحداث غرفة ثانية عناية أكثر بالنصوص القانونية ، واستبعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض أو قصور و تقليل فعل التأثير السياسي فيها ، فقد اعتبرت الغرفة الثانية مصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الهادفة و المتكيفة مع عناصر المحيط السياسي².

فعمل السلطة التشريعية يتمثل في وضع قواعد عامة دائمة و مستقرة ، فيتوجب عليها أن لا تتسرع فيها فإذا ما حدث ذلك فهنا يتدخل المجلس الآخر، حيث يكون احد المجلسين

¹ - عبد العزيز زيارى ، تجربة حديثة وغنية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد 23 ، الجزائر ، ديسمبر 2005 ، ص 34.

² - سعاد عمير ، النظام القانوني لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 15 ، منشورات مجلس الأمة ، الجزائر ، فيفري 2007 ، ص 23 .

عادة مسئولاً عن مراجعة التشريعات التي يقرها المجلس الأول قبل إصدارها وهو ما يمثل نوعاً من الرقابة بين المجلسين¹ ، وكذا مساهمة الغرفة الثانية في مباشرة الوظائف الرقابية خاصة في حالات الانسجام بين الحكومة و الغرفة الأولى ، وتناقل هذه الأخيرة في ممارسة وظيفتها الرقابية خاصة في الحالات التي يكون فيها تشكيل الحكومة من الأغلبية البرلمانية ما يؤدي إلى ما يسمى "دكتاتورية الأغلبية" ، لذلك فوجود غرفة ثانية حتمية للتخفيف من وطأة انفراد حزب بالسلطة حيث تصبح الأغلبية البرلمانية و الحكومية في نفس الوقت خاضعة لسلطة قرار توجد في القيادات و الهياكل الحزبية خارج مؤسسات الدولة لذا يصبح وجود غرفة ثانية حتمية² ضماناً لفعالية العمل البرلماني.

ثانيا : تنوع التمثيل الشعبي :

اعتبر تنوع التمثيل الشعبي عاملاً أساسياً لاستحداث غرفة ثانية س، قصد تجاوز النقائص و الاختلالات التي تحدثها الانتخابات المباشرة ، التي تعجز عن تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية ومناطق معينة عبر الوطن³.

فمجلس الأمة بانتخاب أعضائه من ممثلي المجالس المحلية للذين لهم احتكاك يومي بالمواطنين في هذه الهيئات المحلية ، و اطلاعهم بأوضاعها يمكنهم من المساهمة بحكم خبرتهم في حل مشاكل المواطنين بصورة أفضل ، و تحقيق مساواة بين ولايات الوطن حيث تمثل كل ولاية بعضوين ، ما يجعل هذا المجلس يعبر عن إرادة المواطنين بالتساوي و تجنب سيطرة الأغلبية على أساس عدد سكان الإقليم ، المعتمدة في انتخاب الغرفة الأولى.

ثالثا : ضمان تمثيل الكفاءات الوطنية :

بما أن المجلس الثاني يختلف تكوينه عن المجلس الأول ، فيشترط في أعضائه بعض الميزات العلمية و الخبرة إضافة إلى عامل السن الذي يكسب أعضاء مجلس الأمة

¹ - خالد بالجيلالي ، المرجع السابق ، ص27.

² - الأمين شريط ، المرجع السابق ، ص28.

³ - المرجع نفسه ، ص28.

نضوج و حكمة و تروّي في اتخاذ مختلف القرارات ما يجعل من الغرفة الثانية طاقة تفكير و تصور و اقتراح في مجالات الحياة العامة الوطنية¹.

فقد نصت المادة 101 فقرة 2 من دستور 1996 على اختيار ثلث أعضاء الغرفة الثانية (مجلس الأمة) من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية ، في المجالات العلمية و الثقافية والمهنية ، الاقتصادية و الاجتماعية ، فهذه الكفاءات التي عادة ما تتجنب الدخول في المعارك الإنتخابية و الحملات الساخنة ، أو لعدم فوزها في الإنتخابات تستطيع تقديم مساهمات مهمة في حال اختيرت بحكم تجربتها ، إضافة إلى ذلك فهذه الكفاءات الوطنية المعيّنة و المعروفة في الجزائر "بالثلث الرئاسي" ، تكون مستقلة و غير تابعة لأي حزب سياسي و لا للولاء السياسي لضمان الترشح مرة أخرى تحت عباءة الحزب ، فهي تتميز بالكفاءة و الاستقلالية² عن الحسابات السياسية و الحزبية.

لذلك فالغرفة الثانية و بحكم خبرة و كفاءة أعضائها و تميزهم بالرزانة و الخبرة ، و بعد النظر بحكم تجربتهم يمثلون مصفاة أو مراقب لأعمال النواب³ ، المُرْتَكِزِينَ على التأييد الشعبي مع افتقارهم للدراية و الحكمة و عدم التخصص عادة في المسائل القانونية ما يؤدي بهم لإغفال أمور مهمة ، لذا كان استحداث غرفة ثانية لتحقيق نوع من التوازن في الطرح و الفكر و النقد و الموضوعية ، و اليقظة السياسية خدمة للصالح العام و تحقيق التواصل بين الأجيال و تجارب الماضي و خبراته و حماسة و تطلعات الأجيال الحالية⁴.

¹ عبد القادر بن صالح ، مجلس الأمة عهدة و تجربة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، نشرات مجلس الأمة الجزائر، ديسمبر 2004، ص 23.

² - إلا أن هذا الرأي يثور حوله نقاش كبير خاصة ما يتعلق بمدى استقلالية هؤلاء الأعضاء المعيّنين عن رئيس الجمهورية فعادة ما يتم اختيار هؤلاء الأعضاء على أساس الولاء لجهة التعيين إلا ما نذر.

³ - عبر عن هذا الأستاذ "مقدم سعيد" بقوله إن مجلس الأمة يلعب دور "صمام الأمان للعمل التشريعي و التنفيذي ، كما انه يشكل دعما كبيرا في سبيل إحداث توازن مهم في سياسة البلاد باعتباره ضابط للتوترات " .

⁴ - زهور ونيسي ، ثمانية سنوات بداية وأرضية للخير، مجلة مجلس الأمة ، عدد 23 ، الجزائر، ديسمبر 2005 ، ص 37.

المطلب الثالث : موقف الفقه الجزائري من إنشاء مجلس الأمة :

رغم الأسانيد والمبررات التي تم الاعتماد عليها لإنشاء مجلس الأمة ، فإن هذا التغيير الدستوري الذي جاء به دستور 1996 باستحداث مجلس الأمة ، كان ولا يزال محل نقاش كبير بين العديد من أساتذة القانون والسياسيين.

حيث نستعرض في الفرع الأول الرأي الذي أنحاز إلى تأييد استحداث مجلس الأمة وبالتالي دعمه لنظام الثنائية ، في حين نستعرض في الفرع الثاني الرأي الذي حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان وإثبات عدم صلاحية إنشاء مجلس الأمة ، بينما نخصص الفرع الثالث لاستعراض الرأي الذي لم يكن مع أي من الرأيين السابقين ورأى بجواز استحداث مجلس الأمة لكن بتحفظات وهذا هو الاتجاه الإصلاحي

الفرع الأول : الرأي المؤيد لاستحداث مجلس الأمة :

ذهب اتجاه واسع وخاصة أساتذة القانون ، والفاعلون الأساسيون في إنشاء مجلس الأمة ، إلى التأكيد والدفاع عن إنشاء غرفة ثانية ، وسنستعرض آراءهم في جزئيتين نعرض في الأولى مبررات وآراء أساتذة قانون الفقه وفي الثانية آراء سياسية دعمت إنشاء غرفة ثانية.

أولا : آراء الفقه الدستوري الجزائري المؤيد لإنشاء مجلس الأمة :

دافع مؤيدو هذا الاتجاه على إنشاء مجلس الأمة باعتباره من وسائل تكريس الحريات الأساسية ، وتقييد السلطة المطلقة ومنع الاستبداد حيث يعتبر أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات الهادف إلى تطبيق الديمقراطية الليبرالية ، كما يعمل على فتح المجال أمام فئات ومكونات أخرى لصنع القرار الديمقراطي ورفع مستوى النصوص التشريعية بفضل دراسة النصوص التشريعية من مؤسستين مختلفتين¹.

¹ - ججيقة لوناسي ، المرجع السابق ، ص24.

أ - فحسب رأي الأستاذ عمار عوابدي فإن وجود مجلس الأمة يجعل منه هيئة تحكّم وصمام أمان للأمة وللدولة الجزائرية ، في حالات الأزمات السياسية والدستورية بين مؤسسات الدولة وفي حالات الظروف الاستثنائية¹.

ب - أما الأستاذ بوكرا إدريس فذهب إلى أن وجود مجلس الأمة ضرورة تستجيب لمشكل تمثيل المناطق والنخبة على مستوى الهيئة التشريعية ، بهدف ضمان توازن البرلمان في علاقته مع الحكومة من جهة ، والحد من جهة أخرى من الدور الهام للمجلس الذي يكرس فصل السلطات القائمة على مستوى كل نظام ديمقراطي².

ج- أما الأستاذ سعيد بوالشعير فهو الآخر من مؤيدي نظام الغرفتين حيث يرى أن تبني نظام الثنائية يكفل عدم التسرع في سن القوانين حيث يتدارك احدهما النقص الذي أغفله الآخر³.

د- والأستاذة عقيلة خرباشي كذلك كان رأيها مؤيد لرأي الأستاذ عمار عوابدي حيث ترى أن لإحداث مجلس الأمة مبررات عملية للرغبة القوية في ضمان استقرار واستمرارية الدولة عقب الظروف التي كابدتها الجزائر في التسعينيات ، وتوسيع مجال التمثيل الوطني بإشراك ممثلي الجماعات المحلية في تكوين مجلس الأمة وسد نقائص النظام الانتخابي المعتمد⁴.

هـ- لذلك وحسب الدكتور أحمد مطاطلة فإنشاء مجلس الأمة ورغم عامل السرعة الذي ظهر به إلى الوجود إلا انه حظي بالرضا والاستحسان ، لدى اغلب الفقه والمجتمع السياسي فهي تعد بحد ذاتها تطورا ايجابيا نحو ترسيخ التعددية السياسية⁵.

¹ - عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص73.

² - بوكرا إدريس ، الندوة الثانية حول الأسس المؤسسية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد 4 ، الجزائر، فيفري 2000، ص54.

³ - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة - النظرية العامة للدولة والدستور- ، ج1، ط5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002 ، ص199.

⁴ - عقيلة خرباشي ، المرجع السابق ، ص53

⁵ - أحمد مطاطلة ، مجلس الأمة في تجربة الجزائر البرلمانية، مجلة مجلس الأمة ، عدد8 ، الجزائر، افريل 2003، ص37.

ثانيا : آراء سياسية مؤيدة لإنشاء مجلس الأمة :

أ- يرى المرحوم بشير بومعزة رئيس مجلس الأمة سابقا أن " أهمية وجود غرفة ثانية مبني على التجربة التي مرت بها الجزائر منذ 35 سنة ، والتي تبدو قصيرة ولكننا عشنا فيها مراحل هُدد فيها النظام السياسي والأمن الجماعي " ، ويضيف أن "مجلس الأمة ليس فقط غرفة للأسياد للتمتع بامتياز السن أو الثروة ولكنه على النقيض من ذلك مجلس للرجال والنساء اللذين قدّموا الكثير للوطن"¹.

ب- أما عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة وفي إطار تأييده لغرفة ثانية لتدعيمها للمسار الديمقراطي ، رأى أن التعددية السياسية تجد تعبيرها في برلمان من غرفتين يعطي المصادقية المرجوة للتجربة الديمقراطية للبلاد².

ج- وذهب محمد أمير نائب رئيس مجلس الأمة إلى أن الجزائر بعد أن اعتمدت نظام الغرفتين أصبح العمل القانوني يتمتع بقدر عالي من المرونة من دون تعطيل أو تباطؤ³.

د- وهو نفس رأي بوجمعة صويلح عضو مجلس الأمة ورئيس لجنة الشؤون الخارجية والجالية الجزائرية في الخارج سابقًا ، الذي يرى أن مجلس الأمة هو وسيلة دستورية برلمانية وظيفتها هي قيادة العملية التشريعية في الطريق السليم وضبط الحركات التجاوزية لتحقيق الملائمة للنصوص التشريعية⁴.

هـ- أما رأي حزب جبهة التحرير الوطني بعد نشر المذكرة الرئاسية حول إنشاء غرفة ثانية فصرح أمينها العام لجريدة الخبر، أن استحداث غرفة ثانية أمر إيجابي ولا يطرح مبدئيًا أي إشكال على أن تنتخب تركيبته بأغلبية الثلثين على الأقل من المجالس المحلية⁵.

¹ - بشير بومعزة ، كلمة افتتاحية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد 2 ، الجزائر، مارس 1999، ص6.

² - عبد القادر بن صالح ، كلمة لافتتاح الندوة الفكرية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد 8 ، الجزائر، أبريل 2003 ، ص35.

³ - محمد أمير ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد19، الجزائر، مارس 2005، ص26.

⁴ - بوجمعة صويلح ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد19، الجزائر، مارس 2005، ص27.

⁵ - جريدة الخبر، 29-05-1996 ، عدد 1865 .

الفرع الثاني : الرأي المعارض لاستحداث مجلس الأمة :

كان كذلك هناك معارضين لاستحداث غرفة ثانية ومقللين من أهميتها سنستعرضها من خلال آراء الفقه الدستوري الذي عبر عنه أساتذة قانون ، إضافة لآراء الطبقة السياسية غداة إنشائه وبعده.

أولا : آراء الفقه الدستوري الجزائري المعارض لإنشاء مجلس الأمة :

ذهب المعارضون لإنشاء غرفة ثانية إلى أن إنشاء قوة موازية لغرفة منتخبة من قبل الشعب هي وسيلة لإضعاف سلطات الغرفة الأولى.

وذهب البعض إلى أن اختصاصات مجلس الأمة شبيهة بصلاحيات الكثير من المجالس الوطنية ، كالمجلس الوطني الاقتصادي(CNES) لدرجة أن هذه الحجة هناك من يطرحها من داخل المجلس¹.

أ - فذهب الأستاذ الأمين شريط إلى أن الغرفة الثانية ليست فقط أقل شرعية وأقل ديمقراطية من الغرفة الأولى بل تعيق الديمقراطية ذاتها ، فلا غرابة إذا في أن تسمى هذه الغرفة بالغرفة الثانية إي الثانوية الأشبه بالزائدة الدودية في الجهاز التشريعي للدولة².

ب - كما يؤكد الأستاذ صاحب حكيم عن عدم جدوى مجلس الأمة ، لأسباب اقتصادية بحثه خاصة وان مجيئه كان في فترة تميزت بأوضاع اقتصادية مزرية وأزمة مالية عانى منها المواطن الجزائري ، فكان من الضروري توفير ما ينفق على مجلس الأمة في تحسين الأوضاع المعيشية للمواطن بدلا من إثقال ميزانية الدولة والزيادة من تكاليفها³.

ج - في حين رأى الأستاذ صالح بلحاج أن رئيس الجمهورية يمارس سلطة تقديرية واسعة في تعيين الثلث الرئاسي ، حسب المادة 101 من الدستور من بين الشخصيات الوطنية

¹ - بوجمعة صويلح ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الاوراسي يومي 29-30 اكتوبر 2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول ، دار هومة ، الجزائر، ص130.

² - الأمين شريط ، المرجع السابق ، ص25-26.

³ - Sahâb Hakim.revision constitutionnelle. Un enjeu fondamental partie2.journal elwatan week-end dumercredi 3 d'septembre 2008.p23.

والكفاءات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية ، وهذا حقيقة وعملياً مجرد قيد نسبي وخفيف للغاية لأن الدستور لم ينص على إجراءات تضمن انتماء المعينين إلى المجالات المذكورة ونسبة تمثيل كل منها في مجلس الأمة¹.

والواقع يثبت أن تعيين الثلث الرئاسي عادة ما يراعى فيه عامل الولاء ، أكثر من عامل الكفاءة لذا فإن هذا "الثلث الرئاسي" استحدث أصلاً لتقييد ممثلي الشعب المباشرين في الغرفة الأولى ، ما يكرّس سيطرة السلطة التنفيذية عن طريقه على الأغلبية المنتخبة.

د- فحسب قدياري حرز الله مجلس الأمة ما هو إلا عامل من عوامل التعقيد ، وتجسيد طابع غير ديمقراطي كون التمثيل الديمقراطي هو ذلك الناتج عن الاقتراع العام المباشر².

ثانياً : آراء سياسية معارضة لإنشاء مجلس الأمة :

أ- اعتبرت حركة مجتمع السلم بعد اطلاعها على المذكرة الرئاسية المنشورة في الجرائد الوطنية حول إنشاء غرفة ثانية ، أن أزمة الجزائر ليست دستورية ولا هيكلية بل هي أزمة شرعية وديمقراطية ممارسة في إعطاء الكلمة للشعب³.

ب- أما موقف حزب الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر المنحل الذي تزعمه الرئيس الراحل احمد بن بلة ، كذلك كان رافض لإنشاء غرفة ثانية فقد جاء في حوار صحفي مع منسق الحركة من أجل الديمقراطية في الجزائر بأن إنشاء مجلس ثاني هو تمهيد لخلق طبقة ارسنقراطية جديدة أو لإنشاء كنفدرالية جديدة نحن في غنى عنها⁴.

¹ - صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، المرجع السابق ، ص 266.

² - حرز الله قدياري ، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 6 ، الجزائر ، 2004 ، ص 73-74.

³ - جريدة الخبر ، 29-05-1996 ، عدد 1865 .

⁴ - جريدة العالم السياسي ، 27-11-1996 ، عدد 1018 .

الفرع الثالث : الرأي الإصلاحي لمجلس الأمة :

يذهب هذا الاتجاه إلى ضرورة الإبقاء على مجلس الأمة ، مع تطوير اختصاصاته وإحداث نوع من التوازن بين الغرفتين وتدعيم الشفافية والاستقلالية ، حتى تخرج التشريعات قوية بعد دراسة معمقة دون تسرع ، فلا يشوبها القصور وعدم الثقة وتدعيم صلاحيات مجلس الأمة¹.

أولا : آراء الفقه الدستوري الجزائري الإصلاحي لمجلس الأمة :

أ- قدّم الدكتور بوزيد لزهاري أستاذ القانون العام أربعة اقتراحات لتفعيل دور مجلس الأمة كهيئة تشريعية كاملة الحقوق تتمثل في إعادة النظر في المبادرة بالقوانين² ، بإعطاء حق إعداد مقترحات قوانين لأعضاء مجلس الأمة وعرضها للمناقشة ، مثلهم في ذلك مثل نواب المجلس الشعبي الوطني حيث أعاب السماح لنواب المجلس الشعبي الوطني إعداد مقترحات قوانين وحرمان أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق ، وكذلك حق حرية انطلاق القوانين³ من أي غرفة كانت من غرفتي البرلمان ، حيث أن مناقشة القوانين حالياً تنطلق جبراً من المجلس الشعبي الوطني أولاً ، ويناقشها ثم تعرض على مجلس الأمة للمناقشة والتصويت وإعطاء حرية للحكومة لعرض القوانين على المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة⁴.

ب- ذهب مقران آيت العربي إلى أن الاحتفاظ بمجلس الأمة ضروري في السياق المؤسسي الحالي لكن بشرط إلحاق تعديلات عليه ، لتمكينه من أداء مهمته لضمان استمرار النظام الجمهوري باقتراح التعديل من عدد أعضاء مجلس الأمة البالغ عددهم 144 عضواً، كون

¹ - صويلح بوجمعة ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الاستقرار، المرجع السابق ، ص131.

² - تجدر الإشارة أن مسودة تعديل الدستور المقدمة سنة 2015 قد نصّت على تعديل المادة 119 من الدستور لتعطي لمجلس الأمة حق اقتراح القوانين لتصبح كالتالي " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وتكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها 20 نائبا أو عشرون عضواً من مجلس الأمة".

³ - تم تقديم اقتراح لتعديل المادة 120 في مسودة التعديل الدستوري لعام 2015 لتصبح كالتالي " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف كل غرفة على التوالي..." وبهذا يصبح شرط انطلاق القانون من المجلس الشعبي الوطني ملغى و يمكن انطلاق القانون من أي غرفة على قدم المساواة.

⁴ - بوزيد لزهاري ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد 19، الجزائر، مارس 2005، ص27.

العدد مرتفع جدًا لضمان نجاعة المجلس حيث أن مجلس الشيوخ الأمريكي لا يضم إلا 102 عضو ويتميز دوره بالنجاعة.

كما اقترح من جهة أخرى أن يكون جميع أعضاء مجلس الأمة منتخبين لا معينين مع انتقاده لنظام التصويت بثلاثة أرباع (3/4) المطبق حاليا ، واستبداله بالتصويت بالثلثين (3/2)¹.

ج- في حين أشرت الأستاذ الدكتور محمد بوسلطان لنجاعة دور مجلس الأمة ، وجوب انتهاج الشفافية في تعيين أعضائه بكلتا الطائفتين المنتخبة والمعينة² ، وفي هذا إشارة إلى شفافية الانتخابات لاختيار منتخبي الجماعات المحلية لعضوية مجلس الأمة ، و وكذا جعل عامل الكفاءة والخبرة هو الأساس في اختيار الأعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية كون عامل الولاء لا يحقق دائما الجودة في العمل التشريعي والرقابي لمجلس الأمة.

ثانيا : آراء سياسية ذات توجه إصلاحى لمجلس الأمة :

أ- يرى عبد العزيز زيارى وزير العلاقات مع البرلمان سابقا انه لا ينبغي النظر إلى تجربة مجلس الأمة على أنها غاية في حد ذاتها ، فهي قابلة للتطور والإثراء والمطابقة مع التحولات العميقة التي تجريها الدولة في مختلف الميادين الاقتصادية و الاجتماعية والسياسية ، لضمان أحسن تأدية الدور الذي أنيط به مجلس الأمة³.

ب- كما ترى زهور ونيسي سياسية وعضو سابق في مجلس الأمة ، أنه يجب الاعتراف بوجود أزمة ديمقراطية في الدول النامية ومنها الجزائر، وهذه الأزمة مسّت مجلس الأمة حيث ركّزت على وجوب إيجاد صيغة جديدة قائمة على حرية التعبير لمختلف القوى المشكلة لهذه

¹ - مقران ايت العربي ، الندوة الثانية حول الأسس المؤسسية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد4 ، الجزائر،فيفري2000،ص54.

² - محمد بوسلطان ، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29 30 أكتوبر2001 ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزء الأول ، دار هومة ، الجزائر، ص77.

³ - عبد العزيز زيارى ، المرجع السابق ، ص35.

الهيئة بطريقة سليمة و ديمقراطية ، فيجب على مجلس الأمة أن يتّصف بمرونة وديناميكية أكثر ويساهم في حماية حقوق وحرّيات المواطن¹.

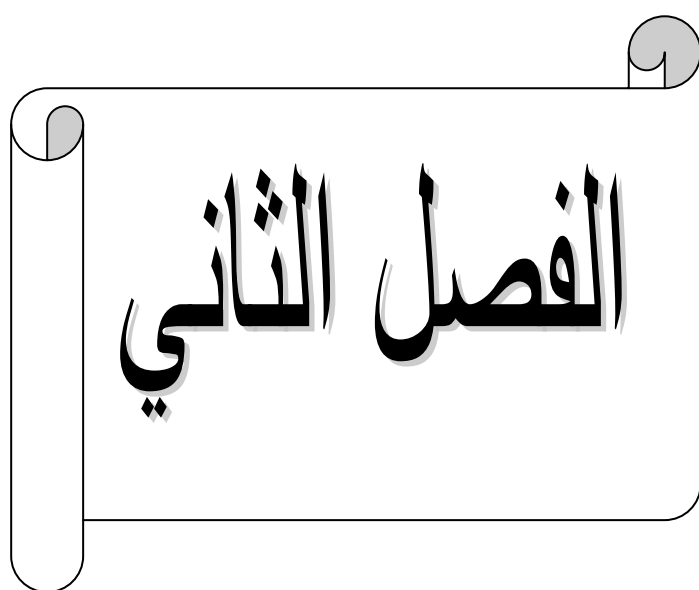
ج- وكذلك المنظمة الوطنية للمجاهدين كان لها موقف متحفّظ وإصلاحى تجاه مجلس الأمة ففي رد المنظمة على المذكرة الرئاسية حول إنشاء غرفة ثانية² ، اعتبرت إنشاء مجلس ثاني عن طريق التعيين ، يمس بمبدأ سيادة الشعب.

خاتمة الفصل الأول :

نستنتج من هذا الفصل أن استحداث غرفة ثانية بموجب دستور 1996 والتي سمّاها في منته "مجلس الأمة" لم تكن اجتهادا جزائري بحث ، فقد كان للتجارب المقارنة خاصة الانجليزية والفرنسية بالغ الأثر في تبني هذا الخيار ، حيث بنى المؤسس الدستوري الجزائري خياره على خلفيات ومبررات عديدة يشترك في الكثير منها مع هذه التشريعات المقارنة ، إلا انه ينفرد بخلفيات ومبررات أخرى رافقت تطور النظام السياسي الجزائري ، خاصة الأزمة السياسية الحاصلة سنة 1992 جراء الفراغ الدستوري ، ورغم ذهاب البعض لجدية وكفاية هذه المبررات لإنشاء مجلس الأمة ، ذهب البعض الآخر إلى عدم الحاجة لإنشاء غرفة ثانية لعدم جدية هذه الحجج ، في حين احتل طرف ثالث موقعا وسطا بأن دعم إنشاء مجلس الأمة مع إرفاق موافقته بتحفظات ينبغي الأخذ بها حتى يتمتع مجلس الأمة بالفعالية.

¹- زهور ونيسي ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد 19 ، الجزائر ، مارس 2005، ص26.

²- مذكرة رئاسية نشرت بالصحافة الوطنية قصد جس النبض حول إنشاء غرفة ثانية نشرت بتاريخ 12-5-1996.



الفصل الثاني

الفصل الثاني : المركز القانوني لمجلس الأمة :

نظم المؤسس الدستوري الجزائري وتبعه المشرع المركز القانوني لمجلس الأمة ، وذلك يتجلى من خلال بعض المواد الدستورية والقانون العضوي 02/99 ، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بالإضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة ، حيث يتعلّق المركز القانوني لمجلس الأمة بمسألتين أساسيتين تتعلقان بالجانب التنظيمي والجانب الوظيفي(الاختصاصات).

ولما كان بناء المؤسسات السياسية يرتبط بطبيعة الهدف المطلوب منها انجازه، فليس لتنظيم واختصاصات مجلس الأمة قيمة بحد ذاتها ، فأى مؤسسة دستورية لها اختصاصات وتنظيم تتميز به عن أي مؤسسة أخرى ، لكن يبرز دورها وأهميته من خلال فعالية تنظيمها من حيث استقلاليتها وفعالية اختصاصاتها التشريعية والرقابية ، وغيرهما من الاختصاصات الدستورية الأخرى.

