جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة

كليـــة الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية البرلمانية

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

من تقديم الطالب: المشرف:

قجيو محمود أ. صليلع سعد

لجنة المناقشة:

الأستاذة/ بلعربي راضية	رئيسا
الأستاذ/ صليلع سعد	مشرفا ومقررا
الأستاذة/ بوشامة فايزة	مناقشا

دورة جوان 2017

مقدمة

مقدمة:

تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، حيث يمارس هذه السلطة برلمان يتكون من ممثلين عن الشعب وذلك لتجسيد آمال وتطلعات أفراد المجتمع.

وهذا البرلمان إمّا أن يمارس الاختصاصات والمهام البرلمانية المختلفة المحولة له عن طريق غرفة واحدة وإمّا أن تمارسها عن طريق مجلسين وهو ما يطلق عليه في الفقه الدستوري بنظام الغرفتين أو بنظام الازدواجية التشريعية، وبالرجوع إلى التجربة الجزائرية فقد عرفت المؤسسة التشريعية تطورات وتحولات وتغيرات قانونية ومؤسساتية عميقة حيث كانت تتكون من مجلس واحد سمي بالمجلس الشعبي الوطني والذي جاب به دستور 1976 حيث تمّ تنصيب أول مجلس شعبي وطني عام 1977 واستمر هذا الوضع إلى غاية التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996، حيث تبنت الجزائر نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمّى بالبيكاميرالية، وذلك باستحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني سميت بمجلس الأمة.

أسباب اختيار موضوع الدراسة:

من بين أسباب اختيار الموضوع نذكر:

- تحديد الفائدة من تبني نظام الغرفتين في الجزائر.
- تحليل واقع الممارسة البرلمانية بوظيفتها التشريعية والرقابية.
- نظام الازدواجية البرلمانية ينتشر في حوالي ثلاثة أرباع دول العالم.

أهمية البحث:

تكمن أهمية دراسة موضوع نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية ذلك لاعتبارات:

- لأنه يكتسي أهمية بالغة في نطاق الدراسات الدستورية.

- الكشف عن أسباب تبني المؤسس الدستوري الجزائري لعام 1996 من استحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

- الكشف عن حقيقة الثنائية البرلمانية ومدى فعاليتها.

الإشكالية:

أمّا إشكالية دراستنا فقد تمحورت أساس حول:

ما هي أسباب تبني نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية؟

كما يمكن طرح التساؤلات التالية:

– كيف نشأت الازدواجية التشريعية في الجزائر؟ ومدى فعاليتها؟

– ما هو الإطار الهيكلي والوظيفي للمؤسسة التشريعية في الجزائر؟

منهج الدراسة:

لاعتبارات تتعلق بالموضوع لا غير فقد تمّ اعتماد الطرق المنهجية الآتية:

– المنهج الوصفي التحليلي.

– المنهج التاريخي نظرا لأنّ موضوع الدراسة يكتسي طابعا تاريخيا.

– المنهج المقارن لإقامة مقارنة بين الغرفتين البرلمانيتين.

صعوبات الدراسة:

لقد واجهتنا العديد من الصعوبات في الدراسة نذكر:

- قلة الدراسات المتخصصة حول موضوع دراستنا.

- صعوبة الوصول إلى المعلومة.

تقسيم الدراسة:

قد اتبعنا التقسيم الثنائي لدراستنا والمتمثل في فصلين

تطرقنا في الفصل الأول إلى نشأة الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى فعاليتها.

وقد قسم هذا الآخر إلى مبحثين الأول يتضمن مبررات الأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر والثاني مظاهر شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري.

أمّا الفصل الثاني فقد تعرض إلى الإطار الهيكلي والوظيفي للمؤسسة التشريعية في الجزائر

وتعرض المبحث الأول إلى هياكل البرلمان والعلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان

وتعرض المبحث الثاني لسلطات البرلمان.

الفصل الأول:

نشأة الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى فعاليتها

الفصل الأول: نشأة الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدة فعاليتها

تمهيد:

تبنّى المؤسس الدستوري الجزائري على أثر دستور 1996 نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمّى بالنظام البيكاميرالي، وكان هذا على إثر التجربة الصعبة التي عرفتها الجزائر من كل النواحي مع بداية سنوات التسعينات، حيث تمّ في شهر جانفي 1998 تنصيب مؤسسة تشريعية جديدة في الدولة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني سمّيت بمجلس الأمة، وتجدر الإشارة إلى أنّ تبنّي المؤسس الدستوري نظام الثنائية البرلمانية لم يكن وليد الصدفة بل كانت نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات قانونية وسياسية.

كما أنّ نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر باتت مجرد وهمية ومجرد شكلية نظرا للاختلاف الموجود بين الغرفتين البرلمانيتين.

وعلى إثر ذلك ستقتصر دراستنا في هذا الفصل على:

- المبحث الأول: مبررات الأخذ بنظام الغرفتين في الجزائر.
- المبحث الثاني: مظاهر شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري.

المبحث الأول: مبررات الأخذ بنظام الغرفتين

تعدّدت الأسباب والدوافع التي أدّت بالمؤسس الجزائري إلى تبنّي الثنائية البرلمانية منها ما أملتها ظروف سياسية وأخرى أملتها ظروف قانونية.

ومن باب التأصيل وجب التطرق في هذا المبحث إلى:

- المبررات السياسية « المطلب الأول »
- المبررات القانونية « المطلب الثاني »

المطلب الأول: المبررات السياسية

تمّ اعتماد نظام الغرفتين كخيار سياسي من أجل ضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة وترسيخ مجال التمثيل الوطني:

الفرع الأول: ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها

شكّلت الأوضاع التي عرفتها الجزائر قبل التعديل الدستوري لـ: 28 نوفمبر 1996م منعرجا خطيرا على العديد من الأصعدة، منها المؤسساتي، الأمني، الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي.[1]

وقد كان أهم سبب في المراجعة الدستورية واستحداث الغرفة الثانية في البرلمان هو إلغاء نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991م، والوقوع في الفراغ المؤسساتي نتيجة تزامن حل المجلس الشعبي الوطني مع استقالة رئيس الجمهورية.

1- نيفين مسعد، **النظم السياسية العربية، قضايا الاستمرار والتغيير (حالة الجزائر)**، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، 1997، ص ص. 139-201.

أولا- إلغاء نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991:

على إثر إقرار التعددية السياسية في الجزائر، وبحلول آجال تجديد المجالس المنتخبة تمّ في 12 جوان 1990 إجراء الانتخابات المحلية،[1] والتي أسفرت على فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالأغلبية الساحقة المطلقة والنسبية،[2] حيث كان غير متوقع، وعلى إثر دعوة الجبهة الإسلامية للإنقاذ إلى إضراب سياسي شامل للتراب الوطني ابتداءا من 26 ماي 1991، واحتلالها للساحات العمومية، وذلك تعبيرا عن رفضها للأوضاع وخاصة قانون الانتخابات والقانون الخاص بتقسيم الدوائر الانتخابية، قرّر رئيس الجمهورية إعلان حالة الحصار ابتداءا من 5 جوان 1991 لمدة 04 أشهر عبر كامل التراب الوطني،[3] كما تمّ تأجيل الانتخابات التشريعية المقررة في 27 جوان 1991.

لكنّه وبالرغم من هذه الظروف الأمنية المتدهورة إلّا أنّه تمّ رفع حالة الحصار في سبتمبر 1991، والإعلان عن تنظيم الدور الأول من الانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991.

حيث أسفرت هذه الانتخابات على فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ، غير أنّ هذه النتائج لم تتقبّلها الكثير من الأوساط ممّا أدّى إلى إلغاء نتائج هذه الانتخابات، وأقدم رئيس الجمهورية إلى حلّ البرلمان وتقديم استقالته.

1- عمر صدوق، **آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص110.

2- صالح بلحاج، **مؤسسات السياسة والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا**، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص151.

3- المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المؤرخ في 5 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة 12 جوان 1991.

ثانيا- الفراغ المؤسساتي:

في ظلّ الأوضاع المتردّية التي عرفتها الجزائر والتي نشطها الصراع القائم بين السلطة والمعارضة، وجد الشعب الجزائري نفسه في دوّامة أخرى وهي قرار رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992 المتضمن استقالته، والذي جاء بعده مباشرة بأيام فقط القرار الذي اتخذّه في 04 جانفي المتضمن حلّ المجلس الشعبي الوطني.[1]

وما زاد الطين بلّة هو قرار رئيس المجلس الدستوري في اليوم الذي تلى استقالة رئيس الجمهورية في 12 جانفي 1992 بأنّ رئيس المجلس الدستوري لن يقوم بسدّ الشغور الرئاسي لأنّ المادة 08/84 من دستور 23 فيفري 1989[2] التي تنص على أن يتولّى رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة عندما تقترن وفاة رئيس الجمهورية وليس استقالة بشغور المجلس الوطني الشعبي بسبب حلّه.

بعدها دخلت الجزائر في أزمة دستورية خانقة ترتّب عنها انهيار أهم مؤسسات الدولة ألا وهي البرلمان ورئاسة الجمهورية، هذه الأخيرة التي تعتبر القلب النابض في الناظم الدستوري.

وفي ساعة متأخرة من ليلة 11 جانفي 1992 أعلن رئيس الحكومة الأسبق أحمد عزالي أنّ استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد أحدثت وضعية لا سابق لها في

1- المرسوم الرئاسي رقم 92-01، المؤرخ في 04 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2، المؤرخة في 08 جانفي 1992.

2- المادة 8/84 من الأمر رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية العدد9، مؤرخ في 1 مارس 1989 تنص: « إذا اقترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حلّه يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

- يضطلع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة ».

الجزائر وعلى الجيش اتخاذ الترتيبات اللازمة للمحافظة على الأمن العمومي وحماية أمن المواطنين.

وفي اليوم الموالي 12 جانفي 1992 ترأّس مجلس الحكومة وأطلعه على موقف المجلس الدستوري، وفي هذا الإطار اتّخذ قرار بضرورة اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

حيث تمّ اجتماع المجلس الأعلى للأمن بمقر الحكومة، ليقرّر البقاء في اجتماع مفتوح إلى غاية انتهاء « أزمة الفراغ الدستوري » وإيقاف المسار الانتخابي، وإقامة المجلس الأعلى للدولة، لتحل محل رئيس الجمهورية رئيس الجمهورية، على أن لا تتجاوز تلك الرئاسة مدة الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات 22 ديسمبر 1988.

وقد خوّل للمجلس الأعلى للدولة[1] مهام رئاسة الدولة، ويساعده في ذلك هيئة استشارية تتكون من 60 عضوا يعينون بمرسوم رئاسي[2] بكيفية تضمن تمثيلا موضوعيا ومتوازنا لمجمل القوى الاجتماعية في تنوّعها وحساسيتها.

