

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة
الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث (ل م د)

تخصص: القانون الدستوري

إشراف الأستاذ الدكتور:

فواز لجلط

إعداد الطالب:

عبد العالي حفظ الله

أعضاء لجنة المناقشة:

جامعة الإنتساب	الصفة	الرتبة العلمية	أعضاء اللجنة
جامعة المسيلة	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	محمد بركات
جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	فواز لجلط
جامعة المسيلة	مناقشا	أستاذ التعليم العالي	والي عبد اللطيف
جامعة المسيلة	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	حاتم ذبيح
جامعة برج بوعريريج	مناقشا	أستاذ التعليم العالي	العبد هدي
جامعة الجزائر 1	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	قرواز فرحات

السنة الجامعية: 2022/2021

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة - الجزائر

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة
الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث (ل م د)

تخصص: القانون الدستوري

إشراف الأستاذ الدكتور:

فواز لجلط

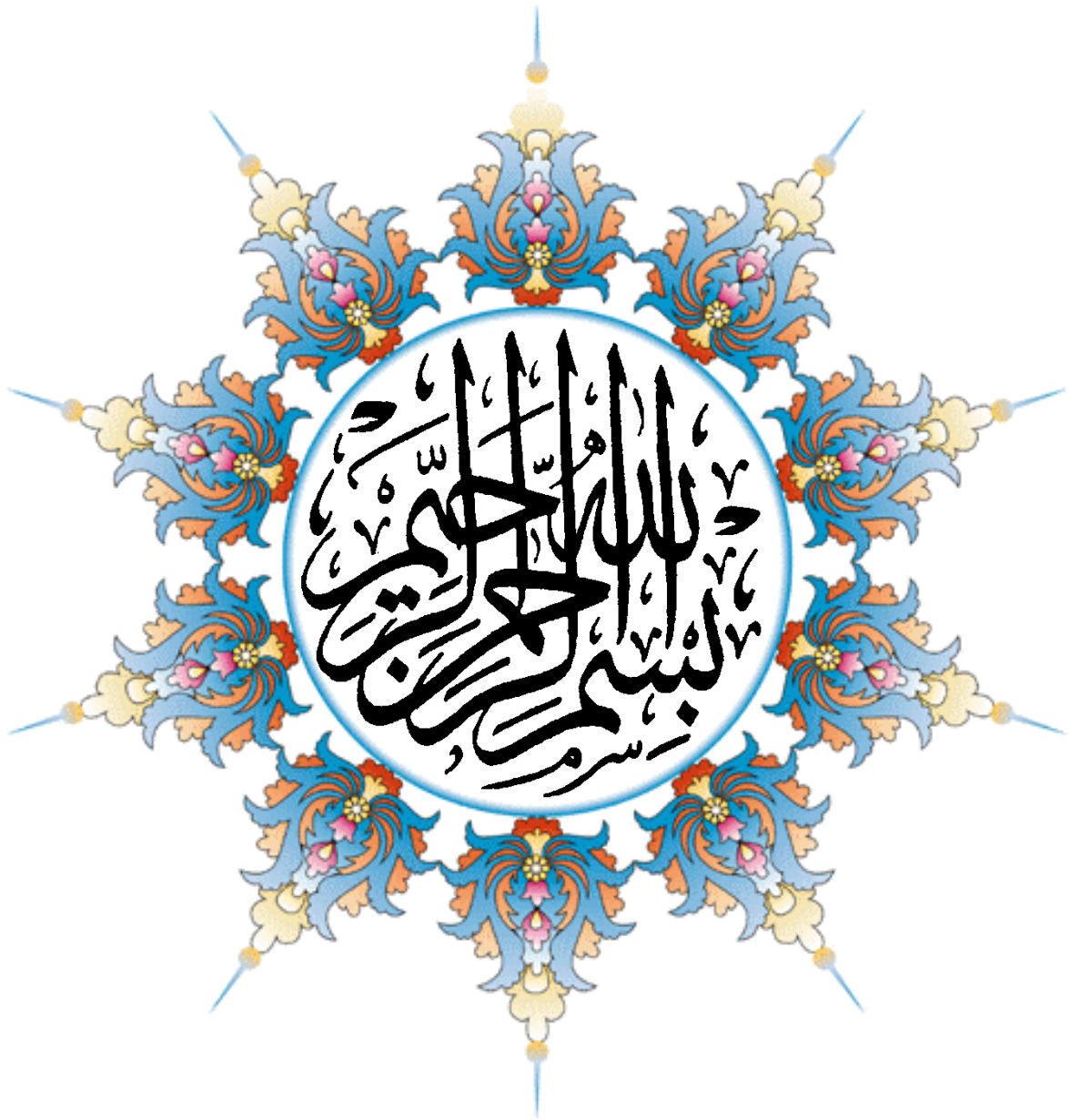
إعداد الطالب:

عبد العالي حفظ الله

أعضاء لجنة المناقشة:

جامعة الإنتساب	الصفة	الرتبة العلمية	أعضاء اللجنة
جامعة المسيلة	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	محمد بركات
جامعة المسيلة	مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	فواز لجلط
جامعة المسيلة	مناقشا	أستاذ التعليم العالي	والي عبد اللطيف
جامعة المسيلة	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	حاتم ذبيح
جامعة برج بوعريش	مناقشا	أستاذ التعليم العالي	العبد هدي
جامعة الجزائر 1	مناقشا	أستاذ محاضر - أ-	قرواز فرحات

السنة الجامعية: 2022/2021



أَعُوذُ بِاللَّهِ مِنَ الشَّيْطَانِ الرَّجِيمِ

رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ
الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ
وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ
فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ

شكر وعرفان

مصادقا لقوله صلى الله عليه وسلم: " ومن صنع إليكم معروفا فكافئوه، فإن لم تجدوا ما تكافئونه، فادعوا له حتى تروا أنكم قد كافأتموه" (رواه أبو داود)

اللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضا، فاللهم لك الحمد على نعمك التي أكرمتنا بها.

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الإمتنان إلى المشرف على هذه الأطروحة البروفيسور: لجلط فواز، باعتباره صاحب الفضل في توجيهي ومساعدتي طيلة هذا المشوار البحثي، فلك مني أستاذي الفاضل كل الشكر والعرفان.

ومن خلاله لكل فرقة التكوين وكل من أطرنا خلال هذا المشوار الدراسي.

كما يطيب لي تقديم خالص الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم مناقشة هذه الأطروحة وتحملهم عناء تصحيحها وتصويبها.

لأتوجه في الأخير بجزيل الشكر لكافة أساتذة وموظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة المسيلة وجامعة الشيخ العربي التبسي - تبسة، وجامعة حمه لخضر - وادي سوف.

عبد العالي حفظ الله 

الكلية لا تتحمل أي
مسؤولية على ما يرد في
هذه المذكرة من آراء

قائمة المختصرات

قائمة المختصرات باللغة الفرنسية

P	Page
N ⁰	Numéro
VOL	Volume
OP.CIT	Référence Précédente

قائمة المختصرات باللغة العربية

دون طبعة	د ط
الطبعة	ط
دون بلد نشر	د ب ن
دون سنة نشر	د س ن
الجزء	ج
الجريدة الرسمية	ج ر
الصفحة	ص



مقدمة

لقد كان لأحداث 05 أكتوبر 1988 في الجزائر أثرا كبيرا في انتهاج سياسة مغايرة تماما على جميع الأصعدة، أهمها الصعيد السياسي الذي عرف تحولا كليا من نظام الحزب الواحد الى نظام التعددية الحزبية الذي فتح مجالا واسعا للشعب برمته في تبني هذا الإنفتاح السياسي من قبل نظام الحكم وقتها بموجب دستور 1989.

فبدأت بوادر الديمقراطية تظهر جلية من خلال ظهور أحزاب وتيارات جديدة تماما وخروج أخرى كانت تنشط في السرية، الأمر الذي خلق بالفعل معارضة سياسية نجحت في الوصول بداية الى مسك زمام الأمور على المستوى المحلي في أغلب البلديات، ومن بعدها الى حصد أغلبية برلمانية في ظل نظام المجلس الواحد نتيجة للتذمر الشعبي الكبير وإعتقاد غالبية في أن ما تشهده البلاد من أزمات خانقة متنوعة وكثيرة سببها الحزب الحاكم آنذاك وهو حزب جبهة التحرير الوطني.

ومن هنا بدأت الأحزاب السياسية الفائزة في الإنتخابات المحلية والتشريعية والتي كانت في معظمها ذات توجه إسلامي تبرز للعلن من خلال خطاباتها التي أعتبرت داخليا وخارجيا متطرفة ومنتشدة، وهو ما أظهر نوع من التخوف لدى الطبقة السياسية، وبالتالي فإن السماح لهم بالوصول الى مفاصل الدولة قد يضر بالشعب والدولة في نفس الوقت، ونظرا لأن الأمور لم تكن مدروسة بشكل جيد من قبل النظام الحاكم في طبيعة القوانين التي مكنتهم من بداية الوصول الى السلطة بكل أريحية، فأراد هذا الأخير تدارك الوضع نتيجة لضغوط داخلية وخارجية أو نتيجة تخوفهم من الإقصاء في حالة وصول الحزب الفائز ذو التوجه الديني

مقدمة

المتشدد حيال جميع القضايا والمواضيع الى السلطة ونتيجة ظهور بوادر الإنسداد في التسيير المحلي والمركزي، وذلك بقطع الطريق من أمامهم وعدم تمكينهم من الوصول إليها، فبادرت الى حل المجلس الشعبي الوطني ذو الأغلبية الإسلامية المعارضة، ليستقبل بعدها بأيام رئيس الجمهورية من منصبه، الشي الذي خلق شغور دستوري في مؤسسات الدولة.

حيث تم إسناد الحكم الى قيادة جماعية سميت المجلس الأعلى للدولة برئاسة محمد بوضياف ومعه أربعة أعضاء آخرين لتسيير دواليب الحكم في الدولة لمرحلة إنتقالية يتم خلالها ترتيب نظام الحكم بشكل مقبول عند غالبية الشعب الجزائري، وهو الأمر الذي لم تتقبله المعارضة الفائزة ذات التوجه الديني جملة وتفصيلا، متخذة من التصعيد السياسي السلمي للظهور بصورة جيدة أمام الرأي العام الداخلي والعالم بداية من خلال الإعتصامات والإضرابات والتجمعات التي سرعان ما تحولت الى أعمال عنف وشغب لتتحول الى أعمال تخريبية ودموية وإرهابية أثرت على الجزائر تأثيرا كبيرا في الداخل والخارج واستمرت لفترة طويلة وسميت بال عشرية الدموية أو العشرية السوداء... الخ.

ونظرا لأن من بين المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة مبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ الذي يهدف الى توزيع وظائف الحكم الرئيسية على ثلاث هيئات دستورية وهي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، وكل من هذه السلطات الثلاث تستقل في مباشرة وظيفتها وذلك من أجل تعزيز النظام الديمقراطي في الدولة وعدم تكريس الأحادية وتغليب سلطة على أخرى، وبالتالي ضمان وجود التوازن فيما

مقدمة

بين هذه المؤسسات الدستورية، ولكي لا يتكرر الشغور المؤسسي في الدولة فإن المؤسس الدستوري الجزائري وبموجب دستور 1996 تبنى نظام المجلسين لأسباب سياسية وأخرى قانونية الهدف منها حماية حقوق وحريات الأفراد والحفاظ على إستمرارية الدولة، وبالتالي أعطى لمجلس الأمة الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية بجانب المجلس الشعبي الوطني وهذا طبقا لنص المادة 98 من دستور 1996 و التي تقابلها المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وبنفس الصياغة " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه "، والمادة 114 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 والتي جاء فيها " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وباعتبار التباين الظاهر بين المجلسين بداية من كيفية تشكيل كل مجلس الى الصلاحيات وصولا الى مباشرة مهامهم النيابية سواء في دستور 1996 أو في ظل التعديل الدستوري لسنتي 2016 و 2020، وللذان منحا لمجلس الأمة الى جانب المجلس الشعبي الوطني مكانة مميزة بين المؤسسات الدستورية في الدولة، وفي إطار هذه التغييرات الكبيرة التي أحدثها التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي أكد عليها من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في سبيل إحداث توازنات بين مؤسسات الدولة واستقرارها فقد تم الإستجابة

مقدمة

للتوصيات المطالبة بإعطاء دور أكبر لمجلس الأمة في مجال الوظيفة التشريعية، معلنا قفزة نوعية في تحقيق ديمقراطية تشاركية حقيقية.

أهمية الدراسة:

تتلخص في:

✓ الأهمية العلمية:

تتجلى في معرفة الجانب النظري للوظيفة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، ومدى مساهمة التعديل الدستوري الأخير في تعزيزها.

✓ الأهمية العملية:

تكمن في معرفة المكانة التي أصبح يحتلها مجلس الأمة داخل السلطة التشريعية على ضوء التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و 2020، وهذا من خلال إبراز مدى مساهمة هذا المجلس في إعداد القواعد القانونية لاسيما بعد التعديلات الجوهرية الجديدة التي أحدثتها في الفصل المتعلق بتنظيم السلطة التشريعية عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة، وما ترتب عليه من صدور قوانين جديدة خاصة القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

مقدمة

دوافع إختيار الموضوع:

وتتجسد في:

✓ الأسباب الذاتية:

وتكمن في:

① الميل الى الدراسات الدستورية بصفة خاصة.

② الإلمام بالدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

③ الرغبة الشخصية في إثراء هذا الجانب خاصة خاصة وأنه لم يأخذ حظه من الدراسة في

الجزائر، نظرا لحدثة التعديل الدستوري 2020.

✓ الأسباب الموضوعية:

تكمن في أن هذه الدراسة لها علاقة وطيدة بالنظام الدستوري الجزائري، وتحاول الإجابة

على العديد من الإشكالات حول الدور التشريعي لمجلس الأمة في الجزائر على أرض

الواقع بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

إشكالية الدراسة:

ما مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنتي 2016 و 2020 في تعزيز مركز مجلس

الأمة في الوظيفة التشريعية .؟

مقدمة

الأسئلة الفرعية:

- ✓ فيما تكمن مظاهر استقلالية مجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ✓ فيما تكمن مراحل العملية التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

أهداف الدراسة:

تنوعت بين أهداف علمية وأخرى عملية:

✓ أهداف علمية:

تهدف هذه الدراسة الى:

- ① التشخيص المعمق والدقيق للوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، وذلك بدراستها وتحليلها وتقييمها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ② المساهمة في إثراء البحث الدستوري وجعل هذه الدراسة منطلقا لدراسات أخرى في هذا المجال.

✓ أهداف عملية:

فالغرض من هذه الدراسة هو:

- ① تسليط الضوء على الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة

مقدمة

② محاولة توضيح والإجابة على بعض الإشكالات المطروحة المتعلقة بهذه الوظيفة الهامة والحساسة.

③ تقديم توصيات بشأنها حتى تشكل حولا لتفعيل الدور التشريعي لهذه الغرفة.

المنهج المتبع في الدراسة:

في سبيل البحث وللاجابة عن الإشكالية المطروحة تم إتباع مقاربة منهجية تجمع بين التحليل والوصف:

✓ **المنهج التحليلي:** وهذا نظرا لاتصال موضوع الدراسة من الناحية القانونية بعدة نصوص

دستورية وتشريعية يتطلب تحليلها، استخدام المنهج التحليلي بين مختلف هذه النصوص

لاسيما مواد التعديلين الدستوريين الأخيرين لسرتي 2016 و 2020 والقانون العضوي 16-

12 الناظم لعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها الوظيفية بالحكومة، وأيضا النظام الداخلي

لمجلس الأمة لسنة 2017 والتي لها علاقة بموضوع الدراسة.

✓ **المنهج الوصفي:** من خلال استعراض مختلف النصوص التي تنظم مجلس الأمة عضويا

ووظيفيا والتي لها علاقة بالعمل البرلماني.

الدراسات السابقة:

لقد سبقنا في دراسة هذا الموضوع مجموعة دراسات سابقة لها علاقة مباشرة بمجال

دراستنا تمثلت في:

مقدمة

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، للسنة الجامعية

2015/2014، قامت بها الباحثة : **جعفري نعيمة** ، بعنوان : " **المركز الدستوري للغرفة**

الثانية في البرلمان - دراسة مقارنة - " تطرقت الى خلفيات إحداث الغرفة الثانية وطرق

تنظيمها معرجة على دراسة الدور التشريعي والرقابي للغرفة الثانية في البرلمان، وعليه فإن

محور التشابه مع دراستنا يكمن في جزئية الدور التشريعي لمجلس الأمة، غير أن **أوجه**

الإختلاف كثيرة جدا كون هذه الأطروحة جاءت قبل التعديل الدستوري الأخير والقانون

العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان والنظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة.

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق جامعة الجزائر 1 للسنة الجامعية 2017/2016، قام بها

الباحث: **أوصيف سعيد**، بعنوان : " **البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996**

المعدل والمتمم " وقد تطرق فيها الى الجانب الهيكلي و التنظيمي للبرلمان والسلطات

الدستورية للبرلمان وهذا على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، **غير أن ما يميز**

دراسته عن دراستنا أن دراسته جاءت عامة شاملة لغرفتي البرلمان عكس دراستنا التي

جاءت مركزة على مجلس الأمة وبصفة حصرية في دوره التشريعي.

✓ **مذكرة ماجستير** بكلية الحقوق جامعة أبي بكر بلقاوي د تلمسان، للسنة الجامعية

2012/2011، قام بها الباحث: **شامي رابح** ، بعنوان : " **مكانة مجلس الأمة في البرلمان**

الجزائري " تطرق فيها مكانة مجلس الأمة بين الإثراء والتعطيل القانوني، وأيضا الى رقابة

مجلس الأمة لأعمال السلطة التنفيذية، وتعد **أوجه الإختلاف** كبيرة مع موضوع دراستنا

مقدمة

كونها تعالج أكثر العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية، وأيضاً كونها لا تساير التعديل الدستوري والترسانة المستحدثة من القوانين الجديدة.

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة زيان عاشور الجلفة، للسنة الجامعية

2019/2018، قامت بها الباحثة: هدى بقة، بعنوان: " الإختصاص التشريعي للبرلمان

الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016"، تطرقت فيها الباحثة إلى قواعد

ممارسة البرلمان للإختصاص التشريعي، ومحددات أداء البرلمان الجزائري للإختصاص

التشريعي، غير أن ما يميز هذه الدراسة عن دراستنا هو أنها جاءت قبل التعديل الدستوري

الأخير لسنة 2020، وأيضاً كونها جاءت دراسة للدور التشريعي لغرفتي البرلمان عكس

دراستنا التي جاءت مركزة على مجلس الأمة وبصفة حصرية في دوره التشريعي.

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة باتنة - 01، للسنة الجامعية:

2020/2019، قام بها الباحث: بن أحمد سمير، بعنوان: " ضمانات إستقلالية السلطة

التشريعية في الجزائر"، حيث تطرق من خلالها الباحث إلى دراسة التنظيم الدستوري

والقانوني لضمانات إستقلالية السلطة التشريعية، ثم التطرق إلى العوامل المؤثرة على

استقلالية السلطة التشريعية، غير أن ما يميز هذه الدراسة عن دراستنا هو إهتمامها أكثر

بالبحث في الضمانات الدستورية والقانونية لإستقلالية السلطة التشريعية بدل البحث في

الوظيفة التشريعية.

مقدمة

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو ، للسنة الجامعية: 2020/2019، قام بها الباحث: **مزياني لونا** ، بعنوان: " ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري " ، و تبحث هذه الدراسة في أسباب وظروف ظهور مجلس الأمة ومقارنتها بمبررات إنشاء الغرفة الثانية في أهم الأنظمة الرائدة، إضافة الى معالجة العمل البرلماني الممارس من قبل مجلس الأمة بشقيه التشريعي والرقابي، وعليه فإن محور التشابه مع دراستنا يكمن في جزئية العمل التشريعي لمجلس الأمة، وأنها جاءت مواكبة للتعديل الدستوري 2020، أما **أوجه الاختلاف** فتكمن في كون الدراسة جاءت قبل آخر تعديل دستوري، وأيضا كونها جاءت شاملة باحثة في البعد الرقابي لمجلس الأمة، على عكس دراستنا المركزة على البعد التشريعي فقط.

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة زيان عاشور الحلفة، للسنة الجامعية: 2020/2019، قام بها الباحث: **عبد الحفيظ نجاوي** ، بعنوان: " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 " ، حيث تطرق الباحث من خلالها إلى دراسة المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة من الإقصاء إلى الإشراف المقيد، ثم التطرق إلى الدور التشريعي لمجلس الأمة في مرحلة الإقرار، وعليه فإن محور الشبه مع دراستنا يظهر من خلال تركيز الباحث على الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، أما عن **أوجه الاختلاف** فتظهر من خلال عدم التطرق الى الضمانات الكفيلة باستقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي.

مقدمة

✓ أطروحة دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة ، للسنة

الجامعية: 2022/2021، قامت بها الباحثة: أميمة بومحذاف، بعنوان: " النظام القانوني

لمجلس الأمة في الجزائر "، حيث تطرقت الباحثة من خلالها إلى الإطار التنظيمي

والوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر، وعليه فإن محور التشابه مع دراستنا يكمن في جزئية

الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، أما محور الإختلاف فيظهر من خلال عدم التركيز

الوظيفية التشريعية فقط وتعدديها لدراسة الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة.

خطة الدراسة:

حتى يتسنى لنا الإجابة عن الإشكالية المطروحة بهذا الصدد سنقسم خطة دراستنا

تقسيمًا ثنائيًا وفق ما يبين:

-الباب الأول بعنوان: " ضمانات إستقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي " مقسم

بدوره الى فصلين كل فصل مقسم الى مبحثين:

✓ الفصل الأول: الضمانات العضوية لإستقلالية مجلس الأمة

المبحث الأول: عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي

المبحث الثاني: الإستقلال الإداري والمالي لمجلس الأمة الجزائري

✓ الفصل الثاني: الضمانات الوظيفية لإستقلالية مجلس الأمة

المبحث الأول: استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي

مقدمة

المبحث الثاني: الحصانة البرلمانية

-أما الباب الثاني فقد جاء بعنوان : " مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة " ، وقد تم تقسيمه بدوره الى فصلين كل فصل مقسم الى مبحثين:

✓ الفصل الأول: مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

المبحث الأول: المبادرة التشريعية لمجلس الأمة

المبحث الثاني: حدود المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

✓ الفصل الثاني: مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار التشريعي بعد التعديل الدستوري

لسنة 2016

المبحث الأول: حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المبادر بها

المبحث الثاني: ضعف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف

الباب الأول:

ضمانات إستقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

✓ الفصل الأول: الضمانات العضوية لإستقلالية مجلس الأمة.

✓ الفصل الثاني: الضمانات الوظيفية لإستقلالية مجلس الأمة.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه "مونتيسكيو" في مؤلفه "روح

القوانين" من ناحية وتحقيق أكبر قدر من الاستقلالية لهذه السلطات من ناحية أخرى، وانطلاقاً

من أن التشريع يمثل الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية في معظم الدول لذلك فهي تعتبر

سلطة أساسية من السلطات الثلاثة المختصة بسن القوانين على غرار السلطة التنفيذية

المختصة بتنفيذ هذه القوانين، وكذا السلطة القضائية المختصة بالفصل في النزاعات، ولكي

تتمكن كل سلطة من أداء عملها، لا بد من إيجاد ضمانات تساعد في ذلك، دون أن تتعرض

إلى ضغوطات أو انحياز أو تبعية لأي جهة كانت، حتى تؤدي الدور المنوط لها بشكل جيد

يهدف بالدرجة الأولى إلى خدمة الصالح العام .

وما يعيننا نحن في هذه الدراسة السلطة التشريعية في الجزائر وبصفة أدق مجلس الأمة

الجزائري ، كغرفة ثانية استحدثت بموجب دستور 28 نوفمبر 1996، حيث إعتد المؤسس

الجزائري نظام الازدواجية البرلمانية، هذا النظام الأكثر قوة وكفاءة وفاعلية في حماية المصالح

العليا للوطن والمواطن، بهدف تنظيم وتسيير السلطة التشريعية بكل استقلالية تامة .

لذا منح المشرع الجزائري لهذه الغرفة المستحدثة (مجلس الأمة)، أو الغرفة الثانية

العديد الصلاحيات التي هي بمثابة ضمانات، من شأنها أن تساعد في أداء الوظيفة التشريعية

على أكمل وجه، حيث نجد أن صلاحياته في تطور مستمر مما يعزز ضمانات استقلاليته،

وبصفة خاصة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020، وهذا ما سوف نحاول

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

إيضاحه في فصلين، من خلال الضمانات العضوية لاستقلالية مجلس الأمة (الفصل الأول)،
ثم الضمانات الوظيفية لاستقلالية مجلس الأمة (الفصل الثاني).

الفصل الأول: الضمانات العضوية لاستقلالية مجلس الأمة

نظرا للمركز والمكانة التي يحظى بها مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري منذ نشأته بموجب دستور 1996، وحتى يؤدي الوظيفة التشريعية بشكل يتناسب بمركزه ومكانته في الدولة، نجد أن المشرع الجزائري وتكريسا لديمقراطية تمثيلية أكثر تكاملا وتوازنا،¹ وسعيا منه لتحقيق تمثيل شعبي قوي وشامل قدر الإمكان، ويتمتع بمصداقية عالية، بهدف تحسين الأداء البرلماني تشريعا ورقابة، قد جدد وطور في التعديل الدستوري لسنة 2016 تنظيم وتسيير مجلس الأمة، كما وسع وفعل صلاحياته الدستورية البرلمانية، وحتى يستطيع مجلس الأمة واعتبارا لمبررات إنشائه، السياسية أو القانونية بهدف استمرارية الدولة وعدم حصول شغور مؤسساتي مثل ما حدث بعد استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد، لذلك يمكن بلورة الضمانات العضوية لاستقلالية المجلس في عدم قابليته للحل الرئاسي (المبحث الأول)، الاستقلال الإداري والمالي لمجلس الأمة (المبحث الثاني).

¹ / بن حمود ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 264.

المبحث الأول: عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي

يعتبر الحل الرئاسي التعبير العام عن خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهو يشكل في نفس الوقت علاجاً لهذا الخلاف، ولهذا يمكن لحق الحل أن يشكل سلاحاً للردع وتهديداً ضد البرلمان،¹ كما يعتبر أيضاً الحل الرئاسي من أخطر السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، وما منح الرئيس لهذا الاختصاص إلا لأنه راجع للمكانة التي يحتلها في النظام الدستوري الجزائري، كما أنه مكلف بضمان السير العادي للمؤسسات وسعيه إلى تجنب الاختلافات التي قد تؤدي إلى تعطيل هذا السير.²

حيث يعتبر عدم امتداد الحل الرئاسي لمجلس الأمة، ضماناً من الضمانات العضوية لاستقلاليتها،³ باعتبار أن تشكيلته التمثيلية التعددية والمتنوعة والمتجددة تجعل منه مكسب

¹ / بوكرا إدريس ، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 462 .

² / محمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008/2007، ص 107 .

³ / بوسعدية محمد السعيد، مسار المؤسسة التشريعية في الجزائر من البرلمان الثوري إلى البرلمان ذي الغرفتين_دراسة تاريخية نقدية للعمل البرلماني، الطبعة الأولى، دار البلاغة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2020، ص 262.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وطني هام، وعامل مهم من عوامل استقرار واستمرارية سلطة الدولة،¹ وتعزيزا للبعد الحمائي للنظام المؤسساتي.²

لأن مجلس الأمة يحتل المرتبة الثانية من بين المؤسسات الدستورية الأخرى، ونفس المرتبة يحتلها رئيسه، وهو من يعوض رئيس الدولة في حالة حدوث شغور بالنيابة إلى غاية تنظيم انتخابات رئاسية جديدة.³

المطلب الأول: مفهوم الحل الرئاسي

يعتبر الحل الرئاسي وسيلة في يد رئيس الجمهورية وحده يستخدمها من أجل إزالة خطر تجميد المؤسسات، والدفاع عن سياسته التي كانت محل موافقة من طرف الشعب من جهة ورفض من طرف البرلمان من جهة أخرى، وذلك بإنهاء نيابة المجلس الشعبي الوطني قبل نهاية المدة، وهو اختصاص أصيل ينفرد به رئيس الجمهورية وفقا للدستور.

الفصل الأول: تعريف الحل الرئاسي

¹ / حفظ الله عبد العالي و إبراهيم بوعمره، (الإدارة الانتخابية في الجزائر بين حيادية النص وواقع الممارسة دراسة على ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي 19-07 والأمر 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات)، مداخلة بمناسبة الملتقى الدولي الثاني عشر حول: الإشراف والرقابة على الانتخابات في الدول المغاربية، المنعقد يومي: 07 و 08 أبريل 2021 بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، 2021، ص 05.

² / محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسسي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2018، ص 230.

³ / المادة 102 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل لسنة 2016 الصادر بتاريخ 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016 ".... ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة"، وأنظر أيضا نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 25، الجزائر 2017، ص 127.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

عرف الدكتور سليمان الطماوي الحل بأنه "إنهاء نيابة المجالس النيابية (إذا كان

البرلمان من مجلس واحد)، أو احد المجلسين (إذا قام البرلمان على أساس ازدواج

المجلسين)، قبل الميعاد المحدد دستوريا".¹

كما يقصد بحق الحل إنهاء مدة عمل البرلمان ، قبل نهاية المدة القانونية المقررة لنيابته

وفق أحكام الدستور.²

الفرع الثاني: حدود الحل الرئاسي

قد يكون حل البرلمان من أجل إيجاد أغلبية برلمانية من شأنها أن تؤدي إلى استقرار

الحكم، وبالتالي يمنع الأزمات الوزارية المتكررة، لا سيما في حالة الحكومات الائتلافية،³ والحل

الرئاسي يعتبر من أخطر الاختصاصات السياسية الممنوحة للسلطة التنفيذية كسلاح موازيا

لسحب الثقة من الوزراء، وهو حق مقرر في معظم دساتير الدول.

وما تجدر الإشارة إليه أنه لايجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في اللجوء إلى حل

المجلس الشعبي الوطني إلى أي شخص في الدولة.⁴

¹/سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر الإسلامي، ط 6، دار الفكر العربي، 1996 ، ص 100 .

²/ خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، د ط، دار الكتب القانونية - دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر -الإمارات ، 2013 ، ص 165 .

³/ فوزي أصدیق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- النظرية العامة للدساتير، ج 2، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 178 .

⁴/المادة 101 الفقرة 2 من القانون 16-01 السابق ذكره.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الفرع الثالث : اقتصار الحل الرئاسي على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة

لا تعتبر الغرفة الثانية (مجلس الأمة) موضع حل رئاسي أو وجوبي حيث أنها تظل محل تجديد على الدوام،¹ عكس الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، الذي يخضع للحل الرئاسي، وهذا ما نصت عليه المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وأكدت المادة 151 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، ويترتب على استعمال حق الحل الرئاسي تعطيل مؤقت للحياة البرلمانية مما يترك معه فراغ تشريعي، ولأن مجلس الأمة يمزج بين الانتخاب والتعيين نجد أن المؤسس الدستوري قد حصنه من هذا الإجراء، وهذا ما يعتبر ضمانا حقيقية له، الشيء الذي يجعل أعضائه في معزل من الضغوط والتبعية أي كان نوعها.

كما نلاحظ أن الثلث المعين على الرغم من تعيين همن قبل رئيس الجمهورية إلا أنه لا يمكنه إنهاء مهامهم، باعتبار أن المؤسس الدستوري أوكل لرئيس الجمهورية تعيين ثلث الأعضاء بالنص، دون ذكر صلاحية إنهاء مهامهم، وهو ما يفسر على أن مجلس الأمة غير قابل للحل الرئاسي.²

وبالتالي فإن مسألة الحل الرئاسي وباعتباره سلطة خاصة فإنه يستنتج بأن المجلس

الشعبي الوطني يعد محل رقابة رئاسية دائمة حسب الوجه المبين في المادة 129 من دستور

¹/ عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيد، د ط، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 230 .

²/ المادة 118 الفقرة 3 من القانون 01-16، السابق ذكره " ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية " .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

1996،¹ التي تقابلها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 151 من التعديل

الدستوري لسنة 2020، كون أن مجلس الأمة لو كان عرضة لآلية الحل الرئاسي سيؤدي بالضرورة إلى ضغوطات كبيرة على الأعضاء من قبل السلطة التنفيذية،² وهذا ما قد يؤثر على استقلاليتهم.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري لمجلس الأمة آلية لعدم قابليته للحل الرئاسي

إن من بين الضمانات التي يمكن اعتبارها من العوامل المساعدة على عدم تفعيل حق سلطة الحل الرئاسي لمجلس الأمة هي تلك المتعلقة بشروط العضوية فيه وكذا طريقة تنظيمه من حيث الأجهزة والهيئات .

الفرع الأول: العضوية في مجلس الأمة

تعد الانتخابات هي طريقة لإختيار الممثلين في الأنظمة الديمقراطية،³ وعليه وانطلاقاً من ذلك تنص المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في فقرتها الثانية والثالثة " ينتخب ثلثا (2/3) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين

¹/ عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري - دراسة مقارنة-، د ط، دار هوم، الجزائر، 2005، ص 250 .

² / حفظ الله عبد العالي، (مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر بين الواقع والمأمول)، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني حول: إثراء مشروع تعديل الدستور، المنعقد يومي: 01 و 02 مارس 2020 بجامعة محمد بوضياف_المسيلة، الجزائر، 2020، ص 09.

³ / حسين سلمان سكر، ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها في شرعية السلطة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2019، ص 11، وأنظر أيضا حسن مصطفى البحيري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ص 19.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و أعضاء المجالس الشعبية الولائية .
ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات

والكفاءات الوطنية " ، وهو ما أكده المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة
2020 في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 121 منه.

وعليه فمن نص هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد مزج بين الانتخاب و

التعيين في عضوية مجلس الأمة.¹

أولا-الأعضاء المنتخبون في مجلس الأمة

يتم انتخاب هذه الفئة من الأعضاء المقدر عددهم بثلثين " 3/2" أي لكل ولاية مقعدين

مهما كان عدد سكانها أو مساحتها وهو ما مجموعه 96 عضوا، حيث يتم انتخابهم من قبل

أعضاء آخرين منتخبين² على المستوى المحلي (أعضاء مجالس بلدية وأعضاء مجالس ولائية

(عبر كامل التراب الوطني، وهذا طبقا لنص المادة 218 من القانون العضوي رقم 21-01

المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة

الرسمية عدد 17 الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021 والتي جاء فيها ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء

¹ / أميمة بومحذاف، صلاحيات مجلس الأمة بين التوسع الفعلي والظاهري على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر بوادي سوف، الجزائري، 2019، ص 880، وأنظر أيضا بن عيسى ناصيرة، دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 02، جامعة مولود معمري بني زو، الجزائر، د س ن، ص 275.

² / JAQUE Jean Paul, droit constitutionnel et institutions politique, 6^{eme} édition, Ed/ Dalloz, paris, 2006, p 127.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

مجلس الأمة بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع: أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية، يكون التصويت إجباريا ماعدا في حالة مانع قاهر ، وفقا للشروط التالية:

لا يمكن أن يترشح لمجلس الأمة: إلا من بلغ خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع وألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية،¹ وطبقا لنص المادة 220 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات فإنه لكل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي، الترشح لانتخابات مجلس الأمة شريطة أن تتوفر فيه الشروط القانونية المطلوبة، ويمكن إجمال هذه الشروط في:

الجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة ، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، ويثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، وعدم وجوده في إحدى حالات عدم الأهلية للانتخاب، وأن لا يكون المترشح منتما لإحدى الوظائف المبعدة من حق الترشح المذكورة في المادة 221 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي السالف الذكر، وأن يكون عضوا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي، وأن يكون مسجلا في القائمة الانتخابية وعنده شهادة سوابق عدلية نظيفة و أن

¹ / المادة 221 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات السابق الذكر .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

لا يكون محل قرار توقيف بسبب المتابعة القضائية ، وشرط السن المذكور أعلاه (35) سنة، إضافة إلى الشروط الشكلية الأخرى كإيداع ملف الترشيح وغير ذلك .

باعتبار الطابع الإقليمي للتمثيل إذ هناك تمثيلا متساويا لجميع الولايات بمعدل عضوين

لكل ولاية، وكذا مدة الولاية النيابية حسب نص المادة 119¹ الفقر 2 و3 المحددة بست (6) سنوات، مع تجديد تشكيلة مجلس الأمة كل ثلاث (3) سنوات، كلها من العوامل المساعدة على استمرارية واستقرار الدولة والنظام السياسي فيها وبالتالي فإن فكرة تحصين مجلس الأمة من الحل الرئاسي جاءت نتيجة لما حدث في تسعينيات القرن الماضي من حصول حالة شغور مؤسساتي، أدت إلى مرحلة انتقالية تخللتها أحداث كادت أن تعصف بالدولة ومؤسساتها، لولا وقوف رجالات الدولة الوطنيين والمخلصين في وجه الكائدين والمتربصين بالدولة الجزائرية، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي تم فيه النص على استحداث الغرفة الثانية، واعتماد نظام المجلسين² حفاظا على استقرار مؤسسات الدولة و استمراريتها وتجسيدها لمبدأ الفصل بين السلطات.³

ثانيا-الأعضاء المعينون في مجلس الأمة

¹ / المادة 119 من القانون 01-16 الفقرة الثانية والتي تقابلها المادة 122 من التعديل الدستوري 2020 " تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات" الفقرة (3) " تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (3) سنوات"
² / معنى نظام المجلسين: أن تتاط السلطة التشريعية بمجلسين حيث يشتركان في تولي مهمة التشريع بشكل رئيس، ثم ينفرد إحدهما أحيانا في مهام أخرى، ويطلق عليه أيضا " النظام البيكاميرالي".

³ / Vlad Constantinesco Et Stéphane Pierre-Caps, Droit Constitutionnel Français, Dalloz, Paris, p 137.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

طبقا لنص المادة 118 الفقرة 3 من التعديل الدستور لسنة 2016 على تعيين رئيس

الجمهورية الثالث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، والتي

تقابها المادة 121 فقرة 03 من تعديل 2020 محددة المجالات العلمية والمهنية والإقتصادية

والإجتماعية لهذه الكفاءات، حيث لم يلزم المشرع الجزائري بأية قيود دستورية عند تعيينه لهذه

الكفاءات كون أن الثالث المعين من طرف رئيس الجمهورية أصبح وسيلة و إطار لإدماج

شخصيات سياسية قديمة أبعدت من السلطة في إطار صراعات الزمر، وعندما صارت الظروف

مواتية لعودتها لأنها لم تعد من المغضوب عليهم، لم تتمكن من العودة عن طريق الانتخابات،

فتعود عن طريق التعيين ضمن الثالث الرئاسي المعين في مجلس الأمة قصد ضم دائما عددا

معتبرا من قداماء السياسيين،¹ هذا إضافة إلى إشراك بعض الكفاءات العلمية وبعض الشرائح

الاجتماعية والمهنية التي لا تحظى بتمثيل كاف عن طريق الانتخاب.²

حيث أن رئيس الجمهورية يمارس هذه السلطة بصورة تقديرية طبقا لما تنص علي هـ الفقرة

الثالثة من المادة 121 من التعديل الدستوري الجزائري الحالي لسنة 2020،³ كون أن التعيين

يهدف إلى سد نقائص الانتخابات المباشرة، وهذا لتحقيق نوع من التوازن في التمثيل بين مناطق

¹/صالح بلحاج ، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، ط 1 ، دار قرطبة ، الجزائر ، 2006 ، ص 158 .

²/ ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، د ط ، مديرية النشر لجامعة قالم، الجزائر، 2006 ، ص 188 .

³/محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر و مصر و فرنسا وبعض الأنظمة الأخرى-، ج 1، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2012 ، ص 201 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الجنوب القليلة السكان بالمقارنة مع المناطق الشمالية،¹ أما من حيث الشروط العامة فهي نفسها المطلوبة في الأعضاء المنتخبون، أما الشروط الأخرى أو الخاصة فهي محددة في نص المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و المادة 121 من تعديل 2020، ولرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في التعيين.²

وترتبيا على ذلك، انفرد باختصاص التعيين، وبالتحديد في الوظائف السامية سواء مدنية أو عسكرية، فتولى اختيار إطارات الدولة بكامل الحرية، لأنه يمارس هذه الصلاحية في ظل وحدة القيادة و السلطة التي لا تتطلب منه أن يتقيد في هذا الخصوص بالأغلبية البرلمانية، وعلى هذا يتأتى التعيين في هذا المضمار بموجب مرسوم رئاسي دون تصديق.³ وهذا الأمر من شأنه أن يقوي مركز مجلس الأمة من ناحية، وعامل من العوامل الهامة في تحصين مجلس الأمة من الحل الرئاسي، ويحد من تشويه صورة ودور البرلمانين كممثلين للأمة والشعب.⁴

الفرع الثاني: أجهزة وهيئات مجلس الأمة

طبقا لأحكام المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ولأحكام القانون العضوي رقم 12-16،⁵ الذي يحدد تنظيم المجلسين، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولكي

¹ / ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 188 .

² / Bousaumah Mohamed, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, ed/opu, alger, 2005, p 419.

³ / عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة - تشريعا - فقها، د ط، دارى الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص 60.

⁴ / Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 28^{eme} Edition, P 632.

⁵ / القانون العضوي 12-16 المؤرخ في 25 غشت سنة 2016، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

يمارس مجلس الأمة مهامه باستقلالية تامة، فقد منحه المؤسس الدستوري الجزائري ضمانات كافية تتعلق بتنظيم وتسيير أجهزته وهيئاته، بصورة متناسقة ومنكاملة، تكريسا وعملا بمبدأ الفصل بين السلطات.

أولا - أجهزة مجلس الأمة

طبقا للمادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وطبقا لأحكام المادة 9

من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، أجهزة مجلس الأمة هي:¹

-الرئيس

- المكتب

- اللجان الدائمة.

1- رئيس مجلس الأمة: يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة من قبل أعضاء المجلس، طبقا لنص

المادة 5 من النظام الداخلي الجديد لسنة 2017، وطبقا لنص المادة 134 الفقرة 2 من

التعديل الدستوري لسنة 2020، وأحكام المادة 11 من القانون العضوي 16-12 السالف

الذكر، عن طريق الاقتراع السري، بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، وفي حالة تعدد

المرشحين، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس،

¹ / المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر عدد 49 الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وفي حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات، وفي حالة تساوي الأصوات يعد فائزا الأكبر سنا.¹

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

في حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة لأي سبب من الأسباب المذكورة في المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجديد لسنة 2017، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالطريقة نفسها المحددة في المادة 5 أعلاه، وفي أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، من تاريخ إعلان الشغور، بعد إقراره في اجتماع هيئة التنسيق بعد دعوتها من مكتب المجلس لتصدر لائحة يصادق عليها أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين في جلسة عامة تثبت فيها حالة الشغور، حيث يشرف على عملية الانتخاب في هذه الحالة أكبر نواب الرئيس سنا بمساعدة أصغر عضوين من أعضاء مجلس الأمة بشرط ألا يكونا مترشحين،² أما إذا دعي رئيس مجلس الأمة لتولي مهمة رئيس الدولة، طبقا الأحكام المادة 101 من التعديل الدستوري 2020، يتولى النيابة عنه نائب الرئيس الأكبر سنا.³

¹ / هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هوم، الجزائر، 2018، ص 467، وأنظر أيضا أميمة بومحذاف، صلاحيات مجلس الأمة بين التوسع الفعلي والظاهري على ضوء التعديل الدستوري 2016، المقال السابق، ص 881.

² / المواد 5 و 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق الذكر .

³ / أنظر المادة 12 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

2- مكتب مجلس الأمة: يعتبر مكتب مجلس الأمة من الأجهزة الدائمة مع الرئيس واللجان

الدائمة سواء في تكوينه أو تسييره أو اختصاصاته.¹

أ - تكوينه : حسب نص المادة 9 و المادة 10 من النظام الداخلي فإنه يتكون من رئيس

المجلس وخمسة (5) نواب للرئيس، حيث يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة (1) قابلة للتجديد. يتفق

ممثلو المجموعات البرلمانية، في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس، على توزيع مناصب

نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي أصلا و تعرض

قائمة نواب الرئيس في جلسة عامة للمصادقة عليها.²

وفي حالة عدم اتفاق أو عدم المصادقة على قائمة نواب الرئيس المعدة وفقا للشروط

المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من

قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في

المكتب، و تعرض القائمة في جلسة عامة للمصادقة عليها.

في حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل

المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب،

وتعرض في جلسة عامة للمصادقة عليها، وإذا استحال الإتفاق مرة أخرى يتم انتخاب نواب

الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد ، وفي حالة تساوي عدد الأصوات، يعلن

¹ /هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص 468.

² /المادة 11 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر، أنظر أيضا هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

فوز المترشح الأكبر سنا، وعند شغور منصب أحد نواب الرئيس، يستخلف وفقا للإجراءات نفسها المذكورة في المادة 6 من النظام الداخلي للمجلس، وفي ما يخص صلاحيات مكتب مجلس الأمة فزيادة على الصلاحيات المذكورة في القانون العضوي 16-12 فقد نصت عليها المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ب - تسييره: يعقد المكتب اجتماعاته العادية دوريا بدعوة من رئيسه، ويمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، يبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب إلى أعضائه قبل انعقاده، ثم توزع محاضر اجتماعات المكتب على أعضائه، ويمكن لعضو مجلس الأمة الإطلاع على هذه المحاضر بترخيص من رئيس المجلس، حسب نص المادة 13 من النظام الداخلي.¹

طبقا لأحكام المادتين 13 و 14 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه، يكلف رئيس المجلس كل عضو من أعضاء المكتب في اجتماعاته الأولى بعد انتخابهم، بإحدى المهام المحددة أدناه وهي :- شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني - الشؤون الإدارية والمالية - الشؤون الخارجية - العلاقات العامة وشؤون أعضاء المجلس وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات - متابعة النشاط الميداني والأنشطة المتعلقة بترقية وترسيخ الثقافة البرلمانية.²

¹ / المادة 11 الفقرة من 2 إلى 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

² / المادة 14 من النظام الداخلي نفسه.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

3- اللجان الدائمة لمجلس الأمة: إن اللجان الدائمة باعتبارها جهازا برلمانيا تخضع في

تكوينها وتشكيلها إلى مجموعة من الأحكام القانونية والتنظيمية،¹ وتضبطها بعض الاعتبارات

السياسية الخاصة.² وطبقا للأحكام المادة 134 من الدستور، يشكل مجلس الأمة لجانا دائمة،³

وقد تتفاوت هذه اللجان في عدد الأعضاء نظرا لكثرة وأهمية ودقة ما يحال عليها من مواضيع

فحسب المادة 16 من نفس النظام الداخلي فإن عدد اللجان الدائمة هي تسعة (9) لجان وهي :

- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم

الإقليمي

- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية

- لجنة الدفاع الوطني

- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج

- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية

- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية

¹ / صوادقية هاني، مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثالث عشر، الجزائر، د س ن، ص 228.

