

جامعة أبي بكر بلقايد- تلمسان-

كلية الحقوق والعلوم السياسية



المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان " دراسة مقارنة "

أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام

تحت إشراف :

أ.د. مراد بدران

من إعداد الطالبة :

جعفري نعيمة

لجنة المناقشة :

رئيسا .	جامعة تلمسان	أستاذ	- أ.د نصر الدين بن طيفور
مشرفا ومقررا.	جامعة تلمسان	أستاذ	- أ.د مراد بدران
مناقشا .	جامعة سعيدة	أستاذ	- أ.د بن علي طيبي
مناقشا .	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ	- أ.د بن علي قادة بن

السنة الجامعية 2014-2015

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

" قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكُ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ
بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ "

الآية 26 من سورة آل عمران.

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والشكر له سبحانه وتعالى أولاً و آخراً على ما تفضل به علي من نعم، لا تحصى ولا تعد وبعد الصلاة والسلام على نبينا ورسولنا محمد صلى الله عليه وسلم، أتقدم بوافر الشكر والتقدير إلى **أستاذي المشرف: أ / د مراد بدران** ، الذي لم يبخل علي ولو بذرة من رصيده العلمي الوافر ، جزاه الله خيراً ، ونفعه به بإذنه ، كما أتوجه بوافر الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرين على قبولهم المشاركة في مناقشة هذه الرسالة ، وإثرائها بأرائهم السديدة .

كما أتوجه بالشكر الخالص إلى **الأستاذ "سمير بوعجناق"** من جامعة الجزائر على مساعدته لي بمختلف المراجع المتعلقة بالموضوع ، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين .

إهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى من شهدا بداية هذا العمل ولم يكتب الله لهما حضور نهايته أبي وأخي
رحمهما الله .

إلى من أبعدتني الدراسة عن رعايته قرة عيني ابني سعيد محسن على .

إلى كل من وقف إلى جانبي لإتمام هذا العمل خاصة، أمي وأختي وأخي عبد الحميد

و زوجي أدامهم الله لي .

إهداء خاص

أهدي ثمرة هذا العمل

إلى الروح الطاهرة الزكية

إلى روح والدي العزيز الذي كرس حياته لتربيتي وتعليمي

تغمده الله برحمته الواسعة وأسكنه فسيح جناته.

وإلى أستاذي المشرف "الدكتور مراد بدران" على حرصه وجهوده في

سبيل خدمة العلم والمعرفة .

قائمة المختصرات :

أولا باللغة العربية :

- ب.ت. بدون تاريخ
- د.م.ج. ديوان المطبوعات الجامعية.
- ج.ر.ج.ج. الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ج.ر.م.م. الجريدة الرسمية للمملكة المغربية.
- ص الصفحة
- م.ج.ع.ق.إ. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الإدارية.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

- Ed. Edition.
- L.G.D.J. Librairie générale de droit et de Jurisprudence .
- O.P.U. Office des publications universitaires.
- P.U.F. Presses Universitaires France.
- P page
- R.A.S.J.E.P. Revue Algérienne des sciences Juridiques Economiques et Politiques.
- R.D.P. Revue de Droit Public.

- R.S.** Règlement de Sénat.
- R.F.S.P.** Revue Française de Science Politique.
- R.F.D.C.** Revue Française de Droit Constitutionnel.
- Vol** Volume.
- JORF** Journal Officiel de la République Française.

مقدمة

يعتبر البرلمان مؤسسة دستورية تختلف مكانتها حسب طبيعة النظام السياسي والدستوري، ومن أهم وظائفه الوظيفة التشريعية والرقابية¹، وهو مؤسسة سياسية تتألف من عدد محدد من الأعضاء يتم اختيارهم كلهم أو في غالبيتهم عن طريق الانتخاب. لأن هذا الأسلوب هو الكفيل بأن يجعل هذه المؤسسة تستند على أهم مبدأ تقوم عليه الديمقراطية، وهو مبدأ السيادة الشعبية لكون الشعب هو المصدر النهائي للسلطات. وهذا الأمر يدفع للاعتقاد بأن للبرلمان مكانة خاصة ومتميزة بالنسبة للسلطتين التنفيذية والقضائية. وبمعنى آخر أنه يحتل مركز الصدارة في أي نظام سياسي متى كان مستندا إلى الأساس الديمقراطي. وحتى يتمكن البرلمان من بلوغ هذه المكانة ينبغي أن يملك صلاحيات واسعة تنطوي على درجة من الأهمية، لتشكيل سلطة موازية للحكومة، مادام أن الصراع على السلطة يبقى مقتصرًا على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومدى قوة كل سلطة تجاه الأخرى.

على أن البرلمانات لم تنشأ فقط لتشكيل ثقلا مقابلا للحكومة، بل أيضا لتمثيل المواطنين. فالبرلمان يعتبر جهازًا أساسيًا للتوازن بين السلطات والتمثيل². و لذلك منحت البرلمانات أول الأمر قيمة تمثيلية كبيرة جدا كما كان الحال في فرنسا قبل الجمهورية الخامسة³. فقد ساد في فرنسا في هذه الفترة نظام برلماني قوي، وذلك نظرا لما كان يتمتع به البرلمان من سلطات باعتباره المعبر عن الإرادة العامة للأمة التي لا تقبل أي تقييد أو رقابة، مما جعل سلطته في التشريع ورقابة أعمال الحكومة غير محدودة. غير أن

¹–**Maurice DUVERGER**, Institutions politiques et Droit constitutionnel, Le système politique Français, 2^{ème} édition, P.U.F., Paris, 1990, p. 13.

²– **موريس ديفريجييه**، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، منشورات الخدمة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص. 112.

³ –**Marcel PRELOT**, Institutions politiques et Droit constitutionnel, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1972, pp. 741–850.

هذه الوضعية لم تستمر وذلك بسبب تخوف الحكام من فقدان مراكزهم نتيجة القوة التي اكتسبها البرلمان، والتي مكنته من الهيمنة على الحكومة، وهذا ما كان سببا في سقوط الجمهورية الرابعة¹.

لذلك جاء دستور 1958 لتقييد اختصاصات البرلمان في المجال التشريعي والرقابي في إطار ما عرف بعقلنة النظام البرلماني، وذلك بموجب عدة أساليب أهمها تحديد مجال القانون بمواضيع محددة مع ترك المسائل المتبقية من الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية التي يختص بها عن طريق المراسيم الرئاسية².

وبالإضافة إلى ذلك إشراك الحكومة في جميع مراحل العملية التشريعية داخل البرلمان وتحكمها في جدول أعماله، وكذلك إخضاع القوانين أو النظام الداخلي للبرلمان إلى رقابة دستورية سابقة³.

كما رسخ دستور فرنسا لسنة 1958 نظام المجلسين التشريعيين بالنسبة للبرلمان الفرنسي، وذلك نتيجة لظروف سياسية خاصة بفرنسا، ترتبط بالأساس في رغبة المسؤولين في الحد من سلطات المجلس الواحد الذي أظهر التاريخ أنه دائما يميل إلى السيطرة والتحكم⁴.

وبهذا فالمشكلة التي قد تعترض أي نظام سياسي إذا ما أريد رسم خطوطه العريضة هي اعتماد نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين⁵.

¹-Gilbert ROULLET, La place du Sénat dans les institutions de la cinquième République, Thèse Doctorat en Droit, Université de Lyon, 1965, pp. 80-83.

²-نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، م.ج.ع.ق.إ، كلية الحقوق بجامعة الجزائر، العدد 01، 2008، ص 15.

³-الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013، ص 09.

⁴-زهير أحمد قُدورة، المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة، "دراسة مقارنة"، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات، جامعة الزرقاء، الأردن، المجلد الثامن، العدد الأول، 2006، ص 120.

⁵-سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1988، ص 340.

فالثنائية المجلسية أو نظام المجلسين هي ترجمة للمفهوم الفرنسي Bicamérisme ذو الأصل

اللاتيني الذي يفيد في معناه العام أنه نظام سياسي ذو مجلسين تمثيليين يقومان بوظيفة التشريع¹.

و يسمى المجلس الأول الذي يختار أعضاؤه عن طريق الانتخاب المباشر بالغرفة الأولى ، في حين يسمى المجلس الثاني بالغرفة العليا، وهذه التسمية ترجع إلى الأصول التاريخية لظهور هذه الغرفة التي يختار أعضاؤها وفق الأصول الارستقراطية، أو التمثيل الترابي أو التمثيل الاقتصادي².

وقد تكون الثنائية البرلمانية متساوية ، حيث أن كلا مجلسي البرلمان يملك نفس الاختصاصات على الأقل فيما يتعلق بالأمور التشريعية ، كما قد تكون غير متساوية حيث يكون لإحدى المجلسين الغلبة على المجلس الآخر³.

وقد يعبر نظام المجلسين من الناحية العملية عن عدة وضعيات لمؤسسات برلمانية في دول وأنظمة مختلفة. فقد يوجد في أنظمة ملكية ، كما قد يوجد في أنظمة جمهورية ، وهو أسلوب يمارس في أنظمة الحكم الرئاسي، وفي أنظمة الحكم البرلماني ، وهو أسلوب تأخذ به خاصة الدول المتقدمة اقتصاديا⁴.

¹ - ويتكون مفهوم Bicamérisme من كلمتين Bi/Camera أي deux chambres بمعنى غرفتين ، وقد ظهر هذا المفهوم سنة 1843 ، خلافا لمفهوم Bicaméralisme الذي ظهر حوالي سنة 1928 ، والذي يعني أطروحة المدافعين عن الثنائية المجلسية . أنظر في ذلك :

-Dictionnaire « le Petit Robert », édition 83 , Paris , 1998 , p. 217.

² -**Pierre AVRIL et Jean GIQUEL**, Lexique du droit constitutionnel , 3^{ème} éditions, PUF, Paris, 1991 , p. 81.

³ -**إسماعيل الغزال** ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، 1982 ، ص 196 و 197 .

⁴ -**سباستيان دويان** ، نظام المجلسين في الديمقراطيات الحديثة ، الإصلاح البرلماني ، أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد الألمانية بمصر ، 17/15 جويلية 2003 ، ص 207 .

وتتطلب الثنائية البرلمانية اعتراف الدستور بنظام الغرفتين ، كما تتطلب أن يكون انتخاب أعضاء إحدى الغرفتين منفصلا عن انتخاب أعضاء الغرفة الأخرى، على أن يمارس وظائفهما البرلمانية وفق الشروط التي يحددها الدستور¹.

وقد ارتبط ظهور الثنائية البرلمانية بالأنظمة الديمقراطية الغربية ،ومنها انتقل إلى 70 دولة تأخذ به نهاية سنة 2003² ،من بينها دول العالم الثالث وذلك سعيا منها لدمقراطية حياتها السياسية .

وقد تبنت الجزائر هذا النظام في ظل دستور 28 نوفمبر 1996³ بعد أن كان البرلمان الجزائري مكونا من غرفة واحدة في ظل ثلاثة دساتير متعاقبة⁴ ، فأضافة غرفة ثانية أطلق على تسميتها مجلس الأمة من أجل مواكبة موجة الثنائية البرلمانية التي عرفتها العديد من دول العالم ، و في ظل معطيات سياسية خاصة عرفتها الجزائر في تلك الفترة ، الأمر الذي أدى إلى إحاطة مجلس الأمة بعدة مفاهيم سياسية ضخمة تهدف إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،وتغطية العجز العضوي للمؤسسة التشريعية وتحسين العمل التشريعي .

ولمعرفة مدى نجاح مجلس الأمة في تحقيق هذه الأهداف، لابد من دراسة الدور التشريعي والرقابي لهذا المجلس ،وهذا ما يعتبر من بين أهم الأسباب التي كانت وراء اختيار هذا الموضوع بالنسبة للجزائر.

على أن هناك أسبابا عامة ترتبط أساسا بمايلي:

¹–**Marcel SOUSSE** ,Le Bicamérisme :Bilan et Perspectives ,Revue du Droit Public et Sciences Politiques ,n⁰ 5,Paris ,1997 ,p 1324.

²–سيباستيان دويان ،المرجع السابق ،ص 207 .

³– المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق 07 ديسمبر 1996 ،المتعلق بإصدار نص دستور 1996 ،والمصادق عليه في استفتاء 1996/11/28 ، ج.ر.ج.ج،العدد 76 المؤرخة في 08 /12/1996 ص.06.

⁴– وهي دستور 1963، ج.ر.ج.ج،العدد 64 المؤرخة في 10/09/1963، ص.888 ،ودستور 1976 ، ج.ر.ج.ج ،العدد 94 المؤرخة في 24/11/1976 ،ص.1292 ،ودستور 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل 28/02/1989 المتعلق بنشر دستور 1989 الموافق عليه في استفتاء 23/02/1989، ج.ر.ج.ج،العدد 09 المؤرخة في 01/03/1989 ،ص.234.

-اختلاف تطبيقات نظام الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر الأمر الذي أدى إلى اختلاف في تكوين واختصاصات الغرفة الثانية كقاعدة عامة ،وهو الأمر الذي ترتب عليه اختلاف في وجهات النظر حول وجودها من عدمه لاسيما من أنصار الغرفة الواحدة .

-الوقوف على طرق تنظيم الغرفة الثانية من الناحية العضوية والوظيفية بصورة عامة ،خاصة بالنسبة للدول الغربية، كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية .

أما الأسباب الخاصة فإنها ترتبط بمجلس الأمة في الجزائر، والتي تتمثل فيمايلي :

-اختلاف في وجهات النظر بين مؤيد ومعارض لوجود مجلس الأمة ،والتي ترجع بالأساس إلى طريقة تشكيله، وأهم الاختصاصات المسندة إليه خاصة في المجال التشريعي والرقابي ،ولتأييد أحد الاتجاهين لابد من التطرق إلى طريقة تشكيل مجلس الأمة وما أثرها على استقلالية هذه الغرفة في أداء مهامها ،والوقوف على الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري .

-وبالإضافة إلى ذلك لمعرفة مدى نجاح مجلس الأمة في تحقيق الأهداف المرتبطة بإحداثه ،والتي تتمثل أساسا في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ،وتحسين العمل التشريعي .

-معرفة مدى فعالية دور مجلس الأمة في تعزيز مكانة البرلمان الجزائري إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، والوقوف على حقيقة دوره تجاه السلطة التنفيذية .

ولكن إذا كانت دراسة موضوع يتعلق بمؤسسة من مؤسسات الدولة تستدعي التطرق إليها من جميع الجوانب ،إلا أن نوعية الدراسة هي التي توضح لنا إمكانية التحليل، والعناصر التي يمكن الاستعانة بها، وهذا نظرا لكثرة العناصر المرتبطة بإحداث الغرفة الثانية من الناحية التاريخية أو من الناحية العضوية أو الوظيفية سواء تعلق الأمر بدورها في المجال الدستوري أو السياسي .و لتحديد دور هذه الغرفة من خلال ما لها من اختصاصات دستورية تربطها مع باقي المؤسسات الدستورية خاصة الغرفة الأولى والسلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية، تم حصر دراستها من الناحية الدستورية ،وذلك لمعرفة مدى أهمية مكانة هذه الغرفة في النظام الدستوري الجزائري.

على أن هذا الموضوع يكتسي أهمية بالغة ترتبط أساسا بمايلي :

-الوقوف على الأسباب الحقيقية التي دفعت الأنظمة الدستورية الغربية على إحداث الغرفة الثانية بصورة عامة ،وذلك مقارنتها بأسباب إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري.

-معرفة الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي في هذا المجال، وقد تم حصر هذه المقارنة على مجلس الشيوخ الفرنسي بالرغم من أن هذه المقارنة قائمة على أسس غير متكافئة نظرا لمجموعة من الاعتبارات التي لها علاقة بالطابع العريق للبرلمان الفرنسي ،وأهم التحولات التي مر بها .

إلا أنه بالنظر لتبعية الجزائر لفرنسا من الناحية النظام القانوني، قد يساير المؤسس الدستوري الجزائري نظيره الفرنسي في تنظيمه للغرفة الثانية للبرلمان الفرنسي سواء من الناحية العضوية والوظيفية ،وفي ضبط علاقتها مع باقي السلطات ،وهذا للاستفادة من تجربته ومسايرته للمستجدات التي تعرفها هذه الغرفة والبرلمان ككل، و حتى لا يكون البرلمان الجزائري بعيدا عن التحولات التي تعرفها البرلمانات المعاصرة.

- إن اختيار دراسة هذا الموضوع يكشف أيضا عن الجانب العضوي لمجلس الأمة على أساس أنه الجهاز الذي يحدد جميع تحركاته ونشاطاته من خلال ممارسات أجهزة هذه الغرفة وخاصة أجهزة الدائمة، والتي هي شبيهة لأجهزة مجلس الشيوخ الفرنسي ،حيث توضح بشكل كبير دور هذه الأجهزة في مساعدة الغرفة في قيام بمهامها الدستورية وفي تحديد علاقتها مع باقي السلطات في ظل ما تتمتع به الحكومة من امتيازات في مجال ضبط العمل التشريعي والرقابي.

ولكن على الرغم من أهمية هذا الموضوع، إلا أن هناك مجموعة من الصعوبات اعترضت الباحثة ، سواء ما تعلق بجمع المعلومات والمعطيات ،أو الصعوبات الخاصة بكيفية تحليل المعلومات وحدود الأخذ بها،ويرجع ذلك إلى تشعب العناصر المتعلقة بدراسة موضوع الغرفة الثانية ،وهو الأمر الذي أدى إلى صعوبة حصر مصادر المعلومات المتعلقة بهذه الدراسة ،خاصة التي تتعلق بمجلس الشيوخ

الفرنسي، وذلك نظرا لكثرة الكتابات الفرنسية في هذا المجال، بخلاف الكتابات الجزائرية التي ليست بنفس وفرة الكتابات حول مجلس الشيوخ الفرنسي خصوصا ما يتعلق بمجلس الأمة .

ومن جانب آخر، هناك صعوبات تتعلق بكيفية التحليل وعلاقتها بالمعلومات المتوفرة، حيث أن ما صعب من مهمة التحليل، الاعتماد-أولا-على جانب مقارن مما يفرض مقارنة تتبع الجانب التاريخي للغرفة الثانية في جميع مراحلها، إضافة إلى ذلك الدور التشريعي والرقابي لها على مستوى مجموعة كبيرة من القوانين خاصة من خلال النظام الداخلي لها، وهو ما أدى بالباحثة الاعتماد على الأنظمة الداخلية الأخيرة، خصوصا النظام الداخلي لسنة 2000 بالنسبة لمجلس الأمة، والنظام الداخلي لسنة 2014 بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي نظرا لخضوع هذا الأخير لعدة تعديلات .

ومن أجل معالجة هذا الموضوع نظرا لارتباطه بخلفيات تاريخية، كان لابد من استخدام المنهج التاريخي للوقوف على الأحداث التاريخية المرتبطة بإحداث الغرفة الثانية سواء في الأنظمة الدستورية الغربية أو في الجزائر.

ونظرا لاتصال هذا الموضوع من الناحية القانونية بعدة نصوص دستورية وتشريعية وتنظيمية تطلب تحليلها، استخدام المنهج التحليلي المقارن بين مختلف هذه النصوص لاسيما الجزائرية والفرنسية والتي لها علاقة بموضوع الدراسة ومقارنتها ببعضها البعض.

إن الإشكالية الأساسية لهذه الدراسة تتمثل في ما هو المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان بصورة عامة وفي الجزائر بصورة خاصة، وما مدى مساهمتها في تفعيل المؤسسة البرلمانية، وبالتالي ما جدوى وجودها؟

وهل تمكنت الغرفة الثانية في الجزائر في تفعيل الدور التشريعي للبرلمان أم أن دورها محدود في هذا المجال، ولم تساهم سوى في تدعيم هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في المجال التشريعي؟ وهل تمكنت الغرفة الثانية في الجزائر من خلال الدور الرقابي لها من تدعيم دور البرلمان في هذا المجال، أم أنها

ساهمت في تكريس محدودية الدور الرقابي للبرلمان سواء من خلال الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة أو الوسائل غير المرتبة لمسئوليتها؟ وما هي طبيعة الغرفة الثانية في الجزائر من حيث التشكيل، ومن حيث الاختصاصات، وذلك مقارنة بمجلس الشيوخ الفرنسي؟

وللإجابة عن هذه الإشكاليات سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى بابين يتم التعرض في الباب الأول إلى خلفيات إحداث الغرفة الثانية وطرق تنظيمها.

أما بالنسبة للباب الثاني فسيخصص لدراسة الدور التشريعي والرقابي للغرفة الثانية في البرلمان .

الباب الأول

خلفيات إحداث الغرفة الثانية في

البرلمان وطرق تنظيمها

يعتبر نظام الشنائية البرلمانية نظامًا مؤسسيًا خاصًا بتنظيم وتحديد بنية البرلمان في غرفتين عوض غرفة واحدة لتمثيل الأمة¹. ومن خلاله تمارس غرفتين منتخبين بطريقة متباينة الاختصاصات البرلمانية، وفق شروط يحددها الدستور والقوانين التنظيمية، بالإضافة إلى النظام الداخلي للمجلس المعني². ولقد اختلفت الدول التي تتبنى نظام الغرفتين في تسمية الغرفة الثانية، أو ما يعرف بالغرفة العليا للبرلمان، فقد أطلقت عليها إنجلترا اسم مجلس اللوردات³، أما فرنسا⁴ والولايات المتحدة الأمريكية⁵ فاخترتا تسمية مجلس الشيوخ، أما المغرب فقد اختارت تسمية مجلس المستشارين للدلالة على الغرفة الثانية⁶.

أما بالنسبة للجزائر فقد اختار المؤسس الدستوري تسمية مجلس الأمة بمقتضى نص المادة 98 من دستور 1996 بنصها على "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، وهي تسمية تختلف عن التسميات المعتمدة في العديد من الدول التي غالبا ما تستعمل مصطلح "Sénat" كتعبير عن الغرفة الثانية للبرلمان. ولعل السبب في تبني المؤسس الدستوري هذه التسمية حسب بعض الفقه الجزائري⁷ هو المحافظة على مجموع المصالح العامة الحيوية العليا للأجيال السابقة والحاضرة، وأجيال المستقبل، وكذا مجموع المصالح العامة الحيوية للأمة والدولة في كافة المجالات، داخليا وخارجيا من خلال وظيفتي التشريع والرقابة البرلمانية.

¹ -BENYAHYA Mohamed , La chambre des conseillers ,Seconde chambre du parlement ,1^{ere} édition, Collection manuels et travaux Universitaires ,Paris,1998,p 11.

² -نادية بحار، مجلس المستشارين بالمغرب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، 2005/2004، ص 4-5.

³ -يعرف مجلس اللوردات باسم The House of Lords، و يرجع أصل هذه التسمية إلى عدة تطورات تاريخية مر بهذا المجلس لمزيد من التفصيل أنظر في ذلك للموقع الإلكتروني لمجلس اللوردات البريطاني: تاريخ الاطلاع 2015/02/04 <http://www.parliament.uk/business/lords/lords-history/history-of-the-lords/>

⁴ -Voir-L'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le ParlementIl comprend l'Assemblée nationale et le Sénat ».

⁵ -أنظر المادة الأولى فقرة أولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1789 المعدل التي تنص على أن: "تتأط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا بكونغرس للولايات المتحدة يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النواب".

⁶ -أنظر المادة 60 من دستور المملكة المغربية لسنة 1996 المعدل سنة 2011 والصادر بموجب المرسوم رقم 1/11/91 بتاريخ 29 جويلية 2011، ج.ر.م.م. عدد 5964 مكرر، المؤرخة في 30 جويلية 2011، ص 3600 .

⁷ -عمار عوابدي، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الندوة الثانية، بمقر مجلس الأمة، أكتوبر 1999، ص 46 .

وفي الإطار نفسه أكد أول رئيس لمجلس الأمة الجزائري السيد " بشير بومعزة " أن كلمة "Sénat" لا تنطبق على مجلس الأمة ، على إثر استعمال أغلب الصحف الناطقة باللغة الفرنسية كلمة "Sénat" عند حديثها عن مجلس الأمة، حيث ردّ على ذلك في 1998/11/21 بقوله : "أريد أن أرفع الالتباس الذي وقعت فيه بعض الجرائد الناطقة بالغة الفرنسية، والتي قرأنا فيها بعض التعليقات الخاصة بمجلس الأمة. أنا أرفض تماما عبارة مجلس الشيوخ ، كما أن مجلسنا لا يسمى "Sénat" ، فالترجمة الحرفية لكلمة " Sénat " تعني مجلس الشيوخ ، أما مجلس الأمة الجزائري فيدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية والتي منبعها عبقرية الشعب الجزائري " ¹ .

و ما يستشف من خلال ما تقدم أن المؤسس الدستوري الجزائري أراد من الغرفة الثانية للبرلمان أن تمثل مصالح الدولة والشعب معا، سواء كان ذلك في إطار المحافظة على مكتسبات الدولة والقيم الموروثة من الأجيال السابقة وحتى الحاضرة ، والحفاظ على مصالح الأجيال القادمة ، وذلك كله يشكل ما يعرف بسيادة الأمة محققا بذلك فكرة الجمع بين السيادة الشعبية والوطنية معا في قمة البرلمان. ويتبنى المؤسس الدستوري الجزائري تسمية "مجلس الأمة " للدلالة على الغرفة الثانية في البرلمان، يختلف بذلك عن التجارب الدستورية المقارنة التي كانت سبابة في تبني نظام الغرفتين. ولمعرفة ما إذا كانت الأسباب والمبررات التي أدت إلى إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية تتفق مع أسباب ومبررات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الجزائر، أو قد تختلف معها نظرا للظروف التي مرت بها الجزائر، لابد من البحث في خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان؟ وكذلك طرق تنظيمها؟.

و للإجابة عن هذين التساؤلين سيتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين يتم التعرض في الفصل الأول إلى خلفيات إحداث الغرفة الثانية في البرلمان. أما الفصل الثاني فيخصص إلى طرق تنظيم الغرفة الثانية في البرلمان.

¹ - الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة ، السنة الأولى ، العدد الأول ، المؤرخ في 05/12/1998 ، ص 14 .

الفصل الأول: خلفيات إحداث الغرفة الثانية في البرلمان

لمعرفة خلفيات إحداث الغرفة الثانية في البرلمان، يتعين تتبع تطور نظام الغرفتين منذ نشأته إلى آخر التطورات التي عرفها، وأهم الدعائم التي يقوم عليها بداية في الأنظمة الدستورية الغربية لاسيما النظام البريطاني الذي استقت منه أغلب الأنظمة الدستورية نظام ثنائية الغرف من غرفة اللوردات التي تعتبر بمثابة أم الغرف الثانية¹. ثم النظام الأمريكي الذي يعتبر نظامه المزدوج أساس الأنظمة الفدرالية. وبعد ذلك النظام الفرنسي الذي يعتبر أول نموذج لنظام مزدوج جمهوري حيث يمدنا بتجربة فريدة لنظام الغرفتين الاقتصادي والاجتماعي. وفي الأخير انتشر نظام الغرفتين في أغلب بلدان القارة الأوربية خلال القرن الثامن عشر 18².

أما في النظام الدستوري الجزائري، فإن خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان، وتحديد اختصاصاتها، وطريقة تشكيلها، جعل منها نموذجا ذا خصوصية تتميز به عن الغرف البرلمانية الثانية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى أثار إنشائها جدلا واسعا بخصوص أهدافها والجدوى من وجودها. وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين يتم التعرض في المبحث الأول إلى خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية المقارنة، ومبررات ودعائم وجودها. أما المبحث الثاني فيخصص إلى خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الجزائر.

المبحث الأول: خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية المقارنة ومبررات ودعائم وجودها.

إن النواة الأولى و الأساس التاريخي لظهور نظام الغرف البرلمانية الثانية هي بريطانيا. و قد كان ذلك في نهاية القرن 12 بسبب الصراع بين الطبقات الاجتماعية، وما انتهى إليه هذا الصراع من تقسيم السلطة بين هذه الطبقات. بينما يعود سبب ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1787 إلى الصراع الذي كان قائما بين الدويلات الصغيرة والكبيرة، وما انتهى إليه هذا الصراع من تمثيل هذه الدويلات على قدم المساواة فيما بينها³. أما في فرنسا فقد ظهر فيها هذا النظام نتيجة الأحداث

¹ -نادية بحار، المرجع السابق، ص 33.

² -JEAN PAUL Jacque, Droit constitutionnel et Institutions politique, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2003, p73.

³ -كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الثالثة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1971، ص 257.

السياسية وعدم الاستقرار السياسي الذي تميزت به فرنسا آنذاك¹. وعليه سوف يتم تناول أسباب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في هذه الأنظمة ومبررات ودعائم وجودها في المطالب الثلاثة التالية: فيتم التعرض في المطلب الأول إلى أسباب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية. أما في المطلب الثاني فيتم التعرض فيه إلى أشكال الغرفة الثانية ومبررات إحداثها. أما المطلب الثالث فيخصص إلى دعائم وجود الغرفة الثانية للبرلمان.

المطلب الأول: أسباب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية

يمدنا التطور التاريخي للنظام البرلماني ثنائي الغرف بأمثلة تعتبر نماذج يحتذى بها، ويرجع سبب تبنيتها للعمل بنظام ثنائي الغرف إلى أسباب تاريخية وسياسية وجغرافية². وعليه ما هي أسباب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في كل من النظام البريطاني والأمريكي والفرنسي؟ هذا ما سيتم تفصيله في الفروع الثلاث التالية بحيث يتم التطرق في الفرع الأول إلى أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام البريطاني. أما في الفرع الثاني فيخصص إلى أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الأمريكي. أما الفرع الثالث فيخصص لدراسة أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الفرنسي.

الفرع الأول: أسباب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في النظام البريطاني

تعتبر بريطانيا المهده الدستوري لنظام المجالس الثانية التي هي في الواقع سباقه في الظهور على المجالس أو الغرف الأولى لكون أن نظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي قد بدأ مع بداية القرن 13 في إنجلترا في صورة مجلس اللوردات³. فقد تشكل تدريجياً نتيجة تطور تاريخي للمجالس التي كانت تحيط بالملك، وعرف تطورا جذريا ليس فقط على مستوى بنيتها، بل حتى سلطاته. وعليه ما هي مراحل ظهور مجلس اللوردات؟ وما هي أهم التغييرات التي طرأت عليه؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

¹ - محمد أبو زيد محمد علي، الأزواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993، ص 262.

² - نادية بحار، المرجع السابق، ص 04.

³ - سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 199؛ محمد عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 197.

أولاً: مراحل ظهور مجلس اللوردات:

من المبادئ الأساسية المهمة والمحترمة من قبل الأفراد والسلطات في إنجلترا هو مبدأ سمو البرلمان باعتباره صاحب السلطة العليا في الدولة. وهذه المكانة التي يتمتع بها البرلمان الإنجليزي لم تتحدد بواسطة دستور مكتوب، وإنما كانت نتيجة لتطور كبير استغرق فترة زمنية واسعة، فقد برزت النواة الأولى للبرلمان البريطاني إثر الإعلان عن إنشاء المجلس الكبير في 20 يناير 1265¹ والذي ترجع بوادر ظهوره إلى عهود الإقطاع التي كان فيها الملك يدعو النبلاء ورجال الدين لأخذ رأيهم الاستشاري في بعض الموضوعات خاصة في المسائل التشريعية والسياسية الهامة². ومع تكرار دعوتهم للاجتماع بصفة دورية خاصة في ظل زيادة رغبة الملك في الحصول على الأموال، بدأت ملامح المجلس الكبير ترسم لاسيما بعد الصراع الذي قام بين النبلاء ورجال الدين ضد الملك خلال القرن 13، وبالتحديد في عام 1207 بسبب طلبه فرض ضرائب جديدة³.

ومن أهم النتائج المترتبة على هذا الصراع، الزيادة في صلاحيات المجلس الاستشاري الكبير بحيث لا يجوز فرض أي ضرائب، ولا سن أي قانون إلا بعد أخذ موافقته باعتباره الهيئة الوحيدة التي كان من الممكن أن تعبر عن إرادة ورضا عامة المملكة⁴ إلا أنه مع ازدياد حاجة الملوك إلى الأموال، والرغبة في فرض ضرائب جديدة على الشعب، وللحد من نفوذ الأشراف ورجال الدين لجأ الملك سنة 1265 إلى ضم الفئات الشعبية في المجلس الكبير عن طريق إضافة منتخبين عن كل مقاطعة⁵، أصبح تكوين المجلس الكبير يضم الفئات التالية:

¹ -موريس ديفريجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 31-32.

² -P.LALUMIERE et A.DEMICHEL, Les risques parlementaires européens, 2^{ème} édition, P.U.F, Paris, 1978, p. 103.

³ -نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 246؛ محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتق لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2008، ص 137-138.

⁴ - مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 67.

⁵ - وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم-العربية والأجنبية-، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 386-387؛ زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1994، ص 193؛ مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 31-32.

- ممثلو المقاطعات المنتخبون من قبل الشعب .

- النبلاء ورجال الدين الذين كانوا يمثلون مصالح الإقطاع.

وبسبب تكوين المجلس من طبقتين غير متجانستين في التفكير والمصالح، فسرعان ما بدأت تبرز مظاهر الانفصال داخل المجلس مع بداية القرن الرابع عشر 14، على إثر استغلال طبقة ممثلي المدن والمقاطعات الضرورات المالية للملوك للمطالبة بتحسين وضعيتها السياسية من خلال الحصول على السلطتين المالية و السياسية¹. وهذا أدى إلى انسحاب رجال الكنيسة من المجلس وشكلوا جمعية خاصة بهم ترتب عليها انقسام وحدة المجلس سنة 1351 إلى مجلسين، سمي الأول **مجلس العموم**، بحيث كان يضم ممثلي المدن والمقاطعات، وسمي الثاني **بمجلس اللوردات** حيث كان يضم الأشراف ورجال الدين، بحيث يشكل حالياً ما يعرف بال غرفة العليا².

ثانياً: تراجع دور مجلس اللوردات .

تميزت الفترة الممتدة ما بين القرنين الرابع عشر والسابع عشر بنوع من المساواة في الاختصاصات ما بين مجلس العموم ومجلس اللوردات. فقد كان يتعين موافقة المجلسين معا على مشروعات القوانين والميزانية قبل اعتمادها³. إلا أنه مع قرب نهاية القرن الثامن عشر، شهدت سلطات مجلس اللوردات تراجعاً في المجالين التشريعي والمالي، واعتبر بذلك أهم تغيير أدخل على النظام الإنجليزي⁴، فقد تم تقليص سلطاته على أثر التغييرات التي أحدثت بموجب القانونين الصادرين في 1911 و 1949 وذلك على الشكل التالي⁵:

¹ - موريس ديفرجيه ،المرجع السابق ، ص 32 .

² -Hogues PORTELLI ,Droit constitutionnel, 5^{ème} édition ,Daloz ,Paris,2003,p.55

³ -محمد كاظم المشهداني ،المرجع السابق،ص146 .

4 -MARICHY Jean Pierre :La deuxième chambre dans la vie politique Française depuis 1875 ,L.G.D.J. ,Paris ,1969,pp. 8-9.

5 - يحيى الجمل ،الأنظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،القاهرة،ت،ص 208 ؛ عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ،دراسة مقارنة،الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ،ص 89 ؛ نزيه رعد،القانون الدستوري العام، الطبعة الأولى،المؤسسة الحديثة للكتاب ،لبنان، 2011،ص 204 .

1-التغييرات التي أحدثها قانون 1911 على مجلس اللوردات:

تتمثل التغييرات التي أحدثها قانون 1911 على مجلس اللوردات فيما يلي :

أ-بالنسبة لصلاحيات مجلس اللوردات الخاصة بمشاريع قوانين المالية: إذا تمت الموافقة على مشروع قانون متعلق بالمالية من طرف مجلس العموم، وحوّل في غضون أقل من شهر قبل اختتام الدورة إلى مجلس اللوردات، ولم يتم هذا الأخير بالتصديق عليه في أجل شهر، فإنه يمكن لمجلس العموم أن يعرضه على الملك ليصبح قانونا صادرا عن البرلمان. وبهذا يحرم مجلس اللوردات من تعديل مشاريع قوانين المالية، وبالتالي أقتصر دوره فقط على تسجيل هذه القوانين.

ب- التقليل من صلاحيات مجلس اللوردات بالنسبة لمشاريع القوانين الأخرى: ففي هذه الحالة إذا وافق مجلس العموم على مشروع قانون في ثلاث دورات متتالية، بعد تحويله إلى مجلس اللوردات في كل دورة في أجل شهر، قبل انتهاء الدورة، وعدم موافقة هذا الأخير عليه، عندها يمكن لمجلس العموم تحويل المشروع إلى الملك ليصدره ويصبح قانونا صادرا عن البرلمان، بشرط أن تمر سنتان كاملتان بين التاريخ الذي تمت فيه القراءة الثانية لمشروع القانون في الدورة الأولى، والتاريخ الذي تم فيه التصديق على المشروع في الدورة الثالثة على مستوى مجلس العموم¹.

وبهذا يمكن القول بأن اختصاص مجلس اللوردات بالنسبة لمشاريع القوانين يتمثل في حق الاعتراض التوقيفي فقط.

¹-صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، مصر، 1985، ص337.

ج-الإبقاء على صلاحيات مجلس العموم وعدم إمكانية التقليل منها هذا ما نص عليه البند السادس من قانون 1911 . كما تم تدعيم مركز رئيس مجلس العموم عن طريق الأخذ برأيه في تقدير ما إذا كان المشروع يتعلق بقانون من عدمه¹

2-التغييرات التي أحدثها قانون 1949 على مجلس اللوردات :

تمثل التغييرات التي أحدثها قانون 1949 على مجلس اللوردات فيما يلي :

أ-التمييز بين مشاريع قوانين المالية ومشاريع القوانين الأخرى التي له صلاحية الاعتراض عليها، بخلاف مشاريع قوانين المالية التي لا يجوز لمجلس اللوردات أن يعترض عليها، لأنه ليس له صلاحيات في هذا المجال .

ب-الحد من حق مجلس اللوردات في الاعتراض، وذلك بتحديد المدة التي يمكن فيها لمجلس اللوردات أن يوقف مشروع قانون رغم موافقة مجلس العموم عليه بسنة واحدة تبدأ من الموافقة الأولى لمجلس العموم، ثم اعتراض مجلس اللوردات، ثم الموافقة الثانية لمجلس العموم .وعندها يصدر القانون دون الأخذ بعين الاعتبار اعتراض مجلس اللوردات² .

ويستشف مما سبق أن السبب الأساسي الذي أدى إلى التقليل من سلطات مجلس اللوردات وحصر دوره على الاعتراض على القوانين في المجال التشريعي فقط، يكمن في طريقة تكوين هذا المجلس التي تعتمد في الأساس على اكتساب العضوية بالوراثة من الطبقة الأرستقراطية.ولكن بالرغم من تقليل دور مجلس اللوردات، إلا أنه يبقى محتفظا بعراقته وأصوله التاريخية نظرا لتمسك الشعب البريطاني

¹ - حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 139 .

² - إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 185 .

بالتقاليد، واعتباره جزء من البيئة الكلاسيكية للبرلمانية الانجليزية ، وضابطا مفيدا يمنعه من التحول إلى حكومة مجلسية¹.

إلا أن تبني نظام ثنائية الغرف لم يقتصر على بريطانيا فحسب ، بل أخذت به الدول ذات الشكل الفدرالي بداية من الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1787 ومنها انتقل إلى غيرها من الدول الفدرالية .

الفرع الثاني: أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الأمريكي

إن الهدف الأساسي من تبني نظام ثنائية الغرف في النظام الأمريكي هو تحقيق نوع من التوازن بين الدويلات الصغيرة والكبيرة من ناحية ، وإيجاد مظهر الدولة الواحدة من ناحية أخرى. لهذا أخذت أمريكا بهذا النظام في دستور 1787 لأسباب سياسية وتاريخية مرتبطة بميلاد الشكل الفدرالي بهذا البلد² لكونه يتطابق مع البنية المزدوجة للبرلمان التي تضمن للولايات تمثيلاً متساوياً. وانطلاقاً مما سبق ما هي الأسباب السياسية والتاريخية التي مهدت إلى ظهور نظام ثنائية الغرف في أمريكا قبل 1787 ؟ وما هي أهم النتائج المترتبة عن ذلك في دستور 1787 ؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

أولاً: الأسباب السياسية والتاريخية التي مهدت إلى ظهور نظام ثنائية الغرف في أمريكا قبل

.1787

تتمثل هذه الأسباب في ما يلي :

¹ - علي زكي راتب، مجلس الشورى ونظام الازدواج الهيئته التشريعية، دراسة مقارنة ،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة حلوان، مصر، 2006، ص173 ؛ نزيه رعد، المرجع السابق، ص205 .

² - DEBBASCH Charles ,Droit constitutionnel et Institutions politiques ,éd Economica , Paris,1986,pp. 122-126.

1- تأسيس المستعمرات: يرجع الفضل في تأسيس المستعمرات في شمال القارة الأمريكية إلى المهاجرين اللذين كانوا عبارة عن جاليات إنجليزية ينقسمون بالنظر إلى اختلاف دوافعهم للهجرة إلى ثلاث طوائف هي¹:

-التجار و أصحاب رؤوس الأموال الذين استمدوا وجودهم القانوني في تلك المستعمرات بموجب وثائق و تصاريح تصدر من التاج البريطاني، تمنح لمن صدرت لصالحه الحق في استغلال أراضي المستعمرات، كما من حقه تعيين محافظ أو حاكم ، و تعيين مجلس يعاون الحاكم في أداء مهامه .إلا أن هذه التصاريح لم تتضمن إنشاء مجلس نيابي منتخب ، ولكن في عام 1619 حدث وأن أصدر المحافظ أو الحاكم في مستعمرة فرجينيا قرارا بإنشاء مجلس نيابي مشابه للجمعية العمومية التي كانت تعقد اجتماعاتها في لندن².

-الفارون بعقائدهم الدينية من سلطات الكنيسة الرسمية في أوروبا من أهل الطوائف المسيحية الجديدة التي كان على رأسها طائفة عرفت باسم جماعة المتطهرين أو الانفصاليين.هذه الطائفة كانت تتميز بموالاتها السياسية ذات الصبغة الديمقراطية والجمهورية ، و التي اتفق أعضاؤها في صورة مؤتمر حيث أبرموا عقدا فيما بينهم يتعهدون من خلاله لإنشاء المجتمع السياسي المرغوب فيه . ومن هنا اعترفت الحكومة الإنجليزية بهذا النوع من المستعمرات بعد تقديم ولائها للتاج البريطاني³ .

-طائفة طبقة الأمراء و النبلاء ، و غيرهم من المقربين للملوك وحاشيتهم . حيث عمد هؤلاء إلى الحصول على منح من الملوك لتأسيس إقطاعيات و مستعمرات لأنفسهم في الأرض الجديدة ،مثل نيويورك ، و جورجيا التي كانت تسمى مستعمرات الملاك و التي كان يتمتع أصحابها بعدم خضوعها للتاج إلا في بعض الأمور الثانوية⁴ .

¹ - أحمد كمال أبو المجد ، التاريخ الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، مجلة القانون و الاقتصاد ، كلية الحقوق، القاهرة، العدد الثاني، 1961، ص 8-9 ؛ مقتبس عن :محمد أبو زيد محمد علي ، المرجع السابق ص 97 .

² - عفيفي كامل عفيفي ، الأنظمة النيابية الرئيسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2002 ، ص 228 .

³ - محمد أبو زيد محمد علي ، المرجع السابق ، ص 98 .

⁴ - عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 233 .

وهكذا نجد أن المستعمرات الانجليزية في القارة الأمريكية قد تمتعت بحركة داخلية وباستقلال سياسي، سواء بالنسبة للمستعمرات الخاضعة للأشراف، أو بالنسبة للمستعمرات التي قام بتأسيسها أبناء طائفة المتطهرين.

2- نشأة المجالس النيابية في المستعمرات: كان النظام السياسي للمستعمرات البريطانية في

القارة الأمريكية يقوم على ثلاث هيئات رئيسية هي¹:

-الحاكم الذي يمثل التاج و يعتبر رئيسا للسلطة التنفيذية .

-المجلس الأدنى الذي يتكون من جمعية منتخبة تضع نواب يختارون في الغالب من طبقة صغار الملاك.

-المجلس الأعلى:الذي يتشكل من أعضاء تختلف طريقة اختيارهم من مستعمرة إلى أخرى. فقد كانت بعض المستعمرات تخول للحاكم اقتراح أسماء المرشحين لعضوية هذا المجلس.أما في بعض المستعمرات الأخرى،فقد يقوم الحاكم بنفسه بهذه المهمة ،وقد يختارون من قبل الجمعية المنتخبة في بعض المستعمرات الأخرى ،مع الاحتفاظ للحاكم بحق الاعتراض عليهم².

وما تجدر الإشارة إليه أن المستعمرات الأمريكية عرفت نظام المجلسين في مرحلة مبكرة من تاريخها انطلاقا من سنة 1650³،والذي كان ثمرة من ثمار الحياة السياسية والاقتصادية لها.

3 -الثورة الأمريكية وإعلان الاستقلال :لقد كان للمجالس النيابية للمستعمرات دورا بالغ

الأهمية في الثورة الأمريكية ،التي كان من أبرز شعاراتها "لا ضريبة بدون تمثيل " ⁴.ومن أهم أسباب انطلاقها، اعتبار المجالس النيابية للمستعمرات نفسها على قدم المساواة مع البرلمان الانجليزي ،وهو الأمر

¹-محمد أبو زيد محمد علي ،المرجع السابق،ص99 .

²-عفيفي كامل عفيفي ،المرجع السابق،ص234 .

³-أحمد كمال أبو المجد،المرجع السابق،ص302 ؛مقتبس عن محمد أبو زيد محمد علي ،المرجع السابق،ص99 .

⁴-ربيع أنور فتح الباب،الظروف الخاصة بنشأة ازدواج الهيئة التشريعية في النظام الديمقراطي الحديثة ،دار النهضة العربية، القاهرة،1992 ،ص31.

الذي لم يرق للسلطات الانجليزية التي قامت على اثر ذلك بإلغاء البرلمان في بعض المستعمرات ، وإجراء انتخابات جديدة بطريقة غير شرعية¹. وهذا ما أدى إلى اجتماع ممثلي المستعمرات في شكل مؤتمر تحول فيما بعد إلى حكومة ثورية تختص بالإشراف على سير العمليات العسكرية بتفويض من المستعمرات بقيادة **جورج واشنطن** الذي كان قائدا عاما لقوات الثورة ، حتى تاريخ إعلان الاستقلال في سنة 1776²، وبمجرد إعلان الاستقلال ، شرعت كل مستعمرة -ولاية- بإنشاء حكومة جديدة، ووضع دستور خاص بها، كما أخذت معظمها بنظام المجلسين ، كما تم تشكيل لجنة مهمتها وضع دستور يوحد بين هذه المستعمرات الذي تم الإعلان عليه في 1777³. لكن نتيجة قصور نصوصه فإنه لم يساهم في إنشاء دولة جديدة بقدر ما ساهم في خلق رابطة صداقة بين هذه الولايات ، الأمر الذي دفع إلى التفكير في إيجاد اتحاد فعلي بين هذه الولايات. وهذا ما تجسد في مؤتمر فيلادلفيا عام 1787 الذي تم الاتفاق من خلاله على صياغة دستور اتحادي جديد⁴.

ثانيا :النتائج المترتبة عن تبني نظام ثنائية الغرف في دستور 1787

اتجهت نية المؤتمرين في مؤتمر فيلادلفيا في البداية إلى محاولة الحفاظ على الاتحاد السابق الذي تم إعلانه في سنة 1777⁵، وإنشاء حكومة مركزية وإقامة مجلس واحد⁶. إلا أن الخلاف الذي ثار حول كيفية توزيع مقاعد هذا المجلس بين ممثلي الولايات لكبيرة العدد، وممثلي الولايات الصغيرة حال دون تكوين البرلمان من مجلس واحد .فالولايات الكبيرة كانت ترى أن توزيع مقاعد البرلمان يتم على أساس عدد السكان، أما الولايات الصغيرة فكانت ترى مصلحتها في أن توزع مقاعد البرلمان بالتساوي على

¹-ربيع أنور فتح الباب ،المرجع السابق،ص 39 .

²-محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة،1998 ، ص102.

³-أحمد وافي ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992 ،ص146.

⁴-عفيفي كامل عفيفي ،المرجع السابق ،ص241.

⁵-Philippe ARDANT ,Institutions politiques et droit constitutionnel,11^{ème} édition , L.G.D.J., Paris,1999,p. 307.

⁶-رائد السمرة ،مدخل إلى النظام التشريعي للولايات المتحدة الأمريكية ،مركز الكتاب الأردني، عمان،1990،ص16 .

الدويلات¹. ونظرا لاستحالة تمثيل هذه الدويلات في مجلس واحد ، تم تقسيم السلطة التشريعية بين مجلسين :مجلس النواب الذي ينتخب أعضاؤه على أساس عدد السكان ، ومجلس الشيوخ الذي يحمي المساواة فيما بين الولايات الأعضاء الداخلة في الاتحاد بمعدل ممثلين عن كل ولاية بغض النظر عن حجمها². فمثلا ولاية ألاسكا التي لا يتجاوز عدد سكانها مليون ساكن تمثل في مجلس الشيوخ على قدم المساواة مع ولاية كاليفورنيا التي لا يتجاوز سكانها واحد وثلاثين (31) مليوناً³.

وهكذا نشأ نظام المجلسين في أول دولة اتحادية⁴ بموجب دستور 1787 الذي نصت المادة الأولى منه على أن "تتأط جميع السلطات التشريعية للكونجرس للولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس الشيوخ و مجلس النواب".

وإذا كان نظام الغرف الثانية قد تبناه كل من النظام الارستقراطي البريطاني و النظام الفدرالي ، بإحداث مجلس الوردات ومجلس الشيوخ اللذين يشكلان عقل هذين النظامين⁵، فقد وجدت الغرفة الثانية للبرلمان مكانها أيضا في الأنظمة السياسية ذات الشكل البسيط التي قد يرجع سبب إحداثها إلى أسباب ذات طبيعة سياسية و اقتصادية واجتماعية وتمثيل بعض المصالح المهنية . وخير مثال على ذلك التجربة الفرنسية للنظام البرلماني المزدوج في الدول البسيطة .وانطلاقا من ذلك ما هي أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الفرنسي؟هذا ما سيتم التعرض له فيمايلي:

الفرع الثالث : أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الفرنسي

لقد تأرجحت الدساتير الفرنسية في تبني نظام الغرفتين من عدمه، وهذا بسبب التغيرات والتقلبات التي تتعلق بالنظام السياسي لهذا البلد .فقد ثارت مناقشات حول أهمية وجود مجلس

¹-مصطفى أبو زيد فهمي ،مبادئ الأنظمة السياسية ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،مصر ،2003،ص99.

²-CADART Jacques: Institutions politiques et droit constitutionnel,2^{ème} éd,L.G.D.J., Paris,1980,pp. 360-388 .

³-محمد شفيق صرصار ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،المدرسة الوطنية للإدارة ،تونس، 2007،ص 28 .

⁴- عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، منشأة المعارف ،ب،ت،ص 252.

⁵-ادمونون رباط ،الوسيط في القانون الدستوري العام ،الجزء الأول ،الدول وأنظمتها،الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين،بيروت،1983،ص 344 .

الشيوخ، والاختصاصات الممنوحة له، لاسيما في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة¹. أما في عهد الجمهورية الخامسة، وبصدور دستور أكتوبر 1958، ارتسمت معالم جديدة للنظام السياسي الفرنسي، واستقر تكوين البرلمان على غرفتين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ إلى يومنا هذا. ومن هنا فإن التساؤل الذي يجب طرحه هو كيف كان تنظيم السلطة التشريعية عبر مختلف المراحل الدستورية التي عرفتھا فرنسا؟

إن الإجابة على هذا التساؤل ستكون من خلال التعرض لنقطتين تتمثل الأولى في التآرجح بين وحدة وازدواج البرلمان قبل دستور 1958. أما الثانية فيتم التعرض فيها إلى تنظيم السلطة التشريعية في ظل دستور 1958. وذلك على الشكل التالي:

أولاً: التآرجح بين وحدة وازدواج البرلمان قبل دستور 1958 :

تعاقت الدساتير في فرنسا بعد قيام الثورة². وقد تباينت هذه الدساتير من حيث شكل السلطة التشريعية وتنظيمها، وذلك على النحو التالي :

1- شكل السلطة التشريعية وتنظيمها قبل دستور الجمهورية الثالثة لسنة 1875 :

خلال سنة 1789 بدأت مناقشات عديدة حول مدى وجوب الأخذ بنظام ازدواج الهيئة التشريعية أو وحدتها، الأمر الذي أدى إلى الانقسام في الرأي. فقد فضل البعض³ الأخذ بنظام المجلسين كما هو الشأن في بريطانيا. فبوجود مجلس الشيوخ سيعمل على الحد من تجاوز مجلس النواب لحدوده، وإلى العقلانية في إصدار القوانين بدلا من إصدار قوانين قد تؤدي إلى التغيير في النظام القائم. بينما كان

¹ -مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري-دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009، ص 48 .

² - حيث شهدت فرنسا خمسة عشرة دستورا (15) ما بين سنوات 1789 إلى 1958 منها ثلاثة عشرة (13) ما بين سنوات 1789 إلى 1875 . للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، أنظر: نزيه رعد، المرجع السابق، ص 147؛ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005، ص 255 .

³ -Prévost PARADOL, La France Nouvelle ,2^{ème} édition ,La librairie Nouvelle, Paris,1876,p.109.

الرأي الثاني¹ يرى أن سيادة الأمة واحدة غير قابلة للتجزئة، وباعتبار أن السلطة التشريعية هي ممثلة هذه السيادة فإن المجلس الممثل لها لا بد أن يكون مجلساً واحداً ولا يمكن تقسيمه. وقد نتج على هذه المناقشات في الأخير تبني مبدأ وحدة السلطة التشريعية بدلاً من ازدواجية خوفاً من إحياء الطبقة الأرستقراطية. ونتيجة لذلك صدر دستور 03 سبتمبر 1791 حيث جعل السلطة التشريعية، تتكون من مجلس واحد هو **الجمعية الوطنية** التي كانت تضم 745 عضواً ينتخبون لمدة سنة. ومن أهم صلاحياتها المبادرة باقتراح القوانين، وكذا التصويت على قوانين المالية.

وبالرغم من تبني هذا الدستور مبدأ الفصل التام والمطلق بين السلطات، إلا أن الملك احتفظ لنفسه بحق النقض تجاه القوانين الصادرة عن الجمعية، وذلك بتجميدها لمدة سنتين كحد أقصى².

وفي 10 أوت 1792، استعمل الملك حق النقض ضد مرسومين صادرين عن الجمعية الوطنية، الأمر الذي دفع **الجمعية الوطنية** إلى اتخاذ قرار بتعليق سلطات الملك، ودعت إلى مؤتمر (**convention**) ترتب عليه إلغاء الملكية، وقيام الجمهورية في 21 سبتمبر 1792 والتحضير لدستور جديد هو دستور 24 جوان 1793. هذا الدستور أخذ هو الآخر بمبدأ وحدة السلطة التشريعية، ولكن بعد ذلك تم إلغاؤه نتيجة تعرض البلاد إلى خطر يتمثل في تمرد المدن الكبرى في الداخل، والغزو من الخارج، مما دفع بالجمعية التأسيسية إلى تسليم السلطة التنفيذية إلى لجنة عرفت باسم لجنة السلام العامة برئاسة "روبسفير" الذي عرف عهده بالدكتاتورية³، وبقي في السلطة حتى 1795. وعلى أثر سقوطه صدر دستور 22 أوت 1795 الذي قام على مبادئ تتعارض مع ما كان قائماً حيث أخذ لأول مرة بمبدأ ازدواج الهيئة التشريعية⁴.

¹ - **George VEDEL**, Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel, R.I.D.C., Volume 1, n^o 3, Paris, Année 1949, p.175.

² - **محمد المجذوب**، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2002، ص 132.

³ - **Maurice DUVERGER** : Textes et Document, constitution et documents politiques, P. U. F., Paris, 1966, p. 32.

⁴ - **مولود ديدان**، المرجع السابق، ص 258.

فالمجلس الأول هو الخمسمائة وكان يضم 500 عضواً، ومدة العضوية فيه ثلاث سنوات ، مع تجديد ثلث عدد الأعضاء كل عام. أما المجلس الثاني فهو مجلس القدامى ، فكان يتكون من 250 عضواً، وينحصر دوره على الموافقة أو الرفض على القوانين التي كان يوافق عليها المجلس الأول ، دون أن يكون له الحق في التعديل¹. إلا أن هذا الدستور لم يدم أكثر من أربع سنوات نتيجة تطور الأحداث السياسية، ونشوب الصراع بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، مما ترتب عليه حل مستمر للحكومة².

وفي 1799/11/09 و إثر عودة نابليون بونابرت أعلن عند توليه السلطة إلغاء مجلس القدامى ومجلس الخمسمائة³، واعتماد دستور جديد في 1799 أدخل عليه تعديلات أساسية تم بمقتضاها تحويل الجمهورية إلى إمبراطورية، وتقسيم السلطة التشريعية إلى أربع مجالس مختلفة وهي⁴:

- مجلس الدولة الذي كان يختص بإعداد مشروعات القوانين بالإضافة إلى الاختصاص الإداري واللائحي.

- مجلس المنصة الذي كان عدد أعضائه مائة عضواً يختصون بمناقشة القوانين.

-المجلس التشريعي الذي كان يتكون من ثلاثمائة عضواً، يختص بالتصويت على القوانين التي تعد من طرف الإمبراطور.

-مجلس الشيوخ الذي كان يتكون من ثمانين 80 عضواً، يختص بفحص دستورية القوانين، وكان يعتبر المؤسسة العليا في الدولة بعد الإمبراطور ، حيث كان يتدخل في تكوين وتعيين أعضاء كل المؤسسات العليا الأخرى، وكان له حق مراجعة الدستور واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم السلطة القضائية .

¹ -Karen FICERENTINCE, La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940), Thèse de doctorat d' Etat , Lyon,2006 ,pp. 32-34.

² -مولود ديدان ،المرجع السابق ،ص259 .

³ -محمد أبو زيد محمد علي ،المرجع السابق ،ص 312 .

⁴ -محمد المجذوب ،المرجع السابق ،ص151- 152 .

إلا أنه وبعد سقوط بوناپرت إثر هزيمة فرنسا في الحرب سنة 1814 ألغيت الإمبراطورية، وأعيدت الملكية من جديد ممثلة في شخص لويس الثامن عشر الذي منح لشعبه دستورا يسمى الشارت (charte) والذي أقر بمقتضاه سلطة الملك التي لا يستطيع أن يمارسها إلا بوجود مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب، مما يسمح بقيام نظام سياسي قريب من النظام البرلماني البريطاني الذي يقوم على ازدواج السلطة التشريعية، والذي رأى فيه سببا لاستقرار النظام هناك وفعاليتها¹.

وبالفعل فقد نصت المادة 15 من دستور 1814 على أن السلطة التشريعية يمارسها الملك، ومجلس النبلاء، ومجلس النواب، وذلك على نحو مشترك. فقد كان يتم تعيين أعضاء مجلس الشيوخ من طرف الملك، وكانت العضوية فيه تنتقل عن طريق الوراثة من بين أفراد الأسرة الحاكمة، وأعضاء الطبقة الأرستقراطية مما يجعله يتشابه مع مجلس اللوردات الإنجليزي. أما أعضاء مجلس النواب فكان يتم اختيارهم بواسطة الاقتراع المقيد لمدة خمس سنوات.

وكان للمجلسين اختصاصا تشريعا يقتصر على توجيه رجاء إلى الملك للتصديق، أو اقتراح ما يلزم من قوانين لمعالجة أمور معينة². ومع نشوب الثورة سنة 1830 التي أطاحت بالملك شارل، وتولي لويس فليب الحكم و عمد إلى إصدار دستور جديد بالاتفاق مع البرلمان، وهو دستور 1830 الذي جاء فيه تكريس النظام البرلماني. ومن أهم الأسس التي قام عليها والتي تتعلق بالسلطة التشريعية هي³:

- منح لمجلسي الهيئة التشريعية الحق في اقتراح القوانين أسوة بالملك .

- إلغاء عضوية مجلس الشيوخ عن طريق الوراثة .

- مجلس النواب الأولوية على مجلس الشيوخ في مناقشة الضرائب .

- تقرير المسؤولية الوزارية أمام المجلسين بالإضافة إلى مسؤوليتهم أمام الملك .

¹ - ربيع أنور فتح الباب، المرجع السابق، ص206؛ كاظم المشهداني، المرجع السابق، ص196.

² - محمد أبو زيد محمد علي، المرجع السابق، ص314.

³ - عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص347.

إلا أنه على إثر اندلاع ثورة 1848 وصدور دستور 1848 اختفى نظام الغرفتين في إطار هذا الدستور الذي أخذ بنظام وحدة السلطة التشريعية ممثلة في الجمعية الوطنية¹. ليعود نظام الغرفتين في إطار الإمبراطورية الثانية من خلال دستور 1852 الذي تميز بتعدد المجالس التشريعية التي تتمثل في مجلس الدولة، ومجلس النواب ومجلس الشيوخ الذي احتفظ بقاعدة التعيين. كما ظهر بعد ذلك في إطار مرحلة صدور القوانين العضوية سنة 1875 التي مهدت لقيام الجمهورية الثالثة².

2- شكل السلطة التشريعية في عهد الجمهورية الثالثة والرابعة: لقد عمل دستور 1875 على

إقامة نظام برلماني يقوم على الازدواجية البرلمانية التي يعود سبب ظهورها في هذه المرحلة إلى الاتفاق الذي حدث بين الجمهوريين والعائلة الملكية، عن طريق إقامة مجلس ثاني مقابل الاعتراف بقيام النظام الجمهوري³. وفي إطار هذا الدستور كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ الذي يضم 314 عضواً من بينهم أعضاء معينين، ودائمين، ومنتخبين، وفقاً للاقتراع غير المباشر من قبل هيئة مكونة من النواب وممثلين عن الإدارات المحلية، حددت ولايتهم بتسع سنوات. على أن يجدد ثلثهم كل ثلاث سنوات. لكن بعد ترسيخ النظام الجمهوري ألغي نظام التعيين على إثر التعديل الدستوري لسنة 1848. أما مجلس النواب فهو منتخب بالاقتراع العام المباشر في إطار الدوائر الانتخابية⁴. ومن حيث الصلاحيات، كان للمجلسين نفس الصلاحيات في مجال التشريع العادي. وكان رئيس مجلس الشيوخ يعد الشخصية الثانية في الدولة، ولم يكن بإمكان السلطة التنفيذية حل هذا المجلس⁵.

ومن هنا يمكن القول بأن مجلس الشيوخ قد لعب دوراً لا يستهان به في مجرى الحياة السياسية والدستورية الفرنسية في إطار دستور الجمهورية الثالثة.

¹-Karen FICERTINCE, op.cit., p. 40.

²-عبد عويدات، النظم السياسية، منشورات عويدات، بيروت، 1961، ص 229.

³- عفيفي كامل عفيفي، المرجع السابق، ص 348.

⁴-مراد بقالم، المرجع السابق، ص 52.

⁵-موريس ديفريجييه، دساتير فرنسا، ترجمة أحمد حبيب عباس، مكتبة الآداب، القاهرة، ص 100.

أما في إطار دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946 ، فقد استمر العمل بنظام ازدواج الهيئة التشريعية من خلال مجلس النواب ومجلس الجمهورية الذي حل محل مجلس الشيوخ بموجب استفتاء في 13 أكتوبر 1946¹. أما فيما يخص تكوين المجلسين، فكان ينتخب أعضاء الجمعية الوطنية بالاقتراع العام والمباشر على أساس التمثيل النسبي. وكانت تحتص الجمعية الوطنية دون غيرها باقتراح القوانين والتصويت والموافقة عليها. ولا يمكن أن تفوض هذا الاختصاص لأي جهة أخرى². أما مجلس الجمهورية فكان ينتخب أعضاؤه بالاقتراع غير المباشر من قبل ممثلي الوحدات الإقليمية، ويختص بإبداء الرأي في القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية.

وما يستشف من دستور 1946 أن الجمعية الوطنية سجلت تقدما على حساب مجلس الجمهورية باعتبار أنها المجلس التشريعي الفعال في ميدان الوظيفة التشريعية. لكن الجمهورية الرابعة لم تدم طويلا بسبب عدم الاستقرار الحكومي، وفشل العمليات العسكرية الفرنسية في الجزائر، بالإضافة إلى عوامل اقتصادية وداخلية وخارجية أدت إلى انهيار الجمهورية الرابعة³. فقامت حكومة ديغول الذي عمد إلى التحضير لدستور جديد يتضمن ازدواجا برلمانيا، مع منح المجلس الأعلى دوراً أكثر أهمية في إعداد القوانين⁴. فصدر دستور الجمهورية الخامسة الذي صار نافذاً في 04 أكتوبر 1958 .

¹ - مولود ديدان، المرجع السابق، 264 .

² - وهو ما نصت عليه المادة 13 من الدستور الفرنسي الصادر بتاريخ 1946/10/28 التي جاء فيها ما يلي :
« - L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit » .

³ - محمد أنس قاسم جعفر ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1999 ،ص161 ؛موريس ديفريجيه ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ،المرجع السابق ،ص 236 ؛محمد أبو زيد محمد علي، المرجع السابق ص308 .

⁴ -AMASON Dangal ,Les constitutions Françaises, Encyclopédie Universalisée, 2004,p.85 ;PACTET Pierre: Institutions politiques ,Droit constitutionnel, éd Masson ,1986 ,pp.410-411.

ثانيا :تنظيم السلطة التشريعية في ظل دستور 1958 :

تضمن دستور 1958 أحكاما عدة لم ترد في الدساتير السابقة عليه ، كما تضمن في الوقت ذاته بعض الأسس التي يرجع أصلها إلى سنوات الثورة الأولى . ومن أهم هذه الأسس والأحكام، تقوية مركز السلطة التنفيذية ، وخاصة رئيس الجمهورية بإعطائه أهمية خاصة في ممارسة الوظيفة التشريعية، الأمر الذي ترتب عليه تحديد اختصاصات السلطة التشريعية في مجال التشريع على مسائل محددة¹. أما البرلمان فأصبح يتكون من مجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ حيث يتم انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر . أما مجلس الشيوخ فيتم انتخاب أعضائه بالاقتراع العام غير المباشر، عن طريق هيئات تتكون من ممثلي المقاطعات و الأقاليم وأعضاء المجالس البلدية والمحلية . كما يسمح بتمثيل الفرنسيين الموجودين خارج إقليم الدولة². وكان من المفترض أن تقسم السلطة التشريعية بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، إلا أن المجلس الأول تميز عن المجلس الثاني بأمر عدة من بينها:

- قصر مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية فحسب .

- اقتراح القوانين التي لم يكن بإمكان مجلس الشيوخ الاعتراض عليها بعد إقرارها من الجمعية الوطنية وبالتالي انحصرت صلاحياته في مجرد إعاقه أو تأخير إصدارها³.

-أما في مجال قوانين المالية ومراقبة الحكومة، تحظى الجمعية الوطنية ببعض الامتياز في هذا الخصوص. لهذا كان مجلس الشيوخ موضوع محاولة إصلاح سنة 1969 لتجديده وتدعيم نظام الثنائية المجلسية حيث منحت له سلطات مهمة تتمثل فيما يلي¹ :

¹ -Article34de la constitution Française de 1958 : « La loi fixe les règles concernant–les droits civiques et garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l’exercice des libertés publiques ;la liberté ,le pluralisme et l’indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leur biens..... »

² -Voir –L’article 24 de la constitution Française de 1958 .

³-موريس ديفرجيه،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ،ص242.

- يتمتع مجلس الشيوخ على نفس السلطات الممنوحة بالنسبة لتشريعات العادية .
- منح له حق الاعتراض الذي يمكنه من توقيف المناقشة الأولى إذا لم يكن متفقاً حول موضوع قانون مع الحكومة والجمعية الوطنية .
- يشارك إلى جانب أعضاء المجلس الدستوري في مراقبة دستورية القوانين .
- ولكن رغم الإصلاحات التي حظي بها هذا المجلس بموجب إصلاح 1969، لا سيما في المجال التشريعي، ظل يحتل مرتبة غير متساوية مقارنة مع الجمعية الوطنية . لكن ترتب على هذه الإصلاحات التي تتعلق بمجلس الشيوخ تبني الغرف الثانية الاقتصادية الاجتماعية لمنح الناخب تمثيلية مزدوجة كمواطن يمارس الحقوق التي تمنحها له الديمقراطية التمثيلية الكلاسيكية ، وكعضو في جماعة اجتماعية اقتصادية أو مهنية أو نقابية² .

وبعد ظهور الغرفة الارستقراطية في النظام البريطاني والغرفة الثانية الفيدرالية في النظام الأمريكي، والغرفة الثانية الاقتصادية الاجتماعية في النظام الفرنسي ، انتشر نظام الغرف الثانية في كامل بلدان أوروبا الغربية³ ، خاصة تلك التي تقوم على النظام الملكي، منها هولندا ، النمسا، ألمانيا، إيطاليا، والسويد⁴ .

لكن هل احتفظت الغرفة الثانية بذات الأشكال التي ظهرت بها لأول مرة في النظام البريطاني والأمريكي والفرنسي؟ هذا ما سيتم التعرض له من خلال المطلب الثاني .

المطلب الثاني: أشكال الغرفة الثانية للبرلمان ومبررات إحداثها

يتخذ نظام الغرفة الثانية عدة أشكال وصور ترجع أساساً إلى الظروف التاريخية التي أدت إلى إنشاء هذه الغرفة بداية من الغرفة الثانية الارستقراطية . إلا أن التطور التاريخي أدى إلى إيجاد أشكال

¹ -نادية بحار ،المرجع السابق ،ص 40 .

² -BENYAHYA Mohamed, op.cit. ,p. 13

³ -Marcel SOUSSE, op-cit.,p. 1326

⁴ -سويستيان دويان،المرجع السابق ،ص 208 .

أخرى لنظام الغرفة الثانية، وانتشاره في عدد كبير من الدول بالنظر إلى المبررات التي يقوم عليها هذا النظام. وبالمقابل شهد نظام الغرف الثانية تراجعاً في كثير من الدول أو تقييد اختصاصات الغرف الثانية إلى حد كبير في الدول التي احتفظت به. وانطلاقاً من هنا ماهي أشكال الغرفة الثانية، وما هي أهم مبررات إحداثها؟ وما هي أهم التطورات التي شاهدها؟ للإجابة عن هاذين التساؤلين سيتم التعرض في الفرع الأول إلى أشكال الغرفة الثانية للبرلمان. أما الفرع الثاني فيخصص إلى مبررات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان. أما الفرع الثالث فيتم التطرق فيه إلى التطورات التي شهدتها الغرفة الثانية.

الفرع الأول: أشكال الغرفة الثانية للبرلمان:

لم يعرف نظام الغرفة الثالثة شكلاً واحداً، بل اختلف شكله ومضمونه بحسب قناعة كل دولة وطبيعة نظامها السياسي، والأهداف التي ترمي تحقيقها من وراء اعتماد هذا النظام¹. فقد يوجد في الدول ذات النظام الرئاسي كما هو الحال بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية، كما قد يوجد في الدول البسيطة ذات النظام البرلماني الملكي كبريطانيا أو النظام الجمهوري كفرنسا، الأمر الذي جعلها تنفرع إلى عدة غرف أهمها الغرف الثانية الأرستقراطية، والغرفة الثانية الفدرالية، والغرفة الثانية الديمقراطية، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي:

أولاً: الغرفة الثانية الأرستقراطية:

يعتبر هذا الشكل الأقدم تاريخياً، ويرتبط ظهوره بالتاريخ الدستوري لإنجلترا، وإنشاء مجلس اللوردات الذي كانت تقتصر فيه العضوية على الطبقة الأرستقراطية. لكن ابتداءً من منتصف القرن 19، لم يبق تكوين هذه الغرفة محصوراً على هذه الفئة فقط، بل أصبح مجلس اللوردات يتكون من فئة اللوردات الزميين الذين يعينون بالوراثة أو بالتعيين مدى الحياة، وفئة اللوردات الروحيين، وعددهم ستة وعشرون—هذا العدد لا يتغير— وهم رجال الكنيسة، ولوردات الاستئناف، وعددهم اثني عشر يعينهم

¹—سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر الطبعة الأولى، دار الهدى، الجزائر، سنة 1999، ص 15.

الملك لمدى الحياة لممارسة صلاحيات قضائية ،يرأسهم وزير العدل ¹. لكن لم تعد حاليا الغرفة الثانية الارستقراطية في الديمقراطيات المعاصرة مبررا لخيار نظام الغرفتين بقدر ما أصبح ينظر إليها على سبيل الاستشهاد التاريخي .

ثانيا: الغرفة الثانية الفدرالية: ارتبط ظهور هذا الشكل من الغرف بالظروف السياسية والتاريخية التي أدت إلى ظهور أقدم دولة فدرالية، وهي الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يفرض خيار نظام الغرفتين بنيتها في الدولة الفدرالية بالنظر إلى التركيبة المزدوجة لهذه الدولة . فمن جهة تظهر الدولة الاتحادية كوحدة تظم عدداً من الولايات أو الدول، ومن جهة أخرى، هذه الدول أو الولايات تكون الاتحاد .

لهذا يعتبر النظام الفدرالي، وخيار نظام الغرف الثانية، قرينان لا يتصور أحدهما دون الآخر ، بحيث يشكل وجود الغرفة الثانية الفدرالية نتيجة طبيعية في هياكل الدولة الفدرالية ²، ويكون ذلك عن طريق تكوين البرلمان الفدرالي من غرفتين ،غرفة تعكس شعب الدولة الاتحادية ككل، أما الغرفة الثانية فإنها تتشكل من ممثلين عن كل دولة من دول الاتحاد .وإن كانت الولايات المتحدة الأمريكية سباقة في بلورة هذا الشكل من الغرف بموجب اتفاق فيلادلفيا ،فإن أغلب الدول ذات الشكل الفدرالي قد تأثرت في تنظيم سلطتها التشريعية بأجهزة النظام الأمريكي ككندا ،و المكسيك ³.

ثالثا: الغرفة الثانية الديمقراطية :

من الناحية التاريخية فقد قام هذا النوع من الغرف على أنقاض الغرف الثانية الارستقراطية، بحيث ينتظر من دور الغرفة الثانية وفقا لهذا الشكل أن تكمل دور الغرفة الأولى تدعيما للديمقراطية ، وتوسيعها للتمثيل . ولا تكون الشائبة البرلمانية مبررة في هذه الحالة ، إلا إذا كانت كل غرفة متميزة عن الأخرى ،

¹-مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين ، النشأة والتطور، مجلة النائب ، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد الأول ، 2003 ، ص34 ؛ مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 102.

²- Philippe ARANT : op.cit.,p. 35

³-سيباستيان دويان ،المرجع السابق ،ص209 .

إما عن طريق المغايرة في النظام الانتخابي، أو استعمال أسلوب التعيين ، واشتراط سن أكبر للعضوية ضمن الغرفة الثانية أو كفاءة علمية ¹. كما هو الأمر بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي الذي يركز على نظام انتخابي يضمن تدعيم المناطق الريفية على المدن، وهذا ما جعل من النموذج الفرنسي يقوم على اعتبارات إقليمية .

وعلى كل ، فان تبني أي شكل من أشكال الغرفة الثانية للبرلمان يبقى مرهون بحسب قناعة كل دولة ، وطبيعة نظامها السياسي، والمبررات التي تدفعها إلى إحداث هذه الغرفة في البرلمان وبناء عليه ماهي أهم مبررات أحداث الغرفة الثانية في البرلمان ؟ هذا ما سيتم التعرض له في الفرع الثاني .

الفرع الثاني: مبررات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان :

ما تجدر الإشارة إليه أن التجارب الدستورية المقارنة قد أفادت أن إحداث الغرفة الثانية للبرلمان تمليه -على اختلاف الآراء والمواقف -مجموعة من المبررات العامة التي ترتبط بالأهداف التي تسعى كل دولة إلى تحقيقها من وراء إنشاء هذه الغرفة ². إلا إن إحداثها في بعض الدول طرح بعض المشاكل، وذلك نتيجة للنقائص التي ظهرت عند تطبيقه . وعليه فيما تتمثل هذه المبررات العامة ؟ وما هي نقائص هذا النظام ؟. هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

أولاً: المبررات العامة لإحداث الغرفة الثانية :

يقوم نظام الغرف الثانية على جملة من المبررات العامة ترتبط بثلاثة أهداف أساسية هي :

1-تمثيل الأمة واتجاهات الرأي العام : يسمح نظام الغرفتين بتمثيل الأمة والمصالح المختلفة . ففي الدول الفدرالية يسمح هذا النظام بضممان المساواة في تمثيل الدول المشكلة للاتحاد ، والذي يعتبر

¹ -Philippe LAUNDRY ,Les parlements dans le monde contemporain, édition Payot Lausanne, 1989,p. 25

²-سعاد عمير، النظام القانوني لمجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد 15، 2007، ص 22 .

المبرر الرئيسي للاحتفاظ بنظام الغرفتين في هذه الدول¹. أما في الدول البسيطة فقد يضمن بقاء الطبقة الارستقراطية في إطار المؤسسات الديمقراطية كمجلس اللوردات في النظام البريطاني². أو يضمن تمثيل مصالح المناطق الريفية إلى جانب المناطق الحضرية. كما هو الأمر بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي³ الذي يتكون من 316 عضواً غالبيتهم من أعضاء المجالس الجهوية و المجالس المحلية بهدف ضمان تمثيل الجماعات المحلية، وهذا يشكل خصوصية دستورية لمجلس الشيوخ الفرنسي. على أن الجزائر لم تخرج عن هذا الإطار بانتخاب 3/2 أعضاء مجلس الأمة بالاقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية طبقاً للمادة 101 من دستور 1996. كما أن نظام الغرفتين أكثر قدرة على تمثيل اتجاهات الرأي العام من نظام الغرفة الواحدة⁴ و ذلك من خلال المغايرة بينهما في طريقة التشكيل بهدف تحقيق المغايرة في الاتجاهات، وضمان تمثيل الهيئات المحلية في المجتمع، كتعيين رئيس الجمهورية في الجزائر 3/1 أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات في المجالات العلمية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية⁵.

2-تحسين الأداء التشريعي : يعمل نظام الغرفتين على رفع مستوى الكفاءة داخل البرلمان، لأنه يسمح بوجود مجلس ينتخب أعضاؤه بالكامل، إلى جانب مجلس آخر يسمح فيه بتعيين بعض الكفاءات الفنية، أو من خلال اشتراط شروط معينة في ناخبي ومرشحي المجلس الأعلى، بعكس المجلس الأدنى الذي يتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب بغض النظر عن مستواهم أو كفاءتهم .

كما أن نظام الغرفتين يعمل على الارتقاء بمستوى العملية التشريعية، وذلك بمنع الخطأ والتسرع في التشريع.

¹-نعمان أحمد الخطيب،المرجع السابق، ص 361 .

²-عبد الكريم علوان،النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان،2010، ص168 .

³-سلميان محمد الطماوي،النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الفكر العربي،مصر،1988، ص342 .

⁴- بوكرا إدريس ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة،

الجزائر،2000،ص68 ؛سعاد عمير،الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر،المرجع السابق،ص20-21 .

⁵- أنظر المادة 101 فقرة2 من دستور 1996 .

فالقانون لا يصدر إلا بعد المداولة والمناقشة التي تتحقق على مرتين ، فالأخطاء التي قد يقع فيها المجلس الأول يستدرکہا المجلس الثاني ، مما يضمن للقوانين قدرًا من الدقة والثبات والاستقرار¹. فنظام الغرفتين يوفق بين الاقتراع العام في الغرفة الأولى ، وبين حسن الاختيار وتمثيل الكفاءات في الغرفة الثانية عن طريق تعيينها في بعض الدول كالجائر التي أخذت به في دستور 1996 ، مما قد يؤدي إلى إثراء المجالس النيابية ورفع مستوى كفاءتها .

3 -الحفاظ على الكيان العام للسلطات : يعمل نظام الغرفتين على التخفيف من حدة النزاع بين البرلمان والحكومة ، وذلك بقيام أحد المجلسين بدور الحكم بينهما ، أو تأييده لأحد الطرفين في الرأي ، مما يحمل في الغالب الطرف الأخر على التسليم . وإذا اتفق المجلسان في الرأي في مواجهة الحكومة ، فإن هذا الاتفاق يعد قرينة على صواب رأي البرلمان مما يدفع الحكومة إلى الخضوع لرأي البرلمان في نهاية الأمر².

فهذا النظام يعمل على منع الاصطدام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية من خلال دور الغرفة الثانية التي يمكن أن تكون كضابط لحدود الدستور ، وتضمن فصلاً متوازناً للسلطات . فمن جهة يمكن للسلطة التنفيذية أن تأخذها سنداً لها للضغط على الغرفة الأولى ، ومن جهة أخرى فإن مراقبة عمل الحكومة من طرف غرفتين من شأنه أن يحد من استبداد السلطة التنفيذية المدعومة بأغلبية برلمانية في الغرفة الأولى ، مما يمكن أن يحقق توازناً للسلطات .

كما يمنع في نظر بعض الفقهاء³ من تعسف السلطة التشريعية، نظراً لتوزيع سلطة التشريع بين مجلسين، وإيقاف كل مجلس للآخر عند حدود سلطته المشروعة إذا ما تجاوزها .

¹ -علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،بيروت ، 2010 ، ص 87 ؛ مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين ، المرجع السابق ، ص 46 ؛ محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص 342 ؛ عبد الكريم علوان ، المرجع السابق ، ص 168 .

² -محمد نصر مهنا ، نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 1999 ، ص 224 .

³ - عبد الغني بسيوني ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1997 ، ص 178 ؛ عبد الكريم علوان ، المرجع السابق ، ص 169 .

وفي الأخير ، وإن كانت هذه هي أهم المبررات العامة التي يقوم عليها نظام الغرفتين ، والتي تسعى كل دولة تبنته إلى تحقيقها ، إلا أنه في مقابل ذلك طبقت بعض الدول حديثة النشأة كالنيجر¹ نظام المجلس الواحد تجنباً للنقائص التي كشف عنها نظام الغرفتين عند تطبيقه في بعض الدول . وعليه ما هي أهم نقائص هذا النظام؟

ثانياً: نقائص نظام الغرفتين : يعتبر نظام الغرفتين من أهم المواضيع الدستورية إثارة للجدل ، لاسيما بعد ظهور النقائص التي كشف عنها بعد العمل به . وتتمثل هذه النقائص التي تم إبراز معظمها من طرف أنصار المجلس الواحد فيما يلي² :

1-البطء في التشريع : فقد يكون موضوع التشريع متفقاً عليه من حيث المبدأ ، ولكن وجود مجلسين بإجراءات مستقلة يؤدي إلى عرقلة إصدار قانون بشأنه لاسيما إذا كان موضوعه من الواجب الإسراع به .

2-تصادم المجلسين مع بعضهما البعض : وهذا التصادم لا مناص منه خاصة بوجود مجلسين يختلفان في حالة منحهما اختصاصات متساوية ، مما يترتب عليه اختلافهما في بعض المسائل الجوهرية . وقد يتمسك كل مجلس بوجهة نظره ، مما يتعارض مع الصالح العام لأنه يؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي .

3-خلق ارسقراطيات جديدة : لكي يحقق نظام المجلسين الأهداف المرجوة منه ، يتعين أن يختلف المجلسان في التشكيل ، وفي بعض الأحكام ، من أهمها تمتع الغرفة الثانية في كثير من الدول بعدم جواز حلها على خلاف مجلس النواب وطول مدة نيابتها عن مدة الغرفة الأولى ، وجعل العضوية فيها بالوراثة كما في إنجلترا ، أو تعيين أعضائها كلهم أو بعضهم بواسطة رئيس الدولة ، أو منح العضوية لبعض

¹ -Voir- L'Article 66 de la Constitution de la République du Niger du 18 juillet 1999, Modifiée par loi constitutionnelle n^o 2004-15 du 13 mai 2004, J.O.R.N, Spécial n^o7 du 14/7/2004 : « Le pouvoir législatif est exercé par une chambre unique dénommé Assemblée nationale... »

²-عبد الكريم علوان ،المرجع السابق ،ص169-170 .

الأعضاء بقوة القانون. ومن الواضح أن مراعاة هذه الشروط كلها أو بعضها يساعد على خلق
ارستقراطيات جديدة لا تتفق وروح العصر الحالي الذي يتجه إلى إذابة الفروق الطبقية .

ولكن على الرغم من هذه النقائص، فإن القاسم المشترك بين جميع الدول البسيطة أو الفدرالية
حول نظام الغرفتين هو تحقيق العقلنة البرلمانية من خلال التعمق في دراسة القوانين، والحيلولة دون
إصدار تشريعات متسارعة عن طريق قيام الغرفة الثانية بتنقيح التشريعات الصادرة عن الغرفة الأولى بمزيد
من الدراسة والتمحيص، لاسيما وأن كان أعضاء الغرفة الأولى قد تم اختيارهم بموجب الاقتراع العام
الذي من شأنه أن يفتح المجال لبعض الأشخاص ممن لا تتوافر فيهم الكفاءة، أو القدرة على مناقشة
النصوص القانونية .

ونظرا لما سبق فقد شهد نظام الغرف الثانية انتشارا كبيرا، خاصة في فترة السبعينات عندما بلغ
عدد الأنظمة التي تبنته خمسة وأربعون 45 دولة، ليرتفع هذا العدد اليوم إلى سبعين 70 دولة في
العالم¹. إلا أنه في مقابل ذلك شهد تراجعاً في بعض الدول. وعليه ماهي أهم التطورات التي شهدتها
نظام الغرف الثانية؟ هذا ما سيتم التطرق له في الفرع الموالي.

الفرع الثالث: التطورات التي شهدتها نظام الغرف الثانية:

عرف نظام الغرف الثانية من جهة انتشار في بعض الدول، وفي المقابل شهد عدول كثير من الدول
عنه. وعليه ما هو واقع الغرفة الثانية للبرلمان في دول العالم؟. و ماهي أهم الاتجاهات الدستورية لنظام
الغرفة الثانية للبرلمان؟. هذا ما سيتم الاجابة عليه من خلال مايلي:

أولاً: واقع الغرفة الثانية للبرلمان في دول العالم :

تتركز أغلب الغرف الثانية في دول أمريكا الجنوبية -دون دول أمريكا الوسطى- والدول
الأوروبية، إلا أن بعض دول أوروبا الغربية شهدت غرفها الثانية تراجع سلطاتها التي لم تعد تتجاوز حق

¹-سيباستيان دويان، المرجع السابق، ص 207 .

الاعتراض على الغرف السفلى¹. فبغض النظر عن نيوزلندا الجديدة والسويد و الدانمارك التي تخلت عن غرفها الثانية² دون أن يؤثر ذلك على طبيعة وشكل نظمها السياسية، فإن بريطانيا قد شهدت تراجع أقوى الغرف الثانية في أوروبا، وذلك بعد تقليص سلطاتها بموجب قانون 1911 وقانون 1949. أما الغرفة الثانية في فرنسا فاعتبرت عاملاً مستقرًا للنظام السياسي لأكثر من قرنين من الزمن³.

أما بالنسبة لدول العالم الثالث، فإن غياب طبقة أرستقراطية مكونة من أعضاء يتم تعيينهم بشكل وراثي ويحملون ألقاباً تشريعية، دفعها لإنشاء غرفة ثانية للبرلمان مكونة من نخبة وطنية، أو من ممثلي المجالس المحلية. ففي الأردن مثلاً يوجد مجلس الشورى معين بجانب مجلس النواب المنتخب⁴. ولعل الهدف من إحداث الغرفة الثانية في هذه الدول يتمثل فيما يلي:

- تعميق الديمقراطية في المجتمع وترسيخ دولة القانون عن طريق فتح مجالات أخرى للتنافس السياسي، وإشراك قطاعات هامة من الأمة في السلطة، بهدف التقليل من حجم المعارضات والعنف بأشكاله المختلفة⁵.

- الحد من سلطة المجلس المنتخب - الغرفة السفلى - بمنح صلاحيات للغرفة العليا للحد من السلطات التي يوفرها النظام البرلماني للمؤسسة التمثيلية⁶.

- تعميق اللامركزية في تسير الشؤون العامة .

- تجاوز نقائص الاقتراع العام في الانتخابات التشريعية التي تعجز عن تمثيل بعض الفئات

¹ - عبد الهادي بوطالب، النظم السياسية المعاصرة، دار الكتاب المغربية، الرباط، 1981، ص 180

² - عبد الهادي بوطالب، المرجع السابق، ص 181 .

³ - موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 119 - 121 .

⁴ - عبد الهادي بوطالب، المرجع السابق، ص 24 .

⁵ - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، ملتقى وطني حول: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقة مع البرلمان، 2002، ص 27.

⁶ - عبد الهادي بوطالب، المرجع السابق، ص 181.

الاجتماعية، أو بعض القوى المفيدة للمجتمع مثل الكفاءات العلمية¹.

وتبقى الإشارة في النهاية إلى أن معظم الدول الإفريقية اختارت نظام المجلس الواحد، إما تفضيلاً عن نظام المجلسين الذي في نظرهم يتسم بالبطء والتعقيد، مما يجعله لا يتماشى وتطلعات قادة الدول التي تسعى لتعزيز وحدة البلاد السياسية من خلال مؤسسة تشريعية واحدة تستجيب للحاجات الملحة للتنمية بالسرعة المطلوبة، أو كون نظام المجلس الواحد يساعد على سيطرة وهيمنة الحزب الوحيد على الأجهزة الدستورية².

وما يمكن استخلاصه مما سبق أن وجود الغرفة الثانية في الدول الفدرالية يعتبر شبه ضرورة³، لأنه يتأقلم بصفة طبيعية مع هيكلها. إلا أن وجودها من عدمه في الدول البسيطة مرتبط بعدة اعتبارات تاريخية وسياسية واجتماعية واقتصادية، إذ تتواجد لاسيما في الدول الأوربية التي مرت بعدت تطورات تاريخية وسياسية ترتب عليها إحداث الغرفة الثانية للبرلمان، بخلاف الدول الفتية السائرة في طريق النمو التي لم تمر بنفس هذه التطورات لكونها لا تزال في إطار التحول السياسي المتواصل. كما إن إحداث غرفة ثانية للبرلمان يتطلب تكلفة مالية وبشرية إضافية لا تتوافر لهذه الدول.

وبالنظر لواقع الغرف الثانية في مختلف دول العالم، ظهرت عدة اتجاهات دستورية حول الغرفة الثانية للبرلمان. وعليه ما هي أهم هذه الاتجاهات الدستورية؟ هذا ما سيتم الاجابة عنه من خلال مايلي:

¹-الأمين شريط ، المرجع السابق ، ص 27.

²-عبد الهادي بوطالب ، المرجع السابق ، ص 183 ؛ إبراهيم رشيد ، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية ، مجلة البرلمان العربي ، الاتحاد البرلمان العربي، العدد 77 ، 2000 ، ص 03 .

³-محمد سليمان الطماوي ، المرجع السابق، ص 99 .

ثانيا :أهم الاتجاهات الدستورية لنظام الغرفة الثانية للبرلمان : لقد أفرز التطور التاريخي للغرفة الثانية للبرلمان وتطبيقاتها في مختلف الدول، ظهور عدة اتجاهات دستورية حول طبيعة الغرفة الثانية تختلف إلى حد ما فيما بينها حيث تتمثل أساسا في الاتجاهات التالية¹:

1-الاتجاه الأول :ويتمثل في الإلغاء النهائي للغرفة الثانية باعتبارها غير ضرورية .وظهر هذا الاتجاه خاصة في الدانمارك والسويد ،لاسيما بعد تبنيتها لهذا النظام، ثم عدولها عنه دون أن يؤثر ذلك على طبيعة نظامها السياسي .

2 -الاتجاه الثاني :والذي جعل من الغرفة الثانية جهازا رمزيا كنتاج تطور تاريخي دون أن يكون لها أي اختصاص في المجال المالي والتشريعي .وقد تم تكريس هذا الاتجاه في بريطانيا مهد الثنائية البرلمانية.

3 -الاتجاه الثالث :الذي يمنح الغرفة الثانية بعض السلطات المتساوية مع الغرفة الأولى ،كإعطاء حق المبادرة التشريعية لكلا الغرفتين ،في حين تبقى الغرفة الأولى متفوقة في بعض السلطات .ونذكر على سبيل المثال فرنسا .

4-الاتجاه الرابع :الذي يمنح الغرفة الثانية سلطات متساوية مع الغرفة الأولى ،ونذكر على سبيل المثال بلجيكا .

5 -الاتجاه الخامس :الذي يمنح الغرفة الثانية بعض الامتيازات الخاصة عن الغرفة الأولى ،كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الشيوخ الأمريكي الذي له وحده سلطة إجراء المحاكمة في جميع قضايا الاتهام النيابي² .

6-الاتجاه السادس:والذي يحصر دور الغرفة الثانية في الاختصاص الاستشاري فقط ،كمجلس

¹ - سباستان دويان،المرجع السابق،ص210-211 ؛يوسف زين العابدين زينل،إصلاح المؤسسة البرلمانية وأثره على أداء النواب ،الإصلاح البرلماني،أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني ،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ،جامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر ،17/15 جويلية 2003 ،ص246-247 .

² -أنظر للمادة الأولى فقرة الثالثة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل .

الشورى سابقا بمصر في ظل دستور 1971 بعد تعديل 1980 طبقا لإحكام المادتين 194 و¹195.

وعموما إذا كانت هذه هي أهم الاتجاهات الدستورية حول الغرفة الثانية للبرلمان، والتي أدت إلى العدول عنه في بعض الدول، إلا أن هذا لا يمنع من إتباعه من طرف أغلب الدول ذات النظام البرلماني، وحتى التي تطبق النظام الرئاسي كالولايات المتحدة الأمريكية. وعليه ماهي دعائم وجود الغرفة الثانية للبرلمان؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه فيما يأتي.

المطلب الثالث: دعائم وجود الغرفة الثانية للبرلمان

حتى يحقق نظام الغرفتين غايته ومبرراته- في الدول التي تتبنى هذا النظام-، لا سيما تحقيق التكامل بين الغرفتين سواء من حيث التمثيل الديمقراطي، أو ممارسته الوظيفة التشريعية، لا بد أن تخضع الغرفة الثانية كقاعدة عامة، خصوصا من حيث القواعد العامة لتكوينها وتحديد اختصاصاتها، إلى مجموعة من القواعد تختلف عن تلك القواعد التي تخضع لها الغرفة الأولى، سواء من حيث الاختصاص أو التشكيل. و لمعرفة أهم هذه القواعد سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين يتم التعرض في الفرع الأول إلى القواعد العامة في تكوين الغرفة الثانية. أما الفرع الثاني فيخصص إلى القواعد العامة في تحديد اختصاصات الغرفة الثانية.

الفرع الأول: القواعد العامة في تكوين الغرفة الثانية :

تقوم الغرفة الثانية بأدوار مهمة داخل الأنظمة الدستورية التي تأخذ بنظام الغرفتين، لكونها تحقق التوازن بين السلطات، وتحسين الأداء التشريعي، وتمثيل مختلف اتجاهات الرأي العام. واستنادا إلى هذه الأدوار التي تقوم بها الغرفة الثانية، فإن هناك مجموعة من القواعد التي تأخذ بها مجموعة من الدساتير والتي تهم اختلاف تشكيل وتكوين هذه الغرفة عن الغرفة الأولى سواء من حيث التشكيل، أو من حيث

¹ - عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 664.

عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها فيهم ،أومن حيث مدة العضوية وطريقة تجديد المجلس،وذلك على الشكل التالي:

أولاً: من حيث التشكيل :

مرت طريقة تشكيلة الغرفة الثانية بمرحلتين أساسيتين ،هما التعيين مع الوراثة والتي تمثل الطريقة غير الديمقراطية ،ومرحلة الانتخاب التي تمثل الطريقة الديمقراطية¹. كما توجد طرق أخرى لتشكيل الغرفة الثانية وفيما يلي تفصيل ذلك :

1- الطريقة الأولى :تقوم هذه الطريقة على الأساليب التالية:

أ-التعيين مع الوراثة :ومن خلال هذه الطريقة يتم اختيار أعضاء الغرفة الثانية عن طريق التعيين على أن تنتقل العضوية بعد وفاة العضو إلى ذويه ،لتصبح العضوية بعد ذلك وراثية كمجلس اللوردات في إنجلترا².