وفي 30 جانفي 1994 أصدر المجلس الأعلى للأمن الإعلان عن تعيين لمين زروال رئيسا للدولة ووزيرا للدفاع، و هذا ما جاء في الجريدة الرسمية رقم 6 المؤرخة في 31 جانفي 1994، حتّى يضفي الطابع الشرعي على وجوده قام بتنظيم انتخابات رئاسية حيث أصبح رئيسا شرعيا للبلاد بتاريخ 16 نوفمبر 1995، لكنّه لم ينهي عهدته الرئاسية وأعلن عن تخلّيه عن منصب رئيس الجمهورية، وذلك في خطاب ألقاه يوم 11 سبتمبر 1998 وكذا إعلانه عن إجراء انتخابات رئاسية مسبقة والتي نظمت في 15 أفريل 1999 التي أسفرت على فوز السيد عبد العزيز بوتفليقة بالأغلبية الساحقة.

1- ضم المجلس 05 أعضاء هم: محمد بوضياف (رئيسا)، علي هارون، علي كافي، خالد نزار، تيجاني هدام.

2- المرسوم الرئاسي رقم 92-39 المؤرخ في 04 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 10 المؤرخة في 9 فيفري 1992.

ولكن لا يعني أنّ المبررات السياسية لإحداث مجلس الأمة تتوقف فقط عند ضمان استقرار الدولة واستمراريتها بل تتعدّاها أيضا إلى توسيع مجال التمثيل الوطني.

الفرع الثاني: توسيع مجال التمثيل الوطني

جاء في المذكرة الرئاسية الصادرة بتاريخ 12 ماي 1998 أنّ من بين المبررات التي دعمت إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، توسيع مجال التمثيل الوطني وسدّ نقائص التمثيل الانتخابي.

أولا- ضمان تمثيل الجماعات المحلية:

لقد نصّت المادة 101 من دستور 1996: « ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، ويعيّن رئيس الجمهورية الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية »، ومن خلال هذه المادة الآنفة الذكر نرى أنّ مبرر تمثيل الجماعات المحلية غير معلن عليه صراحة في ايجاد غرفة ثانية، ولكن جاء ضمنيا.[1] وهذا ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري.

ومن خلال ما سبق يتعزّز الاعتقاد أنّ مجلس الأمة يمثل الاقليم، خاصة وأنّ تمثيل الولايات في مجلس الأمة يكون بالتساوي، فكل ولاية ممثلة بعضوين مهما كان عدد

1- عقيلة خرباشي، **مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري**، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ماي 2010، ص74.

سكانها[1] دون مراعاة البعد الديموغرافي، على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يمثل الشعب.

ثانيا- سد نقائص التمثيل الانتخابي:

عندما كان الاقتراع النسبي بالقائمة لا يعبّر عن إرادة فعلية وحقيقية للأمة، لأنّ الناخب لا يمكنه اختيار أسماء المرشحين من بين القوائم المختلفة وإنّما يتم اختبار قائمة بكامل مرشّحيها من القوائم الحزبية.[2]

لذلك فإنّ تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية هو الضامن لتحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، وذلك أنّ العديد من الكفاءات والشخصيات قد لا تحسن الخوض في غمار العمل السياسي لأسباب متعددة كانشغالها العلمي أو الوظيفي، لكنّها إن تمّ تعيينها تستطيع تقديم مساهماتها في الحياة البرلمانية بشكل مفيد، وعليه فإنّ الثلث الرئاسي المعين يعدّ تداركا لمشكلة افتقاد الأعضاء المنتخبين للتحكم في المسائل القانونية وكذا إغفالهم عن بعض المسائل بحكم عدم التخصص.

1- نص المادة 6 من الأمر رقم 97-08 الصادر في 6 مارس 1997 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04/02، المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 15 لعام 2002، « تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الاقليمية للولاية، يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان إثنان ».

2- مراد بلقالم، **نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته**، الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص112.

المطلب الثاني: المبررات القانونية

إنّ من بين المبررات القانونية لاستحداث غرفة ثانية هو تدعيم العمل التشريعي وتثمين رشاد الحكم وكذا منع استبداد الغرفة الأولى:

الفرع الأول: تدعيم العمل التشريعي وتثمين رشاد الحكم

إنّ إنشاء غرفة ثانية من شأنه أن يحقق صياغة أفضل وعناية للنصوص القانونية ذلك أنّ مجلس الأمة يضمّ كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات والمجالات، ممّا يسمح بتحسين الأداء التشريعي وتدقيقه ليكون أكثر فعالية،[1] فمجلس الأمة يقوم بتدارك مشكلة افتقاد نواب المجلس الشعبي الوطني للتحكم في المسائل القانونية، من منطلق أنّهم غير متخصصين بهذه المسائل، فمجلس الأمة يعتبر طاقة تفكير وتصور واقتراح في مجالات الحياة العامة الوطنية،[2] من هنا تعزّز مكانه البرلماني من خلال الأداء المتحكم للكفاءة والجدّية.[3]

الفرع الثاني: منع استبداد الغرفة الأولى

إنّ استحداث غرفة ثانية جاء تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو، ومبدأ الفصل بين السلطات لا يعني بالضرورة الفصل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، بل أيضا الفصل بين السلطة الواحدة، ذلك لأنّ تركيز السلطة بيد شخص واحد أو هيئة واحدة يؤدي للاستبداد، لدى كان لابدّ من توزيع

1- رابح لعروسي ، **السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003**، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004، ص31.

2- عبد القادر بن صالح، **مجلس الأمة عهدة وتجربة**، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، ص23.

3- وليد شريط، **السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص166.

السلطة على أكثر من جهة، وفضلا عن ذلك يجب أن توقف السلطة المركزية السلطة الأخرى،[1] فمجلس الأمة من شأنه أن يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، فهيمنة الأغلبية البرلمانية لا يكون بالضرورة هيمنة للأغلبية البرلمانية وإنّما قد يكون للأقلية وذلك لتفوقها في عوامل عدّة منها قوتها المالية والفكرية والاجتماعية أو غيرها، لذلك فوجود الغرفة الثانية من شأنه أن يعرقل عمل الغرفة الأولى وذلك لتحقيق التوازن ومنع الانزلاقات التي قد يحدثها المجلس الشعبي الوطني، وهذا ما ينسجم مع فكر مونتسكيو حول توزيع السلطة والفصل بينهما وخاصة مقولته الشهيرة « **Le pouvoir arrête le pouvoir**».

1- حميد البرزنجي، **مقومات الدستور الديموقراطي وآليات الدفاع عنه**، الأردن، دار الدجلة، 2009، ص 34.

المبحث الثاني: مظاهر شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري

إنّ الواقع يثبت أنّ استحداث غرفة ثانية أي مجلس الأمة باتت مجرد وهمية وشكلية، ويظهر هذا نتيجة الاختلاف الموجود بين غرفتي البرلمان، ويتجلّى هذا في انعدام التوازن بينهما بالنظر إلى تشكيلتيهما (المطلب الأول) وانعدام التوازن بينهما بالنظر إلى اختصاصاتهما (المطلب الثاني).

المطلب الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتيهما

إنّ من مظاهر عدم التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين يتجلّى من خلال الاختلاف في طريقة اختيار الأعضاء في المجلسين وعددهم (الفرع الأول) وكذلك من حيث شروط العضوية في المجلسين وكذا عهدة أعضائهما (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختلاف في طريقة اختيار أعضاء المجلسين وعددهم

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 في تكوين البرلمان على عاملي الانتخاب والتعيين، فاعتمد على عامل الانتخاب بطريقة مباشرة في تكوين المجلس الشعبي الوطني، وعلى الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوين مجلس الأمة حيث يتم انتخاب ثلثين (3/2) منهم بطريقة سرية وغير مباشرة.

أولا- تشكيل المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضاءه:

لقد نصّت المادة 101 من دستور 1996 وكذا المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على أنّ أعضاء المجلس الشعبي الوطني يتمّ انتخابهم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وذلك لمدة 5 سنوات، يسجل المترشحون بالترتيب في كل دائرة انتخابية في قوائم تشمل عدد المترشحين بقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها، يضاف إليهم ثلاثة

03 إضافيين[1] ونصّت المادة 101 من الأمر رقم 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أن تتحدد الدوائر الانتخابية لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب الحدود الاقليمية للدولة ويكون احتساب عدد المقاعد في المجلس بشكل تناسبي مع التعداد السكاني لكل ولاية.

حيث تحدد هذه المقاعد في كل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن 80.000 نسمة على أن يخصص مقعد لكل حصة متبقية تشمل 40.000 نسمة، ولا يمكن في أيّ حال من الأحوال، أن يقل عدد المقاعد عن 04 بالنسبة للولايات التي يساوي عدد السكان في كل واحدة منها 350 ألف نسمة أو يقل عن ذلك.[2]

أمّا بالنسبة للعدد المخصص للمقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني وحسب الجدول الملحق بالأمر رقم 97-08 فهي تبلغ 380 مقعدا، وقد تم تخصيص ثمانية مقاعد لتمثيل الجالية الجزائرية المقيمة بالخرج وهذا ما جاءت به المادة 5 من الأمر 97-08 وبعد تعديل الأمر رقم 97-08 بموجب الأمر رقم 02-04 المؤرخ في 25 فيفري 2002 جرت الانتخابات التشريعية في 30 ماي 2007 مع رفع عدد المقاعد المطلوبة في هدا المجلس من 380 الى 389 مقعدا.

1- عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، ندوة وطنية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المنعقدة بمجلس الأمة، نوفمبر 1998، ص27.

2- المادة 3 من الأمر رقم 97-08، المؤرخ في 6 مارس 1997، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، المرجع السابق

ثانيا- تشكيل مجلس الأمة:

يتشكل مجلس الأمة من أعضاء منتخبين وآخرين معينين بالنسبة للأعضاء المنتخبين فيتم انتخابهم من بين أعضاء المجالس المحلية (الولاية والبلدية) ويكون ذلك في الولاية باعتبارها تشكل دائرة انتخابية وبالتالي فهي تمثل الهيئات في بعدها الديموغرافي والجغرافي، حيث يتم انتخاب ثلثين (3/2) من أعضائه وهذا ما جاءت به المادة 101 من الدستور.

أمّا بالنسبة للأعضاء المعنيين، فيتم من طرف رئيس الجمهورية حيث يعين (3/1) ويكون ذلك من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، ويبلغ عدد أعضائه مجلس الأمة على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني أي 144 عضو على الأقل يتم انتخاب 96 عضوا بينما يعين رئيس الجمهورية 48 عضوا.

فإذا كان النظام الانتخابي لثلثي أعضاء مجلس الأمة يشترك مع النظام الانتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في طريقة تحديد الدائرة الانتخابية بالحدود الإقليمية للولاية.[1]

إلّا أنّه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها، إذ حدد لكل دائرة انتخابية، أي لكل ولاية مقعدين إثنين[2] بغض النظر عن الكثافة السكنية لكل ولاية .