فكما كان لتنظيم وصلاحيات مجلس الأمة الكثير من الإيجابيات والمزايا التي تدعّم فعاليته واستقلاليته ، كان في المقابل لمجلس الأمة مجموعة من المآخذ والسلبيات والتي حدّت من فعالية ممارسة مجلس الأمة لصلاحياته ، سواء من حيث تنظيمه واستقلالته في ممارسة هذه الصلاحيات ، وهذا ما سنتطرّق له في هذا الفصل في ثلاث مباحث ، حيث نستعرض حدود فعالية مجلس الأمة في المجال التنظيمي (مبحث أول)، و حدود فعاليته في ممارسة صلاحياته الدستورية من اختصاصات تشريعية ورقابية إضافة لصلاحيات دستورية أخرى يمارسها باسمه رئيس المجلس (مبحث ثاني).

المبحث الأول : مظاهر فعالية مجلس الأمة في المجال التنظيمي :

ذهب "مونتيكيو" إلى القول بأن الحرية السياسية تتجسد عبر انقسام السلطة في الدولة ، وذلك من خلال التخصص الوظيفي والعضوي الذي لا يكون فعّالاً إذا لم يتم بناءه على أسس متينة ، إبتداءً من طريقة تكوينه واستقلال هيكله وصولاً لسير أعماله ، وهو ما ينطبق على مجلس الأمة حيث أن المغزى من وجود غرفة ثانية هو تحقيق الفعالية في أداء صلاحياتها بكل استقلالية¹.

وهذا لا يتحقق إلا من خلال تشكيل هذا المجلس بطريقة ديمقراطية ، واختلفت النظم السياسية في طريقة تشكيلها ، فبعض الأنظمة أخذت بأسلوب التعيين ، وبعضها بأسلوب الانتخاب وأخرى جمعت بين الأسلوبين معا ، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري وبعد الانتخاب يتم تنصيب وانتخاب الهياكل الداخلية لسير هذا المجلس ، لكن الإشكال يكمن في فعالية هذه الانتخابات ومصادقيتها واستقلالية الأعضاء عضوياً ووظيفياً أثناء ممارسة مهامهم وسير أعمال مجلسهم ، خاصة في علاقته مع السلطة التنفيذية وهذا ما سندرسه في ثلاث مطالب وسنتناول التشكيلة البشرية للمجلس (مطلب أول) ، و تركيبته الهيكلية وحدود فعاليتها (مطلب ثاني) ، و سير أعمال المجلس وحدود فعاليتها (مطلب ثالث).

المطلب الأول : التشكيلة البشرية لمجلس الأمة :

يتمتع مجلس الأمة من حيث المبدأ باستقلالية أعضائه ، من حيث أداء مهامهم وانتخابهم وبهذا الصدد توجد ترسانة قانونية متكاملة لضمان الاستقلالية ، منها قانون الانتخابات وقانون الأحزاب السياسية لضمان النزاهة وهذا ما سنتناوله في الفرع الأول ، لكن من الناحية الواقعية يثار إشكال تدخّل السلطة التنفيذية في تشكيل مجلس الأمة ، سواء من

¹ جرى حوار بين اثنين من مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية واشنطن وجيفرسون فعند عودة الأخير من فرنسا سأل واشنطن عن سبب تمسكه بإنشاء غرفة ثانية وكان جيفرسون يصدّب محتوى كأس شاي في آخر لتبريده ، فأجاب واشنطن لقد أجبنا سؤالك فالغرفة الثانية تلعب دور مبرد للنصوص التشريعية .

حيث تدخّلها على مستوى المجالس المحلية من خلال الترشيح و الانتخاب ، أو من خلال الدور الذي يلعبه الثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية في الفرع الثاني.

الفرع الأول : مظاهر فعالية انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة :

تختلف طرق تشكيل الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى ، فمنها المعين كلياً ومنها المنتخب انتخاب مباشر كأستراليا ، أو انتخاب غير مباشر مثل المغرب أو بالجمعين الانتخاب والتعيين وهو ما أخذ به المشرع الجزائري ، بجمعه بين الانتخاب غير المباشر لثلاثي الأعضاء والتعيين للثالث المتبقي¹.

وبذلك فتكوين مجلس الأمة يتميز عن تكوين المجلس الشعبي الوطني ، مع اشتراكهما في انتخاب رئيس المجلس من طرف الأعضاء في أول جلسة ، وعلى هذا الأساس سنتطرق للأعضاء المنتخبين في الجزئية الأولى ثم الأعضاء المعينون في الجزئية الثانية أما الجزئية الثالثة فنخصه ثم لانتخاب رئيس مجلس الأمة.

أولاً : الأعضاء المنتخبون :

نصّت المادة 101 من الدستور أن ينتخب ثلثي أعضاء مجلس الأمة وفقاً للانتخاب غير المباشر أي 96 عضواً من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية ، ومن طرف زملائهم حيث يتميز التمثيل على مستوى مجلس الأمة بالطابع الإقليمي ، لا على أساس الكثافة السكانية مثل المجلس الشعبي الوطني ، فالتمثيل بمجلس الأمة متساوي بين جميع الولايات بعضوين لكل ولاية².

¹-ملخص مناقشات ، المرجع السابق ، ص116.

²- تأثر المشرع الجزائري في طريقة تشكيل مجلس الأمة بكل من المشرع الفرنسي من خلال تبني أسلوب الانتخاب غير المباشر الذي نص عليه المشرع الفرنسي في المادة 24 ف2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والمشرع الأمريكي من خلال الأخذ بمبدأ تمثيل كل ولاية بعضوين.

كما ينتخب الأعضاء حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء ، في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكوّنة من أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية لمدة 6 سنوات ويكون عدد الناخبين من المجالس الشعبية البلدية أكثر من ناخبي المجالس الشعبية الولاية¹.

ويتميز مجلس الأمة بشروط خاصة للمرشحين لعضويته ، لا توجد في شروط انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وهي شرط بلوغ المترشح أربعين سنة ، وان يكون من أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية ، لذلك فتشكيلة مجلس الأمة تمثل أرقى وأصدق تمثيل لكل الشرائح الاجتماعية ، والحساسيات والتوجهات السياسية في البلاد وذلك نظرا لانتهاء أعضائها بواسطة أساليب الانتخاب لأعضاء المجالس المحلية أولا ، والانتخاب غير المباشر لاحقا فهذه العضوية تتميز بمجموعة من الايجابيات ، التي دعمت إلى حد كبير تطور وعصرنة النظام المؤسساتي الوطني عامة ، والمنظومة البرلمانية بصفة خاصة ضمانا لفعالية أكبر نذكر منها :

أ- تدعيم التعددية والديمقراطية المحلية :

لهذا التمثيل أبعاد جغرافية عديدة حيث تغطي تشكيلة مجلس الأمة كافة بلديات وولايات ونواحي إقليم الدولة على قدم المساواة ، ما يجعل من مجلس الأمة محتضنا في تشكيلته لأهداف الديمقراطية المحلية في الجزائر في كافة أبعادها ، ما يجعل هذا المجلس يتميز بتشكيلة متميزة بشريا وثقافيا وعرقيا وعلميا وسياسيا ، وأكثر تمثيلا للجهات وتنوعها الثقافي و يجعله مخبرا برلمانيا وطنيا مؤهلا لتجسيد أسس وقيم وأهداف الثنائية البرلمانية التعددية في الجزائر².

¹-خالد بالجيلالي ، المرجع السابق ، ص32.

²-محمد الصالح زيتوني ، التمثيلية التعددية في مجلس الأمة الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد17، منشورات مجلس الأمة ، الجزائر ، سبتمبر2007، ص31-32.

ب- تجنب مساوئ الاقتراع المباشر:

ذلك أن الاعتماد على الانتخاب المباشر مثل المجلس الشعبي الوطني لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة ، فالناخب يجد نفسه أمام قائمة وهو مطالب باختيارها كلها دون حق اختيار الأسماء من بين القوائم المختلفة ، أي أن النائب لا يختار بكل حرية النائب الذي يريد والأكثر تعبيراً عن مصالحه ، ويجد نفسه مضطراً للتصويت على برامج أحزاب وليس اختيار نواب يعبرون عن الإرادة الشعبية ، مع ما يصحب هذا من خضوع النواب لحسابات سياسية بحثه وإهمال لإرادة الناخبين .

وما يثبت نشاط هؤلاء الأعضاء المنتخبين من قبل زملائهم لعضوية مجلس الأمة أنهم ساهموا كثيراً في شد انتباه الحكومة حول عدة ملفات ، كتعديل قانوني البلدية والولاية ووضع قانون خاص بالمالية المحلية ، وإلغاء ديون البلديات¹ .

ج- استقلالية المترشح لعضوية مجلس الأمة :

من مزايا الانتخاب غير المباشر حرية عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ، في الترشح من عدمه واستقلالهم عن الأحزاب التي فازوا عبرها بعضوية المجالس المحلية، حيث يسمح القانون لكل عضو في الجماعات المحلية بحق الترشح باسمه الخاص² ، من دون شرط تزكية حزب أو قائمة حرة لترشحه عكس باقي الانتخابات التي يشترط فيها أن يكون المترشح مترشحاً تحت مظلة حزب أو قائمة حرة .

وهذا يمثل دعماً إضافياً لاستقلالية العضو وعدم خضوعه للحسابات السياسية والأهداف السلطوية ، فيكون بذلك حرّاً في توجهاته وأكثر حرصاً على المصلحة الوطنية لحساسية موقعه أكثر من ولائه لحزبه ، كما أن العضو لا يكون تحت تأثير الناخب مباشرة

¹ علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003-2004 ، ص32.

² عقيلة خرياشي ، المرجع السابق ، ص110

لأن الانتخاب المباشر يجعل العضو دائما تحت تأثير الناخب ، وقطع هذه العلاقة أفضل لاستقلاليتها ، من خلال الانتخاب غير المباشر.

وفي الولايات المتحدة عندما طلب من بعض الأعضاء أن يتبعوا الأغلبية الموجودة في الغرفة الأولى ، أجاب أحد أعضاء مجلس الشيوخ انه عضو "مجلس الشيوخ الأمريكي" وليس عضو أي جهة معينة ، أو حزب معين ولذلك أصبح أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكي يسمون "سيناتورات الولايات المتحدة"les sénateurs des Etats-Unis" وليس "سيناتور كذا وكذا".¹

د- ضمانات خاصة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة :

أحيط الترشح والانتخاب والعضوية في مجلس الأمة بشروط صارمة ، ضماناً لنزاهة العملية الانتخابية ما شكّل خصوصية ينفرد بها انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة ، من ذلك ما نصّت عليه المادة 115 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات، حيث نصّت على تشكيل مكتب التصويت من رئيس ونائب ومساعدين اثنين كلهم قضاة، وبعد فرز النتائج تدون في محضر من ثلاث نسخ مکتوب بحبر لايمحى ، كما يتم الانتخاب في أظرفة شفافة وذات نموذج موحد ، ولا يمكن للناخب أن يضع الظرف إلا بعد الحصول على إذن من رئيس المكتب ، كل هذه الشروط ضماناً لنزاهة عملية انتخاب أعضاء مجلس الأمة.²

1- الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة ، دراسات ووثائق ، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة " حالة الجزائر " ، نشریات مجلس الأمة ، الجزائر ، ديسمبر 1998، ص19.
2- انظر المواد 33-44 من القانون العضوي 01/12 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق ل12 يناير 2012 يتعلق بنظام الانتخابات.

هـ - فصل المجلس الدستوري في صحة العضوية:

تدعيماً لنزاهة وشفافية نتائج انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة أسندت مهمة متابعة العملية إلى المجلس الدستوري تجنباً لما قد يشوب العملية من تجاوزات ، حيث يضطلع المجلس الدستوري بالفصل في صحة العضوية ، وفحص الوضع القانوني للعضو منذ تقديمه لطلب الترشح إلى غاية إعلان النتائج ، وذلك وفقاً للمادة 163 ف3 من الدستور حيث تنص على تولى المجلس الدستوري السهر على صحة عمليات الاستفتاءات ، وانتخاب رئيس الجمهورية وكذا الانتخابات التشريعية و انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة¹ ، بعد أن يتلقى محاضر نتائج انتخاب أعضاء المجلس ويحق لكل مترشح أو حزب سياسي مشارك في الانتخابات أن يعترض على صحة عملية التصويت ، بتقديم عريضة طعن إلى كتابة ضبط المجلس الدستوري خلال 48 ساعة من إعلان النتائج ، ويفصل المجلس الدستوري في الطعن خلال ثلاثة أيام بإصدار قرار يقضي بإلغاء النتائج إذا كانت تمس بالقانون وتتنافى مع الشفافية ، وإعادة صياغة محضر النتائج المُعد وإعلان المترشح الفائز قانوناً².

ثانياً: الأعضاء المعيّنون :

يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة أي 48 عضواً من طرف رئيس الجمهورية ، وذلك بموجب مرسوم رئاسي من بين الشخصيات الوطنية التي تتمتع بالكفاءة في مختلف المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية³ ، وذلك طبقاً للمادة 101 ف2 من الدستور حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث (3/1) أعضاء مجلس الأمة تكملة للثلثين المنتخبين ، ويتم هذا التعيين من بين الكفاءات الوطنية تفادياً لسلبيات الاقتراع

¹ - فريد علوش ، المجلس الدستوري الجزائري- التنظيم والانتخابات- ، مجلة المنتدى القانوني ، عدد5 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، ص116.

² - انظر المواد 165-166 من القانون العضوي رقم 01/12 السالف الذكر المتعلق بنظام الانتخابات.

³ - انظر المواد 18-19-20-21 من القانون 01/01 مؤرخ في 6 ذي الحجة 1421 الموافق ل 31 يناير 2001 يتعلق بعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 9 مؤرخة في 4 فيفري 2001.

المباشر، الذي يؤدي إلى إغفال بعض المناطق أو تمثيل الفئات المتعلمة والشخصيات الأكاديمية ، التي قد تتجنب دخول المعارك الانتخابية أو لا توفّق في الفوز بالانتخابات¹ حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء مجلس الأمة غالبًا في مرحلة لاحقة لانتخاب الثلثين ، وقد يعود سبب ذلك هو معرفة نتائج الانتخابات وفحصها قصد تعيين ثلث يحدث من خلاله نوع من التوازن أو ما يعرف بحالة المعاشية.

ومبدأ التعيين تتبناه العديد من الدول مثل مصر، الهند ، ماليزيا والتي تتبنى نظام التعيين الجزئي أما دول أخرى فتأخذ بالتعيين الكلي لأعضاء الغرفة الثانية مثل البحرين والأردن وكندا².

ولطريقة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية الكثير من المزايا والإيجابيات تساهم في تدعيم وتفعيل دور أعضاء المجلس في ممارسة صلاحياتهم التشريعية والرقابية ويمكن إيجاز هذه الإيجابيات في :

أ-تقييد رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي :

لا يعد حق رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة حقًا مطلقًا بل هو مقيد بجملة من الشروط ، فبالرجوع لنص المادة 101 ف2 من دستور 1996 نجدها تلزم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من فئة محددة وهي فئة الشخصيات

1- ججيقة لونا سي ، المرجع السابق ، ص 45.

2- حرز الله قدياري ، لمحة عن نظام الغرفتين في العالم ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد6، نشرات مجلس الأمة ، جويلية 2004 ، الجزائر، ص73-74 .

والكفاءات الوطنية ، في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية أي يجب أن ينصب اختيار رئيس الجمهورية على الشخصيات الوطنية¹.

وتجدر الإشارة انه يمنع على رئيس الجمهورية تفويض صلاحيته في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة².

ب- تدارك نقائص الانتخاب المباشر :

يخضع الانتخاب المباشر لأهواء المنتخبين المرحلية ، وغالبًا ما تكون خياراتهم متسرعة وغير منطقية وجهوية في كثير من الأحيان ، بحيث لا يتم الانتخاب على أساس البرامج التي تقدمها الأحزاب بل على أساس الأشخاص المرشحين باسم الأحزاب لمكانتهم الاجتماعية في الأوساط الشعبية ، دون تمتعهم بالكفاءة اللازمة لعضوية مجلس له دور حساس مثل مجلس الأمة ، لذا قرر المؤسس الدستوري الجزائري بدستور 1996 وبعد استحداث غرفة ثانية أن يخصص مجموعة من مقاعد مجلس الأمة للشخصيات والكفاءات الوطنية العلمية في مختلف المجالات ، الثقافية والاقتصادية والاجتماعية والمهنية قصد الاستفادة من خبراتهم وتجاربهم بتعيينهم دون المرور على الانتخابات التشريعية ، كون الكثير من الكفاءات والشخصيات تتجنب المشاركة في المعارك الانتخابية التي قيل عنها الكثير، بسبب اللجوء لأساليب الحملات الانتخابية قد تكون محل تحفظ هذه الشخصيات فالثلث المعين من الكفاءات الوطنية ذوي الخبرة ، يلعب دور المراقب والمصفي لأعمال وقرارات نواب الغرفة الأولى ، والتي يتميز نوابها بصغر السن نسبيًا مع ما يرافقه من تسرع ونقص خبرة وحماسة قد تكون زائدة في كثير من الحالات.

¹ - انظر المادة 101 ف2 من الدستور الجزائري لسنة 1996 مؤرخ في 8 ديسمبر 1996 جريدة رسمية رقم 76 ومتمم بالقانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

² - تنص المادة 87 ف1 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر على انه " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين رئيس الحكومة وأعضائها ، وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها".

ج- تمتع الأعضاء المعينون بالحيادية والمركز الاجتماعي المرموق :

تعيين ثلث الأعضاء من طرف رئيس الجمهورية يجعل منهم غير خاضعين لأي حسابات سياسية ، أو برامج حزبية وبعدهم عن صراعات الوصول إلى السلطة ، فيكون بذلك قرارهم لا يراعي سوى المصلحة الوطنية ما يحررهم من الضغط الممارس من قيادة الحزب الذي ينتمون إليه¹.

كما أن هذه الكفاءات الوطنية تتمتع أساسًا بوضع اجتماعي ومادي مرموق ، يغنيها عن السعي وراء تحصيل أرباح مادية من عضوية مجلس الأمة ، والتي قد يسعى للحصول عليها المواطنون البسطاء من خلال الوصول لعضوية المجلس ، ما يؤثر على أداءهم داخله ويحول اهتمامهم من العمل على الحفاظ على المصالح الوطنية ، إلى السعي وراء المصالح الشخصية وهذا يتعارض مع مهامهم التي انتخبوا من أجلها ، لذلك فتعيين ثلث الأعضاء من الكفاءات الوطنية يجعل منهم متفرغين وأكثر إخلاصًا في ممارسة مهامهم التشريعية والرقابية وغير منشغلين إلى حد كبير بالمكاسب المادية لاكتفائهم ماديًا.

ثالثا : رئيس مجلس الأمة :

يبدأ رئيس مجلس الأمة مسيرته في الغرفة كعضو وبعد تقديم مجموعة من الأعضاء لترشيحاتهم ، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة من طرف زملائه الأعضاء عن طريق الاقتراع السري والمباشر ، وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة وفي حال عدم حصول أي عضو على الأغلبية المطلقة يتم إجراء دور ثاني في أجل أقصاه 24 ساعة يتم فيه التنافس بين الاسمين الأولين المتحصلين على أغلبية

¹ - الانتماء الحزبي أدى لبروز ظاهرة جديدة سميت "الحزبية" وهي ظاهرة تحد من حرية النائب ، وتمس كرامته كما تمس بالنظام الديمقراطي الذي يرفض الوكالة الإلزامية على أساس أن النائب ممثل للأمة وليس للحزب.

الأصوات وفي حالة تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنًا¹، ولطريقة انتخاب رئيس مجلس الأمة الكثير من المزايا نوجزها فيما يلي :

أ- انتخاب رئيس مجلس الأمة تكريس للديمقراطية :

يعتبر انتخاب رئيس مجلس الأمة من طرف زملائه تكريس للقيم الديمقراطية ، حيث يعتبر الانتخاب أفضل من طريقة التعيين التي أخذت بها العديد من التشريعات المقارنة منها كندا ، والتي يكون رئيس الغرفة العليا فيها معينًا من طرف الحاكم وليس منتخبًا ، فنضراً لحساسية منصب رئيس الغرفة العليا في اغلب الدول بما فيها الجزائر، فالأحسن هو أن يخضع اختياره لإرادة الشعب عن طريق ممثليه في المجالس المحلية ، الذين ينتخبون رئيس المجلس كون تعيينه من طرف السلطة التنفيذية يمس باستقلاله.

ب- خضوع انتخاب رئيس مجلس الأمة لشروط خاصة :

يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة من طرف أعضاء المجلس ، بعد تقديم الترشيحات حيث يفوز المترشح الحاصل على الأغلبية المطلقة وفي حالة عدم تحقيق أي مترشح للأغلبية المطلقة ، يتم إجراء دور ثاني للانتخابات في مدّة لا تتجاوز 24 ساعة ، حيث يتم التنافس بين المترشحين الحاصلين على أغلبية الأصوات بالدور الأول ، وفي حال تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنًا ، أما إذا تم إعلان شغور منصب رئيس مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة ، فينبغي انتخاب رئيس مجلس الأمة في أجل أقصاه خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلان الشغور².

¹ - انظر المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 1998 ، الجريدة الرسمية رقم 8 المؤرخة في 18 فيفري 1998.

² - انظر المواد 6-7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

الفرع الثاني : مظاهر ضعف فعالية التشكيلة البشرية لمجلس الأمة :

رغم انتخاب أعضاء مجلس الأمة ورئيس المجلس بطريقة ديمقراطية ، إضافة لتقييد رئيس الجمهورية في تعيين الثلث المتبقي من بين الكفاءات الوطنية ، إلا أن تشكيلة المجلس البشرية تشوبها مجموعة من السلبيات التي تحد من فعالية هذه التشكيلة ، خاصة ما تعلق منها بتدخل السلطة التنفيذية في انتخاب الثلثين والرئيس وتعيين الثلث الرئاسي.

أولاً : سلبيات متعلقة بانتخاب ثلثي الأعضاء :

يشوب نظام انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة العديد من الثغرات والسلبيات التي تؤثر على شفافية وحسن اختيار ممثلي الشعب ، ويظهر دور السلطة التنفيذية جلياً في تكوين مجلس الأمة ، من خلال تدخلها المباشر في اختيار الأعضاء بطريقة غير مباشرة من خلال التأثير على الهيئة الناخبة ، كما ينطوي نظام انتخاب أعضاء مجلس الأمة على العديد من الثغرات التي تمس بمصداقية هذه الانتخابات نوجزها في النقاط التالية :

أ- تكريس هيمنة الأغلبية في عضوية مجلس الأمة :

يمكن معرفة تشكيلة مجلس الأمة بمجرد التعرف على نتائج الانتخابات المحلية فالحزب الفائز بأغلب المقاعد في المجالس المحلية البلدية والولائية سيفوز بالضرورة بأغلب مقاعد مجلس الأمة¹ ، كون الأعضاء التابعين للحزب سيصوتون بالضرورة على مرشحي حزبهم لعضوية مجلس الأمة ، وبذلك تكون حظوظ أحزاب المعارضة ضئيلة في الفوز بمقاعد ، كون الهيئة الناخبة تتشكل في أغلبها من أعضاء المجالس المحلية التي تسيطر عليها أحزاب الأغلبية ، وهذا ما يدفع أحزاب المعارضة في كثير من الأحيان للطعن في

¹ من خلال إحصائيات نشرت بجريدة الخبر يوم 18-12-1997 يتبين أن قوائم المترشحين يسيطر عليها حزبي الأغلبية فقد ترشح باسم حزب التجمع الوطني الديمقراطي 215 مترشحاً وحزب جبهة التحرير الوطني 140 مترشحاً وباقي الأحزاب يتراوح عدد مرشحيها بين 3 و50 مترشحين .

مصدقية هذه الانتخابات ، لذا فطريقة الانتخاب غير المباشر للأعضاء يكرس أكثر هيمنة أحزاب الأغلبية ويقصي المعارضة.

ب - دور السلطة التنفيذية في الإجراءات التمهيدية للعملية الانتخابية :

تعتبر جميع إجراءات التحضير لعملية انتخاب أعضاء مجلس الأمة ، بيد السلطة التنفيذية ابتداءً من تحديد الدوائر الانتخابية وإعداد جداول الانتخابات وتنقيحها ، وصولاً إلى سلطتها التقديرية في قبول الترشح أو رفضه من خلال دراسة مدى توافر الشروط في المترشحين من عدمها ، حيث تفصل في صحة الترشيحات لجنة انتخابية ولائية والتي يعين أعضائها من طرف السلطة التنفيذية ، ممثلاً بوزير العدل كما أن قائمة المترشحين يقوم بإعدادها الوالي باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي ، إضافة إلى أن اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات يتم تعيين أمانتها العامة من طرف السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم¹.

ج - عدم فعالية نمط الاقتراع :

رغم أن نمط الاقتراع غير المباشر لأعضاء الغرفة الثانية هو الأكثر انتشاراً اليوم والذي أخذت به 27 دولة بين غرف منتخبة كلياً وجزئياً² ، إلا أن فعاليته ترجع للتشريعات الداخلية لكل دولة فالكثير من الفقه يذهب إلى القول أن هذا النظام لا يعبر عن الإرادة الشعبية في تعيين ممثليه ، وهذا يتناقض مع مبدأ السيادة الشعبية ويتنافى مع المادة 7 من الدستور التي تنص على أن السلطة التأسيسية بيد الشعب ، والمادة 8 التي تذهب إلى أن الشعب هو الذي يختار بنفسه مؤسساته التي من بينها مجلس الأمة ، لذلك فإن نظام الانتخاب المباشر لأعضاء مجلس الأمة قد يكون الأنسب والأكثر تعبيراً عن إرادة المواطنين.

1- أنظر المواد 116-151-171-168 من قانون الانتخابات السالف الذكر.

2- ملخص مناقشات ، المرجع السابق ، ص 116.

د- قلة عدد الهيئة الناخبة وسهولة التأثير عليها :

إن قلة الهيئة الناخبة وحصرها في أعضاء المجالس المحلية يسهل التأثير عليها، من طرف السلطة التنفيذية لخضوعهم المباشر لهذه السلطة من خلال ممارسة الوالي لسلطته الرئاسية على المنتخبين المحليين ، و كذا تبعيتهم من حيث أجورهم .

فرغم أن عدد المنتخبين بالمجالس البلدية يكون أكثر من منتخبي المجالس الولائية إلا أن اغلب أعضاء مجلس الأمة يكونون عادة من منتخبي المجالس الولائية ، وهذا ما تجسد في أول عهدة لمجلس الأمة حيث كان عدد الأعضاء المنبثقين عن المجالس الشعبية الولائية هو ثمانية وثمانون (88)عضواً ، في حين عدد الأعضاء المنبثقين عن المجالس البلدية هو ثمانية (8)أعضاء فقط¹ ، وهذا يعود بالطبع إلى تدخل السلطة التنفيذية لتوجيه آراء الناخبين قصد فوز مرشحين اقرب إلى مراكز القرار على مستوى الولاية.