ب-تعيين كل أعضاء الغرفة الثانية بواسطة رئيس الدولة :وقد يكون هذا التعيين لمدى الحياة

أو لمدة معينة. وتختلف هذه الطريقة مع الأولى في كون العضو المعين يحتفظ بعضويته لمدة معينة دون أن تنتقل بالوراثة. وتوجد في العالم حوالي 15 غرفة كل أعضائها معينين بدون استثناء كالأردن حيث تتولى السلطة التنفيذية تعيين جميع أعضاء مجلس الأعيان³.

وما يؤخذ على طريقتي التعيين والوراثة أنهما لا تتفقا مع المبادئ الديمقراطية التي تجعل السيادة للشعب في اختيار ممثليه ،كما أنها تتنافى وجوهر النظام النيابي الذي يشترط حتى يمكن إضفاء الصفة النيابية على المجلس أن يتم تشكيل أغلبية أعضائه عن طريق الانتخاب.

¹-عبد الكريم علوان ،المرجع السابق،ص172 .

²-عبد الكريم علوان ،المرجع سابق ،ص173 .

³- عصام الدبس،النظم السياسية ،أسس التنظيم السياسي ،الطبعة الأولى ،دار الثقافة للنشر والتوزيع،

لبنان،2010،ص269.

2- الطريقة الثانية: وتتمثل في الانتخاب الذي يشكل الطريقة الأكثر شيوعا في تشكيل الغرفة

الثانية في العالم إلا أنه تختلف الدول في تطبيقه بالنظر إلى أنماط الاقتراع إلى:

أ- دول تطبق أسلوب الانتخاب غير المباشر: الذي يعتبر القاعدة العامة التي تأخذ بها غالبية

الدول التي تتبنى نظام الغرفتين حاليا في تشكيل الغرفة الثانية ، وذلك خلافا لنواب الغرفة الأولى الذين ينتخبون عموما عن طريق الاقتراع العام المباشر¹. و يبلغ عدد الغرف الثانية التي يتم تكوينها وفقا لأسلوب الانتخاب عموما 38 غرفة من أصل 71 برلمانا مكونا من غرفتين، منها 27 غرفة تشكل على أساس الاقتراع الغير المباشر².

ب- دول تطبق أسلوب الانتخاب المباشر: حيث هناك واحد وعشرون دولة تأخذ بهذا

الأسلوب في تشكيل الغرفة الثانية³ كمجلس الشيوخ الأمريكي .

ج- دول تطبق أسلوب الانتخاب المختلط: هناك دولتان تمارسان هذا النمط من الانتخاب

في تشكيل الغرفة الثانية ، وهما بلجيكا واسبانيا⁴. ففي بلجيكا مثلا يتكون مجلس الشيوخ من واحد سبعين (71) عضوا يتم انتخابهم كالتالي :

- أربعون (40) عضوا يتم اختيارهم بواسطة الاقتراع العام السري والمباشر.

- واحد وعشرون (21) عضوا يتم اختيارهم بواسطة الاقتراع السري غير المباشر .

- عشرة (10) أعضاء يتم اختيارهم من طرف زملائهم من الغرفة الأولى .

3- طرق أخرى لتشكيل الغرفة الثانية: وتتمثل في الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين، والجمع

بين أسلوب الانتخاب والعضوية بقوة القانون، وذلك على الشكل التالي :

¹ - عبد الله بوقفة ، آليات تمثيل السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة ، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص134 .

² - سباستيان دويان ، المرجع السابق ، ص209 .

³ - سباستيان دويان ، المرجع السابق ، ص210 .

⁴ - سباستيان دويان ، المرجع السابق ، ص209 .

أ-الجمع بين أسلوبى الانتخاب والتعيين :ويشترط فى هذه الحالة أن يتم اختيار غالبية الأعضاء عن طريق الانتخاب وليس بواسطة التعيين .ويقدر عدد الدول التى تطبق هذا الأسلوب فى تشكيل الغرفة الثانية بحوالى عشرة (10) دول منها إيطاليا وتشيلي والجزائر¹ .

ب-الجمع بين أسلوبى الانتخاب والعضوية بقوة القانون: كدستور ايطاليا لسنة 1948 الذى جعل رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء فى مجلس الشيوخ بقوة القانون طيلة حياتهم إلا إذا رفضوا ذلك² .

ثانيا: من حيث عدد الأعضاء والشروط الواجب توافرها فيهم :

إن عدد أعضاء الغرفة الثانية غالبا ما يمثل نسبة أقل من عدد النواب الذين تتألف منهم الغرفة الأولى .وتتجلى أهمية ذلك فى جعل التفوق العددي للمجلس المنتخب فى حالة انعقاد المجلسين فى جلسة مشتركة لتقرير بعض المسائل الهامة .ومن هنا فإن الأغلبية تكون للمجلس المنتخب بحكم التفوق العددي لأعضائه هذا من ناحية³ ،ومن ناحية أخرى يتعين ألا تكون المدة النيابية للمجلس المنتخب غير طويلة حتى يتمكن الشعب من رقابة نوابه المنتخبين وصدق تمثيلهم له⁴ ،وهذا بإجراء انتخابات برلمانية جديدة لانتخاب مجلس نيابي جديد قد يتضمن تجديد الثقة فى بعض الأعضاء السابقين، ومنح العضوية لأعضاء جدد. أما فيما يتعلق بالشروط اللازمة فى أعضاء الغرفة الثانية ،فغالبا ما يشترط فى أعضائها أن يكونوا من طبقات معينة، أو فئات معينة، كما يفترض فيهم أن يكونوا على درجة عالية من النضج، ولعل هذا ما يفسر الرفع من مستوى الحد الأدنى لسن القابلية للانتخاب مقارنة مع الغرفة الأولى ، بحيث تتراوح عادة بين 35 إلى 40 سنة⁵ .

¹-الأمين شريط ،واقع البيكاميرالية فى العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها،المرجع السابق،ص29 .

²-عبد الكريم علوان ،المرجع السابق ،ص174 .

³-عادل الحيارى ،القانون الدستوري الأردني ،الطبعة الأولى ،مطابع عبده غانم ،الأردن ،1972، ص723 .

⁴- يوسف زين العبدین زينل ،المرجع السابق،ص246 .

⁵- إلا أنه طبقا للمادة الأولى فقرة الثالثة من الدستور الأمريكي " لا يكون أى شخص عضوا فى مجلس الشيوخ الأمريكى ما لم يكن قد بلغ الثلاثين من العمر".

كما أن هناك قاعدة عامة يقتضيها تكوين الغرفة الثانية، بل وحتى الغرفة الأولى، بحيث لا يمكن الجمع في آن واحد، بين العضوية في الغرفة الأولى والغرفة الثانية. وهذه القاعدة تنص عليها جل الأنظمة الدستورية¹.

ثالثا: من حيث مدة العضوية وطريق التجديد في كل من الغرفتين :

تكون عادة مدة العضوية في الغرفة الأولى –المنتخبة- أقصر من الغرفة الثانية . وتختلف مدة العضوية فيها من دولة إلى أخرى، ولكنها غالبا ما تتراوح بين أربع 4 إلى ست 6 سنوات²، ولكن لا يمكن أخذ هذه القاعدة على إطلاقها، إذ هناك دول جعلت هذه المدة أطول من ست 6 سنوات كشيلى التي حددتها بثمانية سنوات³، وهناك دول أخرى أخذت بمدة أقصر من ست 6 سنوات ومثالها ماليزيا بثلاثة 3 سنوات⁴.

أما طريقة تجديد كل من الغرفتين، فإن أغلب الدساتير تنص على تجديد الغرفة الأولى كليا، أما تجديد الغرفة الثانية فيكون عادة جزئيا⁵. والحكمة من جعل الغرفة الأولى –المنتخبة- تتجدد في مدة أقصر من الغرفة الثانية، هي العودة إلى الشعب للحكم على الغرفة المنتخبة، و تقدير أدائها من ناحية ثانية تحقيقا لأهداف سياسية، ووظائف جوهرية منوطة بالغرفة الثانية التي تنحصر أساسا في تحقيق استمرارية الدولة، وسد حالات شغور السلطة بتولي رئيس الغرفة الثانية منصب رئيس الدولة، أو بعدم قابلية الغرفة الثانية للحل.

¹ - عادل الحيارى، المرجع السابق، ص 723 .

² - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 29 .

³ - Voir -L'Article 45 de la constitution de Chile du 21 octobre 1980

من الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ 2014/05/05 : <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf>

⁴ - أنظر للمادة 45 فقرة 3 من دستور ماليزيا التي تنص: تكون مدة تولي منصب عضو في مجلس الأعيان ثلاث سنوات ولا

تتأثر بجل البرلمان " أنظر الموقع الإلكتروني التالي : تاريخ الاطلاع 2014/05/05

http://www.forumfed.org/pubs/ara/constitution_malaysia.pdf

⁵ - عبد الحميد متولي، المرجع السابق، ص 211 .

وإن كانت هذه أهم القواعد العامة في تشكيل الغرفة الثانية، والتي يؤخذ فيها كقاعدة عامة بمبدأ المغايرة مع الغرفة الأولى، فهل أن الوضع نفسه بالنسبة للقواعد العامة في تشكيل الغرفة الثانية؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه من خلال الفرع الموالي.

الفرع الثاني: القواعد العامة في تحديد اختصاصات الغرفة الثانية :

تعتبر الغرفة الثانية جزء من البرلمان، وبالتالي عضوا أساسيا في السلطة التشريعية. ومن الطبيعي أن تباشر مختلف مظاهر هذه السلطة إلى جانب الغرفة الأولى عند الأخذ بنظام الغرفتين كقاعدة عامة¹. لكن يرد على هذا الأصل مجموعة من الاستثناءات ترجع إلى المغايرة بين الغرفتين في الاختصاص، الذي هو في الواقع نتيجة منطقية لاختلافهما في التشكيل، فتمنح بعض الدساتير للغرفة الثانية مجموعة من الاختصاصات تميز عن اختصاصات الغرفة الأولى لاسيما في المجال التشريعي عامة ومجال مراقبة الحكومة². ويظهر هذا التمايز في بعض المجالات التي يمكن إجمالها فيمايلي :

أولا: اختصاصات الغرفة الثانية في المجال التشريعي:

إن كانت القاعدة العامة بالنسبة للاختصاص التشريعي أن كلا من الغرفتين تمارسان هذا الاختصاص بجميع مظاهره، سواء من حيث اقتراح القوانين، وحق مناقشتها، أو تعديلها، وإقرارها، إلا أنه تختلف دساتير الدول التي تتبنى نظام الغرفتين في طريقة تنظيمها للاختصاصات الخاصة بالغرفة الثانية في المجال التشريعي، وذلك على النحو التالي :

¹ - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2010/2009، ص 39 .

² - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 39 .

1- بالنسبة لحق المبادرة باقتراح القوانين: هو أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي¹. ويعرف حق الاقتراح بأنه: "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه"²، والاقتراح وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته .

وتمنح غالبية الدساتير لمعظم الغرف الثانية حق المبادرة باقتراح القوانين، إما بصورة تامة وبدون قيود كما هو الأمر بالنسبة لثلاثة وثلاثين 33 غرفة من مجموع الدول التي تأخذ بهذا النظام³، أو بمنح حق المبادرة مع تقييده في بعض المجالات كالمجال المالي والضريبي، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية الذي يمنح لمجلس الشيوخ الحق في المبادرة في اقتراح التشريع، شأنه في ذلك شأن مجلس النواب، إلا بالنسبة لمقترحات القوانين المتعلقة بحماية الضرائب، جعل المبادرة تصدر عن مجلس النواب أولاً، وليس لمجلس الشيوخ في هذا الشأن سوى اقتراح أو قبول التعديلات كما في يخص باقي مقترحات القوانين⁴.

أما بالنسبة لمجلس اللوردات في بريطانيا، فله الحق في المبادرة بالقوانين، خاصة غير المثيرة بطبيعتها للخلافات لمساعدة مجلس العموم على تفعيل الأداء البرلماني، وتحسين نوعية النصوص التشريعية، خاصة إذا ما تمت دراستها من طرفه قبل إرسالها إلى مجلس العموم، ليسهل الموافقة عليها من طرف هذا الأخير⁵. غير أنه لا يمكن لمجلس اللوردات المبادرة بالتشريع في المجال المالي بجميع أنواعه، فهو متروك للمجال الحصري لمجلس العموم، وهو من الآثار المترتبة على قانوني 1911 و 1949 .

¹- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999، ص 40 و ما يليها.

²- السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص 85 .

³- العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة البرلمان، ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة السياسية المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقة مع البرلمان، في 29-30/10/2002، ص 105 .

⁴- أنظر في ذلك المادة الأولى فقرة السابعة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 المعدل .

⁵- علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة، مجلة الوسيط، العدد 10، وزارة العلاقة مع البرلمان، الجزائر، 2013، ص 189 .

أما بالنسبة لفرنسا، فيتمتع مجلس الشيوخ بصلاحيات تشريعية واسعة، بحيث يمارس السلطة التشريعية بمكوناتها الثلاثة منها، حق المبادرة التشريعية الممنوحة لكل من الوزير الأول وأعضاء البرلمان بغرفتيه، باستثناء دراسة مشاريع قوانين المالية التي يجب إحالتها على مكتب الغرفة الأولى قبل إحالتها على مجلس الشيوخ، وهذا ما تضمنه الدستور الفرنسي لسنة 1958 بمقتضى المادة 39 التي تنص على أن: " للوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين، على أن تناقش مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة في مجلس الوزراء أولاً، ويؤخذ رأي مجلس الدولة ثم يودع مشروع القانون مكتب احد المجلسين النيابيين ، وبالنسبة لمشروعات القوانين المالية فإنها تحال أولاً إلى الجمعية الوطنية"¹.

إلا أن هناك بعض الدساتير تميز بين الغرفتين في المجال التشريعي بالنسبة لحق اقتراح القوانين، بحيث تجعله مقصوراً على نواب الغرفة الأولى دون أعضاء الغرفة الثانية مثل الجزائر².

2- بالنسبة لحق التعديل وإقرار القانون: تخول بعض الدساتير للغرفة الثانية حق التعديل بصفة مطلقة، كدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1787 الذي يمنح لمجلس الشيوخ الحق في تعديل كل أنواع اقتراحات القوانين. هذا الحق يمنح لأعضاء مجلس الشيوخ المبادرة باقتراحات خاصة حتى بالنسبة للاقتراحات المتعلقة بالمجال الضريبي التي تبدأ حصرياً في مجلس النواب، حتى ولو كانت هذه المقترحات قد قدمت كتعديلات لنصوص كان مجلس النواب قد صوت عليها إيجاباً³.

¹-Article 39 de la Constitution Française du 4 octobre 1958: « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membre du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées .Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée. »

²-أنظر في ذلك للمادة 119 من دستور 1996 التي منحت الحق بالمبادرة بالقوانين للحكومة و 20 نائباً من المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة.

³- علاوة العايب، المرجع السابق، ص 171 .

أما بعض الدساتير فهي تمنح حق التعديل للغرفة الثانية في جميع المجالات باستثناء المجال المالي والضريبي، كمجلس الشيوخ الكندي الذي يملك في مجال التشريع نفس الصلاحيات المخولة لمجلس العموم بما فيها سلطة التعديل بشأن مشاريع أو مقترحات القوانين، باستثناء مشاريع أو مقترحات قوانين المالية¹. إلى جانب ذلك توجد بعض الدساتير لا تمنح للغرفة الثانية حق التعديل من ذلك دستور هولندا².

أما بالنسبة للإجراءات والنصاب المطلوب للمصادقة على القوانين، فإن هناك مساواة تامة بين الغرفتين في هذا المجال في حوالي 19 دولة³، بحيث لا يصبح مشروع القانون قانون إلا إذا تمت الموافقة عليه في كل غرفة على حدا وبصفة متتالية، أي أن إحدى الغرفتين تقوم بالدراسة والمناقشة، ثم تليها الغرفة الأخرى لدراسة نفس الصيغة والمصادقة عليها. غير أن الإشكال قد يثار أحيانا عند اختلاف الغرفتين حول الصياغة، أو تقاسم إحدى الغرفتين صياغة أو تعديل لا تقبله الغرفة الأولى والعكس صحيح، فكيف يتم حل هذا الخلاف؟.

تختلف الأنظمة الدستورية المقارنة بخصوص كيفية الحل، فهناك العديد من الطرق أهمها⁴:

- نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الهيئتين .
- نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف .
- نظام الذهاب والإياب مع بقاء النص محل الخلاف في حالة انتقال بين الغرفتين إلى غاية التوصل إلى حل. وهو ما يعرف بمبدأ مكوك⁵ المناقشات البرلمانية الذي يعتمد على عملية انتقال النص محل

¹ - علاوة العايب، المرجع السابق، ص 177 .

² - الأمين شريط، المرجع السابق، ص 33 .

³ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 40 .

⁴ - موسى محمد وهمسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع، 2009، ص 42 .

⁵ - بحيث يعرف Hugues PORTELLI مبدأ المكوك على أنه :

« Va – et – vient d'un texte entre les deux assemblées du parlement jusqu'à ce qu'elles parviennent à un accord ».

الخلاف من غرفة إلى أخرى إلى غاية تبني صياغة نهائية¹. بحيث يهدف هذا النظام تحقيق المساواة بين الغرفتين، من خلال عدم صدور قانون من غرفة دون موافقة الغرفة الأخرى .

وتختلف الدول في تبنيها لإحدى الطرق . ففي الولايات المتحدة الأمريكية تبحث النصوص التي هي محل خلاف بين غرفتي الكونغرس في مؤتمر (Conférence) الذي تعين فيه كل غرفة أعضائها الذين صوتوا لصالح النص محل الخلاف، للتفاوض والوصول إلى حل يرضي جميع الأطراف عن طريق تصويت أغلب المؤتمرين من كل غرفة على النص الجديد ، الذي يعاد في نهاية المطاف إلى الغرفتين إذا تم قبوله، ليمضى عليه من طرف رئيسي الغرفتين ، ويرسل حينئذ لرئيس الجمهورية لاعتماده والموافقة عليه² .

أما إذا نقضه الرئيس ولم يوافق عليه يتعين على كل مجلس ، بدءاً بالمجلس الذي بدأ فيه النص مساره التشريعي ، أن يوافق عليه بتصويت أغلبية الثلثين 3/2 حتى يصبح قانوناً قابلاً للتطبيق³ .

أما بعض الدول، فقد تمنح للغرفة الأولى البت النهائي في النص محل الخلاف، ولعل السبب في ذلك يرجع إلى أن الغرفة الأولى تمثل الإرادة العامة للشعب، لاختيار نوابها عن طريق الانتخاب العام المباشر. غير أن هذه القاعدة لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها، لأنه قد توجد بعض الشروط من الواجب مراعاتها، كالشروط الواردة في المادة 45 فقرة 2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والتي تشترط قبل اللجوء إلى هذا الحل، ضرورة استنفاد مرحلة القراءة أو القراءتين، إذا لم تقرر الحكومة حالة الاستعجال، وطريق التسوية بين الغرفتين من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء⁴ .

ويضاف إلى ما سبق، أنه إذا كانت بعض الغرف الثانية تتمتع باختصاصات في المجال التشريعي بجميع عناصره أو اقتصار دورها على البعض منها دون الآخر، إلا أنه يوجد إلى جانب ذلك

Hugues PORTELLI ,op-cit ,p.272.

¹ - محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2002 ، ص 254 .

² - علاوة العايب، المرجع السابق ، ص 175 .

³ - Voir-L' Article de la Constitution des Etats Unis l'amirique du 4/07/1787.

⁴ - Voir-L'Article 45de la Constitution française du 4 octobre 1958.

بعض الغرف الثانية ذات طابع استشاري فقط ، يقتصر دورها على تقديم الآراء والتوصيات حول مختلف القوانين التي صوت عليها نواب الغرفة الأولى كمجلس الشورى سابقا في مصر¹.

وما يستشف مما سبق أن أغلب دساتير الدول التي تتبنى نظام الغرفتين تراعي كقاعدة عامة ضرورة المغايرة بين الغرفتين من حيث الاختصاص التشريعي بمنحها تفوق للغرفة الأولى على حساب الغرفة الثانية في هذا المجال . لكن هل تستقر هذه المغاير بين الغرفتين من حيث الاختصاص الرقابي؟ هذا ما يتم اللتعرض له الآن.

ثانيا : اختصاص الغرفة الثانية في المجال الرقابي :

تراقب غرفتي البرلمان أعمال الحكومة من خلال مجموعة من الوسائل التي تختلف من حيث ترتيب مسؤولية الحكومة من عدمه . فهناك بعض الوسائل الرقابية ، و إن كان لها دور مهم في مجال رقابة البرلمان على أعمال الحكومة كالسؤال والتحقيق ، إلا أنها لا ترتب مسؤولية الحكومة التي يمكن تقريرها عن طريق سحب الثقة منها سواء بمناسبة تقديمها للبيان السنوي حول سياستها العامة ، أو بمناسبة عرض برنامجها ، أو تقديم مشروع قانون ما .

وفي الغالب تتفق دساتير الدول التي تتبنى نظام الغرفتين بقصر الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة على الغرفة الأولى لكون هذه الأخيرة تخضع للحل من طرف السلطة التنفيذية . بينما تحصر دور الغرفة الثانية على الوسائل الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة نظرا لكون هذه الغرفة غير قابلة للحل في غالبية الدول التي تتبنى نظام الغرفتين . وذلك مرجعه إلى أن إجراء الحل وطرح المسؤولية السياسية للحكومة شيئا متلازمان ، فإذا كان بإمكان الغرفة الثانية مساءلة الحكومة ، فإنها تكون قابلة للحل من طرفها كما هو الحال في المغرب².

¹ -أنظر لمادتين 194 و 195 من دستور 1971 الملغى.

² -أنظر في ذلك للمادة 96 من الدستور المغربي الصادر بتاريخ 29 جوان 1996 المعدل سنة 2011 سابق الإشارة إليه ، و التي تنص على أن: " للملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ، ورئيس مجلس المستشارين ، أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما . يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة . "

وفي الأخير نلاحظ تفوق الغرفة الأولى من حيث المجال التشريعي والرقابي في غالبية الدول التي تتبنى نظام الغرفتين، على أساس أن الغرفة الأولى مشكلة عن طريق الانتخاب العام المباشر مما يجعلها أكثر تمثيلاً لإرادة الشعب، بخلاف الغرفة الثانية المشكلة بطرق أقل ديمقراطية كالانتخاب غير المباشر أو المزج بينه وبين التعيين، أو بالتعيين فقط، في حين أن هذا الأمر لا ينطبق على بعض الغرف الثانية التي تتمتع بسلطات أحياناً تفوق سلطات الغرفة الأولى كمجلس الشيوخ الأمريكي الذي ينفرد بسلطات في المجالات التالية :

-مجلس الشيوخ وحده صلاحية محاكمة كبار المسؤولين في الحكومة الفدرالية بعد توجيه الاتهام لهم. أما إذا وجه الاتهام لرئيس الولايات المتحدة، فيترأس رئيس المحكمة العليا الجلسات. ولا يدان أي شخص بدون موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين¹.

-يقوم رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته لعقد معاهدات، شرط أن يوافق عليها 3/2 عدد أعضاء المجلس الحاضرين. كما له أن يرشح وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقته، أن يعين أشخاص في مراكز ومناصب عليا تنفيذية وقضائية كالوزراء وقضاة المحكمة العليا².

وعموماً و بغض النظر عن أسباب إحداث الغرفة الثانية في كل دولة، واختلاف طريقة تشكيلها، وتحديد اختصاصاتها، فإن الدول تتفق في مجملها حول مبررات وجودها لاسيما تحسين المثل البرلماني، وترقية العمل التشريعي، والسعي لتحقيق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وإذا كان هذا هو الوضع في الأنظمة الدستورية المقارنة، فما هي خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الجزائر؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي.

¹-Voir –L’Article 1/3de la constitution des Unis d’amérique du4/7/1787 .

² –Voir–l’Article2/2 de la constitution des Unis d’amériquedu 4/7/1787.

المبحث الثاني: خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الجزائر

من أهم ما جاء به دستور 1996 هو إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري¹. وتجدد الإشارة أن اعتماد هذا النظام لم يكن وليد الصدفة، بل كانت له خلفيات وأسباب جعلته يظهر إلى الوجود، ترجع بالدرجة الأولى إلى ما تميزت به التجربة الدستورية من انعدام الاستقرار في الأوضاع السياسية والدستورية، ولقد كان سبب ذلك هو أن الجزائر لم تشهد منذ استقلالها دستوراً واحداً وإنما أربعة دساتير وتعديلات دستورية متعددة². إلا أن وجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في البرلمان أثار جدلاً فقهيًا وسياسيًا بين مؤيد لبقائه، ومعارض له. وبناء عليه فإن أهم التساؤلات التي يمكن طرحها هنا تتمثل في: كيف كان شكل السلطة التشريعية في ظل الدساتير الجزائرية؟ وما هي الأسباب التي أدت إلى إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان؟ وما هو موقف الفقه من وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات تتطلب تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: يتم التعرض في المطلب الأول إلى نبذة تاريخية عن تنظيم السلطة التشريعية في الجزائر. أما المطلب الثاني فيخصص إلى أسباب إحداث الغرفة الثانية في الجزائر. أما المطلب الثالث فيتم التطرق فيه إلى وجود مجلس الأمة بين دواعي الرفض والبقاء.

المطلب الأول: نبذة تاريخية عن تنظيم السلطة التشريعية في الجزائر

لقد شهد موضوع السلطة التشريعية عدة تطورات عبر مختلف المراحل الدستورية التي عرفتھا الجزائر، فقد اعتبرت وظيفة في دستور 1976، ثم سلطة بموجب دستور 1989 ودستور 1996، أما دستور 1963 لم يعمر طويلاً بسبب تجميده بعد أيام معدودة من صدوره وتعليق العمل به فيما بعد. إلا أن هذا الدستور يتفق مع دستوري 1976 و1989 من حيث تنظيم السلطة التشريعية وفقاً لنظام

¹ -أنظر للمادة 98 من دستور 1996 .

² -هي دستور 10 سبتمبر 1963، ودستور 22 نوفمبر 1976، ودستور 23 فيفري 1989، ودستور 28 نوفمبر 1996، وأهم التعديلات تمت في 07 جويلية 1979، و03 نوفمبر 1988 بالنسبة لدستور 1976، و15 نوفمبر 2008 بالنسبة لدستور 1996 .

الغرفة الواحدة. وعند صدور دستور 1996، قرر المؤسس الدستوري تبني نظام الغرفتين أو ما يسمى بالبيكامالية، وذلك لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية¹ لتجاوبا مع المقتضيات والدواعي الوطنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، و الأمنية الجديدة . وتجدر الإشارة إلى أنه إلى جانب المؤسسات التشريعية التي عرفتها الجزائر عبر مختلف دساتيرها، فإنها عرفت كذلك مؤسسات تشريعية عبر مراحل انتقالية متعددة² انطلاقا من المجلس التأسيسي الوطني مرورا بمجلس الثورة . وأمام الفراغ الدستوري الناجم عن حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992³ جاء المجلس الاستشار الوطني الذي مارس مهامه إلى نهاية 1993⁴، تلاه المجلس الوطني الانتقالي الذي واصل أداء مهامه وفقا لأرضية الوفاق الوطني إلى نهاية 18 ماي 1997⁵.

وعليه كيف كان تنظيم السلطة التشريعية عبر مختلف المراحل الدستورية والانتقالية التي عرفتها الجزائر؟ إن هذا ما سيتم التطرق له من خلال التعرض إلى مختلف هذه المراحل بحيث يخصص الفرع الأول إلى المرحلة السابقة عن دستور 1976. أما الفرع الثاني فيخصص لمرحلة المؤسسة التشريعية في دستور 1976. أما الفرع الثالث فيتم التطرق فيه إلى مرحلة السلطة التشريعية في دستور 1989 وما بعدها .

¹ -بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور 1996، يومي 7/6 ديسمبر 2009، الجزائر، 2004، ص02 .

² -منها مرحلة انتقالية كانت لوضع دستور 1963، ومرحلة انتقالية شهدت فيها الجزائر تجميد دستور قائم كالفترة الممتدة من أكتوبر 1963 إلى 19 جوان 1965 ومن جانفي 1992 إلى نوفمبر 1995، ومرحلة انتقالية شهدت استبعاد دستور رسمي كما حدث ما بين جوان 1965 ونوفمبر 1976 .

³ -المرسوم الرئاسي رقم 92-01 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1412 الموافق 04 جانفي سنة 1992، المتعلق حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج.ج، العدد 02 المؤرخة في 08 جانفي 1992، ص59 .

⁴ -المرسوم الرئاسي رقم 92/39 المؤرخ في 1992/2/4 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، ج.ر.ج.ج، العدد 10 المؤرخة في 1992/2/9، ص282 .

⁵ - المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 1994/1/29 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج.ر.ج.ج، العدد 06 المؤرخة في 94/1/31، ص03 .

الفرع الأول: المرحلة السابقة عن دستور 1976 :

عرف موضوع السلطة التشريعية في الجزائر منذ استقلالها إلى غاية 1976 مرحلتين أساسيتين هما مرحلة المجلس التأسيسي وإعداد دستور 10 سبتمبر 1963 ومرحلة مجلس الثورة كمؤسسة تشريعية، وذلك على الشكل التالي:

أولا :مرحلة المجلس التأسيسي وإعداد دستور 1963 :

إن وضع دستور 1963 كان نتيجة مرحلة انتقالية عرفتها الجزائر بعد إعلان الاستقلال .ومنه فإن أهم ما تميزت به هذه المرحلة هو تأسيس المجلس الوطني التأسيسي في 20 سبتمبر 1962 بحيث يعتبر المجلس أول مؤسسة تشريعية منتخبة بعد الاستقلال ،مارس مهامه لفترة زمنية محددة إلى غاية انتخاب المجلس الوطني¹.ومن المهام الأساسية التي أسندت إلى هذا المجلس، تعيين حكومة مؤقتة، والتشريع باسم الشعب الجزائري ، وإعداد دستور الجمهورية والتصويت عليه². وتم تأكيد أن سلطة التشريع والسلطة التأسيسية أسندت للمجلس الوطني التأسيسي بمقتضى المادة الأولى من لائحة المجلس الوطني التأسيسي³ المتعلقة بسير الحكومة القادمة التي نصت على أن : "يملك المجلس الوطني التأسيسي :

1-السلطة التأسيسية ويمارسها بواسطة القوانين الأساسية والدستور .

2-السلطة التشريعية ويمارسها بواسطة إعداد القوانين العادية . "

وانطلاقا من هذه النصوص يتضح أن للمجلس التأسيسي من الناحية القانونية السيادة التامة في ممارسة السلطة التشريعية، والسلطة التأسيسية، فما مدى مطابقة هذا مع الواقع العملي ؟

¹ - صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر، 2010، ص44 .

² - وفقا للمادة الأولى من الأمر 011-62 المؤرخ في 17 جويلية 1962 المتعلق بتحديد صلاحيات المجلس التأسيسي ومدته ،المصادق عليه في 20 /09/ 1662 ، ج،ع،01 للمدوات البرلمانية ،الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص09.

³ - أنظر : الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 11 مارس 1963 .

1- دور المجلس التأسيسي في المجال التشريعي : كان يتمتع المجلس التأسيسي من الناحية

القانونية بسلطة تشريعية غير منقوصة . لكن في الواقع لم يتمتع المجلس بأي واحدة من مقومات السلطة التشريعية، ولم يمارس وظيفة التشريع إلا في حالات نادرة¹. ولعل أهم أسباب ضعف المجلس الوطني التأسيسي في المجال التشريعي هو حلول الحكومة محله عن طريق المراسيم في مجالات هي من الإختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان ، كإعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، وتنظيم الأملاك الشاغرة²، الأمر الذي ترتب عليه أن أصبح المجلس التأسيسي مشرعاً استثنائياً في مجالات نادرة أو تكاد تكون معدومة.

2- دور المجلس التأسيسي في مجال السلطة التأسيسية وإعداد دستور 1963 : إن المبرر

الأول لوجود المجلس التأسيسي هو إعداد مشروع الدستور والمصادقة عليه . أما عملية الإعداد فقد تمت خارج المجلس بعد تأخر اللجنة البرلمانية التي أنشئت من داخل المجلس والتي سميت "بلجنة الدستور" للتكفل بهذه المهمة. لذلك فقد تولى تلك المهمة المكتب السياسي للحزب حيث كان يرى منذ البداية أن الأمر أهم من أن تقوم به لجنة برلمانية بحجة عجزها عن وضع مشروع دستور يعكس مبادئ الثورة وأمال الشعب الجزائري³.

وبعد إتمام مشروع الدستور تم إيداعه لدى مكتب المجلس التأسيسي ، وأعلنه رئيس الحكومة باعتباره المشروع الرسمي للحزب . وهذا ما ترتب عليه إقصاء المجلس التأسيسي من عملية إعداد الدستور، واقتصار دوره على إقراره مما يجعله صاحب السلطة التأسيسية من الناحية الشكلية فقط ، دون الناحية الموضوعية التي رجعت للحزب باعتباره من تولى إعداد مشروع الدستور .

¹ - كإجراء مناقشات عن إقرار بعض اللوائح والقوانين، منها اللائحة الخاصة بتعريب الإدارة ، وقانون 29 جوان 1963 المتضمن تحديد السن القانونية للزواج ، كما أدخل تعديلات على عدد من مشاريع القوانين الحكومية منها قانون الجنسية؛ أنظر: صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 43 .

² - BEN SALAH T :La république algérienne ,L.G.D.J. ,Paris ,1979,p. 86.

³ - عبدالله بوقفة ، هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقراً أم منشأ للدولة الجزائرية ، دراسة تحليلية، الشركة الجزائرية بودواو ، الجزائر ، 2003 ، ص 160 ؛

J.LOKA et J.C.VATIN :Algérie politique institution et régimes ,P.U.F. ,Paris ,1975,p. 59.

وما يلاحظ مما سبق أن التجربة الجزائرية في مجال السلطة التشريعية قد تميزت أثناء المرحلة الأولى من عمرها باختلاف بين الاختصاصات الممنوحة للمجلس التأسيسي كمؤسسة تشريعية من الناحية القانونية، والممارسة العملية، وذلك بحلول الحكومة محل المجلس التأسيسي فيما يتعلق بدوره التشريعي، وحتى دوره التأسيسي في إعداد الدستور، والمصادقة عليه الذي كان الهدف الرئيسي والدافع لإحداثه في هذه المرحلة .

ولعل ذلك مرده إلى أسس النظام الناشئ في تلك الفترة القائم أساسا على نظام الحزب الواحد كمنح للنظام، وتركيز السلطة، الأمر الذي لا يسمح بقيام سلطة تشريعية قوية ذات اختصاصات فعلية.

وفي ظل هذه الظروف صدر أول دستور للجمهورية الجزائرية لسنة 1963، واستمر المجلس التأسيسي قائما إلى غاية انتخاب المجلس الوطني بتاريخ 20 سبتمبر 1964 وفقا للمادة 27 من دستور 1963 التي نصت على: "السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني الذي ينتخب لمدة خمسة أعوام بالاقتراع العام المباشر والسري وتتولى جبهة التحرير الوطني اقتراح مرشحين إليه .".

وما يستشف من هذه المادة تكريس المؤسس الدستوري لمبدأ أحادية الغرفة بالنسبة للبرلمان الجزائري لأول مرة، وترسيخ مبدأ السيادة الشعبية والديمقراطية التمثيلية عن طريق اختيار الشعب لممثليه في القائمة الوحيدة المقترحة من طرف حزب جبهة التحرير الذي هو حزب الطليعة الواحد في الجزائر¹، وهذا ما جعل تشكيلة المجلس الوطني تتكون من قائمة تجمع بين أسلوب التعيين والتركية لتولي السلطة التشريعية إذا وافق عليها الشعب .ومن أهم المهام التشريعية للمجلس الوطني التصويت على القوانين، ومراقبة النشاط الحكومي عن طريق الأسئلة الشفوية والكتابية والاستماع إلى الوزراء في لجان مختصة². إلا أنه لم يصدر عن السلطة التشريعية أية قوانين بسبب تجميد العمل بالدستور في 09/10/1963 من

¹ -أنظر المادة 23 من دستور 10 سبتمبر 1963 سابق الإشارة إليه.

² - أنظر المادة 28 و38 من دستور 1963 .

طرف الرئيس الراحل "أحمد بن بلة" نظرا لوجود حركة المعارضة القائمة آنذاك في منطقة القبائل والنزاع الحدودي المغربي متخذًا من ذلك حجة لممارسة السلطات الواردة في المادة 59 من دستور 1963¹ التي كانت تنص على أن: "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية. ويجتمع المجلس الوطني وجوبا". ونظرا لتركيز السلطة في يد الرئيس "أحمد بن بلة" أدى ذلك إلى نشوب صراع بينه وبين قيادة الجيش، الأمر الذي ترتب عليه إطاحته بواسطة إنقلاب 19 جوان 1965 التي قاده الرئيس الراحل "هوارى بومدين"² وتجسيد مجلس الثورة كمؤسسة تشريعية .

ثانيا:مرحلة مجلس الثورة كمؤسسة تشريعية: ترتب على إنقلاب 19 جوان 1965، تجسيد العمل بالدستور، وإصدار أمر 10 جويلية 1965 الذي تضمن توزيعًا جديدًا للسلطات العامة، وتغييرًا للتنظيم السياسي للدولة برمته. على أن البعض قد إعتبره دستورًا جديدًا للدولة حتى و إن كان من الناحية الشكلية يفتقر للخصائص الرئيسية التي تتمتع بها الدساتير عادة سواء من حيث طريقة إصداره ، أو من حيث صغر حجمه³. ومن أهم الآثار المترتبة عليه تعطيل عمل المجلس الوطني الذي حل محله مجلس الثورة كمؤسسة تشريعية، وعليه ماهي تشكيلة هذا المجلس؟ وما هي اختصاصاته؟ هذا ما سيتم التعرض له فيمايلي:

1-تشكيلة مجلس الثورة: يتكون مجلس الثورة من ستة وعشرين عضوا يتوزعون على ثمانية مسؤولين من جيش التحرير، وقادة الولايات الخمس عشية الاستقلال، وهم: "الطاهر الزبيري، صالح بونيدر، محمد ولحاج يوسف الخطيب، والعقيد عثمان"، وقادة النواحي الخمس في 1965، وعضوان من

¹ -ع/عاشوري وي/ابراهيمى، المؤسسات التشريعية منذ الاستقلال، مجلة النائب،الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 01، 2003، ص15-16؛ صالح بلحاج، المرجع السابق، ص46؛ ناجي عبد النور، النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية النيابية، مديرية النشر لجامعة قالم،الجزائر، 2006،ص168 .

²-حيث أن هناك اختلاف في طبيعة هذه الحركة هل هي انقلاب أم تصحيح ثوري؛لمزيد من التفصيل أنظر في ذلك: صالح بلحاج، المرجع السابق، ص47 .

³-Gérard SOULIER ,Le droit constitutionnel Algérien , Sitution actuelle et perspectives, RASJEP,n⁰ 3 ,Septembre 1969 ,pp. 806-807 .

قيادة الأركان العامة، وقائد الدرك الوطني، وقائد مصالح الأمن الوطنية، ومسؤولان مدنيان، بالإضافة العقيد بومدين ورئيس ديوانه، الراحل شابو¹. وما يمكن ملاحظته على تشكيلة مجلس الثورة مايلي:

- يغلب على هذه التشكيلة العنصر العسكري من مختلف قادة الثورة، محاولة لتجسيد مبدأ الحكم الجماعي وإنهاء الحكم الفردي .

- لا يعتبر مجلس الثورة هيئة منتخبة، لافتقاره إلى الطابع البرلماني بحكم عدم قابليته للتغيير من حيث حجمه وأعضائه غير القابلين للاستخلاف .

- رئيس مجلس الثورة هو رئيس الدولة الذي يتولى بدوره رئاسة مجلس الوزراء والأمانة العامة للحزب .

وعليه لا يمكن اعتبار مجلس الثورة من هذه الناحية مجلساً نيابياً، لافتقاره لأحد أركان النظام النيابي والمتمثل في عدم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب أو على الأقل غالبيتهم. أما بالنسبة للركن الثاني، وحتى يمكن اعتبار مجلس الثورة مجلساً نيابياً هل كان يتمتع باختصاصات حقيقية في المجال التشريعي والرقابي؟ هذا ما سيتم التعرض له من خلال مايلي:

2- اختصاصات مجلس الثورة: أ سند لمجلس الثورة من الناحية النظرية باعتباره صاحب السلطة العليا للدولة والحزب، اختصاصات مؤسسات الدولة، وله سلطة مراقبة الحكومة². فقد نصت المادة الثالثة من الأمر 65-182 المؤرخ في 10 جويلية 1965 على أن مجلس الثورة " يستطيع تعديل الحكومة كلياً أو جزئياً بواسطة أوامر مجلسية ". و في الواقع كان مجلس الثورة عاجزاً عن ممارسة كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية. لهذا أسندت هذه المهمة إلى الحكومة التي تجسد قراراته، وتكون تحت سلطته، وهو الذي له صلاحية تعديلها وإنهاء مهامها . كما فوض مجلس الثورة للحكومة صلاحية

¹ - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 75؛ وللاطلاع على التشكيلة الإسمية الكاملة لمجلس الثورة أنظر: بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، د م ج، 1994، ص 66.

² - صالح بلحاج، المرجع السابق، ص 76 .

التشريع بأوامر في المجال القانوني، وإصدار المراسيم في المجال التنظيمي¹. فقد نصت المادة السادسة من أمر 10 جويلية 1965 على أن "التدابير التي تتخذها الحكومة يتم إصدارها في شكل أوامر أو مراسيم". واستمر العمل بنظام 19 جوان 1965 ومجلس الثورة طيلة إحدى عشرة سنة إلى غاية دستور 1976 حيث تقرر العودة إلى الشرعية الدستورية. وعليه ما هي ملامح المؤسسة التشريعية في الدستور 1976؟ هذا ما سيتم التعرض له في الفرع الموالي.

الفرع الثاني : المؤسسة التشريعية في دستور 1976:

أعلن النظام الجزائري في منتصف السبعينات وتحديدًا في 19 جوان 1975 العودة إلى الحياة الدستورية بعدما مر عقد من الزمن حُكمت أثناءه الجزائر من غير دستور. وتجهيزًا لاتجاه العودة إلى الحياة البرلمانية والممارسة الدستورية، كلفت مجموعة من مناصري نظام 19 جوان 1965²، تحت إشراف رئيس الدولة "هواري بومدين" بوضع مشروع ميثاق وطني قدم للاستفتاء يوم 27 جوان 1976، وأصدره رئيس الدولة يوم 05 جويلية 1976³ حيث شكل البرنامج السياسي للحكومة وفقًا للتوجه الاشتراكي. هذه السياسة التي تم تجسيدها من طرف الحكومة في مشروع دستور 1976 الذي قدم إلى الاستفتاء في 19 نوفمبر 1976⁴، وعليه كيف كان تنظيم المؤسسة التشريعية في ظل هذا الدستور؟ وهل كانت المؤسسة التشريعية سلطة أم وظيفة؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي:

أولاً: تنظيم السلطة التشريعية في ظل دستور 1976 : أقر دستور 1976 ممارسة التشريع عن طريق غرفة برلمانية واحدة، بتسمية المجلس الشعبي الوطني. وهذا ما نصت عليه المادة 126 من الدستور بقولها: "الوظيفة التشريعية يمارسها مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، للمجلس

¹ - ناجي عبد النور، المرجع السابق، ص 169؛ ع. عاشوري و ي. إبراهيمي، المرجع السابق، ص 16؛ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 79.

² - الذين هم السفير رضا مالك والسفير مصطفى لشرف والوزير محمد بن يحيى، والوزير عبد السلام بلعيد؛ أنظر في ذلك صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 95.

³ - صدر الميثاق الوطني بموجب الأمر 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976، ج.ر.ج. عدد 55 المؤرخة في 1976/7/8.

⁴ - صدر دستور 1976 بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 سابق الإشارة إليه.

الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته ، سلطة التشريع بكامل السيادة " .و تم انتخاب أعضائه في 25 فيفري 1977 بمقتضى المادة 128 من الدستور التي تنص على أن : " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ،بناء على ترشيح بقيادة الحزب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري " .وبهذا يتم تشكيل أعضاء المجلس الشعبي الوطني بناء على ترشيح من قيادة الحزب، عن طريق الاقتراع المباشر والسري ،لمدة خمس سنوات (المادة 129).

وبالتالي كان اختيار المرشحين من اختصاص الحزب عن طريق إعداد القوائم من طرف اللجنة الولائية لكل ولاية التي أنشئت بموجب التعليم الصادرة في 30 ديسمبر 1976 المتعلقة بالانتخابات التشريعية، وكانت تتكون هذه اللجنة من المحافظ الوطني للحزب ،والوالي ،وقائد القطاع العسكري، ورئيس المجلس الشعبي الولائي ،والأمناء العاميين للمنظمات الجماهيرية على مستوى الولاية .وكان يرأس هذه اللجنة الولائية "مسؤول وطني" كانت تعينه القيادة المركزية للحزب ،يشرف على عمليات الاختيار رئيس اللجنة الولائية الذي هو "مسؤول وطني" كانت تعينه القيادة المركزية للحزب، ويكون مقررا للجنة الولائية لدى اللجنة الوطنية التي لها دور كبير في وضع القوائم النهائية ¹، التي يتم عرضها على الشعب لتزكية خيارات القيادة الحزبية .

وبهذا يتضح بأن للحزب دور كبير في تشكيل أعضاء المؤسسة البرلمانية ،مما جعل عضو البرلمان والمجلس الشعبي الوطني ككل تابعا للحزب، لاسيما أن قيادة المجلس الشعبي الوطني كانت من رئيس ونوابه، ورؤساء اللجان الدائمة و تمنح في الواقع و باستمرار لأعضاء من قيادة الحزب ،حتى و إن كانت هذه المناصب القيادية تنتخب من بين أعضاء المجلس ومن قبل أعضائه ² .

لهذا كان المجلس الشعبي الوطني مجرد مؤسسة تابعة للحزب ،ومجسدة لإرادته وليس إرادة الشعب ،نظرا لكونه صاحب الاختصاص في الترشيح ،مما يجعل أعضاء المجلس يرتبطون بعلاقة تبعية للحزب الذي لا يسمح لأي معارض أن يكون عضواً في المجلس .وإذا كان هذا هو وضع المجلس ووضوح

¹ -صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية ،المرجع السابق،ص112 ؛صالح بلحاج ،السلطة التشريعية ،المرجع السابق، ص59.

² -صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية ،المرجع السابق، ص119 .

مدى سيطرة الحزب على تشكيله ، فما طبيعة الصلاحيات المسندة إلى المجلس الشعبي الوطني؟ هل هي سلطات أم وظائف؟ هذا ما سيتم التعرض له الآن .

ثانيا :المؤسسة التشريعية سلطة أم وظيفة :باستقراء نصوص دستور 1976 نجد من أهم الصلاحيات المسندة للمجلس الشعبي الوطني الصلاحيات التشريعية والرقابية ،وذلك على الشكل التالي:

1-بالنسبة للصلاحيات التشريعية: من أهم الصلاحيات التشريعية ،إعداد القوانين والتصويت عليها، وهي من أهم المهام المسندة لأي مؤسسة تشريعية .وبالرجوع إلى دستور 1976 نلاحظ أنه منح اختصاص التشريع للمجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 126 منه بقولها: " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني . للمجلس الشعبي الوطني ، في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل السيادة . يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها."فما مدى استقلالية المجلس في ممارسة سلطة التشريع؟

فبالنسبة لحق اقتراح القوانين قصره دستور 1976 على رئيس الجمهورية كما أن اقتراحات القوانين كانت قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائب طبقا للمادة 148 من الدستور¹ ، ولا يقبل اقتراح أي قانون إذا كان يؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية أو زيادة في النفقات العمومية².

وقد كان رئيس الجمهورية يزاحم المجلس الشعبي الوطني في اختصاص التشريع عن طريق التشريع بأوامر فيما بين دورتي البرلمان . على أن تلك الأوامر كانت تعرض على المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة³ ، علما أن مدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر. ولا يجتمع المجلس في دورة استثنائية إلا بطلب من رئيس الجمهورية أو ثلثي أعضاء المجلس⁴.

¹-تنص هذه المادة على : " المبادرة بالقوانين حق لرئيس الجمهورية ،كما أنها حق لأعضاء المجلس الشعبي الوطني .تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائب."

²- أنظر المادة 149 من دستور 1976 .

³-أنظر المادة 153 من دستور 1976 .

⁴-أنظر المادة 147 من دستور 1976 .

وكان يمكن للرئيس توقيف نص قانوني تم التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بطلب إجراء مداولة ثانية حوله . وفي هذه الحالة لا يتم إقرار هذا القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني . وبالرجوع إلى نشاط المجلس خلال الفترة الأولى في ميدان التشريع ، نلاحظ أنه ناقش 75 نصا تشريعيًا. منها 11 فقط كانت عبارة عن اقتراحات قوانين ، وناقش المجلس 2278 تعديلا متعلقا بتلك النصوص¹. وبهذا نلاحظ مدى تقييد صلاحيات المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريع، وما مدى سيطرة رئيس الجمهورية على مجال التشريع، إما عن طريق التشريع بأوامر، أو مشاريع القوانين التي كانت طاغية على اقتراحات القوانين التي مصدرها النواب .

2- بالنسبة للصلاحيات الرقابية : كان يمارس المجلس الشعبي الوطني الدور الرقابي على العمل الحكومي بموجب عدة آليات أهمها: إجراء تحقيق حول أي قضية ذات مصلحة عامة بواسطة لجنة ينشئها المجلس بناء على طلب عشرين نائبا . ويحدد القانون طرق تسيير هذه اللجنة²، التي توضع نتائج التحقيق في تقرير سري يبلغ للحكومة التي تبلغ قبل نشره من طرف المجلس الشعبي الوطني³.

وقد منح لأعضاء المجلس الشعبي الوطني استجواب أعضاء الحكومة حول قضايا الساعة⁴. إلا انه يجوز للمكتب الذي يكون رئيسه عادة منفذا لتوجيهات قيادة الحزب أن يقرر عدم الرد على طلب الاستجواب إذا قدر أن موضوعه لا يرتبط بمشكلة ذات أهمية⁵.

وكان لأعضاء المجلس الشعبي الوطني توجيه الأسئلة الكتابية لأي عضو من أعضاء الحكومة، الذي كان ينبغي أن يرد عليه في اجل 15 يوما⁶. وبهذا نلاحظ أن دستور 1976 استبعد الأسئلة الشفوية . وفيما يخص نشاط المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الأولى ، تم استخدام آليات

¹-صالح بلحاج ،السلطة التشريعية ،المرجع السابق ،ص81 .

²-أنظر المادة 188 من دستور 1976 .

³- أنظر للمواد 142-144 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب القانون 77 -07 بتاريخ 29 شعبان 1397 الموافق ل 15 أكتوبر 1977 ، ج.ر.ج.ج، عدد 68 بتاريخ 04 سبتمبر 1977.

⁴-أنظر المادة 161 من دستور 1976 .

⁵-أنظر المادة 150 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

⁶-أنظر المادة 161 فقرة 02 من دستور 1976 .

لجان التحقيق ستة مرات، وتم استخدام آلية الاستجواب مرتين، رفض الاستجواب بشأن موضوعهما بحجة أن مضمونهما لا علاقة له بمواضيع الساعة. أما بالنسبة للأسئلة فقد تلقت الحكومة خلال هذه الفترة 103 سؤالاً، لم يتم الرد على عشرة منها، أما البقية فتلقى المجلس الرد عليها بعد انقضاء 15 يوماً المحددة دستورياً¹.

وما يستشف مما سبق أن المجلس الشعبي الوطني كان يملك مجموعة من الوسائل الرقابية، إلا أنها قيدت بقيود أدت إلى الحد من فعاليتها، مما أدى إلى عدم التزام الحكومة بالقواعد الدستورية المفروضة عليها في هذا المجال، لاسيما في ظل غياب الآليات الرقابية التي يمكن أن تؤدي إلى إسقاطها، نظراً لخلو دستور 1976 من هذه الآليات².

وما يلاحظ من خلال أحكام دستور 1976 أن مصطلح السلطة كان مرتبطاً برئيس الجمهورية، أما باقي المؤسسات فإنه لم يستعمل لدى بيان اختصاصاتها سوى مصطلح وظيفة، بما فيها المجلس الشعبي الوطني الذي أنيطت به الوظيفة التشريعية.

وفي الأخير حضي البرلمان الجزائري في النظام السياسي الأحادي، بمكانة ثانوية لكونه تم الاستغناء عنه نسبياً في مرحلة الرئيس "أحمد بن بلة"، وبعد عزله ترتب عليه تجميد المؤسسات السياسية، وغياب البرلمان في الفترة الممتدة من 1965-1976 ليعود البرلمان بغرفة واحدة مقيدة عضوية ووظيفة بسبب سيطرة سياسية الحزب الواحد، التي دفعت الجزائر إلى تبني نظام الغرفة الواحدة على مستوى البرلمان لكونه -حسب اعتقادها- أكثر تماشياً مع سياسته التي تهدف إلى السيطرة على كل المؤسسات الدستورية³، وتركيز السلطة.

إلا أنه خلال مرحلة 1988 و1989 عرفت الجزائر مجموعة من الإصلاحات السياسية والدستورية خاصة بعد الأحداث التي عرفتها في 05 أكتوبر 1988. ولقد شكلت هذه الأحداث

¹-صالح بلحاج، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص82.

²-صالح بلحاج، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص72.

³- الأمين الشريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص78.

منعرجا هاما في الحياة السياسية للبلاد ، إذ على إثرها بادرت السلطة التنفيذية بتعديل دستور 1976 في 03 نوفمبر¹، الذي كان مضمونه فصل الحزب عن الدولة ، وإلغاء مواد متعلقة بالاختيار الاشتراكي ، وإنشاء منصب رئيس الحكومة الذي يكون مسؤولا أمام رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني من دون الحزب² . وهذه التعديلات في تنظيم السلطات العمومية كانت تمهيدا لإقرار دستور جديد في 23 فيفري 1989 .

الفرع الثالث : السلطة التشريعية في دستور 1989 والمؤسسة التشريعية بعد تجميده :

من المبادئ التي تم إقرارها بموجب دستور 1989 اعتماده مبدأ الفصل بين السلطات ، عن طريق توزيع السلطة بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، وتبني التعددية الحزبية ، وفصل الحزب عن الدولة³ . إلا أنه بقي النظام السياسي يعتمد على أحادية المجلس بالنسبة للسلطة التشريعية ، الذي أطلق على تسميته المجلس الشعبي الوطني⁴ . ولق اختلقت طريقة تشكيله واختصاصاته نسبيا بالمقارنة مع وضعه في دستور 1976 . إلا أن تدهور الأوضاع السياسية والأمنية ، ونظرا للظروف الخطيرة التي عرفت الجزائر تم تنصيب هيكل انتقالية، بحيث تم إيقاف المسار الانتخابي ، وتجميد العمل بالدستور . وانطلاقا من ذلك ما هو وضع السلطة التشريعية في دستور 1989 ؟. وما هي المؤسسات التشريعية التي أسندت لها مهمة التشريع بعد تجميد العمل بالدستور من 1992 إلى 1996 ؟ هذا ما سيتم التعرض له الآن .

أولا : وضع السلطة التشريعية في دستور 1989 :

اختلف وضع السلطة التشريعية في دستور 1989 اختلافا جذريا عن وضعها في دستوري 1963 و 1976⁵ . فبالنسبة لتشكيل المجلس الشعبي الوطني ، كانت هناك تعددية سياسية فيما

¹ - هوام الشيخة ، التعديلات الدستورية في البلدان العربية ، الملتقى الدولي الثالث ، جامعة تلجي عمار ، الأغواط ، 2007 ، ص 1-2 .

² - صالح بلحاج ، السلطة التشريعية ، المرجع السابق ، ص 87 .

³ - هوام الشيخة ، المرجع السابق ، ص 02 .

⁴ - أنظر المادة 92 من دستور 1989 ، بتاريخ 23 فبراير 1989 سابق الإشارة إليه .

⁵ - صالح بلحاج ، السلطة التشريعية ، المرجع السابق ، ص 103 .

يتعلق بالمرشحين للنيابة من ممثلي الأحزاب السياسية و الأحرار بعد إقرار التعددية الحزبية بموجب المادة 40 من الدستور التي نصت على أن : " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به .ولا يمكن بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية ،والوحدة الوطنية ،والسلامة الترابية ،واستقلال البلاد، وسيادة الشعب .".

أما بالنسبة للسلطات المسندة للمجلس الشعبي الوطني، فكانت له سلطات أوسع في مجال التشريع، خاصة بعد إلغاء نظام التشريع بأوامر الذي كان مجسدا في دستور 1976¹. إلا أن دستور 1989 ألغى هذه الصلاحية التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية .وبهذا يكون هذا الدستور قد أعاد سلطة التشريع كاملة إلى المجلس الشعبي الوطني لاسيما بعد عدم ارتباط أعضائه بسياسة الحزب الواحد، وتحرره من القيود التي كانت مفروضة في ظل دستور 1976 التي كانت تشترط عليه وضع المبادئ والقواعد العامة لتنظيم غالبية المواضيع المدرجة في مجال التشريع .

أما في المجال الرقابي، فقد منح دستور 1989 للمجلس الشعبي الوطني عدة وسائل رقابية.من أهمها ملتمس الرقابة الذي يمكن أن يحرك من قبل النواب²، والتصويت بالثقة الذي يكون بطلب من الحكومة³، والتي يمكن أن تؤدي إلى إقرار مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني و إرغامها على الاستقالة⁴.

وبهذا يكون دستور 1989 قد أعطى للبرلمان كمؤسسة سياسية في النظام السياسي الجزائري مركزا أكثر أهمية من دستور 1976 وذلك بتوفير بعض الشروط التي تساهم في استقلالية المجلس الشعبي الوطني من الناحية العضوية، عن السلطة التنفيذية، بحيث تم إلغاء تبعيته للحزب الواحد من حيث التشكيل، وإقرار مبدأ التعددية الحزبية .

¹ - أنظر للمادة 154 من دستور 1976 .

² - أنظر للمواد 126، 127، 129 من دستور 1989 .

³ - أنظر للمواد 76 إلى 78 من دستور 1989 .

⁴ - فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث، الطبعة الأولى، د م ج، الجزائر، 1994، ص92؛ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص146؛ صالح بلحاج، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص103 .

إلا أنه في الواقع لم ير المجلس الشعبي الوطني التعددي الأول النور بعد إجراء الدور الأول للانتخابات التشريعية التعددية الأولى في 26 ديسمبر 1991 نظرا لتدهور الأوضاع السياسية، والفراغ المؤسساتي والدستوري اللذان شهدتهما الجزائر في تلك الفترة بسبب اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني الذي كان سببا في ظهور أزمة دستورية¹، تم معالجتها من طرف المجلس الأعلى للأمن بعد توقيفه للمسار الانتخابي في 12 جانفي 1992، رغم أنه لا يملك الصلاحيات الدستورية التي تخوله هذه المسؤولية، باستحداث مجلس أعلى للدولة بموجب إعلان 14 جانفي 1992 ومجلس استشاري وطني²، أسندت للأول مهام رئاسة الجمهورية بهدف ضمان السير العادي لمؤسسات الدولة بصفة مؤقتة. أما الثاني فتم إنشاؤه كهيئة استشارية لمساعدة المجلس الأعلى للدولة في تأدية مهامه³ التي انتهت في ديسمبر 1993. وما يميز هذه الهيئات أنها تفتقر لكل عناصر الشرعية الديمقراطية، لأنه لم يتم تنصيبها عن طريق الانتخاب. ومن ناحية أخرى، لأن استحداثها لم يكن مكرسا مبدئيا في دستور 1989، ومن ثم فإن إحداثها في تلك الفترة شكل حلاً واقعياً وليس قانونياً، مما يجعلها تملك سلطات فعلية وليس قانونية⁴. ونظرا لتجميد العمل بالدستور، تم انعقاد ندوة الوفاق الوطني في يومي 25 و26 جانفي 1992 حيث صادقت على أرضية الوفاق الوطني⁵ التي تمثل وثيقة شبه دستورية تم الاستعانة بها خلال هذه الفترة ليس بغرض تهميش الدستور، وإنما كمعيار أساسي تكميلي له، بغرض تعويض الثغرات الموجودة فيه عن طريق استحداث مؤسسات جديدة، والتي تتمثل في رئيس الدولة بدلا من رئيس الجمهورية، والمجلس الوطني الانتقالي بدلا من المجلس الشعبي الوطني خلال فترة انتقالية حددت

¹ - نظرا لعدم تنظيم دستور 1989 حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني في المادة 84 من هذا الدستور .

² - إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للدولة ، ج. ر.ج.ج، عدد 03 المؤرخة في 15 جانفي 1992 .

³ - وفقا للمادة السادسة من إعلان 14 جانفي 1992 سابق الإشارة إليه .

⁴ - أحسن رابحي ،مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ،أطروحة دكتوراه ،معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر ،2005/ 2006، ص103.

⁵ - أنظر المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 17 شعبان 1417 الموافق ل 29 يناير 1994 المتعلق بنشر أرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية سابق الإشارة إليه .

مدتها بثلاث سنوات كحد أقصى¹. وانطلاقاً من ذلك ما هي المؤسسات التي أسندت لها مهمة التشريع في هذه الفترة من 1992 إلى 1996؟ هذا ما يتم التعرض له الآن.

ثانياً : المؤسسات التشريعية في الفترة الانتقالية من 1992 إلى 1996 :

عرفت الجزائر بعد المرحلة السابقة على مستوى المؤسسة التشريعية من 1992 إلى 1996

مرحلتين :

مرحلة المجلس الوطني الاستشاري من 1992 إلى 29 جانفي 1994. لتليها مرحلة المجلس الوطني الانتقالي بعد 29 جانفي 1994 إلى غاية صدور دستور 1996.

1- مرحلة المجلس الاستشاري الوطني : تم إنشاء المجلس الاستشاري الوطني كهيئة استشارية

وطنية تساعد المجلس الأعلى للدولة بموجب إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992،

و لسد شغور المؤسسة التشريعية ، .وعليه مما يتشكل؟ وما هي صلاحياته؟ هذا ما سيتم التعرض

له فيما يلي :

أ- تشكيل المجلس الاستشاري الوطني : شكل المجلس الاستشاري من ستين عضواً كانوا

يمثلون مختلف القوى الاجتماعية بتنوعها وحساسياتها² . ومن أهم الشروط الواجب توافرها في العضو

عدم ارتباطه بأي مسؤولية نظامية في حزب سياسي أو جمعية، أو تجمع تحت لواء حزب سياسي أو له

علاقة به³ .

وما يلاحظ على العضوية في المجلس الاستشاري أنها كانت تكتسب عن طريق التعيين

أو الاختيار من طرف المجلس الأعلى للدولة، وليس الانتخاب مما يجعلها تفتقر لطابع التمثيل الشعبي .

¹ - أحسن رايجي، المرجع السابق، ص 103 .

² - أنظر المادة السادسة من المرسوم الرئاسي 92-39 الصادر في 30 رجب 1412 الموافق ل 04 فيفري 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله سابق الإشارة إليه.

³ - أنظر المادة الثامنة من المرسوم الرئاسي 92-39 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله.

ب- **صلاحيات المجلس الاستشاري الوطني** : لقد تم تحديد أهم صلاحيات المجلس الاستشاري بما يلي¹ :

- تقديم توصيات للمجلس الأعلى للدولة بخصوص المراسيم التشريعية ، في مختلف الميادين من خلال دراستها ، و إبداء رأيه فيها .

- كان يشارك المجلس الأعلى للدولة في أداء مهامه ، مشاركة استشارية وتحت سلطته في كل دراسة وتحليل وتقييم للمسائل التابعة لصلاحيات المجلس الأعلى للدولة ، ويقدم أي اقتراح يساعد على استمرارية الدولة .

- كان يبدي بناء على إخطار من المجلس الأعلى للدولة آراء وتوصيات تتعلق بمسائل ذات المصلحة أو البعدين الوطنيين .

- كان يبادر بدراسة وتحليل المسائل المحددة ذات المصلحة والبعدين الوطنيين بعد حصوله على موافقة المجلس الأعلى للدولة .

ولهذا يستشف مما سبق أنه لم يكن للمجلس الاستشاري الوطني أي دور في سلطة التشريع بدليل عدم إعطائه سلطة إقرار هذا التشريع ، فقد كان يقتصر دوره في المجال التشريعي على إبداء الرأي والتوصيات في مشاريع المراسيم المقدمة من طرف المجلس الأعلى للدولة ، مما جعله مجرد هيئة استشارية تابعة للمجلس الأعلى للدولة . لهذا كان عاجزا عن القيام بوظائف أي مؤسسة تشريعية لاسيما الوظيفة التشريعية التي كان مستحوذا عليها المجلس الأعلى للدولة بموجب مراسيم تشريعية . وقد انتهت مهام المجلس الاستشاري الوطني في 29 جانفي 1994 بعد اعتماد أرضية الوفاق الوطني التي نصت على إنشاء المجلس الوطني الانتقالي .

¹ - أنظر للمواد 2 إلى 4 من إعلان 14 جانفي 1992 ؛ المادة 16 من المرسوم 92-93 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله سابق الإشارة إليه .

2- مرحلة المجلس الوطني الانتقالي : تم إنشاء المجلس الوطني الانتقالي عوض المجلس الاستشاري الوطني لسد فراغ المؤسسة التشريعية. والمجلس الوطني الانتقالي هو عبارة عن مجلس يضم مجموعة من الأعضاء يعينون حسب الحالة من طرف الدولة أو التشكيلة التي ينتمون إليها، ليتولون مهامهم خلال الفترة الانتقالية التي حددت بثلاثة سنوات كحد أقصى¹. وعليه مما يتشكل المجلس الوطني الانتقالي؟ وما هي صلاحياته؟ هذا ما يتم التعرض له الآن.

أ- تشكيل المجلس الوطني الانتقالي : كان يتكون المجلس الوطني الانتقالي من حيث الأعضاء من 200 عضو يتوزعون على هيئات الدولة بمعدل 15 بالمائة من العدد ، أما الباقي فيتوزعون على مختلف الأحزاب السياسية ، والقوى الاقتصادية والاجتماعية². ومن أهم شروط التي كان يجب توافرها في العضو هي على النحو التالي³ :

- بلوغ 25 سنة كاملة على الأقل،

- التمتع بالجنسية الجزائرية ،

- عدم التعرض لعقوبة مدنية أو متصلة بالشرف ،

- عدم القيام بأي تصرف مضاد للوطن أثناء الحرب التحريرية.

ويتم تعيين من تتوافر فيه هذه الشروط بموجب مرسوم رئاسي ، مما جعل المجلس الوطني الانتقالي هو الآخر يشكل عن طريق التعيين وليس الانتخاب .

ب- صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي: حددت صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي في المواد 24 إلى 26 من أرضية الوفاق الوطني . ومن أهمها صلاحياته في مجال الوظيفة التشريعية التي يمارسها عن طريق الأوامر في المواد المتعلقة بمبادئ القانون بمبادرة من الحكومة ، أو في ما يتعلق بأهداف

¹ - فوزي أوصديق ، النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي ، الطبعة الثانية ، د م ج ، الجزائر ، 2008 ، 199 .

² - أنظر المادة 28، 27 من مرسوم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني سابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المادة 29 من المرسوم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني سابق الإشارة إليه .

المرحلة الانتقالية بمبادرة من ثلثي أعضاء المجلس الوطني الانتقالي بعد موافقة الحكومة¹. ثم تودع مشاريع أو اقتراحات الأوامر لدى مكتب المجلس الوطني الانتقالي، وترسل اقتراحات الأوامر للحكومة فور تسجيل إيداعها التي يمكن أن تعترض عليها. ويبلغ الاعتراض إلى مكتب المجلس في خمسة (15) يوماً. وإذا قدم اقتراح أمر يتناول موضوعاً مماثلاً لمشروع أمر تمنح الأولوية لهذا الأخير². ثم يحال النص المقبول بالإضافة إلى مشاريع الأوامر على المجلس الوطني الانتقالي بغرض دراستها ومناقشتها، مع إمكانية تعديل مشاريع الأوامر من طرف الحكومة وأعضاء المجلس الوطني الانتقالي³. ويصوت المجلس الوطني الانتقالي على الأوامر بالأغلبية البسيطة. ثم يحال الأمر المصادق عليه من طرف المجلس إلى رئيس الدولة لإصداره ونشره في مدة 30 يوماً ابتداءً من تاريخ المصادقة عليه، وخلال هذه المدة يمكن لرئيس الدولة أن يطلب قراءة ثانية للأمر المصوت عليه، وحتى يتم المصادقة عليه في هذه الحالة لا بد من موافقة ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الانتقالي⁴.

أما في المجال الرقابي فكان يتم من خلال عرض رئيس الحكومة البرنامج الانتقالي على المجلس، ولا يمكن البدء في مناقشته إلا بعد مرور خمسة أيام من تبليغه. ويعتبر هذا البرنامج مصادق عليه إلا في حالة التصويت على لائحة تحفظات بأغلبية ثلثي الأعضاء. وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الحكومة أن يكيّف البرنامج حسب التحفظات المعبر عنها، أو يطلب التصويت بالثقة الذي يتم التصويت عليه بالأغلبية البسيطة⁵.

وما يلاحظ على صلاحيات المجلس الوطني الانتقالي بالنسبة لدوره في المجال التشريعي أن الأمر التشريعي سواء كان اقتراحاً أو مشروعاً من الحكومة كان يمر بنفس مراحل سن القوانين من طرف أي

¹ - أنظر المادة 25 من المرسوم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 50 من الأمر 94-01 المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره بتاريخ 10 أوت 1994،

ج. ر. ج. ج، عدد 61 المؤرخة في 28-12-1994، ص 10.

³ - أنظر المادة 40 من المرسوم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني سابق الإشارة إليه .

⁴ - أنظر المادة 63 من الأمر 94-01 المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره سابق الإشارة إليه.

⁵ - أنظر المادتين 64، 72 من الأمر 94-01 المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره؛ وفقاً للمادة 17 من

المرسوم 94-40 المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني .

سلطة تشريعية منتخبة . لكن لا يمكن اعتباره أمراً تشريعياً ذو مصدر حكومي، وهو الصورة الغالبة نص قانوني، لأنه صادر عن هيئة لا تستند على قاعدة تمثلية شعبية نظراً لعدم انتخاب أعضائها .

أما فيما يتعلق بدوره الرقابي المتعلق بالموافقة على برنامج الحكومة الذي علقته المصادقة عليه بعدم تقديم لائحة بأغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء، فإن هذا النصاب يستحيل تحقيقه لان غالبية أعضاء المجلس الانتقالي من مؤيدي السلطة، ويقتصر دورهم في أغلب الأحوال على المصادقة على مشاريع الحكومة .

ونخلص في الأخير إلى أن أهم ما ميز المؤسسات التي أنشئت في ظل المرحلة الانتقالية - رئاسة الدولة، الحكومة، المجلس الوطني الانتقالي - أنها قامت عن طريق التعيين من طرف المجلس الأعلى للأمن. وبالرغم من عدم استنادها على أي قاعدة دستورية في دستور 1989، إلا أنها عملت على توفير الظروف الملائمة للعودة إلى المسار الانتخابي مع التفكير بتعديل النظام التأسيسي الذي أرساه دستور 1989، والبحث عن إقامة نظام تمثيلي يمكن معه الحفاظ على التعددية الحزبية، عن طريق إنشاء مؤسسات تضمن تمثيل متوازن لمختلف القوى السياسية¹. ووفقاً لهذا المنطق، تم إحداث مجلس الأمة بموجب دستور 1996. الذي وضع حداً للتقليد القائم في الدساتير السابقة التي تبنت أحادية الغرفة بالنسبة للبرلمان، وذلك بتبنيه نظام الغرفتين في تشكيل البرلمان .

إن هذا يدفعنا إلى التساؤل عن الأسباب التي دفعت النظام الجزائري إلى إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان في دستور 1996 . هذا ما سيتم التعرض له في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الجزائري

بعد تتبع أهم المراحل الدستورية والانتقالية التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، نجد أنها تبنت في البداية نظام الغرفة الواحدة فيما يتعلق بتشكيل البرلمان، ثم تحولت عن هذا النظام بعد

¹ - بوكرا إدريس، مجلس الأمة أداة لتعيين التمثيل، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، مطبعة دار النشر للجسور، وجدة، العدد 05، ماي 2002، ص 182 .

صدور دستور سنة 1996 الذي تبني نظام الثنائية البرلمانية. فما هي الأسباب التي أدت إلى العدول عن نظام الغرفة الواحدة وتبني نظام الغرفتين لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية؟

يمكن القول على العموم بأن هذه الأسباب تنقسم إلى أسباب سياسية وأخرى قانونية. ولهذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: يتم التعرض في الفرع الأول إلى الأسباب السياسية. أما الفرع الثاني فيخصص للأسباب القانونية .

الفرع الأول: الأسباب السياسية التي أدت إلى إحداث الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري :

يرتبط إحداث مجلس الأمة في الجزائر بخلفيات ذات طبيعة سياسية ترجع جذورها إلى الأزمة التي شهدتها الجزائر قبل صدور دستور 1996 ، والتي أدت إلى المساس بأمنها واستقرارها ، وذلك لما ترتب عليها من عدم الاستقرار السياسي والأمني والمؤسسي¹ . وتتمثل هذه الظروف أساسا في أحداث 05 أكتوبر 1988 ، وإلغاء نتائج انتخابات 1991 ، والفراغ الدستوري نتيجة اقتراح استقالة رئيس الجمهورية بجل البرلمان ، وهذا على الشكل التالي :

أولا : أحداث 05 أكتوبر 1988 :

لقد شكلت هذه الأحداث منعرجا هاما في الحياة السياسية للبلاد ، لاسيما بعد الخسائر المادية والبشرية التي ترتبت عنها² . ومن الأسباب التي أدت إليها رفض التداول على السلطة بسبب إغلاق أبواب تجديد الحزب وهياكله عن طريق مبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة ، ورفض كل من له رأي مخالف ، الأمر الذي ترتب عليه توسيع دائرة الانشقاق في حزب جبهة التحرير الوطني ، و ظهور أحزاب معارضة مع بداية الثمانينات التي تزامن ظهورها مع انتهاج سياسة اقتصادية جديدة تركز على إعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية الاشتراكية ، خاصة بعد تراجع أسعار البترول وتأثيرها على الحياة

¹ - محمد بوسلطان ، نظام الغرفتين في البرلمان ، بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الجزائر ، 2002 ، ص 76 ؛ نفين مسعد ، النظم السياسية العربية ، قضايا الاستمرار والتغيير (حالة الجزائر) ، مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان ، 1997 ، ص 139 .

² - هوام الشيخة ، المرجع السابق ، ص 1-5 .

المعيشية للمواطن¹. وقد ترتب على ذلك اندلاع إضرابات واحتجاجات في مختلف الميادين، أدت في نهاية المطاف إلى أحداث 05 أكتوبر 1988 التي اعتبرت أعمال شغب من طرف المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني. وقد ترتب على تلك الأحداث إعلان حالة الحصار في 06/ 10/ 1988. وتمهيدا لتبني التعددية السياسية والحزبية، بادرت السلطة التنفيذية بمجموعة من الإصلاحات الدستورية التي توسع من دائرة الحقوق، وتقلص من اختصاصات رئيس الجمهورية .

ومن أهم هذه الإصلاحات التعديلات الدستورية في 03 نوفمبر 1988، الذي من أهم ما ترتب عليه إحداث مركز رئيس الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، أي إقرار ثنائية السلطة التنفيذية. أما الإصلاح الثاني فتمثل في إصدار دستور 1989، الذي من أهم ما ترتب عليه الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية والسياسية، والتخلي عن مبادئ النظام الاشتراكي .

ثانيا :إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية التي جرى الدور الأول منها في 26 ديسمبر 1991

بعد إقرار التعددية في الجزائر بناءً على دستور 1989، زال احتكار الحزب للسلطة، وفسح المجال لتشكيل وظهور أحزاب سياسية مختلفة من أهمها حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ الذي فاز في الانتخابات المحلية التعددية الأولى التي جرت في 12 جوان 1990، والانتخابات التشريعية التعددية الأولى التي جرى دورها الأول منها في 26 ديسمبر 1991 على حساب الحزب الحاكم². غير أن هذا الفوز لم تتقبله الكثير من الأوساط السياسية-جبهة القوى الاشتراكية واللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر - حيث قامت بتنظيم مسيرات عبر الشوارع تطالب بإيقاف المسار الانتخابي في 02 جانفي 1991، لاسيما بعد تمسك الجبهة الإسلامية للإنقاذ بتمكينها من السلطة بالنظر إلى النتائج المتحصلة عليها. وفي ظل هذه الظروف قام رئيس الحكومة "سيد أحمد غزالي" بإعلان عن عدم نزاهة الانتخابات في 04 جانفي 1992 بالنظر إلى الظروف المحيطة بها والتي جعلت انتخابات 26 ديسمبر 1991 تفتقر إلى

¹ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 64؛ أحمد السويقات، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة الجزائر، العدد 04، 2006، ص 124 .

² - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 151 .

الحرية والنزاهة ،خاصة بعد التحدي الصريح من الجبهة الإسلامية للإنقاذ للسلطة بجميع الوسائل الممكنة لإسقاط النظام¹. وعلى إثر ذلك قام وزير الداخلية برفع دعوى أمام الغرفة الإدارية للمطالبة بحل الجبهة الإسلامية للإنقاذ ،التي أصدرت في النهاية قرار بالحل في 04 مارس 1992 ،والذي أيدته المحكمة العليا بقرارها الصادر في 29 أبريل 1992 ،وعلى إثر ذلك صدرت عدة مراسيم لحل المجالس الشعبية البلدية و الولائية التابعة للجبهة الإسلامية للإنقاذ². وعليه ماهي أسباب إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية ؟

في الحقيقة يمكن رد أسباب إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية إلى عدم ضبط الإطار الدستوري والقانوني لتشكيل الأحزاب السياسية في ظل دستور 1989 ،والتعديل الجزئي لقانون الانتخابات وتداعياته السياسية والأمنية ،وذلك على الشكل التالي :

1- عدم ضبط الإطار الدستوري و القانوني لتشكيل الأحزاب السياسية في ظل دستور

: 1989

إن الأساس الدستوري لإقرار التعددية الحزبية في دستور 1989 هو نص المادة 40 منه التي نصت على أن : " حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي معترف به ،ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب " .

إن المؤسس الدستور استخدم مصطلح جمعيات ذات الطابع السياسي للدلالة على التعددية الحزبية بدلا من مصطلح الحزب ،وعليه ما هو المفهوم الاصطلاحي للحزب ؟ وما الغرض من استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح الجمعيات بدلا من الحزب؟ وما هو الإطار العام لتشكيل هذه الجمعيات ذات الطابع السياسي ؟ هذا ما سوف يتم التطرق إليه على الشكل التالي :

¹ - صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية ،المرجع السابق ،ص 157 .

² - لتفاصيل أكثر حول هذا الموضوع ،أنظر :أحمد السويقات ،المرجع السابق ،ص 125 .

أ- المفهوم الاصطلاحي للحزب : لقد تعددت تعريفات فقهاء العرب للحزب السياسي، والذين من بينهم الدكتورة "سعاد الشرقاوي" التي عرفته بأنه : "تنظيم دائم يتم على المستويين القومي والمحلي يسعى للحصول إلى مساندة شعبية بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من اجل تنفيذ سياسة محددة"¹ .

كما يعرفه الدكتور "سليمان الطماوي" على أنه : " جماعة متحدة من الأفراد، تعمل بمختلف الوسائل الديمقراطية للفوز بالحكم، لتنفيذ برنامج سياسي معين"² .

وما يمكن استنتاجه من هذين التعريفين أنه يقصد بالحزب اتحاد جماعة من الأفراد في شكل تنظيم سياسي، لتنفيذ برنامج سياسي معين بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها عن طريق الحصول على المساندة الشعبية. ومن هذا المنطلق هل كان الهدف من إقرار التعددية الحزبية في الجزائر السماح بتشكيل أحزاب وفقا لهذا المضمون؟ هذا ما سنجيب عليه في النقطة الموالية.

ب- الغرض من استخدام المؤسس الدستوري لمصطلح الجمعيات بدلا من مصطلح الحزب : إن أهم ما جاء في البيان الرئاسي الصادر في 24 أكتوبر 1988 مايلى " لا يمكن بأي حال إقامة تعددية حزبية منذ البداية مع أوساط تطمع في السلطة، وفي الحصول على امتيازات في إطار ديمقراطية مظهرية"³. وبهذا يمكن حصر الغرض من استخدام مصطلح الجمعيات بدلا من الحزب في الأسباب التالية⁴ :

- تقليص دور التشكيلات السياسية لينحصر دورها في المعارضة دون المشاركة السياسية الفعالة والمؤثرة .

¹ - سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 200 .

² - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1996، ص 62 .

³ - عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، د م ج، الجزائر، 1995، ص 51 .

⁴ - عمر صدوق، المرجع السابق، ص 51 .

- غلق المجال على انتعاش أو قيام أحزاب معينة .

- افتراض عدم وجود أو قيام أحزاب مؤهلة وقادرة على خوض معركة المنافسة السياسية .

وبهذا يتضح أن الهدف الأساسي من تبني التعددية الحزبية في ظل دستور 1988 هو فتح المجال لتشكيل جمعيات ذات طابع سياسي للانضمام تحت راية جبهة التحرير الوطني، دون تمكينها من الوصول إلى السلطة وممارستها كأحزاب سياسية مستقلة قادرة على التعبير عن مطالبها وتنفيذ برامجها .

ج-الإطار العام لتشكيل الجمعيات ذات الطابع السياسي :

بعد إقرار مبدأ التعددية السياسية والحزبية في دستور 1989 ، تم تكريس هذا المبدأ في القانون رقم 89 - 11 المؤرخ في 05-07-1989، المتعلق بالجمعيات السياسية¹ بموجب المادة الثانية بنصها على أن : "تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي ، ابتغاء هدف لا يدر ربحا وسعيا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية " .

وما يستشف من هذه المادة تكريس ما جاء في الدستور بفسح المجال لتشكيل جمعيات ذات طابع سياسي وقصر دورها في المشاركة في الحياة السياسية دون تمكينها من ممارسة السلطة. وبالرجوع إلى الإطار الدستوري -المادة 40 من دستور 1989 -والإطار القانوني القانون رقم 11/89 المتعلق بإنشاء جمعيات ذات طابع سياسي يمكن حصر أهم شروط الموضوعية لتشكيلها في ما يلي² :

- لا يجوز قيام جمعية ذات طابع سياسي على أسس ذات طابع تقسيمي متمثلة في الدين

أو اللغة ، أو الجهوية ، أو الجنس ، أو الانتماء العرقي ، أو الوضع المهني .

¹ - أنظر المادة 02 من القانون رقم 11/89 الصادر في 05 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج.ر.ج.ج، عدد 27 المؤرخة في 1989/5/5، ص 714.

² - أنظر المواد 5 ، 7، 8، 9، 10، من القانون رقم 11/ 89 الصادر في 05 جويلية 1989 سابق الإشارة إليه .

- لا يجوز قيام جمعية ذات طابع سياسي تقوم قاعدتها أو أهدافها على الممارسات الطائفية الجهوية ، و الاقطاعية المحسوبية ، وإقامة علاقات أشغال وتبعية مطابقا السلوك المخالف للخلق الإسلامي، وقيم ثورة أول نوفمبر 1954 .

- لا يجوز أن تختار الجمعية ذات الطابع السياسي لنفسها اسما ، أو رمزا ،أو علامة مميزة لحزب كان عمله، أو موقفه مخالفاً لثورة التحرير 1954 .

- لا يجوز أن تكون الجمعية ذات الطابع السياسي تابعة لأي جهة أجنبية أو لها علاقة بها ، أو لها علاقة تجعلها فرعاً لتنظيم سياسي أجنبي .

- يمكن لكل مواطن بلغ سن الرشد الانخراط في أي حزب سياسي ، ويحظر هذا الحق على أعضاء المجلس الدستوري ، وأعضاء الجيش ، والقضاة ، وموظفو مصالح الأمن نظرا للمهام التي يمارسونها . وفي الأخير يمكن القول أن خيار التعددية تبناه النظام السياسي الجزائري في دستور 1989، وتم تكريسه في القانون رقم 11/89 المتعلق بإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، نتيجة ظروف فرضتها في تلك الفترة كان أهمها أحداث أكتوبر 1989، مما ترتب عليه عدم ضبط الإطار العام لإنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي لاسيما الإطار الدستوري (المادة 40)، فلقد تضمن هذا النص عدة ثغرات قانونية ، من أهمها عدم النص على عدم تأسيس الأحزاب على أساس ديني ، أو لغوي،

أو عرقي، أو مهني، أو جهوي، بالإضافة إلى عدم السماح للأحزاب السياسية للجوء إلى الدعاية الحزبية على أساس هذه العناصر، مما ترتب على ذلك عدة نتائج سياسية أهمها اعتماد 60 حزبا سياسيا في فترة وجيزة . ولعل الهدف من تبني هذا العدد الكبير من الأحزاب هو تفكيك المعارضة وإضعافها ، لتشتد المنافسة فيما بينها، ويفسح المجال لاستمرار استئثار الطبقة السياسية الحاكمة بالسلطة ، مادام أن الحزب الواحد غير حاكم بالفعل ، فلا حرج من إيجاد مائة حزب أو أكثر المهم أن يبقى الصراع أفقيا¹ . لكن ترتب على هذه النظرة السياسية لتبني التعددية الحزبية دخول الجزائر في أزمة أمنية وعشرية سوداء خلال

¹ - عمر صدوق ، المرجع السابق ، ص52.

التسعينات. ولهذا وعلى إثر صدور دستور 1996 تم تجاوز هذه الثغرات التي تضمنها دستور 1989 في المادة 40 بمقتضى المادة 42 التي تنص على أن: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون. ولا يمكن بهذا الحق ضرب الحريات الأساسية، و القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، الوحدة الوطنية وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة. وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني، أو لغوي، أو عرقي، أو جنسي، أو مهني، أو جهوي .

ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على هذه العناصر المبينة في الفقرة السابقة. يحظر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية.

لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما

أو شكلهما ."

وما يستشف من هذه المادة مقارنة بالمادة 40 من دستور 1989 أنه تم اعتماد مصطلح الحزب بدلا من مصطلح الجمعيات الذي تبناه المؤسس الدستوري في دستور 1989، كم تم الحظر على الأحزاب السياسية تأسيس حزب على أساس ديني أو عرقي ..، و استعمال هذه العناصر في الدعاية الحزبية، وتبعيتها للمصالح الأجنبية، واللجوء إلى العنف أو الإكراه .

2- التعديل الجزئي لقانون الانتخابات وتداعياته السياسية و الأمنية: بعد النتائج الايجابية التي

تحصلت عليها الجبهة الإسلامية للإنقاذ، قررت السلطة الحد من نفوذها كحزب سياسي¹ عن طريق

¹ - وريدة خيلية، الوضعية الأمنية في الجزائر في الفترة ما بين 1992-2000، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية وعلوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر، 2010/2011، ص 83 .

تعديل قانون الانتخابات لاسيما فيما يتعلق بكيفية تقسيم الدوائر الانتخابية ونمط الاقتراع¹. إن هذا التعديل أثار سخط كل الأحزاب السياسية، خاصة الجبهة الإسلامية للإنقاذ، التي اعتبرت هذان القانونان اعتداء ومحاوله للاحتفاظ بالسلطة². لهذا طالبت بإلغاء القوانين الانتخابية وراحت تسعى للحيلولة دون إجراء انتخابات على أساسها. فأعلنت دخولها في إضراب انطلق في يوم 25 ماي 1991، باحتلال شوارع الجزائر العاصمة، وغيرها من المدن الداخلية، وتركت الحكومة الوضع يتفاقم، من أجل تحقيق هدف تشويه سمعتها في نظر الشعب الذي منحها 42, 55 بالمائة من الأصوات أثناء الانتخابات المحلية التعددية الأولى التي جرت في جوان 1990³. وأمام تدهور الوضع، وجهت وزارة الداخلية يوم 04 جوان 1991 أمرا للجبهة الإسلامية للإنقاذ، بإخلاء الساحات العمومية، وفي ليلة نفس اليوم أعلن الرئيس "الشاذلي بن جديد" حالة الحصار وإقالة رئيس الحكومة "مولود حمروش"، وتأجيل الانتخابات إلى بعد تعديل قانون الدوائر الانتخابية من 542 في القانون السابق إلى 430 دائرة في القانون الجديد، ليحجرى الدور الأول من الانتخابات التشريعية بناء على هذا القانون والذي أسفر على فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ على حساب الحزب الحاكم .

لهذا يستشف مما سبق بأنه بالنظر إلى التوقعات السياسية الخاطئة للطبقة السياسية الحاكمة في تلك الفترة وأملا للبقاء في السلطة، أصدرت عدداً كبيراً من القوانين تبنت في إطارها الجزائر التعددية السياسية ترتب عليها ثغرات قانونية أدت إلى دخول الجزائر في أزمة أمنية وسياسية ودستورية نتيجة

¹ - هما القانون رقم 91-06 المؤرخ في 02 أفريل 1991 المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 14، المؤرخة في 1991/4/03، ص 464، والقانون 91-07 المؤرخ في 03 أفريل 1991 قانون الدوائر الانتخابية، ج.ر.ج.ج، العدد 15، المؤرخة في 1991/04/16، ص 470 .

² - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية، المرجع السابق، ص 152؛ نهال حاشي، علاقة النظام الانتخابي بالنظام السياسي (النموذج الجزائري)، مجلة الدراسات الحقوقية، صادرة عن مخبر حقوق الانسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر، الجزائر، العدد 02، 2014، ص 142 .

³ - أنظر ج.ر.ج.ج، العدد 26 المؤرخة في 1990/06/27، ص 849

اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني.وعليه ماهي أسباب هذه الاستقالة؟ هذا ما سيتم التعرض له الآن.

ثالثا: أزمة الفراغ الدستوري والمؤسساتي في جانفي 1992 :

كان ذلك بسبب اقتران استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني¹، فطبقا للمادة 84 من دستور 1989، فإنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة بالنيابة إلى حين انتخاب رئيس جديد. ولكن الذي حدث أن الرئيس أعلن استقالته بعد حله للمجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي ترتب عليه شغور مزدوج نتيجة عدم التنصيب على حالة اقتران الاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني². وعليه ما هي شروط الاستقالة في دستور 1989؟ وما هي طبيعتها؟ وما مدى دستورية حل المجلس الشعبي الوطني؟ وما موقف المجلس الدستوري من ذلك؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال ما يلي :

أ- شروط الاستقالة في دستور 1989: لقد حصر المؤسس الدستوري حالات الاستقالة في المادة 84 في:

حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية مهامه بسبب مرض خطير مزمن، وقد أعطى المؤسس الدستوري دورا أساسيا للمجلس الدستوري في تقدير الحالة الصحية الخطيرة للرئيس، حيث يجتمع وجوبا، وعند التأكد من وجود المانع يقترح بالإجماع على المجلس الشعبي الوطني التصريح بثبوت المانع لرئيس الدولة بأغلبية ثلثي أعضائه، ويكلف رئيسته بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما، ويمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 85 من الدستور، وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء تلك المدة، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا .

¹ - بعد توقيع رئيس الجمهورية على قرار الحل في 04 جانفي 1992 سابق الإشارة إليه .

² - فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، المرجع السابق، ص 26 .

وحالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت الشغور النهائي ويبلغ فوراً شهادة الشغور للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا، ويتولى مهام رئيس الدولة وجوبا في مدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية .

وحالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا لإثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ويتولى رئيس المجلس الدستوري مهمة رئيس الدولة وفقاً لنفس الشروط السابقة .

وما يستفاد من هذه الحالات أن المؤسس الدستوري عالج حالات شغور رئاسة الجمهورية بطريقتين: ففي الحالة التي يكون فيها الشغور بسبب العجز لوجود المرض أو الاستقالة أو الوفاة أسند مهمة رئاسة الدولة لرئيس المجلس الشعبي الوطني. أما في الحالة التي يكون فيها الشغور بسبب اقتران وفاة رئيس الجمهورية فتسند هذه المهمة لرئيس المجلس الدستوري. لكن لم يعالج الحالة التي يرجع فيها سبب الشغور إلى اقتران استقالة رئيس الجمهورية بجل المجلس الشعبي الوطني. وعليه ما مدى دستورية هذه الاستقالة في مثل هذه الظروف خاصة أن المؤسس الدستوري حدد حالات الاستقالة حصراً؟

ب- مدى دستورية استقالة رئيس الجمهورية في مثل هذه الظروف: بالرجوع إلى أحكام الدستور، فإنه لا يوجد ما يقيد رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الحق. غير أن استقالة رئيس الجمهورية، واقتراها بجل المجلس الشعبي الوطني قد طرحت عدة تساؤلات من الناحية السياسية والقانونية، خاصة أن استقالة الرئيس في ظل هذه الظروف تم تبريرها بأسباب اتسمت بعدم الإقناع وعدم الوضوح كذلك¹ على إثر الرسالة الموجهة أمام المجلس الدستوري من قبل الرئيس "الشاذلي بن جديد" إلى الشعب. ومن أهم ما تضمنت مايلي "دون الإخلال بالعهد المقدس الذي عاهدت به الأمة، ووعيا مني

¹ - سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحول المجلس الشعبي الوطني، مجلة إدارة، المجلد 3 العدد 1، الجزائر، 1993، ص 8؛ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، دار البيضاء الجزائر، 2010، ص 62 .

بمسؤولياتي في هذا الظرف التاريخي الذي يجتازه وطننا فإنني اعتبر أن الحل الوحيد للأزمة الحالية يكمن في ضرورة انسحابي من الساحة السياسية .."¹.

ويتضح من نص هذه الاستقالة عدم قدرة الرئيس "الشاذلي بن جديد" على إدارة السلطة السياسية، والتي ترجع إما لعجزه عن إمكانية مواجهة المشكلة بما هو متاح له، وإما لتعارض الحلول التي يطرحها مع الأقطاب الفاعلة في النظام الحاكم في تلك الفترة، مما دفعه إلى تقديم استقالته والانسحاب تفاديا للصراع مع تلك الأقطاب².

وقد أثارت هذه الاستقالة من الناحية السياسية أكثر من وجهة نظر سياسية بهذا الشأن فهناك من اعتبرها استقالة³، وهناك من اعتبرها إقالة⁴ لاسيما عدم تضمنها لمصطلح استقالة الذي أظهرته القراءة الشكلية لهذه الرسالة من طرف الفقه الدستوري⁵.

أما من الناحية القانونية، فقد اعتبرها الدكتور "سعيد بو الشعير"⁶ بأنها غير دستورية بالنظر إلى ظروف تقديمها التي لا تندمج مع الظروف المحددة دستوريا في المادة 84، والتي يمكن في ظلها للرئيس ممارسة حقه في الاستقالة. فالمؤسس الدستوري ربطها بوجود المجلس الشعبي الوطني، ولم يخوله صراحة ذلك عندما يكون المجلس منحلا، فذلك يؤدي إلى شعور مزدوج -رئيس الجمهورية والمجلس- في حين أن المؤسس الدستوري أشار إلى حالة الوفاة التي لا دخل لإرادة الإنسان غالبا فيها. وفي هذه الحالة أسند

¹ - أنظر لنص الاستقالة كاملا في الموقع الإلكتروني التالي: بتاريخ 2014/08/12 lazougert.maktooblog.com

² - زواقري الطاهر، أسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن، الطبعة الأولى، دار حامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2013، ص 50.

³ - حيث إعتبرها خالد نزار، استقالة إرادية في كتاب له حمل عنوان الجزائر جانفي 1992، يوم سقط القناع عن الجبهة الإسلامية للإنقاذ، لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع، أنظر "الموقع الإلكتروني": تاريخ الإطلاع 2011/11/22
www.echoroukonline.com/ara/nationale/84137.html

⁴ - حيث اعتبرها "علي هارون"، إقالة وليست استقالة إرادية، في تصريح له لجريدة الشروق اليومي بتاريخ 21 جانفي 2001 العدد 66.

⁵ - سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 9.

⁶ - سعيد بوالشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 10-11.

مهمة رئاسة الدولة إلى رئيس المجلس الدستوري¹. فالاستقالة في ظروف غير عادية، وأثناء شغور المجلس الشعبي الوطني، واقتراح ذلك الشغور بظروف غير عادية حسب رأي نفس الأستاذ² تتنافى مع روح الدستور :

- نظرا لتقدّمها في وقت يصعب فيه ضمان استمرار العمل بالدستور بصفة كلية إلا إذا كان الرئيس مصرا على إحداث أزمة دستورية .