وتجدر الملاحظة إلى أنّه عادة ما يكون عدد الناخبين المكونين للهيئة الناخبة منبثقين عن المجالس البلدية يفوق بكثير عدد الناخبين التابعين للمجلس الشعبي الولائي، رغم ذلك

1- نص المادة 06-01 من الامر رقم 08/97، المعدل والمتمم بالأمر 04/02: « تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية »، المرجع السابق

2- المادة 6-2 من الأمر رقم 97-08، المرجع نفسه

فإنّ أغلبية الأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة ينتمون إلى المجلس الشعبي الولائي وهذا راجع إلى:

- أنّ البلدية في الجزائر لا تحتوي على الكفاءات التي يمكن لها أن تتحمل مسؤوليات وطنية بعكس الولاية.

- استمرار تدخل الإدارة في توجيه الناخبين لاختيار الأعضاء من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي بالنظر إلى العلاقات الشخصية التي تربطهم بإدارة الولاية.

الفرع الثاني: اختلاف شروط العضوية في المجلسين ومدتها

تختلف شروط عضوية ومدة عهدة النواب في المجلس الشعبي الوطني عن شروط عضوية ومدة عهدة أعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال ما يلي:

أولا- شروط العضوية ومدتها في المجلس الشعبي الوطني:

تنص المادة 107 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على أنّ: « يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

– أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة الخامسة من هذا القانون، والتي تشترط في الناخب أن يكون جزائريا وتمتعا بالحقوق المدنية والسياسية، ولم يوجد في حلات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به.

– أن يكون بالغا سن 28 سنة يوم الاقتراع.

– أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ 05 سنوات على الأقل.

– أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.

أمّا بالنسبة لمدة العضوية في المجلس الشعبي الوطني، فقد نصّ التعديل الدستوري لعام 1996 على أنّ عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني محددة بخمسة سنوات.[1]

ثانيا- شروط العضوية في مجلس الأمة ومدتها:

يتطلب الترشح لعضوية مجلس الأمة توفر لشروط التالية:

- أن يكون المترشح عضوا من الهيئة الناخبة عضوا في المجلس الشعبي الولائي أو عضوا في المجلس الشعبي البلدي.

- أن يكون المترشح بالغا سن 40 سنة كاملة يوم الاقتراع.

- أن لا يكون المترشح محل توقيف بسبب متابعة قضائية.

والمتمعن في شروط العضوية في مجلس الأمة، يرى اختلاف واضح وجلي وهذا الاختلاف نراه في شرط السن، حيث أنّ المشرع اشترط سن 40 سنة كاملة يوم الاقتراع للعضوية في مجلس الأمة، على عكس المجلس الشعبي الوطني الذي اشترط 28 سنة كاملة يوم الاقتراع.

يرى البعض أنّ اشتراط 40 سنة في مجلس الأمة العبرة منه أنّ مجلس الأمة يمثل الرزانة والحكمة والتعقّل ولا يتحقق هذا إلّا بوجود أعضاء متقدمين في السن.[2]

أمّا بالنسبة للعضوية في مجلس الأمة فقد تمّ تحديدها بـ06 سنوات على أن تجدّد بالنصف كل 03 سنوات طبقا للمادة 102 من دستور 1996، وهي مدّة أطول من تلك

1- تنص المادة 102 من المرسوم الرئاسي رقم96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد76، مؤرخة في 08 ديسمبر 1996 تنص: « ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة 5 سنوات..».

2- مراد بلقالم، المرجع السابق، ص160.

المدة التي حدّدت للمجلس الشعبي الوطني، وهذا يتوافق مع المبادئ الأساسية لنظام الازدواجية التشريعية.[1]

المطلب الثاني: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى اختصاصاتهما

لقد طبّق دستور 1996 قاعدة المغايرة في الاختصاص بين الغرفتين البرلمانيتين[2] وبهذا نجد أنّ هناك اختصاصات يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني لوحده (الفرع الأول) وهناك اختصاصات أخرى ينفرد بها مجلس الأمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني

من بين هذه الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني هي:

أولا- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين:

طبقا لنص المادة 98 من دستور 1996، فإنّ صلاحيات مجلس الأمة في المجال التشريعي هي نفسها التي هي للمجلس الشعبي الوطني مبدئيا فإنّ مجلس الأمة يملك الحق في المبادرة باقتراح القوانين لكن المادة 119 من دستور 1996 التي نصّت: « لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة لمناقشة إذا قدّمها 20 نائبا، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثمّ يودعها الوزير الأول لدى مكتب المجلس الوطني »، والملاحظ من خلال هذه المادة أنّها منحت للحكومة حق المبادرة بمشاريع القوانين، ومنحت لـ20 نائبا فقط باقتراح القوانين، وبالتالي تمّ استبعاد أعضاء مجلس الأمة بصفة قاطعة في مجال اقتراح القوانين زيادة على هذا فقد نصّت المادة 20 من القانون العضوي رقم 99-02 على أنّ: « يشترط

1- نور الدين فكاير، **العضوية في البرلمان**، مجلة النائب، العدد 01، سنة 2003، الجزائر، ص28.

2- يقصد بقاعدة المغايرة بين المجلسين أن لا يكون أحدهما مطابقا للآخر من حيث التكوين والاختصاص، راجع: مزدور حسين، **الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين**، الملتقى الوطني، الجزء2، ص ص. 37-42.

في كل مشروع قانون أو اقتراح قانون ليكون مقبولا أن يرفق بعرض الأسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد... ».

وعلى هذا الأساس لا يمكن للحكومة تقديم هذا النص أمام مجلس الأمة إلّا بعد الموافقة عليه من طرف الغرفة الأولى، فمجلس الأمة يقتصر دوره على مناقشة النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، وهذا دون أن يشارك حتى في إجراء « المداولة الثانية »[1]

ويقصد بالمداولة الثانية هو طلب رئيس الجمهورية من نواب المجلس الشعبي الوطني إعادة التصويت على القوانين التي تكون قد وافق عليها البرلمان بغرفتيه، ويشترط لإقرارها أن تحظى بموافقة (3/2) النواب فقط.

ثانيا- اقتصار حق تعديل القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط:

إنّ العمل التشريعي في الجزائر ينطلق أولا من المجلس الشعبي الوطني، ثمّ يمر على مجلس الأمة، ماعدا بعض النشاطات الداخلية الخاصة بهذا الأخير.

وقد دار خلاف حول مسألة التعديل بالنسبة لمجلس الأمة، حيث يرى بعض أساتذة القانون أنّ مجلس كلّه له كامل الحق في اقتراح تعديلات، ومنهم من يرى أنّ المجلس لا يملك أي حق في تعديل النصوص التي تصله من الغرفة الأولى.[2]

ورغم اختلاف الآراء حول مسألة حق مجلس الأمة في التعديل إلّا أنّ المجلس الدستوري حسم هذا النقاش في رأيه رقم 04 لسنة 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام

1- الشريف كايس، مداخلة في اليوم الدراسي حول **القانون العضوي رقم 99-02**، الأوراسي، يوم 23 أكتوبر 2001، نشرية لوزارة العلاقة مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر، ص38.

2- بوزيد لزهاري، **الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996**، مجلة الفكر البرلماني، عدد 17، 2004، ص48.

الداخلي لمجلس الأمة للدستور والذي تعتبر فيه أنّه لا يوجد أي حق له في تعديل النصوص التي تصله من المجلس الشعبي الوطني.

ثالثا- الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية:

يتفرد المجلس الشعبي الوطني بصلاحية الموافقة على مخطط عمل الحكومة، حيث تنص المادة 80 من دستور 1996 في فقرتها الأولى والثانية على ضرورة أن يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويترتب عليه فتح مناقشة عامة يجريها أعضاء المجلس وعلى ضوء ذلك يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمله بعد تشاور مع رئيس الجمهورية.[1]

وعقب هذا الإجراء يقوم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على هذا المخطط إمّا بالموافقة أو بالرفض، فإذا وافق عليه تشرع الحكومة في تجسيده، أمّا إذا رفضه فإنّها ستستقيل بقوة القانون طبقا لنص المادة 81 من الدستور.

لكنّه لم يشهد من خلال التجربة البرلمانية الجزائرية عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الوزير الأول ويعود ذلك إلى:

- هيمنة الأغلبية التي تضمن استقرار الحكومة، وهذه الأغلبية قد تسفر عنها الانتخابات التشريعية أو عن طريق التحالف بمنح بعض الأحزاب حقائب وزارية.[2]

- التغييرات الحكومية المتعاقبة، فالفترة بين 1997-2008 شهدت تعاقب عشر حكومات أي بمعدل حكومة لكل سنة.

1- المادة 07 من القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 03، المؤرخة في 2008/11/16، ص9.

2- أمال طرمون، **نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية: الدور والجدوى**، مذكرة ماستر، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015، ص53.

فهذا التغيير السريع يخلق بالتأكيد حالة من الإرتياب في ترتيب نشاطات البرلمان، وكذا مضاعفة الشعور لدى النواب بعدم الجدوى من المناقشات على أساس أنّ ما سيتم الاتفاق عليه بين البرلمان والحكومة لن يتخطّى المراحل الأولى من التنفيذ، وسيتحطم بقرار من السيد رئيس الجمهورية، مضمونه تغيير رئيس الحكومة (الوزير الأول) والطاقم الوزاري حتى قبل فوات الحول.[1]

وعلى هذا الأساس فإنّ الاختبار الحقيقي الذي تمر به الحكومة يكون أمام المجلس الشعبي الوطني، لأنّ بقاؤها مرهون بموافقة هذا الأخير، والذي يلتزم الوزير الأول بأن يقدم استقالة حكومته فورا إلى رئيس الجمهورية في حالة الرفض من قبل المجلس الشعبي الوطني، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتعيين حكومة جديدة، أمّا إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على عمل هذه الأخيرة للمرة الثانية فإنّه سينعل وجوبا طبقا لنص المادة 82 من الدستور.

الفرع الثاني: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة

ينفرد مجلس الأمة ببعض الاختصاصات ونذكر منها:

أولا- حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني:

تعتبر مسألة الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني حقا دستوريا ومسألة استثنائية جدا في نشاط مجلس الأمة، فهو لا يملك حق التعديل ونتيجة ذلك لجأ إلى استعمال حق الاعتراض بكثافة في توجيه توصيات إلى الحكومة تتعلق بمجال تطبيق تلك النصوص.[2]

1- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص287.

2- محمد بودیار، **مجلس الأمة رمز للثنائية البرلمانية الواعدة**، مجلة الفكر البرلماني، عدد11، 2006، ص59.

ثانيا- إمكانية المجلس إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة:

حسب المادة 80 من دستور 1996، فإنّ الوزير الأول ملزم بتقديم عرض حول مخطط حومته أمام مجلس الأمة بعد أن يوافق المجلس الشعبي الوطني،[1] ويتم ذلك إجباريا خلال 10 أيام على الأكثر من موافقة هذا الأخير، ويمكن عقب ذلك لمجلس الأمة أن يصدر لائحة، وتعتبر هذه الأخيرة من الوسائل التي خولها المؤسس الدستوري للغرفة الثانية لكنها غير فعالة وذلك لتجريدها من أي جزاء ولا تتمتع بأية قيمة قانونية إلزامية، يقتصر دورها على الجانب السياسي فقط دون التأثير على الجانب القانوني للحكومة.[2]

وبهذا يقتصر دور مجلس الأمة على التصويت على لائحة عمل الحكومة وبصورة شكلية وشرفية فقط.