ج- ضعف كفاءة أعضاء المجالس المحلية :

إذا كانت العضوية في المجالس المحلية لا تحتاج لمستوى تعليمي راقى ، وشروط تتعلق بالكفاءة والخبرة والنظرة الشاملة فإن العضوية في مؤسسة بحجم مجلس الأمة تحتاج لكفاءة وشروط خاصة بها ، كضمان لكفاءة الأعضاء مثلما ذهب إلىه الكثير من التشريعات المقارنة كالأرجنتين ، حيث يشترط في المترشح لعضوية المجالس الوطنية شروط تتعلق بالمستوى العلمي ، وان يكون قد أَلَّف على الأقل كتاب واحد وفق شروط صارمة تتعلق بقيمته العلمية لذلك فإسناد البث في مسائل مصيرية ، وذات بعد وطني تتعلق بمصلحة الدولة ككل لا يتناسب مع أعضاء انتخبوا لعضوية مجالس محلية مهمتهم العمل على توفير حاجات محلية محدودة لا تحتاج إلى مؤهل ومستوى علمي عالي لبساطتها.

¹ - الطاهر خويطر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد11 نشریات مجلس الأمة ، الجزائر ، جانفي 2006 ، ص 67-68 .

ثانيا : سلبيات متعلقة بالثالث المعين :

تبرز هيمنة السلطة التنفيذية على مجلس الأمة من خلال الثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية ، في ظل تنظيم داخلي لمجلس الأمة يكرس سيطرته على العملية التشريعية ، لكن ما يهّمنا في هذه الجزئية هو معرفة مجال حرية رئيس الجمهورية في تعيين ثلثي أعضاء مجلس الأمة ومدى استقلالية هذا الثالث عن الرئيس ، وهذا ما سنبرزه من خلال حجج تثبت ضعف ونسبية استقلالية الأعضاء المعينين¹ :

أ - تحكم رئيس الجمهورية في التوازنات داخل مجلس الأمة :

ويبرز ذلك من خلال وقت تعيين الثالث الرئاسي الذي يكون عادة بعد معرفة نتائج انتخاب الثلثين وفحصها من حيث الشرائح السياسية المكونة لها ، حيث أتبت الواقع العملي ذلك في أول دورة لمجلس الأمة حيث عين رئيس الجمهورية الأعضاء المعينين بتاريخ 27-12-1997 وذلك بعد معرفة نتائج انتخاب ثلثي الأعضاء ، أي بعد يومين من تاريخ معرفة نتائج انتخاب الثلثين ، وذلك كمرادفة يهدف من خلالها رئيس الجمهورية لتحقيق توازنات داخل المجلس وتعيين موالين له خاصة في حالات المجلس "الفسيفسائي" ، حيث يتفوق بذلك الأعضاء المعينون على الأعضاء المنتخبين² ، وذهب البعض للقول أن هذا إجراء غير دستوري إذ أن الأصل أن تنطلق الفترة التشريعية وجوبًا في اليوم العاشر من تاريخ انتخاب الأعضاء.

¹ - لم تعرف الجزائر نظام التعيين في الهيئات التشريعية قبل دستور 1996 رغم نظام الحزب الواحد إلا في ظل المراحل الانتقالية وهو ما تجسد في المجلس الوطني التأسيسي (1962) ، والمجلس الوطني الاستشاري (1992) والمجلس الوطني الانتقالي (1994).

² - ججيقة لوناسي ، المرجع السابق ، ص 45.

ب - التركيز على عامل الولاء في تعيين ثلث الأعضاء :

من خلال دراسة تحليلية بسيطة لتعيينات الثلث الرئاسي نجد أنها تنحصر غالباً في شخصيات تنتمي لأحزاب الأغلبية ، أو أعضاء يتميزون بقربهم من السلطة التنفيذية سواء موظفين أو منظمات ووجوه تاريخية وجنرالات جيش سابقين ، أو وزراء وسفراء فقد احتوت قائمة الثلث الرئاسي لسنة 1997 على 11 وزير سابق و3ضباط سامين متقاعدين بالجيش وأربع سفراء سابقين ، بالإضافة إلى ممثلي بعض الاتحادات والجمعيات القريبة من السلطة مثل الجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش¹.

ج- عدم احترام شرط الكفاءة :

يهدف في الواقع استحداث تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من الكفاءات الوطنية إلى تعويض النقص الحاصل في كفاءة الثلثين المنتخبين ، إلا أن الدستور أو القوانين العضوية لم تحدد معايير بموجبها يقدر رئيس الجمهورية مدى كفاءة العضو المعين في الثلث الرئاسي وجعلت مجال السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية واسعاً في تحديد الأكفأ لتعيينه ، ولم تقيده بمعايير محددة بدقة ولم تبين إن كانت الكفاءة تتعلق بسنوات الخبرة في ممارسة مهنة ما، أو بالاستناد لتقييم على أساس الشهادات العلمية أم أن يرجع التقييم للمجالس العلمية إذا كان أستاذاً جامعياً ، أو إسناد تقدير الكفاءة إلى لجنة خبراء مختصة ، وهذا يجعل شرط الكفاءة غير ذي فعالية ويطلق سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الأكفأ حسب تقديره الشخصي دون قيد أو شرط ما يؤدي لتغليب معيار الولاء على معيار الكفاءة.

¹ - للتفصيل انظر المرسوم الرئاسي رقم 499/97 المؤرخ في 27-12-1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة جريدة رسمية رقم 86 لعام 1997.

د - عدم خضوع الثلث المعين لرقابة المجلس الدستوري :

لا يدخل الثلث المعين في نطاق اختصاص رقابة المجلس الدستوري من حيث احترام المرسوم الرئاسي الذي يعين بموجبه الأعضاء للدستور.

فالأصح هو أن يكون الثلث الرئاسي خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري في تعيينه ويعود سبب عدم خضوع هذا الثلث للرقابة للدستور، حيث أن المادة 163 من الدستور تنص على أن "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج " وبما أن الثلث الرئاسي غير منتخب ، فإنه لا يكون من اختصاص المجلس الدستوري الفصل في دستورية المرسوم الرئاسي الذي يعين بموجبه الأعضاء.

ثالثاً : سلبيات متعلقة بانتخاب رئيس مجلس الأمة :

رغم أن منصب رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هو منصب حساس كونه الرجل الثاني في الدولة ويحل محل رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية ، إلا أن موقعه الحساس غير محمي جيداً وتحيط به سلبيات وهفوات وجب تداركها نذكر منها:

أ - خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد النصفي :

حيث يجدد انتخابه كل ثلاث سنوات مثله مثل باقي الأعضاء رغم مركزه المرموق كونه الرجل الثاني في الدولة ويتقلد رئاسة الدولة في حالات الأزمات ، وهذا التجديد يجعل غير مستقل في منصبه ولا يمكّنه من الإلمام بشؤون الحكم لاكتساب الخبرة اللازمة لقيادة الدولة في حالة حدوث شغور لمنصب رئيس الجمهورية ، فكان من الأحسن عدم خضوع رئيس مجلس الأمة لنظام التجديد كل ثلاث سنوات .

وذهب المؤسس الدستوري الجزائري في نفس اتجاه نظيره الفرنسي¹ ، إلا أن الدستور الفرنسي اسند مهمة قيادة الدولة في حالة اجتماع شغور مناصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ للحكومة بقيادة الوزير الأول ، وهي هيئة سياسية تتمتع بالشرعية والخبرة في تسيير شؤون الدولة ، عكس الدستور الجزائري الذي اسند قيادة الدولة لرئيس المجلس الدستوري كرجل ثالث في الدولة ، في حالة اجتماع شغور مناصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ، حيث أن رئيس المجلس الدستوري لا يتمتع بخبرة سياسية لتسيير شؤون الدولة كون المجلس الدستوري هيئة رقابية ليس لها ولرئيسها علاقة بتسيير شؤون الدولة.

ب- سيطرة الأغلبية على انتخاب رئيس مجلس الأمة :

يخضع رئيس مجلس الأمة في ترشحه وانتخابه للأغلبية المشكلة لمجلس الأمة والتي كانت تشكل الأغلبية على مستوى المجالس المحلية ، وهذا ما يكرس سيطرة الأغلبية على جميع مقاليد الحكم في الدولة وكما قال "مونتيكيو" "السلطة المطلقة هي مفسدة مطلقة".

وكون موقع رئيس مجلس الأمة منصب حساس يضمن استمرار الدولة ومؤسساتها في حالة حدوث الأزمات ، كان من الواجب إبعاد انتخابه عن الأهواء والميول الحزبية والحسابات الضيقة لأحزاب الأغلبية ، لدوره المهم دو البعد الوطني والاستراتيجي وبالمقارنة مع التشريعات المقارنة نجد أن الكثير من الدول أخذت بانتخاب رئيس الغرفة الثانية بطريقة مباشرة ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب رئيس مجلس الشيوخ عند انتخاب رئيس الجمهورية ، ويتقلد كذلك منصب نائب رئيس الجمهورية وهذا موجود كذلك بدول أمريكا اللاتينية كبوليفيا والأرجنتين ، أو الأخذ بنظام تعيين رئيس مجلس الأمة من طرف رئيس

¹ - تنص المادة 7ف5من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر على ما يلي" في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان أو حصول مانع أثبتتها لمجلس الدستوري بناءً على إخطار من الحكومة وفصل فيه بالأغلبية المطلقة لأعضائه فان وظائف رئيس الجمهورية باستثناء الوظائف المنصوص عليها في المادتين 11-12 يمارسها رئيس مجلس الشيوخ وإذا حصل له أيضا مانع حال دون أدائه هذه الوظائف فتمارسها الحكومة".

الجمهورية ، مثل ما ذهبت إليه كندا كون رئيس الجمهورية يعتبر أكثر شرعية من أعضاء مجلس الأمة باعتباره منتخب الإجماع.

ج- إشكالية المرشح الأكبر سنًا :

من خلال دراسة مختلف النصوص القانونية في الجزائر بما فيها النظام الداخلي لمجلس الأمة ، نجد أن المشرع الجزائري يرحح دائمًا في حالة تعادل الأصوات عند إجراء الانتخابات المرشح الأكبر سنًا ، حيث نص النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة السادسة منه على فوز المرشح الأكبر سنًا في حالة تعادل الأصوات بعد إجراء الدور الثاني المتعلق بانتخاب رئيس مجلس الأمة ، بل يتعدى الأمر ذلك إلى ترأس الجلسة الأولى الخاصة بانتخاب رئيس المجلس من طرف العضو الأكبر سنًا ، وذلك وفقا للمادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، ومن خلال هذه النصوص نلاحظ إقصاء الكفاءات الشابة من ذوي الخبرة والحكمة فالأكبر سنًا ليس بالضرورة هو الأكفأ والأكثر خبرة والأحسن في اتخاذ القرارات الصائبة ، فالكثير من الكفاءات الشابة تتمتع بخبرة وحكمة كبيرة ، وتتميز بكونها أكثر مسايمة للمستجدات والتحولات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والسياسية داخليًا وخارجيًا لذا فالأفضل هو اعتماد معيار الكفاءة والحنكة السياسية ، والمرونة في التعامل مع التحولات السريع.

د- بطئ وتعقيد إجراءات إعادة انتخاب رئيس مجلس الأمة :

نظرًا لأهمية وحساسية منصب رئيس مجلس الأمة كان الأجدر على المشرع سن قوانين تراعي سرعة استخلاف الرئيس ، وتسهيل العملية فباستقراء المادة السابعة¹ من النظام

¹ - تنص المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر على انه "...في حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة في المادة 6 في اجل أقصاه خمسة عشر يومًا من تاريخ إعلان الشغور ويتم الإخطار بحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق ويثبت الشغور بلائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ...".

الداخلي لمجلس الأمة نجد أن هذا النظام قد نص على فترة طويلة نسبياً لإعادة انتخاب رئيس مجلس الأمة ، قدرت بـ15 يوماً ما يمكن أن يؤدي إلى حدوث ازدواج في فراغ مناصبي رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الأمة ، مثل ما حدث سنة 1992 بعد استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد وتزامنها مع حل المجلس الشعبي الوطني ، ما أدى إلى حدوث فراغ دستوري أدخل البلاد في مرحلة انتقالية كان في الإمكان تجنبها ، لذا كان من الواجب وضع إجراءات تتميز بالسرعة لإعادة انتخاب رئيس مجلس الأمة ، لتجنب تكرار تجربة مرّت بها الجزائر ، إضافة إلى تعطيل العملية باشتراط اجتماع مجلس الأمة ومصادقته على الشغور بنسبة كبيرة كذلك من الأعضاء ، قدرت بـ4/3 أعضاء مجلس الأمة والتي قد يصعب تحقيقها في حالة غياب الأعضاء أو لظروف أخرى طارئة .

فاستحداث مجلس الأمة وجعل رئيسه الرجل الثاني في الدولة لم يكن إلا وسيلة لتقادي أي فراغ دستوري ، قد ينتج عن شغور كل المؤسسات الدستورية في آن واحد¹ وبالتالي ضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الجمهورية ، لذا كان من الواجب إحاطة هذا المنصب بضمانات لاستمرارية وجوده في الحالات التي أنشأ من أجلها.

المطلب الثاني : التركيبة الهيكلية لمجلس الأمة :

تنظم كل غرفة من غرف البرلمان شؤونها الداخلية حيث يتم إعداد نظام داخلي يحدد طرق وإجراءات عمل المجلس ، ويصوت عليه أعضائه ولا يكون خاضعاً في ذلك إلا لأحكام الدستور وهو الشيء الذي يتأكد منه المجلس الدستوري ، بمراقبة مطابقتها للدستور وباعتبار مجلس الأمة جاء لتحسين العمل التشريعي و معبرا عن آمال الشعب ، لذا كان من الواجب إحاطته بمجموعة من الضمانات تمكنه من التعبير بصدق وحرية عن رأي الأمة وهذا لا يتحقق إلا من خلال ضمان استقلاله المالي والإداري في تسيير شؤونه ، وذلك ما نص عليه النظام الداخلي والدستور من استقلال مجلس الأمة إدارياً ومالياً عن السلطة

¹ - عبد النور ناجي ، المدخل إلى علم السياسة ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص77.

التنفيذية ، وهو ما ثار حوله الكثير من النقاش فنجاح أية مؤسسة يقوم على حسن تنظيمها الإداري ورشادة استخدام مواردها المالية ويشكّل الاستقلال المالي والإداري أهم مظاهر الاستقلالية وهذا ما سنستعرضه في فرعين نتطرق في الفرع الأول لهيكله مجلس الأمة وفي الفرع الثاني مدى استقلاليته ماليًا وإداريًا.

الفرع الأول : مظاهر فعالية أجهزة وهيئات مجلس الأمة :

يتم تنظيم وهيكله الأجهزة الداخلية لمجلس الأمة بالاستناد لقواعد نص عليها الدستور إضافة إلى القانون العضوي 02/99 ، الذي يحدد تنظيم غرفتي البرلمان وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، حيث حُدّدت أجهزة المجلس وقُسمت إلى أجهزة دائمة من جهة وأجهزة استشارية أو تنسيقية من جهة أخرى ، بالإضافة الى المجموعات البرلمانية.

أولاً : الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة :

كما سبق ذكره فإن مجلس الأمة هو المسؤول على تحديد أجهزته الداخلية طبقاً لما نصت عليه المادة 115 من الدستور، التي أشارت إلى حق مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي والتصويت عليه ، حيث ثم ذلك بتاريخ 22 جانفي 1998 وبموجب هذا النظام تم تحديد الأجهزة الداخلية الدائمة ، ممثلة في رئيس المجلس ومكتب المجلس واللجان الدائمة ومنتاوم فيما يلي كل جهاز على حدا :

أ- رئيس مجلس الأمة :

يعتمد القانون البرلماني الجزائري أسلوب انتخاب رئيس مجلس الأمة بواسطة الاقتراع المباشر من طرف أعضاء المجلس ، و يتم تجديد انتخاب الرئيس مع كل تجديد نصفي لأعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات ، حيث يتمتع رئيس المجلس حسب المادتين 9-11

من القانون العضوي 02/99 بمكانة مرموقة في النظام الدستوري الجزائري¹، لتمتعه بصلاحيات متميزة ، إضافة لصلاحياته في تسيير المجلس وهذا ما سنتناوله في جزئيتين :

1 الصلاحيات التنظيمية لرئيس مجلس الأمة :

يضطلع رئيس مجلس الأمة بصلاحيات تنظيمية داخلية تتعلق بسير أعمال المجلس وذلك حسب ما جاء بالمادة 8 ، من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث يمارس المهام التالية:

_ إدارة مداوات المجلس بافتتاح وإنهاء الجلسات ، وتوزيع الكلمة على النواب المتدخلين وتحديد طريقة التصويت على النص مجتمعا أو مادة بمادة ، حسب ما جاء بالمادة 36 من القانون العضوي 02/99 وكذا رئاسة اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق² ، كما يتمتع بصلاحيات حفظ الأمن والنظام داخل المجلس بالإضافة لحق التأديب الذي يتراوح بين التنبيه والحرمان من حضور الجلسات لثلاثة أيام ، وهذا يعتبر من مظاهر الحفاظ على حرمة المجلس ، حيث يحق لرئيس مجلس الأمة اتخاذ جميع الإجراءات التأديبية المنصوص عليها اتجاه أعضاء المجلس ، وما يتخذه رئيس المجلس من قرارات لا يمكن مناقشته وتعتبر قراراته نهائية لكن ببعض الحالات الخطيرة التي تتطلب توقيف العضو لا يتخذ أي قرار إلا بتدخل مكتب المجلس³.

_ يمارس رئيس مجلس الأمة اختصاص التعيين في المناصب التقنية والإدارية للمجلس وضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية ، وتوفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لذلك إضافة لإعداد ميزانية المجلس وعرضها على المكتب للمناقشة كما يعتبر أمراً بالصرف.

1- عمار عوايدي ، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 5 ، منشورات مجلس الأمة الجزائر ، افريل 2004 ، ص104 .

2- انظر المادة 36 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 9 مارس 1999 .

3- انظر المادة 3 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

_ تمثيل المجلس أمام المؤسسات الوطنية والدولية¹.

من خلال هذه المهام نلاحظ المكانة الهامة لرئيس مجلس الأمة في تسيير شؤون المجلس الداخلية.

2 -الصلاحيات الدستورية لرئيس مجلس الأمة :

إضافة لمهامه في تنظيم سير أعمال المجلس داخليًا ، يمارس رئيس مجلس الأمة مهام دستورية أخرى تتلخص في ثلاث نقاط :

_ تمتعه بدور استشاري حيث يستشير رئيس الجمهورية في حالات دستورية محددة .

_ تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في حالة حدوث شغور لمنصب رئيس الجمهورية وبالنظر للتشريعات المقارنة ، نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية كذلك تأخذ بهذا الأسلوب حيث يعتبر رئيس مجلس الشيوخ نائبًا لرئيس الجمهورية والرجل الثاني في الدولة².

_ ممارسة رئيس مجلس الأمة لصلاحيات إخطار المجلس الدستوري حول فحص دستورية القوانين والتنظيمات³.

- يتراأس مجلس البرلمان المنعقد بغرفتيه في الحالات المحددة حصراً في أحكام الدستور والمتعلقة بتعديل الدستور باقتراح من غرفتي البرلمان معاً ، أو بعد مبادرة رئيس الجمهورية إضافة لحالة شغور منصب رئيس الجمهورية قصد إثبات الشغور المؤقت أو النهائي ، أو في حالة الاجتماع لمناقشة السياسة الخارجية و إصدار لائحة حولها ، إضافة لحالة تمديد عهدة البرلمان ، وفي الحالات الاستثنائية لإثبات حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية

1- انظر المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

2- عمار عوادي ، المرجع السابق ، ص107.

3- انظر تفاصيل هذه الصلاحيات الدستورية والتي يمارسها رئيس مجلس الأمة باسم المجلس وباعتباره رئيساً له في الفرع الثالث من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذا البحث.

وحالة الحرب والموافقة على تقرير الظروف الاستثنائية¹، وذلك طبقًا للمواد 94،93،91،90،88،102،130،176،177 من الدستور.

ب - مكتب المجلس :

يتكون مكتب المجلس من الرئيس وخمسة نواب ، وينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد وهذا خلافًا لمكتب المجلس الشعبي الوطني ، الذي يتكون من رئيس وتسعة نواب ، ويخلف الرئيس احد نوابه في حالة غيابه بصفة استثنائية في رئاسة جلسات المجلس² ، واجتماعات المكتب ، كما يمكن أن يشكل مكتب المجلس من أعضاء آخرين عند الحاجة وذلك حسب المادة 13 من القانون العضوي 02/99.

ونظرًا لأهمية منصب نواب الرئيس يتم تعيينهم من طرف ممثلي المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة برلمانية بالمجلس ، ويعقد مكتب المجلس اجتماعاته دوريًا كما يعقد اجتماعات غير عادية ، إذا دعت الضرورة بطلب من الرئيس أو اغلب أعضاء المكتب على أن يبلغ جدول الأعمال لأعضائه 48 ساعة قبل انعقاده وبعد نهاية الاجتماع توزع محاضر الاجتماع على أعضائه ، ويمكن للأعضاء الآخرين الاطلاع على المحاضر بترخيص من رئيس المجلس³، وتتمثل اختصاصات مكتب المجلس في انه :

-يحدد في الاجتماع الأول صلاحيات كل عضو من أعضائه طبقًا للمادتين 14،13 من

القانون العضوي 02/99 وتوزع المهام كالتالي :

-شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني .

-الشؤون المالية والإدارية.

¹- توفيق بوقرن ، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معًا - الجزائر نموذجًا - ، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الدستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، 2012 ، ص 177.

²- سعاد عمير، المرجع السابق ، ص31.

³-عقيلة خرياشي ، المرجع السابق ، ص141،142.

-الشؤون الخارجية.

-العلاقات العامة.

بالإضافة لتحديد مكتب المجلس لنظام سير الجلسات ، بالتشاور مع الحكومة وضبط جدول أعمال الدورة ومواعيدها ، وكذلك تحديد نمط الاقتراع وضبط آجال تقديم أعضاء مجلس الأمة لملاحظاتهم حول مشاريع نصوص القوانين ، والمصادقة على الهيكل التنظيمي وعلى كفاءات مراقبة المصالح الإدارية لمجلس الأمة.

وتعتبر الإدارة العامة وخاصة مكتب المجلس ، بمثابة مساعد وليس مشارك في الصلاحيات التنظيمية والتشريعية، فالدستور لم ينص على مبدأ الرئاسة الجماعية مثل بعض التشريعات المقارنة¹.

ج- اللجان البرلمانية :

تعتبر اللجان البرلمانية عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي ، فهي تتكفل بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين التي تحال عليها ، من طرف رئاسة مجلس الأمة وتبدي رأيها فيها ، وقد ظهرت هذه اللجان لأول مرة في فرنسا حيث أنشأت في القرن التاسع عشر بينما مال النظام الأنجلو سكسوني إلى نظام اللجان المؤقتة.

أما في الجزائر فساد نظام اللجان منذ الاستقلال وكانت اللجان الدائمة هي الحلقة الأساسية للعملية التشريعية دائما².

وقد أخذ مجلس الأمة منذ إنشائه بتقنية اللجان الدائمة ، فطبقا لأحكام المادة 117 من الدستور والمادة 15 من القانون العضوي 02/99 يشكل مجلس الأمة لجان دائمة حسب نظامه الداخلي ، يقدر عددها بتسع لجان يتراوح عدد أعضائها بين عشرة وتسعة عشر عضوا وقد وقع خلاف عند إعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة حول عدد اللجان ، بين من

¹ - عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 108 .

² - بوزيد لزهاري عن اللجان الدائمة لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 9 ، منشورات مجلس الأمة ، الجزائر جويلية 2005 ، ص 72،73 .

طالب بجعلها بعدد لجان الغرفة الأولى ومن ذهب لضرورة تقليص العدد وانتهى ، الأمر بالاتفاق على تسعة لجان¹ حسب المادة 16 من النظام الداخلي ، وتم تحديد اختصاص كل لجنة ضمن المواد 17 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

حيث يكون لكل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس ونائب رئيس ومقرر، ويتم توزيع المهام داخل المكتب من قبل رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس ، ويتم توزيع المناصب على المجموعات البرلمانية حسب نظام التمثيل النسبي وقد استقر أول تقسيم على حصول المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي على أربعة لجان ، والمجموعة البرلمانية لجبهة التحرير الوطني على لجنة واحدة ، ومجموعة الثلث الرئاسي على أربعة لجان ، وعملياً تقوم دائماً المجموعات البرلمانية بتوزيع أعضائها على مختلف لجان المجلس لتأكيد تواجدتها دائماً².

وتتمثل صلاحيات اللجان البرلمانية في دراسة وتحليل النصوص القانونية المحالة عليها ، وذلك بواسطة جمع المعلومات والحقائق حول هذا النص من مصادرها المختلفة بما فيها الاستماع إلى الحكومة ، وفحص وتدقيق الآراء واقتراح التعديلات فمجلس الأمة عند مناقشة النص القانوني يعتمد كثيراً على رأي اللجنة ، فهي التي تتورّ أعضاء المجلس وتقرّح عليهم المصادقة أو التحفظ على مادة أو مواد النص وهي التي تقدم التوصيات ، وعادة ما تستدعي اللجان الدائمة للاستماع لآرائها في النصوص المهمة³.

¹ - حسب المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر يتكون المجلس من تسعة لجان دائمة هي :

لجنة الشؤون القانونية و الإدارية وحقوق الإنسان ، لجنة الدفاع الوطني ، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية بالخارج ، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية ، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية ، لجنة التربية والتكوين والبحث العلمي والشؤون الدينية ، لجنة التجهيز والتنمية المحلية ، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني ، لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

² - بوزيد لزهاري ، عن اللجان الدائمة لمجلس الأمة ، المرجع السابق ، ص 76 .

³ - مصطفى دريوش ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، الجزائر ، ديسمبر 2003 ، ص 34 .

ثانيا : هيئات مجلس الأمة :

طبقا لأحكام المادة10 من القانون العضوي 02/99 يوجد بمجلس الأمة هيئتان ،هما هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق حددت المادة48،47 تكوينها وتسييرها واختصاصاتها بالإضافة إلى المجموعات البرلمانية ، التي نصّت عليها المادة 49 إلى52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

أ -هيئة الرؤساء :

تتكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ، حيث تجتمع هذه الهيئة كل15 يوما خلال الدورات أو بدعوة من رئيس المجلس ، عند الضرورة ويبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده ب 72 ساعة على الأقل ، وتوزع محاضر اجتماعات الهيئة على أعضائها في ظرف 72 ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.

وتختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس المجلس بما يلي :

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس.
- تحضير دورات المجلس وتقييمها.
- تنظيم سير اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها .
- تنظيم أعمال المجلس¹.

ب- هيئة التنسيق :

تتكون هيئة التنسيق من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية ، وتجتمع هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات كما يمكن دعوتها للاجتماع كلما اقتضى الأمر ذلك.