- كما أن الاستقالة في هذه الظروف تعتبر تهربا من المسؤولية، وتتنافى مع إحدى الواجبات الدستورية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية وهي حماية الدستور³.

وفي الأخير، وحتى يمكن الحكم على مدى دستورية استقالة رئيس الجمهورية، لا بد النظر إليها من عدة زوايا على الشكل التالي:

- أن تكون نابعة بناء على إرادته دون ضغط وإكراه من أي جهة فاعلة في نظام الحكم .

- إن تقديم الاستقالة في ظل الظروف التي عاشتها الجزائر في تلك الفترة، والتي تباينت فيها صراعات سياسية وحزبية، لا بد أن يستند على مبررات قوية ومنطقية بالنظر إلى أهمية السلطات المنوطة برئيس الجمهورية بحكم الدستور .

- إذا كان الرئيس في تلك الفترة هو الرئيس الفعلي للسلطة السياسية، فعليه أن يبذل قصارى جهده باستخدام السلطات المخولة له دستوريا للخروج من تلك الأزمة، وجعل الاستقالة آخر شيء يفكر فيه، وليس خلق أزمة دستورية أخرى بعد حله للمجلس الشعبي الوطني، مما يطرح إشكالا آخر هو ما مدى دستورية حل هذا المجلس؟

¹- أنظر المادة 84 فقرة 09، 10 من دستور 1989 .

²- سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 11؛ عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 44 .

³- أنظر المادة 67 من دستور 1989 بنصها على أن: "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة ووحدة الأمة، وهو حامي الدستور".

ج-مدى دستورية حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992: إن حق الحل هو إنهاء مهام مجلس النواب قبل نهاية فترته التشريعية، بقرار من السلطة التنفيذية في الحالات المحددة دستوريا، وذلك بقصد تجديده من خلال إجراء انتخابات تشريعية مسبقة¹. وبالنظر إلى ما يحدثه قرار حل البرلمان من آثار هامة بالنسبة لجميع المؤسسات في الدولة، والمتمثلة في حل الهيئة القائمة على العملية التشريعية، وما ينتج عن ذلك من فراغ تشريعي، وغياب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، ووجود الإمكانية لانتهاك الحقوق والحريات، فقد استقرت أغلبية التشريعات الدستورية المختلفة في الدول² على ضرورة النص على مجموعة من الضمانات أو القيود ترد على من له صلاحية استعمال هذا الحق³، حتى لا يؤدي سوء استخدامه إلى المساس باستقرار المؤسسات الدستورية في الدولة.

وبالرجوع إلى دستور 1989 نجد أن المادة 120 تقضي بأنه: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة". وعليه هل استوفى قرار الحل المجلس الشعبي الوطني الشروط المحددة دستوريا في المادة 120؟

- إن قرار حل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992 تم اتخاذه بعد الإعلان عن إجراء انتخابات تشريعية مسبقة، إلا أنه باستقراء نص المادة 120 المذكورة أعلاه، فإن رئيس الجمهورية له الخيار بين أحدهما، ولا يحق له القيام بالإجراءين في ذات الوقت .

¹ - عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، 2010، ص 171؛ عمارة فتيحة، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية - دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2012/2013، ص 53 .

² - كالدستور الياباني الصادر لسنة 1963، ودستور مدغشقر لسنة 1975، ودستور اليونان لسنة 1975، لمزيد من التفصيل لمعلومات حول هذا الموضوع، أنظر: زين بدر فراج، القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987، ص 65

³ - عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 45؛ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 219؛ سعيد بو الشعير، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية، المرجع السابق، ص 12-13.

- إن قرار الحل تم دون علم قيادة جبهة التحرير ، ودون استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، وهو ما أكده هذا الأخير في حوار له يوم 15 جانفي 1992¹. وهنا في حالة اعتبار ذلك الإجراء جوهريا - حسب نفس المادة - فإنه يستوجب إبطاله من قبل المجلس الدستوري في حال إخطاره من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني ، وهو ما لم يحدث ؟

وفي الأخير يتجلى لنا عدم دستورية المرسوم 92-01 المؤرخ في 04 جانفي 1992 المتعلق بحل المجلس الشعبي الوطني ، لأنه لم يتم وفقا للحدود الدستورية الواردة في المادة 120 من دستور 1989 التي يستشف منها عدم جواز قيام رئيس الجمهورية بالإجراءين معا - الانتخابات المسبقة والحل - في ذات الوقت ، وإنما عليه الخيار بين أحدهما . ولكن يبقى السؤال مطروح هو لماذا لجأ رئيس الجمهورية إلى حل البرلمان قبل تقديم الاستقالة ؟ فكان من الأجدر به بالنظر إلى الظروف التي كانت تهدد مؤسسات الدولة واستقرارها في تلك الفترة ممارسة السلطات المخولة له دستوريا بموجب المادة 87 من دستور 1989 التي تقرر الحالة الاستثنائية².

د- موقف المجلس الدستوري من اقتراح استقالة رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني : أصدر المجلس الدستوري بيانا في 14 جانفي 1992 لإثبات حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ، واقتراح ذلك بحل مزدوج ترتب عنه فراغا دستوريا نظرا لعدم تنظيم دستور 1989 لهذه الحالة في المادة 84 منه . وعن القيمة القانونية لبيان المجلس الدستوري من الناحية الإجرائية ، فقد شكل تصرفا ذاتيا دون تحرك الجهات المخولة دستوريا بالإخطار³. وحتى و لو اعتبرنا أن رسالة الاستقالة الموجهة من خلال الخطاب الرئاسي يمكن أن تحمل في طياتها نوعا من الإخطار ولو بطريقة غير مباشرة⁴ إلى المجلس الدستوري ، إلا أنها سمحت لهذا الأخير بعدم التقييد بالشرعية الدستورية بهدف إقرار مصطلح الاستقالة

¹ - مع جريدة الجزائر اليوم 17-18 جانفي 1992 ، ص 02 ؛ مقتبس عن ، سعيد بوالشعير ، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية ، ص 14 .

² - فوزي أوصديق ، النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 30 .

³ - حيث حددت المادة 156 من دستور 1989 بنصها على أن : "يخطر رئيس الجمهورية ، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني المجلس الدستوري " .

⁴ - سعيد بوشعير ، وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية ، المرجع السابق ، ص 17 .

التي كان يجدر به رفضها نظرا للظروف الخطيرة التي ستترب عن أزمة الفراغ الدستوري¹، وما يتبعها من مساس خطير بمؤسسات الدولة وأمنها. في حين تقيد بالتفسير الشكلي والحرفي لنص المادة 84 من الدستور، مما ترتب عليه أزمة فراغ دستوري ومؤسسي، كان بالإمكان تجاوزها لو اتخذ المجلس الدستوري موقفا إيجابيا بتكليف رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئاسة الدولة، لأن سلامة الجمهورية واستمرار مؤسساتها هو ما يتطابق مع روح الدستور، ولتفادي سيناريو ما حدث في جانفي 1992 من إلغاء نتائج الانتخابات التشريعية لسنة 1991 التي انتهت نتائج دورها الأول لصالح حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ، مما يؤكد أنها سوف تسيطر بصفة مطلقة على البرلمان بعد إجراء الدور الثاني للانتخابات، الأمر الذي لا يتماشى مع رغبة السلطة السياسية في تلك الفترة التي كان لها صراعات مع أطراف سياسية وحزبية. ولهذا حاولت هذه الأخيرة البحث عن منفذ من أجل توقيف المسار الانتخابي، فكان لها ذلك عن طريق اقتراح استقالة الرئيس بحل المجلس الشعبي الوطني، مما أدى إلى فراغ دستوري ومؤسسي. ولمعالجة هذه الحالة، ولتفادي إمكانية سيطرة حزب معين-غير مرغوب فيه من طرف السلطة السياسية-على البرلمان، تم إحداث مجلس الأمة في دستور 1996 الذي يمثل الحل الأنجع لهذا المشكل نظرا لتميزه ب :

- عدم قابلية مجلس الأمة للحل نظرا لتمتعه بحصانة دستورية، إذ ليس من صلاحيات أي جهة أن تقوم بحل الغرفة النيابية الثانية طيلة فترتها التشريعية، حتى في حالة وجود خلاف بين المجلس الشعبي الوطني مع الحكومة والتي يمكن أن يؤدي إلى حله². و من ناحية أخرى وفي حالة اقتراح حله بشغور منصب رئيس الجمهورية فإنه لا يترتب على ذلك فراغًا دستوريًا ومؤسسيًا نظرا لاستحداث مجلس الأمة، وانتقال رئاسة الدولة إلى رئيسه في حالة مانع لرئيس الجمهورية³.

¹- فوزي أوصديق، نظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 25.

²- أنظر المواد 81، 82، 84، 129 من دستور 1996.

³ - أنظر المادة 88 من دستور 1996 التي تنص على أن: "يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية، بأغلبية ثلثي أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بنيابة رئيس مجلس الأمة في مدة أقصاها 45 يوما...."

وبهذا يشكل مجلس الأمة عاملاً أساسياً لضمان استمرارية المؤسسة التشريعية، وما يترتب على ذلك من استمرار مؤسسات الدولة كلها بالنظر إلى الأهمية التي تحظى بها هذه المؤسسة .

- منع السيطرة على المؤسسة التشريعية بإحداث مجلس الأمة، وهو الدور الذي تعجز عن ضمانه الغرفة الأولى نتيجة احتمال التغيير المفاجئ في أغلبية المجلس الشعبي الوطني إثر انتخابات عامة مسبقة، أو بعد نهاية عهده¹. كما حدث في الانتخابات التشريعية لسنة 1991 التي كانت لصالح الجبهة الإسلامية للإنقاذ، وكان من المتوقع سيطرتها على البرلمان بفوزها في الدور الثاني، لاسيما بعد فوزها كذلك في الانتخابات المحلية مما يضمن لها ذلك، حتى بوجود غرفة ثانية للبرلمان إذا كان أغلبية أعضائها من أعضاء المجالس المحلية. إلا أن هذا الاحتمال يستحيل تحقيقه بالنظر إلى تشكيلة مجلس الأمة التي يرجع ثلثي² 3/2 أعضائها من أعضاء المجالس المحلية، أما الثلث الباقي منها معين من طرف رئيس الجمهورية²، حيث يفترض أن يكون من أنصار رئيس الجمهورية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يقدر نصاب المصادقة على اتخاذ أي قرار على مستوى مجلس الأمة ب4/3 أعضائه، مما يستوجب موافقة الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية حتى تتم المصادقة على القرار³. وهذا من شأنه يسمح بالتحكم في إرادة أعضاء مجلس الأمة، والسلطة التشريعية عن طريق الاعتراض على اتخاذ أي قرار يخالف إرادة السلطة التنفيذية المحسدة في إرادة رئيس الجمهورية .

وفي الأخير نستخلص مما سبق أن الأسباب السياسية التي دفعت الجزائر إلى إحداث مجلس الأمة تشكل مبررات خاصة بالنظام الجزائري دون غيره من الأنظمة، بخلاف الأسباب والمبررات القانونية التي تشترك فيها كل الأنظمة الدستورية. وعليه ما هي أهم الأسباب القانونية التي دفعت الجزائر إلى إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان؟ هذا ما سيتم التعرض له في الفرع الموالي.

¹ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص28؛ عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص89 .

² - أنظر المادة 101 من دستور 1996 .

³ - أنظر المادة 120 من دستور 1996 .

الفرع الثاني : الأسباب القانونية التي أدت إلى إحداث مجلس الأمة في الجزائر .

بالإشارة إلى الأسباب السياسية التي دفعت الجزائر إلى إحداث مجلس الأمة ،هناك أسباب قانونية يمكن الإشارة إلى بعضها فيمايلي :

أولا : تجاوز الثغرات القانونية التي تضمنها دستور 1989 : فلقد كان يهدف هذا الدستور إلى إقامة نظام ديمقراطي تعددي ،دون الأخذ بعين الاعتبار الاحتياطات التي تقتضيها طبيعة التحول، وتجاهل اعتماد منهجية التدرج التي يقتضيها المنطق .وهو ما أدى إلى إحداث أزمة 1991 ،وما نتج عنها من اضطرابات على مختلف الأصعدة¹ .

ثانيا : تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية والأداء التشريعي : تنص المادة 101 من دستور 1996 على : " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي .

ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية

في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية .." .

وما يستشف من هذه المادة ،أن تشكيلة مجلس الأمة تجمع بين نظام الانتخاب والتعيين بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يخضع تشكيله لنظام الاقتراع المباشر لا غير² .ولعل الهدف من المغايرة في طريقة التكوين بين الغرفتين ،هو تحقيق الأهداف المحددة في المذكرة الرئاسية المتعلقة بالمراجعة

¹ - عبد القادر بن صالح ، مجلس الأمة عهد وتجربة ،مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص ،صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2003 ،ص 10.

² - أنظر المادة 101 فقرة 01 من دستور 1996 .

الدستورية في فقرتيها 28 و30¹، بالنظر إلى تشكيلة مجلس الأمة التي تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين هما:

أ-توسيع مجال التمثيل عن طريق تمثيل الجماعات المحلية: فالغرض من انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة من بين ومن طرف أعضاء المجالس المحلية عن طريق الاقتراع غير المباشر ، هو تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية ،لأنه يؤدي إلى تجاوز سلبيات نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام المعتمد في انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني ،بالإضافة إلى سلبيات الاقتراع بالقائمة الذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة ،ذلك أن الناخب لا يمكنه اختيار بكل حرية النائب الأكثر تعبيرا عن مصالح الناخبين إذ يجد نفسه مضطرا للتصويت واختيار كل الأسماء الموجودة في القائمة².

ومن هنا فإن التمثيل العام للنواب قد يؤدي إلى جهل وتجاهل الحقائق المحلية ،ولهذا اعتبر مجلس الأمة كقناة لتوصيل مطالب المجموعات الإقليمية إلى السلطات المركزية³ عن طريق تسهيل اطلاع ودراسة الممثلين المحليين المنتخبين في مجلس الأمة بالمشاكل والصعوبات التي يتعرض لها المواطنين وطرحها، وإيجاد الحلول لها داخل المجلس .

ب-تجنب تهميش بعض الكفاءات: فقد يترتب عن نظام التمثيل العام لأعضاء الغرفة الأولى سوء اختيار ممثلي الشعب ،وتهميش بعض الكفاءات الوطنية.وهو النقص الذي تداركه المؤسس

¹-إذ نصت الفقرة 28 على أن : "إن إنشاء هذه الغرفة المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية يرمي إلى توسيع مجال التمثيل الوطني بضمان تمثيل الجماعات المحلية "، كما نصت الفقرة 30 من نفس المذكرة على أن : "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة كما تستجيب لانشغال الرامي إلى ضمان تمثيلية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ،وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة " ،ص9-10 .

²- بوكرا إدريس ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،مجلة الإدارة ،المدرسة الوطنية للإدارة ،المجلد ،10 العدد 01 ،الجزائر،2000،ص 70؛ بوكرا إدريس ،مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل ، المرجع السابق ،ص184 .

³- عبد المجيد جيار ،دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية ،مجلة الفكر البرلماني،العدد02 ،صادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر ، مارس 2003 ،ص92 .

الدستوري من خلال نظام تشكيل مجلس الأمة لتجنب إقصاء هذه الفئات من المشاركة في العمل النيابي من جهة، وتحسين الأداء التشريعي من جهة أخرى، لتدارك مشكلة افتقاد نواب المجلس الشعبي الوطني للتحكم في المسائل القانونية. وذلك مرجعه عدم اشتراط أي شرط يتعلق بالدراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية، الأمر الذي يترتب عليه إغفال نواب المجلس الشعبي الوطني بعض المسائل القانونية، وذلك بحكم عدم إلمامهم بها، في حين تسمح تشكيلة مجلس الأمة بضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات¹، والاستعانة بقرارات ومهارات هذه العناصر عن طريق إشراكها في العمل البرلماني بشكل مباشر² للعمل على سد نقائص التمثيل الانتخابي، وتجنب إقصاء هذه الفئات، والسماح لها بالمشاركة في اتخاذ القرارات التي تخص الحياة العامة وتضمن احترام حقوقهم .

أما بالنسبة لدور مجلس الأمة، وتشكيلته في تحسين الأداء التشريعي، فإنه يعتبر على حد تعبير الدكتور "عمار عوابدي"³ مصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي، عن طريق الاعتراض عليها أو إقرارها .

فوجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يسمح بترقية النص التشريعي، لأنه يضمن أحسن دراسة للنصوص القانونية، ومنع صدور قوانين يشوبها قصور قانوني عن طريق تفادي الأخطاء التي قد يقع فيها المجلس الأول على مستوى النص التشريعي.

ثالثا: مجلس الأمة أداة لتحقيق التوازن بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية: فإحداث مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يهدف إلى تحقيق التوازن من ناحيتين: فمن ناحية، يحقق الاعتدال على مستوى المؤسسة التشريعية عن طريق التخفيف من مخاطر انفراد أغلبية سياسية بالسلطة التشريعية، وما قد ينجم عنها من احتمالات التعسف، والمصادفة على قوانين تتسم بالمغالاة والارتجال السياسي،

¹ – **Bachir BOUMAAZA**, Forum des Sénats du monde ,L e Bicamérisme une idée, Imprimerie des journaux Officiels ,Paris ,2001 ,p. 50.

² – **بوكر إدريس**، المركز الدستوري لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 71 .

³ – **عمار عوابدي**، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998، ص 36 .

وهكذا فامتناع مجلس الأمة على المصادقة على هذه النصوص من شأنه أن يؤدي إلى إسقاطها ، مما يجعله وسيلة ملائمة لعقلنة السلطة التشريعية¹ .

ومن ناحية أخرى، فإن وجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يحقق توازن بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني بقيامه بدور الحكم² في حالة نشوب صراعات بينهما، لاسيما أنهما يملكان وسائل عديدة للتأثير على بعضهما ،مع استبعاد حدوثها مع مجلس الأمة بالنظر للآليات الرقابية الممنوحة له دستوريا والتي لا يمكنها تحريك مسؤولية الحكومة من جهة ،ومن جهة أخرى عدم إمكانية حله من أي جهة، مما يدعم مركزه في التدخل لحل هذا الصراع بانضمامه إلى أحد الطرفين وبالتالي يجبر الطرف الآخر إلى الاستسلام الذي يكون غالبا المجلس الشعبي الوطني .

وبهذا يحقق مجلس الأمة أهم أهداف استحداثه ، وهي تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق عقلنة السلطة التشريعية ،وقيامه بدور الحكم لفض الصراعات التي قد تنشأ بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة ،والتي من شأنها أن تؤدي إلى إحداث انشقاقات داخل النظام الدستوري والمساس باستقرار مؤسساته بشكل عام .إلا أن أهداف إحداث مجلس الأمة ،وبالنظر لطريقة تشكيلها وتحديد اختصاصاتها كانت محلاً لجدل فقهي وسياسي حول الجدوى من وجودها من عدمه . وعليه على ماذا استند كل اتجاه ؟هذا ما سيتم التعرض له في المطلب الموالي .

المطلب الثالث :إحداث مجلس الأمة بين دواعي الرفض والبقاء

أدى التغيير المؤسساتي الذي أحدثته دستور 1996 على مستوى السلطة التشريعية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان إلى نقاش كبير بين العديد بين أساتذة القانون . فالبعض أيد وجودها بالنظر إلى الأهداف التي تحقّقها،وبالتالي دعمه لنظام الغرفتين . أما البعض الآخر فحاول إثبات عدم صلاحية مجلس الأمة والتمسك بنظام وحدة البرلمان .لهذا سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين

¹ - أحسن رابحي ،المرجع السابق ،ص 298 .

² - مسعود شيهوب ،نظام الغرفتين :النشأة والتطور ،مجلة النائب،العدد 01 ،صادرة عن المجلس الشعبي الوطني ،الجزائر، 2003 ،ص37 .

يتم التعرض في الفرع الأول إلى الاتجاه المؤيد لوجود مجلس الأمة . أما الفرع الثاني فيخصص إلى الاتجاه الرافض لوجود مجلس الأمة .

الفرع الأول :الاتجاه المؤيد لوجود مجلس الأمة¹ :

لقد اعتبر الكثير من رجال السياسة وأساتذة القانون ،أن إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري يشكل دعامة جديدة للبناء المؤسساتي مبررين ضرورة وجودها بمبررات سياسية بالدرجة الأولى ترجع أساسا إلى منع تكرار أزمة 1991 و ما ترتب عليها من مساس بأمن واستقرار الدولة ،وتنصيب هياكل انتقالية غير دستورية .ومن ناحية ثانية بأسباب قانونية ترجع أساسا إلى تحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية والأداء التشريعي عن طريق تمثيل الجماعات المحلية، وتعيين الكفاءات، وتحقيق التوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، مما يحقق التوازن المؤسساتي داخل الدولة .

لهذا يؤسس أنصار هذا الاتجاه موقفهم المتعلق بضرورة وجود مجلس الأمة بالنظر إلى الأهداف المرتبطة بإحداثها على الاعتبار التالية :

- أن وجود مجلس الأمة في النظام الجزائري نتيجة منطقية وحتمية بالنظر للظروف التي واجهتها بعد أزمة 1991،والتي كانت الدافع إلى اعتماد نظام الغرفتين على مستوى البرلمان، مسايرة بذلك لكثير من الدول التي رأت في تبني هذا النظام الحل لمشاكلها،فهذا النظام يعتبر الأمثل والأصلح في المجتمع لأنه يساهم في تعميق الديمقراطية التعددية ،والأكثر فعالية في ترسيخ دولة القانون وترقية حقوق الإنسان والمواطن. وهذا ما يفسر انتشاره في كثير من الدول ،نظرا لما يملكه من مزايا ،وما يقدمه من حلول لمختلف المشاكل والأزمات التي قد تتعرض لها الدولة² .

¹ - من بينهم مسعود شيهوب،نظام الغرفتين النشأة والتطور،المرجع السابق ،ص 37 وما بعدها؛محمد عمران بوليفة ،الدور المعدل في الوظيفة التشريعية ،مجلة المفكر،جامعة ورقلة ،العدد 10 ،2008 ،ص280 وما بعدها.

² - لمزيد من التفصيل ،أنظر:عبد الرحمان بلعياط ،مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني ،مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر ،العدد 02 ،مارس 2003 ،ص 87 .

- إن وجود مجلس الأمة أصبح أمرا واقعا ،لابد من المحافظة عليه لكونه الوسيلة المثلى لترسيخ العديد من الأهداف والقيم الوطنية الدستورية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية السامية ،منها على الخصوص عصرنه وتحديث النظام السياسي ،وتفعيل العمل البرلماني بصورة أكثر قوة وفعالية في ممارسة مهام التشريع والرقابة على أعمال الحكومة ،وحماية وترقية التجربة الديمقراطية التعددية لضمان استقرار مؤسسات الدولة ،ووقاية المجتمع والنظام الوطني من مخاطر الفتن و الإنزلاقات ¹ .

وقد سجلت حصيلة التجربة الأولى لنظام الثنائية البرلمانية في ظل التعددية السياسية الكثير من النتائج الايجابية الشاهدة على حسن اختيار هذا النظام ² .

- يعزز وجود مجلس الأمة النظام المركزي ،باعتباره يجسد تمثيل الشعب في إطار إقليمي ،عن طريق الجماعات المحلية المنتخبة من طرف الشعب المنتمي إليها ³ .

الفرع الثاني :الاتجاه الرافض لوجود مجلس الأمة ⁴ :

يؤسس أنصار هذا الاتجاه موقفه الرافض لوجود مجلس الأمة على الاعتبارات التالية :

- ترتب عن إحداث مجلس الأمة في دستور 1996 خروج الجزائر عن التنظيم الدستوري الذي عرفته في إطار دساتيرها السابقة التي تبنت أحادية الغرفة في تنظم البرلمان ، و حتى في ظل مراحلها الانتقالية ⁵ .

- إن مجلس الأمة الجزائري مجرد مجلس وهمي وعديم الجدوى ،وذلك بالنظر إلى الاختصاصات المسندة إليه ،والتي هي شبيهة باختصاصات الكثير من المجالس الوطنية المتخصصة كالمجلس الوطني

¹ - حرز الله قدياري ،لمحة عن نظام الغرفتين ،واقع وأفاق ،مجلة الفكر البرلماني ،صادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر، العدد06، 2004، ص77 ؛محمد عمران بوليفة ،المرجع السابق،ص280 .

² - مسعود شيهوب ،نظام الغرفتين النشأة والتطور ،المرجع السابق ،ص37 .

³ - ناجي عبد النور ،المرجع السابق ،ص186 .

⁴ - من بينهم ،رابح لعروسي ،قراءة في الأداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري ،مركز البصيرة للدراسات الإستراتيجية، الجزائر ،العدد 04، 2007، ص26 وما بعدها .

⁵ - لمزيد من التفصيل ،أنظر: عبد الرحمان بلعياط ،المرجع السابق ،ص87 .

الاقتصادي والاجتماعي، والتي يمكنها القيام بدور هذه الغرفة مما يجعل وجودها غير ضروري ويمكن الاستغناء عنها¹.

- إن وجود مجلس الأمة يؤدي إلى إنفاق الكثير من الأموال، والتي يمكن توجيهها نحو تحسين الظروف الاقتصادية للبلاد لاسيما في ظل الظروف الراهنة التي تتطلب أموالاً ضخمة، مما يجعل إلغاء مجلس الأمة ضرورة اقتصادية للتخفيف من أعباء وتكاليف ميزانية الدولة بدلا من إرهاقها بنفقات لا جدوى منها².

- لم يغير كثيرا وجود مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني من الوتيرة التي درجت عليها السلطة التشريعية قبل صدور دستور 1996 لاسيما تبعيتها للسلطة التنفيذية، بل بالعكس فالبرلمان يشهد تدخلا من طرف السلطة التنفيذية، خاصة بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية، مما يجعل الغرفة الثانية للبرلمان أقل شرعية، وأقل ديمقراطية من الغرفة الأولى، تؤدي إلى إحباط فكرة "ديمقراطية المجلس"، وأن البرلمان هو الممثل الحقيقي لإرادة الشعب، وبالتالي تكون الغرفة الثانية وسيلة لإعاقة الديمقراطية وليس تجسيدها لها³.

و على العموم يمكن القول بأن الأسباب التي أدت إلى اختلاف وجهات النظر حول استحداث مجلس الأمة في النظام الجزائري تتمثل أساسا فيما يلي :

- أنه تم اللجوء إلى إحداث مجلس الأمة كوسيلة ظرفية لضمان الاستقرار المؤسساتي نتيجة الظروف الصعبة التي مرت بها الجزائر في بداية التسعينات، وكمحاوله لتغطية العجز العضوي على مستوى المؤسسة التشريعية .

¹ - بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، ص 130 .

² - صويلح بوجمعة، المرجع السابق، ص 130 .

³ - رابح لعروسي، المرجع السابق، ص 26.

- أن مجلس الأمة ضرورة فرضتها السلطة الحاكمة وربطت وجودها بأهداف تتمثل أساسا في تحسين الأداء التشريعي، ومضاعفة التمثيل الوطني وضمان الاستقرار المؤسساتي وذلك بالنظر إلى التركيبة العضوية لهذه الغرفة .

وعليه وفي ظل هذه المعطيات، وقبل الحكم عن مجلس الأمة وتأييد وجوده من عدمه، لا بد من معرفة مدى نجاحه في تحقيق هذه الأهداف على أرض الواقع، من خلال معرفة مدى استقلاليتها من الناحية الهيكلية والتنظيمية، والتي تساعده على القيام باختصاصاته الوظيفية. هذا ما سيتم التعرض له في الفصل الموالي.

الفصل الثاني : طرق تنظيم الغرفة الثانية في البرلمان

لقد ارتبط إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة بالظروف التي مرت بها تلك الأنظمة، سواء تعلق الأمر بالبنية الاتحادية لبعض البلدان، أو بالظروف التاريخية والسياسية لها¹.

إلا أن الأمر يختلف في الجزائر، فهي لا تتوفر على بنية اتحادية، كما لم تمر بظروف تاريخية حتمت إحداث غرفة ثانية للبرلمان، وإنما ارتبط ظهورها كوسيلة ظرفية لمعالجة ظروف خاصة عرفتها الجزائر ترتب عنها تغيير في هيكلية البرلمان من أحادية الغرفة إلى الثنائية البرلمانية في ظل دستور 1996 .

ويختلف الهدف من طريقة تشكيل الغرفة الثانية للبرلمان من دولة إلى أخرى. فهو يرتبط في الدول الديمقراطية بالتمثيل السكاني والجغرافي، وتمكين ممثلي الشعب من المشاركة في إدارة الدولة وصنع القرار فيها. بينما يرتبط في دول أخرى بإرضاء فئة معينة أو إعطاء واجهة ديمقراطية شكلية لنظام سياسي غير ديمقراطي².

و لمعرفة الهدف من طريقة تشكيل الغرفة الثانية في الجزائر، لا بد من دراسة طرق تنظيمها وتشكيلها من حيث الأعضاء والأجهزة، ومقارنتها بغيرها من الغرف الثانية خاصة مجلس الشيوخ

¹- Jacques CADART, op-cit, pp. 366 et 367.

²- كمال المنوفي، نظريات النظم السياسية، دار القلم، بيروت، 1985، ص 11 .

الفرنسي ، حتى يتسنى لنا من خلال ذلك معرفة كامل اختصاصات هذه الغرفة بدقة ووضوح .فلا يمكن الحديث عن دور هذه الغرفة في أي دولة دون معرفة تكوينها من الناحية البشرية والعضوية التي تجسد العمل الرئيسي لمجموع نشاطات هذه الغرفة، وهي تعمل وفق ما ينص عليه الدستور والقانون الداخلي الخاص بها ،مع الأخذ بعين الاعتبار واقع النظام السياسي من ناحية ،وعدم الاقتصار على النصوص الدستورية والقانونية من ناحية أخرى ، لأن عمل البرلمان ككل من الناحية الواقعية ليس منعزلا لاسيما عن البيئة السياسية .

و للوصول إلى الهدف من طريقة تشكيل مجلس الأمة في الجزائر ،لابد من البحث عن مدى توافره على أهم صفات المجالس النيابية الديمقراطية والتي تقوم أساسا على ما يلي¹ :

- أن تكون الهيئة النيابية منتخبة ،إذ أن التعبير عن إرادة الأمة وممارسة السلطة باسمها بشكل ديمقراطي يتطلب أن يكون ممثل الأمة ناشئا عن طريق الانتخاب .ولذلك لا يعتبر المجلس الذي يتم تشكيله بالوراثة أو بالتعيين مجلسا نيابيا ديمقراطيا .

- أن تكون مدة العضوية في الهيئة النيابية محددة ،فانتخاب النواب من قبل المواطنين لتمثيلهم والتعبير عن إرادتهم لا يعني أن يستمر ذلك التمثيل إلى أجل غير محدد ودون رقابة شعبية ،إذ أن منح الناخبين حق الرقابة على أداء الهيئة النيابية بشكل عام والأعضاء بشكل خاص ،يتطلب تحديد مدة العضوية في البرلمان.

- أن يكون الناخب ممثلا للشعب بأسره وليس فقط دائرته الانتخابية أو الحزب الذي ينتمي إليه.

- أن تكون الهيئة النيابية مستقلة عن الناخبين مما يضمن استقلال إرادة النواب.

- أن تكون الهيئة النيابية ذات سلطة فعلية وحقيقية في المجال التشريعي والمالي والرقابي.

¹ - عبد الغني بسيوني ،المرجع السابق ،ص 212 - 214 .

وعلى ضوء ما سبق يمكن أن نتساءل عن مدى تتوافر هذه الشروط في الغرفة الثانية للبرلمان في الجزائر، لكي يضمن عليها الطابع النيابي هذا من ناحية ؟ ومن ناحية أخرى هل يتم احترام قاعدة الانتخاب في اختيار أعضائها بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي ؟

للإجابة عن هذين التساؤلين سيتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث يتم التعرض في المبحث الأول إلى تشكيل الغرفة الثانية للبرلمان من حيث الأعضاء. أما المبحث الثاني فيُخصص لتشكيل الغرفة الثانية من الناحية الإدارية والمالية.

المبحث الأول : تشكيل الغرفة الثانية للبرلمان من حيث الأعضاء

من أبرز دعائم وجود الغرفة الثانية للبرلمان إخضاعها لقواعد تختلف عن تلك التي تخضع لها الغرفة الأولى من حيث التشكيل كقاعدة عامة، وذلك حتى لا تكون الغرفة الثانية صورة طبق الأصل للغرفة الأولى.

لذلك يبدو من الضروري الحديث عن الاختلاف بين الغرفتين من حيث طريقة اختيار الأعضاء، ومن حيث التمثيل، ومن حيث مدة الولاية وعدد الأعضاء في كل من النظام الفرنسي والنظام الجزائري . لهذا سوف يتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتم التعرض في المطلب الأول إلى طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية ومدى تأثير هذه الطريقة على استقلالية البرلمان. أما المطلب الثاني فيُخصصه لدراسة شروط العضوية في الغرفة الثانية .

المطلب الأول : طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية

إذا كانت الطريقة المتبعة في اختيار نواب الغرفة الأولى كقاعدة عامة في غالبية الدول تتم عن طريق الاقتراع المباشر، فإن طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية تختلف من دولة إلى أخرى. فهناك دول تحرص على تشكيل الغرفة الثانية عن طريق الانتخاب غير المباشر كفرنسا، باعتباره النمط الأكثر اعتمادا

في تشكيل المجلس الأعلى في ظل الأنظمة الآخذة بمبدأ ازدواج المجلس¹. كما أن هناك دول تخرج بين أسلوب الانتخاب والتعيين في تشكيل الغرفة الثانية². فما هي طريقة اختيار أعضاء مجلس الأمة في الجزائر بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي؟ وما مدى تأثير هذه الطريقة على استقلالية مجلس الأمة والبرلمان؟.

إن الإجابة عن هذين التساؤلين تتطلب تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتم التعرض في الفرع الأول إلى طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية في فرنسا والجزائر. أما الفرع الثاني فيخصص إلى مدى تأثير هذه الطريقة على استقلالية الغرفة الثانية والبرلمان.

الفرع الأول: طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية في فرنسا والجزائر :

اعتمد المؤسس الدستوري الفرنسي في تحديده لطريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية على مبدأ الانتخاب غير المباشر، وهو ما يستفاد من نص المادة 24 فقرة 3 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص على أن: "مجلس الشيوخ والذي لا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضواً يكون انتخابه بالاقتراع غير المباشر، ويكفل تمثيل الجماعات الإقليمية بالجمهورية".³

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تمثيل السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 143.

² - Valentine HERMAN et Française MENDEL, Le parlement dans le monde (Recueil de données comparatives), 2^{ème} édition, Bruylant, Bruxelles, 1986, pp. 588-626.

³ - L' Article 24 /03 de la Constitution du 04 Octobre 1958 : « Le Sénat, dont le nombre des membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري، وبالرجوع إلى نص المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996¹ نجده قد اعتمد على طريقة الجمع بين أسلوبَي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء الغرفة الثانية .

وبهذا فإن المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري قد غايرا بين الغرفة الأولى والثانية في طريقة اختيار الأعضاء ، باعتبار الغرفة الأولى يتم تشكيلها عن طريق الانتخاب المباشر . فقد تبني المؤسس الدستوري الفرنسي نظام الاقتراع غير المباشر لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ ، أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد أخذ بالجمع بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجلس الأمة . وذلك على الشكل التالي :

أولا : الانتخاب غير المباشر كأسلوب لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ في فرنسا :

يقوم نظام الانتخاب غير المباشر على اقتصار دور الناخبين على اختيار مندوبين عنهم يقومون باختيار النواب المراد انتخابهم ، ويكون ذلك على درجتين ، وقد يكون على ثلاث درجات أو أكثر² .
والانتخاب غير المباشر مازال معمول به في بعض البرلمانات التي تتألف من غرفتين ، حيث أن أعضاء الغرفة الثانية يتم انتخابهم من قبل ناخبين هم منتخبون كما هو الوضع بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي الذي يتم انتخاب غالبية أعضائه بالاقتراع العام غير المباشر من طرف هيئة انتخابية متكونة في كل محافظة من :

- نواب ، مستشارين ولائيين ومستشارين جهويين ؛

¹ - تنص تلك المادة على : " ينتخب ثلثا 3/2 أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية " .

² - مصطفى أبو زيد فهمي ، المرجع السابق ، ص 120 ؛

-Ch .CADEAUX ,Droit constitutionnel et institutions politiques,2^{ème} édition ,Cujas, Paris ,1979,p.197.

- مندوبي المجالس البلدية، الذين يمثلون 95% من الهيئة الانتخابية.

وبالتالي يُنتخب أعضاء مجلس الشيوخ بصفة خاصة من طرف المستشارين البلديين، الذي يتغير عددهم حسب عدد سكان البلديات:

- من مندوب واحد إلى 15 في البلديات ذات أقل من 9000 ساكن؛

- المجلس البلدي بأكمله (من 26 مندوب إلى 69) في البلديات ذات أكثر الكثافة السكانية التي تفوق 9000 ساكن؛

- مندوبون إضافيون في البلديات ذات الكثافة 30000 ساكن، بنسبة مندوب لكل 1000 ساكن فوق 30000¹.

و يتم انتخاب أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ في الدوائر الانتخابية، والبالغ عددهم 326 عضواً² وفقاً لمبدأ التمثيل حسب عدد السكان بالأغلبية على دورين، حيث يتم انتخاب العضو في الاقتراع الأول إذا تلقى الأغلبية من الأصوات المدلى بها، أو عدد من الأصوات مساوي لربع الناخبين المسجلين. أما في الدور الثاني، فيكفي توافر الأغلبية البسيطة وفي حالة تعادل الأصوات، يتم اختيار المرشح الأكبر سنّاً³.

¹- أنظر الموقع الإلكتروني :

http://www.senat.fr/Ing/ar/election_senateurs.html consulté le 26 /06/2014

² - Article LO274 du code électoral, (Modifié par loi n°2003-696, du 30/07/2003, JORF n°175, du 31/07/2003, page 13016) ; « Le nombre des sénateurs élus dans les départements est de 326. »

³ - Article L294 du code électoral, (Modifié par loi n°2013-702, 02/08/2013, article 12, JORF N°179 du 03/08/2013, page 13258) : « Dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Nul n'est élu sénateur au premier tour du scrutin s'il n'a réuni : 1 - la majorité absolue des suffrages exprimés ;

كما يضم مجلس الشيوخ أعضاء يمثلون الجالية الفرنسية في الخارج، وهذا ما يستفاد من نص المادة 24 فقرة أخيرة من دستور سنة 1958 التي نصت على أن: "الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا يتم تمثيلهم في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ".¹ و يتحدد عدد هؤلاء الأعضاء الذين يمثلون الناخبين الفرنسيين خارج فرنسا وفقا لقائمة عدد سكان الفرنسيين المسجلين خارج فرنسا التي يتم مراجعتها في بداية كل سنة، حيث يقوم وزير الشؤون الخارجية في بداية كل انتخابات جديدة بتحديد عدد المرشحين²، الذين يتم انتخابهم وفقا لشروط الانتخابات المحددة في المادة 295 من قانون الانتخابات طبقا لمبدأ التمثيل النسبي³.

وبهذا يتم انتخاب أغلبية أعضاء مجلس الشيوخ من قبل هيئة هي في حد ذاتها منتخبة تتكون من أعضاء الجمعية الوطنية والمستشارين العامين ومندوبي البلديات الذين يشكلون العدد الأكبر في

2- un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits.

Au second tour de scrutin ,la majorité relative suffit ,En cas d'égalité des suffrages ,le plus âgé des candidats est élu ».

¹ - Article 24 du constitution 1958 : « Les Français établis hors de France sont représentés à L'Assemblée nationale et au Sénat ».

² - Voir- Article 40 de la LOI n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors des France ,(JORFn° 0169,23/07/2013,page12224).

³ - Article 45 du loi n°2013-659 du 22/07/2013 : « L'élection a lieu dans les conditions prévues à l'article L.295 du code électoral. » ;Article L.295 du code électoral(Modifié par loi n° 2013-702 du 02/08/2013,article03): «Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. »

المجلس، لهذا فإن أغلبية المقاعد في هذا الأخير تعود إليهم، مما يجعل من مجلس الشيوخ "مجلسًا كبيرًا للبلديات في فرنسا"¹.

ثانيا :الجمع بين الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة :

يتكون مجلس الأمة من تشكيلة مختلطة من الأعضاء ، يتم اختيار ثلثان 3/2 عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي .ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، والثقافية، والمهنية، والاقتصادية، والاجتماعية².

وعليه يتم تشكيل مجلس الأمة عن طريق الجمع بين أسلوب الانتخاب غير المباشر والتعيين، وهذا على الشكل التالي:

1 –انتخاب ثلثي 3/2 أعضاء مجلس الأمة : يتم انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة وفق نمط الاقتراع متعدد الأسماء، وبالأغلبية في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع :

–أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

–أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية³.

و يقصد بالاقتراع المتعدد الأسماء أن الناخبين يصوتون على أكثر من مرشح ، و يكون الفوز للمرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات .

¹ – Voir-**Alain DELCAMP** ,Le Sénat et la décentralisation ,Ed Economica ,Paris ,1989 ;**Max GINOVES** ,Le Sénat :grand conseil des communes de Frances, Thèse Doctorat d’Etat en droit ,Faculté de droit et des sciences politiques ,Université Marseille,1987 ,pp.110–135.

² – أنظر للمادة 101 / 02 من دستور 1996 .

³ – أنظر للمادة 105 من القانون رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج .ج .ع ، ع01 ، بتاريخ 14 يناير 2012 ، ص09.

ومن أهم الشروط اللازمة للترشح في مجلس الأمة ، أن يكون المترشح منتخبا في المجلس الشعبي الولائي، أو في احد المجالس الشعبية البلدية التي تضمها الولاية¹، ويفوز المرشحون الحاصلون على أكثر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها . وفي حالة تساوي الأصوات المتحصل عليها ، يفوز المترشح الأكبر سنا².

والتمثيل في مجلس الأمة ذو طابع إقليمي ، وليس تمثيلا للسكان على أساس كثافتهم . فهناك تمثيل متساوي لجميع الولايات ، بخلاف مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يقوم على مبدأ التمثيل حسب عدد السكان ، وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية ، بالإضافة إلى ضمان تمثيل مصالح الجالية الفرنسية في الخارج داخل المجلس .

2-التعيين الرئاسي لثلث أعضاء مجلس الأمة : بالنسبة للثلث الباقي من أعضاء مجلس الأمة ، فيتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية . فقد خولت المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996 لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من الشخصيات والكفاءات الوطنية . وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد تبنى لأول مرة أسلوب التعيين في تنظيم السلطة التشريعية على خلاف الدساتير الجزائرية السابقة 1963 و 1976 و 1989 والتي كان يعتمد فيها المؤسس الدستوري على أسلوب الانتخاب المباشر فقط في تشكيل البرلمان . لكن ما هي القيود الواردة على سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية ؟

بالرجوع إلى نص المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996 وقانون الانتخابات رقم 12-01³ فإن رئيس الجمهورية لا يُعد مقيدا إلا ب :

¹ - أنظر للمادة 107 من قانون الانتخابات 01/12 سابق الإشارة إليه .

² - أنظر للمادة 126 من قانون الانتخابات 01/12 سابق الإشارة إليه .

³ - قانون رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

- ضرورة أن يتم هذا التعيين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، والثقافية والمهنية والاقتصادية، والاجتماعية. إلا أن الدستور لم ينص على إجراءات تضمن انتماء الأعضاء المعينين إلى

المجالات المذكورة ونسبة تمثيل كل فئة في مجلس الأمة .

- ضرورة أن يتوافر في العضو المعين شروط قابلية انتخابه والمحددة قانونا في المترشح لعضوية مجلس الأمة¹. وهذا لضمان التماثل في الشروط القانونية العامة بين الأعضاء المعينين والمنتخبين².

- يتم تعيين ثلث الأعضاء مجلس الأمة لعهدة كاملة والمقدرة ب ستة 06 سنوات³.

وبالرجوع إلى المادة 102 فقرة 03 فإنها تنص على أن: "تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات 03". ويستشف منها أن قاعدة التجديد الجزئي التي تتم في نهاية كل ثلاثة سنوات تشمل نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين .

وعليه إن كان لرئيس الجمهورية سلطة إصدار مرسوم رئاسي يقضي بتعيين ثلث الأعضاء⁴، إلا أنه لا يملك صلاحية إنهاء مهامهم والتي قد تنتهي، إما بانتهاء العهدة المحددة بمدة 06 ست سنوات، أو بعد كل تجديد جزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة ، أو لأي سبب من أسباب سقوط المهمة البرلمانية كالإدانة الجزائية ورفع الحصانة البرلمانية أو الوفاة .

ورغم ما يبدو من قيود على سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة الممنوحة لرئيس الجمهورية، إلا أن هذه القيود نسبية نظرا لما يتمتع به رئيس الجمهورية من سلطة تقديرية واسعة تظهر من خلال ما يلي :

¹- أنظر للمادتين 107، 108 من قانون 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

²- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص116 .

³- تنص المادة 102 فقرة 02 من دستور 1996 على مايلي: "تحدد مهمة مجلس الأمة بمدة ست 06 سنوات".

⁴- أنظر للمادة 78 من دستور 1996 .

- انفراد رئيس الجمهورية بتعيين ثلث الأعضاء من دون اتخاذ أية استشارة من أي جهة أو مؤسسة دستورية.

- منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية دون سواه، حيث لا يجوز له تفويض تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة لأي جهة أخرى، وهذا ما أكدته المادة 87 من دستور 1996 .

- يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في اختيار الأعضاء من الفئات المحددة في المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996 نظرا لعدم وجود معيار دقيق لاختيار الفئات محل التعيين¹، بالإضافة إلى عدم نص الدستور على إجراءات تضمن انتماء المعينين إلى المجالات المذكورة، ونسبة تمثيل كل منها في مجلس الأمة.

- أدى عدم التمييز في صلب الدستور بين إجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين والمعينين، وإخضاع كلتا الحالتين إلى القانون العضوي الذي أحال إليه الدستور في المادة 112 منه التي تنص على أن: "يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده". مما يتطلب تضمين هذا القانون إجراءات الاستخلاف الخاصة بأعضاء مجلس الأمة المعينين والمنتخبين. إلا أن القوانين العضوية التي صدرت من أجل تطبيق بعض الأحكام الدستورية لاسيما القانون العضوي السابق المتعلق بنظام الانتخابات رقم 07/97² في مواد 150 و151 و152 اقتصر على تنظيم إجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين دون المعينين³. ولعل التساؤل يبقى مطروحا عن عدم تنظيم هذه الإجراءات من طرف المشرع؟ تاركا المجال لرئيس الجمهورية لضم هذا الاختصاص التشريعي للبرلمان لمجاله التنظيمي بموجب مذكرة تفسيرية صادرة عن المجلس الدستوري سنة 2000⁴ التي ترتب عليها ضرورة التفرقة بين الأحكام المتعلقة بالتجديد الجزئي،

¹ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 119 .

² - الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات السابق، ج. ر.ج.ج، عدد 39 الصادرة بتاريخ 1997، ص 37.

³ - محمد أومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2013/2014، ص 267 .

⁴ - للاطلاع على نص المذكرة التفسيرية راجع الموقع الإلكتروني التالي: بتاريخ 2014/08/03

والأحكام المتعلقة بالاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة، فقد أعتبر المجلس أن الاستخلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة عملية تخرج عن إطار الحكم الانتقالي الخاص بالتجديد الجزئي، وتخضع لأحكام المادة 112 من الدستور .

وكان من المفروض أن يتدارك المشرع هذه الثغرة في قانون المتعلق بنظام الانتخابات رقم 01/12¹، ويسترجع اختصاصه التشريعي في تنظيم إجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة المعينين إلى جانب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين. إلا أن هذا القانون اقتصر هو الآخر في مواد 129 و 130 و 131 على تنظيم إجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين دون المعينين، وكأن المشرع الجزائري تخلى على هذا الاختصاص التشريعي لصالح السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية .

وبالنظر إلى ما سبق، يتضح أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، ولا تحد هذه السلطة إلا قيود دستورية شكلية لا تمنعه من ممارسة هذه السلطة بحرية . وعليه ما أثر سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية في مجلس الأمة على البرلمان؟ وما هي مبررات اعتماد نظام الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء الغرفة الثانية؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفرع الموالي .

الفرع الثاني: مدى تأثير طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية على استقلالية البرلمان .

سبق القول أن أغلبية الدول التي تأخذ بنظام الشائبة البرلمانية تعتمد على أسلوب الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء الغرفة الثانية². ومن بين هذه الدول فرنسا حيث تبنى المؤسس الدستوري الفرنسي نظام الانتخاب المباشر. في جميع دساتير الثورة الفرنسية³ في الفترة الممتدة من عام 1779 حتى

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>

¹ - القانون رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات السابق الإشارة إليه.

² - أنظر الصفحة 87 من هذه الرسالة.

³ - سعاد الشرفاوي وعبد الله ناصيف، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص 42.

تاريخ سقوط الثورة سنة 1814، وبداية من هذا العام اعتمد قاعدة الانتخاب المباشر. غير أنه عاد في ظل الجمهورية الخامسة لتبني نظام الانتخاب غير المباشر بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ¹.

ونفس المنحى انتهجته الجزائر باعتمادها على نظام الانتخاب غير المباشر في اختيار ثلثي 3/2 أعضاء مجلس الأمة، مع إسناد سلطة التعيين الثلث الأخر إلى رئيس الجمهورية وهذا وفقا للمادة 101 فقرة 02 من دستور 1996. وعليه ما هي مبررات تبني نظام الاقتراع غير المباشر في اختيار أعضاء الغرفة الثانية للبرلمان؟ وما أثر سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية في مجلس الأمة على البرلمان؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال مايلي :

1- مبررات تبني نظام الانتخاب غير المباشر في اختيار أعضاء الغرفة الثانية:

تتمثل أهم المبررات التي استند عليها أنصار هذا النظام في تبرير اعتماده في تشكيل الغرفة الثانية فيمايلي :

- أن التجارب البرلمانية أثبتت أن من شروط نجاح نظام الغرفتين، المغايرة بين الغرفتين في نمط التكوين والتشكيل، وإلا ما الفائدة من وجود غرفة ثانية طالما ستكون تركيبتها وتشكيلتها وفق نفس نمط تشكيلة الغرفة الأولى².

- الحد من آثار الاقتراع العام والتخفيف من مساوئه، فالاعتماد على هذا النظام، وبما يتميز به من استعمال طريقة التمثيل بواسطة القائمة، لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة، فالناخب يجد نفسه أمام قائمة وهو مطالب باختيار كل أعضائها دون حق اختيار الأسماء من بين قوائم مختلفة، أي أن الناخب لا يختار بكل حرية النائب الأكثر تعبيرا عن مصالح الناخبين بقدر ما يجد نفسه مضطرا للتصويت على برامج أحزاب، وليس اختيار نواب يعبرون عن الإرادة الشعبية³.

¹ -Voir-L' Article 24 de la constitution Française de 1958 .

² - JEAN PAUL Jacque ,op.cit ,p. 162.

³ - بوكرا إدريس ،المركز الدستوري لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص70 .

- أن نظام الانتخاب المباشر يجعل انتخاب الأعضاء بين أيدي أشخاص أكفاء يستطيعون تقدير المسؤولية، خاصة إذا اشترط القانون في ناخبين الدرجة الثانية شروطاً معينة، كالتعليم والثقافة بخلاف ناخبي الدرجة الأولى الذين يسهل التأثير عليهم خاصة إذا كانوا من عامة الشعب¹. لهذا يمتاز نظام الانتخاب غير المباشر، بأنه يركز السلطة في فئة مختارة تكون أحسن تقديراً لكفاءة المرشحين، وأكثر فهماً للمسؤولية أو الوقوع تحت وطأة النزاعات الحزبية الضارة .

- إن الغرف المنتخبة لا تمثل في حقيقة الأمر سوى غالبية المصوتين، إضافة إلى أن نسبة المشاركين في عملية التصويت قد تكون ضعيفة، مما يترتب عليه في نهاية المطاف أن تكون هذه الغرف لا تمثل الشعب بقدر ما تمثل غالبية المشاركين في عملية الاقتراع² .

- يترتب عن نظام الاقتراع غير المباشر منح عضو الغرفة الثانية للبرلمان استقلالية أكثر في الرأي الذي يبيده، بحيث لا يكون تحت تأثير الناخب مباشرة كما هو الشأن في ظل نظام الانتخاب المباشر³ .

وعلى الرغم من هذه المبررات التي حاول البعض من خلالها إبراز بعض إيجابيات نظام الانتخاب غير المباشر بناء على سلبيات نظام الانتخاب المباشر التي برزت على صعيد الواقع العملي والقانوني، إلا أن نظام الانتخاب غير المباشر، وإن كان أكثر أنظمة الاقتراع اعتماداً في تشكيل الغرفة الثانية في ظل الأنظمة التي تتبنى نظام الغرفتين، فإنه قد أثار الكثير من النقد في فرنسا منذ بداية الجمهورية الخامسة عند اعتماده من طرف المؤسس الدستوري الفرنسي كأسلوب لاختيار أعضاء مجلس الشيوخ في دستور 1958⁴. فهو يؤدي إلى تمثيل زائد للمناطق الزراعية بحصولها على أغلبية المقاعد في مجلس الشيوخ، حتى أطلق على هذا الأخير تسمية "المجلس الزراعي"⁵، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام

¹ - صلاح فوزي، النظم و الإجراءات الانتخابية، دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 1985، ص 68 .

² - محمد بوسلطان، نظام الغرفتين للبرلمان، المرجع السابق، ص 74 .

³ - HUGUES Portelli, op. cit, p. 110 .

⁴ - عصام سليمان، المرجع السابق، ص 162 .

⁵ - محمد أبو زيد محمد علي، المرجع السابق، ص 333 .

مجلس محافظ لا يتأثر كثيرا بتحركات الرأي العام¹. كما ترتب على تبني المؤسس الدستوري الجزائري نفس الأسلوب الذي أقره نظيره الفرنسي في اختيار ثلثي 3/2 أعضاء مجلس الأمة جملة من الانتقادات يمكن إجمالها في بعض السليبيات التي تترتب عن تطبيق نظام الانتخاب غير المباشر تتمثل أساسا فيما يلي :

- يترتب عن الأخذ بنظام الانتخاب غير المباشر، المساس بحق الاشتراك المباشر في انتخاب الهيئة النيابية، وإبعاد الأفراد عن انتخاب من يختارونه الأمر الذي يضعف من اهتمام العامة بالشؤون السياسية².

- إن الأخذ بهذا النمط لا يحمل في طياته قرينة التمثيل الحقيقي للأمة، ذلك أن الأخذ بعملية

الانتخاب على درجتين يقر بسمو مرتبة المنتخبين المحليين على صاحب الشعب صاحب السيادة³.

- يترتب على الانتخاب على درجتين إنشاء هيئة انتخابية موازية للشعب صاحب السيادة، وهو مصدر تحويل السلطة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إنكار على المنتخب صفة الممثل الشرعي للأمة في الغرفة الثانية، ولو استمد ذلك الأسلوب الانتخابي لتواجهه من الدستور⁴.

- إن إنشاء هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجالس المحلية المحدود عددهم، بالإضافة إلى أنهم معلومين بدواتهم، يسهل التأثير عليهم .

من خلال ما سبق يتضح أن التبرير الوحيد لنظام الانتخاب غير المباشر في الوقت الراهن هو أنه يسمح بتمثيل الوحدات المحلية في النظم الاتحادية اتحادا فدراليا⁵. أما ماعدا ذلك فيبقى الانتخاب المباشر ضرورة من ضرورات الانتخاب النيابي، كونه الأقرب إلى النظام الديمقراطي الصحيح، لذلك لا بد

¹ - عصام سليمان، المرجع السابق، ص 162 .

² - السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، بدون دار النشر، سنة 1949، ص 142، ص 293 .

³ - عبد الله بوقفة، آليات تمثيل السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص 140 .

⁴ - عبد الله بوقفة، آليات تمثيل السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 139 .

⁵ - غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 163 .

من الاعتماد عليه في تشكيل أعضاء الغرفة الثانية ،مع ضرورة إصلاح مساوئ نظام الانتخاب المباشر، وتكفل المشرع بفرض شروط خاصة للترشح لعضوية الغرفة الثانية للبرلمان لتفادي إنشاء هيئة انتخابية مشككة من أعضاء المجالس المحلية موازية للشعب صاحب السيادة .

وفي الأخير وبعد التطرق لأهم مبررات نظام الانتخاب المباشر ولانتقادات الموجهة إليه كأسلوب في اختيار أعضاء الغرفة الثانية المنتخبين ، فما هو الوضع بالنسبة للتعين كأسلوب في اختيار أعضاء الغرفة الثانية ؟ هذا ما سنتناوله في الفقرة الموالية .

2- أثر سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية في الغرفة الثانية على البرلمان :ما

يلاحظ على اختصاص التعيين المقرر لرئيس الجمهورية دستوريا بموجب المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996 ،أنه أثار اختلاف أساتذة القانون في الجزائر سواء من حيث تكيفه أو من حيث مدى شرعيته ذلك على الشكل التالي :

فمن حيث التكيف اعتبره الأستاذ "عبد الله بوقفة" أنه صورة من صور الانتخاب غير المباشر، لما لرئيس الجمهورية من انبثاق مباشر من الأمة .فالاختيار في هذه الحالة يتم على درجتين، لكون التعيين يتم من طرف منتخب واحد ،رئيس الجمهورية .إلا أن هذا القول يسحب على رئيس الدولة إذا كان غير منبثق مباشرة عن الأمة .وبهذا يمكن وصف إجراء التعيين الذي يقوم به رئيس الجمهورية بالانتخاب غير المباشر، باعتبار أن رئيس الجمهورية يقوم به نيابة عن الأمة¹ .

أما الأستاذ "بوكرا إدريس"² فقد اعتبر هذا الجزء بمثابة الحَكَم داخل الغرفة الثانية بالإضافة إلى دوره كحَكَم في ضبط العلاقة فيما بين غرفتي البرلمان .كما يعتبر أن الغرض من تعيين هذا الثلث من طرف رئيس الجمهورية من الفئات المحددة دستوريا، وعدم خضوعه للانتخاب من قبل زملائهم تفاديا إلى كثرة الجمعيات والمنظمات التي تطالب بأن يكون لها من يمثلها داخل هذا المجلس .

¹ - عبد الله بوقفة ،المرجع السابق ،ص 139 .

² -بوكرا إدريس ،مجلس الأمة أداة لتحسين التمثيل ،المرجع السابق،ص 185 .

إلا أنه وبغض النظر عن محاولة تكييفه، فإن الهدف الدافع لمنح المؤسس الدستوري سلطة تعيين ثلث 3/1 أعضاء مجلس الأمة لرئيس الجمهورية، يمكن رده أساسا إلى فتح المجال للكفاءات الوطنية للوصول إلى المجلس، نظرا لعدم نجاحها في حوض المعارك الانتخابية. ولكن على الرغم من ذلك يبقى أسلوب التعيين منافيا لشروط الديمقراطية النيابية الذي يعتبر من أهم شروطها تشكيل المجالس النيابية عن طريق الانتخاب حتى يكتسب المرشح العضوية النيابية التي تعكس تمثيل الشعب بخلاف العضو المعين الذي يفقد هذه الصفة لأنه غير منبثق عنه .

أما من حيث مدى شرعيته، فلم يقتصر النقاش حول تكييف إجراء التعيين الممنوح لرئيس الجمهورية، بل امتد إلى البحث عن مدى شرعيته. وفي هذا الصدد يرى البعض¹ أن الغرض منه هو السيطرة على البرلمان عن طريق تدخل السلطة التنفيذية في تكوين الغرفة الثانية، تحت غطاء تمكين الكفاءات. ولعل الغرض من ذلك هو تمكين السلطة التنفيذية من وضع يدها على التشريع، حتى تكون القوانين وفق رغبة هذه السلطة، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار النصاب القانوني الذي اشترطه المؤسس الدستوري للمصادقة على أي قانون².

كما تؤيد الأستاذة "عقيلة خرباشي"³ هذا الرأي على أساس أنه يترتب على إجراء التعيين عدم تجانس تركيبة مجلس الأمة بضمها أعضاء معينين، وأعضاء منتخبين، مما ينتج عنه عرقلة مجلس الأمة في ممارسة اختصاصاته، خاصة في حالة عدم اتفاق الأعضاء المنتخبين، عندئذ يكون للثلث الرئاسي المعين دور الأقلية الفاصلة في اتخاذ القرار. بل حتى وإن كان الأعضاء المنتخبين على وفاق، إلا أنه لا يمكن تقرير أي شيء دون انضمام 1/4 من عدد الأعضاء المعينين مما يجعله يوصف بالأقلية الموقفة لعمل مجلس الأمة الذي يسري عمله ظاهريا بأغلبية 3/4 أعضائه. وهذا ما يجعل هذه الأقلية المعينة لا تشكل

¹ - عبد الله بوقفة، آليات تمثيل السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 140 .

² - تنص المادة 120 فقرة 02 من دستور 1996 على أن: " يناقش مجلس الأمة النص الذي يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية 4/3 أعضائه ."

³ - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 142 .

خطرا على مجلس الأمة فقط ، بل حتى على البرلمان ككل عن طريق إمكانية مسيرتها للسلطة التنفيذية فيما ترغب فيه من مشاريع قوانين ، وسد الطريق أمام أي معارضة محتملة في الغرفة الأولى¹ .

ومن ناحية أخرى تبقى السياسة التشريعية للغرفة الأولى - المجلس الشعبي الوطني - مقيدة بموافقة الغرفة الثانية عليها ، وفي حالة اعتراض مجلس الأمة على أي قانون برلماني ، تتدخل السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية الذي يصدره بموجب مرسوم رئاسي أو سحب النص التشريعي محل الخلاف² . وبذا تحولت الهيئة التنفيذية إلى هيئة تحكيم بين الغرفتين من حيث سلطة الإقرار والتصديق ، وفي ذلك تهديد واضح لاختصاص المجلس المنتخب عن طريق قيام الثلث المعين في مجلس الأمة بتعطيل التصديق على أي مشروع تطرحه القوى السياسية البديلة ، إذا ما تم افتراضا وصولها إلى غرفة البرلمان السفلى . وهذا كله يترتب نتيجة واحدة تتمثل في أن مجلس الأمة ليس في الحقيقة أداة لإبطال وإعاقة النصوص التشريعية فحسب ، بل وسيلة بديلة لإبطال فعالية المجلس الشعبي الوطني التمثيلية ، وبالتالي إعاقة عملية التغيير وفق الأسس الديمقراطية وأدواتها السلمية المتعارف عليها ومنها الانتخابات³ ، ومنح تفوق للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان .

¹ - راجع لعروسي ، المرجع السابق ، ص 26 .

² - تنص المادة 120 من دستور 1996 على : "... وفي 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 ، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص .

يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما 75 من تاريخ إيداعه ، طبقا للفقرات السابقة ، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر ..."

³ - الزبير عروس ، الانتخابات التشريعية في الجزائر " من المشاركة المكثفة إلى الامتناع الراض " ، مركز دراسات الوحدة العربية ، لبنان ، العدد الأول ، سبتمبر 2008 ، ص 360 .

إن هذه الآراء تتفق حول الغرض من إقرار سلطة التعيين لرئيس الجمهورية في تشكيل الغرفة الثانية هو السيطرة على البرلمان. إلا أن هناك من يرى¹ بأنه غير شرعي مهما كان غرضه، لأنه يتنافى وأساس وجود السلطة التشريعية التي تمثل الشعب .

ومن خلال ما سبق ، وإن كان المؤسس الدستوري الجزائري قد ساير الأنظمة السياسية الديمقراطية في الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في تشكيل الغرفة الثانية ، والتي ترجع الغرض من ذلك تزويد الغرفة الثانية بمختلف الكفاءات لتدعيم الدور التشريعي والرقابي لهذه الغرفة بفضل خبراتها وكفاءتها ، إلا أن الأمر قد يكون مختلفا في النظام السياسي الجزائري . فإقدام رئيس الجمهورية على تعيين بعض أعضاء مجلس الأمة يعكس سيطرة هذا الأخير على البرلمان بواسطة 3/1 المعين الذي يفترض فيه إلى حد كبير تبعيته إليه نظرا لسلطة هذا الأخير في تعيينهم من ناحية ، ولاختلاف في نظام التصويت والمصادقة على القوانين في كل غرفة من غرفتي البرلمان.

إلا أنه من ناحية أخرى يمكن أن يكون لاختيار أعضاء المجلس من بين الكفاءات الوطنية دور إيجابي في تدعيم لدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة، على أن يتم اختيار غالبية أعضائه من ذوي المستوى العلمي والقانوني ، والاقتصادي ، والثقافي ، والديني ، بالإضافة إلى توافر فيهم شرط العضوية في إحدى المجالس المحلية . على أن يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب المباشر . أما رئيس الجمهورية فيمكن له أن يعين نسبة من الأشخاص الذين أفادوا البلاد بعلمهم ومنجزاتهم كتكريم لهم ، لكن يشترط أن تكون هذه النسبة ضئيلة حتى لا يكون لها تأثير على المجلس والبرلمان ككل . إلا أنه في ظل المعطيات الدستورية والقانونية التي تنظم تشكيلة مجلس الأمة ، يمكن لهذا الأخير أن يكون له دور في تحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية ، وترسيخ المسار الديمقراطي بتوسيع التمثيل السياسي ، إذا ما افترضنا استقلالية أعضائه عن الأحزاب التي ترشحهم ، وعن رئيس الجمهورية الذي يعين الثلث . وعلى ضوء ما سبق ما هي شروط العضوية في مجلس الأمة بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي ؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي .

¹ - فاتح شنوفي ، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2001 ، ص 28 .

المطلب الثاني: شروط العضوية للغرفة الثانية في البرلمان

تحرص أغلب التشريعات الانتخابية على التمييز بين غرفتي البرلمان من حيث الشروط المتعلقة بالترشح لعضوية كل غرفة، كما تحدد شروط خاصة بالهيئة الانتخابية وبالعضوية سواء تعلق الأمر بالغرفة الأولى أو بالغرفة الثانية. وقد أوكل كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري هذه المهمة إلى المشرع بموجب المادة 25 من الدستور الفرنسي¹ والمادة 103 من الدستور الجزائري².

ولهذا سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين يتم التعرض في الفرع الأول إلى شروط الترشح للغرفة الثانية. أما الفرع الثاني فيخصص إلى دراسة الشروط الخاصة بالهيئة الانتخابية وعضوية الغرفة الثانية.

الفرع الأول: شروط الترشح للغرفة الثانية

تضم التشكيلة المنتخبة لمجلس الشيوخ الفرنسي ممثلين عن المجموعات الإقليمية وممثلون عن الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا³. أما مجلس الأمة في الجزائر فتضم تشكيلته أعضاء منتخبين وأعضاء معينين⁴. وعليه هناك شروط عامة مشتركة للترشح لعضوية الغرفة الثانية. وهناك شروط خاصة بالترشح لكل غرفة، وذلك على الشكل التالي:

¹ – Article 25 de la constitution française : « Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. »

² – تنص المادة 103 من دستور 1996 على: "تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم، وحالات التنافي بموجب قانون عضوي".

³ – Voir – L'Article 24 de la constitution française 1958.

⁴ – أنظر المادة 101 فقرة 02 من دستور 1996.

أولاً: الشروط العامة المشتركة للترشح لعضوية الغرفة الثانية :

تتكفل القوانين الانتخابية عادة بتحديد شروط عامة يجب توافرها في من يرشح نفسه ليمثل الشعب في الانتخابات المختلفة، بهدف التأكد من أن المرشح قادر على ممارسة أعمال الوكالة التي يسعى إليها¹.

وتنحصر هذه الشروط في الجنسية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وأداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها، وهذا ما يتم التعرض له فيما يلي :

1- الجنسية: تعرف الجنسية بأنها رابطة قانونية بين الفرد والدولة. فهي عبارة عن رابطة انتماء وولاء بين الفرد والدولة². ونظراً لهذه الرابطة لا تسمح أغلب قوانين الدول للأجنبي بالمشاركة في عملية تسير هيئاتها ومؤسساتها³. بل تفرق حتى بين المواطن بالميلاد والمواطن بالتجنس، فلا تمنح لهذا الأخير حق ممارسة الحقوق السياسية، منها حق الانتخاب وحق النيابة، إلا بعد فترة زمنية محددة تعد اعتباراً لولائه لوطنه الجديد⁴. وهذا التشديد أمر ضروري ومنطقي، لأن التساهل في منح المتجنس الحق في ممارسة الحقوق السياسية فور حصولهم على الجنسية، لاسيما حق النيابة، قد ينجم عنه أخطاراً على الدولة المانحة. ففرنسا وبناء على المرسوم رقم 45-1836 الصادر في 17 أوت 1945 كان يمنع المتجنس من حق الانتخاب إلا إذا مر على تجنسه فترة خمس 05 سنوات أو أدى الخدمة العسكرية في الجيش الفرنسي⁵. لكن بصدور قانون 08 ديسمبر 1983¹ أضحى المتجنس يتمتع بكامل الحقوق والالتزامات مباشرة بعد اليوم الموالي لاكتسابه الجنسية الفرنسية .

¹ - جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظام السياسي العريق، الطبعة الأولى، المطبوعات، لبنان، 2010، ص 245 .

² - فؤاد رياض، الوسيط في الجنسية ومركز الأجانب، دار النهضة العربية القاهرة، 1988، ص 11 .

³ - سعاد الشرفاوي وعبد الله ناصف، المرجع السابق، ص 247 .

⁴ - ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص 245 .

⁵ - Ordonnance n°45-1836 du 17 août 1945 Institution D'un Referendum du Peuple Francais , JORF du 19 août 1945 page 5154.

وتعتبر الجنسية الفرنسية شرطا ضروريا للمرشح ، كما هي شرط للناخب وهذا بمقتضى المادة 03 فقرة 03 من دستور 1985 التي تنص على أن : " وفق الشروط المحددة في القانون ، يعتبر ناخبا كل مواطن فرنسي بلغ سن الرشد من الجنسين ويتمتع بحقوقه المدنية والسياسية ."² . وقد جاء قانون الانتخابات الفرنسي مؤكدا لهذا الشرط بمقتضى المادة 02 منه القانون رقم 631/74 المؤرخ في 05 جويلية 1974³ بنصها : " لا يكون ناخبا إلا الفرنسيون والفرنسيات " .

أما بالنسبة لشرط الجنسية في القوانين الجزائرية وبالرجوع إلى نص المادة 107 من قانون الانتخابات نجدها تنص على أنه : " يمكن لكل عضو في مجلس شعبي بلدي تتوافر فيه الشروط القانونية أن يترشح لعضوية مجلس الأمة . " وبالتالي كل عضو في المجالس المحلية تتوافر فيه أساسا الشروط القانونية كناخب والمحددة لاسيما في المادة 03 من نفس القانون⁴ . وهذا النص وإن كان يتضمن حكما عاما بالنسبة للناخب والمرشح ، إلا أن قانون الانتخابات رقم 01/12 لم يحدد نوع الجنسية إذا ما كانت أصلية أم مكتسبة بالنسبة للمرشح لعضوية البرلمان ، وهذا عكس ما كان عليه الوضع في قانون الانتخابات السابق رقم 07/97 بموجب نص المادة 129 والمادة 107 فقرة 03⁵ .

¹ - هو القانون رقم 1046 لسنة 1983 المعدل لقانون الجنسية ، الصادر في الجريدة الرسمية الفرنسية في 09 /12 /1983 ، ص 3550 ؛ أشار إليه :

-Jean-Yves VINCENI et Michel DEVILLIRS, Code électoral , Paris,1991, p.144.

² - L'Article 03 de la constitution française 1958 : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. »

³ -L' Article L 02 code électoral (Modifié par Loi n74 -631 du 05 Juillet 1974 -art 2 JORF 07 Juillet 1974) : « Sont électeurs les Françaises et Français âgés de dix-huit ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi. »

⁴-أنظر المادة 03 من قانون الانتخابات 01/12 سابق الإشارة إليه.

⁵- تنص المادة 129 من قانون الانتخابات 07/97 السابق الإشارة إليه على : "تتطبق الشروط الخاصة بانتخاب أعضاء

اللتين كانتا تتضمنان من بين الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة لمدة خمس 05 سنوات على الأقل .وهو نفس الشرط الذي ينطبق على المترشح لعضوية مجلس الأمة .

وعليه فإغفال المشرع هذا الشرط بالنسبة للمتجنس لترشحه للبرلمان على مستوى قانون الانتخابات رقم 01/12 ، وتأكيد نفس الحكم في الأمر رقم 01/ 05 المعدل والمتمم للأمر رقم 86/70¹ المتضمن قانون الجنسية بموجب المادة 15 منه التي تنص على أن : "يتمتع الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها . " و ذلك بعد إلغاء الأمر 01/05 القيد الزمني الذي كان مطبق على المتجنس في الأمر 86/70² والممثل في مرور مدة ثمانية سنوات حتى يكون له الحق في الترشح لنيابية انتخابية .

ويكون المشرع الجزائري قد ساير التشريع الفرنسي في إقرار مبدأ المساواة بين المواطنين الجزائريين سواء الحاملين للجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة في حق الترشح للمجالس النيابية . إلا أنه من ناحية أخرى قد يشكل عدم تحديد طبيعة الجنسية مع عدم اشتراط القيد الزمني على الجنس بالجنسية الجزائرية للترشح لعضوية مجلس الأمة والبرلمان ككل ، تجاوزا خطيرا نظرا للمركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الأمة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو الشغور النهائي للرئاسة³ .وعليه كان من الأجدر بالمشرع أن يحتفظ بنفس المدة المحددة في الأمر 86/70 على الأقل ، نظرا لما تمثله المسألة من مساس خطير بقوانين الدولة وأمنها واستقرارها داخليا وخارجيا .

المجلس الشعبي الوطني ، وحالات التنافي على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين . "؛ أما المادة 107 من نفس القانون تنص في فقرتها 03 على : "أن يكون ذا جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ خمس سنوات ."

¹ - الأمر 86/70 المتعلق بالجنسية ، المؤرخ في 15/11/1970 ، المعدل والمتمم بالأمر 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 ، ج. ر. ج. ج. العدد 15 بتاريخ 27 فيفري 2005 .

² - حيث كانت تنص المادة 16 من الأمر 86/70 قبل إلغائها على : "غير أنه، ولمدة ثمانية 08 سنوات لا يجوز للأجنبي المتجنس بالجنسية الجزائرية أن تسند إليه نيابة انتخابية على أنه يجوز أن يعفى من هذا الشرط بموجب مرسوم التجنس ."

³ - أنظر المادة 88 من دستور 1996 .

2- التمتع بالحقوق السياسية والمدنية: يشترط في المترشح لعضوية الغرفة الثانية أن تتوفر فيه شروط الناخب بالدرجة الأولى طبقاً لقاعدة "كل مرشح ناخب وليس العكس". لهذا تشترط أغلبية القوانين الانتخابية في الناخب أن يكون متمتعاً بالحقوق السياسية والمدنية، ومنها التشريع الانتخابي الفرنسي وهو ما تضمنته المادة 02 من القانون رقم 631/74 المؤرخ في 05 جويلية 1974 بنصها:

"لا يكون ناخباً إلا الفرنسيين والفرنسيات المتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية والذين ليسوا في حالة من حالات فقدان الأهلية المنصوص عليها في القانون".¹

أما التشريع الانتخابي الجزائري فقد جاء هذا الشرط في المادة 03 من القانون رقم 01/12 المتعلق بنظام الانتخابات بنصها على: "يعد ناخباً كل جزائري وجزائرية بلغ من العمر 18 سنة كاملة يوم الاقتراع، وكان متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع المعمول به". ويتمثل شرط التمتع بالحقوق السياسية والمدنية في ضرورة أن يكون الناخب يتمتع بالأهلية الأدبية والعقلية على الشكل التالي:

أ- الأهلية الأدبية: تعد الأهلية الأدبية شرطاً من الشروط الواجب توافرها في الناخب. وتعمل القوانين الانتخابية في مختلف الدول على حصر حالات عدم الأهلية الأدبية بشكل دقيق حيث لا تشمل إلا الأشخاص الذين صدرت ضدهم أحكاماً جنائية ماسة بالكرامة والشرف². وبذلك قضى التشريع الانتخابي الفرنسي بجرمان المحكوم عليهم من حق التسجيل والتصويت³، وكذا الأشخاص

¹ - Voir L'article L02 du Code électoral français .

² - محمد بوطرفاس، الحملات الانتخابية "دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري، قسنطينة، 2010/2011، ص 20-21 .

³ - Article L06 du code électoral, (Modifié par loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 - art160, JORF 21/12/1992.) : « Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale ,pendant le délai fixé par le jugement ,ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote et d'élection, par application des lois qui autorisent cette interdiction. » .

المحكوم عليهم بالسجن لمدة أكثر من شهر مع التنفيذ أو وقف التنفيذ في بعض الجرح مثل النصب والسرقة وخيانة الأمانة¹.

غير أن شروط الأهلية وعدم الأهلية بالنسبة للمترشح لمجلس الشيوخ الفرنسي هي نفسها بالنسبة للمترشح للجمعية الوطنية². وبهذا فإن كل شخص تتوافر فيه شروط الاقتراع، وعدم الوقوع في أي مانع من موانع المنصوص عليها في القانون الانتخابي، يمكن أن يترشح في مجلس الشيوخ أو الجمعية الوطنية³. إلا أنه يمكن أن يترتب على بعض العقوبات الحرمان من الترشح لمدة ثلاث سنوات بحكم من القاضي الإداري أو بقرار من المجلس الدستوري في حالة الأشخاص المتورطين في الجرائم الانتخابية كالغش والتزوير، وسنة واحدة بالنسبة لكل عضو في البرلمان لا يقدم بياناً شاملاً بأمواله، أو يقدم تصريحات كاذبة بشأنها⁴.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد حذا نفس اتجاه نظيره الفرنسي، حيث حددت المادة 05 من قانون الانتخابات الأشخاص المحرومين من التسجيل في القائمة الانتخابية لعدم توافر فيهم شرط

¹ - **Pierre PACTE** , Institution politique et droit constitutionnel ,10^{ème} Ed, Masson ,Paris, 1991,p.350.

² – Article LO296 Section 02 du code électoral,(Modifie par loi organique n^o2011-410 du 14 Avril 2011–Article 01.) : « Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les même que pour l'élection à l'Assemblée nationale. »

³ –Voir L'Article LO127 du code électoral, (Modifie par loi organique n^o2011-410 du 14 Avril 2011–Article1.).

⁴–Article LO 128 du code électoral : « Ne peuvent pas faire acte de candidature :

1° Pendant une durée maximale de trois ans suivant la date de sa décision, les personnes déclarées inéligibles par le juge administratif en application des articles L118-3.118-4;

2° Pendant une durée maximale de trois ans suivant la date de sa décision, les personnes déclarées inéligibles par le Conseil constitutionnel en application des articles LO136-1et LO136-3 ;

3° Pendant un an suivant la date de sa décision, les personnes déclarées inéligibles par le Conseil constitutionnel en application de l'article LO136-2. »

الأهلية الأدبية بكل من سلك سلوكا معاديا للثورة التحريرية، أو أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره، أو كل من حكم عليه بحكم قضائي ترتب عليه حرمانه من ممارسة حقوقه السياسية ولم يرد اعتباره، لاسيما في حالة الجرائم المتعلقة بأمن الدولة والسرقه وترك الأسرة وغيرها من الجرائم التي تمنح للقاضي صلاحية تجريد المعاقب بها من الانتخاب والترشح، ويبقى محروما من ممارسة حقوقه السياسية، ما لم يصدر عفو أو يرد اعتباره وفقا للإجراءات المحددة قانونا. كما سائر المشرع الجزائري نظيره الفرنسي في منع الأشخاص المتورطين في الجرائم الانتخابية من حق ممارسة حقوقه السياسية من سنتين إلى خمس سنوات كل من سجل أو حاول تسجيل شخص أو شطب اسمه من القائمة الانتخابية دون وجه حق، أو استخدم تصريحات أو شهادات مزورة¹. لهذا وبناء على ما سبق، فإنه يشترط لقبول طلب المترشح لعضوية مجلس الأمة ضرورة استيفائه شرط الأهلية الأدبية كناخب أولا حتى يمارس حق الانتخاب، وأن لا يكون محل قرار توقيف بسبب متابعة قضائية وفقا للتشريع المعمول به².

ب- **الأهلية العقلية**: تعتبر الصلاحية العقلية من الشروط الواجب توافرها في المرشح كناخب أولا، إذ من غير المعقول أن يشارك في تسيير شؤون الحكم من دون أن يمتلك هذه الصلاحية. وتحدد القوانين الانتخابية الأشخاص الذين لا يملكون هذه الصلاحية المحجور والمحجوز عليهم.

فالمحجور عليهم هم طائفة الأشخاص الذين ليس لهم القدرة على تسيير شؤونهم الخاصة، لذلك يتم وضعهم تحت الوصاية أو الولاية كالمعتوه والسفيه. أما المحجوز عليهم فهم الأشخاص الذين أصيبوا بإحدى الأمراض العقلية، وموجودون بالمصحات العقلية بغرض العلاج. وهذه الفئة محرومة من التسجيل في القوائم الانتخابية إلا بإذن من القاضي، وهذا ما قضى به المشرع الفرنسي في المادة 05 من قانون

¹- أنظر المادة 213 من قانون الانتخابات 01/12 المشار إليه سابقا.

²- أنظر المادة 107 من قانون الانتخابات 01/12 المشار إليه سابقا.

الانتخابات المعدلة بموجب القانون رقم 2007-308 بتاريخ 05 مارس 2007¹. أما المشرع الجزائري فقد أخذ بما قضى به المشرع الفرنسي بشأن حرمان هذه الفئة من التسجيل في القوائم الانتخابية².

3- أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها: تحصر القوانين الانتخابية على إستفاء المرشح لهذا الشرط. ففي فرنسا يجب على كل المرشح أن يكون قد أدى الالتزامات المتعلقة بأداء الخدمة العسكرية، وهذا ما يستشف من نص المادة 131 من قانون الانتخابات الفرنسي³ المتعلقة بالترشح للجمعية الوطنية، وينطبق نفس الشرط على المرشح لمجلس الشيوخ وفقا لما جاء في المادة 296 من قانون الانتخابات⁴.

أما في الجزائر وإن لم تنص صراحة المادة 107 من قانون الانتخابات رقم 01/12 على هذا الشرط، إلا أنه يستشف ضمنا توافر هذا الشرط في المرشح لعضوية مجلس الأمة باعتباره عضوا في مجلس شعبي بلدي أو ولائي، وقد استوفى هذا الشرط لقبول ترشحه على مستوى الولاية أو البلدية⁵. لكن

¹-Article L5 du code électoral,(Modifié par loi n^o 2007-308 du 05 Mars 2007 -article 12 JORF 07 Mars.) : « Lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée. »

²-أنظر المادة 05 من قانون الانتخابات 01/12 المشار إليه سابقا.

³- Article LO 131 du code électoral,(Modifié par loi n^o2011-525 du 17 Mai 2011 article 181.) : « Nul n peut être élu s'il ne justifie avoir satisfait aux obligation imposées par le code du service national. »

⁴- Article LO296 du code électoral,(Modifié par loi n^o2011-410 du 14 Avril 2011article 01.) : «Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.. ».

⁵- أنظر المادة 78 من قانون الانتخابات 01/12 التي تنص على : "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي

أو الولائي :..أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها ."

بالرجوع إلى قانون الانتخابات رقم 07/97 فقد تم النص على هذا الشرط بالنظر إلى الإحالة التي كان منصوصاً عليها في المادة 129 التي تتضمن تطبيق الشروط الخاصة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ومنها إثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها .

ثانيا: الشروط الخاصة بالترشح لكل غرفة(مجلس الشيوخ ومجلس الأمة):

يختلف مجلس الشيوخ الفرنسي عن مجلس الأمة من حيث شروط الترشح، كشرط السن، وموانع الترشح لعضوية الغرفة الثانية وهو ما سوف يتم معالجته كالاتي:

1- شرط السن: كان قانون الانتخابات الفرنسي يحدد سن الترشح لمجلس الشيوخ بخمسة وثلاثين سنة¹. لكن تم تعديل سن الترشح للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بموجب القانون رقم 2011-410 الصادر في 14 أبريل 2011²، حيث اكتفى بتحديد سن الترشح للجمعية الوطنية بتوافر سن الاقتراع فقط أي 18 سنة³. أما بالنسبة لسن الترشح لمجلس الشيوخ الفرنسي فتم تحديده بأربعة وعشرين سنة⁴ .

أما بالنسبة لقانون الانتخابات في الجزائر، فقد حدد المشرع سن الترشح لمجلس الأمة في المادة 108 من القانون رقم 01/12 بنصها على أن: "لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ خمس وثلاثين 35 سنة كاملة يوم الاقتراع " وهو نفس السن الذي كان يتبناه المشرع الفرنسي قبل التعديل .وبتحديد 35 سنة للترشح لعضوية الغرفة الثانية يكون المشرع الجزائري قد خفض من سن الترشح بعدما كان محدد بأربعين سنة كاملة بموجب المادة 128 من قانون الانتخابات السابق رقم 07/97 التي تنص على "لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ أربعين 40 سنة كاملة يوم

¹ - CAT Jean Pierre et Pierre GABARIT, Citoyens et candidats ,éditions Robert, Paris,1977,p.34.

²- La loi organique n°2011-410 du 14/04/2011 relative à l'élection des députés et Sénateurs, (JORFn° 0092, du 19 avril 2011 ,page6826 .)

³-Voir-Article LO127 et L2 du code électoral.

⁴- Article LO296 du code électoral,(Modifié par loi organique n° 2011-410 du 14 Avril 2011 article 01.) : « Nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est de vingt-quatre ans révolus... »

الاقتراع". إلا أن الإشكال القانوني ما زال مطروحا لأن المترشحين لعضوية مجلس الأمة هم في الأصل أعضاء في المجالس الشعبية البلدية و الولائية والذين اشترط القانون لقبول ترشحهم ضمن هذه المجالس بلوغهم سن 23 سنة بدلا من 25 سنة¹، مما قد يترتب عليه تخلف شرط السن في بعض أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، والذي لا يمكنهم من الترشح لعضوية مجلس الأمة .

2- موانع الترشح للغرفة الثانية: تتشابه موانع الترشح غالبا بين غرفتي البرلمان، ففي فرنسا حددت المادتين 130 و 132 من قانون الانتخابات الفرنسي المعدل بالقانون رقم 2011-410 الصادر بتاريخ 14 أبريل 2011² الطوائف الممنوعة من الترشح بطائفتين هي:

- الطائفة الأولى ممنوعة من الترشح خلال مدة واجباتهم وهم المدافع ونوابه والمراقب العام .

- الطائفة الثانية فتتقسم هي بدورها إلى نوعين :

- النوع الأول يشمل طائفة الأشخاص غير المؤهلين في أي دائرة انتخابية شملت كليا أو جزئيا دائرة الإختصاص التي كانوا يعملون فيها، أو شغلوا مناصب بها في أقل من ثلاث سنوات من تاريخ الانتخابات كالحكام.

- النوع الثاني يشمل طائفة الموظفين الذين عملوا في أي دائرة انتخابية شملت كليا أو جزئيا دائرة اختصاصهم ضمن الولاية في أقل من سنة من موعد الانتخابات . ومن الموظفين الذين يشملهم هذا القيد الولاية، الأمناء العامون للمحافظة، مدراء الولاية، مديرو مكاتب الولاية، الأمناء العامون الفرعيين للولاية، رؤساء الخدمة المدنية، المدراء الإقليميين والإدارات المحلية، والمحاسبون، والمحامون العموميون، ومفتشو التعليم، ومفتشو العمل، القضاة، موظفو الشرطة والعسكريين ...

أما في الجزائر فيعد غير قابلين للانتخابات في دائر الاختصاص التي يمارسون فيها إلا بعد مضي سنة من انتهاء مهامهم في هذه الدائرة بالنسبة للترشح للمجلس الشعبي الوطني الطوائف التالية : الولاية،

¹-أنظر المادة 78 من قانون الانتخابات رقم 01/12 الملغية للمادة 93 من قانون الانتخابات 07/97 .

² -Voir L'Article LO130,LO132 du code électoral,(Modifie par loi n^o2011-410 du 14/04/2011,JORF n^o0092 du 14/04/2011,p.6826).

الأمناء العامون للولاية ، أعضاء المجالس التنفيذية للولاية ، محاسبو أموال الولاية ، القضاة ، أعضاء الجيش الشعبي الوطني ، موظفو أسلاك الأمن¹. وكان قانون الانتخابات السابق رقم 07/97 يتضمن هذا الشرط بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالنظر للإحالة المنصوص عليها في المادة 129 منه بنصها على: "تنطبق الشروط الخاصة بانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحالات التنافي على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين". لكن بالرجوع إلى قانون الانتخابات 01/12 لم ينص على هذه الإحالة. لكن باعتبار يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية يكونوا استوفوا هذا الشرط عند الترشح لعضوية هذه المجالس ، وهذا ما نصت عليه المادتين 81 و 83 من قانون الانتخابات 01/12 بالنسبة لتحديد طائفة الأشخاص الممنوعين من الترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، وهي نفس الطائفة المحددة في المادة 89 من قانون الانتخابات بالنسبة لموانع الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني .

الفرع ثاني : الشروط الخاصة بالهيئة الانتخابية وعضوية كل غرفة .

يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ وثلثي أعضاء مجلس الأمة من طرف هيئتين انتخابيتين . أما الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة فيتدخل رئيس الجمهورية مباشرة لتعيينهم . وعليه ماهي تشكيلة الهيئة الانتخابية لمجلس الشيوخ والهيئة الانتخابية لثلثي 3/2 أعضاء مجلس الأمة ؟، وما هي شروط العضوية الخاصة بكل غرفة ؟ هذا ما سيتم معالجته من خلال مايلي :

أولا- تشكيلة الهيئة الانتخابية لمجلس الشيوخ وثلثي أعضاء مجلس الأمة : تتشكل الهيئة

الانتخابية لمجلس الشيوخ وثلثي أعضاء مجلس الأمة على الشكل التالي:

1- تكوين تشكيلة الهيئة الانتخابية لمجلس الشيوخ: يمثل مجلس الشيوخ الفرنسي المجموعات

الإقليمية للجمهورية ، كما يمثل المقيمين خارج فرنسا. ولهذا تتشكل الهيئة الانتخابية لتمثيل المجموعات المحلية داخل مجلس الشيوخ مع الأخذ بعين الاعتبار عدد السكان المقيمين من نواب وأعضاء مجلس

¹-أنظر للمادة 89 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه .

الشيوخ، والمستشارين، وأعضاء المجالس، والتصويت يكون بطلب خطي كما يمكن أن يكون التصويت بالوكالة. على أن يكون الوكيل عضوا في الهيئة الانتخابية لمجلس الشيوخ، وأن لا تمنح الوكالة لأكثر من وكيل¹. فيتم انتخاب في كل دائرة انتخابية عضوين أو أكثر على أساس التمثيل النسبي، ويتم ترتيب المقاعد على أساس الترتيب الوارد في القائمة². أما الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الذين يمثلون الفرنسيين خارج فرنسا داخل مجلس الشيوخ، فتتشكل وفقا لأحكام القانون رقم 2013-659 المتعلق بتمثيل الفرنسيين في الخارج والصادر في 22 جويلية 2013 والمعدل بالقانون رقم 2013-1029 الصادر في 15 نوفمبر 2013 من :

النواب المنتخبين من قبل الفرنسيين خارج فرنسا وأعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي الذين يمثلون الفرنسيين خارج فرنسا، ومستشاري القنصلين، مندوبين القنصلين. وفي حالة عدم وجود المستشار القنصلي أو ممثل قنصلي هو أيضا عضو منتخبة من قبل الفرنسيين خارج فرنسا أو السيناتور الذي يمثل الفرنسيين خارج فرنسا، يتم تعيين بديل عنه بناء على عرض من قبل رئيس الجمعية الفرنسية في الخارج³. تضم كل قائمة عددا من المرشحين حسب عدد المقاعد المطلوب شغلها بالإضافة إلى خمسة⁴. وتجري

¹ -L'Article L281 du code électoral,(Modifié par loi n^o 2013-702 du 02/08/2013 article 3,JORFn^o179,du 03 /08/2013).

² - Voir l'Article L.295 du code électoral,(Modifié par loi n^o2013-702,du 02/08/2013)

³- L'Article 44 ,loi n^o 2013-659 du 22/07/2013 ,relative à la représentation des Français établis de France,(JORFn^o 0169 du 23/07/2013 ,page 12224),Modifié par loi n^o2013-1029 du 15/11/2013 ,article 26 ,portant diverses dispositions relatives aux outre-mer,(JORFN^o0266,16/11/2013,page 18626).

⁴ -Voir l'Article 40 du loi n^o 2013-659 du 22/07/2013,relative à la représentation des Français établis hors des France.

الانتخابات وفقا للشروط المحددة في المادة 295 من قانون الانتخابات¹ على أساس التمثيل النسبي، حيث يتم توزيع المقاعد على حسب الترتيب الوارد في القائمة .

2- تكوين تشكيلة الهيئة الانتخابية لثلاثي أعضاء مجلس الأمة :تتكون الهيئة الانتخابية لثلاثي

أعضاء مجلس الأمة من المنتخبين المحليين فقط، أي أعضاء المجلس الشعبي الولائي، وأعضاء المجالس الشعبية البلدية² المنتخبين لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة³. التي يشترط فيها سواء كانت تتضمن مرشحي المجالس الشعبية الولائية أو البلدية عددا من المرشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها وعددا من المستخلفين لا يقل عن ثلاثين في المائة 30% من عدد المقاعد المطلوب شغلها⁴. كما يجب أن تكون القائمة الانتخابية مقبولة صراحة من طرف حزب أو عدة أحزاب سياسية.

وفي حالة ما إذا لم تكن قائمة الترشح تحت رعاية حزب أو عدة أحزاب سياسية، ينبغي أن تدعم بتوقيع خمسة في المائة 5% على الأقل من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية .على ألا يقل هذا العدد عن مائة وخمسين (150) ناخبا وألا يزيد عن (1000) ناخبا⁵. بحيث يتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية حسب تغيير عدد سكان الولاية الذي قد يتراوح أعضائها من 35 عضو إلى 55عضوا بشرط أن تمثل كل دائرة انتخابية بعضو على الأقل⁶.

أما بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية فيتغير عددهم حسب تغير عدد سكان البلدية الذي قد يتراوح أعضاؤها من 13 عضو إلى 43 عضوا⁷. أما بالنسبة لتشكيل الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، فيتم إعداد قائمة الناخبين من مجموع أعضاء المجالس المحلية من طرف

¹ -Voir-Article 45 du loi n°2013-659 du 22/07/2013.

²-أنظر للمادة 105 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه.

³-أنظر للمادة 65 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه.

⁴-أنظر للمادة 70 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه.

⁵-أنظر للمادة 72 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه.

⁶-أنظر للمادة 82 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه .

⁷-أنظر المادة 79 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه .

الوالي حسب الترتيب الأبجدي ،في شكل قائمة التوقيع التي تتضمن أسماء الناخبين وألقابهم ،والمجلس الذي ينتمون إليه¹، ويجري الاقتراع بمقر الولاية². كما يمكن للناخب ممارسة حقه الانتخابي عن طريق الوكالة في حالة مانع قاهر³. لكن تتحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية بحيث يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان اثنان⁴.

وفي الأخير يعكس تشكيل الهيئة الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين المجموعات المحلية فقط ،بخلاف مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يتم اختيار أعضائه من طرف هيئتين انتخابيتين تعكس الأولى تمثيل المجموعات الإقليمية داخل فرنسا، أما الثانية فتعكس تمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا.