ثالثا- رئيس مجلس الأمة، الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية:

ويظهر هذا من خلال تولي رئيس مجلس الدولة نيابة عن رئيس الجمهورية عند شغور منصب هذا الأخير وذلك:

- في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير أو مزمن.
- في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.

وعلى المجلس الدستوري أن يجتمع وجوبا، في كلتا الحالتين، وإذا أثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية تبلغ فورا شهادة التصريح بهذا الشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، ليتولى حينئذ رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون يوما تنظم

1- بشير بن مالك ، **علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي**، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، ص117.

2- بشير بن مالك ، المرجع نفسه، ص113.

خلالها انتخابات رئاسية، وفي حالة شغور رئاسة الجمهورية بشغور رئاسة مجلس الأمة، ففي هذه الحالة فإن رئيس المجلس الدستوري هو الذي يتولى مهمة رئيس الدولة بالنيابة.[1]

ورغم تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الجمهورية فقد حرم من العديد من الاختصاصات التي لا يمكن لرئيس الجمهورية بالنيابة ممارستها منها:

- لا يمكنه الترشح لرئاسة الجمهورية لنص المادة 07/88 من الدستور.

- ليس له حق إصدار العفو ولا حق تخفيض العقوبات أو استبدالها.

- لا يمكنه استعمال حق رئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء والمنصوص عليه في المادة 77 من الدستور.

1- المادة 88 من دستور 1996 ، المرجع السابق.

الفصل الثانـي:

الإطار الـهيكلي والوظيفي للمؤسسة التشريعية في الجزائر

الفصل الثاني: الإطار الهيكلي والوظيفي للمؤسسة التشريعية في الجزائر

تمهيد:

إنّ السلطة التشريعية في الجزائر تتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذان الأخيران يضمان مجموعة من الهياكل لتنظيم عملهما، ويشتركان كذلك في العملية التشريعية، لكن قد يحدث خلاف بينهما حول المناقشة والتصويت على القوانين، ويعتبر هذا الخلاف جوهر وسر العلاقة بينهما، وقد خول للبرلمان مجموعة من السلطات والصلاحيات وهما الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية، ولهما السيادة في ممارستهما حيث يؤولان لهما بموجب نص في الدستور.

وممّا سبق ستقتصر دراستنا على:

المبحث الأول: هياكل البرلمان والعلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان.

المبحث الثاني: سلطات البرلمان.

المبحث الأول: هياكل البرلمان والعلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان

تتمثل السلطة التشريعية في مجلسين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولهما السيادة في إعداد القوانين والتصويت عليهما وهذان المجلسين يتشكلان من مجموعة من الهياكل التي تنظم عمل المجلسين، وبما أنّهما يشتركان في الاختصاص التشريعي فعملية مناقشة القوانين والتصويت من صنعهما، لكن قد يحدث خلاف بينهما ولكن المشرع الدستوري حتى يحل هذا النزاع بين الغرفتين أخذ بأسلوب اللجنة المتساوية الأعضاء، ويعتبر هذا الخلاف جوهر العلاقة بين مجلسي البرلمان.

وممّا سبق قسمنا هذا المبحث إلى:

- هياكل البرلمان (مطلب أول)
- والعلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان (مطلب ثاني)

المطلب الأول: هياكل البرلمان

يضم البرلمان مجموعة من الهياكل لتنظيم عمله، وهياكل كل غرفة من غرفتي البرلمان متماثلة طبقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 99-02، وتتمثل هذه الهياكل في: الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة، وهي هياكل دائمة، كما توجد هياكل أو هيئات استشارية وتنسيقية وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية، وعليه سنتطرق إلى الأجهزة الدائمة ثم الأجهزة الاستشارية أو التنسيقية على النحو التالي:

أولا- الأجهزة الدائمة للبرلمان:

تتلخص الأجهزة الدائمة على مستوى كلا المجلسين في: رئيس، مكتب، اللجان الدائمة، وسنتطرق لكل جهاز على حدى:

أ- الرئيس:

بعد أن تتوفر في الرئيس الشروط العامة للعضوية في البرلمان، سواء كان نائبا في المجلس الشعبي الوطني، أو عضوا في مجلس الأمة، فإنّه يتم انتخاب رئيس على مستوى كل غرفة من طرف نواب المجلس أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، وعليه يتم انتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري.

وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المرشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات وللإشارة فإنّ إجراء الدور الثاني بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة يكون في أجل أقصاه 24 ساعة، وهذا الأجل يتم التنصيص عليه بالنسبة لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الوطني، وفي هذه الحالة يعلن فوز المترشح الحاصل على الأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا، وإذا كان مترشحا وحيدا فيكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات،[1] وللإشارة فإنّ نظام مجلس الأمة لعام 1999 أضاف إجراء الاقتراع السري أو رفع اليد بالنسبة لحالة المرشح الوحيد.

وللتذكير، فإنّ رئيس المجلس الشعبي الوطني يمارس عهدة برلمانية 05 سنوات كرئيس، إلّا إذا طرأ مانع كالاستقالة أو التنافي أو وفاة أو مانع قانوني، فإنّه يتم انتخاب رئيس جديد بنفس الأشكال والإجراءات القانونية السابقة في أجل أقصاه 15 يوما من إعلان الشغور.

أمّا بالنسبة لرئيس مجلس الأمة فقد نصت المادة 2/114 من دستور 1996 على أن: « ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس »، كما نصت المادة

1- المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 يوليو 2000 الموافق لـ28 ربيع الثاني 1421، الجريدة الرسمية 46.

2/181 على أن: « لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست 06 سنوات »، وفي حالة شغور منصب رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان كالاستقالة، أو التنافي، أو مانع قانوني، أو الوفاة فإنّه يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة جديد، بنفس الإجراءات والأشكال سابقة الذكر في أجل أقصاه 15 يوما، على أن يتم الإخطار لحالة الشغور من طرف هيئة التنسيق، ويثبت بموجب لائحة يصادق عليها (3/4) ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، ويشرف على عملية الانتخاب أكبر النواب الرئيس سنا بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شريطة ألّا يكون من المترشحين.[1]

أمّا مهام رئيس المجلس: قد حدد النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني باعتبارها صلاحيات تنظيمية داخلية ويمكن أن نوجزها فيما يلي:[2]

- السهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي للمجلس.

- تمثيل المجلس داخل الوطن وخارجه.

- ضمان الأمن والنظام داخل مقر المجلس.

- رئاسة جلسات المجلس وإدارة مناقشاته ومداولاته.

- رئاسة اجتماعات مكتب المجلس، هيئة التنسيق، وهيئة الرؤساء.

- توزيع المهام بين أعضاء مكتب المجلس.

- تعيين الامين العام وتقليد المناصب في المصالح الإدارية في كل مجلس بعد استشارة مكتب المجلس.

1- المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية عدد 84، المؤرخة في 1999/11/28.

2- المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، والمادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، المرجعان السابقان.

- تحديد كيفيات سير المصالح الإدارية عن طريق قرارات.

- الإشراف على إعداد ميزانية المجلس وعرضها على مكتب المجلس.

- الأمر بالصرف.

- ضبط تنظيم المصالح الإدارية للمجلس.

- توقيع توصيات التعاون البرلماني الدولي.

- إخطار المجلس الدستوري عند الاقتضاء، طبقا لنص المادة 166 من الدستور (بتغيير صلاحية دستورية واردة في أحكام النظام الداخلي).

ب- مكتب المجلس:

يضم كل مجلس مكتبا يتكون من رئيس المجلس، وخمسة نواب بالنسبة لمجلس الأمة، ورئيس المجلس وتسعة نواب بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، مع تماثل في الطريقة الانتخابية في نظامي المجلسين، على أن ينتخب نواب الرئيس لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد.[1]

يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس، أو باقتراح من المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي، ثمّ تعرض القائمة على المجلس للمصادقة عليها، إلّا أنّه في حالة عدم الاتفاق أو المصادقة عليها وفقا للشروط المنصوص عليها سابقا، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب وتعرض القائمة من جديد على

1- المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الامة لعام 1999، والمادة 11 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجعان السابقان.

المجلس للمصادقة عليها، وفي حالة استحالة الاتفاق وفق الشروط السابقة، فإنّه يتم انتخاب نواب الرئيس بطريقة الاقتراع المتعدد الأسماء والسري في دور واحد، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا، مع الإشارة أنّه في حالة شغور منصب أحد النواب يتم استخلافه بنفس الإجراءات السابقة.[1]

وفي إطار تسيير المكتب فإنّه يحدد في اجتماعاته الأولى بعد انتخابه صلاحيات كل عضو من أعضائه، كما يعقد المكتب اجتماعاته دوريا بدعوة من رئيسه، كما قد يعقد اجتماعات غير عادية إذا دعت الضرورة إلى ذلك.

وغلى غرار النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أشار النظام الداخلي لمجلس الأمة أنّ دعوة المكتب لاجتماع غير عادي يكون بطلب من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، على أن يبلغ جدول أعمال اجتماع المجلس لأعضائه 48 ساعة قبل انعقاده، ويمكن أن تدرج نقاط أخرى وتوزع قرارات اجتماعات مكتب المجلس على أعضائه.

أمّا مهام مكتب المجلس فقد حددها النظامين الداخليين للمجلسين بشيء من التماثل فيما يلي:[2]

- تنظيم سير جلسات المجلس.

- ضبط جدول أعمال الجلسات ومواعيد عقدها باستشارة الحكومة.

- تحديد أنماط الاقتراع.

1- المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجع السابق.

2- المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، نفس المرجع.

- تحديد كيفيات تطبيق النظام الداخلي بموجب تعليمات عامة.

- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كيفيات مراقبة المصالح المالية.

- مناقشة أو دراسة مشروع ميزانية المجلس والمصادقة عليه وإحالته على لجنة المالية والميزانية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

هذا وقد أضاف المشرع الجزائري صلاحيات أخرى لمكتب المجلس الشعبي الوطني على غرار مكتب مجلس الأمة في نص المادة 14 من النظام الداخلي[1] له وتحددت في:

- تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني.

- السهر على توفير الإمكانات البشرية والمادية والعلمية لحسن سير أشغال اللجان.

- البث في قابلية اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح شكلا.

- دراسة كل الوسائل المرتبطة بمهمة النائب والتكفل بها.

- مراقبة سير المصالح المالية والإدارية للمجلس الشعبي الوطني.

- تقديم حصيلة سنوية على نشاطه وتوزيعها على النواب.

- متابعة النشاط التشريعي والبرلماني للمجلس واقتراح وسائل تطويره.

- الإشراف على إصدار نشريات إعلامية.

- متابعة علاقات المجلس مع البرلمانات والاتحادات البرلمانية.

1- المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجع السابق.

جـ- اللجان الدائمة:

طبقا لنص المادة 117 من دستور 1996 القاضية بـ: « يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي ».