² / مصطفى دريوش، (دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 32، وأنظر أيضا شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، الجزائر، السنة الجامعية: 2009/2008، ص 81.

³ / المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

- لجنة التجهيز والتنمية المحلية

- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني

- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة .

أ - تكوينها : يشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة طبقا لنظامه الداخلي لمدة سنة واحدة قابلة

للتجديد طبقا لنص المادة 20 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة، حيث يمكن إعادة

تجديد أعضاء اللجان الدائمة كليا أو جزئيا بالطرق نفسها المحددة في هذا النظام الداخلي، ولا

يمكن تغيير العضوية للجنة الدائمة خلال السنة، إلا في الحالات المنصوص عليها في المادة

22 أدناه.¹

هذا مع شرط عدم انضمام عضو مجلس الأمة إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة حسب

نص المادة 21 من النظام الداخلي، ويفقد عضو مجلس الأمة عضويته في اللجنة الدائمة بقوة

القانون في حالة الاستقالة أو الإبعاد من المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، وهذا ما نصت

عليه المادة 22 من هذا النظام، على أن يتم العضو الذي فقد عضويته للأسباب المذكورة أعلاه

استخلافه وفق الإجراءات المحددة في المادة 17 من هذا النظام الداخلي، بحيث مكنت المادة

22 للعضو الذي فقد عضويته في اللجنة الدائمة في الحالات المنصوص عليها في الفقرة

الأولى، في فقرتها الثانية من تقديم طلب إلى مكتب المجلس قصد الانضمام إلى اللجنة ذاتها أو

¹/المادة 20 الفقرتين 2 و 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

غيرها بصفة عضو غير منتم، على أن يفصل مكتب المجلس في طلبه في أجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ إيداعه .

تتكون اللجان الدائمة في مجلس الأمة من عشرة (10) أعضاء إلى خمسة عشر (15)

عضوا على الأكثر، ماعدا كل من لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشر (15) عضوا إلى تسعة عشر (19) عضوا على الأكثر.¹

ب - تسييرها : يحدد رئيس مجلس الأمة بمساعدة أعضاء مكتب المجلس وبعد استشارة هيئة الرؤساءكيفية سير أشغال لجان مجلس الأمة الدائمة،² بحيث يحيل رئيس المجلس على اللجان الدائمة، مشاريع و اقتراحات القوانين والنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكذا المسائل التي تدخل في إطار اختصاصاتها، مرفقة بالمستندات والوثائق المتعلقة بها للدراسة و/أو إبداء الرأي.³

وتكون اجتماعات لجان مجلس الأمة الدائمة مغلقة، ولا يجوز لها نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة، لتحفظ بعدها أعمالها من محاضر وتسجيلات

¹/المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

²/المادة 47 من النظام الداخلي نفسه.

³/المادة 33 من نفس النظام الداخلي نفسه.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وغيرها في أرشيف اللجنة، ولا يسمح بالاطلاع عليها إلا بإذن من رؤسائها، ثم تودع أشغال

اللجان الدائمة لدى أرشيف مجلس الأمة عند نهاية كل فترة تشريعية.¹

وبالتالي فإن ما يتعلق بقواعد نظام سير أشغال اللجان التشريعية الدائمة، من حيث

كيفية تكوين مكتبها، ونظام مناقشتها ودراستها للنصوص التشريعية المحالة عليها والتصويت

على تقاريرها، وكيفيات ضبط محاضرها، وكذا صلاحياتها في طلب ممثلي الحكومة والاستعانة

بالخبرة الخارجية، وإجراءات إحالة تقاريرها إلى مكتب المجلس وعرضها على الجلسات العامة

للمجلس، كما تتطرق بعض هذه المواد إلى كيفيات حل التنازع الايجابي أو السلبي الذي قد

ينشب بين لجنتين أو أكثر حول الاختصاص بدراسة نص معين،² وهو ما تحدده المادة 42

من النظام الداخلي للمجلس، ففي حالة إعلان لجنة عدم الاختصاص أو تنازع الاختصاص بين

لجنتين أو أكثر يضطلع مكتب المجلس بتسوية النزاع ويحدد اللجنة المختصة المعنية .

تحرر تقارير اللجان الدائمة باللغة العربية، وتعرض على أعضائها للموافقة، وترسل

نسخة منها إلى مكتب المجلس، في الآجال القانونية من كل لجنة مختصة في إعداد تقريرها

حول ما أحيل عليها من مشروع أو اقتراح قانون المقدره زمنيا بشهرين من بداية الشروع في

دراسته، طبقا للمادة 25 من القانون العضوي 16-12 المذكور سابقا.³

ثانيا- هيئات مجلس الأمة

¹/المادة 45 من نفس النظام الداخلي نفسه.

²/مصطفى دريوش، المقال السابق، ص 34 .

³/المادتين 43 و 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

عملا بأحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه ، هيئات مجلس

الأمة هي :¹

- هيئة الرؤساء.

- هيئة التنسيق.

- المراقب البرلماني.

1- هيئة الرؤساء لمجلس الأمة: تتكون هيئة الرؤساء لمجلس الأمة حسب المادة 53 من

النظام الداخلي، من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة، محددة

الاختصاصات تحت سلطة رئيس المجلس ، وتجتمع بدعوة منه كلما اقتضى الأمر ذلك، ويبلغ

جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده باثنتين وسبعين (72) ساعة على الأقل، ما

عدا في الحالات الطارئة أو ذات الطابع الاستعجالي،² توزع محاضر اجتماعات هيئة الرؤساء

على أعضائها في ظرف اثنتين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.³

¹ / المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

² / المادة 53 الفقرة 1 و 2 من النظام الداخلي نفسه.

³ / المادة 53 الفقرة 3 من النظام الداخلي نفسه .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

2- هيئة التنسيق: تتكون هيئة التنسيق من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية، علاوة على التشاور الذي يجريه رئيس مجلس الأمة مع المجموعات البرلمانية، تستشار هيئة التنسيق في المسائل الآتية:¹

- مشروع جدول أعمال الجلسات.

- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.

- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

ف من خلال نص هذه المادة فهذه الهيئة التنسيق هي هيئة استشارية.

أما من حيث تسييرها فإن هيئة التنسيق تجتمع بدعوة من رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر ذلك، يبلغ مشروع جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده بـ إثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل، ماعدا في الحالات الطارئة ذات الطابع الاستعجالي، ويتم توزيع محاضر اجتماعات الهيئة على أعضائها في ظرف اثنين وسبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع.²

3- المراقب البرلماني: ينشأ المراقب البرلماني مع نائبين له في المجلس، يضطلع تحت سلطة رئيس المجلس على وجه الخصوص، بما يلي :

¹ / المادة 54 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

² / المادة 54 الفقرة 1 و 2 و 3 من النظام الداخلي نفسه

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس.

- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس.

يمكن للمراقب البرلماني حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة

التنسيق، بدعوة من رئيس المجلس، وتوضع تحت تصرف المراقب المالي الوسائل البشرية

والمادية اللازمة لأداء مهامه، يخضع المراقب المالي ونائباه لنفس إجراءات انتخاب وتجديد

أجهزة المجلس، كما يستفيد المراقب المالي ونائباه من الحقوق والامتيازات نفسها التي يستفيد

منها رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم.¹

أما المجموعات البرلمانية وكونها ليست من أجهزة مجلس الأمة حسب رأي المجلس

الدستوري رقم 08/رق.ع.م/د.99، مؤرخ في 1999/02/21، وبناء على إخطار من

رئيس الجمهورية طبقا الأحكام المادة 165 الفقرة 2 من الدستور، برسالة رقم 24/ر.ج،

المؤرخة في 1999/02/02،² الذي أخرجها من أجهزته،

¹ / المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

² / جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الدستوري - آراء المجلس الدستوري - قوانين ومراسيم تتعلق بالمجلس

الدستوري، ط1، منشورات كليك، 2014، ص ص 54-66.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

التي وحسب المادة 9 من القانون العضوي الملغى رقم 99-02 الناظم لغرفتي البرلمان

وعملهما وعلاقتهما الوظيفية بالحكومة كانت من أجهزته كونه أخل بمقتضيات المواد

111،113،114،117،119 من الدستور.¹

المبحث الثاني: الاستقلال الإداري والمالي لمجلس الأمة الجزائري

¹/عملا بأحكام المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه ، يمكن أعضاء مجلس الأمة أن ينشئوا مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي. وتجدر الإشارة أن النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري قد تكلم عن المجموعات البرلمانية في المواد من 56 إلى 61 منه، من حيث التكوين وطريقة الانتماء إليها ودورها على مستوى مجلس الأمة سواء من الناحية التشريعية أو التنظيمية ، وكذا كيفية تأسيسها وحلها وتعديلها ، وتحديد أهدافها التي تدعم الديمقراطية بمعنى تغليب المصلحة الوطنية على المصالح الشخصية وحتى المهنية ، كما يمنع عليها أن تكون في شكل جمعيات داخل المجلس مهما كانت طبيعتها .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020

لمجلس الأمة، وقبل ذلك في دستور 1996 هامشا واسعا من الاستقلالية في تنظيم نفسه كما

يشاء، من خلال مجموعة الضمانات التي أشرنا إليها سابقا، والتي تهدف كلها إلى تحقيق

الاستقلالية للمجلس، كون أن الاستقلالية التامة أو المطلقة غاية صعبة التحقيق، الاعتبار أن

مجالات التعاون كثيرة بين سلطات الدولة، وهذا ما يفسر أحيانا بالتدخل، وإنما هو في حقيقة

الأمر تعاون وتكامل فيما بين هاته السلطات، حيث يقصد بالاستقلال الإداري بالدرجة الأولى

ضمان عدم تدخل أي سلطة في شؤون السلطات الأخرى، ويقصد بالاستقلال المالي بالدرجة

الثانية تمتع مؤسسات الدولة به كونه القيمة الحيوية والفعالة في تسيير أي مؤسسة بما فيها

مجلس الأمة.

وقد ضبطت وقننت أحكام المواد من 130 إلى 137 من هذا النظام الداخلي الجديد

لسنة 2017 الأمانة العامة والمصالح الإدارية والمالية والفنية والتكنولوجية والتشريعية والميزانية

في مجلس الأمة.¹

¹ / مجلة الفكر البرلماني - المحور الثاني المتعلق بدور النظام الداخلي الجديد 2017 في تقنين عملية التنظيم الداخلي في مجلس الأمة، الفقرة 3، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 41، أكتوبر 2017، ص 183.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

المطلب الأول: الاستقلال الإداري لمجلس الأمة

تتمتع الهيئات المستقلة جميعها بالاستقلال الإداري، عكس الذي تتمتع به المؤسسات العامة، إذ لا تخضع للرقابة الرئاسية و الوصائية، ويظهر ذلك جليا من خلال قدرتها على صياغة نظامها الداخلي، الذي يحدد قواعد تنظيمها، ومن بين مظاهر الاستقلال الإداري لمجلس الأمة المتعلق بالأعضاء تحديدا نجد تكريس مبدأ عدم التنافي مع العهدة البرلمانية وبمعنى آخر عدم الجمع بين عضوية مجلس الأمة ووظائف أخرى، وهذا ما يطلق عليه بالفصل العضوي بين السلطات، الذي أخذ به المشرع الجزائري، ونص على ذلك المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما أكده من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 مستبدلا مصطلح مهمة بمصطلح عهدة،¹ إضافة إلى دور مجلس الأمة في إثبات وإسقاط العضوية حسب نص المادتين 121 و 123 من دستور 2016، وكذا عملية التجديد النصفى.

الفروع الأول: تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية

جاء نظام التنافي لضمان الحياد بين أعضاء السلطة في الدولة، وعليه يقتضي استقلال البرلمان عدم ممارسة البرلمانيون لوظائف أخرى.²

¹ / المادة 125 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 والتي جاء فيها بأن عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية ، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين عهدات أو وظائف أخرى.

² /لوناس مزباني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام – فرع تحولات دولية ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري – تيزي وزو ، الجزائر ، 2011، ص 72،

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

حيث يتضح من نص المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أنه ليس بإمكان

عضو البرلمان ممارسة مهام ووظائف أخرى إلى جانب العضوية في البرلمان، بغية إبعاده عن جميع أشكال التبعية والضغوط المتنوعة.

يتضح من النص بأن عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينها وبين عهدات أو وظائف أخرى أنه ليس بإمكان العضو ممارسة مهام ووظائف أخرى بهدف إبعاده عن كل أشكال الضغوط المختلفة، وعليه فإن إدراج المشرع الجزائري لحالات التنافي ما هي إلا نتيجة ووسيلة لتأكيد اعتماده الفصل العضوي بين السلطات، وإبعاد النائب عن كل ما من شأنه أن يؤثر على حسن تمثيله وعمله داخل المجلس ويعد كل قبول لوظيفة تتنافى مع ممارسة النيابة تنازلا عن الصفة والمهمة البرلمانية.¹

كما أن حضر عدم الجمع بين العضوية البرلمانية وغيرها من المهام الأخرى يعتبر من عوامل نجاح مهمة النائب الانتخابية، فلا يمكنه أن يوفق في ذلك خاصة إذا ما تعلق بوظيفة انتخابية.²

لهذا يجب التفرقة بين موانع الانتخاب وحالات التنافي، أو المجافاة وعدم الجمع

فالأولى لا يجوز انتخاب شخص رغم توفر جميع شروط العضوية، أما الثانية فإنه بمجرد

وأنظر أيضا حفظ الله عبد العالي و بوعمره إبراهيم، (النظام القانوني للمجلس الدستوري)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 03، جامعة حمه لخضر، الوادي، الجزائر، ديسمبر 2020، ص 385.

¹ / نورالدين فكايير، (العضوية في البرلمان)، مجلة النائب، السنة الأولى، العدد الأول، الجزائر، 2003، ص 30.

² / إبراهيم ملاوي، عضو البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، د ط، طاكسيدج للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 42 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

انتخابه، يجب عليه أن يستقيل من وظيفته، أي يمنع الجمع بين العضوية ووظيفته، لحكمة
تشريعية من ذلك، ووفقا للقانون رقم 91-22 المؤرخ في 04 ديسمبر 1991 المعدل للقانون
رقم 89-14 المؤرخ في 08/08/1989 المتضمن القانون الأساسي للنائب، فقد جاء في
المادة 24 بأنه يوضع النائب الذي أثبت صحة نيابته في حالة انتداب قانونا ويتفرغ كليا ودائما
لنيابته.¹

ومن بين المبررات التي اقتضت عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والمهام الأخرى في
ضمان استقلال البرلماني عن الحكومة، حيث لا يمكن النهوض بالمهام البرلمانية إذا
كان المستقبل الوظيفي للبرلماني بين يد السلطة التنفيذية، حيث يسهل التأثير على العضو ترغيبا
وترهيبا، أضف إلى ذلك واجب الطاعة للرؤساء الذي تقتضيه الوظيفة العامة، كما أن حجم
المسؤوليات الملقاة على النائب باعتباره ممثلا للأمة يستدعي التفرغ للمهام النيابية.²

كما يفقد عضو البرلمان سواء كان نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عضو في
مجلس الأمة صفة البرلمانية في حالة قبوله منصب حكومي، وتنتهي عهده ويستخلف
بالمترشح المرتب بعد المنتخب الأخير في قائمته، أما النائب الذي يعين في منصب لا يكسبه
العضوية في الحكومة أو المجلس الدستوري لا تستفيد القائمة المرشح فيها من حق استخلافه

¹ / فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- السلطات الثلاث -، ج 3، ط 2، ديوان المطبوعات
الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008، ص 49 .

² / لونس مزياي، المذكرة السابقة، ص 73 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

بمترشح آخر ولو عين في منصب أعلى،¹ وهذا طبقا لنص المادة 215 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والتي حصرت حق الاستخلاف في حالات، وهى الوفاة أو الاستقالة أو حدوث المانع الشرعي أو بالإقصاء أو بالتجريد من من العهدة، أو في حالة قبوله في وظيفة من الوظائف المنصوص عليها في القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية، وعلى هذا الأساس فإن حصر المؤسس الجزائري لحالات التنافي ما هي إلا نتيجة ووسيلة لتأكيد اعتماده الفصل العضوي بين السلطات، وضمان استقلالية عضو مجلس الأمة في مواجهة التأثيرات الخارجية.²

وقبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 وبحكم أن المجلس الدستوري الجزائري سابقا وقبل تعويضه بالمحكمة الدستورية يتكون من (12) عضوا من بينهم عضوين اثنين ينتخبهما مجلس الأمة حسب نص المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يفقدان العضوية في مجلس الأمة بمجرد انتخابهما، بحيث يستخلف العضو المنتخب بالعضو الذي يلي مباشرة في الترتيب آخر منتخب في قائمته، ويستخلف بعضو يعينه رئيس الجمهورية إذا كان العضو المنتخب من الأعضاء المعينين ، غير أنه بموجب تعديل 2020 تم تغيير تشكيلة المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا) بالإستغناء عن تمثيل الغرفتين في تشكيلة المجلس.

¹ / نورالدين فكبير، المقال السابق، ص 29 .

² / لزهاري بوزيد، (حالات التنافي في التشريع الجزائري)، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2012/12/10، ص 65.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

إضافة إلى ما سبق فإن العضوية في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تتنافى مع العضوية في المجالس الشعبية المحلية تقاديا لتداخل الاختصاصات أو استغلال المنصب في ممارسة الضغوط التي تؤثر على التسيير الحسن للمهمة النيابية، والسبب في تقرير هذا الحضر يكمن في رغبة المشرع في عدم تشتت الأعضاء بين العمل المحلي والعمل البرلماني.¹

وفي ما يخص حضر الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة الأخرى، فإن مبدأ عدم الجمع بين عضوية ووظائف السلطة التنفيذية والوظائف الإدارية من الضمانات الأساسية للوظيفة البرلمانية مادام أن البرلمان يدخل في صميم اختصاصاته الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وكذلك ضمانا لمبدأ الفصل بين السلطات.²

وقد حاول المشرع التوسيع من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فجعلها بذلك تمتد إلى وظائف وأنشطة أخرى، بغية تمكين عضو البرلمان من التفرغ إلى مهامه البرلمانية، غير ذلك لم يحل دون استثناء بعض المهام والأنشطة بحكم طبيعتها، ولو أن المجلس الدستوري أجاز بعض هذه الاستثناءات ترفض بعضها لمساسها بمبدأ المساواة المكرس دستوريا.³

لم تعد العهدة البرلمانية تتنافى فقط مع ممارسة وظيفة في الحكومة أو المجلس الدستوري أو القضاء، بل تم توسيعها لتشمل مهن ووظائف وأنشطة أخرى، مما يجعل عضو

¹ / إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 43 .

² / إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 44 .

³ / عمار عباس، دراسات دستورية في إسناد السلطة وممارستها، د ط، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2017، ص 179 ، 180 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

البرلمان متفرغا لأداء مهامه التي انتخب على أساسها، وعلى رأسها مهمة التشريع والرقابة على عمل الحكومة.¹

حالات التنافي مع العهدة البرلمانية تم النص عليها في القانون الأساسي للنائب لسنة

89 التي وردت في المواد من (4) إلى (12) من القانون رقم 89-14.²

مع ملاحظة أن المواد 8 و 9 و 13 تضمنت الاستثناءات وتم إلغاء المادة 8 من طرف

المجلس الدستوري وهي تتعلق بوظيفة أستاذ التعليم العالي و أطباء القطاع العمومي بقرار

صادر في 30 أوت 1989، بحجة أنها تحدث وضعا تمييزيا، وكذلك بسبب مخالفتها للمادة 28

من دستور 1989، التي تنص على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون،³ أما المهام التي تم

استثنائها هي:

- المهام الغير مأجورة التي تتم الأغراض علمية، ثقافية إنسانية أو شرفية.

- تكليف النواب بمهام مؤقتة جدا لتقديم خبراتهم في مسائل محددة ذات نفع وطني وذلك من

طرف السلطات العليا للبلاد⁴ بموجب المادة 9 و 13.

وحسب وجهة نظر بعض أساتذة القانون فإن تبرير المجلس الدستوري في إلغائه للمادة 8

من القانون 89-14 لم يكن موقفا، كون مبدأ المساواة لا يصح في هذه الحالة بالذات، نظرا

¹ / عمار عباس، المرجع السابق، ص 180 .

² / المرجع نفسه، ص 45.

³ / المرجع نفسه، ص 45.

⁴ / المرجع نفسه، ص 45.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

لأن الأستاذ الجامعي له دوره العلمي الهام على مستوى المؤسسات الجامعية من ناحية، وإمكانية استفادة الدولة من خبراته العلمية، ونفس الشيء بالنسبة للأطباء.

الفرع الثاني: إثبات العضوية وإسقاطها

طبقا للمادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن مسألة إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة، اختصاص أصيل له¹، وهذا من منطلق أن إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من غرفة على حدة.

وإمتداد لذلك فإن مسألة إسقاط العضوية من مجلس الأمة من صلاحياته أيضا فكل نائب أو عضو مجلس أمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط عهده البرلمانية، حيث يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، هذا السقوط بأغلبية أعضائه¹، وعليه يتضح جليا أن كلتا المسألتين إثبات العضوية أو إسقاطها لأعضاء مجلس الأمة حسب نص الماد 124 و125، و126، وهو ما ينطبق على نواب المجلس الشعبي الوطني كذلك، وهذا ما تم تدعيمه من خلال النظام الداخلي لكل غرفة.

أولاً- إثبات العضوية : طبقا لأحكام المادة 124 من التعديل الدستوري 2020، يشكل مجلس الأمة في جلسته الأولى لجنة إثبات العضوية، تتكون لجنة إثبات العضوية من عشرين (20) عضوا وفقا لمبدأ التمثيل النسبي أصلا، ويتولى مجلس الأمة بإثبات عضوية أعضائه طبقا لإعلان المجلس الدستوري للنتائج النهائية، المتضمن أسماء الأعضاء المنتخبين، وطبقا

¹ الفقرة الأولى والثانية من المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق الذكر.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، حيث أنه وبعد دراسة ملفات الأعضاء، يتم عرض تقرير لجنة أثبات العضوية في جلسة عامة من أجل المصادقة عليه، وتطبق الإجراءات نفسها المذكورة أعلاه، بعد كل تجديد نصفي لتشكيلة المجلس طبقاً الأحكام المادة 121 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2020.¹

حتى يتم إثبات العضوية في مجلس الأمة فإن المجلس الدستوري أقر مبدأ التحقيق في العضوية إثبات صحتها، والتحقق معناه التأكد من صحة عمليات الانتخابات التشريعية من قبل المجلس الدستوري، المفضية إلى إعلان النتائج.²

1- الفصل في صحة العضوية: يقصد به أن يكون العضو البرلماني قد اكتسب العضوية بالطريقة السلمية الصحيحة التي أوردتها النصوص القانونية المتعلقة بعملية الانتخاب³، و بمعنى أن تكون قد توافرت فيه لاكتساب عضوية البرلمان الشروط الموضوعية والإجرائية وعدم وجود موانع⁴ وأن تكفل العملية الانتخابية بنجاحه بعيداً عن الاحتجاجات والطعون في سلامة سيرها،⁵ وفي الجزائر فإنه عملاً بأحكام المادة 191 من التعديل الدستوري 2020، والمادة

¹ / المادة 3 الفقرة 1 و 2 و 3 و 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

² / إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 9.

³ / أحمد ولد عبد الدائم، النظام الانتخابي في بلدان المغرب العربي وضماناته_مساخر الطعن في الانتخابات البرلمانية، الطبعة الأولى، منشورات المركز الموريتاني للدراسات والبحوث القانونية والإقتصادية والإجتماعية، والمجلة الموريتانية للعلوم السياسية، المطابع النيرة، موريتانيا، 2017، ص 262.

⁴ / محمد أتركين، نظام المعارضة البرلمانية دراسة في المفهوم ودروس التجارب المقارنة_نظام المعارضة في التجربة الفرنسية وحقوق المعارضة في السياق المغربي: الوثيقة الدستورية والقانون البرلماني الطبعة الأولى، منشورات مجلة الحقوق، الإصدار 08، المغرب، 2014، ص 10.

⁵ / المرجع نفسه، ص 10.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

241 من الأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تكون عملية الفصل في صحة عضوية البرلمان عقب كل انتخابات برلمانية تثور فيها منازعات، إما بسبب عدم توفر شروط العضوية التي نص عليها الدستور والقانون لاكتساب هذه العضوية، أو بسبب عدم ملائمة العملية الانتخابية ذاتها لعدم نزاهتها أو تزويرها، أو بسبب إعلان نتيجة الانتخاب على نحو غير مطابق للحقيقة.¹

2- الفصل في إثبات العضوية: عملية إثبات العضوية التزام قانوني يتوجب على مجلس الأمة المبادرة به إثر افتتاح الدورة التشريعية مباشرة، وهذا عن طريق انتخاب لجنة إثبات العضوية،² وتبعا لما ذكر تعتبر عملية لاحقة لعملية التحقق من صحة العضوية والفصل فيها من طرف المحكمة الدستورية باعتباره قاضي انتخابات، وهذا ما نصت عليه المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بأن تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والإستفتاء، لتعلن النتائج النهائية الخاصة بهذه العمليات.

وطبقا للمادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 124 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 فإن مهمة إثبات العضوية البرلمانية تعود للبرلمان نفسه، وذلك تحقيقا لفائدة الرقابة الشعبية وضمانا لاستقلاليتهم بشؤون أعضائه في مواجهة السلطات الأخرى،

¹ / سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016، ص 106.

² / محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة ماجستير، فرع قانون عام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر 2001/2000، ص 82.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

كون هذا الأسلوب يتماشى مع مبدأ سيادة الأمة باعتبار أن البرلمان يمثل هذه السيادة، وكذا مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بعدم منح الصلاحية لجهة أخرى.¹

غير أن هناك من أخذ عليه أنه يؤدي إلى جعل البرلمان خصما وحكما في آن واحد، وهو أمر يتجافى مع قواعد العدالة كما انه قد يؤدي إلى صراعات سياسية، حيث يصعب عمليا تحقيق حياد البرلمان في هذه المسألة، فكيف لبرلماني أن يحكم بصحة عضوية خصمه، وهنا يظهر دور السلطة التنفيذية - نظرا لسيطرتها على الأغلبية البرلمانية - في الأمر، زيادة على ذلك عدم الكفاءة العلمية القانونية لمعظم البرلمانيين، لحسم الموضوع على أسس قانونية، لذا سيتم الفصل بأسس سياسية.²

تتكون لجنة إثبات العضوية من عشرين (20) عضوا على أساس مبدأ التمثيل النسبي للأحزاب، وهذا ما قد يطرح إمكانية وجود أعضاء من هذه اللجنة مطعون في صحة عضويتهم، نظرا لأن إثبات العضوية لا يكون إلا بعد التحقق من صحتها، وفكرة أن إثبات العضوية صلاحية أصيلة للبرلمان أمر خارج عن مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه لا يستطيع النظر في الطعون المتعلقة بصحة العضوية بشكل يضمن النزاهة للخصم من الأحزاب الأخرى، وهو ما يعرف بالميل الحزبي الذي يهدف لإزاحة المنافسين للحزب الذي ينتمي إليه أي التأثير بمواقف حزبه.

¹ / لونا مزياني، المذكرة السابقة، ص 81 .

² / المذكرة نفسها، ص 81.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

3- الفصل في الحالات الخاصة: ويقصد بها الحالات المتحفظ عليها فإنها تحال على لجنة

الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،

التي بدورها تعرض على المجلس تقريرا في الموضوع، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما

من تاريخ الإحالة،¹ و ينتهي درر اللجنة المكلفة بإثبات العضوية بالحل بمجرد مصادقة

أعضاء مجلس الأمة على تقريرها في الجلسة العامة.²

ثانيا - إسقاط العضوية: طبقا للمادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ووفقا لأحكام

المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن مكتب المجلس بناء على إشعار من

الوزير المكلف بالعدل، القيام بإجراءات إسقاط المهمة البرلمانية عن العضو.

حيث تدرس لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة

الإقليم والتقسيم الإقليمي طلب إسقاط المهمة البرلمانية عن العضو، بناء على إحالة من مكتب

المجلس، وتستمع إلى العضو المعني، وتعد تقريرا في الموضوع وترفعه إلى مكتب المجلس.

حيث يعرض المكتب على المجلس من أجل البت فيها بالافتراع السري بأغلبية أعضائه

في جلسة مغلقة، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد

زملائه من أعضاء المجلس.³

¹ / الفقرة الأخيرة من المادة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

² / المادة 4 من النظام الداخلي نفسه.

³ / المادة 127 من النظام الداخلي نفسه.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

تسقط المهمة البرلمانية لعضو المجلس في الحالات المنصوص عليها في أحكام المادة

3 من القانون العضوي رقم 12-02.¹

وقد يقع الانتخاب أو تعيين عضو البرلمان صحيحاً ثم يطرأ على العضو بعد ذلك ما يوجب سقوط عضويته، وبالتالي عملية إسقاط العضوية هذه تحتاج إلى إجراءات من المجلس

المعني.²

وطبقاً لنص المادة 126 من التعديل الدستوري 2020 فإن كل نائب أو عضو مجلس

أمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط عهده البرلمانية. ويقرر

المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، هذا السقوط بأغلبية أعضائه".

ومن خلال نص هذه المادة المذكورة أعلاه يتبين أن إسقاط العضوية هي زوالها بعد أن تم

تثبيتها، وهذا الإسقاط نتيجة عدم استقاء العضو شروط قابلية الانتخاب، أو فقدها فيما بعد.³

ذلك لقيامه لأفعال تتنافى ومهمته النيابية والتي قد تصل إلى الإقصاء عن طريق تجريد

من مهمته إذا ارتكب فعلاً يخل بشرف تلك المهمة، ويكون ذلك وفق الإجراءات المذكورة أعلاه،

¹ / المادة 128 من النظام الداخلي نفسه.

² / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 142.

³ / الأطروحة نفسها، ص 142 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

مع العلم أن عضو البرلمان يبقى طيلة الإجراءات متمتعاً بصفته إلى حين اتخاذ القرار من المجلس الذي ينتمي إليه.¹

ويقصد بالإسقاط فقدان الصفة، أي إسقاط صفة العضوية من عضو البرلمان بتجريدها منه وبالتالي إنهاء عهده نهائياً ووجوباً من طرف الغرفة التي ينتمي إليها²، وقد يكون الإسقاط بسبب وجود حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب التي قد تظهر في مرحلتين:³

1 - إما قبل الانتخابات نفسها وفي هذه الحالة فإنها تمنع المعني من الترشح أصلاً للانتخابات، أي لا يتوفر على شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة لانتخابه، كشرط وضعيته تجاه الخدمة الوطنية، أو أدين بجناية أو جنحة وحكم عليه .

2 - إما بعد الانتخابات (فقدان شرط من شروط عدم القابلية) وهنا يكون الشخص عضواً في الهيئة المنتخبة، الشيء الذي يستلزم إنهاء عهده وجوباً من طرف الهيئة المنتخبة التي ينتمي إليها ويكون ذلك عن طريق إسقاط العضوية.

ومثال ذلك العضو الذي يتمتع بجميع الشروط المطلوبة قانوناً يوم الانتخاب ثم فقدها

أو فقد إحداها بعد إثبات عضويته كتنازله مثلاً عن الجنسية الجزائرية والتجنس بجنسية أخرى

¹ / سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة -، ج 4، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 50 .

² / إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 295 .

³ / المرجع نفسه، ص 296 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

أو إدانته والحكم عليه بجناية أو جنحة سواء كان الشروع في المتابعة الجزائية من أجلها قد بدأ قبل أو بعد انتخابه.

غير أنه وطبقا الأحكام المادة 126 من التعديل الدستوري 2020 المذكورة أعلاه فإن

عدم توفر شروط قابلية العضو للانتخاب أو فقدانها لا يترتب عليه السقوط التلقائي لصفته البرلمانية وإنما يعرضه ذلك لحكم الفقرة الثانية من المادة 126، إذا وافقت عليه أغلبية أعضاء المجلس الذي ينتمي إليه، والأغلبية المطلوبة في هذه الحالة هي الأغلبية البسيطة.¹

إضافة إلى ذلك فإن المهمة البرلمانية تزول وتسقط عن العضو في حالات أخرى مثل حل المجلس بالنسبة للنائب في المجلس الشعبي الوطني، أما نهاية العهدة البرلمانية والاستقالة و الوفاة فهي تشمل أعضاء المجلسين و كلها تدخل تحت إطار الزوال الطبيعي للعضوية البرلمانية.

الفرع الثالث: التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة

يظهر مجلس الأمة كجهاز للديمومة والاستمرارية، فهو جهاز لا يعرف الانقطاع، فإلى جانب طول العهدة التي جاء بها المؤسس الدستوري، فقد خصه بأسلوب متميز في التجديد: إذ تتجدد تركيبته كل ثلاثة سنوات، وإذا كان من شأن هذا الأسلوب أن يحقق للمجلس استقرارا

¹ / نورالدين فكير، المقال السابق، ص 31 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

تنظيماً، فإنه يؤمن له علاوة على ذلك ، استقراراً سياسياً على نحو يجعل منه جسماً محافظاً :
إذ يبقى بمنأى عن تأثيرات الرأي العام الآنية والعابرة.¹

حيث تظهر هذه العملية استقلالية مجلس الأمة، وتم أول تجديد عن طريق القرعة بتاريخ 13 ديسمبر 2000 في جلسة علنية عقدت بمقر مجلس الأمة، أما عن الأعضاء المعيّنين فكان التجديد النصفى يوم 28 ديسمبر 2000 عن طريق القرعة أيضاً، ليتم بعدها تثبيت عضوية الأعضاء الجدد أو استخلافهم حسب ما أوردهت الفقرة الأولى من المادة 181 من دستور 1996، ووفق نفس الشروط والإجراءات المعمول بها في انتخاب الجزء المنتخب وتعيين الجزء المعين،² وبعدها أصبحت عملية التجديد آلية ولا تحتاج إلى قرعة، وقد نصت المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2016 في الفقرة الثانية والثالثة على التولي بمدة العهدة (06) سنوات، والتجديد النصفى كل (03) سنوات، وهذا ما يعني تجديد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف ليشمل (72) عضواً من أصل 144 عضواً .

وبالتالي فإن تجديد نصف الأعضاء والإبقاء على النصف الآخر من شأنه نقل تجربة الثلاث (3) سنوات، والحفاظ على موروث الحياة البرلمانية دون انقطاع، وهذا في حد ذاته يسهم في اتجاه تطوير العمل البرلماني داخل مجلس الأمة بكيفية أكثر تنظيماً وفاعلية مقارنة بالتجربة في السنوات الأولى، بمعنى سيخلق احتكاكاً بين الأعضاء الجدد والسابقين، وهو ما

¹ / محمد عمران بوليفة، (التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية)، دفاثر السياسة والقانون، العدد 8، 2013، ص 190 .

² / عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، د ط، دارالخلدونية، الجزائر، 2013، ص 148.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

يفيد في تطعيم الممارسة البرلمانية بتصورات جديدة لترقية نشاط مجلس الأمة،¹ وكل هذه الأمور تعتبر من محاسن التجديد النصفي الأعضاء مجلس الأمة، والتي بدورها مظهر من مظاهر استقلالية مجلس الأمة، والتجديد النصفي يعتبر حتمية عن عدم قابلية مجلس الأمة للحل.

المطلب الثاني: الاستقلال المالي لمجلس الأمة

باعتراف من النصوص القانونية والأنظمة الداخلية لكلا غرفتي البرلمان فالنسبة لمجلس الأمة و طبقا لنص المادة 104 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 16-12 فإنه كل غرفة في البرلمان تتمتع بالاستقلالية المالية، ونص المادة 130 من نظامه الداخلي الفقرة الأولى " يتمتع مجلس الأمة بالاستقلالية المالية والإدارية " حيث أن الاستقلال الإداري وحده المتمثل في التسيير الحر على مستوى أية مؤسسة، لا يعني بالضرورة الاستقلالية الهيكلية أو التنظيم الإداري الممتاز، لان الاستقلالية الهيكلية والتنظيم الجيد أو الممتاز، لا بد لهما من وسائل بشرية ومادية أي مالية، حيث أن لهذه الأخير تأثير قوي وأساسي كون عملية التسيير تحتاج إلى موارد مالية وهذه الموارد المالية هي في حد ذاتها تتطلب حرية التصرف فيها بمعنى الاستقلالية المالية التامة مع وجود نوع من الرقابة سواء القبلية أو البعدية، لأجل إنفاقها في مسارها السليم حتى تتلافى كل صور التبديد أو الإنفاق الغير عقلاني لأنها تعتبر من الأموال العمومية .

¹ / عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 151 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

كما أن الاستقلال المالي يشكل أداة هامة من أدوات الضغط التي تؤثر على فاعلية واستقلالية المؤسسات وكافة العاملين فيها ويغير من سلوكياتها واتجاهاتها، وبالتالي يعد من العوامل التي تؤدي إلى قيام البرلمان بالدور المطلوب منه.¹

وقد أحالت المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تحديد ميزانية الغرفتين إلى القانون، رغم أهمية الاستقلال المالي لمؤسسات الدولة في أداء مهامها على أكمل وجه، وهو ما يفسر بتدخل السلطة التنفيذية ، لكن هذا التدخل ضروري كون الحكومة هي التي تعد قانون المالية وبالتالي كان لزاما على رئيس مجلس الأمة تبليغ مشروع ميزانية المجلس إلى الحكومة قصد إدماجه في مشروع القانون المتضمن قانون المالية للسنة المعنية.²

ونظرا لخصوصية مجلس الأمة تخضع محاسبة المجلس لمراقبة مجلس المحاسبة.³ وهذا في حد ذاته من عوامل الاستقلال المالي لمجلس الأمة.

إضافة إلى ذلك فإن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، كما يصادق مكتب المجلس على مشروع ميزانيته ويحيله على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تبدي رأيها فيه في غضون العشرة (10) أيام التي تلي إحالة المشروع على اللجنة، ويمكن تعديل مشروع ميزانية المجلس تبعا لرأي لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.⁴

¹ / لونا مزياني، المذكرة السابقة، ص 85 .

² / المادة 131 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر .

³ / المادة 132 من النظام الداخلي نفسه.

⁴ / المادة 130 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الفرع الأول: استقلالية مجلس الأمة في إعداد وصرف ميزانيته

من الطبيعي أن أي مؤسسة لها ذمة مالية تستطيع أن تقوم بإعداد ميزانيته الخاصة بها، وكذلك صرفها في ما تراه مناسباً، وهذا ما ينطبق على مجلس الأمة كمؤسسة دستورية تتمتع بالاستقلال المالي طبقاً للدستور.

أولاً - إعداد الميزانية: مما سبق ذكره على أن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية المالية، ومن ثم فإن إعداد ميزانيته تكون على مستواه، أي داخل أجهزته وهياكله، إذ يقوم رئيس مجلس الأمة، ومن خلال ما يوضع تحت سلطته وتصرفه من مصالح تقنية وفنية بإعداد مشروع ميزانية المجلس،¹ وهذا ما نصت عليه المادة 104 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12 بأنه يحدد النظام الداخلي لكل غرفة كيفيات إعداد ميزانيته والتصويت عليها، والمادة 8 من النظام الداخلي الجديد لسنة 2017 في البند السابع فإنه يضطلع رئيس مجلس الأمة بإعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المكتب للمناقشة والمصادقة.

وعليه فما يلاحظ أن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية الكافية في إعداد ميزانيته دون تدخل أية جهة أخرى، إذ يتم تبليغ الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة للحكومة لتدمج مباشرة في قانون المالية والميزانية، أي أن وزير المالية لا يمارس أية رقابة على هذه الميزانية

¹ / عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 183.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

مثل ما يفعله مع باقي المؤسسات،¹ حسب نص المادة 131 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ثانيا - صرف الميزانية: من بين المهام التي يضطلع بها رئيس مجلس الأمة، أنه وطبقا للمادة 8 من النظام الداخلي للمجلس في البند الثامن هو " الأمر بصرف ميزانية المجلس "، وهو بذلك يشرف على تنفيذ جميع العمليات المالية داخل مجلس الأمة من اقتناء للموارد والخدمات وإنجاز الدراسات، والتي عادة ما تتم في شكل صفقات عمومية.²

وحسب المادة 8 من النظام الداخلي وفي البند التاسع منها فإن من بين صلاحيات رئيس مجلس الأمة " ضبط تنظيم المصالح الإدارية والمالية والتقنية للمجلس " ، حيث يشكل ضبط المجال المالي للمجلس من طرف رئيسه باعتباره الأمر بالصرف جانبا مهما من استقلالية مجلس الأمة من ناحية التسيير الذاتي في صرف الميزانية بكل حرية فيما يراه مناسبا في توفير ما يلزم المجلس، وبالتالي فهو يعتبر المسؤول المكلف بالتسيير المالي ويدرج حسب القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 18 أوت 1990 بالأمر بالصرف الأساسي .

ثالثا - المكافآت البرلمانية: بما أن عضو البرلمان هو الآخر يبذل جهد كبير لأجل تحقيق متطلبات منتخبيه، ونظرا لأن أي عمل يتطلب أعباء مالية ربما تكون ثقيلة عليه ولا يستطيع

¹ / عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 184 .

² / المرجع نفسه، ص 185 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

لها سبيل، أو أنه لا يريد أن يتطوع بأمواله الخاصة كونه يرى نفسه يؤدي في مهمة وطنية و متفرغا كليا للمهمة النيابية على حساب أعماله الأخرى باعتباره في حالة انتداب قانوني، حتى لا يقع في حالات التنافي ولا يكون في حالة الجمع بين المهام النيابية ومهام ووظائف أخرى.

وحتى يؤدي عضو البرلمان مهامه النيابية بكل استقلالية، فمن الضروري أن نضعه في مأمن من الصعوبات المالية التي قد تؤثر على مهامه، أو تجعله في حاجة إلى الغير، وهذا لن يتأتى إلا إذا استفاد عضو البرلمان من تعويضات ومكافآت مناسبة تغطي احتياجاته المختلفة،¹ فإنفراد البرلمان بإقرار موازنته يعد ضمانا أساسيا لضمان تفرغ البرلماني لعهدته ووظائفه المنوطة به وهو ما يعد مظهرا أساسيا من مظاهر الديمقراطية.²

الفرع الثاني: رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة

عقب إعداد مجلس الأمة لميزانيته ورصدها في قانون المالية، يأتي تنفيذ الميزانية، وبما أنه مرتبط بإنفاق أموال عمومية، فإن فرض رقابة على ذلك يعد مسألة ضرورية لتلافي كل صور التبديد أو الإنفاق غير العقلاني وفي هذا السياق يوجد نوعان من الرقابة، الرقابة القبلية، والرقابة البعدية.³

¹ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 163 .

² / Louis Favoreu, Droit Constitutionnel, 10^{eme} Edition , Dalloz , , paris, 2007, p 678.

³ / عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 189 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

أولاً: الرقابة القبلية : وهي تتخذ صورة الموافقة السابقة من أجهزة الرقابة على القرارات المتعلقة بالتصرف في الأموال، فالرقابة هنا تحمل معنى الوصاية من جانب الدولة لفرض حدود وقيود معينة تؤدي إلى حسن توزيع الموارد وترشيد الإنفاق العام.

وقد تتولى الرقابة السابقة إدارة داخلية تتبع نفس الجهة التي تقوم بالصرف كأقسام المراجعة في الوزارات والمصالح المختلفة،¹ مثل المراقب البرلماني الذي يعد من هيئات مجلس الأمة حسب نص المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس .

ومن خلال نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 16-12 السالف الذكر التي تمكن كل غرفة من البرلمان أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين ، منها النص في النظام الداخلي للمجلس على إنشاء مراقب برلماني مع نائبين له في مجلس الأمة يضطلع تحت سلطة رئيس المجلس على وجه الخصوص :

- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس.

- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس.

- توضع تحت تصرف المراقب البرلماني الوسائل البشرية والمادية اللازمة لأداء مهامه.

إن عمل المراقب البرلماني يتمشى ومهام المراقب المالي الذي يشرف على الرقابة

المسبقة للنفقات العمومية من خلال مطابقة النفقات الملتزم بها للقوانين والتنظيمات، وكذا مراقبة

¹ / جمال لعمارة، أساسيات الموازنة العامة للدولة، د ط، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2004، ص 163.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الآمر بالصرف من حيث مدى أهليته لصرف النفقات الملتزم بها، غير أن الفرق بينهما هو أن المراقب المالي موظف سام تابع لوزارة المالية متواجد على مستوى كل ولاية، أما البرلمان يحدد مبدأ الفصل بين السلطات، وينفي وجود السلطة التنفيذية داخل مجلس الأمة، ويدعم استقلالية المجلس في الجانب المالي.¹

ثانيا- الرقابة البعدية : حسب نص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فإن مجلس المحاسبة مؤسسة عليا مستقلة مهمتها الرقابة على الممتلكات الأموال العمومية ومكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ، وهذا ما نصت عليه المادة 105 من القانون العضوي رقم 16-12 أيضا " يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة " . ونص المادة 132 من النظام الداخلي التي بدورها ونظرا لخصوصية مجلس الأمة أخضعت محاسبة المجلس لمراقبة مجلس المحاسبة ، وبالتالي إلى قواعد المحاسبة العمومية والتي هي من صلاحياته كمؤسسة قضائية عليا للرقابة البعدية.

حيث أسندت إلى مجلس المحاسبة اختصاصات واسعة وسميت بالصلاحيات القضائية والصلاحيات الإدارية، وتأتي الصلاحيات القضائية في الدرجة الأولى باعتبار أن النمط الذي

¹ / عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 191 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

يأخذ به مجلس المحاسبة نمط قضائي،¹ إضافة إلى صلاحيات أخرى لمجلس المحاسبة ذات طابع استشاري.

ويقوم مجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعدية للأموال العمومية بنوعين من الرقابة ، رقابة المطابقة أي التأكيد من مطابقة العمليات المالية والمحاسبية للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وكذلك رقابة نوعية التسيير، أي تقييم مدى الفاعلية والأداء والاقتصاد في إنفاق الأموال.²

وكون الأمر بالصرف حسب المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة هو رئيس مجلس الأمة وبالتالي فهو من يتحمل جميع مسؤوليات الأمر بالصرف.³ ومما سبق تعتبر عملية إعداد وصرف ميزانية مجلس الأمة على مستواه من الضمانات المهمة الممنوحة له من قبل المشرع الجزائري رغم خضوعها للرقابة للحفاظ على المال العام إلا أن ذلك لا يؤثر تأثيرا بالغا على استقلاليته في صرفها.

