جامعة محمد بوضياف– المسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الموضوع

خصوصية العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

من إعداد الطّالبة:

- لعجال منى

تحت إشراف الأستاذ:

- ذبيح حاتم

السنة الجامعية 2016/2015

اهداء

بسم الله والصلاة والسلام على رسول الله
وعلى آله وصحبه، والحمد لله الذي
هدانا وخلقنا فأحسن خلقنا أما بعد:

اهدي ثمرة جهدي وعملي إلى

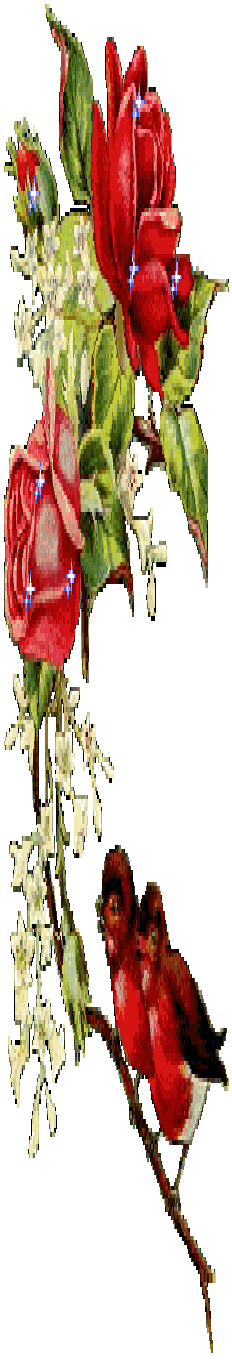
زوجي وقرة عيني حفظه الله لي،
وإلى أبي الغالي رحمه الله واسكنه الله
فسيح جنانه، إلى من اشترت راحتي و
سعادتي بتعبها و شقائها إلى أغلى
اسم نطقه لساني " أمي الغالية "
حفظها الله لي و أمدها بطول العمر، إلى
من وضعت الجنة تحت قدميها إلى إخوتي

رفقاء دربي ع الرزاق - عمار-محمد-
فؤاد-رياض-أسماء-مليكة- رؤى - دعاء
-شروق- أميرة وزوجات إخوتي وكل
أبنائهم وإلى جميع عائلة لعجال من
كبيرها وصغيرها

منى

شكر و عرفان

" ربي أوزعني أن اشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي و أن اعمل صالحا ترضاه و أدخلني برحمتك في عبادك الصالحين"



سورة النمل: الآية 19

بعد أن أكملت هذا البحث المتواضع بعون الله سبحانه وتعالى الذي أحمده واشكره جزيل الشكر، لا يسعني إلا أن أتقدم بأسمى تشكراني لكل من مد لي يد العون و المساعدة ولو بالكلمة الطيبة و اخص بالذكر أستاذي المشرف " حاتم ذبيح" على توجيهاته العلمية و العملية القيمة و نصائحه المفيدة التي أنارت لي دربي للوصول إلى بر الأمان فله مني كل الامتنان و التقدير .

كما أوجه خالص شكري لكل أساتذة كلية الحقوق والعلوم السياسية الذين أشرفوا على تكويني طيلة مشواري الجامعي.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى زوجي الذي مد لي يد العون، وكان لي سندا و هو أساس كل شيء، كما لا أنسى كل الأهل والأقارب و الأحباب الذين ساهموا في انجاز هذا العمل واخص بالذكر سهام ، وفيقة وبسمة.

مـــــقدمة

مقدمة:

عرف النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال إلى يومنا هذا أربع دساتير في فترة زمنية تعد قصيرة نسبيا، و هو يعتبر مظهرا من مظاهر اللااسقرار، إذ يقاس الاستقرار السياسي للدولة بثبات الدستور، فبدءا بدستور 1963 الذي لم يدم العمل به سوى لفترة قصيرة تم تجميده بعدها، و دخلت الجزائر في فترة انتقالية أولى باستحداث مجلس الثورة كهيئة تشريعية و بعدها تم وضع دستور 1976 بنفس الطريقة.

بعد المعاناة من الأزمة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي مرت بها البلاد و خصوصا بعد أحداث أكتوبر 1988 و التي تعتبر منعرجا حاسما في تطور النظام السياسي الجزائري، تم إعداد دستور 1989، دستور التعددية والمؤسسات، و لكن التسرع في إعداده افرز تطورات خطيرة انعكست سلبا على كافة البنى في الدولة و أدخلت البلاد في دوامة عنف و أزمة لا شرعية.

أيضاً لقناعة الجميع أنه من غير الممكن أن يستمر حكم البلاد بهذا الأسلوب، كان لابد من التفكير بجدية لإيجاد مخرج لهذا الوضع الذي أثر سلبا على البلاد داخليا و دوليا بإيجاد ميكانيزمات لتجسيد هذه الحلول، و بالفعل بدأ العمل على ذلك، و تمثلت الخطوة الأولى في تنظيم الانتخابات الرئاسية في 16 نوفمبر 1995 و التي حولت رئيس الدولة إلى رئيس الجمهورية و كانت هذه الخطوة هامة و ايجابية، و مراد ذلك المشاركة الواسعة للمواطنين رغم الظروف الأمنية الصعبة التي ميزت بعض المناطق في تلك الفترة ، وهو ما يؤكد رغبتهم الحقيقية في عودة السلم و الأمن و الاستقرار.

بدأ رئيس الجمهورية في الحوار مع مختلف القوى السياسية و الاجتماعية من أحزاب و منظمات، قصد إقناعهم بفحوى مشروعه الذي يراه كفيلا بالعودة إلى الحياة الدستورية و المسار الديمقراطي.

قد أرسل الرئيس إلى مختلف المشاركين في الحوار مذكرة رئاسية تضمنت تصورات النظام حول الإصلاحات، و على هذا الأساس، تقرر تعديل الدستور بتنظيم استفتاء

قبل نهاية 1996، كما تقرر إجراء الانتخابات التشريعية.

أما غضون النصف الثاني من نفس السنة. و قد أخذ النظام في الحسبان العيوب التي شابت دستور 1989، و الذي اعتبر دستور الانفتاح و التعددية و المؤسسات، إلا أنه حمل في طياته أخطاء توجب على النظام الاستفادة منها مستقبلا، و بالفعل فقد تم إعادة النظر في تلك الصيغة بإقامة توازن جديد بين السلطات، كما برمج إدخال تعديل على بنية البرلمان باستحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

بعد أحداث أكتوبر 1991 التي نتجت عن وقف المسار الانتخابي، أدخلت البلاد في دوامة ما زالت تعاني من آثارها إلى يومنا هذا، و هو ما أدى لضرورة إحداث إصلاحات جذرية كفيلة بعودة الاستقرار السياسي، و بالفعل فقد تم تطبيق هذه الإصلاحات التي مست النظام السياسي ككل، كما تضمنت إعادة النظر في السلطات العامة في الدولة و إحداث هيئات و مؤسسات جديدة ، ولتطبيق الإصلاحات كما ينبغي، كان لا بد من إعادة النظر في مختلف الأدوات القانونية التي تسير الحياة السياسية بصفة عامة، حيث توجب تعديل قانون الأحزاب السياسية لتنظيم عمل الأحزاب و تفادي ما نجم عن التجربة التعددية الأولى و اقتضى ذلك أيضا تعديل قانون الانتخابات، و أهم تغيير حدث على مستوى السلطة التشريعية.[1]

لقد كشف تدافع التراكمات السلبية للأوضاع خلال التسعينيات، و كذا الأسباب الاجتماعية و السياسية و التاريخية التي مرت بها الجزائر و التي كادت أن تنسف بكل ملامح النظام و زعزعة أركان الدولة الجزائرية، ارتأت الجزائر إنشاء غرفة ثانية للبرلمان التي أطلق عليها اسم مجلس الأمة، الذي جاء به دستور 28 نوفمبر 1996 وتم تنصيبها بشكل رسمي في الرابع من شهر جانفي لسنة 1998.[2]

---

[1] ذبيح حاتم، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2008، ص 62.

[2] خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، دار الخلدونية، الجزائر، ص19.

كان أمل هذه الأخيرة الاستجابة للعديد من التحديات و تصحيح الاختلالات و تكريس السيادة الشعبية و تحسين الأداء البرلماني، لذلك تبنى المؤسس الدستوري نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالنظام البيكاميرالي(le system Bicaméral)، و ذلك لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية[1]، و في هذا الصدد نصت المادة 98 من دستور 1996 المعدل و المتمم على أنه: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه."

وعلى هذا الأساس نطرح الإشكالية التالية:

كيف عالج المؤسس الدستوري المسار التشريعي بين غرفتي البرلمان؟ و ما هي صعوباته و معوقاته؟

و تتفرع عنها الإشكاليات الفرعية التالية:

- لماذا تبنى المؤسس الدستوري نظام الغرفتين؟ و هل هو مناسب فعلا للنسق المؤسساتي؟
- كيف عالج المؤسس الدستوري والمشرع حالة الخلاف؟ و ما هي الاختلالات التي تطبعها؟
- هل جاء التعديل الدستوري الجديد بما يعالج هذه الاختلالات؟

أهمية الموضوع:

و تكمن أهمية الموضوع في كون التشريع يعد الاختصاص الأصيل للبرلمان إلى جانب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، كما أن الاختلالات و التناقضات التي تطبعه جديرة بالتحليل و الدراسة المستفيضة.

[1] بوزيد لزهاري، مداخلة بعنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من الدستور 1996، دراسة تحليلية يومي 6-7 ديسمبر 2009، نزل أوراسي الجزائر، 2004، ص 2.

أسباب اختيار الموضوع:

و لقد استقر بنا الرأي على اختيار هذا الموضوع لجملة من الأسباب، نوجزها فيما يلي:

1- أن نظام الغرفتين كان و لا زال محل جدل فقهي كبير يتمحور حول الغاية من وجود غرفة ثانية إلى جانب الغرفة الأولى.

2- أن كل دراسة لنظام الغرفتين، يتجه فيها البحث إلى الحديث عن الغرفة الثانية، و رغم ما تعرض له هذا النظام من انتقادات، إلا أنه يزداد انتشارا و تبنيا من قبل أغلبية الدول الديمقراطية، مما يجعل هذا الموضوع ظاهرة غريبة تتميز بالتناقضات البارزة، التي تحير الباحثين و رجال السياسة.

3- أن الأمر متعلق بسير العملية التشريعية التي تعتبر الأساس والأصل في تنظيم الشؤون العامة، التركيز على الخلاف بين الغرفتين، ومحاولة إيجاد السبل الكفيلة بمعالجته، و الثغرات التي تعتري النصوص القانونية المنظمة لهذه العملية يعتبر من الأهمية بما كان.

4- أن الخلاف بين الغرفتين، و ما أفرزه من تعطيل للشأن العام. أصبح يشكل مادة دسمة لرجال السياسة و الإعلام.

هذه هي أهم الأسباب التي جعلتنا نختار هذا الموضوع.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على المسار التشريعي بين الغرفتين و ما يتخلله من إجراءات معقدة و طويلة، كما تحاول الدراسة معالجة حالة الخلاف التي تحدث و تؤثر على مصير النص التشريعي.

و من الصعوبات التي تواجه أي باحث في مجال العلوم القانونية، نقص الدراسات المتخصصة، و إن وجدت فإن السبيل إليها صعب، بالإضافة إلى حاجز اللغة الأجنبية، و خاصة اللغة القانونية، لكننا استطعنا على الأقل تجاوز حاجز المراجع، و كذا تذليل مختلف الصعوبات التي واجهتنا.

لمعالجة هذه الإشكالية نتبع المنهج التاريخي لسرد تطورات التجربة البرلمانية الجزائرية، كما نتبع المنهج التحليلي لتحليل أحكام الدستور و التشريع و معالجة الاختلالات الواردة فيها، كما نستعمل المنهج الوصفي لتحديد المفاهيم.

و سنعالج هذه الإشكالية وفقا للتقسيم التالي:

– الفصل الأول: سنتناول فيه نشأة و تطور البرلمان الجزائري، من خلال عنوان المبحث الأول البرلمان الجزائري من نظام المجلس إلى نظام المجلسين، أما المبحث الثاني تحت عنوان العلاقة بين غرفتي البرلمان.

– الفصل الثاني: سنتناول فيه خصوصية التشريع للبرلمان الجزائري من خلال عنوان المبحث الأول مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي و الاستثناءات الواردة عليه، أما المبحث الثاني تحت عنوان إجراءات سير العمل التشريعي و معوقاته.

البرلمان الجزائري

النشأة والتطور

تمهيد:

يشكل البرلمان المدخل الحقيقي للتعبير عن انشغالات و طموحات المواطنين، كما يجسد فكرة الديمقراطية النيابية التي تقتضي ممارسة السلطة من طرف الشعب عن طريق ممثليه، و الجزائر كغيرها من الدول الديمقراطية قد عرفت فكرة التمثيل الشعبي و مشاركة المواطنين و قوى المجتمع المدني في عمليات رسم السياسات و اتخاذ القرارات الهامة لتنظيم الشؤون العامة، و كذا ضمان سيرورة كيان الدولة، و هيئاتها و ذلك بصورة متلائمة و منسجمة مع طبيعة ظروف و معطيات البيئة التاريخية و الحضارية و الاجتماعية و السياسية المعاشة.

و قد حاولت الجزائر كغيرها من الدول الفتية، حديثة العهد بالاستقلال الاستفادة من التجارب الديمقراطية في الأنظمة العريقة، و ذلك بحثا عن الاستقرار السياسي و التنمية، عبر خلق هيئات منتخبة ممثلة للشعب، و اختلفت هذه الهيئات باختلاف الظروف و المراحل التاريخية و السياسية التي مر بها تطور النظام السياسي منذ الاستقلال، لكنها لم تسلم من تأثيرات تلك الأنظمة سواء بالسلب أو بالإيجاب.

و سنحاول من خلال هذا الفصل التطرق للتحول الذي عرفه البرلمان الجزائري من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين، مرورا بكافة الهيئات التشريعية التي عرفها النظام الجزائري، و ذلك في المبحث الأول، ثم نتطرق إلى العلاقة بين غرفتي البرلمان الجزائري و ذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول: البرلمان الجزائري من نظام المجلس إلى نظام المجلسين

إن التاريخ الحديث للتجربة البرلمانية الجزائرية تأسس نظام المجلس كهيئة برلمانية تمثيلية، و ذلك في عهد الأمير عبد القادر مؤسس الدولة الجزائرية الحديثة، بعد معاناة طويلة من ويلات الاستعمار، حصلت الجزائر على الاستقلال، و كان لا بد من بناء الدولة من جديد، و لم يكن هناك من خيار سوى الأخذ بما تركه الاستعمار، حيث ورثنا النظام الاستعماري بكل مكوناته، مع ترك ما يتعارض مع مبادئنا و قيمنا، و انطلقت عملية تأسيس النظام، و تم الاعتماد على الشرعية الثورية التي اعتبرت الأساس، و كذا انتهاج المذهب الاشتراكي، مع

تطبيق الأحادية الحزبية متمثلة في الحزب الواحد، جبهة التحرير الوطني، لتتولى بعدها التغييرات و التطورات عبر مراحل عديدة، عرفت انتكاسات و أزمات أثرت سلبا على كيان الدولة ككل.

و قد اعتمدت الجزائر نظام الغرفتين بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي اعتبر دستور المؤسسات حيث أقر الازدواجية البرلمانية و مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

و سنتطرق في هذا المبحث إلى لمحة موجزة عن نظام الغرفتين من خلال ظهوره و تطوره و ذلك في المطلب الأول، ثم نتطرق إلى التجربة البرلمانية الجزائرية من الأحادية البرلمانية إلى الثنائية و ذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: لمحة موجزة عن نظام الغرفتين

لقد بدأ نظام التمثيل السياسي مع أواخر القرون الوسطى في انجلترا بصفة أساسية منذ بداية القرن 13، ذلك أن غرفة اللوردات[1] نشأت سنة 1215، عندما أحس الملك جان سان تار Jean sans Terre بتزايد الضغوط، من جهة ضغط نبلاء و بارونات انجلترا الذين فرضوا عليه عدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم[2]، و من جهة أخرى تنامي حدة المطالب الشعبية حيث ازداد عدد أفراد الطبقة العمالية في المراكز الصناعية فأصبح يحسب لها ألف حساب، فارتأى الملك إنشاء مجلسين تشريعيين أحدهما مجلس أدنى يمثل الطبقة الشعبية و يسمى مجلس العموم، و الثاني مجلس أعلى يمثل الطبقة البرجوازية التي لم يرد الملك تجريدها من الحقوق و الامتيازات و كذا المكانة المرموقة التي كانت تتمتع بها في المجتمع، و سمي هذا المجلس بمجلس اللوردات[3] و هكذا اعتبر النظام الانجليزي نموذجا تبنته العديد من دول العالم.

[1] Michel REYDELLET, le bicamérisme a-t-il un avenir en France, Revue de Droit Public, n° 6, 2001, p1780.

[2] الأمين شريط، واقع البيكاميرالية ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، 2002، ص 23 .

[3] محمد يوسفي، الثنائية المجلسية ومعالمها في بعض الأنظمة السياسية المعاصرة، مجلة البرلمانية، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر،العدد التجريبي، ديسمبر،2004 ص 61.

و سنتناول في الفرع الأول نشأة نظام الغرفتين و تطوره، ثم نتناول تقدير نظام الغرفتين و ذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: نشأة نظام الغرفتين وتطوره

يعد الأخذ بنظام الغرفتين في أي دولة من الدول متصل بمجموعة من الأسباب التاريخية السياسية و الاجتماعية المتعلقة بها غير أن التعليل الأساسي لذلك هو الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية هو الميزة الأساسية للدولة المعاصرة، وأهم فكرة لتطوير النظم الديمقراطية الكبرى نحو الأفضل، الأمر الذي رسخته النظم السياسية و المقارنة في الكثير من دول العالم و الجزائر من خلال انتهاجها لنظام الثنائية البرلمانية وهذا ما سنتطرق إليه من خلال هذا الفرع.

أولا: ظهور الازدواجية التشريعية في الأنظمة الغربية

لم يكن ظهور نظام الازدواجية التشريعية وليد مبادئ أو نظريات علمية بل الظروف السياسية و التاريخية و السياسية هي التي أدت لنشأته، و كان أول ظهور له في بريطانيا في القرن الرابع عشر على إثر الانقسام الذي عرفه البرلمان البريطاني آنذاك و الذي تأسس في القرن الثالث عشر تحت اسم المجلس الكبير منذ سنة 1265، بحيث كان يضم كل الطبقات الاجتماعية رجال الدين و الأشراف و ممثلو المدن و الأقاليم، و سرعان ما شكل الأشراف و رجال الدين كتلة يجمعها نوع من التجانس و في المقابل أسس نواب المدن و الأقاليم كتلة مماثلة يجمعها أيضا عامل التجانس بين أفرادها و على هذا الأساس بدأت مظاهر الانفصال تبرز إلى الوجود لاسيما بعدما فضل ممثلو المدن و الأقاليم المداولة في المواضيع المطروحة للتصويت في مكان منفصل عن الكتلة الثنائية مما مهد وبصفة تدريجية لظهور نظام الغرفتين[1]، وتأكد هذا الانفصال بصفة رسمية في القرن الرابع عشر على إثر التفرقة العضوية للطبقات الاجتماعية التي فهمت آنذاك ضرورة التعاون فيما بينها للتأكيد على أهمية السلطة التشريعية التي تتقاسمها كلتا الغرفتين مع احتفاظ كل منهما بطابعها أو سمعتها المميزة مجلس يظم ممثلي المدن و الأقاليم أي الشعب و سمي بمجلس العموم (house of Commons)

[1]Jacques cadant, institutions politiques et droit constitutionnel, 3 ed,1990, p359.

مجلس يتألف من الأشراف و رجال الدين و سمي بمجلس اللوردات (house of lords)، أما المجلس الأول فإن أعضاءه يتم انتخابهم على أساس الاقتراع المباشر و الفردي و لمدة نيابية خمس سنوات على أن ينتخب رئيس المجلس من طرف أعضاءه، و يسمى السبيكر (speaker) أما بخصوص مجلس اللوردات فيتشكل من عدد هائل من اللوردات أغلبهم لوردات بالوراثة فئة قليلة منحت هذا اللقب اعترافا لها بخدماتها الجليلة للبلاد بحيث يبلغ عدد اللوردات 1100عضوا و800 بالوراثة و قد تقلصت المهام التشريعية لمجلس اللوردات موازاة مع مجلس العموم الذي أصبح يهيمن على الحياة التشريعية لبريطانيا بعد أن كان المجلسان في البداية متساويين و متكافئين[1].

ثم بعد ذلك ظهرت الازدواجية التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستور1787 فالطبيعة الفدرالية للولايات المتحدة الأمريكية هي التي فرضت هذا النظام و يتشكل البرلمان الأمريكي " الكونغرس" من مجلسين مجلس النواب و مجلس الشيوخ يتم انتخاب أعضاء مجلس الناب عن طريق الاقتراع العام من طرف الشعب على مستوى الولايات لمدة سنتين بمعدل نائب 4800 نسمة، أما مجلس الشيوخ فيضم مائة عضو بصفة متساوية بين الولايات أي بنسبة نائبين لكل ولاية ينتخبون من طرف هيئة الناخبين لمدة ست سنوات على أن يحدد ثلث أعضاء المجلس كل سنتين و يتولى رئاسة المجلس نائب الرئيس الأمريكي و لا يكون له صوت إلا في حالة تعادل الأصوات للترجيح[2]، بعدها انتقل نظام الازدواجية التشريعية في فرنسا فكان أول برلمان متكون من مجلسين أو غرفتين دستور 22 أفريل 1795 مجلس الخمس مائة و مجلس القدماء ويتم انتخابهم بالانتخاب السري المقيد و الغير مباشر و في ميثاق 04 جوان 1814 جاء النص على مجلس الشيوخ معين من طرف الإمبراطور و مجلس النواب منتخب بالطريقة الغير مباشرة أما دستور 14 جانفي 1852، فلقد أسس مجلس الدولة

[1] العربي شحط عبد القادر و عدة جلول محمد، دعائم و خصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، دار هومه، ج 2، ص 14- 15 .

[2] المرجع نفسه، ص 21 – 20

مشكل من موظفين مهمتهم تكمن في وضع مشاريع القوانين و مجلس تشريعي منتخب انتخابا عاما و مباشرا يتكفل بمناقشة المشاريع المصادقة عليها و مجلس شيوخ معين من طرف الرئيس يسهر على مدى دستوريتها في 1875 صدرت القوانين الدستورية، و بموجبها تم النص على برلمان من مجلسين مجلس شيوخ منتخب انتخاب غير مباشر و مقيد مجلس للنواب منتخب انتخاب عام سري و مباشر، أما دستور الجمهورية الرابعة 13 أكتوبر1946 فجاء بجمعية وطنية منتخبة لمدة خمس سنوات انتخاب عام سري و مباشر مجلس الجمهورية و منتخب لمدة 9 سنوات بعدها جاء دستور الجمهورية الخامسة 4 أكتوبر 1958 المعمول به حاليا و المؤسس لبرلمان ذو مجلسين مجلس الشيوخ منتخب لمدة 9 سنوات انتخابا مقيدا و الغير المباشر 322 عضوا مع إعطاء الأولوية للجمعية الوطنية[1].

ثانيا: اقتباس الدول النامية للنماذج الثنائية البرلمانية الغربية

في النصف الأول من القرن التاسع عشر، كان نظام الغرفتين مقتصرا على الدول الغربية، و ابتداء من سنة 1970 أصبح عدد الدول التي تنتهج نظام الغرفتين خمسة و أربعين دولة، و ارتفع العدد إلى حوالي سبعين دولة عبر مختلف بقاع العالم مطلع سنة 2000، كما كانت هناك حوالي 15 دولة[2] على أبواب إنشاء غرف ثانية و كلها من البلدان النامية، و في الوقت الحالي، فإن أغلب سكان المعمورة يعيشون في ظل نظام الغرفتين دون حسبان الصين الشعبية التي لها برلمان وحيد الغرفة، لكن إذا أخذنا بعين الاعتبار أن لها مجلس آخر اسمه الندوة الاستشارية الوطنية للشعب الصيني يؤدي دور الغرفة الثانية عمليا، فإنه يمكن القول أن حوالي ثمانين بالمائة من الدول يتبنون نظام الغرفتين[3].

---

[1] خريف عبد الوهاب" نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين "مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الجزء الثاني وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر يومي 30.29 أكتوبر .2000 ص 63.62

[2] مثل تشاد.

[3] نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقات مع البرلمان، فندق الأوراسي الجزائر،29 ، 30أكتوبر، 2002، ص 99.

و إذا رجعنا إلى الدول النامية تاريخيا، فإننا نجد أن معظمها إن لم نقل كلها كانت تحت الحماية أو الانتداب أو مستعمرة كليا، و هنا نلمس غياب الدولة بمفهومها الحقيقي دون كيان داخلي و مؤسسات و شخصية معنوية دولية، و مع ظهور الحركات التحررية و ترسخ الوعي الوطني و المقاومة، كان الاستقلال لأغلبها، لكن الاستعمار خلف فيها أثارا سلبية مازالت تعاني منها إلى اليوم، و لحداثة العهد بالاستقلال و غياب التفتح الديمقراطي، لم يكن أمام هذه الدول سوى وراثة الأنظمة الاستعمارية كنقطة انطلاق لبناء الدولة بالمعايير المعروفة نظام سياسي، كيان دولي و مؤسسات دستورية ديمقراطية تترجم آمال و طموحات الشعوب التي ضحت من أجل الاستقلال.

و قد كان أمام هذه الدول رهانات كثيرة تجلت في تعميق الديمقراطية في المجتمع و ترسيخ دولة القانون[1] بالإضافة إلى توسيع و تنويع التمثيل الشعبي لتفادي تهميش مختلف الفئات المكونة للأمة .

و قد اختلفت طرق اقتباس النماذج الغربية من دولة إلى أخرى، تجلى ذلك في اختلاف تسميات الغرف الثانية، طرق التعيين فيها، صلاحياتها و مكانتها و دورها.

و حاليا هناك حوالي 18 دولة عربية[2] و افريقية تتبنى نظام الغرفتين و ذلك لمواكبة التطورات و التوجهات الديمقراطية الحديثة.

فبالعودة مثلا إلى الدول المغاربية، نجد أن الدستور المغربي لسنة 1996 قد استحدث مجلس المستشارين كغرفة ثانية إلى جانب مجلس النواب رغبة في دعم اللامركزية و تفعيل التنمية المحلية بالإضافة إلى ذلك تحسين التمثيل و العمل التشريعي على حد السواء، كما نص دستور 1991 الموريتاني[3] على أن تمثيل الشعب يكون ضمن برلمان مكون من غرفتين هما

---

[1] الأمين شريط، مرجع السابق، ص24.

[2] هناك 11 دولة عربية اعتمدت هذا النظام في مطلع التسعينيات وبداية القرن الحالي وهي: الجزائر، مصر، الأردن، المغرب، موريتانيا، اليمن ،تونس، لبنان، عمان، قطر، البحرين انظر في ذلك :سعيد مقدم،التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و النظم المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 30، 29 أكتوبر 200 ص 94 وما يليها..

[3] سعيد مقدم، مرجع نفسه، ص 99.

الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ و قد توخى المؤسس الدستوري من وراء ذلك الحرص على ضمان استقرار المؤسسات على اعتبار أن الغرفة الثانية تشكل وسيلة للحد من النزاعات بين الغرفتين، كما أن الأداء التشريعي من قبل غرفتين يضمن عملا برلمانيا هادئا و دقيقا لا يمكن بلوغه في ظل الغرفة الواحدة.

أما الدستور التونسي لسنة 1959، فإنه لم يعرف نظام الثنائية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2002، أين تم استحداث مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب، رغبة من المؤسس الدستوري في دعم مكانة السلطة التشريعية، تحسين العمل التشريعي و توسيع التمثيل ليشمل جميع الفئات و الكفاءات المختلفة[1].

و هكذا فإن نظام الغرفتين و إن كان قد نشأ و تبلور في الدول الغربية التي عرفت الديمقراطية منذ أمد بعيد، فإن أغلب الدول النامية العربية و الإفريقية حديثة العهد بالاستقلال قد تأثرت بتلك التجارب و اتخذت أنظمتها أشكالا مختلفة حسب طبيعة الدولة و النظام السياسي السائد فيها.

و بغض النظر عن اختلاف التجارب في الدول الإفريقية و العربية على حد السواء، فإن نظام الغرفتين فرض نفسه، خصوصا إذا أخذنا بعين الاعتبار أن مختلف هذه الدول تعاني دائما صراعات سياسية تكاد لا تنتهي، و ما الانتشار الواسع لهذا النظام إلا دليل على ذلك.

الفرع الثاني: تقدير نظام الغرفتين

يتمتع نظام الغرفتين بمزايا متعددة، بحكم الخصائص التي تميزه عن نظام المجلس الواحد، و مع ذلك فإن له بعض السلبيات و إن كانت بسيطة لا تؤثر على إيجابياته، و سنحاول التطرق أولا لمزايا نظام الغرفتين، ثم سلبياته و عيوبه.

[1] سعيد مقدم، مرجع السابق، ص 103.

أولا: مزايا نظام الغرفتين:

يتمتع نظام الغرفتين بمزايا عديدة جعلته نموذجا يطبق في أغلب الدول الديمقراطية في العالم، و يمكن إجمال هذه المزايا في:

1- تمثيل الجماعات الإقليمية:

يشكل المجلس الأعلى الوسيلة المثلى لتمثيل الدول الأعضاء في الإتحاد الفدرالي على قدم المساواة، فإرادة الشعب تمثل في المجلس الأدنى بينما يتم تمثيل إرادة الولايات و الدويلات في المجلس الأعلى و هذا ما هو مطبق في الولايات المتحدة الأمريكية (مجلس النواب و مجلس الشيوخ)[1] و هذا من أجل الحفاظ على التوازن داخل الدولة كذلك بالنسبة لإنشاء مجلس الشيوخ بفرنسا كان الهدف منه ضمان تمثيل الجماعات المحلية [2] كما أن نظام الغرفتين يعزز نظام اللامركزية الإدارية لضمان الحوار بين الإدارة المركزية و الأقاليم مثل ما هو الحال في المجلس الأوربي.

2- تمثيل مختلف طبقات وفئات المجتمع:

إن نظام المجلسين يعمل على تقوية النظام اللامركزية كما أنه يمكن من تمثيل متميز لمختلف الطبقات مثلا الطبقة الأرستقراطية، تمثل الغرفة العليا وتمثل عامة الشعب في الغرفة السفلى، كما تساهم في تدعيم شرعية المؤسسات من خلال تمثيلية متنوعة و متكاملة تتشكل من ممثلي النقابات و رجال الأعمال و مختلف الطبقات العمالية و الفئات المهنية[3]، كما أن نظام المجلسين يسمح لكل الكفاءات و ذوي الخبرة للمشاركة في الانتخابات ذلك مما يمتلكونه من قدرات فكرية و علمية[4].

---

[1] عبد القادر بن هني الأسس العامة لتنظيم السلطات التشريعية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودستور الجزائر مجلة البرلمانية العلاقات مع البرلمان العدد التجريبي ديسمبر 2004 ص45.48.

[2] عقيلة خرباشي، مرجع السابق، ص55.

[3] نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية، مجلة الإتحاد البرلماني العربي، العدد 77 أكتوبر 2000، ص 20.

[4] بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية بين الثبات و التغيير، مجلة إدارة، عدد الأول 1998، ص 43.42.

3- ترقية العمل التشريعي:

إن وجود غرفتين يضمن حسن العمل التشريعي و ذلك من خلال إدخال كفاءات عالية التي بدورها ترفع مستوى أعضاء البرلمان الذين يساهمون في أداء عملهم بدقة من خلال مناقشتهم بعد القراءة المتأنية للنصوص، وعدم التسرع بإصدار القوانين و الحد من الأخطاء الموجودة فيها[1]. كما أن التجارب أثبتت أن دراسة النصوص القانونية و المداولة فيها ضمن هيئة واحدة و هذا يعبر أكثر عن متطلبات المجتمع[2].

4- تخفيف حدة النزاعات بين الحكومة والبرلمان :

يعمل نظام الغرفتين على حدة الصراع بين البرلمان و الحكومة، فانفصال السلطتين عن بعضهما البعض يجعل من المحتمل اختلافهما خاصة بين الحكومة و الغرفة الأولى لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من ناحية و قابلية حل الغرفة الأولى من ناحية أخرى، لذلك فإن الغرفة الثانية تلعب دور الحكم بين الغرفة الأولى و الحكومة و انضمامها إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل غالبا الطرف الآخر على التسليم بالأمر، أي أن اتفاق الغرفتين على موقف واحد يدفع الحكومة إلى التفكير ماليا في مراجعة موقفها و التفاهم مع المجلسين.

5- تحسين التمثيل البرلماني:

إن معظم الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين تحرص على تجاوز التمثيل العددي للسكان المعتمد في الغرفة الأولى و التحول إلى تمثيل المناطق أو التقسيمات الإقليمية للدولة و الكفاءات الوطنية التي تعكس الثراء الثقافي و الاجتماعي و الاقتصادي و السياسي من خلال غرفة ثانية تكرس في كلها أو في جزء منها التنوع الحاصل في الدولة مما يوفر تمثيل متنوع و متوازن يراعي مختلف مكونات المجتمع[3].

[1] عقيلة خرباشي ، مرجع السابق، ص 60.

[2] ذبيح حاتم، مرجع السابق، ص 19.

[3] عقيلة خرباشي، مرجع نفسه، ص 54.

ثانيا: عيوب نظام الغرفتين:

كما سبق و أن رأينا فإن الأخذ بنظام الغرفتين في أي دولة لا يكون للاعتبارات السياسية النظرية[1] فحسب، لكنه يعود إلى تاريخ كل دولة و تجاربها الدستورية و مدى النضج و الوعي السياسي لشعبها.

و عموما، فإن نظام الغرفتين و على الرغم من المزايا التي يتميز بها، و ما يحققه في ظل الديمقراطية، إلا أنه لم يسلم من النقد و المعارضة، حيث يرى الاتجاه المعارض له أن وجود غرفة ثانية يزيد من تعقيد الأمور أكثر و نلمس ذلك من ناحيتين:

أولهما أن الخلاف الاتفاق الدائم بين الغرفتين لا يغير شيئا، فوجود غرفة ثانية أو عدمها سواء[2] بل إن نظام المجلس الواحد يعد أفضل في هذه الحالة.