ثانيا- الشروط الخاصة بعضوية كل غرفة (مجلس الشيوخ ومجلس الأمة): تتمثل هذه الشروط في تشكيل كل غرفة من حيث عدد الأعضاء، ومن حيث مدة العضوية ،ومن حيث شروط اكتساب العضوية بالتعيين في مجلس الأمة ،وذلك على الشكل التالي:

1- من حيث عدد الأعضاء: من المميزات الرئيسية لنظام الغرفتين هو تفوق الغرفة الأولى من حيث عدد الأعضاء ،وهذا ما هو معمول به في الأنظمة السياسية الديمقراطية، كالولايات المتحدة الأمريكية التي يضم مجلس النواب 435 عضوًا ،بينما يضم مجلس الشيوخ مائة 100 عضوًا⁵. لكن قد تتفوق الغرفة الثانية على الغرفة الأولى من حيث عدد الأعضاء كبريطانيا ،حيث أن مجلس العموم يضم 650 عضوًا ،بينما مجلس

¹-أنظر للمادة 116 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه .

²-أنظر للمادة 114 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه .

³-أنظر للمادة 118 من قانون الانتخابات 01/12 السابق الإشارة إليه .

⁴- أنظر المادة 06 فقرة 02 من الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04/02 المؤرخ في فيفري 2002 ،المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ،ج.رج.ج،العدد15 المؤرخة 26 فيفري 2002.

⁵-**Françoise BURGESS** ,Les Institutions Américaines ,P.U.F., Paris,1999,p. 67.

اللوردات يضم 700 عضواً¹. لكن بالنسبة للوضع في فرنسا والجزائر فإنه يساير الوضع السائد في غالبية الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين ، حيث تضم الجمعية الوطنية الفرنسية 577 عضواً، بينما مجلس الشيوخ 348 عضواً². وقد شهد عدد أعضاء مجلس الشيوخ ارتفاعاً تدريجياً من 331 عضواً في سنة 2004 إلى 343 عضواً في سنة 2008 إلى 348 في 2011³ .

أما في الجزائر فقد نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني⁴، ويضم المجلس الشعبي الوطني 389 عضواً، بينما مجلس الأمة 144 عضواً. بحيث تحدد المقاعد في المجلس الشعبي الوطني، على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن 80000 نسمة، على أن يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل 40000 نسمة، ولا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن أربعة بالنسبة للولايات التي يساوي عدد سكانها في كل منها 350000 نسمة أو يقل عنها⁵. وتخصص ثمانية مقاعد للجزائريين المقيمين في الخارج. بينما يكون التمثيل في مجلس الأمة متساوي بين جميع الولايات على أساس الحدود الإقليمية للولاية بتخصيص مقعدين لها⁶.

¹–Georges BURDEAU, Manuel de droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L.G.D.J., Paris,1984,p.57.

² –Voir l’Article24 du constitution 1958.

³–أنظر للموقع الالكتروني : تاريخ الاطلاع 2014/08/19

http://www.senat.fr/lng/ar/election_senateurs.html

⁴–أنظر للمادة 101 من دستور 1996 .

⁵ – أنظر المادة 03 من الأمر 08/97 المتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان المعدل بالأمر 04/02 لسابق الإشارة إليه.

⁶–أنظر للمادة 06 من الأمر 08/97 المعدل والمتمم بالأمر 04/02 السابق الإشارة إليه.

2- من حيث مدة العضوية :مدة ولاية أعضاء مجلس الشيوخ ست 06 سنوات¹، يتم تجديد نصفهم كل ثلاثة سنوات ،ويتوزعون إلى مجموعتين متساويتين². أما مجلس الأمة فقد حدد المؤسس الدستوري مدة ولاية أعضائه بست 06 سنوات ،بحيث يتم تجديد تشكيلته كل ثلاث سنوات³.

ولعل الحكمة من تحديد الفترة النيابية لمجلس الشيوخ ،ومجلس الأمة ب06 سنوات هو ضمان استقرار وديمومة السلطة التشريعية ،ومن ثم استقرار الدولة و استمراريتها عن طريق المحافظة على التوازنات الأساسية فيما بين المؤسسات الدستورية . لكن ما الحكمة من تجديد تشكيلة مجلس الشيوخ ومجلس الأمة كل ثلاثة سنوات؟

إن عملية التجديد الدوري التي تتم في الغرفة الثانية تنطوي على مجموعة من الإيجابيات والسلبيات تتمثل فيمايلي⁴ :

فمن إيجابيات عملية التجديد يمكن ذكر مايلي :

- المحافظة على استمرارية الغرفة الثانية ،وعلى موروث الحياة البرلمانية دون انقطاع ،مع تزويدها بتصورات جديدة لترقية نشاط الغرفة الثانية.

- نظرا لطول مدة العهدة للغرفة الثانية بالمقارنة مع الغرفة الأولى التي قد يترتب عنها وتراخي بعض الأعضاء في أداء مهامهم ،مما قد ينجز عنه التأثير سلبا على العمل البرلماني ،فإن عملية التجديد تجعل كل عضو في الغرفة الثانية أكثر استعداد لأداء مهامه البرلمانية .

- كما تعطي عملية التجديد للغرفة الثانية فرصة إضافية لأكثر عدد ممكن من أعضاء المجالس المحلية من أجل ممارسة العمل البرلماني.

¹ -Article LO275 du Code électoral,(Modifié par loi organique n^o 2003-696 du30/7/2003) : « Les sénateurs Sont élus pour six anx. »

² -Article LO276 du code électoral,(Modifié par loi organique n^o 2003-696 du 30/7/2003) .

³-أنظر للمادة 102 من دستور 1996 .

⁴-عقيلة خرياشي ،المركز الدستوري لمجلس الأمة في الجزائر،ص130 .

ومن السلبيات التي قد تترتب على عملية تجديد أعضاء الغرفة الثانية كل ثلاثة سنوات، إهدار القدرات التي اكتسبها الأعضاء من خلال ممارستهم للعمل البرلماني. ومن جهة أخرى يحتاج الأعضاء الجدد لمدة زمنية حتى يمكنهم التعرف على العمل البرلماني وفق مختلف مواعيده وآلياته، كما يترتب على عملية التجديد إنفاق أموال إضافية خاصة بالنسبة للمسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية¹.

3- شروط اكتساب العضوية بالتعيين في مجلس الأمة: لا تقتصر تشكيلة مجلس الأمة على

اكتساب العضوية عن طريق الانتخاب فقط بخلاف مجلس الشيوخ الفرنسي، حيث يتم اكتساب العضوية فيه أيضا عن طريق التعيين من طرف رئيس الجمهورية. ويشترط لاكتساب العضوية وفقا لهذا الأسلوب نفس شروط اكتساب العضوية عن طريق الانتخاب والمتمثلة في: التمتع بالجنسية الجزائرية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وإثبات أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، وبلوغ سن 35 سنة. إلا أنه يختلف الأعضاء المعينون عن الأعضاء المنتخبين من حيث الصفة، بحيث يجب أن يكون العضو المعين من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية في المجالات العلمية، والثقافية، والمهنية، والاقتصادية، والاجتماعية².

أما بالنسبة لإجراءات استخلاف أعضاء مجلس الأمة المعينين، فلم يتم النص عليها. إلا أنه يمكن استنباطها قياسا على أحكام استخلاف الأعضاء المنتخبين. وعليه في حالة شغور منصب أحد الأعضاء المعينين في مجلس الأمة بسبب الاستقالة، أو التعيين في وظيفة أخرى، أو في أي مانع شرعي آخر، فإنه يتم استخلافه بعضو آخر، على أن تنتهي عهده بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف³.

وفي الأخير، وبعد التطرق إلى طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية، في كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري، نستشف مدى تأثير المشرع الجزائري بنظيره الفرنسي في تبني نظام الاقتراع غير المباشر لاختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة، لكن يتميز عن نظيره الفرنسي بالاعتماد أيضا على أسلوب التعيين في تشكيل الغرفة الثانية التي تعكس تمثيل المجموعات المحلية ومختلف الكفاءات الوطنية، ولا

¹ - عقيلة خرباشي، المركز الدستوري لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص 130.

² - أنظر للمادة 101 فقرة 02 دستور 1996.

³ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 47.

تعكس تمثيل الجالية الجزائرية في الخارج، بخلاف مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يمثل المجموعات الإقليمية بالإضافة إلى تمثيل الفرنسيين المقيمين خارج فرنسا. أما بالنسبة لشروط الترشح لعضوية الغرفة الثانية فهناك تشابه من حيث الشروط العامة للترشح لعضوية مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة. إلا أن المشرع الفرنسي جعل سن الترشح في جميع الانتخابات هو سن الناخب أي 18 سنة، أما سن الترشح لمجلس الشيوخ الفرنسي، فحدده بأربعة وعشرين 24 سنة، بخلاف المشرع الجزائري الذي حدده ب35 سنة. أما من حيث الشروط المتعلقة بعضوية الغرفة الثانية، فهناك تشابه من حيث مدة العضوية واختلاف من حيث عدد الأعضاء. و باعتبار أن كل أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب غير المباشر، وغالبية أعضاء مجلس الأمة الجزائري يتم اختيارهم بالانتخاب والأقلية بالتعيين، فإنه يمكن على هذا الأساس أن نضفي على كل من المجلسين الصفة النيابية بالرغم من الانتقادات الموجهة لأسلوب الانتخاب غير المباشر ولاسيما أسلوب التعيين، لأنه يبقى أسلوب الانتخاب المباشر الأسلوب الأقرب إلى النظام الديمقراطي الصحيح. ومع ذلك هل يملك مجلس الأمة كمجلس نيابي، الاستقلالية الإدارية والمالية للقيام بالوظائف المسندة إليه بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي؟ هذا ما سيتم التعرض له في المبحث الموالي .

المبحث الثاني: تنظيم الغرفة الثانية من الناحية الإدارية والمالية

يعتبر الاستقلال الإداري والمالي للمجالس النيابية نتيجة طبيعية لكون هذه المجالس تمثل الجزء الأهم في السلطة التشريعية، وبالتالي لا بد من استقلالها في مواجهة السلطة التنفيذية. ومن أبسط مظاهر هذا الاستقلال استقلالها بتنظيمها الداخلي ونشاطها الإداري، ومن ثم استقلالها في ميزانيتها لضمان عدم تحكم السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية في حالة عدم استقلالها المالي¹. وعليه ما مدى استقلال الغرفة الثانية في البرلمان في تنظيمها الإداري والمالي؟ هذا ما سيتم معالجته من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتم التعرض في المطلب الأول إلى تنظيم الغرفة الثانية من الناحية الإدارية. أما المطلب الثاني فيخصص إلى تنظيم الغرفة الثانية من الناحية المالية .

¹ - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 250 .

المطلب الأول: تنظيم الغرفة الثانية من الناحية الإدارية

من أهم مظاهر استقلال المجالس النيابية هو استقلالها بوضع أنظمتها الداخلية، وتنظيم شؤونها الإدارية وهذا لتفادي تأثير السلطة التنفيذية على استقلال المجالس النيابية. ولمعرفة مدى استقلال مجلس الأمة في الجزائر في وضع نظامه الداخلي، وتنظيم شؤونه الإدارية بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي، سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، يتم التعرض في الفرع الأول إلى مدى استقلال الغرفة الثانية في وضع نظامها الداخلي. أما الفرع الثاني فيخصص إلى مدى استقلال الغرفة الثانية في تحديد أجهزتها الإدارية .

الفرع الأول: مدى استقلال الغرفة الثانية في وضع نظامها الداخلي:

تعتبر الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية قواعد داخلية لتنظيم العمل داخل هذه المجالس كمؤسسات نيابية، وتحتوي على مجموعة من القواعد التي تحدد مهام الأعضاء في نطاق مهامهم النيابية والرقابية والتشريعية¹.

وعليه ماهي آلية وضع النظام الداخلي للمجالس النيابية ؟ وما مدى تأثير هذه الآلية على استقلالية الغرفة الثانية في وضع نظامها الداخلي. هذا ما سيتم الاجابة عليه من خلال مايلي:

أولاً: آلية وضع النظام الداخلي للمجالس النيابية :

تتعد الآليات القانونية التي تصدر بها الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وعليه ماهي صور هذه الآليات؟ وما هي آلية وضع النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري ؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

1- صور آليات وضع الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية : عادة ما يحدد الدستور الآلية

¹ - على الصاوي، مستقبل البرلمان في العالم العربي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص142 .

القانونية التي تصدر بها الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وهي لا تتعدى إحدى الصور التالية¹:

- قد يتم تنظيم الشؤون الداخلية للمجلس بموجب قانون. إلا أن هذا الأسلوب لا يحقق استقلالية المجلس، بسبب امتلاك الحكومة سلطة صياغة وإقرار القوانين، مما قد يفتح لها المجال لتغيير بعض القواعد التي تؤثر سلباً على استقلالية المجالس النيابية.

- وقد يضع المجلس النيابي نظامه الداخلي، لكن يخضع لتصديق جهة أخرى عليه كالمجلس الدستوري.

- وقد يصدر النظام الداخلي بقرار من المجلس النيابي نفسه، وهذا هو الأصل، لأن المجلس النيابي هو صاحب الاختصاص الأصلي بوضع نظامه، وهو الأمر الذي يتماشى مع تقاليد العمل الديمقراطي من أن يكون لكل مجلس نيابي الحق في وضع نظامه الداخلي، وتعديله بقرار يصدر بإرادته المنفردة دون التدخل من السلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى. فما هو الوضع بالنسبة لمجلس الأمة بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي؟ هذا ما سيتم التعرض له في الفقرة الموالية.

2-آلية وضع النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري: بالرجوع

إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958، نجد أنه قد منح لغرفتي البرلمان الحق في وضع نظامها الداخلي ضمن قيود معينة، مع اشتراط تصديق المجلس الدستوري عليها الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور². وبهذا يخضع النظام

الداخلي لمجلس الشيوخ لتصديق المجلس الدستوري. أما بالنسبة لمجلس الأمة في الجزائر، وبالرجوع إلى نص المادة 115 من دستور 1996 فإنها نصت على مايلي: "يعد المجلس الشعبي الوطني

¹ - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 251.

² -Article 61 du constitution 1958,(Modifie par loi constitutionnellenn⁰ 2008-724 ,du 23/07/2008,du JORFn⁰ 0171 du 24/07/2008,page 11890).

ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما ". وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منح لكل غرفة من غرفتي البرلمان الحق في وضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه . إلا أن هذا يبدو ظاهريا ، لأنه بالرجوع إلى نص المادة 165 من الدستور في فقرتها 03 نجدتها تنص على : " كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور.. " هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى حدد آلية تنظيم عمل كل من غرفتي البرلمان ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بموجب قانون عضوي ، وهو القانون رقم 102/99¹ الذي أخضعه وجوبا لرقابة المجلس الدستوري باعتباره قانون عضوي . وبهذا يخضع كل من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة للتصديق من طرف المجلس الدستوري لإبداء رأيه في مدى مطابقتها للدستور ، وعليه ما أثر هذا الإجراء على استقلالية الغرفة الثانية في وضع نظامها الداخلي؟ هذا ما سيتم التعرض له على فيما يلي .

ثانيا : آلية تصديق المجلس الدستوري على النظام الداخلي :

يشكل وضع النظام الداخلي من طرف كل غرفة من غرفتي البرلمان مظهرا من مظاهر استقلاليتها ، وكل تدخل في ذلك من أي جهة قد يحد من مدى هذه الاستقلالية . لذلك من أهم النزاعات التي تنشأ بين المجالس الدستورية والبرلمانات ، تنشب بخصوص رقابة القوانين الخاصة بأعضاء البرلمان ، والأنظمة الداخلية ، لاسيما هذه الأخيرة التي تتمكن من خلالها المجالس الدستورية عموما من تحديد وضبط المكانة التي يحتلها البرلمان في النظام الدستوري والسياسي للدولة² . وعليه ماهي الآليات التي يملكها كل من المجلس الدستوري الفرنسي والجزائري لتأثير على استقلالية غرفتي البرلمان في وضع نظامها الداخلي؟ ولكن قبل تحديد أهم الآليات التي تملكها المجالس الدستورية للتأثير على استقلالية غرفتي البرلمان ، لا بد من تحديد مدى استقلالية هذين المجلسين في عملية الرقابة على دستورية القوانين ، ومدى مطابقتها للدستور ، وهي الوظيفة المسندة إليهما من طرف كل من المؤسس الدستوري الفرنسي

¹ - القانون العضوي رقم 02/99 الصادر في 08 مارس 1999 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، ج . ر . ج . ج ، عدد 15 المؤرخة في 09 مارس 1999 .

² - الأمين الشريط ، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ، ص 14 .

والجزائري¹. إلا أن ذلك لا يعني أن هذا المجلس هو حامي الدستور، فهذه المهمة مسندة لرئيس الجمهوري بموجب المادة 05 والمادة 70 من الدستور الفرنسي والجزائري على التوالي².

وهو المهيم على المجلس الدستوري بالرغم من تفوق البرلمان في التمثيل داخل هذا المجلس باعتباره ممثل بستة أعضاء بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي، وأربعة أعضاء بالنسبة للمجلس الدستوري الجزائري³.

إلا أن ذلك لا يمنع من هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس من خلال حقه في تعيين ثلاثة من أعضائه، كما يعين رئيسه الذي يكون صوته مرجحا في حالة تعادل الأصوات. ومن خلال هذه التشكيلة يبرز لنا مدى هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري، واستخدامه كأداة لتسيير غرفتي البرلمان من خلال توجيه أعمالهما ونشاطاتهما بإدخال تعديلات على نظامهما الداخلي، وهذا ما من خلال الآليات التي تملكها المجالس الدستورية والتي تتمثل أهمها فيما يلي :

1- طبيعة الرقابة : يتميز مجلس الدستوري الفرنسي في ظل دستور 1958 برقابة ذات طابع سياسي بحكم طريقة تشكيله (التعيين)، وبحكم كونها رقابة سابقة أساسا، ولا يمارس أية رقابة لاحقة إلا استثناء⁴. بخلاف المجلس الدستوري الجزائري الذي يمارسها بصفة أصلية طبقا للمادة 165 من الدستور. هذا إلى جانب الرقابة السابقة مما يجعل رقابته ذات طبيعة سياسية وقضائية. ورغم هذه الفروق الجوهرية

¹-voir l'article 61 du constitution 1958 ;

-أنظر للمادة 163 من دستور 1996 .

²- أنظر للمادة 70 من دستور 1996 التي تنص على : "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، ووحدة الأمة، وهو حامي الدستور."؛ أنظر كذلك

-L'Article 05 du constitution 1958 : « Le Président de la République veille au respect de la Constitution... »

³-أنظر للمادة 164 من دستور 1996 ؛

-Voir l'Article 56 du constitution 1958 .

⁴- الأمين الشريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 11 .

بين مجلس الشيوخ الفرنسي والجزائري ،إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري تضمن نفس الآليات التي تضمنها دستور 1958 لعقلنة النظام البرلماني ووضع حد لهيمنة غرفتي البرلمان. و تتمثل هذه الآليات على الخصوص في ¹:

- تحديد المجال الذي يشرع فيه البرلمان طبقا للمادتين 34 من دستور 1958، والمادة 122 من دستور 1996 .

- إخضاع الأنظمة الداخلية للغرفتين ،وكذلك القوانين العضوية لرقابة سابقة وجوبا من طرف المجلس الدستوري طبقا للمادتين 61 و165 من الدستور الفرنسي والجزائري على التوالي .

وبهذا يستشف من ذلك أن الغاية الأساسية من إنشاء المجالس الدستورية على غرار المجلس الدستوري الفرنسي والجزائري ،هي رسم بدقة الحدود التي يتحرك داخلها البرلمان،وتقليص سلطاته ،مما يترتب على ذلك تحويل غرفتي البرلمان إلى غرف للتسجيل ²عن الطريق التغيير و التأثير في استقلالها التنظيمي، والمساس بالسيادة البرلمانية ذاتها .

2-إلزامية الرقابة السابقة : من النتائج السلبية التي قد تترتب على إلزامية الرقابة السابقة من طرف المجلس الدستوري مايلي ³:

- المساس بمبدأ استقلالية البرلمان عندما تتعلق بالقوانين الداخلية للغرف .

-إن الرقابة السابقة بطبيعتها رقابة سياسية وإلزامية لكونها تجسد مشاركة المجلس الدستوري في إعداد القانون، حيث لا يكون النص التشريعي المعد من طرف البرلمان نصا مكتملا إلا بعد موافقة المجلس الدستوري عليه.وبهذا يصبح هذا الأخير شريكاً في العملية التشريعية .

¹ -الأمين الشريط ،مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ،المرجع السابق ،ص14 .

² -Marcel PRELOT /Jean BOULOIS ,Institutions politiques et Droit constitutionnel, 6^{ème} édition, Paris,1990,p. 765.

³ -الأمين شريط ،مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري ،المرجع السابق ،ص13 .

وفي الأخير يستشف من مما سبق، أنه بالرغم من الطابع القانوني أو القضائي المحايد للمجلس الدستوري، إلا أن وجود هذا الأخير لا يستطيع أن يكون بعيداً عن الصراعات السياسية لاسيما بين الحكومة والبرلمان والتأثر بها. فوجوده لا تبرره سوى الرغبة في تثبيت حضور معين لعلاقات السلطة¹. فالمجلس الدستوري في كل من النظام الفرنسي والجزائري يعتبر آلية لضبط أعمال غرفتي البرلمان، من خلال القوانين المتصلة بهما لاسيما أنظمتها الداخلية طبقاً لما هو منصوص عليه دستورياً. وفي هذا الإطار، فإن أهم تأثير أحدثه المجلس الدستوري على البرلمان الجزائري مرتبط برأيه المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1998² والذي ارتأى فيه أن مجلس الأمة ليس له الحق في التعديل، مما ترتب عليه إبعاده عن العمل التشريعي (سيتم تفصيل هذا الرأي لاحقاً في الباب الثاني من هذه الرسالة)³ بالرغم من نص المادة 98 من دستور 1996 على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". وبهذا يترتب على خضوع النظام الداخلي لمراقبة المجلس الدستوري ضمان مطابقة أحكامه للدستور من جهة، ومن جهة ثانية نجد المجلس الدستوري قد توسع في تحديد هذه المطابقة. بل أكثر من ذلك قد وصل إلى الاختلاف مع الدستور في تحديد مكانة الغرفة الثانية من خلال نظامها الداخلي التي تملك حق إعدادها والمصادقة عليه دستورياً⁴ الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول من الذي يحظى بالأسبقية ضمن مبدأ تدرج القواعد القانونية هل الدستور أم قرارات المجلس الدستوري؟ وما الهدف من مراقبة مدى مطابقة أحكام النظام الداخلي للدستور إذا كان لا يحترم الترتيب الوارد في مبدأ تدرج القواعد القانونية وفي مقدمتها الدستور.

¹ -Jean ROCHE ,Le Sénat de la République dans la constitution de 1958 ,Chronique constitutionnelle Française ,RDP,n^o6,1959 ,p. 1165.

² - رأي المجلس الدستوري بخصوص النظام الداخلي لمجلس الأمة رقم 98/04، المؤرخ 1998/02/10، الصادر في ج.ر.ج ج، ع، 08 المؤرخة 1998/02/10.

³ -أنظر الصفحة 235 إلى 238 من هذه الرسالة.

⁴ -أنظر المادة 115 فقرة 02 من دستور 1996 .

وبناء على ما سبق نستنتج أنه لا يحظى مجلس الأمة بالسيادة على نظامه الداخلي، لأنه يبقى رهن تعديلات واجتهادات المجلس الدستوري الموسعة التي تتجاوز مجال مطابقة مواده لإحكام الدستور، مما يؤثر ذلك حتى على هيئات المجلس الإدارية في تفعيلها لعمله . ومن هنا يجب دراسة هذه الهياكل الإدارية التي تساهم في قيام الغرفة الثانية للبرلمان بعملها، وذلك على ضوء النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي¹، ومجلس الأمة الجزائري الذي يعتبر الأساس القانوني المنظم والمسير لعمل الغرفتين .

الفرع الثاني: مدي استقلالية الغرفة الثانية في تحديد أجهزتها الإدارية:

إن انفراد أي مجلس نيابي باختيار أجهزته الإدارية يؤكد على حرية هذا المجلس وقدرته على أن يتولى إدارة أعماله بنفسه². وإدارة مجلس الأمة في الجزائر ومجلس الشيوخ الفرنسي تتم من خلال أجهزة إدارية دائمة، فكل منهما رئيس ومكتب على مستو المجلس ولجان . وهذا ما سوف نتناوله فيما يلي :

أولاً: رئيس الغرفة الثانية :

يعتبر رئيس الغرفة الثانية من بين الشخصيات البارزة في الدولة، ذلك أن للرئيس دوراً سياسياً عاماً حيث يعتبر داخل المجلس الحكم الفاصل في علاقات الأعضاء فيما بينهم، وبين أعضاء المجلس والحكومة . وهو من الناحية العضوية عضو يمثل رئاسة المكتب، ووظيفياً هو شخصية عامة تتحكم في سائر عمليات ونشاطات المجلس . لهذا يتم تحديد كيفية انتخابه، مدة رئاسته وصلاحياته التي يتمتع بها على مستوى المجلس، وفي علاقاته مع المؤسسات الأخرى³. ومن المتفق عليه في مختلف دول العالم التي تأخذ بنظام الغرفتين، أنه يتم اختيار رئيس الغرفة الأولى عن طريق الانتخاب، فيما يتم تعيين رئيس الغرفة

¹ -Règlement du Sénat Français constitué par la résolution du 16/01/1959 ,modifiée et complétée par la résolution du 9/6/1959,délibérée les 24et 25/06/1959 ,publiée au J.O.,loi et décrets ,du 3/7/1959 .

² -سمير الصباغ ،الدستور اللبناني من التبديل إلى التعديل ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ،بيروت ،2008، ص 501 .

³ -Union Interparlementaire ,Les parlements dans le monde ,Recueil des données comparatives ,Volume I, Préparé par :le Centre de documentation parlementaire de l'union interparlementaire , 2^{ème} édition ,Bruxelles ,1986 ,page 347

الثانية من قبل رئيس الدولة¹، أو يتم تعيينه بموجب الدستور، أو يتم انتخابه من قبل أعضاء الغرفة الثانية². وعليه كيف يتم اختيار كل من رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي، ومجلس الأمة الجزائري، وما هي مدة عهدهما، وما هي أهم اختصاصاتهما؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

أ- إجراءات انتخاب رئيس الغرفة الثانية في البرلمان : يتولى رئيس الغرفة الثانية بالإضافة لرئاسة المجلس ككل ، رئاسة مكتب الغرفة الثانية ، لذلك يتم عقب كل تجديد لمجلس الشيوخ الفرنسي تولي المكتب المؤقت برئاسة أكبر الأعضاء الحاضرين ، وستة من أصغر أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين مهمة التحضير لانتخاب رئيس المكتب النهائي³ .

وحيث يتم انتخاب رئيس مجلس الشيوخ في جلسة مفتوحة عن طريق الاقتراع السري⁴ . وفي حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة من الأصوات المدلى بها في الجولة الأولى ، يلجأ إلى الدور الثاني والثالث ، و يكفي في هذه الحالة الأغلبية البسيطة . وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المرشح الأكبر سنا⁵ .

أما بالنسبة لرئيس مجلس الأمة في الجزائر ، فيتم انتخابه كما هو الشأن في فرنسا من طرف المجلس المؤقت الذي يرأسه في أول جلسة أكبر الأعضاء سنا برفقة أصغر عضوين ، حيث يتولى مهمة الإشراف على انتخاب رئيس مجلس الأمة⁶ الذي ينتخب بالاقتراع السري . وفي حالة تعدد المرشحين

¹ - ينطبق هذا على رئيس مجلس اللوردات في بريطانيا الذي يعين من طرف الملك .

² - علي محمد الدباس ، المرجع السابق ، ص 252 .

³ - L'Article 01 de Règlement du Sénat .

⁴ - L'Article 02 de Règlement du Sénat, (Modifiée par La Résolution du 22/4/1971) et L' Article 03 Section 04 de R S .

⁵ - Article 03 Section 06 de R S .

⁶ - أنظر المادة 02 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم في 28 نوفمبر 2000 ، ج . ر . ج ، ع ، 77 المؤرخة 17 ديسمبر 2000 .

يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة. وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يلجأ في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة إلى إجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات. يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية. في حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا. أما في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات¹.

ب-مدة عهدة الرئيس: ما يستفاد من نصي المادتين 02/32 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والمادة 2/114 من دستور 1996²، أنه ينتخب رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي، ومجلس الأمة عقب كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلسين، ونفس المعنى أكدته المادة الأولى 01 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ والمادة السابعة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بنصها على: "مع مراعاة أحكام المادة 181 من الدستور، ينتخب رئيس مجلس الأمة عند كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس...". إلا أن نص المادة 114 فقرة 02 من دستور 1996 قد أثارت اختلاف وجهات النظر حول القراءة القانونية لها عند مغادرة رئيس مجلس الأمة الأسبق السيد "بشير بومعزة" عقب التجديد الجزئي الأول، نظرا لوجود أحكام المادة 181 فقرة 02 من الدستور التي أعتبرت بأنه لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست سنوات. وكاد الاختلاف حول مضمون هاتين المادتين أن يؤدي إلى إخراج النقاش القانوني عن إطاره الدستوري³. فإذا كانت أحكام الفقرة الثانية من المادة 114 جاءت لتنظيم عملية استخلاف رئيس مجلس الأمة في الظروف العادية، بانتخابه بعد كل

¹ -أنظر للمادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الإشارة إليه .

² - طبقا لنص المادة 32/02 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بنصها على :

« Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel. »

ونص المادة 114 فقرة 02 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فإنه: "ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس".

³ -بوجمعة هيشور، مجلس الأمة في عهده الأولى (1998-2004)، مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، عدد خاص، سبتمبر 2003، ص55 .

تجديد جزئي، فهي بمثابة القاعدة العامة، وهو ما يتلاءم مع أحكام الفقرة 02 من المادة 102 من دستور 1996. أما الفقرة 02 من المادة 181، وباعتبارها تندرج في إطار الأحكام الانتقالية التي وضعت لتسيير المؤسسات لفترة انتقالية إلى غاية استكمال تنصيب المؤسسات التي ينص عليها الدستور، فإنها تعتبر استثناء عن القاعدة العامة، لأن تطبيقها مرتبط بالعهد الأول فقط، وبالتالي يمارس رئيس مجلس الأمة مهامه لست (06) سنوات¹.

إلا أن الممارسة العملية أظهرت عكس ذلك، إذ لم تستمر رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة خلال العهدة الأولى سوى ثلاثة سنوات من (1998-2001). والجدير بالذكر أنه كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري مدد من رئاسة الغرفة الأولى لمدة الهيئة التشريعية كاملة² بخلاف رئاسة الغرفة الثانية التي تجدد بعد كل تغيير جزئي. ولعل الهدف من تمديد مدة انتخاب رئيس الغرفة الأولى هي ضمان لاستقرار عمل رئاسة الغرفة الأولى.

ج- مهام رئيس الغرفة الثانية : يتمتع رئيس الغرفة الثانية في البرلمان بعدد من الامتيازات الدستورية، وعلى سلطات خاصة تتعلق بتنظيم عمل الغرفة الثانية من جهة أخرى ، ومن أهم هذه الاختصاصات مايلي :

1- الامتيازات الدستورية : يملك رئيس الغرفة الثانية مجموعة من الامتيازات الدستورية التي تحول

له المكانة البارزة بين المؤسسات الدستورية في الدولة وتمثل أهم هذه الامتيازات في :

- يعتبر كل من رئيس مجلس الشيوخ الفرنسي، ورئيس مجلس الأمة الجزائري الشخصية الثانية في الدولة، نتيجة نيابتهما لرئاسة الجمهورية طبقا لنص المادة 07 من الدستور الفرنسي لسنة 1958،

¹ - بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة الإدارة، الجزائر، العدد الأول، سنة 2001، ص 78؛ عقيلة خرياشي، المركز الدستوري لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 125.

² - طبقا للمادة 32 / 01 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 بنصها على :

« Le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. »،

ونص المادة 114 فقرة 01 من دستور 1996 بنصها على : "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني لفترة التشريعية".

والمادة 88 من دستور 1996، بحيث يتولى رئيس الغرفة الثانية كل مهام رئيس الجمهورية باستثناء المنصوص عليها في المادتين 11 و12 من الدستور الفرنسي، والمادة 90 من دستور 1996¹.

- لرئيس الغرفة الثانية في البرلمان إخطار المجلس الدستوري طبقا للمادة 61 من دستور الفرنسي 1958²، والمادة 166 من دستور 1996.

- لرئيس مجلس الشيوخ الفرنسي تعيين ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري وهذا ما يستفاد من نص المادة 56 من دستور 1958³، بينما في الجزائر يتم انتخاب عضوين من أعضاء مجلس الأمة لعضوية المجلس الدستوري طبقا لنص المادة 164 من دستور 1996 .

- يجب على رئيس الجمهورية في كل من فرنسا والجزائر استشارة رئيس الغرفة الثانية عند حل الجمعية الوطنية بالنسبة لفرنسا، والمجلس الشعبي الوطني بالنسبة للجزائر طبقا لنص المادة 12 من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁴. والمادة 129 من دستور 1996 .

كما يمكن استشارة رئيس الغرفة الثانية عند تطبيق المادة لسادسة (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958⁵، والمادة 93 من الدستور الجزائري لسنة 1996 . ومن خلال ذلك يمكن له اتخاذ الإجراءات اللازمة في الحالات الخطيرة وعند اللجوء إلى الحالة الاستثنائية .

إن منح رئيس الغرفة الثانية جميع هذه الامتيازات الدستورية يتبين مدى حجم المسؤولية ليس فقط بصفته رئيسا للمجلس، بل حتى في إطار علاقة الغرفة الثانية بباقي السلطات الأخرى.

¹- أنظر للمادتين 07 فقرة 04 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 . و المادة 88 من دستور الجزائر لسنة 1996 .

²- Voir l'Article 61 du constitution 1958 .

³-L'article 56 du constitution 1958.

⁴-L'Article 12 du constitution 1958 .

⁵-L'Article 16 du constitution 1958 .

2-الاختصاصات المتعلقة برئاسة المجلس :لا يختلف كثيرا النظام الداخلي لمجلس الأمة

الجزائري عن نظيره لمجلس الشيوخ الفرنسي بشكل كبير، بالنسبة للاختصاصات المخولة لرئيس الغرفة الثانية. وبالنظر إلى اعتباره الشخصية الريادية داخل المجلس، فإنه يتحكم في جميع النشاطات الداخلية من بداية الولاية التشريعية سواء تعلق الأمر فيها بمسائل تتعلق بأعضاء الغرفة الثانية أو بالمجلس. ومن أهم الاختصاصات:

السهر على احترام النظام الداخلي للمجلس ورئاسة جلسات المجلس التي تفتتح وترفع من طرفه، ويسهر على حسن سير المناقشات وتطبيق النظام، ويحافظ على النظام في الجلسات¹، وفي إطار تفعيل مهمة الرئيس في إدارة الجلسات باعتبارها مكان التقاء كل الأعضاء التشريعيين والتنفيذيين، ونظرا لأهمية الدور الذي تمثله المناقشات داخل الجلسات، يساعد الرئيس جهازاً يسمى مصلحة الجلسة يقوم بتهيئة الملفات التي من خلالها يتم تسيير الجلسة في جميع مراحلها. وهذا الجهاز يقدم للرئيس المعلومات والعناصر القانونية البرلمانية السابقة منها على الخصوص، والتي تساعد على تخطي التعقيدات والعقبات في التحليل أو التدخل لمعرفة فحوى النصوص التي تقدم له². كما يشرف رئيس الغرفة الثانية على رئاسة مكتب المجلس، وإعداد ميزانية المجلس وضبط مختلف المصالح الإدارية والتقنية للمجلس وتمثيل الغرفة الثانية أمام المؤسسات الوطنية والدولية³.

ثانيا:مكتب الغرفة الثانية :

تتطلب اجتماعات المجالس البرلمانية، وإدارة المناقشات فيها أن تقوم على رأسها هيئة تساعد رئيس المجلس في القيام بهذه المهمة يطلق عليها "مكتب المجلس". حيث يحظى هذا الجهاز بأهمية كبرى داخل المجلس نظرا لازدواجية وظيفته. فهو من جهة سلطة تحكيمية في بعض النزاعات التي تظهر أثناء

¹ -Voir les article 90,91 du R S .

² -Jean PASCAL ,Le parlement sous laV^{ème} République ,Edition Marketing ,Paris ,1999,pp. 32-33.

³-أنظر المادة 08 و55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الإشارة إليه.

المناقشات ،ومن جهة أخرى آلية لتفصيل أشغال المجلس وتديير وتنظيم مصالحه¹. و باعتبار أن مكتب المجلس النهائي يتم اختياره بالانتخاب، فقد استلزم الأمر أن يقوم مكتب مؤقت بتسيير أعمال² المجلس. ويعود أمر تحديد طريقة انتخاب مكتب الغرفة الثانية إلى نظامها الداخلي .

وتختلف مدة ولاية المكتب حسب الدساتير من سنة واحدة إلى مدة ولاية المجلس ،وغلبا ما تتجه الدساتير إلى اختيار الوضع الثاني في مدة الولاية³. وعليه ماهو تشكيل كل من مكتب مجلس الشيوخ الفرنسي ومكتب مجلس الأمة الجزائري؟ وما هي أهم اختصاصاتهما؟ وكيف يتم تنظيم جدول أعمال المجلس؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

1- تشكيلة مكتب مجلس الشيوخ الفرنسي ومكتب مجلس الأمة الجزائري : يتولى رئيس

المجلس الإشراف على انتخاب باقي أعضاء عن طريق فتح باب الترشيح أمام جميع الفرق البرلمانية التي تكون المجلس للتصويت عليه بصفة نهائية ،حيث ينتخب عدد الأعضاء في المكتب بالتمثيل النسبي للفرق .أي تشكيل مكتب منتخب على أساس التمثيل النسبي ،وهو مبدأ امتثل له مجلس الشيوخ⁴، الذي يتألف مكتبه من:

رئيس ،وثمانية نواب للرئيس ،وثلاثة محاسبين ،وأربعة عشرة من الأمناء ،ونائب للرئيس لتمثيله في حالة غيابه . ويتم تعيين أعضاء المكتب لمدة ثلاثة سنوات بعد كل تجديد للمجلس وهذا حسب ما جاء في الفقرتين 01 و 02 من المادة الثالثة (03) من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي⁵ . في حين

¹- Jean Pierre CAMBY/ Pierre SERVENT ,Le travail parlementaire sous la V^{ème} République, 2^{ème} édition ,L.G.D.J ,Paris,1994 ,p. 37.

²- مصطفى قلوش ،المبادئ العامة للقانون الدستوري ،الطبعة الرابعة ،الرباط، 1995، ص 54 .

³- ادموند رباط ،الوسيط في القانون الدستوري ،الجزء الثاني ،بيروت ،1971، ص 494 .

⁴- أندري هوريو ،القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،ترجمة علي مقداد و شيفت حداد وعمر الحسن سعد،الجزء الأول، الطبعة الأولى،الأهلية للنشر والتوزيع ، لبنان، 1977، ص 441 .

⁵ -L'article 03 /01du R S .

ينقص عدد أعضاء مكتب مجلس الأمة الجزائري حيث يتكون من رئيس وخمسة نواب الذين يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد¹، حيث يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد إما بدعوة من رئيس مجلس الأمة، أو باقتراح من المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي، ثم تعرض القائمة على مجلس الأمة للمصادقة عليها. وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة وفقا للشروط المنصوص عليها سابقا يتم إعداد قائمة موحدة من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب. وتعرض هذه القائمة على المجلس للمصادقة عليها. وفي حالة استحالة الاتفاق يتم انتخاب نواب الرئيس بطريق الاقتراع المتعدد الأسماء والسري في دور واحد. وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا. وفي حالة شغور منصب أحد نواب الرئيس، يتم استخلافه وفقا لنفس الإجراءات السابقة². كما يضم مكتب مجلس الأمة مراقب برلماني مع نائبين له في المجلس ويخضع انتخابهم لنفس إجراءات انتخاب وتحديد هياكل مجلس الأمة³.

ولعل السبب في ارتفاع عدد أعضاء مكتب مجلس الشيوخ الفرنسي بالمقارنة مع مكتب مجلس الأمة الجزائري يرجع إلى أن عدد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي أكبر بكثير من مجلس الأمة الجزائري. حيث يتكون مجلس الشيوخ من 348 عضوا في حين يتكون مجلس الأمة من 144 عضوا. كما أن مدة عضوية نواب الرئيس في مكتب مجلس الأمة قصيرة (سنة واحدة) بالمقارنة مع نواب مكتب مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يجدد نوابه كل ثلاثة سنوات. وهي المدة التي تتماشى مع تجديد أعضاء المجلس، بعكس مدة تجديد نواب رئيس مجلس الأمة التي لا تتماشى مع مواعيد التجديد النصفي لأعضاء المجلس التي تتم كل ثلاثة سنوات. كما تتميز تشكيلة مكتب مجلس الشيوخ بتنوعها باحتوائها إضافة للنواب على محاسبين، وأمناء للمكتب بخلاف تشكيلة مكتب مجلس الأمة الذي تتألف من نواب للرئيس ومراقب برلماني ونائبين له فقط. إلا أنه لا يختلف مكتب مجلس الأمة عن نظيره الفرنسي من

¹ -أنظر للمادتين 08 و 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

² - أنظر للمادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

³ -أنظر للمادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

حيث التمثيل النسبي لجميع الفرق البرلمانية المكونة للمجلسين. وبهذا لا تختلف تشكيلة مجلس الشيوخ الفرنسي عن تشكيلة مكتب مجلس الأمة لا من حيث الاقتراع ولا التمثيل. إلا أنها تختلف عنها من حيث العدد، والتركيبة، ومدة العضوية .

2- اختصاصات مكتب الغرفة الثانية : أما بالنسبة لاختصاصات مكتب الغرفة الثانية فيمكن تقسيمها إلى اختصاصات جماعية يعمل فيها أعضاء المكتب بتنسيق وفق ما يصنفه النظام الداخلي في اختصاصات المكتب، واختصاصات فردية يملك فيها كل عضو اختصاصا فرديا، وذلك على الشكل التالي :

أ- الاختصاصات الجماعية للمكتب: تتمثل هذه الاختصاصات التي يقوم بها أعضاء المكتب بصورة جماعية في:

بالنسبة لمكتب مجلس الشيوخ يتمتع أعضاؤه بكامل الصلاحيات للإشراف على مناقشات المجلس والسهر على تنظيم المصالح الإدارية والمالية طبقا للشروط الواردة في النظام الداخلي¹.

أما بالنسبة لمكتب مجلس الأمة فيتولى تحت إشراف رئيس مجلس الأمة في²:

- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم .

- تنظيم سير الجلسات .

- ضبط جدول أعمال الدورة، ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة .

- تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي .

¹ -L'Article 02/03 du RS .

² - أنظر للمادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

-المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية، وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية للمجلس .

- دراسة مشروع ميزانية المجلس واقتراحه للتصويت .

ومن أجل ممارسة هذه الصلاحيات ، يعقد مكتب مجلس الأمة اجتماعات عادية دوريا بدعوة من رئيسه. كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس.

أو بطلب من أغلبية أعضائه. ويبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه بثماني وأربعين (48) ساعة قبل انعقاده ، مع إمكانية إطلاع أي عضو من مجلس الأمة على محاضر اجتماعات المكتب، بشرط أن يرخص رئيس مجلس الأمة بذلك¹.

ب-الاختصاصات الفردية للمكتب : يتمتع أعضاء المكتب بصلاحيات من أجل ضمان السير الجيد للمجلس، حيث يملك كل واحد منهم بالإضافة إلى الاختصاصات الجماعية ، أدوارًا تخص كل عضو في إطار ما هو منصوص عليه في النظام الداخلي للمجلس ، ورغم فردية هذه الاختصاصات ، إلا أن هذا لا يعني فصل بين الاختصاصات بل هناك تنسيق فيما بينهم. عن طريق رئيس المكتب الذي يعتبر حلقة وصل بينهم وتمثل هذه الاختصاصات لاسيما في :

- نيابة رئيس المجلس وتنظيم عمل المجلس حيث يتولى نواب مكتب مجلس الشيوخ الفرنسي رئيس نيابة رئيس المجلس بناء على تفويض من رئيس المجلس في حالة كثرة المهام أو غياب الرئيس وذلك حسب الترتيب المسطر لهم في القانون المنظم لتسيير المجلس².

أما بالنسبة لنواب مكتب مجلس الأمة ، فيقوم هذا الأخير أثناء الاجتماعات الأولى بتحديد

¹-أنظر للمادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الإشارة إليه.

² - Voir L'Article 3 du R S .

صلاحيات كل عضو من أعضائه بتوزيع مهام المكتب عل الشكل التالي¹ :

-شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

- الشؤون الإدارية والمالية .

- الشؤون الخارجية .

- العلاقات العامة .

أما في حالة غياب رئيس مجلس الأمة لتولي مهام رئيس الدولة وفقا للمادة 88 من الدستور، يتولى النيابة عنه النائب الأكبر سنا² .

ج- تنظيم الجانب المالي والإداري للمجلس: يتولى المحاسبون في فرنسا تحت إشراف المكتب مهمة السهر على سير المصالح الإدارية والمالية من تسيير مالي لبنايات ومرافق المجلس ،ويقومون بمنح أو رفض الرخص المطلوبة من طرف الأعضاء عن طريق إبداء الرأي في المكتب وعرض هذا الرأي على مجلس الشيوخ، ويمكن حصر دور المحاسب في³ :

- يتصرف في السلطات الإدارية أو المالية .

- يمارس سلطاته الإدارية على الموظفين ومصالح المجلس .

- ينظم العلاقات التي تربط العضو بمجلس الشيوخ وأعضائه، وكذلك بين المجلس وخارجه.

ونظرا لطبيعة هذه المهام لا يمكن للمحاسبين أن ينتموا لأي لجنة دائمة⁴ .

¹-أنظر للمادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

²- أنظر للمادة 12 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه .

³-[http :www.sénat.fr/reglement/reglement1/html](http://www.sénat.fr/reglement/reglement1/html) ,consulté le 02/09/2014.

⁴ -Charles DEBBASCH,op-cit,p.70.

أما دور المراقب البرلماني ونائبه في مجلس الأمة وعلى مستوى المكتب يتمثل في¹:

- السهر على متابعة تنفيذ ميزانية المجلس .

-السهر على حسن استخدام واستغلال الموارد البشرية والمادية للمجلس .

- التكفل بقضايا وشؤون أعضاء المجلس ، وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.

- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على المجلس .

وبهذا يتمتع كل من المحاسب والمراقب البرلماني بسلطات مالية وإدارية تنطوي على جانب كبير من الأهمية لاسيما أنها تتعلق بالجانب المالي للغرفة الثانية ، والذي له تأثير كبير على تنظيمها الإداري والوظيفي. إلا أن دور المحاسبون في فرنسا يعتبر محدود ، وخاضع لسلطة المكتب باعتباره عضوا فيه، بخلاف المراقب البرلماني في مجلس الأمة الذي برغم من إنشائه على مستوى المكتب ، إلا أنه يتميز بالاستقلالية عنه وهذا ما يستشف من المادة 92 فقرة أخيرة من النظام الداخلي بنصها على : " كما يمكن للمراقب البرلماني حضور أشغال مكتب مجلس الأمة ، وهيئة الرؤساء ، وهيئة التنسيق."

أما بالنسبة للاختصاصات الأمناء والذين ينفرد بهم مكتب مجلس الشيوخ الفرنسي دون مكتب مجلس الأمة الجزائري ، فإنه على الرغم من نقص صلاحياتهم وتحديداتها ، إلا أن دورهم ينطوي على جانب من الأهمية باعتبارهم المستشارين التقنيين للجهاز المسير ، ولجميع أعضاء المكتب².

3- كيفية تنظيم المكتب لجدول أعمال المجلس : من معالم استقلالية أي مجلس نيابي في

تسيير شؤونه ، هو قدرته على التحكم في إعداد جدول أعماله كآلية لتنظيم سير أشغاله ، ودوراته باعتباره جزء من النظام الداخلي له . لذلك من المفترض أن لا تتدخل أي هيئة مهما كانت في إعداد جدول

¹-أنظر للمادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

² - L'union interparlementaire , op-cit, p 405

أعماله أو العمل على ترتيبه. وعليه ما المقصود بجدول الأعمال؟ وما هي طرق تحديده وترتيبه؟ وهذا ما سوف نتعرض له فيما يلي :

أ- تعريف جدول أعمال المجلس : هناك عدة تعريفات لجدول الأعمال ، حيث يعرفه الأستاذ "شارل ديباش" بأنه: "يتشكل من مجموعة من المسائل المرتبطة زمنياً، والتي يجب عليها مناقشتها في نفس الحصة"¹. كما يعرفه الأستاذ "جورج بوردو" على أنه : "البرنامج الذي وفقه تتم المناقشات"².

كما يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة³.

وبهذا يمكن اعتبار جدول الأعمال بأنه : "البرنامج الذي يحدد ترتيب الموضوعات التي تنصب عليها المناقشات في نفس الجلسة."

ب- طرق تحديد جدول أعمال الغرفة الثانية وترتيبه : يعتبر مكتب الغرفة الثانية المحرك الرئيسي لجدول وأعمال الدورة من خلال الصلاحيات المسندة له، باعتباره يقوم بمهام أساسية قبل انطلاق الأشغال داخل الجلسات. وهو ما يجعل مكتب المجلس منفذاً رئيسياً يمكن أن تستغله الحكومة لسيطرتها على الغرفة الثانية⁴. وما يدعم تدخلها في صلاحيات الغرفة الثانية من خلال جدول الأعمال ، هو ما يتميز به هذا الأخير من تحديد على مستوى النصوص المنظمة له ، طبقاً للمادة 48 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص : "يحدد كل مجلس جدول الأعمال. يخصص أسبوعان من الجلسات من بين أربعة أسابيع حسب الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة

¹ – Charles DEBBASCH ,op-cit, p 452

² – George BURDEAU , Manuel de droit constitutionnelle et institutions politiques, 2^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, p 581

³ – Jean Claude GRANDE , La fixation de l'ordre de jour , étude réalisée par le parlement de la République , L.G.D.J. , Paris, 1965 , page 167

⁴ – عقيلة خرباشي ، المركز الدستوري لمجلس الأمة ، المرجع السابق ، ص 143 .

النصوص وللمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال".¹ وجاء النظام الداخلي لمجلس الشيوخ في مادته 29 ليحدد كيفية وضع جدول أعماله في اجتماع مؤتمر الرؤساء المكون من رئيس المجلس ونوابه ورؤساء اللجان، الذي ينعقد بناء على طلب من رئيس مجلس الشيوخ حيث يقوم هذا الأخير بإخطار الحكومة بيوم وساعة اجتماع مؤتمر الرؤساء للمشاركة في تحديد جدول الأعمال، وفي حالة الخلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة يجوز لرئيس مجلس الشيوخ، أو رئيس الوزراء إحالة هذا الخلاف إلى المجلس الدستوري ليفصل فيه في غضون ثمانية أيام.²

وما يستفاد من نص هاتين المادتين أن الحكومة تشارك في اجتماع مؤتمر الرؤساء لتحديد جدول أعمال مجلس الشيوخ مع إعطاء الأولوية والأسبقية لمشارعتها التي تراها تستوجب الأسبقية في الترتيب، وبالرغم من أن نص المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ تنص على أنه في حالة وجود خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة يمكن إحالة الأمر على المجلس الدستوري ليبت فيه، إلا أن هذا الأخير يعتبر آلية من الآليات التي تستخدمها الحكومة للتدخل والضغط على غرفتي البرلمان .

كما يمكن للحكومة التحكم في جدول أعمال الغرفة الثانية، لأن هذا الأخير مقيد من الناحية الزمنية، حيث لا يجوز للغرفة الثانية أن تتجاوز أشغالها مدة جلساتها المخصصة لكل دورة، مما لا يسمح للمجلس من فرصة التقرير بشأن مضمون جدول الأعمال خاصة، مع إعطاء الأولوية لمشاريع الحكومة حيث لا يستطيع تجاوز عدد جلساتها خلال دوراته العادية، ما لم تقرر الحكومة تمديد الدورة، بعد أخذ رأي المجلس، أو أغلبية أعضائه لعقد جلسات في أيام إضافية وفق ما يقرره الدستور في الفقرة الثانية من المادة 28 بنصها على: "لا يجوز أن يتجاوز عدد الأيام التي يمكن لكل مجلس أن يعقد فيها جلساته خلال الدورة العادية مائة وعشرين يوماً، ويحدد كل مجلس عدد الأسابيع التي تعقد فيها الجلسات .يجوز أن يقرر رئيس الوزراء، بعد أخذ رأي رئيس المجلس المعني، أو أغلبية أعضائه كل مجلس، عقد جلسات في

¹-L' article 48 Constitution du 04 octobre 1958 .

²-Voir L' article 29 du RS,(Résolution du 2 juin 2009) .

أيام إضافية"¹. وبالتالي ليس بإمكان أي غرفة من غرفة البرلمان إدراج جلسات إضافية من دون تدخل الحكومة. ولعل الهدف من ذلك ضمان احترام جدول الأعمال المسطر وفق أهدافها. وبهذا تملك الحكومة سلطة واسعة في تحديد جدول أعمال غرفتي البرلمان بمقتضى النصوص الدستورية لاسيما نص المادة 48 من دستور 1958 التي لا تمكن الحكومة من الاستفادة من الأولوية بالنسبة لمشاريعها فقط، وإنما تمنح الحكومة سلطة مطلقة في تحديد جدول أعمال غرفتي البرلمان².

أما بالنسبة لطريقة تنظيم جدول أعمال مجلس الأمة فإنه لا يختلف عن نظيره الفرنسي، بحيث يخضع تنظيم مجلس الأمة وسير أعماله إلى أحكام القانون العضوي 02/99 الصادر في 08 مارس 1999، وإلى أحكام نظامه الداخلي³، حيث يتم إعداد جدول أعمال دورات المجلس من طرف هيئة الرؤساء التي تتكون من: رئيس المجلس، ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة⁴، كما يخضع لاستشارة هيئة التنسيق التي تتكون من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة، ورؤساء المجموعات البرلمانية⁵. لكن يتم ضبط جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية و جدول أعمال الجلسات من طرف مكتب مجلس الأمة مع ممثل الحكومة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة⁶. وبهذا يخضع كذلك جدول أعمال مجلس الأمة إلى خاصية الأولوية والأسبقية لمشاريع الحكومة، كما أن مجلس الأمة مقيد بمناقشة المواضيع الواردة في جدول أعماله وفقا للترتيب الحصري الوارد في هذا الأخير خلال جدول أعمال كل

¹ -L'Article 28 de la Constitution du 04 octobre 1958 .

²-George LAVROFF DIMITRI ,De la V République ,3^{ème} édition ,Dalloz ,Paris,1999,p. 637.

³ - أنظر للمادة 01 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

⁴ - أنظر للمادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

⁵ -أنظر للمادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

⁶ - أنظر للمادتين 16 و 18 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج.ع 15 الصادرة في 9 مارس 1999.

جلسة وكل دورة برلمانية في أجل خمسة أشهر على الأكثر ،حيث يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة¹.

وبهذا يستشف مما سبق أن كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري غير مستقلين في تحديد جدول أعمالهما ،نظر لتحكم الحكومة في هذا الأخير،فوضعه لن يكون إلا بما يتماشى وأهدافها. فالغرض الرئيسي من تدخل الحكومة في تحديد جدول الأعمال ،هو التحكم في تسيير العملية التشريعية،خاصة وأنها تستطيع في الجزائر إدراج أي مشروع في جدول أعمال الجلسة بشكل تلقائي من خلال التصريح باستعمال أي مشروع قانون² ،بخلاف الوضع في فرنسا حيث لا يجوز إدراج مشروعات القوانين دون مروره على مؤتمر الرؤساء للمجلس واحترامه للقواعد المنصوص عليها قانونا³ . وبهذا يظهر لنا مدى تبعية مكتب الغرفة الثانية لاسيما مكتب مجلس الأمة للحكومة في تحديد جدول أعماله ،من خلال استعماله كآلية للتدخل في تنظيم أشغال الغرفة الثانية ،وبالتالي الحد من استقلاليتها، واستقلالية البرلمان ككل.

ثالثا:اللجان الدائمة للغرفة الثانية :

تعتبر اللجان البرلمانية بمثابة التنظيمات الداخلية الأكثر أهمية وفعالية داخل المؤسسة البرلمانية ،نظرا لأنها تستجيب لضرورة عملية من خلال التخصيص القطاعي⁴. وترجع البوادر الأولية لظهور اللجان البرلمانية في فرنسا إلى سنة 1789 عندما عينت الجمعية التأسيسية عددا من المكاتب بلغت واحداً وثلاثين مكتبا⁵.

¹ - أنظر للمادة 05 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه .

² - أنظر للمادة 17 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه .

³ - Voir l'article 39 constitution du 04/10/1958 .

⁴ - قائد محمد طربوش ،السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر،بيروت، 1995، ص 126 .

⁵ - Max GINOVES, op-cit. , page 121

وفي ظل الحكومة الثورية لسنة 1793 أنشت هيئات منبثقة عن الجمعية الوطنية كانت بمثابة صاحبة السلطة الحقيقية، الأمر الذي أدى إلى منع تكوينها بعد ذلك إلى غاية 1902 في عهد الجمهورية الثالثة. فقد تم اعتماد نظام اللجان الدائمة بموجب قرار صادر عن الجمعية الوطنية، بإحداث 16 لجنة دائمة، وقد ارتفع هذا العدد إلى أن وصل إلى عشرين 20 لجنة سنة 1920. أما في ظل الجمهورية الرابعة فقد كانت تضم مجالسها 19 لجنة، وكانت صلاحياتها تتوافق مع القطاعات الوزارية، كما كان يتم انتخاب أعضائها وفقا لمبدأ التمثيل النسبي للفرق البرلمانية طيلة كل دورة سنوية¹.

إلا أنه مع بداية الجمهورية الخامسة، تم تخفيض عددها في حدود ستة لجان داخل كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بناء على طلب واضعي دستور 1958. وقد تم رفع هذا الطلب في مقترح قرار تم إيداعه في 25 جويلية 1958، ووافق عليه ممثلو العديد من الفرق البرلمانية². وتم النص على ذلك في المادة الثالثة و الأربعين من الدستور قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008 الصادر في 23 جويلية 2008، الذي رفع عدد اللجان إلى ثمانية لجان دائمة، مما ترتب عليه تعديل المادة 43 التي نصت على: "تحال مشروعات القوانين واقتراحاتها على إحدى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بثمانية لجان في كل مجلس"³. كما تم التطرق إلى اللجان في الأنظمة الداخلية للمجلسين، والمرسوم رقم 58-1100 الصادر بتاريخ 17 نوفمبر 1958 الخاص بتسيير مجلسي البرلمان المعدل بموجب المرسوم 2014-158 الصادر في 20 فبراير 2014⁴.

¹– Max GINOVES, op-cit, pp. 123-124.

² –Patrick LOCQUET ,Les commissions parlementaires permanentes de la V^{ème} république , P.U.F., Paris, p. 21.

³ –Voir l'Article 43 Constitution 4 octobre 1958 ,(Modifie par loi constitutionnelle 2008-724 ,du 23 /07/2008.) .

⁴ –Ordonnance n^o 58-1100 du 17 novembre 1958,Relative au fonctionnement des assemblées parlementaires,(Modifie par l' Ordonnance n^o 2014-158 du 20/02/2014, JORFn^o0044 du 21/02/2014/,p. 3022).

أما بالنسبة للجزائر، فقد تم النص على اللجان البرلمانية في أول دستور لها لسنة 1963 بموجب المادة 33 التي نصت على: "يجتمع المجلس الوطني وجوبا... وينتخب فورا رئيسه ومكتبه ولجانه". ونفس المضمون جاء في دستور 1976، ودستور 1989 بموجب المادتين 141 و107 على التوالي .

أما بالنسبة لدستور الحالي لسنة 1996، فقد تم النص على اللجان البرلمانية بمقتضى المادة 113 التي جاء فيها: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة". والمادة 117 التي جاء فيها: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي".

وبهذا ترك المؤسس الدستوري الجزائري أمر تنظيمها وتحديد اختصاصاتها للنظام الداخلي لكل من المجلسين، وكذلك لأحكام القانون العضوي 02/99 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

وعليه مما يتكون الإطار الهيكلي والتنظيمي للجان البرلمانية للغرفة الثانية ؟ وما هي أهم اختصاصاتها ؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

1- الإطار الهيكلي للجان الدائمة للغرفة الثانية : تضم التشكيلة التنظيمية لكل من مجلس الشيوخ الفرنسي و مجلس الأمة الجزائري لجاناً دائمة، وعليه ماهي تصنيفات وعدد هذه اللجان ؟ وكيف يتم تعيين أعضاؤها؟ وما هي قواعد عملها ؟ هذا ما سيتم التعرض له على الشكل التالي :

أ- تصنيفات وعدد اللجان الدائمة للغرفة الثانية : بعد كل تجديد جزئي لمجلس الشيوخ يتم تشكيل سبعة لجان دائمة تتمثل في ¹ :

- لجنة الشؤون الاقتصادية التي تتشكل من 39 عضوا.

¹-Voir l'article 07 du RS,(Résolution des 02/06/2009 et 11/12/2011).

-لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والقوات المسلحة التي تضم 57 عضوا .

-لجنة الشؤون الاجتماعية التي تتشكل من 57 عضوا .

- لجنة التعليم والثقافة والاتصال التي تضم 57 عضوا .

- لجنة التنمية المستدامة التي تتشكل من 39 عضوا .

- اللجنة المالية التي تتألف من 49 عضوا .

- لجنة القوانين الدستورية، والمشاريع، والاقتراع العام، والأنظمة، والإدارة العامة التي تتضمن 49

عضوا .

وبهذا اقتصر النظام الداخلي لمجلس الشيوخ المعدل بموجب القرار الصادر في 19 ديسمبر

2011، على تحديد عدد اللجان الدائمة لمجلس الشيوخ بسبعة فقط، مختلفا بذلك على النص

الدستوري (المادة 43) من دستور 1958 المعدل، والتي حددتها بثمانية (08) لجان.

أما بالنسبة لمجلس الأمة، فيشكل لجانه الدائمة طبقا لنظامه الداخلي لمدة سنة قابلة للتجديد،

و يبلغ عددها تسعة (09) لجان تتمثل في¹:

لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان ، لجنة الدفاع الوطني ،لجنة الشؤون الخارجية

والتعاون الدولي والجمالية الجزائرية في الخارج ،لجنة الفلاحة والتنمية الريفية ،لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،

لجنة الترتيب والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية ،لجنة التجهيز والتنمية المحلية ،لجنة

الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني ،لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة .

¹-أنظر للمادة 26 و17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

وتتكون لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وكذا لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية من خمسة عشرة (15) عضواً إلى تسعة عشرة (19) عضواً على الأكثر، وتضم بقية اللجان من عشرة (10) إلى (15) عضواً على الأكثر¹.

ويتميز مجلس الشيوخ الفرنسي عن مجلس الأمة، من حيث عدد أعضاء لجانه، وذلك راجع إلى ارتفاع عدد أعضاء هذا الأخير بالمقارنة مع مجلس الأمة الجزائري، وإلى تعدد القطاعات والتخصصات وتوزيع الاختصاصات داخل هذه القطاعات، مما يرفع القوة الاستيعابية داخل لجانه. أما من حيث عدد اللجان، فيتميز مجلس الأمة الجزائري. بارتفاع عدد لجانه بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي .

ب- تعيين أعضاء اللجان الدائمة وتسييرها : يتم انتخاب أعضاء اللجان الدائمة وفقاً لمبدأ التمثيل للفرق البرلمانية التي يعود إليها حق تمثيل اللجان². ويعتبر التمثيل النسبي للفرق البرلمانية أسلوباً يعتمد عليه كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري، وهذا ما يستفاد من المادتين 08 و 29 من نظاميهما الداخليين على التوالي³. ويمكن لكل عضو أن يكون عضواً في لجنة من اللجان الدائمة⁴. وبعد تعيين كل اللجان الدائمة على مستوى مجلس الشيوخ، يعين مكتب كل لجنة الذي يتكون من رئيس وثمانية نواب للرئيس وأمين، بحيث تكون كل القوى السياسية ممثلة فيه طبقاً لمبدأ التمثيل النسبي⁵. أما على مستوى مجلس الأمة فيتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع مع مكتب مجلس

¹-أنظر للمادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

² - **Yves GUCHET** ,Le droit parlementaire ,Economica ,Paris ,1996,p. 51.

³ -Voir l'article 08 du RS,(Modifiée par les Résolutions des 22/04/19 et 12/06/1989),

و أنظر للمادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه بنصها على : "توزع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها."

⁴-Voir l'Article 08 du RS ,

وأنظر للمادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه بنصها على : "يمكن كل عضو من المجلس أن ينضم للجنة دائمة .."

⁵ -Article 13 du RS,(Modifiée par les résolutions des 22/04/1971,25/10/1979, 21/11/1995,11/05/2004.) .

الأمة بدعوة من رئيس مجلس الأمة، أو بطلب من المجموعات البرلمانية على توزيع مهام مكاتب اللجان على رئيس ونائب للرئيس ومقرر¹.

ويعتبر مكتب اللجان الدعامة الأساسية لتسيير عمل اللجان، ويقوم بالمهام الموكلة إليه تحت رئيسته. ويوجد تحت إشراف هذا المكتب شق إداري يتكون من مجموعة من الموظفين يساهمون في تحريك العمل داخل اللجان وتدعيم عمل الأعضاء في تأدية مهامهم مما يجعل العمل داخل اللجان البرلمانية الدائمة الفرنسية تتم بسرعة أكبر في أداء مهامها²، بخلاف الوضع بالنسبة لمكتب اللجان الدائمة لمجلس الأمة في الجزائر مما يعتبر إحدى معوقات عمل هذه اللجان.

ج- قواعد عمل اللجان الدائمة: يمكن اعتبار اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان بمثابة برلمانات مصغرة، لأن لها صلاحية تنظيم أشغالها، لكن في حدود القواعد الدستورية والقانون الداخلي³. وعليه فهي تخضع لقواعد مشابهة لقواعد عمل المجالس البرلمانية لكن بشكل مبسط، وهي تتعلق من جهة باجتماعاتها، ومن جهة أخرى بتنظيم جلساتها، وذلك على الشكل التالي:

فبالنسبة للقواعد المتعلقة بالاجتماعات، تجتمع اللجان الدائمة في أغلب البرلمانات في العالم حينما لا تكون المجالس منعقدة في جلسة عامة. واجتماع اللجان خارج هذه المواعيد يعتبر عاملاً إيجابياً يخفف من مهامها/ ويمدد عملها زمنياً، ويسمح لها كذلك بالدراسة المعمقة للمشاكل بعيداً عن إكراهات الجلسات العامة⁴.

وقد عمل النظامان الداخليان لمجلس الشيوخ ومجلس الأمة على تنظيم اجتماعات اللجان، حيث تعقد اللجان الدائمة لمجلس الشيوخ الفرنسي اجتماعاتها أثناء الدورة أو فيما بين الدورات

¹ - أنظر للمادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

² - **George LAVROFF D**, Les systèmes politiques Français, Dalloz, 2^{ème} édition, Paris, 1979, p. 310.

³ - **Pierre AVRIL/Jean GICQUEL**, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988, p. 80.

⁴ - Union interparlementaire, op.-cit, p. 776.

بناء على استدعاء من قبل رؤسائها. أما في الحالة الاستثنائية فتجتمع بناء على رسالة مرفقة بتحديد جدول الأعمال من أمانة كل مجموعة¹.

أما بالنسبة للجان الدائمة لمجلس الأمة، فتعقد اجتماعاتها أثناء الدورة بناء على استدعاء من قبل رؤسائها. وفيما بين الدورات تستدعى من طرف رئيس مجلس الأمة حسب جدول أعمالها. غير أنه لا يمكن أن تجتمع عند انعقاد جلسات مجلس الأمة إلا بغرض المداولة في مسائل أحالها عليها المجلس قصد دراسة مستعجلة². ويعتبر حضور أعضاء اللجان الدائمة إجباريا في مجلس الشيوخ الفرنسي³. إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم ينص على الطابع الإجباري لحضور أعضاء اللجان الدائمة للاجتماعات، واكتفى بالنص على أنه لا تصح مناقشات اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها⁴. مما يفتح المجال لغياب أعضائها، وما يترتب عن ذلك من تعطيل أشغالها.

أما من حيث القواعد المتعلقة بتنظيم الجلسات، فتتميز الجلسات داخل اللجان الدائمة في مجلس الأمة بطابعها السري⁵. غير أنه يجوز للجان الدائمة في مجلس الشيوخ الفرنسي أن تنعقد في جلسة سرية بناء على طلب من رئيس الوزراء ورئيسها، أو واحد من عشرة من أعضائها⁶. والطابع السري للجلسات يكتسي طابعاً ذو وجهين: الأول إيجابي يتمثل فيما توفره من مناخ يمكن البرلمانين والوزراء والمسؤولين السامين من المناقشة الصريحة والبعيدة عن تأثير الرأي العام. أما الوجه السلبي، فإنه يكمن في

¹ -Voir l'Article 20 du RS, (Modifiée par les résolutions des 30/07/1984, 21/11/1995, 11/05/2004, 02/06/2009.).

² -أنظر للمادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

³ -Voir l'Article 15 du RS, (Modifiée par les résolutions des 21/11/1995 et 11/05/2004.).

⁴ -أنظر للمادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

⁵ -أنظر للمادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

⁶ -Voir l'Article 16 du RS, (Modifiée par les résolutions des 21/7/1972, 30/7/1984, 4/10/1990, 18/12/1991, 10/5/2004, 2/7/2002.).

عدم إشراك الرأي العام عبر وسائل الإعلام ،وكذلك سهولة الدخول في مساومات على حساب المصلحة العامة وخصوصا إذا علمنا أن تدخلات الضغط تكثر أثناء مناقشات المشاريع داخل اللجان¹ .

أما بالنسبة لعملية التصويت داخل اللجان الدائمة في مجلس الأمة ،فإنها لا تصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء .وفي حالة عدم اكتمال النصاب يعقد اجتماع ثان بعد ثمانية و أربعين ساعة على الأقل ،وحينها يكون التصويت صحيحا بغض النظر عن عدد الأعضاء الحاضرين² .

ونفس الأحكام تسري على نظام التصويت في اللجان الدائمة لمجلس الشيوخ، إلا أنه في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني للتصويت، يؤجل لمدة ساعة لانعقاد اجتماع ثاني ،وفي حالة تعادل الأصوات لا يكون صوت رئيس اللجنة مرجحا³ .

وباكتمال عملية التصويت داخل اللجان الدائمة تكون قد انتهت أشغال اللجنة المختصة المتعلقة بدراسة النصوص التي تكون بذلك جاهزة لمناقشتها في الجلسات العامة للمجلس .

وفي الأخير يتميز مجلس الشيوخ الفرنسي عن مجلس الأمة أنه يضم إلى جانب اللجان الدائمة، لجاناً مؤقتة تتشكل لفترة مؤقتة ولمواضيع محددة، وتعتبر الدعامة الأساسية لأحد آليات الرقابة البرلمانية، وهي لجان التحقيق والمراقبة⁴ التي تتكفل بمهمة جمع المعلومات حول موضوع مهني ،للدلالة على وجود فساد إداري أو مالي ،أو إهمال أو تقصير وجمع المعلومات ،ويتم من خلال جمع الشهادات والمعطيات المتعلقة بها، التي تساعد في وضع تقريرها في مدة لا تتجاوز ستة أشهر .إلا أنه لا يمكن تشكيل لجنة تحقيق حول قضية معينة أصبحت مطروحة أمام القضاء وفي متناول السلطة القضائية⁵ .

¹–Patrick LOCQUET ,op-cit,p. 40.

²–أنظر المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

³ –Voir l’Article 20 du RS.

⁴ –Yves MENY ,Politique comparée, les démocraties ,Etats-Unis,France,Grande Bretagne,Itaie ,2^{ème} édition ,Montchrestien ,Paris,pp. 285–286.

⁵ –جواد الهنداوي ،المرجع السابق ،ص 251 .

وبالإضافة إلى هذا النوع من اللجان يضم مجلس الشيوخ لجاناً خاصة تتشكل لدراسة مقترحات ومشاريع القوانين، والتي يتم تعيينها خصيصاً لهذا الغرض، بناءً على طلب من الحكومة أو من المجلس المختص¹.

أما بالنسبة لمجلس الأمة في الجزائر فيرجع سبب عدم احتوائه على لجان مؤقتة إلى جانب اللجان الدائمة إلى رأي المجلس الدستوري رقم 09/99 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور². وعلى أساس هذا الرأي تم رفض اقتراح أعضاء مجلس الأمة، الذي كان مضمونه إنشاء لجان مؤقتة إلى جانب اللجان الدائمة بمناسبة التعديل الأول للنظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1999. حيث كان هذا الاقتراح مؤسساً على نص المادة 02/113 من الدستور التي تنص على أن: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه. تطبق الأحكام السابقة على مجلس الأمة". وما يستفاد من هذا النص أنه لمجلس الأمة أن يشكل لجانه، وقد جاء النص عاماً بحيث لم يحصر نوع اللجان في اللجان الدائمة فقط.

وقد أسس المجلس الدستوري رفضه لمضمون هذا الاقتراح، على أساس أن المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و161 من الدستور اختصاص كل غرفة في إنشاء لجان دائمة ولجان تحقيق ولم ينص على سواها. وبذلك فقد حصر المجلس الدستوري اختصاص مجلس الأمة في إنشاء اللجان الدائمة فقط دون غيرها. وبهذا يكون قد حرم مجلس الأمة من فرصة تكوين لجان متخصصة لمعالجة بعض المسائل الخاصة، والتي تنتهي أعمالها فور إتمام مهامها³.

¹-L'article 43/2 de la constitution du 04 octobre 1958 : « A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie ,les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet. »

²- رأي المجلس الدستوري رقم 09/99 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، بشأن اللجان المؤقتة، ج.ر.ج.ج، العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

³- عقيلة خرياشي، المركز الدستوري لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص114؛ بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، صادرة عن مجلس الأمة، جويلية 2005، ص75.

2- اختصاصات اللجان الدائمة: تعتبر اللجان الدائمة هيئات داخلية للمجالس، تعمل طيلة

الفترة التشريعية. فهي تمارس اختصاصاتها بصفة دائمة، ونشاطها يتواصل بين الدورات البرلمانية¹.

وعمل اللجان الدائمة يتمحور حول تهيئة أشغال المجالس، فهي تقوم بفحص ومناقشة النصوص التشريعية، سواء كانت في شكل مشاريع، أو مقترحات قوانين، كما أنها تقوم بالتوضيح للبرلمانيين دلالات ومضمون النصوص أثناء المناقشات، لذلك فهي تعتبر "كمختبرات تشريعية" حسب رأي بعض الفقهاء². إلا أن تدخل اللجان الدائمة في العملية التشريعية بالرغم من أهميته في المرحلة الأولية لها، لكونها تقوم بتهيئة العمل التشريعي للمجلس الذي يقوم باستكمال ما أنجزته اللجنة داخل الجلسات العامة³، إلا أن دورها يقتصر على مجرد الفحص والتحضير في حين تبقى الكلمة الأخيرة للمجلس.

وقصر الدور التشريعي للجان الدائمة في كل من فرنسا والجزائر على مجرد دراسة النصوص التشريعية وتهيئتها للجلسة العامة أو إبداء الرأي فيها⁴، يجعل منها أجهزة تقنية محدودة المبادرة التشريعية، بخلاف بعض الدول المقارنة كإيطاليا، التي نجدها تمنح للجان الدائمة سلطات تشريعية حقيقية كاقترح القوانين وتعديلها، لكن دون أن تتدخل في تعديل الدستور والقانون الانتخابي، وقوانين المالية والمعاهدات⁵. كما أن اللجان الدائمة في بعض الدول، يتم الاعتراف لها بحق المبادرة التشريعية، لكن في بعض المسائل المحددة فقط، كما هو الحال في النمسا حيث لا يمكن للجان الدائمة امتلاك هذا الحق إلا بخصوص المسائل التي تدخل في اختصاصاتها⁶.

¹ - محمد معتصم، دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال ثلاث دورات الأولى للولايات التشريعية الخامسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 11، أبريل 1995، ص 13.

² - Philippe ARDANT, op-cit., p 557 .

³ - Paul CAHOUA, Les commissions lieu de travail législatif, l'assemblée in pouvoir n⁰ 34, Revue Française d'études Constitutionnelles et Politiques, France, 1985, p. 44.

⁴ - أنظر للمادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه، والمادة 43 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 سابق الإشارة إليها .

⁵ - Yves MENY, op-cit., p. 250.

⁶ - Union Interparlementaire, op-cit., p. 167.

وبالنتيجة فإن اللجان الدائمة داخل كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري يبقى دورها محصورا على تسهيل العمل التشريعي داخل الغرفتين فقط، وليس لها أي دور في التشريع .

وقد تكفل النظام الداخلي لمجلس الأمة بتحديد اختصاص كل لجنة ضمن المواد من 17 إلى 25 .

وتتمثل عموما اختصاصاتها في دراسة وتحليل النص المحال إليها، وذلك بواسطة جمع المعلومات والحقائق حول هذا النص من مصادرها المختلفة، بما في ذلك الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وفحص وتدقيق الوثائق المرفقة بالنص، والاستعانة بالخبراء. وضمن هذا الإطار يتم تسجيل الملاحظات وصياغة التوصيات، وتجهيز كل ذلك من خلال التقريرين التمهيدي والتكميلي. ويتم نفس الوضع في حالة النصوص القانونية التي تتم دراستها وإحالتها من خلال مكتب المجلس إلى الجلسات العامة للمناقشة. كما يمكن للجنة المختصة اقتراح تعديلات على كل مشروع أو اقتراح قانون مطروح أمام اللجنة بقصد دراسته¹، والتي عليها وضع تقرير بشأنه خلال مدة شهرين من تاريخ دراسته، وفي حالة تجاوز هذا الأجل يسجل في جدول أعمال المجلس بناء على طلب الحكومة ومكتب مجلس الأمة².

وإلى جانب ذلك تقوم اللجان البرلمانية داخل مجلس الأمة بدور استشاري باعتبارها جهة استشارة لأعضاء المجلس³. كما تعمل على تنوير أعضاء المجلس عن طريق الاقتراح عليهم المصادقة، أو التحفظ على المادة أو عدة مواد من النص المحال عليها. إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قيد

¹ -أنظر المادة 28 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة سابق الإشارة إليه .

² -أنظر للمادة 26 من القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما سابق الإشارة إليه.

³ -أنظر للمادة 32 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه .

نشاطها في إطار النصوص المحالة عليها من طرف رئيس مجلس الأمة¹، إذ لا يمكنها الاجتماع بحرية كلما دعت الضرورة لذلك .

كما تقوم اللجان الدائمة بدور رقابي و إخباري لأعضاء الحكومة أثناء الاستماع إليهم بمناسبة فحصها لمشروع قانون حكومي²، خاصة وأنه يتم إرفاق المشروع بملف يتضمن عرض أسباب طرحه³.

واستدعاء اللجان الدائمة لممثلي الحكومة قصد الحضور أمامها هو حق معترف به في غالبية البرلمانات في العالم⁴. ومما يزيد من فعالية اللجان الدائمة في تأدية هذا الدور، قلة عدد أعضاء اللجنة وتخصصهم، وكذلك سرية مداولاتها، حيث أن هذه السرية أثناء الاستماع لممثلي الحكومة تسمح لهم بالإدلاء بجميع المعلومات دون الاحتفاظ بها⁵. إلا أنه من ناحية أخرى قد تؤدي إلى حدوث مساومات بين ممثل الحكومة، وأعضاء اللجنة حول مشروع القانون.

وبهذا يعتبر دور اللجان البرلمانية على مستوى العملية التشريعية وسيلة من الوسائل التي تمارس من خلالها نوعاً من الرقابة لمراقبة سياسة الحكومة أثناء دراسة مشاريعها داخل اللجان. إلا أن النظام القانوني الذي تعمل في إطاره اللجان الدائمة بالجزائر، هو معقلن بشكل كبير بحيث لا يعترف لها صراحة بممارسة دورها الرقابي. وعقلنة دور اللجان الدائمة في الرقابة يتجلى على الخصوص في عدم إشارة الدستور لها بعدم إعطائها لا ظاهرياً، ولا حرفياً بأي اختصاص رقابي مما يؤدي إلى الحد من اختصاصها الرقابي، وهذه المحدودية يمكن ملاحظتها أيضاً على صعيد النظام الداخلي للمجلس الذي بدوره يقتصر على تحديد عدد اللجان، وقصر اختصاصها على دراستها لمشروع أو اقتراح تشريع معين. ولعل السبب في ذلك راجع إلى إلزامية خضوعه لمراقبة المجلس الدستوري، وما يترتب عنها من عقلنة دور المجلس ككل

¹ - مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 37 .

² - أنظر للمادة 27 من القانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

³ - أنظر للمادة 20 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

⁴ - Union Interparlementaire ,op-cit.,p. 801.

⁵ - Patrick LOCQUET ,op-cit, p. 99.

وعمل اللجان الدائمة بصفة خاصة. ففي فرنسا اعتبر المجلس الدستوري منذ سنة 1959 بأنه على اللجان الدائمة الامتناع عن ممارسة أية رقابة برلمانية، وأن دورها هو مجرد إخباري للمجلس¹.

وعموما يعتبر المجلس الدستوري في كل من فرنسا والجزائر آلية ضبط لإعمال الغرفة الثانية من خلال أجهزتها، والتي تحدد لكل جهاز الدور الذي يخوله له النظام الداخلي طبقا لما هو منصوص عليه دستوريا، وهو ما يعتبر شكلاً من الأشكال على نوع من أنواع العقلنة البرلمانية من خلال أجهزته. وإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة لتنظيم الغرفة الثانية من الناحية الإدارية، فما مدى استقلالية الغرفة الثانية في البرلمان من الناحية المالية؟ هذا ما سيتم التعرض له في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: مدى استقلالية الغرفة الثانية من الناحية المالية

من مظاهر استقلالية أي مجلس نيابي، أن يرجع له أمر تحديد ميزانيته باستقلالية تامة حتى لا يشعر بأية تبعية مالية نحو السلطة التنفيذية. على أن تدرج هذه الميزانية على شكل رقم واحد في ميزانية الدولة، وذلك بهدف تعزيز شعور المجلس النيابي بأنه سيد نفسه، دون أي رقابة أو تدخل من قبل السلطة التنفيذية².

وعليه ما مدى استقلال مجلس الأمة الجزائري بإقرار ميزانيته بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي؟ للإجابة عن هذا التساؤل سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين يتم التعرض في الفرع الأول إلى مدى استقلالية مجلس الشيوخ في إقرار ميزانيته. أما الفرع الثاني فيخصص إلى مدى استقلالية مجلس الأمة في إقرار ميزانيته.

¹-Patrick LOCQUET ,op-cit, p. 175.

²- عقيلة خرباشي، المركز الدستوري لمجلس الأمة في الجزائر، المرجع السابق، ص154 .

الفرع الأول: مدى استقلالية مجلس الشيوخ في إقرار ميزانيته:

ما يستفاد من نص المادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ¹، أن هذا الأخير يتمتع بالاستقلال المالي تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات. وتم تأكيد ذلك في المادة 07 من المرسوم رقم 58-1100 الصادر في 17 نوفمبر 1958، المتعلق بتنظيم سير العمل بالمجالس النيابية التي تنص على أنه: "يتمتع كل مجلس نيابي بالاستقلال المالي".² وعليه كيف يتم إعداد ميزانية مجلس الشيوخ؟ وكيف يتم المصادقة عليها. هذا ما سيتم التعرض له الآن:

أولاً: كيفية إعداد ميزانية مجلس الشيوخ: يكلف المحاسبون على مستوى مجلس الشيوخ بإعداد الميزانية، حيث يرجع تحديد الإعتمادات اللازمة لتشغيل المجالس البرلمانية في فرنسا إلى مقترحات لجنة مشتركة تتألف من محاسبي كلا المجلسين. وتجتمع هذه اللجنة برئاسة رئيس غرفة من محكمة المحاسبات، وقاضيين منها قضاة محكمة المحاسبات الذين لهم رأي استشاري في مداولاتها التي تختم بوضع تقرير توضيحي يتضمن المقترحات الواردة في مشروع قانون الميزانية³. أما مراقبة المصاريف فترجع للجنة خاصة في مجلس الشيوخ مسؤولة عن مراقبة الحسابات وتدقيقها، ومن أهم المهام التي تتكفل بها هي⁴:

- فحص حسابات مجلس الشيوخ وفقاً لقواعد الميزانية والمحاسبة.

- تجري تحقيقات كلما رأت ذلك ضرورياً، وترفع ملاحظاتها إلى الرئيس والمحاسبين.

- تتكفل بنشر حسابات مجلس الشيوخ. وتتألف هذه اللجنة من عشرة أعضاء من مجلس

الشيوخ، تعين سنوياً في افتتاح الدورة العادية بطرق تضمن التمثيل النسبي لكافة الفرق البرلمانية⁵.

¹ - Article 103 du RS, (Modifiée par la résolution du 2 juin 2009) .

² - Article 7 du Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires .

³ - Article 7/2, Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 .

⁴ - Article 103 bis/1 du RS .

⁵ - Article 103 bis/2 du RS .

ثانيا:المصادقة على حسابات ميزانية مجلس الشيوخ:

بالرجوع إلى المادة 47 / 2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 نجدها تنص على أنه : "تعاون محكمة الحسابات البرلمان في مراقبة عمل الحكومة. كما تعاون البرلمان والحكومة في مراقبة تنفيذ قوانين الميزانية تكون حسابات الإدارات العامة منتظمة وصحيحة وتعكس صورة صادقة عن حصيلة تسييرها وذمتها المالية ووضعها المالي".¹.

وما يستفاد من هذه المادة بالإضافة إلى نص المادة 103 فقرة 02 و 03 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ² أنه حتى تكون حسابات الإدارات العامة منتظمة وصحيحة وتعكس صورة صادقة عن حصيلة تسييرها وذمتها المالية ووضعها المالي ،تتكفل محكمة الحسابات في إطار ذلك بسماع شهادة مدققي الحسابات والحكم ببراءة ذمتهم ،وفقا لقواعد الانتظام والإخلاص والنزاهة لحسابات الدولة ،وذلك طبقا للقواعد الواردة في المادة 58 فقرة 5 من القانون العضوي رقم 2001-692 الصادر في 01 أوت 2001 المتعلق بأعمال الميزانية³ .هذا من ناحية ،ومن ناحية أخرى يخضع تقرير اللجنة الخاصة للتدقيق والتقييم الداخلي لمجلس الشيوخ إلى مراقبة محكمة المحاسبات لاعتماده والتعليق عليه،ولها في إطار ذلك سماع رأي قضاة المحكمة التي قادت مراجعة شهادة مدققي الحسابات ،ليتم بعد ذلك دمج حسابات مجلس الشيوخ مع حسابات ميزانية الدولة .

وبذلك لا يعكس دور اللجنة الخاصة لتدقيق الحسابات على مستوى مجلس الشيوخ على استقلالية المجلس في إعداد ميزانيته ، لأنه مجرد دور تنظيمي يقتصر على التحقق من سلامة حسابات وصرف ميزانية المجلس التي يخضع اعتمادها لمحكمة المحاسبات حتى يتم دمجها في ميزانية الدولة .

¹ -Article 47/2 de la constitution du 4 octobre 1958 .

² -Article 103/2et3 du RS .

³ -Article 58/5 du loi organique n^o2001-692 du 1^{er} aout 2001 relative aux loi de finances,(JORF n^o177,du02/8/2001,page.12480-12489),Modifiée par loi n^o2005-779 du 12/7/2005,(JORFn^o162 du 13/7/2005,page 11443) .

غير أن محكمة المحاسبات لا تتولى عملية الرقابة على ميزانية مجلس الشيوخ فقط، وإنما تتكفل أيضا برقابة وفحص الحسابات العامة للدولة التي يتم تقديمها من قبل المحاسبين دون محاسبتهم، حيث يقف دورها عند حد الاهتمام بالحسابات نفسها، وذلك لمعرفة مدى سلامتها وعدم مخالفتها لقواعد المالية، وهذا دون أن تتعرض لمسؤولية المحاسبين التي هي من اختصاص المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية¹. وتتمثل طبيعة رقابة محكمة المحاسبات في كونها رقابة قضائية باعتبارها محكمة إدارية مستقلة يتم تنظيمها على نفس نظام المحاكم القضائية، مما يشكل ضمانا قوية تحمي القضاة من الوقوع تحت أي تأثير خارجي يمكن أن يؤثر على فحصهم للحسابات. كما توصف رقابة محكمة المحاسبات بأنها رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة حيث تقف عند الحكم على الحسابات العامة المقدمة إليها، وتحدد مدى احترامها للقواعد المالية، والقوانين التي تنظم مالية الدولة، ولا تتعدى إلى النظر في مدى ملاءمة هذه التصرفات².

وبهذا تخضع ميزانية مجلس الشيوخ لرقابة محكمة المحاسبات التي توصف بأنها رقابة قضائية ومشروعية وليست رقابة ملاءمة. وإذا كان هذا الوضع بالنسبة لميزانية مجلس الشيوخ، فما هو الوضع بالنسبة لميزانية مجلس الأمة؟ هذا ما سيتم التعرض له في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: مدى استقلالية مجلس الأمة في إقرار ميزانيته المالية :

ما يستفاد من نص المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، أن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلال المالي، وعليه ما هي كيفية إعداد ميزانية مجلس الأمة؟، وما هي طرق مراقبتها؟ وهذا ما سيتم معالجته على الشكل التالي :

¹ - جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص 193-194 .

² - جيهان حسن سيد أحمد خليل، المرجع السابق، ص 195 .

أولاً : كيفية إعداد ميزانية مجلس الأمة :

يتكفل مكتب مجلس الأمة بدراسة مشروع ميزانية المجلس ، ثم يبلغه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي تبدي رأيها فيه في غضون عشرة أيام من تاريخ تبليغها به ، كما يمكن للجنة إدخال تعديلات عليه.وعقب الانتهاء من إبداء رأيها حول مشروع الميزانية ،يحال على مجلس الأمة للتصويت عليه ،بشرط أن يتم تبليغ الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة إلى الحكومة خلال الدورة الخريفية قصد إدماجها ضمن مشروع قانون المالية¹.

وما يلاحظ أن مجلس الأمة يتمتع باستقلالية كافية في إعداد ميزانيته ،إذ يتم إعدادها على مستواه داخل أجهزته وهياكله دون التدخل من أي جهة أخرى ،إذ يتم تبليغ الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة للحكومة لتدرج مباشرة في قانون المالية والميزانية .أي أن وزير المالية لا يمارس أية رقابة على هذه الميزانية مثل ما يفعله مع بقية المؤسسات².

ثانياً : طرق مراقبة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة:

استناداً لنصي المادتين 90 و92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، تخضع ميزانية مجلس الأمة لمراقبة داخلية من طرف المراقب البرلماني ،و مراقبة خارجية من طرف مجلس المحاسبة ،وللمحاسبة وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية وذلك على الشكل التالي :

1-المراقبة الداخلية :يتكفل المراقب البرلماني مع نائبين له في مجلس الأمة على مستوى مكتب

المجلس بالسهر على متابعة تنفيذ ميزانية المجلس ،والسهر على حسن استخدام واستغلال الموارد البشرية والمادية للمجلس ،وإعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على المجلس³.

¹ - أنظر للمادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

² - عقيلة خرياشي ،المركز الدستوري لمجلس الأمة ،المرجع السابق ،ص157 .

³ -أنظر المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

وبالتالي يتولى المراقب البرلماني مراقبة عمليات صرف ميزانية مجلس الأمة التي تم إعدادها من طرف مكتب المجلس مع أخذ رأي اللجنة الاقتصادية والمالية. وتوصف هذه الرقابة بأنها رقابة ذاتية لأنها تتم من طرف جهاز تابع للتنظيم الداخلي لمجلس الأمة.

2-المراقبة الخارجية: تخضع محاسبة مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية، ولمراقبة مجلس المحاسبة¹. وقد تم تأكيد خضوع ميزانية مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية في الفقرة 02 من المادة الأولى من القانون 90-21 الصادر 15 أوت 1990² المتعلق بالمحاسبة العمومية بنصها على أن: "أسس وقواعد المحاسبة العمومية تطبق على تنفيذ الميزانيات الآتية: ..الميزانيات والعمليات الخاصة بالمجلس الدستوري، المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة".

وبهذا تخضع ميزانية مجلس الأمة إلى أسس وقواعد المحاسبة العمومية التي تتمثل في مجموعة من القواعد القانونية والتقنية التي تهتم بضبط إجراءات تنفيذ وتسجيل عمليات تحصيل الإيرادات، وتسديد النفقات العمومية المرخصة في الميزانية العامة للدولة، وإعداد التقارير والقوائم المالية الحكومية عن نتائج نشاط مختلف وحدات القطاع العام³.

كما يخضع تنفيذ ميزانية مجلس الأمة لمراقبة بعدية من طرف مجلس المحاسبة، وهذا طبقا لنص المادة 107 من دستور 1996 التي تقضي بأن: "يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. يعد مجلس المحاسبة تقريرا سنويا يرفعه إلى رئيس الجمهورية. يحدد قانون عضوي صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزءا تحقيقاته".

¹ -أنظر المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة سابق الإشارة إليه.

² -أنظر المادة 1 فقرة 02 من القانون 90-21 الصادر في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج. عدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990، ص 1031.

³ - زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2013/2014، ص 05.

و قد تم التأكيد على أن لمجلس المحاسبة الرقابة البعدية على أموال الدولة، والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، باعتباره المؤسسة العليا للدولة لهذا النوع من الرقابة في المادتين 02 و 07 من الأمر رقم 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر 10-02 الصادر في 26 أوت 2010¹. حيث يراقب مجلس المحاسبة نوعية التسيير للهيئات الخاضعة لرقابته بما فيها مجلس الأمة، ويتأكد من خلال تحرياته من وجود وملاءمة، وفعالية، وفعلية آليات وإجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين².

كما يمكن أن يعرض رئيس مجلس الأمة على مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية التي تدخل في نطاق اختصاصه³.

وبهذا يتولى مجلس المحاسبة اختصاصاً رقابياً على تنفيذ ميزانية مجلس الأمة، واختصاصاً استشارياً يتعلق بالموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاصه، والتي يعرضها عليه رئيس مجلس الأمة .

¹-أنظر المادة 07 من الأمر 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995، المعدل ومتمم بالأمر 10-02 المؤرخ في

26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة، ج.ر.ج.ج، عدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010، ص4.

²-أنظر المادة 99 من الأمر 95-20، المعدل ومتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة سابق الإشارة إليه .

³-أنظر المادة 20 من الأمر 95-20، المعدل ومتمم بالأمر 10-02 المتعلق بمجلس المحاسبة سابق الإشارة إليه.

خلاصة الباب الأول:

وفي الأخير ما يمكن استخلاصه من هذا الباب، أنه إن كان إحداث الغرفة الثانية في البرلمان مرتبط تاريخيا باشتراك الطبقة الارستقراطية في تكوين البرلمان كنموذج غرفة اللوردات في بريطانيا، أو إيجاد تمثيل للولايات في الدول الفدرالية، مقابل تمثيل المواطنين في مجلس النواب، كالولايات المتحدة الأمريكية، أو كحل للخروج من مراحل انتقالية، وأزمات سياسية، جعلت من وجود هذه الغرفة أمرا حتميا كما هو الشأن لنظام الثنائية البرلمانية في فرنسا والمنبثقة عن دستور 1875. إلا أن هذه الأسباب التاريخية لا تكفي لوحدها لتفسير ظاهرة تزايد نظام الغرفة الثانية في البرلمان، إذ هناك سبعين (70 %) من الغرف الثانية قائمة حاليا في دول غير فدرالية أي في دول بسيطة¹، على أساس أن نظام الثنائية البرلمانية يسمح بتمثيل أكثر لفئات المجتمع، كما يحقق مبدأ التوازن بين السلطات وبين الشعب، والسلطة من جهة أخرى، مما يضمن استقرار الدولة واستمرارها، وتحسين الأداء التشريعي إلى غير ذلك من المبررات التي أوجدها مناصري الثنائية البرلمانية. إلا أنه يبقى لكل دولة أسبابها الخاصة التي دفعت بها إلى تبني نظام الغرفة الثانية في البرلمان. فالجزائر مثلا وبناء على دستور 1996 تبنت نظام الغرفة الثانية، بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري، بناء على أسباب قانونية وسياسية بالدرجة الأولى جعلت من إحداثها ضرورة حتمية لمعالجة حالة الفراغ المؤسساتي المترتب عن الفراغ الدستوري نتيجة تزامن استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الوطني، وما نتج عنها من دخول البلاد في عشرية سوداء ترتب عليها أزمة سياسية واقتصادية وفراغ مؤسساتي. وبناء على هذه الأسباب قامت الدولة الجزائرية بإعادة هيكلة مؤسساتها الدستورية، ومنها السلطة التشريعية بإحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري، اعتمد المؤسس الدستوري في تشكيلها على أسلوب الانتخاب والتعيين، بخلاف مجلس الشيوخ الفرنسي الذي يتم اختيار كل أعضائه بموجب الانتخاب غير المباشر. وبالرغم من الانتقادات الموجهة إلى كل من الأسلوبين، لاسيما أسلوب التعيين، إلا أنه بالرغم من ذلك يعتبر كل من مجلس الشيوخ الفرنسي، ومجلس الأمة مجلسا نيايا باعتبار أنه يتم اختيار كل أعضائه بالانتخاب -مجلس الشيوخ- أو غالبية

¹ -سيباستيان دويان، المرجع السابق، ص 210 .