¹ / علي زغدود، المالية العامة، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2011، ص 169 .

² / عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 193 .

³ / المادة 32 من القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية المؤرخ في 15 غشت 1990، ج ر عدد 35، الصادرة بتاريخ 18 غشت 1990.

الفصل الثاني: الضمانات الوظيفية لاستقلالية مجلس الأمة

إن المؤسس الدستوري الجزائري وحتى يكرس مبدأ الفصل بين السلطات من ناحية ويقوي مركز البرلمان كسلطة تشريعية من ناحية أخرى، وحتى تتمتع السلطة التشريعية باستقلالية وظيفية تدعم الاستقلالية العضوية التي تعرضنا إليها في الفصل الأول، وحتى يكون مجلس الأمة في منأى من كل أشكال الضغوطات والتأثيرات التي تعطل أداء عمله التشريعي، فقد أوكل مهمة ترتيب البيت الداخلي للبرلمان بغرفتيه إلى نواب المجلس الشعبي الوطني في الغرفة الأولى، وأعضاء مجلس الأمة في الغرفة الثانية، وذلك من خلال نصه في الفقرة 2 من المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن يعد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامه الداخلي ويصادق عليه.

وهذا نص دستوري واضح وهو بمثابة ضمانة دستورية متعلقة بالجانب الوظيفي لأعضاء مجلس الأمة ونواب البرلمان لا تقبل التأويل وهذا من شأنه أن يجعل من عضو مجلس الأمة أو أن يختار مع باقي الأعضاء طريقة ممارسة المهمة النيابية ، إضافة إلى ذلك فقد منح المؤسس الدستوري الحصانة البرلمانية المعترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية طبقا لما نصت عليه المادتين 129 و 130 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وعليه فإننا سنتطرق إلى هذه الضمانات التي تعزز استقلالية المجلس وظيفيا من خلال استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخل (المبحث الأول)، والحصانة البرلمانية (المبحث الثاني).

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

المبحث الأول: استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي

بعد التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 والذي وسع من صلاحيات مجلس الأمة في المجال التشريعي وحتى الرقابي، ولأن عملية إعداد النظام الداخلي طبقا للدستور من صلاحيات مجلس الأمة وحده.¹

وهكذا فاختصاص وضع النظام الداخلي لمجلس الأمة هو اختصاص أصلي وحصري له وحده فقط وخلافا للقوانين والتشريعات العادية والعضوية فلا دخل للحكومة في هذه العملية.²

لذا كان لا بد من إعداد نظام داخلي جديد يوافق ويتطابق مع أحكام الدستور الجديد سواء فيما تعلق بالجانب العضو أو الجانب الوظيفي وحتى يكون كذلك مكيفا مع القوانين العضوية الجديدة المرتبطة به من الناحية العضوية أو التنظيمية أو الوظيفية .

ونظرا لأهمية ومكانة السلطة التشريعية باعتبارها الصوت المعبر لإرادة الشعب فقد منحها المؤسس الدستوري الجزائري في جميع الدساتير الجزائرية حق إعداد النظام الداخلي لها دون غيرها ودون تدخل من أي سلطة أخرى ، حيث تعتبر عملية إعداد النظام الداخلي من قبلها تعزيزا للنظام الديمقراطي وتأكيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.

¹ / المادة 132 الفقرة 2 من القانون 01-16، السابق الذكر .

² / بوزيد لزهاري ، (النظام الداخلي لمجلس الأمة والتعديل الدستوري لسنة 2016)، مقال غير منشور، ص 1.

المطلب الأول: مفهوم النظام الداخلي

ما تقتضيه النظم الديمقراطية استقلال المجالس بتنظيم شؤونها الداخلية لاعتبار الأنظمة الداخلية تشكل ضمانة أساسية ، دون تأثير السلطة التنفيذية على تنظيم هذه المجالس، وينظر إلى الأنظمة الداخلية على أنها جزء متمم للدستور، فكليهما يرمي إلى المحافظة على التوازن والتعاون بين السلطات ، وعليه لا يجوز أن يصدر النظام الداخلي بقانون بل يجب منح المجلس سلطة في وضعه بعيدا عن السلطة التنفيذية¹، كما يعتبر النظام الداخلي المصدر الأساسي للعمل البرلماني.

الفروع الأول: تعريف النظام الداخلي:

النظام الداخلي هو مجموعة القواعد والنصوص التي تحدد تكوين و اختصاصات وكيفيات عمل المؤسسة التي يتعلق بها، والنظام الداخلي لمجلس الأمة هو الوثيقة التي يضعها المجلس نفسه لنفسه من أجل تحديد كيفيات عمل وصلاحيات هيكله وأجهزته خصوصا في ميادين التشريع و الرقابة والمساهمة في السياسات العامة التي تضعها الحكومة في مختلف ميادين النشاط.²

¹ / لونا مزياني، المذكرة السابقة، ص 149 .

² / بوزيد لزهاري، النظام الداخلي لمجلس الأمة والتعديل الدستوري لسنة 2016، المقال السابق، ص 1 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

كما يعرف على أنه عبارة عن مجموعة القواعد التي تبين كيفية قيام المجلس بوظائفه

واختصاصاته كما بينها وحددها الدستور.¹

ويعرف أيضا بأنه مجموعة القواعد التي تتعلق بهيكل عمل المجلس، وأجهزته الرئيسية،

فأحكامه بمثابة شروط وقواعد إجرائية يجب مراعاتها في العمل البرلماني.²

ويعرف أيضا على أنه مجموعة القواعد التي يصوغها البرلمان من أجل تبيان كيفية

ممارسته لاختصاصاته بنفسه، ويمكن تعريفه أيضا بأنه مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة

ذات الطبيعة الخاصة، وتتمتع بجميع خصائص القواعد القانونية أي انها عامة ومجردة وملزمة،

والتي يضعها البرلمان بغرفتيه كل غرفة على حدا منفردة لتنفذ داخله، وتتضمن مجموعة

القواعد القانونية تشكيل هياكل أجهزته ووظائفها، وبما أنه قانون ذاتي داخلي خاص فإن إقراره

بالتصويت يظهر الطبيعة القانونية الملزمة للمخاطبين بمقتضياته وهي مقتضيات داخلية متعلقة

بتسيير المجلس ترمي أساسا إلى تقييد أعضائه وحدهم، وهو بذلك تعهدا باحترام أحكامه.

كما عرفه الأستاذ جون بول جاكى : " يعتبر النظام الداخلي لكل مجلس بمثابة الميثاق

الذي يدير تنظيمه ووظائفه، حيث يتم تبنيه بحرية من طرف المجالس في إطار إحترام

الدستور، هذه الحرية تسجل استقلالية المجلس عن السلطة التنفيذية" .

¹ / خليل محسن، القانون الدستوري والدساتير المصرية، د ط ، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، مصر، د س ن، ص

382.

² / علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، د ط، دار النهضة، سنة 2000، ص 143 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وبالتالي فهو تعهد ذاتي من جانب أعضاء نواب الغرفة وهو عقد خاص ووحيد الطرف يخص غرفة البرلمان التي أعدته وملزم لأعضائه ومكوناته من هيئات وأجهزة ويكون البرلمان تعهد في مضمونه أن يحترم أحكامه ويمتثل لها، كما أنه امتداد للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة للعمل السياسي ككل ومن ثم فهو مرآة الفكر الدستوري والتوازنات السياسية التي وضعت فيه، وهو أيضا خلاصة التفاعل بين متطلبات التطوير و ضرورة الاستقرار في عمل البرلمان لأنه ذو طبيعة متحركة يتفاعل مع المتغيرات السياسية والدستورية مما يجعله مرنا قابل للتغيير والتعديل في أي وقت وفق إرادة وضعه.¹

ما يلاحظ في كل التعاريف المذكورة أعلاه وهي كثيرة أنها تشترك في كونها أنها مجموعة قواعد، هاته القواعد يقوم البرلمان بغرفتيه كل على حدا بإعدادها طبقا للدستور وهي بمثابة مخطط عمل للمجلس، تهدف إلى تنظيم العمل البرلماني حتى يكون مستقلا كون مجموعة هذه القواعد التي توضح كيفية أداء المجلس لوظائفه واختصاصاته الدستورية، يطلق عليها النظام الداخلي للمجلس، حيث أنه من المبادئ المقررة دستوريا استقلال البرلمان بإعداد نظامه الداخلي، وهذا ما نصت عليه المادة 132 الفقرة 2 "يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليه" زيادة على ذلك وطبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016 فإن النظام الداخلي الجديد جاء مطابقا للدستور ومستجيبا لمتطلبات هذا التعديل.

¹ / عبد القادر شربال، (الطبيعة القانونية للنظام الداخلي للغرفة العليا) ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 77 ، سبتمبر 2017 ، الجزائر ، ص 35 .

الفروع الثاني: إخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة:

حيث يخضع النظام الداخلي لمراقبة المطابقة للدستور من طرف المحكمة الدستورية وفقا لنص الفقرة 06 من المادة 190 من التعديل الدستوري 2020 فإن مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور تفصل فيه المحكمة الدستورية.

وبالتالي فإن البرلمان بغرفتيه يعتبر مقيد في إعداد نظامه الداخلي بالدستور وليس له كامل الحرية في وضع ما يشاء من القواعد، لان الدستور هو مصدر كل القوانين.

وعليه فسبقا وقبل إستحداث المحكمة الدستورية وفي ظل التعديل الدستوري 2016

وتطبيقا للمادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري فإنه قبل البدء في تطبيق النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يتعين على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه في مدى مطابقتها لأحكام الدستورية وهو أمر وجوبي لا يمكن تفاديه، وتمس هذه الرقابة حتى التعديلات طبقا لنص المادة 4 الفقرة 2 من نفس النظام،¹ وبالتالي فإن تصريح المجلس الدستوري بمطابقته لأحكام الدستور يجعل العمل به ملزما للمخاطبين به.

معنى ذلك أن المؤسس الدستوري الجزائري منح كلا المجلسين حرية القيام بتنظيم نفسه شريطة عدم المساس بأحكام الدستور، وينبغي أن نلاحظ أن النظام الداخلي يعتبر لائحة وليس قانونا رغم أهميته، فهو نص يتعلق بالتنظيم الداخلي للمجلسين ويختلف عن القانون، إضافة

¹/رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، ط 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006، ص 150.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

إلى ما سبق في عدم خضوعه لعملية الإصدار التي يجريها رئيس الجمهورية في كل النصوص والقوانين.¹

ويعود السبب في ذلك إلى أن البرلمان يعد بصفة استقلالية نظامه الداخلي ولا يخضع

للإصدار من طرف رئيس الجمهورية مما يفتح مجالاً أمام البرلمان لاحتتمال تضمين النظام

الداخلي أحكاماً تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات ومن ثمة الاعتداء على اختصاصات

السلطات الأخرى لا سيما التنفيذية منها.²

وما خضوع النظامين الداخليين لهذه الرقابة الدستورية الاجبارية الشديدة من قبل المجلس

الدستوري للحيلولة دون قيام أعضاء البرلمان عند إعدادهما بتجاوز الإطار الخاص بهذين

النصين وهو تنظيم هياكل المجلسين و كفاءات سيرهما فالبرلمانيون عند وضع نظامهم الداخلي

يميلون عادة إلى إقرار أحكام تعزز صلاحيات مجلسهم، وتعزز مصالحهم وبواعث أحزابهم،

وهذا يتناقض مع مبادئ الدستور لأن سلطات البرلمان محددة بنص الوثيقة الدستورية.³

حيث أن استقلالية البرلمان في وضع نظامه الداخلي لا يتنافى مع ما اتجهت إليه جل

الأنظمة السياسية المقارنة، التي أخضعته للرقابة الدستورية قبل تنفيذه، ويرجع السبب في ذلك

¹ / صالح بلحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015، ص 262 .

² / عبد القادر شربال ، (مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي)، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 12 ، افريل 2006، ص 91 .

³ / صالح بلحاج ، المرجع السابق، ص 319

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

إلى أن النظام الداخلي للبرلمان يتضمن أحكاما تتعلق بقواعد الاختصاص من جهة، كما يتضمن أحكاما تتعلق بالعلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من جهة أخرى.¹

وبعد إعلان المجلس الدستوري مطابقة أحكام النظام الداخلي تصبح هذه الأحكام سارية المفعول وتدخل مباشرة حيز التطبيق بعد نشرها في الجريدة الرسمية مع إمكانية إدخال تعديلات عليها كلما رأى مجلس الأمة ذلك، ويتم ذلك بشرط إحالتها على المجلس الدستوري طبقا للإجراءات التعديل المذكورة في المادة 71 من النظام الداخلي والمادة 4 الفقرة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

الفرع الثالث: أهمية النظام الداخلي في استقلالية مجلس الأمة:

تكمن أهمية النظام الداخلي لمجلس الأمة في أنه يوضح ويظهر مدى استقلالية مجلس الأمة وظيفيا كون عملية إعداده والمصادقة عليه تتم على مستواه دون تدخل من السلطات الأخرى، وبصفة خاصة التنفيذية.

ويمتد هذا الاستقلال ليشمل شؤون العاملين به، ويعتبر رئيس المجلس هو الرئيس الإداري الأعلى بالنسبة لهؤلاء العاملين - وله في ذلك سلطة تأديبهم - وعلى وجه العموم يمارس رئيس المجلس في مواجعتهم جميع السلطات المقررة للوزير في القوانين واللوائح.²

¹/كمال دبيلي، اللجان البرلمانية الدائمة في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة - ، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة ، 2016-2017 ، ص 37 .

²/ إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 52 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وما يلاحظ في النظام الداخلي لمجلس الأمة الجديد لسنة 2017، احتوائه على أحكام

قانونية وتنظيمية جديدة ثرية ومتطورة، الهدف الرئيس منها وضع منظومة قانونية في هذا النظام تتماشى وما هو معمول به في البرلمانات الدولية التي تنتهج الديمقراطية الحديثة، بغية تحقيق استقلالية حقيقية للمجلس تبعده وأعضائه من كافة أشكال الضغوطات والإغراءات التي قد تؤثر سلبا في وظيفته التشريعية خصوصا، وتجعل منه ومنهم منبرا وصوتا على الترتيب حقيقيا معبرا عن تطلعات وآمال المواطنين المنشودة .

وعلى اعتبار أن النظام الداخلي هو تعبير عن سيادة البرلمان، وفعلا فإن المجالس هي السيدة في وضع نظامها الداخلي الذي تحدد فيه تنظيمها وسيرها الداخلي وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات وبكل حرية هذا من جهة، ومن جهة ثانية يؤكد سلطة التسيير والتنظيم الذاتي للبرلمان دون تدخل وضغط من سلطة أخرى.¹

ومن منطلق السيادة المخولة له دستوريا في إعداد نظامه الداخلي، فإن مجلس الأمة يعتبر قد حصل على أهم ضمانات استقلاليته وكذا استقلالية أعضائه في وظائفهم البرلمانية المختلفة، وبصفة خاصة الوظيفة التشريعية، هاته الوظائف التي تجعل من الأعضاء يشعرون بالبلاد والعباد كونهم تخلصوا من كل مظاهر التبعية والخضوع والضغوط و الاملاءات التي قد تمارس عليهم ترغيبا وترهيبا، وتجعل منه ومنهم على التوالي أكثر دفاعا عن مصالح الأمة،

¹ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 174.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وأكثر فاعلية في كل أعمالهم، وأكثر تمسكا والتزاما به على أساس أنه صنيعهم أو بعبارة أدق من إعدادهم، وناقشوا فيه كل كبيرة وصغيرة وبالتالي فهو واجب النفاذ عليهم .

إضافة إلى ذلك فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة تم وضعه وإعداده من قبل أعضائه دون سواهم وكونهم ممثلين للإرادة الشعبية، واعتبار أن مجلس الدولة مؤسسة دستورية يتدخل من خلال صلاحياته سواء التشريعية منها أو الرقابية في تسيير شؤون الدولة، تجعله يحتل مكانة ممتازة في النظام السياسي الجزائري وبالتالي نفس المكانة يحتلها أعضاؤه الشيء الذي يحقق لهم الاستقلالية الكافية واللازمة في أداء عملهم البرلماني على أكمل وجه.

وللنظام الداخلي قيمة كبيرة باعتباره وسيلة أساسية في العمل البرلماني عامة، وحل مختلف النزاعات التي قد تقع بين أعضاء البرلمان بصفة عامة أو بين الأغلبية و المعارضة بصفة خاصة ، وبالتالي فإن أعضاء البرلمان هم وحدهم الأكثر بما يصلح لهم وما لا يصلح، لأن سرمان النفاذ سيقع عليهم، وهذا ما يظهر استقلاليته، ومن هذا المنطلق فإن أفراد البرلمان بوضع نظامه هو الأكثر منطقية و الأكثر تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

المطلب الثاني: مراحل إعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة:

تتم عملية إعداد و سن وإصدار النظام الداخلي لمجلس الأمة بعدة مراحل متناسقة ومتكاملة وظيفيا، كونها عملية مهمة وحيوية ولها دلالاتها البرلمانية بكل أبعادها الدستورية من خلال مراعاة أحكامه تفاديا لتداخل الاختصاصات في مؤسسات الدولة، وسياسية من خلال

¹ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 174 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

مراعاة طبيعة نظام الحكم السائد و احترام المعارضة وحتى الأقلية البرلمانية ، وكل ذلك لن يتأتى إلا من خلال مجموعة القواعد والنصوص القانونية التي تؤطر العمل البرلماني، وهي بذلك تجسد ما يطلق عليه عندنا في الجزائر النظام الداخلي للمجلس ليصبح بعد إقرار مطابقتها للدستور واجب التطبيق.

الفرع الأول: مرحلة التحضيرات الإدارية والفنية والوثائقية:

هذه المرحلة هي أول مرحلة حيث و بأمر من رئيس مجلس الأمة وتحت إشرافه وتوجيهاته تبدأ مرحلة التحضيرات الإدارية والفنية و الوثائقية التي اضطلعت بها إدارة المجلس بمواردها البشرية المؤهلة، والمادية والفنية و التكنولوجية، ويتم في هذه المرحلة القيام بالدراسات والاستشارات من قبل فريق من إطارات المجلس ليحضروا أرضية وتصور للمشروع التمهيدي.¹

تتم عملية دراسة مشروع النظام الداخلي على مستوى لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، التي توسع لتشمل ممثلين عن المجموعات البرلمانية في مجلس الأمة، مع التنسيق والتشاور بين إدارتي المجلسين والوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، وما يلاحظ في هذه المرحلة التمهيديّة التحضيرية، أنها من اختصاص اللجنة المذكورة أعلاه وهو ما يضيف عليها الطابع الديمقراطي من حيث الاختصاص أولاً ومن حيث الحقوق والواجبات ثانياً.

¹ / هيئة تحرير، (مراحل إعداد و إصدار النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني ، يصدرها مجلس الأمة، العدد 41 ، الجزائر، أكتوبر 2017 ، ص 129 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

لتكون مانعا للتجاوزات التي قد تحدث في حق المعارضة، إضافة إلى توسيعها لتشمل

المجموعات البرلمانية المتواجدة على مستوى مجلس الأمة قصد إعطاء الفرصة للجميع

للمشاركة في إعداد هذه الوثيقة الهامة، وقد تكون هذه المجموعات من المعارضة أو الأقليات

البرلمانية، إضافة إلى الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان حتى لا تشمل الدراسات وعمليات

التشاور والتنسيق بين غرفتي البرلمان في إعداد الأراضية والتصور لمشروع النظام الداخلي

مجالات من اختصاصات السلطة التنفيذية وبالتالي التجسيد الحقيقي لمبدأ الفصل بين

السلطات.

وما يلاحظ أيضا في هذه المرحلة بالذات ونظرا لأهميتها الإشراف الشخصي لرئيس

مجلس الأمة وتوفير ما يلزم العملية التحضيرية من موارد بشرية مختصة ومؤهلة، ومادية وتقنية

وفنية حتى تتم الدراسات والاستشارات المطلوبة من اللجنة المكلفة بها شاملة ومماثلة لما هو

موجود أو معمول به في الدول الديمقراطية وحتى يتم ذلك فإنه يمكن للجنة أن تعد ملف وثائقيا

مقارنا تستعين به.

حيث أن كل عمل قانوني يحتاج إلى هذه المرحلة المهمة التي تسمى العملية التحضيرية

لإعداد القوانين من طرف لجان مختصة ومؤهلة وبمساعدة من لهم مصلحة أو الفاعلين

السياسيين سواء من الأغلبية أو المعارضة أو من المجتمع المدني، حتى يكون عملهم القانوني

المنتج جيدا وممتاز ويخدم الجميع، ولا يكون محل اعتراض.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الفرع الثاني: مرحلة المبادرة والمشاورات البرلمانية الداخلية : بعد إتمام التحضيرات الإدارية

والفنية والوثائقية يبادر رئيس مجلس الأمة بعملية إعداد وسن النظام الداخلي للمجلس، وذلك طاقا لأحكام الدستور والنظام الداخلي له الساري المفعول في ذلك الوقت، وهذا ما ينطبق على النظام الداخلي لسنة 2017 ، وذلك من خلال إجراء سلسلة المشاورات داخل أجهزة المجلس خاصة رؤساء المجموعات البرلمانية وهيئة التنسيق ومكتب المجلس محددًا وموضحًا في ذلك أسباب ومحاور ومنهجية عملية إعداد وسن هذا النظام الداخلي الجديد للمجلس، الأمر الذي يجب أن يحقق إجماع وتوافق حول هذه العملية البرلمانية والقانونية الهامة والمطلوبة لتنظيم المجلس وعمله في نطاق المشروعية الدستورية والقانونية والتنظيمية.¹

أما عن أهم الملاحظات التي يمكن تسجيلها في هذه المرحلة فهي تتمثل مبادرة رئيس المجلس بنفسه بصفته الرئيس الإداري للمجلس بعملية سن وإعداد النظام الداخلي للمجلس، لتعقد جلسة عامة يتخللها نقاش مستفيض وثيري يطرح فيه أعضاء المجلس الكثير من الاقتراحات و الانشغالات بخصوص هذا النظام، وذلك من خلال تنظيم العديد من اللقاءات التشاورية مع جهات مختلفة داخل المجلس وحتى خارجه من أجل الارتقاء بالمجلس إلى مستوى تطلعات وآمال الأمة من ناحية وتكييف هذا النظام مع الدستور الجديد والقانون العضوي 16-12 من ناحية أخرى.²

¹ / هيئة تحرير، مجلة الفكر البرلماني العدد 41، السابق الذكر، ص 130.

² / محمد ماني، (مسار ومراحل إعداد النظام الداخلي، مجلة مجلس الأمة)، العدد 7، سبتمبر 2017 ، الجزائر، ص 34 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الأمر الثاني الذي يلاحظ أن عملية إعداد النظام الداخلي هي عملية ممنهجة أي أنها ليست عملية عشوائية وهي مرتبة المحاور ومحددة أسباب سن القوانين المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس وكذا الأهداف منها دون المساس بالأحكام الدستورية لأن أحكام الدستور هي مصدره الأساسي مع باقي القوانين الأخرى العضوية منها وحتى العادية، فالقوانين العضوية بحكم أنها قوانين تعرف على أنها مفسرة للدستور، والعادية لأنها أيضا قوانين تم التصويت والمصادقة عليها داخل البرلمان بغرفتيه أي أنها قبلت وأصبحت سارية المفعول إلا إذا تم إلغاؤها من قبل البرلمان بغرفتيه، وعلى سبيل المثال لا الحصر قانون العقوبات، فعند ارتكاب النائب أو العضو لجريمة عقوبتها محددة فيه وبعد إجراءات رفع الحصانة عنه يصدر في حقه حكما وفقا للمادة التي تحدد العقوبة منه .

والسبب الذي جعل النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017 على الخصوص يحقق الإجماع والتوافق من طرف جميع الأعضاء يتمثل في عدم خروجه عن نطاق المشروعية الدستورية والقانونية والتنظيمية المطلوبة في عمله، مع العلم أن النظام الداخلي القديم لمجلس الأمة بقي ساري المفعول لمدة 18 سنة، ليحل محله النظام الداخلي لسنة 2017 حتى يكون مواكبا لما تم منحه لمجلس الأمة من صلاحيات تشريعية جديدة وهامة، وما تم منح للمعارضة من حقوق إضافية تعزز موقعها وتفعّل دورها البرلماني، وفق التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وما يمكن قوله من خلال ما تم ذكره أن عملية المشاورات البرلمانية الداخلية الهدف منها

تحقيق الاستقلال الوظيفي التام للأعضاء أولاً ثم للمجلس ثانياً، كون العملية برمتها تتم على مستواه بداية من رئيس المجلس لتشمل جميع الأعضاء سواء بشكل فردي أو بشكل جماعي من خلال المجموعات البرلمانية الموالية أو المعارضة.

الفرع الثالث: مرحلة إحالة ملف عملية إعداد و سن النظام الداخلي للجنة المختصة:

بعد مرحلة المبادرة والمشاورات البرلمانية وبعد دراسة المبادرة والملف التحضيري، يحيل رئيس مجلس الأمة عملية إعداد و سن النظام الداخلي الجديد على لجنة الشؤون المختصة السابقة الذكر لأعداد مشروع تمهيدي أولاً ثم مشروع النظام الداخلي الجديد هذا ثانياً، وفي نهاية المرحلة هذه تعد اللجنة المختصة تقريرها حوله ليتم عرضه على المجلس في جلسة عامة علنية للتصويت عليه من طرف أعضاء مجلس الأمة.

لتقوم اللجنة المختصة السالفة الذكر قبل أن تعد تقريرها وبعد أن يفتح رئيس مجلس الأمة أشغالها ، بعقد العديد من الجلسات حيث بلغ عددها في إعداد هذا النظام الداخلي لسنة 2017، سبعة عشرة (17) جلسة، تم فيها دراسة وبحث و تقنين محاور ومواضيع أبواب و فصول و أقسام المشروع التمهيدي له، فقد قننت إجراءات و كفاءات تطبيق الأحكام الدستورية

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

والقانونية العضوية الجديدة، وسد الثغرات وعالجت النقائص التي كشفتها التجربة والممارسة

البرلمانية في مجلس الأمة طيلة ما يقارب العشرون (20) سنة.¹

وأعدت بشأن أشغالها تقريرها عن مشروع النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة في شهر

جوان 2017 وتمت تلاوته في الجلسة العامة العلنية للتصويت على هذا المشروع من طرف

أعضاء مجلس الأمة.²

ونظرا لما للجنة الشؤون المختصة الموسعة السالفة الذكر من أهمية بالغة على مستوى

مجلس الأمة سواء في المرحلة التحضيرية التي تشرف عليها أو بعد مرحلة المبادرة والمشاورات

ودراسة الملف التحضيري المعد سلفا من قبلهم من طرف رئيس مجلس الأمة والتي يشرف

عليها، تعود مهمة هذه اللجنة الموسعة من جديد لتتولى مهمة إعداد المشروع التمهيدي الذي

يكون محل أخذ ورد ورفض وتعديل من طرف أعضاء مجلس الأمة إلى غاية التوافق النهائي

حوله، ليصبح بذلك مشروعا كاملا وصالحا وقابلا مع التقرير المرفق من قبلها للتصويت عليه

في جلسة عامة وعلنية من طرف أعضاء مجلس الأمة.

وتعد هذه المرحلة مرحلة حساسة للغاية لأنها تتعرض وبالتفصيل وفي جلسات عديدة وطويلة

لدراسة هذا المشروع بندا بنداو مادة مادة من حيث صياغته أولا ثم من حيث مطابقته للأحكام

¹ / هيئة التحرير، مجلة الفكر البرلماني، العدد 41، المقال السابق الذكر، ص 130-131.

² / هيئة التحرير، المجلة نفسها، ص 131.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الدستورية حتى لا يكون محل اعتراض من قبل المجلس الدستوري الذي يفصل في مطابقته للدستور برأي وجوبي قبل الشروع في تطبيقه، ولا يكون مخالفا للقانون العضوية الجديدة ثانيا.

كذلك فإن عملية التقنين ليست بالعملية السهلة لأنها عملية دقيقة للغاية تحتاج إلى خبراء في العلوم القانون والإدارية وحقوقيون وهذا ما هو مجسد من خلال تسمية اللجنة، لأن عملية وضع النظام الداخلي كما هو موجود يتطلب دراسة محاوره ومواضيع أبوابه وفصوله حسب درجة الأهمية وحسب ترتيب الأبواب بداية من إجراءات افتتاح الفترة التشريعية إثبات عضوية الأعضاء وانتخاب رئيس المجلس في هذا الباب وفصوله وأقسامه وترتيب مواده وصولاً إلى أحكامه الختامية، إضافة إلى المدة الزمنية الطويلة التي استغرقتها اللجنة المختصة في عملية إعداد النظام الداخلي مما يعني أنها مهمة صعبة للغاية وتقع على عاتق أعضاء المجلس وحدهم الشيء الذي يدعم استقلالية المجلس وظيفياً وهذا ما يعزز ويفعل ويقوي مركز السلطة التشريعية في الدولة، وبالتالي تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث وعدم تدخل أي سلطة في شؤون السلطات الأخر طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.¹

¹ / هيئة التحرير، المقال السابق، ص 131.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الفرع الرابع: مرحلة التصويت ورقابة المطابقة على مشروع النظام الداخلي للمجلس:

بعد المراحل التي تم ذكرها و بفضل تكاتف الجهود من طرف إدارة و أجهزة و هيئات أعضاء مجلس الأمة بقيادة رئيسه، و بفضل حكمة و رشادة المنهجية المعتمدة في هذه العملية البرلمانية والقانونية السيدة.

ولأن هذا النظام الداخلي الجديد لمجلس الأمة مستلهم من روح و فلسفة الدستور المتعلقة بتوسيع و تعميق الممارسة الديمقراطية التعددية في بلادنا، و منبثق من المنظومة القانونية العضوية و العادية كما أشرنا سابقا، و المتعلقة بتنظيم دولة القانون و حقوق و حريات الإنسان و المواطن، و نابع من التجربة و الممارسة البرلمانية الجزائرية منذ دستور 1989 الذي جاء بالتعددية الحزبية إلى دستور 1996 الذي تعززت من خلاله التجربة الديمقراطية بعد أن شهدت البلاد فترة انتقالية صعبة من سنة 1992 إلى غاية 1996، بظهور نظام المجلسين الذي رفع من مكانة السلطة التشريعية، مستفيدا في ذلك من التجارب البرلمانية العريقة في العالم.¹

تتم عملية التصويت على النظام الداخلي لمجلس الأمة في جلسة عامة و علنية ليحيل بعدها رئيس مجلس الأمة النص المصوت عليه على رئيس الجمهورية ليخطر بشأنه المحكمة الدستورية و ذلك طبقا لأحكام الفقرة 06 من المادة 190 من التعديل الدستوري الأخير 2020، فالعودة إلى التعديل الدستوري 2016 و قبل استحداث المحكمة الدستورية بسط المجلس الدستوري رقابة المطابقة الدستورية على النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة، و أصدر

¹ / هيئة التحرير، المقال السابق، ص 132 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

بخصوص ذلك الرأي رقم : 02/ ر.ن.د.م.د.م/د.17 المؤرخ في 25/07/2017 الذي أبدى فيه بعض التحفظات التفسيرية، وقضى بموجبه بعدم دسترة بعض مواد جزئيا وكليا، ودسترة أغلب المواد البالغة عددها 142 مادة.¹

أما فيما يخص تقنية التحفظات الدستورية فهي أسلوب جديد لجأ إليه المجلس الدستوري لأول مرة في تاريخه، وهي فكرة طورها القضاء الدستوري الألماني والإيطالي والإسباني ثم أخذ بها المجلس الدستوري الفرنسي منذ عام 1959 بمناسبة نظرة في دستورية النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في 17 جوان 1959.²

لذلك يعتبر النظام الداخلي لمجلس الأمة بكل مصادره و أهدافه و أحكامه و محاوره وسياقته السياسية والدستورية والقانونية مرجعية قانونية برلمانية رشيدة، وانجاز تاريخي في تنظيم مجلس الأمة وعمله، ومفخرة برلمانية يحق لأعضاء مجلس الأمة الاعتزاز بها، باعتبار ما يحققه النظام الداخلي للمجلس لهم من استقلالية في أداء عملهم بكل حرية بلا خوف ولا تهديد ولا ضغوطات تضعف مواقفهم من ناحية وترفع من شأنهم وشأن المجلس معهم لما توفره من ضمانات فعلية بحق، كما أن هذه الوثيقة القانونية التنظيمية البرلمانية ستكون بكل تأكيد دليلا مرشدا للبرلمانات، ومرجعا للباحثين في القانون الدستوري البرلماني.³

¹ / هيئة التحرير، المقال السابق، ص 132.

² / بوزيد لزهاري، النظام الداخلي لمجلس الأمة والتعديل الدستوري لسنة 2016، المقال السابق الذكر، ص 10 .

³ / هيئة التحرير، المقال السابق، ص 132 .

المبحث الثاني: الحصانة البرلمانية

جاءت الحصانة البرلمانية لصالح الشعب والمؤسسة التي تمثلها فالهدف الأسمى للحصانة البرلمانية هو ضمان قيام البرلمان بمهامه دون عرقلة، فهي تضمن استقلالية وسيادة البرلمان في حد ذاته وتحميه من تدخلات المؤسسات الأخرى، كما تهدف الحصانة البرلمانية تجسيد وترسيخ التطبيقات الوظيفية لمبدأ الفصل بين السلطات في إطار دولة القانون والمؤسسات الدستورية،¹ إذ أنها تعد من الأدوات الضرورية لتجسيد إستقلالية النائب في أداء مهامه حتى لا يكون عرضة للضغوط والإتهامات في حال اتخاذه لموقف من تصرفات أعضاء السلطة التنفيذية المناهية للقانون،² وحمايته من الضغوطات غير المقبولة المؤثرة على حسن أدائه.³

وعليه فضمامنا لاستقلال أعضاء البرلمان وحماية لهم ضد أنواع التهديد والانتقام سواء من جانب السلطات الأخرى أم من جانب الأفراد، تتضمن معظم دساتير العالم نصوصا تكفل لهم

¹ / حسين بولطين ، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه ، مذكرة ماجستير، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسنطينة، الجزائر، 2014، ص 9.

² / سعيد بوالشعير ، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الأولى، الجزء الثالث: المؤسسات السياسية_ طرق ممارسة السلطة_، الدار الجزائرية، الجزائر، 2021، ص 33.

³ / Jean Chatelain, la Nouvelle Constitution et le régime politique de la France, Edition Berger-Levrault, paris, p 87.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الطمأنينة التامة والثقة الكاملة عند مباشرة أعمالهم النيابية، وهذه النصوص تجسد ما يعرف

باسم الحصانة البرلمانية وهي نوعان حصانة موضوعية وحصانة إجرائية.¹

وعليه فهي مجموعة امتيازات تمنح الأعضاء البرلمان، تضمن لهم حرية واستقلالية في

مزاولة مهامهم، وتحميهم من المتابعات القضائية، سواء رفعت من الحكومة أو الأشخاص،²

وعلى غرار الكثير من الأنظمة الديمقراطية الأخرى أقر المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ

الحصانة البرلمانية في مختلف دساتيره السابقة،³ وفي التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة

126 منه، وعليه فهذه الإمتيازات تشكل حماية لأعضاء مجلس الأمة من كل ما قد يؤثر على

أداء مهامهم.

المطلب الأول: مفهوم الحصانة البرلمانية

مفهوم الحصانة البرلمانية متعدد التعريفات وذلك تبعا لاختلاف التشريعات في توصيفها

وتوضيح نطاقها، فمعظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية تنص في دساتيرها على تمتع البرلماني،

طيلة مدة ولايته بالحصانة البرلمانية، لتمكنه من ممارسة عمله بحرية، وهذه الحصانة ليست

امتيازاً معطى للبرلماني، بل مجرد ضمانة ممنوحة للمجلس البرلماني من أجل عدم عرقلة سير

عمله، وتمكنه من ممارسة اختصاصاته المتمثلة بالتشريع والرقابة، ولذلك يمكن ملاحقة

¹ / إبراهيم ملاوي ، المرجع السابق ، ص 64 .

² / بن أحمد سمير، ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة - 01- قسم الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية: 2020/2019، ص 94.

³ / فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، ، السلطات الثلاث، ج 3، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون ، الجزائر، ص 67 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

البرلماني جزئياً ضمن شروط محددة تنص عليها التشريعات، فيمكن ملاحقته مباشرة في حالة

الجرم المشهود، أو بناء على إذن سابق من البرلمان في حالة الجرم غير المشهود.¹

الفرع الأول: تعريف الحصانة البرلمانية:

الحصانة لغة هي المنع، حيث يقال مدينة حصينة أو درع حصينة،² وفي المصطلح

الفرنسي تسمى المناعة البرلمانية "L'immunité Parlementaire"،³ وهي تعني مجموع

الضمانات المنصوص عليها دستوريا لحماية عضو البرلمان توكيدا لاستقلاله،⁴ وتمكيناً له من

القيام بواجباته في تمثيل الشعب والدفاع عن مصالحه،⁵ ويمكن القول أنها ضمانة دستورية

لعضو البرلمان من أجل أداء مهامه النيابية خلال فترة عهده دون تعرضه للملاحقة القضائية

التي من شأنها أن تمنعه من ممارسة مهامه على أكمل وجه.

¹ / ماجد الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 4، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 726 .

² / نجيب شكر، الحصانة ضد الإجراءات الجنائية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية، العدد الأول، السنة الخامسة، ص 222.

³ / Michel de Villiers, Dictionnaire de Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999, p 114.

⁴ / أميمة بومحذاف، النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الطور الثالث في القانون، تخصص: مؤسسات دستورية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية: 2022/2021، ص 65 .

⁵ / عثمان دشيثة، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، العدد 3، 2004، ص 16.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وتأخذ الحصانة البرلمانية عدة معاني في الدساتير فنجدها تعني الإعفاء من المسؤولية

الجنائية التي يتمتع بها الملك بالنسبة لبريطانيا تطبيقاً لمبدأ "أن ذات الملك لا يمكن أن

تخطأ".¹

فهي يعني عدم اتخاذ إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضاء مجلس النواب - في غير

حالة التلبس- إلا بعد الحصول على إذن من البرلمان للحيلولة دون إعاقة أعضاء مجلس

النواب عن ممارسة عملهم البرلماني عن طريق تدبير اتهامات كيدية أو ملفقة لهم، ولكي يكونوا

متحررين من ما يمنعهم من ممارسة ولايتهم البرلمانية خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية"،²

كما عرفت على أنها: " الحصانة التي يترتب عليها عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد أي

عضو من أعضاء البرلمان إلا بعد الحصول على إذن من رئيس المجلس إن لم يكن منعقداً".³

وبما أن المقصود من الحصانة البرلمانية، الحماية المقررة دستوريا بهدف توفير مناخ

ملائم يسمح بأداء العمل البرلماني في نطاق الحرية الكاملة، مع اعتبار عدم تجاوز حدود

ممارسة المهام البرلمانية، ولأنها ضمانات وظيفية نص عليها الدستور لكنها ليست ضمانات مطلقة

من أي قيد أو حدود، بل أن هناك ضوابط وآليات تحد من نطاقها في حالة ما إذا تجاوز عضو

البرلمان المتمتع بها النطاق والمجال المسموح به دستورياً.

¹ / رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقها في مصر، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994، ص 10.

² / Marc Van der Hulst, Le Mandat Parlementaire, Union Interparlementaire, Genève, 2000, p 52.

³ / مصطفى الخصاونة، الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، 2009، ص 13.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وهناك من عرفها على أنها: " أن الحصانة البرلمانية ما هي إلا نوع من الحماية ضد التهديدات وضد الإجراءات التي يمكن أن يتعرض لها النائب بمناسبة ممارسة مهامه، وهي تنقسم إلى فرعين : عدم المسؤولية والحصانة الإجرائية ".¹

وتعرف على أنها امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بأشخاصهم سواء كانوا منتخبين أو معينين، يتيح لهم أثناء قيامهم بواجباتهم البرلمانية حرية الرأي والتعبير دون أية مسؤولية جنائية أو مدنية تترتب على ذلك.²

ومن خلال التعاريف السابقة وبحكم أن الحصانة البرلمانية امتياز دستوري، فإنها تعتبر من أهم الضمانات الوظيفية الاستقلالية للبرلمان بغرفتيه وبالتالي استقلالية الأعضاء وتوفير ما يلزمهم من الحماية الضرورية بهدف أداء مهامهم على أحسن وجه.

هذا ما ذهب إليه معظم الأنظمة السياسية في دساتيرها بغية توفير ضمانات تحقق استقلالية السلطة التشريعية من خلال عدم تعرض الأعضاء إلى أي شكل من أشكال الضغط والتهديد، من أجل أن يكون هؤلاء الأعضاء في مأمن أثناء ممارساتهم لعملهم البرلماني والأهداف الرئيسية من وراء هذه الضمانات التي تكفل حمايتهم، تحقيق المصلحة العامة سواء ما تعلق منها بالجانب التشريعي وهو مهم جدا أو الجانب الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية الذي يعتبر من أهم المهام كذلك .

¹ / صلاح الدين فوزي، دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1994، ص 31.

² / حسبية شرون، (الحصانة البرلمانية)، مجلة المفكر، العدد 5، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 150 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

حيث أن الدساتير الجزائرية كلها تبنت كذلك توفير الضمانات الكافية للسلطة التشريعية من خلال النصوص سواء ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016 أو 2020 أو في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة المادة (124) منه " الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس الأمة معترف بها طبقا الأحكام المادة 126 من الدستور "،¹ وبالتالي فالحصانة البرلمانية تعتبر ميزة وقاعدة دستورية طبقا للنصوص وهي ضمانة وظيفية فعلية تجعل من الأعضاء يظهرون شجاعتهم في مواقفهم أو آرائهم دون خوف وبالتالي تجعلهم في موقف قوة أمام كل ضغط أو تهديد وبصفة خاصة من السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: مبررات الحصانة البرلمانية:

بما أن الحصانة البرلمانية جاءت بالأساس لتوفير ضمانات للسلطة التشريعية هذه الضمانات المتمثلة في حماية أعضاء البرلمان من كل ما قد يعرقل مهامهم النيابية من ناحية، وضمان عدم تغول السلطة التنفيذية من ناحية ثانية، وضمان تحقيق التوازن والتكامل بين السلطات من ناحية ثالثة، ولأجل الحفاظ على دور البرلمان في النظام السياسي للدولة، كان لا بد من ترسيخ مبدأ الحصانة البرلمانية لأعضاء البرلمان من أي متابعات قضائية نتيجة أفكارهم أو عدم تصويتهم أو تصويتهم أو امتناعهم أثناء أداء مهامهم، ولأن الحصانة البرلمانية

¹ / المادة 129 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ' يتمتع عضو البرلمان بالحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة في الدستور '، والتي تقابلها المادة 126 من القانون 01-16 السابق الذكر " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية، ولا يجوز أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم أن ترفع عليهم أية دعوة مدنية أو جزائية أو يسلب عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية".

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

ضمانة دستورية لمصلحة الوظيفة البرلمانية ، وهذا ما يدل على أن مبدأ الحصانة لم يتقرر هكذا، وإنما هناك دوافع ومبررات لإقرارها وهي الآتية :

أولاً- تحقيق المصلحة العامة:

مما لا شك فيه أن المصلحة العامة تبرر القيام بمهام تعود بالمنفعة العامة للشعب من قبل أعضاء البرلمان كونهم يجسدون الإرادة الشعبية، وهم المعبرين عنها للدفاع عن حقوق الشعب دون أي خوف أو وجل أو تردد من متابعات قضائية، وأن يمارسوا مهامهم بكل ثقة واطمئنان غير مباينين بأصحاب المصالح الذاتية الضيقة، فالمصلحة العامة فوق كل اعتبار، نظراً لأن مهمة التشريع أو مهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، نجدها أحياناً لا توافق أفكار وأراء أعضاء البرلمان كونها لا تصب في المصلحة العامة، وهذا ما يجعل أعضاء البرلمان ومن خلال مبدأ الحصانة البرلمانية أولاً وما منحتهم القوانين المختلفة من أدوات¹ تمكنهم من الاعتراض عليها.

وحتى يتم استخدام هذه الأدوات أثناء ممارستهم لوظائفهم البرلمانية لابد أن توفر لهم الحماية الضرورية لمجابهة كل المعوقات التي تعترضهم مثل التهديد والضغوط و الدعاوى المرفوعة

¹ / يقصد بالأدوات القانونية : السؤال و الاستجواب و طلب سحب الثقة و طلب الايضاحات من الوزراء و أعداد التقارير الرقابية من قبل اللجان المختصة وعرضها على المجلس.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

ضد أي عضو منهم والشكاوى وغيرها من المعوقات التي تؤثر على طبيعة عملهم، حتى يكون أي عضو تأثيره واضحا وفاعلا وحقيقيا في دفاعه عن المصلحة العامة.¹

ثانيا: حماية عضو البرلمان:

بما أن عضو البرلمان محمي بقوة القانون تجده وحتى يستطيع تقديم المنفعة العامة للشعب، يتتبع أعمال الحكومة أو السلطة التنفيذية سواء كان منفردا أو في مجموعة برلمانية لغرض كشف التلاعبات والفساد الحاصل والتقصير الموجود في خدمة المواطن والوطن، وهذا ما قد يعكر صفو السلطة التنفيذية فتقوم بردة فعل ضد العضو إما عن طريق تقديم شكوى جزائية ضده تتعلق بالذف أو التشهير أو الإساءة للأشخاص، وإما عن طريق مطالبته مدنيا بتعويضات للجهة التي تعرضت لانتقاداته، الشيء الذي قد يجعل العضو فاقدا للشجاعة اللازمة في إعلان ما توصل إليه من نتائج تكشف الفساد والتلاعب والتقصير وكل المظاهر السلبية التي وقف عليها، وذلك في مجمله سينغص على عضو البرلمان عمله.²

ولهذا جاء النص الدستوري واضح " ...ولا يجوز أن يتابعوا أو يوقفوا ، وعلى العموم أن ترفع عليهم أي دعوة مدنية أو جزائية ... " إلى آخر المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فمن خلال هذا النص الدستوري فإن عضو البرلمان تتوفر له الحماية الكاملة، في ممارسة عمله البرلماني بكل حرية، وهو مدعم من خلال مبدأ الحصانة البرلمانية في مواجهة

¹ / محمد عمر مراد، الحصانة البرلمانية في التشريع الفلسطيني - دراسة وصفية تحليلية مقارنة - ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية ، غزة ، فلسطين، 2015، ص 6 .