تختص هيئة التنسيق بتقديم رأي استشاري لرئيس مجلس الأمة في المسائل التالية :

¹ - عمر شاشوه ، التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة ماجستير في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، الجزائر ، 2013 ، ص176 .

- جدول أعمال المجلس.

- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.

- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية¹.

- المجموعات البرلمانية :

ظهر هذا الهيكل بعد دستور 1996 حيث لم يكن موجودًا من قبل ، والأحكام التي تنظم عمل هذه المجموعات البرلمانية هو النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الذي يحدد كيفية إنشائها ودورها في الحياة الداخلية للمجلس ، بحيث يجوز للأعضاء أن يشكلوا مجموعات برلمانية تتكون من عشرة أعضاء على الأقل ، وفي المقابل لا يمكن لعضو المجلس أن ينضمّ لأكثر من مجموعة برلمانية واحدة ، كما لا يمكن لكل حزب إنشاء أكثر من مجموعة ويمكن للثالث المعين تشكيل مجموعة برلمانية وهو ما يعطيهم أفضلية كون هذا الثالث يتشكل من 48 عضو ، بينما باقي المجموعات البرلمانية الحزبية لا تصل لهذا العدد ، ويتم تأسيس هذه المجموعات بعد استلام مكتب المجلس لملف يضم تسمية المجموعة وقائمة أعضائها واسم الرئيس ، وأعضاء المكتب الذين ينوب واحد منهم على الرئيس في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة إذا عينه رئيس المجموعة².

ومن خلال النظام الداخلي نجد أن المجموعات البرلمانية تمارس الاختصاصات

التالية :

- تحديد مدة تدخل الأعضاء وضبط نظام الأسئلة.

- المشاركة في تعيين أجهزة الغرفة وتعيين أعضاء اللجان المختلفة والمشاركة في هيئة التنسيق.

¹ - سعاد عمير، المرجع السابق ، ص36 .

² - أنصر المواد 49،50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

-المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورات والجلسات والتدخل في سير الجلسات كطلب وقف الجلسة¹.

وتجدر الإشارة أن النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون العضوي 99/02 لم يتطرقا لإجراءات سير المجموعات البرلمانية ، وطرق عملها مما يعني أنها تخضع في هذا المجال لقوانين داخلية موضوعة من طرفها ، أو من طرف الأحزاب التي تنتمي إليها وغالبًا ما تكون قواعد عرفية غير مكتوبة².

الفرع الثاني : مظاهر ضعف استقلال مجلس الأمة ماليًا وإداريًا :

تتمتع السلطة التشريعية عمومًا ومجلس الأمة خصوصًا من ناحية النصوص بكافة الضمانات القانونية والمادية ، لتحقيق استقلاليتها في أداء مهامها بكل سيادة ، كما تنص على ذلك المادة 98من الدستور الجزائري لسنة1996.

إلا أن محرري دستور 1996 تبنو ما يسمى بمبدأ "عقلنة النظام البرلماني" ، الذي يعني أساسا ضبط نشاط البرلمان لتقادي ما يسميه دوفيرجيه "Duverger" الفوضى البرلمانية التي يترتب عليها تجميد الحياة السياسية ، لذلك لجأ محررو دستور 1996 لتكريس هذا المبدأ³ ، إلا أن تطبيق هذا المبدأ بدلًا من تجنب فوضى البرلمان وسيطرته على مؤسسات الدولة تسبب بتقييده من خلال الحد من استقلاله المالي والإداري.

أولا : هشاشة الاستقلال الإداري لمجلس الأمة :

يبدو ضعف استقلال مجلس الأمة من خلال حرите في إعداد نظامه الداخلي وتحديد أجهزته الداخلية ، حيث يخضع إعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون العضوي 99/02 ، لرقابة إجبارية من طرف المجلس الدستوري بعد إخطاره من طرف رئيس

¹ - سعاد عمير ، المرجع السابق ، ص37،38 .

² - الأمين شريط ، القانون العضوي الناظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة ، اليوم الدراسي حول القانون العضوي 99/02 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان ، 23الجزائر ، أكتوبر2002 ، ص25 .

³ -Bendour Oumar، le conseil constitutionnel algérien، RDP ، tome cent sept،note n1،1991،p117.

الجمهورية مع ما يثار حول استقلالية المجلس الدستوري في تشكيلته ورئاسته ، حيث يكون للسلطة التنفيذية دور كبير في تشكيل المجلس الدستوري ، حيث يعين رئيسه من طرف رئيس الجمهورية بالإضافة لثلاثة أعضاء ، إضافة إلى أعضاء من مجلس الأمة والذي سيكون من بينهم بالطبع عضو يمثل السلطة التنفيذية من خلال الثلث المعين ، زيادة على ما يثار حول استقلالية الأعضاء المنتخبين من سلك القضاء خاصة وان رئيس الجمهورية هو رئيس المجلس الأعلى للقضاء ، والقاضي الأول للبلاد لذلك فالسلطة التنفيذية الدور الكبير في تشكيل المجلس الدستوري المسئول على رقابة النظام الداخلي لمجلس الأمة .

أ - رقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي لمجلس الأمة :

يخضع النظام الداخلي لمجلس الأمة والمحدد لأجهزته ونظام سير أعماله لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري ، وهي رقابة على حرية مجلس الأمة في تنظيمه الداخلي، وبالتالي التأثير على استقلاله الإداري ويبرز ذلك من خلال الآراء التي أصدرها المجلس الدستوري ، بمناسبة فصله في دستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة ونورد بعضها كالاتي : حيث قضى المجلس الدستوري عند عرض النظام الداخلي عليه بعدم دستورية المادة 56 التي نصت على إمكانية إنشاء لجان مؤقتة من طرف مجلس الأمة ، واعتبرها مخالفة لأحكام المادة 161 من الدستور التي تنص على إنشاء لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها ، وبالتالي ألغى حق إنشاء لجان مؤقتة¹.

وتم تقديم مقترح إنشاء لجنة مؤقتة² ، بمناسبة التعديل الأول للنظام الداخلي لمجلس الأمة حيث لم تحصر المادة 10 من القانون العضوي 02/99 حق إنشاء اللجان الدائمة والتي تمكن كل غرفة من إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية ورقابية تحدد بموجب النظام الداخلي لكل غرفة ، لكن المجلس الدستوري ذهب إلى أن المؤسس الدستوري قد أقر

¹ - رأي المجلس الدستوري رقم 9 صادر سنة 1999 مؤرخ في 22،11،1999 .

² - تجدر الإشارة أن مسودة تعديل الدستور لسنة 2015 قد نصت في مادتها 117 إلى إمكانية إنشاء ما أسمته لجان إعلامية مؤقتة من بين أعضائها عبر كامل التراب الوطني حيث جاء بفقرة 3،2 من المادة 117 ".... يمكن كلا الغرفتين إنشاء لجان إعلامية من بين أعضائها عبر كامل التراب الوطني " .

بمقتضى المادتين 117 و118 على اختصاص كل غرفة في إنشاء لجان دائمة ولجان تحقيق ولم ينص على سواها ، واثبت الواقع العملي خطأ رأي المجلس الدستوري حيث اضطر مجلس الأمة لإنشاء لجنة خاصة (مؤقتة) للتعامل مع اقتراح تعديل قانون الانتخابات سنة 2004، حيث عرض الموضوع عقب التجديد الجزئي لمجلس الأمة في وقت كانت اللجان فقدت اغلب أعضائها بسبب التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة ، في حين لم يحن بعد موعد تجديد هياكل المجلس فكان الحل هو اللجنة المؤقتة¹.

- كذلك فيما يخص اقتراح القوانين خوّل النظام الداخلي لمجلس الأمة حق المجلس في التشريع، وذلك من خلال المادة 2 ف2 من النظام الداخلي ، إلا أن المجلس الدستوري اعتبر هذا مخالفاً لنص المادة 98 من الدستور، وتدارك ذلك بتغيير مصطلح "التشريع" بمصطلح "شؤون التشريع" وذلك يتنافى مع الدستور الذي نص على برلمان يتكون من غرفتين لهما حق اقتراح القانون والتصويت عليه ، والذي يثبت أكثر خطأ رأي المجلس الدستوري ، هو توجه المؤسس الدستوري نحو إعطاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين وذلك ما يستخلص من مسودة تعديل الدستور المنشورة سنة 2015 بمادتها 33 المعدلة للمادة 119 من الدستور.

- كما تم تعديل المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وحصص اختصاصات مكتب مجلس الأمة في عقد دورات حيث اقر حق عقد دورات وهو ما اعتبره المجلس الدستوري يتناقض مع مضمون المادة 16 من القانون العضوي 02/99 وجعل غرفة المجلس حرة في عقد الجلسات فقط.

من خلال هذه الآراء يبرز الدور الكبير للمجلس الدستوري في إعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وهذا يؤثر على استقلالية مجلس الأمة في وضع نظامه الداخلي.

¹ - بوزيد زهاري ، عن اللجان الدائمة لمجلس الأمة ، المرجع السابق ، ص 74،75 .

ثانيا : هشاشة الاستقلال المالي لمجلس الأمة :

يشكل الاستقلال المالي أداة هامة من أدوات الضغط المؤثرة على فعالية واستقلالية المؤسسات وكافة العاملين فيها، ويغير من سلوكياتها واتجاهاتها وبالتالي يعد من العوامل التي تؤدي إلى قيام مجلس الأمة بمهامه بكل استقلالية ، وإبعاد تأثير السلطة التنفيذية قدر الإمكان ، وتتلخص هشاشة الاستقلال المالي لمجلس الأمة باعتباره مجلس ككل ، وكذا استقلال العضو مالياً والذي لا يقل أهمية.

أ- نسبة الاستقلال المالي لمجلس الأمة :

مبدئياً حوّلت المادة 115 في فقرتها الثانية من دستور 1996 للبرلمان أمر حرية تحديد ميزانيته بهدف تقليل التبعية للسلطة التنفيذية ، حيث تنص المادة على أن " يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة " وتبرز هشاشة الاستقلال المالي لمجلس الأمة من خلال :

1 - أنه يتم إعداد الميزانية من طرف رئيس مجلس الأمة المنتخب من أعضاء مجلس الأمة الذي يكون عادة من حزب الأغلبية البرلمانية ، والمشكلة للحكومة ما يجعل للحكومة دور فعال في وضع هذه الميزانية¹ ، وبعد ذلك يتم عرضها على مكتب المجلس الذي بدوره يتكون من حزب الأغلبية البرلمانية ، على اعتبار أن نواب الرئيس يتم تعيينهم حسب قاعدة التمثيل النسبي بمجلس الأمة .

2 - أما بالنسبة للتصويت على الميزانية فيتم على مستوى مجلس الأمة ، ومرة أخرى يكون للسلطة التنفيذية وأحزاب الأغلبية دور مهم في الموافقة على الميزانية ، حيث أن أحزاب الأغلبية أو ما يعرف بأحزاب السلطة إضافة إلى الثلث المعين ، ويكون بيدهم القرار الأخير للمصادقة على ميزانية المجلس.

¹ - تم الإشارة سابقاً لاقتراح أن يكون رئيس مجلس الأمة معين من طرف رئيس الجمهورية ، المنتخب مثلما هو عليه بالنظام الأمريكي وهذا كضمانة لعدم سيطرة حزب الأغلبية على جميع مؤسسات الدولة ، وقطع الصلات الحزبية بين رئيس مجلس الأمة و الأحزاب لدوره المحوري والهام وضماناً لمراعاة المصالح الوطنية أكثر من المصالح الحزبية.

وبالرجوع إلى المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجدها استعملت مصطلح "مشروع ميزانية المجلس" ، وما يدل صراحة على أن ميزانية المجلس يتم إعدادها سلفاً و الاتفاق عليها مسبقاً مع السلطة التنفيذية ، هو التباين في المبالغ المخصصة لميزانية المجلس ، فبالمقارنة بين ميزانية 1999 وميزانية سنة 2000 نلاحظ الفرق الكبير بين الميزانيتين المرصودة لمجلس الأمة كل سنة¹ ، والتقارير الذي نشره مكتب المجلس بالجريدة الرسمية لمجلس الأمة بالعدد 2 لسنة 1999 أكد أن هذا الانخفاض يدخل في إطار احترام توصيات السلطات العمومية في مجال التقشف والصرامة في تسيير أملاك الدولة².

3 - إضافة لتدخل السلطة التنفيذية في رقابة الميزانية بطريقة غير مباشرة ، من خلال لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تبدي رأيها وتقدم تعديلاتها ، وما يعرف على هذه اللجنة عدد أعضائها الكبير ما يكرس أكثر حضور أكبر لممثلي أحزاب الأغلبية والهيمنة التنفيذية على المسألة ، فدور هذه اللجنة جوهري لتعديل ميزانية مجلس الأمة حيث يقال أن القانون في الجزائر تتم المصادقة عليه من طرف اللجان ، لأن أغلب الحالات تكون المصادقة حسب الآراء والاقتراحات التي تقدمها هذه اللجان³.

وأخيراً نشير ان المادة 104 من القانون العضوي 02/99 قد اخضعت التسيير المالي في كل من غرفتي البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة⁴.

¹ - حيث يبلغ الفرق بين ميزانيتي سنتي 1999 و 2000 ما قيمته 347 مليون دينار جزائري ، أي ما يعادل 25 بالمئة نسبة انخفاض عن ميزانية 1999 .

² - عقيلة خرياشي ، المرجع السابق ، ص 157.

³ - تنص المادة 103 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر على ان "تتمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية المالية.

تصوت كل غرفة في البرلمان على ميزانيتها بناء على اقتراح من مكتبها خلال دورة الخريف من كل سنة تبلغ الميزانية إلى الحكومة لدمجها في قانون المالية".

⁴ - نشير بهذا الصدد أن مجلس المحاسبة خاضع للسلطة التنفيذية ، وهذا يبدو جلياً من خلا المادة 170 من الدستور التي جاء فيها "يعد مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية" لكن هذا لا يعني بالضرورة التنافي مع مبدأ الاستقلالية".

ب - اثر الأجر والتعويضات البرلمانية على استقلال عضو مجلس الأمة :

لا يمكن الحديث عن استقلال أجهزة مجلس الأمة مالياً دون الحديث عن استقلال العضو الذي يسير هذه الأجهزة ، فاستقلال العضو من استقلال المجلس وفي هذا الإطار كان من الواجب ضمان استقلال العضو مالياً حتى نضمن استقلالية المجلس.

بموجب الفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور نجد أن البرلمان بغرفتيه يتمتع بصلاحيحة إقرار التعويضات لأعضائه¹، والعلّة في ذلك أن نفقات المعيشة في ارتفاع دائم مما يتطلب إعادة النظر فيها من وقت لآخر²، لكن الإشكال بالنسبة للنموذج الجزائري ليس مدى كفاية الأجر أو التعويضات لضمان مستوى معيشي لائق للعضو فالواقع يثبت أن اجر النائب أو عضو مجلس الأمة هو اجر محترم ، لكن يثار التساؤل حول تأثير الأجر المرتفع على حرية واستقلالية عضو مجلس الأمة ، عن السلطة التنفيذية فالنموذج الجزائري يتميز بتساهل كبير من جانب المشرع تجاه البرلمانين فيما يخص تحديد أجورهم وعلاواتهم³.

إلا أن هذا عادة ما يكون مقابل نوع من التعايش المدروس بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، ضمناً لعدم معارضة النواب لمشاريع القوانين كنوع من شراء الذمم كما سماه بعض السياسيين⁴.

حيث انه بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2008 تدخلت الحكومة بموجب الأمر 03/08 ورفعت النقطة الاستدلالية التي تستعمل لاحتساب التعويضات الشهرية لعضو البرلمان ، من 5438 إلى 15505 حيث تساوي كل نقطة 19 دج وتدخل السلطة التنفيذية

¹ - تنص المادة 115 من الدستور 1996 السالف الذكر على ان ".....يحدد القانون ميزانية الغرفتين والتعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة..".

² - علي محمد الدباس ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية - دراسة مقارنة- ، وزارة الثقافة ، دون بلد نشر ، 2008 ، ص 285 .

³ - صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ، المرجع السابق، ص 251.

⁴ - صرّح المتحدث باسم التكتل الأخضر لجريدة الفجر الجديد بتاريخ 12 افريل 2015 السيد ناصر حمادوش بقوله "...انه لديهم معلومات بخصوص إمكانية ترقية أجور النواب بمناسبة التعديل الدستوري القادم وهذا المطلب تقدم به بعض النواب سابقا وجاءت فرصة تطبيقه..." إلا أن إثبات مصداقية هذه المعلومات أو ضعفها يعود لصاحبها.

لرفع النقطة الاستدلالية لعضو البرلمان بأمر رئاسي ، خير دليل على هيمنة السلطة التنفيذية على المركز القانوني لعضو المجلس التشريعي وما يدل صراحة على تبعية السلطة التشريعية من خلال إجراء العلوات هو تصريح بعض النواب ، حيث صرح النائب عن حركة النهضة محمد حديبي " الجميع...بات يعيش ينتظر الراتب الشهري..."¹.

وفي هذا الإطار صرح الباحث والنائب السابق محمد ارزقي فراد ، أن البرلمان الجزائري تحول إلى " غرفة تسجيل " ووكالة للترقية الاجتماعية ، مبرراً هذا الوضع ب "مرض" الطبقة السياسية التي قال أنها أنتجت " نائب موظف " غير قادر على تحمل مسؤولياته كسلطة مراقبة للسلطة التنفيذية ، ولم تتمكن من إفراز " نائب سياسي " وختم بأن الأجور المرتفعة² ، قليلة بالنسبة للنواب السياسيين الذين لهم التزامات تجاه الشعب وكثيرة جداً بالنسبة للنواب الموظفين³.

ورغم ذلك فالأجر المحترم يعتبر ضماناً إضافية لاستقلالية العضو، وتجنب خضوعه لإغراءات خارجية كجماعات الضغط والمصالح والتي تتنافى مع أداء وظيفة عضو مجلس الأمة.

المطلب الثالث : سير أعمال مجلس الأمة :

يسير العمل البرلماني وفق نظام دقيق يحدده الدستور والنظام الداخلي لمجلس الأمة وتتضمن هذه النصوص مجمل الأحكام المتعلقة بسير أعمال مجلس الأمة ، التي تتم من خلال دورات وجلسات برلمانية معدة مسبقاً ، تضمن حسن سير أعمال المجلس وفعاليتها.

¹ - أنظر جريدة الخبر ليوم 2011/01/10 .

² - يتقاضى رئيس غرفة البرلمان 63 مليون سنتيم شهريا وتصرف على النائب ، أو العضو الواحد 65 مليون شهريا بين الراتب والتعويضات حيث تصرف للنائب بين 30 و40 مليون سنتيم كراتب شهري للعضو، من دون ممارسة مسؤوليات أخرى مثل رؤساء اللجان ، وتضاف للراتب 6 ملايين تعويضه السكن و2 مليون سنتيم منحة الطعام ، إضافة لتكرتي سفر شهريا وامتيازات أخرى ، لذا فرواتب النواب عموما تكلف سنويا 300مليار سنتيم.

³ - الشروق اونلاين الأحد 12 افريل 2015 .

فاذا كان وضع جدول الأعمال من اختصاص البرلمان نفسه ، إلا انه واستناداً للواقع العملي فقد خوّل للحكومة المشاركة الفعلية في إعداده¹ ، وهذا ما سنتناوله من خلال فرعين نستعرض في الفرع الأول نظام الدورات والجلسات ، وفي الفرع الثاني حدود استقلالية مجلس الأمة في إعدادهما.

الفرع الأول : مظاهر فعالية نظام الدورات والجلسات :

تحتاج كل مؤسسة مهما كان دورها إلى تنظيم لطريقة سير أعمالها عن طريق نظام داخلي حتى تؤدي وظيفتها على أكمل وجه ، ومجلس الأمة كذلك بحاجة لهذا التنظيم الدقيق لضمان حسن سير أعماله لذلك ينعقد في شكل دورات ولسات معدة ومنظمة مسبقاً وهذا ما سنتناوله في جزئيتين :

أولاً : نظام الدورات :

طبقاً لنص المادة118 من الدستور تعقد غرفتي البرلمان دورتين عاديتين كل سنة ومدة الدورة هي 4 اشهر على الأقل².

وهذا ما أكدته المادة 4 من القانون العضوي02/99 وجاءت المادة 5 منه فصلت الحكم السابق ونصت على أن تجتمع غرفتي البرلمان في دورتي الربيع والخريف ، حيث تبتدئ الدورة الربيعية في يوم العمل الثاني من شهر مارس ، ودورة الخريف في اليوم الثاني من شهر سبتمبر، كما حددت الحد الأقصى لكل دورة وجعلته 5 أشهر على الأكثر بعدما حدد الدستور حداً الأدنى بأربعة أشهر³.

¹- ميلود حمامي ، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد17 ، منشورات مجلس الأمة الجزائر ، ديسمبر2007 ، ص64 .

²- تنص المادة118 من الدستور الجزائري لسنة1996السالف الذكر على أن " يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل..."

³- ميلود حمامي ، المرجع السابق ، ص65 .

وقد أجازت المادة 118 من الدستور عقد دورات غير عادية عند الحاجة¹ أو أن تجتمع وجوباً بحكم نص دستوري.

أ -الدورات العادية :

هي فترة يجتمع البرلمان خلالها لممارسة صلاحياته الدستورية بصفة اعتيادية ، حيث تجتمع غرفتي البرلمان في الجزائر حسب المادة 118 من الدستور في دورتين عاديتين في السنة دورة ربيعية ودورة خريفية ، ومدة كل دورة أربعة أشهر ، حيث تبدأ الدورة الأولى في ثاني يوم عمل من شهر مارس ، والثانية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر².

وبالرجوع للداياتير الجزائرية لسنة 1976 و1989 نجد أن المدة كانت لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ويجد هذا التمديد تبريره في ظل دستور 1996 في عدم كفاية المدة السابقة خاصة بعد اعتماد الجزائر اتجاهها اجتماعياً واقتصادياً مخالفاً لما كان عليه إلى غاية 1989 الشيء الذي أدى أحياناً إلى اللجوء لدورات استثنائية³.

ويحدد جدول أعمال الدورة الذي يعرف بأنه برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات في جلسة البرلمان العامة ، يتم إعداده من طرف مكثبي غرفتي البرلمان بالاشتراك مع ممثل الحكومة والمجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب أولوية تحدده الحكومة⁴ ، طبقاً لنص المواد 16،17،18، من القانون العضوي 99/02.

وفي حالة انتهاء المدة المحددة لوقت عمل البرلمان في الدورة العادية ولم يكمل مجلس الأمة دراسة النقاط المنصوص عليها في جدول الأعمال ، أو تقدمت الحكومة بطلب

¹ - بموجب المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر يكون عقد الدورة غير العادية بمبادرة من رئيس الجمهورية أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بناء على طلب من الوزير الأول ، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني أي انه لا يحق لأعضاء مجلس الأمة الدعوة لدورة غير عادية.

² - أنظر المادة 5 من القانون العضوي 99/02 السالف الذكر.

³ - عبد الحميد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات ، مجلة إدارة ، عدد ، 2002 ، ص 52 .

⁴ - أنظر المادة 16 من القانون العضوي 99/02 السالف الذكر.

لدراسة موضوع استعجالي ، يمكن في هذه الحالة تمديد الدورة بقرار من مكتب المجلس وهيئة التنسيق باتفاق مع الحكومة¹.

ب- الدورات غير العادية :

يمكن عقد دورات غير عادية في حالة عدم كفاية فترة الخمسة أشهر المقررة لعقد الدورات العادية كحد أقصى ، أو في حالة ظهور حالات مستعجلة بين الدورات² ، أو في حالات دستورية نص الدستور فيها على اجتماع البرلمان وجوباً رغم إغلاق الدورة ويكون عقد هذه الدورات بطلب من ثلثي نواب المجلس الشعبي الوطني ، أو من طرف رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو بطلب من رئيس الجمهورية شخصياً حسب المادة 118 من الدستور، ولم تعطي المادة الحق لمجلس الأمة لدعوة البرلمان لدورة غير عادية وتختتم هذه الدورة بمجرد انقضاء الموضوع الذي استدعيت لدراسته ولا يمكن مناقشة موضوع آخر لم يتم النص عليه³.

وهذا نفس ما ذهب إليه الدستور الفرنسي تقريبا ، حيث يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بطلب من الوزير الأول أو من أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية⁴.

إضافة للاجتماعات الوجوبية ومنها ما نصت عليه المادة 113 من الدستور الجزائري، حيث يجتمع مجلس الأمة لافتتاح الدورة التشريعية وجوباً في اليوم العاشر لانتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة ، وهنا ثار إشكال كون المادة ساوت بين غرفتي البرلمان في وقت انعقاد الدورة الافتتاحية ، كون مجلس الأمة عادة ما يتأخر في تعيين

¹ - فاروق حميدشي ، الممارسة التشريعية في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون ، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر ، ص 140 .

² - الواقع العملي يثبت عدم الأخذ بهذا الخيار أي الدورات الاستثنائية المستعجلة ، فغالبا ما يكون نشاط إصدار القوانين عن طريق أوامر رئاسية اكبر بين دورتي البرلمان ، ولا يتم استدعائه كحالة استعجال لدراسة هذه القوانين.

³ - أنظر المادة 118 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر .

⁴ - أنظر المادة 29 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر.

الثالث الرئاسي إلى ما بعد إجراء الانتخابات ، ما يجعل مجلس الأمة يتجاوز فترة العشرة أيام لعقد الجلسة الافتتاحية.

كما قضت المادة 88 من الدستور بالاجتماع الوجوبي لغرفتي البرلمان معًا ، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة لإثبات المانع ، كما تجتمع غرفتي البرلمان معا في حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية ، وكذلك الحالات المنصوص عليها في المواد 91،97،95،93، والمتعلقة بالحالات الاستثنائية التي يجتمع كذلك فيها مجلس الأمة وجوبًا.

ثانيا: نظام الجلسات :

تعتبر الجلسات التطبيق الفعلي لجدول أعمال الدورة ، حيث تحدد كل غرفة جلساتها خلال الدورات العادية وغير العادية ، باستثناء حالات الاجتماعات الوجوبية فإنها تكون بقوة القانون ، وتفتح الجلسات وتختتم من طرف رئيس الجلسة ويمكن التفريق بين نوعين من الجلسات :

أ-الجلسات العلنية :

تأخذ اغلب النظم القانونية بقاعدة علانية الجلسات ، من خلال حضور المواطنين أو الصحافة للجلسات وظهرت علنية الجلسات أول مرة في فرنسا سنة 1791 ، تم انتقلت إلى بريطانيا سنة¹1845 ، حيث نص الدستور الفرنسي على ذلك في مادته الثالثة والثلاثون²،وهو نفس ما ذهب إليه الدستور الجزائري بمادته 116 التي نصّت على أن الأصل في الجلسات أن تكون علنية ، حيث يسمح للمواطنين والصحافة بتغطية جلسات مجلس الأمة ، وكذا حق نقل الجلسات على شاشات التلفاز أو الإذاعة لاطلاع الرأي العام

¹- قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني- دراسة مقارنة - ، دار الفكر العربي، مصر، 1980 ، ص214.