وثانيهما أن الخلاف بين الغرفتين [3] يؤدي إلى الانسداد بسبب بطء و تعقيد الإجراءات التشريعية و توقفها في كثير من الأحيان، مما يؤثر سلبا عل مصير النص القانوني الذي له غايات و أهداف متوخاة من وراء ذلك. [4]

و بتحليل هذا النقد نجد أنه غير مؤسس، ذلك أن الاتفاق الدائم لا يغني عن الغرفة الثانية بل العكس من ذلك، فالاتفاق الدائم يعبر عن الاستقرار، كما أن للغرفة الثانية وظائف أخرى بالإضافة إلى ذلك ، فحالة الخلاف و الانسداد الواردة الحدوث، قد تم التنبؤ بوقوعها لذا تمت معالجتها في النصوص القانونية، بتقديم الحلول التقنية اللازمة.

و يضيف المعارضون للثنائية، أن تكوين الغرف العليا وفق أسلوب التعيين و إن كان جزئيا، فهو غير ديمقراطي[5] على اعتبار أن الانتخاب المباشر وحده الكفيل بتجسيد

---

[1] بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2004، ص 24.

[2] مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة و التطور، مجلة النائب، العدد الأول،2003، ص 63.

[3] سنتطرق إلى هذه النقطة بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا البحث.

[4] محمد أبوزيد علي، الإزدواج البرلماني و أثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، 1994، ص14.

[5] A Mahio, note sur la constitution Algérienne, revue IDARA, 1996, p 486.

الديمقراطية ، و في بعض الأحيان، و بسبب اعتماد اكتساب العضوية بالوراثة و بالتعيين لمدى الحياة كما في بعض الأنظمة، فإن ذلك يخلق نوعا من الطبقية التي تؤثر على مبدأ المساواة.

و لتبرير موقفهم المعارض لنظام الثنائية، فقد استند المعارضون لنظام الغرفتين على مزايا نظام المجلس الواحد، و الذي يتطابق مع مبدأ السيادة التي لا ينبغي أن تتجزأ، و يضيف هؤلاء أن وجود تمايز فيما يخص السن المطلوب في المرشحين للمجلسين، و طول مدة العهدة، يعد نوعا من الابتعاد عن إرادة الشعب.

و من الانتقادات المثارة بشدة، خاصة في الدول النامية، هي مسألة الأعباء المالية الإضافية التي تكلفها الغرفة الثانية، فهي أعباء لايستهان بها [1] إذا ما أخذت الأزمات الاقتصادية التي تعاني منها تلك الدول غالبا.

و في ما يخص هذا الانتقاد، فإنه بسيط لا يحتاج إلى تحليل معمق، فأعضاء غرفة اللوردات مثلا يمارسون مهامهم مجانا، مثلهم مثل أعضاء الغرفة الثانية السويسرية الذين لا يتلقون سوى تعويضا للمصاريف.

ثم أن أعضاء البرلمان في دولة أحادية الغرفة أو بيكاميرالية هو تقريبا نفسه أن لم يكن النصف في غالب الأحيان، وأخيرا لا يمكن أن ننسى أن الدول ذات الأحادية تحتوي في غالبها غرفا ثانية مثل لكسومبورغ[2] و مجلس الدولة فيها و الذي يحوي خبراء و جامعيين يساهمون في فحص مشاريع القوانين، و مثل هذه المؤسسات تستحق تكلفة أيضا لا تقل أهمية عن تكلفة غرفة برلمانية ثانية[3].

هذه أهم الانتقادات التي وجهت لنظام الغرفتين، و نخلص في النهاية إلى أنه لا يمكننا الاستمرار في تبرير و نقد نظام المجلسين أو المجلس الواحد، فيمكننا أن نفهم أن الدول ذات التعداد السكني الصغير أو الدول التي هي في طريق البناء الديمقراطي ، فإن الغرفة الثانية لا تعد ضرورية، لكنها على العكس من ذلك في الدول الفدرالية التي تستدعي طبيعتها ذلك.

[1]. M Patrice Gerald, Rapport sur les secondes chambres en Europe « Complexité parlementaire ou nécessité démocratique », Vince commission, étude n°335/2005, Strasbourg، le 16 Novembre 2006, p3
[2]M Patrice Gérald, op cit, p3.
[3].Ibid, p4.

و نأمل من هذا التحليل و النقد أن من الضروري أن تكون قواعد التعيين واضحة و أكثر شفافية، و تضمن التمايز في التمثيل بين الغرفتين لضمان المشروعية الديمقراطية للغرفة لثانية، كما يجب أن يكون أعضاء الغرف الثانية مقتنعين لوجودهم وخصوصية وضعهم و قابليتهم لممارسة مهامهم، و الدفاع عن مؤسستهم و تطويرها و عصرنتها، و إذا توفرت هذه الظروف، فإن الغرف الثانية ستكون بلا شك وسيلة لا يمكن الاستغناء عنها لتعزيز الديمقراطية.

و نذكر أن العبرة تكمن في وجود برلمان فعال وقوي مهما كانت طبيعته، يعكس المكانة التي يتمتع بها في الدولة، بقيامه بوظائفه على أكمل وجه، و أن يكون في مستوى تطلعات الشعب الذي وضع فيه كل ثقته.

المطلب الثاني : التجربة البرلمانية الجزائرية من الأحادية إلى الثنائية

إن التجربة البرلمانية التي عرفتها الجزائر، كانت لها خصوصياتها السياسية و مميزاتها الدستورية، فبعد الاستقلال عاشت البلاد في ظل نظام الحزب الواحد، و بعد دستور 1989 في ظل التعددية السياسية، و هذه التجربة مرت بفترات انتقالية مختلفة، لذلك سوف نحاول التطرق إليها منذ نشأتها إلى غاية البرلمان الحالي (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) و ذلك من خلال فرعين: نتناول في الفرع الأول المؤسسات التشريعية في ظل المجلس الواحد أما الفرع الثاني نتناول فيه المؤسسات التشريعية في ظل نظام المجلسين .

الفرع الأول : المؤسسات التشريعية في ظل نظام المجلس الواحد

عرفت مؤسسة البرلمان خلال مرحلة الأحادية الحزبية تطورات مختلفة تحت تأثير التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها البلاد ، حيث اخذ تسميات مختلفة أولها المجلس التأسيسي ثم المجلس الوطني مرورا بمجلس الثورة وصولا للمجلس الشعبي الوطني .

أولا : المؤسسات التشريعية في ظل الحزب الواحد

و قد عرفت هذه الفترة عدة هيئات تشريعية يمكن إجمالها فيما يلي:

1- المجلس الوطني التأسيسي:

تعتبر هذه المرحلة مرحلة استثنائية و انتقالية متميزة، من خلالها انتقلت الجزائر من مستعمرة فرنسية إلى دولة مستقلة تسمى " الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية "، و لم يكن ذلك نتيجة نهاية نزاع أو قرار سياسي، بل كان نتيجة تتويج لانتصار حرب تحريرية فرضتها الإرادة الشعبية بفضل الشعب الجزائري.

يعتبر المجلس الوطني التأسيسي المؤسسة السياسية الأولى للجزائر المستقلة، و أول هيئة منتخبة بعد الاستقلال. ينبغي التذكير أولا بمعاهدة ايفيان يوم 18 مارس 1962، المبرمة بين جبهة التحرير الوطني و حكومة الجمهورية الفرنسية، و نصت هذه المعاهدة على أن جبهة التحرير الوطني تعتبر حزبا شرعيا، و أنه تنشأ دولة جزائرية مستقلة ذات السيادة بعد استفتاء شعبي لتقرير المصير يليها تنظيم انتخابات حول إنشاء مجلس وطني تأسيسي ستسلم له مقاليد السلطة يمارسها على الصعيد الداخلي و الدولي في كل الميادين لا سيما الدفاع الوطني و الشؤون الخارجية، و تتمتع الدولة الجزائرية بمؤسساتها الذاتية مع اختيارها الحر للنظام السياسي و الاجتماعي التي تراه ملائما مع مصالحها[1].

حيث في أول جويلية 1962 جرت الانتخابات الخاصة بتقرير المصير في الجزائر[2] ، و بعد انتصار مجموعة تلمسان بقيادة الأركان و السيد بن بلة على الحكومة المؤقتة، و اختفاء هذه الأخيرة من المسرح السياسي، انتقى المكتب السياسي الأفراد الذين تم ترشيحهم من طرف حزب جبهة التحرير الوطني للانتخابات المجلس الوطني التأسيسي[3]، و ذلك لشغل 196 مقعدا حسب الكثافة السكانية لكل دائرة انتخابية، و البالغ عددها 15 دائرة انتخابية وفقا لإحصاء 1960 .

[1] عبد القادر بن هني، مرجع السابق، ص 25 .

[2] في 01 جويلية 1962 وقع الاستفتاء الشعبي على تقرير المصير وكانت صيغة الاستفتاء هي نعم أم لا للاستقلال و أعلنت عن النتائج في يوم 02 جويلية 1962 فكانت 5.975.581 صوتوا بنعم من مجموع 5.992.115 ناخب.

[3] طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري : 1997 – 2007، (مذكرة ماجستير)، جامعة باتنة، كلية الحقوق (2008 / 2009) .

و قد حدد الأمر 62/ 10 المؤرخ في 16 جويلية 1962 طريقة انتخابه بتطبيق نمط الاقتراع بالقائمة و بالأغلبية لدور واحد، و كانت المشاركة مرتفعة حيث كانت نسبة الامتناع عن التصويت لم تتعدى 18.50 %[1] .

و حقيقة الأمر، أن هذه الانتخابات عبرت عن صراع داخل النخب السياسية آنذاك، حول تعيين نواب المستقبل (قائمة النواب) تجلى ذلك أولا في التأجيلات المتكررة لموعد أول انتخابات تشريعية، فمن 12 أوت 1962 أول موعد رسمي لها، إلى 27 أوت، ثم 02 سبتمبر ثم 16 سبتمبر، إلى أن استقر الأمر في 20 سبتمبر، في أثناء ذلك زاد عدد النواب المدعوون لشغل جلسات المجلس المقبل، و تعدى 126 عضوا التي كانت مقررة إلى 196 عضوا.

و كذلك حول من يكون ضمن هذه القوائم و من لا يكون فيها، و يمكن أن ندلل على ذلك من خلال حرمان معظم الشخصيات الثورية المناهضة للمكتب السياسي من الترشح للانتخابات التشريعية[2].

ضم المجلس التأسيسي 196 عضوا من بينهم 16 نائبا من أصل أوربي و10 نساء منهن واحدة أوربية. كان متوسط السن لأعضائه 39 عاما، فهو إذا مجلس شاب نسبيا[3].

وبعد انتخاب المجلس الوطني التأسيسي سلمت له مهام الهيئة التنفيذية المؤقتة وأعلن عن قيام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

2- المجلس الوطني:

إن دستور1963 قرر في أحكامه الانتقالية تمديد الوكالة التشريعية لأعضاء المجلس التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1963 حتى تاريخ 20 سبتمبر 1964، و هو التاريخ الذي يتم قبل حلوله اجراء الانتخابات للمجلس الوطني طبقا للدستور[4]، و لمدة أربع سنوات.

---

[1] مولود منصور، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار الودائع للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 229.

[2] طارق عاشور، مرجع السابق، ص 17.

[3] صالح بلحاج، السلطة التشريعية و مكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر (تم الطبع بمؤسسة الطباعة الشعبية للجيش)، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012، ص 17 .

[4] انظر المادة 77 من دستور 1963، الذي وافق عليه الشعب في 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963، ص 888.

كان الداعي إلى تمديد ولاية المجلس التأسيسي من دون شك اعتقاد السلطة أن الظروف لم تكن مواتية لإجراء الانتخابات في سبتمبر 1963، أما تقليص العهدة الأولى للمجلس الوطني المقبل إلى أربع سنوات بدلا من العهدة الدستورية العادية و هي خمس سنوات، فقد كان المبرر الرسمي له تحقيق المطابقة الزمنية بين الفترة التشريعية و العهدة الرئاسية ليتم تجديد المؤسستين في وقت واحد في سبتمبر 1964، كان المنتظر إذ أن يكون التجديد التالي للاثنين في حدود سبتمبر 1968. و هكذا تم تجديد المجلس التأسيسي و ترك مكانه للمجلس الوطني في 20 سبتمبر 1964[1]. انتخب المجلس الوطني في 20 سبتمبر 1964 و تراجع عدد الأعضاء في المجلس الجديد من 196 إلى 138عضوا[2]، و سجلت هذه الانتخابات زيادة في عدد الممتنعين عن التصويت بالمقارنة مع الانتخابات الرئاسية التي جرت في 15 سبتمبر 1963.

إن تشكيلة المجلس الوطني يتم انتقاؤها من قبل الهيئة الناخبة على أساس الجمع بين التعيين و التزكية و على الناخب أن يلتزم بقائمة الحزب، كما جاءت على مستوى الدائرة الانتخابية دون إدخال أي تعديل عليها، و تركها كما هي، و هذا يعني أن الاختيار يتم على مرحلتين تكون فيهما الأولى هي الأهم لأن المترشح الذي يختاره الحزب قد حضي بتزكيته و بالتالي تكون المرحلة الثانية تشكيلية فقط.

على الرغم من أن المادة 27 من دستور 1963 تأخذ بأسلوب الانتخاب العام المباشر من حيث المبدأ إلا أن المؤسس الدستوري خول للحزب سلطة تعيين النواب و عرضهم على تزكية شعبية[3].

---

[1] صالح بلحاج، مرجع السابق، ص35 .

[2] صالح بلحاج، مرجع نفسه، ص 35.

[3] المادة 27 " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في في مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، ينتخبون باقتراع عام مباشر و سري لمدة خمسة سنين ".

باستقراء النصوص الخاصة بالسلطة التشريعية، التي جاءت في المقام الثاني بعد الحزب و قبل السلطة التنفيذية بعنوان " ممارسة السيادة – المجلس الوطني " [1]، يتبين لنا مدى توافر ضمانات الاستقلالية التي تنص عليها أغلب الدساتير[2]. و نرى بأن دستور 1963 قد وضح العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية و أعطى لكل واحدة منهما وسائل للتأثر في الأخرى مع ترجيح كفة السلطة التشريعية[3]. إن الصيغة التي غلبت على المجلس الوطني هو أن تشكيلته سجل فيها تداخل واضح بينه و بين الحزب، و لكنه لم يكن تداخلا شاملا. فمن 138 نائبا، يوجد 48 من أعضاء اللجنة المركزية المنتخبين في مؤتمر الجزائر(أفريل 1964) من بينهم 34 عضوا رسميا، و14 عضوا إضافي، لكن التداخل كان أقوى بين المجلس و المكتب السياسي، فأعضاؤه الستة عشر كانوا جميعهم في المجلس باستثناء العقيدين " بومدين" و" الزبيري " [4].

3- مجلس الثورة:

على إثر حركة 19 جوان 1965 التي قادها العقيد " هواري بومدين " للإطاحة بنظام " أحمد بن بلة " تم اختفاء السلطة التشريعية عن الوجود و ذلك مع إلغاء دستور 1963[5] و ألغيت كل المؤسسات التي كانت قائمة بموجبه[6].

و كيف القائمون بحركة 19 جوان على أنها حركة تصحيحية أعادت الثورة إلى مجراها العادي، و وضعت حدا للحكم الشخصي، مستعملين عبارة "التصحيح الثوري" إلا أن هذه

[1] المواد من 27 إلى 38 من دستور 1963.

[2] ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، طبعة 2011، ص 66 – 67 .

[3] ابراهيم بولحية، "علاقة الحكومة بالبرلمان " وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، يومي 23 – 24 أكتوبر 2000 ، الجزائر، نشرية صادرة عنالوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ص 60 .

[4] طارق عاشور، مرجع السابق، ص 19 .

[5] عندما أصدر أمر 10 جويلية 1965 نص في مقدمته أن ريثما يتم إقرار دستور جديد فإن مجلس الثورة هو صاحب السيادة، وبذلك أصبح إلغاء دستور 1963 أمرا واقعا .

[6] لقد تبنى هذا النظام مبدأ القيادة الجماعية، وهو مبدأ متناقض مع أسلوب المؤسسات القائمة في ذلك الوقت وبالتالي تحقق إلغاء كل المؤسسات التي كانت قائمة، و تم استبدالها بصيغة تأسيسية جديدة تمثلت في أمر 10 جويلية .

الحركة تتماشى مع تعريف الانقلاب[1]، فإذا بحثنا في مدى شرعية الحركة نجدها غير قانونية لأن القائمين عليها لم يلجئوا إلى الطريقة الدستورية الشرعية لإبعاد رئيس الجمهورية، و إنما استعملوا العنف بواسطة الجيش للوصول إلى السلطة و استبدال النظام القانون الأساسي (الدستور) و المؤسسات بنظام قانوني أساسي آخر (أمر 10 جويلية1965)[2] و مؤسسات أخرى (مجلس الثورة والحكومة) مع الاحتفاظ بالخيار الاشتراكي[3].

أمر 10 جويلية المذكور، تضمن ستة (6) مواد حددت كل ما يتعلق بتنظيم السلطات المركزية العام، و تمثل ذلك في إنشاء ثلاث مؤسسات هي مجلس الثورة الحكومة و مؤسسة رئيس مجلس الثورة – رئيس مجلس الوزراء – بموجب ذلك النص المقتضب الذي قام مقام الدستور مستحقا بذلك وصف " الدستور الصغير" الذي أطلق عليه من قبل البعض، كان مجلس الثورة " صاحب السيادة " أي هو السلطة العليا في الدولة .

فمن الناحية المؤسساتية إذا كان مجلس الثورة المؤسسة الأولى متفوقا على سائر المؤسسات و هو الذي يتولى إنشاءها، و مجلس الثورة في نظام 19 جوان، نظريا دائما، بوصفه صاحب السلطة العليا في الدولة حل محل المجلس الوطني و رئيس الجمهورية، و اللجنة المركزية للحزب و المكتب السياسي و الأمين العام، كانت الحكومة مسؤولة أمامه بموجب النص نفس، يعني أنه بوسعه أن يعدلها و يحاسب أعضاءها جماعيا.

في الواقع كان مجلس الثورة بعيدا عن هذا المركز، و لم يقم بذلك الدور، كان خاضعا لرئيسه و كانت الحكومة كهيئة، و من الناحية المؤسساتية، مكلفة بممارسة السلطات الضرورية لعمل أجهزة الدولة تحت سلطة مجلس الثورة، أي أنها تابعة له و لا سلطة لها إلا بتفويض منه

[1] **الإنقلاب:** هو حركة ذات طابع عنفي تقوم بها جبهة من السلطات ذات النفوذ مستعملة في ذلك وسائل القوة بهدف الاستيلاء غلى السلطة و استبدال النظام الأساسي القائم، رغم وحدته الإيديولوجية ، بنظام قانون آخر دون مشاركة الشعب، مولود ديدان ، المرجع السابق ، ص 337 .

[2] أمر رقم 65 / 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 58 الصادرة في 13 جويلية 1965، ص 832/ 831.

[3] مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2014، ص 337 .

أما في الواقع فقد كانت الحكومة متفوقة عليه بشكل واضح نتيجة كونها رئيسها هو رئيس المجلس ذاته[1].

و يتكون مجلس الثورة من 26 عضوا، 24 عسكريون و 02 مدنيين[2]. و لا نستطيع أن نعتبره مجلسا وطنيا للأسباب التالية:

- ✓ مجلس الثورة غير منتخب و ليس هيئة تأسيسية لأن العضو المبعد و المستقيل أو المتوفى لا يمكن تعويضه، أي في حالة شغور منصب عضولا يعوض فهو فاقد لنظام الاستخلاف .
- ✓ مجلس الثورة لا يملك نصا أو نظاما داخليا لسير أعماله.
- ✓ مجلس الثورة يفتقد للهياكل المعروفة في أي مؤسسة تشريعية (مكتب، لجان دائمة، لجان تنسيق ... الخ).
- ✓ أعضاء مجلس الثورة لم يتبين اختصاصهم التشريعي، و كل ما جاء في الأمر رقم 65 /182 جاء لتوظيف مصطلح الرقابة، و عملية إجراء تعديل عن طريق أوامر مجلسيه دون تحديد إجراءات، كما لم يحدد أنماط التصويت .
- ✓ مجلس الثورة هيئة تدخل تحت لواء رئيس هو رئيس الوزراء، و هو رئيس الدولة، و هو وزير الدفاع، و هو الأمين العام للحزب.

بمعنى أن مجلس الثورة يفتقد للانتخاب، و نظام الاستخلاف، و نظام داخلي لسير الأعمال و الهياكل الموجودة في كل مؤسسة تشريعية، و رئيسه هو وزير الدفاع و رئيس مجلس الوزراء.

---

[1] صالح بلحاج، مرجع السابق، ص 43 .

[2] التشكيلة الأسمية : الرئيس هواري بومدين والأعضاء : (عبيد سعيد، بلهوشات عبد الله، بن احمد محمد، بن شريف احمد، بن جدي شاذلي، بن جدو بوحجار، بن سالم عبد الرحمان، بوبنيدر صالح، بوجنان أحمد، بومعزة بشير، بوتقليقة عبد العزيز، شريف بلقاسم، دراربة أحمد، قائد احمد، يوسف الخطيب، محساس أحمد، مدغري أحمد، منجلي علي، محمدي سعيد، محمد ولد الحاج، مولاي عبد القادر، سوفس صالح، طيبي محمد، بجاوي محمد الصالح، زبيري الطاهر).

لذا لا ينطبق عليه وصف السلطة التشريعية[1].

4- المجلس الشعبي الوطني:

بعد تعطيل الحياة الدستورية لمدة إحدى عشرة (11) سنة تم الاستفتاء على الدستور الجديد في 17 نوفمبر1976[2] جرت بمقتضاه انتخابات رئاسية بأمر 10 ديسمبر 1976 لقد جاء في الدستور 1976 في الباب الثاني تحت عنوان "السلطة و تنظيمها " ستة وظائف هي : الوظيفة السياسية، الوظيفة التنفيذية، الوظيفة التشريعية، الوظيفة القضائية، وظيفة المراقبة و الوظيفة التأسيسية .

وردت الوظيفة التشريعية في المرتبة الثالثة بعد الوظيفة السياسية و الوظيفة التنفيذية على عكس المنطق التسلسلي المعهود في تنظيم السلطات في الدساتير المقارنة و لهذا الترتيب أكثر من معنى لأنه يبين المركز القانوني لهذه الوظيفة فهو من جهة له سلطة التشريع إذ يعد القوانين و يصوت عليها إلا أن المادة 127 تبين مهمته الأساسية ضمن اختصاصاته و المتمثلة في العمل للدفاع عن الثورة الاشتراكية و تعزيزها[3].

ولقد جسد هذا الدستور أحادية الغرفة التشريعية متمثلة في المجلس الشعبي الوطني[4]، وقد انتخب هذا المجلس لعهدة مدتها خمس 5 سنوات و لثلاث مرات بدءا بالفترة التشريعية الأولى (1977/ 1982) و ضم هذا المجلس 261 نائبا[5] ، من بينهم عشر 10 نساء، ثم الفترة التشريعية الثانية (1982 / 1987) و ضم 280 نائبا [6] منهم أربع نساء، و الفترة التشريعية الثالثة (1987/ 1991) الذي تم حله خلالها في 04 جانفي 1992 و ضم

---

[1] وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري .(أطروحة دكتوراه)جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق.(.2012.2011).ص 41.

[2] صدر بموجب الأمر 97/76المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. الجريدة الرسمية عدد94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976 ص 1122

[3] محفوظ لعشب.التجربة الدستورية في الجزائر. المطبعة الحديثة للفنون المطبعية .الجزائر، 2001،ص 74.

[4] المادة 126 من دستور 1976 .

[5] يمثلون مجموع الدوائر الانتخابية البالغ عددها 160، موزعة على 31 ولاية.

[6] بازدياد عدد السكان آنذاك يقع عدد المقاعد إلى 280، ويمثل مجموع النواب 169 دائرة انتخابية موزعة على 31 ولاية.

295 نائبا[1]، منهم سبعة (07) نساء[2].

ينتخب أعضاء هذا المجلس الوحيد عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد، بعد ترشيحهم من قبل قيادة الحزب (المادة 128). و يمكن للنائب أن يجمع بين العضوية في المؤسسة التشريعية و قيادة الحزب، و هذا ما يشكل قيدا على حرية و استقلالية العمل التشريعي.

إذن كانت عملية اختيار المرشحين و وضع القوانين من اختصاص الحزب، و من أجل ذلك أنشأت تعليمة 30 ديسمبر 1976 المتعلقة بالانتخابات التشريعية في كل ولاية لجنة ولائية تظم المحافظ الوطني للحزب و الوالي، وقائد القطاع العسكري، و رئيس المجلس الشعبي الولائي، و الأمناء العامين للمنظمات الجماهيرية على مستوى الولاية.

ثانيا: المؤسسات التشريعية في ظل التعددية السياسية

تبنى دستور 1989[3]، مبادئ المذهب الدستوري، و الشرعية الدستورية، و في مقدمتها إقرار الحريات العامة الفردية و الجماعية، و التعددية السياسية و الانتخابات كوسيلة لمنح السلطة و مصدرا لشرعية ممارستها، و مبدأ التداول على السلطة كنتيجة حتمية لمبدأ الانتخابات التعددية الحرة، و الفصل بين السلطات، و الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية [4].

على مستوى الأحكام الدستورية، اختلف وضع السلطة التشريعية في دستور1989 اختلافا تاما عن وضعها في دستوري 1663 و 1976، فهناك تعددية أساسية فيما يتعلق بالمرشحين

---

[1] موزعة على 188 دائرة انتخابية تمثل 48 ولاية.

[2] مولود ديدان، مرجع السابق، ص 389.

[3] . صدر دستور 1989 بموجب المرسوم الرئاسي 89 / 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 ، الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 1 مارس 1989 ، ص 230 .

[4] . لقد تم اعداد دستور 1989 في ظروف سياسية خاصة اتسمت بضغط الشارع والأزمة الاقتصادية التي تعاني منها البلاد والازمة السياسية التي يعاني منه النظام . فقد وضع الدستور في إطار مشروع ديمقراطي لم يتم التخطيط له من طرف السلطة أو المعارضة بل فرضته الظروف . كما استلهم المؤسس الدستوري المشروع من الدستور الفرنسي الذي وضع لتسيير مجتمع مارس الديمقراطية منذ نجاح الثورة الفرنسية سنة 1789 ، وكان عصارة لتطور نظام ديمقراطي جاء بعد ثورة خطط لها فلاسفة كبار مثل مونتسكيو وجون جاك روسو.

للنيابة من ممثلي الأحزاب السياسية والأحرار، و سلطات أوسع في مجالي التشريع و الرقابة البرلمانية. في المجال الأول أسندت إلى المجلس الشعبي الوطني سلطة التشريع كاملة إلى درجة أن المؤسس الدستوري حضر على رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر، و ألغيت القيود المفروضة في زمن دستور 1976 الذي اشترط من المجلس الشعبي الوطني أن يقتصر في عمله التشريعي على وضع المبادئ و القواعد العامة لتنظيم غالبية المواضيع المندرجة ضمن مجال التشريع.

و في مجال الرقابة البرلمانية وضع دستور 1989 في متناول المجلس أدوات دستورية تسمح له بأن يقرر عند اللزوم مسؤولية الحكومة، و إرغامها على الاستقالة عند عدم الموافقة على برنامج الحكومة، و كذلك إجراء ملتمس الرقابة الذي يمكن أن يحرك من قبل النواب، و إجراء التصويت بالثقة الذي يكون بطلب من الحكومة.

سلطة تشريعية قادرة إذا على التأثير على رئيس الجمهورية، الذي ليس سؤول سياسيا أمام أحد من خلال التأثير في عمل الحكومة و بقائها، و خاصة إذا كان رئيس الحكومة المعين من قبل رئيس الجمهورية لا ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية[1].

لقد تطورت التجربة البرلمانية، فقد شهدت هذه الأخيرة خلال الفترة من 1992 إلى بداية 2007 وجود هيئتين شبه تشريعيتين (المجلس الاستشاري الوطني و المجلس الوطني الانتقالي) و برلمان بأربع عهدات ثنائي التركيب (نظام المجلسين) لأول مرة في الجزائر (الفترة التشريعية الرابعة للمجلس الشعبي الوطني من 1997 إلى 2002، و الفترة التشريعية الخامسة له من 2002 إلى 2007 ثم الفترة التشريعية السادسة من 2007 إلى 2012 و الفترة السابعة التي مازالت مستمرة من 2012، وتنتهي في 2017، بينما مجلس الأمة عرف ثلاث فترات: الأولى من 1998 إلى 2004، و الثانية من 2004 إلى 2010 أما الثالثة بدأت في 2010 و لا زالت مستمرة، تنتهي في 2016) استنادا إلى التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 الذي أدخل سلسلة من التعديلات على دستور 1989، لتجاوز نقائصه التي أثبتت

[1] . صالح بلحاج، مرجع السابق، ص 88 .

الأزمة السياسية التي مرت بها البلاد منذ إلغاء المسار الانتخابي سنة 1992 و الفراغ المؤسساتي الذي عرفته البلاد .

أما أحداث أكتوبر تعتبر من أصعب الفترات في تاريخ الدولة الجزائرية و أكثرها اضطرابا إذ عرفت العديد من الأحداث التي أفضت إلى غليان المسرح السياسي الجزائري، فقد واجه النظام السياسي في الجزائر أزمة حادة مست كل المجالات، و كان عليه أن يعدل من ذاته ومؤسساته .

بدأت التحولات الكبرى تحدث منذ 1988 من خلال استفتاء الشعب في 03 نوفمبر 1988[1] على تعديلات دستورية أهمها جعل منصب رئيس الحكومة مستقلا عن رئيس الجمهورية، يكون مسؤولا أمام المجلس الشعبي الوطني و إبعاد الحزب تدريجيا عن مراكز القيادة بإلغاء الفقرتين 2 و9 من المادة 111 من دستور 1976 اللتين كانتا على التوالي تعبران عن تجسيد رئيس الجمهورية لوحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة من جهة و ترأسه الاجتماعات المشتركة لأجهزتها، ثم تم وضع دستور 1989، الذي جاء بنظام جديد مختلف من حيث المنطلق النظري و الفلسفي عن النظام السابق مادام يأخذ بالديمقراطية القائمة على التعددية السياسية و الليبرالية كمنهج اقتصادي واعترف بحقوق لم تنص عليها الدساتير السابقة (خاصة حق الإضراب، حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي)[2].

لقد وضع دستور 1989 في سياق البحث عن الخروج من أزمة فجرها إفلاس النظام السابق و تنامي المعرضة ضده، و اشتداد المطالبة بالتغيير، كان على النظام أن يعلن طلاقه مع النظام المنبوذ، و كان النظام البديل الذي تم اختياره لاعتبارات محلية و دولية هو النظام

[1] المرسوم رقم 88 / 223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988 المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة في 5 نوفمبر 1988. لم يكن هذا التعديل الدستوري حسب دستور 1976 الساري آنذاك بحاجة إلى استفتاء وإنما إلى ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني بعد موافقة اللجنة المركزية للحزب، غير أن الرئيس" بن جديد" تجاوز الدستور ليمرر مشروعه عن طريق استفتاء تفاديا لمعرضة " الجناح المحافظ " من الحزب في ما لو عرض المشروع على اللجنة المركزية والمجلس.

[2] أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي – حالة الجزائر– ، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، الجزائر، (سنة 2007)، ص 203 .

الرأسمالي الغربي[1]، و أقر التعددية السياسية و منح الحق في إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، و بعد أن تمكنت هذه الأخيرة من حصولها على الاعتماد بدأت تطالب بانتخابات تشريعية نظرا لأنه لا يمكن تجسيد الإصلاحات على أرض الواقع، في ظل غياب برلمان تعددي و وجود حزب واحد و حكومة منبثقة منه . و بقيت الهيئة التشريعية ضمن مؤسسات الدولة التي لم يمسها التغيير[2].

لقد تميزت الفترة الممتدة بين 1989 و 1991 بتداخل في الأطوار، فدستور 1989 صدر في وقت لازالت فيه عهدة المجلس الشعبي الوطني ذات الطابع الأحادي، و نفس الشيء بالنسبة للمجالس المحلية، فدستور 1989 أقر التعددية السياسية، فالوضع أكثر ديمقراطية نجم عن ذلك وضع مزدوج بين " القديم " و"الجديد"، كان من الطبيعي ألا يخلو من مشاكل، و أن يحمل في ثناياه بذور الانفجار: حياة سياسية تعددية بأحزاب معرضة جديدة أمام برلمان أحادي متمسك بسلطاته لمدة تعتبر طويلة في نظر خصومه الجدد، كان واضحا انه سيظل منشغلا عن التصويت عن النصوص القانونية بتمرير ما أمكنه من الأدوات و الحيل القانونية من أجل الفوز بالانتخابات القادمة و البقاء في السلطة[3].

لكن مع ظهور تيار إسلامي قوي استحوذ على أغلب المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، عقب الانتخابات التشريعية التي جرت في 26 ديسمبر 1991، و التي شهدت على إثرها البلاد اضطرابات سياسية ازدادت تفاقما بعد اقتران استقالة رئيس الجمهورية " الشاذلي بن جديد " في 11 جانفي 1992 بحل المجلس الشعبي الوطني في 31 ديسمبر 1991، و هي حالة لم يتناولها المؤسس الدستوري في دستور 1989، و لم يفترض حدوثها، لذلك لم يقدم الحلول المقترحة بشأنها، رغم أن من الصعب استيعاب حدوث استقالة رئيس الجمهورية بعد إقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني الذي نظم انتخابات تشريعية مسبقة بشأنه قبل نهاية العهدة التشريعية السابقة.

---

[1] صالح بلحاج ، مرجع السابق ، ص 88.

[2] وليد شريط، مرجع السابق، ص 110.

[3] حاتم ذبيح، مرجع السابق، ص 51.