² / محمد عمر مراد، المذكرة السابقة، ص 7 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

السلطة التنفيذية، وله الحق أن يطالب بمحاسبة المسؤول عن مشاكل الشعب أي كان نوعها اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو حتى سياسية... إلخ،¹ ويستطيع بذلك إظهار الأغراض الخفية التي ترمي إلى تحقيقها السلطة التنفيذية والتي يصعب على الشعب إدراكها.

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال التعديل الأخير 2020 جاء بالجديد وحسن فعل حيث أنه يمكن لعضو البرلمان أن يكون محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح منه عن الحصانة، وفي حالة عدم تنازله عنها فاللجهات المخولة أن تخطر المحكمة الدستورية لإصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها.

وعليه لقد كرست الدولة الجزائرية في ظل نظامها أسس ومبادئ وضوابط الحصانة البرلمانية في كل دساتيرها المتتالية، وهذا حماية وضمانة للبرلمانيين أثناء ممارساتهم لعهدتهم دون التعرض لأي ضغوطات خارجية من قبل السلطة التنفيذية.²

كما تعتبر الحصانة البرلمانية ضمانة للنظام النيابي في الدولة، كون هذه الضمانة قد تقررت لأعضاء البرلمان بصفتهم ممثلين لإرادة الأمة، فاتخاذ أي إجراء ضد عضو البرلمان مثل القبض عليه قد يعيق مشاركته في إحدى الجلسات الهامة، والتي ترى السلطة التنفيذية عدم حضوره يخدم مصلحتها، لذلك تعتمد إلى إلصاق به التهم والقبض عليه، كما أن تهديد عضو البرلمان بالقبض عليه قد ترمي من ورائه الحكومة حملة على التصويت على أحد المشاريع، أو الامتناع عن التصويت حسب ما تقتضيه مصلحتها، فالحصانة البرلمانية ترتبط ارتباطا وثيقا

¹ / العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثالثة، الدار العثمانية، الجزائر، 2017، ص 242.

² / وليد العقون، (الحصانة البرلمانية)، مجلة النائب، العدد 4، الجزائر، سنة 2004، ص 39.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

بالديمقراطية التمثيلية، والبرلمان مستقل لكونه منبثق من الشعب بطريق الانتخاب، وقد عبر عن هذا الاتجاه أحد أقطاب البرلمانية الفرنسية في عهد ملكية يوليو وهو "Royer Collard" بعبارة المأثورة " المنبر لا يتقاضى إلا أمام البرلمان"، بمعنى أن النائب لا يخضع في أقواله و أفعاله إلا لحكم زملائه في البرلمان.¹

ومن هنا كانت الحصانة التي نحن بصددنا لتحميه من أية عقوبة مدنية أو جنائية لما يصدر عنه من قول أو فكر عند ممارسته لوظيفته البرلمانية و إن كان سيخضع للجزاءات التي تقرها اللوائح الداخلية للبرلمانات إن كان لذلك وجه.²

و ضمانا لاستقلالية أعضاء البرلمان وحماية لهم ضد كل أنواع الضغوطات والتهديدات والانتقام سواء من طرف السلطات الأخرى أو حتى من طرف الأفراد فقد تضمنت معظم دساتير العالم نصوصا تكفل لهم الطمأنينة والثقة عند مباشرة أعمالهم النيابية، هذه النصوص جسدت ما يعرف بالحصانة البرلمانية.³

فهي حالة سياسية برلمانية دستورية وقانونية وقضائية خاصة تستهدف حماية استقلالية وسيادة وحرمة البرلمان والعهدة البرلمانية، وحماية البرلمانيين ممثلي الشعب والأمة، من مخاطر

¹ / فاتح بجاوي، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2010-2011، ص 17. نقلا عن أحمد رضا بوضياف، (الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية)، ورقة مقدمة ضمن أشغال المؤتمر البرلماني الإقليمي حول تعزيز قدرات البرلمانيين العرب المنعقد في الجزائر 20-22 سبتمبر 2005،

² / رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 12.

³ / أبراهيم ملاوي، النظام القانوني لعضو البرلمان، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2007-2008، ص 113.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الضغوطات والمنغصات التي تشوش على أداء مهام وواجبات العهدة البرلمانية وتمس بكبرياء وحرمة البرلمانيين.¹

ثالثا - حسن أداء الوظيفة البرلمانية:

إن الحصانة البرلمانية تعتبر نتيجة طبيعية لضمان استقلال البرلمان ويبعد أعضائه عن أي تهديد أو وعيد فإذا كان أعضاء البرلمان يقومون بأعمال تشريعية تقرر سياسة الدولة في مختلف النواحي،² وأخرى رقابية تستهدف رقابة السياسات الحكومية في المجالات الداخلية والخارجية، فإنهم وهم يقومون بهذه المهام قد يوجهون الاتهامات والانتقادات إلى وزير أو متعهد بالاختلاس أو الإهمال،³ وقد يستعملون من الكلمات ما قد يعرضهم إلى المساءلة القانونية أمام المحاكم.⁴

ونظرا لتعلق الحصانة البرلمانية تعلقا رئيسيا بممارسة الواجبات البرلمانية للأعضاء عن

طريق كفالة حريتهم واستقلالهم وحمايتهم من التهديد والتكيل، فإن ذلك سوف يجعل هؤلاء

¹ / هيئة التحرير ، (الأسس الدستورية للحصانة البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، العدد 24، الجزائر، جانفي 2010، ص 218 .

² / YvesGuchet, Droit Parlementaire, Economica, Paris, 1996, p 90.

³ / Rabah Sana, L'immunité Parlementaire dans la Constitution des Trois pays du Maghreb: L'Algerie, La Tunisie et la Maroc, RASLEP, Alger, Serie 03, 2014, p 05.

⁴ / إبراهيم كامل الشوابكة، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا ، مذكرة ماجستير ، كلية الدراسات القانونية ، الجامعة الأردنية ، الأردن ، 1997 ، ص 26 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الأعضاء يجاهرون بأرائهم و أفكارهم على نحو صريح بما يحقق مصلحة الدولة التي ينتمون لها بعيدا عن كل تأثير قد يمارس عليهم من قبل الحكومة والأشخاص.¹

إن أداء وظيفة عضو البرلمان على أكمل وجه ودون أية معوقات أو إشكاليات يقتضي الحصانة البرلمانية بنوعيتها، وهذا لا يعني تحصينه من المحاسبة عن الجرائم التي قد يرتكبها أو المخالفات القانونية التي قد يقع فيها إذ أن هذا مناقض لمبدأ دستوري هام وهو مبدأ المساواة أمام القانون، إنما يعني ذلك عدم جواز مباشرة إجراءات ضد عضو البرلمان دون صدور إذن من الجهة المختصة، والغرض من تقرير هذه الحصانة هو الحيلولة دون إعاقة أعضاء البرلمان من متابعة عملهم البرلماني عن طريق تدبير اتهامات كيدية أو ملفقة لهم ، الهدف منها حرمان عضو البرلمان من حضور الجلسات البرلمانية.²

رابعا - التأكيد على مبدأ سيادة الأمة:

يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ الراسخة والأساسية في القانون الدستوري، ويعني هذا المبدأ أن السلطة الحقيقية والفعلية في الدولة لا تنحصر في يد الملك أو الرئيس أو نظام الحكم، إنما في مجموع إرادة الأمة التي انتخبت هذا الشخص وفوضته صلاحيات الإدارة والحكم، وترسيخا لهذا المبدأ فإن جميع أعضاء البرلمان منحت لهم الحصانة البرلمانية دستوريا بصفتهم لا بشخصهم - تكريسا لسيادة الأمة وسلطتها - لأجل خدمة مصلحة المجتمع

(المصلحة العامة) التي تكلمنا عنها سابقا ثم من أجل إظهار هيبة البرلمان بوصفه هيئة لها

¹ / عامر عياش عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون ، جامعة بغداد، سنة 1995، ص 63 .

² / محمد عمر مراد، المذكرة السابقة، ص ص 7، 8 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

استقلاليتها وكرامتها على اعتبار أن البرلمان هو ممثلاً لجميع فئات الشعب،¹ ومما لا شك فيه أن مبدأ السيادة الشعبية (مبدأ سيادة الأمة) مكرس فيالدستور الجزائري في أول مادة منه " **الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية ...**"².

المطلب الثاني: أنواع الحصانة البرلمانية

يرى غالبية الفقه الدستوري إلى وجوب إطلاق الحصانة البرلمانية للدلالة على ضمانتي عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يبدونه من آراء و أفكار عند ممارستهم لوظائفهم البرلمانية، وعدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضدهم إلا بإذن من المجلس التابعين له، إضافة إلى فإن غالبية الدراسات التي تناولت بالبحث موضوع الحصانة البرلمانية وتبعاً لرأي فقهاء الدستور في ضمانتي عدم المسؤولية (الحصانة الموضوعية) وعدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية (الحصانة الإجرائية).

هذا وقد نصت الدساتير الجزائرية على نوعين من الحصانة، الأولى تتمثل في عدم مسؤولية النائب عن الأعمال التي يقوم بها خلال أدائه لوظيفته ويقصد بها الحصانة الموضوعية ، والثانية تقتضي حضر القيام بإجراءات جزائية ضده ويقصد بها الحصانة الإجرائية.³

¹ / المذكرة السابقة، ص 8 .

² / المادة الأولى من القانون 01-16، السابق الذكر.

³ / فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ج 3، ط 3، المرجع السابق الذكر، ص

الفرع الأول: الحصانة الموضوعية:

ويطلق عليها أيضا عدم المسؤولية البرلمانية عن الأفكار والآراء، وهي حصانة أصلية وأصلية لعضو البرلمان إذ يتمتع بها داخل وخارج البرلمان، وهي مستمدة من مضمون الدستور و القانون،¹ وهي بمثابة صمام الأمان لأي مجلس تشريعي في أداء عمله على الوجه الأكمل، حيث لا يمكن أن يكون مستقلا إلا إذا تمتع أعضاؤه بالاستقلال، ومن مظاهر استقلالهم توفير ضمانات كافية لهم عما يبذونه من آراء و أفكار و أقوال أثناء مهامهم النيابية تحميهم وتكفل لهم الحرية اللازمة.

أولا- تعريف الحصانة الموضوعية:

تعرف الحصانة الموضوعية (مبدأ عدم المسؤولية) على أنها امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم لا بذواتهم سواء كانوا منتخبين أو معينين، لكي يباشرون وظائفهم على أكمل وجه وأن هذا المبدأ متعلق بالنظام العام فلا يجوز النزول عنه فهو يعد ضمانا موضوعية وليس حقا شخصيا، فهو يوجد مركزا قانونيا للعضو يتمتع به طوال مدة عضويته

¹ /مراح صليحة، تطبيق نظام المجلسين في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2017/2018، ص 127.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وبعد انتهائها، فلا يجوز مساءلته عن أمور أبدأها وقت أن كان عضوا في المجلس،¹ وهي تعني عدم المسؤولية عما يبديه العضو من آراء و أفكار في المجلس أو اللجان المنبثقة عنه.² يتيح لهم هذا الامتياز الدستوري أثناء قيامهم بمهامهم البرلمانية أو بمناسبة حرية الرأي والتعبير عن إرادة الأمة دون أية مسؤولية جزائية كانت أو مدنية قد تترتب على ذلك، وهي تعتبر على هذا النحو من أهم الضمانات البرلمانية التي لا يمكن بدونها حماية نزاهة واستقلال أعضاء البرلمان في المناقشة وإبداء الرأي ورقابة أعمال الحكومة.³

فهي تعني بذلك عدم مسؤولية العضو البرلماني جزائيا ومدنيا على ما يصدر منه من آراء و أفكار و أقوال خلال ممارسته لعمله في المجلس أو لجانه مهما تضمنت هذه الأفكار أو الآراء، فهذه الضمانة قاعدة موضوعية تنفي صفة الجريمة عن الأقوال أو الأفكار أثناء وبسبب قيامه بوظيفته النيابية في المجلس أو لجانه، وبالتالي فهي إذا ترفع صفة التجريم أو التأثيم التي قد تلحق ببعض التعبيرات أو التوصيات التي يعبر عنها عضو البرلمان، فالغرض منها تمكينه من ممارسة عمله النيابي بصورة طبيعية وبحرية كاملة دون أن يخشى المساءلة والتحقيق عن كل تعبير يتلفظ به.⁴

¹ / إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 65 .

² / صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 266 .

³ / رمضان محمد بطيخ، المرجع السابق، ص 51 .

⁴ / محمد عمر مراد، المذكرة السابقة، ص 23 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وبعبارة أخرى هي حماية دستورية تفرضها متطلبات العمل البرلماني لتمكين أعضاء البرلمان من التعبير عن آرائهم و أفكارهم بكل حرية واستقلال وهذا ما من شأنه أن يرفع من أداء وظائفهم غير مبالين بمؤاخذتهم على صياغة آرائهم و أفكارهم কিفما يشاؤون بصفة تكاد تكون مطلقة للحيلولة دون القيام بأي إجراء جزائي أو مدني في مواجهتهم من قبل السلطة التنفيذية على الخصوص.

إضافة إلى أنها ترفع عن الأعضاء كل أنواع الضغوط الأخرى حيث أن غالبية دساتير العالم وخاصة منها التي تحتكم إلى الديمقراطية نصت على هذا النوع من الحصانة لأعضاء البرلمان كضمانة لهم تحميهم وتتيح لهم حرية العمل من غير ضغوط أو تهديدات.

وأساس ذلك أن النائب وهو يقف على منصة المجلس (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) يجب أن يتمتع بأكبر قدر من الحرية و أكبر قدر من الطمأنينة في نفس الوقت، فلو أنه وهو يتكلم حوسب كما يحاسب الشخص العادي لتعرض لإرهاق شديد وفضل الصمت عن الكلام.¹

كما تعني أن البرلماني لا يسأل جزائيا أو مدنيا بسبب الوقائع التي يوردها أو الآراء التي يبدها أثناء المناقشات العامة أو أثناء مناقشة مشاريع القوانين، أو أثناء التصويت في العلنية أو

¹ / نورالدين رباطي، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية، جامعة العربي التبسي، تبسة، الجزائر، سنة 2004-2005، ص 38 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

السرية، وأثناء العمل في أعمال اللجان البرلمانية، و أثناء قيامه بمنح الثقة للوزارة وطرح الثقة بها، أو لدى قيامه بتوجيه الأسئلة و الاستجابات التي يوجهها للوزارة.¹

وهو الشيء الذي يجعل عضو البرلمان دائما يشعر بأنه ممثلا للإرادة الشعبية ولا يقف عند ضمانة استقلاليته ضد السلطة التنفيذية وحدها بل يتعداها إلى حد ضمان استقلاليته ضد السلطة القضائية وضد الأفراد، وهذا ما أكده اجتهاد مجلس الدولة بلكسمبورغ سنة 2003 من خلال الرأي الذي أصدره في 25 فيفري 2003 بمناسبة اقتراح مراجعة الدستور الذي قدمه النائب (بول - هنري) رئيس لجنة المؤسسات والمراجعة الدستورية الذي جاء فيه " مبدأ عدم المسؤولية البرلمانية في نظر مجلس الدولة هو عنصر هام أساسي لحرية سير النظام الديمقراطي، وفي إطار وظائفه، النائب يجب أن لا يكون مقيد في أعماله و أقواله عبر إمكانية رفع دعاوى إلى القضاء".²

الأمر الذي يجعل من الحصانة الموضوعية ذات قيمة بالنسبة لأعضاء المجالس النيابية كونها ميزة أو استثناء لهم يمنحها الدستور باعتبار أنها من القانون العام بهدف حمايتهم من كل ما يجعلهم تحت تأثير التخويف بكل أشكاله، ونجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد وسع من نطاق الحصانة الموضوعية كغيره من الأنظمة السياسية الأخرى، طبقا لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 129 و 130 أثناء ممارستهم لأعمالهم النيابية.

¹ / عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014، ص 229 .

² /نورالدين رياضي ، المذكرة السابقة ، ص ص38 39.

ثانيا: مميزات الحصانة البرلمانية:

تتميز هذه الحصانة بعدة أمور أهمها أنها دائمة و مستمرة طوال مدة نيابة العضو وبعدها

فلا يؤخذ العضو بعد زوال العضوية عنه عن قول أو فعل أو رأي أبداه حينما كان عضوا في المجلس¹، وشاملة ومطلقة و ترتبط أو لها علاقة بالنظام العام.

1- حصانة شاملة: فهي تشمل جميع الأقوال و الآراء و الخطب والتعبيرات التي يدلي بها

عضو البرلمان، كما تشمل المناقشات والتقارير والمداومات والأسئلة الشفوية والكتابية التي يوجهها العضو إلى أعضاء السلطة التنفيذية، أي له مطلق الحرية في إبداء آرائه وانشغالاته والدفاع عن مصالح الأمة بكل حرية ولكن بمناسبة عمله ووظيفته البرلمانية.

2- حصانة مطلقة: لأنها تشمل كل ما يصدر عن عضو البرلمان من آراء و أفكار أثناء

ممارسة مهامه البرلمانية، أي كل ما له صلة بمهامه النيابية، وتحيد جميع المتابعات القضائية سواء كانت مدنية أو جزائية، فهي غير مقيدة بأي شرط ماعدا ممارسة المهام المحددة في النص الدستوري أو النص التشريعي المؤسس لهذه الضمانة الدستورية.²

وبالتالي فإن ضمانة عدم المسؤولية ضمانة مطلقة من دون قيد كونها مرتبطة فقط

بمباشرة الوظائف البرلمانية دون اقتصرها على مكان سواء في المجلس أو اللجان أو خارج

¹ / إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1999، ص 99 .

² / زهية عيسى، الحصانات الدستورية - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2012، ص 124 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

مقر البرلمان، فلا يكون هناك محلا لمسؤولية العضو جزائيا أو مدنيا أو تأديبيا بشأن رأي أو فكر أبداه أثناء مباشرته لوظيفته النيابية.¹

3- حصانة دائمة وأبدية : عضو البرلمان لا يسأل عن أقواله و آرائه و أفكاره بعد انتهاء عضويته، وهذا ما تميز به هذا المبدأ (مبدأ عدم المسؤولية) في الجزائر طبقا لنص المادة 109 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 126 من تعديل 2016 والمادة 129 من تعديل 2020، بالدوام بحيث لا يمكن أو لا يجوز إثارة مسؤولية العضو عما أبداه من آراء و أفكار أثناء نشاطه البرلماني أو بعد انتهاء العضوية لأي سبب كان.²

أي يتمتع بها مدى الحياة حتى ولو لم يعاد انتخابه مرة ثانية، وذلك ما دام أن هذه الأفكار والآراء والأقوال صدرت عنه أثناء عضويته، فلا يصح مؤاخذه عضو البرلمان السابق عما أبداه من آراء و أفكار في المجلس مدة نيابته بحجة زوال العضوية.

4- حصانة تتعلق بالنظام العام: هذه الخاصية تمثل وجه من أوجه التشابه بين الخاصية

الموضوعية (عدم المسؤولية) و الحصانة الإجرائية، ومنه فالأعمال الصادرة عن عضو البرلمان لا يمكن لأي محكمة النظر فيها لأنها تعبر عن ممارسة السيادة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، واعتبار الدعاوى المرفوعة أمام القضاء قبل رفع الحصانة باطلة لبطلان إجراءاتها، كما أنه من حق عضو البرلمان أن يتمسك بهذه القاعدة في أي مرحلة كانت عليها

¹ / إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 69.

² / المرجع نفسه، ص 70.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

الدعوى، كما أنه يترتب عن خاصية النظام العام للحصانة هو عدم جواز تنازل المستفيد من الحماية المقررة لصالحه.¹

وهذا يعني أنه لا يجوز للعضو أن يتنازل عنها، وكذلك يجب على القاضي إذا عرض عليه نزاع ضد عضو برلمان أن يطبقها من تلقاء نفسه، ويجوز الدفع بها في أي مرحلة من مراحل الدعوى.²

إلا أن المؤسس الدستوري قد صنع الاستثناء بتقريره إمكانية التنازل عن الحصانة البرلمانية كما تنص عليه المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2016،³ والمادة 130 من تعديل سنة 2020.

الفرع الثاني: الحصانة الإجرائية:

يطلق على الحصانة الإجرائية عدة تسميات حيث يطلق عليها تسمية الحرمة الشخصية، كما يطلق عليها تسمية الحصانة ضد الإجراءات وكذلك الحصانة المؤقتة،⁴ وكل هذه التسميات ذات مدلول واحد، والهدف منها حماية كرامة عضو البرلمان في مواجهات الضغوطات والالتهامات القانونية والقضائية ولاسيما الجنائية منها.

¹ / فريد دبوشة، الحصانة البرلمانية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016-2017، ص 16 .

² / إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، د ط، منشأة المعارف، 1996، ص 579.

³ / المادة 127 من القانون 16-01 السابق الذكر " لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس أمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه".

⁴ / مراح صليحة، تطبيق نظام المجلسين في التجربة الدستورية الجزائرية، المذكرة السابق، ص 132.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وهي من أهم الضمانات التي كفلتها الدساتير لعضو البرلمان ومنها الدستور الجزائري طبقا لنص المادة 127 من التعديل 2016 " لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس أمة بسبب جنائية أو جنحة ... " وبالتالي لا يمكن اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو البرلمان والذي يقصد به جميع الإجراءات الجنائية من الاستجواب والتفتيش والأمر بالقبض والأمر بالإيداع... الخ وهو ما يعتبر قيادا النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ضد عضو البرلمان عند ارتكابه جنائية أو جنحة ألا بتنازل صريح من العضو نفسه، أو بإذن من المجلس الذي ينتمي إليه، وهي مثلها مثل الحصانة الموضوعية مقررة لأعضاء البرلمان سواء أكانو منتخبين أو معينين طيلة مدة نيابتهم.¹

أولا- تعريف الحصانة الإجرائية:

يقصد بها الحرمة الشخصية وهي كفالة حرمة النائب الشخصية وعدم منعه من ممارسة مهمته البرلمانية ومتابعته جزائيا، فهي تعني عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية ضد عضو البرلمان بهدف حماية تصرفاته في الحياة العادية وهي ضمانة شخصية ومقصورة على أعضاء البرلمان، وغير قابلة للامتداد لأفراد عائلة العضو كزوجته و أولاده وذويه بصفة عامة.

¹ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 158 .

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

وبالتالي عدم متابعته جزائياً بين دورات البرلمان والتي أصبحت دورة واحدة لمدة عشرة (10)

أشهر إلا في حالتين، موافقة البرلمان أو التلبس بالجريمة، وخارج دورات البرلمان وباستثناء

التلبس بالجريمة، فإن موافقة مكتب المجلس ضرورية.¹

كما تعرف أيضا بأنها: "عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أي من أعضاء البرلمان

في غير حالة التلبس بالجريمة - والتي تكون بسبب لا علاقة له بعمل العضو البرلماني - إلا

بعد إذن المجلس التابع له ويطلق عليها الحصانة ضد الإجراءات الجنائية".²

وهناك من عرف هذا النوع من الحصانة - الحصانة الإجرائية - على أنها " عقبة إجرائية

تعترض تحريك الدعوى الجنائية، وهي مفترض إجرائي لصحة تحريك الدعوى الجنائية، وبالتالي

فهي ليست شرطاً للعقاب شأنها شأن الشكوى والطلب و الأذن وهي قيود وضعها القانون

لتحريك الدعوى الجنائية، وهي ليست كذلك عنصر أو ركن من أركان الجريمة لأن جميع أركان

الجريمة متوفرة على الرغم من عدم تقديم شكوى، ولكن السبيل لتوقيع العقوبة المترتبة على

الجريمة قد انغلق بسبب هذه العقبة الإجرائية العارضة.³

كما تعني عدم جواز اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد أي عضو من أعضاء البرلمان سواء

كانوا منتخبيين أو معينين، إلا بعد الحصول على إذن من المجلس التابع له العضو، فالمقصود

¹ / فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ج 3، ط 3، المرجع السابق الذكر، ص 67.

² / سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 1999، ص 184.

³ / محمود نجيب حسني، شرح قانون الإجراءات الجنائية، د ط، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1988، ص 112.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

بهذا النوع من الحصانة ليس كما يفهمه البعض خطأ حماية العضو من نتائج الجرائم التي قد يرتكبها، وإنما الغرض هو أخذ موافقة المجلس على اتخاذ الإجراءات القانونية ضد أعضائه قبل الشروع فيها، فهي تأجيل الإجراءات وليست إعفاء، فإذا رفعت الحصانة ضد الإجراءات انطلقت النيابة في تحريك الدعوى العمومية.¹

وقد حصر المؤسس الدستوري الجزائري الحصانة ضد الإجراءات في الجنايات والجنح دون المخالفات لبساطة أمرها، وإذا كان المبدأ العام حصانة العضو أو النائب ضد الإجراءات، إلا أنه يجوز متابعته في حالة وحيدة وهي التلبس بالجريمة، حيث يجوز القبض على النائب أو العضو دون حاجة إلى الحصول على إذن بذلك من المجلس الذي ينتمي إليه، ولكن لا يجوز الاستمرار في الإجراءات الجنائية إلا بعد إخطار مكتب المجلس الذي ينتمي إليه العضو، وهذا طبقاً لنص المادة 131 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2020.²

وإذا ارتأى البرلمان أن هناك أمر كيدي أو تجاوزات أو تعسف في حق العضو أو النائب فإن مكتب المجلس الذي ينتمي إليه العضو يمكنه طلب إيقاف المتابعة الجزائية و إطلاق صراح العضو أو النائب، وما على الجهات القضائية إلا الامتثال وتنفيذ الطلب باعتباره يتمتع بقوة القانون، وبعد ذلك يمكن للجهات القضائية أن تتقدم بطلب رفع الحصانة طبقاً

¹ / صالح أبو بكر، (تأثير الحصانة البرلمانية على نشاط النائب البرلماني الجزائري من واقع الممارسة)، مجلة النائب، العدد 02، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2002، ص 48.

² / المادة 128 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016 تنص على أنه " في حالة تلبس أحد النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جناية، يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة فوراً". والتي تقابلها المادة 131 من التعديل الأخير لسنة 2020 وبنفس الصياغة.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

لأحكام المادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 130 من تعديل 2020، والتي تقابلها المادة 110 من دستور 1996،¹ وتعتبر الحصانة الإجرائية من أهم الضمانات التي كفلتها الدساتير لأعضاء البرلمان، وهي ترمي إلى الوقوف في وجه السلطة التنفيذية صاحبة الحق بتحريك دعوى الحق العام وصاحبة السلطان على النيابة العامة بواسطة وزارة العدل. وهي بذلك تمثل قاعدة إجرائية، هي وجوب الرجوع إلى البرلمان صاحب الاختصاص قبل اتخاذ أي إجراء قضائي ضد أحد أعضائه، وهي بذلك لا ترفع صفة الجرم عن فعل عضو البرلمان، لكنها توقف فقط اتخاذ الإجراءات الجزائية إلى حين إذن البرلمان بذلك، لذا فهي تقتصر على عضو البرلمان دون أن تمتد إلى شركائه في الجريمة.²

ثانيا- مميزات الحصانة الإجرائية:

تتميز الحصانة الإجرائية شأنها شأن الحصانة الموضوعية بعدة خصائص وهي:

- 1- حصانة مؤقتة:** بمعنى أنها لا تمتد إلى ما بعد العهدة النيابية، فالنائب أو العضو يكون مسؤولاً مسؤولية كاملة أمام القضاء عند ارتكابه لجريمة بعد نهاية مدة نيابته، وتزول هذه الحصانة بزوال العضوية في البرلمان أو الحصول على الإذن، ولا تنفي الجريمة ولا تمنع العقاب، أي أنها تحول فقط دون إتخاذ إجراءات جزائية تمس العضو.

¹ / الأمين شريط، (الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري)، مجلة الوسيط، العدد 9، تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص 140.

² / إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظام الدستوري اللبناني، د ط، دار الجامعة للطباعة والنشر، بيروت، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 1983، ص 448.

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

2- **حصانة مقيدة:** يظهر أنها حصانة مقيدة من كونها لا تمتد الى الجرائم المتلبس بها

والدعاوى المدنية، وهي قاصرة على الدعاوى الجنائية فقط.¹

3- **الحصانة الإجرائية من النظام العام:** وهي استثناء من القانون العام إقتضته ضرورة جعل

السلطة التشريعية الممثل الحقيقي للأمة بمنأى عن إعتداءات السلطات الأخرى وطغيانها، إذ لا

يجوز النص على مخالفة أحكامها، وعليه فإن كل الإجراءات المخالفة لهذه الحصانة تعتبر

باطلة بطلان مطلق، حيث أنه إذا أخذ أي إجراء جنائي ضد أي عضو قبل الحصول على

الإذن وقع باطلا بطلانا مطلقا، كما يبطل أيضا الحكم الناتج عنه، كم أنه لا يجوز التنازل

عنها،² إلا أن المشرع الجزائري سمح بالتنازل عنها.

¹ / محمد أبو العينين، (الحصانة البرلمانية)، مجلة القضاء عدد جانفي 1981، القاهرة، مصر، 1981، ص 122.
² / فوزية عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، ط 3، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986.

خلاصة الباب الأول

إن مسألة الضمانات الممنوحة لمجلس الأمة سواء منها العضوية أو الوظيفية تعزز وتقل وتبرز دوره كغرفة ثانية تحتل المركز الثاني في مؤسسات الدولة الدستورية بعد رئاسة الجمهورية في أداء الوظيفة التشريعية التي حولها إياه المؤسس الدستوري الجزائري سعياً منه لتمكينه بكل مقومات الإستقلال في ممارسة مهامه بكل حرية.

حيث تتجسد الضمانات العضوية لإستقلالية مجلس الأمة في تحصينه من الحل الرئاسي عكس المجلس الشعبي الوطني وحرية في التنظيم الهيكلي والتسيير الذاتي والمزج بين آلية الإنتخاب كمظهر للديمقراطية، وآلية التعيين للإستفادة من الخبرات والكفاءات، وتفعيل وتكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية لجعل العضوية فيه مهمة وطنية، وحفاظه على إختصاصه الأصيل كمبدأ عام بإثبات وإسقاط عضوية أعضائه، عملاً بقاعدة الرقابة الذاتية للبرلمان، وضمان لإستقلاليته بشؤون أعضائه في مواجهة السلطات الأخرى، ومنحه كل مظاهر الإستقلال الإداري والمالي.

وحتى تكون إستقلالية مجلس الأمة كاملة في أداء وظائفه التشريعية على أفضل وجه فقد مكن المؤسس الدستوري الجزائري مجلس الأمة من ضمانات وظيفية مكتملة للضمانات العضوية، والتي تجعل منه غير خاضع أو تابع لأي سلطة أخرى وبصفة خاصة السلطة التنفيذية، وهي استقلاليته في إعداد نظامه الداخلي، هذا النظام الذي يتضمن آليات العمل في المجلس وغايته الأساسية تحقيق الحرية للأعضاء في تسيير العمل البرلماني وتحقيق درجة عالية من الديمقراطية، وتوفير الحماية لأعضائه من كل أنواع الضغوطات والتهديدات التي قد

الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي

تؤثر على العمل التشريعي بأن يصبح لا قيمة له من خلال الحصانة البرلمانية المعترف بها

في معظم الأنظمة الأساسية بنصوص دستورية.

الباب الثاني:

مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

- ✓ الفصل الأول: مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع.
- ✓ الفصل الثاني: مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار التشريعي بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.

إذا كان الغرض الأساسي من النظام البيكاميرالي هو ترقية العمل التشريعي من خلال مساهمة غرفتي البرلمان في جميع مراحل العملية التشريعية، فإن المؤسس الدستوري لم يساير هذا التوجه في بدايات تبنيه لهذا النظام، حيث تم إقصاء مجلس الأمة من الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني المتمثلة في المبادرة بالنص التشريعي وحق التعديل المباشر للنصوص المعروضة عليه، وهذا نظرا لعدة أسباب ومبررات.

وقد أدى إقصاء مجلس الأمة من عملية المبادرة التشريعية وحصر دوره في التعديل الغير المباشر فقط عن طريق آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، الى إثارة جدل واسع تمحور حول جدوى إنشاء غرفة ثانية لا تساهم في إثراء وصناعة التشريع، حيث كانت الأصوات تنادي في هذا الصدد بضرورة خلق توازن بين الغرفتين فيما يخص عملية صناعة التشريع.

وقد كان لإحداث المؤسس الدستوري الجزائري للتعديل الدستوري لسنة 2016 عظيم الأثر في ذلك لبيتلوه التعديل الأخير 2020، عن طريق تبنيه للتوصيات المنادية بتجسيد الموازنة بين غرفتي البرلمان في مجال المبادرة التشريعية، التي أراد لها المؤسس الدستوري أن تكون محددة المجال وذلك بإحاطتها بجملة من القيود والضوابط، وأيضا الى دسترة حقه في التعديل المباشر في المجالات الحصرية المذكورة في المادة 137 من التعديل الدستوري 2016، والمادة 144 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وقد يؤدي حق التعديل الى إمكانية حدوث خلاف تشريعي بين الغرفتين، ومن أجل حل هذا الخلاف أكد المؤسس الدستوري على استخدام آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث جاء التعديل الأخير ليضبطها بأجال فيما يخص تحريكها وفصلها في النص التوفيقي.

غير أن المؤسس الدستوري ضمن التعديل الأخير في حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين إمكانية إخطار الحكومة للمجلس الشعبي الوطني ومنحه كلمة الفصل في النص التوفيقي، أو سحب النص محل الخلاف، وهو ما ينم عن ضعف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف.

وعليه سيتم التطرق الى مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع (الفصل الأول)،
والى مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار التشريعي بعد التعديل الدستوري لسنة 2016
(الفصل الثاني).

الفصل الأول: مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

لقد تبنى المؤسس الدستوري من خلال دستور 1996 مبدأ البيكاميرالية،¹ من خلال نصه على وجود مجلس ثان هو مجلس الأمة بصلاحيات أوردتها نصوصه،² هاته المؤسسة الدستورية التي كثر حولها الجدل قبل وبعد تأسيسها، بين مؤيد ومرحب بوجودها إذ يراها إضافة ودعامة كبيرة للعمل التشريعي، وبين متوجس ومتسائل باحث عن ما ستضيفه هاته المؤسسة لعمل تشريعي أسس ولم يفعل أصلا في ظل التعددية السياسية،³ وبين معارض يرى أن وجودها لن يعكس إلا عدم الفعالية بل أكثر من ذلك لن يكون إلا أداة للتعطيل.⁴

¹ / مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية، 2020/2019، ص 74، وأنظر أيضا معطي رشيدة، أداء البرلمان الجزائري في الفترة من 1997 إلى 2015، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص: القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية: 2019/2018، ص 17، و أنظر أيضا نعيمة جعفري، السلطة التشريعية في الجزائر وأسس إنشاء الغرفة الثانية للبرلمان، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 03، الجزائر، 2014، ص 01.

² / مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري - على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك)-، د ط، دار بلقيس، للنشر، الجزائر، 2017، ص 337.

³ / غربي أحسن، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 07، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي بتسميلت، الجزائر، 2019، ص 50.

⁴ / قطاف محمد حبيرش، مجلس الأمة في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2018/2017، ص 08.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ونظرا لأهمية المبادرة التشريعية فإن الدساتير هي التي تحدد السلطات التي لها صلاحية القيام بهذا العمل،¹ واختلفت الأنظمة السياسية في تحديد أصحاب الإختصاص،² فمن الدساتير ما جعلتها حkra على السلطة التشريعية بمنعها عن السلطة التنفيذية، ومنها ما جعلتها من الإختصاص الحصري للسلطة التنفيذية، ومنها ما يجعلها حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.³

وقد اختلفت الدول في مدى تمتع الغرفة الثانية بالحق في المبادرة بالنص القانوني⁴، و الجزائر من الدول التي حرمت الغرفة الثانية عند تأسيسها من المبادرة بالقوانين، حيث أن المؤسس الدستوري حرم مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع طيلة عقدين من الزمن ولم يقر بهذا الحق إلا بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 (المبحث الأول)، كما أن إقرار المؤسس الدستوري للغرفة الثانية بالمبادرة التشريعية لم يكن مطلقا و عاما بل جاء محدود،⁵ حيث

¹ محمد العجمي، دراسات دستورية مغاربية _ المؤسسات الدستورية في بلدان المغرب العربي بين تأسيس السلطة وتكريس التسلط، مركز النشر الجامعي، تونس 2010، ص 63.

² محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، كلية العلوم القانونية والسياسية والإجتماعية بتونس، جامعة قرطاج، تونس، 2010، ص 175.

³ محمد بركات، المذكرة السابقة، 96، أنظر أيضا صبرية السخيري زروق، إنتخاب ومهام المجلس الوطني التأسيسي التونسي، مركز النشر الجامعي، أوربيس للطباعة، تونس، 2014، ص 124، وأنظر أيضا عبد القادر إيدابير و أحمد دخينيسة، دور نظام الغرفتين في تطوير العمل التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية والإقتصادية، المجلد 08، العدد الأول، الجزائر، 2018، ص 209.

⁴ المذكرة نفسها، ص 98، أنظر أيضا عبدو سعد و علي مقلد و عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية _ دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الإنتخابي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 24.

⁵ مولود ديدان، المرجع السابق، ص 352.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

أحاطه المؤسس الدستوري بجملة من الضوابط و القيود تمثل في مجملها حدودا للمبادرة

التشريعية لمجلس الأمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المبادرة التشريعية لمجلس الأمة

من أهم ما جاء به دستور 1996 هو إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري،¹ وتجدر الإشارة الى أن اعتماد المؤسس الدستوري لهذه الإزدواجية لم يكن وليد الصدفة،² بل كانت له خلفيات وأسباب جعلته يظهر إلى الوجود، ويمكن القول أن المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري الى تبني النظام البيكاميرالي هي مبررات أملتها ظروف سياسية وأخرى طرحتها إشكالات قانونية،³ ترجع بالدرجة الأولى إلى ما تميزت به التجربة الدستورية من انعدام الاستقرار في الأوضاع السياسية والدستورية،⁴ ولقد كان سبب ذلك هو أن الجزائر لم تشهد منذ استقلالها دستورا واحدا وإنما أربعة دساتير وتعديلات دستورية متعددة، إلا أن وجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في البرلمان أثار جدلا فقهيا وسياسيا بين مؤيد لبقائه، ومعارض له.

ورغم كل ذلك فإن الظروف غير العادية التي تم فيها إنشاء مجلس الأمة بموجب

التعديل الدستوري لسنة 1996، جعلت المؤسس الدستوري يسند لهذه الغرفة مهام أساسية تتمثل

¹ المادة 98 من دستور 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.

² محمد بركات، (التعديل الدستوري في الجزائر أسبابه وأهدافه دراسة في ظل التحولات العربية الراهنة)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 02، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، سبتمبر 2017، ص 697.

³ وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012/2011، ص 164.

⁴ رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكر ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2012/2011، ص 52، وأنظر أيضا ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص ص 80، 81.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

،في تأمين إستقرار وديمومة وتوازن المؤسسات، مقابل حرمانه من صلاحيات المبادرة بالتشريع (المطلب الأول).

و لكن بعد مرور ثماني عشرة (18) سنة من الممارسة لمجلس الأمة و الانتهاء من مرحلة البناء القانوني والمؤسسي، تم تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة، فمنحه المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 صلاحية المبادرة بالنص القانوني ، مؤكدا على ذلك بموجب آخر تعديل دستوري لسنة 2020 (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية قبل التعديل الدستوري لسنة

2016

على عكس معظم الأنظمة المقارنة التي تتبنى نظام الغرفتين مع منح حق المبادرة بالتشريع للغرفتين مع بعض الاختلافات، فإن المؤسس الدستوري الجزائري تردد في منح حق المبادرة لمجلس الأمة من خلال تعارض مواد في الدستور،¹ (الفرع الأول)، لكن تعارض أحكام الدستور ليست السبب الوحيد في إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية، بل أن الإجراء التشريعي البسيط والهندسة التشريعية المتبناة ساهمت كذلك في هذا الإقصاء (الفرع الثاني).

¹ / عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري،-دراسة مقارنة- د ط، دار هومة للطباعة والنشر، 2002، الجزائر، ص124.

الفصل الأول: الإقصاء نتيجة لتعارض مواد الدستور

حيث يراد بالتعارض في هذا الصدد الإختلاف بين نصين دستوريين ينظمان المضمون نفسه، سواء كان ذلك الإختلاف لفظيا أم إختلافا بالمفهوم.¹

يعتبر التشريع بجميع مراحل الوظيفة الرئيسية للبرلمان، و بإعتبار مجلس الأمة غرفة برلمانية كان من الطبيعي أن ينص الدستور على تمتعها بصلاحيات إعداد القوانين بما في ذلك المبادرة بالتشريع² (أولا)، لكن وبعد القراءة لمواد أخرى في الدستور نجد أن المشرع تراجع عن هذا بحيث تم استبعاد مجلس الأمة من المساهمة في المراحل الأولى للتشريع المتمثلة في المبادرة بالتشريع (ثانيا).

أولا- النص على حق المبادرة:

لقد نص المؤسس الدستوري قبل التعديل الأخير لسنة 2016 في المادة 98 من دستور

1996 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس

الشعبي الوطني و مجلس الأمة، ولهما السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليها ".

¹ / علي هادي عطية الهلالي، المنستير في تفسير أحكام الدساتير_دراسة دستورية فقهية / قضائية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2016، ص 34.

² / هدى بقة، الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، السنة الجامعية: 2018/2019، ص 14.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

إن الصياغة اللفظية لنص المادة 98 من الدستور السالفة الذكر، لا تثير أي لبس أو غموض فهي تشيد من خلال ألفاظها وفحواها، بسيادة المجلسين في اعداد القانون والتصويت عليه،¹ مما يعني حتما ممارسة كلاهما حق اقتراح القوانين على اعتبار أنه أول خطوة من خطوات اعداد النص القانوني،² تطبيقا لمبدأ التوازن بين المجلسين والذي يتطلبه مبدأ الثنائية البرلمانية.³

و لقد جاءت الفقرة الثالثة من المادة 180 قبل التعديل لتؤكد ما ذهبت اليه المادة 98 المذكورة أعلاه حيث أوردت أحكاما انتقالية، تتمثل في احتكار نواب المجلس الشعبي الوطني لسلطة اقتراح القوانين وذلك الى غاية تنصيب مجلس الأمة.⁴

إذا فغني عن البيان، أنه في الفترة الممتدة من نوفمبر 1996 إلى غاية جانفي 1998 ، فإن اقتصار المبادرة البرلمانية على النواب كان راجعا لعدم الوجود الفعلي لمجلس الأمة، لكن بعد هذا التاريخ وتنصيب الغرفة الثانية يصبح حق المبادرة من اختصاص الغرفتين معا.⁵

¹ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 214.

² يمينة ببران، (الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي بالأغواط، الجزائر، 2018، ص 198.

³ سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 142، و أنظر أيضا عبد القادر إيدابير و أحمد دخينيسة، دور نظام الغرفتين في تطوير العمل التشريعي في النظام القانوني الجزائري، المقال السابق، ص 213.

⁴ رايح شامي، المذكرة السابقة، ص 59.

⁵ وليد شريط، الأطروحة السابقة، ص 166.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

و من المواد التي عززت هذا الاتجاه، ما ورد في المادتين 122 و 123 من الدستور، بأن البرلمان يشرع بالقوانين العادية بالنسبة للمادة الأولى و يشرع بالقوانين العضوية في المجالات المذكورة في المادة الثانية، و السيادة في التشريع تعني أن مجلس الأمة يمكنه اقتراح القوانين باعتباره غرفة برلمانية والمصادقة عليها، و استنادا إلى المواد الدستورية المذكورة أعلاه، فإن المؤسس الدستوري لم يستبعد مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع.¹

ثانيا- إستبعاد مجلس الأمة واقصاؤه من عملية المبادرة بالتشريع:

لقد وردت المادة 98 من الدستور السالفة الذكر في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت على أن مجلس الأمة يحتل نفس المركز القانوني الذي يحتله المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية مما لا يدع مجالاً للشك في ممارسته لحق المبادرة بالقوانين بإعتباره أحد مراحل إعداد النص القانوني التي نصت عليها المادة 98 من الدستور.²

ف طالما أن البرلمان يعد القوانين ويصوت عليها بكل سيادة، فإن مجلس الأمة يشارك

الغرفة الأولى في كل مراحل العمل التشريعي وبصفة كاملة.³

¹ / رايح شامي، المذكرة السابقة، ص 65.

² / سعاد عمير، المرجع السابق، ص 141، وأنظر أيضا هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص 493.

³ / لمين شريط، (بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة)، الندوة الأولى نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 09، وأنظر أيضا سليمة قزلان، (الإرتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016 دراسة تحليلية لنص المادة 136)، مجلة التراث، العدد الأول، الجزائر، 2020، ص 121.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

لكن الغريب في الأمر أنه وعند اعداد مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يتم التطرق لمسألة حق المجلس في المبادرة، بل ذكر فقط سلطته في التعديل، رغم أن هناك مبدأ يقول أن " التعديل فرع لأصل هو المبادرة"¹ وكأن المجلس اكتفى بالفرع وترك الأصل لنظيره.² ولكن من جهة أخرى نجد أن المبدأ الذي أرساه الدستور في مادته 98 السالفة الذكر ورد عليه استثناء، يحد بموجبه من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وذلك ما يظهر جليا من خلال نص المادة 119 التي تنص على أنه لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين، وبالتالي فقد تم استبعاد مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة من مجال المبادرة بالقوانين.³

فالنواب يقصد بهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني،⁴ فالدستور ميز بين مصطلح النواب ومصطلح الأعضاء في المواد 103، 106، 110 من الدستور قبل التعديل، وبالتالي تم إقصاء أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق، و من النصوص الأخرى التي سايرت هذا التوجه ما تضمنته المادة 23 من القانون العضوي الملغى رقم 99 - 02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، بنصها

¹ /الجلسات التأسيسية لمجلس الأمة، محضر الجلسة العلنية الثالثة، المنعقد بتاريخ 21 جانفي 1998 والمعدة لمناقشة مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة، ص 33.

² /حميد محديد و أمال عنان، (الإنتاج التشريعي لمجلس الأمة بين المحدودية والتقييد)، مجلة التراث، المجلد 10، العدد الأول، الجزائر، 2020، ص 105.

³ /نور الدين جغال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، الجزائر، 2001، ص 77.

⁴ /حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة البدر، المجلد 10، العدد 04، جامعة بشار، الجزائر، 2018، ص 353.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

على أنه يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا من طرف عشرون نائبا، فبمفهوم المخالفة يكون أعضاء مجلس الأمة مستبعدة من حق الاقتراح.