أعضائه بالانتخاب - مجلس الأمة - . كما يضم كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة من الناحية الإدارية عدة أجهزة ولجان تساعد المجلسين في القيام بمهامهم النيابية . إلا أن دورهما يعد محدوداً بسبب عدة قيود نظراً لعدم استقلالية كل من مجلس الشيوخ ومجلس الأمة في إقرار نظامهما الداخلي . إلا أنه من الناحية المالية فإن مجلس الشيوخ الفرنسي لا يعد مستقل بإقرار ميزانيته بخلاف مجلس الأمة الذي يتمتع بنوع من الاستقلالية في إقرار ميزانيته ودمجها، في الميزانية العامة للدولة مع خضوعها لمراقبة داخلية على مستوى المجلس من طرف المراقب البرلماني، وإلى مراقبة خارجية من طرف مجلس المحاسبة .

وعليه إذا كان كل من مجلس الشيوخ ومجلس الأمة مجلساً نيابياً بتوافر الشرط الأول ، وهو اختيار كل أعضائه ، أو غالبية أعضائه بالانتخاب ، فما مدى سيادة مجلس الأمة في أداء دوره التشريعي والرقابي بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي؟. هذا ما سيتم التعرض له في الباب الموالي .

الباب الثاني :
الدور التشريعي
والرقابي للغرفة الثانية
في البرلمان

يمارس البرلمان مجموعة من المهام طبقا لأحكام الدستور والأنظمة الداخلي والقوانين العضوية

أو التنظيمية، وتعتبر وظيفتا التشريع والمراقبة من أهم الوظائف التي يقوم البرلمان بأدائها¹.

فالوظيفة التشريعية وإذا كانت في الأصل حكرا على السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان الذي كان مستحوذا عليها، فإنها أصبحت ممارسة أيضا من قبل السلطة التنفيذية من خلال منحها حق التشريع في كل ما لا يدخل في المجال التشريعي للبرلمان، وذلك بعد تحديد المجالات التي يشرع فيها، بالإضافة إلى إمكانية مبادرتها بمشاريع القوانين بل والتشريع بواسطة أوامر في بعض الحالات، مما ترتب عليه تقليص من دور البرلمان في المجال التشريعي².

أما بالنسبة للوظيفة الرقابية، فإن البرلمان يملك عدة وسائل تختلف باختلاف الأثر المترتب عليها وبالتالي ما مدى إقامة مسؤولية الحكومة من عدمه.

وتختلف الدول التي تتبنى نظام الغرفتين في مسألة توزيع الاختصاصات بينهما، فبعد أن كانت للغرفة الثانية في بريطانيا -مهد الثنائية البرلمانية -، الأولوية في جميع مجالات اختصاص البرلمان، تراجع ذلك الاختصاص لصالح المجلس الأول، لتصبح تطبيقات الثنائية البرلمانية بعد ذلك تركز إما على تكافؤ الغرفتين في الاختصاصات، أو على أولوية الغرفة الأولى، أو على الغرفة الثانية في بعض المجالات³.

وبالنسبة للجزائر، فإن المادة 98 من دستور 1996 تنص على أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

¹ - يمينة هكو، وظيفة التشريع مقارنة "المغرب-الجزائر"، الطبعة الأولى، مطبوعات الهلال، وجدة، المغرب، 2006، ص 02.

² - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 23.

³ - عزيزة الغداني، المجالس البرلمانية الثانية في دول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2006/2005، ص 116.

وما يستفاد من هذه المادة أن السلطة التشريعية هي من اختصاص غرفتي البرلمان و لهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه . غير أن هذه المادة لا تتوافق مع ما ورد في مواد أخرى من الدستور نفسه حيث لا تقتصر ممارسة الوظيفة التشريعية على البرلمان وحده ، إذ تشاركه في ذلك كل من الحكومة ورئيس الجمهورية ، مما يعني أن مفهوم الوظيفة التشريعية لم يعد محصورا على البرلمان ، بل أصبحت وظيفة مركبة تمارسها هيئات متعددة في الدولة¹. ونفس الوضع موجود في فرنسا إذ يرى البعض² أن المادة 24 فقرة أولى من دستور 1958 التي تنص على أن: "يصوت البرلمان على القانون ويراقب عمل الحكومة ..."³ لا يتوافق مع نصوص أخرى من الدستور نفسه ، إذ يمكن ، حتى وإن ذلك في حالات استثنائية ، استبعاد البرلمان الفرنسي تماما من ممارسة الوظيفة التشريعية إذا تمت إحالة مشروع قانون مباشرة للموافقة عليه عن طريق الاستفتاء . وهو نفس الوضع السائد في الجزائر حيث يعترف دستور 1996 بإمكانية استبعاد البرلمان عن الوظيفة التشريعية ، حتى وإن كان ذلك استثناء ، مادام أنه يمكن للشعب أن يمارس سيادته عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه المنتخبين⁴ .

وبهذا لم يعد البرلمان هو المختص الوحيد بلوظيفة التشريعية ، بعد أن تمت عقلنة اختصاصاته البرلمانية من خلال تحديد مجال تدخل البرلمان في العملية التشريعية ، وتقرير حق السلطة التنفيذية في التشريع ، فأصبحت وظيفته محدودة في ظل هيمنة السلطة التنفيذية عليه ، مما ترتب عليه إضعاف دوره في المجال التشريعي .

أما بالنسبة لوظيفة البرلمان في المجال الرقابي والتي تنصب على العمل الحكومي بواسطة آليات ، فقد كان لها جزء أو أثر إيجابي أو سلبي عليه قبل العقلنة البرلمانية ، فقد جاءت هذه الأخير

¹ - عادل فرج ، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي ، مجلة القانون المغربي ، المغرب ، العدد 18 ، 2012 ، ص 04 .

² - Avril PIERRE, Le Parlement législateur , R.F.S.P., 31^{ème} année n^o 1, Paris, 1981, p. 18.

³ - Article 24 constitution 4 octobre 1958 : « Le Parlement vote la loi . Il contrôle l'action du Gouvernement... »

⁴ - أنظر للمادة 07 من دستور 1996 .

بآليات فعالة من أجل إنهاء وضعية عدم التوازن الحكومي التي كانت تسببها الرقابة البرلمانية السياسية في فرنسا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة¹.

ومن خلال ما سبق، يتبين بأن العقلنة البرلمانية عملت على تراجع الدور الرقابي للبرلمان خاصة بواسطة الآليات المرتبة لمسؤولية الحكومة. ونظرا لأن التجربة البرلمانية الجزائرية قد استفادت من التجربة الفرنسية، فإن ذلك يدفع للتساؤل حول مدى تأثر التجربة البرلمانية الجزائرية بالعقلنة البرلمانية الفرنسية على مستوى الدور التشريعي والرقابي؟ و إن كان هذا هو الوضع بالنسبة للبرلمان ككل، فما هو الوضع بالنسبة للغرفة الثانية في هذين المجالين؟ للإجابة على هذين التساؤلين سوف يتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين يتم التعرض في الفصل الأول إلى الدور التشريعي للغرفة الثانية في البرلمان. أما الفصل الثاني فيخصص للدور الرقابي للغرفة الثانية في البرلمان.

الفصل الأول: الدور التشريعي للغرفة الثانية في البرلمان

إن أهم الأسباب والدوافع التي أدت إلى إحداث مجلس الأمة في البرلمان الجزائري في دستور 1996، تكمن في أن وجوده يسمح بترقية وتحسين النص التشريعي، كما يضمن دراسة أحسن للنصوص، ويمنع التسرع في دراستها خاصة أن تشكيلة مجلس الأمة تضم أعضاء معينين من الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات العلمية والمهنية، والثقافية، والاجتماعية مما قد يسمح بترقية وتحسين النص التشريعي.

وقد حاول المؤسس الدستوري في ظل دستور 1996 تدعيم هذا الدور لمجلس الأمة من خلال المادة 98 التي لا يثير ظاهرها أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان. فكلاهما يمارس السيادة البرلمانية في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها. وهذا ما تدعمه مواد أخرى من الدستور نفسه لاسيما المواد 120، 122، 123. إلا أن هناك نصوص أخرى خاصة المادة 119 من نفس الدستور قيدت الوظيفة التشريعية لهذه الغرفة في بعض المجالات. وما يؤكد

¹ - عادل فرج، المرجع السابق، ص 05.

ذلك الواقع العملي الذي أثبت تحديد دور مجلس الأمة في المجال التشريعي . هذا التحديد الذي لا نجد له أثر في الأنظمة المقارنة¹، لاسيما النظام الفرنسي، حيث لم يحرم المؤسس الدستوري الفرنسي مجلس الشيوخ من حق المبادرة والتعديل، مما يجعلنا نتساءل عن ما مدى سيادة مجلس الأمة في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي؟ إن الإجابة عن هذا التساؤل تطلب تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين يتم التعرض في المبحث الأول إلى مدى سيادة الغرفة الثانية في إعداد القانون . أما المبحث الثاني فيخصصه لدراسة مدى سيادة الغرفة الثانية في التصويت على القانون .

المبحث الأول: مدى سيادة الغرفة الثانية في إعداد القانون.

لقد عمل المؤسس الدستوري الفرنسي على توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة في ظل دستور 1958². فقد ترتب على هذا التوزيع أن أصبح البرلمان يمارس صلاحياته التشريعية في مجالات واردة على سبيل الحصر. أما المواضيع الأخرى التي لا تندرج في مجال القانون فتعود للمجال التنظيمي. وقد سارت بعض الدول التي اقتبست من دستور 1958 على منواله، ومن ضمنها الجزائر التي عمل فيها المؤسس الدستوري على تقليص سلطات البرلمان في المجال التشريعي من خلال تحديد مجال تدخله في وظيفته الأصلية³، ومنح للسلطة التنفيذية جزء هاماً من الوظيفة التشريعية، وذلك بالاعتراف لها بالتشريع في كل ما لا يدخل في المجال المخصص للبرلمان⁴، مما ترتب عليه هيمنة الجهاز التنفيذي على الوظيفة التشريعية .

ويدخل في النطاق التشريعي للبرلمان نوعين من القوانين: هي القوانين العادية، ثم القوانين العضوية التي تعتبر امتداداً وتكميلاً لنصوص الدستور. ويتم ممارسة هذه المهمة وفقاً لعملية تشريعية

¹ - سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، الجزائر، 2003، ص 42-43 .

² - Voir- les articles 34 et 37 de la constitution française du 4 octobre 1958.

³ - أنظر للمادتين 122 و 123 من دستور 1996 .

⁴ - أنظر للمادة 125 فقرة أولى من دستور 1996 .

تتضمن ثلاث مراحل هي الاقتراح والمناقشة والتصويت¹. فبالنسبة لعملية اقتراح القوانين أصبحت تجد مصدرها الرئيسي في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة بعد تقاسم هذه الأخيرة حق الاقتراح مع البرلمان²، بالإضافة إلى تحكمها بشكل كبير في المبادرة التشريعية من خلال مراقبتها لجدول الأعمال، ولمختلف مراحل العملية التشريعية، وذلك بهدف توجيه الإنتاج التشريعي وفقا لما ترتضيه. وفي ظل المعطيات السابقة ولمعرفة مدى سيادة الغرفة الثانية للبرلمان في إعداد القانون، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتم التعرض في المطلب الأول إلى تحديد مجال القانون. أما المطلب الثاني فيخصص إلى حدود تدخل الحكومة أثناء عملية إعداد القانون.

المطلب الأول : تحديد مجال القانون

عمل الدستور الفرنسي لسنة 1958 على تحديد مجال القانون، وإطلاق اختصاصات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي³، وبالتالي مكن هذه الأخيرة من التدخل في عمل الغرفة الثانية والبرلمان بصفة عامة صاحب الاختصاص الأصيل في مجال التشريع .

وقد سارت الدساتير الجزائرية بداية من دستور 1976 و1989 و1996⁴ على نفس النهج حينما عملت على تحديد مجال القانون لحساب مجال اللائحة، وبالتالي تحولت السلطة التنفيذية إلى مشرع عادي بينما أصبح البرلمان بغرفتيه مشرعاً استثنائياً⁵ مما يؤثر ذلك على الدور التشريعي للغرفة الثانية، ويحد من وظائفها خاصة في حالة انعدام الآليات الدستورية لحماية مجال القانون. ولتفصيل ذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين : يتم التعرض في الفرع الأول إلى تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي. أما الفرع الثاني فيخصصه إلى مجال التشريع المخصص لغرفتي البرلمان .

¹ - يمينة هكو، المرجع السابق، ص 03 .

² - أنظر للمادة 119 من دستور 1996 .

³ - Voir- les article 34 et 37 de la constitution du 4/10/1958.

⁴ - لم يتم حصر مجال التشريع في دستور 1963 عكس الدساتير الأخرى .

⁵ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 246 .

الفرع الأول: تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي :

إذا كانت الوظيفة التشريعية تعتبر اختصاصا أصيلا للبرلمان بغرفتيه من الناحية النظرية، إلا أن هناك حالات عززت من تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان في المجال التشريعي، لاسيما في الحالات التي يتمتع فيها رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزاحم ، وتمتعه بسلطة التشريع الموازي. وذلك على الشكل التالي:

أولا : تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزاحم :

على الرغم من تبني كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري مبدأ التحديد الحصري لاختصاصات البرلمان، إلا أن السلطة التنفيذية قد تتمكن من التدخل في المجال المخصص للبرلمان من خلال تمتعها بمراسيم أو أوامر تفويضية أثناء انعقاد البرلمان ، أو تمتع رئيس الجمهورية بسلطة إنشائية منافسة تكون في مرتبة القانون إذا اتخذت شكل أوامر تشريعية ، أو أسمى منه إذا اتخذت شكل معاهدات الدولية المصادق عليها من قبل رئيس الجمهورية ، أو أيضا استشارة شعبية عن طريق الاستفتاء، وهذا ما سيتم التعرض له على الشكل التالي :

1- المراسيم أو الأوامر التفويضية: إن المراسيم أو الأوامر التفويضية هي قواعد قانونية تتخذها الحكومة في مجالات اختصاص البرلمان بناء على تفويض يصوت عليه البرلمان¹. وبالرجوع إلى الدستور الجزائري الحالي لسنة 1996 لم يتضمن هذا النوع من الأوامر ، إلا أنه تم الأخذ بها في دستور 1963 في المادة 58 منه التي يستشف منها أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يتوجه متى ارتأى ذلك إلى المجلس الوطني بهدف طلب ترخيص بتفويض، لكي ينهض بتدابير ذات صبغة تشريعية بواسطة أوامر تفويضية في ميادين محددة بالذات ، ترجع في الأساس إلى مجال القانون.

¹-Jacques LEREUZ ,Gouvernement et Politique en Grande -Bretagne ,Daloz ,Paris ,1989, p.35.

أما بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1958، فقد نص على هذا النوع من اللوائح التفويضية في المادة 38 منه بنصها على: "يجوز للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان الترخيص بأن تتخذ بموجب مراسيم خلال مدة محددة - تدابير تدخل عادة في نطاق اختصاص القانون، وتتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها، ولكنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض، ولا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح.

بعد انتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم إلا بمقتضى قانون في الموضوعات التي تدخل في نطاق اختصاص القانون"¹.

وانطلاقاً من نصي المادتين 38 من الدستور الفرنسي، والمادة 58 من الدستور الجزائري لسنة 1963 فإن المؤسس الدستوري الفرنسي تبنى تسمية المراسيم التفويضية، أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد تبنى تسمية الأوامر التفويضية. وعليه ما هي شروط هذه الأوامر أو المراسيم التفويضية؟ وما أثرها على مجال التشريعي للبرلمان؟ هذا ما سيتم التطرق له فيما يلي :

¹-L'Article 38 de la Constitution du 4 Octobre 1958,(Modifié par loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23/7/2008,art14): «Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

أ- شروط الأوامر أو المراسيم التفويضية: اشترط كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري بموجب المادتين 38 و58 ضرورة استفتاء كل من الحكومة أو رئيس الجمهورية لممارسة التشريع بأوامر

أو مراسيم تشريعية في المجالات المخصصة للبرلمان. وتتمثل أهم هذه الشروط في:

- **طلب التفويض:** ربط المؤسس الدستوري الفرنسي الغرض من طلب التفويض التشريعي من طرف الحكومة بأن يكون من أجل تنفيذ برنامجها. وقد اختلف الدارسين في فرنسا حول مفهوم البرنامج، لما تثيره هذه العبارة من معاني غير محددة يكون الغرض منها جعل التفويض التشريعي أسلوباً عادياً لمباشرة السلطة التشريعية¹. أما بالنسبة للوضع في الجزائر في ظل دستور 1963 فلم يمنح طلب التفويض للحكومة، بينما منحه لرئيس الجمهورية الذي يملك سلطة تقديرية لطلب ذلك دون تحديد هذا الطلب بحالة معينة بالذات². وفي المقابل يكون للبرلمان الاختيار بين الموافقة على تفويض التشريع أو العكس. إلا أنه عملياً تم في فرنسا منح قانون التفويض رقم 60 - 101 الصادر في 4 فيفري 1960 المتعلق بحفظ النظام بالجزائر إلى رئيس الدولة، ولم يكن في الواقع تفويضاً للحكومة³.

- **أن يكون الطلب محدداً بمدة زمنية:** يجب أن يكون طلب التفويض محدداً بمدة زمنية منصوصاً عليها صراحة، حيث يعتبر التنصيص على ذلك بمثابة قيد زمني يحول دون إطلاق سلطة التشريع التفويضي في مجال القانون العائد للبرلمان الذي ترجع له السلطة التقديرية لتقدير مدة التفويض والموافقة عليه⁴.

¹ - نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة جيلالي اليابس، 2003/2002، ص 43.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 243.

³ - La loi n° 60-101 du 4 février 1960, JORF n° 0000, du 5 février 1960, autorisant le Gouvernement à prendre, par application de l'article 38, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et l'administration de l'Algérie.

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 235.

-التقييد بموضوع طلب التفويض المحدد سلفا: يجب أن يكون التفويض في مسائل محددة، بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تشرع بطلاقة في المجالات العائدة للبرلمان كما هو الحال بالنسبة للأوامر الرئاسية¹. وعلى الحكومة أن تتقيد بالموضوعات المنصوص عليها في قانون التفويض بعد المصادقة عليه، وإلا كانت الأوامر الصادرة المتجاوزة لهذه الموضوعات غير مشروعة، وأمكن للقضاء الإداري إلغائها، كما يجب على البرلمان عدم التدخل في هذه الموضوعات خلال المدة المحددة في قانون التفويض حتى يتسنى للحكومة تنفيذ برنامجها².

وتشبه عملية تحضير قانون التفويض لعملية تحضير مشاريع القوانين العادية. فالحكومة ملزمة في فرنسا باستشارة مجلس الدولة حول مشروع القانون إذا لم يوافق عليها المجلس الدستوري، وتسري هذه الأحكام على جميع مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة³. وتتخذ المراسيم المتعلقة بقانون التفويض في مجلس الوزراء، ويجب إيداع مشروع قانون للمصادقة على الأوامر التي أصدرتها استنادا إلى قانون التفويض من طرف كلا غرفتي البرلمان قبل انتهاء المدة التي حددها قانون التفويض، وإلا تعتبر لاغية، ولا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح⁴.

أما بالنسبة للجزائر فقد ألزمت المادة 58 من دستور 1963 رئيس الجمهورية باتخاذ الأوامر التفويضية في نطاق مجلس الوزراء، الذي يكون تحت رئاسة رئيس الجمهورية مما يعزز من سلطة هذا الأخير في مجال الأوامر التفويضية، والتي يجب عليه عرضها على المجلس الوطني للمصادقة عليها في أجل ثلاثة أشهر. وقد قيد المؤسس الدستوري الجزائري هذا العرض بمدة زمنية خلافا للمؤسس الدستوري الفرنسي الذي لم يحدده بأجل معين، وإنما اكتفى بحصره بأجل قبل انتهاء المدة التي حددها قانون التفويض. إلا أنه عندما تنتهي المدة التي حددها قانون التفويض، ولم يتم عرضها، فقد رتب المؤسس الدستوري الفرنسي على ذلك جزاء دستوريا صريحا يتمثل في اعتبارها لاغية. كما لا يمكن تعديل

¹ - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 236.

² - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 360.

³ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 240.

⁴ - Voir l'article 38 Constitution 4 octobre 1958.

المراسيم الداخلة في مجال التشريع إلا بقانون، وهو الأمر الذي لم ينص عليه الدستور الجزائري لسنة 1963 صراحة .

ولكن هل يمتد مجال تطبيق الأوامر التفويضية إلى جميع مجالات التشريع التي يختص بها البرلمان؟ يندرج في مجال التشريع البرلماني نوعان من القوانين، قوانين عادية وقوانين عضوية التي تعتبر مكملة للدستور. إلا أن قانون تفويض التشريع هو قانون عادي، وهذا ما يفسر كون التفويض لا يشمل إلا مجالات التشريع العادي، وبالتالي لا يمكن للبرلمان تفويض التشريع في القوانين العضوية أو القوانين الأساسية¹.

ب- أثر الأوامر التفويضية على المجال التشريعي للبرلمان: انطلاقاً من مفهوم نص المادة 38 من الدستور التي ربطت حق الحكومة في طلب تفويض التشريع في المجالات المخصصة للقانون بهدف تنفيذ برنامجها، تكون قد منحت للسلطة التنفيذية أن تبادر بتنظيم أي موضوع يدخل في نطاق التفويض. لكن هل يمكن للبرلمان أن يشرع في موضوع فوضه للحكومة، قبل نهاية مدة التفويض؟ وهل للحكومة أن تعترض على ذلك التشريع؟ للإجابة عن هذين التساؤلين لا بد من الرجوع إلى نص المادة 41 فقرة أولى من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي تنص على أنه: "إذا تبين في أثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحاً أو تعديلاً لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون أو أنه يتعارض مع تفويض منح بموجب المادة (38)، جاز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول".²

¹ - مصطفى قلوش، الإطار القانوني والفقهية للقوانين التنظيمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب، عدد 47، 2002، ص 16.

² - Article 41/1 du Constitution 1958, (Modifié par Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23/7/2008, article 16) : « S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité. »

وما يستشف من نص هذه المادة أنه يمكن للحكومة ، أن ترفض الاقتراحات أو التعديلات التي تتنافى مع مواضيع قانون التفويض الذي منح بموجب المادة 38 من الدستور ، لأنها أصبحت من اختصاص السلطة التنفيذية بموجب أحكام قانون التفويض. إلا أن دستور 1963 لم يعالج هذه المسألة بوضوح .

وما يترتب على ذلك ، توقف البرلمان على التشريع في تلك المواضيع طيلة المدة الزمنية المحددة في قانون التفويض ، مما يؤدي إلى تقييد البرلمان عن ممارسة جزء من اختصاصه خلال هذه الفترة مما يؤثر على سلطة البرلمان التشريعية¹. وبالرغم من عدم تبني دستور 1996 لهذا النوع من الأوامر التفويضية ، إلا أنه تبني نوعاً آخر من الأوامر ، تتمثل في الأوامر التشريعية والتي تعزز من مكانة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان في المجال التشريعي . وهذا ما يتم التعرض له في الفقرة الموالية .

2- الأوامر التشريعية: عرف مصطلح الأوامر التشريعية في فرنسا باسم مرسوم قانون Loi - décret منذ سنة 1940 ، ليطلق عليه الجنرال " ديغول " في دستور الجمهورية الخامسة اسم *ordonnance* ، وهي التسمية المتداولة حالياً². أما في الجزائر فقد ورد مصطلح الأوامر في أول دستور لها في أحكام المادة 58 المتعلقة بالتشريع التفويضي ، ليأتي بعدها الأمر رقم 182/65 الصادر في 10 جويلية 1965 للنص في مادته السادسة (06) منه على أن : "التدابير التي تتخذها الحكومة تصدر على شكل أوامر أو مراسيم " ، وبذلك ، أصبح الأمر 182/65 بمثابة المصدر الأساسي للتشريع بأوامر رئاسية³ . وعليه ماهي حالات التشريع بأوامر في كل من الجزائر وفرنسا ؟ هذا ما سيتم التعرض له على الشكل التالي :

أ- حالات التشريع بأوامر في الجزائر : قد يترتب عن غياب البرلمان في الظروف العادية أوفي الحالة الاستثنائية تحديد الجهة المختصة بالتشريع في هذه الفترة . وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية لم

¹- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 240-241 .

²- Marcel PRELOT ,op.,cit.,pp. 692-693.

³- عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 245 ؛ أحسن رابحي ، المرجع السابق ، ص 330 .

يتضمن دستور 1963 هذا النوع من الأوامر التشريعية الذي اقتصر على اللوائح التفويضية في المادة 58 منه .

أما دستور 1976 فقد تضمنت في المادة 153 منه الأوامر التشريعية وذلك خلال غياب المجلس الشعبي الوطني وقد نصت على : "الرئيس الجمهورية أن يشرع فيما بين دورة وأخرى للمجلس الشعبي الوطني عن طريق إصدار أوامر تعرض على موافقة المجلس الشعبي الوطني في أول دورة مقبلة".

أما دستور 1989 فلم يتضمن أي نص يمنح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر . لكن بالرجوع الى دستور 1996 عاد المؤسس الدستوري إلى تبني الأوامر التشريعية بموجب المادة 124 بنصها على أن: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني

أو بين دورتي البرلمان ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في اول دورة له لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور."

وما يستفاد من التنظيم الدستوري للأوامر التشريعية في الجزائر، بأن المؤسس الدستوري قد حصر القيد الزمني للتشريع بأوامر في ظل دستور 1976 في حالة ما بين دورتي انعقاد المجلس الشعبي الوطني¹، بخلاف دستور 1996 الذي وسع من هذا القيد بإضافة حالة شغور البرلمان التي يندرج فيها بدورها حالي حل المجلس الشعبي الوطني، وكذلك حالة إجراء انتخابات مسبقة² ، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية، والتي لا تخضع لرقابة البرلمان بخلاف الأوامر التشريعية

¹ - مراد بدران ،الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة،الجزائر، مجلد 10،العدد 02 ، 2000 ، ص12 .

² -أنظر المادة 129 من دستور 1996 .

الصادرة في حالي غياب البرلمان، و هذا ما أكده المجلس الدستوري بموجب رأيه رقم 98-99 الصادر في 21 فبراير 1999¹. وعليه يمكن حصر حالات التشريع بأوامر في الجزائر انطلاقا من نص المادة 124 من دستور 1996 في :

- الحالة الأولى : يمكن لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني، والتي تنعقد بمناسبة حل هذا المجلس² بناء على قرار يتخذه رئيس الجمهورية بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة، دون أن يتقيد بهذه الاستشارة في حالة ما إذا كانت سلبية ، مع استشارة الوزير الأول التي تبقى استشارة شكلية نظرا لأنها لا تقيد من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يكون له كامل الصلاحية للتشريع بأوامر طويلة مدة الشغور، والتي لا يجب أن تتجاوز الثلاثة أشهر حسب المادة 129 .

- الحالة الثانية : يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الفترة الفاصلة بين دورتي البرلمان، حيث تنحصر مدة كل دورة عادية إذا لم تنعقد دورة استثنائية أربعة أشهر³، ويمكن تمديدها إلى خمسة أشهر على الأكثر⁴. وبالتالي يمكن لمدة الأوامر التشريعية أن تتغير بالنقصان إذا ما تم تمديد أي من الدورتين العاديتين، أو عندما تنعقد دورة استثنائية تنتهي مدتها بانتهاج دراسة جدول الأعمال الذي انعقدت من أجله.

ولكن بالرغم من حصر تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي بموجب أوامر تشريعية في الظروف العادية في حالي شغور المجلس الشعبي الوطني وفي المدة الواقعة بين دورتي البرلمان، إلا أن المؤسس الدستوري مكن رئيس الجمهورية من التدخل في المجال التشريعي حتى في حالة انعقاد البرلمان عن

¹ - أنظر لرأي المجلس الدستوري رقم 98-99 الصادر في 21 فبراير 1999 ، ج.ر.ج.ج، العدد 15 الصادرة في 09 مارس 1999 ، ص 04 .

² - أنظر المادة 129 من دستور 1996 .

³ - أنظر المادة 118 من دستور 1996 .

⁴ - أنظر المادة 05 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة سابق الإشارة إليه .

طريق إصدار قانون المالية بأمر. وهو ما تؤكدته الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 120 من الدستور بنصها على: "وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر." مما يدل على تعزيز مكانة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي على حساب غرفتي البرلمان دستوريا. الأمر الذي قد يدفع رئيس الجمهورية إلى ممارسة التشريع عن طريق الأوامر واقعيًا حتى خارج الحالتين المحددتين دستوريا. على أن المؤسس الدستوري حاول استرجاع جزء من الاختصاصات التشريعية للبرلمان الذي تم التدخل فيه بموجب أوامر تشريعية من طرف رئيس الجمهورية، حيث أوجب على هذا الأخير عرض هذه الأوامر¹ التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان، في أول دورة له لتوافق عليها لكن دون مناقشة أو تعديل². وتعتبر لاجية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. لكن هل يمكن لتشكيلة البرلمان أن ترفض أمراً عرضه رئيس الجمهورية؟ لاسيما بالنظر لحجم الأوامر التشريعية المصادق عليها خلال الفترة التشريعية الرابعة، والخامسة، والسادسة، التي بلغ عددها 70 أمراً تشريعياً إلى غاية 13 فبراير 2012³.

- الحالة الثالثة: التي يمكن من خلالها رئيس الجمهورية التشريع فيها بأوامر هي الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور، والتي يقرها رئيس الجمهورية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراجمها. وقد أحاط المؤسس الدستوري إعلان هذه الحالة بمجموعة من الضوابط الشكلية تتمثل في ضرورة استشارة رئيسي البرلمان، والمجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن، ومجلس الوزراء. وبالرغم من نص المادة 93 من الدستور على وجوب اجتماع البرلمان في هذه الحالة، إلا أن هذا لا يقيد من المهام التشريعية لرئيس

¹ - ما عدا الأوامر المتعلقة بقوانين المالية التي يصدرها بأوامر لها قوة القانون طبقاً للمادة 120 من دستور 1996 .

² - أنظر للمادة 38 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - فتحة عمارة، المرجع السابق، ص 181 .

الجمهورية في المجال التشريعي، نظرا لما يتمتع به هذا الأخير من سلطات بمقتضى هذه المادة، والتي تمكنه من السيطرة على جميع المجالات التشريعية، بهدف الحفاظ على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية¹.

كما أضافت المادة 179 من دستور 1996، وإن كانت ضمن الأحكام الانتقالية، بتحديد الهيئة المختصة بالتشريع في الفترة الانتقالية، والتي حددها بالهيئة التشريعية القائمة على إصدار الدستور، وعند انتهاء ولايتها، فإن رئيس الدولة هو الذي يتولى مهمة التشريع بأوامر، وذلك إلى غاية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

وبالتالي فإن رئيس الجمهورية هو الذي يشرع طيلة فترة شغور البرلمان بحيث يمكن أن يشمل التشريع جميع الميادين التي يختص بها البرلمان²، مما يشكل تدخلا خطيرا في الاختصاص التشريعي للبرلمان خصوصا أنه لم يتم تحديد الفترة الانتقالية من طرف المؤسس الدستوري، مما يجعل وظيفة الرئيس التشريعية مطلقة، دون أن ينص الدستور على وجوب عرض تلك الأوامر على البرلمان فور انتخابه للمصادقة عليها.

ب- حالات التشريع بأوامر في فرنسا: لقد إقتصر دستور 1958 في الظروف العادية على اللوائح التفويضية في حالة انعقاد البرلمان بموجب المادة 38 منه، ولم يمنح للحكومة، أو رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان سواء بين دورات البرلمان، أو في حالة شغور البرلمان بسبب حل الجمعية الوطنية، أو انتهاء ولاية البرلمان، فلم يشر إلى الجهة التي تمارس الوظيفة التشريعية خلال تلك الفترة.

أما بالنسبة للأوامر الصادرة في الحالة الاستثنائية، فقد نصت المادة 16 من دستور 1958 على أنه: "إذا كانت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الوطن أو وحدة أراضيه أو تنفيذ التزاماته

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه منشورة، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008، ص 201 وما يليها.

² - عبد المجيد زعلاني، سلطات رئيس الجمهورية في مجالي التشريع والتنظيم، عدد 02، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، سنة 1999، ص 15.

الدولية معرضة لخطر جسيم وحال، وتوقفت السلطات العامة الدستورية عن سيرها المنتظم، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد أخذ الاستشارة الرسمية لرئيس الوزراء ورئيسي مجلسي البرلمان و كذا المجلس الدستوري. ويخبر الأمة بذلك في خطاب يوجهها إليها. ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الرغبة في منح السلطات العامة الدستورية في أقرب وقت ممكن الوسائل التي تمكنها من أداء مهامها. ويؤخذ برأي مجلس الدولة بشأن هذه التدابير. ويجتمع البرلمان بقوة القانون. ولا يجوز حل الجمعية الوطنية في أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية " ¹.

وما يمكن ملاحظته حول هذه المادة أنها أثارت جدلا فقهيًا وسياسياً بين مؤيد لبقائها ومعارض لها²، وذلك نظرا لما تمنحه من سلطات استثنائية لرئيس الجمهورية لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها الدولة، لذلك قيد المؤسس الدستوري الفرنسي اللجوء إلى تطبيق هذه المادة بمجموعة من الضوابط الشكلية والموضوعية التي تحدد مجالات تطبيقها³.

على أنه ما يمكن ملاحظته من خلال المادة السادسة عشر (16) من الدستور الفرنسي لسنة 1958 أن المؤسس الدستوري منح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة لاستخدام السلطات الاستثنائية الواردة في هذه المادة من خلال ترك تقدير مدى جسامته هذا الخطر إلى هذا الأخير هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى له أن يتخذ كافة التدابير التي يراها مناسبة لمواجهة الخطر، وذلك لتمكين المؤسسات العامة من تأدية وظائفها، بالرغم من وجوب أخذ رأي مجلس الدولة بشأن هذه التدابير. إلا أن رأيه غير ملزم لرئيس الجمهورية مما قد يترتب على ذلك استحواذ رئيس الجمهورية على جميع السلطات بما في ذلك السلطات المخصصة للبرلمان.

¹ -Voir l' article 16 de la constitution française du 4/10/1958.

² - لمزيد من التفاصيل أنظر في ذلك: نصرالدين بن طيفور، المرجع السابق، ص 17-18.

³ - مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 188 وبعدها.

ونظرا لاتساع السلطات الاستثنائية المحولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 16 ،حاول
المؤسس الدستوري التقييد من سلطات رئيس الجمهورية من خلال التعديل الدستوري لدستور 1958
بموجب القانون الدستوري رقم 724-2008 الصادر في 23 جويلية 2008 بموجب المادة 06 منه
والتي أضافت فقرة إلى المادة 16 . و من أهم ما جاء فيها تقييد من هذه السلطات بقيد زمني لا
يتجاوز 30 يوما ،وبعدها يمكن للمجلس الدستوري التدخل بعد إخطاره من طرف رئيس الجمعية
الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ ،أو ستين عضوا أو نائبا لفحص ما إذا كانت الأسباب التي أدت إلى
استخدام هذه السلطات لازالت قائمة .ويتم الإعلان عن نتيجة الفحص في أقرب الآجال بموجب رأي
علني ،ويتدخل للنظر والفصل بعد مرور مدة ستين 60 يوما من استخدام هذه السلطات أو بعد
انقضاء هذه المدة بنفس الشروط¹ .

وبالتالي إذا كان رئيس الجمهورية الفرنسي حر في تقدير الظروف التي تدفعه إلى استعمال
السلطات الاستثنائية بإعلان الحالة الاستثنائية بموجب المادة 16 من الدستور ،إلا أنه لا ينفرد بتقدير
استمرار هذه الظروف بمرور 30 يوما،والتي مكنته من استخدام هذه السلطات نظرا لتدخل المجلس
الدستوري لفحص مدى استمرار هذه الظروف ، مما يشكل ضمانا أساسية لحصر استخدام هذه
السلطات لفترة لا تتجاوز ستين 60 يوما كحد أقصى ،لاسيما أن إعلان المجلس الدستوري عن رأيه يتم
بصفة علنية ، لإعلام الرأي العام الذي له تأثير في المجال السياسي في فرنسا.

أما بالنسبة للوضع في الجزائر، فلا تزال المادة 93 من الدستور الحالي لسنة 1996 ،تمنح
لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تقدير وتقرير ظروف الحالة الاستثنائية ،والتي تمكنه من

¹ -Voir Article 16 /6 de la constitution française de 1958 : « Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels ,le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale ,le Président du Sénat ,soixante députés ou soixante sénateurs ,aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies .Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public .Il procède de plein droit à cet examen et prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée » .

استخدام سلطات استثنائية، تجعله يستحوذ على جميع السلطات من ضمنها المجال التشريعي للسلطة التشريعية. خاصة أن الأوامر الصادرة في مثل هذه الظروف تكتسي الصفة القانونية بمجرد إصدارها¹.

3-التشريع عن طريق المعاهدات أو اللجوء إلى الاستفتاء: بالإضافة إلى الأوامر التفويضية

والتشريعية التي تملكها السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي المخصص للبرلمان، تملك السلطة التنفيذية وسائل أخرى للتشريع تمكنها من وضع قواعد تسمو على القواعد التي يضعها البرلمان، ويكون لها الأولوية في التطبيق. وذلك عن طريق التشريع بالمعاهدات أو اللجوء إلى الاستفتاء، وذلك على الشكل التالي:

أ-التشريع عن طريق المعاهدات: تتجه غالبية الدساتير الحديثة على حصر اختصاص البرلمان في

مجال المعاهدات على الموافقة الشكلية عليها فقط². غير أن بعض دساتير الدول تعمل على إشراك برلمانها في عملية التشريع بالمعاهدات بنسب متفاوتة . ففي فرنسا وعلى الرغم من منح المادة 52 من دستور 1958 لرئيس الجمهورية حق التفاوض والتصديق على المعاهدات³، إلا أن رئيس الجمهورية لا ينفرد بممارسة هذا الحق، بل يشاركه البرلمان فيه في بعض المعاهدات . وهذا ما يستشف من المادة 53 بنصها على أن: "معاهدات السلم والمعاهدات التجارية أو الاتفاقات المتعلقة بالتنظيم الدولي، وتلك التي تقضي توظيف أموال الدولة وتلك التي تتضمن تعديل أحكام ذات طابع تشريعي، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم، أو مبادلته أو ضمه . لا يجوز التصديق عليها إلا بموجب قانون، ولا يسري مفعولها إلا بعد التصديق أو الموافقة عليها"⁴.

أما بالنسبة للجزائر وبالرجوع إلى نص المادة 131 من الدستور الحالي لسنة 1996 فإن غرقتي

البرلمان تتدخل للموافقة الصريحة على المعاهدات المذكورة في هذه المادة، والتي تتمثل في اتفاقيات

¹ - مراد بدران، الرقابة القضائية، المرجع السابق، ص 205 ومابعداها.

² - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 367 .

³ -L'Article 52 de la constitution française de 1958 : « Le Président de la République négocie et ratifie les traités. »

⁴ -L'Article 53 de la constitution du 4/10/1958.

الهدنة، والمعاهدات السلم والتحالف والاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وتتم الموافقة دون مناقشة مع إمكانية التأجيل أو الرفض مع التعليل¹. أي بمعنى ينحصر دور غرفتي البرلمان على الموافقة الشكلية لاغير في إطار المعاهدات المذكورة في هذه المادة فقط. أما باقي الاختصاصات، فترجع للسلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 77 فقرة 09 من دستور 1996 التي جاء فيها: "يضطلع رئيس الجمهورية.. بـيرم المعاهدات ويصادق عليها." وما يستفاد من هذه المادة بالمقارنة مع نص المادة 131 من الدستور أن رئيس الجمهورية حر في إبرام جميع المعاهدات والمصادقة عليها، وهو اختصاص حصري له لا يجوز له تفويضه². وبالتالي له الحرية في عدم عرضها على البرلمان للموافقة عليها، فيما عدا الحالات المذكورة في المادة 131. وقد تترتب على حصر المؤسس الدستور لاختصاص البرلمان في مجال المعاهدات على الموافقة في حالات محدودة على سبيل الحصر، تفوق السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية في هذا المجال. وما يدعم من مركزه أكثر، هو إقرار المؤسس الدستوري بسمو المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية على القانون³ أخذا بنفس منحى نظيره الفرنسي في المادة 55 من دستور 1958⁴، مما يترتب عليه التأثير على المجال التشريعي للبرلمان بما فيها الغرفة الثانية.

ب-التشريع عن طريق الاستفتاء: يعتبر الاستفتاء الشعبي مظهرا من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة حيث يحتفظ الشعب بسلطة البت في بعض الأمور الهامة رغم وجود البرلمان⁵. والاستفتاء الشعبي "هو الاحتكام للشعب في أمر معين قد يكون مشروعا أو اقتراح قانون -دستور أو قانون عادي-، أو

¹ -Nacira KANOUN et Tahar TALEB, De la place des traités internationaux dans l'ordonnement juridique nationale en Algérie, R.C.D.S.P, n° 02, Faculté de droit Université, Tizi-ouzou, 2009, p.54.

² -أنظر للمادة 87 من دستور 1996.

³ -أنظر المادة 132 من دستور 1996.

⁴ -Article 55 de la constitution française de 1958 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois ... »

⁵ -محمد بوطرفاس، المرجع السابق، ص 10.

موضوعا يتعلق بسياسة الدولة، خصوصا إذا نص الدستور على ضرورة أخذ رأي الشعب رغم موافقة البرلمان¹.

وما يستشف من هذا التعريف أن للاستفتاء عدة صور حسب الموضوع الذي يتناوله، ومن أهم هذه الصور الاستفتاء الدستوري أو الاستفتاء التشريعي. وهذا ما يتم التعرض له فيما يلي :

-الاستفتاء الدستوري: نكون بصدد الاستفتاء الدستوري إذا كان الموضوع المراد عرضه على الشعب متعلقاً بوضع دستور جديد أو اقتراح تعديله². ونظرا لأهمية الدستور في أي دولة باعتباره القانون الأساسي لها، والمنظم لعمل مؤسساتها الدستورية وتحديد طبيعة العلاقات المختلفة فيما بينها، تعمل غالبية دساتير الدول على تقييد عملية تعديله³، وعدم ترك فرصة الانفراد بهذه السلطة لهيئة معينة⁴.

ففي فرنسا وزع دستور 1958 بموجب المادة 89 منه⁵ حق اقتراح تعديل الدستور بين رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير الأول وإلى أعضاء البرلمان . ويجب أن يدرس مشروع أو اقتراح التعديل وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42⁶ التي حددت بأنه لا يجوز مناقشة مشروع أو اقتراح في جلسة القراءة الأولى أمام المجلس الأول الذي أخطر إلا بعد انقضاء مدة ستة أسابيع من إيداعه . ولا يجوز إجراؤها أمام المجلس الثاني الذي أخطر به إلا بعد انقضاء مدة أربعة أسابيع من إرساله .

¹-سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، د.م.ج، الجزائر، 1999، ص 94 .

² -Marcel PRELOT ,op.,cit.,p. 650.

³- حيث تختلف الدساتير من حيث إجراءات تعديلها إلى دساتير مرنة التي لا تحتاج لتعديلها تطبيق الإجراءات نفسها المتبعة في سن وتعديل القوانين العادية . ودساتير جامدة التي تتطلب إجراءات أكثر تعقيدا من تلك المخصصة لتعديل التشريعات العادية .

⁴ - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 293 .

⁵ -Article 89 de la constitution du 4/10/1958 : « L'initiative de la révision de La Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier et aux membres du Parlement » .

⁶-Voir-Article 42/3 du constitution française du 4/10/1958.

ويصوت عليه المجلسان في صيغة موحدة ويكون التعديل نهائيا بعد الموافقة عليه عن طريق الاستفتاء.

وبالتالي وزع المؤسس الدستوري الفرنسي عملية المبادرة بتعديل الدستور بين أعضاء البرلمان، ورئيس الجمهورية مع تقييد حقه في ذلك بتقديم اقتراح من طرف الوزير الأول .

أما في الجزائر فقد منح الدستور الحالي لسنة 1996 في المادة 174 منه حق المبادرة بتعديل الدستور لرئيس الجمهورية الذي يعرضه للتصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب الشروط نفسها التي تطبق على النص التشريعي. ثم يعرضه على الاستفتاء الشعبي خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره، باعتبار أن مشروع التعديل الدستوري يندرج في إطار عبارة "كل قضية ذات أهمية وطنية" طبقا للمادة 77 فقرة 10 من دستور 1996 .

وبعدها يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب ،باعتباره اختصاصا دستوريا لرئيس الجمهورية¹. غير أنه لا يملك في إطار هذا الحق الاعتراض على تعديل الدستوري المعروض على الاستفتاء لكون الشعب هو مصدر السلطة². أما في حالة رفض الشعب للقانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري فيعتبر لاغيا، ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال الفترة التشريعية³.

كما منحت المادة 177 من الدستور حق المبادرة بتعديل الدستور لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا ،لكن قيد المؤسس الدستوري هذه المبادرة من ناحيتين :

¹-أنظر المادة 126 من دستور 1996 .

²-أنظر المادة 06 من دستور 1996 .

³-أنظر المادة 176 من دستور 1996 .

-الناحية الأولى : من حيث النصاب المطلوب لقبول المبادرة ،فقد حدده المؤسس الدستوري بثلاثة أرباع غرفتي البرلمان المجتمعتين معا .وهذا النصاب صعب التحقيق مما يشكل حاجزا يحد من مشاركة البرلمان في العملية التأسيسية¹ .

-الناحية الثانية :من حيث عرض المبادرة على رئيس الجمهورية الذي له صلاحية قبول أو رفض هذه المبادرة فيبقى مرورها مرهون بإرادة رئيس الجمهورية التي لا يمكن لأعضاء البرلمان التخلص منها حتى في حالة غيابه للمبادرة بتعديل الدستور وهو ما تأكده المادة 90 فقرة 03 من الدستور .مما يمنح لرئيس الحق في احتكار مجال المبادرة في تعديل الدستور على حساب أعضاء البرلمان ،الذين يلجأ إليهم لتمرير مشاريع تعديل الدستور بدلا من عرضها على الاستفتاء² نتيجة مولاة أعضاء البرلمان لرئيس الجمهورية، ولا يقيدده في ذلك إلا الحدود التي حددتها المادة 176 من الدستور والتي تتمثل في :

- إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه حول مشروع التعديل إذا كان لا يمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ،وحقوق الإنسان و المواطن وحررياتهما ،ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية .

- موافقة ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء غرفتي البرلمان .

إلا أن ما يمكن ملاحظته حول هذين القيدتين أنه يمكن لرئيس الجمهورية تجاوزهما نظرا لاعتبار المجلس الدستوري آلية من الآليات التي يستعملها رئيس الجمهورية لتعزيز مكانته على حساب البرلمان، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى مولاة أعضاء البرلمان له .

وبالتالي يملك رئيس الجمهورية الأولوية في مجال تعديل الدستور وتحديد طريقة إقراره على حساب البرلمان بالنظر إلى الامتيازات الدستورية التي يتمتع بها، بخلاف رئيس الجمهورية الفرنسي الذي

¹ - عقيلة خرباشي ،المركز الدستوري لمجلس الأمة في الجزائر،المرجع السابق ،ص 209 ؛محمد أومايوف ،المرجع السابق، 294 .

² -أنظر المادة 176 من دستور 1996 .

يمارس هذا الحق بالمشاركة مع أعضاء البرلمان، بالإضافة إلى تقييد حقه في مجال المبادرة في هذا المجال باقتراح من طرف الوزير الأول .

-**الاستفتاء التشريعي**: نكون بصدد استفتاء تشريعي إذا كان الموضوع المراد عرضه على الشعب يندرج في إطار المجال التشريعي المخصص للبرلمان، بحيث يعتبر الاستفتاء التشريعي سلطة تشريعية هامة وضعت في يد رئيس الجمهورية تمكنه من تمديد مجاله التشريعي إلى المجال المخصص للبرلمان¹ .

وقد حدد الدستور الفرنسي لسنة 1958 في مادته الحادي عشر (11) منه شروط عرض رئيس الجمهورية مشروع قانون على الاستفتاء والمتمثلة فيما يلي² :

- تقديم اقتراح من الحكومة خلال فترة دورات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين .

- أن يكون مشروع القانون المراد عرضه على الاستفتاء يتعلق بتنظيم السلطات العامة ،

أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية للأمم، وبالمرافق العامة التي تساهم في ذلك أو يهدف بالترخيص على معاهدة دون أن تكون متعارضة مع الدستور، مما قد يترتب عليها آثار على سير المؤسسات .

كما أضافت نفس المادة أنه في حالة اللجوء إلى الاستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة تعرض هذه الأخيرة بيانا أمام كل مجلس يكون متبوعا بمناقشة³. لكن في حالة اللجوء إلى الاستفتاء في المجالات المذكورة أعلاه بناء على اقتراح مشترك من المجلسين بمبادرة من خمس أعضائهما، وتأييد من عشر الناخبين في القوائم الانتخابية، تأخذ هذه المبادرة شكل اقتراح بقانون، ولا يمكن أن يتناول موضوعها إلغاء حكم تشريعي صدر منذ أقل من عام .

¹- محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 291 .

² - Voir l'article 11 de la constitution française du 4/10/ 1958 (Modifié par loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23/7/2008) .

³ - Voir l'article 11/2 du constitution de 1958 .

وإذا لم تتم مناقشة الاقتراح بقانون من قبل المجلسين في الأجل المحدد في القانون الأساسي، يقوم رئيس الجمهورية بعرضه على الاستفتاء. لكن إذا لم يوافق الشعب الفرنسي على الاقتراح بقانون، فإنه لا يجوز تقديم أي اقتراح لإجراء استفتاء جديد يتضمن الموضوع نفسه، إلا بعد انقضاء مدة عامين من تاريخ الاقتراح.¹

وفي حالة موافقة الشعب عن إقرار المشروع أو الاقتراح بقانون، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون خلال الخمسة 15 يوما التالية لإعلان نتائج الاستفتاء.²

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 فقد مكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى الاستفتاء من خلال المادة 77فقرة 10 التي تنص على: "يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء".

وما يستشف من هذه المادة أن رئيس الجمهورية يمكن أن يعرض أي قضية ذات أهمية وطنية على الاستفتاء الشعبي. إلا أن الموضوعات التي تندرج تحت غطاء "أي قضية ذات أهمية وطنية" عديدة ومتنوعة، من بينها الموضوعات التي تندرج في المجال التشريعي المخصص للبرلمان سواء تعلق الأمر بالقوانين العادية أو العضوية نظرا لعمومية المصطلحات على مستوى النص الدستوري وغموضها وعدم تحديد الموضوعات التي تندرج في إطارها بخلاف، مما يُمكن السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بإدراج أي موضوع تحت غطاء هذه العبارة لعرضه على الاستفتاء الشعبي بما في ذلك الموضوعات المخصصة للبرلمان وسن قوانين تنظمها، والتي قد يترتب عليها تعديل أو إلغاء تشريع برلماني موجود، أو التشريع لأول مرة في موضوع يندرج في المجال التشريعي للبرلمان دون مناقشة هذا الأخير له.³

¹ -Voir l'article 11/3et 4 et 5 et 6 du constitution du 4/10/1958 .

² -Voir l'article 11/7 du constitution du 4/10/1958 .

³ -محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 291 .

و ما يلاحظ من خلال هذه المادة انفراد رئيس الجمهورية في هذا المجال ،ومنحه سلطة تقديرية في تحديد طبيعة الموضوع المراد طرحه على الاستفتاء التشريعي دون إشراك أعضاء البرلمان من المبادرة في هذا المجال حتى وإن كان يندرج في المجال المخصص له ،وحصر دوره على المصادقة فقط . بخلاف الوضع في فرنسا الذي قيد من سلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال بناء على اقتراح من الحكومة أو أعضاء البرلمان في موضوعات محددة على سبيل الحصر. وإذا تم اللجوء إلى استفتاء بناء على اقتراح من الحكومة وجب عرضه أمام كل مجلس متبوعا بمناقشة . لذلك حتى وإن كان الغرض من وراء منح رئيس الجمهورية التشريع عن طريق اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لمعالجة بعض القضايا الوطنية الهامة ، إلا أنه لا بد من تقييد سلطته في هذا المجال لحماية المجال التشريعي المخصص للبرلمان ، وذلك على الأقل عن طريق تمديد اختصاص المجلس الدستوري لمراقبة موضوع الاستفتاء¹ بدلا من حصر دوره فقط على صحة عمليات الاستفتاء². بالإضافة إلى ضرورة حصر مجال الاستفتاء التشريعي في مجالات محددة على سبيل الحصر مع منح أعضاء البرلمان حق مناقشة مشاريع القوانين المعروضة لمعالجتها . لكن هل يترتب على تدخل رئيس الجمهورية في المجال التشريعي المخصص للبرلمان عن طريق الاستفتاء الشعبي سمو التشريع الاستفتائي عن التشريع البرلماني؟

لم يحدد كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، والدستور الجزائري لسنة 1996 القيمة القانونية للتشريع الاستفتائي . إلا أن فقهاء الفقه الدستوري انقسموا في هذا المجال إلى ثلاثة اتجاهات³ ، و يستند الاتجاه الأول في تبرير سمو التشريع الاستفتائي على التشريع البرلماني إلى الجهة التي وافقت عليه وهي الشعب صاحب الإرادة العليا⁴ ، ومصدر تحويل كل سلطة .

¹ - عقيلة خرياشي ،المركز الدستوري لمجلس الأمة،المرجع السابق ،ص208 .

² -أنظر المادة 163 من دستور 1996 .

³ - عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ،تطور الأنظمة الدستورية ،(دراسة مقارنة فرنسا -مصر)،الكتاب الأول ،الطبعة الأولى ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،ص242- 249 ؛أنظر كذلك :عقيلة خرياشي،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ،ص216 .

⁴ - محمد سليمان الظماوي ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،المرجع السابق ،ص478 ؛عمر حلمي فهمي ،المرجع السابق ،ص401 .

أما الاتجاه الثاني¹ فيستند في تحديد قيمة التشريع الاستفتائي إلى النص محل الاستفتاء، والذي تتغير قيمته بحسب المجال الذي يندرج فيه، فقد يكون دستوري، أو قانون عضوي، أو عادي، حيث لا يؤثر الاستفتاء الشعبي في قيمة المجال الذي تم الاستفتاء فيه².

أما الاتجاه الثالث فيستند في تحديد قيمة التشريع الاستفتائي على أنه تشريع عادي³.

وقد حظي الاتجاه الأول بتأييد من طرف أحد المؤلفين الجزائريين⁴، حيث اعتبر الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية ذو قيمة أسمى من التشريع البرلماني نظرا لعدم خضوعه لرقابة المجلس الدستوري وموافقة الشعب عليه بخلاف التشريع البرلماني الذي يخضع لرقابة المجلس الدستوري بغض النظر عن نوعه، ووضعه من طرف ممثلي صاحب السيادة.

أما الاتجاه الثاني فتعتبره الأستاذة "عقيلة خرياشي"⁵ بأنه "أكثر معقولة لأنه يتجاوب والأنواع المختلفة للاستفتاء المستمدة من طبيعة الموضوع المعروض على الشعب، وتبعاً لذلك تتدرج القيمة القانونية له من حيث كونه دستوريا، أو تشريعياً".

أما الاتجاه الثالث فقد أخذ به المجلس الدستوري الفرنسي على أساس أن القانون الاستفتائي يعتبر قانون عادي طالما يمكن تعديله بتشريع برلماني، وذلك بموجب قرار صادر عنه بتاريخ 09 جانفي

¹ – Marcel PRELOT ,op. ,cit.,p.651.

² – عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 216.

³ – شاكر راضي شاكر، اختصاص القاضي الدستوري بالتفسير الملزم، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 300-301؛ أشار إليه: عقيلة خرياشي، المرجع السابق، ص 217.

⁴ – Mohamed KHELLOUFI ,La charte pour la paix et la réconciliation nationale et la hiérarchie des normes ,in R.A.S.J.E,n⁰ 01,Alger ,2007,pp. 38-39 ;

أشار إليه: محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 292.

⁵ – عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 217.

1990¹ حول "العفو الشامل في كالدونيا الجديدة"².

وفي الأخير يمكن رد اعتبار أن اختلاف فقهاء القانون الدستوري حول القيمة القانونية للتشريع الاستفتائي راجع أساسا إلى أسلوب عرضها على الشعب صاحب السيادة مما يكسبها نوعًا من القداسة³ والسمو على التشريع البرلماني من خلال هذا الأسلوب الذي يعكس الممارسة الحقيقية للسلطة من طرف الشعب بطريقة مباشرة . إلا أن أسلوب الاستفتاء يُمكن رئيس الجمهورية من إبعاد البرلمان، وتوسيع اختصاصه التشريعي نظرا للطبيعة السامية التي تتميز بها القواعد التي توضع بهذا الأسلوب من الناحية العملية، وذلك عن طريق استخدام المادة 77 فقرة 10 من دستور 1996 التي تمكن رئيس الجمهورية من اللجوء إلى الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية .

إلا أنه من الناحية القانونية ليس هناك ما يمنع من قيام البرلمان من تعديل أو إلغاء قانون وضع عن طريق الاستفتاء. إلا إذا قيد أعضاء البرلمان أنفسهم بحجة أن هذا القانون تمت الموافقة عليه من طرف الشعب.

ثانيا: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع الموازي:

ترتب على صدور الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة حدوث ثورة على المفهوم التقليدي للقانون الذي كان سائدا في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة . فقد كانت السلطة التشريعية تملك وحدها الصدارة بدون منازع في مجال القواعد القانونية . وفي المقابل كان مجال التنظيم محصورا في التبعية

¹ -Décision n^o89-266 DC du 09 janvier 1990 ,J.O.R.F du 11 janvier 1990, p464.

يمكن الاطلاع على النص الكامل للقرار من خلال الموقع الالكتروني التالي :تاريخ الاطلاع 2015/02/07
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-89-266-dc-du-09-janvier-1990.8707.html>

²-Dominique TURPIN ,Droit constitutionnel ,P.U.F.,2^{ème} éditent ,Paris,1994 ,p.259.

³-محمد أومايوف ،المرجع السابق ،ص292 .

للقانون¹. لكن بعد صدور الدستور الفرنسي لسنة 1958 أصبحت القاعدة عكسية ، حيث عمل على حصر مجال تدخل البرلمان الذي لا يمكنه أن يشرع خارج الموضوعات المحددة في المادة 34 من الدستور الفرنسي ، وإطلاق مجال التشريع الموازي للسلطة التنفيذية في باقي الموضوعات بمقتضى تدابير يطلق عليها لوائح مستقلة² التي تهدف ليس إلى تطبيق قواعد قانونية موجودة ، وإنما إلى إنشاء قواعد قانونية غير موجودة³.

وقد سار المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 على نفس النهج بتحديد مجال التشريعي للبرلمان في المادتين 122 و123 منه ، وإطلاق المجال التنظيمي لرئيس الجمهورية من خلال المادة 125 من الدستور الذي يمارسه من خلال التوقيع على المراسيم الرئاسية⁴. مما ترتب عليه هيمنة رئيس الجمهورية على النشاط التشريعي في مجال واسع جدا مقارنة مع المجال المخصص للبرلمان الذي يتدخل فيه هو الآخر عن طريق الأوامر بتوافر بعض الشروط⁵.

ولمعرفة مكانة رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان من خلال ممارسته التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية لابد من التطرق إلى: تحديد مدلول التنظيم المستقل . وسائل حماية المجال التنظيمي المخصص للسلطة التنفيذية. وذلك على الشكل التالي:

1-تحديد مدلول التنظيم المستقل: يعود ظهور اللوائح التنظيمية إلى تبني مبدأ الفصل بين السلطات دستوريا، وما ترتب على ذلك من توزيع الوظيفتين التشريعية والتنفيذية على هيئتين هما السلطة التشريعية والتنفيذية ، وذلك للتمييز بين التشريع الصادر عن البرلمان والقرارات التنظيمية أو اللوائح

¹-Jon GICQUEL, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 2^{ème} édition ,Montchrestien, Paris,1989 ,p.788.

²-Mauss DIDIER ,Le parlement sous la V^{ème} république, 3^{ème} édition ,P.U.F., Paris,1996,p.19.

³-Astrid MARAIS, Introduction au droit , 2^{ème} édition ,Vuibert ,Paris,2009,p.83.

⁴-أنظر المادة 77 فقرة 07 من دستور 1996.

⁵- قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 307 .

الصادرة عن السلطة التنفيذية¹. وقد ورد اصطلاح اللائحة le règlement في فرنسا لأول مرة في عمل رسمي خلال عهد الملك "شارل التاسع"، وذلك في البراءة الملكية التي كان يصدرها للمحافظة على أملاكه، مما جعل مجال تطبيقها يرتبط بالتعبير عن الإرادة الملكية².

وتميزت اللائحة في معظم النظم الفرنسية السابقة عن صدور دستور 1958 بمحدودية نطاقها حيث كان دور السلطة التنفيذية في المجال التنظيمي ينحصر في تنفيذ القوانين فحسب³. فلم يكن باستطاعتها وضع قواعد قانونية بصفة مستقلة.

إلا أنه بصدور دستور 1958 أصبح بإمكان السلطة التنفيذية سن تنظيمات مستقلة لا علاقة لها بالقانون⁴، أي التشريع العادي، بل هي مستقلة عنه، وتعالج المسائل التي لا تدخل في نطاق اختصاص السلطة التشريعية، وهذا طبقا للمادة 37 فقرة 01 من دستور 1958 بنصها على: "الموضوعات غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون تكون لها الصفة اللائحية"⁵. والمادة 125 فقرة 01 من دستور 1996 الجزائري الحالي بنصها على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

وما يستفاد من هذه المادة أنه يكون التشريع في كل المسائل المتبقية من اختصاص رئيس الجمهورية عن طريق تنظيمات مستقلة⁶. وعليه هل هذا الاختصاص أصيل لرئيس الجمهورية؟ وما هي طبيعته القانونية؟ هذا ما سوف يتم التعرض له فيما يلي:

¹ - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 254.

² - Douence J.C, Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration, L.G.D.J., Paris, 1968, p8-10 400؛ أشار إليه: رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 400.

³ - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 400.

⁴ - علي فلالي، مقدمة في القانون، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 179.

⁵ - Article 37/1 du constitution 1958 : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

⁶ - A.DJEBBAR, La loi et Règlement dans la constitution du 28 Novembre 1996, IDARA, Volume 7, n° 1, Alger, 1997, p. 8.

أ-التنظيمات المستقلة اختصاص أصيل لرئيس الجمهورية :وهذا استنادا إلى نص المادة 125 من دستور 1996 .ولعل السبب في منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية تتمثل في أن هذا الأخير يعد مكلف دستوريا¹ بالسهر على استمرارية الدولة، وبالعامل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، والحفاظ على سلامة التراب الوطني ،ووحدة الشعب والأمة، وبجماية الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن .

لكن تحقيق هذه الأهداف مرتبط بوجود تنظيم مستقل يمارسه عن طريق إصدار مراسيم رئاسية طبقا للمادة 77 فقرة 8 من دستور 1996 ،والتي يوقعها بشكل مستقل ونهائي دون حاجة إلى ترخيص مسبق أو تصديق من أي جهة ،بالإضافة إلى عدم ارتباط إصدارها على توافر حالات أو ظروف معينة، مما يدل على أنها اختصاصاً أصيلاً لرئيس الجمهورية ،ولا يحتاج إليه فقط وقت الضرورات والأزمات. كما يمارس رئيس الجمهورية هذا الاختصاص بشكل انفرادي نظرا لأهميته في مجال التشريع الرئاسي، لهذا لا يجوز له تفويضه بأي حال من الأحوال طبقا لنص المادة 87 فقرة 02 من دستور 1996 .

وفي الأخير وبالنظر إلى النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التنظيمية في الجزائر، نجد أن رئيس الجمهورية يملك اختصاصاً أصيلاً ،وانفرادياً في مباشرة اختصاص السلطة التنظيمية ،وذلك كسلطة موازية للسلطة التشريعية عن طريق التوقيع على المراسيم الرئاسية التي تعتبر الوسيلة القانونية لمباشرة هذه السلطة الممنوحة له دستوريا بموجب المادة 125 فقرة أولى من دستور 1996 .

وإن كان هذا هو الوضع بالنسبة للجزائر ،إلا أن الأمر يختلف عنه في فرنسا وذلك من خلال الرجوع إلى النصوص الدستورية التي تنظم عمل السلطة التنظيمية أهمها نص المادة 13 فقرة أولى من

¹-أنظر المادة 76 من دستور 1996 .

دستور 1958 بنصها على : "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم و الأوامر التي تتم
المداولة بشأنها في مجلس الوزراء".¹

وما يستفاد من هذه المادة أنه بالرغم من انفراد رئيس الجمهورية بالتوقيع على اللوائح المستقلة،
إلا أن مناقشتها والمصادقة عليها تتم على مستوى مجلس الوزراء، وإلى جانب ذلك يمارس الوزير الأول
السلطة التنظيمية التنفيذية، وهذا استنادا إلى نص المادة 21 فقرة 02 من دستور 1958 والتي جاء
فيها : "ومع مراعاة أحكام المادة 13 يمارس السلطة التنظيمية ويعين في المناصب الدنية
والعسكرية"².

واستنادا إلى هاتين المادتين 13 و 21 من الدستور الفرنسي لا تعتبر اللوائح المستقلة
اختصاصًا أصيلاً لرئيس الجمهورية، بل يتقاسم هذا الاختصاص مع الوزير الأول الذي يختص إلى جانب
ذلك بتنظيمات التنفيذية، بخلاف ما هو سائد في الجزائر حيث يعتبر اختصاص إصدار التنظيمات
المستقلة اختصاصًا أصيلاً لرئيس الجمهورية يمارسه بصورة انفرادية دون مشاركة الوزير الأول، الذي انحصر
دوره في مجال السلطة التنظيمية بعد تعديل الدستوري الذي أجري في 15 نوفمبر 2008 على التوقيع
على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.³

ب- الطبيعة القانونية للتنظيمات المستقلة : تتمتع اللوائح المستقلة بمكانة معتبرة باعتبارها
تشريعات كاملة موازية للتشريعات البرلمانية ومستقلة عنها، فهي تتدخل في كافة الموضوعات الخارجة عن
نطاق المخصص للقانون. ولعل عدم تقيدها وحصرها بمجال معين، هو الذي دفع الفقهاء إلى

¹ -L'Article 13/1 de la constitution française du 4 octobre 1958 : « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. »

² -L'Article 21/2 de la constitution française du 4 octobre 1958 : « Sous réserve des dispositions de l'article 13 ,il exerce le pouvoir réglementaire et nome aux emplois civils et militaires. »

³-أنظر المادة 85 من دستور 1996 .

الاستخلاص بأن اللائحة قد أصبحت تشكل الأصل، أما القانون فهو الاستثناء في ميدان التشريع¹. الأمر الذي ترتب اختلاف الفقه بشأن القيمة القانونية للوائح أو التنظيمات المستقلة إلى اتجاهين² :

فالاتجاه الأول يرى هذا الاتجاه أن اللوائح المستقلة لا يمكن أن ترقى إلى القانون³، فالقانون في مفهومه التقني والقانوني الخاص هو أسمى قيمة قانونية من اللائحة⁴. و يستند أنصار هذا الاتجاه على المعيار العضوي في تحديد منبع هذا السمو بالنظر إلى تفاوت تقدير السلطتين المالكتين للاختصاص في كلتا الحالتين، مما يترتب عليه امتداد هذا السمو إلى العلاقة التي تربط التدابير المنتجة من قبل السلطتين معا، فيصير القانون أسمى من اللائحة⁵.

أما الاتجاه الثاني فيرى أن اللوائح المستقلة لها نفس درجة التشريع العادي⁶ نظرا لكونها مصدر مستقل لإنشاء القواعد القانونية تصدرها السلطة التنفيذية دون الاستناد إلى نص تشريعي موجود بل هي مستقلة عنه.

وما يستشف في الأخير أن اختلاف الفقه حول القيمة القانونية للوائح المستقلة من حيث مقارنتها بالتشريعات العادية يرجع بالأساس إلى مبدأ التعداد الحصري الذي ترتب عنه حصر مجال القانون لصالح توسيع مجال التنظيم، وإطلاقه لإنشاء قواعد قانونية في المجالات الغير المخصصة للقانون، وهو ما دفع أغلب الفقه إلى اعتبار السلطة التنظيمية هي صاحبة الولاية العامة في الميدان التشريعي⁷.

¹ – **Vedel G et Delvolve P** ,Droit administratif ,T1,P. U. F., Paris,1997 ,p. 52 ؛**Khalfa MAMERI**, Réflexion sur la constitution Algérienne ,O P U, Alger,2000,p. 109؛

عبد الله بوقفة ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ،المرجع السابق ،ص 318 .

² – محمد أومايوف ،المرجع السابق ،ص 258 .

³ – محمد أومايوف ،المرجع السابق ،ص 258 .

⁴ – عمر حلمي فهمي ،المرجع السابق ،ص 258 .

⁵ – رابحي أحسن ،المرجع السابق ،ص 420 .

⁶ – علي فلالي ،المرجع السابق ،ص 179 .

⁷ – **Michel AMELLER** ,Parlement :une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitutions représentatives dans cinquante cinq pays,P.U.F.,Paris,1966,p. 150.

لهذا يصعب تحديد القيمة القانونية للوائح المستقلة بالمقارنة مع التشريعات العادية نظرا لإطلاق مجال اللائحة من جهة، بالإضافة إلى إمكانية تدخل السلطة التنظيمية في مجال القانون، لكونه يقتصر عادة على وضع الأحكام العامة دون التطرق إلى التفاصيل التي تكون عرضة للتغيير المستمر. وهذا ما أقره المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 1-59 الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1959¹، حيث اعتبر أن تدخل السلطة التنظيمية في المجال المحفوظ للبرلمان ليس رهينا دائما بإرادة المشرع، أي ليس فقط من أجل وضع القواعد التي سنها المشرع موضع التنفيذ، مما ترتب على ذلك نزع المجلس الدستوري عن المشرع سلطة تحديد كل القواعد المنظمة للمواضيع التي تدخل في اختصاصه، مما يسمح من امتداد مجال التنظيمات المستقلة على مجال القانون، لا سيما بالنظر إلى الحماية الدستورية التي تحظى بها .

2- وسائل حماية المجال التنظيمي المخصص للسلطة التنفيذية: في إطار تدعيم دور السلطة

التنفيذية في المجال التشريعي قد تمنح دساتير بعض الدول للسلطة التنفيذية وسائل لحماية مجالها التنظيمي².

فبالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1958، منح للحكومة وسيلتين لحماية مجالها التنظيمي في مواجهة البرلمان :

فالوسيلة الأولى تتمثل في رقابة قبلية تحركها الحكومة أثناء مراحل العملية التشريعية عند حدوث خلاف بينها وبين غرفتي البرلمان بخصوص اقتراح أو تعديل لا يدخل ضمن نطاق القانون. وفي

¹ -Décision n°59-1L du 27 Novembre 1959 ,(JORF du 14 janvier 1960 ,p 442)؛

يمكن الاطلاع على نص الكامل للقرار من خلال الموقع الإلكتروني التالي :تاريخ الاطلاع 21/10/2014
<http://lexinter.net/JPTXT2/ratp.htm>

² - رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 236 .

حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة أن ترفع الخلاف إلى المجلس الدستوري للبت فيه، وهذا طبقا لنص المادة 41 من دستور 1958¹.

أما الوسيلة الثانية فهي رقابة بعدية ويتم تحريكها من قبل الحكومة بعد دخول القانون حيز النفاذ حيث يجوز تحويله بموجب أمر، إذا قرر المجلس الدستوري أن له صفة لائحية وفقا لنص المادة 37 فقرة 2 من دستور 1958².

أما بالنسبة للجزائر، فلم يتبن دستور 1996 نفس الوسائل المحددة في الدستور الفرنسي. إلا أنه أخضع التنظيمات المستقلة لمبدأ الدستورية³، حيث يتدخل المجلس إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار بعد ذلك⁴. وهكذا يستطيع رئيس الجمهورية إخطار المجلس إذا حاول البرلمان التعدي على مجاله التنظيمي.

كما تتمتع اللوائح المستقلة بحماية قبلية من طرف مجلس الدولة في فرنسا بحيث يجوز تعديل النصوص ذات الطابع التشريعي، والتي تتناول موضوعات متعلقة بالمجال التنظيمي بأوامر بعد أخذ رأي مجلس الدولة⁵. كما تخضع لرقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة وهي قابلة للطعن فيها أمامه لتحقق من مدى مطابقتها للدستور والمبادئ العامة للقانون⁶.

أما في الجزائر وبالرجوع إلى الدستور 1996 فلم يتم تحصين التنظيمات المستقلة من رقابة القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة، وهذا ما يستفاد من نص المادة 143 من الدستور بنصها

¹ - Voir l'article 41 du constitution 1958 .

² - Voir l'article 37 section 2 du constitution 1958 .

³ - أنظر المادة 165 من دستور 1996 بنصها على: "يفصل المجلس الدستوري... في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات.."

⁴ - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 425؛ محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 262 .

⁵ - Article 37 section 2 du constitution 1958 : « Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du conseil d'Etat. »

⁶ - G.CHAMPAGNE ,L'essentiel du droit constitutionnel , pa 99؛

أشار إليه: محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 263 .

على : "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". والمادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة¹. وإن كان البعض قد اعتبر أن المراسيم الرئاسية لا تخضع لرقابة القاضي الإداري بحجة ارتباطها بأعمال السيادة².

وما يستشف مما سبق، أنه بالرغم من عدم تشابه الوسائل المقررة لحماية مجال اللوائح المستقلة في كل من الدستور الفرنسي والجزائري، إلا أنها تصب في مسعى واحد هو تدعيم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب المجال التشريعي لغرفتي البرلمان. وعليه ما هو المجال التشريعي المخصص لغرفتي البرلمان؟ وما هي طرق حمايته؟، هذا ما سيتم التعرض له في الفرع الموالي .

الفرع الثاني: المجال التشريعي المخصص لغرفتي البرلمان و مدى قدرتهما على حمايته :

حدد كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والدستور الجزائري لسنة 1996 مجال القانون المخصص لغرفتي البرلمان في المادتين 34 و 122 على التوالي، بالإضافة إلى إدراج نوع آخر من القوانين إلى المجال التشريعي لغرفتي البرلمان التي تأخذ وصف القوانين الأساسية أو العضوية. وعليه ماهي الموضوعات التي تندرج ضمن المجال المحفوظ لغرفتي البرلمان ؟ وما مدى قدرة غرفتي البرلمان على حماية مجاله التشريعي؟ هذا ما يتم التطرق له فيما يلي :

أولا :الموضوعات التي تندرج ضمن المجال المحفوظ لغرفتي البرلمان : حددت المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والمادتين 122 و 123 من الدستور الجزائري الموضوعات التي تندرج في المجال العائد لغرفتي البرلمان الفرنسي والجزائري على الشكل التالي :

1- الموضوعات التي تندرج ضمن المجال المحفوظ لغرفتي البرلمان الفرنسي وفقا للمادة 34 من دستور 1958 : تم تصنيف هذه المجالات بين التشريع العادي والأساسي، فيحدد

¹-أنظر المادة 9 من القانون العضوي 98-01 الصادر في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة ج.ر.ج.ج، عدد 37 الصادرة في 01 جويلية 1998، والمعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جوان 2011، ج.ر.ج.ج، العدد 43 المؤرخة 03 أوت 2011، ص 07 .

²- رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 429 .

القانون القواعد المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يمنحها للمواطنين لممارسة الحريات العامة، والحرية والتعددية، واستقلالية وسائل الإعلام، والتبعات التي يفرضها الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم، وفي ممتلكاتهم. كما يحدد المسائل المتعلقة بالجنسية ووضع الأشخاص وأهليتهم، وأنظمة الزواج والتركات والهبات. كما يحدد الجنايات والجناح وكذا العقوبات المقررة بشأنها والإجراءات الجزائية والعفو، وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي للقضاة .

كما يحدد أساس فرض الضرائب مهما كانت طبيعتها ونسبها وكيفية تحصيلها ونظام إصدار النقود .

كما يحدد القانون القواعد المتعلقة بالنظام الانتخابي للمجالس البرلمانية، والمجالس المحلية، والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، وكذا شروط ممارسة الولايات الانتخابية، والوظائف النيابية لأعضاء المجالس المنتخبة في الوحدات المحلية . كما يحدد قواعد إنشاء فئات من المؤسسات العامة، والضمانات الأساسية التي تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة، وتأميم المؤسسات ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

كما يضبط القانون المبادئ الأساسية التالية :

- التنظيم العام للدفاع الوطني .
- الاستقلال الإداري للوحدات المحلية واختصاصاتها ومواردها .
- التعليم .
- الحفاظ على البيئة .
- نظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية .
- حق العمل والحق النقابي والضمان الاجتماعي .

وتحدد قوانين الميزانية موارد الدولة، وأعبائها وفق الشروط وبالتحفظات التي يقرها قانون

أساسي. كما تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي، وتضبط نفقاته بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط، وبالتحفظات التي يقرها قانون أساسي .

ولقد أثارت الصيغة التي وردت بها المادة 34 جدلا كبيرا بين الفقه الفرنسي، حيث اعتبر البعض¹ أنها تميز بين نوعين من المجالات، مجالات يقوم فيها القانون "بتحديد القواعد"، والتي يختص بها المشرع اختصاص واسع وشامل يترتب عليه حصر تدخل السلطة التنظيمية على اتخاذ تدابير تطبيقها فقط. ومجالات يتولى فيها القانون بوضع "المبادئ الأساسية" فقط في حين تختص الحكومة بالباقي مع احتفاظ أعمالها في هذا الإطار بطابع السلطة التنظيمية التبعية. في حين اعتبرها البعض² أنها سلطة تنظيمية مستقلة تمارسها الحكومة لتنظيم المجالات التي تقتصر فيها سلطة المشرع على تحديد المبادئ الأساسية.

إلا أن البعض³ انتقد هذا التمييز نظرا لأنه غير واضح مما يترتب صعوبة الاحتفاظ به. وهو الموقف الذي تبناه المجلس الدستوري الفرنسي برفضه التمييز بين "القواعد" و "المبادئ الأساسية" في قراره رقم 59-1 الصادر بتاريخ 27 نوفمبر 1959⁴.

¹-Louis FAVOREU et Loïc PHILIP ,Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel,9^{ème} édition ,Daloz, Paris ,1997,p. 68.

²-Dmitri George LAVROFF ,op-cit., p. 763.

³ - George BURDEAU ,Droit Constitutionnel et institutions politiques ,9^{ème} édition ,L.G.D.J., Paris ,1962 ,p. 512.

⁴ -Décision du Conseil Constitutionnel n^o59-1 L du 27 novembre 1959,J.O.R.F,14/01/1960,p442.

يمكن الاطلاع على مضمون القرار على مستوى الموقع الالكتروني التالي:تاريخ الاطلاع 2015/02/07
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1959/59-1-l/decision-n-59-1-l-du-27-novembre-1959.6246.html>

2-الموضوعات التي تندرج ضمن المجال التشريعي لغرفتي البرلمان الجزائري وفقا للمادتين 122 و 123 من دستور¹1996: حددت المادة 122 من الدستور الموضوعات التي تندرج ضمن مجال التشريع العادي بثلاثين (30) مادة² ،ومن أهمها حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، والقواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية ،وحق الأسرة ،وشروط استقرار الأشخاص ،والتشريع الأساسي المتعلق بالجنسية³

أما المادة 123 من الدستور حددت الموضوعات التي تندرج ضمن مجال التشريع العضوي بموجبها بسبعة 07 مواد تتمثل في :

-تنظيم السلطات العمومية ،وعملها،

-نظام الانتخابات ،

- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية ،

- القانون المتعلق بالإعلام،

- القانون الأساسي للقضاء ،والتنظيم القضائي،

- القوانين المتعلقة بقوانين المالية ،

- القوانين المتعلقة بالأمن الوطني.

¹ - بالإضافة إلى الموضوعات المذكورة في المادتين 122 و 123 من دستور 1996 هناك مواد أخرى من الدستور تندرج ضمن المجال التشريعي وهي : 5- 17- 18- 19- 20- 23- 30- 37- 38- 39- 42- 43- 49- 52- 53- 55- 57- 64- 138- 170 .

² -A.DJEBBAR ,op-cit., p. 09.

³ - أنظر المادة 122 من دستور 1996 .

وما يمكن ملاحظته حول هذه المواد التي أدرجها المؤسس الدستوري بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور في المجال التشريعي للبرلمان، هو محاولة التوسيع من مجاله عن طريق إدراج بعض المواد الجديدة ضمن قائمة المواضيع التشريعية¹ تتعلق هذه المواد لاسيما بالمجالات التالية :

نظام السجون ونظام الملكية، نظام إصدار النقود والقواعد المتعلقة بالبحث العلمي، ممارسة الحق النقابي والتهيئة العمرانية، النظام العقاري والضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للموظف العمومي، القواعد المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة، قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى الخاص، وإنشاء فئات المؤسسات².

كما تم التوسيع من المجال التشريعي للبرلمان عن طريق استحداث طائفة جديدة من القوانين إلى جانب التشريعات العادية تحت تسمية القوانين العضوية. لكن بالرغم من محاولة الزيادة في اتساع المجال التشريعي العائد لغرفتي البرلمان، إلا أن مجال التنظيم المستقل يبقى أوسع من ذلك لا سيما أنه يترتب عليه خلق قواعد قانونية موازية للتشريع البرلماني. وعليه ماهي الوسائل المقررة دستوريا لغرفتي البرلمان لحماية مجالهما التشريعي؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي.

ثانيا : مدى قدرة غرفتي البرلمان على حماية مجالهما التشريعي :

عمل الدستور الفرنسي لسنة 1958 على حماية مجال التنظيم من أي تجاوز محتمل من البرلمان³. أما الدستور الجزائري فعلى الرغم من عدم نصه على هذه الحالة بصراحة، إلا أنه نص على أن المجلس الدستوري يبت في دستورية القوانين⁴. فهل توجد آليات دستورية لحماية مجال القانون العائد لغرفتي البرلمان الفرنسي والجزائري ضد أي تجاوز محتمل للسلطة التنظيمية؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

¹ - أحسن رايجي، المرجع السابق، ص 409 .

² - أنظر المادة 122 من دستور 1996 .

³ - voir Les article 37/2 et 41 de la constitution de 1958 .

⁴ - أنظر للمواد 165 و 166 و 169 من دستور 1996 .

1- الآليات الدستورية لحماية مجال القانون في فرنسا : بالرجوع إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958 لم يتضمن آليات دستورية مماثلة لتلك المقررة لحماية المجال التنظيمي ، كما أن المجلس الدستوري غير مرخص للنظر في دستورية المراسيم ، وهذا ما يستفاد من مفهوم المخالفة لنص المادة 61 من دستور 1958 ، والتي اقتصرت رقابة المجلس الدستوري على القوانين الأساسية ، واقتراحات القوانين المنصوص عليها في المادة 11 من الدستور، والنظام الأساسي لمجلسي البرلمان ، وإحالة القوانين قبل إصدارها¹ .

وأمام انعدام الآليات الدستورية لحماية مجال القانون ، والتي تسمح للبرلمان من منع التجاوزات التي قد ترتكبها الحكومة على المجال التشريعي المخصص للبرلمان ، يرى جانب من الفقه الفرنسي² أن حماية مجال القانون العائد لغرفتي البرلمان من أي تطاول من السلطة التنفيذية يتم ضمانه عن طريق مجلس الدولة الفرنسي الذي له الحق في إلغاء تدابير تنظيمية تمس مواد جعلها الدستور من اختصاص المشرع ، أو عن طريق رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة على أساس مبدأ المشروعية الذي يجعل الأعمال الصادرة عن الإدارة ومن بينها المراسيم التنظيمية خاضعة لرقابة القضاء الإداري بسبب تجاوز السلطة³ .

إلا أن هذه الحماية تعتبر حماية وقائية غير مباشرة ، لأنها لا تسمح لرئيسي غرفتي البرلمان

أو النواب الطعن مباشرة في عدم دستورية التنظيم الذي ينطوي على مواد ذات قيمة قانونية . ففي الحالة الأولى المبادرة يحتكرها مجلس الدولة ، وفي الحالة الثانية فإن المتضرر من التدابير التنظيمية هو الذي له الحق في الطعن فيها أمام القاضي الإداري .

¹ – Voir l'article 61 de la constitution de 1958.

² – **Paul JACQUES**, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz , Paris, 1994 , p. 173.

³ – **George BURDEAU** , Manuel de droit constitutionnel , op-cit., pp. 601 et 602 .

2- الآليات الدستورية لحماية مجال القانون في الجزائر: بالرجوع إلى دستور 1996 نجده

يتضمن المادة 165 التي سمحت بالطعن في دستورية التنظيمات أمام المجلس الدستوري، الذي إما ييدين رأيه قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية¹.

وما يستفاد من هذا النص إمكانية قيام الجهات المخول لها دستورياً بسلطة إخطار المجلس الدستوري لاسيما رئيسي غرفتي البرلمان² بشأن مدى دستورية التنظيمات المستقلة قبل وبعد نفاذها للتأكد من مدى مطابقتها لإحكام الدستور مصدر وجودها من ناحية، ومن ناحية أخرى مدى احترامها للحدود الدستورية لمجال القانون الممنوح للبرلمان.

لكن بالرجوع إلى الممارسة العملية للمجلس الدستوري، وإحصاء بعض أحكامه الصادرة في إطار الرقابة الدستورية، ورقابة المطابقة للدستور، والتي تضمنت حوالي 15 حالة تم المجال التشريعي والتنظيمي، قرر المجلس الدستوري أن سبع حالات منها تتدخل في المجال التنظيمي، وحالة واحدة فقط تندرج في الاختصاص التشريعي³.

ولهذا تعتبر الحماية الدستورية المقررة لمجال القانون في دستور 1996 حماية نظرية نظراً لعدم تجسيدها من الناحية العملية، وهذا إما لعدم قيام جهات الإخطار لاسيما رئيسي غرفتي البرلمان بتحريك آلية الرقابة الدستورية ضد التنظيمات المستقلة المتطاوله على مجال القانون، وإما لانحياز المجلس الدستوري

¹ - أنظر المادة 165 من دستور 1996 .

² - أنظر المادة 166 من دستور 1996 .

³ - تتمثل أهم هذه القرارات في القرار رقم 2000/10 المؤرخ في 13 ماي 2000 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، والقرار رقم 01/12 المؤرخ في 13/06/2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، والقرار رقم 99/09 المؤرخ في 22/11/1999 يتعلق بمراقبة مطابقة المعدل والمتمم لمجلس الدولة للدستور، والقرار رقم 98/04 المؤرخ في 13 جوان 1998 حول دستورية المواد 4 إلى 7 و 11 و 12 و 15، 23، 14 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، والقرار رقم 89/2 المؤرخ في 30 أوت 1989 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، والقرار رقم 89/1 المؤرخ في 28 أوت 1989 الخاص بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 22 جويلية 1989، والقرار رقم 04/02 المؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، والقرار رقم 89/03 المؤرخ في 18 ديسمبر 1989 يتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني في 29/10/1989 .

للسلطة التنفيذية بتدعيم مجالها التنظيمي على حساب مجال القانون المخصص لغرفتي البرلمان. وبالمقابل لم يحض مجال القانون في فرنسا بأي حماية دستورية نظرا لقصر الرقابة الدستورية على بعض القوانين دون التنظيمات وفقا للمادة 61 من دستور 1958 .

وبالنظر إلى حصر مجال القانون، وعدم فعالية الآليات الدستورية لحمايته، بخلاف مجال التنظيم العائد للسلطة التنفيذية الذي يتمتع باتساع مجاله بالإضافة إلى تمتعه بحماية دستورية، فإن ذلك مكن السلطة التنفيذية من التحكم في عملية المبادرة التشريعية. وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي.

المطلب الثاني: حدود تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون

تمر عملية إعداد القانون بعدة مراحل أهمها أو أولها مرحلة المبادرة بالتشريع. وهي حق تمارسه إحدى الهيئات المختصة بذلك بقصد وضع أسس التشريع¹، وهي حق مكفول دستوريا للسلطتين التشريعية والتنفيذية في معظم دساتير الأنظمة الدستورية²، إلا أن السلطة التنفيذية تملك عدة وسائل تمكنها من التحكم في عملية المبادرة التشريعية والسيطرة عليها مما يؤثر على الأداء التشريعي لغرفتي البرلمان. وعليه ما هي وسائل تحكم السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية؟ وما هو دور غرفتي البرلمان في المبادرة التشريعية؟ إن الاجابة على هذين التساؤلين تتطلب تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، حيث سيتم التعرض في الفرع الأول إلى وسائل تحكم السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية. أما الفرع الثاني فيخصص لدراسة دور الغرفة الثانية في المبادرة التشريعية .

الفرع الأول: وسائل تحكم السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية:

تنطوي المبادرة التشريعية على أهمية كبيرة وخطير باعتبارها عاملاً أساسياً في وجود أي تشريع في النظام القانوني، لهذا تتحكم السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية من خلال تدخلها بعدة وسائل،

¹ - عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 12 .

² - غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون، وما يقدم من السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون؛ أنظر في ذلك: سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس "الفصل الثاني المبادرة بالتشريع"، مجلة إدارة، المجلد 2، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1992، ص 31.

إما عن طريق تدخل رئيس الجمهورية في المبادرة التشريعية ، وإما عن طريق تدخل الحكومة في المبادرة التشريعية . وذلك على الشكل التالي :

أولا : تدخل رئيس الجمهورية في المبادرة التشريعية : يتدخل رئيس الجمهورية في المبادرة التشريعية من خلال وسيلتين : الخطابات الموجهة إلى الأمة والبرلمان ، ورئاسة مجلس الوزراء ، وهذا ما سيتم التعرض له فيما يلي :

1- الخطابات الموجهة إلى الأمة والبرلمان: تحتل الخطابات الرئاسية مكانة هامة في النظام التشريعي لبعض الأنظمة السياسية الديمقراطية¹ . ففي فرنسا منح دستور 1958 لرئيس الجمهورية إمكانية التوجه بخطاب إلى مجلسي البرلمان بواسطة رسائل يعهد بها إلى من يتلوها ، ولا تكون محلا لأي مناقشة . وفي حالة تناوله الكلمة أمام البرلمان الذي يجتمع في مؤتمر لهذا الغرض ، يجوز أن يكون تصريحه محلاً لمناقشة تتم دون حضوره ، ولا تكون موضوعاً لأي تصويت ، وإذا كان البرلمان غير منعقد يتم دعوته لهذا الغرض² . والغرض من عرض هذه الرسائل هو التمهيد لمشاريع القوانين التي تهدف الحكومة تقديمها أمام البرلمان .

أما بالنسبة للجزائر ، وبالرجوع لدستور 1996 ، فإنه يمكن رئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان³ . لكن لم يحدد الدستور وسيلة عرض الخطاب الرئاسي من جهة ، وطريقة عرضه على البرلمان من جهة ثانية ، بخلاف الدستور الفرنسي الذي حدد وسيلة عرض الخطاب الرئاسي ، وطريقة عرضه على البرلمان المجتمع على شكل مؤتمر . إلا أنهما يتفقان في إمكانية توجيه رئيس الجمهورية خطاباً رئاسياً في أي وقت ، مما يزيد من أهمية هذا الخطاب الرئاسي كوسيلة حقيقية لتوجيه العمل التشريعي من خلال التأثير على عمل غرفتي البرلمان للمصادقة على القوانين التي تمهد لها الخطابات الرئاسية .

¹ - عزيزة الغداني ، المرجع السابق ، ص 251 .

² - Voir l'Article 18 de la constitution de 1958 .

³ - أنظر المادة 128 من دستور 1996 .

2- رئاسة مجلس الوزراء: يتأسس مجلس الوزراء في بعض الأنظمة السياسية الديمقراطية رئيس الحكومة كإسبانيا¹. إلا أنه في بعض الدول كفرنسا² والجزائر³ يتأسس مجلس الوزراء رئيس الجمهورية مما يمكنه من توجيه العمل التشريعي⁴، وذلك إما بتمرير المبادرة التشريعية التي مصدرها رئيس الجمهورية عن طريق الوزير الأول، أو عن طريق التحكم في مشاريع القوانين التي مصدرها الحكومة التي يجب أن تحصل على موافقته باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء⁵.

وبهذا مكن كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري رئيس الجمهورية من مشاركة البرلمان في المبادرة التشريعية، من خلال توجيه مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة للمداولة في مجلس الوزراء بضرورة التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية⁶.

ثانيا : تدخل الحكومة في المبادرة التشريعية : لا ينفرد كل من البرلمان الفرنسي والجزائري بالمبادرة التشريعية، بل تشاركه الحكومة في هذا المجال. وهذا ما يستفاد من نص المادة 39 من دستور الفرنسي لسنة 1958 التي جاء فيها: " للوزير الأول و أعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين ... " ⁷.

و نص المادة 119 من دستور 1996 بنصها على : " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين ". "إلا أن الواقع العملي أظهر مدى تزايد دور الحكومة في المبادرة التشريعية . وهذا الوضع تعاني

¹ - أنظر المادة 98 من دستور إسبانيا لسنة 1978 المعدل سنة 2004 .

² - L' article 9 de la constitution de 1958 : « Le Président de la République préside le Conseil des Ministres » .

³ - أنظر المادة 77 فقرة 4 من دستور 1996 .

⁴ - الغازي فتح الله / المرزوقي بن يونس ، موقع البرلمان في النظام الدستوري والسياسي على ضوء التجربة البرلمانية، أعمال الندوة العلمية حول موضوع التجربة البرلمانية 1992/1984 ،كلية الحقوق بمراكش، ص 21 ؛ أشارت إليه:عزيزة الغداني، المرجع السابق ،ص 252 .

⁵ - عزيزة الغداني ،المرجع السابق ،ص252 .

⁶ - L' article 13/1 de la constitution de 1958 : « Le président de la République signe les ordonnances Et les décrets délibérés en Conseil des ministres. »

⁷ - L'Article 39/1 du constitution 1958 : « L'initiative de loi appartient concurremment au Premier ministre aux membres du Parlement » .

منه معظم الأنظمة السياسية المعاصرة¹، وذلك راجع إلى فرض قيود شكلية على مشاريع القوانين، بالإضافة إلى البحث عن الجودة في القانون، وهذا على الشكل التالي:

1- فرض قيود شكلية على مشاريع القوانين: بحيث يتم عرضها على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة فيها، وهذا طبقا للمادة 39 فقرة 2 من دستور 1958، والمادة 119 فقرة 03 من دستور 1996 بحيث يقوم كل من مجلس الدولة الفرنسي² و الجزائري³ رأيهم حول مشروع القانون المقدم من طرف الحكومة وفق حالتين بحسب ما إذا كان مشروع الحكومة له طابع استعجالي أم لا.

فبالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي، يختص نائب مجلس الدولة بفحص مشروع القانون المعروض على مجلس الدولة، وإحالته إلى اللجنة الدائمة، ما لم يتقرر عقد خصيصا لهذا الغرض لجنة تتكون من ممثلين الأقسام المعنية، فيبدي مجلس الدولة برأيه في اجتماع عام مع مراعاة بعض الحالات ذات طابع الاستعجالي التي يتم فيها إعلام مجلس الدولة برسالة وإشعار اللجنة الدائمة، و مع اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية⁴.