وللإشارة فإنّنا نسجل بين نظامي البرلمان اختلافا عدديا للجان الدائمة، فمجلس الأمة له 09 لجان دائمة،[1] بينما المجلس الشعبي الوطني يحتوي على 12 لجنة دائمة،[2] وتتشكل هذه اللجان بعد تقرير مبدأ حق وواجب كل عضو من أعضاء البرلمان في الانضمام إلى اللجنة حسب رغبته أصلا، من العدد المحدد لذلك قانونا بموجب اتفاق المجموعات البرلمانية للعائلات السياسية الممثلة في المجلس بكيفية تتناسب مع العدد الفعلي لأعضائها على أن تساوي حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة بنسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المحدد، مع العلم أنّ المجموعات البرلمانية توزع أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصص، وللإشارة فإنّ المكتب هو الذي يعيّن النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية بناء على طلب الأعضاء في اللجان الدائمة.

ويتراوح عدد أعضاء اللجان الدائمة لمجلس الأمة ما بين 10 و15 عضوا، عدا لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تضم من 15 إلى 19 عضو على الأكثر.

بينما عدد أعضاء اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني فيتراوح ما بين 20 إلى 30 عضوا، عدا لجنة المالية والميزانية فقد تضم من 30 إلى 50 عضوا على الأكثر،[3] ولعلّ

1- المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، المرجع السابق.

2- المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجع السابق.

3- المادة 28 من الناظم الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمواد 4/36 و37 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجعان السابقان.

زيادة الأعضاء على مستوى هاتين اللجنتين يرجع إلى أنّ اللجنتين تستحوذان على حصة الأسد من ناحية النصوص القانونية التي تحال إليها.[1]

أمّا بالنسبة لصلاحيات اللجان الدائمة فتتمثل في الاضطلاع بدراسة وتحليل النص المحال إليها من طرف رئيس المجلس، مرفقا بالمستندات والوظائف المتعلقة به للدراسة وإبداء الرأي، ويمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها، كما يمكن لها أن تستدعي مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التعديل، مع إمكانية إحالة النص من طرف اللجنة إلى لجنة أخرى لتبدي رأيها بعد طلب مودع لدى مكتب المجلس، إلّا أنّه في حالة تنازع الاختصاص بين لجنتين أو أكثر يقوم مكتب المجلس بتسوية المسألة بحل النزاع، على أن تسجل اللجنة الدائمة في الأخير الملاحظات والاستنتاجات وتصوغها في شكل تقرير تمهيدي وتكميلي، على أن تودع إلى المكتب في غضون 72 ساعة بالنسبة لمجلس الأمة،[2] وذلك في حالة النصوص القانونية، أمّا الأوامر فتناقش على مستوى اللجنة فقط وتقدم تقريرا واحدا من أجل المصادقة، وتحليل كل التقارير المنجزة من خلال مكتب المجلس إلى الجلسات العامة للمناقشة والتصويت.[3]

ثانيا- الهيئات الاستشارية والتنسيقية:

حدّد النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هذه الهيئات وهي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية.

1- بوزيد لزهاري، **عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني**، العدد التاسع جويلية 2005، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، ص 40.

2- المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، المرجع السابق.

3- مصطفى دريوش، **دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية**، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، نشريات مجلس الأمة، الجزائر، ص35.

أ- هيئة الرؤساء:

تتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتجتمع من رئيس المجلس بالنسبة للغرفة الأولى، امّا بالنسبة لمجلس الامة فتتكوّن من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان، وتجتمع بدعوة من رئيس المجلس مع الإشارة أنّ هذه الهيئة على مستوى مجلس الأمة تجتمع كل 15 يوما خلال الدورات أو بدعوة من رئيس مجلس الأمة.

وتختص هذه الهيئة بالقيام بـ:

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس.

- تحضير دورة المجلس وتقييمها.

- تنظيم سير اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.

- تنظيم أشغال المجلس.

- إعداد مشروع الجدول الزمني لجلسات المجلس بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني مع الإشارة يبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده بـ72 ساعة، وتوزع محاضر اجتماعات في ظرف 72 ساعة أيضا على الأكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع، بالنسبة لمجلس الامة بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يوزع بـ48 ساعة قبل الاجتماع.

ب- هيئة التنسيق:

تتكوّن هيئة التنسيق لكلا الغرفتين من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية، ودور هذه الهيئة هو دور استشاري، أي تعدّ التشاور في الذي يجريه رئيس المجلس مع المجموعات البرلمانية في المسائل التالية:

1- جدول الأعمال.

2- تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائه.

3- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

أمّا بالنسبة لاجتماع هذه الهيئة، ففي المجلس الشعبي الوطني فإنّها تجتمع بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمانيتين على الأقل.

أمّا بالنسبة لمجلس الأمة، فتجتمع بدعوة من رئيس المجلس كل شهر على الأقل خلال الدورات، كما يمكن دعوتها للاجتماع عند الاقتضاء، أو بطلب من مجموعة برلمانية واحدة.[1]

جـ- المجموعات البرلمانية:

أعطى المشرع الجزائري الإمكانية لأعضاء البرلمان على مستوى كل غرفة بتشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الحزبي، على أن تتكوّن هذه المجموعة البرلمانية من 10 أعضاء على الأقل، ولا يمكن لعضو المجلس أن يضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية، كما له الحق في أن لا يكون عضوا في أية مجموعة، مع أنّه لا يمكن لأيّ حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، غير أنّه بالنسبة للأعضاء المعينين -الثلث الرئاسي- بالنسبة لمجلس الأمة والذين لا ينتمون إلى الأحزاب السياسية يمكنهم أن يشكّلوا مجموعة برلمانية واحدة، مع الإشارة أنّه لا يسمح بتشكيل مجموعات برلمانية على أساس مصلحي فتري أو محلي للدفاع على مصالح شخصية أو مهنية، كما يمنع

1- المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجعان السابقان.

إنشاء جمعيات داخل المجلس،[1] ولكل مجموعة برلمانية مكتب ورئيس، وعدد من الأعضاء، تسخّر لها الوسائل المادية والبشرية بما يتناسب مع عدد أعضائها لضمان سير عملها.

المطلب الثاني: العلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان

يقوم نظام الغرفتين على المغايرة في كيفيات وأساليب اختيار أعضاء كل من الغرفتين، ومن ناحية أخرى من خلال هذا النظام هناك اختصاصات تستأثر بها إحدى الغرفتين دون الأخرى، ويرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية.[2]

فعملية مناقشة القوانين والتصويت غالبا ما تكون من صنع الغرفتين، لكن قد يحدث خلاف بين مجلس الأمة حول النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، وهذا الخلاف بين غرفتي البرلمان هو جوهر العلاقة بينهما، ولقد تبنّى المشرع الجزائري أسلوب "اللجنة متساوية الأعضاء" كآلية لحل هذا الخلاف.

الفرع الأول: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

عملا بأحكام المادة 4/120 من الدستور القاضية بـ: « ... لجنة متساوية الأعضاء تتكوّن من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف »، والمادة 88 من القانون العضوي 02/99 التي تنص على: « يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بـ10 أعضاء »، وعليه فإنّ عدد ممثلي كل غرفة في هذه

1- المواد 1/49،52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، والمادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجعان السابقان.

2- الشريف كايس، مداخلة حول دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، يومي 29 و30 أكتوبر 2002، بالأوراسي، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء1، الجزائر، 2002، ص64.

اللجنة هو 10 أعضاء، بالإضافة إلى 5 أعضاء مستخلفين يضمّنون في حالة تغيب ممثل أو ممثلي اللجنة للإستخلافات الضرورية، فبالنسبة لمجلس الأمة يضبط قائمة ممثليه العشرة بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية، وفقا للتمثيل النسبي أصلا، مع احترام مبدأ تمثيل الأعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، على أن يعرض بمكتب المجلس هذه القائمة مع الاحتياطيين الخمسة على مجلس الأمة للموافقة عليها، مع الإشارة أنّه لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة أعضاء التي تنتخبهم اللجنة المختصة.[1]

أمّا بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فإنّه يعين ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء الذين يكون بينهم رئيسها، كما يعين أيضا خمسة أعضاء احتياطيين للإستخلاف في حالة الغياب.[2]

الفرع الثاني: إختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء

تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الحكومة للتوصل إلى نص يوافق عليه كلا المجلسين. وتختص هذه اللجنة فيما يلي:[3]

1- دراسة الأحكام محل الخلاف حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي المعمول به في الغرفة التي تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في مقرّها، مع إمكانية حضور أعضاء من الحكومة أشغال اللجنة.

1- المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1999، المرجع السابق.

2- المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، المرجع السابق.

3- المواد 91-94 من القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمة، العدد 15، المؤرخة في 9 ماس 1999، ص21.

2- يمكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أيّ شخص تراه مفيدا لأشغالها، وعلى رئيس اللجنة عند الحاجة للاستماع لعضو البرلمان إرسال الطلب إلى رئيس غرفته حسب الحالة، وهذا الأخير بدوره يتولّى تبليغ العضو بذلك.

3- تقوم اللجنة بإعداد تقرير يتضمّن اقتراح نص حول حكم أو أحكام موضوع الخلاف، بحيث لا تتناول الاستنتاجات التي تتخذها اللجنة في الأحكام التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم تحصل على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات مجلس الأمة.

4- يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس الحكومة من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرّها.

الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف

حدّد الدستور وكذا القانون العضوي رقم 99-02، وكذا النظام الداخلي لكلا المجلسين، الإجراءات التي يتمّ بها حلّ الخلاف، والتي يمكن إنجازها في:

1- يكون اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من رئيس الحكومة، يبلغ الطلب إلى رئيس كل غرفة على أن يكون اجتماعها خلال 10 أيام، وفي حالة مرور هذه المدة بدون انعقاد اجتماع اللجنة يفترض إعادة تقديم الطلب من جديد.[1]

2- بعد تشكيل اللجنة وتحديد اجتماعها، حسب ما أشرنا إليه سابقا، يلتزم كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة بتوفير كل الوسائل الضرورية لحسن سير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، حال اجتماعها في مقر المجلس الذي يرأسه.

1- المادة 87 من القانون العضوي 99-02 ، المرجع السابق، ص 40.

3- تقوم الحكومة بعرض التقرير الذي أعدّته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، وتقوم كل غرفة بالبث في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، تخضع المصادقة على هذه التعديلات لنظام المصادقة على النصوص القانونية الأخرى، وهذا يعني أنّه إذا رفضت اقتراحات اللجنة من قبل المجلس الشعبي الوطني يعدّ النص القانوني مرفوض، بغضّ النظر على رأي مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يتعيّن على الحكومة سحب النص، وفي حالة المصادقة على اقتراحات اللجنة من قبل المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة، يعدّ الخلاف منتهي ويواصل النص السير نحو إجراءات إصداره، وفي حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراحات اللجنة ورفض مجلس الأمة فإنّ النص القانوني لا يمر، ويتم سحبه من طرف الحكومة، ويعد رفض مجلس الأمة موضع من مواضع مراقبته للمجلس الشعبي الوطني.[1]

4- لا يمكن إجراء أيّ تعديل على اقتراحات اللجنة إلّا بموافقة الحكومة.