ومنه فقد تم قصر ممارسة هذا الحق على الغرفة الأولى فقط الى جانب الحكومة، رغم أن التمسك بالصياغة الحرفية لنص المادة 98 من الدستور يجعلنا أمام قناعة مقتضاها أن للغرفتين حق إعداد القوانين والذي يتضمن بطبيعة الحال حق المبادرة، غير أن الواقع الذي فرضه هذا الإستثناء يحتم التسليم بمبدأ إعفاء مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرة.¹

الفرع الثاني: الإقصاء نتيجة للمبررات التقنية

إن إقصاء مجلس الأمة من مجال المبادرة بالتشريع لا يعود لتعارض مواد الدستور فقط بل يرجع أيضا لإعتماد المؤسس الدستوري نظام اجرائي أحادي الإتجاه في حل الخلاف بين الغرفتين (أولا)، وكذا الى تموقع مجلس الأمة في نهاية مسار العمل التشريعي (ثانيا).

¹ / سعاد عمير، المرجع السابق، ص 142.

أولاً- نظام اجرائي باتجاه واحد:

تنقسم الإجراءات التشريعية من حيث مسار العمل التشريعي إلى نوعين، فهناك أنظمة تعتمد نظام الذهاب والإياب بين غرفتي البرلمان، وأنظمة أخرى تتبنى أسلوب الذهاب دون الإياب.¹

و لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الذهاب في اتجاه واحد و أستبعد نظام الذهاب والإياب لعدة أسباب، منها حداثة الثنائية البرلمانية، لأن نظام الذهاب والإياب له من التعقيدات ما قد يعيق نجاح التجربة الفتية، فالمؤسس الدستوري الجزائري و تقاديا لتعقيدات هذا النظام، أعتمد تبسيط الإجراءات التشريعية على الأقل في المرحلة الأولى من عمر الثنائية المجلسية،² و هذا ما ذهب إليه الأستاذين الأمين شريط و سعيد مقدم، في كون سبب إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية، يعود إلى حداثة البيكاميرالية في الجزائر.³

إن اعتماد هذا النظام يتجلى من خلال الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور قبل التعديل "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

¹ نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، المقال السابق، ص 127.

² بوزيدلزاهري، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، مجلة الفكر البرلماني، العدد رقم 07، الجزائر، 2004، ص 49.

³ نعيمة جعفري، المركز الدستوري للغرفة الثانية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، الجزائر، 2014 / 2015، ص 233.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

من خلال هذه المادة يتبين أن أي مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يمر على المجلس الشعبي الوطني و يستكمل جميع الإجراءات التشريعية على مستوى هذه الغرفة، من دراسة على مستوى اللجنة المختصة، فالمناقشة والتصويت عليه من طرف النواب، ثم بعد ذلك يحول إلى مجلس الأمة، وفي ظل هذه الأحكام فإن مجلس الأمة غير معني بصورة مباشرة بالنص الأولي، ما لم يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني، وبمفهوم المخالفة فإن النص الذي رفضته الغرفة الأولى لن يصل أبدا إلى الغرفة الثانية.¹

ونستخلص من ذلك أن الأداء التشريعي لمجلس الأمة في مراحل الأولى مرتبط بعمل المجلس الشعبي الوطني وجودا وعدما، و هذا ما يقتضي استبعاد قيام مجلس الأمة بالمبادرة التشريعية تماشيا مع نظام الذهاب ذو الإتجاه الواحد.²

ثانيا - تموقع مجلس الأمة في نهاية مسار العمل التشريعي:

إن تواجد مجلس الأمة في نهاية العمل التشريعي للبرلمان جاء لتحقيق الهدف الذي أنشأ لأجله، ألا وهو عقلنة العمل التشريعي الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، من خلال لفت انتباهه إلى الأخطاء التي قد يقع فيها نتيجة التسرع والضغط الذي يتلقاه النواب من القاعدة التي يمثلونها.³

¹/ نعيمة جعفري، الأطروحة السابقة، ص 234.

²/ سعاد عمير، المرجع السابق، ص 146.

³/ نعيمة جعفري، الأطروحة السابقة، ص 235.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ومن مظاهر التوازن أن استبعاد مجلس الأمة من المبادرة التشريعية يقابله سيادته في

إقرار القانون فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحق المبادرة، فإنه لا يمكن لهذه المبادرة

أن تتجسد في أرض الواقع دون مصادقة مجلس الأمة عليها.¹

إن نظام التعددية الحزبية الذي أعتده دستور 1989 يمكن أن يؤدي إلى إفراز برلمان

ذو أغلبية معارضة يصادق على قوانين تحد من هيمنة السلطة التنفيذية، ولهذا فإن تموقع

مجلس الأمة يمنع إقرار أي تشريع قد يؤدي إلى إضعاف مركز الحكومة،² وبناء عليه فإن

إنشاء مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية في الجزائر، و بهذه الهندسة يجعله غير مطالب بإنتاج

قواعد تشريعية، و إنما منع أي تصادم بين المجلس الشعبي الوطني و رئيس الجمهورية، من

خلال النظرة اللاحقة على العمل التشريعي البرلمان.³

فالعامل الذي يقوم به مجلس الأمة المتمثل في المساهمة في الاستقرار المؤسساتي من

خلال حفظ التوازن و استمرار الدولة يعتبره المؤسس الدستوري أولوية يجب تحقيقها وتسمو على

المبادرة بالنص القانوني والذي تتولاه السلطة التنفيذية كأصل عام.⁴

¹ / رايح شامي، المذكرة السابقة، ص 80.

² / المذكرة نفسها، ص 82، أنظر أيضا عجابي صيرينة، دولة القانون في ظل الحكم الراشد، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، وحدة الرغاية، الجزائر، 2019، ص 08.

³ / شريف كايس، (الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري)، مجلة الوسيط العدد 12، الجزائر، ص 92.

⁴ / نور الدين جغال، المذكرة السابقة، ص 81.

المطلب الثاني: الإعراف لمجلس الأمة بالمبادرة التشريعية بعد التعديل الدستوري لسنة

2016

نظرا للانتقادات الموجهة لنظام الغرفتين في الجزائر، بسبب إنعدام توافق ضرورة الوجود مع مبررات الإقصاء من المساهمة التشريعية خاصة في مراحلها الأولى، وبعد الانتهاء من إعادة البناء و استقرار المؤسسات،¹ صدر القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، بمبادرة من رئيس الجمهورية حسب المذكرة الرئاسية المؤرخة في 15 ماي 2014،² حيث أقر بحق مجلس الأمة المبادرة بالنص القانوني (الفرع الأول)، و بالإضافة إلى الصلاحيات الجديدة المتمثلة في الحق في المبادرة، أبقى لمجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتعديل الدستوري بمشاركة المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإقرار بحق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

بعد الإقصاء من حق المبادرة بالتشريع، تم تأهيل مجلس الأمة في هذا المجال بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016،³ إلا أن هذا التأهيل جاء جزئيا (أولا)، ويرجع هذا إلى أسس وتبريرات (ثانيا).

¹ فاطمة الزهراء رمضان، دراسات حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر 2016، النشر الجامعي الجديد، نشر - طباعة - توزيع، تلمسان، الجزائر، 2016، ص 120.

² رايح شامي، المذكرة السابقة، ص 82

³ غربي أحسن، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المقال السابق، ص 51.

أولاً- التأهيل الجزئي لمجلس الأمة:

بعد اكتساب الثنائية البرلمانية في الجزائر لتجربة كافية،¹ بات من الضروري منح الغرفة الثانية صلاحيات تشريعية كاملة في المراحل الأولى لصناعة التشريع،² ولقد جاء في الجزء المتعلق بالسلطة التشريعية من المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري " منح مجلس الأمة حق المبادرة وتعديل القوانين ..."، وهذا ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016،³ من خلال منح صلاحية المبادرة بالنص التشريعي للغرفتين،⁴ وأكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

فنصت المادة 112 منه، على أن ممارسة السلطة التشريعية هي من اختصاص

البرلمان المكون من غرفتين، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه.⁵ وهو ما أكده المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 في مادته 114.

و تقاديا للوقوع في اللبس الذي كان قائما في ظل المادة 98 من الدستور قبل التعديل

والتي نصت على أحكام عامة، جاءت الفقرة الأولى من المادة 136 واضحة بنصها " لكل من

¹ بوسعدية محمد سعيد، المرجع السابق، ص 262.

² عبد العالي حفظ الله و فواز لجلط، (مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية)، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021، 503، و أنظر أيضا حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016، المقال السابق، ص 354.

³ بولقواس ابتسام، (دور نواب وأعضاء البرلمان في إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل دستور 2016 دراسة تحليلية نقدية)، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد الثالث، الجزائر، سبتمبر 2018، ص 508.

⁴ سعاد عمير، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية - عدد 14 - أكتوبر 2016، ص 122، وأنظر أيضا حميد محديد و أمال عنان، الإنتاج التشريعي لمجلس الأمة بين المحدودية والتقييد، المقال السابق، ص 107.

⁵ المادة 112 من القانون 01-16 السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين¹، وهو ما أكدته المادة 143 من تعديل سنة 2020.

إن قراءة هذه الفقرة توحي أن المؤسس الدستوري ساوى في الصلاحيات بين أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة، لكن سرعان ما يتلاشى هذا المفهوم¹ من خلال الفقرة الثانية من نفس المادة والتي أبقت على الاختصاص العام بالنسبة لنواب الغرفة الأولى، في حين قيدته بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة،² وذلك من خلال حصر حق الاقتراح في المجالات المذكورة في المادة 137 لأنه طبقا للفقرة الثانية من المادة 136 تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

وبناء على ما سبق وطبقا للمادتين 137 و 138 من التعديل الدستوري 2016 والتي تقابها المادتان 144 و 145 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، يتضح أن المؤسس الدستوري منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محدودة لها متعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وكذلك أعطاه الأفضلية بأن تودع مشاريع القوانين التي

¹/ يمينة بيران، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016، المقال السابق، ص 202.

²/ شريف كايس، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في التشريع الجزائري، المقال السابق، ص 92.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

يقدمها الوزير الأول وتعلقت بالمجالات الثلاث الأخيرة المنصوص عليها في المادة 144 من التعديل الدستوري 2020 وذلك نظرا لأن ثلثي تشكيلته من المنتخبين المحليين.¹

وعليه فإن المؤسس الدستوري الجزائري بتأهيله الجزئي لمجلس الأمة في مجال المبادرة التشريعية يكون قد خالف المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور 1985، والمغربي في دستور 2011 اللذان جعلتا حق التقدم بإقتراح القوانين من حق الوزير الأول (رئيس الحكومة بالنسبة للنظام السياسي المغربي) وأعضاء البرلمان على حد سواء.

ثانيا - أسس وتبررات التأهيل الجزئي لمجلس الأمة:

إذا كانت بعض الدول التي تبنت نظام الغرفتين نصت صراحة على أن الهدف من وراء هذا النظام هو تمثيل الجماعات الإقليمية في المؤسسات السياسية المركزية من أجل المساهمة في التنمية المحلية، مثل الدستور الفرنسي الذي تنص مادته 24 فقرة 4 "ينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية"، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشر إلى ذلك، رغم أن ثلثي (3/2) تشكيلته مجلس الأمة من منتخبي المجالس المحلية.² وعلى كل حال يمكن تبرير حصر المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في هذه المجالات، كون هذه الأخيرة لها علاقة بتنمية الجماعات الإقليمية.

¹/ سعاد عمير، المقال السابق ص 122، وأنظر أيضا بن عيسى ناصيرة، دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016، المقال السابق، ص 281.

² نعيمة جعفري، الأطروحة السابقة، ص 246.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

فإذا كانت تركيبة الغرفة الأولى ذات نزعة حزبية لا تراعي مشاكل وتطلعات الوحدات القاعدية المحلية، فإن الغرفة الثانية ذات بعد إقليمي ووطني في نفس الوقت، من خلال تمثيل جميع المجالس الإقليمية في مؤسسة دستورية، فتلثي (2 / 3) تشكيلة مجلس الأمة منبثقة مباشرة من هذه الهيئات، إن تقديم مبادرات تشريعية من أعضاء مجلس الأمة في المجالات الثلاث التنظيم المحلي، التهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي بالتحديد والتي لها علاقة بالوحدات الإقليمية باعتبارها وسائل تقنية لتنمية هذه الأقاليم، فالتهيئة الإقليمية مثلا، لها بعد وطني لكنها تأخذ بعين الاعتبار مخططات التنمية المحلية للولايات والبلديات.¹

تتضمن الدساتير السلطات التي لها صلاحية المبادرة بالتعديل الدستوري، فإذا كان كل من دستوري 1976 و 1989 قد جعلها حكرا على رئيس الجمهورية، فإن دستور 1963 وتعديل 1996 جعلها من صلاحيات البرلمان إلى جانب رئيس الجمهورية،² وهذا ما تم تأكيده في التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020، وباعتبار أن مجلس الأمة هو جزء من البرلمان فلا يمكن تقديم مبادرة برلمانية دون مساهمة هذه الغرفة في ذلك ، لكن الشروط التي وضعها المؤسس الدستوري تعتبر عائق أمام أي مبادرة برلمانية.

¹ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 218.

² / نور الدين جغال، المذكرة السابقة، 90.

الفرع الثاني: الإعراف لمجلس الأمة بالمبادرة بالتعديل الدستوري

باعتبار أن مجلس الأمة هو جزء من البرلمان فلا يمكن تقديم مبادرة برلمانية دون مساهمة هذه الغرفة في ذلك (أولاً)، لكن الشروط التي وضعها المؤسس الدستوري تعتبر عائق أمام أي مبادرة برلمانية لما فيها من صعوبات عملية (ثانياً).

أولاً- الإقرار النظري بالتعديل الدستوري:

الأصل أن التعديل الدستوري هو من صلاحيات السلطة التأسيسية، لكن معظم الدساتير تنص على أن تسند المبادرة بالتعديل الدستوري إلى هيئات تأسيسية فرعية، فالدستور الجزائري جعلها من صلاحيات رئيس الجمهورية يمارسها دون قيود، وأيضاً جعلها مبادرة تشاركية بين غرفتي البرلمان، فلا يمكن لمجلس الأمة تقديم المبادرة منفرداً، كما لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني فعل ذلك، بل لابد من وجود توافق بين الغرفتين،¹ فإذا رفضت إحدى الغرفتين المبادرة المقدمة من الغرفة الأخرى فإن المبادرة لا تولد أصلاً.²

وفي هذا السياق، نص المؤسس الدستوري من خلال المادة 222 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 على أنه يمكن لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على

¹ / عبد العالي حفظ الله و فواز لجلط، مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، المقال السابق الذكر، ص 506.

² / نعيمة جعفري، الأطروحة السابقة، ص 301.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الإستفتاء الشعبي،¹ وهذا قصد تحقيق توافق بين الغرفتين، ومن ثم إجماع وطني بمنظور المؤسس الدستوري.

و تختلف الأنظمة المقارنة بين متشدد في شروط المبادرة البرلمانية لتعديل الدستوري، و أخرى تخفف من الشروط مثل الدستور الفرنسي الذي أخضع المبادرة البرلمانية لنفس الأحكام المتعلقة باقتراح القوانين العادية، حيث أحالت المادة 89 المتعلقة بمراجعة الدستور إلى المادة 42 منه المتعلقة بالقوانين العادية ولم تشترط نصاب محدد.²

و عليه نستخلص أن المؤسس الدستوري الجزائري شدد في شروط المبادرة البرلمانية مقارنة بالدستورين الفرنسي والمغربي، بصورة يصعب تحقيقها في أرض الواقع.

ثانيا - الصعوبات العملية:

إن المؤسس الدستوري منح حق المبادرة بالتعديل الدستوري لمجلس الأمة تشاركيا مع المجلس الشعبي الوطني، وهو أمر عمليا يعد صعب وهذا لإشتراطه اتفاق ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء البرلمان على أي مبادرة بالتعديل الدستوري مصدرها إحدى الغرفتين،³ نظرا لتشكيلة أعضاء البرلمان " الأغلبية البرلمانية "، إلا إذا كانت بإيعاز من رئيس السلطة التنفيذية.

¹ / وهو نفس منطوق المادة 211 الفقرة الأولى من القانون 16-01، السابق الذكر.

² / شامي رابح، المذكرة السابقة، ص 119.

³ / المادة 211، من القانون 16-01، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ولعل إرادة المؤسس الدستوري من وراء ذلك هي إعطاء رسالة مفادها أن هناك مساواة

بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال المبادرة بالتعديل الدستوري، فالغاية من

النسبة المشددة المفروضة (3/4) أعضاء الغرفتين، هو تأمين وضمان منع خروج البرلمان عن

الإطار المرسوم له، ومن ثم عقلنة المنظومة التشريعية بما فيها التشريع الأساسي.¹

إن مباشرة عملية الاقتراح بالتعديل الدستوري، من طرف مجلس الأمة جنبا إلى جنب مع

المجلس الشعبي الوطني و إن كان منصوص عليها في الدستور، فإنه يصعب اعمالها من

الناحية العملية، وهذا راجع للأسباب التالية:²

- تخصيص مادة وحيدة وهي المادة 222 في التعديل الدستوري 2020، وفقرة واحدة في

القانون العضوي 16-12 لإقتراح التعديل الدستوري من طرف أعضاء غرفتي البرلمان، في

حين خصص ثلاثة مواد وهي (219-220-221) في التعديل الدستوري لاقتراح رئيس

الجمهورية.

- لم ينص الدستور ولا القانون العضوي 16 - 12 ولا النظام الداخلي للغرفتين على

التفاصيل المتعلقة بالإجراءات التي يتم من خلالها تفعيل اجتماع البرلمان بغرفتيه ماعدا ذكره

أن الاجتماع يتم باستدعاء من رئيس مجلس الأمة حسب نص المادة 99 من القانون العضوي

16 - 12، و لكن ليس هناك ما يلزم الرئيس باستدعاء الأعضاء أو ما يلزم أعضاء البرلمان

¹/ محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014/2015، ص 89.

²/ نعيمة جعفري، الأطروحة السابقة، ص 305.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

بتلبية الدعوة، عكس الاستدعاء الذي يصدر من رئيس الجمهورية الذي نص الدستور على أن الاجتماع ينعقد وجوبا و ما الاستدعاء إلا إجراء شكلي.

إن تعمد المؤسس الدستوري الجزائري ترك الأمور مفتوحة بهذا الشكل خاصة ما تعلق منها بإجراءات عقد اجتماع غرفتي البرلمان من أجل المبادرة بالتعديل الدستوري من جهة و اشتراط النصاب ثلاثة أرباع لقبول المبادرة من جهة أخرى، يبرز أن المبادرة بالتعديل الدستوري لا يمكن أن تتجسد إلا إذا كانت صادرة عن رئيس الجمهورية، فلو كان المؤسس الدستوري يرغب في تجسيد هذا الإجراء، لقام بتخفيض النصاب الضروري للمبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري.¹

¹ / رابح شامي، المذكرة السابقة، ص 45.

المبحث الثاني: حدود المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020.

أقر المؤسس الدستوري للغرفة الثانية في تعديل سنة 2016 و 2020 بحصرية المبادرة بالنص القانوني في مجالات محددة تمثل مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة (المطلب الأول)، وهذا بعدما كان مبعدا ومقصى من المبادرة التشريعية للإعتبارات السابق ذكرها والمتمثلة في: الإقصاء نتيجة لتعارض مواد الدستور وكذا الإقصاء نتيجة للمبررات التقنية. غير أن السلطة التي أقرها المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة في مجال المبادرة بالتشريع جاءت غير مطلقة، فقد أحاطها المؤسس الدستوري الجزائري بجملة من القيود التي ترد عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

قيد المؤسس الدستوري مجلس الأمة عند ممارسته لسلطة المبادرة بالقوانين بمجالات محددة،¹ مشترطا في ذلك مجموعة ضوابط لا بد أن تتوافر في المبادرة التشريعية لمجلس الأمة (الفرع الأول)، هذا ولم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بوضع ضوابط تخص المبادرة بالتشريع لأعضاء الغرفة الثانية، بل إضافة الى ذلك وضع قيودا لها تشكل عائقا أمام

¹/ سعاد عمير، المقال السابق، ص 122، و أنظر أيضا حميد عماد و مرمون موسى، (الدور التشريعي لمجلس الأمة في حماية حقوق الإنسان في ظل الأنظمة البكاميرالية)، مجلة التراث، العدد الأول، المجلد العاشر، الجزائر، 2020، ص 138.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

أعضاءها عند قيامهم بالمبادرة التشريعية، جاعلا بذلك مبادراتهم تعرف ضعفا وتعترضها العديد من القيود،¹ مشكلة بذلك نطاقا للمبادرة التشريعية لمجلس الأمة (الفروع الثاني).

الفروع الأول: ضوابط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020

جاء في المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"،² أي أن إقتراح القوانين من طرف البرلمان هو حق دستوري، بإعتبار أن التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان كفه المؤسس الدستوري،³ لكن هذه السيادة جاءت محاطة بمجموعة ضوابط،⁴ تنقسم الى ضوابط شكلية (أولا)، وضوابط موضوعية (ثانيا).

أولا- الضوابط الشكلية:

أوجب المؤسس الدستوري جملة من الضوابط الشكلية الواجبة التوافر لقبول إقتراح أي قانون، كأن يودع إقتراح القانون لدى مكتب المجلس من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه

¹ / سعيد أوصيف ، الأطروحة السابقة، ص 236.

² / تقابها في التعديل الدستوري 2016 المادة 112 والتي تقابلها في دستور 1996 قبل التعديل المادة 98 بنفس الصياغة.

³ / ابراهيم تونصير، (تكوين مجلس الأمة وصلاحياته التشريعية في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الحقيقة، العدد 38، 2016، ص 161.

⁴ / بوسعدية محمد السعيد، المرجع السابق، ص 266.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

من موقعي هذا الإقتراح،¹ ويجب أن يكون إقتراح القانون محررا باللغة العربية في شكل مواد، مرفق بعرض الأسباب.²

أي أن المؤسس الدستوري ايماننا منه بحساسية العمل التشريعي وصعوبته أحاطه بهذه الضوابط الشكلية، وهي نفسها التي تم نص عليها في القانون العضوي 16-12 بالنسبة لكل مشروع أو مقترح قانون.³ ويعد هذا الإجراء الشكلي الوحيد الذي تخضع له كل مشاريع واقتراحات القوانين على حد سواء.⁴

وعليه فهذا الضابط الشكلي الذي يفرض وجوب تحرير الإقتراح في شكل مواد تحترم فيها الصياغة القانونية يحتم على أعضاء مجلس الأمة أن تكون على دراية واسعة في الميدان القانوني، وهي صفة ليست متوفرة في معظم أعضاء مجلس الأمة إذا لايشترط في هؤلاء عند الترشح أي مستوى علمي أو تكويني أو قانوني،⁵ وهو الأمر الذي يجب أن تتدخل فيه درجة وثقافة وتكوين النواب.⁶

¹ المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

² المادة 67 من النظام الداخلي نفسه.

³ المادتين 19 و 20 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

⁴ لوناسي حريقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية

الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 59.

⁵ لوناسي حريقة، الأطروحة السابقة، ص 61.

⁶ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 265.

ثانيا - الضوابط الموضوعية:

بالإضافة الى الضوابط الشكلية أوجب المؤسس الدستوري الجزائري خضوع أي إقتراح

قانون من طرف أعضاء مجلس الأمة الى مجموعة ضوابط تتمثل في:

1- أن يكون الإقتراح جماعي بتقديمه من طرف عشرون (20) عضوا وهو ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016،¹ وأكد عليه القانون العضوي 16-12.² ويلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري واصل الإعتماد في الإقتراح على المبادرات الجماعية التي عرفت في كل الدساتير ما عدا دستور 1963.³

2- أن لا يكون إقتراح القانون خارج المجالات المحددة دستوريا في المادة 136 والمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فبالعودة الى النص الدستوري للمادة 112 من التعديل الذي جاء فيه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون غرفتين، وهما المجلس الشعبي ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ". وعليه فإننا نجد أن ظاهر هذه المادة يوحي أن أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني يتمتعون بنفس الصلاحيات بخصوص المبادرة التشريعية وذلك في الميادين المنصوص عليها في المادتين 140 و141 من التعديل الدستوري،⁴ غير أن المادة 136 منه في فقرتها الثانية جاءت

¹ المادة 136 من القانون 01-16، السابق الذكر.

² المادة 22 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

³ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 236.

⁴ لوناسي حجيقة، الأطروحة السابقة، ص 72.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

مستدركة ومعقبة ومقيدة لما أورده المادة 112 حيث حصرتها في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.¹

3- أن لا يكون مضمون الاقتراح يمس أو يمثل مضمون مشروع أو اقتراح قانوني تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا.²

الفرع الثاني: نطاق المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

إن ضوابط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة السابق ذكرها جعلت للمبادرة التشريعية نطاقا محصورا وليس مطلقا (أولا)، وهذا النطاق المحصور للمبادرة التشريعية لمجلس الأمة في مجالات محددة دون غيرها له مبرراته (ثانيا).

أولا- حصرية مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة:

تجدر الإشارة الى أن صلاحية المبادرة للغرفة الثانية في النظم التي تتبنى نظام الثنائية المجلسية تختلف من دولة الى أخرى،³ فقد كرس بعضها توازن بين الغرفتين في مجال المبادرة

¹ المادة 136 الفقرة 02 من القانون 16-12، السابق الذكر.

² المادة 23 من القانون العضوي نفسه.

³ نجم عبود فيصل الجنابي، نظام المجلسين في النظم الدستورية الحديثة وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، ط 1، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017، ص 109.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

التشريعية منها الدستور الفرنسي لسنة 1958 وكذا الدستور المغربي لسنة 2011،¹ أما المؤسس

الدستوري الجزائري فقد حصر مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في مجالات محددة.²

فبالرجوع الى نص المادة 137 منه والتي تقابها المادة 144 من تعديل 2020 نجدها

قد حولت لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم

الإقليمي ليستأنف هو العمل التشريعي عندما يقدم اقتراحات قوانين ضمن هذه المجالات أو

عندما تقدم الحكومة مشاريع قوانين ضمن هذه المجالات أيضا،³ وبالتالي وبمفهوم المخالفة فإن

باقي المجالات المنصوص عليها في المادة 139 والمادة 140 من التعديل الدستوري 2020

لا يمكن لمجلس الأمة المبادرة فيها،⁴ بل هي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني مما نتج

عنه انعدام في التوازن بين غرفتي البرلمان في النظام الجزائري، لأن المبادرة الممنوحة للنواب

هي في جميع الحالات الممنوحة للبرلمان أما أعضاء مجلس الأمة فمجال مبادرتهم بالتشريع

محدد ومحصور.⁵

¹ / ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي - دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2015 ص 147.

² / صوادقية هاني، مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016، المقال السابق، ص 230، وأنظر أيضا سعودي نسيم، (الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 11، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، 2019، ص 453، سليمة قزلان، الإرتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016_دراسة تحليلية لنص المادة 136_، المقال السابق، ص 123.

³ / سعاد عمير، المقال السابق، ص 122.

⁴ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 239.

⁵ / خالد شبلي، (حق مجلس الأمة في التعديل، مجلة الفكر البرلماني)، العدد 39، أكتوبر 2016، ص 30.

وإذا كان التعديل الدستوري حدد وبصفة حصرية وليس على سبيل المثال المواضيع التي يستطيع أعضاء المجلس المبادرة فيها بالقوانين وهي التنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي والتهيئة العمرانية، فالحقيقة أن الدستور لم يفصل في هذه المواضيع حيث أنه لم يحدد الموضوعات أو الأمور التي تدخل تحت كل فئة من الفئات الثلاثة في القوانين.¹

ثانيا- أفضلية نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء مجلس الأمة في مجال المبادرة:

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يوازن بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية، حيث منح نواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة في جميع المجالات المخصصة للبرلمان المنصوص عليها في الدستور،² وبالمقابل قصر مجال المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة في مجال التنظيم المحلي والتهيئة والتعمير والتقسيم الإقليمي وذلك طبقا للمادة 144 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.³

وبهذا الحصر يكون المؤسس الدستوري قد قام بإعطاء أفضلية لنواب المجلس الشعبي الوطني على حساب أعضاء مجلس الأمة،⁴ لكن من وجهة نظر ثانية نجد أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي اقرار نقاط اختلاف بينهما في ممارسة الإختصاصات التشريعية وإلا

¹ / بوزيد لزهاري، (التعديل الدستوري 07 فيفري 2016 وانعكاساته على مجلس الأمة)، منشورات مجلس الأمة 18 أبريل 2016، الجزائر، 2016، ص 40.

² / المادتين 140، 141 من القانون 16-01، السابق الذكر.

³ / شريف كايس، (تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية)، منشورات مجلس الأمة 18 أبريل 2016، الجزائر، 2016، ص 13.

⁴ / نوال دايم، (الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة، العدد الثالث، جانفي 2016، الجزائر، ص 308.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

سيطرح الإشكال مجددا حول جدوى وجود غرفة ثانية طالما هي ستمارس ذات الإختصاصات المخولة للغرفة الأولى.¹

وعليه فرغم إعتراف المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بإقتراح القوانين وهو أمر إيجابي إلا أن تحديد وحصر المجالات فيه إجحاف في حق أعضاء مجلس الأمة، نظرا لأن هذه المجالات الثلاث المحدد لا يتم التشريع فيها بصفة مستمرة على عكس المجالات الأخرى، كما أنه لا مبرر لهذا التحديد كون أعضاء مجلس الأمة في البرلمان حالهم في ذلك حال النواب فلما التمييز؟²

وبذلك فقد انقسم رجال القانون بين مؤيد ومعارض لهذه المفاضلة بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية، فالمؤيدون لهذا الوضع يرون أن المجلس الشعبي الوطني يمثل سيادة الشعب ويعبر عن رأيه وبالتالي لا يمكن مساواته بمجلس الأمة الذي لا يحظى بهذه الصفة، وأما المعارضون لهذه المفاضلة فيرون أنه ما من جدوى من انشاء غرفة برلمانية ثانية لا تمارس وظيفة تشريعية كاملة.³

¹ / سعاد عمير، المقال السابق، ص 123.

² / نوال دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016/2017، ص 167.

³ / لوناسي حقيقة، الأطروحة السابقة، ص 75.

المطلب الثاني: القيود الواردة على سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير أحاط المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة بمجموعة ضوابط شكلية وموضوعية،¹ إلا أنه لم يكتفي بذلك، فقد أورد جملة من القيود التي ترد على هذه المبادرة وتحد من سيادته في اقتراح القانون، تتمثل في إعتراض الحكومة على النص وتقييده ماليا (الفرع الأول)، أما القيد الثاني فيتمثل في تدخل وهيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عدم معارضة الحكومة للإقتراح وتقييده ماليا

إن المؤسس الدستوري من جهة أعطى لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين الى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، لكنه من جهة ثانية قيد هذا الحق بوجود عدم اعتراض الحكومة على الإقتراح² (أولاً)، ولعل أكبر عائق أمام المبادرة التشريعية للأعضاء هو القيد المالي (ثانياً).

أولاً- إعتراض الحكومة على المبادرة التشريعية:

نص القانون العضوي 16-12 على أنه " يبلغ الى الحكومة اقتراح القانون الذي تم

قبوله الى الحكومة التي تبدي رأيها لمكتب مجلس الأمة خلال أجل لا يتجاوز شهرين من

¹ / سعودي نسيم، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، المقال السابق، ص 454.

² / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 236.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

تاريخ التبليغ "،¹ وقد جاء القانون العضوي 16-12 في مادته 24 فقرة 02 أكثر دقة من سابقه القانون 99-02 الملغى في مادته 25 فقرة 02 حيث وضح أن الحكومة تبدي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ، في حين أن المادة 25 في فقرتها 02 من القانون العضوي 99-02 لم توضح من أي تاريخ يبدأ إحتساب أجل الشهرين.²

وفي حالة عدم ابداء الحكومة رأيها عند انقضاء أجل شهرين يتم إحالة اقتراح القانون من قبل رئيس مجلس الأمة على اللجنة المختصة لدراسته،³ ويعتبر أجل الشهرين مدة طويلة نوعا ما قد تضيع معها الحكمة من اقتراح القانون الذي مثلا جاء ليعالج أمور مستعجلة،⁴ وبذلك تكون السلطة التنفيذية بطريق غير مباشر قد أفرغت إقتراح النواب من محتواه،⁵ وحتى في حالة القبول تعتبر مدة الشهرين طويلة نسبيا لأنها تؤدي إلى تأخير دراسة هذه الإقتراحات نتيجة تأخر الحكومة في الرد وهو ما من شأنه تأخير عرض هذه الإقتراحات على اللجنة المختصة في حالة قبولها.⁶

¹ المادة 24 فقرة 02 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

² نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 151.

³ المادة 24 فقرة 03 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

⁴ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 237.

⁵ تامري عمر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006/2005، ص 100.

⁶ نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 151.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وفي هذا السياق يرى الأستاذ الدكتور سعيد بو الشعير أن الممارسات السابقة للحكومة إتجاه المجلس الشعبي الوطني والمتمثلة في عدم الرد على المبادرة التشريعية سيتواصل حتما مع مجلس الأمة، نظرا لعزوف رئيسي غرفتي البرلمان عن استعمال الصلاحيات المخولة لهما قانونيا خاصة تلك المنصوص عليها في المادة 24 من القانون العضوي 16-12 من خلال عدم مواصلة الإجراءات التشريعية حيث يكون مآل المبادرة البرلمانية الحفظ في الأدرج.

ثانيا - القيد المالي على المبادرة التشريعية:

تجدر الإشارة أولا إلى أن المبدأ العام في بداية الأمر كان ينص على أن التشريع في المجال المالي هو إختصاص أصيل للبرلمان الذي يمثل إرادة الشعب والأمة، غير أن التحولات التي شهدتها الدول الليبرالية بعد الحرب العالمية الثانية أدت الى تراجع الدور التشريعي للبرلمان في هذا المجال مقابل استئثار وهيمنة للسلطة التنفيذية من خلال دسترة القيود المالية على المبادرة التشريعية،¹ ولم تخرج الجزائر عن هذا الإطار حيث نصت على هذا القيد في دستوريتها لسنتي 1976، 1989.²

¹/ لوناسي حجيقة، الأطروحة السابقة، ص 102.

²/ المادة 149 من دستور 1976 دستور المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1976، والمادة 114 من دستور 1989 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وقد واصل المؤسس الدستوري إعتقاد القيد المالي على المبادرة التشريعية في التعديل

الدستوري لسنة 2016 في مادته 139 التي جاء فيها بأنه لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه

أو نتيجته تخفيض الموارد 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

تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها ، وهو ما أكدته من خلال الماد 147 من تعديل

2020.

وهو ما أكد عليه القانون العضوي 16-12 في مادته 22 الفقرة الثانية التي نصت على

عدم قبول أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور، لاسيما المادة

139 منه، وهذا القيد المالي هو قيد مفروض على المبادرة التشريعية لنواب المجلس الشعبي

الوطني وأعضاء مجلس الأمة دون الحكومة،¹ بإعتبار أنه لو كان القصد غير ذلك لورد " لا

تقبل المبادرة بالقوانين" حتى يكون الخطاب عاما وموجها للسلطتين التشريعية والتنفيذية معا.²

ولعل الغاية من ذلك قطع الطريق على النواب أمام أي محاولة لإبتزاز الحكومة لأن

وضع اجراءات من شأنها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات تستلزم إتخاذ تدابير

للتغطية عن العجز المالي، الأمر الذي قد يتسبب في معارضة الرأي العام.³

¹ نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 158.

² / ياهو محمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اطار دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 42.

³ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 237.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ومما سبق فإن المادة 147 من تعديل 2020 تجمد نهائيا اقتراحات القوانين أو التعديل

باعتبار أنه يستحيل وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية خاصة إذا ما تعلق بالدولة

وتسييرها،¹ وبالتالي فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ

لا يمكن تمرير أي اقتراح قانون إلا إذا غضت الحكومة النظر عنه،² ومنه يكون الشرط الوارد في

المادة 139 مقللا بشكل كبير من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي ولو

أن هذا التحديد لم يكن من ابتداع المؤسس الدستوري الجزائري، بل هو قاعدة عامة في الأنظمة

الديمقراطية المعاصرة.

وعليه فإنه يتحتم على النواب إثبات أن اقتراحاتهم لا تتضمن تخفيضا للموارد العمومية

أو زيادة للنفقات العمومية، والهدف من ذلك هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية

لعمل الحكومة،³ مما يؤكد أن المبادرة بالقانون من طرف النواب في المجال المالي تخرج عن

نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان، وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة

التي لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها

ومناقشتها وتكوين قناعة بصددها.

¹ نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 159.

² أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006/2005، ص 293.

³ سعاد عمير، المرجع السابق، ص 93.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وبذلك يكون القيد المالي المفروض على المبادرة التشريعية بمثابة مقصلة تعدم فيها

اقتراحات القوانين،¹ هذا من جهة ومن جهة أخرى هناك من يؤيد إعمال هذا القيد لتفادي

الإقتراحات الشعبية التي يلجأ إليها البعض عند إقتراب الاستحقاقات الانتخابية من أجل تجديد

العهد،² وهو ما أيده الأستاذ مسعود شيهوب الذي يرى أن الهدف من الشرط المادي المدرج

في الدساتير هو الحفاظ على التوازن المالي للدولة، وتجنب إعادة دراسة الميزانية،³ ولعل أهم ما

يبير وجود القيد المالي على المبادرة التشريعية مرده قلة خبرة ودراية النواب والأعضاء بتقنيات

إعداد النصوص ونقص المعطيات لديهم لبعض القضايا.⁴

الفرع الثاني: مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال مجلس الأمة وأولوية مشاريعها على

المبادرة التشريعية لأعضاء المجلس

إن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنتي 2016 و2020

وكذا القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتها ببعضهما وبالحكومة

إضافة الى وضعه للقيود السابق ذكرها المتمثلة في إمكانية الإعتراض من طرف الحكومة والقيد

المالي على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة قد أضاف قيوداً أخرى عليها تمثل في

¹ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 267.

² نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 160.

³ مسعود شيهوب، (المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية)، مجلة الوسيط، العدد

10، الجزائر، 2013، ص 99.

⁴ عطاء الله بوحميذة، النصوص القانونية من الإعداد الى التنفيذ، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وجوب مشاركة الحكومة لمجلس الأمة في ضبط جدول الأعمال،¹ وهو ما يعني ويؤدي الى هيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة (أولاً)، وبالتالي منح الأولوية لمشاريع الحكومة على حساب المبادرة التشريعية لأعضاءه (ثانياً).

أولاً- هيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة:

يعد أمر تحديد المواضيع الأجدى بالدراسة في كل دورة برلمانية على مستوى كل غرفة من البرلمان أمر بالغ الأهمية، حيث يعد جدول أعمال الدورة البرلمانية مفتاح نشاطها البرلماني،² فسلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على القانون تتحدد بمقدار حريته في ضبط رزنامة أعماله وإدارة جلساته على مستوى اللجان أو على مستوى المجلس ككل.³

فضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف أعضاء مجلس الأمة حيث تعده هيئة الرؤساء،⁴ وبهذا الخصوص ينص القانون العضوي 12-16 في قسمه الأول من فصله الثالث المتضمن العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة،⁵ على أنه يجتمع مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي أو مقر

^{1/} آيت سي معمر إيمان، الغرفة الثانية في دساتير بلدان المغرب العربي (الجزائر - المغرب - تونس)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2017/2016، ص 63.

^{2/} إيدايير عبد القادر، تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه في القانون، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، السنة الجامعية: 2017/2016، ص 64.

^{3/} عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 280، 281.

^{4/} المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

^{5/} أميمة بومحذاف، النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر، الأطروحة السابقة، ص 235.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة،¹ وبإستقراء هذا النص يتبين لنا مدى هيمنة الحكومة على جدول أعمال غرفتي البرلمان بحيث لا يمكن ادراج أي نقطة دون الموافقة المسبقة للحكومة عليها، هذا ولا يقتصر تحكم الحكومة في جدول الأعمال بل يتعداه الى جلسات المجلس، فلا يمكن لمكتب المجلس ضبط جلساته العامة دون إستشارة الحكومة.²

وعليه فتدخل الحكومة ومشاركتها في تحديد وضبط أشغال جدول أعمال مجلس الأمة يعد في حد ذاته قيذا يحد من حرية المبادرة التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف لأن تحديد جدول الأعمال وضبطه هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه.³

وعليه فتحكم الحكومة في تسجيل المبادرات التشريعية في جدول أعمال البرلمان ومن ثمة جدول أعمال مجلس الأمة يظهر حقيقة مفادها تحكم السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من بدايته وبالتالي عرقلة أي مبادرة برلمانية،⁴ حيث يكون للحكومة فرصة لتقديم الموضوعات التي لا تلقى معارضة من طرف أعضاء البرلمان وتجعلها في مقدمة جدول الأعمال، بينما

¹ المادة 15 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر، وأنظر أيضا كتاب ناصر و ولد علي تاكفاريناس، (المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري الأخير)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 53، العدد 04، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، د س ن، ص 9.

² المادة 17 من القانون العضوي نفسه.

³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 281.

⁴ / ضريفي نادية و لجلط فواز، (التشريع بأوامر بين ضمان الإستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثالث، الجزائر، أكتوبر 2020، ص 35.

تؤخر الموضوعات التي تتوقع بأنها سوف تصطدم بمعارضة أعضاء البرلمان وتجعلها في آخر جدول الأعمال حتى تتجنب هذه المعارضة، ومنه تؤجل عرضها الى حين ضمان الوقت المناسب لتميرها.¹

ثانيا- أولوية مشاريع الحكومة على حساب المبادرات التشريعية لأعضاء مجلس الأمة:

إن النص الدستوري للمادة 114 من تعديل 2020 القاضي بأن السيادة في إعداد القوانين من صلاحيات البرلمان بغرفتيه، سرعان ما يتأثر من خلال تقييده بإجراءات تجعل الأولوية دائما لدراسة مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة على حساب إقتراح القوانين المقدمة من نواب وأعضاء الغرفتين.²

فباستقراء نصي المادتين 15 و 16 من القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي

البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة يتبين أن ترتيب دراسة المبادرات التشريعية على مستوى مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات الحكومة وهذا في المجالات العادية،³ كما يمكن للحكومة أن تدرج مشاريع قوانين لإقرارها أثناء الدورة دون أن تسجل في جدول الأعمال في الحالة المستعجلة،⁴ حيث أنه زيادة على حق الأولوية الممنوحة للحكومة في

¹ / سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 253.

² / خير الدين بن سونة، (التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي)، مجلة صوت القانون، المجلد 05، العدد 02، الجزائر، 2018، ص 417.

³ / لوناسي حجيقة، الأطروحة السابقة، ص 154.

⁴ / المادة 16 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ترتيب جدول أعمال الدورة البرلمانية قبل بدايتها مع مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

فإن القانون العضوي 16-12 أعطى امتياز آخر للحكومة خلال انعقاد دورة البرلمان، بحيث يمكن لها التصريح بإستعجال مشروع قانون أودع خلال الدورة ويدرج في جدول أعمال الدورة الجارية،¹ وبالتالي يظهر تدخل الحكومة وتفوقها في أحد أهم وسائل عمل البرلمان وهو جدول الأعمال، مما ينقص من سيادة البرلمان ومكانته كمؤسسة ممثلة للإرادة الشعبية والتي يفترض أنها سيادة أعمالها.²

وبمفهوم المخالفة يكون كل اقتراح قانون مقدم من طرف أعضاء مجلس الأمة غير ممكن البرمجة في جدول الأعمال إلا بتحقق شرطين هما ضرورة موافقة الحكومة على ادراجه في الدورة البرلمانية من جهة وعدم وجود مشاريع قوانين للحكومة تغطي الدورة من جهة أخرى،³ كما تعتبر حجة الإستعجال الممنوحة للحكومة حجة فضفاضة تمكنها من ادراج مواضيع جديدة خلال المناقشات غير مدرجة في الإجتماع التنسيقي وذلك على حساب مبادرة أعضاء مجلس الأمة وهو ما من شأنه أن يولد الإمتعاض لدى بعض أعضاء الغرفتين والشعور بعدم الجدوى لا من حضور الجلسات ولا من المناقشة، حيث أن احساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع

¹/ نصر الدين معمري، (التشريع عن طريق المبادرة)، مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، 2004، ص 33.

²/ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 252.

³/ سعيد بو الشعير، النظام الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 90.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

عن اقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل يقتل روح المبادرة لديهم ويجعلهم أكثر سلبية،

ففاقد الشيء لا يعطيه وفي هذا تأثير سلبي على مستوى ومردود النقاش.¹

¹ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 286.

الفصل الثاني: مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار التشريعي بعد التعديل الدستوري لسنتي

2016 و 2020

لقد تباينت النظم السياسية التي تبنت نظام الغرفتين في مدى سيادة الغرفة الثانية في المناقشة والتصويت على النصوص القانونية، وبالعودة لموقف المؤسس الدستوري الجزائري نجده إختلف عبر مرحلتين: فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 نجده فاضل بين الغرفتين من خلال منح الغرفة الأولى صلاحيتي المبادرة والتعديل، بينما الغرفة الثانية حرمتها من ذلك حيث منحها فقط حق المصادقة، وهو ما نتج عنه استبعاد مجلس الأمة من حق التعديل المباشر للنصوص محل الدراسة، وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 وفي إطار مسعى المؤسس الدستوري الى البحث عن إحداث توازن بين غرفتي البرلمان من خلال تمكين مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل للنصوص القانونية (المبحث الأول).

وباعتبار أن المؤسس الدستوري أوكل كقاعدة عامة للغرفة الثانية مهمة مناقشة المبادرة التشريعية التي صوتت عليها الغرفة الأولى، فهناك احتمال قائم لأن يصادق مجلس الأمة بصيغة مخالفة لتلك التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يؤدي الى حالة الخلاف بين الغرفتين، فإذا كانت بعض الأنظمة السياسية تأخذ بنظام الذهاب والإياب لحل هذا الخلاف، فإن المؤسس الدستوري الجزائري إعتد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء والتي من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020 أنمت عن ضعف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف (المبحث الثاني).