أما بالنسبة لمجلس الدولة الجزائري، فإنه يتداول لدراسة مشاريع القوانين في الحالات العادية في شكل جمعية عامة تتشكل من رئيس مجلس الدولة، ونائب الرئيس، ومحافظ الدولة، ورؤساء الغرف،

¹ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 255.

² - Voir l'article L112-1 du code de justice Administrative, (Modifié par loi n°2009-689 du 15/6/2009 a modifier l'ordonnance n° 58-1100 du 17/11/1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaire et a compléter le code de justice administrative).

³ - أنظر المادة 04 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة الجزائري السابق الإشارة إليه.

⁴ - Voir l' article L 123-1 du code de justice Administrative, (Modifié par loi n° 2009- 689 du 15/6/2009.) .

وخمسة من مستشاري الدولة حيث تختص هذه اللجنة بإبداء رأيها في مشاريع القوانين حيث لا يصح الفصل فيها إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل¹.

أما في الحالات الاستعجالية، فتتولى اللجنة الدائمة دراسة مشاريع القوانين مع اقتصار تشكيلها على ضم رئيس غرفة، و أربعة مستشارين على الأقل².

وفي كلتا الحالتين يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشاريع القوانين التي تم إخطاره بها، مع اقتراحه التعديلات التي يراها ضرورية³. لكن يبقى للحكومة في كل من فرنسا والجزائر السلطة التقديرية في التقيد بنتيجة استشارة مجلس الدولة نظرا لانعدام نص قانوني يلزمها بذلك، بخلاف اللجوء إلى إجراء الاستشارة الذي يعتبر إجراء وجوبياً تم التأكيد عليه في المادة الثانية 02 من المرسوم التنفيذي رقم 98 - 261 الصادر في 29 أوت 1998⁴.

وبعد استشارة مجلس الدولة حول مشروع القانون، و عرضه أمام مجلس الوزراء للتأشير عليه بالموافقة من قبل رئيس الجمهورية، يتم بعد ذلك في فرنسا إحالة المشروع بحسب موضوعه إلى الجمعية الوطنية إذا كان يتعلق بمشاريع الميزانية وتمويل الضمان الاجتماعي. أما إذا كان يتعلق بتنظيم الوحدات المحلية فيعرض على مجلس الشيوخ أولاً، ويخضع عرض مشاريع القوانين لدى الجمعية الوطنية أو مجلس

¹ - أنظر المواد 35 و36 و37 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة الجزائري السابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 38 من القانون العضوي 98-10 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11-13 المتعلق بمجلس الدولة السابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المادة 12 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون 11-13 المتعلق بمجلس الدولة السابق الإشارة إليه.

⁴ - أنظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 98-261 المتعلق بتحديد أشكال وإجراءات و كفاءات المجال الاستشاري لمجلس الدولة بتاريخ 29 أوت 1998 ج.ر.ج، العدد 64 المؤرخة في 30 أوت 1998، ص05.

الشيوخ للشروط التي يحددها القانون الأساسي¹ رقم 403-2009² الذي حدد شروط عرض مشاريع القوانين بتوضيح أسباب اتخاذها والأهداف التي يسعى تحقيقها هذا المشروع. فلا يجوز إدراج مشاريع القوانين في جدول الأعمال إذا لاحظ مؤتمر الرؤساء المجلس الأول المختص عدم مراعاة هذه الشروط الواردة في نفس القانون الأساسي المشار إليه أعلاه. وفي حالة الخلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة، يجوز لرئيس المجلس المعني أو لرئيس الوزراء أن يخطر المجلس الدستوري الذي يفصل في هذا الخلاف خلال ثمانية أيام³.

أما بالنسبة للجزائر فيتم بعد ذلك إبداء المشروع من طرف الحكومة أمام مكتب المجلس الشعبي الوطني على أن يكون مرفقاً بعرض أسبابه وتحريره في شكل مواد حتى يكون مقبولاً⁴، ليتم إحالته على اللجنة الدائمة المختصة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني مرفق بالمستندات والوثائق المتعلقة به⁵. وتستدعى اللجنة للانعقاد من قبل رئيسها، وفيما بين دورات المجلس من قبل رئيس المجلس⁶، وللجنة الدائمة الاستماع للوزير المعني أو ممثل الحكومة التي يمكنها كذلك حضور أشغال اللجنة الدائمة بناء على طلبها⁷، وفي إطار مناقشتها للقانون يمكن للجنة أن تقترح التعديلات التي تراها ضرورية، لتنهي مناقشتها بقرار يقدمه مقررها في جلستها العامة. كما يمكن للحكومة كذلك اقتراح التعديلات التي تراها مناسبة مع إمكانية سحب النص في أي وقت قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁸.

¹ - Voir l' Article 39/2 de la constitution française de 4/10/1958 .

² -La loi organique n^o2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1,39et 44 de la Constitution,(JORF n^o 0089 du 16 avril 2009 ,page 6528).

³ - Voir l'article 39/4 de la constitution française de 4/10/1958 .

⁴ - أنظر المادة 20 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتحديد اختصاصاتهما، وكذا علاقتهما الوظيفية مع الحكومة السابق الإشارة إليه .

⁵ - أنظر المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 30 جويلية 2000 ج.ر.ج.ج. العدد 46 الصادرة في 30 جويلية 2000 ،ص 10.

⁶ - أنظر المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الإشارة إليه .

⁷ - أنظر المادة 27 من القانون العضوي 99-02 السابق الإشارة إليه .

⁸ - أنظر المادة 22 و28 من القانون العضوي 99-02 السابق الإشارة إليه .

وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني يتولى رئيسه إرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون 10 أيام على الأكثر¹ مع إشعار الوزير بذلك، ليتم إحالة النص إلى اللجنة الدائمة المختصة التي تقوم في بداية أشغالها بالاستماع إلى ممثل الحكومة لعرض محتوى النص، ليتبع بمناقشة على مستوى اللجنة التي تنهيتها بإعداد تقريرها، ليتم المصادقة عليه في مجلس الأمة وفقاً للمادة 120 من الدستور.

وما يستشف مما سبق أن هناك تدخل كبير من الحكومة في مجال دراسة مشاريع القوانين على مستوى اللجان، وذلك عن طريق تقديم مقترحاتها التي تراها ضرورية عند حضورها لأشغال اللجنة الدائمة المختصة بناءً على طلب هذه الأخيرة أو بناءً على طلب الحكومة. كما يمكن للجنة المختصة اقتراح التعديلات التي تراها ضرورية لكن يبقى رأي اللجنة الدائمة المختصة رأي استشاري غير ملزم بالنظر إلى محدودية دورها في كل من النظام الداخلي والقانون العضوي 99-02 الصادر في 08 مارس 1999، وعلى مستوى نصوص دستور 1996، لم يتضمن هذا الأخير أي آلية تمكن اللجان الدائمة من التمسك برأيها في حالة افتراض اختلافها مع الحكومة بشأن مشروع القانون بإمكانية عرضه على المجلس الدستوري، ولو كان ذلك من الجانب النظري فقط، اقتداءً بنظيره الفرنسي الذي تضمن إمكانية عرض الخلاف الناشئ بين هيئة الرؤساء والحكومة حول مشروع القانون على المجلس الدستوري.

إلا أن المشرع الجزائري مكن الحكومة من إمكانية سحب مشروع القانون في أي وقت، وقبل المصادقة عليها في المجلس الشعبي الوطني وفقاً للمادة 22 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتحديد اختصاصاتهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

2- البحث عن الجودة في القانون: إن من أسباب احتكار الحكومة للمبادرة التشريعية، يختلف

مبرره في فرنسا عنه في الجزائر :

¹ - انظر المادة 42 من القانون العضوي 99-02 السابق الإشارة إليه .

أ- مبرر البحث عن الجودة في القانون في فرنسا: بالرجوع إلى حجم الاقتراحات القانونية المقدمة من طرف غرفتي البرلمان خلال الفترة الممتدة بين 1959 و 1987، اقترح مجلس الشيوخ 1371 قانونا، أما الجمعية الوطنية فقد اقترحت 6616 قانونا¹.

ولقد ترتب على كثرة حجم الاقتراحات المقدمة من كلا غرفتي البرلمان الزيادة في حجم القوانين بحيث يوجد في فرنسا حوالي (80) ألف قانوناً، وعلى الرغم من هذه الزيادة في عدد القوانين، إلا أن قيمتها في تناقص نظرا لاتصافها بالعشوائية، وكثرة الكلام².

ويرى الأستاذ "جون جيكال"³ أن جودة القانون يضمنها البرلمان مبدئيا... من خلال الدراسة المتكررة للنص القانوني مع تجنب عرقلة وظيفة التسيير المنوطة للحكومة... لكن مادام أن البرلمان لم يعد قادراً على تحقيق جودة القانون، فإن هناك توجهاً لأن تصبح الهيئة التنفيذية مشرعة عن طريق إجراءات الإنابة بمقتضى المادة 38 من الدستور، حيث أصبحت هذه الكيفية طريقة رئيسة للتشريع .

وبالتالي فإن سيطرة مشاريع القوانين في صناعة النصوص القانونية في فرنسا تجد مرجعها كذلك في كثرة الاقتراحات المقدمة من غرفتي البرلمان، مما ترتب عليها تناقص في قيمة النصوص القانونية نتيجة كثرتها، وهو الأمر الذي أدى إلى تنازل البرلمان دوريا عن التشريع بتفويض الحكومة من أجل البحث عن الجودة في القانون .

¹ - لمعرفة حصيلة غرفتي البرلمان الفرنسي في مجال المبادرة التشريعية أنظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الاطلاع 2015/02/09

http://www.senat.fr/recherche/aide/aide_dosleg.html

² - جون جيكال، جودة القانون، في إطار ندوة حول الصناعة التشريعية في ظل مقتضيات الحكم الراشد، مجلة الوسيط، العدد 05، وزارة العلاقة مع البرلمان، الجزائر، 2008، ص 22 .

³ - جون جيكال، المرجع السابق، ص 23 .

ب- مبرر البحث عن الجودة في القانون: يرجع مصدر أغلب النصوص القانونية في الجزائر إلى مشاريع حكومية أو أوامر تشريعية¹. ولعل سبب ذلك راجع أيضا إلى عامل تكوين النواب، وعدم الانضباط الحزبي²، وهذا على الشكل التالي:

فبالنسبة لعامل تكوين النواب وبالرجوع إلى الواقع العلمي والتكويني للنواب إثر التشريعات 17 ماي 2007³، فإن الإحصائيات تكشف أن نسبة 22 % من النواب دون المستوى الجامعي، أي بين التعليم الثانوي ودون المستوى. وهذا يرجع بالدرجة الأولى إلى سلبات نظام الاقتراع المباشر الذي قد يترتب عليه فوز بعض النواب ممن لا يتوافر فيهم شرط الكفاءة العملية. لذلك أصبح من الضروري مراعاة هذا الشرط في القانون الانتخابي، لاسيما أن تطوير أداء المؤسسة البرلمانية مرتبط أساسا بتعزيز الكفاءة بزيادة قدرات المؤسسة البرلمانية من الناحية الفنية والإجرائية من ناحية برفع مستوى مهارات العاملين في الجهاز الفني المعاون للأعضاء، وتطوير عمل اللجان، وتطوير القدرات البحثية اللازمة للأعضاء⁴ من ناحية أخرى، وذلك حتى يكون لأعضاء البرلمان القدرات اللازمة لمناقشة ما يعرض عليهم من مشاريع القوانين، ولا يقتصر دورهم رفع اليد دون فهمهم لفحوى هذه النصوص .

أما من الناحية الثانية، وحتى يتمكن البرلمان من تحقيق الجودة في صياغة القوانين، لا بد من إسناد مهمة صياغة القانون لمجموعة من الموظفين المتخصصين⁵.

¹-بالرجوع إلى قائمة المشاريع المودعة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في دورة الربيع لسنة 2014 تم تسجيل ستة 06 مشاريع مع انعدام تسجيل أي اقتراح ، أنظر في ذلك : تاريخ الاطلاع 2014/10/24 http://www.apn.gov.dz/arabic/projets_dep_bur_ar_leg7ses_a2014.htm

²- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 229 .

³- أنظر لقوائم نواب الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 ، نفس الموقع الإلكتروني المذكور أعلاه .

⁴- علي الصاوي، لماذا الإصلاح البرلماني؟، مجلة الإصلاح البرلماني، عدد 15-17، أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر، 2003، ص 145 .

⁵- جون جيكال، المرجع السابق، ص 23 .

لكن إذا كان من أهم أسباب إحداث مجلس الأمة في الجزائر هو تحسين الأداء التشريعي من خلال الجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين ليضم إلى تشكيلته مختلف الكفاءات الوطنية في جميع المجالات، فلماذا تم إقصاء أعضاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية؟ هذا ما سنتطرق إليه في الفقرات الآتية .

أما بالنسبة لعدم الانضباط الحزبي يساهم هذا العامل كذلك في انخفاض المستوى العلمي والثقافي للنواب، وذلك راجع إلى السياسة الواقعية المنتهجة من طرف الأحزاب التي تهتم باختيار المرشح الذي يمكنه جلب أكبر عدد من الأصوات دون مراعاة ما إذا كان يتوافر فيه شرطي الكفاءة والفعالية¹.

كما أن ارتباط عضو البرلمان بتوجيهات حزبه، وارتباطه بدائرة انتخابه، يجعل منه أداة لتمثيل مصالح الحزب، والدفاع عنها، ومنفذا لأوامره حتى في مجال التصويت على مشروع قانون ما، حفاظا على سمعة الحزب، أو لتحقيق غرض سياسي آخر²، وهذا يؤثر على دور هذا الأخير في تأدية مهامه النيابية التي تعتبر ذات طابع وطني، ولقد أشارت المادة 03 من القانون العضوي 01-01 المتعلق بعضو البرلمان الصادر في 31-01-2001³ بنصها على "مهمة عضو البرلمان ذات طابع وطني ..".

لهذا ومن أجل تفعيل دور النائب في تأدية مهامه النيابية الوطنية، لابد من مراجعة طبيعة النظام الحزبي، وعملية التمثيل السياسي، والعلاقة بين النواب ودوائهم الانتخابية .

¹ - عبد المجيد جبار، التعددية الحزبية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، مجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر، 2003، ص 94-108 .

² - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص 289 .

³ - أنظر للقانون العضوي 01-01 المتعلق بعضو البرلمان بتاريخ في 31-01-2001، ج.ر.ج.ج، العدد 09 المؤرخة في 4 فبراير 2001، ص 13.

الفرع الثاني: دور الغرفة الثانية في المبادرة التشريعية

استنادا إلى نص المادة 39 من دستور 1958 تتمتع كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بحق المبادرة بالتشريع. أما بالنسبة للجزائر، واستنادا إلى نص المادة 119 من دستور 1996 يتمتع نواب المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة باقتراح التشريع دون أعضاء مجلس الأمة.

وعليه ما هي أسباب إقصاء مجلس الأمة من مجال اقتراح القوانين ؟ لكن قبل التعرض لهذه الأسباب .لابد من التطرق إلى أسباب قلة اقتراحات القوانين ،وذلك على الشكل التالي :

أولا : أسباب قلة اقتراحات القوانين : إن أهم أسباب قلة اقتراحات القوانين مقارنة بمشاريع القوانين تتمثل فيما يلي :

1- التقييد الدستوري المباشر لاقتراحات القوانين من حيث الموضوع : لا يملك أعضاء البرلمان اختصاصًا طليقًا في مجال اقتراح القوانين ،وذلك راجع بالأساس إلى التحديد الدستوري للمجال التشريعي العائد لكل من البرلمان الفرنسي والجزائري¹،وهي مشكلة تعاني منها كل برلمانات العالم حاليا².

وإلى جانب ذلك تعاني اقتراحات القوانين في النظام الجزائري من بعض القيود الإجرائية تتمثل في:

- اشتراط تقديم الاقتراحات من طرف 20 نائبا على الأقل³،وهو ما يشكل قيّدًا حقيقياً على اقتراحات النواب في المجال التشريعي، بخلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي لم يتضمن هذا القيد من خلال المادة 39 التي اكتفت بمنح هذا الحق لأعضاء البرلمان دون تقييده بعدد معين .

¹-أنظر المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ،والمادتين 122 و123 من دستور 1996 .

² -Park INSOO ,Considérations sur la fonction législative en république, RFDC,n^o58,Paris,2004 ,p. 249.

³ - أنظر المادة 23 فقرة 1 من القانون العضوي 99-02 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة واختصاصهما ،وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة سابق الإشارة إليه .

- التبليغ الفوري للحكومة باقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب ،في حين تملك الحكومة مدة شهرين لإبداء رأيها فيها¹، الأمر الذي يمكن الحكومة من التحكم في مصير هذه الاقتراحات، إما بالقبول، أو بالرفض هذا من ناحية .ومن ناحية أخرى، تأخير دراستها على مستوى اللجنة في حالة قبولها. أما إذا لم تبد برأيها خلال مدة شهرين ،يجيله رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة² .

- لا يقبل أي اقتراح قانون تم رفضه من طرف الحكومة على أساس المادة 121 من الدستور³ التي تهدف حسب رأي الأستاذ "رابحي أحسن" إلى التجميد النهائي للمبادرة باقتراح القوانين التي من شأنها التأثير على الانعكاسات المالية للدولة ،وعليه لا يستطيع النواب المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة.⁴

- اشتراط لقبول اقتراح قانون أن يكون مرفقاً بعرض الأسباب، وأن يحرر في شكل مواد ،وهو قيد شكلي مفروض كذلك على مشاريع القوانين⁵ .

- لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه نظير مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهراً⁶، وهذه المدة طويلة بالمقارنة مع المدة المحددة في مجلس الشيوخ الفرنسي والمقدرة بثلاثة أشهر⁷ ،وهو قيد مفروض كذلك على مشاريع القوانين.

- حرمان النواب أصحاب الاقتراح من حضور أشغال اللجان بالموازاة مع الحكومة، وهذا ما

¹- أنظر المادة 25 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

²- أنظر المادة 25 فقرة 03 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

³- أنظر المادة 25 فقرة أخيرة من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه ،المادة 121 من دستور 1996 .

⁴- أحسن رابحي، المرجع السابق ،ص 280 .

⁵- أنظر المادة 20 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

⁶- أنظر المادة 24 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

⁷ - Article 28/1 du RS : « Les propositions de lois et les propositions de résolutions qui ont été déposées par les sénateurs et qui ont été repoussées par le Sénat ne peuvent être reproduites avant de délai de trois mois ».

يستفاد بمفهوم المخالفة من نص المادة 27 من القانون العضوي 99-02 الصادر في 08 مارس 1999 .

وما يستفاد من هذه القيود الإجرائية ، بالإضافة إلى تقييد اقتراحات القوانين من حيث الموضوع، هو ضمان تفوق واحتكار السلطة التنفيذية للمبادرة التشريعية، إما عن طريق رئيس الجمهورية بطريقة مباشرة، أو عن طريق تدخله بطريقة غير مباشرة من خلال تعديل مشاريع القوانين التي تعرضها الحكومة على مجلس الوزراء الذي هو تحت رئاسة رئيس الجمهورية .

2- التقييد الدستوري غير المباشر لاقتراحات القوانين من حيث الموضوع:

كان التشريع المالي الاختصاص الأصيل للبرلمان ، وذلك بعد تقييد اختصاص السلطة التنفيذية في هذا المجال نتيجة للصراع الذي وقع بين الملوك ، وبين المجالس المنتخبة في بريطانيا¹.

لكن نتيجة لعقلنة تدخل البرلمان عن طريق تحديد مجاله التشريعي انطلاقاً من الدستور الفرنسي لسنة 1958، أصبح تدخل غرفتي البرلمان في المجال المالي مقيدا ، وذلك بتقييد اقتراحات البرلمانين في المجال المالي بموجب المادة بموجب المادة 40 من دستور 1958² التي نصت على : " لا تقبل الاقتراحات والتعديلات المقدمة من أعضاء البرلمان إذا كان من شأن الموافقة عليها أن ترتب إما تخفيضاً في الموارد العامة أو إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة".

وهو نفس القيد الذي تضمنه المؤسس الدستوري الجزائري بالنسبة لاقتراحات النواب بموجب المادة 121 من دستور 1996 التي نصت على : " لا يقبل اقتراح أي قانون ، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية ، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة

¹ - سعيد بوالشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، المرجع السابق ، ص 179 .

² - L' article 40 du constitution française de 4/10/1958 : «Les propositions et amendements formulés par les membre du Parlement ne s est pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » .

في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

وما يستفاد من نص المادتين المذكورتين أعلاه، أن كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري قيدا من اقتراحات البرلمانين لصالح مشاريع القوانين الحكومية المتعلقة بالمجال المالي، لاسيما مشاريع قوانين الميزانية التي يقتصر فيها دور أعضاء البرلمان الجزائري على التصويت فقط¹. وإذا لم يصادق البرلمان على قانون المالية خلال مدة أقصاها (75) يوما، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر². بينما يتم وضع مشروع الحكومة في فرنسا موضع التنفيذ بموجب مرسوم إذا لم يفصل فيه البرلمان خلال سبعين (70) يوما³.

وبالنظر إلى مختلف النصوص الدستورية المتعلقة بالمجال المالي الواردة في كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستور الجزائري لسنة 1996، نجد أنها تدعم احتكار تنظيم السلطة التنفيذية للمجال المالي سواء من حيث المبادرة، أو المصادقة على حساب غرفتي البرلمان.

ثانيا :أسباب إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية :

استنادا إلى نص المادة 98 من دستور 1996 تتمتع كل من غرفتي البرلمان بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. وباعتبار المبادرة بالتشريع هي أولى مراحل إعداد القانون، فإن مجلس الأمة يملك حق المبادرة بالقوانين، خاصة وأن الصياغة الظاهرية لنص المادة 98 لا تثير أدنى شك في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان⁴. إلا أنه بالرجوع إلى المادة 119 من

¹ - أنظر المادة 122 فقرة 12 من دستور 1996 .

² - أنظر المادة 120 فقرة 6 و7 من دستور 1996 .

³ -L'article 47 de la constitution française de 4/10/1958 : «...Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jour ,les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ».

⁴ - سعاد عمير ،المرجع السابق ،ص140 .

الدستور نجدها حصرت حق المبادرة بالتشريع على الحكومة ونواب مجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي أدى إلى وجود تعارض بين النصوص القانونية، و أسباب إحداث مجلس الأمة، وهذا على الشكل التالي :

1- وجود تعارض بين النصوص القانونية : إذا كان الاتجاه العام يتمثل في منح كل من غرفتي البرلمان الحق في اقتراح القوانين، فإن أن المؤسس الدستوري حاول إرساء هذا الاتجاه من خلال المادة 98 من الدستور، والذي يتمثل في منح كل من غرفتي البرلمان الحق في اقتراح القوانين. وهو الاتجاه الذي تؤكد نصوص دستورية أخرى مثل المادة 122، و المادة 123، من الدستور والتي تتعلقان بتقاسم الوظيفة التشريعية بين غرفتي البرلمان. وهذا ما يظهر من خلال العبارة التي وردت فيهما "يشرع البرلمان"¹. مما يعني أن مجلس الأمة يملك سلطة المبادرة بالقوانين، شأنه شأن المجلس الشعبي الوطني الذي كانت له الأسبقية² في ممارسة السلطة التشريعية كاملة إلى حين تنصيب مجلس الأمة. وهذا ما تم تأكيده من خلال المادة 180 فقرة 4 من الدستور الواردة ضمن الأحكام الانتقالية. إلا أن احتكار نواب المجلس الشعبي الوطني لمجال المبادرة التشريعية دون أعضاء مجلس الأمة لم يزل حتى بعد تنصيب هذا الأخير، وهو ما تم تدعيمه وفقا للاتجاه الخاص الوارد في المادة 119 / 1 من دستور 1996 التي قصرت حق الاقتراح على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة. فلو أراد المؤسس الدستوري منح هذا الاختصاص لكلا الغرفتين³ لكانت عبارة الفقرة 01 من نص المادة 119 من الدستور شبيهة لعبارة الفقرة الأولى من نص المادة 39 من دستور 1958 التي جعلت حق المبادرة التشريعية حق مشترك بين الحكومة وأعضاء البرلمان. لذلك لا بد من تعديل نص المادة 119 / 1 لإزالة التعارض الموجود بينها وبين المادة 98 من الدستور، والذي ترتب عليه إبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين، وتم تدعيمه بموجب القانون العضوي 02/99 في المواد 21، 22، 23، منه، لذلك أصبح من الضروري لإزالة هذا

¹ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 141 .

² - رايح حمو عبدالله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012/2011، ص 19 .

³ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012/2011، ص 230 .

التعارض، تعديل عبارة الفقرة 01 من المادة 119 لتكون صياغتها على الشكل التالي: "لكل من الوزير الأول و النواب وأعضاء مجلس الأمة الحق بالمبادرة بالقوانين". وهي العبارة المقترحة في مسودة مشروع التعديل الدستوري المطروح أمام رئاسة الجمهورية، والتي قصرت حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة التشريعية على المواضيع المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإداري، وهو المجال الذي يتقاسمه مع نواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة¹.

وفي انتظار المصادقة على مسودة مشروع التعديل الدستوري، يمكن تفسير إقصاء مجلس الأمة من مجال المبادرة التشريعية وفقا لقاعدة "الخاص يقيد العام" حسب رأي الأستاذة "عقيلة خرباشي"²، بالرغم من تأكيد الأستاذة "سعاد عمير"³ أن إبعاد مجلس الأمة عن مجال المبادرة، لم يكن الاختيار الأصلي في التوجه الدستوري، وفقا للمبدأ العام الوارد في المادة 98 لورود هذه المادة في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية. ومن ثم فسبب الإبعاد هو التناقض الموجود على مستوى المادة 1/119 التي تم صياغتها دون مراعاة المادة 98 من الدستور.

و الاختلاف حول سبب إقصاء مجلس الأمة من مجال المبادرة التشريعية، أدى إلى الاختلاف وجهات النظر حول تحديد الهدف من ذلك، فقد ربطه الأستاذ "سعيد مقدم" "بدافع الرغبة في إحداث التوازن بين الغرفتين، ولحدثة التجربة الثنائية البرلمانية"⁴. بينما يربطه الأستاذ "الأمين شريط" "فقط" بحدثة البيكاميرالية"⁵.

¹ - أنظر المادة 33 و 34 من مسودة مشروع تعديل الدستور لسنة 2014 لدستور 1996 المنشورة على مستوى موقع رئاسة الجمهورية: تاريخ الاطلاع 2014/10/29 <http://www.elmouradia.dz/arabe/SommaireAr.htm>

² - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 233.

³ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 143.

⁴ - بمنح مجلس الأمة حق المصادقة على القوانين وحق الاعتراض في اللجنة المتساوية الأعضاء، مقابل انفراد المجلس الشعبي الوطني بالمبادرة في التشريع؛ أنظر في ذلك: سعيد مقدم، قراءة في صلاحيات مجلس الأمة، مجلة النائب، العدد 01، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ص 41.

⁵ - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 33.

أما الأستاذة "عقيلة خرباشي" فهي ترجعه إلى السببين معا لكن ترى أن "إحداث التوازن لا يجب أن يتم على أساس منح نواب المجلس الشعبي الوطني الحق في المبادرة بالقوانين، وحق المصادقة لمجلس الأمة، على أساس أن المقابلة تتم بين أمرين مختلفين. ومن جهة أخرى تمكين مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع فيه خطر على الإرادة الشعبية بالنظر إلى الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية"¹.

وفي الأخير يمكن تحديد سبب إقصاء مجلس الأمة من مجال المبادرة التشريعية بدرجة الأولى إلى التعارض الوارد على مستوى نصي المادتين 98 و 119/1 من الدستور، الأمر الذي ترتب عليه من الناحية العملية إقصاء مجلس الأمة من هذا الحق، وتجسد ذلك بموجب القانون العضوي 02/99 على أساس مبدأ "الخاص يقيد العام".

أما بالنسبة لتحديد الهدف من الإقصاء، فيمكن إرجاعه بالدرجة الأولى إلى حداثة التجربة البرلمانية. غير أنه مهما يكن الهدف من ذلك، فإنه أدى بالنتيجة إلى التعارض مع أسباب إحداث مجلس الأمة.

2-التعارض مع أسباب إحداث مجلس الأمة : من أهم الآثار المترتبة عن إبعاد مجلس الأمة عن عملية المبادرة التشريعية، إحداث تناقض حول الأسباب التي أدت إلى وجود مجلس الأمة، لاسيما الأسباب القانونية منها، والتي ترجع سبب إحداث مجلس الأمة الى تحسين أداء المؤسسة التشريعية. إذ كيف يمكن لأعضاء تحقيق هذا المسعى في ظل عدم امتلاكهم أي وسائل موضوعية لتحسين النص التشريعي، و في ظل حرمانهم من حق اقتراح القوانين، وقصر حقهم على المصادقة على القانون أو تحويله على اللجنة المتساوية الأعضاء².

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 234 .

² - أنظر المادة 120 من دستور 1996 .

وهو ما يجعل سبب إنشاء مجلس الأمة لتحسين الأداء التشريعي يشكل فكرة نسبية¹، كان يمكن تحقيقها لو تم إشراك أعضاء مجلس الأمة في عملية المبادرة التشريعية، لاسيما بضم تشكيلته لمختلف الكفاءات الوطنية من خلال استغلال خبراتهم في هذا المجال خاصة. وأن هذا المبرر كان الحجة التي من خلالها تم تبرير تدخل رئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي من أعضاء مجلس الأمة .

لكن من ناحية أخرى، قد يكون لهذا الثلث الرئاسي تأثير على الإرادة والتمثيل الشعبي، عن طريق الزيادة من تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في حالة منح المبادرة بالقانون لأعضاء مجلس الأمة². أما بالنسبة لسبب إحداث مجلس الأمة المرتبط بتحسين التمثيل داخل المؤسسة التشريعية، فلم يحقق هذا المبرر الهدف منه في الواقع بالشكل المطلوب في الجزائر، وذلك لأن عنصر التمثيل المحلي مجسد بواقع بثلثي أعضاء مجلس الأمة. لذلك فإن وظيفة التمثيل ذاتها محققة على المستوى العضوي دون الموضوعي³. ويرجع سبب ذلك إلى عدم امتلاك الممثلين المحليين على مستوى البرلمان الوسائل القانونية التي تسمح لهم بترجمة المطالب المحلية في شكل نصوص قانونية، وفي مقدمة هذه الوسائل حق المبادرة في المجال التشريعي.

و في ظل المعطيات السابقة، ولكي يحقق مجلس الأمة هذه المبررات، ولتجاوز مرحلة البحث عن أسباب إبعاد مجلس الأمة عن عملية المبادرة التشريعية التي تعتبر أهم مرحلة من مراحل عملية إعداد القانون بسبب التعارض الموجود على مستوى النصوص الدستورية، يمكن القول بأن سبب ذلك هو حداثة التجربة الثنائية البرلمانية في الجزائر. لكن لا بد من مراجعة كيفية تشكيل مجلس الأمة، و تعزيز دوره في المجال التشريعي عن طريق منح أعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين. وهذا ما يحاول تداركه من

¹ - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 307 .

² - رابح حمو عبدالله، المرجع السابق، ص 36 .

³ - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 308 .

خلال مسودة مشروع التعديل الدستوري لسنة 2014، لكن تم حصرها في مجالات محددة تتعلق بتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإداري¹.

المبحث الثاني: مدى سيادة الغرفة الثانية في المصادقة على القانون

إذا كان كل من المادة 1/42 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والمادة 1/120 من الدستور الجزائري لسنة 1996 توحى بأن لكل من غرفتي البرلمان الحق بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليهما، والبت فيها بالقبول أو الرفض، إلا أن هذا الاختصاص تم التقليل منه بفعل نظام العقلنة البرلمانية الذي أخذ به كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والجزائري عن طريق منح صلاحيات هامة لتدخل الحكومة في مختلف مراحل العملية التشريعية خاصة على مستوى جدول الأعمال وممارسة حق التعديل، واللجوء إلى إيجاد آلية لحل الخلاف في حالة اختلاف وجهات النظر بين غرفتي البرلمان حول مشاريع أو اقتراحات القوانين المحالة عليهم.

أما في حالة المصادقة على القوانين من طرف غرفتي البرلمان، تملك السلطة التنفيذية المجسدة في رئيس الجمهورية عدة وسائل للتدخل في عملية المصادقة عليها.

وفي ظل هذه المعطيات، ماهي حدود سلطة الغرفة الثانية في المناقشة والتصويت على القوانين؟ وما هي آليات تدخل رئيس الجمهورية في عملية المصادقة على القوانين؟ إن هذه التساؤلات سيتم الاجابة عليها من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: يتم التعرض في المطلب الأول إلى حدود سلطة الغرفة الثانية في المناقشة والتصويت على القوانين. أما المطلب الثاني فيخصص إلى آليات تدخل رئيس الجمهورية في عملية المصادقة على القوانين.

¹ - أنظر مسودة مشروع تعديل الدستور لسنة 2014 المتعلق بدستور 1996.

المطلب الأول: حدود سلطة الغرفة الثانية في المناقشة والتصويت على القوانين

لتحديد سلطة الغرفة الثانية في المناقشة والتصويت على القانون، لا بد من معرفة مدى حرية هذه الأخيرة في ضبط جدول أعمالها، وإدارة جلساتها سواء على مستوى اللجان، أو على مستوى المجلس ككل. لهذا سوف يتم تقسيم في هذا المطلب إلى فرعين: يتم التعرض في الفرع الأول إلى مدى حرية الغرفة الثانية في ضبط جدول أعمالها. أما الفرع الثاني فيخصص إلى مدى حرية الغرفة الثانية في المناقشة والتصويت على القوانين.

الفرع الأول: مدى حرية الغرفة الثانية في ضبط جدول أعمالها:

تختلف الأنظمة السياسية الديمقراطية حول مدى تحكم الغرفة الثانية في تحديد جدول أعمالها¹. فبعض الدول تمنح للغرفة الثانية صلاحية التحكم في جدول أعمالها كإيطاليا². إلا أن دولاً أخرى كفرنسا تتحكم الحكومة في جدول أعمال الغرفة الثانية حسب الأولوية، وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص، وللمناقشات التي تتطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال وهذا وفقاً للمادة 2/48 من دستور 1958³.

أما في الجزائر، فلم ينص دستور 1996 على تنظيم جدول أعمال الغرفة الثانية. غير أنه تم تنظيمه بموجب القانون العضوي 02/99 الصادر في 8 مارس 1999، وفقاً للمادتين 16 و 18 منه، حيث يدل نصي هاتين المادتين على مدى تحكم الحكومة في جدول أعمال الغرفة الثانية حسب الأولوية، و حسب الترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص ومناقشتها. كما يتم تبليغ أعضاء مجلس الأمة والحكومة بجدول أعمال كل جلسة لمناقشة النصوص التي أعدت تقارير بشأنها حسب الأسبقية⁴.

¹ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 260.

² - Yves MENY ,op-cit.,p. 259.

³ - Voir l'Article 48/2 de la constitution du 4/10/1958.

⁴ - أنظر المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

وبالتالي يظهر من خلال تحكم الحكومة في جدول أعمال الغرفة الثانية أن ما تتمتع به من
صلاحيات في هذا المجال يتمثل فيما يلي :

أولا: حق التسجيل المطلق للمشاريع الحكومية في جدول الأعمال:

تملك الحكومة سلطة مطلقة في تسجيل أي مشروع قانون في جدول الأعمال مع مراعاة بعض
الشروط الشكلية لإيداعها¹. كما أنه في فرنسا لا بد من مراعاة مجالات هذه المشاريع بحيث إذا كانت
تتعلق بقوانين الميزانية، وقانون تمويل الضمان الاجتماعي، لا بد أن تعرض على الجمعية الوطنية أولا.
بينما تعرض المشاريع المتعلقة بتنظيم الوحدات المحلية على مجلس الشيوخ أولا². غير أنه لا يقبل تسجيل
مشروع أي قانون على جدول أعمال مجلس الشيوخ في حالة خلاف بين مؤتمر الرؤساء والحكومة، حيث
يمكن رفع هذا الخلاف إلى المجلس الدستوري في مدة ثمانية أيام³.

أما في الجزائر فلا بد من تسجيل أي مشروع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليكون
موضوعاً للمناقشة أولا من طرفه، حتى يتم إحالته إلى مجلس الأمة طبقا للمادة 120 من
دستور 1996.

ثانيا: حق الأولوية لمشاريع القوانين على مقترحات القوانين:

يجد هذا الحق أساسه القانوني في فرنسا والجزائر - كما سبق الإشارة إلى ذلك- في المادة
48 فقرة 2 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، و القانون العضوي 99-02 .

ويمنح هذا الحق لمشاريع الحكومية الأولوية والأسبقية في التسجيل في جدول الأعمال على كل
مقترحات القوانين ذات المصدر البرلماني، حتى لو كانت هذه القوانين مقبولة لدى الحكومة .

¹ - أنظر المادة 20 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه، والمادة 39 من الدستور 1958 سابق الإشارة إليها.

² - أنظر المادة 2/39 من دستور 1958 سابق الإشارة إليها.

³ - Voir l'article 29/5 du RS.

ثالثا: حق الاعتراض الحكومي على تسجيل اقتراحات القوانين في جدول الأعمال:

حتى تكون اقتراحات القوانين مقبولة للتسجيل في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، بعد إيداعها لدى مكتبه والمصادقة عليها من طرفه لإحالتها على مكتب مجلس الأمة ، لا بد أن لا تعترض عليها الحكومة بعد التبليغ الفوري لها بإيداعها خلال مدة شهرين .وهذا ما يستشف من نص المادة 25 من القانون العضوي 02/99 .وبالتالي فإن المقترحات المقدمة من طرف النواب، إذا لم تكن مقبولة من قبل الحكومة، فإنها لا تسجل في جدول الأعمال، ولا يمكنها أن تكون موضوعا لأي مناقشة برلمانية.

رابعا: حق تعديل ترتيب جدول الأعمال:

يمكن للحكومة في الجزائر في حالة تصريحها باستعمال مشروع القانون بإدراجه في جدول أعمال الدورة¹، مما يتيح إمكانية تعديل ترتيب مشاريع أو اقتراحات القوانين المدرجة في جدول الأعمال، ولا يمس هذا التعديل بالدرجة الأولى إلا اقتراحات القوانين.

بينما يجوز في فرنسا تعديل جدول أعمال مجلس الشيوخ بناءً على طلب من الحكومة². لكن عندما تقرر الحكومة الشروع في الإجراء المعجل طبقا للفقرة 02 من المادة 45 من دستور 1958، قد يعترض على ذلك مؤتمر الرؤساء لمجلس الشيوخ إذا تلقى قرارا بالاعتراض من قبل مؤتمر الرؤساء للجمعية الوطنية³. إلا أن مجلس الشيوخ استعاد جزء من سيادته على جدول أعماله، شأنه في ذلك شأن الجمعية الوطنية بعد التعديل الدستوري الذي مس دستور 1958 بموجب القانون الدستوري رقم 95-880 الصادر في 4 أوت 1995⁴، والذي ترتب عليه إضافة فقرة جديدة للمادة 48 من الدستور بنصها على

¹ - أنظر المادة 17 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

² - L' Article 40/7 du RS : « L'ordre de jour peut être modifié à la demande du Gouvernement, d'un groupe ou de la commission compétente » .

³ - Voir l'Article 29/6 du RS .

⁴ -Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 /8/1995 ,(JORFn°181 du 5/8/1995,page11744).

أن : "يخصص أسبوع واحد من الجلسات من بين أربعة أسابيع حسب الأولوية وبالترتيب الذي يضعه كل مجلس.." ¹.

وعلى ضوء هذا التعديل ، تضمن النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ذلك وعمل على تأكيده في نص المادة 29 منه التي نصت على : "وفق ذلك ،تحدد على الأقل بالنسبة للشهر الذي يلي هذه الدورة جدول أعمال يحدد من طرف مجلس الشيوخ تطبيقا للمادة 48 في فقرتها الأخير من الدستور ،وتقترح جدول أعمال على مجلس الشيوخ تأخذ بعين الاعتبار التوازن بين جميع الفرق".

ومن خلال ما سبق، يظهر عدم استقلالية الغرفة الثانية في تحديد جدول أعمالها نظرا لتحكم الحكومة في ضبط جدول أعمال كل دورة أو جلسة خاصة في الجزائر، وذلك من خلال مبدأ الأولوية والأسبقية في الترتيب، وما يترتب عليه من تحكم الحكومة في عرض النصوص التي توافق عليها، واستبعاد الاقتراحات التي تعارض سياستها. وفي ظل هيمنة الحكومة على تحديد جدول أعمال، ما مدى حرية الغرفة الثانية في التصويت على القانون ومناقشته؟ هذا ما سيتم التعرض له فيما يلي.

الفرع الثاني: مدى حرية الغرفة الثانية في مناقشة القانون والتصويت عليه:

تم مناقشة مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين في فرنسا في جلسة مجلس الشيوخ بصورة عامة على النص الذي صادقت عليه اللجنة، وإذا تعذر ذلك تنصب المناقشة على النص الذي أخطر المجلس بشأنه، وهذا ما يستفاد من المفهوم العام لكلمة "المجلس" الوارد في نص المادة 42 من دستور 1958 .

أما في الجزائر، فيجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة حتى تتم المصادقة عليه طبقا لنص المادة 120 من دستور 1996.

¹ -Voir l' Article 48/4 de la constitution du 4/10/1958 .

وعليه ماهي شروط النص القانوني الخاضع للمصادقة في كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة؟ وما مدى حرية الغرفة الثانية للمبادرة بحق التعديل ؟ وما مدى إمكانية الاختلاف بين الغرفتين؟ إن هذه التساؤلات سيتم الإجابة عليها من خلال مايلي:

أولاً: شروط النص القانوني الخاضع للمصادقة في كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري:

تجرى دراسة كل مشروع أو اقتراح قانون بالتعاقب بين غرفتي البرلمان الفرنسي بغرض المصادقة على نص موحد¹.

أما في الجزائر، فقد منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق المصادقة على النصوص القانونية بمقتضى نص المادة 120 من دستور 1996. مما يعني أن كل من مجلس الشيوخ الفرنسي ومجلس الأمة الجزائري لهما حق المصادقة على القوانين بالموازاة مع الغرفة الأولى. غير أن مصادقة كل من مجلس الشيوخ الفرنسي، ومجلس الأمة على النصوص القانونية تتطلب بعض الشروط تتمثل فيما يلي:

1- شروط النص القانوني الخاضع للمصادقة في مجلس الشيوخ: بصورة عامة يمارس مجلس

الشيوخ سلطة المصادقة على النص القانوني الذي أعدته اللجنة أو أخطر به. إلا أن مجلس الشيوخ يملك الأولوية في المصادقة على مشاريع القوانين التي تتعلق بتنظيم الوحدات المحلية². غير أن مناقشته لمشاريع القوانين التي تتضمن التعديل الدستوري، ومشاريع قوانين الميزانية، ومشاريع قوانين الضمان الاجتماعي، تنصب على النص الذي أرسلته الجمعية الوطنية التي لها الأولوية في مناقشة مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المجالات³. وفي غير هذه الحالات تنصب المناقشة على النص الذي أرسله المجلس الآخر، بحيث لا يجوز

¹ -L' Article 45/1 de la constitution française du 4 octobre 1958 : « Tout projet ou proposition de loi est examine successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ».

²-Voir l'Article 39/2 de la constitution du 4 octobre 1958 .

³ -Voir l'Article 42/2 de la constitution du 4/10/ 1958 .

إجراء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في جلسة القراءة الأولى أمام المجلس الأول الذي أخطر، إلا بعد انقضاء مدة ستة أسابيع من إيداعه. ولا يجوز إجراؤها أمام المجلس الثاني الذي أخطر به إلا بعد انقضاء مدة أسابيع من إرساله¹.

إلا أن هذا الإجراء لا يطبق في حالة مباشرة الحكومة الإجراء الاستعجالي، ولا يطبق أيضا على مشاريع القوانين الميزانية ومشاريع قوانين الضمان الاجتماعي ومشاريع بحالات الأزمة².

وما يستشف مما سبق أنه تتحدد أولوية مناقشة مجلس الشيوخ للمبادرة التشريعية في حالتين :

- في حالة ما تم إيداع مشاريع أو اقتراحات القوانين عليه أولا.

- في حالة ما إذا كانت مشاريع القوانين تتعلق بتنظيم الوحدات المحلية.

أما فيما عدا هاتين الحالتين، يتعامل مع المبادرة التشريعية بطريقة غير مباشرة، لأن مناقشته تنصب على النص الذي أرسل من طرف الجمعية الوطنية. وتبعاً لذلك تنقيد مدة مناقشته لهذه النصوص في جلسة القراءة الأولى بمدة ستة أسابيع من إيداعها لدى مجلس الشيوخ. أما في حالة إرسالها، له تحدد هذه المدة بمدة أربعة أسابيع. ويتم مراعاة هذه المدة في القراءة الأولى للمناقشة كل اقتراح أو مشروع متعلق بموضوعات القوانين الأساسية³. غير أنه في حالة مباشرة الحكومة الإجراء المعجل لا يجوز عرض المشروع أو الاقتراح على المجلس الأول المختص إلا بعد انقضاء خمسة 15 يوماً من انقضائه. غير أنه عند غياب الإتفاق بين المجلسين لا يجوز للجمعية الوطنية أن تصادق على النص في القراءة الأخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها⁴. أما القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ فيجب أن يتم التصويت

¹ -Voir l' article 42/3 de la constitution du 4/10/ 1958 .

² -Voir l' article 42 /4 de la constitution du 4/10/ 1958 .

³ -Voir l'article 46/ 1et 2 de la constitution du 4/10/1958.

⁴ -Voir l' article 46/3 de la constitution du 4/10/1958 .

عليها بالصيغة نفسها من قبل المجلسين مع ضرورة عرضها على المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقتها للدستور¹.

أما بالنسبة لتصويت مجلس الشيوخ على مشاريع قوانين الميزانية التي تعرض بداية على الجمعية الوطنية، وفي حالة عدم إصدار قرارها في القراءة الأولى خلال أربعين يوما من إيداع المشروع، فتخطر الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشرة يوما².

غير أن يمكن للحكومة أن تتحكم في عملية التصويت على القوانين بواسطة تقنية التصويت الموقوف. فبموجب هذه التقنية يمكن للحكومة أن تطلب من مجلس الشيوخ تصويتا واحدا على كل النص المعروض للمناقشة، أو على جانب منه مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من الحكومة³.

وبالتالي تختلف طريقة مناقشة وتصويت مجلس الشيوخ على النصوص القانونية بالنظر إلى أولوية عرضها على المجلس المختص بداية، وإلى نوعية موضوع هذا النص إذا كان يتعلق بمجالات القوانين العادية، أو الأساسية، أو يتعلق بقوانين الميزانية، مع مراعاة إجراءات المترتبة عن الإجراء الاستعجالي الذي تقررته الحكومة.

2- شروط النص القانوني الخاضع للمصادقة في مجلس الأمة: بالرجوع إلى المادة 120 في

فقرتيها 2 و3 نجد أنها تنص على أن: "تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه".

¹ - Voir l' article 46/4 et 5 de la constitution française du 4/10/1958 .

² - Voir l' article 47/2 de la constitution française du 4/10/1958 : « Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jour après le dépôt d'un projet ,le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours ».

³ - Jean-Marie AUBY, Droit Public,p125؛

أشارت إليه:عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص265.

و ما يستفاد من نص هذه المادة مايلي :

أ- يصوت مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني : بحيث تنصب مناقشة مجلس الأمة على النص المحال إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني . وهذا ما تم تأكيده بموجب المادة 39 / 1 من القانون العضوي 99-02 بنصها على : "تباشر المناقشة في مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني ..". وما يستفاد من نص هذه المادة أن مجلس الأمة لا يناقش اقتراحات ومشاريع القوانين بطريقة مباشرة ، لأنها تودع لأول مرة على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهذا وفقا لنص المادة 21 من القانون العضوي 99-02 التي حصرت حق مجلس الأمة على التعامل مع مشاريع أو اقتراحات القوانين بالاطلاع عليها فقط . وهذا ما يظهر من عبارة "يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع القانون أو الاقتراح للاطلاع عليه". والمقصود بعبارة "الاطلاع عليه " هو مجرد إعلام مجلس الأمة بوجود ذلك المشروع أو الاقتراح على مستوى المجلس الشعبي الوطني¹ ، الذي لا يحال إليه بطريقة مباشرة، إلا بعد المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية. وفي حالة عدم حصوله عليها، لا يمكن إحالة هذا النص على مجلس الأمة للدراسة والمصادقة عليه.

وبالتالي، فإن مجلس الأمة ليس حر في دراسة المبادرة التشريعية، بحيث يقتصر دوره في التعامل معها بطريقة غير مباشرة في حالة إحالتها بصورة نص تمت المصادقة عليه في الغرفة الأولى. وهو الأمر الذي يحاول تداركه من خلال مسودة مشروع تعديل الدستور بمنحه لمجلس الأمة التعامل بطريقة مباشرة مع المبادرة التشريعية بإيداع لدى مكتب مجلس الأمة بالأولوية مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الإداري².

¹ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 159 .

² - أنظر المادة 119 مكرر من مسودة التعديل الدستوري لسنة 2014 لدستور 1996 .

ب- يصوت مجلس الأمة على النص بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه: بعد قيام رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال النص المصوت عليه في الغرفة الأولى في غضون (10) أيام على الأكثر، مع إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال¹، تنطلق المناقشة والتصويت على هذا النص في مجلس الأمة بعد إحالة النص من طرف رئيسه على اللجنة المختصة لإعداد تقريرها النهائي. وبعدها تعقد جلسة عامة على مستوى مجلس الأمة لمناقشة النص من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، وإلى مقرر اللجنة، وإلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق²، دون إمكانية تدخل مندوبي أصحاب اقتراح القانون وممثلي أصحاب التعديلات في هذا المجلس، مما يمنح للحكومة حرية التدخل لإدارة هذه المناقشات وتوجيهها، خاصة أنها تتدخل في بداية هذه المناقشات ونهايتها عند محاولة المجلس إقرار طريقة المصادقة على النص إما بكامله في حالة عدم وجود ملاحظات، أو توصيات، أو مناقشته مادة مادة³. مع إمكانية تقديم الحكومة طلب لمكتب مجلس الأمة للمصادقة على النص مع المناقشة المحدودة⁴. كما يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية⁵.

وما يستفاد مما سبق أن للحكومة دوراً كبيراً في إدارة وتوجيه المناقشة، والتصويت داخل مجلس الأمة على النص المحال عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني قبل إقراره بحصوله على النصاب المطلوب، والمقدر بثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة. و يثير هذا النصاب جملة من الملاحظات :

- يصادق مجلس الأمة بهذا النصاب المقدر ب $\frac{3}{4}$ على كل النصوص القانونية عادية أم عضوية .

- قد يكون نصاب $\frac{3}{4}$ المقرر للتصويت في مجلس الأمة دوراً إيجابياً بتحقيق أكبر قدر ممكن من الإجماع من النصوص القانونية المعروضة عليه⁶. غير أن اشتراك الثلث الرئاسي $\frac{3}{1}$ في عملية التصويت

¹ - أنظر المادة 42 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 1/39 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المادة 39 / 3 و 4 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

⁴ - أنظر المادة 41 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁵ - أنظر المادة 38 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁶ - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 165 .

قد يترتب عليه تعليق النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية متى كانت هذه الأغلبية معارضة لسياسة رئيس الجمهورية .

ولهذا يتمتع 3/1 الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية بدور كبير في إقرار النصوص القانونية المصوت عليها من طرف الغرفة الأولى من عدمه، مما يؤدي إلى وجود حالات الاختلاف بينها يتعلق بتعديل مادة أو إضافة مادة على مستوى النص المدع. لهذا ما مدى إمكانية الغرفة الثانية ممارسة حق التعديل؟ هذا ما سيتم تفصيله في الفقرة الموالية .

ثانيا :مدى حرية الغرفة في ممارسة حق التعديل: يجد حق التعديل مرجعيته وأساسه في حق المبادرة التشريعية، بحيث يعتبر شكلاً من أشكالها¹. وقد اعتبر الدستور الفرنسي لسنة 1958 حق التعديل حقاً مشتركاً بين الحكومة وغرفتي البرلمان، وهذا بمقتضى المادة 44 فقرة 01 التي نصت على: "لأعضاء البرلمان والحكومة حق التعديل..."² وأضافت نفس المادة على أن: "يمارس هذا الحق في الجلسة أو في اللجنة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الأساسي للمجلسين .."

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996، فلم ينص صراحة على إمكانية ممارسة حق التعديل. إلا أنه بالرجوع إلى نص المادتين 98 و120 منه يستشف منهما أن كل من غرفتي البرلمان لهما السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، حيث يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. وباستثناء حق المبادرة الذي حرم منه مجلس الأمة صراحة بموجب المادة 119 من الدستور، يتمتع مجلس الأمة بكامل الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني من خلال دراسته للنصوص المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومناقشتها والمصادقة عليها باعتبار أن كل من غرفتي البرلمان يملكان

¹-Jean GICQUEL ,Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,2^{ème} éditions, Montchrestien, Paris,1989,pp.806à 808.

² -L' article 44/1 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement .Ce droit s'exerce en séance ou commission selon les conditions fixées par les règlement des assemblées.. »

سلطة المناقشة التي قد يترتب عليها تعديل النص للوصول إلى مرحلة التصويت والمصادقة¹، سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ونتيجة لهذه السلطة يمتلكان حق التعديل .

غير أن هذا المبدأ تم تقييده على مستوى النظام الداخلي لمجلس الأمة من طرف المجلس الدستوري عند مراقبته لمدى مطابقتها للدستور بموجب رأيه الصادر في 10 فيفري 1998² الذي قرر فيه عدم اختصاص مجلس الأمة بتعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني، بل يتعين عليه قبولها أو رفضها تماشياً مع الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور، لأن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في النظام الداخلي لمجلس الأمة يتعارض ومقتضيات الدستور³.

وقد تم تأكيد هذا التقييد في المادة 28 من القانون العضوي 99-02 بمنحها حق تعديل اقتراح أو مشروع قانون للجنة المختصة، ونواب الغرفة الأولى، والحكومة على مستوى اللجنة المختصة بدراسته .

وبالتالي لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة أثناء مناقشتهم للنص المحال إليهم من الغرفة الأولى إدخال تعديلات عليه على مستوى الجلسة. غير أنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة في هذا المجال طبقاً لنص المادة 40 من القانون العضوي 99-02 تقديم الملاحظات والتوصيات من خلال أعضاء اللجنة المختصة، والتي تشكل رأي أعضاء مجلس الأمة على اللجنة المتساوية الأعضاء. وبالتالي فإن تقييد حق مجلس الأمة في التعديل ليس مطلقاً إذ بإمكانه ممارسة هذا الحق في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء. وهذا ما أكدته كل من الأستاذ "بوزيد لزهاري"⁴.

¹ - سعيد مقدم، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية، نشریات وزارة العلاقة مع البرلمان الجزائر، 6-7 ديسمبر 2004، ص 10 .

² - أنظر رأي المجلس الدستوري 98/04 الصادر في 10 فيفري 1998، ج.ر.ج.ج، العدد 08 المؤرخة في 18/2/1998، ص 03.

³ - سعد عمير، المرجع السابق، ص 175 .

⁴ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء أحكام المادة 120 من دستور 1996، المرجع السابق، ص 62 .

و الأستاذة "عقيلة خرباشي"¹، و الأستاذة "سعاد عمير"² عند تحليلهم لعبارة "خارج هذا الإطار" الواردة في رأي المجلس الدستوري سالف الذكر، على تأكيد اتجاه المجلس الدستوري في إمكانية مجلس الأمة إدخال تعديلات على النصوص في إطار المادة 120 من الدستور من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء. أما التعديلات خارج هذا الإطار فهي غير دستورية .

وبهذا فإن حق التعديل في الجزائر يشترك فيه كل من نواب الغرفة الأولى و الحكومة واللجنة المختصة، بينما يقتصر دور الغرفة الثانية في إمكانية إدخال تعديلات في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء. أما في فرنسا فهو مشترك بين الحكومة وغرفتي البرلمان. لكن ما مدى سلطة التعديل المخولة لكل منهم؟ وهل هناك تكافؤ بينهما؟

بالنسبة لفرنسا، فإن نص المادة 1/44 أقرت بمبدأ عام يقضي بتوزيع حق التعديل بين الحكومة، وأعضاء غرفتي البرلمان بالتساوي من خلال ممارسة هذا الحق في الجلسة أو في اللجنة. إلا أن الفقرة 2 من هذه المادة³ منحت للحكومة حق الاعتراض بعد بدء المناقشة على دراسة أي تعديل لم يسبق عرضه على اللجنة، وفي هذه الحالة يفصل المجلس في النص المعروض للمناقشة الذي أخطر بشأنه بتصويت واحد على النص كله، أو على جزء منه مع الاحتفاظ فقط بالتعديلات التي اقترحتها أو قبلتها الحكومة .

أما بالنسبة للجزائر، وإن كانت المادة 28 من القانون العضوي 99-02 قد وزعت حق التعديل بين نواب الغرفة الأولى والحكومة واللجنة المختصة، إلا أنه تم تقييد مبادرة النواب بالتعديل بمجموعة من الشروط الشكلية و الإجرائية تتمثل فيما يلي⁴:

- أن يكون اقتراح التعديل مقدماً من عشرة نواب.

¹ - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 252 .

² - سعاد عمير، المرجع السابق، ص 176 .

³ - Voir l' article 44/2 de la constitution française du 4/10/1958 .

⁴ - أنظر المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997 المعدل سابق الإشارة إليه .

- أن يكون اقتراح التعديل معللاً و بإيجاز وأن يتعلق بمادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به، أو إدراج مادة إضافية .

- أن يوقع طلب التعديل من طرف نواب أصحاب الاقتراح .

- أن يتم إيداع اقتراح التعديل في أجل 24 ساعة قبل الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

- يخضع تقدير هذا الطلب إلى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وفي حالة قبوله يبلغ إلى الحكومة .

و ما يستشف مما سبق، هو تقييد طلب اقتراح التعديل المقدم من طرف نواب الغرفة الأولى بجملة من الشروط الشكلية و الإجرائية، ومن أهمها خضوعه لتقدير مكتب المجلس الشعبي الوطني هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، تم تقييد هذا الطلب بأجل 24 ساعة قبل بدأ المناقشات داخل الجلسة العامة بخلاف الحكومة واللجنة المختصة التي يمكنها تقديم تعديلات في أي وقت، بشرط تقديمها قبل بدأ التصويت على المادة المتعلقة بها دون تحديد ما إذا كانت كتابية أو شفوية.

وبالنظر إلى ما سبق، يظهر أن للحكومة حق تعديل واسع، بخلاف الحق الممنوح لغرفتي البرلمان الفرنسي، أو لنواب المجلس الشعبي الوطني الذي يعد مقيداً ومراقباً من قبل الحكومة عن طريق مجموعة من الوسائل تتمثل فيمايلي :

1- الوسيلة الأولى: حق الاعتراض على التعديلات البرلمانية التي لها آثار سلبية على ميزانية الدولة¹. وهذه الوسيلة تجد أساسها في المادة 40 من الدستور الفرنسي لسنة 1958. وهذه المادة تقابلها المادة 121 من الدستور الجزائري لسنة 1996 التي تضمنت الاقتراحات دون التعديلات، لكن باعتبار هذا الشرط لازم في الاقتراحات، فهو وجوبي في التعديلات. لكن قد يترتب على ذلك قبول

¹ -Jean GICQUEL ,op.,cit.,page 807

اقتراح تعديل من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني مخالفا لأحكام المادة 121 خاصة، وأن أحكام نظامه الداخلي لا تتضمن هذا الشرط¹.

2- الوسيلة الثانية : حق اعتراض الحكومة بعد افتتاح المناقشة بشأن كل تعديل لم يعرض على اللجنة المختصة. وهذه الوسيلة تجد أساسها الدستوري في المادة 2/44 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

3- الوسيلة الثالثة : حق الحكومة في الاعتراض على كل تعديل لا يدخل في مجال القانون استنادا إلى نص المادة 1/ 41 من دستور 1958 . أما بالنسبة للجزائر فتجد أساسها الدستوري من خلال تحديد مجال القانون في المواد 122 و123 ، والتنظيم في المادة 125 الدستور 1996 ، ولهذا لا بد أن يراعي كل تعديل هذه المجالات، الأمر الذي لم تتضمنه أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 61 منه. غير أنه يمكن للحكومة الاعتراض من خلال نص المادة 165 من دستور 1996 .

4- الوسيلة الرابعة : تتمثل في الاعتراض الحكومي على التعديلات البرلمانية في حالة الخلاف التشريعي بين الغرفتين بحيث يمكن للحكومة أن تتدخل لاستبعاد التعديلات غير المرغوب فيها ، وهذا استنادا إلى المادة 45 من دستور فرنسا لسنة 1958 ، والمادة 120 من دستور الجزائري لسنة 1996 . وهذا ما يتم شرحه في الفقرة الموالية.

ثالثا : حالة الخلاف بين الغرفتين :

لقد نص كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، والدستور الجزائري لسنة 1996 على إمكانية الخلاف بين الغرفتين. وهذا ما يستفاد من نص المادة 2/45 من دستور فرنسا لسنة 1958 بنصها على: "إذا لم يصادق على مشروع أو اقتراح القانون بعد قراءتين في كل مجلس نتيجة خلاف بين المجلسين...". ونص المادة 120 فقرة 04 من دستور الجزائر لسنة 1996 : "وفي حالة

¹-أنظر المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

حدوث خلاف بين الغرفتين...".وعليه ماهي آلية حل هذا الخلاف؟ وما هي حدود تدخل الحكومة في حله؟ هذا ما سيتم معالجته فيما يلي :

1-آلية حل الخلاف بين الغرفتين : في حالة وجود خلاف بين غرفتي البرلمان الفرنسي يمكن أن تكون هناك عدة حالات للأخذ والرد بين الغرفتي بصورة غير متناهية¹، لذلك عالج الدستور الفرنسي هذه الحالة بالسماح للحكومة بتدخل بطلب لجنة ثنائية مشتركة تتكفل باقتراح نص مشترك حول المسائل المتنازع عليها بين الغرفتين، وهذا طبقا للمادة 45 فقرة 02 من دستور 1958: "إذا لم يصادق على مشروع أو اقتراح القانون بعد قراءتين في كل مجلس نتيجة خلاف بين المجلسين، أو إذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون أن يعترض على ذلك مؤتمري الرؤساء معا، وبعد قراءة واحدة في كل مجلس. لرئيس الوزراء أو لمقترحي القانون، لرئيسي المجلسين معا أن يشاركوا لانعقاد لجنة مشتركة متساوية الأعضاء تكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة"².

وما يستفاد من هذه المادة أن للحكومة أن تتدخل بعد قراءتين من طرف كل غرفة، أو بعد قراءة واحدة في حالة مباشرتها للإجراء المعجل، أن تطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء. كما يمكن لرئيس الوزراء أو ممثلي- من أعضاء الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية- اقتراح القانون، و رئيسي الغرفتين المشاركة معا في حضور اجتماع اللجنة لاقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف. وتنعقد اللجنة المشتركة بمقر الجمعية الوطنية و بمقر مجلس الشيوخ، ويحدد تكوينها من طرف مكتب كل غرفة، وتعمل وفقا للقواعد العادية لعمل اللجان، ويتم تبليغ تقريرها لكل من رئيسي غرفتي البرلمان أو رئيس الوزراء³.

¹ - مسعود شيهوب، المبادرة القانونية بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقة مع البرلمان، الجزائر، العدد 08، سنة 2013، ص 107.

² - Voir l'article 45/2 de la constitution du 4/10/1958.

³ - Voir l'article 70 du RS.

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 ، واستنادا إلى نص المادة 4/120 منه فقد تم معالجة حالة وجود خلاف بين غرفتي البرلمان عن طريق استدعاء الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء بمجرد وقوع الخلاف الذي قد ينشأ نتيجة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص المحال إليه من طرف الغرفة الأولى بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$. وبالتالي فإثارة الاختلاف مرتبط باعتراض مجلس الأمة على النص المصوت عليه، لأن موافقة هذا الأخير لا تترك مجالا للاختلاف¹. وبهذا يكون مجلس الأمة هو المحرك الأساسي لتحريك الاختلاف بعدم المصادقة على حكم أو أحكام من النص المصوت عليه . غير أن عدم المصادقة على كامل النص لا تحول دون تطبيق أحكام المادة 120 فقرة 4 من الدستور² وتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنعقد خلال (10) أيام من تاريخ تبليغ الوزير الأول طلب انعقادها إلى رئيسي غرفتي البرلمان، مشكلة من عشرة (10) ممثلين عن كل غرفة . وتنعقد اجتماعها إما بمقر المجلس الشعبي الوطني، أو بمقر مجلس الأمة³ . وتدرس اللجنة الأحكام محل الخلاف وفقا للإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة الساري عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع في مقرها اللجنة⁴ .

ويقترح تقرير اللجنة نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف ، ويبلغ إلى الوزير الأول من طرف رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة اجتماعها بمقرها⁵. وفي حالة انعقادها بمقر مجلس الأمة، يسلم رئيس اللجنة التقرير إلى رئيس مجلس الأمة الذي يسلمه فورا إلى الوزير الأول⁶ . وعليه ماهي حدود تدخل الحكومة في إقرار تقرير اللجنة، وحل الخلاف؟ هذا ما سيتم التعرض له في الفقرة الموالية.

2- حدود تدخل الحكومة في حل الخلاف : يمنح كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ،

والدستور الجزائري لسنة 1996 للحكومة صلاحية التدخل في حل الخلاف بين الغرفتين المنصوص عليه

¹ - عقيلة خرباشي ،مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،المرجع السابق ،ص255 .

² - أنظر المادة 94 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المواد 87 و88 و89 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁴ - أنظر المادة 91 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁵ - أنظر المادة 94 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁶ - أنظر المادة 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه .

في كل من المادة 45 فقرة 02، والمادة 120 فقرة 04 على الترتيب، سواء من حيث استدعاء اللجنة، أو من حيث عرض تقريرها على غرفتي البرلمان، وذلك على الشكل التالي :

أ- من حيث استدعاء اللجنة : لا تتدخل الحكومة بطلبها في الجزائر إلا في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين . أما في فرنسا فلا يمكن للحكومة أن تتدخل إلا إذا استمر الخلاف بين الغرفتين حول النص المعني بعد قراءتين من قبل كل منهما، أو بعد قراءة واحدة إذا ما أعلنت الحكومة حالة الاستعجال. كما يمكن للحكومة ترك غرفتي البرلمان تتداولان بشكل متتالي حول النص المعروض عليهما إلى أن يحصل الاتفاق بينهما دون أي تدخل من الحكومة، حتى ولو استمر الخلاف بعد قراءتين لكل منهما. فالحكومة تتمتع بسلطة تقديرية في طلب إحداث لجنة ثنائية مختلطة¹. وبالتالي تدخل الحكومة في الجزائر لحل الخلاف بمجرد وقوعه هو تدخل عقلائي² بخلاف تدخل الحكومة في فرنسا الذي لا يكون إلا في حالة استمرار الخلاف . لكن بمجرد تقديم طلبها، تتوقف كل مناقشة أو تصويت جاريتين على مستوى غرفتي البرلمان بشأن النص محل الخلاف³.

وبعد تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، تعمل هذه الأخيرة على اقتراح نص بشأن القضايا التي ظلت عالقة بين الغرفتين . وإذا تم إعداده، يبقى للحكومة الحق في أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة على الغرفتين لإقراره⁴.

¹- Michel Désiré PIERRE, L'article 45 de la constitution du 4 octobre 1958, Thèse de Doctorat d'Etat en droit , Université de Paris, 1981, p. 89.

²- مسعود شيهوب، المبادرة القانونية بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص 107 .
³ - L' article 71 du RS : « L'examen d'un texte dont le Sénat est saisi est immédiatement suspendu lorsque le Gouvernementde provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire à son sujet ».

⁴- أنظر المادة 120 فقرة 4 من دستور 1996 والمادة 45 فقرة 03 من دستور 1958 بنصها على: «Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. »

ب- من حيث عرض النص المقترح من طرف اللجنة على غرفتي البرلمان: تتولى الحكومة مهمة عرض النص على غرفتي البرلمان. لكن في حالة امتناع الحكومة عن عرضه، ما هو الأثر المترتب عن ذلك؟ للإجابة عن هذا التساؤل لا بد من الرجوع إلى النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان الجزائري والفرنسي، وذلك لمعرفة كيف تمت معالجة هذه الحالة.

فبالنسبة للجزائري، وبالرجوع إلى أحكام النظام الداخلي لكلا غرفتي البرلمان الجزائري لا يوجد أي نص أشار إلى كيفية التعامل مع هذه الوضعية، الأمر الذي يمنح للحكومة سلطة تقديرية في التماطل أو عدم عرض النص المقترح من طرف اللجنة خاصة في حالة اعتراضها عليه.

أما بالنسبة لفرنسا، وبالرجوع إلى النظام الداخلي للجمعية الوطنية¹ نجد أنه قد قيدت الحكومة بمهلة (15) يوما لإحالة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان من تاريخ إيداع تقرير هذه اللجنة. وفي حالة انقضاء هذا الأجل، تتولى الغرفة التي كانت آخر من أحيل عليها النص قبل دعوة الحكومة إلى اجتماع اللجنة المختلطة استئناف دراسته من جديد طبقا للفقرة 01 من المادة 45 من دستور 1958.

أما في الحالة التي تقوم الحكومة بعرض النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء للموافقة عليه، فإنه لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وهذا طبقا للمادة 45 فقرة 03 من الدستور الفرنسي التي تنص على: "لا يقبل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة"²، وهي نفس العبارة التي تضمنتها المادة 120 فقرة 04 من دستور 1996. وبالتالي لا يمكن لأعضاء كل من البرلمان الفرنسي والجزائري المبادرة بإدراج تعديلات على النص المقترح، إلا بموافقة الحكومة مما قد يترتب على ذلك مجموعة من الحالات:

¹- Voir l'article 113 du Règlement de L'Assemblée Nationale a été adopté le 03/06/1959 et reconnu conforme à la constitution par la décision n° 59-4 du 24/7/1959 (du JORF 28/7/1959, p. 7522) Modifié par LOI organique n°2009-403 du 15 avril 2009.

² -L'article 45/3 de la constitution Française du 4/11/1958 : « Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. »

-الحالة الأولى: في حالة استمرار الخلاف نتيجة اعتراض إحدى الغرفتين على النص المقترح من طرف اللجنة، فإنه لا بد من التمييز بين كيفية معالجة كل من الدستور الفرنسي والجزائري لهذه الحالة .

فبالنسبة للدستور الفرنسي عالج هذه الحالة بعد فشل اللجنة في توصل إلى اقتراح نص مشترك أو عدم إقرار الغرفتين للنص المقترح من قبلها، بإمكان الحكومة القيام بإحالة النص مرة أخرى على كلا الغرفتين من أجل التداول فيه من جديد . وفي حالة استمرار الخلاف بعد هذه القراءة، يمكن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائيا، وذلك إما بتبني النص الذي أعدته اللجنة المشتركة، وإما النص الأخير الذي صوت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر عند الاقتضاء مما صادق عليه مجلس الشيوخ¹.

أما بالنسبة للدستور الجزائري فقد عالج حالة استمرار الخلاف بسحب النص طبقا للفقرة السادسة من المادة 120 من دستور 1996، دون تحديد الجهة التي لها صلاحية ذلك. لكن تملك الحكومة هذه الصلاحية استنادا إلى المادة 96 من القانون العضوي 02/99 التي تنص على أنه: " إذا لم تتوصل الغرفتان، على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص". وبهذا يرجع أساس استقلال منح الحكومة صلاحية سحب النص إلى منحها صلاحية عرض النص محل الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء².

وبهذا تنقطع علاقة غرفتي البرلمان بالنص بمجرد سحبه، بخلاف الوضع في فرنسا الذي تستمر علاقة غرفتي به عن طرق فتح المناقشات من جديد بين الغرفتين، وفقا للفقرة الأولى من المادة 45 من دستور، 1958 أو بت الجمعية الوطنية فيه بصفة نهائية بناءً على النص المقترح من طرف اللجنة المشتركة، أو آخر نص صوت عليه مع إمكانية بعض التعديلات المصادق عليها في مجلس الشيوخ.

¹ -Voir l' article 45/4 de la constitution du 4/10/ 1958 .

²-عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 269 .

الحالة الثانية: وهي حالة مصادقة كل من غرفتي البرلمان الفرنسي والجزائري على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، وهنا يستكمل النص مراحل نفاذه. على أنه بعد المصادقة النهائية على مشروع أو اقتراح القانون، يتم إحالته لرئيس الجمهورية لإصداره. إلا أنه في الفترة الممتدة بين المصادقة النهائية على النص وإصداره، يملك رئيس الجمهورية عدة وسائل للتدخل للاعتراض على عملية إصداره. وهذا ما سيتم التعرض له الآن.

المطلب الثاني: آليات تدخل رئيس الجمهورية في عملية إصدار القوانين

لرئيس الجمهورية عدة آليات تمكنه من التدخل والاعتراض على عملية إصدار القوانين متى كانت هذه القوانين معارضة لمشاريع سياسته. غير أن من بين هذه الآليات ما تشكل الصورة التقليدية لممارسة حق الاعتراض من طرف رئيس الجمهورية. التي تتمثل في آلية طلب المداولة الثانية. وعادة ما تعتمد الدول على تكريسها في دساتيرها¹. إلا أنه هناك آليات أخرى يمارس من خلالها رئيس الجمهورية فكرة الاعتراض على القوانين. وعليه سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: يتم التعرض في الفرع الأول إلى آلية طلب المداولة الثانية. أما الفرع الثاني فنخصه إلى آليات أخرى يمارس من خلالها رئيس الجمهورية فكرة الاعتراض على القوانين.

الفرع الأول: آلية طلب المداولة الثانية:

تضمن الدستور الفرنسي لسنة 1958 هذه الآلية بموجب المادة 2/10 منه بنصها على: "... ويجوز له قبل انقضاء هذا الأجل أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون أو في بعض مواده، ولا يجوز رفض إعادة النظر هذه"². أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 1996 فقد تبني هذه الآلية في المادة 127 منه بنصها على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في

¹ - محمد أومايوف، المرجع السابق، 239.

² - Article 10/2 de la constitution française du 4 octobre 1958 : « Il peut ,avant l'expiration de ce délai ,demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles... »

قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين 30 يوما الموالية لتاريخ إقراره. وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني". وعليه ما هو مدلول طلب المداولة الثانية؟ وما هي شروط تطبيقها؟. هذا ما سيتم معالجته فيما يلي :

أولا: تحديد مدلول طلب المداولة الثانية :

يعتبر طلب المداولة الثانية إجراء صريحاً يمكن رئيس الجمهورية من الاعتراض على النص التشريعي . و قد يرتبط اللجوء إلى هذه الوسيلة القانونية بأسباب تقنية أو تنسيقية جلبت انتباه النواب إلى ما ورد في النص من نقائص وثغرات، والتي قد تعيق تطبيقه بالصورة التي رسمها البرلمان، أو أن هذا القانون لا ينسجم مع القوانين السارية المفعول¹ . كما قد يرتبط اللجوء إلى هذه الوسيلة بأسباب جوهرية كمعارضة حقيقية على أعمال وانشغالات النواب . واللجوء إلى هذه الوسيلة في هذه الحالة يشكل إشارة من رئيس الجمهورية إلى البرلمان إلى إعادة تصحيح وتصويب أعماله، وبالتالي تفوق إرادة هذا الأخير على إرادة المجلسين التشريعيين معا²، لاسيما أن كل من رئيس الجمهورية الفرنسي والجزائري يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اللجوء إلى طلب المداولة الثانية من خلال عدم النص على الأسباب التي دفعته إلى اللجوء إلى هذا الإجراء في كل من المادة 10 و 127 من الدستور الفرنسي والجزائري على الترتيب. إلا أن الوضع يختلف في فرنسا عن الجزائر نظرا لإخضاع القرار الرئاسي الخاص بطلب المداولة الثانية لإجراء التوقيع المجاور للوزير الأول الذي قد يعارض رئيس الجمهورية في هذه المسألة³.

ويقتصر مدلول المداولة الثانية على دراسة القانون المرسل للبرلمان بنفس الإجراء التشريعي في كلا الغرفتين. وفي هذه الحالة يوصف اعتراض رئيس الجمهورية بأنه بسيط باعتباره لا يتضمن إجراء برلمانياً خاصاً، مثل ما هو جاري العمل به في فرنسا بموجب المادة 10 من دستور 1958 سالفه الذكر. أما في الحالة التي يشترط فيها أن يتم التصويت على القانون المرسل وفقا لإجراء تشريعي خاص،

¹ - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 240 .

² - رابحي أحسن، المرجع السابق، ص 293 .

³ - محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 242 .

فيعتبر الاعتراض هنا بأنه موصوف ونسي لأنه يتطلب التصويت على النص بأغلبية موصوفة ومشددة كثنائي 3/2 من أصوات النواب¹، مثل ما هو جاري العمل به في الولايات المتحدة الأمريكية².

وبالتالي فالتفسير القانوني لعبارة مداولة ثانية (une nouvelle délibération) يمنح للمجلس حسب رأي الأستاذ "عبدالله بوقفة"³ التصويت على النص بذات الأغلبية التي أقرته لأول مرة. إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 127 من دستور 1996 لم يأخذ هذا التفسير بعين الاعتبار، واستلزم أغلبية خاصة تحدد ب3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة. وهي النسبة التي يتطلبها الاعتراض الموصوف. ولهذا أصبح من الضروري تعديل المادة 127 من الدستور بحذف عبارة "مداولة ثانية" نظراً لعدم ارتباطها بالنصاب المطلوب، أو إعادة النظر في النصاب حتى يتوافق مع مضمون طلب قراءة ثانية"، وعدم حصر إقرارها على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة. إلا أنه يمكن تفسير إقصاء مجلس الأمة من اختصاص البت في طلب المداولة الثانية، كون هذه الأخيرة تشكل إجراء ثانوياً بالنسبة للرئيس، لأن اعتراضه على النص يمكن أن يتم عن طريق عدم تصويت 3/1 الرئاسي المعين على النص.

ثانياً: شروط تطبيق طلب المداولة الثانية للقانون:

يحكم تطبيق طلب المداولة الثانية للقانون شروطاً زمنية وأخرى موضوعية تتمثل فيما يلي:

1- الشروط الزمنية: حتى وإن كان حق الاعتراض لرئيس الجمهورية بموجب طلب مداولة ثانية حقاً صريحاً ودستورياً، إلا أن مجال ممارسة هذا الحق من الناحية الزمنية غير مطلقة. ولهذا تلجأ الدساتير إلى تقييد ممارسة هذا الحق بمدة زمنية حددها الدستور الفرنسي لسنة 1958 بمدة خمسة عشرة 15 يوماً. وهذا ما يستفاد من المادة 10 منه بنصها على: "يصدر رئيس الجمهورية القوانين خلال خمسة

¹ - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص265 (من الهامش رقم117).

² - أنظر الفقرة السابعة البند الثاني من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية سابق الإشارة إليها.

³ - عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص279 (من الهامش رقم123).

عشرة يوما ويجوز له قبل انقضاء هذا الأجل أن يطلب من البرلمان إعادة النظر في القانون..¹.

أما بالنسبة للدستور الجزائري، فقد حددها بمدة ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره²، وهي مدة طويلة مقارنة بالمدة المحددة في الدستور الفرنسي.

2- الشروط الموضوعية: و تتعلق بتحديد القوانين الخاضعة لطلب المداولة الثانية لاسيما في ظل المفهوم العام لمصطلح "قانون" الوارد في كل من نص المادة 10 من الدستور الفرنسي والمادة 127 من الدستور الجزائري.

فيمكن تحديد مصطلح "قانون" الوارد في هاتين المادتين حسب رأي الأستاذ "مسعود شيهوب"³ بالمعنى الشكلي الصادر عن البرلمان، والذي يشمل كل القوانين التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يعترض عليها، والذي يتضمن الموضوعات التي تندرج بطبيعتها وتنظم سوى بقانون دون التطرق إلى المواضيع الأخرى التي تخرج عن دائرة الاختصاص التشريعي للبرلمان المحدد في المادة 122 و 123 من الدستور الجزائري لسنة 1996، والمادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المتعلقة بمجال القانون.

إلا أن حق اعتراض رئيس الجمهورية عن طريق طلب مداولة ثانية، يكون واسعاً في مجال المواضيع التي تندرج في طائفة القوانين العادية، مقارنة بالمواضيع التي تندرج في طائفة القوانين العضوية نظراً لخضوع هذه الأخير لرقابة المجلس الدستوري قبل صدورها⁴، وفي حالة إعلانه لعدم دستوريته

¹-L'Article 10/1 de la constitution française du 4/11/1958 : « Le Président de la République promulgue les loi dans les quinze jours....Il peut ,avant l'expiration de ce délai ,demander au Parlement une nouvelle délibération de loi.. »

²- أنظر المادة 127 من دستور 1996 .

³- مسعود شيهوب، دولة القانون ومبدأ المشروعية، مجلة حوليات، جامعة قسنطينة، العدد 04، 2001، ص 51 .

⁴- أنظر المادة 123 من دستور 1996 .

استحال إحالتها لرئيس الجمهورية لإصدارها. بخلاف الوضع بالنسبة للقوانين العادية التي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري إلا في حالة إخطاره من الهيئات التي تتمتع بهذا الحق دستوريا¹.

وبهذا تعتبر المواضيع التي تندرج في طائفة القوانين العادية هي أكثر مجال يمارس فيه رئيس الجمهورية حق الاعتراض على كامل النص عن طريق إرجاعه للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة للتصويت عليه بثلاثي 3/2 أعضائه حتى يتم إقراره. وفي حالة عدم تحقق هذه النسبة يتم إلغاؤه²، بخلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي يسمح لرئيس الجمهورية بطلب مداولة ثانية بشأن كامل النص أو بعض مواده، وذلك بإرجاعه لكلا غرفتي البرلمان³. وفي الحالة التي يكون فيها لمجلس الشيوخ الأولوية في النظر في طلب المداولة الثانية، يقوم رئيس الجمهورية بإحالة الطلب مع النص القانوني إلى رئيس مجلس الشيوخ الذي يحيله بدوره إلى اللجنة التي درسته سابقا⁴.

وبهذا يعتبر طلب مداولة ثانية من طرف رئيس الجمهورية على النص المصوت عليه من طرف غرفتي البرلمان، مساساً بمصادقية النص التشريعي، وبالتالي مساساً بمصادقية غرفتي البرلمان المكلفتان بإعداد النص وإقراره⁵، دون أن يكون لها الحق في رفض هذا الإجراء. وهو الشرط الذي تضمنه صراحة الدستور الفرنسي لسنة 1958⁶. ولكن حتى في حالة تجاوز البرلمان اعتراض رئيس الجمهورية عن النص عن طريق ممارسة آلية طلب مداولة ثانية بالتصويت عليه للمرة الثانية بتحقيق النصاب المحدد دستوريا، فإنه بإمكان رئيس الجمهورية الاعتراض عن هذا النص بآليات تمنع إصداره. وهذا ما سيتم التعرض له الآن.

¹ - أنظر المادتين 126 و 166 من دستور 1996 .

² - أنظر المادة 45 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

³ - Voir l'article 10/2 de la constitution du 4/10/ 1958 .

⁴ - Voir l'article 27 du RS .

⁵ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 294 .

⁶ - Article 10/2 de la constitution du 4 octobre 1958 : « ... Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. »

الفرع الثاني: آليات أخرى يمارس من خلالها رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين:

بخلاف آلية طلب المداولة الثانية التي تعتبر حقاً دستورياً صريحاً لرئيس الجمهوري للاعتراض على القوانين، يملك رئيس الجمهورية وسائل أخرى يمكن من خلالها عرقلة إصدار القانون خاصة عن طريق إخطار المجلس الدستوري، والامتناع عن إصدار القانون. وذلك على الشكل التالي:

أولاً: إخطار المجلس الدستوري: يستطيع رئيس الجمهورية التدخل والاعتراض على القوانين الصادرة عن البرلمان عن طريق إخطار المجلس الدستوري الذي يتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، ومدى مطابقتها للدستور¹.

وبالرجوع إلى تشكيلة المجلس وطرق عمله²، يتضح لنا مدى تحكم رئيس الجمهورية فيه، وذلك من خلال السلطات التي يتمتع بها من حيث تشكيل المجلس، وتحريك عمل المجلس، وذلك على الشكل التالي :

1- من حيث التشكيل المجلس : يتشكل المجلس الدستوري الجزائري من تسعة أعضاء وهو نفس العدد الذي يتشكل منه المجلس الدستوري الفرنسي³. إلا أن رئيس الجمهورية في الجزائر يتمتع في هذا المجال بأهم سلطة، والتي تتمثل في تعيين رئيس المجلس الدستوري الذي يتولى مهمة اقتراح وتعيين الموظفين على مستوى المجلس، مما يترتب عليه تبعيتهم لرئيس المجلس المعين من طرف رئيس الجمهورية⁴. مما يؤدي إلى نشوء علاقة تبعية بين الموظفين ورئيس المجلس، وهذا الأخير ورئيس الجمهورية. وما يدعم هذه العلاقة والتبعية أكثر، أن وضع القواعد الخاصة بتنظيم عمل المجلس الدستوري يتم

¹ - أنظر المادة 163 من دستور 1996 .

² - أنظر المواد 164 و165 و166 من دستور 1996 .

³ - أنظر للمادة 164 من الدستور الجزائري لسنة 1996 و المادة 56 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 سابق الإشارة إليها.

⁴ - **Abdelmadjid DJEBBAR**, Le Conseil de la nation et le pouvoir normatif du Conseil Constitutionnelle (à propos de L'avis du Conseil Constitutionnelle du 10 février 1998), IDARA, n^o 2, Volume 10, Alger 2000, p. 106.

تحديدها من طرف المجلس نفسه¹. بخلاف الوضع في فرنسا. فحتى وإن كان لرئيس الجمهورية سلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري². إلا أن تحديد قواعد تنظيم وعمل المجلس الدستوري تتم بموجب قانون أساسي³. مما قد ينتج عنه قصر مجال العلاقة التبعية على الأعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية بما فيهم رئيس المجلس.

2- من حيث تحريك عمل المجلس عن طريق سلطة الإخطار: بالرجوع إلى نص المادة 166

من دستور 1996 يتضح منها أن المؤسس الدستوري وزع سلطة الإخطار بالتساوي بين رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان. إلا أن رئيس الجمهورية يتميز عنهما، وينفرد بسلطة إخطار أخرى تتعلق بمجال القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان. وهذا ما يستشف من نص المادة 165 من الدستور، مما قد يؤدي إلى عرقلة عمل غرفتي البرلمان لاسيما من خلال التدخل عن طريق إخطار المجلس الدستوري لتعديل النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان. وهذا يشكل مساساً بمبدأ استقلاليتهم في وضع نظامهما الداخلي، خاصة في ظل غياب اشتراط ضرورة تسبب الإخطار في كل من الدستور والنظام الداخلي للمجلس الدستوري⁴.

لهذا أصبح من الضروري توسيع حق الإخطار ليشمل أطرافاً أخرى بالموازاة على الأقل مع الدستور الفرنسي لسنة 1958⁵، الذي يمنح حق الإخطار بالإضافة إلى رئيس الجمهورية ورئيسي

¹ - أنظر المادة 167 فقرة الأخيرة من دستور 1996 .

² - Article 56/3 de la constitution du 4/10/1958 : « Le président est nommé par le Président de La République... »

³ - Article 63 de la constitution du 4/10/1958 : « Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil Constitutionnel... »

⁴ - **عمار عباس / نفيسة بختي**، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، العدد 02، 2008، ص 32 .

⁵ - L' article 61/2 de la constitution du 4/10/1958 : « Aux même fins ,les loi peuvent être déferés au Conseil constitutionnel ,avant leur promulgation ,par le Président de la République, le Premier ministre ,le président de l'Assemblée nationale ,le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs » .

غرفتي البرلمان وكذلك إلى رئيس الوزراء ،أو ستين (60)عضوا في مجلس الشيوخ ،أو ستين (60) نائبا في الجمعية الوطنية¹.

ويترتب على إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية وقف ميعاد الإصدار حتى يصدر المجلس الدستوري قراره في ظرف عشرين (20) يوما الموالية لتاريخ الإخطار، دون تمييز بين الحالات العادية والاستعجالية². بخلاف الدستور الفرنسي الذي نص على أنه في حالة إخطار المجلس الدستوري يتم وقف ميعاد الإصدار إلى غاية صدور قرار المجلس خلال مدة شهر من تاريخ الإخطار في الحالات العادية، بينما يخفض هذا الأجل إلى مدة ثمانية 08 أيام في الحالات الاستعجالية³.

ويترتب على تصريح المجلس الدستوري بعدم دستورية نص تشريعي طبقا للمادة 169 من دستور 1996، فقدان أثره من يوم قرار المجلس .بينما ميز الدستور الفرنسي لسنة 1958 من حيث الأثر المترتب على نتيجة تصريجه بعدم الدستورية بين حالتين⁴:

- ففي حالة التصريح بعدم دستورية قانون عضوي أو قانون يتعلق بالنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان، يعتبر لاغيا من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري، أو من تاريخ لاحق يحدده هذا القرار.

- أما في حالة التصريح بعدم دستورية قانون عادي، لا يجوز إصداره أو تطبيقه.

¹- و هذا المسعى يحاول المؤسس الدستوري تجسيده من خلال تمديد سلطة الإخطار إلى 70 نائبا أو 40 عضوا في مجلس الأمة ،بالإضافة إلى الوزير الأول ،أنظر مسودة مشروع تعديل الدستور المادة 45 .

²-أنظر المادتين 126 و167 من دستور 1996 .

³ -L' article 61/3 de la constitution du 4/10/1958 : «Dans les cas prévus ..,le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois ,à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours. Dans ces mêmes cas ,la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation ».

⁴-Voir l' article 62/1et2 de la constitution du 4/10/1958 .

وقرارات المجلس الدستوري الفرنسي غير قابلة لأي طعن، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة¹ بما فيها البرلمان. غير أن هذا الطابع الإلزامي لقرارات المجلس الدستوري لم يتضمنه دستور 1996. لكن تم تقريره بموجب قرار للمجلس الدستوري رقم 95/01 بتاريخ 1995/8/6² الذي نص على أن "قرارات وأراء المجلس الدستوري هي ذات صبغة نهائية وذات نفاذ فوري، وتلزم كل السلطات، وترتب آثارها كاملة بصفة دائمة ما لم يتعرض الدستور للتعديل". إلا أنه يتعين النص على ذلك في صلب الدستور نظرا لما يترتب عليه من مساس وتقييد من سلطات هيئات دستورية أخرى³ بما فيها البرلمان، وعرقلة عمله التشريعي عن طريق تفسير، وإعادة صياغة القوانين، والعمل على تعديلها بما يتلاءم مع أحكام الدستور، أو عن طريق تقنية التحفظات التفسيرية التي يقوم من خلالها المجلس الدستوري بدور الحكم، والمعدل، والمنظم للحياة السياسية بين الحكومة والبرلمان، وذلك من خلال ما تمنحه هذه التقنية من سلطة تعديل للمجلس الدستوري تمكنه من إلغاء بعض الأحكام التشريعية، أو التصريح بتجريد البعض الآخر من أية آثار قانونية، وتحديد الشروط التي يطبق فيها القانون بموجب تحفظ تفسيري أمر⁴. وهذا يترتب عليه عرقلة العمل التشريعي لغرفتي البرلمان والمساس بسيادتها التشريعية.

لهذا أصبح من الضروري لتفعيل دور المجلس الدستوري في مجال الرقابة على دستورية القوانين، وتحقيق استقلاليته عن هيمنة رئيس الجمهورية، انتخاب رئيس المجلس الدستوري من قبل زملائه بدل تعيينه من قبل الرئيس، وتحديد قواعد عمله بموجب قانون عضوي صادر عن البرلمان، على غرار ما هو معمول به في فرنسا، وهو وسيلة في يد البرلمان تضمن عدم انحراف المجلس خلال ممارسة اختصاصاته

¹ -L'article 62/3 de la constitution du 4/10/1958 : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours .Elle s'imposent aux pouvoirs publics... »

² - أنظر رأي المجلس الدستوري الصادر رقم 95/01 في 6 أوت 1995، نشرية "أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنوات 1989-1996"، الصادرة عن المجلس الدستوري، الجزائر، 1996، ص 98، والذي كان يتعلق بقيام المجلس الوطني الانتقالي بتعديل قانون الانتخابات، وإدراج حكم سبق للمجلس الدستوري قضى بعدم دستوريته بموجب قراره رقم 89/01 الصادر في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر.ج، العدد 36 المؤرخة في 30 أوت 1989، ص 1049.

³ - وهذا ما يحاول المؤسس الدستوري تداركه من خلال المادة 47 من مسودة مشروع التعديل الدستوري المعدلة للمادة 169 من دستور 1996 .

⁴ - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص 18-19 .

وإخضاعه للسيادة الشعبية¹. لكن حتى في حالة تصريح المجلس الدستوري بدستورية النص المخاطر به من طرف رئيس الجمهورية، يمكن لهذا الأخير عرقلة هذا القانون عن طريق الامتناع عن إصداره.

ثانيا: الامتناع عن إصدار القانون:

الإصدار هو ذلك الإجراء الذي ينشأ بموجبه القانون². وهذا الإجراء حق شخصي لرئيس الجمهورية يمارسه دون أن يكون لسلطة أخرى ممارسته. وهذا ما يستشف من نصي المادتين 10 و126 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والجزائري لسنة 1996 على التوالي.

فبعد إرسال رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام، يملك رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوما³، إما إصدار النص

أو الاعتراض عليه من خلال طلب مداولة ثانية، أو إخطار المجلس الدستوري. ولكن في حالة ما إذا كانت نتيجة إحدى هاتين الآليتين سلبية بالنسبة لرئيس الجمهورية، أو عدم اللجوء إليهما أصلا، يمكن له أن يلجأ إلى الامتناع عن إصدار القانون، ويعلق صدوره إلى أجل غير محدد دون أن يترتب عليه أي جزاء، نظرا لعدم تضمن دستور 1996 لمثل هذا الجزاء، شأنه في ذلك شأن الدستور الفرنسي لسنة 1958. وبالتالي يعتبر حق الإصدار الممنوح لرئيس الجمهورية، آلية أخرى للاعتراض على النصوص القانونية يتمكن من خلالها رئيس الجمهورية التحكم في مصير القانون بظهوره أو عدم ظهوره. وهذا يجد مرجعه في الأساس إلى التنظيم الدستوري لهذا الإجراء في كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستور الجزائري لسنة 1996 من خلال مايلي:

- منح سلطة الإصدار لرئيس الجمهورية بصورة منفردة دون إمكانية تدخل هيئات أخرى للممارسة الإصدار في حالة امتناعه، أو تماطله عن مباشرة هذا الإجراء، كالبرلمان مثلا. وهو الحل الذي

¹ - عمار عباس / نفيسة بختي، المرجع السابق، ص 34 .

² - فريدة محمدي، المدخل للعلوم القانونية، نظرية القانون، د.م.ج، الجزائر، 2010، ص 18 .

³ - غير أن هذه المدة حددها المؤسس الدستوري الفرنسي بخمسة عشرة 15 يوما حسب المادة 10 من دستور 1958 سابق الإشارة إليها.

تبناه المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1963 بموجب المادة 51 منه التي نصت على أن: "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني".

- عدم ترتيب أي جزاء عن تماطل أو امتناع رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الأمر الذي ترتب عليه تحول سلطة اعتراض رئيس الجمهورية من مؤقت إلى مستمر وغير محدد.

و يستشف مما سبق أن لرئيس الجمهورية عدة آليات تمكنه من التدخل والاعتراض على القوانين.

إلا أنها تختلف فيما بينها من حيث النتائج، الأمر الذي يمنح لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية للمفاضلة في اللجوء إلى إحداها دون الأخرى لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها من الاعتراض على القانون، وذلك على الشكل التالي :

فبالنسبة للاعتراض عن طريق طلب مداولة ثانية، فهو اعتراض توقيفي يمكن للمجلس الشعبي الوطني تجاوزه من خلال تحقق النصاب المطلوب دستوريا المحدد بـ 3/2 من النواب في حالة تمسكه بذات النص.

أما بالنسبة لاعتراض رئيس الجمهورية على القانون من خلال إخطار المجلس الدستوري، فيمكن أن يترتب على ذلك إما الحكم بعد دستورية القانون لمخالفته أحكام الدستور، أو التحفظ بشأنه، مما يؤدي إلى تعديله، أو إلغاء بعض أحكامه، وإما إقرار المجلس الدستوري بدستورية النص.