²- تنص المادة 33 من الدستور الفرنسي لسنة1958 السالف الذكر على أن "جلسات المجلسين علنية وينشر المحضر الكامل للمداولات في الجريدة الرسمية..."

بوقائع المناقشات ونشاطات ممثليهم على مستوى البرلمان ، مع ما لهذه التغطية من اثر على التزام النواب والمداومة على حضور الجلسات والدفاع عن مصالح المواطنين .
ويعود اختصاص ضبط جدول أعمال الجلسات لمكتب المجلس بالمشاركة مع الحكومة ، حيث نصّت على ذلك المادة 18 من القانون العضوي 02/99¹ .

ب - الجلسات السرية :

يجيز الدستور بمادته 116 لكلا المجلسين في الحالات الخاصة عقد جلسات سرية لحساسيتها ، بطلب من رئيسي الغرفتين أو من أغلبية أعضائها الحاضرين ، أو بطلب من الوزير الأول وبذلك يمنع حضور المواطنين و الصحافة مع عدم نشر محاضر الجلسات .
الفرع الثاني : مظاهر ضعف فعالية سير أعمال مجلس الأمة :

قد يبدو ظاهرياً تمتع مجلس الأمة بالاستقلال ، إلا أن الممارسة العملية للعمل التشريعي والرقابي تظهر العكس ، ويبرز ذلك من خلال تأثير وتدخل السلطة التنفيذية من خلال المشاركة مع مكتب المجلس ، في إعداد جدول أعمال الدورات والجلسات وصولاً إلى سير أعمال جلسات مجلس الأمة²، ويبدو تدخل السلطة التنفيذية من خلال تدخلها في إعداد جدول أعمال الدورات والجلسات الذي نتناوله في الجزئية الأولى وتدخل الحكومة أثناء سير الجلسات في الجزئية الثانية.

أولاً : التفوق الحكومي في إعداد جدول أعمال الدورات والجلسات :

تبدو آثار السلطة التنفيذية في وضع جدول أعمال الدورات والجلسات بارزة من خلال ترتيب عمل مجلس الأمة ، ومشاركتها إن لم نقل سيطرتها على وضع جدول الأعمال .

1- تنص المادة 18 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر على أن " يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال الجلسات " .

2- فوزي اوصديق ، برلماننا وبرلمانهم نوابنا ونوابهم ، مقال منشور في جريدة الشروق اليومي يوم 2010/10/02 عدد 2648.

أ -التفوق الحكومي في تحديد أولوية المواضيع بجدول أعمال الدورة :

يتم إعداد جدول أعمال الدورات حسب المادة 16 من الدستور بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وممثل الحكومة ممثلًا في وزير العلاقات مع البرلمان ، مع مراعاة الأولوية لصالح الحكومة في وضع المواضيع ، فرأي الحكومة هو الحاسم لوضع جدول أعمال الدورات فإذا تم عرض مشروع قانون من طرف الحكومة أو اقتراح قانون من طرف النواب في نفس الوقت ، فإن الأولوية في المناقشة تكون لمشروع الحكومة وهذا يفقد السلطة التشريعية عمومًا ومجلس الأمة خصوصًا الفعالية ، في الدور الذي اسند له ويعتدي على اختصاصه الأصل في التشريع ، وهذا الامتياز للحكومة كرسته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ما يدعم فرضية عدم استقلال مجلس الأمة في وضع نظامه الداخلي¹.

ورغم أن لهذه الأولوية ما يبررها إلا أن لها انعكاسات سلبية ، خاصة في المجال الرقابي حيث انه كثيرا ما تُطلعنا الصحف الوطنية حول إشكالية عدم الرد على الأسئلة رغم إيداعها في بعض الحالات منذ اكثر من سنتين ، وفي حالات الرد تكون متأخرة ما يفقد الرد أهميته وغايته كون الإجابة تصدر عن الوزير المختص بعد تقادم موضوع السؤال لعدم برمجته بالوقت المناسب ، وذلك بفعل دور الحكومة الفعال في وضع جدول أعمال الدورة لذلك فتفعيل الدور الرقابي عمليًا بيد الحكومة.

زيادة على هذا للحكومة حق تعديل جدول الأعمال بما يناسبها ، حيث يمكن لها الدفع باستعجال مواضيع جديدة وإدخالها في جدول أعمال الدورة الجارية ، وذلك طبقًا لنص المادة 16 من القانون العضوي 02/99 كما نصت المادة 26 من القانون نفسه على إمكانية تسجيل مشروع قانون صادر عن الحكومة ، حتى لو لم يتم إعداد تقرير بشأنه من طرف اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة بعد موافقة مكتب المجلس².

¹ - أنظر نص المادة 16 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر .

² - أنظر المادتين 16 . 26 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر .

ب- التدخل الحكومي في إعداد جدول أعمال الجلسات :

يتعدى دور الحكومة تحديد النقاط الأساسية والمحاور الكبرى من خلال جدول أعمال الدورة ، ليصل دور الحكومة الى وضع تفاصيل المواضيع والأسئلة الشفوية والكتابية التي يتم تناولها في كل جلسة ، حيث نصّت على هذا الحق المادة 16 من القانون العضوي 02/99 وهذا يسمح للحكومة بتعطيل اقتراحات القوانين التي يطرحها نواب الغرفة الأولى ، وتأجيل مناقشتها حتى تفقد قيمتها وغايتها ، أو إصدار مشاريع قوانين من قبل الحكومة قصد تعطيل مقترحات القوانين المقدمة من النواب.

وكذلك تعطيل جدولة الأسئلة الكتابية والشفوية التي يطرحها أعضاء مجلس الأمة غالب الأحيان و يتم تجاهل وتأخير الإجابة على الأسئلة من طرف الحكومة وعدم جدولتها في برنامج الجلسات ، أو تأخير برمجتها وقد تصل تأخيرات برمجتها إلى سنتين ، أو عدم برمجة الإجابة نهائياً لما للحكومة من دور فعّال في وضع جدول أعمال الجلسة ، لدرجة انه ببعض الحالات تنتهي مهام بعض رؤساء الحكومات والوزراء دون إجابة على الأسئلة المطروحة لعدم برمجتها ، وفي بعض حالات الإجابة المتأخرة ، كثيرا ما تفقد هذه الإجابة أهميتها.

ثانيا : تدخل الحكومة أثناء سير أعمال مجلس الأمة :

زيادة على الدور المهم الذي تتمتع به الحكومة في وضع جدولتي الدورات والجلسات فان لها الكثير من الآليات الأخرى ، والتي تتدخل من خلالها في سير أعمال مجلس الأمة سواء ما تعلق بالجلسات أو عمل اللجان البرلمانية ونوجزها فيما يلي :

أ- إمكانية تناول ممثل الحكومة للكلمة أثناء مناقشة قانون معين على مستوى مجلس الأمة لإيضاح النقاط التي لم يثرها من قبل في تدخلاته ، والتي طرأت بموجب نقاشات وتدخلات الأعضاء ، وإذا كان هذا أمراً مقبولاً فانه زيادة على هذا يمكن لممثل الحكومة التدخل في

عمل نواب الشعب وتقديم تعديلات شفوية أثناء المناقشات مادة بمادة وهذا يعتبر تدخلاً في عمل المجلس¹.

ب- كما يحق لممثل الحكومة حسب المادة 37 من القانون العضوي 02/99 ، طلب تطبيق التصويت مع المناقشة المحدودة وعدم فتح مناقشة عامة حول القانون ، وأثناء المناقشة مادة بمادة يحق لممثل الحكومة التدخل ، في حين يحرم من هذا الحق أعضاء مجلس الأمة حيث يسمح فقط بتدخل رؤساء اللجان².

ج- إعطاء الكلمة لممثل الحكومة قبل بدأ إجراءات التصويت ، حسب نص المادة 65 من القانون العضوي 02/99 لإعطاء فرصة أخيرة للوزير للتأثير على رأي النواب قبل بدأ إجراءات التصويت ، وهذا الإجراء لا يمثل له بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³.

د- ويعتبر أخطر إجراء بيد ممثل الحكومة هو حق طلب توقيف الجلسة ، وذلك طبقاً للمادة 34ف3 من القانون العضوي 02/99 حيث انه لو قدم ممثل الحكومة هذا الطلب فتوقف الجلسة وجوباً ، وتعطل جميع المناقشات أو الأسئلة المطروحة على أعضاء الحكومة ، وعادة يتم اللجوء إلى هذه الطريقة في الحالات الحرجة التي يكون فيها مجرى الجلسة لا يسير في مصلحة الحكومة أو ضد مشروعها⁴ ، ورغم أن هذا الطلب مقبول في حال جاء من طرف مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ، فانه لا يجد أي مبرر له بالنسبة لممثل الحكومة.

¹ - أنظر المادتين 34ف1 و33ف3 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر .

² - أنظر المادة 65 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر .

³ - أنظر المادة 65 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر .

⁴ - تنص المادة 34ف3 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر على أن "...يكون توقيف الجلسة وجوباً بناء على

طلب ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ."

المبحث الثاني : حدود فعالية مجلس الأمة في المجال الوظيفي :

بعد تبني دستور 1996 لنظام الثنائية على مستوى السلطة التشريعية أصبحت الاختصاصات والصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني قبل 1989 تمارس بين غرفتي البرلمان ، هذه الصلاحيات والتي تتلخص في الصلاحيات التشريعية والرقابية و كذلك الصلاحيات الدستورية الأخرى ، ثار حولها جدل كبير بين الفقهاء وخبراء السياسة والقانون بين مؤيد وداعم لها وبين متوجس ومشكك في فعاليتها فالبعض من هؤلاء يذهب إلى اعتبار مجلس الأمة هو المسيطر واللاعب الأساسي في المجال التشريعي والمسيطر عليه لتمتعه بآليات معطلة لمرور القانون ، أما البعض الآخر فيذهب إلى تهميش مجلس الأمة وضرورة تدعيمه وتوسيع صلاحياته في المجال التشريعي اقتراحًا وتعديلاً ، ونفس الأمر ينطبق على المجال الرقابي فرغم تمتع مجلس الأمة بأغلب الاختصاصات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في المجال الرقابي ، فهناك مطالبة مستمرة بتوسيع وتفعيل هذا الدور أكثر ورغم أن اغلب الدراسات تركز على الدورين التشريعي والرقابي لمجلس الأمة، إلا أن هناك اختصاصات وصلاحيات دستورية أخرى ، يمارسها رئيس المجلس باعتباره رئيسًا له هي الأخرى ثار حول فعاليتها ومدى تطبيقها في الواقع الكثير من المناقشات ، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث في ثلاث مطالب نستعرض الاختصاص التشريعي (المطلب الأول) الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة (المطلب الثاني) ، في حين نتناول الاختصاصات الدستورية الأخرى (المطلب الثالث).

المطلب الأول : الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة :

تنص المادة 98 من الدستور على أن " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة " ، فباستحداث مجلس الأمة أصبح الاختصاص التشريعي يمارس مناصفة بين غرفتي البرلمان ، ولكن إثبات ذلك أو نفيه يعتمد أساسا على دراسة تفصيلية للنصوص المنظمة لعمل السلطة التشريعية عموماً ومجلس الأمة

خصوصًا ففعالية الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة لا يمكن استنتاجها ، إلا عند التطبيق العملي ودراسة مظاهر هذه الفعالية ، سواء الخاصة بمجلس الأمة وحده أو السلطة التشريعية عمومًا وكذا دراسة مظاهر التقييد وعدم الفعالية من جهة أخرى ، وهذا ما سندرسه في فرعين حيث نستعرض في الفرع الأول مظاهر فعالية الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة ، وفي الفرع الثاني مظاهر ضعف فعالية الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة.

الفرع الأول : مظاهر فعالية دور مجلس الأمة في المجال التشريعي :

رغم أن الكثير من الفقهاء والسياسيين يذهبون لاعتبار مجلس الأمة صورة مشوّهة للمجلس الشعبي الوطني ، وبصلاحيات مبتورة لحرمانه من حق اقتراح القوانين وتعديلها إلا أن هناك من يرى أن المسيطر الفعلي على العمل التشريعي هو مجلس الأمة ، بفضل شروط التصويت وعدم فعالية حق الاقتراح من طرف الغرفة الأولى من الناحية الواقعية وبذلك يبدو بشكل جلي أن المؤسس الدستوري قد أولى أهمية بالغة للدور الذي يلعبه مجلس الأمة في المجال التشريعي، وهذا يبرز من خلال:

أولاً : عدم واقعية تفوق المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي :

الدارس للمادة 119 من الدستور والتي أعطت لنواب المجلس الشعبي الوطني حق اقتراح القوانين ، وحرمان أعضاء مجلس الأمة من ذلك قد يتبادر لذهن المتابع أن الغرفة الأولى تتفوق على مجلس الأمة في المجال التشريعي ، لكن الواقع يثبت عكس ذلك حيث أن 99% من القوانين تكون من خلال مشاريع قوانين مقدّمة من طرف الحكومة ، وعدم الممارسة الفعلية لنواب الغرفة الأولى لهذا الحق ، بسبب إحاطته بالعديد من العراقيل تحد من فعاليته نذكر منها المادة 121 من دستور 1996 التي تقيد مقدمي اقتراح القانون بشرط توفير نفقات عمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها بمناسبة هذا القانون ، وهذا

فوق قدرة نواب المجلس الشعبي الوطني ويمثل حاجزا أمام اقتراحات القوانين ، مع منح الأولوية لمشاريع الحكومة في المناقشة.

وفي حالة اقتراح القوانين يجب تبليغ الحكومة بذلك لإبداء رأيها خلال شهرين ، ومع طول هذه المدة قد يؤدي تأخر الحكومة في إبداء رأيها إلى انتهاء الدورة دون مناقشة مضمون القانون المقترح من طرف النواب ، في المقابل تملك الحكومة حق الأولوية في مناقشة مشاريع القوانين التي تتقدم بها ، كما أن اقتراح القانون لا يكون قابل للمناقشة إلا بعد الموافقة عليه من مكتب المجلس مع سيطرة أحزاب الأغلبية على هيكل المجلس¹.

وبذلك لا يمكن الأخذ بالرأي القائل أن المادة 119 قد كرّست تفوق الغرفة الأولى في مجال اقتراح القوانين ، فالواقع يثبت ضعف هذا الدور وبذلك فدور مجلس الأمة لا يتأثر بهذا.

ثانيا : الدور الحاسم لمجلس الأمة عند التصويت على القانون :

من خلال دراسة النصوص المنظمة لمجلس الأمة يبرز بشكل جلي أن الكلمة الأخيرة لمرور القانون تعود له وذلك من خلال عدة آليات نتناولها في النقاط التالية:

أ- الدور الفعال لتعديلات مجلس الأمة للقانون على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء :

عند مناقشة مشروع أو مقترح قانون على مستوى الغرفة الأولى يُحال على مجلس الأمة لدراسته والمصادقة عليه في حال التوافق حول مضمونه ، أما في حالة حدوث خلاف حول مضمون القانون فلا يمكن للقانون المرور دون موافقة مجلس الأمة عليه ، عكس ما هو معمول به في بعض التشريعات المقارنة ، ففي إنجلترا مثلاً لا يشكّل رفض مجلس اللوردات للقانون أي عائق لمروره ويمكن تطبيقه دون موافقته.

¹ - حول ذلك انظر لونيس بوجمعة ، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة بن عكنون ، الجزائر ، 2006/2005 ، ص11،12،13.

إلا أن النموذج الجزائري يشترط موافقة الغرفتين ، لذلك وفي حالة اعتراض مجلس الأمة على حكم أو أحكام من النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني فذلك يعني نشوب خلاف بين الغرفتين¹.

ولا يمكن بذلك مرور القانون إلا بعد توافق الغرفتين على حل وسط ، بعد تقديم مجلس الأمة لاقتراحاته لتعديل مضمون القانون حتى تصل الغرفتان لحل بالتراضي ، وهذا ما يعيدنا لحق الاقتراح والتعديل الذي حرم منه مجلس الأمة ، فيمكن اعتبار آلية اللجنة المتساوية الأعضاء المكوّنة من نواب وأعضاء غرفتي البرلمان ، وتقديم مجلس الأمة لتعديلاته بمثابة حق اقتراح وتعديل بطريقة أخرى ، وعندها يتم التوصل لحل وسط حول النقاط التي لم يوافق عليها مجلس الأمة ، وتعديلها بما يناسب اقتراحاته أو يقترب منها وفي حالة التوصل لحل مرضي لغرفتي البرلمان يعاد نص القانون من جديد للمجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه وإعادته لمجلس الأمة للمصادقة كذلك ، أما في حالة عدم توصل اللجنة متساوية الأعضاء لاتفاق يرضى الطرفين فإن القانون يكون مصيره السحب.

ومن خلال هذه الآلية تبرز سيطرة مجلس الأمة على مضمون نص القانون ، فلا يمكن لأي قانون المرور إذا لم يتم الأخذ بالتعديلات التي قدّمها مجلس الأمة.

ب - شرط ثلاث أرباع الأعضاء لمرور القانون :

ما يثبت أكثر سيطرة مجلس الأمة على مناقشة وتمرير أي قانون ، هو اشتراط أغلبية موصوفة تقدر بثلاث أرباع (4/3) الأعضاء ، وليس الأعضاء الحاضرين بل كل الأعضاء ورغم أن الظاهر من وضع شرط ثلاث أرباع هو تحقيق نوع من الإجماع السياسي ، إلا أن الواقع العملي يثبت أمر آخر فهذه النسبة العالية لا بد من إعادة النظر فيها، لأن ربع

¹- وثائق برلمانية ، أحكام المادة 120 من الدستور و العملية التشريعية في البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 19 ، نشریات مجلة مجلس الأمة ، الجزائر ، مارس 2008 ، ص 217.

أعضاء المجلس زائد واحد يمكنهم عرقلة العمل التشريعي، وهذا بعدم الحضور أو الامتناع عن التصويت أو التصويت سلبياً.

لذلك يبرز الدور الهام لمجلس الأمة لمرور القانون ، فلا يمكن للقانون أن يصادق عليه دون موافقة الثلث المعين من رئيس الجمهورية والمقدر عدد أعضائه ب48 عضواً، وفي حال تصويت هذا الثلث بالرفض يوقف القانون ، وبذلك فيمكن ل48 عضو من أعضاء مجلس الأمة مواجهة وتعطيل موافقة كل نواب المجلس الشعبي الوطني والأعضاء المنتخبين بمجلس الأمة والمقدر عددهم ب96 عضواً ، في حالة الموافقة على قانون بالأغلبية المطلقة وهذا يثبت هيمنة مجلس الأمة أو بالأحرى الثلث الرئاسي على العملية التشريعية.

ج- مجلس الأمة مراقب للعمل التشريعي :

يمكن وصف دور مجلس الأمة في المجال التشريعي بالمراقب ، فرغم عدم تمكنه من اقتراح القوانين إلا أن الكلمة الأخيرة تعود له ، فهو يقوم بدور يشبه إلى حد كبير علاقة الرئيس بالمرؤوس في حالة التفويض ، فمجلس الأمة باعتباره بيت الخبرة والحكمة يفوض صلاحية إعداد النصوص لنواب الغرفة الأولى ، و بعدها يقدم التعديلات التي يراها مناسبة فلا حاجة لاقتراح قانون وإضاعة الوقت في إعداده ما دامت الكلمة الأخيرة لمجلس الأمة من حيث حق تعديله في إطار اللجنة متساوية الأعضاء.

الفرع الثاني : مظاهر ضعف دور مجلس الأمة في المجال التشريعي :

رغم اعتبار البعض مجلس الأمة بمثابة هيئة مراقبة لعمل الغرفة الأولى ، إلا أن هذا لا يأخذ على إطلاقه ، فمجلس الأمة يظل حسب الكثير من الفقه في موقع التابع فيما يخص علاقته مع الغرفة الأولى والحكومة ، ويبرز هذا من خلال جزئيتين نستعرض في الأولى تأثير السلطة التنفيذية على استقلالية مجلس الأمة في ممارسة اختصاصه التشريعي وفي جزئية ثانية العراقل القانونية لممارسة هذا الاختصاص التشريعي.

أولاً : تدخل الحكومة في عمل مجلس الأمة بالمجال التشريعي :

حيث يبرز دور السلطة التنفيذية جلياً من خلال تدخلها في عمل مجلس الأمة وهذا يبرز من خلال النقاط التالية:

أ. تدخل ممثل الحكومة في عمل مجلس الأمة عند التصويت و المناقشة :

يبدو من خلال استقراء نصوص القانون العضوي 02/99 تحكم السلطة التنفيذية وتدخلها الواسع في المجال التشريعي لمجلس الأمة و هذا يحد من استقلاليتها ، وبالرجوع إلى المادة 27 من القانون العضوي 02/99¹، نجد أنها تنص على إمكانية حضور ممثل عن الجهاز التنفيذي لأشغال اللجان البرلمانية التابعة لمجلس الأمة ، أي أثناء دراسة مشاريع أو مقترحات القوانين حيث يكون حضوره بناءً على طلب الحكومة ، وهذا يكفل للحكومة فرصه للدفاع ومحاولة التأثير في رأي اللجنة المختصة وشرح وجهة نظرها و محاولة توجيه المناقشات ، ويتعدى تدخل الحكومة حضور عمل اللجان الدائمة ، ليصل لحد التدخل في عمل مجلس الأمة أثناء الجلسة ، حيث تقضي المادة 39 ف3 بحق ممثل الحكومة في التدخل أثناء سير المناقشات وهو نفس ما نصت عليه المادة 35 ف1 ، حيث يحق لممثل الحكومة التدخل عند دراسة مشروع القانون مادة بمادة أو في حالة تعديله ، وكذلك حق تقديم اقتراح تعديل شفوي لنص القانون عند المناقشة مادة بمادة².

وأخطر تدخل هو حق ممثل الحكومة في طلب وقف الجلسة وجوباً إذا كان مجرى الجلسة لا يسير في مصلحة الحكومة أو ضد مشروعها³.

¹ - انظر المادة 27 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر .

² - انظر المادة 34،35 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر .

³ - انظر المادة 34 ف3 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر .

ب- التصويت على الأمر الرئاسي دون مناقشة :

الأوامر الرئاسية هي أعمال تشريعية صادرة عن رئيس الجمهورية في مجال اختصاص السلطة التشريعية ، والمنصوص عليها بالمواد 122 و123 من الدستور في حالات شغور المجلس الشعبي الوطني ، أو الحالة الاستثنائية أو بين الدورتين في فترة العطلة ، ففي هذه الحالات يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال اختصاص السلطة التشريعية ، وتبرز تبعية مجلس الأمة وعدم استقلاليتها في تصويته على هذه الأوامر بعد انعقاد الدورة مباشرة من خلال عدم أحقيته في مناقشة مضمون الأمر الرئاسي ، فإما أن يوافق عليه كله أو يرفضه كله وهو ما كرسته المادة 38 من القانون العضوي 02/99¹ حيث نصت على تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر، ويبرز التأكيد على عدم المناقشة بتكراره 3 مرات بنفس المادة وفي فقرات منفصلة وقد ذهب البعض في تفسيره للمادة 124 من الدستور² ، للقول بأن عرض الأمر على مجلسي البرلمان عموماً ومجلس الأمة خصوصاً ، يكون بغرض الموافقة وليس الرفض فالتعبير الوارد بالمادة يوحي بحتمية الموافقة من خلال لفظ "لتوافق عليها" ، فلم يرد لفظ لدراستها أو مناقشتها والواقع العملي يثبت عدم وقوع أي تطبيق لرفض الموافقة على الأوامر الرئاسية التي تعد لاغية في حال عدم الموافقة عليها ، ما يثير التساؤل حول مدى استقلالية غرفتي البرلمان عموماً ومجلس الأمة خصوصاً في الموافقة على الأوامر الرئاسية .

ج - تبعية مجلس الأمة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء :

يكون اللجوء للجنة متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول مضمون النص خاضعاً لاستدعاء الوزير الأول، حتى يتم الاجتماع للوصول لحل

¹ - انظر المادة 38 من القانون العضوي 99-02 السالف الذكر .

² - تنص المادة 124 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر على أن " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها".

يرضي الغرفتين معا ، لكن الإشكال يكمن في حرية الوزير الأول المطلقة وعدم تحديد مدة معينة أو محصورة يستدعي خلالها هذه اللجنة ، التي لا يمكن لها الانعقاد دون دعوة الوزير الأول ما يُمكن ممثل السلطة التنفيذية من التماطل في استدعاء هذه اللجنة قصد تعطيل القانون ، وقد حدث أن تأخر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمدة سنتين ، وهذا يعود لفراغ أو عدم دقة المادة 120 من الدستور¹، التي لم تحدد مدة معينة ينبغي على الوزير الأول أن يستدعي خلالها هذه اللجنة المشتركة وهذا نفس ما أخذ به الدستور الفرنسي.

وهذه النقطة تمت الإشارة إليها بمسودة تعديل الدستور لسنة 2015 حيث نصت المادة 35 المعدلة للمادة 120 من الدستور، على تقييد الوزير الأول بفترة أقصاها 30 يوم من حدوث خلاف بين الغرفتين لاستدعاء اللجنة خلالها.

كما أن عمل اللجنة متساوية الأعضاء يؤدي إلى إيجاد أقلية قد تُعرق العملية التشريعية داخل المجلس و هي الثلث المعين ، إلا أن هذا موجود كذلك في التشريعات المقارنة، حيث أن جميع القوانين تقريبا في الولايات المتحدة الأمريكية لا تصدر إلا إذا كانت محل إجماع ، وعضو واحد من مجلس الشيوخ يكفي ليعطل أحيانا بعض القوانين إذا تم الاتفاق على ضرورة صدورها بالإجماع².

ثانيا : العراقيل القانونية لممارسة مجلس الأمة للاختصاص التشريعي :

يواجه الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة عراقيل تحد من فعاليته ، تم النص عليها بموجب الدستور أو القوانين الأخرى المنظمة لمجلس الأمة ونوجز هذه العراقيل في:

¹ - تنص المادة 120 ف 4 من دستور الجزائر لسنة 1996 السالف الذكر على "...وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من اجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

² - الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة ، المرجع السابق ، ص 13-14.