و أصبحت الجزائر في مرحلة خطيرة بغياب المؤسسات الدستورية المنتخبة الممثلة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أصدر المجلس الدستوري تصريحا في 12 جانفي 1992، أعلن فيه شغور منصب رئيس الجمهورية، و وجه من خلاله دعوة لكل السلطات المخولة دستوريا بالسهر على استمرارية الدولة، و أعلن رئيسه في نفس المناسبة السيد " عبد المالك بن حبيلس " رفضه التام لتسلم مهام رئيس الجمهورية، بسبب تفسيره الضيق للمادة 84 من الدستور التي رأى أنها تخص حالة الوفاة و الاستقالة لا حالة الشغور، و وصف رد الفعل هذا بأنه لم يكن منتظرا من طرف المؤسسة الدستورية الشرعية الوحيدة، كما وصف أن كان آخر تصرف تحترم فيه الشرعية الدستورية آنذاك[1].

و دخلت الجزائر في وضعية غير دستورية و غير شرعية، مما أدى إلى ضرورة التفكير في وسائل بديلة لتعويض المؤسسات الدستورية الغائبة، باللجوء إلى حلول أقرب إلى الواقع، فسجلت الساحة السياسية بروز بعض الهيئات التي استحثت من أجل محاولة تدارك الانزلاقات السياسية الناجمة عن الأوضاع التي كانت جارية آنذاك.

و أصدر المجلس الأعلى للأمن بيان يوم 12 جانفي 1992 الخاص بإلغاء المسار الانتخابي و التكفل بقضايا الأمن والنظام العام، وكذا بقائه في دورة مفتوحة إلى غاية إيجاد حل للأزمة.

1- المجلس الاستشاري الوطني:

بموجب الإعلان الصادر بتاريخ 14 جانفي 1992[2]، قرر المجلس الأعلى للأمن تأسيس مجلس أعلى للدولة، ليقوم مقام رئيس الجمهورية[3] و تأسيس هيئة استشارية وطنية لمساعدة

[1] . نبيلة لدرع، مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، الجزائر (2015/2014)، ص43.

[2] اعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية عدد 3، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 1992، ص 80 .

[3] المجلس الأعلى للدولة عبارة عن هيئة تداولية تتكون من خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، وكانت أول تشكيلة لهذا المجلس تضم كل من : محمد بوضياف (رئيسا) – على هارون – علي كافي – خالد نزار – تيجاني هدام.

المجلس الأعلى للدولة، حيث جاء في المادة السادسة من الإعلان المذكور أعلاه " تساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية."

و بعد ذلك صدر بشأنه نصان، مرسوم رئاسي[1] تضمن صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني و طرق تنظيمه و عمله. و بعد أن نصب المجلس في 23 مارس 1992، قام أعضاؤه بإعداد النص الثاني و هو النظام الداخلي[2] الذي وافق عليه المجلس في شهر أفريل و صادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة قبل اغتياله بأسبوع[3].

2- المجلس الوطني الانتقالي:

إنعقدت كما هو معلوم في يومي 25 و 26 جانفي 1994 ندوة الوفاق الوطني التي صادقت على أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية [4] حددت تلك الوثيقة مدة المرحلة الانتقالية بثلاث سنوات كحد أقصى أسندت خلالها السلطات العامة إلى هيئات المرحلة الانتقالية و هي رئاسة الدولة[5]، رئيس الحكومة[6]، مجلس وطني انتقالي يعين لمدة الفترة الانتقالية.

لكن المجلس الاستشاري الوطني ظل قائما بصفة مؤقتة إلى غاية منتصف ماي 1994 حيث ألغي بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 17 ماي 1994 تاركا مكانه للمجلس الوطني

---

[1] المرسوم رقم : 92/ 39 المؤرخ في 04 فيفري 1992 ، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد10 الصادرة بتاريخ 09 فيفري 1992، ص 282 .

[2] وافق المجلس الاستشاري على نظامه الداخلي في يوم 25 أفريل 1992 ، وصادق عليه رئيس المجلس الاعلى للدولة بالمرسوم الرئاسي رقم 92 /258 المؤرخ في 20جوان 1992 ، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة بتاريخ 21 جوان 1992 ، ص 1312 .

[3] صالح بلحاج، مرجع السابق ، ص 104 .

[4] مرسوم رئاسي 94/ 40 المؤرخ في 29 جانفي 1994 يتعلق بنشر الأرضية المنظمة للوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 31 جانفي 1994.

[5] يوم 30جانفي صدر عن المجلس الأعلى للأمن إعلان تضمن تعيين السيد " اليمين زروال" رئيسا للدولة و وزيرا للدفاع .

[6] يعينه وينهي مهامه رئيس الدولة.

الانتقالي الذي نصب في اليوم التالي من إلغاء سلفه و كان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 18 ماي 1994[1].

الفرع الثاني: المؤسسات التشريعية في ظل نظام المجلسين

بموجب تعديل الدستور سنة 1996 تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالنظام البيكاميرالي، و ذلك لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية بعد مسيرة أربعة و ثلاثون سنة(34 سنة) من نظام الغرفة الواحدة جاء هذا التعديل الدستوري بإصلاح هام جدا يتمثل في استحداث مجلس الأمة، و ذلك تماشيا مع ما هو معمول به في معظم الأنظمة الدستورية العالمية، و يتكون البرلمان الجزائري الحالي من غرفتين، الغرفة الأولى تسمى المجلس الشعبي الوطني و الثانية تسمى مجلس الأمة.

أولا: المجلس الشعبي الوطني

يعتبر المجلس الشعبي الوطني، الغرفة الأولى في البرلمان الجزائري، المنظم في دستور 1996 و الموجود منذ عام 1976، و هو الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية، لا سيما و أنه ينتخب مباشرة من قبل الشعب، و يستند المجلس الشعبي الوطني في وجوده و في أداء دوره إلى مجموعة من النصوص تبين كيفية إنشائه، و تحدد تنظيمه الداخلي و توضح السلطات و الصلاحيات أو المهام التي وجد من أجلها، فالدستور يتضمن مواد تتعلق أساسا بالاختصاصات التي تقوم بها السلطة التشريعية بصفة عامة، و المجلس الشعبي الوطني خاصة.

أما النص الأخر و المتمثل في النظام الداخلي للمجلس[2]، فهو يبين التنظيم الداخلي لهياكل المجلس من مكتب و لجان، و مجموعات برلمانية إلى جانب توضيح و شرح بعض المواد التي جاءت في الدستور وكذا في القانون العضوي المنظم للعلاقات بين الغرفتين و الحكومة، حيث يتضمن النظام الداخلي بالشرح و التفصيل، لاسيما في طريقة سير عمل

[1] صالح بلحاج، المرجع نفسه ، ص 106 .

[2] النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 30 جويلية 2000 .

المجلس الشعبي الوطني أما القانون العضوي 02/99 المنظم للعلاقات بين الغرفتين و بينها و بين الحكومة[1]، فهو يوضح العلاقة الوظيفية بين الهيئات الثلاثة كما نجد نصا آخر و هو قانون الانتخابات الذي يحدد كيفيات الوصول إلى المجلس الشعبي الوطني في الجزء المتعلق بانتخاب البرلمان، و منه المجلس الشعبي الوطني، له طريقة ينشأ من خلالها و له تنظيم معين و أحكام تبين كيفية سير أعماله.

ثانيا: مجلس الأمة

يتكون مجلس الأمة من 144 عضوا، بخلاف المجلس الشعبي الوطني، لا يتم التمثيل في مجلس الأمة على أساس الكثافة السكانية، بل هناك تمثيل متساو للولايات، بمعدل عضوين لكل ولاية فيما يخص المنتخبين من أعضائه. ثلثان من العدد الإجمالي للأعضاء، أي 96 عضوا، ينتخبون عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي (المادة 101 من الدستور) و الثلث الباقي 48 عضوا، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية (المادة 101 فقرة 2 من الدستور).

مدة عهدة مجلس الأمة ستة 6 سنوات و يجدد بالنصف كل ثلاث 3 سنوات (المادة 102 من الدستور)، ينظم مجلس الأمة كذلك بموجب مجموعة من النصوص في مقدمتها الدستور و القانون العضوي 02/99، و كذلك النظام الداخلي لمجلس الأمة[2].

1- مبررات إنشاء مجلس الأمة:

لقد كان استحداث مجلس الأمة في الجزائر بموجب المذكرة الرئاسية الصادرة عن رئاسة الجمهورية في 11 ماي 1996 المتعلقة بالمراجعة الدستورية، وقد بينت هذه الوثيقة الغاية من إنشاء هذه المؤسسة، و تمثلت في مبررات عديدة تنوعت بين السياسة و القانونية و على هذا الأساس سنتطرق للمبررات السياسية ثم القانونية.

[1] القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999.

[2] النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادرة في 28 نوفمبر 1999 .

1.1- المبررات السياسية :

- ✓ ضمان الاستقرار و الاستمرارية فالغرفة الثانية من شأنها ضمان توازن مؤسسات الدولة في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، و كذا منع حدوث أي انسداد من شأنه تعطيل الحياة العامة[1].
- ✓ توسيع مجال التمثيل الوطني، و عدم حصره فقط فيما يترتب عن الانتخابات عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية، و سد نقائص التمثيل الانتخابي من أجل الاستجابة للانشغالات المتنوعة للشعب[2].
- ✓ تلعب الغرفة الثانية دور هيئة التفكير بفضل التشكيلة المكونة من الكفاءات و الشخصيات الوطنية، فهي بهذا تحسن صياغة النصوص، و تطوير نوعيتها، فتتم المداولة فيه من قبل هيئتين، أفضل مما تتم فيه المداولة من قبل هيئة واحدة، و بهذا يرتقي مستوى كفاءة المجالس النيابية، من خلال منع التسرع في وضع القواعد القانونية نتيجة الخطأ أو الانقياد وراء توجهات عارضة لأحد المجلسين، فإن المجلس الثاني ينقذ الموقف[3].
- ✓ استحداث غرفة ثانية بنمط الانتخاب غير المباشر، ينفي خضوع أعضائها لضغط الانتخاب المباشر، و الوعود الانتخابية الظرفية و المصلحية، التي يقع فيها أعضاء المجلس المنتخب بواسطة الانتخاب المباشر. فعلى الرغم من أن الدستور ينص على أن العهدة البرلمانية تتسم بالطابع الوطني، إلا أن الواقع أثبت أن الاقتراع العام المباشر عادة ما يجعل المنتخب تابعا لناخبيه و لولائه السياسي. فالاقتراع العام المباشر و إن كان مصدرا و مبدأ للشرعية، فهو ليس كاف للتعبير عن كل الحقائق الاجتماعية و السياسية[4].

---

[1] حاتم ذبيح، مرجع السابق، ص 57 .

[2] عقيلة خرباشي، مرجع السابق، ص 86.

[3] وليد شريط، مرجع السابق، ص 165.

[4] المرجع نفسه، ص 166.

2.1- المبررات القانونية:

- ✓ تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، لأن نظام الثنائية البرلمانية من بين ما يهدف إليه منع استبداد الغرفة الأولى، و تحقيق التوازن بين السلطات فيمكن لمجلس الأمة أن يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، إذ التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية أي مصير القانون، و رقابة الحكومة مثلما كاد أن يحدث عقب الانتخابات التشريعية لسنة 1999، و هذا ما يدخل من ضمن المبررات الأساسية لإحداث الغرفة الثانية[1].
- ✓ من بين المبررات التي يمكن أن نلاحظها هي تفادي المرحلة الصعبة و الخطيرة التي عاشتها الجزائر بدءا من استقالة الرئيس و المتزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني مما أحدث فراغا أو انهيارا مؤسساتي، لكن باستحداث مجلس الأمة كهيئة ضمن حلقة النظام المؤسساتي الجزائري و بالتالي تجنب مخاطر الحل البرلماني الذي يصيب فقط الغرفة الأولى للمجلس الشعبي الوطني سواء اختياري طبقا لنص المادة 129 من دستور 1996 أو وجوبا في حالة إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد على برنامج الحكومة طبقا لنص المادة 182 من دستور 1996، و من هنا فإن مجلس الأمة من شأنه أن يضمن استقرار الدولة و مؤسساتها، فهو مؤسسة دائمة و مستمرة والتجديد لا يمس إلا نصف 1/2 الأعضاء كل ثلاث سنوات طبقا للمادة 120 من الدستور[2].
- ✓ تحسين العمل التشريعي، إذ يعتبر مجلس الأمة وسيلة دستورية تضمن الرشاد و الكفاءة العالية، مع التعقل و الحكمة و التروي و الصبر، و كلها عوامل من شأنها تحقيق متطلبات الملائمة للنصوص التشريعية، فالنص التشريعي الذي يتم فحصه من قبل هيئتين يكون أكثر جودة من النص الذي تفحصه هيئة واحدة، إن إنتاج منظومة قانونية تشريعية موحدة مكيفة، منسجمة، هادئة، متزنة، و خالية من الأخطاء الشكلية و الموضوعية، و معرفة دور

[1] عقيلة خرباشي، مرجع السابق، ص 101.

[2] وليد شريط، مرجع السابق، ص 166.

مجلس الأمة في المساهمة المباشرة في ذلك، بات من الأمور الملحة لجعلها مؤسسة فعالة و ناجحة، تضمن تحقيق التوازن بين المصالح العليا للأمة و الدولة و المصالح العضوية و التنظيمية و رغبات و متطلبات المواطن، مما يؤدي لإنتاج عمل تشريعي هادئ و متزن و غالبا ما يوصف بغرفة العقلاء [1].

2- استحداث مجلس الأمة بين مؤيدين معارضين:

إن تأسيس غرفة ثانية يعتبر ضمان لاستقرار مؤسسات الدولة ويعد ضرورة تهدف لتقوية العمل التشريعي خاصة بعد الظروف التي عاشتها الجزائر، و الفراغ الدستوري التي مرت به هذه الأخيرة و استحداث مجلس الأمة كان محل نقاش كبير بين مؤيدين لنظام الثنائية و بين معارضين حول وجوده .

1.2- الرأي المؤيد لوجود مجلس الأمة:

اتجه مؤيدي هذا الرأي لضرورة إنشاء مجلس ثاني، و ذلك باعتبار أن نظام الازدواجية التشريعية هو النظام الأمثل بحيث أنه يمثل الشعب كما أن أهميته تظهر في كونه الوسيلة المثلى لترسيخ العديد من الأهداف و القيم الوطنية الدستورية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية، نجد منها تحديث النظام السياسي و توسيع و تمثيل جميع فئات و شرائح المجتمع في ظل التعددية السياسية و تفعيل العمل البرلماني و ذلك من خلال ممارسة مهام التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة و النظر إلى تطلعات الشعب حل مشاكلهم[2].

كما يلعب مجلس الأمة دور هيئة تفكير على مستوى إعداد القانون و ذلك من خلال تحسين صياغة نصوص القانون و تطوير نوعيتها بالنظر إلى تركيبته البشرية التي تضم رجال ذوي خبرة و كفاءات[3].

---

[1] حاتم ذبيح، مرجع السابق، ص 58.

[2] حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، (مذكرة ماجستير)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق،(تاريخ المناقشة 19 جوان 2011)، ص32-33.

[3] مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة و التطور، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، 2000، ص37.

كما يعد مجلس الأمة الوسيلة الفعالة لمعالجة حالة الشغور و خاصة الفراغ المؤسساتي لرئاسة الجمهورية كما أنه لعب دورا في المجال التشريعي و الرقابي و السياسي في ترقية العمل الديمقراطي[1].

باعتبار أن مجلس الأمة يمثل الشعب فإنه يجسد هذا التمثيل في إطار إقليمي، و بما أنه لا يمثل الإقليم كما هو الحال في الدولة الفدرالية فهو يمثله بواسطة الجماعات المحلية المنتخبة من طرف الشعب المنتمي إليها و هذا ما يعزز من النظام اللامركزية[2].

2.2- الرأي المعارض لوجود مجلس الأمة:

فهم يعتبرون أن وجود مجلس الأمة غير مجدي و يصفونه بأنه نظام غير متعادل بحيث أنه يربط الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني، و أن مجلس الأمة يلعب دورا مزدوجا في العملية التشريعية، حيث أنه من جهة تابع للمجلس الشعبي الوطني و من جهة أخرى يراقب عمل المجلس الشعبي الوطني و ذلك من خلال النصوص القانونية التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني التي يراها غير ملائمة شكلا و موضوعا[3].

كما أن وجود مجلس الأمة لم يغير كثيرا من الوتيرة التي أدرجت عليها السلطة التشريعية قبل صدور دستور 1996 بل على العكس، فالبرلمان يشهد تدخلا متزايدا من طرف السلطة التنفيذية خاصة بتعينها الثلث لأعضاء مجلس الأمة مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، و هذا يعتبر إحباط لفكرة ديمقراطية المجلس و أن البرلمان هو الممثل الحقيقي للإرادة الشعبية[4].

---

[1] بودیار أحمد، مجلس الأمة رمز للثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11 جانفي 2006، ص 60.59.

[2] ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر والتوزيع لجامعة قالمة، 2006، ص 186.

[3] كايس شريف، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و النظم المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 30، 29 أكتوبر، ج1 2000، ص 127.

[4] الأمين شريط، مرجع السابق، ص26.

كما أن النص القانوني المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بثلاثة أرباع أعضائه علما أن هذا المجلس مشكل من أعضاء منتخبين و آخرين معينين، فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة له سيصعب على المجلس ممارسة الوظيفة التشريعية فالثلث الرئاسي يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو رفضه[1].

المبحث الثاني: العلاقة بين غرفتي البرلمان الجزائري

أقر المؤسس الدستوري الثنائية البرلمانية بموجب دستور 1996، باستحداثه مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، فالغرفتين يتشاركان في العمل التشريعي الذي ينطلق أساسا من المجلس الشعبي الوطني بصفته الهيئة المنتخبة مباشرة من طرف الشعب، و بعد المصادقة على النص يتم تمريره إلى مجلس الأمة الذي يبدي فيه رأيه بالقبول أو الرفض، و مع ذلك فإن هناك اختلافات كثيرة بين كل من الغرفتين من حيث الصلاحيات و طريقة التدخل و التعديل و المصادقة، و هذا راجع أساسا إلى الاختلاف بين الغرفتين بالنظر إلى تشكيلتهما (المطلب الأول)، وكذا بالنظر إلى صلاحيتهما (المطلب الثاني).

المطلب الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين بالنظر إلى تشكيلتهما

من الطبيعي أن يكون هناك اختلاف بين كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من حيث تشكيلتهما، فالمجلس الشعبي الوطني ينتخب مباشرة من قبل الشعب وفقا للاقتراع العام السري و المباشر، أما مجلس الأمة فينتخب بطريقة غير مباشرة، كما أنه يجمع بين الانتخاب و التعيين، بالإضافة إلى شروط العضوية و القابلية للانتخاب في كل من الغرفتين، و كل هذا بطبيعة الحال يؤدي إلى نوع من انعدام التوازن الذي سيؤثر لاحقا على صلاحية التشريع بالنسبة لكل منهما، و سنتطرق في الفرع الأول إلى الاختلاف في نظم الانتخاب و التعيين، ثم نتطرق في الفرع الثاني إلى شروط العضوية بالنسبة لكل من الغرفتين.

[1] كايس شريف، مرجع السابق، ص 32.

الفرع الأول: اختلاف نظم الانتخاب والتعيين في المجلسين

من دعائم نظام الغرفتين إحداث المغايرة بين الغرفة الأولى و الغرفة الثانية من حيث التركيبة و الاختصاصات، لذلك اعتمد دستور 1996 في تكوين المجلس الشعبي الوطني عن ذلك المتبع في تكوين مجلس الأمة، و ذلك من خلال أسلوب الانتخاب غير المباشر [1] وكذا أسلوب التعيين[2].

أولا : تشكيلة المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضائه

يتشكل المجلس الشعبي الوطني من نواب ينتخبون على أساس الاقتراع العام و المباشر و السري على القوائم المرشحة من طرف الأحزاب أو الأحرار لمدة 5 خمس سنوات قابلة للتجديد[3]، و بعدد يساوي نتائج مجموع المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية (ولاية) حسب عدد سكانها على أساس مقعد واحد لكل حصة تتضمن ثمانية ألف 80.00 نسمة، و مقعدا إضافيا لكل حصة متبقية تشمل أربعين ألف (40.000) نسمة على ألا يقل عدد المقاعد المخصصة لكل ولاية (دائرة انتخابية) عن أربعة مقاعد إذا كان عدد سكانها يساوي أو يقل عن ثلاثمائة و خمسين ألف (350.000) نسمة[4].

و عدد المقاعد المطلوب شغلها في الانتخابات البرلمانية عدد غير ثابت قابل للتغيير بتغير عدد سكان الولاية، أو عادة تقسيمها، حيث نجد الأمر 97/ 08 حددها بـ 380 مقعدا و الأمر 02/ 04 حددها بـ 389 مقعدا ليأتي الأمر 12/ 01 ليرفعها إلى 462 مقعدا.

---

[1] لقد اخذ المشرع الجزائري هذا الأسلوب " نظام الانتخاب غير المباشر " من الدستور الفرنسي انظر الأكثر تفصيلا ، عبد الله بوقفة – آليات تنظيم السلطة – الجزائر السياسية : المؤسسات والأنظمة دراسة مقارنة ، دار الهدى ، الجزائر ، 2013 ، ص 129 – 130.

[2] انظرالمادة 118 من الدستور1996 .

[3] انظر المادة 118/ 01 و المادة 102 / 1 من نفس الدستور.

[4] انظر الأمر 97/ 08 .المؤرخ في 6 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة 6 مارس 1997 المعدل والمتمم بالأمر 02/ 04 المؤرخ في 25 فيفري ، 2002 الجريدة الرسمية ، عدد 15 الصادرة في 25 فيفري 2002 و الأمر 01/12 المؤرخ في 13 فيفري 2012 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان ، الجريدة الرسمية عدد 5 الصادرة في 15 فيفري 2012 والذي الغي أحكام الأمر 97/ 08 .

كما اعتمد في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني على طريقة الاقتراع النسبي، حيث تتحصل كل قائمة على عدد من المقاعد تتناسب و نسبة الأصوات المعبر عنها و المحصل عليها في الدائرة الانتخابية مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى مع عدم الأخذ عين الاعتبار القوائم التي لم تحصل على نسبة 5 % على الأقل من الأصوات المعبر عنها، و بهذا فإن النظام يسمح بتمثيل كل حزب داخل البرلمان حسب قدرته الانتخابية[1]، و أمام التعديل الدستوري لعام 2008[2] و صدور القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بنظام الانتخابات[3]، و القانون العضوي 12/ 03 المتعلق بكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة [4] ، يمر تشكيل المجلس الشعبي الوطني بالمراحل التالية:

يتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية انتخابية مكونة من : قاض يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا و عضوية رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأمين العام للبلدية، و ناخبان اثنان (2) من البلدية يعينهما رئيس اللجنة على أن توضع تحت تصرف اللجنة كتابة دائمة ينشطها الموظف المسؤول عن الانتخابات في البلدية، كما أن الدائرة الانتخابية في الخارج (القنصلية) تتكون اللجنة من رئيس الممثلة الدبلوماسية أو رئيس المركز القنصلي المعين من طرف السفير رئيسا و عضوية ناخبان اثنان (2) يعينهما رئيس اللجنة و موظف قنصلي ككاتب اللجنة، ينشط الكتابة الدائمة[5].

وفيما يتعلق بتوزيع المقاعد ضمن القائمة الواحدة المغلقة المعتمدة هي أن يتم ذلك وفقا للترتيب الوارد في كل قائمة، و بالتالي فتلك التي حازت على مقعدين، يكون المقعدان من

---

[1] سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013، ص 15.

[2] القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، الجرية الرسمية، عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

[3] القانون العضوي 12/ 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة عدد 01 الصادرة في 14 /01/ 2012 .

[4] القانون العضوي 12/ 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، الجريدة الرسمية، عدد 01 الصادرة في 14 /01 / 2012 .

[5] انظر المادتان 15، 16 من القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بالانتخابات.

نصيب الأول و الثاني في القائمة، و هي طريقة معينة لان الأحزاب هي التي تتولى ترتيب المترشحين و ليس الناخبين و من ثمة تلجأ في غالب الأحيان إلى وضع قياديها على رأس القوائم و لو كانت تلك القيادات لا تحضى بقاعدة شعبية، فتفقد تلك الأحزاب مصداقيتها في بعض الدوائر الانتخابية، و من ثمة أصوات مناضليها و متعاطفيها خلافا لقاعدة المزج التي تترك الحرية للناخب بأن يرتب المترشحين حسب ميوله مما يجعله صاحب الكلمة على الأقل في اختيار ممثليه، و لو أن القائمة أو القوائم تعد من طرف الأحزاب[1].

كما يمكن لكل مواطن أغفل تسجيله في القائمة الانتخابية تقديم تظلم إلى اللجنة الانتخابية، و إذا كان مسجلا ممكن أن يقدم طلب مكتوب و معلل لشطب شخص مسجل بغير حق أو تسجيل شخص مغفل في اجل (10) أيام الموالية لإعلان اختتام العملية على أن يخفض هذا الأجل إلى خمسة 05 أيام في حالة المراجعة الاستثنائية، و تبت اللجنة بقرار في أجل 3 أيام، و يبلغ في أجل ثلاثة أيام بكل وسيلة قانونية الأشخاص المعنيون من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي[2].

يمكن للأطراف المعنية بتسجيل الطعن في ظرف 05 خمسة أيام كاملة ابتداء من تاريخ التبليغ و في حالة عدم التبليغ يسجل الطعن في أجل 8 أيام تبتدئ من تاريخ الاعتراض أمام المحكمة المختصة إقليميا التي تفصل في أجل خمسة أيام دون مصاريف، و بناءا على إشعار يرسل الأطراف قبل ثلاثة 3 أيام ويكون حكم المحكمة غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[3]

يتم بعدها استدعاء الهيئة الناخبة بموجب مرسوم رئاسي و تأسيس مراكز التصويت و بداية الاقتراع الذي يدوم يوما واحدا على البلديات التي يتعذر فيها الاقتراع في اليوم نفسه لأسباب مادية، ثم يتم تحرير على مستوى كل مكتب تصويت، بموجب محضر محرر و مكتوب حبر لا يمحى و بحضور ناخبين و قد يتضمن ملاحظات أو تحفظات في ثلاث نسخ موقعة من

[1] سعيد بوشعير، مرجع السابق، ص 16 .

[2] انظر المواد 19-20- 21 من القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بالانتخابات

[3] انظر المادة 22 من نفس القانون.

طرف أعضاء مكتب التصويت و إرسال نسخة إلى رئيس مكتب التصويت، رئيس اللجنة الانتخابية، الوالي أو رئيس المكتب الدبلوماسي[1].

كما أجاز القانون العضوي للانتخابات إمكانية تعديل أعضاء مكاتب التصويت بموجب اعتراض مقبول و معلل في أجل خمسة أيام من تاريخ النشر، و في حالة الرفض بقرار من الوالي هذا القرار الذي قد يكون محل طعن أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة أيام من تاريخ التبليغ على أن تفصل المحكمة الإدارية في أجل خمسة أيام من تاريخ تسجيل الطعن بموجب قرار غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[2].

و في حالة رفض أي ترشيح أو قائمة يكون وفق قرار معلل تعليلا قانونيا على أن يبلغ في أجل عشرة(10) أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشح القابل هو الآخر للإلغاء في أجل خمسة(5) أيام من تاريخ رفع الطعن و يكون حكمها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن[3] .

لقد أحدث القانون العضوي 01/12 لجنة وطنية للإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون مشكلة حصريا من القضاة معينين من طرف رئيس الجمهورية للنظر في كل تجاوز يمس مصداقية و شفافية العملية الانتخابية و النظر في القضايا التي تحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الإنتخابات[4].

كما يقوم المجلس الدستوري بضبط نتائج الانتخابات التشريعية و يعلنها في أجل أقصاه اثنان و سبعون 72 ساعة من تاريخ استلام نتائج لجان الدوائر الانتخابية و اللجان الانتخابية الولائية و المقيمين في الخارج، و يبلغها إلى الوزير المكلف بالداخلية و عند الاقتضاء إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.

أما بخصوص توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة فإنه على اعتبار أن المعاهدات و الاتفاقيات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها

---

[1] انظر المواد 25 إلى 51 من القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بالانتخابات.

[2] انظر المادة 36 من نفس القانون.

[3] انظر المادة 96 من نفس القانون.

[4] انظر المواد 168 .169 . 170 من نفس القانون.

في الدستور تسمو على القانون[1]، و من ثم تصبح المعاهدات و الاتفاقيات الدولية بمجرد استنفاذ جميع الإجراءات القانونية إلى غاية المصادقة عليها بمثابة قانون أساسي أي أدنى من الدستور و أعلى من القانون في التشريع الداخلي، و من ثم فإن الجزائر على غرار العديد من الدول العربية أصبح لديها مبدأ المساواة في الحقوق السياسية مبدأ أساسي لحقوق المرأة قد تم تكريسه في العديد من الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر منها: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته الثالثة من خلال الحث على حق كل إنسان في التمتع بحقوق الإنسان و الحريات الأساسية دون أي تمييز من أي نوع لا سيما التمييز بسبب .."الجنس..." [2]

و هو ما أوجب على الجزائر موائمة منظومتها التشريعية الداخلية مع المواقف الدولية الخاصة بحقوق المرأة التي صادقت عليها بغية التكريس الفعلي للحقوق السياسية للمرأة في تشريعاتها الوطنية، حيث أدرج التعديل الدستوري لعام 2008 مادة إضافية تكرس حق المرأة في التمثيل في المجالس المنتخبة وهي المادة 31 مكرر من الدستور التي تنص: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة يحدد قانون عضوي كيفيات تطبيق هذه المادة".

و تطبيقا لأحكام المادة 31 مكر من الدستور ورد القانون العضوي 12/ 03 يحدد كيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة .

كما نصت المادة 02 على أنه يجب الا يقبل عدد النساء في كل قائمة ترشيح حرة أو مقدمة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية في النسب التالية بالنسبة لانتخابات المجلس الشعبي الوطني وفقا لما يلي 20 % عندما يكون عدد المقاعد يساوي (4) مقاعد 30 %، عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (5) مقاعد 35% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة عشر 14 مقعدا 50 % بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج

[1] انظر المادة 132 من دستور 1996 .

[2] لأكثر تفصيل انظر فوزي أو صديق تطور المركز القانوني للمرأة في الجزائر على الإتفاقيات الدولية مجلة الدراسات القانونية العدد الرابع، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، القبة الجزائر، 2009، ص 11 .

ويؤدي عدم الالتزام بهذا الشرط إلى رفض القائمة بأكملها[1]، على أن توزع المقاعد بين القوائم بحسب عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة وفقا للنسب المحددة سابقا وجوبا للمترشحات حسب ترتيب أسمائهن في القوائم الفائزة[2].

و نص القانون العضوي 03/12 كذلك على أن يستخلف المترشح المنتخب من نفس الجنس[3]، و من خلال هذه النسبة أراد المشرع الجزائري ضمان عدد معين أو نسبة معينة من المقاعد لتخصيصها للنساء، و هذا ما يعرف بنظام الكوتا أو نظام الحصص .

و لقد كشفت نتائج الانتخابات التشريعية الأخيرة أن تطبيق القانون العضوي 03/12 المتعلق بتوسيع حظوظ مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة عن ارتفاع معتبر في عدد النساء في المجلس الشعبي الوطني، حيث بلغ عددهن 146 نائبة من إجمالي 462 نائبا في المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يقارب ثلث أعضائه الأمر الذي جعل المرأة الجزائرية تحقق قفزة نوعية مقارنة بديمقراطيات عريقة إلا أنه بالنسبة لتوزيع المقاعد الخاصة بالنساء قد واجهت تفسيرات متضاربة لأن الصياغة التي وردت في القانون العضوي 03/12 لم تكن واضحة الأمر الذي أدى إلى ظهور تفسيرات متضاربة من طرف الطبقة السياسية عشية الانتخابات التشريعية التي جرت في 10 ماي 2012 ، سواء على مستوى الأحزاب السياسية أو حتى على مستوى اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات إلا أن وزارة الداخلية تدخلت و حلت الأشكال من خلال إعدادها لبرنامج إلكتروني يسمح بحساب عدد المقاعد التي تحصل عليها المرأة تطبيقا للقانون العضوي 03/12[4].

[1] انظر المادة 5 من القانون العضوي 12/ 03 المحدد لكيفيات توسيع حظوظ المراة في المجالس المنتخبة .

[2] انظر المادة 3 من نفس القانون.

[3] انظر المادة 6 من نفس القانون.

[4] بوراوي أسماء، النظام الانتخابي وتأثيره على الأداء البرلماني في الجزائر (مذكرة ماجستير) كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر – باتنة – (2013 – 2014)، ص 101.

ثانيا: تشكيلة مجلس الأمة وأعضائه

✓ يتشكل مجلس الأمة من عدد يساوي على الأكثر نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني و هو حاليا 144 عضوا.

✓ ينتخب ثلثا 2/3 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية بعدد عضوين (2) عن كل ولاية مهما بلغ عدد سكانها بمعنى ثمانية و أربعين 48 ولاية، و يمثل كل ولاية عضوين (2) نتحصل على ستة و تسعين عضوا منتخبا[1].

✓ ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية و يكون التصويت إجباريا، ماعدا في حالة حدوث مانع قاهر[2].

و يفوز في الانتخابات المترشح الحاصل على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها، و في حالة تعادل الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا[3].

أما الثلث (1/3) الباقي الذي يمثل ثمانية و أربعين 48 عضوا يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية بغض النظر عن الدائرة الانتخابية التي يقيمون بها.

لقد لاقت فكرة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة العديد من الانتقادات على اعتبار أنها لا تتماشى و الممارسة الديمقراطية كما اعتبرها البعض بمثابة وسيلة لفرض هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان لأنه يشكل جهازا رقابيا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني، فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسي القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة بثلاثة أرباع 3/4 و التي لن تتحقق إلا إذا اشترك الثلث 1/3 المعين في عملية المصادقة، فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة لهذا المجلس سيصعب على المجلس الشعبي الوطني و من خلاله الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية، و تجسيد العمل

[1] . voir : Ben Abbou – Kirane Fatiha . Droit Parlemantaire Algerien . Tom 1 .OPV . 2009 . P.42 .

[2] انظر المادة ، 105 من القانون 12/ 01 المتعلق بالإنتخابات .

[3] انظر المادة ، 126 من نفس القانون.

الحكومي فإن الثلث الرئيسي قد يلعب دورا تحكميا بين هذه الكتل، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة (Minorité de Blocage) التي تعود لها كلمة الفصل في اعتماد النص أو رفضه مما جعل البعض يطلق عليه اسم الثلث المجمد[1].