من خلال هذا فإنّ القرار الذي تخرج به اللجنة المتساوية الأعضاء ليس ملزما، ولا يعتبر القرار النهائي للفصل في النزاع، وإنّما القرار يعود للمجلسين باتباع النظام المعمول به للمصادقة على القوانين، وهذا ما أكّده الأستاذ بوزيد لزهاري: « أنّ اللجنة متساوية الاعضاء ليست برلمانا مصغرا »، فهي عبارة عن هيئة تقنية تضم تمثيل متساوي لأعضاء الغرفتين موكول لها اقتراح نص توافقي يرضي الغرفتين للأحكام محل الخلاف.

1- المادتان 95-96 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما، المرجع السابق.

المبحث الثاني: سلطات البرلمان

طبقا للمادة 98 و99 من دستور 1996 فإنّ السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولهما السيادة في ممارسة وظائفهما التشريعية والرقابية في حدود اختصاص كل غرفة، لذا قسّمنا هذا المبحث إلى الاختصاص التشريعي (المطلب الأول) والاختصاص الرقابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاص التشريعي

يمارس المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الوظيفة التشريعية، وهذا الاختصاص يؤول إليه بموجب الدستور، وإنّ سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان ومنها استمدّ تسمية "السلطة التشريعية"، وللبرلمان التشريع في مجالات القانون العادي وهذا ما جاءت به المادة 122 من دستور 1996، كما أضافت المادة 123 من دستور 1996 ميادين هامة يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية.

ولهذا قسّمنا هذا المطلب إلى:

- التشريع بقوانين عادية (الفرع الأول)
- التشريع بقوانين عضوية (الفرع الثاني)
- مراحل العملية التشريعية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التشريع بقوانين عادية

لقد عمل المؤسس الدستوري لعام 1996 على توسيع مجالات القانون العادي بإضافة قوانين أخرى، مع احتفاظه بنفس الطريقة المعتمدة في دستور 1989 في تحديد مجال

القانون على سبيل المثال وليس الحصر،[1] وهذا أيضا ما جاءت به المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وباستقرائنا للمادة 122 من دستور 1996 نلاحظ أنّ المؤسس الدستوري نصّ على أنّه: « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية »، وما يلاحظ أيضا أنّ المادة 151 من دستور 1976[2] هي تضمنت عبارة « يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور »، والمادة 115 من دستور 1989 هي أيضا تضمنت عبارة « يشرع المجلس الشعب الوطني في المجالات التي خولها له الدستور ».

وباستقرائنا لتلك النصوص الدستورية، نجد أنّ الدساتير الجزائرية (76، 89، 1996) أكّدت مبدأ الإطلاق بدل التقييد عن طريق اقتصار مهمة التشريع على وضع المبادئ العامة في الكثير من المواضع، مثلا: الفقرات (27، 24، 23، 22، 20، 19، 18، 17، 16، 8، 6، 5، 2) من المادة 122 من دستور 1996، والملاحظ من خلال التطور الدستوري، أنّه يتجه إلى توسيع مجال تدخل البرلمان من خلال مواده السابقة، نجد على الرغم من نقل مجمل ما ذكره في المادة 151 إلى 115، ومن هذه الأخيرة إلى المادة 122، إلّا أنّه ألغيت عبارة العامة من بعض البنود مثال: (6، 7، 9، 10)، من المادة 151 دستور 1976، البند 18 من المادة 151 (المقابل للبند 14 من المادة 122 دستور 1996، والبند 15 من المادة 115 من دستور 1989) المقابل (للبند 15 من المادة 122 دستور 1989)، (المقابل للبند 15 من المادة 122 دستور 1996، والبند 16 من المادة 115 دستور 1989).[3]

1- المادة 115 من دستور 1989، المرجع السابق.

2- المادة 151 من الأمر رقم 76-79، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية، رقم 94 الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.

3- وليد شريط، المرجع السابق، ص207.

وإن كان حذف لبعض المسائل التي لم تعد متبناة كتحديد سياسة التربية وسياسة الشباب، إضافة إلى إدخال مواضيع هامة ضمن المجالات كانت في السابق غير مخصصة له بموجب المادة 122 من دستور 1996 وهي:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي للوظيف العمومي.

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، استعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

- قواعد نقل الملكية من القطاع العام للقطاع الخاص.

- إنشاء فئات للمؤسسات،[1] مع العلم أنّه في ظل التعديل الدستوري لـ2016 نجد أنّه نص على نفس المجالات التي تضمنها دستور 1996.

لكن إذا كانت المادة 122 من الدستور قد عدّدت المجالات التي يشرع فيها البرلمان (30 مجال) إلّا أنّ هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى بشرط أن يرخص الدستور بذلك.

الفرع الثاني: التشريع بقوانين عضوية

لقد أدخل التعديل الدستوري لعام 1996 طائفة جديدة من القوانين هي القوانين العضوية، والتي تحتل مكانة متميزة ضمن تدرج القوانين، حيث أنّها توجد في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي.[2]

لكن نطاقها أقل بكثير من نطاق القوانين العادية حيث حدّدت بـ7 مجالات وهذا ما جاء به في المادة 123 من دستور 1996.

1- المادة 140 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

2- جيجيقة سعيداني، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2017، ص75.

لكن هذا النوع من القوانين إشترط فيها المؤسس مجموعة من الشروط على عكس القوانين العادية ونذكر منها:

– يجب أن يحصل القانون العضوي حسب المادة 123 من دستور 1996، على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.[1]

– تخضع هذه القوانين مدى مطابقتها للدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدورها بعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية،[2] وهذا حتى يبدي المجلس رأيه فيها وجوبا بعد أن يصادق عليها البرلمان بغرفتيه، وينحصر دور البرلمان بشأن هذه القوانين في التصويت والمصادقة عليها دون أيّة مناقشة أو تعديل طبقا لنص المادة 38 من القانون العضوي رقم 99-02.

ولكن بالإضافة إلى هذه المجالات المخولة للبرلمان نجد أنّ هناك أحكام أخرى من الدستور نفسه قد منحت للبرلمان إمكانية التشريع بقوانين عضوية نجد مثلا: المادة 92 من تنظيم حالات الطوارئ أو حالات الحصار.

– المادة 108 عن حالات قبول الاستقالات.

– المادة 112، قانون عضوي عن شروط استخلاف النائب.

– المادة 158 التي تتحدث عن إنشاء محكمة عليا.

1– حميد مزياني، **عن الواقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة ماجيستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية 2012/2011، ص45.

2– عمار عباس، **العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة في النظام السياسي الجزائري**، دار المطبوعات الخلدونية، الطبعة1، الجزائر، 2006، ص148.

الفرع الثالث: مراحل العملية التشريعية

طبقا للمادة 120 من الدستور 1996، فإنّ كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

أولا- المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

بعد إيداع مشروع قانون، أو بعد تلقّي رأي الحكومة بشأن اقتراح قانون، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني في اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة المختصة لدراستها وإعداد تقرير بشأنها، تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشروع القانون بالاستماع أولا إلى عرض ممثل الحكومة، ليتبع بمناقشة تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة، بينما في حالة اقتراح قانون يتولى أصحاب الاقتراح تقديم عرض عن الموضوع لتعقبه أيضا المناقشة ويمكن للحكومة وكذلك المجلس الشعبي الوطني إدخال تعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين،[1] بينما يمكن للحكومة وللجنة المختصة دون أعضائها تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت.

- التصويت على القانون:

التصويت إجراء أساسي وجوهري في إنجاز العمل التشريعي وهو حق شخصي لكل نائب، ففي حالة غياب النائب يمكنه أن يوكل زميله كتابيا للتصويت نيابة عنه، ويتم تبليغ رئيس المجلس ويكون التوكيل مرة واحدة،[2] ويتخذ أشكالا عديدة، وطبقا للمادة 63 من النظام الداخلي للمجلس، والمادة 30 من القانون العضوي 99-02 يصوت المجلس على

1- المادة 28 من القانون العضوي 99-02 ، المرجع السابق.

2- المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، العدد 84، المؤرخة في 1999/11/28، ص15.

نص تشريعي بالاقتراع العام برفع الأيدي والاقتراع السري، والاقتراع العام بالمناداة الإسمية ويتم تحديد الطريقة من قبل المجلس بعد استشارة المجموعات البرلمانية والأكثر شيوعا الاقتراع العام برفع الأيدي، والإجراءات المتبعة والمنصوص عليها قانونيا تتمثل في:

– التصويت مع مناقشة عامة: وهو إجراء عادي ويتم على حالتين:

1– مناقشة عامة: تكون مناقشة على النص كاملا والتصويت بشكل كامل بعد التعديلات.

2– مناقشة مادة بمادة: يكون التصويت مادة بمادة يتم التصويت على النص بكامله.

3– التصويت مع مناقشة محدودة: وهو إجراء استثنائي هنا تكون مقتصرة على أشخاص محددين ولا تكون مناقشة عامة بل يفتح وقت محدود للمناقشة.

أمّا عن النصاب القانوني للتصويت الذي يتم بموجبه المصادقة على القانون يمكن التمييز هنا بين فئتي القانون:

– القوانين العادية: التصويت يكون بالأغلبية البسيطة أي الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات الايجابية يعتبر حائزا على موافقة المجلس الشعبي الوطني.

– القوانين العضوية: يتم المصادقة على هذه القوانين بالأغلبية المطلقة للنواب.

ثانيا- المناقشة والتصويت على مستوى مجلس الأمة:

عقب تلقي النص من المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس مجلس الأمة النص على اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه، يوزع على أعضاء المجلس في غضون 72 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير، ويمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابيا في أجل 3 أيام من توزيع اللجنة المختصة تقريرها، ويتم إيداع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبث فيها شكلا قبل إحالتها على اللجنة المختصة، التي يمكن لها أن تستمع عند الاقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة،

وتقدم في تقريرها التكميلي توصيات معلّلة على ضوء استنتاجاتها، وملاحظات أعضاء مجلس الأمة.[1]

ووفقا للفقرة الثالثة من المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 تنصب مناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، أي أنّه غير معني بالنص في حالته الأولى المعروضة على المجلس الشعبي الوطني في صورة اقتراح أو مشروع قانون.

تباشر المناقشة العامة في مجلس الأمة من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، وإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وأثناء المناقشة العامة تنصب التدخلات على مجمل النص.

على إثر المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، وليس المجلس ككل مثلما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، إمّا المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات، أو توصيات، وإمّا الشروع في المناقشة مادة مادة،[2] وخلال المناقشة مادة مادة يمكن أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض رئيس الجلسة النص بكامله للمصادقة.[3]

لكن بالنسبة للنصاب القانوني للتصويت يكون بـ(4/3) أعضائه للمصادقة على أي قانون، ولا تصح المصادقة إلّا بحضور هذا النصاب على الأقل.

والجذير بالذكر أنّ مجلس الأمة محروم من المبادرة التشريعية بتقديم اقتراح قوانين.

1- المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المعدل والمتمم، الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، لعام 2000.