أ - عدم تمتع المجلس الأمة بحق اقتراح القوانين :

تنص المادة 98 من الدستور على ما يلي "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" ، فمن خلال المادة نستنتج أن لمجلس الأمة حق اقتراح القوانين باعتباره غرفة من غرف البرلمان لكن عملياً لا يتمتع مجلس الأمة بهذا الحق ، وإذا كان هذا الأمر مقبولاً في الفترة الممتدة بين وضع دستور 1996 وتنصيب مجلس الأمة سنة 1998 فإنه لا يجد تبريره حالياً ، وما يدل على أن هذا الحرمان كان مؤقت هو نص المادة 180 من دستور 1996 على ما يلي "...يمارس المجلس الشعبي الوطني المنتخب السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة..." فيفهم من المادة أن انفراد المجلس الشعبي الوطني إلى جانب الوزير الأول باقتراح القوانين حسب نص المادة 119 من الدستور كان في ظل هذه المرحلة الانتقالية فقط ، ورغم ذلك استمر العمل بهذا فالمادة 98 من الدستور منحت لمجلس الأمة بصفة صريحة حق اقتراح القوانين مثل المجلس الشعبي الوطني ، فطبقاً للمادة يمارس البرلمان حق اقتراح القوانين بغرفتيه و عليه فإن المادة ساوت بين الغرفتين ولا يمكن احتمال أي تفسير آخر لها¹ ، وما يدعّم هذا الرأي نص مسودة تعديل الدستور المنشورة سنة 2015 على تعديل هذه المادة.

ب - وجوب انطلاق مناقشة القانون من الغرفة الأولى :

لا يمكن لأي مشروع أو اقتراح القانون أن يكون محل دراسة و مناقشة من طرف مجلس الأمة لأول مرة ، فيشترط أن يمر أولاً على المجلس الشعبي الوطني حتى يصبح من حق مجلس الأمة مناقشته و التصويت عليه ، وهذا ما يعرف بسير العملية التشريعية في اتجاه واحد فقد نصّت المادة 120ف1 من الدستور على " أن يكون كل مشروع أو اقتراح

¹ - بوزيد زهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور ، مجلة الفكر لبرلماني ، عدد7، نشرات مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر، 2004 ، ص46.

قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه..." ولذلك فمصطلح على التوالي الوارد بالمادة قد حسم الأمر في وجوب انطلاق القانون من الغرفة الأولى ، ما يمكن تفسيره على انه اعتداء على حق الغرفة الثانية في مناقشة القانون على قدم المساواة مع الغرفة الأولى او المجلس الشعبي الوطني¹.

وهذا التوجه عكس ما أخذ به الدستور الفرنسي في مادته 78 التي جعلت غرفتي البرلمان تتساويان في حق مناقشتها وهو ما يعرف بتقنية الذهاب والإياب.

المطلب الثاني : الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة :

لقد أقام دستور 1996 نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية ، بتفعيل سُبُل الرقابة الممارسة من السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية من خلال آليات لرقابة أعمال الحكومة كالسؤال والاستجواب ولجان التحقيق ، و أخطرها تحريك ملتصق الرقابة لكن غرفتي البرلمان تختلفان في ممارستهما لهذه الآليات ، فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يتمتع بممارسة جميع هذه الآليات ، فإن مجلس الأمة يمارس بعضها ويُحرّم من البعض الآخر ما جعل البعض يذهب للقول أن هذا الوضع قيّد السلطة الرقابية لمجلس الأمة ، وجعلها مجرد رقابة شكلية وهذا ما سنتناوله في جزئيتين نستعرض في الأولى مظاهر فعالية الدور الرقابي لمجلس الأمة ، وفي جزئية ثانية حدود فعالية هذا الدور.

الفرع الأول : مظاهر فعالية دور مجلس الأمة في المجال الرقابي :

يتمتع مجلس الأمة بالعديد من الآليات الرقابية التي يتمتع المجلس الشعبي الوطني بها تسمح له بممارسة الرقابة على أعمال الحكومة:

¹ - تجدر الإشارة إلى أن مسودة تعديل الدستور الجزائري المنشورة سنة 2015 السالفة الذكر قد أوردت مشروع تعديل للمادة 119 من الدستور حيث سيصبح من حق مجلس الأمة أن يناقش مشاريع أو مقترحات القوانين لأول مرة كما سيتمتع بحق الأولوية في مناقشة بعض القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري.

أولاً : آلية الأسئلة :

ترجع الجذور التاريخية للأسئلة إلى مجلس اللوردات في النظام البريطاني ، وذلك منذ سنة 1721 وفرنسا سنة 1791 وتم إقراره رسمياً سنة 1876 في النظام الداخلي لمجلس النواب و الشيوخ الفرنسيين¹.

وأخذ الدستوري الجزائري بهذه الآلية بدستور 1996 لرقابة أعمال الحكومة ، حيث يمارسها مجلس الأمة باستقلالية مثل الغرفة الأولى ، ويهدف السؤال إلى طرح استفسارات من طرف أحد أعضاء المجلس حول مسألة معينة على الوزير المختص أو الوزير الأول كونها مبهمة وعرفت آلية السؤال في النظام الدستوري الجزائري منذ 1963 وتنقسم إلى أسئلة شفوية و أخرى كتابية نتناولها كالتالي:

أ -الأسئلة الشفوية :

ويطرحها عضو مجلس الأمة على عضو بالحكومة أو الوزير الأول ، وتكون شفهيًا بعد التسجيل المسبق لدى مكتب المجلس لإدراج السؤال في جدول أعمال الدورات والجلسات، فالسؤال الشفوي يقوم على تواجده شخصين هما السائل أو عضو مجلس الأمة ومجيب ممثلًا في عضو الحكومة ، لتوضيح مسألة من المسائل يجهلها عضو مجلس الأمة وتستغرق الإجابة عنها مدة وسط بين الاستعجال وعدمه ، وهي تختلف حسب الأنظمة الدستورية حيث حُدّدت في بريطانيا مدة الإجابة على السؤال بيومين وفي فرنسا كل أسبوع أما في الجزائر فحدّدت بمرة كل 15 يوما².

ويمكن أن يؤدي طرح السؤال إلى فتح مناقشة في حالة عدم اقتناع أعضاء مجلس الأمة بالأجوبة المقدمة من طرف عضو الحكومة ، بتوقيع 30 عضو على طلب يقدم وهذا

¹- إسماعيل مرزوق ، المرجع السابق ، ص 116.

²- ليلي بن بغيلة ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة الحاج لخضر ، كلية الحقوق ، باتنة ، الجزائر ، 2003-2004 ، ص 21.

ما يؤكد الرقابة البرلمانية الفاعلة من طرف السلطة التشريعية عمومًا و مجلس الأمة و يشكل ضغطًا على أعضاء الحكومة إضافة لأن مجال السؤال غير محدد وواسع لكل المجالات.

ب- الأسئلة الكتابية :

هي طلب معلومات موجبة من قبل عضو مجلس الأمة إلى عضو في الحكومة و الذي يتوجب عليه الرد ضمن مهلة محددة عادة ما تكون طويلة نسبيًا ، كما يكون الرد عليها كتابيًا.

والإجابة المكتوبة لا تكون بمثابة قرارات إدارية من طرف الوزير ولا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري في حالة عدم مصداقيتها ، لذلك فالسؤال يأتي على شكل استفهام يناط بمسألة يجهلها عضو مجلس الأمة أو للتأكد من حدوث واقعة ذات اثر سلبي ، أولها صلة بترجمة أو إتمام إجراء شكلي أو توضيح الرؤية بخصوص مسألة محددة بالذات¹.

ثانيا : آلية الاستجواب :

يعتبر الاستجواب من بين أخطر حقوق عضو السلطة التشريعية في علاقته مع الحكومة إذ يعتبر إنذار و لوم موجه للحكومة ، لشرح عمل من أعمالها أو سياستها العامة² إلا أن هذه الآلية بالنسبة لمجلس الأمة لا يمكنها أن تؤدي لسحب الثقة من الحكومة.

ويتمحور مضمون الاستجواب حول قضية من قضايا الساعة ، يقدمه 30 عضوا من أعضاء مجلس الأمة ويبلغ إلى الوزير الأول في 48 ساعة الموالية لإيداعه³ ، ويعتبر

¹ - عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجمهوري ، دار هومة ، الجزائر ، 2002 ، ص50.

² - قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري- دراسة مقارنة- ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، 1996 ، ص383-398.

³ - انظر المادة 65 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

الاستجواب أكثر شدة و قوة من الأسئلة كونه يتضمن سؤالاً مصحوباً باتهام ما يشكل حرجاً للحكومة خاصة وأنه يكون حول قضية من قضايا الساعة¹.

ثالثاً : آلية لجان التحقيق البرلمانية :

طبقاً لأحكام المادة 161 من الدستور الجزائري يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان أن تنشئ في إطار اختصاصاتها لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة ، ويتم إنشاء اللجنة بالتوقيع على لائحة من طرف 20 عضو في مجلس الأمة ، تودع بمكتب المجلس ولا يعين في هذه اللجنة الأعضاء الموقعون على اللائحة و تكتسي اللجان طابع مؤقت تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو انقضاء اجل 6 أشهر² ، و تتمتع لجنة التحقيق بمجموعة من الصلاحيات تمثل في:

أ- يحق للجنة التحقيق استدعاء أي شخص ترى ضرورة الاستماع إليه سواء الشهود أو الخبراء أو كبار الموظفين ، علاوة على الوزراء لمناقشتهم في شأن هذه القضية و في حالة ما إذا كان هذا الشخص هو عضو الحكومة ، يوجه طلب الاستماع إلى الوزير الأول عن طريق رئيس مجلس الأمة.

ب- أما إطارات المؤسسات و الإدارات العمومية ، فيرسل الاستدعاء مباشرة مرفقاً ببرنامج المعاينات الميدانية ، للاستماع عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها ، ويعد عدم الامتثال أمام اللجنة تقصيراً جسيماً يدون في التقرير³.

¹ - عمار عوايدي ، مكانة آلية الأسئلة الشفوية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 13، نشرات مجلس الأمة ، الجزائر ، سبتمبر 2006 ، ص125.

² - انظر المادة 76-81 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

³ - انظر المادة 83 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

تقوم لجنة التحقيق بالانتقال إلى أي مكان أو وحدة إدارية وإجراء المعاينات الميدانية التي يقتضيها التحقيق للحصول على الدلائل و الإثباتات ، وإمكانية الاستعانة بخبراء وتدوّن أعمال اللجنة و تحفظ للرجوع إليها عند المناقشات ، و بعد الانتهاء من التقرير يسلم لرئيس مجلس الأمة و يمكن أن يقرر نشره جزئيًا أو كليًا بناء على اقتراح مكتبه ، و يبلغ هذا التقرير لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول و يوزّع على أعضاء مجلس الأمة .

رابعاً : مناقشة عرض حول مخطط عمل الحكومة :

حسب م 80 من الدستور يقدم الوزير الأول عرض موجز لمجلس الأمة حول برنامج حكومته للسنة الجارية ، وما سيتم القيام به بمختلف المجالات والغرض من ذلك هو إعلام مجلس الأمة لمشاركته في العمل التشريعي ، كما انه لا يعقل أن يصوّت على قوانين تتعلق ببرنامج عمل الحكومة وهو يجهلها، كما يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة.

وفي حالة تحفظ مجلس الأمة ورغم عدم تحقيق اللائحة لأي اثر، فان هذا التحفظ سيخرج الحكومة و تأخذه بعين الاعتبار عند وضع مشاريعها قصد الفوز برضى مجلس الأمة¹ ، كونه هو من سيوافق على مشاريع قوانينها المتعلقة بهذا البرنامج أو يرفضها .

¹ - محمد الصالح زيتوني ، المرجع السابق ، ص 35 .

خامسا : الرقابة اللاحقة على صرف الأموال العمومية :

لمجلس الأمة رقابة فعّالة على مالية الدولة فبالإضافة إلى موافقته على مشروع ميزانية السنة ، فحسب المادة 160 من الدستور تلزم الحكومة بتقديم عرض عن استعمال الاعتمادات المالية المرصودة للسنة المالية ، و مدى توفيقها في صرفها في الأوجه التي أُعدّت لها عن طريق قانون تسوية الميزانية ، حيث يحاسب مجلس الأمة الحكومة نهاية السنة حول مدى توفيقها و نزاهتها في استغلال الأموال المرصودة.

سادسا : الرقابة على بيان السياسة العامة :

بيان السياسة العامة هو تقرير مفصّل حول ما تم تنفيذه خلال السنة الجارية من برنامج الحكومة ، الذي وافق عليه مجلس الأمة فلا يُعقل الموافقة على بيان السياسة العامة دون التأكد نهاية السنة المالية من فعالية تنفيذه ، ودراسة نسبة التقدم في برنامج عمل الحكومة وما حقق منه وما واجهه من عقبات ، وقد نصّت على هذه الآلية المادة 84 من الدستور وعادة ما يتم اللجوء إلى هذه الآلية من طرف الحكومة في مواجهة مجلس الأمة لكسب التأييد كونها غير إجبارية ، وقد جاء نص المادة 84 من الدستور بصيغة يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانًا عن السياسة العامة و الصياغة تفيد الاختيار الجوازي وغير إلزامي.

الفرع الثاني : مظاهر عدم فعالية دور مجلس الأمة في المجال الرقابي :

رغم تمتع مجلس الأمة بصلاحيات رقابية مثل الغرفة الأولى إلا أن فعالية هذا الاختصاص تبقى ضعيفة وتواجه الآليات الرقابية الممنوحة لمجلس الأمة مجموعة من العقبات تحول دون فعاليتها تلخص في النقاط التالية :

أولاً : العقبات التي تواجه آلية الأسئلة :

أ- صعوبة إحاطة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية بالعمل الإداري والحكومي للطبيعة التقنية والواقعية المعقدة، بالإضافة إلى معطيات ومقتضيات وحصانات بعض الأعمال الحكومية.

ب- خطراً لارتباط آليات الأسئلة الشفوية بعوامل وحوافز شخصية ، وتغطيتها إعلامياً تجعلها عرضة لدوافع شخصية على حساب دوافع المصلحة العامة¹.

ج- لم تقيد المادة 69 فقرة 2 من القانون العضوي 99-02 رئيس مجلس الأمة بفترة محددة بدقة يرسل خلالها سؤال العضو إلى عضو الحكومة ، وتركت المجال واسع لتقدير الوقت المناسب ، لذلك وجب تحديد هذه المدة.

د- تشكل عملية إدراج السؤال في جدول الأعمال عائقاً كبيراً أمام هذه الآلية كون إدراج الإجابة على السؤال يحددها مكتب المجلس ، بالاشتراك مع الحكومة ما يسهل تجنب الإجابة على الأسئلة المخرجة من طرف الحكومة.

هـ- التجربة تثبت تأخيرات طويلة للإجابة على الأسئلة حتى تفقد قيمتها لعدم وجود جزاء لعدم التزام أعضاء الحكومة بالرد على الأسئلة ، حيث يكون الجزاء في ظل التشريعات المقارنة هو إحراج الوزير المعني أمام الرأي العام ، بنشر السؤال الذي لم يجب عليه في الجريدة الرسمية كنوع من التشهير.

و- انعدام الأثر على الأجوبة غير المقنعة على الأسئلة الموجهة ، والاكتفاء بفتح مناقشة من طرف عضو مجلس الأمة دون إمكانية إصدار لائحة لإحراج الحكومة على الأقل².

¹- عمار عوابدي ، مكانة آلية الأسئلة الشفوية في عملية الرقابة البرلمانية ، المرجع السابق ، ص141.

²- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2002 ، دون بلد نشر ، ص80.

ثانيا : العقوبات التي تواجه آلية الاستجواب :

أ- يعتبر عدد الأعضاء المطلوب لتحريك الاستجواب أكبر عائق أمام مجلس الأمة لصعوبة جمع توقيعات 30 عضو¹ ، من أعضاء المجلس لتحريك الاستجواب ما يحرم المعارضة من هذا الحق لصعوبة تحقيق هذا النصاب وجعله فقط في متناول الأغلبية هذا من جهة ، ومن جهة ثانية نلاحظ عدم العدل بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في هذا النصاب فرغم أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي ، إلا أن شرط الثلاثين عضو أو نائب طبق بالتساوي بينهما ، و نظراً لقلة عدد أعضاء مجلس الأمة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني كان الأحرى تقليل هذا النصاب بالنسبة لمجلس الأمة ، بما يتناسب وعدد أعضائه أي حوالي توقيع 15 عضو فقط.

ب- نلاحظ على نص المادة 65 من القانون العضوي 02/99 أنها اشترطت أن يكون موضوع الاستجواب من قضايا الساعة ، ما يعني استعجال إدراجه في جدول الأعمال للإجابة عليه لطبيعته المستعجلة إلا أن المادة 64 من القانون السالف الذكر لم تكرر الطابع الاستعجالي للإجابة على هذا الاستجواب في اجل محدد ، وتركت الأمر للحكومة بالاشتراك مع مكتب مجلس الأمة الذي تسيطر على عضويته الأغلبية المشكلة للحكومة لتحديد موعد الإجابة ، ما يعني إمكانية تأخيره لفترة قد تطول وقد تكون عمداً ، ما يذهب قيمة الإجابة ويجعلها لا تتماشى مع الظروف التي طرح فيها السؤال كونه يتعلق بقضية من قضايا الساعة التي تشغل الرأي العام.

2- احمد طرطار ، دور الاستجواب والمسائلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي ، مجلة الفكر البرلماني عدد15 ، نشریات مجلس الأمة ، الجزائر ، فيفري 2007 ، ص68.

ج- من خلال القانون العضوي 02/99 نجد أن الأثر المترتب عن الاستجواب هو نفسه الأثر الذي يترتب السؤال ، عدا أن يكون موضوع الاستجواب في قضية من قضايا الساعة إضافة إلى شرط العدد ، فالاستجواب لا يحقق نتائج تؤثر على الحكومة¹.

ثالثا : العقوبات التي تواجه آلية التحقيق :

أ - يعتبر أول حاجز أمام لجان التحقيق شرط 20 عضو، فيصعب تحقيق هذا الشرط الذي نصت عليه المادة 77 من القانون العضوي 02/99 بسبب ارتفاعه ولا يمكن لأحزاب المعارضة تحقيق وجمع هذا العدد من التوقيعات من جهة ، وعدم ممارسة الأغلبية المشكلة للحكومة لهذا الحق من جهة ثانية.

ب- عيب آخر جاء بنص المادة 81 من القانون العضوي 02/99²، وهو النص على عدم إمكانية مشاركة المتقدمين بطلب إنشاء لجنة التحقيق في تكوين هذه اللجنة ، فإذا لم يكن من حق المبادر والمهتم بموضوع التحقيق المشاركة فمن الذي يشارك ، وهذا يعني ترك التحقيق لأعضاء مجلس الأمة من أعضاء أحزاب الأغلبية المشكلة للحكومة ، أي أن المحقق والمتهم هو نفس الجهة التي ستتجنب بالطبع إحراج وزراء زملاء لهم بالحزب.

ج- ومن أبرز العراقيل كذلك أمام لجان التحقيق عدم تعاون الجهات الإدارية عادة مع هذه اللجان ، من خلال تقديم المعلومات التي تفيد التحقيق والتحجج بالطابع السري للوثائق والمعلومات وهذا العيب يعود للمادة 84 من القانون 02/99³، التي تركت المجال واسعاً أمام هذه الإدارات والمصالح التابعة للدولة ، لتحديد الطابع السري والاستراتيجي للمعلومات ما يضعف من قيمة عمل لجنة التحقيق لقلة المعلومات.

¹ عبد الله بوقفة ، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، دار هومة ، الجزائر ، 2003 ص 85.

² انظر المادة 81 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

³ انظر المادة 84 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

د- يعتبر التحقيق عملاً سرياً يهدف للكشف على مخالفات وتجاوزات قانونية تقتضي سرية عملها غير أن المادة 83 من القانون العضوي 02/99¹، جاءت ضد هذا المبدأ بالنص على توجيه استدعاء مسبق مرفق ببرنامج المعاينات والزيارات بدقة إلى الإطارات بالمؤسسات والإدارات العمومية التي سيجري بها التحقيق، ففي حالة وجود مخالفات من البديهي أن يتم إخفاء أي دلائل أو مستندات قد تقيد اللجنة في عملها ما يعدم الفائدة من التحقيق.

هـ- بالنسبة لنشر تقرير اللجنة عادة ما لا يتم نشر هذه التقارير على قلتها، رغم أن غايتها الأصلية هي كشف الحقائق والتجاوزات أمام الرأي العام، والمفارقة أن نشر هذه التقارير لا يكون إلا بموافقة الحكومة، حسب المادة 86 من قانون العضوي 02/99²، وبالطبع لا يمكن للحكومة أن توافق على نشر تقارير لجان التحقيق التي تُدينها.

رابعاً- ضعف آلية عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة :

تعتبر هذه الآلية غير فعّالة خاصة بالنسبة لمجلس الأمة كون تقديم هذا العرض لا تنتج عنه أية مسؤولية للحكومة، رغم إمكانية تقديم لائحة إلا أن هذه اللائحة من طرف مجلس الأمة لا يمكن من خلالها تحريك ملتزم رقابة يؤدي إلى إسقاط الحكومة، إضافة إلى أن الممارسة تثبت أن هذا البيان غالباً لا تقدّمه الحكومة نهاية السنة المالية.

خامساً : ضعف آلية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة :

حسب نص المادة 80 من الدستور يقدم الوزير الأول عرض لمجلس الأمة عن مخطط عمل حكومته، ومصطلح عرض مخطط عمل الحكومة يعني تقديم مجرد ملخص لا يتناول فيه تفاصيل برنامج الحكومة عكس ما يقدم للغرفة الأولى، والاكتفاء بعرض

¹- انظر المادة 83 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

²- انظر المادة 86 من القانون العضوي 02/99 السالف الذكر.

الخطوط العريضة للبرنامج فقط ما يبرز دور مجلس الأمة الثانوي فيما يخص هذه الآلية لعدم تنويره بكل التفاصيل ، ويمكن لمجلس الأمة إصدار لائحة حول هذا البرنامج لكنها تكون من دون أثر قانوني ولا تؤدي لإمكانية رفض مخطط عمل الحكومة.

سادسا : ضعف آلية عرض استعمال الاعتمادات المالية أمام مجلس الأمة :

هذه الآلية كذلك شبه معطلة بالنسبة للغرفتين معا ، فغالبا ما لا يتم عرض حول استعمال الاعتمادات المالية في نهاية السنة المالية من طرف الحكومة ، ما يعد مخالفة لنص الدستور ورغم عرض هذه الحصيلة فإن رفض واعتراض مجلس الأمة عليها لا ينتج أي اثر ضد الحكومة.

المطلب الثالث : اختصاصات دستورية أخرى لمجلس الأمة :

إضافة إلى الاختصاصات الأصلية التي يتمتع بها مجلس الأمة الجزائري ، ممثلة في الاختصاص التشريعي والرقابي ، هناك اختصاصات دستورية أخرى لا تقل أهمية يضطلع بها رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للمجلس يعتبر بعضها سببا جوهريا في إنشاء هذا المجلس ، خاصة رئاسة الدولة لفترة مؤقتة في الحالات الاستثنائية واختصاصات استشارية تعكس المركز المرموق لمجلس الأمة ، إضافة إلى اختصاص إخطار المجلس الدستوري حول دستورية القوانين ، ولهذا سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نستعرض في الأول هذه الصلاحيات وفي فرع ثاني تقييم لحدود فعاليتها.

الفرع الأول : صلاحيات دستورية ممارسة من طرف رئيس مجلس الأمة :

لمجلس الأمة صلاحيات دستورية أخرى بالإضافة للتشريع والرقابة ، نص عليها دستور 1996 يمارسها باسمه رئيس المجلس ، ونتناول في هذا الفرع ثلاث صلاحيات هي صلاحية رئاسة الدولة في الجزئية الأولى والاختصاص الاستشاري في جزئية ثانية وحق الإخطار في جزئية ثالثة.

أولاً : رئاسة الدولة بالنيابة من طرف رئيس مجلس الأمة :

رغم إهمال هذه الصلاحية و عدم التطرق لها من طرف الفقه عند تعداد صلاحيات مجلس الأمة ، إلا أنها تعتبر السبب المباشر لاستحداث مجلس الأمة سنة 1996 كون رئيسه يمثل استمرار سير المؤسسات وضمانة لها في الحالات الطارئة ، التي يتعرض فيها رئيس الجمهورية لمانع بسبب المرض أو شغور المنصب نهائياً بسبب الاستقالة أو الوفاة فعندها فقط يبرز الدور الجوهري الذي يلعبه مجلس الأمة عموماً ورئيسه خصوصاً ، بتقلد منصب رئاسة الدولة لحين زوال المانع لفترة لا تتعدى 45 يوماً أو الرئاسة ل60 يوماً في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة أو الوفاة ، لحين إجراء انتخابات رئاسية مسبقة.

فاستحداث مجلس الأمة بدستور 1996 عائد أساساً لمواجهة حالة الفراغ الدستوري الذي عانت منه مؤسسات الدولة سنة 1992 ، بسبب تزامن استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني¹ ، حيث نظمت هذه الصلاحية بموجب المواد 88 و96 من دستور 1996 .

أ حالة الاستقالة الوجوبية :

حيث تناولت المادة 88 حالات في الظروف العادية، فالأولى تتعلق بحالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن في الحالات العادية فعندها يجتمع المجلس الدستوري ويثبت المانع ، تم يعلن البرلمان المجتمع بغرفتيه ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي 2/3 أعضائه ، ويكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 45 يوماً.

¹ - للتوسع في هذا العنصر أنظر المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الأول من بحثنا هذا.

أما الحالة الثانية فيتقلّد رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة لمدة أقصاها 60 يوما في الحالة انقضاء فترة 45 يوما و المانع لا يزال مستمرا بالنسبة لرئيس الجمهورية، بعد إعلان الشغور النهائي بالاستقالة التي تكون وجوبًا أو في حالة وفاة رئيس الجمهورية ، حيث تجرى انتخابات رئاسية مسبقة في فترة الستين يوما لا يمكن أن يترشح فيها رئيس مجلس الأمة للرئاسيات¹.

ب- رئاسة الدولة بالنيابة في حالة الحرب :

أما المادة 96 فتناولت تقلد رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة أثناء إعلان حالة من الحالات الاستثنائية وهي حالة الحرب :

فإذا حدثت حالة استقالة أو وفاة أو أي مانع آخر لرئيس الجمهورية ، أثناء إعلان حالة الحرب المنصوص عليها بالمادة 95 من الدستور و التي يتوقف خلالها العمل بالدستور ويتقلد رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة ، مع تمتعه بجميع صلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية في هذه الحالة ، حيث يجمع جميع السلطات بيده ولا تكون فترة رئاسته مقيّدة بمدة محدّدة ، بل تكون إلى غاية زوال حالة الحرب وعندها فقط تجرى الانتخابات الرئاسية لانتخاب رئيس جمهورية جديد².

ثانيا : الصلاحية الاستشارية لرئيس مجلس الأمة :

منح دستور 1996 صلاحيات استشارية لمجلس الأمة يمارسها باسمه رئيس المجلس وبذلك أصبح رئيس مجلس الأمة شريكًا أساسيًا في عملية الاستشارة³ ، في حالات نص

¹ - أنظر نص المادة 88 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر.

² - انظر نص المادة 96 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر.

³ - بغداد خنيش ، المؤسسات الدستورية في الظروف الاستثنائية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، معهد

الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، الجزائر ، 1998 . 2001 ، ص 27 .

عليها الدستور تبرز المكانة المرموقة لمجلس الأمة عموماً و رئيسه باعتباره معبراً عنه خصوصاً.