الفرع الثاني : اختلاف شروط العضوية في المجلسين

بحكم الاختلاف في التشكيلة فإن شروط العضوية و مدة العهدة في كل من المجلسين تختلف، و سنتناول شروط العضوية في المجلس الشعبي الوطني و مدة عهدته، ثم نتناول ذلك في مجلس الأمة.

أولا: شروط العضوية في المجلس الشعبي الوطني و مدة عهدته

1- شروط العضوية:

حددت المادة 90 من القانون العضوي 12 /01 المتعلق بالانتخابات الشروط الواجب توفرها في المترشح لعضوية البرلمان على النحو التالي :

- ✓ أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 3 من هذا القانون و التي تتمثل في أن يكون متمتعا بحقوق المدنية و السياسية و الا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به .
- ✓ أن يكون بالغا خمسا و عشرين (25) سنة على الأقل يوم الاقتراع .
- ✓ أن يكون جزائري الجنسية.
- ✓ أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.
- ✓ ألا يكون محكوما عليه في الجنايات و الجنح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون و لم يرد اعتباره (و تتمثل في: كل من سلك سلوك أثناء الثورة التحريرية مضاد المصالح الوطن أو حكم عليه في جناية و لم يرد اعتباره أو حكم عليه بعقوبة الحبس في الجنح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب وفقا للمواد 9 و9 مكرر، 1و14 من قانون العقوبات أو أشهر إفلاسه و لم يرد اعتباره و المحجوز و المحجوز عليه).

[1] وليد شريط، مرجع السابق، ص 172.

✓ أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام و الإخلال به.

2- مدة عهدته:

أما بالنسبة لمدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني فقد نص دستور 1996 على أن عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني محددة بخمس (5) سنوات[1]، و هذه المدة معقولة جدا كون أنها جد كافية لأن تسمح بنواب المجلس بإتمام أشغالهم من دون أي تعطيل أو تأخير و يتم تنظيم انتخابات تشريعية من خلال الثلاثة (3) أشهر الأخيرة من هذه العهدة.

3- حالات انتهاء العهدة:

1.3- الوفاة:

تنتهي العضوية بموت النائب ومن يوم وفاته يستخلف عضو المجلس الشعبي الوطني المتوفى بالمترشح المرتب مباشرة بعد المنتخب المتوفى في القائمة لمواصلة الفترة المتبقية في العهدة البرلمانية و في جميع الحالات لا يتم الاستخلاف في السنة الأخيرة من العهدة البرلمانية.

2.3- الاستقالة:

و في حالة التخلي عن العهدة و الصفة البرلمانية إراديا من طرف النائب ، فالاستقالة تكون بموجب طلب يوجه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و الذي يخطر بدوره المجلس في أقرب جلسة له ليثبت شغور المقعد كما أن الاستقالة لا تمنح لقائمة العضو المستقيل حق استخلافه بالمترشح الذي يليه في الترتيب بآخر منتخب في القائمة، كما هو الحال بالنسبة للعضو المتوفى أو المعين في منصب حكومي أو في المجلس الدستوري .

3.3- ممارسة وظيفة تتنافى مع العضوية في البرلمان:

جاء في نص المادة 122 من الدستور أن مهمة النائب و عضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد و لا يمكن الجمع بينها و بين مهام أو وظائف أخرى و على هذا الأساس و طبقا

[1] انظر المادة 88 من دستور 1996 والمادة 84 من القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بالانتخابات .

للقانون العضوي 12 / 02 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية [1] فإن النائب بالمجلس الشعبي الوطني يفقد صفته البرلمانية في حالة قبوله لمنصب حكومي أو انتخابه كعضو بالمجلس الدستوري أو ممارسة نشاط تجاري أو مهنة حرة شخصيا أو باسمه أو مهنة القضاء أو وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو رئاسة أندية رياضة أو اتحادات مهنية [2] فإنه يفقد عضويته مع ممارسة نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة أو مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة [3].

4- سقوط العهدة البرلمانية:

إذا كان النائب لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو فقدها إذا ما تم انتخابه و ثبت عضويته و لكن بعد مدة ظهر أنه لا يتوفر على شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة لانتخابه أو فقدها فيما بعد و المنصوص عليها في المادة 90 من القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بالانتخابات، و تجدر الإشارة أن سقوط المهمة البرلمانية ليس تلقائيا بمجرد ظهور تخلف الشرط و إنما بعد أن يقرر ذلك المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة بأغلبية أعضائه.

و الأغلبية المطلوبة هنا هي الأغلبية البسيطة على أن تتم إجراءات إسقاط الصفة من العضو بناء على طلب من مكتب المجلس يوجه إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية للدراسة و يدرس الطلب، و في حالة قبوله تعد اللجنة تقريرا يعرض على المجلس للتصويت عليه أغلبية الأعضاء[4].

[1] القانون العضوي 02/12 المؤرخ في جانفي 2012 ويحدد التنافي مع العهدة البرلمانية ، الجريدة الرسمية ،ع1 المؤرخة في 14 جانفي 2012 .

[2] انظر المادة 3 من نفس القانون.

[3] انظر المادة 05 من نفس القانون.

[4] وليد شريط، مرجع السابق، ص 176 .

1.4- الإقصاء:

إن عضو البرلمان النائب بالمجلس الشعبي الوطني مسؤول أمام زملائه طبقا لنص المادة 107 من الدستور[1] و لهم الحق في تجريده من مهمته النيابية في حالة اقترافه فعلا يخل بشرف المهنة على أن يقرر هذا الإقصاء بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني و الأغلبية المشترطة هنا هي الأغلبية البسيطة.

2.4- الحل:

و في هذه الحالة تنقضي المهمة البرلمانية قبل استنفاذ مدتها القانونية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، و الحل قد يكون اختياريا طبقا لنص المادة 129 من الدستور[2] أو وجوبا من حالة عدم الموافقة للمرة الثانية على التوالي على مخطط عمل الحكومة طبقا للمادة 82 من الدستور و تستمر الحكومة أيضا ثمة في تسيير الشؤون العادية للبلاد إلى غاية انتخاب مجلس جديد في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر .

[1] أنظر المادة 107 من دستور 1996.

[2] أنظر المادة 129 من نفس دستور.

ثانيا: شروط العضوية في مجلس الأمة ومدة عهدته

1- شروط العضوية:

زيادة على الشروط الخاصة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني نجد المادة 108 من القانون العضوي 12/ 01 تشترط ألا يترشح لعضوية مجلس الأمة إلا من بلغ خمس وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع و هنا نلاحظ التباعد الواضح بين النسب الواجب توافرها في عضوية المجلس الشعبي الوطني و السن الواجب توافرها في عضوية مجلس الأمة أي فرق 07 سنوات و هو فرق لا يستهان به و لعل العلة في ذلك أن المؤسس الدستوري يسعى لوجود أعضاء مجلس الأمة يفترض فيهم نوعا من الحكمة والتبصر و الدراسة بأمور الأمة و هذا لن يتأتى إلا بوجود أعضاء متقدمين في السن عن نواب المجلس الشعبي الوطني .

كما لا يمكن لعضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي الذي يكون محل قرار توقيف بسبب المتابعة القضائية وفقا للتشريع المعمول به أن يترشح لعضوية مجلس الأمة[1].

أما بالنسبة للثلث 1/3 المعين فيشترط في أعضائه أن يكونون من بين الكفاءات و الشخصيات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية.

2- مدة العهدة :

لقد حدد المؤسس الدستوري المدة النيابية لمجلس الأمة بست (6) سنوات على أن تجدد تشكيلية بالنص كل ثلاث (3) سنوات[2]، و لقد جاء في الأحكام الانتقالية لدستور 1996 أن يجدد نصف 1/2 عدد أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليهم القرعة وفق الشروط و الإجراءات المعمول بها أثناء انتخابهم أو تعيينهم شرط ألا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس عهدته الأولى كاملة طيلة مدة ست (6) سنوات[3] على أن ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجدي جزئي للمجلس.

---

[1] أنظر المادة 107 من القانون العضوي 12/ 01 المتعلق بالانتخابات .

[2] انظر المادة 102 من دستور 1996.

[3] انظر المادة 181 من نفس الدستور.

3- نهاية العهدة:

تنقضي عضوية العضو في مجلس الأمة في الحالات الآتية[1]، و هي تقريبا نفس الحالات التي تنتهي بها العضوية في المجلس الشعبي الوطني لهذا سيتم التطرق لمواطن الاختلاف فقط، مع الإشارة أن أعضاء مجلس الأمة لا يطالهم إجراء الحل لأنه مقرر للغرفة الأولى فقط.

1.3- الوفاة:

سيتم استخلاف العضو المنتخب المتوفى بعضو آخر و ذلك بعد اجراء انتخابات جزئية لاستخلافه أما العضو المعين فلم يتم النص على إجراءات استخلافه إلا أنه قياسيا على أحكام استخلاف المنتخبين فإنه في هذه الحالة يتم استخلاف عن طريق إصدار رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي يعين بموجبه عضوا أخر وتنتهي عهدة العضو الجديد في مجلس الأمة بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف[2].

2.3- سقوط العهدة البرلمانية:

في هذه الحالة تتم إجراءات إسقاط الصفة النيابية من العضو بناء على طلب من مكتب مجلس الأمة يوجهه إلى لجنة حقوق الإنسان للدراسة التي تعد تقريرا يعرض على أعضاء المجلس للتصويت عليه بأغلبية أعضائه

المطلب الثاني: انعدام التوازن بين الغرفتين بالنظر إلى صلاحيتهما

يختلف كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الصلاحيات، و هذا أمر طبيعي، ففي حين أن المجلس الشعبي الوطني المنتخب مباشرة من الشعب يمارس التشريع و الرقابة، فهو يعد متفوقا نوعا ما من الناحية العملية على مجلس الأمة، و مع ذلك فإن هذا الأخير له من الصلاحيات و السلطات ما يجعله يوازي المجلس الشعبي الوطني، و لكن ذلك بدرجة أقل، كما أن المجلس الشعبي الوطني قابل للحل من قبل رئيس الجمهورية، فيما أن

[1] انظر المادة 129 من القانون العضوي 01/12 المتعلق بالانتخابات.

[2] وليد شريط، مرجع السابق، ص174.

مجلس الأمة غير قابل للحل، بحكم أنه يجمع بين التعيين و الانتخاب في تشكيلته، و سنتطرق في الفرع الأول لصلاحيات المجلس الشعبي الوطني، ثم صلاحيات مجلس الأمة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الوطني

للمجلس الشعبي الوطني صلاحيات هامة و عديدة يشترك في الكثير منها مع مجلس الأمة و هي تتمثل فيما يلي:

أولا : حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين

طبقا لنص المادة 119 التي تنص صراحة " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين" و من خلال استقرائنا للمادة أعلاه نرى أن الدستور الجزائري أعطى حق المبادرة التشريعية و خولها للنواب و ذلك بالرغم من تقاسمه مع السلطة التنفيذية، و من هنا نستنتج أن نواب المجلس الشعبي الوطني يتمتعون بحق المبادرة بالتشريع، و هذا ما يجسد السيادة لممثلي الشعب في مجال التشريع .

ثانيا: حق التعديل

انطلاقا من مبدأ الشرعية نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر على إشراك النواب و الحكومة في ممارسة هذا الحق[1]، و ذلك طبقا لما ورد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و القانون العضوي 99/ 02 المحدد لتنظيم الغرفتين و العلاقة بينهما و بين الحكومة، و ذلك من خلال المادة 128/ 01 التي حددت الجهات المخولة لممارسة هذا الحق من اللجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني لكن لا بد من الإشارة على أن ممارسة هذا الحق من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني يجري لكن وفقا لشروط .

[1] نصر الدين معمري، "التشريع عن طريق المبادرة"، **مجلة النائب**، العدد الرابع، دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني،الجزائر، 2004، ص 22 .

ثالثا : موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ لبرنامج رئيس الجمهورية

طبقا لنص المادة 80/ 01 التي تنص " يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه"، و ذلك قبل أن يشرع في العمل، و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة تتناول جميع الجوانب و المجالات و المحاور، اقتصادية أو سياسية، أو اجتماعية، أو ثقافية، و على كل تنصب المناقشة على برنامج الحكومة، و يحق لنواب المجلس الشعبي الوطني أن يقترحوا أي تعديلات يرونها ضرورية حول هذا البرنامج، و بعد اختتام هذه المناقشة يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على برنامج الحكومة بالموافقة أو بالرفض، و في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته بقوة القانون، و بذلك نستنتج بأن مناقشة برنامج الحكومة هي وسيلة من وسائل الرقابة الأولية التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وأن بقاء الحكومة و انتهاءها مرهونا بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها[1].

رابعا : مناقشة بيان السياسة العامة و إمكانية التصويت على ملتمس الرقابة

يقدم الحكومة سنويا ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجها من قبل المجلس الشعبي الوطني بيانا على السياسة العامة تتناول ما أنجزته من البرنامج[2]، و ذلك طبقا للمادة 84 من الدستور التي تنص " يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة مناقشة تتمحور حول خطة عمل الحكومة و مدى التزامها بالبرنامج المصادق عليه و يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة تقدم خلال 07 ساعات الموالية لاختتام المناقشة مع ضرورة توفر الشروط التي حددتها المواد 51 ، 52 ، 53 ، 54 ، 55 من القانون

[1] ابراهيم بولحية، مرجع السابق، ص 180.

[2] عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 180 .

العضوي 99/ 02:

- ✓ يجب أن توقع من 20 نائبا و تودع لدى مكتب المجلس.
- ✓ لا يمكن أن يوقع النائب الواحد على أكثر من اقتراح لائحة.
- ✓ تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها.
- ✓ بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بالأغلبية تصبح اللوائح الأخرى ملغاة .

كما يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوتوا على ملتمس الرقابة، و ذلك طبقا لأحكام المواد 135، 136، 137 من دستور 1996 لكن بتوفر الشروط التالية:

- ✓ يجب أن يوقع على ملتمس الرقابة (1/7) النواب على الأقل
- ✓لا يمكن للنائب أن يوقع على أكثر من ملتمس رقابة واحد و لا يحق التدخل أثناء المناقشات التي تثبت التصويت على ملتمس الرقابة إلا لأربعة أطراف حددتها المادة 60 من القانون العضوي 99/ 02 ، وهي تتمثل في كل من :
- ✓الحكومة بناء على طلبها
- ✓مندوب أصحاب ملتمس الرقابة
- ✓نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة.

يتم التصويت على ملتمس الرقابة، و ذلك طبقا لنص المادة 61 من القانون العضوي رقم 99/ 02 بعد مرور ثلاثة أيام من إيداعه، و في حالة حصوله على أغلبية ثلثين 2/3 النواب، فإن الوزير الأول يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية، حيث يمكن طبقا لنص المادة 4/84 للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة لفائدة المحكوم، يطلب بمقتضاها الوزير الأول منحه ثقة المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة شغوره باهتزاز هذه الثقة بسبب معارضة ما لبرنامج حكومته، وفي هذه الحالة يتم تسجيل التصويت بالثقة وجوبا في جدول الأعمال، و تتم المناقشة بتدخل الحكومة أو نائب يؤيد التصويت بالثقة

أو نائب يعارضه، و يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة أما إذا رفض التصويت بالثقة، فيقدم الوزير الأول استقالة حكومته[1].

الفرع الثاني : صلاحيات مجلس الأمة

يحتل مجلس الأمة مكانة هامة في البناء المؤسساتي للدولة، لذلك نجد أنه يحوز على صلاحيات هامة سواء فيما يخص الوظيفة التشريعية، وهي اختصاص أصيل للبرلمان، و كذلك يلعب دورا هاما في الحياة السياسية بصفة عامة.

كما أن مجلس الأمة يتمتع بجميع صلاحيات البرلمان المذكورة في الدستور وذلك تحت تسمية " البرلمان"، فلمجلس الأمة الحق في المبادرة والتشريع ومراقبة العمل الحكومي، ومن أجل الحفاظ على استقرار المؤسسات الدستورية وحسن سيرها و استمراريتها في الدولة منح الدستور لمجلس الأمة عدة اختصاصات متمثلة فيما يلي :

أولا: لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين

من خلال المادة 136 من تعديل دستور 2016[2] التي أقرت على أن " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين " و من خلال استقائنا لهذه المادة نجد أن مجلس الأمة أصبح دوره رئيسي على عكس ما كان عليه في الدستور السابق الذي كان يجعل حق المبادرة بالقوانين من اختصاص رئيس الحكومة و النواب فقط، و من خلال القراءة المتأنية لنص المادة 112 من الدستور المعدل و التي تنص صراحة على

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه "، تشير بوضوح إلى أن السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه تعود للبرلمان مما يعطي الحق لمجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مرورا على حق التعديل.

---

[1] بوكرا ادريس و أحمد وافي، النظرية العامة للدولة و النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992، ص317.

[2] القانون رقم 01/16 المؤرخ في جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، الصادرة في 7 مارس 2016.

و لقد استند المجلس الدستوري صراحة في تعليله لفحوى التعديل الدستوري لعام 2016 و عدم مساسه بتوازن المؤسسات الدستورية في حالة تكريس حق مجلس الأمة المبادرة بالتشريع جاء في رأيه رقم 16/01 ر.ت .د / م د المؤرخ في 28 يناير 2016 و المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري " إن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة و تجسيدا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور"، أما المادة 137 من الدستور المعدل حددت المجالات التي يمكن لـ 20 عضوا من مجلس الأمة أن يقدموا مبادرة باقتراح قوانين، حيث تنص المادة " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقييم الإقليمي مكتب مجلس الأمة و باستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني " و يتضح جليا بان المؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذه المواد المضافة حديثا، قد منح لأعضاء مجلس الأمة وفقا للشروط الدستورية حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي نظرا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة التي يشكل من ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على درجتين هما أولوية النظر في هذه المسائل أو المبادرة باقتراح قوانين في هذه المجالات[1] .

ثانيا: إمكانية المجلس إصدار لائحة حول مخطط عمل الحكومة

لمجلس الأمة دور في تقييم العمل الحكومي إذ أن له الحق في إصدار لائحة، و ذلك طبقا لما نصت عليه المادة 80 " يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ".

يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة، و من خلال أحكام القانون العضوي رقم 99/ 02 و النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكننا القول أنه إلى حد كبير تتماثل شروط و إجراءات إصدار

[1] .خالد شلبي، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016 يوم 29 / 03 / 2016 وثيقة من الانترنيت.

لائحة مجلس الأمة معها بالمجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة[1]، حيث نصت المادة 42 / 02 من القانون العضوي رقم 99/ 02 على أنه " يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون و من خلال نص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يشترط لقبول اقتراح لائحة أن تكون موقعة من قبل 20 عضوا، و يجب أن تودع من مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد 48 ساعة من تقديم العرض[2]، و نظرا لنقص و غياب النصوص القانونية حول مضمون لائحة، الذي يبقى هذا المضمون خاضعا لاحتمالين إما التأكيد أو الرفض لمخطط عمل الحكومة، فإن هذا الرفض يصعب تحقيقه بحكم أن عدد أعضاء مجلس الأمة هو 144 عضو، و كما نعرف أن ثلث 1/3 هؤلاء الأعضاء معينون من طرف رئيس الجمهورية الذي ينفذ للوزير الأول و الحكومة برنامجه[3] حسب المادة 03/79 من الدستور.

و بالتالي فالأرجح أن لائحة معارضة مخطط الحكومة ستكون من بين ثلثي 2/3 الأعضاء المنتخبين إلا أنه بالمقابل كون أغلبية هؤلاء ينتمون للأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية المنبثق عنا الطاقم الحكومي أو المشكل للطاقم الحكومي، يدفع عمليا إلى صعوبة إصدار لائحة تتضمن رفضا لمخطط عمل الحكومة من مجلس الأمة.

ثالثا: حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني

يعد مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان إذ أن حق الاعتراض على القوانين حقا دستوريا في نشاطه بحيث يقوم مجلس الأمة بالاعتراض على نص يحال عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و في هذه الحالة يكون هناك خلاف مع المجلس الشعبي الوطني، فيطلب

[1] شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011 – 2012 ، ص 98.

[2] المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مرجع السابق .

[3] شامي رابح، مرجع السابق، ص 99-100 .

الوزير الأول اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء، فيحال النص إليها لإيجاد صيغة توفيقية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة[1].

رابعا: رئيس مجلس الأمة يعد الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية

إن مركز رئيس مجلس الأمة و نظرا لأهميته يعطيه الحق في تولي رئاسة الدولة، نيابة عن رئيس الجمهورية في حالة ثبوت أو إعلان المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية، و ذلك طبقا لأحكام المادة 88 من الدستور، إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير و مزمن أو في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا إذا اثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، تبلغ فورا شهادة التصريح بالشغور النهائيّ إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا لتولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 90 تسعين يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية أما إذا اقترن شغور رئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة ففي هذه الحالة فإن رئيس المجلس الدستوري هو الذي يتولى مهمة رئيس الدولة بالنيابة [2] .

[1] لزهاري بوزيد، مرجع سابق، ص 123 .

[2] القانون رقم 16-01 الذي يتضمن التعديل الدستوري 2016 .

خلاصة الفصل الأول:

في ختام الفصل الأول من هذا البحث، يمكننا أن نخرج بالعديد من الملاحظات و الاستنتاجات، فبالنسبة لنشأة نظام الغرفتين كان أولا في الدول الغربية التي عرفت الديمقراطية منذ أمد بعيد، ثم انتقل للدول النامية حديثة العهد بالاستقلال التي تأثرت بتلك التجارب اتخذت أنظمتها أشكالا مختلفة حسب طبيعة الدولة و النظام السياسي السائد فيها كما نجد أن نظام الغرفتين قد فرض نفسه مما له من ميزات و بالرغم مما لقاه من انتقادات.

أما بالنسبة للتجربة البرلمانية الجزائرية، نلاحظ أنها نشأت و تطورت متكيفة و متفاعلة في كل مرحلة مع عوامل و ظروف بيئتها التاريخية و الاجتماعية و السياسية، فتميزت بعدم الاستقرار.

فعلى المستوى المؤسساتي نجد أن السلطة التشريعية عرفت مؤسسات مختلفة أولها المجلس الوطني التأسيسي ثم المجلس الوطني في ظل دستور 1963، بعدها مرت بأولى فتراتها الانتقالية و حل مجلس الثورة مكان السلطة التشريعية، بعدها جاء دستور 1976 بمؤسسة المجلس الشعبي الوطني الذي مارس مهامه لثلاث عهدات متتالية، و بعد تعديل الدستور سنة 1989 و تبني نظام التعددية السياسية في جو لم يكن مهيئا بعد، مرت السلطة التشريعية بثاني فترتها الانتقالية عرفت خلالها مؤسسات جديدة غير معروفة في النظام الدستوري فتم استحداث المجلس الاستشاري الوطني في مرحلة أولى، ثم في مرحلة ثانية تم استحداث المجلس الوطني الانتقالي. و من أجل تجاوز هذه المرحلة الانتقالية تم تبني نظام الثنائية البرلمانية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، من خلال مؤسستين تشكلان السلطة التشريعية هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

بالرغم من منح السلطة التشريعية كل من سلطة التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة إلا أن عمله تميز بالضعف بحيث أنه وسيلة كبح في يد السلطة التنفيذية و لم يكن له الدور الفعال في رسم السياسة العامة في البلاد و صنع القرار.

أما بخصوص تشكيل البرلمان وجدنا أن المؤسس الدستوري زاوج بين عاملي الانتخاب و التعيين في تكوين الغرفتين البرلمانيتين، حيث ينتخب كامل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بطريقة مباشرة، بينما يتم الجمع بين الانتخاب و التعيين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة.

و من خلال تحليلنا السابق نجد أن مجلس الأمة مهمش من خلال حرمانه من حق المبادرة بالقوانين كما ليس له الحق في التعديل بحيث أننا نجد أن السلطة التنفيذية تتدخل في اختصاصاته بصفة لا متناهية.

خصوصية التشريع للبرلمان الجزائري

تمهيد:

يضطلع البرلمان كمؤسسة دستورية في النسق المؤسساتي للدولة الديمقراطية بوظيفتين أساسيتين و هما التشريع و عملية الرقابة على أعمال الحكومة، و يعد التشريع الاختصاص الأصيل للبرلمان، لذا تحيطه الدساتير و التشريعات بعناية فائقة و قد أقر الدستور الجزائري للبرلمان بغرفتيه كامل السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه، و بما أن المؤسس الدستوري اعتمد الثنائية البرلمانية بموجب دستور 1996، فإن العملية التشريعية تختلف عما كان الأمر عليه في ظل المجلس الواحد، إذ أن العلاقة بين الغرفتين فيما يخص التشريع تطبعها خصوصية معينة، تنطوي على صلاحية كل غرفة و دورها في المسار التشريعي الذي أصبح معقدا نوعا ما، و سنتطرق في المبحث الأول لمبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي و الاستثناءات الواردة عليه، ثم نتطرق إلى إجراءات سير العمل التشريعي و ذلك في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الأول: مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي والاستثناءات الواردة عليه

يعتبر البرلمان سلطة مستقلة يناط بها مهمة التعبير عن الإرادة الشعبية، حيث تتمثل اختصاصاته في سن و إعداد القوانين التي تنظم حياة الأفراد، و كذا الرقابة على أعمال الحكومة التي تعد الوظيفة الثانية الأساسية للبرلمان، و يفترض في البرلمان الاستقلالية في أداء مهامه على أن تطبق الدولة مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد ضمانة قانونية هامة من ضمانات دولة القانون، كما أنه يعتبر أهم أساس داعم لمبدأ سيادة البرلمان في التشريع.

و قد عكف المؤسس الدستوري الجزائري على تعزيز دور البرلمان من خلال إقرار سيادته التشريعية، و يتجلى ذلك من خلال بعض أحكامه، و سنتناول في المطلب الأول أسس سيادة البرلمان في المجال التشريعي، ثم نتناول الاستثناءات الواردة على هذا المبدأ وذلك في المطلب الثاني.

المطلب الأول: أسس سيادة البرلمان في المجال التشريعي

يعد مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي من المبادئ الهامة في المجال الدستوري، فالبرلمان يجسد السلطة التشريعية في الدولة وهي أحد أهم الفواعل الرسمية إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية، و لا تتحقق سيادة البرلمان إلا في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، و بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري نجد أنه اقر السيادة للبرلمان في إعداد القانون و التصويت عليه، و يظهر ذلك من خلال مواد الدساتير الجزائرية بدءا من دستور 1989 الذي اعترف بالبرلمان كسلطة تشريعية، كما يتجسد ذلك أيضا من خلال النظم الداخلية لغرفتي البرلمان و كذا القانون العضوي المنظم للغرفتين و العلاقة بينهما و بين الحكومة، وسنتطرق في الفرع الأول للأسس الدستورية لسيادة البرلمان، ثم نتطرق للأسس القانونية لسيادة البرلمان و ذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الأسس الدستورية لسيادة البرلمان

تتعدد الأسس الدستورية لسادة البرلمان وذلك من خلال أحكام الدستور التي تقر أن البرلمان يجسد السلطة التشريعية، وقبل التطرق لسيادة البرلمان في الدستور الحالي يجدر بنا أن

نتطرق إلى هذه الأسس في دستور 1989 و كافة المؤسسات التي نشأت في ظله و حتى في المرحلة الانتقالية، و ذلك على النحو التالي:

1- الأسس الدستورية لسيادة البرلمان وفقا لدستور 1989:

بالرجوع لنص الدستور 1989 الذي تناول السلطة التشريعية كمؤسسة من مؤسسات الدولة الذي نص على أن السلطة التشريعية المتمثلة في برلمان يتكون مجلس واحد، و يتشكل من نواب يتم اختيارهم عن طرق الاقتراع العام المباشر لمدة 5 سنوات[1]، و ذلك باعتماد معيار عدد السكان والمساحة الجغرافية للدائرة الانتخابية[2].

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري طريقة الاقتراع النسبي على القائمة، و الحزب الفائز بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها يفوز بجميع المقاعد، و إذا لم يتم الحصول على الأغلبية في الدور الأول يجري دور ثاني يشارك فيه المترشحان اللذان أحرزا على أكبر عدد من الأصوات في الدور الأول، و يفوز المترشح الذي حاز على أكبر عدد من الأصوات المعبر عنها ، و في حالة تساوي الأصوات يفوز المترشح الأكبر سنا.

و بالرجوع لنص المادة 92 من هذا الدستور تنص هذه المادة على ما يلي:

يمارس السلطة التشريعية مجلس واحدا يسمى المجلس الشعبي الوطني، و له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، و منه فإن نص هذه المادة يعد أول أساس دستوري لمبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري حيث أقرت هذه المادة للمجلس الشعبي الوطني السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها باعتبار أن هذا الأخير هو القادر على التعبير عن إرادة الشعب، الذي يعتبر صاحب هذه السلطة، و بالرجوع إلى نص المادة 7 في فقرتها الثانية نجد أنها تنص: السلطة التأسيسية ملك الشعب يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها[3]، و بواسطة ممثليه المنتخبين.

---

[1] المادة 95 و 96 من دستور 1989.

[2] أنظر القانون رقم 91- 18المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية.

[3] المادة 92 من دستور 1989 .

كما أن المادة 115 من الدستور عززت هاته المادة إذ نجدها تنص على ما يلي:

يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور، و يدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي :

1- حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، و حماية الحريات الفردية و واجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، و حق الأسرة لا سيما الزواج و الطلاق و البنوة و الأهلية و التركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و إنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة للقانون الجزائري، و الإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات المختلفة المطابقة لها، العفو الشامل و تسليم المجرمين.

8_ القواعد العامة للإجراءات المدني، و طرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية و التجارية.

10- نظام الانتخابات.

11- القسم الإقليمي للبلاد.

12- المصادقة على المخطط الوطني.

13- التصويت على ميزانية الدولة.

14- إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم، و الحقوق المختلفة و تحدي أساسها و نسبها.

15 – النظام الجمركي.

16 نظام البنوك و القروض و التأمينات.

17- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

18- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان .

19 – القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي .

20- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة .

21- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية.

22- حماية التراث الثقافي والتاريخي و المحافظة عليه.

23- النظام العام للغابات و الأراضي الرعوية.

24 – النظام العام للمياه.

25- النظام العام للمناجم و المحروقات.

26- إنشاء أوسمة الدولة و نياشينها و ألقابها التشريفية[1] .

و من هنا يتبين لنا أن مجال التشريع للبرلمان واسع مقارنة بدستور 1976 إذ ألغى مشاركة رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي في التشريع بموجب أوامر و نجد المشرع الجزائري في هذه المادة قد حصر مجالات التشريع على سبيل الحصر، و خصصها ب 26 مادة زيادة عن المجالات التي نص عليها الدستور صراحة ابتداء من المادة 5 و انتهاء بالمادة 125 .

و قد كان أول إجراء لانتخابات تجديد أعضاء المجلس الشعبي الوطني في 26 ديسمبر 1991 في التعديل الدستوري يوم 24 فيفري 1989 الذي أنشا الجمعيات ذات الطابع السياسي للمشاركة في الانتخابات التشريعية بالاعتماد على نظام الاقتراع النسبي على القائمة في دور واحد، كما تم تعديل القانون الذي يحدد الدوائر الانتخابية، حيث ارتفع عدد المقاعد إلى 430 مقعدا، و هذا ما فتح باب واسع للتمثيل الديمقراطي، و تشكيل برلمان يحقق السيادة الشعبية .

لكن هذا التكريس الدستوري لم ير النور حيث أن قبل إجراء ثاني للانتخابات.

و تم إعلان عن حل المجلس الشعبي الوطني في 4 جانفي 1992 [1] و استقال رئيس الجمهورية في 11 /01 / 1992 و بعد انهيار مؤسسات الدولة قام المجلس الأعلى للأمن

[1] انظر المادة 115 من دستور 1989 .

بإنشاء المجلس الأعلى للدولة ليقوم مقام رئيس الجمهورية و بموجب الإعلان الصادر بتاريخ 14 جانفي 1992 تم تأسيس هيئة استشارية وطنية لمساعدة المجلس الأعلى للدولة إذ بالرجوع إلى نص المادة 6 من الإعلان المذكور أعلاه نجدها تنص " تساعد المجلس الأعلى للدولة هيئة استشارية وطنية"[2] و بعد ذلك صدر بشأنه نصان مرسوم رئاسي تضمن صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني و طرق تنظيمه و عمله، و بعد أن نصب المجلس في 23 مارس 1992، قام أعضاؤه بإعداد النص الثاني، و هو النظام الداخلي الذي وافق عليه المجلس في شهر أفريل، و صادق عليه رئيس المجلس الأعلى للدولة قبل اغتياله بأسبوع [3].

كما يتشكل المجلس الاستشاري من ستين عضوا بحيث يتضمن تمثيلا متوازنا لكافة القوى الاجتماعية باختلاف حساسياتها و تنوعها ، و قد تم اختيارهم من بين أشخاص ينتمون إلى عالم الشغل و الاقتصاد و التربية و الثقافة و العمل و الدين و مختلف قطاعات النشاط الوطني عاما كان أو خاصا، و كذلك الجمعيات، و بصفة عامة يتكون هذا المجلس من رجال و نساء تسمح لهم كفاءاتهم و تجربتهم بتقديم مساهمة بناءة تكون مفيدة للوطن[4].

و تتمثل صلاحيات المجلس الوطني الاستشاري، و طبقا لنص المادة 2 من المرسوم رقم 93/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992 والمتضمن لتأسيس المجلس الأعلى للدولة قد نص في مادته الثانية و على وجه الخصوص ما يلي: " يشارك المجلس المكلف بمساعدة المجلس الأعلى للدولة... و تحت سلطته مشاركة استشارية في كل دراسة و تحليل و تقويم للمسائل التابعة لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة و يقدم أي اقتراح يساعد على استمرارية الدولة..."

---

[1] المرسوم الرئاسي رقم 92 – 01 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني .

[2] اعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة ، الجريدة الرسمية ، عدد 3 الصادرة بتاريخ 15 جانفي 1992 ، ص 80 .