المبحث الأول: حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المبادر بها

يعد حق التعديل من أهم مراحل إعداد النصوص القانونية بشرط أن يتم في إطار النص الخاضع للدراسة والمناقشة، كما يشترط أن يقدم الهيئة التي خولها القانون ممارسة هذا الحق،¹ لأن التعديل يعتبر وسيلة لضمان المشاركة الفعلية لأعضاء البرلمان في العمل التشريعي،² فالبرجوع إلى موقف المؤسس الدستوري الجزائري نجده أقر بإشراك النواب والحكومة في هذا الحق منذ دستور 1963 خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي أغفل ذلك إلى غاية دستور 1958.³

وقد ثار جدل قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص مدى صلاحية مجلس الأمة في مناقشة وتعديل النصوص التي ترد إليه من الغرفة الأولى نظرا لعدم وجود أي نص في دستور 1996 يمنح مجلس الأمة هذا الحق،⁴ ولكن عند مراقبة المجلس الدستوري للنظام

¹ / سعاد عمير، المقال السابق، ص 123، وأنظر أيضا غربي أحسن، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المقال السابق، ص 53.

² / مسعود شيهوب، المقال السابق، ص 107، وأنظر أيضا كتاب ناصر و ولد علي تاكفاريناس، المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري الأخير، المقال السابق، ص 16.

³ BERNARD Chant Ebout, Droit constitutionnel et science politique, Armond conlin, 16 edition, ³ paris, 1999, p 542.

⁴ / حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016، المقال السابق، ص 357.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الداخلي لمجلس الأمة أصدر رأيه بعدم صلاحية مجلس الأمة بالتعديل خارج إطار اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء.¹

غير أنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 تغير الوضع بمنح المؤسس الدستوري صلاحيات جديدة لمجلس الأمة أصلت لحقه في تعديل النصوص القانونية (المطلب الأول)، لكن هذه الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمة لم يرد المؤسس الدستوري لها أن تكون عامة ومطلقة، وإنما أورد عليها قيود تمثل موانع ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تأصيل حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية

أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 حق المبادرة التشريعية لمجلس الأمة، وإن كان حق المبادرة أمر مهم في صناعة التشريع والنصوص القانونية فإن حق التعديل للنصوص القانونية أمر لا يقل عنه أهمية، لأنه يمثل وسيلة لضمان المشاركة الفعلية لأعضاء مجلس الأمة في العمل التشريعي،² حيث يعتبر الأستاذ "كامبي" حق التعديل جوهر المبادرة بالقوانين.³

¹/ رأي رقم 04 / ر ن د / م د / 98 المؤرخ في 10/02/1998 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، جريدة رسمية عدد 08 المؤرخة في 18/02/1998، ص 23.

²/ مسعود شيهوب، المقال السابق، ص 108.

³ P Camby/ Jean Gicauel, droit parlementaire, 02^{eme} edition Montchrestien, France, 1996, p

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وتختلف صلاحيات مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية بحسب مسار انطلاق

المبادرة التشريعية،¹ فإذا كانت إنطلاقة إجراءات مناقشة النص القانوني من مجلس الأمة فعندها يكون لهذا الأخير كامل الصلاحيات في التعديل المباشر للنص (الفرع الأول)، أما في الحالة العكسية وهي انطلاق العمل التشريعي من الغرفة الأولى فإن الوضع هنا يختلف عن سابقه، بحيث لا يملك مجلس الأمة عندها سوى الصلاحيات الغير المباشرة للتعديل (الف ر ع الثاني).

الفرع الأول: التعديل المباشر للنصوص القانونية من طرف مجلس الأمة

يشكل حق التعديل على حد وصف الكثير من فقهاء القانون لب المبادرة بالقانون وشكلا من أشكالها وهو الممر الذي تتقابل فيه الحكومة بالبرلمان،² إذ يمكن لهذا الأخير تقديم تعديلات على مشاريع القوانين كما يمكن للحكومة أن تقدم تعديلات على اقتراحات القوانين.³ وإذا كان دستور 1996 قبل تعديل 2016 لم يقل صراحة بإمكانية تعديل مشروع أو إقتراح قانون، فإن القانون العضوي الملغى 99-02 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة في مادته 28 قد منح للجنة المختصة ولنواب المجلس الشعبي الوطني

¹/ بولوم محمد الأمين، (العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2015، ص 149.

²/ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 291.

³/ أميمة بومحذاف، صلاحيات مجلس الأمة بين التوسع الفعلي والظاهري على ضوء التعديل الدستوري 2016، المقال السابق، ص 884.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وللحكومة حق تقديم إقتراحات التعديلات على مشروع أو إقتراح القانون المعروض على اللجنة لدراسته.

وأما على مستوى مجلس الأمة فبعد حرمانه من حق التعديل لمدة ثمانية عشر (18) سنة، أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 بممارسة هذا الحق خاصة في المجالات التي يملك فيها مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين (أولا)، كما يمكن لباقي أعضاء إقتراح التعديلات خلال مناقشة النص في الجلسة العامة (ثانيا).

أولا- حق التعديل إمتداد لحق المبادرة التشريعية للمجلس:

إذا كان مجلس الأمة لا يستطيع مبدئيا تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني عقب تصويت هذا الأخير عليها وهو ما أقرته المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020،¹ فإنه وعند استئناف العمل التشريعي من مجلس الأمة عن طريق ممارسة هذا الأخير سلطة المبادرة في المجالات المقررة له دستوريا أو عند ايداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي على مستواه يستطيع أن يعدل هذه المبادرات.²

وعليه فتطبيقا لمبدأ من يملك حق المبادرة يملك حق التعديل فقد خول المؤسس الدستوري لأعضاء الغرفة الثانية حق تعديل النصوص التي ينطلق العمل التشريعي فيها من

¹ / تقابها المادة 138 من القانون العضوي 16-01 السابق الذكر .

² / سعاد عمير، المقال السابق، ص 123.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الغرفة ذاتها سواء كانت المبادرة عبارة عن مشروع أو إقتراح قانون، وبالتالي فالنصوص المتعلقة بالمجالات المذكورة في المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 و المادة 144 من تعديل 2020، المتمثلة في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي يمكن لمجلس الأمة تعديلها بصفة مباشرة،¹ وهو ما نص عليه أيضا القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة الذي جاء فيه بأنه " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته".²

وبخصوص اجراءات التعديل فقد فصلها النظام الداخلي لمجلس الأمة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 144 من التعديل الدستوري 2020 من قبل الحكومة و/أو اللجنة المختصة و/أو عشرة (10) من أعضاء المجلس،³ وأشارت الفقرة الثانية من المادة 71 منه الى أنه لا يمكن لأعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة المختصة، و كذا أصحاب إقتراح القانون، حسب الحالة، التوقيع على اقتراحات التعديلات أو ايداعها، كما حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة الشروط الواجبة في اقتراح التعديل بأن يكون محررا باللغة العربية وفي شكل مادة

¹/ لوناتسي جحيقة، الأطروحة السابقة، ص 162.

²/ المادة 28 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

³/ المادة 71 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق ذكره.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

قانونية ومرفقا بعرض الأسباب، وعلى أن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به في حالة تضمنه لإدراج مادة جديدة.¹ كما أُرِدَف في المادة 72 من نفس النظام الداخلي كيفية يتم ذلك.

أما عن مسار التعديل فإنه تحال اقتراحات التعديلات المقبولة على اللجنة المختصة، وتبلغ الى الحكومة، وتوزع على أعضاء المجلس، لتدرس هذه التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها أو من ينوب عنهم من الموقعين، بحضور ممثل الحكومة، ويتم التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس في الجلسة العامة،² أما الفقرة 04 من المادة 73 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد أجازت أنه " يمكن الحكومة و/أو مكتب اللجنة المختصة، و/أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، حسب الحالة، تقديم إقتراحات التعديلات في أي وقت، قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل".³

¹ المادة 71 الفقرة 03 من النظام الداخلي نفسه.

² المادة 73 فقرة 01 و 02 و 03 من النظام الداخلي نفسه.

³ كما أنه حسب المادة 63 من نفس النظام الداخلي فإنه تصح مناقشات مجلس الأمة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، علما أن اللجنة يمكنها الإستماع لأي عضو من أعضاء الحكومة أو مجلس الأمة أو أي شخص آخر مختص يساعدها في القيام بأعمالها، وتنتهي المناقشات خلال مدة لا تتجاوز الشهرين وذلك بالتصويت على النص المعدل الحائز على موافقة اللجنة، ويوزع التقرير التمهيدي للجنة المختصة على أعضاء الغرفة عن طريق مكتب مجلس الأمة قبل ثلاثة (03) أيام من بدء المناقشة، من أجل الإطلاع وتقديم اقتراحاتهم في الجلسة العامة عند الإقتضاء، أما في حالة عدم تقديم التقرير الإبتدائي في الآجال المذكورة أعلاه يمكن جدولة النص في الجلسة العامة وذلك بطلب من الحكومة وموافقة مكتب مجلس الأمة وهذا طبقا للمادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ثانيا- حق التعديل خلال المناقشة:

بإستقراء نص المادتين 137 و 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 و 143 و 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يتضح جليا أن المؤسس الدستوري الجزائري يميز بين أعضاء مجلس الأمة وبين نواب المجلس الشعبي الوطني، فالمبادرة ممنوحة للنواب في جميع المجالات الممنوحة للبرلمان، أما أعضاء مجلس الأمة فمجال مبادرتهم محدود ومحصور، وبالتالي فإن تأهيل مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين ومنحه حق التعديل كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني حسب الباحثين يدفع قدما بالعمل التشريعي أكثر، ويجعل منه أداة حقيقية لقيام الدولة بوظائفها المعاصرة المتمثلة في الوظيفة الضبطية.¹

وعليه يمكن القول أن التعديل الأخير تضمن صلاحيات جديدة تتمثل في تمكين مجلس الأمة من حق اقتراح تعديلات بصورة مباشرة خارج اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذه الصلاحية مرتبطة بحق المبادرة وجودا وعدما، بحيث لا يتمتع الأعضاء بهذا الحق خارج المجالات المنصوص عليها في المادة 144 من الدستور.² وعليه فإذا كان التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص على حق أعضاء مجلس الأمة في التعديل، فإن الفقرة الثانية للمادة 28 من القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها ببعضهما وبالحكومة نصت

¹/ كايس الشريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، المقال السابق، ص 100.

²/ بولوم محمد الأمين، الأطروحة السابقة، ص 179.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

صراحة على أن التعديل قد ينصب على الأحكام الأصلية للنص المقدم لمجلس الأمة، وقد

يكون التعديل المطلوب تعديلا باطنيا أي تقديم تعديل المقترح من طرف اللجنة المختصة.¹

وقصد إعمال وتفعيل حق التعديل أوجب المشرع لذلك توافر شروط موضوعية وأخرى

شكلية تمثلت في أن يكون اقتراح التعديل مبادرة جماعية لا فردية، أي أن يقدم من طرف عشرة

(10) أعضاء على الأقل وأن يكون الإقتراح بالتعديل مكتوبا وموقعا من أصحابه،² وتضاف

الى هذه الشروط الشكلية شروط موضوعية أن تكون الإقتراحات معللة وموجز وأن تتعلق بمادة

من مواد النص قيد الدراسة، ويضاف الى ذلك قيد آخر يمكن أن تثيره الحكومة المتمثل في عدم

قبول اقتراح أي تعديل يتضمن زيادة في النفقات أو تخفيض في الإيرادات مالم تكن مرفوقة

بتدابير تغطي هذا العجز،³ وعليه تقوم اللجنة المختصة بتضمين تلك التعديلات في تقريرها

النهائي الذي تقدمه للمناقشة والتصويت في الجلسة العامة.

الفصل الثاني: التعديل الغير المباشر للنصوص القانونية من طرف مجلس الأمة

لقد ثار جدل كبير بخصوص صلاحية مجلس الأمة في تعديل النصوص الواردة اليه

من الغرفة الأولى، وهذا لعدم وجود نص قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 يمنع مجلس الأمة

من حق التعديل.

¹ / الأمين شريط، (التعديل في النظام البرلماني الجزائري)، مجلة الوسيط، العدد 10، الجزائر، 2013، ص 135.

² / المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

³ / المادة 139 من القانون 01-16، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

فهناك اتجاه يقول ويؤكد بأن لمجلس الأمة كامل الصلاحية في اقتراح التعديلات على

النصوص المحالة عليه من المجلس الشعبي الوطني، ويرى هذا الإتجاه الذي يطرحه عدة

خبراء في القانون العام بأن قراءة رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/98 المؤرخ في 10

فبراير 1998 حسب الدكتور بوزيد لزهاري كانت مبتورة وأن هذا الرأي للمجلس الدستوري يفتح

المجال أمام مجلس الأمة في اقتراح التعديلات التي يذهب بها الى اللجنة المتساوية الأعضاء

وهذا ما أكده القانون العضوي الملغى 99-02 الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتهما ببعضهما

وبالحكومة، ويستند الدكتور بوزيد لزهاري في طرحه هذا على تفسير الفقرة 04 من المادة 120

من دستور 1996 (قبل التعديل الأخير) وتحليل رأي المجلس الدستوري المشار إليه أعلاه بهذا

الخصوص،¹ حيث جاء في هذه المادة أنه " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع

بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل

اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ".

أما البروفيسور الأمين شريط أحد أبرز خبراء القانون البرلماني فيرى أن المبررات التي

أسس عليها المجلس الدستوري رأيه لرفض حق مجلس الأمة في التعديل تثير العديد من

التساؤلات منها:²

¹/ بوزيد لزهاري، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، مجلة ملتقى المؤسسات، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، جانفي 2006، ص 42.

²/ الأمين شريط، (مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري)، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، الجزائر، 2013، ص ص 27، 29.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

- أن المادة 119 من الدستور (قبل التعديل الأخير) تنص على أن اقتراح القانون يكون من الحكومة والنواب، لا علاقة لها بالحق في التعديل إذ لا توجد علاقة حتمية بين الأمرين، فهناك تجارب برلمانية لا تتمتع فيها الغرفة العليا بحق الإقتراح، ولكن تمارس حق التعديل بشكل عادي.

- التساؤل عن تعديل الحكومة لإقتراحات نواب الغرفة الأولى طالما هم من بادروا بالإقتراح، كما أن اللجنة المتساوية الأعضاء هي لجنة مشتركة وليست تابعة لمجلس الأمة حتى نعتبرها إطار لممارسة التعديل من طرف مجلس الأمة، وعليه فكل تعديل يتخذ عبرها يشارك فيه المجلس الشعبي الوطني وهذا تقليل من مكانة ومركز مجلس الأمة وجعله في حالة تبعية للمجلس الشعبي الوطني رغم النص على المساواة بين الغرفتين بموجب المادة 98 من الدستور (قبل التعديل الأخير)، وهو ما يدعو إلى إعادة النظر في صلاحية مجلس الأمة في التعديل على ضوء القانون الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها ببعضهما وبالحكومة.¹

لكن بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 نص المؤسس الدستوري صراحة على منع مجلس الأمة من التعديل المباشر للنص الوارد من الغرفة الأولى وهو ما أكد عليه من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، فإنه بالمقابل أبقى على حق مجلس الأمة في الخلاف (أولا)، كما مكن أعضاء المجلس غير المنتمين إلى اللجنة المختصة من تقديم ملاحظاتهم الكتابية (ثانيا).

¹ / عبد القادر بن صالح، (الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة)، مجلة الوسيط، العدد 12، الجزائر، 2015، ص 79.

أولاً- حق الخلاف بدل حق التعديل:

إذا كان التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص بصريح العبارة على عدم جواز التعديل بصفة مباشرة،¹ فإن القانون الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها ببعضهما وبالحكومة نص على ذلك بقوله " لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى ".²

هذا وقد جاء في الفقرة الأولى من المادة 28 من القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها ببعضهما وبالحكومة أنه ومع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته، وما يستتف من هذه المادة أن اللجنة المختصة عند دراستها لمشروع أو اقتراح قانون أحيل إليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، تبدي رأيها في أحكام هذا النص من خلال اقتراح تعديلات على الجلسة العامة تحال على اللجنة المتساوية الأعضاء.³

¹ /حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016، المقال السابق، ص 360.

² /المادة 28 الفقرة 02 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

³ /بوليفة محمد عمران، (الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية)، مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، الجزائر، د س ن، ص 286.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

وعليه فإن اعتماد نظام الذهاب دون الإياب لا يسمح للغرفة الثانية بالتعديل بصورة مباشرة، ولكن عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء،¹ مما يعطي إمتياز للمجلس الشعبي الوطني على حساب مجلس الأمة، لكن ذلك لا يمنع هذا الأخير من المساهمة في المبادرة التشريعية من خلال اقتراح تعديلات.²

وعليه يمكن القول أن المؤسس الدستوري الجزائري بحرمانه مجلس الأمة من حق التعديل المباشر فإنه بالمقابل منحه صلاحية إثارة الخلاف من خلال الإعتراض على حكم أو عدة أحكام من النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال التقرير النهائي للجنة المختصة.³

هذا وتسفر عملية مناقشة النصوص التي وافقت عليها الغرفة الأولى من طرف مجلس الأمة على أحد الإحتمالين:

- إما تصويت أعضاء مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ودون أي تعديل.
- وإما التصويت على النص بنفس الصيغة، وذلك بإقتراح تعديلات بخصوص الأحكام التي اعترض عليها وذلك بإلغائها أو تعويضها بأحكام أخرى، وتقديم النص المعدل الى الجلسة

¹/ بوزيد لزهاري، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 40.

²/ خالد شبلي، المقال السابق، ص 31.

³/ لوناسي حجيجة، الأطروحة السابقة، ص 211.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

العامّة للتصويت عليه، والذي يقدم لاحقاً إلى اللجنة المتساوية الأعضاء بإسم مجلس الأمة، وهو

ما يعد بمثابة إقرار لمجلس الأمة بحق التعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

وعليه يمكن القول أم مجلس الأمة حتى ولو لم يمكنه المؤسس الدستوري من التعديل

المباشر خارج المجالات المحصورة له، فإنه منحه حق الخلاف الذي يؤدي إلى التعديل الغير

المباشر عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء،² هذه الأخيرة التي إعتدها المؤسس الدستوري

الجزائري كآلية أساسية لتسوية الخلاف التشريعي.³

ثانياً - الحق في تقديم ملاحظات كتابية:

تجدر الإشارة إلى أنه إذا كان لأعضاء مجلس الأمة حق التعديل خلال مناقشة في

الجلسة العامة في حالة انطلاق العملية التشريعية من الغرفة الثانية في إطار المادتين 143

144 من التعديل الدستوري لسنة 2020،⁴ فإن المادة 28 في فقرتها الثانية من القانون

العضوي 16-12 نصت على حرمان هؤلاء من حق التعديل حيث جاء فيها بأنه لا يمكن

¹ / نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 176.

² / خالد شبلي، المقال السابق، ص 35.

³ / نوالين الشيخ، (سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان)، دفاتر

السياسة والقانون، العدد 16، الجزائر، 2017، ص 98.

⁴ / المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

اقترح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، وهو ما دعمه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.¹

وعليه يعتبر حق تقديم الملاحظات الكتابية حول النصوص القانونية المصوت عليها في الغرفة الأولى أو التعديلات المقترحة من طرف اللجنة المختصة بمثابة اعتراف ضمني بحق التعديل الغير المباشر، وذلك من خلال امكانية تضمين التقرير النهائي بالملاحظات الكتابية للأعضاء على أن يبقى للجنة المختصة السلطة التقديرية في إدراجها ضمن تقريرها النهائي من عدمه،² ومنه يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.³ وتجدر الإشارة هنا الى أن المؤسس الدستوري لم يقيد بأجال محددة مصادقة

^{1/} حيث أقر النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 لأعضائه الحق في تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وبعد توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص وقبل اعداد التقرير التكميلي، حيث تودع الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة التي يمكنها أن تستمع عند الإقتضاء الى أصحاب هذه الملاحظات وهذا وفقا للمادة 78 منه، أما عن الإجراءات المتبعة في ذلك فقد حددها القانون 12-16 الناظم لغرفتي البرلمان وعلاقتها ببعضهما وبالحكومة وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة وهي الإستماع الى ممثل الحكومة أولا ثم ممثل اللجنة المختصة ثم المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم وهذا عملا بأحكام المادة 65 منه، وتنصب أثناء المناقشة العامة على كامل النص ويقرر المجلس حسب الحالة إما التصويت على كامل النص أو مادة بمادة أو تأجيله طبقا للمادة 33 من القانون العضوي 12-16، ثم تبت الغرفة في النص بعد اعطاء الكلمة لممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع وهذا طبقا للمادة 39 من القانون العضوي 12-16.

^{2/} لوناسي حريقة، الأطروحة السابقة، ص 240.

^{3/} المادة 41 من القانون العضوي 12-16، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

مجلس الأمة على النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني بإستثناء قانون المالية.¹

وعليه يمكن القول أن حق تقديم الملاحظات الكتابية، وإن كانت وسيلة غير كافية لأعضاء مجلس الأمة لإثراء النصوص القانونية، فهي تمكن مجلس الأمة من حق التعديل ولو بطريقة غير مباشرة.²

المطلب الثاني: موانع ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل

سمحت المبادئ الدستورية والواقعية في الجزائر بتقييد سلطة مجلس الأمة في مجال ممارسة حق التعديل على النصوص القانونية دون أن تلغيها مطلقا، وذلك استنادا لجملة من المبررات التي فرضتها طبيعة التنظيم الإجرائي لممارسة السلطة التشريعية في الجزائر،³ فرغم أن المؤسس الدستوري مكن مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا أنه رسم حدودا وموانع لهذه الصلاحية،⁴ حيث منح صراحة حق التعديل في حالات معينة (الفرع الأول)، كما منع ضمينا حق التعديل لقوانين المالية (الفرع الثاني).

¹/ حجاب ياسين، المذكرة السابقة، ص 108.

²/ محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، المقال السابق، ص 287.

³/ سعاد عمير، المقال السابق، ص 124.

⁴/ نجاوي عبد الحفيظ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، السنة الجامعية 2020/2019، ص 101.

الفصل الأول: المانع الصريح لحق تعديل النصوص القانونية

هناك بعض النصوص ذات خصوصية معينة تختلف القوانين العادية، وبالتالي فإن

إجراءات دراستها تختلف عن إجراءات دراسة غيرها، ومن هذه النصوص نجد: التعديل

الدستوري (أولاً)، الإتفاقيات والمعاهدات الدولية (ثانياً)، الأوامر التشريعية (ثالثاً).

أولاً- التصويت على قانون التعديل الدستوري:

حسب التعديل الدستوري لسنة 2020 فإنه لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل

الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب

الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي،¹ وجاء في الفقرة الأولى من المادة 219 منه بأن

التعديل يعرض على الإستفتاء الشعبي خلال الخمسين يوماً الموالية لإقراره، وهذا على عكس

التشريعات العادية،² حيث يمكن لرئيس الجمهورية حينئذ إصدار القانون الذي يتضمن التعديل

الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز نصاب ثلاثة أرباع

(3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان.³

¹ المادة 208 من القانون 01-16، السابق الذكر .

² التي لا تعرض على استفتاء الشعب، وإنما يتم إصدارها من طرف رئيس الجمهورية بعد إقرارها من طرف البرلمان في حين أن التعديل الدستوري يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية بعد مصادقة الشعب عليه، وفي حالة رفضه من طرف الشعب فإن التعديل الدستوري يتم إلغاؤه، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية وهذا طبقاً للمادة 209 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، غير أنه قد يصبح دور البرلمان بما فيه مجلس الأمة أساسياً وفعالاً في التعديل الدستوري إذا كان هذا التعديل لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

³ المادة 221 من التعديل الدستوري 2020، وتقابلها المادة 210 من القانون 01-16، السابق الذكر .

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

مع الإشارة أنه بإمكان ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي ويصدر في حالة الموافقة عليه،¹ وهذا يعني أن لا المجلس الشعبي الوطني ولا مجلس الأمة بإمكانه ممارسة حق المبادرة بالتعديل الدستوري بمفرده،² بل كل مجلس مقيد بمشاركة المجلس الآخر وتخلف أي من المجلسين يؤدي الى تلاشي المبادرة.³

زيادة على ذلك فإن اشتراط المؤسس الدستوري لنصاب ثلاثة أرباع غرفتي البرلمان المجتمعين معا للتصويت على المبادرة، من الصعب تحقيقه في ظل التعددية الحزبية الحقيقية واختلاف التوجهات السياسية والإيديولوجية للأحزاب،⁴ بل حتى إذا استطاع البرلمان تحقيق النصاب المطلوب (3/4) لإقتراح التعديل الدستوري فإن رئيس الجمهورية بإمكانه عرضه على الإستفتاء الشعبي وقد يصوت الشعب بـ " لا " على هذا التعديل المقترح، وبالتالي تصطدم ارادة أعضاء البرلمان مع ارادة الشعب السيد، ويصبح البرلمان في موقف حرج وغير معبر عن الإرادة الشعبية،⁵ وجدير بالذكر أن أي تعديل دستوري لا يمكن أن يمس مجموعة من الثوابت المدسنة.⁶

ثانيا- المصادقة على الأوامر التشريعية:

¹/ المادة 222 من التعديل الدستوري 2020، وتقابلها المادة 211 من القانون 16-01، السابق الذكر.

²/ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 273.

³/ بوكرا ادريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المقال السابق، ص 76.

⁴/ سعاد عمير، المرجع السابق، ص 153.

⁵/ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 274.

⁶/ المادة 223 من التعديل الدستوري 2020، وتقابلها المادة 212 من القانون 16-01، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

بالإضافة الى سلطاته التنظيمية المستقلة يشارك رئيس الجمهورية البرلمان في إعداد القوانين من خلال تمتعه دستوريا بحق التشريع بأوامر،¹ وذلك ما نص أكدته التعديل الدستوري الجديد،² وعليه فالأوامر الرئاسية الصادرة طبقا للمادة 142 من التعديل الدستوري تكتسب الصفة التشريعية بمجرد اصدارها،³ والدستور لا يمنح أي سلطة للبرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية في مجال التشريع،⁴ بل أن دور البرلمان يقتصر على الموافقة فقط على هذه الأوامر دون حق مناقشتها،⁵ وهو ما أكدته القانون العضوي 16-12 في مادته 37.

وتجدر الإشارة هنا أنه لم يسبق في تاريخ الجزائر أن رفض البرلمان المصادقة على الأوامر المعروضة عليه، ولعل ذلك راجع لسمو مركز رئيس الجمهورية وعدم رغبة البرلمان في الاصطدام مع إرادة رئيس الجمهورية، رغم أن الفقرة الرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 تقر له بذلك وتعتبرها لاغية.⁶

¹/ CF, DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2^{ème} édition, Tome 4, 1924, p 623.

²/ المادة 141 الفقرة الأولى من القانون نفسه.

³/ هدى بقة، الأطروحة السابقة الذكر، ص 60، وأنظر أيضا بن سونة خير الدين، (حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016)، العدد 33_ الجزء الثالث، مجلة حوليات الجزائر 1، الجزائر، ص 59.

⁴/ ضريفي نادية و لجلط فواز، التشريع بأوامر بين ضمان الإستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية، المقال السابق الذكر، ص 28.

⁵/ حميد محيد ، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على استقلالية البرلمان، ط 1، سلسلة الإصدارات القانونية، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، الجزائر، 2008، ص 288.

⁶/ وتجدر الإشارة هنا الى أن بعض أساتذة القانون طرحوا فكرة الإختلاف بين مفهوم الموافقة والمصادقة الواردين على التوالي في المادة 142 من التعديل الدستوري (124 سابقا) ونص المادة 37 من القانون 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان (99-02 الملغى)، حيث يرى الأستاذ سعيد بو الشعير أن المصادقة هي المصطلح الذي يتناسب مع مبدأ المراقبة، بمعنى المناقشة ثم التصويت ثم الإقرار، غير أن هذا الإختصاص قد يسند للبرلمان مثلما هو الحال في المادة 38 من الدستور الفرنسي والمادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963، حيث يتولى البرلمان المصادقة على أعمال الحكومة التي يتوقف سريانها أو استمرارها

ثالثا- موافقة البرلمان على المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

جعل المؤسس الدستوري عملية التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من الإختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية،¹ ويرجع هذا التحديد نظرا لإزدواجية السلطة التنفيذية في وجود الوزير الأول، وما تطلبه الأمر من ضبط وتحديد للإختصاصات،² وتصنف المعاهدات والاتفاقيات من حيث الرقابة البرلمانية الى نوعين، فالنوع الأول يخضع للموافقة المسبقة للبرلمان قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية وهو ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020.³ وبالتالي فإن المعاهدات والاتفاقيات بما فيها المستحدثة بموجب التعديل الدستوري 2016 الخاصة بالاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الإقتصادي، فقد اشترط فيها المؤسس الدستوري الموافقة الصريحة للبرلمان قبل أن يصادق عليها رئيس الجمهورية، وأشار المؤسس الدستوري لنوع آخر يشترط فيه الموافقة الصريحة للبرلمان وهي المتعلقة باتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.⁴ وهو ما كرسه وأكد عليه

على ذلك، فهناك فرق بين الموافقة والمصادقة، فالموافقة كما يرى البعض هي وسيلة اعلانية فقط وتعني التصويت على الأمر التشريعي من دون تفحصه أو مناقشته، ومادام المؤسس الدستوري في المادة 142 من التعديل الدستوري نص على مصطلح الموافقة من طرف البرلمان، فإنه يفهم من نص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 من خلال نصه على المصادقة يكون قد أخلط بين المصطلحين، لأن المصادقة تتطلب الفحص والمراقبة والتعديل مما يتعين على المؤسس الدستوري والمشرع إعادة النظر في نص المادة 37 من القانون العضوي 16-12، وذلك بحذف مصطلح المصادقة والإكتفاء بمصطلح الموافقة، وهو نفس الأمر الذي أعاده المشرع في النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وهذا طبقا للمادة 81 منه.

^{1/} رافع بن عاشور و منى كريم الدريدي و سارة معاوية قاسم، مركز النشر الجامعي، كلية العلوم القانونية والإجتماعية بتونس، جامعة قرطاج، تونس، 2011، ص 05.

^{2/} Abdel Madjid Djebbar, La Politique conventionnelle de l'Algerie, Office des des publication , p 258. universitaire, 2000

^{3/} المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابها المادة 149 من القانون 16-01، السابق الذكر .

^{4/} المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 111 من القانون نفسه.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017،¹ هذا وتكون اجراءات الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية على مستوى مجلس الأمة بأن يعرض مشروع القانون المتضمن الموافقة على الإتفاقية أو المعاهدة في جلسة عامة للمناقشة والمصادقة عليه بكامله، بعد الإستماع إلى عرض ممثل الحكومة ثم تقرير اللجنة المختصة دون ادخال أي تعديل عليه.²

أما المعاهدات التي تتناول مواضيع خارج المجالات المذكورة أعلاه فهي تخرج عن رقابة مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني بحيث ينفرد رئيس الجمهورية بصلاحيه اقرارها.³ وإذا كان النوع الأول من المعاهدات يشترط للتصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية موافقة البرلمان، فقد أضاف القانون العضوي 16-12 الى ذلك عدم امكانية اجراء أي تعديل بخصوص مشاريع القوانين المعروضة على غرفتي البرلمان المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات والمعاهدات الدولية، فبعد مناقشتها من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، لا يكون أمامهما سوى الموافقة على النص بكامله أو رفضه أو تأجيله،⁴ وهو ما أكد عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة في الفقرة 02 .

¹/ المادة 82 من النظام الداخلي، السابق الذكر .

²/ المادة 82 الفقرة 2 من النظام الداخلي نفسه .

³/ لقد حاول المجلس الشعبي الوطني خلال اعداده لنظامه الداخلي إخضاع جميع المعاهدات للموافقة المسبقة للبرلمان، إلا أن المجلس الدستوري بعد عملية المراقبة أصدر رأيه بإلغاء المادة 67 التي تنص على ذلك بحجة الإخلال بالمادة 115 من الدستور (قبل التعديل).

⁴/ المادة 38 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر .

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ومنه فدور مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني شكلي فقط فيما يخص المعاهدات والإتفاقيات الدولية، يتمثل في الموافقة لا غير لإستكمال الصبغة الشرعية للمعاهدات والإتفاقيات الدولية التي أبرمها رئيس الجمهورية، وليس له أي قدرة على التعديل أو تغيير أحكامها خصوصا مع المكانة الهامة التي تحتلها المعاهدات والإتفاقيات الدولية ضمن هرم تدرج القواعد القانونية بإعتبارها تسمو على القانون.¹ هذا وتتميز المعاهدات التي تستوجب الموافقة عليها من طرف البرلمان عن تلك التي لا تستوجب ذلك، بأن الأولى تصدر بموجب قانون، في حين الثانية تصدر بموجب مرسوم رئاسي.²

وعليه يمكن القول أن هذا النوع من النصوص القانونية (المعاهدات والإتفاقيات الدولية) تتقيد فيه سلطة مجلس الأمة في التعديل، فلا يمكنه إجراء أي تعديل عليها وهو ما يعني إبعاد البرلمان بغرفتيه عن رسم السياسة الخارجية للدولة وجعلها إختصاص حصري لرئيس الجمهورية.³

¹ / حميد مزياني ، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري -دراسة مقارنة- ، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 70.

² / محمد ناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي في ضوء أحكام القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه دولة، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1996، ص 195.

³ / سعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص 36.

الفرع الثاني: المانع الضمني لحق تعديل قوانين المالية

تعد المسائل المالية المناسبة التاريخية لنشأة البرلمانات، أي أن مسألة الضريبة كانت وراء نشأة وارساء دعائم الأنظمة الديمقراطية، حيث أن إصراف الحكام في فرض الضرائب وفي الإنفاق أدى إلى إثارة الشعوب عليهم واخضاعهم لإشراف هيئات تمثيلية تطورت مع الوقت لتفرض البرلمانات في صورتها الحديثة.¹

وعليه تعد الإختصاصات المالية أحد أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية، حيث كان هو صاحب السيادة في المجال المالي، إذ كان لزاما على السلطة التنفيذية الحصول على الموافقة الصريحة والمسبقة للبرلمان قبل تنفيذ الميزانية، التي تعتبر الوسيلة أو الأداة المميزة لكل سياسة والتي تعبر بالأرقام عن برنامج عمل الحكومة،² ولكن في وقت لاحق بدأت صلاحيات البرلمان تتراجع شيئا فشيئا حتى أخذت الحكومة بزمام الأمور من خلال الإستحواذ على المبادرة التشريعية وخاصة في المجال المالي.³

وفي الجزائر لم يقتصر الأمر على ذلك بل امتد إلى وضع قيود موضوعية تتعلق بتعديل مضمون قانون المالية⁴ (أولا)، ولم يقتصر الأمر على هذه القيود الموضوعية بل امتد إلى

¹ / هشام محمد البدري، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، مصر، دس، ص 10.

² / سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة ماجستير، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001، ص 06.

³ / لوناسي حريقة، الأطروحة السابقة، ص 204.

⁴ / أميمة بومحذاف، النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر، الأطروحة السابقة، ص 303.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

فرض قيود اجرائية متمثلة في تضييق الآجال والحيز الزمني الممنوح للبرلمان وللمجلس الأمة بصفة خاصة لدراسة ومناقشة قانون المالية (ثانيا).

أولاً- محدودية سلطة مجلس الأمة في مناقشة وتعديل قانون المالية:

إن قانون المالية هو عبارة عن عملية جرد لمجموع النفقات العامة والموارد المالية، وعليه فأحكامه تتضمن جميع الإيرادات من ضرائب ورسوم وغيرها من الموارد من جهة، وأحكام تتعلق بالنفقات المتمثلة في الإعتمادات الموجهة لتغطية الأعباء العامة من جهة أخرى،¹ وتشكل المناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية من طرف البرلمان مرحلة هامة وأساسية من مراحل الإجراءات المتعلقة بالميزانية،² فالميزانية عبارة عن حساب تقديري ومفصل لنفقات وإيرادات الدولة لفترة محددة بسنة وتحتاج الترخيص من طرف البرلمان حيث لا يمكن للحكومة التنفيذ مالم تحصل على الترخيص المسبق من طرف البرلمان.³ فتحضير الميزانية صحيح يدخل ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية لأسباب عدة، غير أنه يجب عرض هذا المشروع على البرلمان للموافقة عليه، وفي حالة الموافقة يصدر قانون يطلق عليه تسمية قانون المالية للسنة.⁴

^{1/} جميلة جمعاسي، الرقابة البرلمانية على النفقات العامة-دراسة مقارنة -، مذكرة ماجستير في القانون، فرع ادارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2011، ص 07.

^{2/} سليم كسير، المذكرة السابقة، ص 11.

^{3/} رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 05.

^{4/} الأطروحة نفسها، ص 18.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

غير أن سلطة البرلمان بما فيه مجلس الأمة في ادخال تعديلات على قانون المالية ليست مطلقة وإنما مقيدة،¹ وهو ما أشار إليه التعديل الدستوري.² ومنه فإضافة إلى القيود السابق ذكرها الواردة على سلطة مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية، فإن هناك قيد دستوري مهم يتمثل في نص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020، ومنه يكون مجلس الأمة أمام سلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلا إذا أدى هذا التعديل إما إلى زيادة في الموارد العمومية أو إلى تخفيض النفقات العمومية،³ أو إذا تضمن التعديل زيادة في النفقات مرفق بتدابير تضمن الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العامة تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها.⁴

والحقيقة أن تقييد حق النواب في تعديل قانون المالية السنوي خاصة فيما يتعلق بالنفقات يهدف إلى منع البرلمانين من محاولات استمالة المواطنين خاصة لما تكون الانتخابات البرلمانية على الأبواب،⁵ وعمليا ثبت عجز أعضاء مجلس الأمة سواء المنتخبون أو المعينون نظرا لعدم تمتعهم بخبرة كافية وتكوين متخصص في المجال المالي يسمح لهم بتقديم اقتراحات تتضمن تدابير لضمان سد العجز الذي قد يسببه اقتراحهم بالتعديل.⁶

¹ جمال لعامرة ، المرجع السابق، ص 193.

² المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 139 من القانون 16-01، السابق الذكر.

³ جمال لعامرة، المرجع السابق، ص 193.

⁴ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 385.

⁵ سليم كسير، المذكرة السابقة، ص 44.

⁶ بلس شاوش بشير، (التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني،

العدد 03، الجزائر، 2013، ص 36.

ثانيا- تضيق الحيز الزمني للمصادقة على قانون المالية:

يعتبر حق البرلمان في المصادقة على مشروع قانون المالية من بين الحقوق الأساسية التي أكتسبت نتيجة كفاح طويل وصراع حاد بين الشعب أو ممثليه والملوك، بحيث أن الإختصاص المالي للبرلمان سابق على اختصاصه التشريعي بل أن أصل نشأة البرلمان كانت المسائل المالية،¹ إلا أن العقلنة البرلمانية قضت بالتدرج على سلطات البرلمان في المجال المالي كما في غيره من المجالات الأخرى، ليصبح مجرد أداة لإضفاء المشروعية القانونية لإنفراد السلطة التنفيذية بصناعة القرار،² وإن كان من المسلم به أن المرحلة الإدارية لإعداد مشروع قانون المالية هي من اختصاص الحكومة لأسباب عديدة، فإن المرحلة السياسية المتمثلة في التصويت والمصادقة على قانون المالية من اختصاص البرلمان،³ فالحكومة ملزمة بعد الإنتهاء من مشروع قانون المالية بتقديمه للبرلمان للمصادقة عليه، فمصادقة البرلمان تعتبر بمثابة ترخيص للسلطة التنفيذية لتنفيذ قانون المالية.⁴

ومن أجل إعطاء الوقت الكافي لأعضاء البرلمان بما فيهم أعضاء مجلس الأمة عمدت بعض الدول الى وجوب ايداع مشروع قانون المالية لدى البرلمان في الدورة الربيعية التي تسبق السنة المالية المعنية، لكن دول أخرى عملت الى عكس ذلك من خلال تضيق الحيز الزمني

¹/ رحمة زيوش، الأطروحة السابقة، ص 116.

²/ عبد الرفيع بوداز، (السلطة الحوائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على التوازنات المالية، المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية)، المغرب، نوفمبر-ديسمبر 2011، ص 173.

³/ رحمة زيوش، الأطروحة السابقة، ص 24

⁴/ سعيد أوصيف، الأطروحة السابقة، ص 386.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

على البرلمان،¹ مثلما هو معمول به في الجزائر حيث يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في شهر سبتمبر مع منح البرلمان بغرفتيه أجلا لا يتجاوز 75 يوما للمصادقة على القانون.²

وأخيرا يمكن القول أن القيود التي نص عليها المؤسس الدستوري والقانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة يستحيل على أعضاء مجلس الأمة في ظلها التعديل في قانون المالية، خاصة وأن القانون العضوي 16-12 لم يرتب أي أحكام في حالة تجاوز المجلس الشعبي الأجل الممنوحة له على حساب الغرفة الثانية.³

كما أن اقتراح أي تعديل من طرف أعضاء مجلس الأمة يعني بالضرورة وقوع حالة خلاف بين غرفتي البرلمان، وهو ما يعني اللجوء الى اللجنة المتساوية الأعضاء وما يتبعها من اجراءات معقدة،⁴ يتعارض طولها مع قصر المدة المقررة للمصادقة والتصويت على قانون

¹ / سليم كسير، المذكرة السابقة، ص 64.

² / وهو ما حددته المادة 146 من التعديل الدستوري 2020 والمادة 138 الفقرة 10 من القانون 16-01 السابق الذكر، وقد جاء أجل المخصص لمجلس الأمة للمصادقة على قانون المالية مفصلا في القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة من خلال المادة 44 منه في فقرتيها الثالثة التي تنص " يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما"، فإن لم يوافق البرلمان بما فيه مجلس الأمة على مشروع قانون المالية لأي سبب من الأسباب فإن ذلك لا يجعل من قانون المالية رهينة بيد البرلمان، حيث نجد القانون 84-17 المعدل والمتمم والمتعلق بقوانين المالية نص على أنه يواصل مؤقتا تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط المحددة في المادة 69 منه.

³ / يحي دنيدي، المالية العمومية، د ط، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 620.

⁴ / سليم كسير، المذكرة السابقة، ص 104.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

المالية. وعليه فإنه يستحيل على أعضاء مجلس الأمة إجراء تعديلات على قوانين المالية في

ظل الشروط المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي 16-12.¹

¹ المادة 44 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

المبحث الثاني: ضعف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف

تبنى المؤسس الدستوري نظام الثنائية البرلمانية وهذا في إطار السعي الى توسيع السلطة التشريعية،¹ لأن غاية العمل التشريعي تكمن أساسا في المصادقة عليه بصيغة واحدة عند عرضه على غرفتي البرلمان.²

وعليه فتوافق مجلسي البرلمان بخصوص العمل التشريعي وموافقة كليهما على النصوص المعروضة عليهما أمر أكيد لكنه ليس بالمطلق، إذ قد يحدث عدم توافق آراء المجلسين بخصوص جملة من النصوص التشريعية المعروضة عليهما،³ لذلك تبنى المؤسس الدستوري الجزائري مسألة حدوث خلاف بين المجلسين ووضع لها من الآليات ما هو كفيلا بحلها (المطلب الأول)، لكن هذه هذه الآلية التي اراد المؤسس الدستوري من خلالها حل الخلاف الناشئ بين الغرفتين، قد لا تكون ناجعة دائما في فض الخلاف بين المجلسين، فقد يحدث أن يستمر الخلاف، وعندئذ يكون مصير النص القانوني بين يدي الحكومة لتفاضل بين ترجيح كفة المجلس الشعبي الوطني إعطائه كلمة الفصل في الخلاف وبين سحب النص محل

¹ / عبد القادر مداني ، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ضمن متطلبات شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2015/2014، ص 07.

² / محمد الأمين بولوم ، الأطروحة السابقة، ص 197.

³ / دليلة عياشي، (النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996)، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، د س ن، ص 03.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الخلاف،¹ وهو ما يعرب عن مؤشرات ضعف مركز مجلس الأمة في حالة استمرار الخلاف (المطلب الثاني).

المطلب الأول: آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان

ولما كان تصويت مجلس الأمة على النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني يجعلها قابلة للإصدار،² فإنه على العكس من ذلك ففي حالة اعتراض مجلس الأمة وامتناعه عن التصويت يأخذ منحى آخر، وهو نشوء الخلاف بين المجلسين حيث تظهر فعالية مجلس الأمة واشراكه الفعلي في صناعة القانون.³

ومنه فعدم مصادقة مجلس الأمة على النص بالصيغة التي صوت بها المجلس الشعبي الوطني أو العكس من خلال إجراء تعديلات عليه، يجعل غرفتي البرلمان في حالة خلاف (الفرع الأول)، وعلى العكس من الكثير من الأنظمة المقارنة استبعد المؤسس الدستوري الجزائري الأخذ بطريقة الذهاب والإياب (La Navette)⁴ لحل الخلاف بين الغرفتين لما عليها

¹ هدى بقة، الأطروحة السابقة، ص 98.

² حسين بولطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2013/2014، ص 06.

³ مداني عبد القادر، المذكرة السابقة، ص 52.

⁴ La Navette ترجمة لمصطلح ذهاب وإياب، ويعرف هذا النظام على أنه الإجراء الذي يتم من خلاله مرور نص القانون بين المجلسين المكونين للبرلمان، و أنظر أيضا كتاب ناصر و ولد علي تاكفاريناس، المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري الأخير، المقال السابق، ص 17.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

من مآخذ وطول للوقت وتعطيل لصدور التشريع،¹ واعتمد اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين الغرفتين بإقتراح أحكام توفيقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دواعي الخلاف بين غرفتي البرلمان

إن الخلاف بين الغرفتين متوقع دائما في المسائل التي يمكن أن يثار فيها وذلك بالنظر الى الإختلاف والمغايرة بين الغرفتين وكذا بالنظر الى عديد المسائل التي تؤدي الى حدوثه، وعليه فإن تنصيب المؤسس الدستوري في نص المادة 144 من التعديل الأخير لسنة 2020 على الأحكام محل الخلاف يجعل الذهن يتبادر لفهم مراده اعطاء الإطار القانوني الذي يمثله والوقوف على مدى امكانية تقسيم الخلاف دون الإكتفاء بالنظرة الشاملة له قصد الوصول الى اعطاء نمط جديد لحل كل نوع على حدى، وعليه وجب التطرق أولا لمعرفة الأحكام محل الخلاف بتحديد أنواعه (أولا)، ثم التطرق الى مجالات الخلاف وكيفية حدوثه (ثانيا).

أولا- أنواع الخلاف الممكنة الحدوث بين المجلس الشعبي ومجلس الأمة:

إن الخلاف بين المجلسين قد يكون في الشكل وقد يكون في الجوهر، وعليه فالخلاف إذا إما أن يكون خلاف شكلي بسيط لا يمس جوهر النص وقد يكون خلاف موضوعي يتعلق بالجوهر وهذا يختلف عن سابقه.²

¹ عبد السلام سالمى، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2010/2009، ص 189.

² عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 56.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يفرق بين نوعي الخلاف، مقررًا بذلك نفس

آلية حل الخلاف للنوعين معا والتي نص عليها في المادة 120 فقرة 04 من دستور 1996 (قبل التعديل) وأكد عليها في التعديل الدستوري لسرتي 2016 و2020.¹

ثانيا- مجالات الخلاف وكيفية حدوثه:

إن الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ممكن الوقوع في مجالات دون أخرى كما أن حدوثه يختلف بحسب انطلاق المبادرة التشريعية من غرفة إلى أخرى.

1- مجالات الخلاف:

هناك مجالات لإمكانية الخلاف وهي التي يتمتع فيها مجلس الأمة بحقه في الاعتراض

على النص وعدم التصويت عليه، وتنقسم هذه المجالات الى نوعين:

أ- مجالات امكانية الخلاف مع القابلية للحل: وهي المجالات التي يتمتع فيها مجلس الأمة

بحقه في الاعتراض، والتي لا تخرج عن الإختصاص المقيد والمحدد للبرلمان، بحيث لو

اعترض عليها من طرف مجلس الأمة جاز ادخال التعديلات عليها عند عرضها على اللجنة

المتساوية الأعضاء،² ويمكن حصرها في المبادرة بالقوانين العادية وتعديلاتها والمبادرة بالقوانين

العضوية وتعديلاتها ومبادرة رئيس الجمهورية بالتعديل الدستوري المعروضة على البرلمان وفقا

للمادة 219 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

¹ / المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، وتقابها المادة 138 الفقرة 5 من القانون 01-16، السابق الذكر .

² / عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 58.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

- في المبادرة بالقوانين العادية وتعديلاتها: كما سبق بيانه تأخذ المبادرة التشريعية شكل

مشروع قانون مقدم من طرف الوزير الأول أو اقتراح قانون مقدم من طرف 20 نائبا أو 20

عضوا،¹ فإذا كان يفترض في مشاريع القوانين أن تكون ذات درجة عالية من الدقة والضبط

والتنظيم، وذلك بالنظر الى مجمل المعلومات والمعطيات التي تملكها الإدارة خصوصا في ظل

المساهمة الفعالة لتقنيي الإدارة في هذا الميدان وهو الأمر الذي تفتقده اقتراحات القوانين المقدمة

من النواب.²

بالإضافة الى ذلك فإن مشاريع القوانين بعد تبني إزدواجية القضاء بموجب دستور

1996 تقدم لمجلس الدولة لدراستها ويقدم فيها رأيا استشاريا قبل عرضها على مجلس الوزراء،³

وإضافة الى ذلك فإن إقتراحات القوانين كما سلف الذكر ترد عليها قيود متعلق بالجانب

المالي.⁴

وعليه ينعقد الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إذا رفض مجلس الأمة

التصويت بأغلبية أعضائه الحاضرين⁵ بعد أن يتم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي

¹ المادة 136 من القانون 16-01، السابق الذكر .

² ابراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 610.

³ مسعود شيهوب، المقال السابق، ص 11.

⁴ المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 139 من القانون 16-01، السابق الذكر .

⁵ المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر .

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الوطني بالأغلبية البسيطة، ومنه يتم عندئذ اللجوء الى حل الخلاف الذي يبقى قابلا للحل عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

- **في القوانين العضوية وتعديلاتها:** استحدث هذا النوع من القوانين لأول مرة بموجب دستور 1996، وهي قوانين مكملة للدستور وذلك لما يتمتع به من مكانة في التدرج الهرمي للقوانين بالنظر الى الطبيعة الدستورية التي تجعلها أقرب من الدستور وأسمى من القوانين العادية،² أو هي تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور، وهي مجموعة الأحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطة العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي، إلا أنها تسن وتصدر في ظل اجراءات خاصة بها ومتميزة،³ وقد حدد المؤسس الدستوري مجالات التشريع بالقوانين العضوي في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وينعقد مجال الخلاف هنا في حال صوت المجلس الشعبي الوطني ولم يصوت مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة على القانون العضوي الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وهو

¹ المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 138 من القانون 16-01، السابق الذكر.
² حاتم ذبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008/2009، ص 75.
³ عمار عوابدي، (فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، الجزائر، 2003، ص 53.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ما نصت عليه المادة 145 فقرة 05 من تعديل سنة 2020، وأكد عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة،¹ غير أن هذا الخلاف أيضا يكون قابلا للحل عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

- **في المبادرة بالتعديل الدستوري المعروضة على البرلمان:** أقر الدستور لرئيس الجمهورية بحقه في تقديم مبادرة بتعديل الدستور وذلك بموجب المادة 208 منه، والتي نصت صراحة على حق رئيس الجمهورية بإعتباره مفتاح قبة النظام ومحوره،² لذلك له حق إجراء تعديل دستوري الذي يمر على البرلمان لأجل المصادقة عليه، هذا الأخير الذي يصادق على مبادرة رئيس الجمهورية بنفس الطريقة التي يصوت بها على نص تشريعي، بمعنى كل غرفة على حدى دون الاجتماع معا،³ والنصاب هو نفس نصاب التصويت على النصوص التشريعية العادية، وهذا خلافا لعدد كبير من الدساتير المعاصرة التي تميز بين النصاب عند المراجعة الدستورية وبين النصاب عند التصويت على القوانين العادية حيث تجعله مشددا في حالة المراجعة الدستورية وذلك قصد إبراز المغايرة بينهما.⁴

وعليه فالتصويت على مشروع التعديل الدستوري في كل غرفة على حدى يجعل امكانية الخلاف قائمة، وذلك في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني ورفضه من طرف أعضاء مجلس الأمة، وهنا يمكن القول بإنعقاد الخلاف الذي يمكن حله بإستدعاء اللجنة المتساوية

¹/المادة 76 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

²/توفيق بوقرن ، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا - الجزائر نموذجا - ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2012/2011، ص 31.

³/أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 122.

⁴/أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 123.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الأعضاء، والملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري أضفى مرونة كبيرة على مشروع التعديل الدستوري المقدم من طرف رئيس الجمهورية للبرلمان بعدم تشديد النصاب.¹

ب- مجالات إمكانية الخلاف مع عدم قابلية الحل: إن إمكانية الخلاف تظل قائمة كلما تم

عرض مبادرة على مجلس الأمة الذي له مطلق السيادة في التصويت من عدمه، غير أن

إعتراضه وعدم مصادقته على النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني تفتح مجالا

للخلاف، وهذا الخلاف ليس كله قابلا للحل نظرا لأن هناك مجالات لا يتمتع فيها البرلمان

بإدخال تعديلات عليها وإنما عليه التصويت عليها برمتها أو رفضها برمتها،² وعليه فتصويت

المجلس الشعبي الوطني واعتراض مجلس الأمة يفتح المجال للخلاف مع انتفاء وجود طريقة

لتسويته، وتعتبر المبادرة عندها مرفوضة من طرف البرلمان بعد إعتراض مجلس

الأمة،³ وتتجسد هذه المجالات في الموافقة البرلمانية على المعاهدات والإتفاقيات الدولية وأيضا

في عرض الأوامر على البرلمان.

- في الموافقة البرلمانية على الإتفاقيات الدولية والمعاهدات: تكتسي المعاهدات التي يصادق

عليها رئيس الجمهورية أهمية بالغة في التدرج الهرمي للمعايير القانونية تظهر من خلال سموها

على القانون وهذا طبقا للمادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهو ما يعني أن

المعاهدات والإتفاقيات الدولية تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور، وهذا تعبير وإفصاح من

¹ / عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 63.

² / حسين بولطين، المذكرة السابقة، ص 37.

³ / مداني عبد القادر، المذكرة السابقة، ص 65.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الدولة برضاها بها واحترامها وتنفيذها، ومن ثمة بقاء نصوص المعاهدة ثابتة ومستقرة دون أن تتعرض الى الحركية المستمرة التي تعرفها القوانين، وذلك لأجل استبعاد تهرب الدولة من إلتزاماتها الدولية،¹ غير أن مصادقة رئيس الجمهورية على هذه المعاهدات والإتفاقيات الدولية لا تتم إلا بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان وهذا طبقا للمادة 153 من التعديل الدستوري الأخير، ولما كانت المعاهدات والإتفاقيات الدولية غير قابلة لأي تعديل من طرف غرفتي البرلمان وهذا عملا بأحكام المادة 38 من القانون العضوي 16-12، والمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإن ذلك راجع بالدرجة الأولى لكون المعاهدة الدولية تحمل مجموعة من البنود والإلتزامات المقررة بين دولتين أو أكثر، والتي يجب الموافقة عليها صراحة برمتها أو رفضها تماما فلا مجال فيها للتعديل، الأمر الذي يجعلها غير قابلة للعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء لإيجاد حل حول الأحكام محل الخلاف، ومن ثمة فإن المعاهدة تعد مرفوضة من البرلمان إذا تم الإعتراض عليها.²

- في عرض الأوامر على البرلمان: تعد آلية التشريع بأوامر مكنة مهمة وخطيرة في يد رئيس الجمهورية، وقد تم استرجاع هذه الآلية في دستور 28 نوفمبر 1996 بموجب المادة 124 منه، بعدما كانت مسلوية منه في دستور 1989 الذي خول التشريع للمجلس الشعبي الوطني بصفة انفرادية.³ أما بخصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نص عليها بموجب 142

¹/ أحسن رابحي، الأطروحة السابقة، ص 64.

²/ مداني عبد القادر، المذكرة السابقة، ص 65.

³/ حميد محيد، الأطروحة السابقة، ص 304.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

منه،¹ مؤكدا عليها من خلال تعديل 2020 في مادته 142 التي أضافت شرط جديد لم يتفر من خلال تعديل 2016 وهو وجوب أن إخطار المحكمة الدستورية من طرف رئيس الجمهورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن تفصل فيها في أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ إخطارها.

2- مجالات عدم إمكانية الخلاف: إن إمكانية الخلاف بين الغرفتين ليست دائما واردة، بل أنها تكون مستحيلة في بعض المجالات وذلك بالنظر إلى إختلاف اجراءاتها عن سابقتها التي تعرض على كل غرفة على حدى، ذلك أن إقتراح تعديل الدستور يقدم من طرف ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء الغرفتين المجتمعين معا،² وأيضا في مجال إعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان فكل غرفة تتفرد بإعداد نظامها الداخلي الخاص بها على حدى مما يجعل إمكانية الخلاف بين الغرفتين منعدمة تماما.

¹ هذه المادة أفصحت عن حالتين للتشريع بأوامر، وهي حالات عادية وأخرى استثنائية، فأما العادية التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر فهي التي تتعلق بغياب البرلمان سواء كان ذلك خلال العطل البرلمانية أو في المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، وكذا في حالة عدم مصادقة البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما وهذا طبقا للمادة للمادة 138 فقرة 10 من القانون 01-16 المذكور أعلاه، وأما الحالات الغير العادية التي يتم فيها التشريع بالأوامر فهي إبان الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 101 من التعديل الدستوري، وتعتبر الحالة الأولى الخاصة بالتشريع بالأوامر في الحالة العادية الأكثر أهمية وذلك بالنظر الى أن الأوامر فيها تمارس في ظل الإختصاص المقيد والمحدد للبرلمان مما يجعلها تنافسه فيه دون الخروج عن إطار الشرعية عكس الحالة الثانية الإستثنائية، لكن مهما يكن من أمر فإن جديد التعديل الدستوري مقارنة بما كان في دستور 1996 قبل التعديل تمثل في اشتراط الطابع الإستعجالي كما أصبح حق رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مكفول خلال العطل البرلمانية بدلا عن بين دورتي البرلمان، وأيضا اشتراط أخذ رأي مجلس الدولة علاوة على التأكيد على وجوب أخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء، وكذا إلزامية عرضها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وفي حالة عدم موافقة البرلمان عليها تعد لاغية، وهو ما أكده القانون العضوي 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة.

² المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 208 من القانون 01-16، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

أ- في إقتراح تعديل الدستور: إيماننا من المؤسس الدستوري بقيمة البرلمان ووزنه بإعتباره مؤسسة دستورية منبثقة عن الإرادة الشعبية فقد منح حق إقتراح تعديل الدستور وذلك عملا بأحكام المادة 222 من التعديل الدستوري الأخير التي نصت على أنه يمكن لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الإستفتاء الشعبي، ويصدره في حالة الموافقة عليه، و الملاحظ أن هذه المادة أعطت حق إقتراح التعديل الدستوري للغرفتين شريطة أن يقدم الإقتراح عن ثلاثة أرباع الغرفتين المنعقدتين معا في هيئة كمؤتمر،¹ ومغزى ذلك تقديم مبادرة مشتركة للتعديل إلى رئيس الجمهورية الذي له أن يعرضها على الإستفتاء الشعبي .

وما تجدر الإشارة إليه هو أن إمكانية الخلاف عند إقتراح التعديل الدستوري من طرف الغرفتين المنعقدتين معا منعدمة، وذلك لإنتفاء التصويت على الإقتراح في كل غرفة على حدى، وهو ما أكد عليه أيضا القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وعلاقتهما بالحكومة.²

ب- في إعداد النظام الداخلي لكل غرفة: إن النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان يعد بمثابة القانون الأسمى،³ وذلك نظرا لإحتكام كل غرفة إليه ومساهمته في تسيير نشاطاتها خاصة الإجرائية والتنظيمية منها، وقد أسند المؤسس الدستوري لكل غرفة من غرفتي البرلمان

¹/ توفيق بوقرن ، المذكرة السابقة، ص 33.

²/ المادة 99 الفقرة 3 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر .

³/ نور الدين جغال ، المذكرة السابقة، ص 10.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

سلطة إعداد نظامها الداخلي وذلك من خلال الفقرة 03 من المادة 135 من التعديل الدستوري الأخير التي نصت على أن يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادق عليه.

فالنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان يختلف تماما عن مجموع القواعد القانونية،¹ وذلك بالنظر الى طريقة إعداده، بحيث تنفرد كل غرفة بإعداد نظامها الداخلي وتصوت عليه دون الحاجة الى تصويت الغرفة الأخرى، لذلك فإن إمكانية الخلاف بين المجلسين عند إعداد النظام الداخلي غير واردة تماما بل ومنعدمة.²

ومما سبق يتبين أن دواعي الخلاف تكمن في:

① تعيين ثلث تركيبة أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، هذا الثلث الذي يهدف أساسا الى تحقيق تفوق السلطة التنفيذية وذلك من خلال تدخله لإيقاف أي نص لا يحظى برضا السلطة التنفيذية.³

② الصياغة القانونية وضبط النصوص وهو سبب من أسباب الخلاف البسيط بين الغرفتين، وفي هذا تتفادى مشاريع القوانين باعتبارها صادرة عن الحكومة المتوفرة على الآليات المادية والكفاءات البشرية لأجل الوصول الى مبادرة سليمة وقوية من حيث الصياغة،⁴ إضافة الى إلزامية عرض المشروع على مجلس الدولة قبل عرضه على مجلس الوزراء، فمجلس الدولة

¹ بوسعدية محمد سعيد، المرجع السابق، ص 285.

² عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 68.

³ سعيد بوالشعير، النظام الجزائري دراسة تحليلية ج4، ط2، المرجع السابق، ص 22.

⁴ عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 73.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

هنا يلعب دوره في مجال الإفتاء في الصياغة والتشريع، وهو ما يعتبر حاجة ماسة وأساسية

لدقة التشريع وإحكامه،¹ في حين أن المقترح البرلماني لا يحظى بكل هذه الدراسات التي

تحظى بها مشاريع القوانين، بحيث يكفي أن يقدمها عشرون (20) نائبا أو عضوا حتى

تكون قابلة للمناقشة وهو ما قد ينعكس سلبا على نوعية اقتراحات القانون شكلا وموضوعا.²

وعليه يحدث الخلاف بين الغرفتين إما بإنطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي

الوطني ثم إعتراض مجلس الأمة أثناء عرضه عليه، إذ بالرجوع للفقرة 04 من المادة 138 من

التعديل الدستوري نجد أن سبب الخلاف هو مجلس الأمة من خلال رفضه المصادقة على

بعض أو كل مواد النص القانوني المحال إليه من الغرفة الأولى،³ وأيضا بإنطلاق العمل

التشريعي من مجلس الأمة عملا بأحكام المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020

وإعتراض المجلس الشعبي الوطني عليه، غير أن المؤسس الدستوري في المادة 145 فقرة 04

أكد أن سبب الخلاف هو مجلس الأمة من خلاله رفضه المصادقة على بعض أو كل مواد

النص القانوني المحال إليه من الغرفة الأولى، لأن المؤسس الدستوري أقر صراحة بأنه في كل

الأحوال فإن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني،

فسواء كان انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة أو من المجلس الشعبي الوطني ، فإن

¹ / مصطفى بن جلول، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، الجزائر، 2001، ص 11.

² / عمر ثامر ، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، الجزائر، 2010، ص 33.

³ / سعاد عمير، المقال السابق، ص 126.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

مجلس الأمة هو آخر غرفة تصادق على النص، ومن هنا فإن رفض مصادقته على كل أو بعض مواد النص هو سبب الخلاف الذي يستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء لعله.¹

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان

إن المقاربة الثابتة في النظم البيكاميرالية هي إمكانية وقوع الخلاف بين المجلسين، لذلك

عمد المؤسس الدستوري الجزائري الى إيجاد آلية لعله من خلال نص المادة 145 فقرة 5 متمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي تم النص عليها لأول مرة في المادة 120 من دستور 1996 ثم من خلال الفقرة 06 من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فعليه فقد أفضت هذه المادة إلى إعتقاد المؤسس الدستوري الجزائري على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين،² كما تم التأكيد عليها من خلال القانون العضوي 16-12³ و النظام الداخلي لمجلس الأمة.⁴

ويرجع اختيار المؤسس الدستوري الجزائري للجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف

الى جملة من الإعتبارات (أولا)، لكن حتى وان كانت هذه اللجنة المتساوية الأعضاء هيئة

برلمانية مؤقتة لكنها لا تتشكل إلا بناء على استدعائها من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، مما يطرح تساؤلا جوهريا حول مدى استقلاليتها (ثانيا) .

¹ / سعاد عمير، المقال السابق، ص 126.

² / عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 87، وأنظر أيضا هاشمي مولاي، المرجع السابق، ص 500.

³ / المواد من 88 الى 98 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

⁴ / المواد من 87 الى 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر.

أولاً- دواعي اختيار المؤسس الدستوري الجزائري لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء: إن الإتفاق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند ممارسة العمل التشريعي أمر مستحب لكنه غير دائم الحصول، لأن الإختلاف بينهما أمر وارد وإن كان قليل الحدوث،¹ لكنه يبقى أمر تنبّهت له معظم الدساتير التي تنتهج نظام الغرفتين وذلك بوضعها لآليات حل الخلاف، التي تختلف حسب النظام المنتهج في الدولة، وهذه الآليات المتاحة يمكن تصنيفها الى ثلاثة أصناف هي:² آلية الذهاب والإياب (La Navette)، آلية حل الخلاف بواسطة لجنة مشتركة، آلية حل بواسطة اجتماع البرلمان بغرفتيه.

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري إختار اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين، ويرجع اختياره لهذه الآلية الى الإعتبارات التالية:

1- عدم قابلية نظام الذهاب والإياب للتطبيق في الجزائر: ويعتمد نظام الذهاب والإياب على المساواة بين المجلسين، حيث يكون لكل منهما نفس الصلاحيات دون أن يكون لأحدهما أولوية على الآخر وخصوصاً حق التعديل، حيث يكون لكل غرفة حق تبديل أو تغيير حكم أو عدة أحكام في أي مشروع أو إقتراح قانون، ومنه اطلاق سيادة كل غرفة في النصوص الى حين الوصول الى صيغة متماثلة يتم التصويت عليها في كلتا المجلسين.³

¹ نوال نويوة، تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، الجزائر، 2006/2005، ص 70.

² عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 88.

³ المذكرة نفسها، ص 100.

وهو الأمر الذي نجده غير متوفر في النظام الدستوري الجزائري وذلك لعدم اعتماده على المساواة بين المجلسين، بحيث على العكس من المجلس الشعبي الوطني نجد أن حق المبادرة بالقوانين لصالح مجلس الأمة هو حق محصور ومحدد دستوريا بموجب المادة 144 من التعديل الدستوري الأخير في ثلاثة (03) مجالات فقط وهي ذاتها المجالات التي يجوز له التعديل المباشر فيها حصرا، وهو الأمر الذي يجعل امكانية تطبيق نظام الذهاب والإياب مستحيلة في ظل عدم تمتع مجلس الأمة بحق التعديل، وكذا في ظل اشتراط تصويت المجلس الشعبي الوطني أولا ثم مجلس الأمة،¹ مما يجعل العملية العكسية غير دستورية وهي التي يقوم عليها نظام الذهاب والإياب.² وعليه فإن تطبيق نظام الذهاب والإياب في الجزائر تكون له آثار وخيمة بالنظر الى أنه يؤدي إلى إستبداد السلطة التشريعية من خلال تعصب كل مجلس لآرائه ومنطلقاته، ما يخلق أزمات بين الغرفتين ويجعل النصوص معطلة وتبقى بين أخذ ورد، ومن ثمة يصعب تطبيق هذه الآلية في التجربة البرلمانية الجزائرية.³

2- عدم قابلية تطبيق الكلمة الأخيرة في الجزائر: وهذا راجع الى أن تطبيق نظام الكلمة

الأخيرة في الجزائر سوف يؤدي الى المفاضلة بين المجلسين من حيث أيهما أحق بالكلمة

¹ المادة 145 الفقرة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 138 فقرة 05 من القانون 01-16، السابق الذكر.

² عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 101.

³ الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية والتشريعية في

النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر - مجلس الأمة، الجزائر، 1998، ص 19.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الأخيرة؟، وهذا النظام وإن كان الأقرب والأسهل لحل الخلاف إلا أنه يستحيل تطبيقه في الجزائر، وذلك راجع لكونه يؤدي لتجاهل مؤسسة دستورية متمثلة في أحد الغرفتين.¹

3- حل الخلاف بواسطة إجتماع المجلسين معا طريق مستبعدة تماما في الجزائر: وذلك

راجع لأسباب دستورية لأن المؤسس الدستوري نص صراحة على الحالات التي يجب فيها اجتماع الغرفتين معا وذلك في الظروف العادية المتمثلة أساسا في اقتراح التعديل الدستوري،² وثبوت المانع لرئيس الجمهورية وشغور منصب رئيس الجمهورية،³ وفي حالة المناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية،⁴ وأيضا لأجل المصادقة على مشروع تعديل الدستور،⁵ وأيضا في الحالات الغير العادية كالظروف الخطيرة التي لا تسمح بإجراء انتخابات عادية وبموجبها يتم تمديد مهمة البرلمان،⁶ وأيضا لتمديد حالة كل من: ⁷ الطوارئ والحصار والحالة الإستثنائية وحالة الحرب.⁸

¹/ بوكرا إدريس، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والمغايرة، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثامن، العدد الأول، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 1998، ص 43.

²/ المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتقابلها المادة 211 من القانون 16-01، السابق الذكر.

³/ المادة 94 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 102 الفقرة 02 من القانون نفسه.

⁴/ المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 148 من القانون نفسه.

⁵/ المادة 221 من تعديل 2020، وتقابلها المادة 210 من القانون نفسه.

⁶/ المادة 122 من تعديل 2020، وتقابلها المادة 119 من القانون نفسه.

⁷/ المواد 97 و 89 و 99 من تعديل 2020، وتقابلها المواد: 105، 107، 109 من القانون نفسه.

⁸/ وعليه بإستعراض الحالات التي يجتمع فيها المجلسين نجد أن حالة الخلاف بين الغرفتين ليست ضمنها، إضافة إلى أن إجتماع المجلسين لحل الخلاف يقتضي أن يكون عدد الأعضاء متساوين حتى يمكن تطبيق قاعدة (50% +1)، وهو الأمر الذي لا يمكن الأخذ به في الجزائر لأن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكذلك الشأن بالنسبة للأغلبية الموصوفة المتمثلة في ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء المجلسين، مما يجعل حل الخلاف بواسطة إجتماع المجلسين طريقة غير مجدية في النظام الدستوري الجزائري.

4- اللجنة المتساوية الأعضاء الخيار الوحيد القابل للتطبيق في النظام البيكاميرالي الجزائري

بوضعه الحالي: إن خصوصية النظام البيكاميرالي الجزائري تمنعه من تطبيق أي آلية من

الآليات الأخرى السابقة الذكر نظرا لعدم وجود قواعد مساعدة على تطبيقها في النظام الدستوري

الجزائري، لذلك لجأ المؤسس الدستوري الجزائري الى الإعتماد على اللجنة المتساوية

الأعضاء،¹ التي تشمل عددا متساوي من كل غرفة بإعتبارها مؤسسة دستورية بغض النظر عن

عدد أعضائها، وعليه تعد هذه الآلية أفضل طريقة لتقريب وجهات النظر وحصر مجال

الخلافا.²

ثانيا- إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ومدى استقلاليتها: تعتبر اللجنة المتساوية

الأعضاء هيئة برلمانية مؤقتة لا تتشكل إلا بناء على إستدعائها أو تحريكها من طرف الوزير

الأول،³ وهو ما يطرح تساؤلا حول مدى استقلاليتها.

1- استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء : اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الدستورية

الوحيدة لحل الخلاف القائم بين جناحي البرلمان، إلا أنها لا تجتمع من تلقاء نفسها بمجرد عدم

مصادقة مجلس الأمة على حكم أو مجموعة أحكام أو نص بكامله، بل تنتظر قيام الوزير

الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بتوجيه طلب استدعائها الذي يعد إلزام حكومي خاضعا

¹ / لموسخ محمد و هميسي رضا، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الإجتهد القضائي،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، د س ن، ص 402.

² / عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 105، وأنظر أيضا دليلة عياشي، النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في

الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996، المقال السابق، ص 06.

³ / قطاف محمد حبيرش، مجلس الأمة في الدستور الجزائري لسنة 1996، المذكرة السابقة، ص 161.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

لسلطته التقديرية،¹ في حين أن هناك أنظمة دستورية أخرى تعطي هذه الصلاحية في استدعائها الى الحكومة والبرلمان وأخرى تعطيتها للبرلمان حصرا مثل النظام الدستوري الأمريكي،² والمؤسس الدستوري الجزائري أكد من خلال التعديل الدستوري لسنتي 2016 و 2020 على أن سلطة استدعائها ترجع الى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهو الأمر الذي يعطي إنطباعا أوليا بأن السلطة التي يمتلكها الوزير الأول في تسوية الخلاف هي سلطة مطلقة، إلا أنه بمتابعة وتحليل النص الدستوري للمادة 145 فقرة 05 والقانون العضوي 12-16³ نجد أن المؤسس الدستوري قد وضع حدا للوزير الأول يتمثل في أجل زمني محدد لأجل ممارسة هذه السلطة.⁴

ويعتبر البعض منح المؤسس الدستوري لسلطة تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء للحكومة بمثابة تمكين للسلطة التنفيذية من التدخل المباشر في عمل البرلمان الأمر الذي يؤثر على انتاج التشريع.⁵ لكن البعض يقول بأن منحها للوزير الأول مرده تمتع الحكومة بالأولوية في ادارة وتنظيم العمل التشريعي وذلك لضمان تنفيذ وتطبيق القوانين،⁶ إلا أن هذا الأمر لا يجب أن ينحصر في الحكومة فقط بما يزيد من تفوقها في المجال التشريعي، وهو الأمر الذي

¹/ نوال نويوة، المذكرة السابقة، ص 71.

²/ عبد السلام سالمى، الأطروحة السابقة، ص 73.

³/ المادة 88 من القانون العضوي 12-16، السابق الذكر.

⁴/ نوال بن الشيخ، (سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في

الجزائر)، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، الجزائر، 2017، ص 98.

⁵/ وليد شريط، الأطروحة السابقة، ص 189.

⁶/ المادة 112 البند 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 99 البند 2 من القانون 01-16، السابق الذكر،

وأنظر أيضا خير الدين بن سونة، التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي، المقال السابق، ص 430.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

يؤدي الى انفلات المجال التشريعي من يد البرلمان الذي يعد صاحب الإختصاص الأصيل فيه،¹ ولذلك كان من المفروض عدم اسناد عملية استدعاء هذه اللجنة للحكومة فقط وذلك بالنظر الى إنبثاق هذه اللجنة من البرلمان الأمر الذي يتولد عنه أولوية الغرفتين أو إحداهما في استدعائهما.²

غير أنه بإستقراء نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المؤسس الدستوري وضع حدا للوزير الأول تمثل في تحديد أجل لممارسة الوزير الأول لسلطة استدعاء اللجنة وذلك على النحو:

أ- **سلطة مطلقة ومنفردة مجسدة بنصوص دستورية وقانونية** : بمقارنة المادة 120 من الدستور قبل التعديل بالمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد اختلافا في صيغة المادة بعد التعديل، وذلك بإلغاء مصطلح " تجتمع " الذي فسره أساتذة القانون الدستوري بأنه أمر بإجتماع، لتصبح المادة تتحدث عن طلب الوزير الأول للإجتماع، مما يفسر السلطة المطلقة الممنوحة للوزير الأول لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو ما كرسه القانون العضوي 16-12 دون أن يشير الى الأجل 15 يوما،³ وبالتالي فالنص القانوني والدستوري أكد السلطة التقديرية والمطلقة للوزير الأول في

¹ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، ط 2، دار الخلدونية، الجزائر، 2002، ص 53.
² قريشي أمينة، **تنظيم البرلمان**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2013، ص 138.
³ المادة 88 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

استدعاء اللجنة،¹ إذ يجوز له طلب اجتماع اللجنة إذا قدر أن الخلاف يمكن تجاوزه بلجنة متساوية الأعضاء، أما إذا قدر أن الخلاف أشد وأقوى من أن تستطيع لجنة مشكلة متساوية الأعضاء من حله فإنه يتجاهل الآلية بأكملها.²

ب- الأجل القانوني كحد لسلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء: نظرا لمنح الوزير الأول سلطة مطلقة في طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء فقد شهدت العملية التشريعية في الجزائر العديد من حالات التعطيل، وهو ما أدى الى تغيير المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لوجهة نظره حيث حدد أجل 15 يوما من تاريخ إثارة الخلاف، يجب على الوزير الأول توجيه طلب اجتماع اللجنة لرئيسي الغرفتين وذلك من خلال نص المادة 145.³

ويعتبر أجل 15 يوما أجلا قانونيا للحالة العادية، أما بالنسبة للأجل القانوني في الحالات الخاصة لبعض القوانين التي تستلزم لصدورها إجراءات خاصة تتمثل في إطار زمني لها، وتتجسد من خلال الدستور الجزائري في قانون المالية،⁴ حيث جاء ذلك في نص المادة 146 من التعديل الدستوري 2020، والتي مغزاها أن البرلمان ملزم بالمصادقة على قانون

¹ /حاتم ذبيح، المذكرة السابقة، 105.

² /نوال الشيخ، المقال السابق، ص 99.

³ /نوال الشيخ، المقال السابق، ص 99.

⁴ /المقال نفسه، ص 100.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

المالية خلال مدة اجمالية قدرها 75 يوما منذ تاريخ ايداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.¹

2- مدى استقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء: من خلال ما سبق يمكن القول أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتأرجح بين هيمنة الحكومة في عملية استدعائها وتحريكها والإستقلالية البرلمانية في عملية تشكيلها، غير أن الجزء الأهم هو مدى استقلالية هذه الهيئة في دراسة النص المعروض ثم ايجاد الحكم التوفيقى المؤدى الى حل الخلاف.²

بعد تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء يبدأ عملها مباشرة بحيث تجتمع لدراسة النص المعروض عليها في مقر أحد المجلسين،³ على أن تلتزم رئيس الغرفة التي تتعقد اللجنة في مقرها بأن يوفر لها جميع الوسائل ويهيئ لها الظروف المناسبة التي تساعدها في أداء مهامها،⁴ وتملك اللجنة في هذا الصدد الإستعانة بأي عضو من داخل البرلمان أو خارجه بغية تذليل الصعاب،⁵ كما يمكن للحكومة حضور أشغال اللجنة،⁶ كما لها مطلق الحرية في دراسة

^{1/} وقد فصل هذا الحكم القانون العضوي 16-12 وتم تقسيم مدة 75 يوما على النحو التالي: 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني و 20 يوما لمجلس الأمة من أجل المصادقة على المشروع، في حين خصص المشرع الجزائري أجل ثمانية (08) أيام فقط لتسوية الخلاف بين الغرفتين وهذا طبقا للمادة 44 منه، أي أن الأجل هنا أوجده المشرع الجزائري قبل الأجل الذي حدده المؤسس الدستوري للوزير الأول، وهذا كحالة خاصة تتعلق بقانون المالية دون غيره، كما تجدر الإشارة الى جديد التعديل الدستوري لسنة 2016 حول هذه الآلية بإعطاء أجل 15 يوما للجنة وهو ما يعني أن اللجنة المتساوية الأعضاء يتعين عليها إقرار نص الصلح خلال هذا الأجل.

^{2/} عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 119.

^{3/} المادة 90 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

^{4/} المادة 88 من القانون الداخلي لمجلس الأمة، السابق الذكر، والمادة 66 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ج ر عدد 46، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2000.

^{5/} المادة 94 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

^{6/} المادة 93 من القانون العضوي نفسه.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

هذه الأحكام ثم إدخال التعديلات المناسبة عليها وفق التوافق بين أعضائها بما يمكن من مصادقة الغرفتين عليه.

ومن أجل دراسة استقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة النص محل الخلاف وتعديله يجب التطرق الى إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وسلطتها في ادخال التعديلات.

أ- إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء: لا يكون لرئيس الحكومة طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ما لم يكن النص محل قراءة وحيدة داخل كل مجلس، ليعتق بذلك المؤسس الدستوري عدد القراءات لضبط حركة النصوص التشريعية.¹ فعلى عكس المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل جاء نص المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ثم نص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 محددًا لأجل إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول.²

¹/ نوال نويوة، المذكرة السابقة، ص 78.

²/ وقد حدد هذا الأجل بـ (15) يوما من تاريخ نشوء الخلاف، وهو ما أكده القانون العضوي 16-12 وهذا طبقا للمادة 88 فقرة 2 منه، أما عن مقر إجتماعها فإنها تجتمع بالتناوب في مقر المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة وهو ما أشارت إليه المادة 90 من القانون العضوي 16-12، وطبقا للنص الدستوري لتعديل 2016 و 2020 تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل (15) يوما من تاريخ طلب تشكيلها من طرف الوزير الأول لإقتراح نص توفيقى للأحكام محل الخلاف لنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل 15 يوما وهذا عملا بأحكام المادة 138 فقرة 06 للتعديل الدستوري والمادة 145 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2020، هذا ويحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء إضافة الى 5 أعضاء إحتياطيين وذلك بالإتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، مع احترام مبدأ تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، وفي حالة غياب عضو من اللجنة المتساوية الأعضاء يتم استخلافه من بين الأعضاء الإحتياطيين وهو ما أشارت إليه المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، كما تشير المادة 91 من القانون العضوي 16-12 الى أنه يعقد اجتماع أول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سنا كما تنتخب هذه اللجنة مكتبا لها من بين أعضائها يتكون من رئيس ونائبه ومقررين إثنين (02).

3- سلطة اللجنة المتساوية الأعضاء في ادخال تعديلات على النص محل الخلاف: إن

اللجنة المتساوية الأعضاء حال دراستها للأحكام محل الخلاف المعروضة عليها تقوم بإدخال تعديلات عليها، ويجب التنويه الى أن اللجنة المتساوية الأعضاء تقتصر على الأحكام محل الخلاف فقط، دون التطرق الى أحكام أخرى وذلك لأن مجال اختصاصها مقيد بالأحكام التي تم استدعائها من أجل ايجاد حل توفيقى لها ويأخذ شكل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ثلاثة أوجه، إما الإبقاء عليها كما كانت دون تعديلها أو إلغاء بعض المواد أو تعديلها،¹ هذا ولا يتوقف دور الحكومة عند ما تم ذكره سابقاً، بل يستمر إلى غاية مرحلة المصادقة بعدم تمكين الغرفتين من أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، مما يمكن هذه الأخيرة عند عرضها النص أمام الغرفتين، أن تدفع بالأمر الى طرح التعديلات في الإتجاه الذي تريده عندما تكون لها اعتراضات أساسية على نص اللجنة المتساوية الأعضاء لاسيما إذا تعلق الأمر بمشاريعها.²

المطلب الثاني: مؤشرات ضعف مركز مجلس الأمة في حالة إستمرار الخلاف

بعد أن تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء الى اقتراح نص توفيقى حول الأحكام محل الخلاف ينتهي دورها بمجرد تبليغها له، إلا أنه لا يدخل حيز التنفيذ قبل أن يمر على البرلمان للنظر فيه والمصادقة عليه، وهو ما يطرح تساؤلاً حول مدى حجية تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء أمام غرفتي البرلمان.³ فالتصويت على التقرير المعد من طرف اللجنة يخضع لنفس

¹ / عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص ص 125، 126.

² / سعاد عمير، المقال السابق، ص 126.

³ / نوال نويوة، المذكرة السابقة، ص 95.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

الإجراءات المتبعة في التصويت على نص تشريعي وفقا لطبيعة النص الذي وقع حوله الخلاف، وبالنصاب المطلوب للتصويت.¹

وعليه فنتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء تؤدي الى إعادة عرض النص على غرفتي البرلمان (الفرع الأول)، فإذا وافق عليها المجلسين يكون النص وصل الى مرحلة الإصدار، أما إذا وقع خلاف آخر يعني هذا استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان والنتائج المترتبة على الخلاف الجديد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إعادة عرض النص على غرفتي البرلمان

بعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أعمالها ترسل النص التوفيقى الى الوزير الأول في مدة أقصاها 15 يوما،² عن طريق رئيس الغرفة التي عقد الإجتماع بمقرها،³ من أجل عرضه على البرلمان للموافقة عليه (أولا)، من خلال دراسة البرلمان للنص التوفيقى (ثانيا).

أولا- عرض النص التوفيقى على الغرفتين للموافقة عليه: جاء في نص المادة 145 فقرة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه على الحكومة أن تعرض هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقتها.

¹ عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 148.

² المادة 145 الفقرة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 138 فقرة 06 من القانون 01-16، السابق الذكر.

³ المادة 95 فقرة 04 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

ويظهر أن المؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بتقديم عرض النص التوفيقي على البرلمان دون أن يترك له مجال الخيار، إذ لا يمكنه حرمان الغرفتين من الإطلاع عليه وأخذ القرار النهائي بشأنه.¹

ويرجع إلى إرادة المؤسس الدستوري في تفعيل سيرورة العمل التشريعي عند الإختلاف وتضييقا منه على سلطة الوزير الأول في ملائمة العرض من عدمه،² غير أن إلزام الوزير الأول لا يبدو كافيا عمليا طالما أنه غير مقترن بميعاد زمني وجزاء يترتب على عدم عرضه له،³ بالإضافة إلى ذلك فعدم تحديد الميعاد الزمني يفتح المجال للتخلي عن النصوص المعروضة أمام البرلمان والتي اختلف بشأنها، ولو كانت في شكل مشاريع قوانين.⁴

لذا كان على المشرع ضبط عرض النص التوفيقي للجنة بمدة زمنية معينة حتى لا يبقى الأمر بيد الوزير الأول يستعمله وقت ما يشاء، وقد أثبت الجانب التطبيقي أن العرض يكون من قبل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان وهو نفس التقرير الذي يقدمه مقرر اللجنة المتساوية الأعضاء في كل من غرفتي البرلمان.⁵

¹/ نوال نويوة، المذكرة السابقة، ص 96.

²/ المذكرة نفسها، ص 96.

³/ ادريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والمغايرة، المقال السابق، ص 45.

⁴/ دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2003، 2004، ص 76.

⁵/ بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المقال السابق، ص 68.

ثانيا- دراسة البرلمان للنص التوفيقي: يتم التصويت على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء في المجلس الشعبي الوطني أولا حيث له أن يدخل عليه تعديلات شريطة موافقة الحكومة عليها،¹ غير أنه عند التصويت ينبغي التصويت على التعديلات التي تقدم بها المجلس أولا ثم على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء ثم التصويت على النص بأكمله،² وبعد التصويت على النص يقوم رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص الى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام،³ حيث يقوم مجلس الأمة بالبت أولا في التعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني على النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء إن وجدت، فإذا قبلها يتم المصادقة على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء ثم على القانون بأكمله،⁴ وهو ما يعبر عن مصادقة البرلمان على نص الصلح وبذلك ينتهي الإشكال القائم وينتقل النص لمرحلة الإصدار.⁵

الفصل الثاني: النتائج المترتبة على استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان

ويكون ذلك نتيجة لعدم مصادقة أحد الغرفتين على النص التوفيقي، فقبل التعديل الدستوري لسنتي 2016 و 2020 لم يكن هناك حل لتمير أي مبادرة لنص توفيقي إذا لم يحظى بموافقة الغرفتين، وهو ما كانت تجسده المادة 120 فقرة 06 من الدستور آنذاك، حيث

^{1/} المادة 145 الفقرة 06 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 138 فقرة 07 من القانون 01-16، السابق الذكر.

^{2/} المادة 96 فقرة 02 من القانون العضوي 16-12، السابق الذكر.

^{3/} المادة 42 من القانون العضوي نفسه.

^{4/} عبد القادر مداني، المذكرة السابقة، ص 148.

^{5/} سعاد عمير، المقال السابق، ص 127.

كان مصيرها دائماً في حالة الإنسداد سحب النص، أما في التعديل الدستوري لسن 2016 و2020 أصبح للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أكثر من خيار في ذلك وهو ما حدده النص الدستوري¹ في حالتين هما:

- منح الحكومة للمجلس الشعبي الوطني أفضلية الفصل في الخلاف (أولاً).
- سحب الحكومة للنص محل الخلاف وعدم إخطارها للمجلس الشعبي الوطني (ثانياً).

أولاً- منح أفضلية الفصل في الخلاف للمجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة:

جاء في الفقرة السابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.²

¹ المادة 145 فقرة 07 و 08 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وتقابلها المادة 138 الفقرة 08 و 09 من القانون 01-16 السابق الذكر.

² وهي فرضية من الفرضيتين الواردتين في حالة استمرار الخلاف، وتتمثل في امكانية طلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً في الخلاف، وهنا يكون المجلس الشعبي الوطني أمام احتمالين هما: إما أن يأخذ بالنص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء ويأخذ بذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه وهذا طبقاً للفقرة الأولى من المادة 97 من القانون العضوي 16-12 المذكور أعلاه، ومنه فمضمون الأحكام المنصوص عليها أعلاه تقتضي أولاً لحل الخلاف اللجوء الى آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حالة عدم توافق غرفتي البرلمان على صيغة موحدة يمكن للحكومة إعطاء كلمة الفصل الى الغرفة الأولى وهو ما يبقى عبارة عن اجراء اختياري وليس اجباري بالنسبة للحكومة، وعليه سيتم الأخذ بالنص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وهذا فيه اهمال لدور مجلس الأمة والتعديلات التي يكون قد أدخلها على النصوص، وعليه فإعتماد آلية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني والفصل نهائياً هو إضعاف للمركز التشريعي لمجلس الأمة في حالة الإختلاف.

ثانيا- سحب النص محل الخلاف من طرف الحكومة وعدم اخطارها للمجلس الشعبي الوطني:

جاء في الفقرة الثامنة من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 أنه يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابعة من نفس المادة ، وهذه هي الفرضية الثانية الواردة حول إختلاف الغرفتين حول النص التوفيقى، فأخطار المجلس الشعبي الوطني من طرف الحكومة للفصل في الخلاف هو أمر غير ملزم للحكومة، فسحب النص من طرفها يكون نتيجة حتمية لعدم اخطارها للمجلس الشعبي الوطني، والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري لم يحدد الجهة التي تسحب النص، وهو الأمر الذي أغفله أيضا القانون العضوي 12-16 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة.

حيث أن النص الدستوري الفقرة الثامنة من المادة 145 استعمل عبارة مبنية للمجهول،¹ وهو شأن القانون العضوي 12-16،² وهذا على عكس ما تضمنته المادة 96 من القانون العضوي الملغى 02-99 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة التي منحت سلطة سحب النص للحكومة.

وعليه يمكن القول أن منح سلطة سحب النص في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين

دون مراعاة الجهود المبذولة من طرف أعضاء البرلمان على مستوى اللجان المختصة

¹ / نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 177.

² / المادة 97 الفقرة 2 من القانون العضوي 12-16، السابق الذكر.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

والجلسات العامة يعتبر اجحافا في حق البرلمان،¹ ومن آثار ذلك عدم امكانية عرض النص على البرلمان خلال 12 شهرا من السحب.²

¹ نوال دايم، الأطروحة السابقة، ص 178.

² سعاد عمير، المقال السابق، ص 128.

خلاصة الباب الثاني

رغم انشاء المؤسس الدستوري لمجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية، إلا أنه أقصاه من المساهمة في المراحل الأولى لصياغة التشريع المتمثلة في المبادرة التشريعية، وذلك راجع لتعارض مواد الدستور من جهة ونتيجة للمبررات التقنية من جهة ثانية، وقد ظل الأمر على هذا الحال لغاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2016.

فبموجب القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري الأخير أسس المؤسس الدستوري الجزائري لمرحلة جديدة مليئة بالإصلاحات للمنظومة القانونية الوطنية، أكدها المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لسنة 2020، وعليه جاء بالإعتراف بحق المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، غير أن هذا التأهيل لا يمكن أن يتعدى المجالات الثلاث المتمثلة في: التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي.

ولم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بتحديد مجال المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، بل وضع لها زيادة على ذلك مجموعة ضوابط وجملة من القيود، وهو الأمر الذي يؤثر على المبادرة التشريعية للأعضاء.

ومن أجل التدارك حول المؤسس الدستوري للغرفة الثانية صلاحية حق التعديل وذلك بإشراك منه لها في المساهمة في التشريع، غير أن صلاحية مجلس الأمة في التعديل تختلف باختلاف مسار انطلاق المبادرة التشريعية.

الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة

أما عن آلية حل الخلاف القائم بين المجلسين فقد أكد التعديل الدستوري على ما جاء

في نص المادة 120 فقرة 04 من دستور 1996 قبل التعديل، وذلك من خلال المادة 138 فقرة 06 من تعديل 2016، والمادة 145 فقرة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2020، من خلال تبنيه لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء.