أما بالنسبة لآلية الامتناع عن الإصدار، فتعتبر ذات اعتراض مستمر، وهذا ما يشكل مساساً خطيراً بالاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال تعطيل النصوص التشريعية التي أقرها البرلمان، وتصبح خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ليقرر إصدارها أم لا. إلا أنه قد يلجأ رئيس الجمهورية إلى

إصدار النص ونشره تفاديا لأي نقد. غير أنه يعمل على منع إلحاقه بنصوص تنفيذية توضح، وتبين كيفية تطبيق هذه النصوص القانونية التي تتضمن قواعد ومبادئ عامة¹.

وبالإضافة إلى هذه الآليات المذكورة سابقا، والتي تمكن رئيس الجمهورية من الاعتراض على النص القانوني بعد التصويت عليه من طرف غرفتي البرلمان، هناك آليات تمكن رئيس الجمهورية من الاعتراض عليه قبل إقراره من طرف غرفتي البرلمان من خلال اعتراض مجلس الأمة على النص القانوني المحال إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني من خلال عدم المصادقة عليه بـ 4/3 من أعضاء مجلس الأمة، بما فيها الثلث الرئاسي. وفي حالة تمسك المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي صوت عليه واستمرار خلافه مع أعضاء مجلس الأمة على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، يتم استبعاد النص عن طريق سحبه من طرف الحكومة² وبهذا تكون الغرفة الثانية وسيلة لكبح كل قانون لا ترغب فيه السلطة³.

وفي الأخير، فإن وجود الغرفة الثانية في الجزائر وفقا لهذه التشكيلة، ومحدودية دورها التشريعي، وسيلة تدعيم لهيمنة وتفوق السلطة التنفيذية برئاسة رئيس الجمهورية على البرلمان في المجال التشريعي، وتحد من فعاليتها في رفع مستوى النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان في ظل حرمان أعضائها من حق المبادرة بالقوانين وتعديلها. فإذا كان هذا الوضع في المجال التشريعي، فما هو وضعها بالنسبة للمجال الرقابي؟ هذا ما سيتم التطرق له في الفصل الموالي.

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 230 .

² - أنظر المادة 120 من دستور 1996 والمادة 96 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - فاتح شنوفي، المرجع السابق، ص 90 .

الفصل الثاني: الدور الرقابي للغرفة الثانية في البرلمان

يشكل الدور الرقابي الأداة التي تبين مكانة البرلمان في أي نظام سياسي¹. ولتنفيذ هذا الدور بطريقة جيدة ينبغي أن يكون للبرلمان وسائل تمكنه من الاطلاع على مختلف مظاهر الحياة السياسية. وهذه الوسائل التي منحت للبرلمان دستوريا في إطار ممارسة وظيفته الرقابية متعددة سواء تعلق بالوسائل غير المثيرة للمسؤولية السياسية للحكومة، أو الوسائل المثيرة للوسائل السياسية للحكومة .

غير أن توزيع استخدام هذه الآليات الرقابية يختلف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة التي تتبنى نظام الغرفتين على أساس المبدأ العام الذي يقضي بالمغايرة بينهما من حيث الاختصاص².

ويرتبط الهدف من المغايرة بين غرفتي البرلمان من حيث الاختصاص الرقابي بمبررات إحداث الغرفة الثانية، والذي يتمثل أساسا في دورها في تحقيق التوازن بين الحكومة والمجلس المنتخب.

ولمعرفة مدى تحقيق كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشيوخ الفرنسي لهذا المبرر . يثور التساؤل حول ما مدى فعالية دورهما الرقابي ؟

هذا ما سيتم التطرق إليه من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتم التعرض في المبحث الأول إلى مدى فعالية الدور الرقابي للغرفة الثانية من خلال الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة. أما المبحث الثاني فيخصص لدراسة مدى فعالية الدور الرقابي للغرفة الثانية من خلال الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة.

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 387 .

² - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 304 .

المبحث الأول: مدى فعالية الدور الرقابي للغرفة الثانية من خلال الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة

تمتلك الغرفة الثانية للبرلمان نفس الوسائل التي تمتلكها الغرفة الأولى لمراقبة سائر أعمال الحكومة وتوجهاتها السياسية دون إثارة مسؤوليتها، وذلك من خلال الوسائل التي تشكل وسائل جمع المعلومات¹. ولمعرفة مدى فعالية هذه الوسائل، لا بد من معرفة كيفية تعامل الحكومة مع هذه الوسائل، ومدى تجاوبها مع مطالب أعضاء الغرفة الثانية خاصة في عملية الإدلاء بالمعلومات المرتبطة بالرقابة المالية .

و للإلمام بهذه الوسائل ومدى فعاليتها سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يتم التطرق في المطلب الأول إلى أداء الغرفة الثانية بخصوص وسائل جمع المعلومات وحدود تجاوب الحكومة معها. أما المطلب الثاني فيخصص لدراسة مدى فعالية الإدلاء بالمعلومات المرتبطة بالرقابة المالية.

المطلب الأول: أداء الغرفة الثانية بخصوص وسائل جمع المعلومات

تملك الغرفة الثانية عدة وسائل تشكل وسائل جمع المعلومات، سواء من خلال الأسئلة أو الاستجواب، أو من خلال لجان التحقيق. لهذا سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين: يتم التعرض في الفرع الأول إلى أداء الغرفة الثانية في مجال الأسئلة الشفوية والكتابية. أما الفرع الثاني فيخصص لدراسة مدى فعالية لجان التحقيق والاستجواب .

الفرع الأول: أداء الغرفة الثانية في مجال الأسئلة الشفوية والكتابية وحدود تعامل الحكومة معها:

لمعرفة مدى فعالية أداء الغرفة الثانية في مجال الأسئلة بنوعيتها في مراقبة العمل الحكومي، لا بد من التطرق إلى الإطار النظري للسؤال ومدى مبادرة أعضاء الغرفة الثانية على استعماله، ومدى تجاوب الحكومة مع هذه المبادرات، وذلك على الشكل التالي:

¹ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 304 .

أولاً: الإطار النظري للسؤال ومدى مبادرة أعضاء الغرفة الثانية باستعماله:

إن إقبال أعضاء الغرفة الثانية على استعمال وسيلة السؤال في مراقبة العمل الحكومي مرتبط بالضوابط التي تحكم استخدام هذه الوسيلة من الناحية القانونية، وهذا على الشكل التالي:

1- الضوابط التي تحكم استخدام وسيلة السؤال من الناحية القانونية: تعتبر الأسئلة وسيلة إعلامية ورقابية لأعضاء الحكومة ، فهي وسيلة يطلب من خلالها عضو برلماني من أحد الوزراء تفسيرات حول نقطة معينة ولا يترتب عليها جزاء سياسي حال¹.

وإذا كانت الوظيفة الأصلية للأسئلة كأداة للرقابة البرلمانية على الحكومة هي التحري والسعي لمعرفة حقيقة معينة عن أمر معين ، فإن الممارسة البرلمانية تبين أن الأسئلة غالباً ما توظف من قبل البرلمانيين للكشف عن مخالفات معينة تتصل بأعمال الحكومة سواء كان ذلك بشكل مقصود

أو عفوي².

وقد أقر كل من الدستور الفرنسي لسنة 1958 ، والدستور الجزائري لسنة 1996 لأعضاء الغرفة الثانية حق استخدام وسيلة السؤال كآلية لرقابة عمل الحكومة . وهذا ما يستشف من المادة 48 فقرة 6 من الدستور الفرنسي بنصها على : " تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل بما في ذلك أثناء انعقاد الدورات غير العادية المنصوص عليها في المادة (29) ، وبحسب الأولوية لأسئلة

¹ -M.AMELLER, Les questions : Instrument de Contrôle Parlementaire, L.G.D.J., Paris, 1964, p.

3.

² - سلام إيهاب زكي ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة ، 1983، ص27.

أعضاء البرلمان وأجوبة الحكومة عليها"¹. والمادة 134 من الدستور الجزائري بنصها على: "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي كان أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".

وتبدأ إجراءات السؤال برغبة عضو من أعضاء المجلس التشريعي في توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أو إلى الوزير الأول (أو رئيس الحكومة)، ويحدد ما إذا كان يطلب الإجابة شفاهة أو كتابة².

وتحديد نوعية السؤال ما إذا كان شفوياً أو كتابياً ينطوي على أهمية، لاسيما بالنسبة للدول التي تميز بينهما من حيث الإجابة كالجائر . فيتم طرح السؤال الشفوي على أعضاء الحكومة في إطار اختصاصاتهم، وتتم الإجابة عليه شفويا في جلسات تخصص لذلك. أما الأسئلة المكتوبة، فهي التي يقوم أعضاء البرلمان بتوجيهها إلى أعضاء الحكومة كتابة وتكون الإجابة عليها في أجل 30 يوما من تاريخ تبليغ السؤال إلى عضو الحكومة³.

ويخضع استعمال هذه الوسيلة من طرف أعضاء كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشيوخ الفرنسي إلى عدة ضوابط قيدت استعمالها⁴ تم النص عليها في المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه، والمواد 74 إلى 79 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي .

و أهم ما يمكن استخلاصه من خلال المقارنة بين هذه الضوابط التي تخضع لها الأسئلة في كل من الجزائر وفرنسا، هو حق كل عضو في مجلس الأمة أو مجلس الشيوخ الفرنسي طرح أي سؤال

¹ -Article 48/6 de la constitution du 4octobre 1958 : «Une séance par semaine au moins ,y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29,est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement » .

² - سلام إيهاب زكي ،المرجع السابق،ص 45 .

³ - أنظر المادة 2/134 من دستور 1996 .

⁴ - عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع،الجزائر، 2007، ص 138 .

شفوي أو كتابي¹. إلا أنه يخضع لتقدير مكتب كل غرفة حتى يتم قبوله² وتبليغه للحكومة من طرف رئيس كل غرفة.

كما أن طريقة إيداع والإجابة على الأسئلة الشفوية تختلف عن الأسئلة الكتابية من حيث النقاط التالية:

فيشترط إيداع الأسئلة الشفوية بمدة معينة قبل الجلسة حددها المشرع الجزائري ب(10) أيام على أقل³، ويخصص لمناقشتها خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشرة (15) يوما بمعدل جلستان شهريا للإجابة على الأسئلة الشفوية وأجوبة أعضاء الحكومة عنها⁴. بينما حددها المشرع الفرنسي على أن تكون الأسئلة الشفوية مقدمة قبل ثمانية 08 أيام على الأقل حتى يتم إدراجها في جدول أعمال جلسة مجلس الشيوخ⁵، والذي يتضمن جدول أعماله الأسئلة الحكومية بمعدل مرتين في الشهر⁶، وذلك بتخصيص جلسة في كل أسبوع بيوم الثلاثاء مع إعطاء الأولوية للأسئلة الشفوية، مع إمكانية عقد جلسة إضافية خلال الدورة غير العادية طبقا للمادة 48 من الدستور، وبحسب الأولوية للأسئلة وأجوبة الحكومة عنها⁷.

¹ - أنظر المادة 68 و69 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه، والمادتين 1/74 و1/76 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ سابق الإشارة إليه .

² - حيث يتم تحديد الشروط الشكلية والموضوعية لقبول أي سؤال من طرف مكتب مجلس الأمة في شكل تعليمات عامة يصدرها المكتب، أنظر في تفاصيل ذلك: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص139 .

³ - أنظر المادة 1/69 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

⁴ - أنظر المادة 19 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

⁵ -L' Article 77/3 du RS : « Ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour d'une séance que les questions déposées huit jours au moins avant cette séance ».

⁶ -L'Article 75A/1 du RS : « L'ordre du jour du Sénat comporte ,deux fois par mois ,des questions au Gouvernement... »

⁷ -L' Article 77/1 du RS : «La matinée de la séance du mardi est réservée par priorité aux questions orales. La conférence des présidents peut reporter à un autre jour de séance l'application des dispositions prioritaires de l'article 48,dernier alinéa ,de la constitution ».

ويخضع ضبط عدد الأسئلة الشفوية التي يمكن عرضها في جلسة كل غرفة بالاتفاق بين مكتب مجلس الأمة والحكومة¹، أو تحت إشراف مؤتمر الرؤساء بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي². ويتم عرض السؤال في مجلس الأمة من طرف صاحبه في مدة يحددها رئيس الجلسة. وبعد رد الحكومة، يمكن أن يتناول الكلمة من جديد في حدود 05 دقائق، ويمكن لممثل الحكومة الرد عليه في حدود 10 دقائق³.

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فيتم عرض السؤال من طرف صاحبه أو من يفوضه خلال 3 دقائق. ويتم الرد عليه خلال دقيقتين من طرف عضو الحكومة. ولكن في حالة غياب صاحب السؤال أو نائبه، يتم تأجيله إلى وقت لاحق بعد الدورة. أما في حالة غياب الوزير المختص، فيتم تأجيل السؤال إلى جدول أعمال الدورة المقبلة⁴.

بينما بالنسبة للأسئلة الكتابية، فيمكن لكل عضو في مجلس الأمة، أو مجلس الشيوخ طرح أي سؤال كتابي يتم تبليغه للحكومة من طرف رئيس كل غرفة بعد قبوله من مكتبها، وللحكومة أجل شهر للرد عليها⁵. غير أن المشرع الجزائري لم يقرر أي جزاء في حالة تجاوزها هذه المدة، بخلاف المشرع الفرنسي الذي رتب على ذلك تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي بناء على طلب صاحبه، ويتم إدراج مكان له ضمن الأسئلة الشفوية من تاريخ طلب التحويل⁶.

¹ -أنظر المادة 70 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

² -Voir l' article 75 du RS ..

³ - أنظر المادة 1/ 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

⁴ -L' article 78/4 du RS : « Si le ministre intéressé est absent ,la questions est reportée à l'ordre du jour de la plus prochaine séance.. »

⁵ -أنظرالمادة 134 من دستور 1996 والمادة 75 فقرة أولى من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي.

⁶ -L'Article 75/3 du RS : « Toute question écrite à laquelle il n'a pas été répondu dans les délais prévus ci-dessus est convertie en question orale si son auteur le demande ».

وفي حالة عدم اقتناع صاحب السؤال الكتابي أو الشفوي برد الحكومة، نص المشرع الجزائري على إمكانية طرحه للمناقشة لكن بشرط تقديم طلب موقع عليه من ثلاثين (30) عضواً¹، وهو نفس الشرط الذي تضمنه المشرع الفرنسي حتى يتم تحويل السؤال الشفوي الذي تم الإجابة عليه من طرف الحكومة إلى المناقشة، لكن فقط بالنسبة للأسئلة الشفوية دون الأسئلة الكتابية. ويتم مناقشتها عن طريق تسجيلها في جدول أعمال الجلسة المقبلة لمجلس الشيوخ بعد قيام رئيسه بتبليغ هذا الطلب إلى الحكومة²، والتي تحدد تاريخ مناقشتها بالاتفاق مع مؤتمر الرؤساء³.

وما يستشف مما سبق تواجد الحكومة في جميع إجراءات السؤال خاصة بالنسبة لمسألة إدراج الأسئلة الشفوية في جدول أعمال كل غرفة من خلال ضبط عددها، وتحديد تاريخ الإجابة عليها من طرف أعضاء الحكومة. بخلاف الوضع بالنسبة للأسئلة الكتابية، نظرا لعدم اشتراط الإجابة عليها في الجلسة، وإنما يتم الرد عليها كتابة في أجل محدد. وفي حالة تجاوزه يترتب على ذلك تحويله إلى سؤال شفوي، وإدراجه ضمن قائمة الأسئلة الشفوية للجلسة المقبلة لمجلس الشيوخ الفرنسي، بخلاف الوضع بالنسبة لمجلس الأمة حيث لم يترتب المشرع الجزائري أي جزاء نتيجة ذلك.

كما أن المشرع الجزائري مكن أعضاء كل من غرفتي البرلمان مناقشة رد الحكومة بالنسبة للسؤال الشفوي والسؤال الكتابي، بخلاف المشرع الفرنسي الذي قصرها فقط على الأسئلة الشفوية، ويكون ذلك من خلال تقديم طلب موقع من ثلاثين عضواً. لكن هذا النصاب إن كان يمكن تحقيقه بالنسبة للأسئلة الشفوية نظرا لطريقة الرد عليها شفاهة ومباشرة على مسامع أعضاء الغرفة الثانية، إلا أن هذا النصاب

¹ - أنظر المادة 74 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه، والمادتين 75 و 2/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

² - L'Article 79/3 du RS : «Le Président informe immédiatement le Gouvernement de cette demande.. »

³ - L'Article 80/1 du RS : « La date de discussion des questions orales avec débats est fixé par le Sénat ,sur proposition de la Conférence des présidents, soit à la même séance que les questions orales ,soit avec l'accord du Gouvernement, à une autre séance » .

يصعب تحقيقه بالنسبة للأسئلة الكتابية نظرا لطريقة الرد عليها والتي تتم كتابة دون طرحها على الأعضاء.

2-مدى مبادرة أعضاء الغرفة الثانية على استخدام السؤال: تحتل الأسئلة البرلمانية في بعض الأنظمة السياسية مكانة هامة لدى البرلمانيين .فبالرجوع إلى فرنسا مثلا نجد أنه تم طرح 16000 سؤال كتابي في كلا المجلسين¹.

ولمعرفة مدى إقبال أعضاء مجلس الأمة على اللجوء إلى الأسئلة كوسيلة رقابية على العمل الحكومي ،سنعتمد على حصيلة الأسئلة التي قدمها أعضاؤه خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2013 لمعرفة مدى إقبالهم عليها.

فخلال الفترة الممتدة ما بين 1998 و2004 بلغ عدد أسئلة أعضاء مجلس الأمة 104 سؤالا، اثنان وخمسون (52) سؤالا شفويا ،و اثنان وخمسون (52) سؤالا كتابيا².وارتفع خلال الفترة 2004-2009 إذ بلغ عدد الأسئلة 256 سؤالا و 173 سؤالا شفويا³ و 83 سؤالا كتابيا³.وتواصل هذا الارتفاع خلال الفترة الممتدة من 2009-2013 إذ بلغ عدد الأسئلة 403 سؤالا، 301 سؤالا شفويا، بينما بلغ عدد الأسئلة الكتابية 102 سؤالا⁴. ومن خلال استقراء هذه الأرقام نلاحظ مايلي :

-إن عدد الأسئلة المطروحة خلال الفترة الممتدة بين 1998-2004 ضعيف بالمقارنة مع الفترة الممتدة من 2004-2009 والفترة الثالثة الممتدة من 2009-2013. ولعل ذلك يرجع إلى عدم إقدام أعضاء مجلس الأمة على استغلال هذا النوع من الرقابة الذي قد يجد مرجعه لحدثة مجلس الأمة في هذه الفترة ،وضعف تجربة وخبرة أغلبية أعضائها في هذا المجال .

¹ -M.AMELLER ,Les questions : Instrument de Contrôle Parlementaire,op-cit.,p.92.

² - أنظر الموقع الالكتروني لمجلس الأمة الجزائري:تاريخ الاطلاع 2014/11/18
<http://www.majliselouma.dz/travaux/travaux.php?questions=q02>

³ - أنظر الموقع الالكتروني لمجلس الأمة الجزائري ،سابق الإشارة إليه.

⁴ - أنظر الموقع الالكتروني لمجلس الأمة الجزائري ، سابق الإشارة إليه.

- إن عدد الأسئلة الشفوية المطروحة خلال الفترة من 1998-2013 يفوق عدد الأسئلة الكتابية، وهذا يرجع إلى إعطاء الأولوية للأسئلة الشفوية من طرف أعضاء مجلس الأمة على حساب الأسئلة الكتابية نظرا للطابع الإعلامي للأسئلة الشفوية عن طريق عرضها في جلسة علنية. لكن هذا لا يعني بالضرورة تهميش الأسئلة الكتابية إذ لا بد من استغلالها بطريقة جيدة من طرف الأعضاء نظرا لطبيعة الرد عليها التي تكون مكتوبة مما يضمن الإجابة عليها. بخلاف الأسئلة الشفوية التي قد يتم تأجيل الإجابة على بعضها نظرا لتدخل الحكومة في ضبط العدد الذي يتم عرضه في كل جلسة. وفي حالة عرضها والإجابة عليها، تكون في مدة قصيرة تحول التفصيل أكثر في عناصر السؤال.

- تحسن أداء أعضاء مجلس الأمة في مجال الأسئلة بعد سنة 2004 واستمر هذا التحسن إلى غاية 2013، وهذا الارتفاع المتزايد في عدد الأسئلة البرلمانية المطروحة يعكس تزايد الأهمية التي أولاها أعضاء مجلس الأمة لهذه الوسيلة للحصول على المعلومات ومراقبة عمل الحكومة.

لكن على الرغم من تحسن أداء أعضاء مجلس الأمة من فترة إلى أخرى، إلا أن عدد الأسئلة المطروحة إلى غاية 2013 لازال ضعيفاً بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي الذي بلغ عدد الأسئلة في الفترة الممتدة ما بين 1981 إلى 1990 إلى 5300 سؤالاً¹. أي ما يزيد عن عشرة أضعاف ما يعرضه أعضاء مجلس الأمة من أسئلة والتي لا تتعدى 403 سؤالاً.

وعلى الرغم من العدد الهائل للأسئلة في فرنسا، فقد ظلت الأسئلة الشفوية لا تكتسي أهمية كبيرة نظرا لطابعها الذي اقتصر على أسئلة دون مناقشة، والتي نادرا ما يتم طرحها. فعلى سبيل المثال تم طرح ثمانية أسئلة في مجلس الشيوخ وذلك في سنة 2000². أما بالنسبة للأسئلة الآنية الموجهة إلى الحكومة حول مواضيع الساعة، فتدرج في جدول أعمال مجلس الشيوخ بصفة تلقائية، ودون إتباع إجراءات مسبقة، إذ تفتح دوريا كل شهر جلسة في مجلس الشيوخ لطرح أعضائه استفساراتهم على

¹-أنظر للموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الفرنسي المتعلق بحصيلة الاستئلة البرلمانية: تاريخ الاطلاع 2014/12/12
<http://www.senat.fr/quesdom.html&prev=search>

²- عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 308.

أعضاء الحكومة الحاضرين، ولا مناص لهم خلال الجلسة إلا الإجابة بصفة آنية¹. وترجع صلاحية تحديد الطابع الاستعجالي لهذه الأسئلة لرئيس مجلس الشيوخ ومؤتمر الرؤساء².

أما بالنسبة للجزائر، فلا يتم العمل بتقنية الأسئلة الآنية، لذا يبدو من المفيد أن تعمل على إدراج هذا النوع من الأسئلة، لاسيما في حالة وجود بعض القضايا والأحداث التي لا تحتمل بطبيعتها التأجيل لفترة أسبوعين حتى يتم طرحها³. وبعد هذا التحليل الكمي لعدد الأسئلة المطروحة من طرف أعضاء مجلس الأمة، يبقى لنا معرفة ما مدى تجاوب الحكومة معها؟ هذا ما سيتم الاجابة عليه الآن.

ثانيا: مدى تجاوب الحكومة مع مبادرات الأسئلة:

إن فعالية الأسئلة المطروحة من قبل أعضاء مجلس الأمة كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة، يبقى مرهون بمدى تجاوب الحكومة مع هذه الأسئلة، سواء كانت مكتوبة أو شفوية. وفي هذا الإطار تم رصد عدد الأسئلة البرلمانية خلال العهدة التشريعية السادسة 2007 إلى 2012 حيث تم تسجيل النتائج التالية⁴:

- تم تسجيل على مستوى المجلس الشعبي الوطني 606 سؤالا كتابيا تم الرد على 489 منها. أما بالنسبة للأسئلة الشفوية، فتم طرح 465 سؤالا تم الرد عن 313 منها، مع تسجيل 134 سؤالا شفويا لم يتم الرد عليه خلال هذه الفترة على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و21 سؤالا تم الرد عليها بعدم الاختصاص.

¹ - عقيلة خرياشي، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009، ص25.

² - Bernard CHANTBOUT, Droit constitutionnel et Science politique, Economica, Paris, 1980, p. 675.

³ - أنظر المادة 70 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

⁴ - أنظر الموقع الالكتروني المتعلق بوزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري: تاريخ الاطلاع 2014/11/23

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm

- أما على مستوى مجلس الأمة فتم طرح 352 سؤالاً شفويًا تم الرد عن 285 منها . أما الأسئلة الكتابية فتم تسجيل 115 سؤالاً تم الرد عن 91 سؤالاً مع تسجيل 23 سؤالاً شفويًا لم يتم الرد عليها ، و18 سؤال تم الرد عليها بعدم الاختصاص .

و يمكن إبداء الملاحظات التالية على هذه النتائج :

1-ارتفاع عدد إجابات الحكومة على الأسئلة الكتابية بالمقارنة مع الأسئلة الشفوية ، وهذا يمكن رده إلى تقييد الحكومة بأجل ثلاثين يوماً للرد عليها ، بالإضافة إلى كون الأسئلة الكتابية لا تطلب مناقشتها في جلسة علنية وحضور الوزير المعني بخلاف الأسئلة الشفوية .

ولعل هذا التعامل الإيجابي من طرف الحكومة في الرد على الأسئلة الكتابية أدى إلى ارتفاع العدد المطروح منها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بالمقارنة مع الأسئلة الشفوية ، بخلاف مجلس الأمة الذي سجل ارتفاع عدد الأسئلة الشفوية على حساب الأسئلة الشفوية .

2-أما بالنسبة لانخفاض عدد الأسئلة الشفوية المجاب عليها بالمقارنة مع الأسئلة الكتابية ، وتسجيل عدد من الأسئلة الشفوية بمعدل (157) سؤالاً شفويًا خلال الفترة التشريعية السادسة 2007-2012¹ فلم يتم الإجابة عليها و يرجع ذلك إلى عدة أسباب منها :

أ-ارتفاع العدد المطروح من الأسئلة الشفوية يترتب عليه عدم تناسب عددها مع المعدل المطلوب الإجابة عليه من طرف ممثلي الحكومة في كل جلسة .

- قد يرتبط عدم الإجابة على الأسئلة البرلمانية لاسيما الأسئلة الشفوية بعذر عدم الاختصاص ، وذلك في حالة خطأ صاحب السؤال في توجيهه إلى الجهة المختصة ، حيث تم تسجيل خلال الفترة التشريعية 2007-2012 تسعة وثلاثون (39) سؤالاً تم الرد عليها بعدم الاختصاص² . إلا أن هذا

¹- تم إحصاؤها بتاريخ 2014/11/23 من الموقع الإلكتروني المتعلق بوزارة العلاقات مع البرلمان سابق الإشارة إليه .

²- تم إحصاؤها بتاريخ 2014/11/23 من الموقع الإلكتروني المتعلق بوزارة العلاقات مع البرلمان سابق الإشارة إليه .

العذر يمكن تجاوزه من خلال عمل كل وزارة على إحالة السؤال إلى الوزارة المعنية أو إلى وزارة العلاقات مع البرلمان للتكفل بهذه المهمة بحكم الدور التنسيقي الذي تقوم به بين الحكومة والبرلمان، وخاصة في ظل غياب النص على هذا العذر في المادة 133 من الدستور، التي منحت حق توجيه السؤال لأعضاء البرلمان لأي عضو في الحكومة، لذا أصبح من الضروري عدم التحجج بهذا العذر .

ب- قد يرتبط عدم الإجابة على الأسئلة البرلمانية بعذر المصلحة العامة، والذي يتصل بالمسائل الخاصة بالدفاع، أو بالمفاوضات التي ترتبط بها الحكومة مع دولة أجنبية، وهي مسائل دقيقة عادة ما يجب الوزير بشأنها إجابة لا تبين أسرارها¹.

وقد تضمن النظام الداخلي لمجلس الشيوخ صراحة هذا العذر عن طريق السماح للوزراء برفض الرد باسم المصلحة العامة بشرط أن يتم ذلك كتابة². غير أن هذا العذر لم يتم النص عليه هو الآخر في الجزائر، لا بموجب نص دستوري أو قانوني من أجل لعدم الإجابة على الأسئلة البرلمانية.

ج- كما قد يكون سبب ارتفاع عدد الأسئلة الشفوية غير الجواب عليها في الجزائر في غياب صاحب السؤال الشفوي في حالة عدم تعيين نائب له، أو الوزير الموجه إليه السؤال. وغالبا ما يتم في هذه الحالة توكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الذي يقدم على تقديم إجابات عامة تولد استياء لدى أعضاء البرلمان، وتؤثر سلبا على مردودية الأسئلة³. بخلاف الوضع في فرنسا، إذ يتم تحويل الأسئلة إلى جدول أعمال جلسة الأسئلة الشفوية الموالية في حالة غياب الوزير المعني بها⁴.

¹ - سلام إيهاب زكي، المرجع السابق، ص 60-61 .

² - Article 75/2 du RS : « Les ministres ont toutefois la faculté de déclarer par écrit que l'intérêt public leur interdit de répondre »

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 141 .

⁴ - Article 78/4 du RS : « Si le ministre intéressé est absent ,la question est reportée à l'ordre du jour de la plus prochaine séance au cours de la quelle doivent être appelées des questions orales ».

د- قد يرجع تراكم عدد الأسئلة الشفوية غير المجاب عليها إلى ضيق الإطار الزمني المخصص للإجابة عليها بمعدل جلسة كل خمسة عشرة (15) يوماً¹، والتي لم تعد كافية لاستيعاب الكم الهائل من الأسئلة الشفوية خاصة في ظل توجه أعضاء مجلس الأمة على تركيز على الأسئلة الشفوية بدلا من الأسئلة الكتابية. ولهذا أصبح من الضروري تخفيض مدة الجلسة الأولى بجعلها أسبوعية، وإدراج جلسة إضافية على الأقل للرد على الأسئلة الشفوية لتخفيف الضغط على الجلسة الأولى بالموازاة مع الدستور الفرنسي الذي خصص جلسة أسبوعية ثانية للرد على الأسئلة البرلمانية بموجب المادة 48 فقرة أخيرة منه سابق الإشارة إليها².

وأمام تنامي ظاهرة تراكم الأسئلة البرلمانية غير المجيب عليها لاسيما الأسئلة الشفوية، وفي ظل غياب ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة عليها³، وحتى في حالة الإجابة عليها، تكون في الغالب إجابات عمومية تفتقر إلى الموضوعية، فإن ذلك قد يترتب عليه عدم اقتناع أعضاء مجلس الأمة بهذا الرد، إلا أنه يصعب تحويله إلى المناقشة نظرا لصعوبة تحقيق النصاب المحدد ب30 عضواً .

ولهذا حتى لا تبقى وسيلة السؤال مجرد وسيلة إعلامية محدودة الأثر في مجال دورها الرقابي على عمل الحكومة، لا بد من تفعيل هذه الآلية من خلال الاعتماد على الأسئلة الكتابية أكثر بالمقارنة مع الأسئلة الشفوية، مع ضرورة إحداث نظام الأسئلة الآنية نظرا لطابعها التلقائي، مما يجعلها أهم شكل من أشكال الأسئلة في مجال الرقابة على عمل الحكومة، لأنها تثير المسؤولية بشكل أو بآخر مسؤولية الحكومة بصورة علنية. و لتدعيم الدور الرقابي للأسئلة الشفوية، لا بد من تخصيص جلسة إضافية لمناقشتها مع تقييد الحكومة بمدة زمنية للإجابة عليها، وذلك لأن استرجاع مكانة الأسئلة كوسيلة فعالة للرقابة على العمل الحكومي مرهون بزيادة عددها، ومدى تجاوب الحكومة بالرد عليها.

¹ - أنظر المادة 70 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

² - أنظر النص الكامل للفقرة 48 فقرة 06 من دستور 1958 .

³ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص141 .

الفرع الثاني: مدى فعالية الاستجواب ولجان التحقيق:

أمام محدودية الدور الإعلامي للسؤال، وعدم ارتباطه بأية وسيلة رقابية أخرى، يبقى من حق أعضاء مجلس الأمة اللجوء إلى إثارة الوسائل الرقابية الأخرى الممكنة كالاستجواب، وحق إجراء تحقيق. وعليه ما مدى فعالية كل من الاستجواب، ولجان التحقيق؟، هذا ما سيتم تفصيله فيما يلي:

أولاً: مدى فعالية الاستجواب كوسيلة رقابية على العمل الحكومي: كان يعد الاستجواب وسيلة رقابية أساسية للرقابة البرلمانية في فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة في الفترة الممتدة من 1875 إلى 1958، لما كان يترتب عليه من إثارة لمسؤولية الحكومة¹. إلا أن هذا الوضع لم يعد ممكناً في ظل الجمهورية الخامسة نظراً لإلغاء وسيلة الاستجواب في مجال الرقابة على العمل الحكومي في ظل دستور 1958.

أما بالنسبة للجزائر، فقد جعلت المادة 133 من دستور 1996، الاستجواب وسيلة رقابية في يد غرفتي البرلمان، وقرنته بقضايا الساعة. وما يستشف من هذه المادة أنه يحق لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة أو أحد أعضائها في موضوع متعلق باختصاصاتهم، دون أن يكون لهم الحق في ترتيب أي جزاء عليها، وذلك لأن النص الدستوري لم يتضمن أي جزاء².

و لمعرفة مدى فعالية الاستجواب كوسيلة دستورية للرقابة على أعمال الحكومة، لا بد من التطرق إلى الشروط الواجب توافرها في الاستجواب، وأهم الآثار المترتبة عليه، من خلال ما يلي:

¹-M.Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel(2-le système politique Français),op-cit , p. 309.

²-بخلاف ما هو سائد في بعض الدساتير كالدستور المصري لسنة 2014 الذي قصد بالاستجواب محاسبة الوزراء، كما هو واضحاً في المادة 130 بنصها على: "لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم..". وبالتالي فلاستجواب وفقاً لهذا المفهوم لا يقتصر على مجرد "الحوار" بين مقدمه والموجه إليه، بل تعقبه مناقشة على نطاق واسع، وهذه المناقشة بطبيعتها أوسع نطاقاً من مناقشة الأسئلة، وتبدو خطورة الاستجواب في أنه استفهام أساسه الاتهام، يهدف إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو أحد الوزراء، لمزيد من التفصيل أنظر في ذلك: إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 87.

1- الشروط الواجب توافرها في الاستجواب : من المتفق عليه أن الاستجواب آلية دستورية بيد أعضاء غرفتي البرلمان، الغرض منه ممارسة الرقابة على الحكومة في نطاق تطبيق برنامجها المصادق عليه من طرف البرلمان. وعلى هذا الأساس تم إحاطة استخدام هذه الآلية بمجموعة من الشروط تحبظ من استخدامها من طرف أعضاء الغرفة الثانية خاصة . وتتمثل أهم هذه الشروط في:

- ربط المؤسس الدستوري الجزائري موضوع الاستجواب بأن يكون متعلقاً بإحدى قضايا الساعة، وهو لفظ عام يمكن أن يندرج في إطاره أي موضوع¹. إلا أنه يمكن حصره في المواضيع التي تقع من طرف الحكومة أو من أحد أعضائها إثر تنفيذ برنامجها.

- أن يكون نص الاستجواب موقعا عليه من طرف 30 عضوا في مجلس الأمة²، وهذا العدد مبالغ فيه، يصعب تحقيقه نظرا لوجود الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية .

- يبلغ رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب إلى الوزير الأول خلال ثمانية وأربعين ساعة الموالية لإيداع النص لدى مكتب مجلس الأمة³ .

- يتم تحديد الجلسة التي يتم فيها مناقشة الاستجواب خلال مدة 15 يوما على الأكثر من إيداع نص الاستجواب بالتشاور بين الحكومة ومكتب مجلس الأمة⁴. ليقدم بعدها أصحاب الاستجواب عرضا يتناول موضوع الاستجواب، لتجيب الحكومة بعد ذلك على الاستجواب الموجه إليها⁵. لكن ما مدى التزام الحكومة بالإجابة على موضوع الاستجواب ؟

أثبتت التطبيقات العملية لآلية الاستجواب، بالرغم من قلتها، عدم اكتراث الحكومة بالإجابة عليها، وهذا ما ثبت خلال بداية الفترة التشريعية الخامسة في 2002 حيث طرح نواب المجلس

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 146 .

² - أنظر المادة 65 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المادة 65 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁴ - أنظر المادة 66 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁵ - أنظر المادة 67 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

مجموعة من الاستجوابات على الحكومة تتعلق مواضيعها بعدم خرق قانون تعميم استعمال اللغة العربية، وبفتح ملف التجارب النووية الفرنسية في ولاية أدرار، وإصلاح المنظومة التربوية، وخرق الحصانة البرلمانية إلى جانب مواضيع أخرى¹.

إلا أن رئيس الحكومة خلال هذه الفترة لم يحضر للإجابة عن ممثلي الشعب في موضوعي الاستجواب الأول و الثاني²، وهذا ما يدل بوضوح إلى عدم مبالاة الحكومة بالاستجواب كآلية رقابية على عملها الحكومي بالنظر للنتائج الناجمة عنه .

2 - النتائج المترتبة على الاستجواب: قد يترتب على الاستجواب نتائج معينة والتي تتمثل

عموما فيما يلي:

- قد ينتهي الاستجواب إلى تقرير أن الحكومة قامت بواجبها على أحسن وجه، فيما يتعلق بالمسألة الواقعة بشأنها الاستجواب .

- كما قد يكشف الاستجواب على أن الحكومة أتت بأخطاء يمكن تجاوزها أو تداركها.

- لكن في حالة عدم اقتناع أصحاب الاستجواب برد الحكومة عليه، لم تشر النصوص القانونية في الجزائر على أي أثر يترتب على الحكومة في هذه الحالة . وأهم أثر كان يترتب على الاستجواب في ظل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق لسنة 1997 هو تكوين لجنة تحقيق بشأنه³ . إلا أن ربط الاستجواب بتكوين لجنة تحقيق يعد اعتداء على النص الدستوري - المادة 133 - الذي جاء مجردا من أي جزاء بحسب رأي الأستاذ "نصر الدين بن طيفور"⁴ . كما ترى الأستاذة "عقيلة خرياشي" "مجردا من أي جزاء بحسب رأي الأستاذ "نصر الدين بن طيفور"⁴ . كما ترى الأستاذة "عقيلة خرياشي" "مجردا من أي جزاء بحسب رأي الأستاذ "نصر الدين بن طيفور"⁴ .

¹ - أنظر حصيلة الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007 من الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان ، سابق الإشارة إليه ، تاريخ الاطلاع 20014/11/24 ، ص 28 .

² - عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق ، ص 148 .

³ - أنظر المادة 2/125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 22 جويلية 1997 ، ج.ر.ج.ج، العدد 53 المؤرخة في 11 أوت 1997 .

⁴ - نصر الدين بن طيفور، المرجع السابق ، ص 220 (من الهامش رقم 02).

أن حتى هذا الحل لا يمكن أن يؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة نظرا للقيود المفروضة على لجان التحقيق¹.

وبناءً على ما سبق، ونظرا لثبوت ندرة أو انعدام مبادرة أعضاء مجلس الأمة في مجال ممارسة الاستجواب في الواقع العملي، والتي يمكن ردها إلى عدة أسباب ترتبط بالعدد المطلوب في تقديمه، وصعوبة تحقيقه لوجود الثلث الرئاسي المعين، بالإضافة إلى محدودية الأثر المترتب عنه، والذي لا يتعدى طلب معلومات حول موضوع معين، لا بد من تفعيل استخدام الاستجواب في مجال العمل الرقابي لتفعيل دور الغرفة الثانية في مجال مراقبة العمل الحكومي، وذلك عن طريق تخفيض العدد المطلوب في تقديمه، وتقييد الحكومة بمدة أقل من (15) يوما للإجابة على الاستجواب² وترتيب المسؤولية السياسية كأثر له اقتداء ببعض الدول كمصر التي يحدد دستورها لسنة 2014 مدة سبعة (07) أيام لمناقشة مجلس النواب موضوع الاستجواب، وترتيب المسؤولية السياسية في حالة ثبوت إدانة الحكومة³.

ثانيا :مدى فعالية لجان التحقيق كوسيلة رقابية للعمل الحكومة :

يتم تحريك هذه الوسيلة عند الشك أو عدم التأكد من صحة ومصداقية المعلومات التي تقدمها الحكومة في قضية ما⁴. والتحقق البرلماني تباشره لجنة من لجان المجلس التشريعي حيث تأخذ الرقابة البرلمانية بموجبه مظهرا جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب الذي قد يمتد يوما أو يومين، بخلاف التحقيق الذي قد يمتد أكثر من شهر أو شهرين، بل قد يتعداها إلى ستة أشهر في بعض الدول⁵.

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 149 .

² - إلا أن هذه المدة مقترح رفعها إلى 20 يوما في مسودة التعديل الدستوري المقترح لسنة 2014 بموجب المادة 38 منها المعدلة للمادة 133 من دستور 1996 .

³ - أنظر المادة 130 من دستور المصري لسنة 2014 .

⁴ - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 590 .

⁵ - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 119 .

وقد نص المؤسس الدستوري على هذه الوسيلة في المادة 161 من دستور 1996 التي جاء فيها: "يمكن لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة". وتم تأكيد ذلك بموجب القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه¹.

أما بالنسبة لفرنسا فقد تضمنها الأمر التنظيمي رقم 58-1100 الصادر في 17 نوفمبر 1958 المتعلق بسير المجالس النيابية سابق الإشارة إليه، بموجب المادة السادسة منه بنصها على: "...، وقد يتم إنشاء داخل كل مجلس نيابي لجان تحقيق . تحدث لجان تفصي الحقائق من أجل تجميع عناصر المعلومات حول وقائع معينة وتقديمه للمجلس الذي أنشأها أو من إدارة الخدمات العامة أو المؤسسات الوطنية، ووضع خلاصتها على المجلس الذي شكلها"².

ولمعرفة مدى فعالية لجان التحقيق في الرقابة على العمل الحكومي، لا بد من التطرق إلى كيفية إحداثها، والاختصاصات المخولة لها، وأهمية النتائج التي تتوصل إليها، وذلك على التفصيل التالي :

1- كيفية إحداث لجان التحقيق: طبقا للمادة 161 من الدستور الجزائري لسنة 1996 فإن حق إنشاء لجان التحقيق هو حق عام يمكن كلا غرفتي البرلمان اللجوء إليه لمراقبة عمل الحكومة في أي وقت وفي أي قضية ذات مصلحة عامة، خاصة في حالة عدم اقتناعهم برد الحكومة، وعدم الوصول إلى الحقيقة التي لم يكشف عنها السؤال أو الاستجواب³. إلا أن ما يؤخذ على أحكام المادة 161 أنها أتت بمعيار مطاط في تحديد أهداف تشكيل لجان التحقيق البرلمانية بربطها بكل قضية ذات مصلحة عامة. فكيف يمكن تحديد فكرة المصلحة العامة؟ إن أحكام هذه المادة هي نفسها أحكام المادة 188 من دستور 1976. إلا أن أحكام هذه المادة تكفل القانون رقم 04/80 الصادر في 1 مارس 1980

¹ - أنظر المادة 76 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

² - Voir l' article 6/1 de L'ordonnance n° 1100-58 du 17 novembre 1958(Modifié par article 09 du Ordonnance n°2014-158 du 20 /2/2014 ,du JORF n° 0044 du 21/2/2014 ,p 3017) .

³ - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 120 .

المتعلق بممارسة الوظيفة الرقابية من قبل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة الخامسة منه بتحديد المقصود بعبارة "القضية ذات مصلحة عامة". إلا أنها تبقى غامضة في ظل دستور 1996¹. وقد أحاط القانون العضوي 99-02 إحداث لجان التحقيق بمجموعة من القيود تتمثل فيما يلي:

- إن إحداث أي لجنة تحقيق من طرف أي غرفة من غرفتي البرلمان يكون بالتصويت على لائحة يوقعها عشرون 20 نائبا في الغرفة الأولى، أو عشرون عضوا في مجلس الأمة. ويتم تعيين أعضاء اللجنة من بين النواب أو الأعضاء بناء على اقتراح مكتب كل غرفة، وفقا للشروط والإجراءات التي يحددها النظام الداخلي لكل من الغرفتين بخصوص تشكيل اللجان الدائمة² بحيث يتم توزيع مقاعدها بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عددها³. وفي حالة إنشاء لجنة تحقيق في إحدى الغرفتين، تعلم الغرفة الأخرى دون أن يحول ذلك على قيامها بدورها بإنشاء لجنة تحقيق حول نفس الموضوع⁴.

أما في فرنسا فكان يتم إحداثها في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة في شكل مقترح قرار،

أو برمجتها في جدول الأعمال مرفقة بأسباب إحداثها⁵. أما في عهد الجمهورية الخامسة، فيتم تقديم طلب إحداث لجان التحقيق وفقا للإجراءات التي يخضع لها تقديم اقتراح قرار، وذلك عن طريق تقديم طلب إحداثها إلى اللجنة المختصة، و لا يمكن للمجلس مناقشة أي طلب أو البت فيه إلا بعد صياغة تقرير بشأنه من طرف اللجنة المعنية⁶. وهذا ما تم تأكيده بموجب المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ حيث يتم إحداث لجنة تحقيق من خلال التصويت على القرار المقترح من طرف اللجنة، على أن

¹ - **عمار عوايدي**، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، 2002، ص 65.

² - أنظر المادة 1/78 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

³ - أنظر المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

⁴ - أنظر المادة 78 / 2 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

⁵ - **Jaques DESANDRE**, Les commissions parlementaires d'enquête ou contrôle endroit Français, La documentation Française, Paris, 1976, p. 13.

⁶ - **Jaques DESANDRE**, op., cit., pp. 13- 14.

يتضمن القرار المقترح عدد أعضاء اللجنة على أن لا يتجاوز واحد وعشرون عضوا¹. على أن يراعى في تشكيل لجان التحقيق التمثيل النسبي للمجموعات السياسية²، وذلك بغرض إشراك كافة التيارات السياسية الممثلة في فرق برلمانية في أعمال هذه اللجان مما يضيف نوعا من المصادقية على تشكيل هذه اللجان، خاصة إذا تم توسيع تشكيلة اللجنة لتشمل ممثلين غير الممثلة في فرق برلمانية. وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في تشكيل اللجان الدائمة التي تنطبق أحكام تشكيلها على لجان التحقيق³. ولعل عدم حصر المشرع الجزائري عدد أعضاء لجان التحقيق بالمقارنة بالمشرع الفرنسي الذي حدده بواحد وعشرين (21) عضوا راجع إلى الرغبة في الأخذ بنموذج اللجنة الموسعة لتحقيق مصادقية أكثر.

وليست كل غرفة من غرفتي البرلمان حرة في تشكيل اللجنة، إذ تملك الحكومة صلاحيات رقابية من شأنها إحباط تشكيل هذه اللجان، و من ضمنها ما اشترطته المادة 81 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه التي اعتبرت أنه لا يمكن أن تتضمن لجنة التحقيق، النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا على لائحة إحداثها. بالإضافة إلى أنه لا يمكن إنشاء لجان تحقيق عندما تكون الوقائع قد أدت إلى متابعات ما تزال مطروحة أمام القضاء، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب، ونفس الموضوع والأطراف⁴. وهو نفس القيد

الذي تضمنه الأمر التنظيمي الفرنسي رقم 58-1100 الصادر في 17/11/1958 في مادته السادسة فقرة 02 بنصها على: "لا يمكن تشكيل لجان تفصي الحقائق عندما تكون الوقائع

¹ – Article 12 du RS : « La création d'une commission d'enquête par le Sénat résulte du vote d'une proposition de résolution, déposée, renvoyée à la commission permanente compétente, examinée et discutée dans les conditions fixées par le présent Règlement...La proposition de résolution fixe le nombre des membres de la commission d'enquête, qui ne peut comporter plus de vingt et un membres ».

²– Article 6 de l' Ordonnance n^o 58-1100 du 17 novembre 1958 : «Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques ».

³– أنظر المادة 2/30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

⁴– أنظر المادة 79 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

المطلوب التحري حولها قد فتحت بشأنها متابعات قضائية أو أنها محل إجراء بحث قضائي¹. وهذا القيد بالنسبة لفرنسا كان قبل تعديل سنة 1991 يتعلق فقط بلجان التحقيق دون لجان المراقبة²، والتي تم إلغاؤها بموجب المادة 02 من القانون رقم 91-698 الصادر في 20 جويلية 1991 المعدل للمادة السادسة من الأمر التنظيمي رقم 58-1100 سابق الإشارة إليه³. لكن هل وجود المتابعات القضائية يشكل حاجزا كليا أو جزئيا أمام سلطة غرفتي البرلمان في اللجوء إلى إجراء التحقيق؟

قد يجد شرط غياب المتابعات القضائية أساسه في ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات. إلا أنه بالرجوع إلى تحديد الفرق بين التحقيق البرلماني الذي يقوم على تحقيقات سياسية دون معاقبة أحد، عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية فقط⁴، وبالنظر لهذا الفرق، نجد أن التقيد بهذا القيد فيه مساس بسلطة غرفتي البرلمان لأنه يؤدي إلى تجميد صلاحياتهما في مجال التحقيق والتحري .

وللتوفيق بين اختصاصات السلطة القضائية، وصلاحيات البرلمان في هذا المجال، أثبتت الممارسة العملية في الفترة ما بين 1996-1997 أن لجان التحقيق في فرنسا تحقق في بعض القضايا على الرغم من وجود متابعات قضائية بشأنها⁵. وبالتالي وجود هذا الشرط لا يجب أن يمنع بضرورة

¹– Article 6/2 de Ordonnance n° 58-1100 du 17/11/1958 : « Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter ».

² –**Elisabeth VALLET**, Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République ,R. F. D.A,n° 54 du 2/2003 ,P. U. F. ,Paris, p. 249.

³– Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires (JROF du 23 juillet 1991 ,p 9727).

⁴ – إيهاب زكي سلام ،المرجع السابق ،ص 122 .

⁵– **J.DESANDRE**, op. cit.,p. 16 ؛

عزيزة الغداني ،المرجع السابق،357،

إحداث لجنة تحقيق من طرف إحدى غرفتي البرلمان، وإنما يقيد من سلطة هذه اللجنة في الوقائع التي تحقق فيها السلطة القضائية .

وبالإضافة إلى القيد السابقين، هناك قيد آخر على تشكيل لجان التحقيق، وهو الطابع المؤقت لهذه اللجان، وهو ما نص عليه صراحة المشرع الجزائري في المادة 80 من القانون العضوي 02/99 التي جاء فيها: "تكتسي لجان التحقيق طابعاً مؤقتاً تنتهي مهمتها بإيداع تقريرها على الأكثر بانقضاء أجل ست أشهر". وهذه المدة نفسها المعمول بها حالياً في فرنسا بموجب الفقرة الأولى من المادة السادسة من الأمر التنظيمي رقم 58-1100 لسنة 1958¹. غير أن مدة ستة أشهر غير كافية لعمل اللجنة، خاصة وأن هذه الفترة قد تتخللها دورات عادية واستثنائية مما يؤثر بشكل سلبي على الأجل الممنوح للجنة التحقيق². غير أن المشرع الجزائري أجاز إمكانية تمديد هذه المدة إذا ما تم انقضاؤها دون أن تتمكن اللجنة من إيداع تقريرها³.

وإلى جانب هذا القيد الزمني على عمل لجنة التحقيق، أضاف كل من المشرع الجزائري والفرنسي قيوداً موضوعياً آخر على عملها يتمثل في أنه لا يمكن التحقيق في نفس الموضوع قبل انقضاء أجل (12) اثنا عشرة شهراً من تاريخ انتهاء مهمتها⁴. ومقارنة هذا القيد بالقيود الأخرى، يعتبر هذا

¹ -Article 6/1 de Ordonnance n°58-1100 du 17/11/1958 : «Les commissions d'enquête ont un caractère temporaire .Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et , au plus tard , à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'adoptions de la résolution qui les a créés... ».

² - J.DESANDRE, op.,cit.,p. 45.

³ - أنظر المادة 80 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁴ - أنظر المادة 2/80 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه والمادة 6 /1 من الأمر التنظيمي رقم 58-1100 الصادر في 1958/11/17 سابق الإشارة إليه بنصها على :

« Elles peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission ».

الأخير منطقي إذ لا يمكن تشكيل لجنة تحقيق في موضوع تم التحقيق فيه سابقا، إلا في حالة وجود أدلة جديدة لم تتعرض لها اللجنة السابقة¹.

وبالنظر إلى هذه القيود المفروضة على تشكيل لجان التحقيق، ماهي حدود اختصاصات لجان التحقيق؟ هذا ما سيتم التطرق إليه في الفقرة الموالية.

2- اختصاصات لجان التحقيق : تملك لجان التحقيق عدة سلطات في مختلف الأنظمة الدستورية التي تعترف بها، وإن كانت تختلف من حيث نطاقها². وتتمثل أهم هذه الصلاحيات المخولة بشكل عام للجان التحقيق فيما يلي:

أ- استدعاء الشهود : بغرض الاستماع إليهم، وتسجيل شهادتهم التي من شأنها إضافة عنصر جديد أو تأكيده للوقائع التي هي موضوع البحث والتحري³. ولقد نص على هذا الإجراء في المادة 83 فقرة أولى من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه بنصها على: "يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص..". أما بالنسبة لفرنسا فقد تضمن الأمر التنظيمي رقم 58-1100 بموجب المادة السادسة ضرورة التزام كل شخص وجه إليه استدعاء من طرف اللجنة بالحضور للاستماع إليه⁴. ويمكن تقسيم الأشخاص الذين يمكن الاستماع إليهم إلى الأصناف التالية :

- الوزراء والموظفون: فبالنسبة للوزراء يمكن لكل غرفة من غرفتي البرلمان توجيه طلبات الاستماع إلى أعضاء الحكومة، وذلك عن طريق إرسال الطلب إلى الوزير الأول، وبالاتفاق مع هذا الأخير على ضبط برنامج الاستماع لأعضاء حكومته⁵. وإن كانت الممارسة العملية لجلسات الاستماع للوزراء لم

¹ - محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص115؛ أشار إليه: شامي رايح حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 137.

² - J.DESANDRE, op. cit., p. 58.

³ - J.DESANDRE, op. cit., p. 59.

⁴ - Voir l'Article 6/4 de Ordonnance n°58-1100 du 17/11/1958.

⁵ - أنظر المادة 02/83 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

تسجل، إلا حالات نادرة لعدم الاستجابة في بعض الدول كفرنسا¹. وذلك راجع إلى إدراج المشرع الفرنسي في الأمر التنظيمي رقم 1100 -58 بموجب المادة السادسة منه لعقوبات صارمة ضد الأشخاص الذين يمتنعون عن الاستجابة لاستدعاء اللجنة بالمثل أمامها أو بالإدلاء بالشهادة أو رفض أداء القسم²، وهو نص عام يشمل كل شخص بما فيهم الوزراء والموظفين. بخلاف الوضع بالنسبة للمشرع الجزائري الذي اعتبر في حالة عدم امتثال إطارات المؤسسات والإدارات العمومية، وأعوانهم تقصيرا جسيما منهم، يتحملون مسؤوليته أمام السلطة السلمية التابعين لها. ولم يترتب أي جزاء في حالة عدم استجابة أعضاء الحكومة لطلبات استدعاءات لجنة التحقيق مما يدعم عدم امتثالهم لطلباتها.

أما بالنسبة للموظفين، فيمكن استدعائهم أمام اللجنة بواسطة الوزارة التي ينتمون إليها، وبموافقة الوزير الذين يخضعون لسلطته³. وقد يترتب على رفض أحد الوزراء لطلبات لجنة التحقيق، تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك إما في حالة عدم منح ترخيص للموظفين الخاضعين لوزارته، والذي ترغب اللجنة في الاستماع إلى شهادتهم، أو عدم تلبية دعوتها للائتمثال أمامها⁴.

- **طائفة الأشخاص غير الحكومية والإدارية:** يمكن للجنة التحقيق في إطار اختصاصاتها استدعاء أي شخص لا يندرج في إطار الصنف الأول⁵، والذي يحظى بحماية نظرا للطابع السري الذي تخضع لها أعمال لجان التحقيق في الجزائر⁶. أما في فرنسا فيمكن تكون جلسات الاستماع إلى الشهود علنية، غير أنه يمكن أن تكون سرية بناء على طلب الشاهد⁷.

¹- J.DESANDRE, op. cit., p. 60.

² - Voir l'article 6/3 de Ordonnance n°58-1100 du 17/11/1958 .

³ - J.DESANDRE ,op.,cit.,60

⁴ - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 132 .

⁵ - أنظر المادة 1/83 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

⁶ - أنظر المادة 82 من القانون العضوي 99/02 سابق الإشارة إليه .

⁷ - Voir l' article 6/5 de Ordonnance n°58-1100 du 17/11/1958 .

ب- طلبات الوثائق والمعينة : من حق اللجان التحقيق أن تعين أي مكان ، وأن تطلع على أي معلومة وثيقة أو لها علاقة بموضوع التحقيق¹، غير أن الوثائق والمعلومات السرية، و الإستراتيجية المتعلقة بالدفاع الوطني، والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، والأمن الداخلي والخارجي، تشكل استثناء على هذا الحق على أن يكون ذلك مبررا من طرف السلطات المعنية²، وهو نفس القيد الوارد على سلطات لجان التحقيق في فرنسا بالنسبة لطلب المعلومات والوثائق الرسمية المتعلقة بالدفاع الوطني، والأمن الداخلي والخارجي للدولة دون المصالح الحيوية للاقتصاد³. ولهذا إذا كان استبعاد الوثائق المتعلقة بالدفاع الوطني أمراً معقولاً، فإن هذا غير معقول في حالة المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني، والأمن الداخلي والخارجي⁴، خاصة وأن تحديد المعيار الذي تندرج فيه الموضوعات المتعلقة بهذه المجالات ربطه المشرع الجزائري بعبارة " السري والاستراتيجي" وهو معيار ذاتي وظرفي أكثر منه موضوعي يمكن أن تلجأ إليه الحكومة في أي وقت بغرض استبعاد إجراءات التحقيق عن وثائق، أو وقائع معتبرة إياها من المصالح السرية و الإستراتيجية للدولة و المتعلقة بالمجالات المذكورة .

أما بالنسبة لحق لجان التحقيق بالخروج للمعينة، فقد اعترف كل من المشرع الجزائري والفرنسي لأعضاء لجنة التحقيق بالانتقال للاماكن المتعلقة بموضوع التحقيق لمتابعة تحرياتهم خارج المقر الرسمي للجنة⁵.

وعموما فإن السلطات الممنوحة للجان التحقيق سواء تعلقت باستدعاء الشهود أو طلب الوثائق أو الخروج للمعينة، تعتبر من الصلاحيات الضرورية لأي لجنة للقيام بمهمتها على أكمل وجه، سواء تم إنشاؤها في الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية للبرلمان . غير أن تدعيم هذه الصلاحيات لا بد أن

¹ -أنظر المادة 83 / 1 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 84 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه .

³ - Voir l' article 6/2 de Ordonnance n°58-1100 du 17/11/1958.

⁴ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 154-155؛ عقيلة خرياشي، المركز الدستوري لمجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 355 .

⁵ - Voir l' article 6/2 de Ordonnance n°58 -1100 du 17/11/1958 ;

أنظر المادة 83 / 1 من القانون العضوي 02-99 سابق الإشارة إليه .

يكون مقرونا بجزاءات ردعية تطبق على كل شخص لا يمثل لطلبات اللجنة ، وذلك عن طريق إدراج نص في القانون العضوي 99-02 يتضمن جزاءات كتلك التي تتضمنها المادة السادسة 06 من الأمر التنظيمي الفرنسي رقم 58-1100 الصادر في 17 نوفمبر 1958 ، وذلك بغرض تفعيل وسائل عمل هذه اللجان والرفع من فعاليتها في مجال الرقابة على عمل الحكومة .

3-أهمية نتائج تقرير اللجنة: بعد انتهاء اللجنة من مهمتها، و إيداع تقريرها ،تشرف على تسليمه إلى رئيس مجلس الأمة في حالة إنشائها على مستوى هذا الأخير، حيث يبلغه رئيسه بدوره إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، كما يوزع هذا التقرير على أعضاء مجلس الأمة¹ .

فبعد إيداع التقرير على مستوى رئاسة مجلس الأمة، يبت هذا الأخير في مسألة نشر كل أو جزء من التقرير بناء على اقتراح مكتبه ورؤساء المجموعات البرلمانية ،ولكن بعد أخذ رأي الحكومة² .

وبيت مجلس الأمة بصورة عامة في مسألة نشر التقرير كليا أو جزئيا من دون مناقشة وأغلبية الحاضرين بعد عرض موجز له من طرف مقرر اللجنة يبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير. غير أنه يمكن استثناء عند الاقتضاء فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير³ .

وما يستفاد مما سبق أن مضمون التقرير لا يطرح للمناقشة على مستوى مجلس الأمة لا في جلسة علنية أو مغلقة، وإنما يقتصر أثره على الأثر الإعلامي المترتب على نشر تقرير لجنة التحقيق ،وذلك بعد البت في مسألة نشره بصفة كلية أو جزئية من دون مناقشة أو بمناقشة في جلسة مغلقة .وبالتالي يكون لتقرير اللجنة أثر محدود في حالة نشره بصفة جزئية مما يؤثر في نتائج أعمالها ويحد من فعاليتها ويمس بمصداقية تقريرها .وهذا راجع إلى تحكم الحكومة في مسألة نشر تقريرها، وتأييد الأغلبية البرلمانية الموالية لها في هذه المسألة.

¹ - أنظر المادة 85 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 1/86 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المادة 86 فقرة 2 و3 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

وفي تقييم عام لمدى فعالية لجان التحقيق في مراقبة العمل الحكومي ،نلاحظ ندرة لجوء أعضاء البرلمان بغرفتيه إلى هذه الوسيلة الرقابية ،إذ تدل النتائج المسجلة في المجال الرقابي خلال السنوات 2007-2014 للفترتين التشريعية السابعة والسادسة بعدم إحداث أي لجنة تحقيق¹.

وبالنظر إلى هذه النتائج التي تدل على إهمال استعمال وسيلة لجان التحقيق في مجال العمل الرقابي، ولتفعيل دور هذه اللجان، لابد من مراجعة شروط تشكيلها لاسيما نصاب المفروض للتوقيع على طلب إنشائها، والتخفيف من القيود الزمنية والموضوعية المفروضة على اختصاصاتها مع ضرورة مناقشة تقرير اللجنة في جلسة علنية وليست سرية، لأنها تحد بكيفية كبيرة من التأثيرات المستقبلية للنتائج التحقيق البرلماني²، ونشر تقرير اللجنة بصورة كاملة في الجريدة الرسمية دون أن يتوقف ذلك على أخذ رأي الحكومة، وذلك من أجل تدعيم الدور الإعلامي للجان التحقيق، وتحديد مواقف كل الأطراف بالإضافة إعلام الرأي العام بالنتائج المتوصل إليها.

المطلب الثاني: مدى فعالية الرقابة البرلمانية في المجال المالي

منح دستور 1996 بموجب المادة 160 لكل غرفة من غرفتي البرلمان حق مراقبة الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية من خلال تقديم الحكومة عرضا بذلك لكل غرفة³. وتختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان⁴.

وما يستفاد من هذه المادة، أن الرقابة البرلمانية في المجال المالي لا تقتصر على دراسة مشاريع قوانين المالية السنوية والتصويت عليها فحسب، بل تشمل أيضا مرحلة تنفيذ الميزانية من خلال مراقبة الاعتمادات المالية التي تم إقرارها من طرف غرفتي البرلمان. ولمعرفة مدى فعالية الرقابة البرلمانية في المجال المالي، سيتم التعرض في الفرع الأول إلى حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية السنوي

¹ - أنظر الموقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري ،تاريخ الاطلاع 2014/11/30 http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/HASSILA_A_AUT2007.pdf

² - J.DESANDRE ,op .,cit, p. 85.

³ - أنظر 1/ 160 من دستور 1996 .

⁴ - أنظر المادة 2/160 من دستور 1996 .

على غرفتي البرلمان . أما الفرع الثاني فيتم تخصيصه لدراسة صلاحيات المحولة للحكومة بشأن تنفيذ الميزانية والرقابة البرلمانية الممارسة أثناء وبعد تنفيذها .

الفرع الأول : حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية السنوي :

تحتكر الحكومة حق المبادرة في مجال قوانين المالية ، وذلك بالنظر للقيود المفروضة على نواب في هذا المجال، مما أدى إلى تجميد مبادراتهم في هذا المجال، ويقتصر دور أعضاء البرلمان على التصويت على ميزانية الدولة¹. وعليه ماهي حدود سلطة غرفتي البرلمان والحكومة في التصويت على قانون المالية؟ للإجابة عن ذلك، لابد من التطرق إلى النقاط التالية :

أولاً: محدودية دور غرفتي البرلمان في التصويت على قانون المالية : تتمتع غرفتي البرلمان مبدئياً بمدة زمنية معينة لدراسة مشروع قانون المالية والتصويت عليه ، ويظهر تقييد سلطة غرفتي البرلمان في هذا المجال في :

- من حيث المدة : يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية خلال سبعة وأربعين يوماً من تاريخ إيداعه لدى مكتبه . أما مجلس الأمة فلا يتعامل مع مشروع قانون المالية بصفة مباشرة، وإنما يصوت على النص المصوت عليه في الغرفة الأولى في أجل عشرين 20 يوماً كحد أقصى² . وفي حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء ثمانية أيام للبت في شأنه³ .

أما بالنسبة للوضع السائد في فرنسا في ظل دستور 1958، فإنه إذا لم تصدر الجمعية الوطنية قرارها في القراءة الأولى خلال أربعين يوماً من إيداع مشروع قانون الميزانية ، تخطر الحكومة مجلس

¹ - أنظر المادة 122 البند 12 من دستور 1996 .

² - أنظر المادة 44 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - أنظر المادة 4/44 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشرة يوما . ليتم بعد ذلك تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء للبت في هذا الخلاف على ضوء أحكام المادة 47 من الدستور¹.

ومن الآثار المترتبة على هذا القيد الزمني، عدم منح الغرفة الثانية في كل من البرلمان الجزائري والفرنسي الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه مما يؤدي إلى إقراره دون دراسة كافية، وذلك على خلاف المدة التي منحت لكل من الجمعية الوطنية والمجلس الشعبي الوطني . ولكن قد تتمدد هذه المدة عند وجود خلاف بين الغرفتين في حالة عدم تماطل الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل تجاوز المدة المحددة دستوريا للبرلمان للمصادقة على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه، ليتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية بأمر². بينما يصدره رئيس الجمهورية الفرنسي بمرسوم بعد سبعين 70 يوما من إيداعه³.

وبالتالي لا يبقى في يد كل من غرفتي البرلمان الفرنسي والجزائري لتجنب اعتماد قانون المالية بموجب مرسوم أو أمر سوى التسريع في المداولات من أجل التصويت على المشروع قبل نهاية الأجل المحدد دستوريا. غير أنه يمكن للجمعية الوطنية الفرنسية حسم الخلاف قبل انقضاء هذا الأجل بالتصويت على مشروع قانون المالية بالأغلبية المطلقة لأعضائها⁴.

¹ - أنظر المادة 47 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 سابق الإشارة إليها.

² - أنظر المادة 120فقرة 6 و7 من دستور 1996 والمادة 1/44 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

³ - Article 47/3 de la constitution du 4/10/1958 : « Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante -dix jour ,les dispositions du projet peuvent être mise en vigueur par ordonnance ».

⁴ -Voir l'article 46/3 de la constitution du 4/10/1958 .

وفي حالة ما إذا كان تاريخ المصادقة على قانون المالية للسنة المعنية لا يسمح بتطبيق أحكامه عند تاريخ أول يناير من السنة المالية المعتبرة، يواصل مؤقتا في الجزائر تنفيذ إيرادات ونفقات الميزانية العامة للدولة حسب الشروط التالية¹:

- بالنسبة للإيرادات تطبق الشروط والنسب و كفيات التحصيل المعمول بها تطبيقا لقانون المالية السابق .

- بالنسبة لنفقات التسيير في حدود 12/1 من مبلغ الاعتمادات المفتوحة بالنسبة إلى السنة المالية للميزانية السابقة، وذلك شهريا ولمدة ثلاثة أشهر.

أما بالنسبة لفرنسا، فإذا لم يودع قانون الموازنة الذي يحدد الموارد، والأعباء لسنة مالية واحدة في الوقت المناسب، تطلب الحكومة بصفة مستعجلة من البرلمان أن يأذن لها بتحصيل الضرائب، وتفتح الاعتمادات الخاصة بالخدمات التي أقرها البرلمان².

2- من حيث تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية على غرفتي البرلمان ودراسته داخل اللجان البرلمانية: استنادا إلى نص المادة 160 من دستور 1996 تتدخل الحكومة ممثلة في وزير المالية³ لإلقاء عرضه التقديمي مرفقا بمشروع قانون المالية السنوي⁴ إلى المجلس الشعبي الوطني. وما أن يتم التصويت على المشروع من طرف الغرفة الأولى، يتم عرض النص المصوت عليه على مجلس الأمة.

¹ - أنظر المادة 69 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية بتاريخ 07 جويلية 1984، ج.ر.ج.ج، العدد 28 المؤرخة في 11 شوال 1404، ص 1040.

² - Voir l'article 47 /4 de la constitution du 4/10/1958 .

³ - أثبتت الممارسة العملية إشراف وزير المالية تقديم عرض مشروع قانون المالية في ظل عدم تحديد الجهة المخول لها ذلك في كل من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه وحتى القانون 17/84 سابق الإشارة إليه.

⁴ - يتضمن مشروع قانون المالية السنوي قسمين منفصلين: يتضمن القسم الأول على الاقتراحات المتعلقة بالتحصيل الموارد العمومية. أما القسم الثاني فيتضمن المبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة، كما يتضمن الترخيصات الإجمالية بالنسبة لكل ميزانية ملحقه، وذلك حسب ما جاء في المادة 67 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

ولكن هل يتضمن العرض الثاني توجيهات وتعديلات الغرفة الأولى باعتبار حصر حق التعديل على هذه الغرفة دون مجلس الأمة ؟

تتكفل لجنة المالية والميزانية بالمجلس الشعبي الوطني بدراسة مشروع قانون المالية¹. غير أنه يصطدم حق تعديل اللجنة ونواب المجلس الشعبي الوطني² لمشروع الميزانية المهيأ أصلاً من قبل الحكومة بالقيود الدستوري المنصوص عليه في المادة 121 من دستور 1996 إذا كان من شأنه أن يزيد من التكاليف العمومية³. وإن كان هذا القيد مرتبط باقتراحات القوانين وليس اقتراح التعديل، ولكن يمكن مد أثره في هذا المجال لأن ما يسري على الأصل يسري على الفرع. غير أن هذا القيد منصوص عليه صراحة بالنسبة لحق تعديل أعضاء البرلمان الفرنسي بموجب المادة 40 من دستور 1958⁴ بصفة عامة، وأعضاء الجمعية الوطنية بصفة خاصة باعتبار مشروع قانون الميزانية تتم مناقشته في القراءة الأولى أمامها، لأنه يندرج ضمن مشاريع القوانين التي يتم إيداعها بالأولوية أمامها⁵. مما يترتب على مجلس الشيوخ في هذه الحالة التعامل مع النص المصوت عليه في الجمعية الوطنية، وهو شبيه في هذا الوضع مع مجلس الأمة. وقد تم التأكيد على هذا القيد في المادة 42 من المرسوم رقم 59-2 الصادر في 02 يناير 1959 المتعلق بالقانون العضوي للقوانين المالية بعد م إدخال أي تعديل على مشروع قانون الميزانية، إلا إذا كان بغرض التخفيض من النفقات أو الزيادة في الإيرادات⁶. وغالباً ما تستند الحكومة على هذا القيد للاعتراض على التعديلات البرلمانية، ولكن في حالة إضافة مواد من قبل الحكومة ضمن مشروع قانونها

¹ - أنظر المادة 23 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 28 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

³ - سيدي محمد ولد سيد آب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، طبع بمساهمة المؤسسة الألمانية هانس سايدل، المغرب العدد 25، 2001، ص 254-255 .

⁴ - Voir l'article 40 de la constitution Française du 04/10/1958.

⁵ - Voir Les articles 42 et 39 de la constitution du 4/10/1958.

⁶ - Voir l'Article 42 de Ordonnance 59-2 du 02/1/1959 portant loi organique relative aux lois de finances Abrogé par Loi n°2001-692 du 1/8/2001 relative aux lois de finances (JROF n°177 du 2/8/2001, page 12480 .

المالي، فإن الحكومة تفقد حقها في إثارة هذا القيد في وجه التعديلات البرلمانية المتعلقة بهذه المواد¹. وفي حالة وقوع خلاف بين الحكومة والبرلمان حول هذه التعديلات، فإن القضاء الدستوري أصبح منذ سنة 1977 يفرض إثارة حق الاعتراض قبل إحالة الأمر إليه². ولكن حق الاعتراض على أساس المادة 40 من الدستور وإحالة الأمر على المجلس الدستوري ليس محصوراً على الحكومة فقط، بل خوله المشرع الفرنسي لكل من غرفتي البرلمان إمكانية الاعتراض على مثل هذه التعديلات أثناء المداولات التشريعية، وهو ما يستفاد من نص المادة 45 فقرة 08 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي سابق الإشارة إليه³.

وبهذا فاعتراض الحكومة على التعديلات المدرجة من قبل أعضاء البرلمان الفرنسي على أساس المادة 40 من دستور 1958 ليس مطلقاً، وذلك بتقييد إحالته على المجلس الدستوري من جهة، وعدم حصر هذا الحق على الحكومة فقط، بل يتعداه إلى غرفتي البرلمان الفرنسي. وهذا بخلاف حق الاعتراض الحكومي على تعديلات النواب المنصبة على قوانين المالية في الجزائر، الذي يعتبر حقاً مطلقاً للحكومة دون غرفتي البرلمان. حتى في حالة افتراض مصادقة البرلمان على قانون المالية وإدراج تعديلات

¹—François LUCHAIRE, Le contrôle du Conseil Constitutionnel sur les lois financières, R.D.P, Paris, 1997, pp. 295et 296.

²—P.LALUMIERE, Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil Constitutionnel :Les disposition Constitutionnelles à caractère financier et budgétaire, Rev.Pouvoir n⁰ 13,Paris,1980,p.290.

³—L' article 45 du RS : « S'il y a désaccord entre le Président du Sénat et le Gouvernement, le Conseil constitutionnel est saisi à la demande de l'un ou de l'autre et la discussion est suspendue jusqu'à la notification de la décision du Conseil constitutionnel, laquelle est communiquée sans délai au Sénat par le Président ».

عليه¹، باعتبار هذا الأخير قانون عضوي ينفرد رئيس الجمهورية بإحالته إلى المجلس الدستوري في حالة عدم موافقته على هذه التعديلات.

ثانيا :تقييد من سلطة تصويت البرلمان على الميزانية لفائدة الحكومة :

لا تختلف عملية تصويت غرفتي البرلمان الجزائري المتعلقة بقانون المالية عن عملية التصويت في القوانين العادية، بحيث يحضى المجلس الشعبي الوطني بالأولوية في التصويت على أي مشروع أو اقتراح قانون بغض النظر عن نوعه بحيث ينحصر دور مجلس الأمة على دراسة والتصويت على النص المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى². وذلك خلافا لما هو معمول به في فرنسا بموجب المادة 39 من دستور 1958 بوجوب عرض مشروع قانون الميزانية على الجمعية الوطنية أولا³.

أما بالنسبة لطريقة التصويت على قانون المالية، فقد كانت تحدها المادة 70 من القانون المتعلق بقوانين المالية بتصويت الإجمالي على إيرادات الميزانية العامة للدولة . كما يصوت بصفة إجمالية على نفقات التسيير الموزعة حسب كل دائرة وزارية ،ونفقات المخطط السنوي ذات الطابع النهائي الموزعة حسب كل قطاع ،ورخص تمويل الاستثمارات الموزعة حسب كل قطاع ، وإيرادات ونفقات كل ميزانية ملحقة ،والحد الأقصى للنفقات المرخص بها.وما يستفاد من هذه المادة أنه يتم التصويت بداية بصفة إجمالية على إيرادات الميزانية العامة للدولة، ثم على باقي النفقات الموزعة حسب مختلف القطاعات والمجالات .

أما بالنسبة لفرنسا، فنصت المادة 40 من المرسوم رقم 59-2 المتعلق بقوانين المالية على أنه :

¹ - ضمن الشروط الواردة في المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 سابق الإشارة إليه، والمادة 28 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

² - أنظر المادة 120 من دستور 1996 والمادة 44 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه.

³ - L'Article 39/2 de la constitution française du 4/10/1958 : « Les projets de la loi de finances sont soumis en premier à l'Assemblée Nationale ».

"لا يجوز عرض الجزء الثاني من مشروع قانون الميزانية للسنة على المجلس قبل التصويت على الجزء الأول"¹.

ويشمل قانون المالية السنوي في فرنسا جزأين، يتضمن الجزء الأول الموارد العامة التي تضمن الاستقرار المالي². أما الجزء الثاني فيتضمن مشروع قانون الميزانية الثابتة للميزانية العامة بمبلغ إجمالي للنفقات³.

وما يستشف من المادتين السابقتين، أنه يتم التصويت على الإيرادات العامة بصفة أولية ثم يتم الانتقال إلى التصويت على النفقات. لكن ما حدود حق أعضاء البرلمان في الاعتراض على المواد المتضمنة لكل جزء؟

بالرجوع إلى نص المادة 70 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية تتيح لأعضاء البرلمان، إما الموافقة بصفة كلية على جميع النص، أو رفضه بصفة كلية سواء تعلق بجزء الإيرادات أو النفقات. وهذا ما يستفاد من عبارة "التصويت الإجمالي" الواردة في مضمون هذه المادة .

أما بالنسبة للوضع في فرنسا فقد تبني موقفا وسطا عندما اعتبر أنه لا يمكن الأخذ بالتفسير الحرفي لنص المادة 40 من المرسوم رقم 59-2 على إطلاقه، وحصص التقييد بهذا التفسير على البنود ذات الأهمية الكبير، خاصة تلك التي تحدد التوازن العام للقانون المالي⁴، وبهذا لم يقيد المجلس الدستوري

¹ -Voir l'article 40 de l'Ordonnance du 2/1/1959.

² -Voir l'article 31/1 de l'Ordonnance n° 59-2 du 2/1/1959 .

³ -Voir l'article 31/2 de l'Ordonnance n°59-2 du 2/1/1959 .

⁴ -Décision n°154-82 DC du 29 décembre 1982 ,Concernant la loi finances pour 1983 portant sur le respect de l'article 40 de loi organique,(JORF du 20/12/1982 ,p 3987) ;

للاطلاع على النص الكامل للقرار رقم 82-154 الصادر في 29 ديسمبر 1982 أنظر الموقع الإلكتروني: تاريخ الاطلاع 2015/02/09

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..ecision-n-82-154-dc-du-29-decembre-1982.8018.html>

الفرنسي حق أعضاء البرلمان في الاعتراض على بعض مواد قانون المالية بخلاف القانون رقم 17/84 الذي صادر حق أعضاء البرلمان في الاعتراض نتيجة التصويت الإجمالي، وفي حالة عدم التصويت على قانون المالية خلال 75 يوما لأي سبب كان، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية¹.

ولهذا تعتبر سلطة غرفتي البرلمان في التصويت على مشروع قانون المالية في ظل القيود الدستورية والقانونية التي تمنح للحكومة صلاحية التقييد من هذه السلطة مجرد رقابة قبلية على أعمالها في المجال المالي يقتصر دورها على تزكيته².

الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون الميزانية وبعدها :

تعتبر عملية مصادقة البرلمان على قانون المالية ترخيصاً للحكومة يقر بمشروعية تدخلها بتحصيل الضرائب بمفهومها الواسع، والقيام بالإنفاق العام من أجل تحقيق المنفعة العامة، ومن ناحية أخرى تمكن ممثلي الشعب من مراقبة صرف النفقات والإيرادات المرخص بها³. وعليه ما مدى فعالية غرفتي البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية؟. وما مدى تقييد الحكومة لترخيص البرلماني الممنوح لها؟. هذا ما سيتم تفصيله فيما يلي:

أولاً: مدى فعالية غرفتي البرلمان في مراقبة تنفيذ الميزانية :

يمكن تقسيم الرقابة البرلمانية على تنفيذ الميزانية إلى رقابة أثناء التنفيذ، وتسمى رقابة آنية، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ، وتسمى رقابة لاحقة، وذلك على الشكل التالي :

1- رقابة برلمانية آنية على تنفيذ الميزانية : يتمتع البرلمان في مجال مراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية

المرخص بها عدة وسائل كالأسئلة والاستجواب والتحقيق. إلا أن الممارسات العملية لأعضاء البرلمان في

¹ -أنظر المادة 44 فقرة أخيرة من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

² - P.LALUMIERE,op,cit,page291.

³ -Tahar BOUARA ,Les finances Publiques ,éditons page blues ,Alger ,2007,p.476.

بمجال الرقابة على أعمال الحكومة عموماً يغلب عليها توظيف أساليب الرقابة الأقل تأثيراً، كالأسئلة الشفوية والكتابية مقارنة انعدام استخدام أساليب الرقابة الأكثر فعالية كالاستجواب أو التحقيق، وهذا ما تعكسه حصيلة متابعة أشغال البرلمان في متابعة الرقابة البرلمانية دورة الخريف لسنة 2013¹.

أما بالنسبة لحصيلة الأسئلة التي وجهها أعضاء البرلمان في المجال المالي، فقد انحصرت في الغرفة الأولى في (15) سؤالاً من مجموع (271) سؤال². أما مجلس الأمة فانحصر دور أعضائه في هذه الدورة على طرح (27) سؤالاً شفويةً دون الأسئلة الكتابية مع عدم طرح أي سؤال في المجال المالي³. وهذا ما يدل على محدودية دور غرفتي البرلمان خاصة مجلس الأمة في استخدام الوسائل الرقابية في مجال الرقابة على أعمال الحكومة بصفة عامة و المجال المالي بصفة خاصة .

وما يدعم ضعف الدور الرقابي لكل من غرفتي البرلمان الجزائري انحصار علاقته في مجال الرقابة المالية على الهيئات المتخصصة في هذا المجال، كالمجلس الاقتصادي، والاجتماعي، ومجلس المحاسبة⁴، بدلا من تدعيم القاعدة المعلوماتية للجنة المالية على مستوى كل مجلس بمنحها حق الحصول من الإدارات العمومية على كافة الوثائق والإحصائيات التي تمكنها من تنفيذ ميزانيات مختلف الوزارات، ومراقبة حسابات المؤسسات العمومية، وتسجيل هذه النتائج في شكل تقرير يوضع تحت تصرف أعضاء كل غرفة. وذلك بالموازاة مع ما تتمتع به اللجان المالية لغرفتي البرلمان الفرنسي في مجال الإشراف والمتابعة لتنفيذ الميزانية عن طريق وضع جميع المعلومات ذات الطابع المالي والإداري تحت تصرفها، وحق اطلاعها على كافة المستندات المحفوظة لدى الجهات الإدارية⁵. وبالإضافة إلى ذلك تتلقى تقارير وبيانات ربع

¹ - حصيلة أشغال البرلمان في مجال متابعة الرقابة البرلمانية، الدورة الخريفية لسنة 2013، ص02، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري: تاريخ الاطلاع 2014/12/02

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hassila/2013/AUT2013/AUT2013_A_ctr.pdf

² - حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية في المجلس الشعبي الوطني لدورة الخريف 2013، ص06، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، سابق الإشارة إليه، تاريخ الاطلاع 2014/12/02 .

³ - حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية في مجلس الأمة لدورة الخريف 2013، ص07، موقع وزارة العلاقات مع البرلمان، سابق الإشارة إليه، تاريخ الاطلاع 2014/12/02 .

⁴ - شامي رايح حمو عبد الله، المرجع السابق، ص149 .

⁵ - جيهان حسن سيد أحمد خليل، المرجع السابق، ص73 .

سنوية من رئيس محكمة الحسابات عن المصروفات المستخدمة، والتي يعدها المراقبون الماليون، وذلك استنادا لدور محكمة الحسابات في مساعدة البرلمان في مراقبة عمل الحكومة وتنفيذ الميزانية طبقا لنص المادة 47 مكرر 2 من دستور 1958¹.

2- الرقابة البرلمانية اللاحقة على تنفيذ الميزانية: تتم هذه الرقابة من خلال المصادقة على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية من قبل كل مجلس من مجلسي البرلمان²، ويمثل هذا القانون في قانون ضبط الميزانية الذي يشكل الوثيقة التي تثبت بمقتضاها الحكومة تنفيذ قانون المالية، كما يتضمن عند الاقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية³. ويخضع مشروع قانون ضبط الميزانية قبل عرضه على البرلمان لمراقبة مجلس المحاسبة مرفقا بتقرير تفسيري يبرز شروط تنفيذ الميزانية العامة للدولة للسنة المعتمدة، وجدول الاعتمادات المصوت عليها ورخص تمويل الاستثمار المخطط لها⁴. وترسل الحكومة التقارير التقييمية التي يعدها مجلس المحاسبة لهذا الغرض إلى الهيئة التشريعية مرفقة بمشروع القانون الخاص بها⁵. وعليه ما مدى تقييد الحكومة بعرض قانون ضبط الميزانية على غرفتي البرلمان؟

بالرجوع إلى الممارسات الحكومية في هذا الصدد ابتداء من سنة 1978 باعتبارها أول سنة صادق فيها المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية، يمكن تسجيل في بعض الحالات تأخر كبير في إيداع مشاريع قوانين ضبط الميزانية بلغ مدة متوسطة تقدر بأربع 04 سنوات، وذلك بالنسبة لسنوات

¹-Article 47/2 de la constitution du 4/10/1958 : « La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement .Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.... »

²-أنظر المادة 160 من دستور 1996 .

³- أنظر المادة 05 من القانون العضوي رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.

⁴- أنظر المادة 76 من القانون العضوي رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

⁵- أنظر المادة 18 من الأمر 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل بموجب الأمر 02/10 سابق الإشارة إليه.

1978 و 1979 و 1980 و 1981¹. وفي حالات أخرى امتنعت الحكومة من طرح مشاريع قوانين ضبط الميزانية على البرلمان ابتداء من سنة 1982 إلى غاية اليوم².

ويمكن تفسير تأخر أو امتناع الحكومة في عرض قانون ضبط الميزانية على غرفتي البرلمان إلى الأهمية التي يحظى بها هذا القانون باعتباره الوسيلة التي قد تؤدي إلى الكشف عن سلبيات عمل الحكومة في تنفيذ قوانين المالية. ولذلك تعمل إما على التأخير في عرضه للحد من الرقابة البرلمانية اللاحقة على الحكومة بواسطته، مما يدفع أعضاء البرلمان على التعامل مع هذه الوسيلة بلامبالاة عند التطرق لدراسته ومناقشته. أما في حالة امتناعها عن عرضه، فهي تجرد البرلمان من حقه الدستوري في استخدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية والمخول له بموجب المادة 160 من الدستور.

وإذا كان هذا هو الوضع بالنسبة لتعامل الحكومة والبرلمانيين مع قانون ضبط الميزانية في الجزائر، نجد الوضع على خلافه بالنسبة لفرنسا، إذ يحظى قانون التصفية باهتمام البرلمانيين في فرنسا نظرا لتضمنه المبلغ النهائي للإيرادات والنفقات³، ويكون مرفقا بتقرير محكمة الحسابات⁴، والذي يتم إيداعه وتوزيعه على البرلمانيين في نهاية السنة التي تلي سنة تنفيذ الميزانية مما يمكنهم من الوقوف على حقيقة تنفيذ القانون المالي لآخر سنة مالية تم تنفيذها، ويمكن اللجنة المالية من طرح أسئلة على محكمة الحسابات حول قانون التصفية⁵.

¹ - عبد الكريم دحماني، تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2011/2012، ص 133.

² - باستثناء تقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية لسنة 2008 الذي صادق عليه البرلمان في 2011. وعرض مشروع تسوية الميزانية لسنة 2012 على اللجنة المالية للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2014/12/07 في انتظار عرضه على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه.

³ - L'article 35 de l'Ordonnance n°59-2 du 2/1/1959 : « Le projet annuel de loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année... »

⁴ - Voir l'article 36 de l'Ordonnance n°59-2 du 2/1/1959 .

⁵ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 369.

ولكن يمكن تفسير ظاهرة لامبالاة أعضاء البرلمان الجزائري بمناقشة قانون ضبط الميزانية إلى جانب تحكم الحكومة في عرضه إلى نقص خبرتهم في المجال المالي نظرا لمحدودية دور اللجان المالية و محدودية دورها الرقابي والإعلامي في هذا المجال، هذا من ناحية .ومن ناحية أخرى، تعتبر مصادقة البرلمان على قانون ضبط الميزانية مصادقة شكلية فقط ،وذلك لأنه في حال افتراض رفضه من الناحية النظرية الترخيص اللاحق لكل النفقات التي سبق صرفها يكون بدون جدوى أو فعالية من الناحية الواقعية¹ .

ثانيا :مدى تقيد الحكومة للاعتمادات البرلمانية الممنوحة لها:

تعتبر مصادقة غرفتي البرلمان على قانون المالية بمثابة ترخيص من ممثلي الشعب للحكومة فيما يخص تسيير المال العام². إلا أن الحكومة تتمتع بعدة صلاحيات في هذا المجال تمكنها من عدم التقيد بهذا الترخيص، إما من خلال تعديله، أو تجاوزه وذلك على الشكل التالي :

1-تعديل الترخيص البرلماني : تعمل الحكومة على تنفيذ قانون المالية بمجرد حصولها على الترخيص البرلماني ،ولكن قد تعمل الحكومة ومراعاة لبعض المستجدات غير المتوقعة إلى تعديل الميزانية الأصلية عن طريق القوانين المالية التكميلية ،وهذا طبقا للمادة الرابعة 04 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الذكر بنصها على : "يمكن لقوانين المالية التكميلية أو المعدلة ،دون سواها إتمام أحكام قانون المالية للسنة أو تعديلها خلال السنة الجارية ". وهذه المادة شبيهة لما جاء في المادة 02 فقرة 06 من المرسوم الفرنسي رقم 59-2 الصادر في 2 جانفي 1959 سابق الذكر³ .

¹ – **André CHANDERNAGER**, Un parlement pour quoi faire !,édition ,Gallimard ,Paris ,1997, p. 72.

² – **عبد الكريم دحماني**، المرجع السابق ،ص 134 .

³ –L'article 2/6 de l'Ordonnance n°59-2 du 2/1/1959 : « Seule des lois de finances dites rectificatives peuvent ,en cours d'année ,modifier les dispositions de la loi de finances de l'année ».

وما يستفاد من نص هذه المادة عدم جواز تعديل قانون المالية السنوي إلا بموجب قوانين المالية التكميلية أو المعدلة، ولكن ما طبيعة القوانين المالية التكميلية أو المعدلة؟ وما مدى تقيد الحكومة بتعديل قانون المالية بمقتضاها؟ هذا ما سيتم الإجابة عليه من خلال مايلي :

أ- الطبيعة القانونية لقوانين المالية التكميلية: استنادا إلى نص المادة 123 من دستور 1996، يعتبر القانون المتعلق بقوانين المالية قانوناً عضوياً. ومن بين القوانين التي تكتسي طابع قوانين المالية قانون المالية السنوي و قوانين المالية التكميلية المعدلة طبقا للمادة 02 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الذكر. واستنادا إلى قاعدة توازي الأشكال التي تفترض عدم إمكانية تعديل نص قانوني إلا بنص يضاويه على الأقل في القيمة القانونية يشترط، من حيث المبدأ العام أن يكون قانون المالية التكميلي قانوناً عضوياً. لكن هل هذا يعني عدم جواز تعديل قانون المالية السنوي بموجب قانون عادي؟

للإجابة عن هذا التساؤل لابد من التمييز بين نوعين من محتويات قانون المالي السنوي الذي يشمل على قسمين، يتعلق القسم الأول بالاقترحات المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية والسبل والوسائل الكفيلة بضمان التوازنات المالية¹. وهذا القسم له علاقة مشتركة مع التشريعات الجبائية، وهذا ما يستفاد من المادة الأولى الفقرة 03 من المرسوم الفرنسي رقم 59-2 المتعلق بقوانين المالية سابق الذكر بنصها على: "قوانين المالية يمكنها أن تتضمن كل المقتضيات المتعلقة بوعاء وحجم وطرق تحصيل الجبايات كيفما كانت طبيعته"².

وما يستفاد من هذه المادة إمكانية إدراج في قوانين المالية المسائل المتعلقة بالتحصيل الجبائي علما أن هذه المجالات يتم تنظيمها بموجب قانون عادي طبقا لنص المادة 34 من دستور 1958 التي تنص على أن: "يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يأتي :.....أساس فرض الضرائب مهما تكن

¹ - أنظر المادة 1/67 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

² -L' article 1/3 de l'Ordonnance n° 59-2 du 2/1/1959 : « Les lois de finances peuvent également contenir toutes les dispositions relatives à l'assiette ,au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature » .

طبيعتها ونسبها وكيفية تحصيلها"¹. مما يفيد أنه من حق الحكومة أو البرلمان إدراج المسائل الجبائية في إطار قوانين المالية أو في إطار قانون عادي .

أما بالنسبة للجزائر، فيمكن إدراج التشريعات الجبائية في المجال المشترك بين قوانين المالية السنوية والقوانين العادية على أساس المادة 122 فقرة 13 من دستور 1996 بنصها على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية :...إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها و نسبها " .وباعتبار هذا النوع من التشريع الجبائي لا يندرج في المجال المحفوظ للقوانين المالية السنوية، فإن أي تعديل يتعلق ببعض أحكامه الواردة في إطار قانون المالية السنوي يتم إما بواسطة قانون عادي أو عن طريق قانون مالي تكميلي.

أما بالنسبة للقسم الثاني من القانون المالي السنوي، فيتعلق بالمبلغ الإجمالي للاعتمادات المطبقة في إطار الميزانية العامة للدولة بشأن نفقات التسيير والاستثمار العمومي². فهذه المجالات محفوظة لقوانين المالية السنوية، وبالتالي لا يمكن تغييرها استنادا لقاعدة توازي الأشكال إلا بموجب قوانين عضوية.

ب-مدى تقييد الحكومة بتعديل قانون المالية السنوي بمقتضى قانون المالية التكميلي:

يترتب عن حصر المشرع الجزائري تعديل قانون المالية السنوي بموجب قوانين المالية التكميلية، احترام قاعدة توازي الأشكال³ .

غير أن المشرع وقع في تناقض على مستوى القانون 17/84 سالف الذكر نتيجة منحه للحكومة إدخال تعديلات على التوزيع المحدد بموجب قوانين المالية للاعتمادات المفتوحة والمخصصة

¹-Voir l'article 34/5 de la constitution du 4/10/1958 .

²- أنظر المادة 2/67 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.

³- أنظر المادة 4 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه.

لننفقات بين القطاعات¹ . كما منح لها إمكانية نقل أو تحويل الإعتمادات المخصصة لنفقات التسيير خلال السنة المالية بموجب مرسوم² . مما ترتب عليه تنامي عدد التحويلات للاعتمادات المرخص بها من طرف البرلمان دون التقيد بما أقره هذا الأخير ، وهذا ما يشكل مساساً صريحاً بحق المؤسسة التشريعية في الإشراف على تنفيذ الميزانية³ .

2- تجاوز الترخيص البرلماني : تملك الحكومة عدة صلاحيات قانونية بموجب قانون 17/84

سالف الذكر تمكنها من تجاوز الترخيص البرلماني عن طريق التنظيم ، فيمكنها في حالة تجاوز تقديرات الإيرادات رفع الاعتمادات في حدود هذا الفائض في الإيرادات طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁴ . أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات فيمكن الترخيص بفتح مكشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم⁵ . مما يترتب على ذلك منح للحكومة سلطة تقديرية بفتح ترخيص مكشوف دون التقيد بمدة ، أو نسبة معينة ، وذلك خلافاً للنظام الفرنسي الذي يتميز بعدم إمكانية تجاوز النفقات الملتزم بها للاعتمادات المخصصة للحساب ، ولا يسمح بتنفيذ بمكشوف إلا أثناء الثلاثي الأول الذي يلي إنشاء الحساب دون أن يفوق ذلك ربع النفقات المرخص بها لهذا العام⁶ .

وما يستشف في الأخير على أنه تتساوى غرفتي البرلمان من الناحية النظرية من حيث استخدام الوسائل الرقابية المحدودة الأثر ، والتي يكمن الهدف الرئيسي منها رغبة أعضاء غرفتي البرلمان في الحصول على معلومات⁷ حول موضوع معين ، سواء من خلال طرح الأسئلة الكتابية أو الشفوية أو تشكيل لجان تحقيق أو طرح استجواب .