[3] المرسوم رقم : 92 / 39 المؤرخ في 4 فيفري 1992 ، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه و عمله ، الجريدة الرسمية ، عدد 10 الصادرة بتاريخ 9 فيفري 1992 ص 282 والمرسوم الرئاسي رقم 92 / 258 المؤرخ في 20 جوان 1992 ، الجريدة الرسمية عدد 47 الصادرة بتاريخ 21 جوان 1992 ص 1312 .

[4] فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري، وسائل التنظيم المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص100 .

كما يدرس المجلس " القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي..." و يبدي بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة أراء وتوصيات تتعلق بمسائل ذات المصلحة أو البعد الوطنيين ...."، و يبادر بعد موافقة المجلس الأعلى للدولة بكل دراسة و تحليل و تقويم لمسائل محددة ذات مصلحة أو بعد وطنيين "، و من هنا نرى أن المجلس هيئة استشارية تبدي أراء غير ملزمة فيما يعرض عليها من قضايا و نصوص و بإمكانها أن تصدر توصيات إلى المجلس الأعلى للدولة، فالمجلس الاستشاري لا يتمتع إذا بأي استقلالية عن المجلس الأعلى للدولة و إنما هو عبارة عن هيئة استشارية ذات طابع إداري إلى حد كبير تابعة له مباشرة [1] و قد انتهت مهام المجلس الوطني الاستشاري قبل استكمال سنته و للخروج من الأزمة التي كانت تعانيها الجزائر عقدت ندوة الوفاق الوطني و توصلت إلى إتمام أرضية الوفاق الوطني، و توصلت إلى إنشاء المجلس الوطني الانتقالي.

المجلس الوطني الانتقالي:

انعقدت كما هو معلوم في يومي 25 و26 جانفي 1994 ندوة الوفاق الوطني التي صادقت على أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية[2] حددت تلك الوثيقة مدة المرحلة الانتقالية بثلاث سنوات كحد أقصى أسندت خلالها السلطات العامة إلى هيئات المرحلة الانتقالية المتمثلة في رئاسة الدولة رئيس الحكومة [3] و مجلس وطني انتقالي يعين لمدة الفترة الانتقالية لكن المجلس الاستشاري الوطني ظل قائما بصفة مؤقتة إلى غاية منتصف ماي 1994، حيث ألغي بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 17 ماي 1994 تاركا مكانه للمجلس الوطني الانتقالي الذي نصب في اليوم التالي من إلغاء سلفه و كان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 18 ماي 1994 حيث ألغي بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 17 ماي 1994 [4] و يتشكل المجلس الوطني الانتقالي من 200 عضو ينتمون إلى الدولة، الأحزاب

[1] صالح بلحاج، مرجع السابق، ص 160 -161.

[2] مرسوم رئاسي رقم 40/94 يتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني.

[3] يعينه و ينهي مهامه رئيس الدولة.

[4] صالح بلحاج، مرجع السابق ، ص 106.

السياسية و القوى الاقتصادية و الاجتماعية حسب النسبة المخصصة لكل فئة طبقا للمادة 27 من نص الأرضية وهي كالآتي " 30 مقعدا لممثلي هيئات الدولة، 85 لممثلي الأحزاب السياسية و85 إلى ممثلي القوى الاقتصادية و الاجتماعية " و هذه الطريقة أريد بها إشراك المجتمع المدني في الحياة السياسية[1]، و بالرجوع إلى تركيبة المجلس الوطني الانتقالي و الظروف التي كانت سائدة في تلك الفترة تظهر السيطرة الكاملة للسلطة التنفيذية على تسيير شؤون البلاد، و رسم السياسة العامة و هذا لأن المجلس كان يفتقد للشرعية الشعبية فبالرغم من محاولة السلطة إدماج أعضاء بعض الأحزاب و الجمعيات في المجلس إلا أن التمثيل الشعبي لم يتحقق نظرا لعدم مشاركة الأجزاء الكبيرة ذات الثقل في هذا المجلس [2] و تمثلت صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي في (المواد من 24 إلى 26 من أرضية الوفاق الوطني) .

✓السهر على احترام أرضية الوفاق الوطني في إطار صلاحياته

✓ممارسة الوظيفة التشريعية عن طريق أوامر في المواد المتعلقة بميدان القانون بمبادرة من الحكومة و فيما يتعلق بأهداف المرحلة الانتقالية بمبادرة ثلث (1/3) أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة.

✓يصوت المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة أما في حالة غياب عضو منه لا يقبل التصويت بالوكالة إلا في حدود توكيل واحد، و يمكن لرئيس الدولة أن يطلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه في مهلة 30 يوما التي تلي تاريخ المصادقة عليه ، ففي هذه الحالة فإن أغلبية ثلثي المجلس الوطني الانتقالي مطلوبة للمصادقة على الأمر، و يصدر رئيس الدولة الأمر المصادق عليه من طرف المجلس في مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ المصادقة عليه[3] .

[1] مولود منصور، المرجع سابق، ص 266.

[2] محمد خليفي، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة، (مذكرة ماجستير)، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر (2011-2012) ص 140.

[3] فوزي اوصديق، مرجع السابق، ص101 .

لقد كان دور المجلس الوطني الانتقالي امتداد لفترة المجلس الأعلى للدولة و المجلس الاستشاري الوطني، لم يكن له الدور المؤثر في رسم السياسة العامة في البلاد، فالمجلس كان مجرد هيئة تصادق على مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة بالأغلبية البسيطة، فالحكومة تملك أكثر من الأغلبية البسيطة في المجلس لان هناك 30 عضوا يمثلون الدولة في هذه المؤسسة زيادة على 85 عضوا يمثلون القوى الاقتصادية و الاجتماعية الذين عادة ما يؤيدون السلطة التي منحتهم المقاعد و قررت الحكومة في تلك الفترة عدة قوانين مهمة دون اعتراض أو رفض من طرف المجلس[1].

أما نهاية المجلس الوطني الانتقالي فكانت مباشرة بعد انعقاد الندوة الوطنية الثانية للحوار، المجتمعة في 15 و16 سبتمبر 1996 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني بعد إجراء حوار وطني على أوسع المستويات كمرحلة ثانية التي شكلت بدوره الإطار السياسي لدستور 1996 الذي كان الباب الذي خرجت منه الجزائر من أزمة الفراغ المؤسساتي و الدستوري و المرحلة الاستثنائية بصفة عامة[2].

2- الأسس القانونية لسيادة البرلمان وفقا لدستور 1996 :

جرت أول انتخابات رئاسية تعددية في الجزائر بتاريخ 16 نوفمبر انتخب السيد اليامين زروال رئيسا للجمهورية ثم تعديل الدستور 1989 و تمت المصادقة عليه من طرف الشعب خلال الاستفتاء الذي أجري في 28 نوفمبر 1996 قرر من خلالها العودة للشرعية و العمل بالدستور، تمت تغيرات على مستوى السلطة التشريعية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني[3].

[1] صالح بلحاج، مرجع السابق ، ص 129.

[2] المرسوم الرئاسي 96 / 304 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996 يتعلق بتسيير أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية عدد 54 الصادرة في 19 سبتمبر 1996.

[3] الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية دستور 1996.

و قد اقترن هذا التعديل بتعديل على النصوص المتعلقة بنظام الانتخابات[1] و الأحزاب السياسية[2] و تم إجراء أول انتخابات تشريعية في ظل الازدواجية البرلمانية في 1997 حيث أنتخب لأول مرة في الجزائر برلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يتكون المجلس الشعبي الوطني من 380 عضو يتم اختيارهم مباشرة من قبل الشعب عن طريق الاقتراع العام السري المباشر لمدة 5 سنوات ضمن دوائر انتخابية محددة و يتم توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التي تحصل عليها القائمة و يكون الانتخاب في دور واحد لأن توزيع المقاعد يجري حسب نسبة الأصوات المتحصل عليها و يتم التصويت وفق القائمة المغلقة[3].

أما مجلس الأمة يعتبر الغرفة الثانية في البرلمان يتم انتخاب ثلثا 3/2 أعضاءه عن طريق الاقتراع الغير مباشر من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية لمدة 6 سنوات مع التجديد النصفي لأعضائه كل 3 سنوات و يساوي أعضاء مجلس الأمة على الأكثر نصف أعضاء المجلس الشعبي الوطني[4].

حدد القانون العضوي المتعلق بالنظام الانتخابي كيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و ذلك وفقا لقاعدة الاقتراع المتعددة الأسماء في دور واحد بالأغلبية حيث يختار كل ناخب مترشحين اثنين من ضمن القائمة و تحتوي القائمة على منتخبي المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية لإقليم تلك الولاية فإن الحائز بين مترشحين على أكثر الأصوات يفوزان بالمقعدين المتنافس عليهما في الدائرة الانتخابية و إذا تساوت أصوات المترشحين فإن

[1] أمر رقم 97 / 07 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 6 مارس 1997 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات .

[2] أمر رقم 07/97 مؤرخ في 27شوال 1417 الموافق ل6 مارس 1997يتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية

[3] سعيد بوشعير، مرجع السابق، ص16.

[4] المادة 101من دستور 1996.

المقعد يؤول للأكبر سنا[1] حيث تعتبر المادة 98 دستور 1996 الأساس الدستوري الأول مبدأ سيادة البرلمان في التشريع والمادة 98 أقرت بأن البرلمان يتكون من غرفتين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ولهما السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه .

حددت المادة 22 من دستور 1996 – 30 مجال للبرلمان ليشرع فيه بالإضافة إلى الميادين التي ينص عليها الدستور كما نصت المادة على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور" و كذلك في المجالات الآتية:

1. حقوق الأشخاص و واجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية، و حماية الحريات الفردية و واجبات المواطنين.
2. القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة لاسيما الزواج و الطلاق و البنوة والأهلية والشركات.
3. شروط استقرار الأشخاص.
4. التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.
5. القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.
6. القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي و إنشاء الهيئات القضائية.
7. قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية لاسيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات المختلفة المطابقة لها، و العفو الشامل و تسليم المجرمين و نظام السجون.
8. القواعد العامة للإجراءات المدنية و طرق التنفيذ.
9. نظام الالتزامات المدنية و التجارية و نظام الملكية.
10. التقسيم الإقليمي للبلاد.
11. المصادقة على المخطط الوطني.
12. التصويت على ميزانية الدولة.
13. إحداث الضرائب و الجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة و تحديد أساسها و نسبها.

[1] المادة 26 من القانون المتعلق بالانتخابات رقم12-01 تسمية الغرفة الثانية لمجلس الأمة.

14. النظام الجمركي.
15. نظام إصدار النقود و نظام البنوك و القرض و التأمينات.
16. القواعد العامة المتعلقة للتعليم و البحث العلمي.
17. القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.
18. القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي و ممارسة الحق النقابي.
19. القواعد العامة المتعلقة بالبيئة و إطار المعيشة و التهيئة العمرانية.
20. القواعد العامة المتعلقة حماية الثروة الحيوانية و النباتية.
21. حماية التراث الثقافي و التاريخي و المحافظة عليه.
22. النظام العام للغابات و الأراضي الرعوية.
23. النظام العام للمياه.
24. النظام العام للمناجم و المحروقات.
25. النظام العقاري
26. الضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للوظيف العمومي
27. القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة
28. قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص
29. إنشاء فئات المؤسسات
30. إنشاء أوسمة الدولة و نياشينها ألقابها التشريفية

كما تجدر لنا الإشارة أن تعديل الدستوري لسنة 2016 قد حدد المجال التشريعي للبرلمان 29 مجال وذلك من خلال المادة 140.

و نستنتج من هنا أن البرلمان يمارس السيادة في التشريع من خلال مجلسين و يستمد هذه السيادة من طرف الشعب عن طريق المؤسسات التي يختارها و عن طريق ممثليه[1] و يمارس البرلمان اختصاصه ألا و هو التشريع في الميادين المحددة بموجب مادة 98 و لاسيما

[1] المادة 1/98 من دستور 1996

المواضيع التي يتطلب الدستور تنظيمها بقانون فلقد أضاف دستور 1996 مجال جديد المتمثل في مجال القوانين العضوية إضافة إلى المجالات وفقا للمادة 123 من الدستور:

1- تنظيم السلطات العمومية و عملها.

2- نظام الانتخابات.

3- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.

4- القانون المتعلق بالإعلام.

5- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي.

6- القانون المتعلق بقوانين المالية.

7- القانون المتعلق بالأمن .

فالقوانين العضوية تختلف عن القوانين العادية فطريقة المصادقة تتم على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و أغلبية ثلاث أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة و يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره[1]بالإضافة غلى سيادة البرلمان في التشريع له أيضا سلطة كل مشروع أو اقتراح قانون من طرف مجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه[2] .

الفرع الثاني: الأسس القانونية لسيادة البرلمان

تتنوع الأسس القانونية لسيادة البرلمان فمنها ما نجده في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، و منها ما هو متواجد في القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان و العلاقة بينهما و بين الحكومة.

1- في النظام الداخلي لغرفتي البرلمان :

إن إعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان و التصويت عليه لا تختلف من غرفة لأخرى حيث تقوم كل غرفة بإعداد نظامها الداخلي و هو ما يعكس سيادته التشريعية، و بالتالي

[1] المادة 123 من نفس دستور.

[2] المادة 120 من نفس دستور.

استحواذ النواب بإعداد نظامهم الداخلي سواء على مستوى اللجان المتخصصة و كذا تقديمهم لتعديلات أو من خلال التصويت على النظام الداخلي و المصادقة عليه، مما قد يؤدي إلى سقوط حق رئيس الجمهورية في إجراء طلب قراءة ثانية إضافة إلى الإصدار الذي هو من اختصاص رئيس الجمهورية ويظهر الأساس القانوني لمبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري من خلال المواد 38 ، 43 ، 55 ، 56 ، 60 ، 61 ، 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كما تعد المادة 38 أول أساس قانوني لسيادة البرلمان في التشريع حيث يعرض رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة مشاريع القوانين [1] أو اقتراحات القوانين بهدف دراستها [2] و تستدعى اللجان من قبل رئيسها للانعقاد ما بين دورات المجلس فتستدعى من طرف رئيس المجلس واللجنة المختصة داخل إطار ممارسة مهامها فتستدعي أشخاصا ذوي خبرة ومختصين قصد الإستعانة بهم في أداء مهامها، و يجوز لرئيس المجلس ونوابه حضور جلسات اللجان بدون حقهم في التصويت و مداولاتها لا تصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء بعدما تدرس اللجنة القانون يتم التصويت عليه من قبل أعضاءها لكن شرط توفر النصاب القانوني، و في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية لمدة ستة ساعات، و يكون التصويت حينها صحيحا، و تتوج هذه المناقشات بتقرير تمهيدي يعرض مقررها في الجلسة العمة بعد تسجيله في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة[3].

كما يسجل النواب الذين يرغبون في اخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم في قائمة المتدخلين لدى رئاسة الجلسة[4].

و يمكن للنواب أن يدخلوا التعديلات على القانون و تقدم هذه التعديلات من طرف الحكومة أو اللجان الدائمة أو 10 نواب، فلمكتب المجلس السلطة التقديرية لقبول التعديل أو رفضه شكلا و في حالة عدم قبول التعديل يكون القرار معللا و يبلغ إلى مندوب أصحابه كما

[1] أنظر المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

[2] انظر المادة 43 المرجع نفسه.

[3] انظر المادة المرجع نفسه.

[4] راجع المادة المرجع نفسه.

تحال التعديلات المقبولة إلى اللجان المختصة و تبلغ إلى الحكومة[1]. كما يتم التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام برفع اليد أو بالاقتراع الاسمي وفقا للشروط المحددة في المادتين 30 و31 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقة الوظيفية بينها و بين الحكومة، و يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد استشارة المجموعات البرلمانية [2]، ثم يرسل بعدها مكتب المجلس الشعبي الوطني مشروع أو اقتراح القانون الذي تم التصويت عليه من طرف المجلس الشعب الوطني إلى مكتب مجلس الآمة للمصادقة عليه بما أن مجلس الأمة ليس له حق التشريع فيقتصر دوره على التصويت بالنصاب المحدد في الدستور دون إدخال أي تعديل على القانون.

وفقا للمادة 80 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإن المجلس الشعبي الوطني يتمتع بالاستقلال المالي حيث يصادق مكتب المجلس على مشروع ميزانيته، فلجنة المالية والميزانية لها أن تبدي رأيها فيه، أيضا لها الحق في إدخال تعديلات بشأنه و يبلغ إلى الحكومة لتقوم بإدماجه ضمن مشروع قانون المالية و هكذا تكمن سيادته التشريعية [3] .

2- في القانون العضوي رقم 99- 02:

يكمن الأساس القانوني لمبدأ سيادة البرلمان في التشريع من خلال القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينها و بين الحكومة وفقا للمواد 16- 18- 21- 23 من خلال المادة 16 من القانون العضوي 99/ 02 حيث يقوم ممثل الحكومة و مكتبا الغرفتين في مقر المجلس الشعبي الوطني بضبط جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا للأولوية التي تحددها الحكومة [4] كما يضبط مكتب كل غرفة جدول أعمال جلساتها واستشارة الحكومة[1]، كما يقوم

[1] راجع المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

[2] راجع المادة 63 المرجع نفسه.

[3] راجع المادة 80 63 المرجع نفسه.

[4] المادة 16 من القانون العضوي رقم 99 / 02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

المجلس الشعبي الوطني بالالتقاء مع الحكومة و هذا ما يعد أول إجراء تشريعي، حيث يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، كما يتلقى مجلس الأمة المشروع للإطلاع عليه[2]، و لقبول أي اقتراح قانوني يشترط أن يكون موقعا عليه من طرف عشرين نائبا و يودع لدى مكتب المجلس الشعب الوطني[3]، و يبلغ فورا إلى الحكومة، في حالة قبوله تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز شهرين و في حالة إذا لم تبدي الحكومة رأيها خلال أجل شهرين يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراستها كما لا يقبل أي اقتراح قانون أو مشروع قانون له نفس مضمون مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته ثم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا [4]. و بعد إيداع مشاريع اقتراحات القوانين على اللجان المختصة، فلها أن تستمع إلى ممثل الحكومة و أعضاء الحكومة، و يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى الوزير الأول كما يحق للجنة المختصة و نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن أي مشروع أو اقتراح قانون محال عليها[5].

و يشرع في مناقشة القانون أو اقتراح القانون بالاستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة أثناء المناقشات إما التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع[6] .

كما يمكن أن يقدم ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة تعديلات شفوية و يتدخل خلال المناقشة و يعرض الرئيس جزءا من النص للتصويت، و في حالة عدم إدخال أي تعديل عليه[7]، و بعد التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت يرسل رئيس

---

[1] المادة 18 من نفس القانون .

[2] المادة 21 من نفس القانون .

[3] المادة |23 من نفس القانون .

[4] المادة 24 من نفس القانون .

[5] المادة 28 من نفس القانون .

[6] المادة 33 من نفس القانون .

[7] المادة 36 من القانون 02/99 .

المجلس الشعبي الوطني المصوت عليه إلى مجلس الأمة خلال 10 أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال[1].

و يقوم مجلس الأمة بمناقشة النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني و ذلك من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم[2] و تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص[3]. إذا لم يكن محل ملاحظات و توصيات و إما في الشروع للمناقشة[4]، كما يمكن أن يعرض خلال المناقشة مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة [5] ، كما يقرر مكتب مجلس الأمة المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المحال عليها الموضوع [6].

و بعد ذلك يقوم رئيس مجلس الأمة بإرسال النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية ذلك من خلال 10 أيام، و يشعر المجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول بهذا الإرسال[7].

المطلب الثاني: الاستثناءات الواردة على مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي

على الرغم من الإقرار الصريح للدستور أن للبرلمان كامل السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه، إلا أن استقراء بعض أحكامه تظهر و بوضوح أن هذه السيادة لا تعد أن تكون

[1] المادة 42 من نفس القانون .
[2] المادة 39 من القانون .
[3] المادة 39 من نفس القانون .
[4] المادة 40 من نفس القانون .
[5] المادة 41 من نفس القانون .
[6] المادة 37 من نفس القانون .
[7] المادة42 من نفس القانون.

شكلية مفرغة من محتواها، إذ أن كافة الأحكام تبين لنا القيود المفروضة على نشاط البرلمان بخصوص التشريع، بدءا بتدخل الحكومة في العملية التشريعية، و تدخل رئيس الجمهورية عن طريق التشريع بالأوامر الرئاسية، و كذا حصر المجال التشريعي و ترك المجال واسعا للسلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، سنتطرق في الفرع الأول لحصر المجال التشريعي، ثم نتطرق لتقييد النشاط التشريعي بفعل تدخل و هيمنة السلطة التنفيذية و ذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حصر المجال التشريعي للبرلمان

لقد حصرت أحكام الدستور المجال التشريعي المخصص للبرلمان، و ذلك فيما يخص القوانين العادية و القوانين العضوية.

1- القوانين العادية:

يمارس البرلمان اختصاصا تشريعيا منظما بأحكام الدستور [1] و لقد جاء دستور 1996 من خلال المادة 122، ودستور 1989 من خلال المادة 115 المقابلة للمادة 151 من دستور 1976 متأثرا بالمادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 [2]، و في هذه المرحلة عمل المؤسس الدستوري إلى إدراج بعض المواضيع الجديدة في المجال التشريعي، و قد اعتبرها البعض بمثابة توسيع وتنويع لمجال القانون ، فاستنادا إلى نص المادة 122 من دستور 1996 نجد أنه تم توسيع مجالات القانون العادي إلى ثلاثين 30 مجالا و باستقرائنا للمادة 122 نلاحظ أن المؤسس الدستوري نص على أنه " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية....."

و ما يلاحظ أيضا أن المادة 151 من دستور 1976 هي الأخرى تضمنت عبارة " شرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور تدخل كذلك في مجال

[1] سعيد بوشعير، مرجع السابق ، ص 107 .

[2] وقد تجلى ذلك التأثير بوضوح في تحديد و حصر مجال المواضيع التي يتدخل فيها البرلمان لأن الدستور الفرنسي لسنة 1958 جاء بمبدأ عقلنة العمل البرلماني هذه الظاهرة التي عملت بها مختلف الدساتير الحديثة إلا أن هذا التأثير اختلف نسبيا من دستور لآخر بحسب الفلسفة السياسية والقانونية التي يعتنقها المؤسس الدستوري.

القانون....." و المادة 115 من دستور 1989 بنصها: "شرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور، و يدخل كذلك في مجال القانون ما يأتي: ...." حيث نص هذا التعديل على مواضيع لم تكن موجودة في مجال التشريع سابقا بما يتماشى مع واقع التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الجارية آنذاك، لاسيما تكريس دولة القانون التي تتطلب تدعيم الضمانات الدستورية الخاصة ببعض المسائل الجديدة مثل الجمعيات السياسية، الإضراب، الحق النقابي، وغيرها من المسائل التي لا يمكن أن تكون إلا في مضمون قانون و التي لم تكن في ظل دستور 1989 مشروطة بقانون لذلك يمكننا أن نقول بأن ضرورة التأكيد على السير في مثل هذا المنهج من السياسة فرض إدراج بعض المواضيع في مجال التشريع و هي تتعلق بـ (نظام الملكية، نظام إصدار النقود، النظام العقاري، الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي، نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فئات المؤسسات، ممارسة الحق النقابي، الدفاع الوطني و استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، القواعد المتعلقة بالبحث العلمي، نظام السجون، التهيئة العمرانية).

كما نلاحظ بأن البعض من المواضيع التي تمت إضافتها في المادة 122 ليست كلها جديدة لأن البعض منها كان مذكورا بشكل مبعثر في العديد من مواد الدستور 1989 بينما يشهد لها بفضل كبير في احتوائها على معظم المواضيع ذات الصلة بالحقوق الفردية و الحريات العامة [1]، و باستقرائنا لتلك النصوص الدستورية نطرح تساؤل حول: هل مجال الاختصاص التشريعي محدد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال؟ نشير إلى رأيين ظهرا في هذا الصدد:

[1] نبيلة لدرع، لمرجع السابق، ص20 .

الرأي الأول: مجال القانون محدد و غير محصور تماشيا مع نصوص المواد الدستورية التي ترخص للبرلمان التشريعي بقوانين عادية[1]، أما بالنسبة للمادة 122 من الدستور كذلك يمكن القول بأنها ليست المجال الوحيد الذي يشرع فيه البرلمان و ما يثبت ذلك عبارة " باستطاعة المؤسس الدستوري لو أراد التحديد عل سبيل الحصر لنص بقوله " يشرع البرلمان في المجالات أو الميادين المحددة في هذه المادة أو إلى جانب المواد فإن البرلمان يشرع في المواضيع التالية: و مما يؤكد هذا الرأي أن المواد السابقة استعملت عبارة تدخل كذلك في مجال القانون أو عبارة كذلك في المجالات التالية في دستور 1996، هذا و إن دل على شيء إنما يدل على وجود مجالات أخرى خاصة بالتشريع أو هناك مواضيع شرع فيها البرلمان إلى جانب ما ذكرته المواد الدستور و عليه فمجال القانون محدد و غير محصور[2].

الرأي الثاني : مجال القانون محدد على سبيل الحصر بحيث لا يجوز للقانون التدخل في الميادين الخارجة عن الموضوعات و الميادين التي حددها النص الدستوري (المادة 151 دستور 1976)، (المادة 115 دستور 1989) (المادة 122 دستور 1996) و هذا على أساس أن المادة حددت المجالات على سبيل الحصر فالتعداد، يفيد الحصر و ليس على سبيل المثال، كما أن الدستور أوضح أن المجالات الغير مخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية حسب مقتضيات المادة 10/11 و المادة 152 من دستور 1996 و بالتالي فالقانون لا يتدخل في غير المجالات الواردة في النص الدستوري، كما أن السلطة التنفيذية لا يمكن أن تتدخل في مجال القانون كما لا يمكن أن تصدر قوانين (بمفهومها الشكلي) في مجالات خارجة عن اختصاصها التشريعي، و إذا حدث تدخل فيكون عن طريق التنظيم[3].

---

[1] بقية الميادين الأخرى التي خصصها الدستور 1996 للبرلمان لتشريع بقوانين عادية تضمنتها أحكام المواد التالية 5، 17، 18، 19، 20،23، 30، 37، 38، 39/ 1 ، 40،42 ، 43 /2، 45، 46، 47 /2، 49 /2، 51، 52، 53،55، 1/57، 3/64، 67 ،68 ،2/71، 170 .

[2] وليد شريط ، مرجع السابق ، ص 205 .

[3] وليد شريط ، مرجع السابق ، ص 206

لكن الملاحظة التي يمكننا تسجيلها هنا هو أن أغلبية الفقهاء القائلين بعدم وجود مجال مخصص للبرلمان لم يعطي لمصطلح " الحصر " مفهومه الحقيقي لأنه يعني أولا و قبل كل شيء التقييد بمعنى أن المواضيع التي خصصت لمجال التشريع لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تتخذ كمثال يقاس عليه من أجل إدراج مواضيع أخرى، فالسلطة التشريعية يحضر عليها سن القوانين خارج المواضيع المحددة في الدستور و إلا اعتبر ذلك تعديا على مجال السلطة التنظيمية[1] ، وهذا ما تؤكده رقابة المجلس الدستوري حيث بإمكانه إحباط كل المحاولات الرامية إلى التأكيد على عدم اعتبار تقييد مجال التشريع بمثابة للسلطة التشريعية في إطار محدد و بأن المواضيع المقررة لها جاء ذكرها في الدستور على سبيل الحصر لا المثال، مما يفيد تعرضها لنوع من الحضر الدستوري، و هذا ما يورد إمكانية تعرضها للجزاء في حالة عدم احترامها لهذا الحصر .

و تندرج كمثال على رقابة المجلس الدستوري على تضييق المجال التشريعي في موضوعات معينة، رأى المجلس الدستوري 12/ 01 المؤرخ في 13 جانفي 2001 والمتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان [2] إذا قام المجلس بإلغاء كل الأحكام المتعلقة بالتقاعد على أنها دون أساس دستوري رغم أن التقاعد يدخل في المجال التشريعي مبدئيا و كان منظما بموجب قانون منذ سنة 1983 الشيء الذي جعل البعض يعتبر أن هذا الرأي غير مقنع بشكل كاف، و لا يمكن فهمه إلا بمنهج التفسير الضيق لدستورية القوانين العادية الذي اعتمده المجلس الدستوري [3]، بل يمكن إرجاعه لأسباب أخرى أكثر أهمية تتمثل في أن البرلمان لم يصغ في هذا القانون أية قواعد جديدة تتعلق بتقاعد أعضاء البرلمان بل احال في المادة 38 منه إلى أحكام المادة 49 من القانون الأساسي للنائب رقم 89 / 4 المؤرخ في 9 أوت 1989 و الذي عرض على المجلس الدستوري آنذاك و أصر بشأنه قراره رقم 89 / 02 المؤرخ في

[1] نبيلة لدرع ، مرجع السابق، ص 31 .

[2] رأي رقم 12 / ر ق / م د / 01 المؤرخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية عدد 09 الصادر في فيفري 2001.

[3] الامين شريط ، مكانة البرلمان الجزائري في إجتهاد المجلس الدستوري،امجلة المجلس الدستوري،العدد الأول 2013 .

30 أوت 1989 معتبرا آن المادة 49 منه المتضمنة أحكام التقاعد مطابقة الدستور، و رغم ذلك، فإن المجلس عندما عرض عليه القانون الأساسي لعضو البرلمان في جانفي 2001 قام بعملية التصدي للقانون الأساسي للنائب رقم 89 / 14 و أعاد النظر في المادة 49 منه المتضمنة أحكام التقاعد، و اعتبرها غير مطابقة للدستور و ألغاها لما يجعل الإجابة عليها في القانون بدون موضوع.

و يلاحظ هنا أن المجلس الدستوري لم يأخذ بعين الاعتبار اجتهاده السابق من جهة، و من جهة أخرى فإنه قد أحال تنظيم تقاعد أعضاء البرلمان على المرسوم رقم 616 و617 الصادرين في 31 أكتوبر 1983 تطبيقا للمادة 65 من القانون 83 / 12 المؤرخ في 2 جويلية 1983 المتعلق بالتقاعد و في هذا التصرف نقل واضح لموضوعات من المجال التشريعي إلى المجال التنظيمي، و حيث أن هذين المرسومين يتعلقان بتقاعد أعضاء القيادة السياسية لجبهة التحرير الوطني و الحكومة في ظل دستور 1976 أي في ظل مبدأ وحدة السلطة طبقا لدستور 1976 فإن المجلس الدستور لم يلتفت إلى تنظيم تقاعد أعضاء البرلمان بهذه الكيفية أي بعد صدور دستوري 1989 و 1996 يتضمن مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات و لمبدأ استقلالية السلطة التشريعية في تنظيم نفسها، و كذلك حقها في تعديل قانون التقاعد لسنة 1983 بصفته قانونا عاديا [1].

لهذه الأسباب يمكن أن نستنتج أن مجال التشريع جاء على سبيل الحصر و التحديد و ليس على سبيل الذكر و المثال.

1- القوانين العضوية

إضافة إلى توسيع مجالات القانون العادي أدخل التعديل الدستوري لعام 1996 طائفة جديدة من القوانين هي القوانين العضوية و التي تحتل مكانة متميزة ضمن تدرج القوانين، حيث

[1] . الأمين شريط، مرجع السابق ، ص24

أنها توجد في مرتبة أدنى من الدستور و أعلى من القانون العادي[1] و بفضل هذه الفكرة الجديدة أصبح البرلمان في الجزائر يمارس سلطته التشريعية في سن القواعد القانونية بواسطة آليتين مختلفتين و هما القانون العادي والقانون العضوي .

1- مجالات القوانين العضوية :

لقد حددت المادة 123 من الدستور (7) مجالات مخصصة للقوانين و هي تتعلق بـ :

أ- القطاعات الحساسة: مثل السلطات العمومية، القضاء

ب-النشاط السياسي: مثل الانتخابات، الأحزاب السياسية

ج- المجال الاقتصادي: مثل قانون المالية

و هذه المادة ليست هي الوحيدة التي تنص على المواضيع الواجب تنظيمها بموجب قانون عضوي، حيث يستخلص من عبارة " إضافة " إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور " التي جاءت في المادة 123 وجود مواد أخرى، و هي تشبه في ذلك نفس المبدأ المطبق على المادة نفسها وبإحصائها سجلنا وجود تسعة (9) مواد و هي :

- المادة 89 حول تنظيم حالة وفاة أحد المترشحين للرئاسة في الدور الثاني
- المادة 92 حول تنظيم حالة الحصار والطوارئ
- المادة 103 حول تحديد كيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشرط قابليتهم للانتخاب و حالات التنافي.
- المادة 108 حول تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه
- المادة 112 حول شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده.

[1] طبقا للنظرية القانونية التي قدمها الفقيه النمساوي " هانز كلين " التي مفادها أن المعايير القانونية مرتبة ومصنفة ومندرجة ومتسلسلة في شكل هرمي في اتجاه نحو الأعلى حسب قوة كل معيار و مكانته ودرجة تأثيره في النظام القانوني بشكل عام .

- المادة 115 والمادة 120 حول تنظيم غرفتي البرلمان و عملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة
- المادة 153حول تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة، و محكمة التنازع، عملهم و اختصاصاتهم.
- المادة 157 حول تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته
- المادة 158 حول تحديد تشكيلة المحكمة العليا للدولة، و تنظيمها و سيرها و الإجراءات المطبقة أمامه .

و عليه فهذه المواضيع الدستورية هي وحدها التي تجيز تنظيمها بواسطة قوانين عضوية و تحدد مجالاتها على سبيل الحصر أي أن دائرة القوانين العضوية في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016 محددة ب11 مادة فقط وفقا لـ 16 موضوع، تعتبر كلها تكملة لأحكام الدستور في المجالات الدستورية الهامة والمحجوزة له من حيث التغيير و التوضيح لهذه الأحكام والتنظيم و توفير شروط و ظروف و عناصر التكييف و الملائمات السياسية و الاقتصادية، كما أنها تحافظ على التوازنات الأساسية للسلطات من حيث ضبطها و تنظيمها، و تحديد العلاقات فيما بينهم، دون الخروج من روح الدستور. و بهذا الشأن الطابع التكميلي للقوانين العضوية [1].