2- المادة 39 الفقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000، المرجع نفسه.

3- المادة 65 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000، المرجع نفسه.

المطلب الثاني: سلطة الاختصاص الرقابي

طبقا للمادة 99 من دستور 1996 فإنّ مراقبة أعمال الحكومة مكفولة من طرف البرلمان، فسلطة البرلمان لا تقتصر على تشريع القوانين بل تتعداها إلى الرقابة على أعمال الحكومة.

فالوظيفة الرقابية تمارس باستخدام مجموعة من الآليات الرقابية، منها ما يترتب عنها المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الاول)، ومنها ما لا يترتب عليها المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: آليات الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

يمارس البرلمان بموجب أحكام الدستور رقابة على الحكومة يمكن أن تترتب عنها مسؤولية وذلك عن طريق مناقشة مخطط عمل الوزير الأول لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية أو بيان السياسة العامة.

أولا- مناقشة عمل الوزير الأول:

حسب قول بيار أفريل وجون جيسكال: « هو أول ميثاق أو اتفاق رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاق أداء وعمل الحكومة ».[1]

لهذا فهو عمل إلزامي على الحكومة القيام به، وهذا ما جاءت به المادة 80 من الدستور: « يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه... » وبالرجوع إلى المادة 80 من الدستور نلاحظ بأنّ رئيس الحكومة (الوزير الأول خلال تعديل 2008) بأنّه مجبر على تقديم برنامجه بعد عرضه على مجلس الوزراء (مخطط

1- طارق عاشور، **تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري**: 1997-2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجيستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009/2008، ص43.

عمل بعد تعديل 2008) للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال 45 يوم من تنصيب الحكومة، وتفتح المناقشة العامة بعد 7 أيام من عرضه، ويتم التصويت عليه بعد 10 أيام على الأقل من عرضه.[1]

ويمكن للحكومة أن تكيف برنامجها وفقا للتعديلات المقدمة من نواب المجلس ويمكنه ألا يفعل وعلى الحكومة أن تقنع النواب ببرنامجها.

يترتب عن عدم الموافقة على مخطط عمل تقديم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية، والذي يقوم بدوره بتعيين وزير أول جديد وهذا الأخير يتعين عليه إعداد مخطط عمل آخر وعرضه على المجلس الشعبي الوطني، وإذا لم يتم الموافقة عليه ينحل البرلمان وجوبا.[2]

وبعد المصادقة على مخطط عمل الوزير الأول من طرف المجلس الشعبي الوطني يتم عرضه على مجلس الأمة خلال 10 أيام للاطلاع عليه ومناقشته ويمكن لهذا الأخير أن يصدر لائحة لكن لا يترتب عليها أي التزام قانوني.

ثانيا- مناقشة بيان السياسة العامة:

على الحكومة أن تعرض بيان السياسة العامة على البرلمان،[3] لتوضح حوصلة برنامجها الذي تم تقديمه، بغرض معرفة ما تمّ إنجازه وما تبقى من هذا البرنامج وكذلك عرض الصعوبات التي واجهتها، لهذا بيان السياسة العامة يأتي بعد تنفيذ البرنامج، عقب

1- المواد 48، 47، 46 من القانون العضوي رقم 99-02 ، المرجع السابق.

2- المادة 82 من دستور 1996 تنص: « إذا لم تحصل من جديد موافقة على المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا»، المرجع السابق.

3- المادة 84 من دستور 1996 تنص: « تقدم الحكومة سنويا على المجلس الشعبي الوطني بيانا عن سياستها العامة»، المرجع السابق.

عرض البيان تتم مناقشته لتقييم عمل الحكومة ومدى التزامها بما تمّ المصادقة عليه في البرنامج، فالبرلمان بعد المناقشة يلجأ لآليات رقابية وتتمثل في:

1- اللائحة:

استقر التطور الدستوري الجزائري على استحداث لوائح عقب بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة والمعروض أمام المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة بعد الانتقال إلى نظام الثنائية البرلمانية في دستور 1996 لإجراء سبر آراء النواب ومراقبة الحكومة دوريا، وتقييم النشاط الحكومي،[1] إذ نصت المادة 84 الفقرة 03 من دستور 1996 على ما يلي: « ... يمكن أن تختم هذه المناقشة بلائحة ».

غير أنّ اقتراح لائحة يخضع لضوابط وشروط محددة في القانون العضوي رقم 99-2، وتتمثل فيما يلي:

- تقدم اقتراحات اللوائح التي تتعلق ببيان السياسة العامة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان.[2]

- يجب أن يوقع اقتراح اللائحة 20 نائبا على الأقل.

- لا يمكن أن يوقع النائب أكثر من اقتراح لائحة.[3]

- تعرض اقتراحات اللوائح للتصويت، في حالة تعددها، حسب تاريخ ايداعها.

1- وليد شريط، المرجع السابق، ص400.

2- المادة 51 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

3- المادة 53 من القانون العضوي رقم 99-02 ، المرجع نفسه.

- لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على اقتراحات اللوائح إلّا الحكومة بناء على طلبها، مندوب اقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.[1]

2- ملتمس الرقابة:

تعتبر لائحة ملتمس الرقابة أو ما يعرف في بعض الدساتير بلائحة اللوم وسيلة ضغط يستعملها البرلمان ضد الحكومة.

إنّ ممارسة آلية ملتمس الرقابة لا يتأتى إلّا بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، فلا يمكن إعمالها لدى مناقشة برنامج الحكومة، إلّا أنّ ملتمس الرقابة يجب أن يخضع لعدة ضوابط وشروط هي كالتالي:

- أن يكون على إثر تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة.

- أن يكون الاقتراح مقدم من طرف سبع (7/1) النواب على الأقل.

- لا يحق للنائب التوقيع على أكثر من ملتمس الرقابة.

- لا يحق أن يتناول الكلمة خلال المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة إلّا: لمندوب أصحاب ملتمس الرقابة، الحكومة إذا طلبت ذلك، نائب يرغب غب التدخل لمعارضة ملتمس الرقابة، نائب يرغب في التأييد.

- التصويت للموافقة عليهما يكون بثلثي (3/2) النواب.

وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس القرابة يقدم رئيس الحكومة (الوزير الأول) استقالة الحكومة.[2]

1- المادة 55 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

2- المادة 61 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

3- التصويت بالثقة:

نصّ دستور 1996 من خلال المادة 84 على هذه الآلية، ونفس الشيء بالنسبة للتعديل الدستوري لسنة 2016، إذ جاء في المادة 98 الفقرة 05 ما يلي: « للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير استقالة الحكومة... ».[1]

يظهر أنّ المؤسس الدستوري قد خوّل الدستور للغرفة الأولى حق مراقبة الحكومة بموجب ملتمس الرقابة، فإنّه في مقابل ذلك أقرّ للحكومة إجراء تدعم به موقفها أمام المعارضة وحتى رئيس الجمهورية،[2] من خلال هذه الأداة التي تكون بمبادرة من الحكومة.

والتصويت بالثقة يخضع لعدة ضوابط وشروط وهي كالتالي:

– يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوبا بناء على طلب الوزير الأول طبقا لنص المادة 84 من الدستور.

– يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة، ونائب آخر يعارض.[3]

- يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، في حالة رفض التصويت بالثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته.

1- المادة 98 من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

2- سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري**، دار الهدى، الجزائر، الطبعة 2، سنة 1993، ص399.

3- المادة 63 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

الفرع الثاني: آلية الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري مجموعة من الوسائل لمراقبة السلطة التنفيذية، لكن دون أن تثير هذه الوسائل المسؤولية السياسية للحكومة.

أولا- الأسئلة البرلمانية:

تقتضي الدراسة تعريف السؤال البرلماني على أنّه: « تقصي العضو البرلماني أمرا معينا من رئيس الحكومة أو من وزير مختص »،[1] وتنقسم إلى أسئلة شفوية وأسئلة كتابية.

أمّا بالنسبة للشروط التي يجب توافرها في الأسئلة البرلمانية فقد نصت المادة 69 من القانون العضوي 99-02 أن يودع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، وذلك خلال 10 أيام على الأقل قبل الجلسة المقررة لهذا الغرض، ويرسل رئيس المكتب حسب الحالة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول).[2]

وتخصص خلال الدورات العادية جلسة كل 15 يوم للأسئلة الشفوية المطروحة على أعضاء الحكومة.

ونفس الشيء للسؤال الكتابي، إذ يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أسئلة كتابية إلى أي عضو في الحكومة، حيث يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه حسب الحالة، لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا للحكومة.

1- سلام إيهاب، **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية**، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1983، ص10.

2- المادة 125 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المرجع السابق.

وعملا بأحكام المادة 134 من الدستور، يكون جواب عضو الحكومة عن السؤال الكتابي الذي وجه إليه على الشكل الكتابي، خلال 30 يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، يودع الجواب حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، ويبلغ صاحبه.

ثانيا- الاستجواب:

يعرف الاستجواب على أنّه: « وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة، بحيث تكون مجبرة على مراعاة موقف النواب عن كل تصرف تقوم به ».[1]

وقد نص على هذه الآلية دستور 1996 في المادة 133.

ويشترط فيه:

– أن يتم التوقيع على نص الاستجواب 60 نائبا مقسمة على الغرفتين بالتساوي أي 30 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 30 من مجلس الأمة.

– يتم إبلاغه إلى الوزير الأول خلال 48 ساعة الموالية لإيداعه ويتم مناقشته في جلسة بعد 15 يوما من تاريخ إيداعه.

ثالثا- لجان التحقيق:

قد كرّس دستور 1996 هذه الآلية في المادة 161 ونفس الشيء في التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 180 منه.

1– سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص401.

أمّا عن شروط تطبيق آلية التحقيق فهي كالتالي:

- يتم إنشاء لجنة التحقيق من قبل البرلمان وذلك بالتصويت على لائحة موقعة من طرف 20 نائبا أو 20 عضوا حسب الحالة.

- يتم تعيين أعضاء لجان التحقيق بنفس الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل غرفة والخاصة بإنشاء اللجان الدائمة فيها،[1] يشترط أن تعلم كل غرفة الغرفة الأخرى بإنشاء هذه اللجان، وتكتسي هذه الأخيرة طابعا مؤقتا إذ تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر مدة 06 أشهر مع إمكانية تمديد هذا الأجل لمرة واحدة لمدة 06 أشهر على الأكثر مع عدم إمكانية إعادة تشكيل لجنة تحقيق لنفس الموضوع قبل انقضاء 12 شهرا من تاريخ انتهاء مهمتها.[2]

1- المادة 77 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع السابق.

2- المادة 80 من القانون العضوي رقم 99-02، المرجع نفسه.

خاتمة

خاتمة:

من خلال هذه الدراسة حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية، حاولنا إعطاء صورة حول السلطة التشريعية في الجزائر وعن واقع الازدواجية التشريعية التي تبنتها الجزائر بموجب دستور 1996، حيث كانت قبل هذا متبناة لنظام الغرفة الواحدة وذلك لمسيرة 34 سنة.