فرئيس مجلس الأمة تتم استشارته وجوباً تحت طائلة عدم الدستورية ، قبل إعلان الحالات الاستثنائية المنصوص عليها بالمواد 91 (حالات الحصار و الطوارئ) و المادة 93 (الحالة الاستثنائية) و المادة 94 (التعبئة العامة) و المادة 95 (حالة الحرب) ، إضافة إلى حالة الاستشارة الإلزامية قبل حل المجلس الشعبي الوطني و المنصوص عليها بالمادة 129 من الدستور.

لأن رئيس الجمهورية لا يمكنه تقرير حالات الحصار و الطوارئ إلا بعد استشارة المجلس الأعلى للأمن الذي يعتبر رئيس مجلس الأمة عضواً فيه ، و كذلك استشارة مجلس الأمة بصفته رئيساً لمجلس الأمة .

كما لا يمكن لرئيس الجمهورية إعلان الحالة الاستثنائية ، في حالة وجود خطر حال يهدد بشل مؤسسات الدولة الدستورية أو القضاء على استقلالها الوطني ، إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة و المجلس الأعلى للأمن إضافة لاجتماع البرلمان بغرفتيه تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة ، وبحضور أعضاء مجلس الأمة للتشاور حول هذه الظروف ، و يفهم هذا من خلال المادة 93 فقرة أخيرة التي نصّت ويجتمع البرلمان وجوباً، إضافة إلى ضرورة استشارة رئيس مجلس الأمة بصفته عضواً في المجلس الأعلى للأمن وبصفته رئيساً لمجلس الأمة قبل إعلان حالة التعبئة العامة ، والتي تسبق إعلان حالة الحرب التي نصت عليها المادة 95 من الدستور في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك على أن يقع ، فمن خلال استقراء المواد السابقة (91 ، 93 ، 94 ، 95) من الدستور والمتعلقة بالحالات

الاستثنائية يتم استشارة رئيس مجلس الأمة مرتين ، وهذا نظراً لمركز هذا المجلس المرموق واعتبار رئيسه رمزا لاستمرارية سير مؤسسات الدولة¹.

إضافة إلى استشارة رئيس مجلس الأمة في حالة إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها كون هذه الانتخابات المسبقة ستمس بالضرورة الثلثين المنتخبين في مجلس الأمة ، وهذا ما تناولته المادة 129 من الدستور².

ثالثا : صلاحية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة :

تعتبر صلاحية مهمة ظهرت مع إنشاء مجلس الأمة بدستور 1996 ، حيث كان الإخطار لتحريك الرقابة مقصوراً في دستور 1989 وطبقاً لنص المادة 156 منه على شخصين فقط هو رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني³.

والإخطار هو طعن أو إعلام للمجلس الدستوري كونه هيئة تراقب مدى تطابق القوانين مع الدستور بعدم دستورية قانون ما ، و يحق هذا الإخطار لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة.

وهذا نفس ما ذهب إليه الدستور الفرنسي حيث أعطى حق إخطار المجلس الدستوري الفرنسي لرئيس مجلس الشيوخ، وهذا بالمادة 61 من الدستور الفرنسي⁴ ، فبالإضافة لحق رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية وستين نائبا أو عضو في الإخطار، يحق لرئيس مجلس الشيوخ إخطار المجلس الدستوري الفرنسي حول مدى دستورية قانون ما قبل إصداره و يجب أن يبت المجلس الدستوري في إخطار رئيس مجلس الشيوخ ، في أجل شهر أو ثمانية أيام حسب استعجال الحالة بطلب الحكومة.

¹- أنظر المواد (91-93-94-95) من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر.

²- انظر المادة 129 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر .

³- حسين فريجة ، المجلس الدستوري ومبدأ الرقابة على القوانين ، مجلة المفكر ، عدد 4 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، دون سنة نشر، ص118.

⁴- تنص المادة 61 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر على "...كما يمكن لرئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين نائبا أو عضوا في مجلس الشيوخ أن يخطر المجلس الدستوري للغايات نفسها بالقوانين قبل إصدارها..."

الفرع الثاني : ضعف فعالية الصلاحيات الدستورية التي يمارسها رئيس مجلس الأمة :

رغم تمتع مجلس الأمة بصلاحيات مهمة يمارسها باسمه رئيس المجلس ، بالإضافة للاختصاص التشريعي والرقابي ، فإن الاختصاص الاستشاري واختصاص إخطار المجلس الدستوري وكذلك رئاسة الدولة في الظروف الاستثنائية ، تنطوي على الكثير من النقائص والعيوب تحد من فعاليتها ، مع عدم إنكار أهميتها وضرورة تدعيمها أكثر، وسنتناول بهذا الفرع ثلاث نقاط نستعرض في الأولى النقائص التي تواجه تقلد رئيس مجلس الأمة لمنصب رئيس الدولة في الحالات الاستثنائية ، وفي جزئية ثانية نقائص الاختصاص الاستشاري وفي الجزئية الثالثة نقائص اختصاص الإخطار الممنوح لرئيس مجلس الأمة.

أولاً: ضعف فعالية اختصاص رئاسة الدولة بالنيابة من طرف رئيس مجلس الأمة:

من خلال استقراء نص المادة 88 من الدستور نجد أنها ربطت المانع الذي يقع لرئيس الجمهورية بأن يكون خطير ومزمن، في حين أن هذا المانع قد يكون لأسباب أخرى فقد تكون هناك امراض غير مزمنة وخطيرة ، او أسر الرئيس حالة الحرب والأصح كان هو الاكتفاء بالصياغة العامة¹.

إضافة إلى انه لم يتم تحديد ماهية المرض الخطير والمزمن بدقة ، كما أن اختصاص المجلس الدستوري الذي يثبت المانع يعتمد في تقييمه على شهادات مرضية مقدمة له من أي طبيب محلّف ، وكان الأحرى أن يكون تقدير صحة الرئيس مادام ممنوحاً للمجلس الدستوري أن يتم من طرف أطباء متعاقدين أو موظفين بالمجلس الدستوري لضمان شفافية واستقلالية الطبيب المثبت للمانع.

¹- حنان مفتاح ، رئيس الجمهورية بين الدستوريين الجزائري والأمريكي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، الجزائر، 2006 ، ص 115.

هذه العيوب تعطل تقلد رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة ، لضعف إجراءات إثبات المانع لرئيس الجمهورية ، وكذلك من خلال استقراء نص المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس نجد أن انتخاب رئيس مجلس الأمة ، في حالة ما حدث شغور لمنصب رئيس مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو المانع القانوني أو الوفاة ، تمر عبر إجراءات طويلة نسبياً تصل إلى 15 يوماً و ضرورة إثبات الشغور من طرف ¼ أعضاء مجلس الأمة وهي نسبة كبيرة ، فهذه الإجراءات قد تطول وفي حال ما تزامنت هذه الإجراءات و حدوث شغور في منصب رئيس الجمهورية فسيكون هناك شغور مزدوج ، لمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ما يثبت هشاشة وعدم سرعة تقلد رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة¹.

كما أن منصب رئيس الجمهورية يمكن أن يشغر في حالة إدانة جزائية من طرف المحكمة العليا للدولة ، التي تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى حسب نص المادة 158 من الدستور فنجد أن منصب رئيس الجمهورية يمكن أن يحدث فيه شغور ، فيما أن المادة 88 حصرت أسباب الشغور بالاستقالة و الوفاة ، في حين يمكن شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب إدانته من طرف المحكمة العليا للدولة² ، ولا يمكن لرئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في هذه الحالة وهذا فراغ خطير³.

ثانياً : ضعف فعالية الاختصاص الاستشاري لرئيس مجلس الأمة :

رغم أخذ الرأي الاستشاري لرئيس مجلس الأمة حسب المواد الدستورية 91-93-94-129 واعتبار رأيه ضروريو عدم الأخذ به يبطل هذه الإجراءات ، إلا أن العيب

¹ - انظر المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السالف الذكر.

² - تشير أن المحكمة العليا للدولة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى و الوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها لم يتم تنصيبها أو إنشائها رغم نص الدستور على ذلك إلى غاية اليوم أي منذ حوالي تسعة عشر (19) سنة.

³ - أنظر المادة 158 من الدستور الجزائري لسنة 1996 السالف الذكر التي تنص على " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات والجنح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها".

فيها يكمن في أن هذه الاستشارة غير ملزمة في مضمونها لرئيس الجمهورية و غير مجبر على الأخذ بها ، و تبقى مجرد أخذ رأي شكلي لا يمكن لرئيس مجلس الأمة من خلاله التأثير والمشاركة في اتخاذ قرار رئيس الجمهورية ، فيما يخص إعلان الحالات الاستثنائية أو حل المجلس الشعبي الوطني بالإضافة إلى عدم نص الدستور على وجوب استشارة رئيس مجلس الأمة في حالة تمديد إعلان الحالات الاستثنائية ، ما يفتح المجال أمام تمديد الحالة دون الأخذ بعين الاعتبار الجهات الدستورية التي تتم استشارتها عند إعلانها ، و رغم عدم نص الدستور على فترة إعلان الحالات الاستثنائية ولم يحددها بدقة إلا أن المرسوم الرئاسي المنظم لحالة الطوارئ حددها بأربعة أشهر، أي انه بانقضاء هذه المدة يجب تمديد الحالة بعد اجتماع مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني وموافقتها على التمديد ، تحت رئاسة رئيس مجلس الأمة ، و هو ما لم يتم الأخذ به في الجزائر فقد تم إعلان حالة الطوارئ وتمديدها ، منذ سنة 1992 ورغم انقضاء مدة 4 أشهر لم يتم استشارة الجهات السابقة و ضلت حالة الطوارئ مستمرة إلى غاية سنة 2013 أين تم رفعها من طرف رئيس الجمهورية وهو نفس ما أخذت به مصر لمدة أربعين سنة.

إضافة إلى أن تدخل رئيس مجلس الأمة في تقديم استشارة عند حل المجلس الشعبي الوطني يعتبر تدخلا من طرف الغرفة الثانية أو مجلس الأمة على استمرار وعمل الغرفة الأولى أو المجلس الشعبي الوطني ، وتجعل من المجلس الشعبي الوطني خاضعاً لمجلس الأمة لاستمراره ويلغي مبدأ تساوي الغرفتين في ممارسة صلاحياتها.

ثالثا : ضعف فعالية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة :

رغم توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري إلى رئيس مجلس الأمة بعد إنشائه بموجب دستور 1996 ، إلا أن فعاليته تبقى نسبية ويبدو جليا تبعية وضعف استقلالية رئيس مجلس الأمة في ممارسة صلاحية الإخطار، فلا توجد ممارسة فعلية لسلطة الإخطار خاصة ما تعلق منها بالأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية وخاصة المراسيم الرئاسية ، فلم

يحدث تطبيق أو سابقة لإخطار رئيس مجلس الأمة حول عدم دستورية مرسوم رئاسي وتذكرنا الجرائد الوطنية بقضية قانون المحروقات الذي ذهب الكثير من السياسيين انه غير دستوري ومضر بالسيادة والاقتصاد الوطنيين ، ولم يتم الإخطار لإلغائه إلى حين اقتناع رئيس الجمهورية وتدخله لإلغاء هذا القانون وهذا يعود للمركز التابع لرئيس مجلس الأمة.

فقد انتخب رؤساء مجلس الأمة منذ نشأته من بين أعضاء منتمون للثلاث المعين وهذا يمثل في الحقيقة علة إضافية تجبر بشكل أو بآخر رئيس مجلس الأمة على الإحجام عن إخطار المجلس الدستوري خاصة مع تقشي ظاهرة اللامع والضعف الفكري والقيمي الذي يطبع نواب البرلمان الجزائري¹.

فكون رئيس مجلس الأمة قبل انتخابه كان معيّنًا من طرف رئيس الجمهورية، يؤثر على استقلاله ويبقى فظل تعيينه من طرف رئيس الجمهورية يؤثر على حياديته وذلك يبرز جليًا من خلال الأزمة التي حدثت عند أول تجديد جزئي لأعضاء مجلس الأمة ، الذي يحدث كل ثلاث سنوات حيث ونظرًا لخلافات سياسية بين الرئيس ورئيس مجلس الأمة ، ثم إعادة انتخاب رئيس جديد بعد مرور ثلاث سنوات في أول عهده لرئاسة المجلس ، رغم نص المادة 181 من الدستور على أن التجديد في أول عهدة لمجلس الأمة لا يشمل رئيس المجلس.

"هذه المادة الدستورية فسّرها المجلس الدستوري "على أساس أن المادة تسمح باستمرار عضويته في المجلس وليس رئاسة المجلس ، وما يثبت الدور التابع لرئيس مجلس الأمة هو أنه في هذه الحالة عندما كان رئيس مجلس الأمة غير متناسق مع رئيس الجمهورية لم يتم أخذ بعين الاعتبار الإخطار الذي تقدّم به رئيس مجلس الأمة للمجلس الدستوري قصد تفسير

¹-عزيز جمام ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، الجزائر، دون سنة نشر، ص78.

المادة 181 من دستور 1996 حيث رفض الطلب على أساس عدم التأسيس¹.

بالإضافة إلى مظاهر التبعية السابقة فإن صلاحية الإخطار من طرف رئيس مجلس الأمة لا حاجة لها في حال مرور القانون على المجلس ، حيث أن الكلمة الأخيرة لمرور القانون تعود لمجلس الأمة من خلال شرط التصويت المقدر ب $\frac{3}{4}$ من الأعضاء الذي يعتبر كبيرا إضافة لتأثير الثلث المعين ، حيث لا يمكن لأي قانون أن يطبق إذا لم يوافق عليه مجلس الأمة وبالتالي لا حاجة للإخطار حول قانون وافق عليه مجلس الأمة.

فلم يتلقى المجلس الدستوري إلا إخطار واحد مصدره رئيس مجلس الأمة موضوعه فحص دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، وهو عدد ضئيل جدا ومحل القانون يُعنى بالحقوق المادية لأعضاء البرلمان².

كما نلاحظ وبمقارنة مع المادة 61 من الدستور الفرنسي³ ، الصلاحية الناقصة لإخطار المجلس الدستوري بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري والمتمثلة في عدم أحقية أعضاء مجلس الأمة في إخطار المجلس الدستوري ، على عكس مجلس الشيوخ الفرنسي حيث يحق ل60 عضوا بمجلس الشيوخ الفرنسي إخطار المجلس الدستوري الفرنسي بعدم دستورية قانون ما، كما أن مشروع التعديل الدستوري المقبل ومن خلال مسودة هذا التعديل نجد المادة 45 المعدلة للمادة 166 من الدستور قد أعطت حق إخطار المجلس الدستوري لأربعين عضوا من مجلس الأمة.

¹ - إدريس بوكرا ، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، عدد 21 الجزائر، 2001، ص 77-86.

² - عزيز جمام ، المرجع السابق ، ص 80.

³ - انظر المادة 61 ف2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 السالف الذكر.

خاتمة الفصل الثاني:

يلاحظ من خلال الدستور والقوانين المنظمة لمجلس الأمة انه ينطوي على الكثير من الايجابيات ومواطن القوة والفعالية من جهة ، خاصة طريقة الانتخاب الديمقراطي لأعضائه وإفراد مجموعة من المقاعد للكفاءات الوطنية ، إضافة لمساهمته الفعالة في تحسين جودة العمل التشريعي وصيانة استقرار الدولة و استمراريتها في حالات الأزمات بتقلد رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة ، إضافة لاختصاص استشاري وحق الإخطار من طرف رئيس المجلس، إلا انه من جهة ثانية ينطوي على الكثير من مكامن الضعف من حيث فعالية بعض صلاحياته واستقلالته عن السلطة التنفيذية فالصلاحية الرقابية لمجلس الأمة شبه معطلة ، بفعل عدم تمتعه بحق مساءلة الحكومة وإدانتها ، إضافة لعدم فعالية تنظيمه وسير أعماله بفعل تدخل السلطة التنفيذية ، مع عدم وجود تطبيق اختصاص الإخطار والاختصاص الاستشاري ورئاسة الدولة.

خاتمة البحث :

نستنتج من خلال الفصلين السابقين :

- أن استحداث المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة بموجب دستور 1996 يعود بشكل كبير لتأثره بالأنظمة المقارنة الأقدم من حيث الممارسة الديمقراطية ، كون جذور نظام الثنائية يعود لسنة 1265 بإنجلترا بإنشائها لمجلس العموم إلى جانب مجلس اللوردات فالغرفة الثانية من الناحية التاريخية كانت الأسبق للوجود في إنجلترا ، ونفس الأمر كان مع النموذج الفرنسي حيث كانت الغرفة الثانية الأسبق للوجود من خلال إنشاء مجلس معين من طرف الملك وبعد كفاح طويل استحدثت الجمعية الوطنية.

- كما أن أسس استحداث مجلس الأمة بالنسبة للنموذج الجزائري تشترك مع التشريعات المقارنة في الكثير من الأسس المعتمد عليها لاستحداث غرفة ثانية او مجلس الأمة كالتحولات الاجتماعية والأزمات السياسية ، في حين ينفرد بأسس خاصة رافقت ظروف تطور النظام السياسي الجزائري ، خاصة تزامن حل المجلس الشعبي الوطني واستقالة رئيس الجمهورية والذي كان له الدور الكبير في استحداث مجلس الأمة.

- ورغم الأسس العديدة التي كانت حجج لاستحداث مجلس الأمة تبين أنه كان هناك اختلاف كبير في الآراء حول جدوى استحداث غرفة ثانية ، فرغم أن الكثير من الفقه والسياسيين رحّب بالفكرة كونها المخرج في حالات الأزمات ، إلا أن اتجاه آخر ذهب لعدم جدوى إنشاء مجلس الأمة ، كون العيب بالنسبة للدستور الجزائري لا يعود لقصر تنظيمه لمختلف المسائل بل لمدى احترام هذا الدستور وما جاء به ، في حين أخذ اتجاه ثالث مكاناً وسطا بين الرأي المؤيد والمعارض لإنشاء مجلس الأمة ، بأن دعم إنشاء غرفة ثانية مع تقديم تحفظات يجب تعديلها حتى يكون مجلس الأمة متمتعاً بفعالية ، وهذا هو الاتجاه الإصلاحية وهو الاتجاه الأرجح.

- فمن خلال مقارنة بسيطة مع التشريعات المقارنة نلاحظ أن نماذج الثنائية وخاصة الأوروبية منها (الإنجليزية و الفرنسية) قد تبلورت بعد مسيرة طويلة وصلت لقرون كون

بداياتها في إنجلترا تعود للقرن الثالث عشر، في حين أن النموذج الجزائري قد عرف نوع من عدم الاستقرار على مستوى السلطة التشريعية، وفي فترة قصيرة نسبياً مقارنة مع التشريعات المقارنة فقد عرفت السلطة التشريعية سبعة نماذج أغلبها كان في ظل مراحل انتقالية تميزت خلالها السلطة التشريعية بالتبعية للسلطة التنفيذية، وكان آخر هذه النماذج أو التطورات التي لحقت السلطة التشريعية في الجزائر استحداث غرفة ثانية، بموجب دستور 1996 ولهذا فقد تميّزت التعديلات التي لحقت السلطة التشريعية بالتسرع إذا ما راعينا المدة الزمنية القصيرة مقارنة مع التشريعات المقارنة.

- أما بالنسبة للمركز القانوني لمجلس الأمة فيتبين من خلال القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي للمجلس الأمة، انه ينطوي على الكثير من الإيجابيات خاصة الانتخاب الديمقراطي لثلاثي أعضائه وتعيين الثلث من بين الكفاءات الوطنية، تدعيماً للكفاءة التشريعية والرقابية وتداركاً للنقص النوعي في الكفاءات بالسلطة التشريعية، إضافة لحقه في إعداد نظامه الداخلي ما يدعم استقلاليته نسبياً عن السلطة التنفيذية، إلا انه وفي المقابل ينطوي على مجموعة من السلبيات تحتاج للمراجعة خاصة ما تعلق منها بتدعيم إجراءات تنصيب رئيس المجلس التي تنطوي على العديد من السلبيات مثل سيطرة الأغلبية البرلمانية على انتخابه، وضعف إجراءات إعادة انتخابه في حالة حدوث مانع لرئيس المجلس خاصة وأن رئيس مجلس الأمة هو ضامن لاستمرارية مؤسسات الدولة، في حالة الأزمات إضافة لضعف كفاءة الثلثين المنتخبين وعدم وضع شروط لعضوية مجلس الأمة، مثل التشريعات المقارنة هذا من جهة، وتدخل السلطة التنفيذية في سير أشغال مجلس الأمة من جهة ثانية خاصة ما تعلق بتدخلها بوضع جدول أعمال الدورات وجدول أعمال الجلسات.

-بالنسبة لصلاحيات مجلس الأمة يلاحظ مبدئياً أنها أقل من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، وإن كان هذا صحيحاً في المجال الرقابي لضعف آليات الرقابة وعدم ترتيبها لأي مسؤولية، عكس ما هو متوفر للمجلس الشعبي الوطني من حق تحريك مسؤولية الحكومة

عن طريق ملتزم الرقابة ما قد يترتب عنه تقديم الحكومة لاستقالتها ، إلا أن الأخذ بأطروحة تفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة بالمجال التشريعي ليس صحيحاً بالكامل ، رغم أن الملاحظة والدراسة الأولية لنصوص الدستور تثبت ذلك من خلال عدم أحقية مجلس الأمة في اقتراح وتعديل القوانين ، إلا أن التعمق في دراسة النصوص القانونية وخاصة القانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة يبين أحقية مجلس الأمة في اقتراح تعديلات عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء ، ويكون موقفه حاسماً لتمرير نص قانوني ما ، حيث انه لا يمكن تمرير قانون دون تعديل النصوص المتحفظ عليها، وهذا عكس التشريعات المقارنة وخاصة الانجليزية حيث لم يعد للغرفة الثانية دور فعال في المجال التشريعي ، فرغم اعتراضها على النصوص فيتم إصدارها رغم عدم موافقتها ، إضافة إلى أن نسبة التصويت على القوانين بالنسبة للنموذج الجزائري تعطي لمجلس الأمة أفضلية على المجلس الشعبي الوطني باشتراط نسبة $\frac{3}{4}$ من أصوات الأعضاء لتمرير القانون ، وهذا لا يتحقق إلا بموافقة ثلث الأعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية ما يجعل الكلمة الأخيرة لإصدار القانون لمجلس الأمة و يجعلهم كبح للعمل التشريعي الصادر عن الغرفة الأولى .

- وفيما يتعلق بالاختصاصات الدستورية الأخرى لمجلس الأمة والتي يمارسها باسمه رئيس المجلس ، ممثلًا في الاختصاص الاستشاري ، وحق إخطار المجلس الدستوري ورئاسة الدولة في فترة شغور كرسي رئاسة الجمهورية ، وهذه الأخيرة تعتبر من أبرز إيجابيات مجلس الأمة لتجنب تكرار الفراغ الدستوري الذي أدخل البلاد في مرحلة صعبة سنوات التسعينيات، لذلك فإنشاء مجلس أمة غير قابل للحل يعد من أبرز إيجابيات هذا المجلس إلا أن التقييم الجيد لهذه الصلاحيات لا يمكن أن يكون فعالاً في ظل عدم وجود تطبيق لهذه الصلاحيات على أرض الواقع لحد الآن ، فلم يسبق استشارة رئيس مجلس الأمة لا في الحالات الاستثنائية ولا في حالة حل المجلس الشعبي الوطني لعدم مرور النظام السياسي الجزائري بتجارب مثل هذه منذ إنشاء مجلس الأمة بدستور 1996 وتنصيبه سنة 1998 كما أن

اختصاص الإخطار الممنوح لرئيس مجلس الأمة ضعيف الفعالية ، إضافة لعدم وقوع حالة لفرغ منصب رئيس الجمهورية التي يتقلد بموجبها رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة منذ انشاء مجلس الأمة رغم ما يُعاب على رئيس مجلس الأمة من عدم ممارسته لحق الإخطار في كثير من الحالات.

- لذا من خلال دراسة صلاحيات مجلس الأمة نلاحظ انه وعكس التشريعات المقارنة فإن الجزائر دعمت مركز مجلس الأمة أكثر، من خلال تفوقه خاصة في المجال التشريعي والملاحظة العامة تثبت الاتجاه نحو تدعيم صلاحيات مجلس الأمة أكثر، ويصبح بذلك متفوقاً على الغرفة الأولى عكس الأنظمة المقارنة خاصة الإنجليزية والفرنسية وهذا ما يستخلص من دراسة مسودة تعديل الدستور الجزائري المنشورة سنة 2015 ، والتي تنص على اقتراح يتمثل في إعطاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين وكذلك حق انطلاق القانون لأول مرة من مجلس الأمة في دراسة بعض القوانين ، إلا أن هذا التدعيم لصلاحيات مجلس الأمة حسب كثير من الفقه يعتبر مقبولاً خاصة مع حداثة التجربة الجزائرية في نظام الغرفتين ، مع ما يرافق الحياة السياسية من عدم نضوج للطبقة السياسية وضعف كفاءة نواب المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن هذا لا يعتبر مبرراً كافياً إذ سيقضي على مبدأ التوازن بين الغرفتين ويدعم أكثر سيطرة السلطة التنفيذية بواسطة الثلث الرئاسي على العمل التشريعي عموماً والغرفة الثانية خصوصاً لذلك نطرح التساؤلات التالية :

- هل نحن فعلاً في الاتجاه الصحيح من خلال التوجه لتدعيم صلاحيات مجلس الأمة أكثر أم أن المؤسس الدستوري في توجهه هذا يقوم بتجارب فقط تماشياً مع تطور الغرفة الثانية تماشياً مع الأوضاع الراهنة ؟

- وهل يمكن القول أن النموذج الجزائري عكس الأنظمة المقارنة يتوجه نحو إلغاء المجلس الشعبي الوطني تدريجياً ، خاصة مع التدعيم المستمر لموقع الغرفة الثانية؟

- ألا تعتبر حاجتنا لتدعيم كفاءة ممثلي الشعب على مستوى الغرفة الأولى بفرض شروط علمية وأكاديمية لعضوية المجلس ، أكثر من حاجتنا لتدعيم دور الغرفة الثانية بالاستناد على عدم كفاءة نواب الغرفة الأولى؟
- ومن خلال دراستنا السابقة نخلص لتقديم اقتراحات لضمان فعالية أكبر نوجزها في :
- ضرورة تقييد عضوية مجلس الأمة بشرط الكفاءة والمستوى العلمي العالي بدقّة وبالنسبة لجميع الأعضاء معيّنين ومنتخبين ،فتجربة الأنظمة المقارنة تثبت وجود مثل هذه الشروط المتعلقة بالكفاءة ضماناً لجودة العمل التشريعي والرقابي.
- الغاء الثلث الرئاسي ضماناً لاستقلالية أكبر للمجلس عن السلطة التنفيذية.
- وفي حال الاستمرار بالأخذ بثلاث معين ينبغي إحاطة شرط الكفاءة بمعايير دقيقة وعدم تركها مطلقة ، يمكن من خلالها تقدير الكفاءة لضمان وصول الأكفأ لعضوية مجلس الأمة.
- ضرورة التخلي عن قاعدة التصويت بثلاث أرباع $\frac{3}{4}$ كونها تمثل اعتداء على إرادة أغلبية ممثلي الشعب وتمس بالمساواة بين غرفتي البرلمان.
- ضرورة تدعيم الصلاحيات الرقابية لمجلس الأمة أكثر، بمنح الحق لمجلس الأمة لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق ملتصق الرقابة مع الحفاظ على المساواة مع الغرفة الأولى.
- ضرورة إحاطة منصب رئيس مجلس الأمة بضمانات أكثر لاستمراره في منصبه وتسريع عملية انتخابه في حالة شغور المنصب .
- تدعيم الاستقلال المالي والإداري لمجلس الأمة ، كضمانة لعدم سيطرة السلطة التنفيذية على سير أعماله ، وجعل رأي الحكومة في وضع جدول أعمال الدورات والجلسات مجرد رأي استشاري.