أسباب حصر المجال التشريعي للبرلمان :

يطرح اعتناق النظام الدستوري الجزائري المنهج القاضي بتقييد و حصر مجال التشريع و ترك باقي الموضوعات للتنظيم المنتقل ابتداء من دستور 1976 تساؤلا هاما يتلخص في تحديد المعنى الدقيق لتقييد مجال التشريع، و مدى اعتباره حصرا للسلطة التشريعية في مواضيع محددة دون غيرها مما يمنع عليها وضع القواعد القانونية التي ترغب في تنظيمها إذا ما كانت خارجة على هذه المواضيع، وبالتالي التشكيك في مصداقية المبدأ القائل سمو هذه السلطة و سمو الأعمال الصادرة عنها في إطار تجسيد الإدارة العامة للأمة.

[1] وليد شريط، مرجع السابق، ص 212.

ترى الأستاذة غوثي سعاد أن مجالسنا المتتالية كانت منذ البداية محصورة في مجالها ابتداء و أصلا، و السبب الرئيسي هو الانهيار العام للقانون القاعدة القانونية و للبرلمان، و هذه الملاحظة قائمة وموجودة في كل الأنظمة السياسية و منذ الحرب العالمية الثانية، و هذه هي الميزة لكل الأنظمة السياسية الحديثة[1].

و هناك أسباب فنية وتقنية أخرى حيث يعرف عن النواب نقص الكفاءة و المؤهلات العلمية، و كذا الخبرات الفنية لأنهم مختارون من عامة الناس و حتى و إن كانوا متخصصين في مجال معين فإنهم لن يكونوا كذلك في باقي المجالات خاصة و أن القوانين تتعلق أحيانا بمواضيع ذات طبيعة معقدة مما يجعل فهم المسائل المرتبطة بها أمرا صعبا، بينما تتمكن الحكومة بفضل إمكاناتها المادية من توظيف ما تراه مناسبا من خبراء و فنيين حسب طبيعة الموضوع المطروح أمامها مما يوصلها إلى الإلمام بكل جوانبه بكل سهولة.

و كذلك بالنسبة للجزائر يعرف النشاط البرلماني نوعا من الإهمال من طرف النواب، و سجل في هذا الصدد غيابهم المتكرر في الجلسات البرلمانية بالإضافة إلى ضعف التدخلات البرلمانية، خاصة على مستوى المناقشة، وغالبا ما يكتفون بطرح الأسئلة فقط[2].

كما يمكن إرجاعه إلى بعض الأسباب القانونية التي تتمثل في: تعذر قيام التشريعات بتنظيم كافة التفاصيل الهامة، و ضرورة التماشي مع الظروف و المتطلبات الطارئة و المستعجلة.

الفرع الثاني : تقييد النشاط التشريعي

بالرجوع إلى مختلف المواد المنظمة هذا الحق نجد أنه شبه محاصر بعدة قيود شكلية و موضوعية [3] بإمكانها أن تضيق من مجال اقتراحات النواب للقوانين بدرجة كبيرة و تتمثل هذه القيود في :

[1] سعاد غوتي مالكي، " البرلمان في النظام السياسي الجزائري"، مجلة ملتقى المؤسسات، العدد الثاني، 2006، ص25.

[2] نبيلة لدرع، مرجع السابق، ص 28

[3] نصر الدين معمري، مرجع السابق، ص 23.

1- اشتراط مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمتين زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية وإرفاقه بعرض أسباب[1].

2- قرار الفصل في قبول اقتراحات القوانين يعود لمكتب المجلس الذي له صلاحية رفضها و بالتالي تصبح كأن لم تودع أصلا، و مكتب المجلس الشعبي الوطني يعتبر في هذه الحالة بمثابة هيئة مراقبة يراقب مدى احترام وخضوع اقتراحات النواب و الشكليات المنصوص عليها دستوريا وقانونيا[2].

3- الاشتراط الكمي[3] لتقديم اقتراحات من طرف عشرين (20) نائبا على الأقل و هو ما شكل عائقا على نشاطات النواب في المجال التشريعي و" مكبحا " حقيقيا للمجلس[4] .

4- وجوب تبليغ الحكومة بالاقتراحات البرلمانية لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين و هي مدة طويلة نسبيا قد تؤدي إلى تأخير دراسة المبادرات بعد تأخر رد الحكومة و بالتالي تأخر عرضها على اللجنة المختصة في حالة قبولها طبعا[5] .

5- إمكانية اعتراض الحكومة على أي اقتراح استنادا للمادة 139 من تعديل دستور 2016[6]، فهذه المادة يجمع الباحثون على أنها تجمد نهائيا المبادرة البرلمانية حيث يستحيل تقريبا وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية إذا ما تعلق خاصة بالدولة و تسييرها و لذا فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة إذ لا يمكن لأي اقتراح لقانون أن يمر إلا إذا غضت الحكومة الطرف عنه [7].

---

[1] المادة 20 من القانون العضوي 02/99 .

[2] المادة 24 من نفس القانون.

[3] سعاد الغوثي، مرجع السابق ، ص 28 .

[4] المادة 119/ 2 من دستور 1996 والمادة 23 من القانون العضوي 99/ 02 .

[5] المادة 25 من القانون العضوي 02/99 .

[6] التي تنص على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجة تخفيض المواد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تتساوى على الأقل المبالغ المقترح انفاقها .

[7] نصر الدين معمري، المرجع السابق ،ص 24 .

و فضلا عما سبق فإن البرلمان بالمقارنة مع غيره من برلمان الدول الديمقراطية نجد دوره محدود في المجالات ذات الصلة بالدفاع و الأمن الخارجية[1].

إذ تعتبر رحلة اقتراح القانون نحو المصادقة و الإصدار و النشر شاقة و مليئة بالعقبات الشكلية و الإجرائية مما يجعل خط السلطة التشريعية في هذا المجال ضئيل الشيء الذي يفسر حالة جمود و اضمحلال الحياة البرلمانية[2].

أولا : تقاسم المبادرة التشريعية مع الحكومة:

نظرا للطابع الفني أصبحت تتميز به عملية التشريع فإن الغالبية العظمى من الدساتير أقرب للسلطة التنظيمية بمشاركة المجالس النيابية حق اقتراح القوانين[3].

إن السلطة التنفيذية أثناء قيامها بالتنفيذ اليومي و السهر على إدارة المرافق العامة تصبح أحق السلطات في الدولة على تفهم احتياجات المجتمع و ما يوجد في القوانين المطبقة من أوجه النقص و استنادا إلى هذا المنطق نجد أن الدستور أعطى حق اقتراح القوانين لكل من السلطة التنفيذية و البرلمان، بحيث أصبحت حقا مشتركا[4].

لقد جاء في نص المادة 136 /3 من تعديل دستور 2016 " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة ".

أتاح المشرع الجزائري للوزير الأول حق المبادرة بمشاريع القوانين لان الحكومة من الناحية الواقعية هي الأقدر على تقديم مشاريع القوانين التي يظهر لها من خلال الأعمال التي يقوم بها إن الدولة أو مؤسساتها المختلفة تحتاج بالفعل إلى هذه القوانين بالإضافة إلى أن الحكومة هي التي ترى مدى الحاجة إلى تعديل بعض التشريعات الجاري بها العمل كي تتماشى

[1] سعيد بوشعير، مرجع السابق، ص 105 .

[2] ميلود ذبيح، مرجع السابق، ص 193 .

[3] علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة المكتبة الوطنية، المملكة الأردنية الهاشمية ، ط1 2008 ، ص182 .

[4] دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ،لبنان .

مع المخطط الذي تسهر على تنفيذه هذا من جهة ومن جهة أخرى قد أصبح حق الاقتراح بسبب أعمال قواعد المسؤولية الوزارية حقا حكوميا و الدليل على ذلك أن مشاريع القوانين تتغير بغياب الوزارة رغم ثبات شخص رئيس الجمهورية، و مع ذلك فبصمات هذا الأخير حاضرة في كل مرة حيث اشترط المؤسس الدستوري أن تمر جميع المشاريع على مجلس الوزراء أين تكون الكلمة الأولى و الأخيرة لرئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء و يدير أعماله[1] .

- إن حق المبادرة بالتشريع كقاعدة عامة مقرر للنواب و للحكومة و لكن نظرا للطابع الفني الذي تتسم به العملية فإن المشاهد عمليا أن الغالبية العظمى من المشاريع هي ذات مصدر حكومي، و أن دور البرلمان في هذا المقام أصبح يقتصر عمله على إقرار المشاريع التي تقدمها الحكومة، و يرجع ذلك إلى المزايا العديدة التي تتميز بها المشاريع التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان من حيث جدية أفكارها و عمق دراستها و حسن صياغتها و تطابقها مع السياسة العامة للدولة و صدورها في حدود إمكانياتها المالية[2].

فبالإضافية إلى هذه المزايا هناك أسباب قانونية جعلت مشاريع القوانين تتمتع بحق الأفضلية على المقترحات نورد منها مايلي :

- المشرع الجزائري لم يقدر الوزير الأول و لم يحدد له المجال الذي تدخل به بواسطة مشاريع القوانين، فللحكومة أن تبادر بالمشاريع في مختلف المواضيع حسب برنامجها و أولوياتها، و لها أن تتحرك في المجالين سواء القانوني أو التنظيمي فإن حصل ولم تستطع تمرير مشروع القانون لكي يصدر على شكل قانون و إن كان هذا نادرا فلها أن تصدره بواسطة تنظيم .
- عند تقديم مشاريع القوانين إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليس له إلا قبول هذه المشاريع فالظاهر ليس بمقدوره أن يرفضها لكن بالنسبة للاقتراح البرلماني يمكن أن يفصل فيه بالقبول إذا كان مستوفيا للشروط القانونية أو رفضه في الحالة العكسية.

[1] سعاد عيادي، الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية – دستور 1996 (مذكرة ماجستير) كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة (2013 / 2014) ص 111.

[2] سعاد عيادي، مرجع السابق، ص 112.

- لا يخفى علينا أن المشرع لم يقيد الحكومة بأي شرط عند تقديمها لمشاريع القوانين باستثناء ما حددته المادة 20 من القانون العضوي 99 / 02 التي تتمحور أساسا في ضرورة صياغة نص مشروع القانون على شكل مواد وإرفاقه بعرض الأسباب هذا الشرط يمكن للحكومة أن تتجاوزه بكل سهولة مادام أن مشاريع القوانين التي تقدمها تتسم بنوع من الدقة.

و المراد من ذلك أن الحكومة جهاز إداري دائم ومن ثم استطاعته أن يشكل لجان خاصة لهذا الغرض، لإعداد مشاريع القوانين إذ تمتاز هذه اللجان بالكفاءة الفنية العالية.

إلى جانب هذا نجد مشاريع القوانين تمر على جهة قضائية متخصصة تقوم دراستها و فحصها خاصة من الناحية الشكلية يضاف إلى التسهيلات السالفة الذكر التي تجعل مشاريع القوانين تتفوق على الاقتراحات منح المشرع السلطة التنفيذية امتيازين اثنين من شأنهما أن يحققا أفضلية المبادرة الحكومية فتتمثل أساسا في:

1- للحكومة الحق في أن تدافع عن الأفكار التي تتضمنها مشاريع القوانين التي قدمتها إلى المجلس الشعبي الوطني بهدف المناقشة و التصويت، و ذلك عن طريق بقائها عن قرب كمراقب لصيرورة العمل التشريعي بما يخدم لسياستها العامة[1]، و يكون ذلك بمشاركة أحد ممثلي الحكومة على مستوى اللجان المكلفة بدراسة المبادرات التشريعية، فتأثير الحكومة على اللجان يعتبر بمثابة تأثير على البرلمان نفسه .

2- أولوية مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة في حالة الاستعجال أي تقيد مباشر و بصورة آنية في جدول أعمال الدورة دون أن تمر على الإجراءات التي تمر عليها في الحالات العادية و التي قد تطول نسبيا[2].

هذا ماجعل السلطة التنفيذية تهيمن على مجال المبادرة بالتشريع مقارنة بالسلطة التشريعية فنجد خلال العهدة التشريعية الرابعة 1997 / 2002، ثم المصادقة على (59)

[1] نصر الدين معمري، مرجع السابق، ص 25.

[2] المادة 17 من القانون العضوي 99 / 02 " يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله عندما يصرح بإستعجال قانون يودع خلال الدورة . يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية .

مشروع قانون وتم المصادقة على اقتراح قانون واحد (01) فقط و هو المتعلق بنظام التعويضات لعضو البرلمان ، أما خلال الفترة التشريعية الخامسة فعدد القوانين المصادق عليها من طرف غرفتي البرلمان (60) منها اقتراح قانون واحد (01) و الذي خص تعديل قانون الانتخابات[1].

ثانيا: انفراد رئيس الجمهورية بالتشريع عن طريق الأوامر

تتجه غالبة الأنظمة التي ترغب في تقوية السلطة التنفيذية، و تدعيم مركز رئيس الدولة فيها إلى منح هذا الأخير سلطة تشريعية تمكنه من سن قواعد إنشائية تعادل القانون من حيث المرتبة، و هو ما اتجه إليه المؤسس الدستوري[2]، من خلال المادة 124 التي تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، و يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"، و يتضح من نص المادة أن رئيس الجمهورية يتمتع بحق اتخاذ أوامر لها قوة القانون.

و تعتبر صلاحية التشريع عن طريق الأوامر من طرف رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر انفلات التشريع من البرلمان و انتقاصا من مركزه وخطرا على الحياة التشريعية، لاسيما في ظل غياب قيود وضوابط حقيقية تحده في استعمالها سواء في الحالات العادية أو في الحالات الاستثنائية.

[1] سعاد عيادي، مرجع السابق، ص 144 .

[2] محمد أو مايوف عن الطبيعة الرئاسية في النظام السياسي الجزائري (أطروحة دكتوراه) جامعة مولود معمري، تيزي وزو كلية الحقوق(تاريخ المناقشة 07 ديسمبر 2013 ، ص 269.

ثالثا : احتكار رئيس الجمهورية للتشريع بالأوامر في الحالات العادية

رغبة في إحقاق مبدأ الفصل بين السلطات عمل المؤسس الجزائري في اغلب دساتير الجمهورية[1] على تكريس حق رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر و ذلك في حالتين عاديتين هما: شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.

1- الشروط الدستورية للتشريع بواسطة الأوامر الرئاسية في الحالات العادية:

تخضع صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية.

أ- **التقيد بالمدة القانونية:** بالنسبة لشغور المجلس الشعبي الوطني والذي قد يكون نتيجة انحلاله التلقائي بسبب عدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية أو باستعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل أو بسبب إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فالتشريع بأوامر في هذه الحالة لا يمكن أن يتجاوز ثلاثة أشهر وهو الأجل الذي يجب أن تجري فيه الانتخابات التشريعية [2]، سواء في الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني أو في حالة الحل الإداري من طرف رئيس الجمهورية [3].

ب- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء

تشترط الفقرة الأخيرة من المادة 124 من الدستور بأن تتخذ الأوامر الرئاسية في مجلس الوزراء مثل بقية مشاريع القوانين مع استبعاد و أخذ رأي مجلس الدولة حول الموضوع، و هذا الشرط لن يشكل أي عائق أمام رئيس الجمهورية الذي لن يجد أية صعوبة لتحقيقه، و يرجع ذلك إلى سببي. الأول أن مجلس الوزراء يعد جهازا تابعا لسلطته وفقا لما ذهبت إليه 4/77 من الدستور "... يرأس مجلس الوزراء ...." والثاني يتمثل في عدم وجود إعادة التوقيع (contresting) من طرف الوزير الأول ووزرائه، فبالرجوع إلى دستور 1996 وقراءته قراءة

[1] لقد عرفت الدساتير الجزائرية المتعاقبة صلاحية التشريع بأوامر باستثناء دستور 1989 الذي لم ينص فيه المؤسس الدستوري على هذه الآلية.

[2] المادة 82/ 1 والمادة 112 من دستور 1996 .

[3] عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، 2007، ص 54 .

دقيقة لا نجده ينص على التوقيع المزدوج أو التوقيع المجاور من طرف كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وبالتالي فإن رئيس الجمهورية له حصة الأسد في أشغال مجلس الوزراء [1] .

ج- إلزامية عرض الأوامر على البرلمان للتصويت عليها من دون مناقشة أو تعديل:

استنادا لأحكام المادة 38 من القانون العضوي 02/99 نجد أنها تلزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي يتخذها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها دون أي مناقشة أو تعديل وبالتالي فالأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان تعتبر ملغاة و لو أنه مستبعد جدا أن يقف البرلمان في وجه إرادة رئيس الجمهورية الذي خولت له النصوص الدستورية آليات هامة للاستغناء عنه تتمثل في حق الحل وحق اللجوء إلى الاستفتاء.

2- القيمة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالات العادية

لقد منح الدستور لرئيس الجمهورية حق اتخاذ التدابير التشريعية على شكل أوامر، و لتحديد طبيعة هذه الأوامر أهمية بالغة خاصة من حيث الرقابة الممارسة عليها

وقد كانت القيمة القانونية للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالات العادية محل نقاش كبير بالنظر إلى المعيار المستند عليه في تحديد طبيعتها، هل هم المعيار العضوي باعتبارها أعمالا إدارية أم المعيار الوظيفي باعتبارها أعمالا تشريعية ؟

و لم يتسن للمؤسس الجزائري تحديد طبيعة الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، فهذا الصمت حول هذه المسألة فتح المجال للفقه لتكييف هذه النصوص تكييفا قانونيا، حيث يفرق الفقهاء عند التعرض لبيان الطبيعة القانونية لهذه الأوامر بين مرحلتين.

[1] راجع حول موضوع إعادة التوقيع أو التوقيع المزدوج (contreseing) ، حميد محديد ، التشريع بالأوامر في دستور 1996

المرحلة الأولى: فيما بين إصدار هذه الأوامر و موافقة البرلمان عليها فتعتبر الأوامر في هذه المرحلة قرارات إدارية رغم تمتعها بنفس قوة القانون و تخضع بالتالي لرقابة القضاء كبقية القرارات الإدارية الأخرى آخذا بالمعيار العضوي.

المرحلة الثانية: هي مرحلة ما بعد موافقة البرلمان على الأوامر فتتحول الأوامر من عمل إداري إلى عمل تشريعي و من ثم تخضع لرقابة القضاء الإداري و تخضع للرقابة الدستورية[1].

أما في النظام الدستوري الجزائري فإن هذه الأوامر الرئاسية تعتبر أعمالا تشريعية منذ تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية: و يرجع ذلك للاعتبارات التالية[2]:

- شكليا هذه الأوامر هي عمل تشريعي لأن المادة 124 الخاصة بالتشريع عن طريق الأوامر وردت ضمن الفصل الثاني الخاص بالسلطة التشريعية.
- يستمد رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر من الدستور و ليس عن طريق التفويض من البرلمان مما يجعل منه مشرعا أصليا و وحيدا في هذه الحالات، و هذا ما تؤكده عبارة " يشرع " الواردة في المادة 98 من الدستور.
- عدم وجود قيود بالنسبة لمجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر رئاسية، حيث يمكنه التدخل في مجال القانون العادي و القانون العضوي على حد سواء.
- انعدام موقف دستوري بين طبيعة الأوامر الرئاسية المتخذة بموجب المادة 124 من الدستور.

تجريد البرلمان من حق مراقبة الأوامر الرئاسية حيث أنه ملزم فقط إما بالموافقة عليها بدون أية مناقشة أو تعديل أو برفضها مما يجعل من موافقته مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تصبح هذه الأوامر بالصفة التشريعية هذه الأخيرة تكسبها من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء .

[1] محمد اومايوف، مرجع السابق، ص 273 – 275.

[2] عقيلة خرباشي، مرجع السابق، ص 57–59.

يتضح مما سبق أن دستور 1996 قد أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقدير مدى ملائمة اختيار التشريع بالأوامر الرئاسية والذي غالبا ما يبرره عنصر الاستعجال و ضرورات الحال، إذ يعد التشريع بالأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مسرى إنشاء القانون في صورته مشروع قانون أو اقتراح قانون اللذان يجب عرضها في نظام الدورات على البرلمان مع المرور بمختلف الإجراءات القانونية من مناقشة و تعديل و تصويت و رقابة دستورية و إصدار و نشر لذا يلجا رئيس الجمهورية إلى التشريع بواسطة الأوامر لتفادي التعديلات التي قد تفقد النص أهميته و انسجامه.

إن غياب قيود صارمة تحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر الرئاسية يجعله صاحب اختصاص تشريعي أصيل.

ثانيا: تركيز سلطة التشريع بالأوامر في يد رئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية

تتجه غالبية الدساتير المعاصرة إلى تقوية الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في ظل الظروف غير العادية أمام عجز البرلمان عن العمل بصفة عادية أو من مواجهة تلك الظروف.

و نظرا لعجز التشريعات المعدة للظروف العادية عن معالجة الظروف الاستثنائية الطارئة جرى العمل على أنه عندما يتوقع المشرع ظرفا استثنائيا فإنه يبادر إلى وضع تنظيمات ملائمة لمواجهته، و تعد هذه الأخيرة بمثابة حلول تشريعية لتلك الظروف الاستثنائية، أما في النظام الجزائري فقد منح دستور 1996 لأول مرة صراحة إمكانية لرئيس الجمهورية في التشريع بواسطة الأوامر في الحالة الاستثنائية بموجب الفقرة 04 من المادة 124[1]، و هذا ما يفهم ضمنيا، كذلك من العبارة الواردة في المادة 91 من الدستور التي تنص :" .... و يتخذ على كل التدابير اللازمة لاستتاب الوضع".

[1] الفقرة 04 من المادة 124 من دستور 1996 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .

و بالرجوع للدستور يظهر أن المؤسس الدستوري قد ميز بين ثلاث حالات من الظروف غير العادية تتفاوت فيما بينها في الخطورة ألا و هي : حالة الطوارئ ، الحالة الاستثنائية و حالة الحرب .

1- التشريع بأوامر في حالة الطوارئ والحصار:

لم يفرق المؤسس الدستوري الجزائري بين حالة الحصار وحالة الطوارئ المنصوص عليها في المادة 91 من الدستور من حيث درجة الخطورة، و كان ينتظر إصدار القانون العضوي المحال إليه في المادة 92 من الدستور قصد تحديد كيفية تنظيم الحالتين إلا أن هذا القانون لم يصدر إلى هذا اليوم .

و يرجع الاختصاص الإعلان عن حالة الحصار أو الطوارئ استنادا إلى المادة 91 من الدستور لرئيس الجمهورية بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن الذي يترأسه هذا الأخير و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة و الوزير الأول و رئيس المجلس الدستوري، و نظرا لكون الاستشارة غير إلزامية فضلا عن أن هذه المؤسسات في خدمة رئيس الجمهورية فإن اتخاذ سلطة القرار تبقى في يد هذا الأخير وحده[1].

- لم يحدد الدستور مدة حالة الحصار والطوارئ شرط " الضرورة الملحة" الذي جاءت به المادة 91 من الدستور غير انه في غياب ماهية الضرورة الملحة، فهي تخضع للتفسير السياسي لرئيس الجمهورية وحده.

- أما فيما يخص شرط موافقة البرلمان على أي تمديد لحالة الطوارئ أو الحصار، فالهدف منه مبدئيا هو كبح أي تجاوز أو مبالغة في الأمر ، و من جهة أخرى فإنه يعطي فرصة لممثلي الشعب، و خاصة في ظل التعددية الحزبية لممارسة دورهم حتى في ظل الظروف غير العادية[2]، غير أن هذا الشرط قد تم تجاوزه بصدور المرسوم التشريعي رقم 93 / 02 المؤرخ في 06 جانفي 1993 المتضمن تمديد حالة الطوارئ لمدة غير محددة دون أن يتدخل البرلمان

[1] محمد أو ما يوف، مرجع السابق ، ص276 .

[2] عقيلة خرباشي ، مرجع السابق ، ص85 .

للموافقة على تمديدها إلى أن تم رفعها في 23 فيفري 2011 بموجب الأمر رقم 11/ 01 المتضمن رفع حالة الطوارئ.

إن المؤسس الدستوري لم يحدد صراحة الأدوات التي يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ التدابير اللازمة بواسطتها، و لكن يتضح من المادة 91 من الدستور أن البرلمان يظل منعقدا في حالتي الطوارئ والحصار، و هو ما يفسر الشرط الذي أدرجه المؤسس و المتعلق بضرورة موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا على أي تمديد لمدة حالة الحصار أو الطوارئ فيبقى البرلمان إذن محتفظا بصلاحياته التشريعية كما يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر وفقا للشروط المحددة في الفقرات الأولى والثانية والرابعة من المادة 124، و يستخلص أن مفهوم التدابير اللازمة لاستتاب الوضع التي لرئيس الجمهورية اتخاذها تدخل في سلطته التنظيمية بموجب مراسم رئاسة لمواجهة الأوضاع التي أدت غلى الإعلان عن حالة الطوارئ أو الحصار[1].

2- التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية :

يتم الإعلان عن الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية وفقا للمادة 93/ 1 من الدستور إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها غير أن مثل هذه الإجراءات لا يتخذ حسب الفقرة الثانية من المادة 93 إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء الواقعين تحت سلطته .

و يهدف كل من إجراء الاستشارة والاستماع إلى اخذ رئيس الجمهورية رأي كل من المؤسسات المذكورة، و لا يكون ملزما بهذا الرأي في أي حال من الأحوال، بل لا يتعدى غاية ذلك رغبة المؤسس في إشراك هذه المؤسسات مع رئيس الجمهورية تحمل مسؤولية اتخاذ قرار الإعلان عن الحالة الاستثنائية و النتائج التي ستترتب عنه[2].

[1] محمد أو مايوف ، مرجع السابق ، ص277 .

[2] المرجع نفسه ، ص 278 .

و تنتهي الحالة الاستثنائية حسب الأشكال و الإجراءات سالفة الذكر التي أوجبت إعلانها مما يعني أن ذلك يعد أيضا سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية طالما أن الهدف من الاستماع و الاستشارة هو أخذ رأي الهيئات المذكورة كما تم التعرض إليه سابقا، وان يقدم الظروف الاستثنائية يعد سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية وحده .

و لا يخفى على أحد أن تطبيق الحالة الاستثنائية يترتب عليه تقليص للحقوق و الحريات العامة ويخول رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية التي يستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية .

و إذا كان يفترض أن يتخذ رئيس الجمهورية هذه الإجراءات الاستثنائية عن طريق المراسيم الرئاسية بصفته رئيسا للسلطة التنفيذية فإن الفقرة الرابعة من المادة 124 قد منحت له سلطة مطلقة غير مقيدة في مجال التشريع ، إذ يحق له بمقتضى هذه المادة أن يشرع بأوامر تحل محل القانون بمفهومه و شكله الدستوري و حتى قوته القانونية[1]، خلافا للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الظروف العادية فإن الأوامر التي يتخذها في الظروف الاستثنائية لا تعرض على البرلمان للموافقة عليها وهذا ما أكده رأي المجلس الدستوري الخاص بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 99 / 02 للدستور، حيث جاء فيه اعتبارا أن المؤسس الدستوري حيث خصص الفقرات 1 ، 2 ، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك واعتبارا بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية

[1] سعاد عيادي ، مرجع السابق، ص 50.

الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور، بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور[1].

يستنتج من هذا الرأي و بتحليل المادة 124، كذلك أن لرئيس الجمهورية في ظل الحالة الاستثنائية الحق في إصدار الأوامر حتى في حالة انعقاده و وجود البرلمان، و يتمتع بهذا الاختصاص وفقا لسلطته التقديرية و رغبته في ذلك.

أما عن الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية المتخذة في الحالة الاستثنائية، و بالاستناد لرأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه نستنتج أن هذه الأوامر في الأعمال الإدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري، و بالتالي طبقا لهذا المعيار الشكلي فإن الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ستظل محتفظة بطبيعتها الإدارية، و العبرة في ذلك في حماية حقوق وحريات الأفراد من خلال إمكانية الطمع فيها قضائيا بالإلغاء أو التعويض، فما دام أن القرار الصادر عن السلطة التنفيذية فهو قرار إداري قابل للطعن فيه أمام القضاء لكن قد تصطدم هذه الأوامر الرئاسية بفكرة " أعمال السيادة " التي تخرج من اختصاص القضاء حيث لا يحوز الطعن فيها قضائيا رغم أن تصدر من السلطة التنفيذية و ذلك باعتبارها من " الأعمال الحكومية " التي غالبا ما تتصل بالمصالح العليا للدولة[2].

3- التشريع بالأوامر الرئاسية في حالة الحرب :

إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب وفقا للمادة 95 و بالرجوع لنص المادة 95 من الدستور نجد أن رئيس الجمهورية يستقل بسلطة إعلان الحرب رغم حرص الدساتير المعاصرة على أن تنفرد السلطة التنفيذية لإعلان الحرب لما له من أهمية كبيرة و كذلك شرط اجتماع مجلس الوزراء، و شرط استماع رئيس الجمهورية إلى المجلس الأعلى

[1] الرأي رقم 08 / ر ق ع / م. د / 99 المؤرخ في 28 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطالعة القانون العضوي رقم 99/ 02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة وعملها ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999 ، ص 112.

[2] حميد مزياني، مرجع السابق، ص 84.

للأمن لا يعبران أبدا عن مشاركة فعلية لهاتين المؤسستين في عملية اتخاذ قرار إعلان الحرب نظرا لتبعيتها لرئيس الجمهورية الذي يعتبر رئيس كل منهما.

كما يعتبر الشرط الخاص باستشارة رئيسا الغرفتين البرلمانيتين شكليا إلى حد بعيد نظرا لكون الاستشارة غير إلزامية من جهة وتبعية الأغلبية البرلمانية التي ينتمي إليها الرئيسين لرئيس الجمهورية من جهة أخرى، كما لا تهدف شرط اجتماع البرلمان وجوبا للمشاركة في اتخاذ قرار إعلان الحرب بل فقط من أجل متابعة الوضع، حيث لا يعقل أن تدخل البلاد في حرب ، و يكون البرلمان في عطلة، و يكون رئيس الجمهورية ملزما بتوجيه خطاب للأمة لإعلامها بقرار إعلان الحرب و وضعها، و بالتالي أمام الأمر الواقع.

و يظهر مما سبق أن المؤسس الدستوري الجزائري قد استبعد البرلمان من أية مشاركة حقيقية في اتخاذ قرار إعلان الحرب.

و لكن ما يلفت الانتباه أكثر في هذا الموضوع هو ما توحي إليه المادة 96 من دستور التي تقضي بأنه يوقف العمل بالدستور خلال حالة الحرب، و يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، و يعني ذلك أن يصبح رئيس الجمهورية يبسط سلطته المطلقة على كل السلطات الثلاثة، و من هنا لا يبقى مجالا للحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات و لا حتى عن مبدأ سمو الدستور، و لهذا يصبح رئيس الجمهورية المشرع والمنفذ في الدولة، غير أن المؤسس لم يبين الأدوات التي يمارس بواسطتها الوظيفة التشريعية خلال مدة الحرب مثلما فعله بالنسبة للظروف الاستثنائية في المادة 124/ 4 من دستور 1996.

و يرى الفقهاء [1] إمكانية تطبيق النص المذكور في الحالة الاستثنائية على حالة الحرب و بالتالي السماح لرئيس الجمهورية التشريع عن طريق أوامر تكون لها قوة القانون، و هي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري كون أحكامه استقرت على اعتبار جميع التصرفات المتعلقة بالحرب من أعمال السيادة و لا لرقابة المجلس الدستوري لأن حالة الحرب تجعل رئيس الجمهورية يوقف العمل بالدستور.

[1] رأي الدكتور محمد مدهون نقلا عن محمد أومايوف ، المرجع السابق ، ص 282 .

المبحث الثاني: إجراءات سير العمل التشريعي ومعوقاته

يشكل التشريع الاختصاص الأصيل للبرلمان، لذا فإن مساره يعد من الأهمية بما كان، حيث تنص عادة دساتير الدول على تنظيم الإجراءات التشريعية، خاصة إذا كانت تعتمد الثنائية البرلمانية، فالأمر يختلف تماما عن التشريع قي ظل المجلس الواحد، أين يتميز ذلك بالبساطة و السهولة، في حين أن التشريع في ظل نظام الغرفتين يتميز بنوع من التعقيد، يفرضه التمايز بين المجلسين كما سبقت الإشارة إليه، و ينظم الدستور الجزائري و كذا القانون العضوي 99-02 المتضمن تنظيم غرفتي البرلمان و العلاقة بينهما و بين الحكومة الإجراءات التشريعية، حيث يبدأ المسار التشريعي من المجلس الشعبي الوطني الذي يملك حق المبادرة بالاقتراح و كذا تلقي مشروع القانون من طرف الحكومة، ثم يمرر النص الذي تم التصويت عليه لمجلس الأمة ليصوت عليه بنفس الصيغة، و قد يحدث أن يرفض مجلس الأمة التصويت على النص كليا أو جزئيا و هي حالة حدوث الخلاف، التي تنبأ بها المؤسس الدستوري و كذا المشرع و عالجها.

و سنتطرق لإجراءات عملية التشريع في المطلب الأول ثم نتناول حق مجلس الأمة في إثارة الخلاف و كذا طرق تسويته.

المطلب الأول : إجراءات عملية التشريع

لقد نص الدستور الجزائري على أن يمارس البرلمان الجزائري المكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة التشريع و له كامل السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه، و بحكم أن المجلس الشعبي الوطني يمثل الغرفة السفلى المنتخبة مباشرة من الشعب فإنه يتولى العملية التشريعية من خلال حق المبادرة باقتراحات القوانين، و كذا التصويت على مشروع القانون الذي تعده الحكومة، هذه الأخيرة التي تساهم في العملية التشريعية من عدة جوانب، خاصة إذا كان النص مشروع قانون، و يأتي دور مجلس الأمة بعد تصويت المجلس

الشعبي الوطني على النص، بحكم أنه لا يحوز حق المبادرة بالقوانين[1]، ولا حق التعديل، فله أن يصوت على النص بنفس الصيغة التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

وسنتطرق في الفرع الأول لانطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني، ثم تدخل مجلس الأمة في الفرع الثاني.