وبصفة عامة فقد أوصلتنا الدراسة لهذا الموضوع إلى عدد من الاستنتاجات كما سيأتي:

– أنّ الباعث الأساسي لنشأة نظام الغرفتين في الجزائر هي المرحلة الصعبة التي مرت بها الجزائر خلال سنوات التسعينات وما تلاها من أحداث سياسية هامة خاصة استقالة رئيس الجمهورية وحل البرلمان ممّا أوجد فراغا دستوريا لم ينص عليه الدستور.

– إنّ واقع النظام البيكاميرالي في الجزائر يؤكد أنّ بلادنا لا تزال بعيدة عن البيكاميرالية الحقيقية ذلك راجع لحداثة هذه التجربة التي تقبى في حاجة إلى المزيد من التطور طالما أنها يطغى عليها الطابع الشكلي، وهذا في ظل انعدام التوازن بين الغرفتين وهيمنة المجلس الشعبي الوطني على الاختصاصات، رغم التكريس الدستوري لتساوي المجلسين.

– أنّ البرلمان لم يعد سيدا في إعداد القوانين والتصويت عليها، خاصة في ظل التدخل اللامتناهي في اختصاصه من طرف السلطة التنفيذية.

– الجمع بين أسلوبي الانتخاب والتعيين في اختبار أعضاء مجلس الأمة إن كان يمنح فرصة لتفادي النقص الحاصل من إجراء ما ينجم عن التمثيل الانتخابي إلّا أنّه في ذات الوقت يفقد هذا النوع من المجالس الكثير من الشرعية التي تستند على عنصر الرضا بين عضو المجلس والشعب الذي يمثله.

خاتمة

– تكشف تجربة المجالس النيابية المتعاقبة في الجزائر عن ضعف مساءلة البرلمان ومحدودية أدائه الرقابي.

– الاستجواب مجرد أداة لجمع المعلومات والاستعلام والاستفسار عن ما هو مجهول فيما يتعلق بموضوع من مواضيع الساعة.

وعلى ضوء ما استنتجناه من هذه الدراسة ارتأينا أن نقترح ما يلي:

– إعادة النظر في اختصاصات مجلس الأمة والعمل على جعلها على أكبر قدر من التوازن والانسجام مع اختصاصات المجلس الشعبي الوطني وذلك بمنحه نفس الاختصاصات حتى نكون أمام ثنائية برلمانية حقيقية.

– توسيع مجال تشريع البرلمان.

– العمل على تفعيل آليات الرقابة البرلمانية وجعلها ذات آثار قانونية واضحة لتعويض النتائج الضعيفة والهزيلة المترتبة عن استعمالها، والتي لا تتضمن في غالبيتها إلّا ملاحظات وتوضيحات عميقة لا تترتب عنها المسؤولية الفعلية للحكومة على أعمالها.

وأمام هذا الوضع الذي آلت إليه السلطة التشريعية وأصبحت الضرورة تستدعي منح آليات ووسائل لممارسة السلطة، بالإضافة إلى البناء البشري الذي يتمتع بالكفاءة العالية والالتزام، فلا يمكن أن يقوم نظام ديموقراطي في ظل برلمان يكاد أداؤه ينعدم، وعليه يجب النهوض بالأداء البرلماني إلى مستوى عال.

ويجب القيام بإصلاحات عميقة في المستقبل القريب ويكون ذلك بتطبيق صلاحيات البرلمان التشريعية والرقابية بالشكل السليم وعلى النحو الذي يحقق نوعا من التوازن في العلاقة بين الحكومة والبرلمان.

قائمة المراجع

أولا: الوثائق الرسمية

أ- الدساتير:

1) الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الأمر رقم 76-79 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية رقم 94 الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
2) الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، المرسوم الرئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص الدستور المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 23 فيفري 89، الجريدة الرسمية عدد 09، مؤرخ في 1 مارس 1989.
3) الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، مؤرخ في 8 ديسمبر 1996.
4) الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 03، المؤرخة في 2008/11/19.
5) الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية، القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

ب- القوانين:

1) القانون العضوي رقم 99-02 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، العدد 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.
2) الأمر رقم 97-08، الصادر في 6 مارس 1997 المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-4، المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 15 لعام 2002.

ت- المراسيم التنظيمية:

1) مرسوم رئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.

2) المرسوم الرئاسي رقم 92-01، المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2، المؤرخة في 08 جانفي 1992.
3) المرسوم الرئاسي 92-39 المؤرخ في 4 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في 09 فيفري 1992.

ث- الأنظمة الداخلية:

1) النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية عدد 84، المؤرخة في 1999/11/28.
2) النظام الداخلي لمجلس الأمة، المعدل والمتمم، الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 77، لعام 2000.
3) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، المؤرخ في 30 يوليو 2000 الموافق لـ28 ربيع الثاني 1421، الجريدة الرسمية 46.

ثانيا: الكتب

1) حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديموقراطي وآليات الدفاع عنه، الأردن، دار الدجلة، 2009.
2) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، الطبعة 2، سنة 1993
3) سلام إيهاب، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، عالم الكتب، القاهرة، سنة 1983.
4) صالح بلحاج، مؤسسات السياسة والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى يومنا، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
5) عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة في النظام السياسي الجزائري، دار المطبوعات الخلدونية، الطبعة1، الجزائر، 2006
6) عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
7) مراد بلقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، 2009،
8) نيفين مسعد، النظم السياسية العربية، قضايا الاستمرار والتغيير (حالة الجزائر)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، 1997.

ثالثا: الرسائل والمذكرات

أ- الرسائل

1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه دولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، ماي 2010.
2) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012

ب- المذكرات

1) حميد مزياني، عن الواقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجيستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، السنة الجامعية 2012/2011.
2) رابح لعروسي، السلطة التشريعية في ظل التعددية الحزبية 1997-2003، مذكرة لنيل شهادة الماجيستير، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر، 2004.
3) طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي الجزائري: 1997-2007، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجيستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009/2008.
4) طرمون أمال، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية: الدور والجدوى، مذكرة ماستر، تخصص تنظيم سياسي وإداري، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014-2015.

رابعا: المقالات

1) بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996، مجلة الفكر البرلماني، عدد 17، 2004.
2) بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد التاسع جويلية 2005، نشريات مجلس الأمة، الجزائر.

3) سعيداني جيجيقة، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد 01، 2017.

4) عبد القادر بن صالح، مجلس الأمة عهدة وتجربة، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، نشريات مجلس الأمة، الجزائر.

5) محمد بودیار، مجلس الأمة رمز للثنائية البرلمانية الواعدة، مجلة الفكر البرلماني، عدد11، 2006.

6) مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، نشريات مجلس الأمة، الجزائر.

7) نور الدين فكاير ، العضوية في البرلمان، مجلة النائب، العدد 01، سنة 2003، الجزائر.

خامسا: الملتقيات والندوات والأيام الدراسية

1) بشير بن مالك، علاقة مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين.

2) حسين مزدور، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين، الملتقى الوطني، الجزء2.

3) الشريف كايس، مداخلة في اليوم الدراسي حول القانون العضوي رقم 99-02، الأوراسي، يوم 23 أكتوبر 2001، نشرية لوزارة العلاقة مع البرلمان، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، دون سنة نشر.

4) عمار عوابدي، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، ندوة وطنية حول المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المنعقدة بمجلس الأمة، نوفمبر 1998.

الفهـرس

مقدمة ..... أ

الفصل الأول: نشأة الازدواجية التشريعية في الجزائر ومدى فعاليتها

تمهيد 5

المبحث الأول: مبررات الأخذ بنظام الغرفتين 6

المطلب الأول: المبررات السياسية 6

الفرع الأول: ضمان استقرار مؤسسات الدولة واستمراريتها 6

أولا- إلغاء نتائج الدور الأول من الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991: 7

ثانيا- الفراغ المؤسساتي 8

الفرع الثاني: توسيع مجال التمثيل الوطني 10

أولا- ضمان تمثيل الجماعات المحلية 10

ثانيا- سد نقائص التمثيل الانتخابي 11

المطلب الثاني: المبررات القانونية 12

الفرع الأول: تدعيم العمل التشريعي وتثمين رشاد الحكم 12

الفرع الثاني: منع استبداد الغرفة الأولى 12

المبحث الثاني: مظاهر شكلية الازدواجية التشريعية في النظام الجزائري 14

المطلب الأول: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى تشكيلتيهما 14

الفرع الأول: الاختلاف في طريقة اختيار أعضاء المجلسين وعددهم 14

أولا- تشكيل المجلس الشعبي الوطني وعدد أعضاءه 14

ثانيا- تشكيل مجلس الأمة 16

الفرع الثاني: اختلاف شروط العضوية في المجلسين ومدتها 17

أولا- شروط العضوية ومدتها في المجلس الشعبي الوطني 17

ثانيا- شروط العضوية في مجلس الأمة ومدتها 18

المطلب الثاني: انعدام التوازن بين الغرفتين البرلمانيتين بالنظر إلى اختصاصاتهما 19

الفرع الأول: الاختصاصات التي ينفرد بها المجلس الشعبي الوطني 19

أولا- حق نواب المجلس الشعبي الوطني في المبادرة باقتراح القوانين 19
ثانيا- اقتصار حق تعديل القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني فقط.....20
ثالثا- الموافقة على مخطط عمل الحكومة المتضمن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية 21
الفرع الثاني: الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الأمة.....22
أولا- حق الاعتراض على القوانين التي يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني 22
ثانيا- إمكانية المجلس إصدار لائحة شكلية حول مخطط عمل الحكومة.....23
ثالثا- رئيس مجلس الأمة، الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية 23
الفصل الثاني: الإطار الهيكلي والوظيفي للمؤسسة التشريعية في الجزائر
المبحث الأول: هياكل البرلمان والعلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان 27
المطلب الأول: هياكل البرلمان 27
أولا- الأجهزة الدائمة للبرلمان 27
ثانيا- الهيئات الاستشارية والتنسيقية 34
المطلب الثاني: العلاقة المتواجدة بين غرفتي البرلمان 37
الفرع الأول: تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.....37
الفرع الثاني: إختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء.....38
الفرع الثالث: الإجراءات المتبعة لحل الخلاف.....39
المبحث الثاني: سلطات البرلمان.....41
المطلب الأول: الاختصاص التشريعي 41
الفرع الأول: التشريع بقوانين عادية.....41
الفرع الثاني: التشريع بقوانين عضوية.....43
الفرع الثالث: مراحل العملية التشريعية.....45
أولا- المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني: 45
ثانيا- المناقشة والتصويت على مستوى مجلس الأمة 46
المطلب الثاني: سلطة الاختصاص الرقابي 48
الفرع الأول: آليات الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة.....48
أولا- مناقشة عمل الوزير الأول.....48
ثانيا- مناقشة بيان السياسة العامة.....49
الفرع الثاني: آلية الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة 53
أولا- الأسئلة البرلمانية.....53

ثانيا- الاستجواب 54
ثالثا- لجان التحقيق 54
خاتمة 57
قائمة المراجع
الفهرس