غير أن الجديد الذي جاء في التعديل الدستوري يكمن في تخفيض النصاب لمجلس

الأمة بالنسبة للمصادقة على النصوص المصادق عليها في المجلس الشعبي الوطني من

الأغلبية الموصوفة (3/4) من أعضاء المجلس الى الأغلبية البسيطة في حالة مشاريع القوانين العادية ومشروع التعديل الدستوري والأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، و أيضا فيما يخص منح أجل (15) يوما لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، ومنحها هي مهلة (15) يوما لوضع نص توفيقى، بغرض عرضه على الغرفتين للمصادقة عليه بنفس الصيغة.

وفي حال عدم المصادقة عليه بنفس الصيغة يبقى الخلاف مستمرا، لتجد الحكومة نفسها

أمام خيارين أولهما إعطاء حق الفصل للمجلس الشعبي الوطني، وثانيهما عدم إخطار هذا

الأخير وسحب النص.



الخاتمة

من خلال دراستنا المتعلقة بمجلس الأمة كغرفة ثانية في تشكيلة البرلمان الجزائري ووظيفته التشريعية في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020، وبإعتبار النقائص التي كانت سببا في وقوع أزمات دستورية في السابق وحصول شغور دستوري وكذلك بإعتبار محدودية أداء مجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، خاصة من خلال تجربة نظام المجلسين لقرابة العقدين من الزمن وتجنبنا لما قد يحصل من أزمات ورغم ما حصل من تقدم لصالح مجلس الأمة منذ التعديل لسنة 2016، فإن المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال تبنيه مبدأ الفصل بين السلطات وحتى يكون ذا جدوى في النظام السياسي الجزائري ويكون فصلا يتخلله التعاون والتكامل والتوازن فيما بينهما.

لذا لقد دعم تطبيقه بمظاهر الإستقلال العضوي بالنظر للدور والإختصاص الدستوري الموكل له بإعتباره شريك أساسي وفعال في السلطة التشريعية وفقا للدستور، والتي توصف بأنها السلطة السيادية، الشيء الذي ينعكس ايجابا على استقلالية مجلس الأمة وينتج عنه الإستقرار المؤسساتاتي في الدولة وعدم ظهور الأزمات والإضطرابات وهذا ما يساعد على التسيير الذاتي للمجلس، وبالتالي تحقيق الإستقلال العضوي له، وحتى يكون هذا الإستقلال كاملا فإن المؤسس الدستوري أقر له الى جانب ذلك مظاهر عضوية أخرى كالإستقلال الإداري والمالي.

إضافة الى دعمه بمبدأ التخصص الوظيفي الذي هو بمثابة ضمانات وظيفية تعطي إسناد ضبط النصوص وقواعد التسيير بكل حرية لأعضائه دون سواهم على ضوء منظومة من الأفكار والأعراف والمبادئ البرلمانية التي يتطلبها العمل البرلماني، ولكي تكون هذه المنظومة

فعالة في أداء العمل التشريعي فقد دعم المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ الإستقلال الوظيفي بكل أدوات الحماية اللازمة لأعضائه.

كما نجد المؤسس الدستوري الجزائري في بداية ظهور هذه الغرفة لم يول أهمية لدورها

التشريعي فيما يخص مرحلة المبادرة، حيث تم حرمانه واقصائه منها على عكس المجلس

الشعبي الوطني، فقبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 تم إقصاء مجلس الأمة من مجال

المبادرة التشريعية وذلك راجع لعدة أسباب كغموض وتعارض مواد الدستور من جهة و إعتقاد

المؤسس الدستوري لإجراءات تشريعية بسيطة تسيير بالمبادرة التشريعية في إتجاه واحد.

غير أنه بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 تدارك المؤسس الدستوري الجزائري

الأمر مانحا بذلك لمجلس الأمة صلاحية المبادرة التشريعية في مجالات محصورة في التنظيم

المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهو ما أكده من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة

2020، غير أنه أحاطها بجملة من الضوابط والقيود، محددًا بذلك مجال المبادرة التشريعية

لهذه الغرفة.

أما فيما يخص مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار التشريعي فلم يغير التعديل

الدستوري الأخير لسنتي 2016 و 2020 الشيء الكثير فقد بقت الأفضلية للغرفة الأولى بما

تملكه من صلاحيتي المبادرة والتعديل، أما مجلس الأمة فله صلاحية التعديل المباشر فقط

للنصوص المتعلقة بالمجالات الثلاث السابقة الذكر، في حين أن النصوص الأخرى لا يملك

الخاتمة

مجلس الأمة حق التعديل فيها إلا عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء وهو ما يعتبر تعديلا غير مباشر.

وفيما يخص آلية حل الخلاف بين الغرفتين فقد أكد التعديل الدستوري على تبنيه خيار اللجنة المتساوية الأعضاء، غير أنه أورد أحكاما جديدة تتعلق بحل الخلاف بين الغرفتين، وبذلك بإعطاء الحكومة الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني للفصل النهائي في الخلاف، وأحكام جديدة أخرى تكمن في تخفيض النصاب الخاص بمجلس الأمة بالنسبة للمصادقة على النصوص المصادق عليها في الغرفة الأولى، حيث حولها من أغلبية موصوفة (3/4) من أعضاء المجلس الى أغلبية بسيطة وذلك في حالة مشاريع القوانين العادية ومشروع التعديل الدستوري، و أغلبية مطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وأيضا أحكام أخرى تخص منح أجل 15 يوما لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ومنح اللجنة نفس الأجل لوضع نص توفيقى لعرضه على الغرفتين للمصادقة عليه.

نتائج الدراسة: من خلال هذه الدراسة تم التوصل الى جملة من النتائج تتلخص فيما يلي:

أولا- من حيث ضمانات إستقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي:

الخاتمة

- ① تجسيد المؤسس الدستوري لأهم مبدأ تنشده الأنظمة المعاصرة الا وهو مبدأ الفصل بين السلطات.
- ② جعل مجلس الأمة في المرتبة الثانية بعد رئاسة الجمهورية وإعتبار رئيسه بمثابة الرجل الثاني في الدولة، حيث يحل محل رئيس الجمهورية بالنيابة في حال حصول مانع لهذا الأخير لحين تنظيم انتخابات جديدة.
- ⑤ الغرفة الثانية محصنة ضد الحل رئاسي، نظرا لتمتعها بخاصية الإستمرارية على عكس الغرفة الأولى.
- ④ جمع مجلس الأمة في تشكيلة أعضائه بين الإنتخاب والتعيين وهو ما يساعد في توسعة دائرة التمثيل، وتحقيقا للخبرة من خلال تواجد الخبرات والكفاءات في الثلث المعين.
- ⑤ إسناد ضبط نصوص وقواعد التسيير لأعضاء المجلس خلال إعداد نظامه الداخلي وهذا نتيجة لإنعكاس مبدأ الفصل بين السلطات على مبدأ التخصص الوظيفي.
- ⑥ تعتبر عملية إعداد النظام الداخلي من قبل مجلس الأمة تعزيزا للنظام الديمقراطي وتأكيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.
- ⑦ تدعيم مبدأ التخصص الوظيفي بمبدأ دستوري متمثل في الحصانة البرلمانية التي تجعل الأعضاء في مأمن التهديدات والضغوطات والتأثيرات الخارجية ترهيبا وترغيبا.
- ⑧ الحصانة البرلمانية تبرر القيام بمهام تعود بالمنفعة العامة للشعب مثل الدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية وتكشف كل تجاوزات السلطة التنفيذية.

الخاتمة

⑨ جعل الحصانة البرلمانية الموضوعية دائمة وأبدية بهدف تمكين عضو مجلس الأمة من

الشجاعة الكافية لقول آرائه وأفكاره بكل حرية وهو محمي من كل إجراءات المتابعة القضائية حتى بعد نهاية عهده.

✓ جعل الحصانة البرلمانية الإجرائية مؤقتة حتى لا يفلت أعضاء مجلس الأمة في حال

إرتكابهم لجرائم من العقاب والمثول أمام العدالة بعد انتهاء عهدهم النيابية، كونها لا تنفي

جريمة ولا تمنع عقاب ، فللحصانة البرلمانية الإجرائية مؤجلة لإتخاذ إجراءات جزائية تمس

شخص العضو إلا في حالة تنازل صريح من العضو نفسه أو الحصول على إذن من

مجلس الأمة، والذي بدونه يقع بطلان أي إجراء جنائي ضد أي عضو بطلانا مطلقا.

ثانيا- من حيث مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة:

① إعادة المؤسس الدستوري لهيكله نمط المؤسسات الدستورية من خلال منح أعضاء مجلس

الأمة حق المبادرة التشريعية.

② المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة جاءت محصورة في ثلاث مجالات فقط

هي: لتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ومحاطة بجملة من الضوابط والقيود.

⑤ تغير مسار العمل التشريعي حيث يصبح المسار من الغرفة الثانية الى الغرفة الأولى إذا

كانت المبادرة التشريعية مجسدة في مشروع قانون يخص المجالات الثلاث مجالات السابق

ذكرها، حيث يودع الوزير الأول مشروع القانون المتضمن لتنظيم محلي أو تهيئة إقليم أو

الخاتمة

تقسيم إقليمي مكتب مجلس الأمة، وهنا يملك هذا الأخير حق التعديل المباشر خارج آلية اللجنة المتساوية الأعضاء.

⑤ تأكيد المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير أفضلية المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، من خلال وضعه لقيود على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وحرمانهم من حق التعديل المباشر خارج آلية اللجنة المتساوية الأعضاء إذا تعلق الأمر بمبادرة تشريعية خارج المجالات الثلاث الحصرية له.

⑤ تخفيض المؤسس الدستوري للنسبة المطلوبة للمصادقة في مجلس الأمة حيث حولها من أغلبية موصوفة (3/4) من أعضاء المجلس الى أغلبية بسيطة وذلك في حالة مشاريع القوانين العادية ومشروع التعديل الدستوري، و أغلبية مطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وهو ما يعتبر دلالة على التوجه الجديد للمؤسس الدستوري بخصوص دور مجلس الأمة.

⑥ تحديد المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير لأجل 15 يوما لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، و أجل 15 يوما لفصل اللجنة في النص محل الخلاف ووضعها لنص توفيقى.

⑦ الأوامر التشريعية المجسدة في أوامر رئيس الجمهورية لا تعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء.

⑧ منح المؤسس الدستوري الحكومة سلطة تقديرية في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، وذلك إما بإخطارها للمجلس الشعبي الوطني من أجل الفصل النهائي في الخلاف أو سحب النص، وهو ما يطرح تساؤلاً كبيراً حول مدى حجية تقارير اللجنة المتساوية الأعضاء، ويعد منح هذه الأفضلية للغرفة الأولى تغليباً لسيادة الشعب على سيادة الأمة.

توصيات الدراسة: لتعزيز الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة توصلنا الى جملة من التوصيات نوردتها فيما يلي:

أولاً- من حيث ضمانات إستقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي:

- ① التعديل في شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة خاصة فيما يتعلق بالمستوى التكويني، وذلك من أجل تحسين الأداء التشريعي للبرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة.
- ② ضبط وتفعيل العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان في إطار مبدأ الفصل المرن بين السلطات المبني على التكامل والتعاون الوظيفي.
- ③ التكفل المالي التام والكامل بأعضاء مجلس الأمة خلال مدة نيابتهم حتى لا يكونون عرضة للصعوبات أو الإغراءات المالية التي قد تؤثر على مهامهم.

④ نرجو من المؤسس الدستوري حذف عبارة " تنازل صريح " الواردة في المادة 130 من

التعديل الدستوري الأخير، لأن التنازل الصريح منه منصب على حصانة برلمانية مؤقتة

وليست حق شخصي مكتسب.

ثانياً- من حيث مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري

لسنة 2016:

① الموازنة بين دراسة مشاريع القوانين والمبادرات التشريعية وذلك من خلال المساواة بين

الحكومة وغرفتي البرلمان بخصوص ضبط جدول أعمال كل من مجلس الأمة والمجلس

الشعبي الوطني.

② خلق توازن بين غرفتي البرلمان بمنح أعضاء مجلس الأمة حق إقتراح القوانين خارج

المجالات الثلاث المحددة له وفي كل المجالات المنصوص عليها في المادتين 139 و

140 من التعديل الدستوري الأخير.

③ التقليل من القيود الموضوعة على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وذلك من خلال

تخفيض العدد المطلوب لقبول إقتراح القانون، وذلك مراعاة للتفاوت في عدد الأعضاء بين

الغرفتين، وهو ما من شأنه زيادة مساهمة الغرفة الثانية في المبادرات التشريعية.

④ تمكين أعضاء مجلس الأمة من ممارسة حق تعديل النصوص الواردة من المجلس الشعبي

الوطني من خلال إعتقاد نظام الذهاب والإياب مرة واحدة على الأقل، وهو ما من شأنه

إثراء العملية التشريعية أكثر.

- 5 توسيع الآجال الممنوحة لمجلس الأمة للمصادقة على قانون المالية، لأن أجل العشرون يوماً الممنوحة له لا تكفي لدراسة المشروع، وهذا ما يجعل المطالبة بتقديم تاريخ عرض مشروع قانون المالية للغرفتين إلى منتصف السنة على غرار معظم التشريعات.
- 6 توسيع حق إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء ليشمل كل من رئيسي الغرفتين، خاصة إذا كان النص محل الخلاف عبارة عن مبادرة برلمانية.
- 7 تعزيز مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف، وذلك بعدم منح أفضلية مطلقة من طرف الحكومة للمجلس الشعبي الوطني للفصل في النص محل الخلاف، حيث يلاحظ هنا أن مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف كان أفضل قبل التعديل الدستوري الأخير.
- 8 إلغاء إجراء سحب النص من طرف الحكومة في حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين، لأن إجراء سحب النص من طرف الحكومة يؤدي إلى تجاهل مجهودات ومساعي مؤسسة دستورية قائمة بذاتها ممثلة في البرلمان بغرفتيه.
- 9 الرجوع إلى نصاب المصادقة الخاص بمجلس الأمة المعتمد قبل التعديل الدستوري لسنة

.2016



قائمة المراجع

أولاً: المصادر:

1_ الدساتير:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 المؤرخ في 24 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة بتاريخ 10 جويلية 1976.

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المؤرخ في 07 ديسمبر، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس

2016، والمعدل والنتم بالمرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 2016/12/30،

المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم: 82، الصادرة بتاريخ:

2020/12/30.

2_ النصوص التشريعية:

أ -القوانين العضوية:

- القانون العضوي 16- 10، المؤرخ في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، المعدل والمتمم.

- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016.

ب - القوانين العادية:

- القانون 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 غشت 1990، الجريدة الرسمية عدد 35 الصادرة بتاريخ 18 غشت 1990.

ج- الأوامر:

- الأمر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

د- الأنظمة الداخلية:

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة بتاريخ 30 يوليو 2000.

قائمة المراجع

- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.

هـ - الآراء:

- رأي رقم 04 / رند / مد / 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية العدد الثامن، الصادرة بتاريخ 18 فيفري 1998.

ثانيا: المؤلفات بالعربية:

أ - الكتب:

1 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري اللبناني، دون طبعة، الدار الجامعية

للطباعة و النشر، بيروت، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 1983.

2 - إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشأة

المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.

3 - إدريس بوكرا، المبادئ العامة للقانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016.

4 - أحمد ولد عبد الدائم، النظام الإنتخابي في بلدان المغرب العربي وضماناته_مساظر

الطعن في الإنتخابات البرلمانية، الطبعة الأولى، منشورات المركز الموريتاني

قائمة المراجع

- للدراستات والبحوث القانونية والإقتصادية والإجتماعية، والمجلة الموريتانية للعلوم السياسية، المطابع النيرة، موريتانيا، 2017.
- 5 - العيفا أويحي، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثالثة، الدار العثمانية، الجزائر، 2017.
- 6 - جوسعدية محمد السعيد، مسار المؤسسة التشريعية في الجزائر من البرلمان الثوري إلى البرلمان ذي الغرفتين_دراسة تاريخية نقدية للعمل البرلماني، الطبعة الأولى، دار البلاغة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2020.
- 7 - بن حمود ليلي، الديمقراطية ودولة القانون، دار هومة، الجزائر، 2014.
- 8 - جمال سايس، الإجتهد الجزائري في القضاء الدستوري- آراء المجلس الدستوري- قوانين ومراسيم تتعلق بالمجلس الدستوري، دون طبعة، منشورات كليك، الطبعة الأولى، الجزائر، 2014.
- 9 - حسن مصطفى البحيري، الإنتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، لبنان، دس ن.
- 10 - حسين سلمان سكر، ظاهرة العزوف عن المشاركة في الإنتخابات العامة وتأثيرها في شرعية السلطة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2019.

قائمة المراجع

- 11 - حميد محديد، التشريع بالأوامر في دستور 1996 وتأثيره على إستقلالية البرلمان، الطبعة الأولى، سلسلة الإصدارات القانونية، مطبعة الفنون البيانية، الجلفة، الجزائر، 2008.
- 12 - خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دون طبعة - دارالكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، مصر - الإمارات، 2013.
- 13 - خليل محسن، القانون الدستوري والدساتير المصرية، دون طبعة، دارالجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، دون سنة.
- 14 - رافع بن عاشور و منى كريم الدريدي و سارة معاوية قاسم، المعجم الدستوري، مركز النشر الجامعي، كلية العلوم القانونية والإجتماعية بتونس، جامعة قرطاج، تونس، 2011.
- 15 - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دارالفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2006.
- 16 - رمضان محمد بطيخ، الحصانة البرلمانية وتطبيقاتها في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.
- 17 - سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2009.

قائمة المراجع

- 18 - سعيد بوالشعير، النظام الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 19 - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 20 - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر الإسلامي، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، مصر، 1996.
- 21 - صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة، الجزائر، 2006.
- 22 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الإستقلال الى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2015.
- 23 - صبرية السخيري زروق، إنتخاب ومهام المجلس الوطني التأسيسي التونسي ، مركز النشر الجامعي، أوربيس للطباعة، تونس، 2014.
- 24 - صلاح الدين فوزي، دراسة تحليلية مقارنة لبرلمانات العالم، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994.

قائمة المراجع

- 25 - صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، دارالنهضة العربية، مصر، 2000.
- 26 - عباس عمار، دراسات دستورية في إسناد السلطة وممارستها، دون طبعة، دار النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2017.
- 27 - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دارالهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 28 - عبدالله بوقفة، الدستور الجزائري-نشأة، تشريعا، فقها - دون طبعة، دارالهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005.
- 29 - عبدالله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة- دون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005.
- 30 - عبدالله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دون طبعة، دارالهدى، الجزائر، 2006.
- 31 - عبدو سعد و علي مقلد و عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية _دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الإنتخابي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005.
- 32 - عجابي صبرينة، دولة القانون في ظل الحكم الراشد، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، وحدة الرغاية، الجزائر، 2019.

قائمة المراجع

33 - عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دارالثقافة

للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2014.

34 - عطاء الله بوحמידة، النصوص القانونية من الإعداد الى التنفيذ، دون طبعة، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

35 - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الطبعة الثانية، دار

الخلدونية، الجزائر، 2002.

36 - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دون طبعة،

دارالخلدونية، الجزائر، 2013.

37 - علي الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دون طبعة، دارالنهضة، مصر،

2000.

38 - علي زغود، المالية العامة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،

2010.

39 - علي هادي عطية الهلالي، المنستير في تفسير أحكام الدساتير_دراسة دستورية

فقهية / قضائية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، 2016.

40 - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، النظرية العامة

للدساتير، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون،

الجزائر، 2008.

قائمة المراجع

41 - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- السلطات الثلاث- الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2008.

42 - فوزية عبد الستار، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، مصر، 1986.

43 - لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دون طبعة، دارالفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2004.

44 - ماجد راغب الحلوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000.

45 - محمد العجمي، دراسات دستورية مغاربية _ المؤسسات الدستورية في بلدان المغرب العربي بين تأسيس السلطة وتكريس التسلط، مركز النشر الجامعي، تونس 2010.

46 - محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان - دراسة مقارنة لكل من الجزائر و

مصر و فرنسا وبعض الأنظمة الأخرى-، ج 1، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 2012.

قائمة المراجع

- 47 - محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الثانية، مركز النشر الجامعي، كلية العلوم القانونية والسياسية والإجتماعية بتونس، جامعة قرطاج، تونس، 2010.
- 48 - محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسسي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2018.
- 49 - ملاوي إبراهيم، عضوالبرلمان في النظام الدستوري الجزائري، دون طبعة، طاكسيدج للدراسات والنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 50 - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- 51 - ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، د ط ، مديرية النشر لجامعة قالمة، الجزائر، 2006.
- 52 - نجم عبود فيصل الجنابي، نظام المجلسين في النظم الدستورية الحديثة وتطبيقاته - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2017.
- 53 - هاشمي مولاي، المجالس الشعبية المنتخبة في الجزائر، دار هومه، الجزائر، 2018.
- 54 - يحي دنيدي، المالية العمومية، دون طبعة، دارالخلدونية، الجزائر، 2010.

قائمة المراجع

ب الرسائل والمذكرات الجامعية:

- الرسائل الجامعية:

1 - إبراهيم ملاوي، النظام القانوني لعضو البرلمان، أطروحة دكتوراه في القانون العام،

كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، الجزائر، 2008/2007.

2 - أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة

لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006/2005.

3 - إسماعيل عبد الرحمان إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان - دراسة مقارنة -

أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1999.

4 - أميمة بومحداف، النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر، أطروحة لنيل درجة

الدكتوراه الطور الثالث في القانون، تخصص: مؤسسات دستورية وإدارية، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، السنة الجامعية:

2022/2021.

5 - إيدايير عبد القادر، تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة مقدمة

لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه في القانون، تخصص: الدولة

والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، السنة الجامعية:

2017/2016.

قائمة المراجع

6 - بن أحمد سمير، ضمانات إستقلالية السلطة التشريعية في الجزائر، أطروحة مقدمة

لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص: قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة باتنة - 01- قسم الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية:

2020/2019.

7 - رحمة زيوش، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.

8 - زهية عيسى، الحصانات الدستورية -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه في القانون

العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2012.

9 - سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري

الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في

القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر،

2010/2009.

10 - سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري

للولايات المتحدة الأمريكية، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر،

1999.

قائمة المراجع

- 11 - سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2016.
- 12 - عامر عياش عبد الجبوري، الحصانة البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1995.
- 13 - كمال دبيلي، اللجان البرلمانية الدائمة في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة - أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2016/2017.
- 14 - لوناسي جحيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012 .
- 15 - محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015.
- 16 - محمد الخصاونة، الحصانة البرلمانية في الأنظمة النيابية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، جامعة عمان العربية، عمان، الأردن، 2009.

قائمة المراجع

17 - محمد ناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي

في ضوء أحكام القانون الدولي العام، أطروحة دكتوراه دولة، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الجزائر، 1996.

18 - محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة، أطروحة دكتوراه في القانون

العام، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2015/2014.

19 - نجاوي عبد الحفيظ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري

لسنة 2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث في الحقوق

تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان

عاشور الجلفة، الجزائر، السنة الجامعية 2020/2019.

20 - نوال دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري

الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017/2016.

21 - هدى بقة، الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء التعديل الدستوري

لسنة 2016، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث، تخصص: الدولة

والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة زيان

عاشور بالجلفة، الجزائر، السنة الجامعية: 2019/2018.

قائمة المراجع

22 - هشام محمدالبدي، الدور التشريعي للبرلمان في المجال المالي، رسالة دكتوراه،

جامعة المنوفية، مصر، دون سنة.

23 - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة

لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان،

الجزائر، 2011/2012.

- مذكرات الماجستير:

1 - إبراهيم كامل الشوابكة، الحصانة البرلمانية، دراسة مقارنة بين الأردن وبريطانيا، مذكرة

ماجستير، كلية الدراسات القانونية، الجامعة الأردنية، الأردن، 1997.

2 - أمينة قريشي، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة

الدكتوراه، الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012/2013.

3 - آيت سي معمر إيمان، الغرفة الثانية في دساتير بلدان المغرب العربي (الجزائر -

المغرب - تونس)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه،

تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن

خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2016/2017.

قائمة المراجع

4- توفيق بوقرن، الحالات الدستورية لإنعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا - الجزائر

نموذجا - رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، 2012/2011.

5- جميلة جمعاسي، الرقابة البرلمانية على النفقات العامة - دراسة مقارنة - مذكرة

ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، الجزائر،

2011.

6- حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء

التعديل الدستوري 2016)، مجلة البدر، المجلد 10، العدد 04، جامعة بشار،

الجزائر، 2018.

7- حاتم ذبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير،

فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009/2008.

8- حسين بولطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة

التففيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، مذكرة ماجستير، فرع

المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة،

الجزائر، 2014.

قائمة المراجع

9- حميد مزباني، عن واقع الإزدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري

الجزائري - دراسة مقارنة - مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.

10 - دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مذكرة

ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2004/2003.

11 - رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة

تلمسان، الجزائر، 2012/2011.

12 - سعيد أوصيف، تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري، مذكرة

ماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.

13 - سليم كسير، البرلمان وقوانين المالية في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة

ماجستير، فرع إدارة ومالية عامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة

الجزائر، الجزائر، 2001.

14 - شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر

1996، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية،

جامعة الجزائر، الجزائر، السنة الجامعية: 2009/2008.

15 - عمر ثامري، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة

ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006/2005.

قائمة المراجع

16 - فاتح يحيوي، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير

في القانون العام، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة

الجزائر1، الجزائر، 2011/2010.

17 - فاطمة الزهراء رمضاني، دراسات حول جديد التعديلات الدستورية في الجزائر

2016، النشر الجامعي الجديد، نشر - طباعة - توزيع، تلمسان، الجزائر، 2016.

18 - فريد دبوشة، الحصانة البرلمانية في الجزائر ، مذكرة ماجستير، فرع الدولة

والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، بن يوسف بن خدة، جامعة الجزائر 1، الجزائر،

2017/2016.

19 - قطاف محمد حبيرش، مجلس الأمة في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة

مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن

يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2018/2017.

20 - لوناسي مزياني، إنتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري

لسنة 1996 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات دولية،

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2011.

21 - محمد بركات، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في

القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2008/2007.

قائمة المراجع

- 22 - محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة ماجستير فرع قانون عام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2001/2000.
- 23 - محمد عمر مراد، الحصانة البرلمانية في التشريع الفلسطيني - دراسة وصفية تحليلية مقارنة-مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، 2015 .
- 24 - مراح صليحة، تطبيق نظام المجلسين في التجربة الدستورية الجزائرية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص: القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01 بن يوسف بن خدة، الجزائر، السنة الجامعية: 2018/2017.
- 25 - مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري_تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية، 2020/2019.
- 26 - مصطفى بن جلول، الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، الجزائر، 2001.
- 27 - معطي رشيدة، أداء البرلمان الجزائري في الفترة من 1997 إلى 2015، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، تخصص: القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق

قائمة المراجع

والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد_تلمسان، الجزائر، السنة

الجامعية: 2019/2018.

28 - نوال نويوة، تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري،

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، قسم العلوم

القانونية والإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، الجزائر،

2006/2005.

29 - نورالدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر

2001/2000.

30 - نورالدين رباطي، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة

ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة الشيخ العربي التبسي تبسة،

الجزائر، 2005/2004.

31 - ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة ومجلس المستشارين المغربي -

دراسة مقارنة - مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق،

تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015/2014.

قائمة المراجع

32 - ياهومحمد، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور

1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013.

ج- المقالات:

1 -إبراهيم تونصير، (تكوين مجلس الأمة وصلاحياته التشريعية في النظام الدستوري

الجزائري)، مجلة الحقيقة، العدد 38، الجزائر، 2016.

2 -إدريس بوكرا، (المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والمغايرة)، مجلة

الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثامن، العدد الأول، مركز التوثيق والبحوث

الإدارية، الجزائر، 1998.

3 -الأمين شريط، (بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة)، الندوة الأولى،

نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1998.

4 -الأمين شريط، (بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة)، دراسات

ووثائق الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر -

مجلس الأمة، الجزائر، 1998.

قائمة المراجع

- 5- الأمين شريط، (حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري)، مجلة الوسيط، العدد العاشر، الجزائر، 2013.
- 6- الأمين شريط، (مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري)، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، الجزائر، 2013.
- 7- أميمة بومحذاف، (صلاحيات مجلس الأمة بين التوسع الفعلي والظاهري على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد الأول، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر بوادي سوف، الجزائري، 2019.
- 8- بوزيد لزهاري، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 9- بوزيد لزهاري، (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور)، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، الجزائر، 2004.
- 10 - بوزيد لزهاري، (حالات التنافي في التشريع الجزائري)، نشرة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 10 ديسمبر 2012.
- 11 - بوزيد لزهاري، (النظام الداخلي لمجلس الأمة والتعديل الدستوري لسنة 2016)، مقال غير منشور، الجزائر.

قائمة المراجع

12 - بوزيد لزهاري، (التعديل الدستوري 07 فيفري 2016 وانعكساته على مجلس

الأمة)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر 18 أفريل 2016.

13 - بن سونة خير الدين، (حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري

الجزائري لسنة 2016)، العدد 33_الجزء الثالث، مجلة حوليات الجزائر 1، الجزائر،

د س ن.

14 - بولقواس ابتسام، (دور نواب وأعضاء البرلمان في إخطار المجلس الدستوري في

ظل تعديل دستور 2016 دراسة تحليلية نقدية)، حوليات جامعة الجزائر 01، العدد

03، الجزء الثالث، الجزائر، 2018 .

15 - بن عيسى ناصيرة، (دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني

للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016)، المجلة

النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 02، جامعة مولود معمري بتيزي

وزو، الجزائر، د س ن.

16 - حسبية شرون، (الحصانة البرلمانية)، مجلة المفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق

والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، د س ن.

17 - خالد شبلي، (حق مجلس الأمة في التعديل)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 39،

الجزائر، أكتوبر 2016.

قائمة المراجع

- 18 - خير الدين بن سونة، (التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي)، مجلة صوت القانون، المجلد 05، العدد 02، الجزائر، 2018.
- 19 - دريوش مصطفى، (دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، الجزائر، ديسمبر 2003.
- 20 - دايلة عياشي، (النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996)، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 03، العدد 02، جامعة يحي فارس بالمدينة، الجزائر، د س ن.
- 21 - حميد عماد و مرمون موسى، (الدور التشريعي لمجلس الأمة في حماية حقوق الإنسان في ظل الأنظمة البيكاميرالية)، مجلة التراث، العدد الأول، المجلد العاشر، الجزائر، 2020.
- 22 - حميد محديد و أمال عنان، (الإنتاج التشريعي لمجلس الأمة بين المحدودية والتقييد)، مجلة التراث، المجلد 10، العدد الأول، الجزائر، 2020.
- 23 - سعاد عمير، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع عشر، الجزائر، أكتوبر 2016.

قائمة المراجع

- 24 - سعودي نسيم، (الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 11، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر، 2019.
- 25 - سليمة قزلان، (الإرتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016 دراسة تحليلية لنص المادة 136)، مجلة التراث، العدد الأول، الجزائر، 2020.
- 26 - شاوش بشير يلس، (التطبيقات العملية لقوانين المالية وانعكاساتها على الصلاحيات البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، الجزائر، 2013.
- 27 - شريف كايس، (الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري)، مجلة الوسيط، العدد الثاني عشر، الجزائر، 2015.
- 28 - شريف كايس، (تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 18 أفريل 2016.
- 29 - صوادقية هاني، (مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد الثالث عشر، الجزائر، د س ن.
- 30 - ضريفي نادية و لجلط فواز، (التشريع بأوامر بين ضمان الإستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية)، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد الثالث، الجزائر، أكتوبر 2020.

قائمة المراجع

31 - عبد الرفيق بوداز، (السلطة الجبائية للبرلمان في ظل هاجس الحفاظ على

التوازنات المالية)، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، نوفمبر - ديسمبر

2011.

32 - عبد القادر إيدابير و أحمد دخينية، (دور نظام الغرفتين في تطوير العمل

التشريعي في النظام القانوني الجزائري)، مجلة الإجتهد للدراسات القانونية

والإقتصادية، المجلد 08، العدد الأول، الجزائر، 2018.

33 - عبدالقادر بن صالح، (الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري

الجزائري والأنظمة المقارنة)، مجلة الوسيط، العدد الثاني عشر، الجزائر، 2015.

34 - عبدالقادر شربال، (مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي)،

مجلة الفكر البرلماني، العدد 12، الجزائر، أبريل 2006.

35 - عبد القادر شربال، (الطبيعة القانونية للنظام الداخلي للغرفة العليا، مجلة مجلس

الأمة)، العدد 77، الجزائر، سبتمبر 2017.

36 - عبد العالي حفظ الله و بوعمره إبراهيم، (النظام القانوني للمجلس الدستوري)،

مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 03، جامعة حمه لخضر، الوادي،

الجزائر، ديسمبر 2020.

قائمة المراجع

- 37 - عبد العالي حفظ الله و فواز لجلط، مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، مجلة العلوم الإنسانية، المجلد 21، العدد 01، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2021.
- 38 - عثمان دشيثة، الحصانة البرلمانية، مجلة النائب، العدد 3، الجزائر، 2004.
- 39 - عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، 2003.
- 40 - غربي أحسن، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 07، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي بتسميلت، الجزائر، 2019.
- 41 - كتاب ناصر و ولد علي تاكفاريناس، المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري الأخير، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 53، العدد 04، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر، د س ن.
- 42 - لموسخ محمد و هميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، د س ن.

قائمة المراجع

43 - محمد أبو العنين، (الحصانة البرلمانية)، مجلة القضاء عدد جانفي 1981،

مصر، 1981.

44 - محمد أتركين، (نظام المعارضة البرلمانية دراسة في المفهوم ودروس التجارب

المقارنة نظام المعارضة في التجربة الفرنسية وحقوق المعارضة في السياق

المغربي: الوثيقة الدستورية والقانون البرلماني)، الطبعة الأولى، منشورات مجلة

الحقوق، الإصدار 08، المغرب، 2014.

45 - محمد بركات، (التعديل الدستوري في الجزائر أسبابه وأهدافه دراسة في ظل

التحولات العربية الراهنة)، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد

02، العدد 07، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، سبتمبر

2017.

46 - محمد عمران بوليفة، (الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية)،

مجلة الفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، بسكرة، الجزائر، دون سنة.

47 - محمد عمران بوليفة، (التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين متطلبات الديمقراطية

والضرورات السياسية)، دفاتر السياسة والقانون، العدد 08، الجزائر، 2013.

48 - محمد ماني، (مسار ومراحل إعداد النظام الداخلي)، مجلة مجلس الأمة، العدد

07، الجزائر، سبتمبر 2017.

قائمة المراجع

49 - مسعود شيهوب، (المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية

الجزائرية)، مجلة الوسيط، العدد العاشر، الجزائر، 2013.

50 - نجيب شكر، (الحصانة ضد الإجراءات الجنائية)، مجلة المحقق الحلي للعلوم

القانونية، العدد الأول، السنة الخامسة، د س ن.

51 - نصرالدين معمري، (التشريع عن طريق المبادرة)، مجلة النائب الصادرة عن

المجلس الشعبي الوطني، السنة الثانية، العدد الرابع، الجزائر، 2004.

52 - نعيمة جعفري، (السلطة التشريعية في الجزائر وأسس إنشاء الغرفة الثانية

للبرلمان)، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 03، الجزائر، 2014.

53 - نصر الدين معمري، (التشريع عن طريق المبادرة)، مجلة النائب الصادرة عن

المجلس الشعبي الوطني، العدد 04، 2004.

54 - نوال بن الشيخ، (سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف

التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر)، دفاتر السياسة والقانون، العدد السادس

عشر، الجزائر، 2017.

55 - نوال دايم، (الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري

لسنة 2016)، مجلة القانون والعلوم السياسية، لمركز الجامعي بالنعامة، العدد الثالث،

الجزائر، جانفي 2016 .

قائمة المراجع

56 - نور الدين فكاير، (العضوية في البرلمان)، مجلة النائب، العدد الأول، الجزائر، 2003.

57 - هيئة التحرير، (الأسس الدستورية للحصانة البرلمانية)، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد 24، الجزائر، جانفي 2010.

58 - هيئة التحرير، (مراحل إعداد وإصدار النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 41، الجزائر، أكتوبر 2017.

59 - وليد العقون، (الحصانة البرلمانية)، مجلة النائب، العدد 4، الجزائر، 2004.

60 - يمينة بيران، (الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016)، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثلجي بالأغواط، الجزائر، 2018.

د- المداخلات:

1- حفظ الله عبد العالي وبوعمره إبراهيم، (الإدارة الانتخابية في الجزائر بين حيادية

النص وواقع الممارسة_ دراسة على ضوء التعديل الدستوري 2020 والقانون

العضوي 07-19 والأمر 01-21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام

الانتخابات)، مداخلة بمناسبة الملتقى الدولي الثاني عشر حول: الإشراف والرقابة على

الانتخابات في الدول المغاربية، المنعقد يومي: 07 و 08 أفريل 2021 بكلية الحقوق

والعلوم السياسية بجامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي، الجزائر، 2021.

قائمة المراجع

2- حفظ الله عبد العالي، (مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر بين الواقع

والمأمول)، مداخلة بمناسبة الملتقى الوطني حول: إثراء مشروع تعديل الدستور،

المنعقد يومي: 01 و 02 مارس 2020 بجامعة محمد بوضياف_المسيلة، الجزائر،

2020.

هـ - المجالات:

- مجلة الفكر البرلماني، المحو الثاني المتعلق بدور النظام الداخلي الجديد 2017 في

تقنين عملية التنظيم الداخلي في مجلس الأمة، يصدرها مجلس الأمة، العدد 41،

الجزائر، أكتوبر 2017.

ثانيا: المؤلفات الأجنبية:

- Abdel Madjid Djebbar, La Politique conventionnelle de l'Algerie, Office des des publication universitaire, 2000.

- BERNARD Chant Ebout, Droit constitutionnel et science politique, Armond conlin, 16 edition, paris, 1999.

- Francis Hamon et Michel Troper, Droit constitutionnel, LGDJ, Paris, 28^{eme} Edition.

قائمة المراجع

- Bousaumah Mohamed, la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998, ed/opu, alger.
- CF, DUGUIT, Traité de droit constitutionnel, 2^{eme} édition, Tome 4, 1924.
- JAQUE Jean Paul, droit constitutionnel et institutions politique, 6^{eme} édition, Ed/ Dalloz, paris.
- Jean Chatelain, la Nouvelle Constitution et le régime politique de la France, Edition Berger-Levrault, paris.
- Louis Favoreu, Droit Constitutionnel, 10^{eme} Edition , Dalloz, , paris, 2007.
- Marc Van der Hulst, Le Mandat Parlementaire, Union Interparlementaire, Genève, 2000.
- Michel de Villiers, Dictionnaire de Droit Constitutionnel, Dalloz, Paris, 1999.
- P Camby/ Jean Gicauel, droit parlementaire, 02^{eme} edition Montchrestien, France, 1996.
- Rabah Sana, L'immunité Parlementaire dans la Constitution des Trois pays du Maghreb: L'Algerie, La Tunisie et la Maroc, RASLEP, Alger, Serie 03, 2014.

قائمة المراجع

- Vlad Constantinesco Et Stéphane Pièrre-Caps, Droit Constitutionnel Français, Dalloz, Paris.

- YvesGuchet, Droit Parlementaire, Economica, Paris, 1996.



الفهرس

الصفحة	المحتوى
12-01	مقدمة
107-13	<u>الباب الأول: ضمانات استقلالية مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي.</u>
15	الفصل الأول: الضمانات العضوية لاستقلالية مجلس الأمة.
16	المبحث الأول: عدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي.
17	المطلب الأول: مفهوم الحل الرئاسي.
18	الفرع الأول: تعريف الحل الرئاسي.
18	الفرع الثاني: حدود الحل الرئاسي.
19	الفرع الثالث: إقتصار الحل الرئاسي على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.
20	المطلب الثاني: التنظيم الإداري لمجلس الأمة آلية لعدم قابليته للحل الرئاسي.
20	الفرع الأول: العضوية في مجلس الأمة.

الفهرس

25	الفرع الثاني: أجهزة وهيئات مجلس الأمة.
38	المبحث الثاني: الاستقلال الاداري والمالي لمجلس الأمة الجزائري.
39	المطلب الأول: الاستقلال الاداري لمجلس الأمة.
39	الفرع الأول: تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية.
45	الفرع الثاني: اثبات العضوية واسقاطها.
52	الفرع الثالث: التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة.
54	المطلب الثاني: الاستقلال المالي لمجلس الأمة.
56	الفرع الأول: استقلالية مجلس الأمة في اعداد وصرف ميزانيته.
58	الفرع الثاني: رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.
62	الفصل الثاني: الضمانات الوظيفية لاستقلالية مجلس الأمة.
63	المبحث الأول: استقلالية مجلس الأمة في اعداد نظامه الداخلي.
64	المطلب الأول: مفهوم النظام الداخلي.

الفهرس

64	الفرع الأول: تعريف النظام الداخلي.
67	الفرع الثاني: اخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة.
69	الفرع الثالث: أهمية النظام الداخلي في إستقلالية مجلس الأمة.
71	المطلب الثاني: مراحل اعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة.
72	الفرع الأول: مرحلة التحضيرات الادارية والفنية والوثائقية.
74	الفرع الثاني: مرحلة المبادرة والمشاورات البرلمانية الداخلية.
76	الفرع الثالث: مرحلة احالة ملف عملية اعداد وسن النظام الداخلي للجنة المختصة.
79	الفرع الرابع: مرحلة التصويت ورقابة المطابقة على مشروع النظام الداخلي للمجلس.
81	المبحث الثاني: الحصانة البرلمانية.
82	المطلب الأول: مفهوم الحصانة البرلمانية.
83	الفرع الأول: تعريف الحصانة البرلمانية.

الفهرس

86	الفرع الثاني: مبررات الحصانة البرلمانية.
93	المطلب الثاني: أنواع الحصانة البرلمانية.
94	الفرع الأول: الحصانة الموضوعية.
100	الفرع الثاني: الحصانة الإجرائية.
106	خلاصة الباب الأول
210-108	<u>الباب الثاني: مسار العملية التشريعية أمام مجلس الأمة</u>
110	الفصل الأول: مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع.
113	المبحث الأول: المبادرة التشريعية لمجلس الأمة.
114	المطلب الأول: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية قبل التعديل الدستوري لسنة 2016.
115	الفرع الأول: الإقصاء نتيجة لتعارض مواد الدستور.
119	الفرع الثاني: الإقصاء نتيجة للمبررات التقنية.
123	المطلب الثاني: الإقرار لمجلس الأمة بالمبادرة التشريعية بعد التعديل

الفهرس

	الدستوري لسنة 2016.
123	الفرع الأول: الاقرار بحق مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع.
128	الفرع الثاني: الاعتراف لمجلس الأمة بالمبادرة بالتعديل الدستوري.
131	المبحث الثاني: حدود المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
132	المطلب الأول: مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
133	الفرع الأول: ضوابط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
136	الفرع الثاني: نطاق المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
140	المطلب الثاني: القيود الواردة على سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة.
140	الفرع الأول: عدم معارضة الحكومة للإقتراح وتقييده ماليا.

الفهرس

145	الفرع الثاني: مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال مجلس الأمة وأولوية مشاريعها على المبادرة التشريعية لأعضاء المجلس.
151	الفصل الثاني: مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار التشريعي بعد التعديل الدستوري لسنة 2016.
152	المبحث الأول: حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المبادر بها.
153	المطلب الأول: تأصيل حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية.
154	الفرع الأول: التعديل المباشر للنصوص القانونية من طرف مجلس الأمة.
159	الفرع الثاني: التعديل الغير المباشر للنصوص القانونية من طرف مجلس الأمة.
166	المطلب الثاني: موانع ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل.
167	الفرع الأول: المانع الصريح لحق تعديل النصوص القانونية.
173	الفرع الثاني: المانع الضمني لحق تعديل قوانين المالية.
179	المبحث الثاني: ضعف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف.

الفهرس

180	المطلب الأول: آلية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.
181	الفرع الأول: دواعي الخلاف بين غرفتي البرلمان.
192	الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان.
202	المطلب الثاني: مؤشرات ضعف مركز مجلس الأمة في حالة استمرار الخلاف.
203	الفرع الأول: إعادة عرض النص على غرفتي البرلمان.
205	الفرع الثاني: النتائج المترتبة على استمرار الخلاف بين غرفتي البرلمان.
209	خلاصة الباب الثاني
219-211	الخاتمة
252-220	قائمة المراجع
—	الفهرس

ملخص الأطروحة:

يعتبر مجلس الأمة شريكا حقيقيا في السلطة التشريعية طبقا لنص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة الأخير لسنة 2020.

فعملا بأحكام المادة 16 منه والتي تكفل وتقر وتضمن مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي إستقلال هيئات الدولة عن بعضها في مباشرة وظيفتها، الأمر الذي من شأنه أن يحقق ويعطي ضمانات كافية لمجلس الأمة في أداء وظائفه التشريعية على أحسن وجه.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية؛ نظام الإزدواجية البرلمانية؛ مجلس الأمة؛ العمل التشريعي؛ الدور التشريعي لمجلس الأمة.

Thesis Abstract:

The Council of the Nation is considered a real partner in the legislative authority in accordance with the provisions of Article 114 of the constitutional amendment of the last year of 2020.

Pursuant to the provisions of Article 16 thereof, which guarantees, recognizes and guarantees the principle of separation of powers, and consequently the independence of state bodies from each other in carrying out their functions, which would achieve and give sufficient guarantees to the National Assembly in the best performance of its legislative functions.

Keywords: legislative authority; Parliamentary dual system; The Council of the Nation; legislative work; The legislative role of The Council of the Nation.

Résumé de la thèse:

Conseil Nation est considérée comme un véritable partenaire du pouvoir législatif conformément aux dispositions de l'article 114 de l'amendement constitutionnel de la dernière année 2020.

Conformément aux dispositions de l'article 16 de celle-ci, qui garantit, reconnaît et garantit le principe de séparation des pouvoirs, et par conséquent l'indépendance des organes de l'Etat les uns par rapport aux autres dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui permettrait d'assurer et de donner des garanties suffisantes à Conseil Nation dans la meilleure exécution de ses fonctions législatives.

Mots-clés : autorité législative; Double système parlementaire; Assemblée de la nation; travail législatif; Le rôle législatif de l'Assemblée nationale.