الفرع الأول : انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني

طبقا لأحكام المادة 119/ 1من الدستور[2]، والمادة 21 من القانون العضوي 02/99[3] المنظم لغرفتي البرلمان والعلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة، فإن مشاريع واقتراحات القوانين تقيد بمكتب المجلس الشعبي الوطني، فإذا كنا بصدد مشروع قانون فيقدم من طرف ممثل الحكومة، أما إذا كنا بصدد اقتراح قانون، فيجب أن يقترح من طرف عشرين نائبا [4] على الأقل، ويقدم من طرف مندوبهم، فالمبادرة إذن تعود للحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة الذي لا يملك أعضائه حق المبادرة بالقوانين.

إن النصوص التي تعرضها الحكومة على المجلس الشعبي الوطني، ما هي إلى ترجمة لبرنامجها الذي تعرضه على المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 80 من الدستور، و يعكف هذا الأخير على دراسة البرنامج ومناقشته، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يقدمه أعضاؤه من اقتراحات وأفكار، و على ضوء هذه المناقشات تكيف الحكومة برنامجها قبل التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و بعدها يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على

[1] لقد أقر التعديل الدستوري الجديد لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في مجالات معينة، إلا أن تأخر صدور القانون العضوي المعدل للقانون 99-02 المرتبط بالتعديل الجديد جعلنا نشير فقط إلى هذا الحق دون الدخول في تفاصيله التي مازالت غامضة سيفصل فيها القانون الجديد حال صدوره.

[2] تنص المادة 119 الفقرة الأولى على أن :" لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين"

[3] تنص المادة21 من القانون العضوي على أنه :" يودع رئيس الحكومة مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مع مراعاة الإجراءات التي تنص عليها المادة119 من الدستور، يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني بالاستلام، يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون للإطلاع عليه"

[4] المادة 119 الفقرة الثانية من دستور 1996 تنص على أنه:" تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا"

البرنامج بالموافقة أو الرفض، فإذا تمت الموافقة عليه تشرع الحكومة في تجسيده، و أما إذا تم رفضه فإن الحكومة تستقيل وجوبا طبقا لأحكام المادة 81 من الدستور.

و مبادرة الحكومة بالتشريع تتم وفق مراحل وإجراءات يجب مراعاتها، حيث تتم دراسة المشروع في مجلس الحكومة ثم يعرض على مجلس الدولة الذي يبحث مدى توافق أحكام المشروع مع القوانين السارية المفعول من جهة، و الجانب التقني المتعلق بالصياغة و الشكل من جهة أخرى، ويعتبر رأيه استشاريا غير ملزم، لكن عدم عرض المشروع عليه يعد مخالفة لإجراء شكلي جوهري، يدخل في خانة اللادستورية، و بعدها يودع رئيس الحكومة المشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

أما بخصوص اقتراحات القوانين، فإن هذا، كما رأينا سابقا، مكفول لعشرين نائبا على الأقل، لكن نشير هنا إلى أن اقتراحات القوانين ضعيفة جدا بالمقارنة مع مشاريع القوانين و لعل سبب ذلك يكمن في أن الحكومة و بحكم الوظيفة التي تناط بها و هي تسيير الشأن العام، فإنها على دراية تامة بما يحدث أكثر من أي هيئة أخرى، لذلك فهي تلعب دورا أساسيا في إعداد القوانين التي تندرج ضمن محاور برنامجها.

و تبدأ من هنا الإجراءات التشريعية، حيث تتم دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة التي تلعب دور المخبر التشريعي، و بعد الدراسة المعمقة و المناقشة المستفيضة، و قبل عرض النص للتصويت في الجلسة العامة، تستدعى اللجنة المختصة من قبل رئيسها، و تستمع إلى ممثل الحكومة المعني، وتتوج مناقشاتها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة، ثم تنعقد في مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات و الاثراءات التي تثار في الجلسة العامة، ثم يتم إعداد تقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المخصصة للتصويت على القانون.

وبانتهاء المناقشات في اللجنة، يحرر التقرير ويطبع ويوزع قصد إحالته على المناقشة في الجلسة العامة، لذلك يتعين تسجيله و إدراجه في جدول الأعمال الخاص بالجلسة العامة ثم

يودع إلى مكتب المجلس بعد استشارة الحكومة، التي بإمكانها الاعتراض على التسجيل بالنسبة لاقتراحات القوانين التي لا ترضيها.

و بعدها تأتي مرحلة المناقشة العامة حول النص و التي تتم مادة بمادة، و يكون الحوار الرئيسي بين الوزير المعني و النواب ثم يحال النص من جديد على اللجنة المختصة لإثرائه ثم يتم التصويت على القانون في جلسة علنية، وفق أغلبية بسيطة أي أغلبية الحضور.

و في النظام الفرنسي، فإن مشاريع القوانين تعرض بصفة مماثلة على كل من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ بنفس الشكل، كما لا تقيد سلطة أي من الغرفتين في مناقشة و تعديل الأحكام المصادق عليه من طرف الغرفة التي صادقت أولا على المشروع[1].

كان هذا فيما يخص انطلاق العمل التشريعي من الغرفة الأولى و هي المجلس الشعبي الوطني، بعد التصويت على النص يحال مباشرة إلى الغرفة الثانية و هي مجلس الأمة للتصويت عليه، فإما أن يوافق عليه أو يرفضه، و سنتطرق على ذلك في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: تدخل مجلس الأمة في العمل التشريعي

طبقا لأحكام المادة 3/120 من الدستور فإن مجلس الأمة يناقش النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، كما تنص المادة 42 من القانون العضوي 02/99 المنظم للغرفتين و العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة على أن يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص الذي صوت عليه هذا الخير إلى رئيس مجلس الأمة في ظرف العشرة أيام من تاريخ التصويت عليه، يدرس النص من قبل اللجنة المختصة ليعرض بعد ذلك للمناقشة طبقا لأحكام المادتين 40،41 من القانون السالف الذكر، بعد المناقشة يعرض النص بكامله أو جزء منه كلية والجزء الآخر مادة بمادة، و إثر ذلك إما تتم المصادقة على النص و بالتالي يرسله رئيس مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية خلال العشرة أيام من تاريخ المصادقة عليه لكي يصدره، و إما يعترض المجلس على حكم أو أحكام أو مادة أو مجموعة من المواد أو حتى عبارة أو مصطلح، كما قد يحدث و أن يرفض مجلس

[1] Jean Pierre CAMBY، Pierre SERVENT، le travail parlementaire sous la cinquième République, 3° édition، Montchrestien، 1997, P 104.

الأمة التصويت على النص بكامله، و هنا نكون بصدد حالة الخلاف المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور، و على هذا الأساس تقدم اللجنة المختصة توصياتها و ملاحظاتها المتعلقة بمحل الخلاف إلى اللجنة المتساوية الأعضاء[1].

و في قراءة متأنية لأحكام المواد التي سبق ذكرها، يمكن استنتاج ملاحظتين هامتين:

فالملاحظة الأولى تتعلق بمجال تدخل مجلس الأمة، فهولا يتعامل إلا مع النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فأعضاء مجلس الأمة لا يتمتعون بحق اقتراح القوانين، و ذلك طبقا لأحكام المادة 119 من الدستور التي منحت حق المبادرة لعشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني والحكومة.

أما الملاحظة الثانية فتتعلق بالنصاب المطلوب للتصويت على النصوص، و قد تم تحديدها بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء كاملين و ليس الأعضاء الحاضرين، في حين أن المجلس الشعبي الوطني يصادق على النصوص بأغلبية بسيطة أي أغلبية الحضور. و هنا نطرح التساؤل: ما السر في اعتماد هذه النسبة للتصويت على النص؟ و لماذا تم التمييز بين الغرفتين في هذا المجال؟ يظهر أن المؤسس الدستوري قد أتاح للمجلس الشعبي الوطني التصويت بأغلبية بسيطة لأنه الغرفة الأكثر تمثيلا للشعب على اعتبار أنه منتخب مباشرة من الشعب، أما مجلس الأمة فإن ذلك راجع إلى الثلث المعين من قبل الرئيس و الثقل الذي يمكن أن يمارسه أثناء عملية التصويت على القوانين، و في رأينا أن ذلك مقصود و هو أن تتحكم السلطة التنفيذية أكثر في زمام الأمور، فهذا الثلث بإمكانه كبح الغرفة الأولى في حالة ما إذا كانت مشكلة من أغلبية معارضة للحكومة، هذا من جهة، و من جهة أخرى، فبإمكان الثلث المعين تمرير النصوص التي ترغب فيها الحكومة، فبمقارنة عدد المعينين مع النسبة المطلوبة للتصويت، نجد أن تدخل الثلث أو جزء منه على الأقل، ضرورة حتمية للمصادقة على النصوص، و امتناعه عن التصويت يؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي.

[1] بوزيد لزهاري، مرجع السابق، ص 55.

لكن هناك من له رأي مخالف، فالأستاذ بوزيد لزهاري يرى أن " المقصود هو البحث عن أكبر إجماع سياسي ممكن حول النصوص التي تتحول إلى قوانين بعد المصادقة عليها و إصدارها من طرف رئيس الجمهورية، و عليه فالقوانين التي تصدر بموافقة الثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة لها قيمة سياسية كبرى"[1].

إن مجلس الأمة كما رأينا سابقا لا يتمتع بحق المبادرة بالقوانين، بل له أن يصوت على النص أو يعترض عليه، إذن له أن يوافق كما له لأن يرفض و يعارض، إذن هو غير ملزم بالمصادقة على كل النصوص المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، و عدم المصادقة بالنصاب المطلوب يؤدي إلى انعقاد حالة الخلاف، إذن فمن حق مجلس الأمة إثارة الخلاف، لكن يجب أن يحدد أسباب رفضه التصويت[2]، و إلا لكان هناك تعسف في استعمال هذا الحق، حيث تقدم اللجنة "توصيات و ملاحظات"[3] مصاغة في شكل مواد، و يشكل رأي مجلس الأمة نواة الاقتراح الذي قد تتبناه اللجنة المتساوية الأعضاء.

و مجلس الأمة لا يتمتع بحق التعديل مثلما يتمتع به المجلس الشعبي الوطني، إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، و هو ما أقره المجلس الدستوري في رأيه رقم 04/ ر.ن.د/ م.د / 98 المؤرخ في 1998/02/10 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، و الذي قضى فيه بعدم دستورية المواد من 63 إلى68 و المواد من 74 إلى 78، حيث أن مجلس الأمة بعد تنصيبه في 1998/01/04، قام بالمصادقة على نظامه الداخلي في 1998/01/22، و هذا في غياب القانون العضوي الناظم للعلاقة، و الذي لم يصدر إلا في 1998/03/08، لذلك قام مجلس الأمة بالنقل الحرفي للمواد المتعلقة بالتعديل و إجراءاته

[1] بوزيد لزهاري، مرجع سابق ، ص56.

[2] الطاهر طالب، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و النظم المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 30، 29 أكتوبر 2000 ص 72.

[3] استخدم القانون العضوي الناظم للعلاقة في المادتين 38،39 منه عبارة "توصيات و ملاحظات" ويبرز ذلك الاحتشام في استخدام عبارة التعديل أو اقتراحات التعديل، لكن المادة 39 نصت على أنه: "تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تمثل رأي مجلس الأمة على اللجنة المتساوية الأعضاء"، انظر القانون العضوي 02/99

الموجودة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إلى نظامه الداخلي، و قد استخدم المجلس الدستوري في نص رأيه في آخر فقرة عبارة مهمة و هي "خارج هذا الإطار"، مما يعني أنه أقر بكامل حق مجلس الأمة في أن يقدم اقتراحات تعديلات، لكن تلك التعديلات يجب أن ترفع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، خارج إطار اللجنة لا يمكن لمجلس الأمة أن يقترح أي تعديل.

إذن من خلال التحليل السابق، يتجلى لنا بوضوح المركز الذي يحتله مجلس الأمة على مستوى التشريع، فهو محروم من حق المبادرة بالقوانين، وبالتالي فإسهاماته تبقى من دون قيمة، بالإضافة إلى حرمانه من حق التعديل المباشر مثل ما هو معمول به في المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه منح حق إثارة الخلاف بالاعتراض على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وبهذه الطريقة فقط يمكنه تمرير تعديلاته عبر اللجنة المتساوية الأعضاء والتي قد تتبنى الاقتراح وقد يتم رفضه، بالإضافة إلى ذلك، فطبقا لأحاكم المادة 126 من الدستور[1]، أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في إصدار النص المصادق عليه من طرف البرلمان، أو طلب المداولة الثانية من طرف المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة طبقا لأحكام المادة 127 من الدستور، و هذا ما يبين أن رأي مجلس الأمة لا قيمة له، بحيث في حالة عدم حصول النص على نسبة الثلثين من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، يعتبر النص لاغيا وفقا للمادة 2/45 من القانون العضوي الناظم للعلاقة، إذن ما هي القيمة القانونية لرأي الثلاثة أرباع من أعضاء مجلس الأمة؟ هناك تناقض واضح ، فمن جهة يظهر لنا مجلس الأمة بمظهر ضعيف مهمش على مستوى المبادرة بالتشريع والتعديل، و من جهة أخرى يلعب دور المقص على النصوص التشريعية المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني عن طريق حق إثارة الخلاف بالاعتراض على المصادقة على هذه النصوص.

[1] تنص المادة 126 من الدستور1996 على أنه:" يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري وفق الشروط التي تحددها المادة 167."

المطلب الثاني: حق مجلس الأمة في إثارة الخلاف وطرق تسويته

في كل الدول سواء كانت فدرالية أو بسيطة و التي تأخذ بنظام المجلسين، برلمان يتكون من غرفتين أو ما يسمى بالنظم التشريعية البكاميرالية تكون السلطة التشريعية أو عملية وضع القوانين و التصويت عليها من صنع هيئتين أو مجلسين، و في غالب الأحيان تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجلس التشريعي، و دائما يطلب من المجلسين التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة أي بنفس العبارات ونفس المضمون، و عليه فالمطلوب من البرلمان المتكون من غرفتين هو الوصول إلى: التصويت على نص بنفس الصيغة Adoption d' un texte identique، فمناقشة و دراسة النص يكون بصيغة متتالية من طرف الغرفتين ، و هذا بغرض الوصول إلى نص بنفس الصيغة، فالغرفتين قد تختلفان حول هذه الصياغة، فالغرفة الواحدة، قد تقدم تعديلات توافق عليها الغرفة الأخرى والعكس صحيح و بالتالي تطرح مسألة تحديد طبيعة الخلاف [1] و هذا ما سنتناوله في الفرع الأول.

الفرع الأول: تحديد طبيعة الخلاف

إن حدوث الخلاف بين الغرفتين في الدول التي تنتهج نظام الغرفتين أمر طبيعي إذ أن الاختلاف قد يكون في طبيعة وتكوين كل غرفة وجهة نظر مختلفة بصدد التصويت على النص التشريعي، ويحدث الخلاف بعدم تصويت إحدى الغرفتين أو كلاهما. فهذا الخلاف يكون عادة على الصياغة أو مجلس يقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى لذا سنتطرق في الفرع أولا إلى مفهوم الخلاف بين الغرفتين و ثانيا نحدد بعدها أسباب و كيفية حدوث الخلاف بين الغرفتين.

أولا: مفهوم الخلاف

الخلاف لغة : المضادة و عدم الاتفاق [2] و قد اختلف آراء اللغويين و أصحاب المصطلح في اللفظ هل هو الترادف أو المغايرة ، وقد ذهب بعض العلماء ومنهم التهانوي إلى أن " الاختلاف

[1] بوزيد لزهاري، مرجع سابق ، ص 120 .

[2] حاتم ذبيح، مرجع السابق، ص 82- 83.

استعمل في قول بني على دليل ، و الخلاف ما وقع فيما لا دليل عليه و يقول الكفوي " أن الاختلاف هو أن يكون الطريق مختلفا و المقصود واحدا و هو من آثار الرحمة ، و الخلاف هو أن يكون كلاهما مختلفا.

و من هنا نلاحظ فرق يوجد بين الخلاف و الاختلاف بحيث انه قد يرد بمعنيين اثنين، احدهما تنوع (بعين غير الخلاف) و الآخر الاضطراب و دليل ذلك ما نجده عند قراءة قوله تعالى: " و من آياته خلق السماوات و الأرض و اختلاف ألسنتكم و ألوانكم" [1].

فهناك من يميل إلى مصطلح الخلاف، و هناك من يميل إلى مصطلح الاختلاف، لكن الذي يمكن أن يكون مناسبا في هذا المجال أن الخلاف أكثر شدة من الاختلاف، فالرجوع إلى نص المادة 4/120 من دستور[2] نجد أن المؤسس الدستوري قد استعمل مصطلح الخلاف différend بدل مصطلح اختلاف Desaccord و حسب رأي الأستاذ عزاوي عبد الرحمن" أن نقول اختلافا كما ورد في الصياغة الفرنسية للمادة en cas de désaccord entre les deux assemblees التي تدل على عدم التفاهم والاتفاق و ليس خلافا كما أنه المصطلح الذي يعين و يدل على النزاع بين غرفتي البرلمان على موضوع معين"[3].

فالمقصود هنا بالخلاف هو اختلاف في وجهات النظر القانونية و السياسية بين أعضاء كل من الغرفتين، و يكون هذا الخلاف غالبا حول الصياغة القانونية أو موضوع النص و مضمونه، فلأعضاء الغرفتين الحق في الاعتراض على النصوص و ذلك سواء بالرفض أو بالموافقة كما أن الاختلاف في وجهات النظر و الآراء أمر طبيعي[4].

---

[1] سورة الروم، الآية 22.

[2] المادة 120 فقرة 4 تنص من دستور 1996 على أنه " وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين في اجل اقصاه 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف ..."

[3] عزاوي عبد الرحمن آلية تنظيم العملية التشريعية طبقا للمادة 120 من الدستور والقانون العضوي 99 / 02 المنظم للعلاقة بين الغرفتين ، مجلة العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق ن جامعة تلمسان العدد الأول (2003 ص 17

[4] المرجع نفسه، ص18 .

فقد يكون الخلاف حول مصطلح عبارة أو فقرة أو مادة أو مجموعة مواد كما قد يحدث و أن يقع الخلاف على نص بأكمله[1].

و من هنا نميز بين مجالات عدة يمكن أن يقع فيها الخلاف بين غرفتي البرلمان:

1 مشاريع واقتراحات القوانين العادية والعضوية:

إن الخلاف قد يقع بين غرفتي البرلمان إذ لم يصوت مجلس الأمة على النص بأغلبية الثلاثة أرباع من أعضائه كما أن المجلس الشعبي الوطني و يصوت على النص بأغلبية بسيطة – أي أغلبية الأعضاء الحاضرين و بالتالي فعند اعتراض مجلس الأمة على التصويت على النص بالأغلبية المطلوبة هنا يحدث الخلاف، و هذا طبعا بالنسبة لمشروع أو اقتراح القوانين العادية .

أما بالنسبة للقوانين العضوية فتحتل مكانة هامة في هرم تدرج القوانين و تسمو على القوانين العادية، كما قد تختلف القوانين العضوية على العادية من عدة جوانب :

- إجراءات التصويت والمصادقة على مشروع القانون العضوي بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني و بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة. [2]
- إجراء الإخطار الوجوبي[3] للمجلس الدستوري لممارسة رقابة المطابقة على نص القانون العضوي المصادق عليه من طرف البرلمان قبل صدوره [4] لأن الخلاف قد يقع عندما يعترض مجلس الأمة بالتصويت على نص القانون العضوي بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء مثل القوانين العادية.

---

[1] بوزيد لزهاري ، مرجع السابق ، ص 58 .

[2] تنص المادة 120 / 4 من دستور 1996 يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية .

[3] تنص المادة 165 الفقرة الثالثة من نفس الدستور على أن " يسري المجلس الدستوري بعد أن يحضره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان

[4] .عمار عوابدي. فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان و العلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة.مجلة الفكر البرلماني. العدد 02 ، مارس 2003 ص 58.

2- قوانين المالية:

بالرجوع إلى نص المادة 120 / 7 [1] فإن البرلمان يصادق على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما، و لمجلس الأمة مدة عشرون يوما للمصادقة على هذا القانون ، و نجد أيضا المادة 44 من القانون العضوي 99 / 02 هنا مجلس الأمة أو الغرفتين معا إن صادقوا أو لم يصادقوا على المشروع خلال هذه المدة، فلرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع الحكومة عن طريق أمر رئاسي ومن خلال المادة 44 يتبين لنا انه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يحال النص على اللجنة المتساوية الأعضاء[2].

و من هنا يجدر بنا القول أنه في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على كل أو بعض المواد من النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، هنا يحدث الخلاف، كما يكون للجنة مدة ثمانية أيام لحل الخلاف و في الممارسة العملية لم يحدث و ان عرقل مجلس الأمة التصويت على قانون المالية ذلك لان رئيس الجمهورية يملك الحل المباشر[3].

ثانيا: أسباب حدوث الخلاف

إن حدوث الخلاف حالة طبيعية ومتوقعة فالتمايز بين المجلسين يعزز حدوث الخلاف بينهما، و يكون ذلك الخلاف قائما حول اختلاف وجهات النظر، و نجد أن أسباب قيام الخلاف يكون في اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين حول صياغة و تحرير النصوص القانونية و تأثير الكتل البرلمانية و نظام الأغلبية.

1- اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين :

إن المجلس الشعبي الوطني يصوت على مشاريع و اقتراحات القوانين بالأغلبية البسيطة كما يقوم بالمصادقة أيضا على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، و ذلك طبقا

[1] . تنص المادة 120 الفقرة الثامنة من دستور 1996 يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة و سبعون 75 يوما من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة.

[2] تنص المادة 44 الفقرة الرابعة على أن " في حالة خلاف بين الغرفتين يتاح اللجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية أيام للبت في شأنه.

[3] بوزيد لزهاري، مرجع السابق ، ص 59 .

لنص المادة 120 إذ يمكن أن يصوت على نصوص القوانين العادية بالإضافة إلى أن التصويت عادة ما يخضع لاعتبارات حزبية، كما أن التصويت على مختلف القوانين في مجلس الأمة يكون بأغلبية الثلاثة أرباع، و نلاحظ من هنا أن المؤسس الدستوري ميز بين الغرفتين في هذا المجال، و ذلك ما نجده خلال تعيين رئيس الجمهورية للثلث لأن اشتراط هذه النسبة المميزة[1] تخدم السلطة التنفيذية من خلال كبح الغرفة الأولى إذا أرادت أن تمرر نص قانوني لا يخدم السلطة ومن جهة أخرى لترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية إذا أرادت تمرير قانون تمت المصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني، و من هنا نستنتج أن النصاب المطلوب للتصويت في أنه يكفي أن لا يصوت ثلاثة أرباع الأعضاء[2] و يرفض التصويت فيؤدي هذا إلى انعقاد الخلاف .

2- صياغة وتحرير النصوص:

إن صياغة و تحرير النصوص القانونية أمر مهم يجب الأخذ بعين الاعتبار، يجب أن يكون النص مفهوما ودقيقا في عباراته بحيث يعرض مشروع القانون على مجلس الدولة قبل عرضه على مجلس الوزراء لإبداء الرأي فيه و ذلك طبقا لنص المادة 119 /3 من الدستور حيث يقوم مجلس الدولة التأكد من مدى توافق مشروع القانون مع النصوص القانونية المعمول بها من دستور واتفاقيات و تشريع [3] كما يقوم ذلك الأخير بمراقبة الصياغة اللفظية و الأمور الشكلية، و هذا طبعا لا يعني أن النص لا يوجد فيه أخطاء، فاحتمال أن الخطأ قد يكون موجودا، و ذلك لكفاءة أعضاء مجلس الأمة خصوصا ضمن الثلث المعين من قبل الرئيس، بحيث أنه قد يمكن أن يرفض التصويت على القانون بسبب صياغته، و ذلك من خلال القراءة الهادئة و المتمعنة و المتأنية للنص قبل التصويت عليه.

[1] كايس الشريف ،مرجع السابق، ص 63 .

[2] عزاوي عبد الرحمن، مرجع السابق، ص 1.

[3] يليس شاوش بشير ، اشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور والقانون العضوي 99/ 02 المنظم للعلاقة بين الغرفتين ، مجلة العلوم القانونية والإدارية كلية الحقوق جامعة تلمسان ، العدد الاول 2003 ، ص 17.

3 – تأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية:

ظهرت فكرة الكتل البرلمانية لأول مرة في انجلترا مع نشأة النظام البرلماني، جاءت لتجسيد فكرة ميل الأشخاص على التكتل و التضامن وفق قناعاتهم كما كانت هي النواة الأولى لنشأة الأحزاب السياسية و لا تعتبر حاليا إلا امتدادا لها داخل البرلمان[1] .

كما انه في الواقع العملي للكتل البرلمانية لها دور هام في توجيه الحياة السياسية داخل البرلمان و خارجه بالخصوص الكتل التابعة للأحزاب ذات الأغلبية، فالتحالف الرئاسي المشكل من ثلاثة أحزاب كبرى لها اثر بالغ في توجيه العمل التشريعي فنجد مشاريع الحكومة لا تلقى أي معارضة على مستوى المجلس الشعبي الوطني عكس ذلك في مجلس الأمة لأنه قد لا تتوفر نفس الأغلبية المتوفرة في المجلس الشعبي الوطني[2] فهنا يعد الخلاف جوهري يتعلق بصراع سياسي قد يصعب تجاوزه.

ثالثا: كيفية حدوث الخلاف بين غرفتي البرلمان

إن في نظام ازدواجية الغرف البرلمانية قد تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين من خلال عدم مصادق إحداهما على النص المعروض عليها لاعتبارات عادة ما تكون سياسية كما ذكرنا سابقا فتكون الخلافات قد ترتبط بمسائل تقنية متعلقة بالصياغة اللغوية أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل، و هذا ما قد اثبت من خلال التجربة العملية للفترة التشريعية السابقة و نذكر على ذلك مثال الذي يوقع في شأن القانون المتضمن التنظيم القضائي الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني و رفضه مجلس الأمة، بسبب الأحوال الشخصية التي أريد إنشاؤها، وهنا نسمي هذا الخلاف بالخلاف البسيط .

أما بالنسبة للخلاف الجوهري فهو خلاف شديد و حاد بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين. إنه خلاف سياسي و استراتيجي مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية فهو خلاف ذو أبعاد إيديولوجية و عادة ما يقع

[1] الأمين شريط ، مرجع السابق ، ص 26 .

[2] كايس شريف ، مرجع السابق ، ص 66 – 67 .

مثل هذا الاختلاف في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين بحيث تكون في حالة تناوب نسبي على السلطة، و ليس تناوب مطلق عليها، كما عرفت التجربة الجزائرية مثل هذا الخلاف بمناسبة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على القانون المتضمن التنظيم القضائي بحيث رفضه مجلس الأمة بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية ، فبسبب اختلاف وجهة النظر للمجلسين حول هذه القضية بحيث عكس ما ذهب إليه المجلس الشعبي الوطني في اعتماده لهذه المحاكم، رأى مجلس الأمة بأن مثل هذا الطرح غير ملائم للوضعية الراهنة للجزائر، و من هنا أن هذه القضية تترهن عن خلاف جوهري ذي بعد سياسي وإيديولوجي.

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف

إن النظام الدستوري الجزائري اعتمد على تبني نظام اللجنة البريطانية المتساوية الأعضاء كآلية لسد أي خلاف [1] ، و ذلك عملا بإحكام المادة 120 /4 في 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] .

أولا: انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء

من خلال الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من دستور 1996 التي تنص على أن المجلس الشعبي الوطني يناقش المشاريع و الاقتراحات المعروضة عليه ، بينما يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليه بنسبة أغلبية ¾ بمعنى أن مناقشة مجلس الأمة تنتهي بعرض النص على المصادقة و إعادته للمجلس الشعبي الوطني إلا انه طبقا للفقرة الرابعة من نفس المادة تعطى كمبدأ الحق لمجلس الأمة في الخلاف الذي يقوم عندما لا يصوت مجلس الأمة بالمصادقة على كل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني بل يمنحه إمكانية الرفض ومن اجل التوصل إلى الإجماع حول نص

[1] بوزيد لزهاري، مرجع سابق ، ص 40 .

[2] المادة 120 /4 من دستور 1996.

مطابق موافق عليه من طرف البرلمان بغرفتيه قضى الدستور بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء وخول لها حق انعقادها الوزير الأول الذي يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرفتي البرلمان لتجتمع اللجنة خلال العشرة 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب[1].

نلاحظ أن المؤسس الدستوري منح الوزير الأول اختصاصا يمكن الهيئة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان ومن ثم يؤثر ذلك في إنتاج التشريع على أساس أن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بطلب من الوزير و من هذا المنطلق فالوزير الأول يتمتع بسلطة (تقديرية و هو الذي يبلغ رئيس كل غرفة عن طريق طلب يتضمن إمكانية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في غضون 10 من تاريخ الإعلان).

و في الأخير فإن انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء مرهونة برغبة الوزير الأول إذا أراد لها الانعقاد تنعقد وإن لم يرد لها الانعقاد لن تنعقد.

و بذلك يظل النص محل الخلاف معلقا إلا أن يرد أمر ذلك إلى الوزير الأول [2] ، و من جهة أخرى يمكن القول أن إعطاء المؤسس الدستوري للوزير الأول حق المبادرة بطلب تشكيل لجنة ، يعتبر ميزة على اعتبار أنه التزام بمبدأ المساواة و الحياد بين الغرفتين[3].

ثانيا: تشكيلة اللجنة متساوية الأعضاء

إن أحكام المادة 120 / 4 من الدستور القاضية بـ.... لجنة متساوية الأعضاء تتكون من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بأحكام محل الخلاف "، و المادة 88 من القانون العضوي 99-02 و التي تنص على "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء " وعلى العموم فإن المؤسس الدستوري حرص على تكوين اللجنة متساوية الأعضاء على ضمان تمثيل متساوي لكلا غرفتي البرلمان داخل اللجنة ، وهذا

[1] المادة : 87 من القانون العضوي 99 /.

[2] بوزيد لزهاري، مرجع السابق، ص 46 .

[3] طاهر خويضر، اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 5 ديسمبر، 2004 ،ص90 .

ما يظهر جليا من خلال التماثل العددي المحدد بـ 10 أعضاء من كل غرفة بالإضافة إلى 5 أعضاء مستخلفين يضمنون في حالة تغيب ممثل أو ممثلي اللجنة للإستخلافات الضرورية .

أما في إطار اختيار الأعضاء فبالنسبة لمجلس الأمة في ضبط قائمة ممثليه العشرة 10 بالإضافة إلى 05 خمسة أعضاء احتياطيين، بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي أصلا، مع احترام مبدأ تمثل الأعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، على أن تعرض بمكتب المجلس هذه القائمة مع الاحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها مع الإشارة انه لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة أعضاء التي تنتخبهم اللجنة المختصة [1].

إن المشرع الجزائري من خلال النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان راعى اعتبارين هامين:

1- اعتبار فني حيث اشترط ضرورة تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف بكل من غرفتي البرلمان، حيث لا يقل عدد هؤلاء الأعضاء من خمسة من مجلس الأمة في اللجنة ممن تكون لهم معرفة كاملة بالنقاط محل الخلاف، كما أنه يؤدي إلى جلب كفاءات اللجنة المتساوية الأعضاء المعول عليها أكثر[2]، و هذا كله يصب في تحصيل مهمة اللجنة ككل للوصول إلى نص موحد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف و ذلك في أقصر وقت [3].

2- باعتبار سياسي يتجلى من خلال اعتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي من خلال تمثيل المجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، أي اشتراك التكتلات السياسية المتواجدة في المجلس حسب وزنها السياسي ، و ذلك لتحقيق التوازن بين الأغلبية والأقلية في المجلس[4] .

---

[1] المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

[2] طاهر خويضر، مرجع السابق، ص 91 .

[3] .فاتح سنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الجزائري ، مذكرة : ماجستير فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2002 ، ص87 -88 .

[4] طاهر خويضر، مرجع السابق، ص 92 .

أما بالنسبة لتشكيل مكتب اللجنة واختيار رئيسها و نائبه و مقررين اثنين فإنه يتم ذلك بعد اختيار الأعضاء العشرين (20) للجنة مضافا في ذلك العشرة 10 الأعضاء الاحتياطيين، و يشرع في انتخاب رئيس اللجنة من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، على أن ينتخب النائب ضمن أعضاء الغرفة الأخرى أما المقررين فينتخب مقرر لكل غرفة، كما أن اجتماع اللجنة يكون بتناوب [1] .

- كما أنه أثناء أداء اللجنة لعملها، لها الإمكانية في أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى الاستماع إليه مفيدا لأشغالها، بعد أن يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع إلى رئيس إحدى الغرفتين حسب الحالة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة متساوية الأعضاء وهو حضور جوازي وليس إجباري [2].

و بعد اختتام مناقشتها فإن اللجنة المتساوية الأعضاء تقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، و هنا تبني هذا الاقتراح على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء خاضع للإجراءات العادية المعمول بها على مستوى اللجان الدائمة، فلا يقبل التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء .

و لا يعقد إلا بحضور أغلبية الأعضاء[3]، كما يمكن الإشارة إلى التصويت قد يكون بالمصادقة أو بالرفض أو عدم المصادقة لكن عندما يكون عدد الأصوات 10 مقابل 10 هنا تقتضي الأغلبية حسابيا 10 أعضاء زائد عضو للتغيير لصالح النص الجديد و إن كانت هذه الحالة لم يشهدها البرلمان الجزائري [4] .

[1] المادتين 89-90 من القانون العضوي رقم 99-02 المرجع السابق .

[2] المادة 92-93 المرجع نفسه.

[3] المادة 91 المرجع نفسه.

[4] الطاهر خويضر، مرجع السابق ، ص 94 .

إن المادة 96 من القانون العضوي 99/ 02 لم تتصور فشل اللجنة في الوصول إلى الحل و إنما تصوره الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل على الغرفتين [1] و إن استمر الخلاف فإنه يسحب من طرف الحكومة.

ثالثا: نظام سير اللجنة متساوية الأعضاء

أما فيما يخص نظام سير اللجنة المتساوية الأعضاء يتم ذلك بتجمع اللجنة خلال 10 أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيسي المجلسين لتجتمع بمقر أحد المجلسين و كما هو معلوم أنه عادة عند مناقشة مادة في مجلس الأمة يمكن للرئيس أن يعرضه للمصادقة، الجزء من النص الذي لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة أما الأحكام محل الخلاف فيجب أن نقدم فيها اللجنة المختصة بالتوصيات [2] .