قائمة المصادر و المراجع المعتمدة:

اولا : المصادر:

➤ النصوص القانونية:

أ. النصوص الدستورية:

1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 23/فيفري/1989،
الجريدة الرسمية رقم 9 المؤرخة في 1/مارس/1989.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بتاريخ 8/ديسمبر/1996،
جريدة رسمية رقم 76 معدل ومتم بالقانون رقم 09/08 المؤرخ في 15/ نوفمبر/2008
يتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16/ نوفمبر/2008 .

3- دستور فرنسا الصادر في 4/اكتوبر/1958 ، مأخوذ من :

Constitution française du 4،octobre 1958 ،document d'études،n 1،04،la documentation
français،paris،1999.

4- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17/سبتمبر/1787 ، والتعديلات 27 له
نقلا عن موقع مجلس الشيوخ الأمريكي:

www.senat.gov/civics/constitution - item/constitution.htm.

ب. النصوص التشريعية:

1- القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8/مارس/1999 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي
الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، الجريدة
الرسمية رقم 15 مؤرخة في 9/مارس/1999.

2- القانون العضوي 01/12 مؤرخ في 18/صفر/1433 الموافق ل 12/يناير/2012 يتعلق بنظام الانتخابات.

3- القانون رقم 01/01 مؤرخ في 6 ذي الحجة 1421 الموافق ل 31/يناير/2001 يتعلق بعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 9 مؤرخة في 4/فيفري/2001 .

ج. النصوص التنظيمية:

1- المرسوم الرئاسي 499/97 المؤرخ في 27/ديسمبر/1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة ، الجريدة الرسمية رقم 86 لعام 1997 .

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر سنة 1998 ، الجريدة الرسمية رقم 8 المؤرخة في 18/فيفري/1998 المعدل والمتمم سنة 2000 ، الجريدة الرسمية رقم 77 لسنة 2000 .

ثانيا : المراجع :

➤ باللغة العربية :

أ -الكتب:

1- الصباحي يحيى السيد ، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، ط1، دار الفكر العربي، دون بلد نشر، 1993 .

2 - حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، مطبعة جامعة بغداد ، العراق، 1981 .

3- يحيى الجمل ، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية المعاصرة، لبنان، دون سنة نشر .

4- لويس عوض ، الثورة الفرنسية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، مصر، 1992 .

- 5- مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني الوراق للنشر والتوزيع ، عمان ، 2009 .
- 6- مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النجاح للكتاب الجزائر، 2006 .
- 7- محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2002 .
- 8- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2002 .
- 9- محفوظ لعشب ، التجربة الدستورية في الجزائر، دار المطبعة الحديثة، الجزائر، 2001.
- 10- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، ج2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009 .
- 11- سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والأنظمة السياسية المقارنة- النظرية العامة للدولة والدستور- ، ج1 ، ط5 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2002 .
- 12- عبد الله بوقفة ، القانون الدستوري- تاريخ دساتير الجمهورية الجزائرية مراجعات تاريخية سياسية قانونية-، دار الهدى ، عين مليلة ، الجزائر، 2008 .
- 13- عبدالله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دار هومة الجزائر، 2002 .
- 14- عبد النور ناجي ، المدخل إلى علم السياسة ، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

- 15- **علي يوسف الشكري** ، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، مصر، 2004 .
- 16- **علي محمد الدباس** ، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية- دراسة مقارنة- ، وزارة الثقافة ، دون بلد نشر، 2008 .
- 17- **فوزي اوصديق** ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري-النظرية العامة للدولة- ج1 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2006 .
- 18- **فوزي اوصديق** ، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التغيير المؤسساتي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2006 .
- 19- **صالح بلحاج** ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري من الاستقلال إلى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009 .
- 20- **صالح بلحاج** ، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري ، دار قرطبة ، الجزائر، 2006 .
- 21- **صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني**، الأنظمة السياسية، جامعة، بغداد، العراق، 1991.
- 22- **قائد محمد طربوش**، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، مصر، 2008 .
- 23- **رقية المصدق**، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج1 ، دار توبقال للنشر، المغرب، 1986 .

ب- الأطروحات و الرسائل الجامعية :

ب1- أطروحات الدكتوراه :

- 1- أحمد بلودنين ، الأزمة السياسية في الجزائر وتضخم اللجان الوطنية للإصلاح أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق ، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007 .
- 2- ججيقة لوناسي ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، دون سنة نشر.
- 3- وليد شريط ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر ، 2012،.
- 4- محمد بوضياف ، مستقبل النظام السياسي الجزائري ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه ، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 2008 .
- 5- عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية ، كلية الحقوق ،جامعة الحاج لخضر، باتنة ،الجزائر، 2010 .
- 6- فاروق حميدشي ، الممارسة التشريعية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004 .

ب2- رسائل الماجستير:

- 1- أحمد مزياني ، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة-، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، الجزائر، 2011 .
- 2- بوجمعة لونيس ، الانتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ1997 ، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2006 .
- 3- بغداد خنيش ، المؤسسات الدستورية والظروف الاستثنائية ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، معهد الحقوق والعلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 2001 .
- 4- حنان مفتاح ، رئيس الجمهورية بين الدستورين الجزائري والأمريكي ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة الجزائر، 2006 .
- 5- حسين بورادة ، الإصلاحات السياسية في الجزائر 1988-1992، رسالة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر، 1993 .
- 6- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري بين سنتي 1997 - 2007 ، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، الجزائر، 2009 .
- 7- ليلي بن بغيلة ، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، الجزائر، 2004 .

- 8- منير عمارة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والمجلس الدستوري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر ، 2011.
- 9- عبد السلام سالمى ، نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري- دراسة مقارنة - رسالة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب ، البليدة ، الجزائر ، 2001 .
- 10- عزيز جمام ، عدم فعالية الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، دون سنة نشر .
- 11- علي شفار ، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2004 .
- 12- عمر شاشوه ، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، 2013 .
- 13- عمر فرحاتي ، إشكالية الديمقراطية في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية ، جامعة الجزائر ، 1992 .
- 14- فتاح شباح ، تصنيف الأنظمة السياسية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات- دراسة حالة النظام السياسي الجزائري- ، رسالة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، الجزائر ، 2008 .

15- **توفيق بوقرن** ، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه مجتمعين معاً- الجزائر نموذجاً- ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، الجزائر، 2012 .

16- **خالد بالجيلالي** ، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010.

ج - المقالات :

ج1- المجلات و النشريات :

1- **أحمد طرطار** ، دور الاستجواب والمسائلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد15 ، الجزائر، فيفري 2007 .

2- **أحمد مطاطة** ، مجلس الأمة أو الغرفة الثانية في تجربة الجزائر البرلمانية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد8 ، الجزائر، أفريل 2003 .

4 **الأمين شريط** ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة- دراسات ووثائق- نشریات مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 1998 .

4- **إسماعيل مرزوق** ، مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر(عراقة ، أصالة ، تقدم) ، مجلة الفكر البرلماني، عدد9 ، الجزائر، 2005 .

5- **بوجمعة صويح** ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد19 الجزائر، مارس 2005 .

6- **بوجمعة خويضر** ، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد11 ، الجزائر، جانفي 2006 .

- 7- بوكرا إدريس ، الندوة الثانية حول الأسس المؤسسية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد4 ،الجزائر، فيفري 2000 .
- 8- بوكرا ادريس ، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة ، مجلة إدارة ، عدد21 ، الجزائر،2001 .
- 9- بوزيد لزهاري ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد19 ،الجزائر، مارس 2005 .
- 10- بوزيد لزهاري ، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني ، عدد7 ، الجزائر، ديسمبر2004 .
- 11-بوزيد لزهاري ، عن اللجان الدائمة لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد9 ،الجزائر، جويلية2005 .
- 12- بشير بومعزة ، كلمة افتتاحية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد2 ، الجزائر، مارس1999 .
- 13- وليد شريط ، الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري- المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان ، نشرة لكلية الحقوق ، جامعة سعد دحلب ، البليدة ،الجزائر، دون سنة نشر.
- 14- وثائق برلمانية ، أحكامالمادة120 من الدستور والعملية التشريعية في البرلمان الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد19 ، نشریات مجلس الأمة ،الجزائر، مارس2008 .
- 15- زهور ونيسي ، ثماني سنوات بداية وأرضية للخير والأمل ، مجلة مجلس الأمة ، عدد23 ، الجزائر، ديسمبر2005 .

- 16- **زهور ونيسي** ، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة مجلس الأمة ، عدد23 الجزائر ، ديسمبر، 2005 .
- 17- **حرز الله قدياري** ، لمحة عن نضام الغرفتين في العالم ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد6، الجزائر ، جويلية 2004 .
- 18- **حسن البحري** ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد24 ، عدد1 ، سوريا 2001.
- 19- **حسين فريجة** ، المجلس الدستوري ومبدأ الرقابة على دستورية القوانين ، مجلة المفكر، عدد4 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر باتنة، الجزائر، دون سنة نشر.
- 20- **محمد أمير**، الذكرى السابعة لتأسيس مجلس الأمة ، مجلة الأمة ، عدد19 ، الجزائر، مارس 2005 .
- 21- **محمد الصالح زيتوني** ، التمثيلية والتعددية في مجلس الأمة الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد17 ، الجزائر، سبتمبر 2007 .
- 22- **ميلود حمامي** ، دور الحكومة في الإجراء التشريعي ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد17 ديسمبر 2007 .
- 23- **مسعود شيهوب** ، نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور) ، مجلة الفكر البرلماني عدد1 ، الجزائر ، ديسمبر 2002 .
- 24- **مصطفى دريوش** ، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، ديسمبر 2003 .

- 25- مقران آيت العربي ، الندوة الثانية حول الأسس المؤسسية ، مجلة مجلس الأمة ، عدد4 الجزائر، فيفري 2000 .
- 26- مقران آيت العربي ، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص ، الجزائر ، 2003 .
- 27- نغم ندير شكر، التحولات الراهنة في النظام العربي المعاصر، عدد48 ، نشریات مركز الدراسات الدولية ، جامعة بغداد ، العراق ، دون سنة نشر.
- 28-سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد15 ، الجزائر فيفري 2007 .
- 29- سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية1992/1/11 مجلة إدارة ، المجلد2 ، عدد2 ، المدرسة الوطنية للإدارة ، الجزائر، 1992 .
- 30- عبد القادر بن هني ، الأسس العامة لتنظيم السلطة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية - دراسة فقهية للفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي المتعلقة بسلطات الكونغرس البرلمانية ، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر، دون سنة نشر.
- 31- عبد النور ناجي، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر لجامعة قالمة ، الجزائر، 2006 .
- 32- عمار بوجلال ، النظم السياسية المقارنة ، نشریات جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية ، قسم الدعوة ، تخصص إعلام واتصال، الجزائر، 2012 .

- 33- **عمار عوابدي** ، مكانة آلية الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد13 ، الجزائر،2006 .
- 34- **عمار عوابدي** ، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري ، مجلة الفكر البرلماني عدد 5 ، الجزائر، أفريل2004 .
- 35- **عبد المجيد جبار**، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات ، مجلة إدارة ، عدد2 ، الجزائر،2000 .
- 36- **عبد العزيز زياري** ، تجربة حديثة وغنية،مجلة مجلس الأمة،عدد23 ،الجزائر،2005 .
- 37-**عبد القادر بن صالح** ، مجلس الأمة عهدة وتجربة ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد خاص الجزائر، 2004 .
- 38-**عبد القادر بن صالح** ، كلمة افتتاح الندوة الفكرية ، مجلة مجلس الأمة ، الجزائر، 2003 .
- 39- **فريد علوش** ، المجلس الدستوري الجزائري ، التنظيم و الاختصاصات ،مجلة المنتدى القانوني ، عدد5 ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر،2009 .

ج2-الملتقيات:

- 1-**إبراهيم بولحية** ، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 اكتوبر2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ،ج1، دار هومة، الجزائر .

2- الأمين شريط ، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ،ج1 ، دار هومة ، الجزائر.

3- العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد ، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المعاصرة، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان،ج2 ، دار هومة ، الجزائر.

4- بوجمعة صويلح ، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية والاستقرار، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ، ج1 ، دار هومة ، الجزائر.

5- حسن مزود ، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الواحد، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة فندق الاوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ، ج1 ، دار هومة ، الجزائر.

6- مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية- النشأة والتطور-،مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ، ج1 ، دار هومة ، الجزائر.

7- ملخص مناقشات ، نظام الغرفتين في العالم- واقع وآفاق- ،الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر، 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ، ج1 ، دار هومة ، الجزائر.

8- **محمد بوسلطان** ، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، ج 1 ، دار هومة ، الجزائر.

9- **عبد الوهاب خريف** ، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، فندق الأوراسي يومي 29،30 أكتوبر 2001 ، نشرية وزارة العلاقات مع البرلمان ، ج 2، دار هومة، الجزائر.

ج3- الوثائق :

1- مسودة تعديل الدستور لسنة 2015 المنشورة بموقع وزارة الداخلية:

www.intérieur.gov.dz

2- مذكرة رئاسية منشورة بالصحافة الوطنية لرصد الآراء حول مشروع استحداث غرفة ثانية منشورة بتاريخ 12/05/1996 .

ج4- الجرائد الوطنية :

1- جريدة الخبر يوم 29/05/1996. عدد 1865 .

2- جريدة الخبر يوم 30/05/1996. عدد 1866 .

3 - جريدة العالم السياسي يوم 27/11/1996 . عدد 1018 .

4- جريدة الخبر يوم 18/12/1997. عدد 2423 .

5- جريدة الخبر يوم 10/01/2001. عدد 3063.

5 جريدة الشروق يوم 2010/10/02 .عدد2648. فوزي اوصديق برلماننا وبرلمانهم ونوابنا ونوابهم.

ج5- مواقع الأنترنت :

1- يوسف العاصي الطويل ، النظام السياسي الفرنسي من الثورة الفرنسية إلى الجمهورية الخامسة(1789، 2007) مسحوب من الموقع الإلكتروني :

<http://yaitawil.blogspot.com/2015/4/blog.post.ht>

➤ : باللغة الفرنسية :

I. Les ouvrages:

1-Bendourou،Omar،le conseil constitutionnel algérien،rdp،tome،sept،moteu،1991.

2- George burdeau،droit constitutionnel،est science politique،16eme édition،paris،Daloz،1999.

II. les journaux:

3- Sahâb Hakim،révision constitutionnelle،un eu jeu fondamental،

Partie2،el watan weekend du mercredi ،3 décembre،2008.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقدمة
8	الفصل الأول : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الأنظمة المقارنة والجزائر
9	المبحث الأول : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الأنظمة المقارنة
9	المطلب الأول : خلفيات الغرفة الثانية في إنجلترا .
9	الفرع الأول : مجلس اللوردات
11	أولا : نشأة مجلس اللوردات
12	ثانيا : تشكيل مجلس اللوردات
13	الفرع الثاني : مجلس العموم
13	أولا : نشأة مجلس العموم
14	ثانيا : تشكيل مجلس العموم
15	الفرع الثالث : مركز مجلس اللوردات
15	أولا : تقلص دور مجلس اللوردات بالإختصاصات المالية
16	ثانيا : ضعف دور مجلس اللوردات بالإختصاصات غير المالية
17	ثالثا : الدور الفعال لمجلس اللوردات في المجال القضائي
17	المطلب الثاني : خلفيات الغرفة الثانية في الولايات المتحدة الأمريكية
17	الفرع الأول : مجلس النواب
18	أولا : نشأة مجلس النواب
18	ثانيا : تشكيل مجلس النواب
19	الفرع الثاني : مجلس الشيوخ
19	أولا : نشأة مجلس الشيوخ
20	ثانيا : تشكيل مجلس الشيوخ

20	الفرع الثالث : مركز مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية
21	أولا : تميز مجلس الشيوخ من حيث التشكيل
21	ثانيا : تميز مجلس الشيوخ من حيث الاختصاصات
22	المطلب الثالث : خلفيات الغرفة الثانية في فرنسا
23	الفرع الأول : الجمعية الوطنية
23	أولا : نشأة الجمعية الوطنية
25	ثانيا : تشكيل الجمعية الوطنية
26	الفرع الثاني : مجلس الشيوخ
27	أولا : نشأة مجلس الشيوخ
28	ثانيا : تشكيل مجلس الشيوخ
29	الفرع الثالث : مركز مجلس الشيوخ في فرنسا
29	أولا : مظاهر تفوق الجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ بمجال التشريع
30	ثانيا : مظاهر تفوق الجمعية الوطنية على مجلس الشيوخ بمجال الرقابة
31	المبحث الثاني : خلفيات استحداث الغرفة الثانية في الجزائر
31	المطلب الأول : المجلس الشعبي الوطني
32	الفرع الأول : المجلس الشعبي الوطني قبل تبني التعددية السياسية
33	الفرع الثاني : المجلس الشعبي الوطني بعد تبني التعددية السياسية
33	أولا : تشكيلة المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989
34	ثانيا : اختصاصات المجلس الشعبي الوطني في ظل دستور 1989
35	المطلب الثاني : مجلس الأمة
36	الفرع الأول : الخلفيات السياسية لاستحداث مجلس الأمة
36	أولا : تنظيم أول انتخابات تشريعية تعددية
37	ثانيا : الفوز الواسع لحزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المنحل

38	ثالثا : حل المجلس الشعبي الوطني
40	رابعا : استقالة رئيس الجمهورية
43	خامسا : حدوث أزمة سياسية بسبب الفراغ الدستوري
44	سادسا : حدوث أزمة أمنية
45	سابعا : إنشاء المجلس الاعلى للدولة وتبعية السلطة التشريعية له
51	الفرع الثاني : المبررات القانونية لاستحداث مجلس الأمة
51	أولا : منع استبدال الغرفة الاولى
52	ثانيا : تحقيق التوازن بين السلطات
53	الفرع الثالث : المبررات التقنية لاستحداث مجلس الامة
54	اولا : تحقيق فعالية أفضل للعمل البرلماني
55	ثالثا : ضمان تمثيل الكفاءات الوطنية
56	المطلب الثالث : موقف الفقه الجزائري من إنشاء مجلس الامة
56	الفرع الاول : الرأي المؤيد لاستحداث مجلس الامة
57	اولا : آراء الفقه الدستوري الجزائري المؤيد لإنشاء مجلس الامة
58	ثانيا : آراء سياسية مؤيدة لإنشاء مجلس الأمة
59	الفرع الثاني : الرأي المعارض لاستحداث مجلس الامة
59	اولا : آراء الفقه الدستوري الجزائري المعارض لإنشاء مجلس الأمة
60	ثانيا : آراء سياسية لإنشاء مجلس الأمة
61	الفرع الثالث : الرأي الاصلاحى لمجلس الامة
61	اولا : آراء الفقه الدستوري الجزائري الإصلاحي لمجلس الأمة
62	ثانيا : آراء سياسية ذات توجه إصلاحي لمجلس الأمة
63	خاتمة الفصل الاول
65	الفصل الثاني : المركز القانوني لمجلس الأمة
66	المبحث الثاني : مظاهر فعالية مجلس الامة في المجال التنظيمي

66	المطلب الأول : التشكيلة البشرية لمجلس الأمة
67	الفرع الأول : مظاهر فعالية انتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة
67	أولا : الأعضاء المنتخبون
71	ثانيا : الأعضاء المعينون
74	ثانيا : الأعضاء المعينون
74	ثالثا : رئيس مجلس الأمة
76	الفرع الثاني : مظاهر ضعف فعالية التشكيلة البشرية لمجلس الأمة
76	أولا : سلبيات متعلقة بانتخاب ثلثي الأعضاء
79	ثانيا : سلبيات متعلقة بالثلث المعين
81	ثالثا : سلبيات متعلقة بانتخاب رئيس مجلس الأمة
84	المطلب الثاني : التركيبة الهيكلية لمجلس الأمة
85	الفرع الأول : مظاهر فعالية أجهزة وهيئات مجلس الأمة
85	أولا : الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة
91	ثانيا : هيئات مجلس الأمة
93	الفرع الثاني : مظاهر ضعف استقلال مجلس الأمة مالياً وإدارياً
93	أولا : هشاشة الاستقلال الإداري لمجلس الأمة
96	ثانيا : هشاشة الاستقلال المالي لمجلس الأمة
99	المطلب الثالث : سير أعمال مجلس الأمة
100	الفرع الأول : مظاهر فعالية نضام الدورات والجلسات
100	أولا : نضام الدورات
103	ثانيا : نضام الجلسات
	الفرع الثاني : مظاهر ضعف فعالية سير أعمال مجلس الأمة
	أولا : التفوق الحكومي في إعداد جدول أعمال الدورات والجلسات
107	ثانيا : تدخل الحكومة أثناء سير أعمال مجلس الأمة

109	المبحث الثاني : حدود فعالية مجلس الأمة في المجال الوظيفي
109	المطلب الأول : الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة
110	الفرع الأول : مظاهر فعالية دور مجلس الأمة في المجال التشريعي
110	أولا : عدم واقعية تفوق المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي
111	ثانيا : الدور الحاسم لمجلس الأمة عند التصويت على القانون
114	الفرع الثاني : مظاهر ضعف دور مجلس الأمة في المجال التشريعي
114	أولا : تدخل الحكومة في عمل مجلس الأمة بالمجال التشريعي
117	ثانيا : العراقيل القانونية لممارسة مجلس الأمة للاختصاص التشريعي
119	المطلب الثاني : الاختصاص الرقابي لمجلس الأمة
119	الفرع الأول : مظاهر فعالية دور مجلس الأمة في المجال الرقابي
119	أولا : آلية الأسئلة
121	ثانيا : آلية الإستجواب
121	ثالثا : آلية لجان التحقيق البرلمانية
123	رابعا : مناقشة عرض حول مخطط عمل الحكومة
123	خامسا : الرقابة اللاحقة على صرف الأموال العمومية
124	سادسا : الرقابة على بيان السياسة العامة
124	الفرع الثاني : مظاهر عدم فعالية دور مجلس الأمة في المجال الرقابي
124	أولا : العقوبات التي تواجه آلية الأسئلة
125	ثانيا : العقوبات التي تواجه آلية الاستجواب
126	ثالثا : العقوبات التي تواجه آلية التحقيق
128	رابعا : ضعف آلية عرض بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
128	خامسا : ضعف آلية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة
128	سادسا : ضعف آلية عرض استعمال الاعتمادات المالية أمام مجلس الأمة
129	المطلب الثالث : اختصاصات دستورية أخرى لمجلس الأمة

129	الفرع الأول : صلاحيات دستورية ممارسة من طرف رئيس مجلس الأمة
129	أولا : رئاسة الدولة بالنيابة من طرف رئيس مجلس الأمة
131	ثانيا : الصلاحية الاستشارية لرئيس مجلس الأمة
132	ثالثا : صلاحية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة
	الفرع الثاني : ضعف فعالية الصلاحيات الدستورية التي يمارسها رئيس مجلس الأمة
134	أولا : ضعف فعالية اختصاص رئاسة الدولة بالنيابة من طرف رئيس مجلس الأمة
135	ثانيا : ضعف فعالية الاختصاص الاستشاري لرئيس مجلس الأمة
136	ثالثا : ضعف فعالية إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة
139	خاتمة الفصل الثاني
140	خلاصة البحث
145	قائمة المراجع
	الفهرس .

ملخص المذكرة:

سلطنا الضوء من خلال المذكرة على خلفيات استحداث مجلس الأمة بموجب دستور 1996، ومدى تأثير المؤسس الدستوري الجزائري بالتشريعات المقارنة في تبنيه لهذا الخيار، حيث يجتمع معها بالعديد من الخلفيات والمبررات وينفرد بخلفيات ومبررات أخرى رافقت تطور النظام السياسي الجزائري ، هذه المبررات ذهب اتجاه من الفقه لجديتها لاستحداث غرفة ثانية ، بينما ذهب اتجاه آخر لعدم جديتها وبالتالي عدم الحاجة لاستحداث مجلس الأمة ، في حين احتل اتجاه ثالث موقعاً وسطاً بتدعيمه انشاء مجلس الأمة مع تحفظات رأى بضرورة تعديلها ، وهذا الخلاف دفع بنا لدراسة المركز القانوني لمجلس الأمة قصد الخروج برأي مرجح حيث خلصت الدراسة لتمتع مجلس الأمة بالعديد من مظاهر الفعالية في المجالين التنظيمي والوظيفي من جهة ، ومن جهة أخرى على العديد من مظاهر ضعف الفعالية والاستقلالية في المجالين التنظيمي والوظيفي خاصة في علاقة مجلس الأمة مع السلطة التنفيذية ما يفرض ضرورة اصلاح هذه العيوب.

Résumé

On a mis en lumière lors de notre mémoire de fin d'études les arrière-pensées de création du conseil de la nation en vertu de la constitution de 1996 et l'étendue d'impact du législateur constitutionnel algérien par les législations comparées quant à l'adoption de cette option car il lui ressemble dans plusieurs arrière-pensées et justificatifs et y diffère dans d'autres aspects ayant accompagné l'évolution du système politique algérien. Ces justificatifs ont été considérés par une tendance de la jurisprudence comme étant sérieux pour la création d'une deuxième chambre alors qu'une autre doctrine les considèrent de non sérieux et la non nécessité de créer le conseil de la nation , tandis qu'une troisième tendance avait opté pour une solution médiane en soutenant la création du conseil de la nation tout en émettant des réserves qu'elle voit en besoin d'être modifiés . Ce différend nous a emmené à étudier la position légale du conseil de la nation afin de sortir d'une opinion prépondérante. Ainsi, notre étude a abouti à la conclusion selon laquelle le conseil de la nation jouit de plusieurs aspects d'efficacité en matière de compétences organisationnelles et fonctionnelles , d'une part , et d'autre part , le conseil de la nation accuse plusieurs aspects de faiblesse et d'inefficacité en matière de compétences organisationnelles et fonctionnelles, notamment dans la relation du conseil de la nation avec l'autorité exécutive ; ce qui nécessite d'y remédier .