فهذه التوصيات تمثل رأي مجلس الأمة عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء أي أن هذه التوصيات تمثل رأي مجلس الأمة عند اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء أي أن هذه التوصيات هي بديل مجلس الأمة عن عدم التصويت بالأغلبية المطلوبة، و بهذا تتحقق حالة الخلاف، كما أن هذه التوصيات خاضعة لضوابط محددة في النظام الداخلي لمجلس الأمة كأجل 3 أيام تحسب من تاريخ توزيع اللجنة المختصة لتقريرها التمهيدي، و يمكن للجنة هنا الاستماع لأصحاب الملاحظات المكتوبة لإقناعهم إما بالتوضيح أو بالسحب، كما يجب أن تكون معللة و مقدمة في شكل تقرير تكميلي لم يسبق عليه المصادقة و على إثر هذه التوصيات، تدرس اللجنة متساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف و ذلك حسب الإجراءات العادية المتبعة في اللجان الدائمة[3].

الفرع الثالث: هيمنة الحكومة على المسار التشريعي

وفقا لنص المادة 98 من الدستور الذي ينص صراحة على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله

[1] بوزيد لزهاري ، مرجع السابق، ص43 .

[2] المادة 40 من القانون العضوي رقم 99 /02.

[3] المواد 63 ،64 ،65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، مرجع سابق .

السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلا أن أهمية السلطة التنفيذية واضحة و بارزة من خلال تدخلها في جميع مراحل المسار التشريعي، و هذا ما سنتطرق إليه في هذا الفرع .

أولا : أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال :

إن تحديد جدول الأعمال له أهمية كبرى في عمل البرلمان، فيعد طريقة فنية لتنظيم وسير العمل داخل كل مؤسسة ، إلا أن طبيعة نشاط البرلمان وشروط عمله تجعل منه مسألة تنظيمية صعبة من الناحية الفنية والسياسية [1] وتحديده يعد ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه. إن ضبط جدول الأعمال ضروري سواء بالنسبة للدورة بصفة عامة ، أو لكل جلسة بصفة خاصة . فيما يخص ضبطه فهو يمر بعدة مراحل تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة [2] ، حيث يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة له في المواضيع المراد طرحها ثم تأتي المرحلة اللاحقة التي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني بين ممثل الحكومة و مكتب الغرفتين في بداية كل دورة[3] .

و وفقا للقانون العضوي المنظم بين الحكومة و البرلمان فالحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف و في حالة شبه خضوع تام للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع ترغب فيه فالحكومة بإمكانها تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة والإلحاح على استعجالها ثم إدراجها فيه بناءا على المادة 23 من القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين الحكومة و البرلمان أو بناء على طلبها بموافقة مكتب الغرفتين على تسجيل مشروع أو اقتراح لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريرا في أجل شهرين، و ذلك طبقا لنص المادة 26 من القانون العضوي 99 / 02 .

---

[1] سعيد بوشعير ، مرجع السابق ، ص114 .

[2] المادة 47 /1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

[3] المادة 16 من القانون العضوي 99 / 02.

و أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة فيتم ضبطه من طرف كل غرفة لكن باستشارة الحكومة حسب المادة 18 من القانون العضوي " يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها ".

و فيما يخص مجلس الأمة فيتم تحديد جدول أعمال جلساته قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ الجلسة طبقا لنص المادة من نظامه الداخلي.

و بالإضافة إلى حق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورة أو الجلسات فإنها تستطيع طلب عقد دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية [1] بطلب من رئيس الجمهورية و حسب القانون العضوي المذكور [2] فإن جدول أعمال هذه الجلسة يحدد المرسوم المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية .

ثانيا : تدخل الحكومة في دراسة و مناقشة القانون

يتمتع البرلمان بصلاحيات نسبية وليست مطلقة في دراسة القانون حيث تشترك الحكومة معه في دراسة القانون على مستوى اللجان البرلمانية المختصة و حتى داخل جلسات المناقشة بالتدخل في إبداء رأيها أو بإمكانية طلب مناقشة النص بشكل محدد.

1- تدخل الحكومة في دراسة القانون:

إن مساهمة الحكومة في دراسة القانون تظهر عن طريق المشاركة في سير عمل اللجان الدائمة التابعة لكل غرفة من غرف البرلمان، أو من خلال التوافق الممكن حصوله بين التشكيلة السياسية المؤلفة للحكومة والتشكيلات السياسية التي تتألف منها المجموعات البرلمانية المؤلفة للجان الدائمة .

[1] المادة 135 / ف 2 و 3 من دستور 1996 .

[2] المادة 4/ 3 من القانون العضوي 99 / 02.

أ- المشاركة المباشرة للحكومة في عمل اللجان الدائمة:

إن مهمة دراسة القانون تدخل في نشاط اللجان الدائمة للبرلمان باعتبارها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصا واللجان البرلمانية هي تلك اللجان المختلفة التي يقوم كل مجلس بتشكيلها من بين أعضائه.

و الهدف من إنشاء هذه اللجان هو تسيير العمل السياسي، و ضمان سرعة هذا الأداء بالإضافة إلى توفير قدر معين من التنسيق[1] فالحكومة تشارك في دراسة النص القانوني بصورة واضحة خاصة إذا تعلق الأمر بقانون، إذ تشرع اللجنة الدائمة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل الحكومة يتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة و ممثل الحكومة الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة له بالنيابة عن الحكومة، و كذلك إذا تعلق الأمر باقتراح قانون فتتواجد الحكومة في جلسة اللجنة المختصة بالنظر في هذا الاقتراح بناء على نص المادة 27 / الفقرة الأخيرة من القانون العضوي 99 / 02 حيث خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة بناء على طلب توجهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة لها هذه اللجنة التي تجري بها دراسة النص[2]، فحضور الحكومة في أشغال اللجنة الدائمة تكون إما برغبتها أو برغبة اللجان المختصة، و بالتالي فهي تعد شريكا مهما في دراسة النصوص.

ثالثا : تدخل الحكومة في مناقشة القانون والتصويت عليه :

القاعدة العامة أن التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين يكون مع المناقشة وذلك وفقا للمادة 32 إلى 36 من القانون العضوي 99/ 02 حيث يتم الاستماع لممثل الحكومة أولا في حالة مشروع ثانوي، و إلى مندوب أصحاب الاقتراح في حالة اقتراح قانون و في الحالتين يتم الاستماع لمقرر اللجنة المختصة ثم غلى المتدخلين الذين عليهم مراعاة عدة

[1] بن شريعة بوفتاح، اللجان البرلمانية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر، 2005، ص 5 .

[2] المادة 27 من القانون العضوي99/ 02 .

قيود، تلك المتعلقة باحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتدخلين، وكذا الوقت المخصص للتدخل.

أما مرحلة المناقشة مادة، مادة فحسب المادة 34 من القانون العضوي يمكن فقط لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المخصصة أو مندوب أصحاب الاقتراح، وهذا ما يبين بوضوح المساهمة الفعالة للحكومة في عملية المناقشة حتى أنه يمكن توقيف الجلسة.

و بعد التصويت على النص في المجلس الشعب الوطني يباشر مجلس الأمة وفقا للمادة 39 من القانون العضوي 99/ 02 المناقشة على النص المصوت عليه بالاستماع إلى ممثل الحكومة فإلى مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم، و تأخذ اللجنة المختصة و ممثل الحكومة الكلمة بناءا على طلب كل منهما .

بالإضافة إلى ذلك فإنه يمكن التصويت مع المناقشة المحدودة، بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون[1] و تطبيق إجراءات التصويت بدون مناقشة.

رابعا : تدخل الحكومة بحل الخلاف بين غرفتي البرلمان

إن التجارب الدستورية المقارنة تقدم لنا حلولا مختلفة لمسألة حل النزاع بين البرلمان في المجال التشريعي، و الاختلاف ينصب حول مسألتين الأولى: تتمثل في موضوع كيفية حل الخلاف إن كان ينص عليه الدستور، أو كان منصوص عليه في نصوص أخرى ، أما المسألة الثانية التي تقع بصدد الخلاف فتنصب حول كيفية أو طريقة الحل ذاته .

أما بخصوص التجربة الجزائرية فإن الخلاف بين غرفتي البرلمان من صلاحيات اللجنة متساوية الأعضاء ، وذلك وفقا لنص المادة 120 فقرة 4، ،5، 6 من دستور 1996 و التي نضمها القانون العضوي من المادة 87 إلى 97 منه فتختص اللجنة متساوية الأعضاء بدراسة الأحكام محل الخلاف فقط و ليس كل المشروع أو الاقتراح[2] ثم تقترح نصا يتعلق بالأحكام

[1] المادة 37 و 38 من القانون العضوي 99/ 02 .

[2] المادة 91 من القانون العضوي 02/99 .

محل الخلاف، و للحكومة دور في اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يبدأ بطلب اجتماعها من قبل رئيس الحكومة و ذلك وفقا لنص المادة 120/ 4 من تعديل دستور 1996 . فهو الذي يحرك هذه الآلية، و قد أعطت المادة 92 من القانون العضوي إمكانية حضور أعضاء الحكومة أشغال هذه اللجنة.

خامسا: احتكار الحكومة للمجال المالي

بحكم أن الحكومة تنفرد بحق المبادرة في المجال المالي وتحديدا في التعديل الدستوري سنة 2008 أصبحت تحتكر المجال المالي ، و يظهر ذلك من خلال بسط نفوذها على إعداد مشروع قانون المالية على دوائرها الوزارية دون أن يشاركها في ذلك البرلمان، و لها حينها وضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها، كما بإمكانها إدراج أي نفقات ترغب فيها وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها .

كما أن دور البرلمان في المجال المالي لا يتعدى المناقشة المحدودة زمنيا لضرورة التصويت على قانون المالية في أجل 75 يوما من إيداع مشروع القانون لدى البرلمان، و إلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدره بأمر له قوة قانون المالية[1].

سادسا: انفراد الحكومة بإعداد مشروع قانون المالية

إن الحكومة تتواجد في كل الإجراءات التشريعية المتخذة على مستوى البرلمان التي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلي الشعب الوطني الذي بدوره يحيله على لجنة المالية والميزانية، ثم يحدد في أول اجتماع اللجنة جدول أعمالها ومنهجية الدراسة و الاستماع ثم تعقد لجنة المالية والميزانية لدراسة مشروع قانون المالية، و لعرض مشروع القانون و ذلك بحضور " وزير المالية " كما يمكن الاستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة و مختصين و ذوي خبرة في أداء مهامها [2] و تتوج أعمال هذه اللجنة بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه، ثم تبدأ يعدها جلسات المناقشة على مستوى

[1] عقيلة خرباشي، مرجع السايق، ص 157 .

[2] الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، (مذكرة ماجستير)، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ،(2010-2011)

المجلس الشعبي الوطني ثم تنطلق الأشغال، عادة يعرض ممثل الحكومة " وزير المالية " المحاور و الخطوط العريضة للمشروع، يتبع بعد ذلك بتقديم تقرير لجنة المالية و الميزانية ثم يتدخل أعضاء المجلس بحسب ترتيب تسجيلهم [1] ليقدموا بعد ذلك آرائهم و ملاحظاتهم و كذا تعديلاتهم إن وجدت ليأتي رد الحكومة عنها.

أما بالنسبة لمرحلة التصويت و المصادقة على مشروع قانون المالية فقد تولى المشرع، بتقييد البرلمان بمهلة زمنية للمصادقة على مشروع قانون المالية في أجل 75 يوما من إيداع مشروع القانون.

و في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف البرلمان في الأجل المحدد فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع قانون المالية بأمر له قوة القانون المالية، كما ذكرنا سابقا.

كما أن المادة 120 /8 التي تنص " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما 75 من تاريخ إيداعه.

و على هذا الأساس كذلك حددت المادة 44 /4 من القانون العضوي 02/99 في أجل 8 أيام للبت في الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من طرف اللجنة متساوية الأعضاء حول قانون المالية طالما انه يعلم جيدا أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد مرور 75 يوما .

[1] المادة 33 من القانون العضوي رقم 02/99

خلاصة الفصل الثاني:

في ختام الفصل الثاني من هذا البحث، يمكننا أن نخرج بالعديد من الملاحظات و الاستنتاجات، فبالنسبة لخصوصية المجال التشريعي للبرلمان نجد أن الدستور منح لنواب و أعضاء مجلس الأمة آليات متعددة لممارسة حقهم السيد في إعداد القانون و التصويت عليه بداية بالمبادرة بالتشريع و لكن ما لاحظناه أن حقهم مقيد و أصبح دور البرلمان يقتصر على إقرار المشاريع التي تقدمها الحكومة.

كذلك من خلال تعدد المواضيع التي يشرع فيها البرلمان و توسيعها و كذلك تنوعها بين طائفتين من القوانين تتمثل في القوانين العادية و العضوية، لكن بمجرد إمعان النظر في مواد الدستور نجد أن مجال التشريع محصور و محدد بحيث لا يستطيع البرلمان أن يشرع خارج المواد التي أقرها له الدستور، وإلا أعتبر ذلك تعديا على مجال السلطة التنظيمية، وذلك ما أثبتته رقابة المجلس الدستوري.

و وجدنا انفلات التشريع كلية من يد البرلمان إلى رئيس الجمهورية عن طريق الأوامر الرئاسية و الموافقة الشكلية للبرلمان عليها كما يستطيع أن يتخطى رئيس الجمهورية البرلمان و يتجه مباشرة إلى إرادة الشعب عن طريق الاستفتاء.

أما بالنسبة للخلاف بين الغرفتين و آليات وطرق تسويته، و وجدنا أن حالة انعقاد الخلاف بين الغرفتين هي حالة متوقعة الحدوث، بل إن ذلك أمر طبيعي جدا في كافة النظم الثنائية البرلمانية، و الخلاف يقع عادة عندما تمتنع أحد الغرفتين عن التصويت على نص تشريعي قيد الدراسة، و قد يقع هذا الخلاف على حكم وحيد أو مجموعة أحكام، مادة أو مجموعة مواد، فقرة، عبارة، كما قد يقع على النص بأكمله.

و من خلال دراستنا لأسباب حدوث الخلاف، ميزنا بين نوعين من الخلاف، فعندما يقع بسبب الصياغة أو الدقة اللغوية القانونية، فإننا نعتبره خلافا تقنيا، بسيطا يمكن تجاوزه، لكن إذا تعلق الأمر بموضوع النص في حد ذاته، من خلال ما يحتويه، فإن الأمر مختلف هنا، فقد تختلف وجهات نظر أعضاء كل من الغرفتين حول النص، و هنا يعد الخلاف جوهريا، إيديولوجيا، تتحكم فيه عوامل سياسية، من أهمها الأغلبية المكونة لكل من المجلسين، و إذا اعتبرنا أن اختلاف وجهات النظر بين أعضاء الغرفة الواحدة متوقع، فإنه ليس من الغريب أن يكون ذلك بين أعضاء الغرفتين. وبما أن لهذا الخلاف آثارا تنعكس سلبا على مصير النص

التشريعي، و ما يسببه ذلك من تعطيل للشؤون العامة، فقد عالجت مختلف الدول البيكاميرالية هذه الحالة، بإيجاد آليات تساعد في تجاوز هذا الخلل، و رغم اختلاف هذه الآليات، فقد كان الغرض واحد وهو تجاوز الخلاف و النظام الجزائري، كغيره من النظم البيكاميرالية، فقد توقع حدوث الخلاف، لذلك أوجد له الحل المتمثل في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، مهمتها اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف.

الخاتمة

الخـــاتمة:

يعد موضوع خصوصية العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة من المواضيع القانونية المهمة و ذلك باعتباره يمثل سلطة من السلطات العليا في البلاد و هي السلطة التشريعية مما دفعنا للتعرض إلى أهم الجوانب التي تتعلق بالمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة باعتبارهما هيئتين دستوريتين و ذلك من خلال دراسة أولا نشأة و تطور نظام الغرفتين في الدول الغربية إنجلترا وفرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية التي كانت أول من اعتنق هذا النظام ثم جاء بعدها التعديل الدستوري 1996 الذي جاء بإصلاح تشريعي هام و هو استحداث غرفة جديدة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني و كان الغرض منه تجسيد دور الحزام القوي للسلطة التشريعية و جدار متين في وجه المعارضة و كذا الحكومة و هذا ما يظهر لنا من خلال النصوص القانونية التي تبين دوره كغرفة ثانية و المتمثلة في تقوية العمل التشريعي من خلال إشراك الغرفتين في العملية التشريعية و تحسين و تفعيل النشاط والأداء البرلماني.

ففي التجربة البرلمانية نجد تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان و تدخلها و استحواذها على مجال التشريع في شتى المجالات وهذا التدخل يخل بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن هذا التطور في استحداث غرفة ثانية أدى إلى توسيع الهوة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من حيث فقدان التوازن المنشود، بما في ذلك من تجزئة للعملية التشريعية، فالمؤكد أنه ليس هناك أي تطابق بين المجلسين من حيث البناء و الوظيفة، مما يتيح لمجلس الأمة إمكانية مسايرة السلطة التنفيذية فيما ترغب فإن العملية التشريعية المنوطة بالمجلس الشعبي الوطني مقيدة بموافقة مجلس الأمة، وهنا يتجلى بوضوح أن خلفية اعتماد الثنائية البرلمانية ليست استقرار المؤسسات الدستورية، و إنما تقوية نفوذ الحكومة من خلال محاولة إزاحتها عن الصراع الذي يمكن أن يحدث بينها و بين المجلس الشعبي الوطني و نقله إلى داخل البرلمان.

كما نلمس بصدد دراسة و التصويت على نص تشريعي، توقع حدوث خلاف بين الغرفتين لأسباب عديدة تكمن من جهة في الصياغة والدقة اللغوية للمصطلحات، و هذا ما يعبر عنه بالخلاف التقني البسيط، أو اختلاف وجهات النظر القانونية و السياسية للأعضاء المشكلين للغرفتين، و كذا انتمائهم إلى أغلبية مختلفة.

و رغم أن المؤسس الدستوري قد تنبأ بحدوث هذا الخلاف، و أوجد له الحل المتمثل في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا أن الأحكام المنظمة لهذه الآلية تتضمن جملة من النقائص نوجزها فيما يلي:

- منح رئيس الحكومة الحق الحصري لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ أن ذلك جعل تسوية الخلاف متوقف على تقدير رئيس الحكومة لنوعية الخلاف، إضافة إلى ذلك فهو غير مجبر على تحريك الآلية، و أمر آخر مهم و هو أنه يكرس التدخل الدائم للسلطة التنفيذية في مجال عل السلطة التشريعية.
- يعاب على تلك الأحكام عدم تحديد مدة زمنية فواتها يؤدي إلى انعقاد اللجنة تلقائيا بحكم القانون فهذا بالإضافة إلى التعطيل الحاصل على مستوى العملية التشريعية، فإنه يعطل الآلية.
- منح الحكومة سلطة الموافقة على التعديلات التي يمكن أن تقدم من طرف الغرفتين حول النص الذي أعدته اللجنة.
- سحب النص من طرف الحكومة، إذ أن المؤسس الدستوري منح الحكومة حق سحب النص بعد فشل اللجنة كحل نهائي، فبالإضافة إلى أن هذا يعزز فرضية هيمنة السلطة التنفيذية، فإن تقديم حل كهذا بدفن النص التشريعي و بالتالي ذهاب كل الجهود سدى، يعد من أكبر النقائص.

- انعدام نظام الذهاب و الإياب، يجعل الخلاف يؤثر سلبا على الوظيفة التشريعية، و يكرس اللامساواة بين الغرفتين، بل يقضي على النص تماما، كما يجعل من آلية اللجنة المتساوية الأعضاء مجرد حل ترقيعي إن فشل للمرة الأولى تنتهي مهمته.

و توصلنا على ضوء تحليلنا إلى أن نظام الغرفتين في الجزائر ليس كاملا كما هو الشأن في بعض الأنظمة، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يرد اعتماده بصورة متكاملة.

و لتدارك هذه النقائص، يتوجب الخروج بجملة من الاقتراحات :

1/ تدعيم حظوظ البرلمان في مجال المبادرة الشرعية و التقليل من هيمنة المشاريع الحكومية على حساب اقتراحات القوانين و العمل على إشراك مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين و تعديلها مثلما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطن.

2/ توسيع مجالات التشريع و عدم حصرها بما يعطي للمؤسسة التشريعية دورها الحقيقي

3/_منح حق استدعاء اللجنة لرئيسي الغرفتين، باعتبار أن الغرفتين هما المعنيتين ابتداء بالعملية التشريعية و ليس فقط الحكومة.

4/إدراج نظام الذهاب و الإياب الذي يعتبر التقنية المثالية لتكريس التوازن بين الغرفتين، مما يجعل التفاهم و الاتفاق بينهما سهل المنال، فلا يجب أن ننسى أن التوافق هو الأصل في النظام البيكاميرالي، و ما الخلاف إلا استثناء.

5/و أخيرا، فإن إعادة النظر في القانون العضوي الناظم للغرفتين و العلاقة بينهما و بين الحكومة، أصبح ضرورة حتمية للنهوض بالسلطة التشريعية ككل و استعادتها لمكانتها في النظام المؤسساتي الجزائري، و هو ما نأمله بعد التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016.

و نأمل في ختام دراستنا هذه أن تجد هذه الاقتراحات آذانا صاغية، لتفعيل دور المؤسسة التشريعية في ظل نظام ديمقراطي سمته الاستقرار و الرخاء.

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أ- الكتب:

1. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجمعة الجديدة للنشر, القاهرة، 2004.

2. بوكرا ادريس وأحمد وافي، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة 1992

3. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة (ضعف الأداء التشريع والرقابي للبرلمان و هيمنة السلطة التنفيذية دراسة تحليلية مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2013.

4. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – السلطة التشريعية و المراقبة-)، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013.

5. صالح بلحاج، السلطة التشريعية و مكانتها في النظام السياسي الجزائري، مخبر دراسات و تحليل السياسات العامة في الجزائر(تم الطبع بمؤسسة الطباعة الشعبية للجيش)، الجزائر، الطبعة الثانية، 2012.

6. صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري – الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية 02 /10 الجزائر.

7. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، 2009.

8. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

9. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2013.

10. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة المكتبة الوطنية، المملكة الأردنية الهاشمية، ط1 2008.

11. فوزي أو صديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.

12. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية (IMAG)، الجزائر، 2001.

13. محمد أبوزيد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية للكتاب، 1994.

14. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2014.

15. مولود منصور، القانون الدستوري، دار الودائع للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2011.

16. ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، طبعة 2011.

ب- المقالات:

- **المقالات العلمية:**

1. الأمين شريط ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، يومي 23 – 24 أكتوبر 2000، الجزائر.

2. الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2013.

3. سعاد غوثي– مالكي، " البرلمان في النظام السياسي الجزائري"، مجلة ملتقى المؤسسات، العدد الثاني، 2006.

4. طاهر خويضر، اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5 ديسمبر،2004.

5. عزاوي عبد الرحمان، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم العلاقة البينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان العدد01 .

6. يليس شاوش بشير، إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور والقانون العضوي 99/ 02 المنظم للعلاقة بين الغرفتين، مجلة العلوم القانونية والإدارية كلية الحقوق جامعة تلمسان، العدد الأول، 2003 .

- **المقالات العامة :**

7. بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية بين الثبات و التغيير، مجلة إدارة، عدد الأول 1998.

8. مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة والتطور، مجلة النائب، العدد الأول، 2003 مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة و التطور، مجلة النائب.

9. محمد أبو زيد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، الهيئة المصرية للكتاب، 1994.

10. نصر الدين معمري، "التشريع عن طريق المبادرة"، مجلة النائب، العدد الرابع، دورية يصدرها المجلس الشعبي الوطني، 2004.

- **المقالات المتخصصة:**

11. الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002.

12. بوديار أحمد مجلس الأمة، رمز للثنائية البرلمانية الواعدة، الفكر البرلماني عدد 11 جانفي 2006.

13. بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002.

14. الطاهر خويضر، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الخامس، ديسمبر 2004.

15. عبد القادر بن هني، "الأسس العامة لتنظيم السلطة التشريعية في دستور الولايات المتحدة الأمريكية و دستور الجزائر"، مجلة البرلمانية، العدد التجريبي ، 2004.

16. عمار عوابدي، "دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن و الإنسان"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر.

17. مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة والتطور، مجلة النائب، العدد الأول، 2003.

18. نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية، مجلة الاتحاد البرلماني العربي، العدد77 أكتوبر 2000.

ج – الملتقيات و الأيام الدراسية :

1. وقائع الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين 30/29 أكتوبر 2002، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان.

- **الجزء الأول:**

2. مداخلة الأستاذ، بوزيد لزهاري.اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري.

3. مداخلة الأستاذ، شريفكايس.دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين الغرفتين.

4. مداخلة الأستاذ الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها.

5. مداخلة الأستاذ مسعود شيهوب، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية النشأة و التطور.

- **الجزء الثاني :**

6. مداخلة الأستاذ خريف عبد الوهاب، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين.

7. مداخلة الأستاذين شحط العربي عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة.

8. مداخلة الأستاذ طاهر طالب، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين.

9. مداخلة الأستاذ إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي.

د- الرسائل و المذكرات الجامعية :

- **رسائل الدكتوراه :**

1. أحمد طعيبة، دور المؤسسة التشريعية في دعم التحول الديمقراطي – حالة الجزائر–، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية و الإعلام، (سنة 2007).

2. عقيلة خرباشي مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري (أطروحة دكتوراه)،كلية الحقوق ،جامعة باتنة،2010/2009

3. محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية في النظام السياسي الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، (تاريخ المناقشة: 7 ديسمبر 2013).

4. نبيلة لدرع، مجال التشريع و مجال التنظيم في النظام الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، (2015/2014).

5. وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، (أطروحة دكتوراه)، جامعة أبو بكر بالقايد تلمسان، كلية الحقوق، (2012/2011).

- **مذكرات الماجستير :**

6. إيمان الغربي، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، (مذكرة ماجستير)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، (2010-2011).

7. بن شريعة بوفتاح، اللجان البرلمانية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، الجزائر 2005.

8. بوراوي أسماء، النظام الانتخابي و تأثيره على الأداء البرلماني في الجزائر، (مذكرة ماجستير) ، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، (2013-2014).

9. حاتم ذبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، (مذكرة ماجستير)، جامعة الجزائر، كلية الحقوق،(2009/2008).

10. حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية و العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، (مذكرة ماجستير)، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، (تاريخ المناقشة 19 جوان 2011).

11. سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية – دستور 1996 – ، (مذكرة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، (2014/2013).

12. شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر 2011 – 2012.

13. طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في النظام السياسي الجزائري :1997 – 2007، (مذكرة ماجستير)، جامعة باتنة، كلية الحقوق، (2008 /2009).

14. فاتح سنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الجزائري، مذكرة: ماجستير فرع الإدارة والمالية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

15. محمد خليفي، دور السلطة التشريعية في رسم السياسات العامة (دراسة حالة – الجزائر)، (مذكرة ماجستير)، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، (2011–2012).

هـ- النصوص القانونية:

هـ.1- الدساتير:

1. دستور 1963، الذي وافق عليه الشعب في 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

2. دستور 1976، الصادر بموجب الأمر 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

3. التعديل الدستوري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 1 مارس 1989.

4. التعديل الدستوري لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

5. القانون رقم16/01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437الموافق لـ6 مارس 2016 الذي يتضمن التعديل الدستوري.

هـ.2 القوانين:

هـ.1.2 القوانين العادية:

1. القانون 01 / 01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، يتعلق بعضو البرلمان الجريدة الرسمية عدد 9 الصادرة في 4 فيفري 2001 .

2. القانون رقم 08 / 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستورالجريدة الرسمية، عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008.

3. القانون رقم 91 / 18المؤرخ في 15 أكتوبر 1991، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية.

4. أمر رقم 65 / 182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 يتضمن تأسيس الحكومة، الجريدة الرسمية، عدد 58 الصادرة في 13 جويلية 1965.

5. الأمر 97/ 08، المؤرخ في 6 مارس 1997 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة 6 مارس 1997 المعدل والمتمم بالأمر 02/ 04 المؤرخ في 25 فيفري، 2002 الجريدة الرسمية، عدد 15 الصادرة في 25 فيفري 2002.

6. أمر رقم 97 / 07 مؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق ل 6 مارس 1997، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

7. أمر 01/12 المؤرخ في 13 فيفري 2012، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، الجريدة الرسمية عدد 5 الصادرة في 15 فيفري 2012.

هـ.2.2 القوانين العضوية:

8. القانون العضوي 12/ 01 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة عدد 01 الصادرة في 14 /01/ 2012 .

9. القانون العضوي 02/12 المؤرخ في جانفي 2012 ويحدد التنافي مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية ،ع1 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

10. إعلان مؤرخ في 14 جانفي 1992 يتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية عدد 3، الصادرة بتاريخ 15 جانفي 1992.

11. رأي رقم 12 / ر ق / م د / 01 المؤرخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية عدد 09 الصادر في ' فيفري 2001.

12. الرأي رقم 08 / ر ق ع / م. د / 99 المؤرخ في 28 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطالعة القانون العضوي رقم 99/ 02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة والجريدة الرسمية عدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999.

و- النصوص التنظيمية:

المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي رقم 92 – 01 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني .

2- المرسوم الرئاسي 96 / 304 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996 يتعلق بتسيير أرضية الوفاق الوطني ، الجريدة الرسمية عدد 54 الصادرة في 19 سبتمبر 1996.

3- المرسوم رئاسي 94/ 40 المؤرخ في 29 جانفي 1994، يتعلق بنشر الأرضية المنظمة للوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، الجريدة الرسمية عدد 6 الصادرة في 31 جانفي 1994.

4- المرسوم رقم 88 / 223 المؤرخ في 5 نوفمبر 1988، المتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه في استفتاء 3 نوفمبر 1988، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة في 5 نوفمبر 1988.

5- المرسوم رقم 92/ 39 المؤرخ في 04 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية عدد 10 الصادرة بتاريخ 09 فيفري 1992.

ز- وثائق من الأنترنيت:

1. خالد شلبي ، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016 يوم 29 / 03 / 2016 . وثيقة من الانترنيت

2. هشام أخزام اللجنة الثنائية المختلطة , مدونات مكتوب جامعة الرسالة, انترنت

ك – القرارات والإشهادات القضائية:

رأي المجلس الدستوري رقم: ر ن د/ م.د1998/ المؤرخ في 1998/02/10 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 08 سنة 1998.

ل – الأنظمة الداخلية:

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 30جويلية 2000 .

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الجريدة الرسمية عدد 84 الصادرة في 28 نوفمبر 1999.

م – المراجع باللغة الأجنبية :

Les Ouvrages

1- Ben Abbou – Kirane Fatiha, Droit Parlemantaire Algerien, Tom, OPV, 2009.
2- Jacques cadant, institutions politiques et droit constitutionnel, 3eme ed, 1990, p 359.

LES ARTICLE

1- A Mahio, note sur la constitution Algérienne, revue IDARA 1996.
2- M Patrice Gerald, Rapport sur les secondes chambres en Europe « Complexité parlementaire ou nécessité démocratique »,Vince commission, étude n°335/2005,Strasbourg, le 16 Novembre 2006.
3- Jean Pierre CAMBY, Pierre SERVENT, le travail parlementaire sous la Cinquième République, 3° édition, Montchrestien1997 .

الفهرس

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
اهداء	
شكر وعرفان	
مقدمة	**04**
الفصل الاول:البرلمان الجزائري النشأة و التطور	
المبحث الأول: البرلمان الجزائري من نظام المجلس الى نظام المجلسين	**10**
المطلب الأول: لمحة موجزة عن نظام الغرفتين	**11**
الفرع الأول: نشأة نظام الغرفتين و تطوره	**12**
الفرع الثاني: تقدير نظام الغرفتين	**16**
المطلب الثاني: التجربة البرلمانية الجزائرية من الأحادية إلى الثنائية	**21**
الفرع الأول: المؤسسات التشريعية في ظل نظام المجلس الواحد	**21**
الفرع الثاني: المؤسسات التشريعية في ظل نظام المجلسين	**35**
المبحث الثاني: العلاقة بين غرفتي البرلمان الجزائري	**41**
المطلب الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين بالنظرإلى تشكيلتهما	**41**
الفرع الأول: اختلاف نظم الانتخاب التعيين في المجلسين	**42**
الفرع الثاني: اختلاف شروط العضوية في المجلسين	**49**
المطلب الثاني: انعدام التوازن بين الغرفتين بالنظر إلى صلاحيتهما	**54**
الفرع الأول: صلاحيات المجلس الشعبي الوطني	**55**
الفرع الثاني: صلاحيات مجلس الأمة	**58**
خلاصة الفصل الأول	**62**
الفصل الثاني:خصوصية التشريع للبرلمان الجزائري	
المبحث الأول: مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي و الاستثناءات الواردة عليه.	**66**
المطلب الأول: أسس سيادة البرلمان في المجال التشريعي	**66**
الفرع الأول: الأسس الدستورية لسيادة البرلمان	**66**

الفرع الثاني: الأسس القانونية لسيادة البرلمان	**73**
المطلب الثاني: الإستثناءات الواردة على مبدأ سيادة البرلمان في المجال التشريعي	**82**
الفرع الأول: حصر المجال التشريعي للبرلمان	**82**
الفرع الثاني: تقييد النشاط التشريعي	**89**
المبحث الثاني: إجراءات سير العمل التشريعي و معوقاته	**104**
المطلب الأول: إجراءات عملية التشريع	**104**
الفرع الأول: انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني	**105**
الفرع الثاني: تدخل مجلس الأمة في العمل التشريعي	**107**
المطلب الثاني: حق مجلس الأمة في إثارة الخلاف و طرق تسويته	**111**
الفرع الأول: تحديد طبيعة الخلاف	**111**
الفرع الثاني: اللجنة متساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف	**117**
الفرع الثالث: هيمنة الحكومة على المسار التشريعي	**122**
خلاصة الفصل الثاني	**128**
الخاتمة	**131**
قائمة المراجع	**135**
الفهرس	**146**