¹ - أنظر المادة 36 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 32 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

³ - عقيلة خرياشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، المرجع السابق ، ص 167 .

⁴ - أنظر المادة 3/57 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

⁵ - أنظر المادة 4/57 من القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية سابق الإشارة إليه .

⁶ - Voir l'article 25/2 de l'Ordonnancen⁰ 59-2 du 2/1/1959 .

⁷ - عمار عباس ، العلاقة بين السلطات ، المرجع السابق ، ص 150 .

أما إذا كان الموضوع يتعلق بالجانب المالي، فيمكن لغرفتي البرلمان بالإضافة إلى استخدام الوسائل السابقة مراقبة هذا المجال من خلال قانون ضبط الميزانية .

إلا أنه من الناحية العملية نجد أن دور كل من غرفتي البرلمان في مجال استخدام هذه الوسائل يكاد ينحصر في استخدام أقل للوسائل الرقابية المحدودة الأثر، والمتمثلة في الأسئلة إلى جانب تفوق الغرفة الأولى على الغرفة الثانية في مجال استخدامها، مع تركيز هذه الأخيرة على الأسئلة الشفوية بالرغم من القيود المفروضة عليها من طرف الحكومة بخلاف الأسئلة الكتابية . أما بالنسبة لوسيلتي تشكيل لجان تحقيق وطرح الاستجواب، يكاد استخدام هاتين الوسيلتين ينعدم نتيجة القيود الدستورية والقانونية المفروضة على طرحهما، بالإضافة إلى انعدام جزاءات تفرض على أعضاء الحكومة التجاوب مع استخدام هاتين الوسيلتين .

أما بالنسبة لرقابة غرفتي البرلمان للعمل الحكومي في المجال المالي، فتتميز بضعفها نتيجة سيطرة الحكومة على هذا المجال، سواء من خلال احتكارها لحق المبادرة في هذا المجال، إلى جانب تمتعها بحق الاعتراض على أي تعديل قد يطال قانون المالية. بالإضافة إلى تحكمها في طريقة التصويت عليه، وتقييد البرلمان بمدة زمنية محدودة للمصادقة على قانون المالية وفي حالة تجاوزها يصدره رئيس الجمهورية بأمر.

وحتى بعد صدور قانون المالية، لا تملك غرفتي البرلمان مراقبة مدى تقييد الحكومة بالترخيص البرلماني الممنوح لها من خلال أهم وسيلة، وهي وجوب عرض مشروع قانون تسوية الميزانية للمصادقة عليه. والمعطل العمل به منذ 1982 إلى غاية 2008، وتأخر المصادقة عليه إلى غاية 2012 في انتظار المصادقة على مشروع قانون تسوية الميزانية لهذه السنة بعد عرضه على المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2015/01/25. ونظرا لظاهرة تماطل الحكومة في عرض مشاريع قوانين ضبط الميزانية أمام غرفتي البرلمان، يبقى تحديد تاريخ عرض مشروع قانون تسوية الميزانية لسنة 2014 على غرفتي البرلمان معلّقًا إلى أجل غير مسمى .

وإذا كانت الوسائل الرقابية المشتركة بين غرفتي البرلمان لا تؤدي إلى أي نتيجة، مادامت كل من الأسئلة والاستجواب ولجان التحقيق، لا ترتب المسؤولية للحكومة بشكل مباشر، ويقتصر دورها على مجرد الاستعلام فقط، فما هو الوضع بالنسبة للوسائل الرقابية المرتبة لمسئوليتها؟ هذا ما سيتم التعرض له من خلال المبحث الموالي.

المبحث الثاني : مدى فعالية الدور الرقابي للغرفة الثانية من خلال الوسائل المرتبة لمسئولية الحكومة

بعد التطرق إلى الوسائل الرقابية المشتركة بين غرفتي البرلمان والتي تتميز بأنها محدودة الأثر، لأنها لا تؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة بشكل مباشر، نجد أن كل من الدستور الجزائري الحالي لسنة 1996، والدستور الفرنسي لسنة 1958، قد منحا لكل من الجمعية الوطنية والمجلس الشعبي الوطني المعرضين للحل دون مجلس الأمة ومجلس الشيوخ الفرنسي إمكانية ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك بالوسائل الدستورية التي خصهما بها¹. وهذا تترتب على ذلك عدم تكافؤ غرفتي البرلمان من حيث الوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة نتيجة حرمان كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشيوخ الفرنسي منها، والحد من مساهمتهما خاصة بالنسبة لمجلس الأمة في تفعيل الوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة. ولتفصيل ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: يتم التعرض في المطلب الأول: إلى حرمان الغرفة الثانية (مجلس الأمة ومجلس الشيوخ) من الوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة. أما المطلب الثاني فيخصص إلى دراسة الحد من مساهمة الغرفة الثانية خاصة مجلس الأمة في تفعيل الوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة .

¹ - أنظر المادة 84 و 2/99 من الدستور الجزائري لسنة 1996 والمادة 49 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

المطلب الأول: حرمان الغرفة الثانية (مجلس الأمة ومجلس الشيوخ) من الوسائل الرقابية

المرتبة لمسؤولية الحكومة

نتيجة لعدم قابلية كل من مجلس الأمة الجزائري ومجلس الشيوخ الفرنسي للحل، ترتب على ذلك حرمانهما من الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة، سواء في حالة إثارة الحكومة لمسألة الثقة، أو في حالة إثارة مسؤوليتها من طرف الغرفة الأولى. وهذا ما سيتم التطرق إليه في فرعين يتم التعرض في الفرع الأول إلى حالة إثارة الحكومة لمسألة الثقة. أما الفرع الثاني فيخصص إلى دراسة حالة إثارة الغرفة الأولى لمسؤولية الحكومة .

الفرع الأول: حالة إثارة الحكومة لمسألة الثقة :

من القواعد المسلم بها في النظام البرلماني، أن الحكومة يجب أن تحظى بثقة ممثلي السيادة الوطنية. وفي حالة عدم الاتفاق حول السياسة الواجب إتباعها، فيمكن إسقاط الحكومة¹. وهذا الأثر قد يترتب بداية في حالة عرض برنامج عمل الحكومة عند تنصيبها، أو في حالة عرض بيان السياسة العامة، وذلك على الشكل التالي:

أولا: في حالة عرض مخطط عمل الحكومة عند تنصيبها : بعد تعيين رئيس الجمهورية للحكومة تقدم هذه الأخيرة مخطط عملها للبرلمان للموافقة عليه حيث يتم عرضه وفقا للمادة 80 من دستور 1996 بداية على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته و لموافقة عليه، ثم يكتفي الوزير الأول بتقديم عرضا حوله لمجلس الأمة بالصيغة الموافق عليها من طرف الغرفة الأولى، والذي بإمكانه إصدار لائحة بشأنه². وهذا يدل على حصر مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى فقط دون الغرفة الثانية، والحد من آثار عرضه أمامها.

¹ - سلام ايهاب زكي، المرجع السابق، ص 163 .

² - أنظر المادة 80 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 07 من القانون 19-08 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 سابق الإشارة إليه .

أما بالنسبة لوضع في فرنسا فقد حصر دستور 1958 عرض برنامج الحكومة عند تنصيبها على الجمعية الوطنية فقط دون مجلس الشيوخ، وهذا ما يستشف من المادة 49 فقرة 01 بنصها على: "يحرك الوزير الأول بعد مداولة في مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها"¹ وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يلي :

1- حصر مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الأولى فقط دون الغرفة الثانية: إذا كان

الدستور الفرنسي لسنة 1958، قد حصر صراحة عرض ومناقشة برنامج عمل الحكومة أمام الجمعية الوطنية فقط دون مجلس الشيوخ. إلا أن الوضع لا يكاد يختلف عنه في الجزائر فبالرغم من عدم اقصاء صراحة مجلس الأمة من عرض مخطط عمل الحكومة عليه غير أن عرضه يتم دون مناقشة ، هذا وفقا لما جاء في المادة 80 من دستور 1996، وتأكيدا لها حددت المادة 46 من القانون العضوي 02/99 سالف الذكر مدة (45) يوما ابتداء من تاريخ تعيين الحكومة لقيام الوزير الأول لعرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. وخلال هذه المدة يعمل الوزير الأول بعد تعيينه على ضبطه وفقا لبرنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة ليعرضه بداية على مجلس الوزراء². ليتم بعدها تقديمه للغرفة الأولى لفتح مناقشته عامة بشأنه، والتي لا يشرع فيها إلا بعد سبعة (07) أيام من تبليغه للنواب³. ويكون التصويت عليه بعد عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه إلى الجلسة دون تكييفه ، أو تكييفه على ضوء المناقشات التي أجريت في الغرفة الأولى بالتشاور مع رئيس الجمهورية⁴، في ظل غياب إلزام الحكومة على التقيد بنتيجة هذه المناقشات .

¹⁻ L'article 49/1 de la constitution française du 4/10/1958M « Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme » .

²⁻ أنظر المادة 79 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 06 من القانون 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 سابق الإشارة إليه .

³⁻ أنظر المادة 47 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

⁴⁻ أنظر المادة 2/80 من دستور 1996 .

وبعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة، يقدم الوزير الأول عرضاً حوله أمام مجلس الأمة خلال عشرة أيام 10 على الأكثر التي تعقب موافقة الغرفة الأولى ومثل ما وافقت عليه¹، مما يحرم مجلس الأمة من الاطلاع على جميع المعلومات الواردة في مخطط عمل الحكومة في حال افتراض تكييفه وفقاً لمناقشات الغرفة الأولى. وبهذا يكون عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة مجرد وسيلة إعلام. وحتى هذا الدور محدود نظراً للاكتفاء الحكومة عرضه بالكامل أمام الغرفة الأولى وبعد سبعة أيام من تبليغه للنواب، في حين أن هذا الأجل لم يمنح لأعضاء مجلس الأمة²، وبالتالي ما يكون على مجلس الأمة إلا الاكتفاء بالاستماع للعرض الذي يقدمه الوزير الأول في أقرب وقت ممكن دون فتح مناقشة بعد عرضه نظراً لعدم منح المؤسس الدستوري هذا الحق لمجلس الأمة.

إلا أن الممارسات العملية لعرض الحكومة لمخطط عملها على مجلس الأمة أثبتت اعتياد الحكومة منذ 1998 فتح مناقشة عامة حوله، وهذا ما جرت عليه العادة إلى حد اليوم³. وهذا ما أدى ذلك إلى إثارة خلاف بين غرفتي البرلمان حول هذه المناقشة، والتي نادى أعضاء الغرفة الأولى بعدم دستورتيتها، في حين رأى أعضاء الغرفة الثانية أن احتجاج النواب يركز على أسس سياسية أكثر منها قانونية⁴.

ويرجع أساس هذا الاختلاف إلى عدم تضمن المادة 80 من الدستور ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم من طرف الوزير الأول، وبالمقابل عدم تسجيل اعتراض الحكومة على تطرق أعضاء مجلس الأمة لمناقشة مخطط عملها بعد عرضه على هذه الغرفة، بالرغم من أنها المعنية بها بصفة مباشرة. بل بالعكس قبل كل رؤساء الحكومات الرد على تدخلات أعضاء مجلس

¹ - أنظر المادة 49 من القانون العضوي 99-02 سابق الإشارة إليه .

² - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 113 .

³ - وذلك بمناسبة عرض أحمد أوحبي برنامج عمله على مجلس الأمة في 1998/03/29؛ أشارت إلى ذلك :عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 113 .

⁴ - أشار إلى ذلك :عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 258 .

الأمة المتعلقة بمخطط عمل الحكومة¹. وبالرغم من التعامل الايجابي للحكومة مع هذه المسألة، والذي ترتب عليه منح لأعضاء مجلس الأمة من الناحية العملية إمكانية التعبير عن موقفهم تجاه مخطط عملها، وذلك في ظل انتظار تثبيت هذا الحق من الناحية الدستورية، إلا أن هذا الموقف يثبت من ناحية أخرى أن تقليص أو تمديد اختصاص البرلمان بصورة عامة، والغرفة الثانية بصورة خاصة مرهون بإرادتها سواء بوجود النص، كامتناع أو تأخير عرضها مشروع تسوية الميزانية على البرلمان، أو في ظل غياب النص كعدم اعتراضها على تطرق أعضاء الغرفة الثانية لمناقشة مخطط عملها بهدف تقوية مركزها وتدعيمه، نظرا لاحتمال عدم الاعتراض عليه لوجود الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية .

2- الحد من آثار عرض مخطط عمل الحكومة أمام الغرفة الثانية: إذا كان تقديم مخطط

عمل (برنامج) الحكومة أمام الغرفة الأولى قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة في حالة عدم موافقتها (المجلس الشعبي الوطني والجمعية الوطنية) على مخطط عملها أو برنامجها²، فإن الأمر يختلف بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي نظرا لعدم عرض برنامج الحكومة عليه. أما بالنسبة لمجلس الأمة، فهو وسيلة للإعلام فقط، يمكن أن يصدر بصدده لائحة³. فقد تتضمن بصورة عامة تأكيد الحكومة في مسعاها. وقد تتضمن استثناء بيانا تنتقد فيه مخطط عمل الحكومة من الناحية العملية، وذلك راجع إلى عدة أسباب⁴ مرتبطة بحالتين :

أ- الحالة الأولى : صعوبة إصدار لائحة تتضمن بيانا سلبيا نظرا لاشتراط توقيع عشرون 20

عضوا لقبول اقتراح اللائحة⁵، وهذا العدد يصعب تحقيقه نظرا لاختلاف تشكيلة مجلس الأمة بين أعضاء منتخبين ومعيينين. فبالنسبة للأعضاء المنتخبين غالبا ما يكونوا على توافق مع الحكومة، وينتمون إلى

¹ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 114؛ عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة، المرجع السابق، ص 260 .

² - أنظر المادة 1/81 من دستور 1996 المعدلة بموجب المادة 08 من التعديل الدستوري 2008 سابق الإشارة إليه، والمادة 50 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

³ - أنظر المادة 80 فقرة أخيرة من دستور 1996 .

⁴ - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 115 .

⁵ - أنظر المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 سابق الإشارة إليه .

الحزب المسيطر في الغرفة الأولى. أما بالنسبة للأعضاء المعينين فيصعب توقع توقيعهم على اللائحة التي تتضمن موقفاً سلبياً تجاه مخطط عمل الحكومة المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية¹ صاحب الفضل في تعيينهم.

ب- الحالة الثانية: وتعلق بنجاح إبداء مقترح اللائحة التي تتضمن بياناً سلبياً، لكن يصعب المصادقة عليها نظراً لوجود الثلث الرئاسي المعين من طرف رئيس الجمهورية، والداعم لبرنامج هذا الأخير.

وفي ظل صعوبة إصدار لائحة تتضمن موقفاً سلبياً من مخطط عمل الحكومة الذي يتضمن برنامج عمل الحكومة، تبقى إمكانية إصدارها متوقفة على شرطين، يرتبط الشرط الأول برغبة أعضاء مجلس الأمة لإصدارها نظراً لعدم تقييدهم بذلك من الناحية الدستورية، وهذا ما يستفاد من المادة 80 فقرة أخيرة من الدستور التي تنص على: "يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة". أما الشرط الثاني، أن تكون داعمة لمخطط عمل الحكومة.

وبهذا ينحصر دور اللائحة الصادرة عن الغرفة الثانية في تدعيم برنامج مخطط الحكومة المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية. وحتى في حالة افتراض صدور لائحة تتخذ موقفاً سلبياً منه، ينحصر تأثيرها على إضعاف المركز السياسي للحكومة دون أن يؤدي إلى إسقاطها، كحالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عليها. وهو نفس الأثر القانوني المترتب على عرض الحكومة لبرنامجها أمام الجمعية الوطنية في فرنسا، وهذا ما يستفاد من نص المادة 50 من دستور 1958 التي تنص على: "إذا... الجمعية الوطنية أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة ... وجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى الرئيس الجمهورية"². غير أن المؤسس الدستوري الفرنسي حصر عرض برنامج الحكومة

¹ - أنظر المادة 2/79 من دستور 1996 .

² - Article 50 de La constitution du 4/10/1958 : « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement. »

على الجمعية الوطنية فقط دون مجلس الشيوخ، هذا من ناحية .ومن ناحية أخرى، ربط تحريك مسؤولية الحكومة في هذه الحالة بتحريك رئيس الوزراء، ذلك بعد مداولة في مجلس الوزراء، وهذا وفقا للمادة 49 فقرة أولى من دستور 1958 ، بخلاف الوضع في الجزائر الذي ربطها المؤسس الدستوري بتقديم الوزير الأول استقالته إلى الحكومة في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني.

إلا أن الفقرة الأولى من المادة 49 من دستور 1958 المذكورة أعلاه ،قد أثارت اختلافاً في وجهات النظر في الفقه الفرنسي ،وفي هذا الصدد يرى "جورج بوردو"¹ أن هذه الفقرة استعملت عبارة "مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها" ولم تستعمل عبارة "مسألة ثقة" ،وهذا الغموض في الصياغة يؤكد أن المفترض في هذا النظام أن الحكومة بمجرد تعيينها تتمتع مبدئياً بثقة الجمعية الوطنية. أما "مارسيل بريلو"² فقد أكد على أن مدلول الفقرة 01 من المادة 49 يدل على وجود ترابط وثيق بين عرض البرنامج ومسألة الثقة ،حيث أن طرح البرنامج أمام الجمعية الوطنية يعد إثارة لمسألة الثقة.

ولم ينحصر هذا الاختلاف على الجانب الفقهي فقط ،بل تعداه إلى الممارسات الحكومية في تعاملها مع هذه المادة³ .ولعل هذا الاختلاف يرجع إلى ربط المؤسس الدستوري الفرنسي في -المادة 49 فقرة أولى - تحريك مسؤولية الحكومة نتيجة عرضها لبرنامجها أمام الجمعية الوطنية بناءً على إثارة الحكومة لمسألة الثقة بموجب مداولة تتخذ في مجلس الوزراء دون ترتيبها بمجرد عدم موافقة الجمعية الوطنية عليها، كما هو عليه الوضع في الجزائر .إلا أنه بالرجوع إلى المادة 50 من دستور 1958 فإنه يفترض أن يحسم هذا الخلاف نظراً لما أقرته هذه المادة بنصها على أنه: "إذا..الجمعية الوطنية... رفضت

¹ -G.BURDEAU, Droit constitutionnel et Institutions Politiques, op-cit.,pp.531-532.

²-M.PRELOT, op-cit., pp. 836 à 838.

³-سلام إيهاب زكي ،المرجع السابق ،ص 152-153 .

الموافقة على برنامج الحكومةوجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية¹

ثانيا: في حالة عرض بيان السياسة العامة :

تقدم الحكومة سنويا إلى غرفتي البرلمان بيانا عن السياسة العامة من تاريخ المصادقة على برنامجها. وهذا ما يستشف من نص المادة 49 فقرة أولى من الدستور الفرنسي لسنة 1958²، و المادة 84 من دستور الجزائري لسنة 1996 . غير أن كل من المؤسس الدستوري الفرنسي والمؤسس الدستوري الجزائري حصرا مناقشة بيان السياسة العامة على الغرفة الأولى دون الثانية ، كما حصر أمامها ترتيب أهم أثر يكون بناء على طلب الحكومة للتصويت على لائحة الثقة بمناسبة مناقشتها ، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي :

1-حصر مناقشة بيان السياسة العامة أمام الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية : وهذا ما يستفاد من المادة 84 من دستور 1996 في فقرتها الأولى بنصها على : "تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة"، وتضيف نفس المادة في فقرتها الأخيرة : "يمكن للحكومة أن تقدم بيانا عن السياسة العامة". هذا يدل على أن تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام الغرفة الثانية ليس إجباريا على الحكومة، فهو أمر جوازي متروك لتقدير هذه الأخيرة . وهو نفس الوضع بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي،

¹-L'article 50 de la constitution du 4/10/1958 : « ...l'Assemblée nationale ...lorsqu'elle désapprouve le programme ..., le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement » .

² -L'article 49/1 de la constitution du 4/10/1958 : « Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale » .

وهذا وفقا للمادة 49 فقرة أخيرة بنصها على : "ويجوز لرئيس الوزراء أن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة"¹.

ولكن بالرغم من أن عرض بيان السياسة العامة للحكومة على الغرفة الثانية متروك لتقدير هذه الأخيرة، إلا أنه يجب التساؤل عن حدود تدخل الغرفة الثانية في مناقشة بيان السياسة العامة؟ للإجابة على ذلك نجد أنه بالرغم من سكوت النص الدستوري -المادة 84 من دستور 1996 - ، وعدم تضمنه على ما يدل على إمكانية إجراء مناقشة حول بيان السياسة العامة للحكومة من طرف الغرفة الثانية في حالة عرضه عليها، إلا أن الممارسة العملية لعرض هذا الإجراء أثبتت قيام أعضاء مجلس الأمة بفتح مناقشة عامة علنية حول بيان السياسة العامة لسنة 2004-2005 المقدم من طرف رئيس الحكومة السابق "أحمد ويحي" ، وهذا خلال يومي 08 و09 جوان 2005 بتسجيل تدخل 62 عضوا من أعضاء مجلس الأمة. ومن بين ما تضمنته هذه التدخلات العديد من الملاحظات والتوصيات من أجل التكفل الأفضل بتطبيق برنامج الحكومة، والشأن على أدائها خلال سنة 2004-2005².

وبالتالي وبالرغم من أهمية عرض بيان السياسة العامة من طرف الحكومة أمام غرفتي البرلمان، وذلك باعتباره وسيلة هامة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إلا أن دور هذه الوسيلة بالنسبة لمجلس الأمة محدود نظرا لتمتع الحكومة بحرية عرضه من عدمه، بالإضافة إلى انحصار دوره على مجرد إعلام الغرفة الثانية بحصيلة أداء الحكومة بعد سنة من مصادقة البرلمان على مخطط عملها دون أن يترتب على ذلك أثر قانوني يدفع الحكومة لطلب التصويت في الثقة، في حال افتراض اعتراض أعضاء الغرفة الثانية على حصيلة أداء الحكومة من خلال البيان السنوي للسياسة العامة، والذي غالبا ما تكون تدخلاتهم من الناحية العملية داعمة للسياسة الحكومة، وتقتصر على تقديم توصيات .

¹ -L'Article 49/4 de la constitution du 4/10/1958 : « Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale » .

² - عبد القادر بن صالح ، تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة "حصيلة ، تقييم ، وتوصيات" ، مجلة الفكر البرلماني ، صادرة عن مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 09 ، 2005 ، ص 191 .

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي، فإنه حتى وإن كان عرض بيان السياسة العامة أمراً جوازياً بالنسبة للحكومة، إلا أنه في حالة عرضه، فقد اشترط المؤسس الدستوري - من خلال المادة 49 فقرة أخيرة من دستور 1958 سابقة الذكر - موافقة الغرفة الثانية عليه، والتي يمكن أن يترتب عنها إما أثر إيجابي يتجه إلى دعم سياسة الحكومة على حساب الغرفة الأولى في حالة اعتراضها على سياسة الحكومة، أو أثر سلبي يعارض سياسة هذه الأخيرة مدعمة بذلك لموقف الغرفة الأولى، والتي لها الحق في ترتيب مسؤولية الحكومة.

غير أن الحكومة لا تقدم على طلب موافقة مجلس الشيوخ على بيان السياسة العامة، إلا إذا كانت متأكدة من دعمه لها، وهذا ما أثبتته الممارسة العملية، فعلى سبيل تم استخدام طلب الثقة حول بيان السياسة العامة بكثرة أمام مجلس الشيوخ في ظل حكومة "جاك شيراك" عامي 1986 و1987، وفي ظل حكومة "ليونيل جوسبان" عام 1997، وقد حازت جميعها على تأييد مجلس الشيوخ¹.

2- حصر التصويت بالثقة بناء على طلب الحكومة أمام الغرفة الأولى دون الثانية: تقدم الحكومة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة من طرف الغرفة الأولى طلب التصويت بالثقة دون الغرفة الثانية. وهذا ما يستفاد من المادة 84 فقرة 03 من دستور الجزائري لسنة 1996 التي نصت على: "للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته". والمادة 49 فقرة أولى من الدستور الفرنسي لسنة 1958 التي نصت على: "يحرك رئيس الوزراء بعد المداولة في مجلس الوزراء مسؤولية الحكومة

¹-Philippe SEGUR ,La Responsabilité Politique,P.U.F.,Paris,1998,p.44.

أمام الجمعية الوطنية... عند الاقتضاء عن بيان السياسة العامة " ¹. إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قيد التصويت بالثقة بناء على طلب الحكومة أمام الغرفة الأولى بعدة شروط تتمثل فيمايلي:

- ربط طلب التصويت بالثقة المقدم من طرف الحكومة بموضوع مناقشة البيان السنوي المتعلق بسياساتها العامة المرتبط بتنفيذ مخطط عملها بعد مرور سنة من مصادقة البرلمان عليه.

- منح لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة الغرفة الأولى على لائحة الثقة سلطة تقديرية في قبول استقالة الحكومة، أو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات قبل أوانها ². بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي حسم الأمر بوجود تقديم الحكومة لاستقالته لرئيس الجمهورية في هذه الحالة. وهذا ما يستفاد من نص المادة 50 من دستور 1958 بنصها على أنه: "إذا رفضت الجمعية الوطنية الموافقة على...الحكومة أو على بيان سياساتها العامة وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية" ³.

ومن خلال منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية للاختيار بين قبول استقالة الحكومة وحل المجلس الشعبي الوطني يكون، قد أقر بتفوق الحكومة برئاسة رئيس الجمهورية على ممثل الشعب الغرفة الأولى في حالة لجوئه إلى حلها، والإبقاء على الحكومة المنفذة لبرنامجها ⁴.

¹-Article49/1 de le constitution 4/10/1958 : « Le premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernementou éventuellement sur une déclaration de politique générale ».

²-أنظر المادة 5/84 من دستور 1996 بنصها على : "في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 "

³ -Article 50 de le constitution du4/10/1958 : «Lorsque l'Assemblée nationale ...ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement ».

⁴-أنظر المادة 2/79 من دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2000 سابق الإشارة إليه.

الفرع الثاني: في حالة إثارة الغرفة الأولى لمسؤولية الحكومة :

بالرجوع إلى كل من الدستور الجزائري الحالي لسنة 1996، والدستور الفرنسي لسنة 1958، نجد أنهما قد أقرّا للغرفة الأولى دون الغرفة الثانية بحق المبادرة في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق التصويت على ملتمس الرقابة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى قيد المؤسس الدستوري الجزائري استخدام هذه الوسيلة بعدة قيود تترتب عليها تعطيله، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي :

أولاً: انفراد الغرفة الأولى بالتصويت على ملتمس الرقابة دون الغرفة الثانية :

لم يكتف المؤسس الدستوري بحرمان الغرفة الثانية من تحريك مسؤولية الحكومة على إثر حصر تقديم طلبها للتصويت على لائحة الثقة أمام الغرفة الأولى فقط، بل امتد ليشمل إمكانية ترتيب مسؤولية الحكومة بناء على طلب البرلمان المجلسد في إرادة نواب الغرفة الأولى دون الثانية. وهذا بإيداعهم ملتمس الرقابة على إثر مناقشتهم لبيان السياسة العامة¹. وهذا نفس الاتجاه الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب نص المادة 49 فقرة 02 بنصها على: "تحرك الجمعية الوطنية مسؤولية الحكومة بالتصويت على اقتراح ملتمس الرقابة"².

ولعل في حصر كل من المؤسس الدستوري الجزائري، والمؤسس الدستوري الفرنسي هذا الإجراء كذلك على نواب الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية هو عدم قابلية هذه الأخيرة للحل، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، محاولة تحقيق نوع من التوازن بين الحكومة والغرفة الأولى المعرضة للحل خاصة في حالة عدم موافقتها على لائحة الثقة المقدمة من طرف الحكومة، وتجاه رغبة رئيس الجمهورية على إثر ذلك إلى حلها³.

¹ - أنظر المادة 3/84 من دستور 1996 .

² - L'article 49/2 de la constitution du 4/10/1958 : « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure »

³ - أنظر 5/84 من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، والمادة 50 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

غير أن تقليص دور الغرفة الثانية بهذا الشكل من شأنه أن يؤدي إلى اختلال واضح في توازن بين الغرفتين في المجال الرقابي، وذلك لتجريد هذه الغرفة من أية وسيلة رقابية مرتبة لمسئولية الحكومة تخول لها التأثير على هذه الأخيرة مما يدفع إلى التساؤل حول وجودها أصلاً، نظراً لحصر أغلب وسائل الرقابة المرتبة لمسئولية الحكومة بيد الغرفة الأولى .

ثانياً: تعطيل ملتمس الرقابة نتيجة القيود المفروضة على استخدامه:

بالرجوع إلى المادتين 135 و 136 من دستور 1996، يلاحظ أن المؤسس الدستوري حاول تقييد استخدام هذا الإجراء من طرف نواب الغرفة الأولى بمجموعة من الشروط حتى يكون مقبولاً. كما تم التأكيد على هذه الشروط في القانون العضوي 02/99 سالف الذكر بموجب المواد 57 إلى 61 منه. وتتمثل هذه الشروط فيما يلي :

- ربط إيداع ملتمس الرقابة من طرف نواب الغرفة الأولى بمناسبة مناقشة موضوع بيان السياسة العامة فقط، وذلك بخلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي لم يحصره فقط بهذا الموضوع، بل مَد نطاقه من حيث الموضوع ليشمل كذلك التصويت على مشروع قانون الميزانية أو مشروع قانون الضمان الاجتماعي. وهذا ما يستفاد من المادة 49/3 من دستور 1958 بنصها على أنه: "يجوز لرئيس الوزراء بعد المداولة في مجلس الوزراء أن يحرك مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عند التصويت على مشروع قانون الميزانية أو مشروع قانون لتمويل الضمان الاجتماعي. وفي هذه الحالة يعتبر مشروع القانون موافقاً عليه ما لم يتم إيداع ملتمس الرقابة في الأربع والعشرين ساعة التالية"¹.

¹ -Article 49/3de la constitution du 4/10/1958 : « Le Premier ministre peut ,après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté ,sauf si une motion de censure ,déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent »

- لا يقبل اقتراح ملتزم الرقابة إلا إذا وقع سبعة (1/7) عدد النواب على الأقل بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني¹، وذلك خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اشترط عشر أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل².

- لا يتم التصويت على ملتزم الرقابة، إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه³، وتكمن أهمية هذه المدة في السماح للحكومة في إبرام تحالفات مع الأغلبية البرلمانية المساندة لها في الغرفة الأولى لضمان تصويتها ضد هذا المقترح، وربما هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض هذه المدة إلى 48 ساعة⁴.

- لا تتم الموافقة على ملتزم الرقابة إلا بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب⁵، وهذا النصاب من الصعب تحقيقه في برلمان تتعدد تشكيلاته السياسية من أحزاب، وخصوصا إذا كانت أغلبية مقاعده محددة لصالح الحزب الحاكم المساند للحكومة، مما يجعل من الصعب، أو من المستحيل الحصول على التصويت على ملتزم الرقابة. وعلى أساس ذلك، فإن الوزير الأول يكفيه تأييد ثلث (3/1) النواب، زائد صوت واحد حتى يتمكن من إزالة ملتزم الرقابة⁶. وبالتالي فاشتراط المؤسس الدستوري للتصويت على ملتزم الرقابة بمقدار 3/2 يمكن تحقيقه فقط في حالة عدم وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة، أو بتعديل هذا النصاب بالاكْتفاء بالأغلبية العددية لأعضاء الغرفة الأولى، كما هو الوضع بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي⁷.

¹-أنظر المادة 2/135 من دستور 1996 والمادة 57 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

² -Article 49/2 de la constitution du 4/10/1958 : «...Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale ».

³- أنظر المادة 2/136 من دستور 1996 والمادة 2/61 من القانون العضوي 02/99 سابق الإشارة إليه.

⁴ -Article 49 de la constitution du 4/10/1958 : « Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt ».

⁵- أنظر المادة 1/ 136 من دستور 1996 .

⁶ -عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، المرجع السابق، ص 67 .

⁷ -Article 49/2 de la constitution du 4/10/1958 : « ..à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'a la majorité des membres composant l'Assemblée ».

وفي ظل إقرار المؤسس الدستوري لنصاب ثلثي 3/2 لموافقة نواب الغرفة الأولى على ملتمس الرقابة، وعدم امتلاك الغرفة الثانية لهذا الحق، فيصعب تحقق مصادقتهم عليه، وترتيب تقديم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية¹ من الناحية النظرية. أما من الناحية العملية يصعب تحريك ملتمس الرقابة في ظل غياب إقدام نواب الغرفة الأولى على تحريكهم لهذه الوسيلة خلال العهدة التشريعية الخامسة والسادسة والسابعة² حتى وإن لم ترتب استقالة الحكومة بسبب عدم اكتمال النصاب المحدد دستوريا. إلا أنه يمكن أن يترتب على إيداع هذه الملتمسات إحراج الحكومة وإظهار سلبياتها، كما هو الشأن في فرنسا حيث أصبح إيداع هذه الملتمسات وسيلة للتأثير على الرأي العام الفرنسي، والحصول على دعمهم حتى وإن لم تنجح في إسقاط الحكومة³. وهو الأثر الذي نص عليه المؤسس الدستوري الفرنسي في حالة إقرار الجمعية الوطنية ملتمس الرقابة بموجب المادة 50 من دستور 1958 بنصها على أنه: "إذا أقرت الجمعية الوطنية اقتراح ملتمس الرقابة.... وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية"⁴.

وما يستفاد في الأخير مما سبق، أنه يمكن إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني نظريا في ثلاثة حالات. تتمثل الحالة الأولى في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الوزير الأول المتعلق بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية مما يؤدي إلى استقالة الحكومة، والحالة الثانية عند طلب الوزير الأول التصويت له بالثقة والتي تؤدي به إلى الاستقالة في حالة عدم حصوله على ذلك، والحالة الثالثة عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة. لكن في الواقع تتميز هذه الوسائل بعدم فعاليتها في إثارة مسؤولية الحكومة نظرا لصعوبة تحريكها المرتبطة بالنصاب المحدد في

¹ - أنظر المادة 137 من دستور 1996 .

² - أنظر لحصيلة النشاط الرقابي للبرلمان خلال العهدة التشريعية الخامسة والسادسة والسابعة، وذلك على مستوى الوقع الإلكتروني لوزارة العلاقات مع البرلمان :تاريخ الاطلاع 2014/12/13

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm

³ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 371 .

⁴ - Article 50 de la constitution du 4/10/1958 : « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou ...,le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement » .

تشكيلها، بالإضافة إلى أسباب أخرى أدت إلى تعطيل تحريكها من طرف النواب في ظل حرمان أعضاء الغرفة الثانية من المساهمة في ذلك، وهذا ما سيتم التطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني: الحد من مساهمة الغرفة الثانية في تفعيل الوسائل الرقابية المترتبة لمسؤولية الحكومة.

من بين الآثار المترتبة على حصر الوسائل الرقابية المترتبة لمسؤولية الحكومة على الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية هو الحد من مساهمة هذه الأخيرة (خاصة مجلس الأمة) في تفعيل هذه الوسائل المعطل استخدامها من طرف الغرفة الأولى، والتي بالرغم من اعتبارها المحرك الأساسي لهذه الوسائل من الناحية الدستورية¹، غير أن استخدامها من الناحية العملية تحيط به مجموعة من المعوقات بعضها يرتبط بالغرفة الأولى، والبعض الآخر يرتبط بالسلطة التنفيذية. ولتفصيل ذلك سيتم التعرض في الفرع الأول إلى المعوقات المرتبطة بالغرفة الأولى، أما الفرع الثاني فيخصص إلى دراسة المعوقات المرتبطة بالسلطة التنفيذية.

الفرع الأول: المعوقات المرتبطة بالغرفة الأولى:

يتمتع المجلس الشعبي الوطني من الناحية النظرية باختصاصات هامة، لاسيما فيما يتعلق بالمجال التشريعي والرقابي، وذلك بخلاف مجلس الأمة الذي يتمتع باختصاصات محدودة في هذين المجالين. ويرجع سبب إسناد هذه الاختصاصات إلى الغرفة الأولى، إلى المكانة الهامة التي تتمتع بها هذه الغرفة، والمرتبطة بوظيفة التمثيل، وهذا حسب ما أشار إليه المؤسس الدستوري الجزائري بنصه على أن: "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين"². وهو نفس المنحى الذي

¹ - أنظر المادة 2/99 من دستور 1996 .

² - أنظر المادة 3/07 من دستور 1996 .

أكده المؤسس الدستوري الفرنسي ،بموجب المادة 03 من دستور 1958 التي نصت على أن:"السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طرق ممثليه بواسطة الاستفتاء"¹.

وبالتالي فإن اعتبار الغرفة الأولى المحرك الأساسي لاختصاصات التشريعية والرقابية، مرتبط بأهمية وظيفة التمثيل التي تقوم بها هذه الغرفة ،وهي المهمة التي يتكفل بها نوابها الذين أضفيت الصفة الوطنية على تمثيلهم وعضويتهم فيها².

وعلى الرغم من الأهمية المنوطة لوظيفة التمثيل من الناحية النظرية، إلا أن تحققها من الناحية العملية أصبح أمراً يصعب تحقيقه مما أدى إلى تراجع الدور التمثيلي لهذه الغرفة خاصة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ،والذي كان له تأثير سلبى على قيامه بأهم اختصاصاتها التشريعية والرقابية ،وذلك يرجع إلى عدة أسباب تتمثل أهمها فيمايلي :

أولاً :عدم ارتباط النائب بناخبيه :

يتمتع النائب في إطار القيام بمهمته التمثيلية بوكالة عامة وطنية تمكنه من التعبير عن مصالح الشعب بمجموعه دون التقيد بتوجيهات الدوائر الانتخابية التي انتخبتهم ،وهذا ما أكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري في 105 من دستور 1996 بنصها على : " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية ".ولكن إذا كان الهدف من منح النائب هذا النوع من الوكالة مرتبط بضمان استقلاليتة في أداء مهامه التمثيلية، إلا أن ذلك يمثل منفذاً شرعياً لتملص من الرقابة الشعبية³ ،وذلك نظراً لعدم وجود ما يلزمهم بوجوب متابعة انشغالات المواطنين ،وتمثيلهم بصورة واقعية سواء من خلال ممارستهم الدور التشريعي أو الرقابي .

¹ -L'article 03 de la constitution du 4/10/1958 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ».

² - سعيد بوالشعير ،علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام ،جامعة الجزائر ،1984، ص 144 .

³ - طارق عبد العال ،الحق في المشاركة السياسية ،الطبعة الأولى ،مكتبة دار الكلمة ،القاهرة ،2002، ص53؛ أشار إليه: أحسن رابحي ،المرجع السابق ،ص 254 .

ثانيا:عدم قابلية النائب للعزل :

من بين الآثار المترتبة على اكتساب النائب العضوية في البرلمان تمتع هذا الأخير بالحصانة البرلمانية¹، والتي تعتبر آلية ضرورية لحماية العهدة البرلمانية، وصيانة مواقف البرلمانيين من أجل خدمة الشعب بكل استقلالية². غير أنه قد يترتب على ضمان النائب لمنصبه طول العهدة النيابية مع ضمان عدم قابلية عزله إلا في حالات محدودة³، تقاعسه عن أداء مهامه خاصة بالنسبة للجزائر، كعدم تقيده بحضور جلسات المجلس، وهذا ما يثبتته الواقع العملي لهذه الجلسات التي تتميز بظاهرة كثرة غياب النواب.

ثالثا:تبعية النائب للحزب الذي رشحه :

بالرغم ما تتسم به طبيعة العهدة البرلمانية من أنها عهدة عامة وطنية، وعهدة تمثيلية وحرّة يستطيع من خلالها عضو البرلمان تمثيل الشعب والأمة⁴، إلا أن الواقع في الجزائر أثبت وجود علاقة تبعية بين الحزب وممثليه على مستوى المجالس النيابية، والتي تقتضي تجسيد إرادة الحزب بدلا من التقييد بإرادتهم في الاتجاه الذي تمليه الإرادة الشعبية، وذلك راجع إلى أن مستقبلهم السياسي مرهون بمدى طاعة أوامر وتوجيهات الحزب⁵. فالأحزاب السياسية في الوطن العربي عموما تعاني من خلل حقيقي، أثر سلبا على تركيبة البرلمان بغرفتيه. فرغم وجود تعددية حزبية، إلا أن النظام الحزبي يفتقر إلى الفعالية، مما يجعل دورها هامشيا في العملية السياسية⁶.

¹ - أنظر المادة 109 من الدستور الجزائري 1996، والمادة 26 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 .

² -الوثائق البرلمانية، الأسس الدستورية للحصانة البرلمانية في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010، ص 212 .

³ - أنظر المادتين 110 و111 من دستور 1996 .

⁴ - Marc VAN DER HULST ,Le mandat parlementaire ,Union Inter parlementaire,L'union Interparlementaire, Genève,2000,pp.60-61.

⁵ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 257 .

⁶ - حسين توفيق إبراهيم، التطور الديمقراطي في الوطن العربي، مجلة السياسة الدولية، لبنان، العدد 142، 2000، ص 10 .

فبالرغم من مرور النظام القانوني للأحزاب السياسية في الجزائر بمرحلتين، مرحلة ما قبل 1989 والتي تميزت بالحزب الواحد، والمرحلة ما بعد 1989 والتي تميزت بتبني الجزائر التعددية الحزبية¹، إلا أنه عمليا نجد أن حزب الرئيس هو المهيمن سواء خلال المرحلة الأولى، أو خلال المرحلة الثانية من خلال وجود أحزاب مساندة لسياسة هذا الأخير، مما ترتب على ذلك وجود معارضة شكلية وضعيفة من طرف بعض الأحزاب السياسية² لا تعبر عن رأي الشعب .

في حين نجد أن نضج العمل السياسي للأحزاب السياسية في الأنظمة السياسية الديمقراطية، ومنها فرنسا، أدى إما إلى الثنائية الحزبية أو الثنائية القطبية، مما ساهم في تطور المسؤولية السياسية، وذلك نتيجة نجاح هذه الأنظمة في تأطير الرأي العام، وانقسامه إلى حزبين مما يكون له أهمية كبيرة في اختيار الأغلبية البرلمانية والحكومة التي تنبثق عنها وفقا للسياسة التي يوافق عليها³.

وما تجدر الإشارة إليه هو وجود أحزاب سياسية في الجزائر فشلت في تأطير الرأي العام، وذلك نتيجة عدم استنادها على برامج منهجية محددة تسعى إلى تطبيقها، بالإضافة إلى افتقارها إلى المصداقية، وذلك نتيجة تميز نشاطها بالظرفية المرتبطة بالحملة الانتخابية فقط إلى جانب كثرة عددها .

وإلى جانب هذه الأسباب التي أدت إلى تراجع الدور التمثيلي للغرفة الأولى وما ترتب عليه من محدودية دور هذه الأخيرة في أداء مهامها التشريعية والرقابية لاسيما من خلال الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة، هناك أسباب أخرى دعمت محدودية هذا الدور والمرتبطة بهيمنة السلطة التنفيذية على عدة مجالات، وهذا ما سيتم تفصيله في الفرع الموالي .

¹ - أحمد السويقات، المرجع السابق، ص 127.

² - للاطلاع على المسار السياسي للحزبين، أنظر إلى الموقع الإلكتروني الخاص بكل حزب :تاريخ الاطلاع 2014/12/18 <http://www.ffc-dz.info> و <http://eladala.net/ar>

³ - عزيزة الغداني، المرجع السابق، ص 383 .

الفرع الثاني: المعوقات المرتبطة بالسلطة التنفيذية :

يمكن ربط هذه المعوقات أساسا بتدخل السلطة التنفيذية على توجيه الانتخابات التشريعية، بالإضافة إلى هيمنة رئيس الجمهورية على الغرفة الأولى خاصة في الجزائر ، مما جعل المجلس الشعبي الوطني عاجز على تفعيل آليات المسؤولية السياسية، وهذا ما سيتم تفصيله على الشكل التالي :

أولا: تدخل السلطة التنفيذية في توجيه الانتخابات التشريعية: تتدخل السلطة التنفيذية في إعداد الانتخابات التشريعية سواء من حيث إعداد القوائم الانتخابية أو من حيث قبول أوراق المرشحين، كما أنها تشرف على سير العملية الانتخابية بمختلف مراحلها، وذلك على النحو التالي:

1- إعداد القوائم الانتخابية: تتصف القوائم الانتخابية بصفة الديمومة، وتتم مراجعتها في الجزائر خلال الثلث الأخير من كل سنة، وذلك من الفاتح أكتوبر على مستوى كل بلدية بناء على أمر من رئيس المجلس الشعبي البلدي لتعليق إشعار مراجعتها¹.

ولكن يمكن مراجعة هذه القوائم الانتخابية بموجب المرسوم الرئاسي الذي يضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاقتراع ويحدد فترة المراجعة واختتامها².

ويتم إعداد القوائم الانتخابية ومراجعتها في كل بلدية تحت مراقبة لجنة إدارية إنتخابية تتكون من قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا، ورئيس المجلس الشعبي البلدي، والأمين العام للبلدية، وناخبان اثنان من البلدية يعينهما رئيس اللجنة³.

ويمكن لأي مواطن أن يقدم اعتراضاته على التسجيل أو الشطب إلى اللجنة الادارية

¹ - أنظر المادة 14 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

² - أنظر المادة 2/14 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه.

³ - أنظر المادة 15 من قانون الانتخابات 01/12 سابق الإشارة إليه.

الانتخابية خلال 10 أيام ،والتي تبت فيها في أجل 03 أيام¹. كما يمكن له الطعن أمام المحكمة المختصة إقليميا،التي تبت فيه بحكم غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن².

أما بالنسبة لفرنسا ،فيتم إعداد القوائم الانتخابية لجنة إدارية³ مشكلتة من رئيس البلدية،

أو ممثله وممثل عن الوالي ،وقاضي يعينه رئيس المحكمة الإدارية ،والتي تتولى إعداد القائمة العامة للناخبين، وتشمل جميع مواطني البلدية . كما توجد لجنة على مستوى المحافظة تتكون من رئيس البلدية وممثل المقاطعة ،وقاضي يعينه رئيس المحكمة تتولى إعداد ما يسمى بالقائمة الخاصة بالبلدية⁴.

ويمكن لأي ناخب أن يطعن في قرارات اللجنة الادارية أمام المحكمة الإبتدائية تحت رقابة محكمة النقض⁵.

و يعتبر تسجيل الناخبين في القوائم الانتخابية من أهم الضمانات التي يعبر بها الأفراد بالتساوي على ممارسة حقوقهم السياسية⁶، لذلك لا بد من ضبطها لضمان هذا المبدأ. ولهذا منحا كل من المشرع الجزائري والفرنسي الحق لكل مواطن الطعن في قرارات اللجنة الادارية أمام المحكمة الادارية المختصة .التي تصدر حكمها تحت رقابة محكمة النقض في فرنسا،بخلاف الوضع في الجزائر فحكم المحكمة الادارية غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن،وهو ما يجعل هذه الضمانة غير كافية لضمان حق المساواة في ممارسة الحقوق السياسية، وهذا من خلال حرمان بعض الأشخاص من تسجيل فيها⁷، أو بتزويرها بضم أشخاص متوفين وغائبين وغيرهم.

¹ -أنظر المادة 21 من قانون الانتخابات 01/12 سابق الإشارة إليه.

² -أنظر المادة 22 من قانون الانتخابات 01/12 سابق الإشارة إليه.

³ -Voir l'article L17 section 2 du Code électoral française.

⁴ -Voir L 'article L25 section 2du Code électoral française.

⁵ -Voir L'article L 26 section 2 du Code électoral française.

⁶ - فتية عمارة ،المرجع السابق ،ص 35 .

⁷ - وذلك خارج الحالات والشروط المحددة في المادة 05 و 11 من القانون العضوي 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

2- قبول أوراق المرشحين للغرفة الأولى: فبالنسبة لفرنسا، يمكن لأي ناخب تتوافر فيه شروط

التصويت أن يترشح لعضوية الجمعية الوطنية¹. غير أنه أسندت مهمة رفض الترشيحات أو قبولها إلى كل من القضاء الإداري في الحالات الواردة في الفقرتين 4،2 من المادة 118 من قانون الانتخابات الفرنسي، والمجلس الدستوري في الحالات الواردة في الفقرات 1 و2 و3 من المادة 136 من قانون الانتخابات².

أما بالنسبة للجزائر، فقد حددت المادة 90 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات أهم الشروط الواجب توافرها في المرشح للمجلس الشعبي الوطني. وتبدأ عملية الترشح بسحب استمارة الترشح من مصالح الولاية، أو من الممثلة الدبلوماسية أو القنصلية لمرشحي الجالية الجزائرية بالخارج للمجلس الشعبي الوطني³. وفي حالة رفض ترشح أي مرشح أو مرشحين يبلغ قرار الرفض المعلل إلى المعنيين في مدة 10 أيام كاملة من تاريخ إيداع ملف الترشح. ويكون قرار الرفض قابلاً للطعن أمام المحكمة الإدارية خلال ثلاثة 03 أيام من تبليغ الرفض⁴.

غير أنه في حالة تأييد حكم المحكمة لقرار رفض الترشح، يكون هذا الحكم غير قابل لأي طعن⁵. مما قد يترتب على ذلك مساس بمبدأ المساواة في الترشح المنصوص عليه في المادة 50 من دستور 1996.

3- الجهة المختصة بإصدار قرار دعوة الهيئة الناخبة: كانت مهمة إصدار قرار دعوة الناخبين

للإدلاء بأصواتهم للانتخابات التشريعية في فرنسا من إختصاص رئيس الجمهورية⁶، إلا أن هذا

¹ - Voir l'article L127 du Code électoral française.

² - Voir les articles Lo118 et 136 du Code électorale française.

³ - أنظر المادة 91 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

⁴ - أنظر المادة 96 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

⁵ - أنظر المادة 96 فقرة أخيرة من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

⁶ - Décret n°97-376 du 21/4/1997 portant Convocation des Collèges électorales pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, JORF n°0213 du 23/4/1997, p.14649.

الاختصاص منح للوزير الأول بموجب المرسوم رقم 2012-558 الصادر في 25 أبريل 2012¹، وهذا خلافا لما هو ساري العمل به في الجزائر، حيث يتم استدعاء الهيئة الناخبة من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي في غضون ثلاثة أشهر السابقة على إجراء الانتخابات. وهذا ما يستشف من المادة 25 من القانون العضوي 01-12 سالف الذكر، والمادة 77 / 8 من دستور 1996، فرئيس الجمهورية هو المختص بتوقيع المراسيم الرئاسية، ولهذا يندرج اختصاص رئيس الجمهورية في دعوة الهيئة الناخبة ضمن الاختصاص التنظيمي لهذا الأخير، مما يمنح له سلطة تقديرية بإجراء الانتخابات في ميعادها أو تأجيلها إلى ميعاد آخر، وذلك بإلغاء المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة²، في حالة ما إذا كانت توقعات نتائج الانتخابات لا تؤشر بفوز قائمة المرشحين الموالين للحكومة.

4-الإشراف على العملية الانتخابية:ففي فرنسا تتكفل لجنة في كل محافظة يزيد عدد سكانها على (20) ألف بمهمة الإشراف على العملية الانتخابية، ويرأس اللجنة قاضي من القضاء العادي³، كما يتولى المجلس الدستوري رقابته القضائية على الحملات الانتخابية، وعلى عملية الاقتراع⁴.

أما بالنسبة للجزائر، تم إحداث لجنة وطنية للإشراف على الانتخابات في إطار القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سالف الذكر. ومهمة هذه اللجنة الإشراف على تنفيذ أحكام هذا القانون العضوي من تاريخ إيداع الترشيحات إلى نهاية العملية التشريعية⁵، وتبادل هذه

¹ -Décret n°2012-558 du 25/4/2012 portant Convocation des électeurs pour l'éction des députés à l'Assemblée nationale, JORFn°0099 du 26 /4/2012, p.7442.

² - أنظر المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 91 - 197 المؤرخ في 5 جوان 1991 الذي يلغي المرسوم الرئاسي 91-84 المؤرخ في 3 أبريل 1991 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين ، ج.ر.ج.ج، العدد 29 المؤرخة في 12 جوان 1991، ص1088.

³-فتيحة عمارة، المرجع السابق، ص26 .

⁴ -Voir l'article LO136 du Code électoral française.

⁵- أنظر المادة 169 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه.

اللجنة المعلومات المتعلقة بتنظيم الانتخابات وسيرها مع اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات¹، دون التدخل في صلاحيتها².

وتتشكل اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات حصريا من قضاة يعينهم رئيس الجمهورية³. ومن بين الصلاحيات المسندة لهذه اللجنة، النظر في كل تجاوز من شأنه أن يمس بشفافية العملية الانتخابية، بالإضافة إلى النظر في القضايا التي تحيلها عليها اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، والتي تشكل هي الأخرى من أمانة دائمة تضم الكفاءات الوطنية يتم تعيينهم عن طريق التنظيم. كما تضم ممثلي الأحزاب والمرشحين الأحرار⁴.

وتمنح للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات كافة التسهيلات للقيام بالمهام المسندة إليها في إطار مراقبة العملية الانتخابية وسيرها.

غير أنه بالرغم من اعتبار إحداث كل من اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات، واللجنة الوطنية لمراقبتها خطوة إيجابية من طرف المشرع لإضفاء نوع من الشفافية على العملية الانتخابية خاصة من خلال حصر تشكيلة اللجنة الوطنية على القضاة فقط، إلا أن ذلك غير كاف لضمان نزاهة العملية الانتخابية، وذلك راجع إلى عدة أسباب تتمثل فيمايلي :

- إن عملية الإشراف القضائي على الانتخابات لا تشمل جميع مراحل العملية الانتخابية⁵.

- قد يترتب من الناحية العضوية على منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين قضاة اللجنة الوطنية للإشراف على الانتخابات تبعية أعضائها لصاحب الفضل في تعيينهم، والحد من الإختصاصات الوظيفية

¹-أنظر المادة 171 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه.

²- أنظر المادة 168 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه.

³- أنظر 1/ 168 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

⁴-أنظر المادة 172 من القانون العضوي رقم 01-12 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

⁵- فتيحة عمارة، المرجع السابق، ص 39 .

للجنة بسبب إسناد تنظيم هذه اللجنة وسيورها عن طريق التنظيم¹ بدلا من تنظيمها عن طريق قانون .

-أما بالنسبة للجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات، فإن أهم ما يلاحظ بشأنها من الناحية العضوية ، تشكلها من أمانة دائمة يتم اختيار أعضائها عن طريق التنظيم، مما قد يؤدي إلى المساس بأحد مبادئ قيامها ، وهو ضمان حياد الأعوان المكلفين بعملية مراقبة العملية الانتخابية². أما من الناحية الوظيفية فقد يترتب على عدم استقلالها من الناحية المالية تقييد اختصاصات هذه الأخيرة لصالح السلطة التنفيذية، وذلك بسبب ارتباط تمويل ميزانية اللجنة وتسييرها عن طريق التنظيم³.

وبهذا يستشف في الأخير بأنه بالرغم من إسناد عملية الإشراف، والمراقبة للعملية الانتخابية للجنة وطنية وضمان نزاهة وشفافية العملية الانتخابية، إلا أن دور هاتين اللجنتين محدود نظرا لعدم ارتباطه بكل مراحل العملية الانتخابية، هذا من ناحية .ومن ناحية أخرى، قد يترتب على عدم استقلالها من الناحية العضوية والوظيفية عن السلطة التنفيذية استمرار تحكم هذه الأخيرة في جميع مراحل العملية الانتخابية لضمان فوز أغلبية برلمانية موالية لها داعمة لسياستها، ولا تلجأ إلى إقرار مسؤوليتها السياسية عن أعمالها الحكومية.

ثانيا :هيمنة رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني بواسطة الحل:

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطات واسعة باعتباره مجسداً لوحدة الأمة وحامي الدستور⁴. ويمتاز بهذه السلطات باعتباره منتخب عن طريق الاقتراع العام والمباشر⁵.

¹- أنظر 170 فقرة أخيرة من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه.

²- أنظر المادة 174 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

³- أنظر المادة 186 من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بنظام الانتخابات سابق الإشارة إليه .

⁴- أنظر المادة 70 من دستور 1996 .

⁵- أنظر المادة 71 من دستور 1996 .

ومن بين أهم السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية تجاه البرلمان بصورة عامة ،والغرفة الأولى بصورة خاصة سلطة الحل الرئاسي ، والتي تعتبر وسيلة ضغط على المجلس الشعبي الوطني¹ . أما بالنسبة للحل الوجوبي للغرفة الأولى، فهو سلطة موازية لسلطة هذه الغرفة في تقرير مسؤولية الحكومة² من الناحية النظرية، نظرا لصعوبة إقرار مسؤولية الحكومة المنفذة لبرنامج رئيس الجمهورية. وبهذا يعتبر حق الحل في كلتا الحالتين وسيلة ضغط على الغرفة الأولى نتيجة استحالة تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان . وهذا ما سيتم تفصيله في مايلي :

1-الحل وسيلة ضغط على الغرفة الأولى: يعرف الدكتور "إبراهيم عبد العزيز شيحا " حق الحل بأنه : "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية ،أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي"³ .وعليه نظم المؤسس الدستوري الجزائري إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية في حالتين وهما :

أ-الحالة الأولى :الحل الوجوبي :

يرتبط حق الحل الوجوبي للغرفة الأولى بحدوث أمر معين يحدده الدستور .فإذا وقع هذا الحدث ،يكون موضوع حل الغرفة الأولى حلا تلقائيا بموجب الدستور⁴ .

وحدد الدستور الجزائري لسنة 1996 هذا الحدث بعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل ثاني لحكومة عينها رئيس الجمهورية،بعد أن يكون قد رفض مخطط عمل الحكومة التي

¹ - عمار عباس ،العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري ،المرجع السابق ،ص 177 .

² - عبد الكريم دانا سعيد ،حق الحل وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة،الطبعة الأولى ،المؤسسة الحديثة للكتاب ،طرابلس ،2010 ،ص 40 .

³ -إبراهيم عبد العزيز شيحا،وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ،منشأة المعارف ،الإسكندرية ،2006 ،ص 75 .

⁴ - زين بدر فراج ،القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي ، دار النهضة العربية ،القاهرة، 1987،ص18 .

سبقتها، والتي قدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية نتيجة عدم موافقة نفس المجلس على مخطط عملها¹.

والحل الوجودي بالرغم من ارتباطه كإجراء بإرادة المجلس الشعبي الوطني بعدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، إلا أن هذه الإرادة مقيدة نظراً للنتائج المترتبة عليها، والتي تسعى إلى ضمان تفوق رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني، وتقييد سلطات هذا الأخير لضمان استقرار الحكومة التي يكون هو رئيسها، وذلك على الشكل التالي :

فمن أجل ضمان استقرار الحكومة، عالج المؤسس الدستوري تفادي ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي، والتي قد تترتب عن تمادي المجلس الشعبي الوطني في رفض مخطط عمل الحكومة المعروض عليه بالحل الوجودي²، والذي قد يؤدي إلى تخوف النواب، وترددهم في رفض مخطط عمل الحكومة نظراً لما يتميز به من طابع تلقائي، وما يترتب عليه من آثار تتمثل في إجراء انتخابات تشريعية جديدة قد تسفر نتائجها على فوز نواب جدد بعضوية الغرفة الأولى، وتجميد عمل الغرفة الثانية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني بالرغم من عدم قابلية حله³.

وبالنظر إلى ذلك يمكن اعتبار الحل الوجودي وسيلة ضغط على البرلمان لضمان استقرار الحكومة من خلال ضمان الموافقة اللامشروطة على مخطط عملها الممثل لبرنامج رئيس الجمهورية . هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الحل الوجودي يعد أداة لتكريس تفوق رئيس الجمهورية على الغرفة الأولى، وذلك من خلال الحل التلقائي لهذه الغرفة دون إصدار مرسوم من طرف رئيس الجمهورية لكونه يقع تلقائياً وبقوة القانون⁴ وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من اعتبار الحل الوجودي كسلطة موازية لسلطة الغرفة الأولى لتقرير مسؤولية الحكومة عن مخطط عملها المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، إلا أنه ما يلاحظ من خلال المادة 81 من دستور 1996 أنها قصرت هذه المسؤولية على الوزير الأول وحكومته

¹-أنظر المادتين 81 و82 من دستور 1996 .

²-عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 172 .

³-محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 202 .

⁴- خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1998، ص 147 .

دون رئيس الجمهورية، على الرغم من أنه هو صاحب برنامجها. وهذا ما تؤكدُه الفقرة الثانية من نص المادة 79 من دستور 1996 المعدل سنة 2008 بنصها على: "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة"¹.

وبالإضافة إلى ذلك، وبالرجوع إلى نص المادة 82 من دستور 1996، نجد أنه إذا كان حل الغرفة الأولى يترتب بمجرد تصويتها على رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، إلا أن الحكومة القائمة والمرفوض مخطط عملها تستمر في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد، وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وهذا يعكس عدم التوازن بين سلطة الحل الوجوبي، وتقرير مسؤولية الحكومة بالنظر إلى استمرار هذه الأخيرة في أداء مهامها، مما يضمن لها توجيه المراحل الانتخابات التشريعية لضمان أغلبية برلمانية مواتية لها .

ب-الحل التقديري: وفقا لهذا النظام يكون لمن له حق الحل سلطة تقديرية في إجراءاته، فله أن يصدر ذلك، أو لا يصدره حسب تقديراته الشخصية، ودون أن يتقيد في أي ذلك بأية شروط معينة².

ولكن على الرغم من ذلك، قد تلجأ بعض الدساتير في تقييد هذا الحق ببعض القيود تعتبر ضمانات لعدم تعسف رئيس الجمهورية في اللجوء إلى إجراء الحل³. ولهذا قيد المؤسس الدستوري الجزائري سلطة رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 129 من دستور 1996 بإجراءين، يتمثل الأول في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول، والثاني بضرورة تنظيم انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر .

¹ - وهذا خلافا لدستور 1963 الذي ربط الحل الوجوبي للغرفة الأولى بتقديم استقالة رئيس الجمهورية، وذلك بموجب المادتين 55 و 56، وهذا نظرا لتقرير مسؤولية رئيس الجمهورية وحده أمام المجلس الوطني بموجب المادة 147 من دستور 1963 .

² - عبد الكريم دانا سعيد، المرجع السابق، ص 75 .

³ - عبد الكريم دانا سعيد، المرجع السابق، ص 75 .

غير أن هذين الإجراءين الواردين في المادة 129 يعتبران إجراءين شكليين و غير جوهريين¹، بحيث يعتبر إجراء استشارة الشخصيات المذكورة في هذه المادة مجرد إجراء شكلي نظرا لعدم وجود ما يلزم رئيس الجمهورية التقيد بنتيجة الاستشارة .

أما بالنسبة لتقييد المؤسس الدستوري الجزائري بمدة ثلاثة أشهر لإجراء انتخابات تشريعية في أجل ثلاثة أشهر الموالية لقرار الحل، وذلك حتى لا يتجاوز شغور المجلس الشعبي الوطني هذه المدة²، فإن ما يلاحظ على هذه المدة أنها طويلة مقارنة مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حددها بمدة لا تقل عن عشرين يوما ولا تزيد عن أربعين يوما³.

وقد يكون السبب طول المدة الممنوحة لرئيس الجمهورية لإجراء انتخابات التشريعية هو منح المؤسس الدستوري الجزائري إمكانية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية خلال فترة شغور البرلمان⁴.

وبغض النظر عن هذين الإجراءين، يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني من عدمه . وهذا ما يستشف من نص المادة 4/84 من دستور 1996، وذلك في حالة عدم موافقته على لائحة الثقة المقدمة من طرف الوزير الأول. وما يدعم أكثر السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في هذا المجال، عدم تقييدها من طرف المؤسس الدستوري الجزائري، الدستور الفرنسي لسنة 1958، والتي حددها بفترة اثني عشرة 12 شهرا⁵. وبالإضافة إلى ذلك، لم

¹-عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 175؛ محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 188 .

²-عمار عباس، العلاقة بين السلطات، المرجع السابق، ص 176 .

³-Article 12/2 de la constitution du 4/10/1958 : « Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution » .

⁴-أنظر المادة 1/124 من دستور 1996 .

⁵ -Article 12/4 de la constitution du 4/10/1958 : « Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections » .

ينص المؤسس الدستوري على ضرورة تسبب قرار الحل لا صراحة ولا ضمناً، وذلك بتقرير عدم جواز حل الغرفة الأولى للمرة الثانية لنفس السبب الذي سبق أن حل به¹.

وبالتالي فإن عدم تقييد سلطة رئيس الجمهورية بحل الغرفة الأولى من الناحية الزمنية، وعدم تسببه لقراره، يمكن أن يؤدي إلى تعسفه في استخدامه لهذه السلطة، والتأثير بذلك على نشاط الغرفة الأولى بصفة خاصة، والغرفة الثانية نظراً لتعليق عملها إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية جديدة خاصة في ظل غياب النص على الحل في حالة عدم إجراء هذه الانتخابات في موعدها، أو تحديد مدة اجتماع المجلس الشعبي الوطني الجديد في حالة انتخابه في هذه الفترة، وذلك مقارنة بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي نص في مادته 3/12 على أنه "تجتمع الجمعية الوطنية بقوة القانون في يوم الخميس الثاني بعد انتخابها"².

2- استحالة تقرير مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان: وذلك راجع لانعدام وسائل التأثير في مواجهة رئيس الجمهورية نظراً للمكانة التي يتمتع بها تجاه البرلمان، والمستمدة من انتخابه مباشرة من قبل الشعب، لاسيما فيما يتعلق بوظيفة التمثيل الشعبي³. و ما يدعم مكانته هذه، انعدام مسؤوليته الجنائية من حيث الواقع، نظراً لعدم صدور القانون العضوي الذي يحدد تنظيم وسير المحكمة العليا للدولة المنصوص عنها في المادة 158 من دستور 1996، التي تنص على أنه: "تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجرح، التي يرتكبها بمناسبة تأديتهما مهامهما".

وما يستفاد من هذه المادة أنه حصر محاكمة رئيس الجمهورية، والوزير الأول أمام المحكمة العليا للدولة دون البرلمان، مما يترتب عن ذلك استحالة محاكمتها نظراً لعدم وجودها من حيث الواقع،

¹ - عبد الكريم دانا سعيد، المرجع السابق، ص 124-125.

² - L'Article 12/3 de la constitution du 4/10/1958 : « L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit l'élection ».

³ - أحسن رابحي، المرجع السابق، ص 265.

وربط محاكمة رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى فقط، وذلك بخلاف ما ذهب إليه الدستور الفرنسي لسنة 1958 بموجب المادة 68 الذي جعل ذلك اختصاصا برلمانيا، بحيث منح البرلمان صلاحية النطق بتنحية رئيس الجمهورية المشكل في هيئة محكمة عليا في حالة إخلاله بواجباته بما يتنافى بشكل واضح مع ممارسته ولايته¹.

أما أعضاء الحكومة في فرنسا، فيكونو. مسؤولين جنائيا أمام محكمة عدل الجمهورية²، والمشكلة من اثنا عشرة برلمانيا يتم انتخابهم بالتساوي من بين أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وثلاثة قضاة لدى محكمة النقض يكون أحدهم رئيسا لها³.

وفي ظل عدم صدور القانون العضوي المنظم لسير المحكمة العليا للدولة لإقرار مسؤولية رئيس الجمهورية، فإنه لا يمكن تصور إقامة مسؤوليته هذه، وحتى في حالة افتراض نجاح النواب على المبادرة باقتراح قانون لإصدارها، وتجاوز مراحل العملية التشريعية، وما تتضمنه من عراقيل بيد رئيس الجمهورية سواء من خلال تدخل الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية للاعتراض على إصداره، أو من خلال طلب قراءة ثانية لاقتراح هذا القانون، أو من خلال عدم امتناعه عن إصداره، وعدم تدخله للطعن بعدم دستوريته أمام المجلس الدستوري، فإنه تبقى مسألة إثارة المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية مرتبطة بمصطلح "الخيانة العظمى"، وذلك ما يسبب صعوبة تحديد الأفعال التي تندرج في إطارها⁴، في الوقت الذي ربطها الدستور الفرنسي بالأفعال التي من شأنها الإخلال بواجباته⁵.

¹ -L'Article 68 de la constitution du 4/10/1958 : «Le président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat .La destitution est prononcée par Parlement constitué en Haute Cour ».

² -L'article 68/1 de la constitution du 4/10/1958 : «Les membres du Gouvernement sont pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Il sont jugés par la Cour de justice de la République ».

³ -Voir l'article 68/2 de la constitution du 4/10/1958 .

⁴-محمد أومايوف، المرجع السابق، ص 177 .

⁵ -Voir l'article 68 de la constitution du 4/10/1958.

غير أنه بالرغم من ذلك قد يكون في نجاح البرلمان لإخراج القانون العضوي المتعلق بالمحكمة العليا للدولة إلى النور، من شأنه التقليل من هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان ولاسيما الغرفة الأولى من خلال اللجوء إلى عرقلة عملها التشريعي، أو حلها في حال افتراض معارضة برنامج سياسته المنفذ من قبل الوزير الأول .

خلاصة الباب الثاني :

بالتطرق إلى الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة بالمقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي ، نجد أن دور مجلس الأمة في المجال التشريعي لم يساهم في تحسين الأداء التشريعي والحد من تفوق السلطة التنفيذية على البرلمان في المجال التشريعي نظرا لمحدودية دوره في هذا المجال. وذلك يرجع إلى حرمان أعضائه من حق المبادرة التشريعية التي تعتبر أولى مراحل إعداد القانون . ويرجع سبب ذلك إلى التعارض بين النصوص الدستورية لاسيما نص المادتين 98 و 119 من دستور 1996. وقد تم تأكيد نتيجة هذا التعارض في القانون العضوي 02/99. ولم يقتصر الأمر على ذلك، بل امتد إلى تقييد دور أعضاء مجلس الأمة بالتصويت على النص المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى دون إمكانية تعديله، مما يجد من دور هذه الغرفة في هذه المرحلة نظرا لعدم تعاملها مع المبادرة التشريعية بطريقة مباشرة ، وذلك خلافا لمجلس الشيوخ الفرنسي الذي يملك أعضاؤه حق المبادرة بالقوانين كحق مشترك بينه وبين أعضاء الغرفة الأولى والحكومة. وبالإضافة إلى ذلك له الأولوية في إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بتنظيم الوحدات المحلية مما يجعل أعضائه يتعاملون مباشرة مع المبادرات التشريعية المتعلقة بها مع امتلاك أعضائه حق التعديل.

لذلك لم يساهم إحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان في تدعيم الاختصاص التشريعي للبرلمان، بل يعتبر إحداث مجلس الأمة بناء على تركيبته العضوية التي تحتوي أعضاء معينين، إحدى آليات عرقلة إصدار النصوص القانونية التي يمتلكها رئيس الجمهورية ، وذلك باعتراض الثلث الرئاسي على التصويت على مشروع أو اقتراح القانون، مما يؤدي إلى تدخل الحكومة لدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء. وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص من طرف الحكومة، بخلاف الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي منح هذا الاختصاص للجمعية الوطنية.

أما بالنسبة لدور مجلس الأمة في المجال الرقابي ، فنجد أنه يتميز بمحدودية دوره في هذا المجال مما جعله عاجزا على تفعيل الدور الرقابي للبرلمان . وذلك سواء من خلال الوسائل الرقابية المشتركة غير المرتبة لمسؤولية الحكومة ، و التي تمتلكها كلا غرفتي البرلمان نظرا لتركيز تدخل أعضاء البرلمان على الوسائل المحدودة الأثر، كالأسئلة البرلمانية ، إلى جانب تعطيل استخدام الوسائل الأخرى كالاستجواب، ولجان

التحقيق، نظرا للقيود المفروضة على تشكيلها من الناحية الشكلية والموضوعية، مما تحد من استعمالها وعدم النص على جزاءات تضمن تفعيلها كالجزاءات المفروضة عن امتناع الشهود عن الإدلاء بأقوالهم أمام لجنة التحقيق كما هو الوضع في فرنسا.

أما بالنسبة لرقابة الغرفة الثانية في المجال المالي والبرلماني ككل، فإنها تتميز بأنها هشة وضعيفة، وذلك نظرا لاحتكار السلطة التنفيذية هذا المجال. ويرجع ذلك إلى ما تتمتع به من سلطات تمكنها من تجاوز الاعتمادات المرخص بها من طرف البرلمان عن طريق التنظيم. وما يدعم ذلك عدم تقيدها بوجود عرض قانون ضبط الميزانية على غرفتي البرلمان لمراقبة مدى احترامها للترخيص البرلماني.

وما يدعم محدودية دور مجلس الأمة في المجال الرقابي، حرمان أعضائه من تحريك الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة، وقصر تحريكها على نواب الغرفة الأولى كما هو الوضع بالنسبة للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي قصر استعمالها على الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ¹.

غير أن تحريك الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة معطل استعمالها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني. وما دعم ذلك أكثر قصر دور الغرفة الثانية في هذا المجال على الدور الإعلامي فقط سواء تعلق الأمر بمخطط عمل الحكومة، أو عرض بيان السياسة العامة. وحتى هذا الدور محدود نظرا لتمتع الحكومة بسلطة تقديرية في عرضهما. وفي حالة تقريرها لعرضهما أمامها، يقتصر دور أعضائها على إصدار توصيات تكون في الغالب مساندة للحكومة، مما يجعل من محدودية دورها في هذا المجال وسيلة لضمان تفوق السلطة التنفيذية على المجلس الشعبي الوطني، ويجعل منها عاجزة عن قيامها بدور الحكم بينهما لضمان التوازن بين السلطتين.

¹-Voir-Les Articles 49 et50 de la constitution du 4/10/1958.

خاتمة

بعد التطرق لخلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في أهم الأنظمة الدستورية الغربية بصورة عامة، وخلفيات إحداث مجلس الأمة في الجزائر بصورة خاصة، مع التطرق الى الجانب العضوي والوظيفي لهذه الغرفة لمحاولة تحديد المركز الدستوري لها في الجزائر، تم استخلاص بعض النتائج ليتم فيما بعد تقديم اقتراحات قد تساهم مستقبلا في تفعيل دور مجلس الأمة في المجال التشريعي والرقابي عما يتميز به حاليا.

فبالنسبة للنتائج ، و بعد دراسة أهم الجوانب التاريخية والعضوية والوظيفية للغرفة الثانية في البرلمان بصورة عامة ،ومجلس الأمة في الجزائر بصورة خاصة مقارنة بمجلس الشيوخ الفرنسي ،يمكن تقسيم النتائج إلى نتائج خاصة بالغرفة الثانية للبرلمان بصورة عامة ،ثم نتائج خاصة بالغرفة الثانية للبرلمان الجزائري، وذلك على الشكل التالي :

فبالنسبة للنتائج الخاصة بالغرفة الثانية للبرلمان بصورة عامة ،يمكن تحديدها بمايلي :

أ-يرجع سبب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الأنظمة الدستورية الغربية ،إما نتيجة اعتبارها ضرورة حتمية تفرضها البنية الاتحادية لبعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية ،وإما نتيجة لظروف تاريخية وسياسية مرت بها بعض الدول كفرنسا وبريطانيا التي تعتبر غرفة اللوردات المرجع التاريخي لكل الغرف الثانية ،ومنها انتقل إلى بقية الدول.

ب-من دعائم نجاح إحداث الغرفة الثانية ضرورة المغايرة بينها وبين الغرفة الاولى من حيث الاختصاص والتشكيل كقاعدة عامة ،وهو الأمر الذي ترتب عليه اختلاف الدول في طريقة تشكيل وتحديد اختصاصات الغرفة الثانية ،وذلك إما بانتخاب كل أعضائها، أو عن طريق المزج بين أسلوبَي التعيين والانتخاب ، أو تعيين كل أعضائها أو عن طريق اكتساب بعض الشخصيات عضوية الغرفة الثانية بقوة القانون.

أما من حيث تحديد اختصاصات الغرفة الثانية، فقد اتجهت بعض الدول إلى منح الغرفة الثانية نفس اختصاصات الغرفة الأولى ،في حين اتجهت بعض الدول إلى تقييد اختصاصات الغرفة الثانية

في المجال الرقابي والتشريعي ، في الوقت الذي حصرت فيه بعض الدول دور الغرفة الثانية على الاختصاص الاستشاري فقط .

ج- ارتبط إحداث الغرفة الثانية للبرلمان بمبررات عامة لإحداثها تتمثل خصوصا في تحسين الأداء التشريعي للبرلمان ، وتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، ومنع استبداد السلطة التشريعية .

د- أعتبر إحداث الغرفة الثانية في الدول الاتحادية ضرورة لا بد من التسليم بها ، غير أن وجودها في الدول البسيطة لاسيما في ظل تراجع دور الغرفة الثانية في بعض الدول خاصة (مجلس اللوردات) أدى إلى إثارة عدة مناقشات حول ضرورة وجودها في هذه الدول .

أما النتائج الخاصة بالغرفة الثانية للبرلمان الجزائري فإنها تتمثل فيما يلي :

أ- ارتبط إحداث مجلس الأمة في الجزائر بأسباب سياسية أكثر منها قانونية ، وذلك نتيجة الأزمة سياسية والأمنية التي عرفتها الجزائر، والتي كان أهم أسبابها الفراغ المؤسساتي والدستوري المرتبط باقتران استقالة رئيس الجمهورية بجل المجلس الشعبي الوطني ، وماترتب عليه من إيقاف المسار الانتخابي ، ودخول الجزائر في فترة انتقالية إلى غاية صدور دستور 1996 الذي تضمن هياكل جديدة من بينها مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري .

ب- أدى إحداث مجلس الأمة في الجزائر إلى إثارة عدة مناقشات بين مؤيد ومعارض لوجودها، ويرجع مصدر هذا الاختلاف إلى طريقة تشكيلها وتحديد اختصاصاتها، وذلك على الشكل التالي :

فمن حيث تشكيلها ، فإنه يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري اختار من حيث تركيبتها النموذج الفرنسي للاقتداء فيما يتعلق بتمثيل الجماعات الإقليمية، وتضم عدد أعضاء أقل من الغرفة الأولى ، في حين تستأثر بمدة ولاية أكبر من هذا الأخير .

أما بالنسبة لطريقة اختيار أعضاء مجلس الأمة، نجد أن هناك اختلاف بين الغرفتين في هذا المجال ، كما نجد أن مجلس الأمة بالرغم من اعتماده على أسلوب الانتخاب غير المباشر اقتداء بالنموذج

الفرنسي في اختيار أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي، غير أنه اعتمد على هذا الأسلوب في اختيار ثلثي 3/2 أعضائه فقط، في حين يعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي من بين الكفاءات الوطنية.

والمتتبع للشروط المطلوبة في المرشحين في مجلس الأمة ومجلس الشيوخ الفرنسي، يجد أن هناك تشابه في بعض الشروط، واختلاف في شروط أخرى.

أما بالنسبة لتشكيل مجلس الأمة من حيث هيكله الدائمة، فهي شبيهة بنظيره مجلس الشيوخ الفرنسي. غير أن كلا المجلسين غير مستقلين في تنظيم أجهزتهما الداخلية نظرا لوجوب عرضهما على المجلس الدستوري، مما يترتب على ذلك عدم استقلاليتهما في تنظيم أجهزتهما الداخلية لصالح السلطة التنفيذية، وذلك خاصة بالنسبة لمجلس الأمة في الجزائر.

أما من حيث الاختصاصات، فلا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة التشريعية، وهي أول مرحلة في إعداد القانون، مما أدى حرمان مجلس الأمة من هذا الحق إلى تدعيم ضعف المبادرة التشريعية البرلمانية خاصة في ظل تحديد مجال القانون والتنظيم أسوة بالدستور الفرنسي لسنة 1958، دون تقليده في منحه لمجلس الشيوخ حق المبادرة التشريعية. ومن أهم ما تترتب على ذلك اتساع الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية حتى في المجال المكفول لعرفتي البرلمان، واحتكار الحكومة لمجال المبادرة التشريعية لاسيما في المجال المالي، وذلك نظرا لما تتمتع به من سلطات تضمن لها الاعتراض على اقتراحات القوانين خاصة عن طريق ضبط جدول أعمال كل غرفة. وبالإضافة إلى ذلك، يحظى الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية بحماية دستورية على حساب مجال القانون العائد للبرلمان.

ومن حيث التصويت، يقتصر دور مجلس الأمة على التصويت على النص المصوت عليه في الغرفة الأولى، مما يمنع أعضاء هذه الغرفة على التعامل مع المبادرة التشريعية بطريقة مباشرة، وذلك بخلاف مجلس الشيوخ الفرنسي الذي له الأولوية في إبداء مشاريع القوانين المتعلقة بالوحدات المحلية .

أما من حيث إقرار القانون والمصادقة عليه، فيصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه، وفي حالة الخلاف تتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء

بطلب من الحكومة . وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص من طرفها ، بخلاف الوضع في الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي منح هذا الحق للجمعية الوطنية. ولهذا يعتبر عدم مصادقة أعضاء مجلس الأمة على النص المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى ، إحدى الآليات التي يملكها رئيس الجمهورية للاعتراض على نص القانوني ، وذلك نظرا لوجود الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة المعطل لإرادة الغرفة الأولى .

وبهذا يتضح أن دور مجلس الأمة محدود في المجال التشريعي لعدم امتلاكه أهم وسائل تفعيل هذا المجال، وهما حق المبادرة ، وحق التعديل ، مما يحول دون تحقيق أهم مبررات إحداثه، وهو تحسين الأداء التشريعي بالرغم من تنوع تشكيلته بضمه لمختلف الكفاءات الوطنية، وهو الدافع لتعيينها من طرف رئيس الجمهورية .

أما من حيث مراقبة الحكومة ، فنجد أن هناك تكافؤ بين غرفتي البرلمان في الوسائل الرقابية غير المرتبة لمسؤولية الحكومة . غير أنه من الناحية العملية نجد تركيز أعضاء مجلس الأمة على الأسئلة البرلمانية، وخاصة الأسئلة الشفوية ذات الطابع الإعلامي المقيدة بمدى تجاوب الحكومة معها نظرا لتدخلها في ضبط تاريخ عرضها . وبالرغم من التحسن في أداء أعضاء مجلس الأمة من ولاية إلى أخرى ، إلا أن حصيلة الأسئلة البرلمانية لازالت ضعيفة مقارنة مع مجلس الشيوخ الفرنسي .

أما بالنسبة لمدى إقدام أعضاء مجلس الأمة على الاستجواب، وتشكيل لجان التحقيق، فيكاد يكون نادرا، وذلك راجع إلى القيود الدستورية والموضوعية المفروضة على تحريكهما، بالإضافة إلى عدم وجود جزاءات تضمن تفعيلها ، وهذه العوامل تجعل توظيف غرفتي البرلمان لهذه الوسائل لا تحقق الفعالية المنشودة ، ويقلص من دورهما في التأثير على عمل الحكومة ، ويجد من سلطتهما ، ويضعف من مكانة البرلمان ككل تجاه الحكومة .

أما بالنسبة لرقابة غرفتي البرلمان في المجال المالي، فتتميز هذه الرقابة بأنها هشة وضعيفة خاصة من طرف أعضاء مجلس الأمة ، وذلك نظرا للسلطات التي تملكها الحكومة في هذا المجال ، والتي تمكنها

من تجاوز الترخيص البرلماني الممنوح لها من البرلمان ، وعدم تقيدها بوجوب عرض قانون ضبط الميزانية في أجلها المحدد ، وهذا كله يؤدي إلى إفراغ هذه الرقابة من محتواها ويجعلها من دون فائدة.

أما بالنسبة للوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة، فقد قصرها دستور 1996 على الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية، وذلك أسوة بالدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي حصرها على الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ، حيث ينحصر دور كل من مجلس الأمة ومجلس الشيوخ في هذا المجال على الدور الإعلامي فقط، وذلك نظرا لعدم قابلية هذه الغرفة للحل.

ولكن حتى الدور الإعلامي لمجلس الأمة في هذا المجال محدود نظرا لعدم تقييد الحكومة بوجوب عرض برنامج، أو مخطط عملها، أو بيان السياسة العامة على الغرفة الثانية، مما ترتب على ذلك إصدارها لتوصيات تكون في الغالب داعمة لسياسة الحكومة، وعدم تفعيلها لتحريك الوسائل المرتبة لمسئوليتها من طرف الغرفة الأولى، والمعطل استخدامها من طرف نوابها نظرا لتراجع الدور التمثيلي للمجلس الشعبي الوطني بسبب ضعف التأطير الحزبي، وسيطرة الأحزاب على ممثليهم داخل البرلمان، وتحكم السلطة التنفيذية في توجيه الانتخابات التشريعية لضمان فوز أغلبية برلمانية موالية لها. وما يدعم ضعف نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك الوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة، هيمنة رئيس الجمهورية على الغرفة الأولى من خلال آلية الحل، وما يترتب عليها من تجميد اختصاصات الغرفة الثانية، لاسيما في المجال التشريعي نظرا لمحدودية دورها في هذا المجال، مما يسمح لرئيس الجمهورية من استخدام تقنية الأوامر التشريعية التي تعتبر مظهراً من مظاهر تفوق رئيس الجمهورية على المجلس الشعبي الوطني خاصة في ظل انعدام وسائل التأثير بينهما، وعدم مسؤوليته لا سياسيا، ولا جنائيا أمام البرلمان. وذلك بخلاف الدستور الفرنسي، والذي بالرغم من عدم نصه على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، إلا أنه سمح بمساءلته عن الأفعال التي من شأنها أن تشكل مساسا لمهامه من اختصاص البرلمان .

وبالنظر لمحدودية دور مجلس الأمة في المجال الرقابي، لاسيما من خلال حرمانه من تحريك الوسائل الرقابية المرتبة لمسئولية الحكومة، ولو بصفة استثنائية، يبقى عاجزا عن تحقيق إحدى مبررات وجوده،

وهي دوره التحكيمي في تحقيق التوازن بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، وذلك بالنظر إلى محدودية دوره الحالي الذي يقتصر على إصدار توصيات، وفي أبعاد الحدود إصدار لائحة لا يمكنه تحقيق ذلك .

وعلى ضوء هذه النتائج التي تم استخلاصها من دراسة هذا الموضوع، فقد تم تسجيل محدودية دور مجلس الأمة في كل من المجال التشريعي والرقابي، الأمر الذي جعله عاجزاً عن المساهمة في تفعيل الدور الرقابي والتشريعي للبرلمان الجزائري إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، الذي يعاني هو الآخر من محدودية دوره في هذين المجالين، نتيجة تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي والرقابي الذي تضمنه عدة عوامل أهمها ما تتمتع به هذه السلطة من سلطات بموجب الدستور، والقانون العضوي 02/99 سالف الذكر، وما يتضمنان من قيود قانونية تحد من اختصاص كلا غرفتي البرلمان في المجال التشريعي والرقابي، وتحول دون ترتيب مسؤولية الحكومة. وبالإضافة إلى ذلك، ضعف أعضاء البرلمان في تأدية مهامهم البرلمانية، وذلك راجع لعدة عوامل ترتبط أساساً بضعف تكوينهم العلمي، بالإضافة إلى عدم استقلالهم عن الأحزاب التي رشحتهم، أو رئيس الجمهورية الذي عينهم بالنسبة لثلث الرئاسي. وفي ظل محدودية دور مجلس الأمة بهذه الصورة، والذي فيه تدعيم لاختصاصات السلطة التنفيذية على حساب البرلمان، يبدو من الأحسن إلغاؤه، خصوصاً أن وجوده يؤدي إلى إنفاق أموال يمكن أن تستغل في مجالات أخرى.

أما بالنسبة للإقتراحات فعلى الرغم من النتائج السابقة، فإنه ولكن يمكن التحسين من دور مجلس الأمة في المجال التشريعي والرقابي والإبقاء عليه كغرفة ثانية للبرلمان، وذلك بجعل دوره فعالاً في مجال استرجاع البرلمان مكانته في النظام الجزائري، وذلك عن طريق مايلي:

-تعديل النصوص الدستورية والقانونية التي تحد من اختصاصه الرقابي والتشريعي، وضمن استقلاليتها في وضع نظامه الداخلي، لأن مكانة أي مؤسسة مرتبطة بمدى استقلاليتها من الناحية المالية، وفي وضع نظامها الداخلي، وذلك يمكن أن يتحقق بضمن استقلاليتها المجلس الدستوري عن السلطة التنفيذية .

-لابد من التعديل في شروط الترشح لمجلس الأمة، بأن يكون أعصاه من الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات، مع مراعاة قاعدة التمثيل المحلي، ووجوب اختيارهم عن طريق الانتخاب العام والمباشر، بشرط ضمان عدم توجيه السلطة التنفيذية لعملية الانتخابية، وذلك بإخضاعها لإشراف لجنة قضائية تتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي والمالي عن السلطة التنفيذية .

-لابد من منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة في المجال التشريعي وحق التعديل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وذلك لتعويض قلة اقتراحات مشاريع القوانين نتيجة نقص المستوى العلمي لنواب هذه الغرفة، والذي يعتبر أثراً سلبياً في عملية الانتخاب المباشر، والحد من استحواذ الحكومة لمجال المبادرة التشريعية، وهذا بغرض تجسيد إحدى أهداف وجوده، وهو تحسين الأداء التشريعي، والرفع من مستوى كفاءة العمل البرلماني. ومما يجعله يساهم في ذلك أكثر، ضرورة وجود أجهزة فنية متخصصة في تكوين أعضاء هذه الغرفة في مجال تحرير القوانين في جميع المجالات لاسيما في المجال المالي والاقتصادي .

-لابد من تفعيل دور مجلس الأمة في المجال الرقابي سواء تعلق الأمر بالوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة، أو الوسائل المرتبة لمسؤوليتها، وذلك بعدم إحاطة استخدام الوسائل غير المرتبة لمسؤولية الحكومة بشروط تعجيزية تحد من استعمالها. وبالإضافة إلى ذلك، لابد من فرض ضمانات قانونية ودستورية تؤدي إلى تفعيلها، وتلزم الحكومة على الاستجابة لتتائجها.

أما بالنسبة للوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة، وباعتبار عدم قابلية مجلس الأمة للحل، وللحفاظ على قاعدة التوازن بين حل الغرفة الأولى، وسلطة هذه الأخيرة في ترتيب مسؤولية الحكومة، لابد من منح مجلس الأمة دوراً في تحريك الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة سواء في حالة تحريكها من طرف الغرفة الأولى، أو بمبادرة من الحكومة، وذلك باللجوء إلى مجلس الأمة استثناء لممارسة دوره التحكيمي في حالة وقوع خلاف بينهما لتدعيم موقف أحدهما، وذلك لضمان التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، مما يترتب على ذلك تحقيق الاستقرار بين المؤسسات الدستورية.

وفي الأخير يبقى تجسيد هذه الاقتراحات على أرض الواقع مرهون بإرادة السلطة التنفيذية نظرا لما تتمتع به من سلطات تجعل منها مهيمنة على جميع المؤسسات الدستورية من بينها البرلمان. وحتى تتجه إرادة السلطة التنفيذية لتحسين مكانة البرلمان في النظام الجزائري، لا بد من أن تخطو خطوة إيجابية نحو هذا المسعى عن طريق تعديل دستورها بداية، وتعديل القوانين التي لها علاقة بالبرلمان، كقانون الانتخابات، والقانون العضوي 02/99 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة، والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وتعديل قانون الأحزاب السياسية لضمان تأطير أحسن للرأي العام، وذلك يتجسد لاسيما من خلال وضوح برامجها، ودقتها في اختيار مرشحيها على أساس الكفاءة العلمية بدلا من الاعتبارات الشخصية.

كما لا بد من حماية مجال القانون العائد لغرفتي البرلمان من خلال تفعيل رقابة المجلس الدستوري في هذا المجال، وذلك بتحقيق استقلاليته عن السلطة التنفيذية عن طريق مراجعة الجانب العضوي والوظيفي لهذا المجلس.

وفي انتظار تجسيد هذه المقترحات يبقى الأمل معلقا على اتجاه إرادة السلطة التنفيذية في تحقيق الديمقراطية على أرض الواقع.

قائمة المراجع:

أولا-المراجع باللغة العربية:

أ-المراجع العامة

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2006 .
- 2- أحمد وافي ، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري في دستور 1989، المؤسسة الجزائرية للطباعة، الجزائر، 1992.
- 3- ادموند رباط ، الوسيط في القانون الدستوري ، الجزء الثاني ، بيروت ، 1971.
- 4- ادمونون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، الجزء الأول ، الدول وأنظمتها، الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين، بيروت، 1983
- 5- إسماعيل الغزال ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1982.
- 6- أندري هوربو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة علي مقداد و شيفت حداد وعمر الحسن سعد، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الأهلية للنشر والتوزيع ، لبنان، 1977
- 7- السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة ، بدون دار النشر ، سنة 1949.
- 8- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1972.
- 9- حسن سيد أحمد إسماعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1978.
- 10- جواد الهنداوي ، القانون الدستوري والنظام السياسي العريق ، الطبعة الأولى، المطبوعات، لبنان، 2010.

- 11- رائد السمرة ،مدخل إلى النظام التشريعي للولايات المتحدة الأمريكية ،مركز الكتاب الأردني، عمان،1990.
- 12- زين بدر فراج ،القيود الواردة على حق رئيس الدولة في حل المجلس النيابي ، دار النهضة العربية القاهرة، 1987.
- 13- زواقري الطاهر ،أسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن ،الطبعة الأولى ،دار حامد للنشر والتوزيع ،الأردن، 2013.
- 14- زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري ،الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت،1994.
- 15- عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ،تطور الأنظمة الدستورية ،(دراسة مقارنة فرنسا - مصر)،الكتاب الأول ،الطبعة الأولى ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،2010.
- 16 - عادل الحيارى ،القانون الدستوري الأردني ،الطبعة الأولى ،مطابع عبده غانم ،الأردن ،1972.
- 17- عبد الله بوقفة ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري "دراسة مقارنة"، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر،2002.
- 18-عبدالله بوقفة ،هل كان الاستفتاء على تقرير المصير مقر أم منشأ للدولة الجزائرية ،دراسة تحليلية، الشركة الجزائرية بودواو ،الجزائر ،2003.
- 19-عبد الله بوقفة ،آليات تمثيل السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة ،دار هومة للطباعة والنشر،الجزائر،2003.
- 20-عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، منشأة المعارف ،ب،ت.
- 21-عبد الكريم علوان،النظم السياسية والقانون الدستوري،دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،2010، ص 168 .
- 22- عبد الغني بسيوني ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،منشأة المعارف ،الإسكندرية، 1997.
- 23- عبد الهادي بوطالب ،النظم السياسية المعاصرة،دار الكتاب المغربية ،الرباط ،1981، ص 181 .
- 24-عبده عويدات ،النظم السياسية ،منشورات عويدات،بيروت،1961.

- 25- عفيفي كامل عفيفي ، الأنظمة النيابية الرئيسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية مصر ، 2002.
- 26- عصام الدبس، النظم السياسية ،أسس التنظيم السياسي ،الطبعة الأولى ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، لبنان،2010،
- 27- عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ،دراسة مقارنة،الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان، 2010 .
- 28- علي فلالي ،مقدمة في القانون،موفم للنشر والتوزيع ،الجزائر،2005
- 29- علي الصاوي ،مستقبل البرلمان في العالم العربي ،دار النهضة العربية ،القاهرة ،2000.
- 30 - علي محمد الدباس،السلطة التشريعية وضمانات استقلالها ،دار الثقافة للنشر والتوزيع، بيروت، 2010.
- 31 - عمر حلمي فهمي،الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني "دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة ،1999.
- 32-عمر صدوق ،أراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة ،د م ج ،الجزائر ،1995.
- 33- غازي كرم ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،الطبعة الأولى ،إثراء للنشر والتوزيع الأردن، 2009.
- 34- فريدة محمدي ،المدخل للعلوم القانونية ،نظرية القانون ،د.م.ج،الجزائر،2010
- 35- فوزي أوصديق ،الوافي في شرح القانون الدستوري ،الجزء الثالث ،الطبعة الأولى ،د م ج، الجزائر، 1994.
- 36- فوزي أوصديق ،النظام الدستوري ووسائل التعبير المؤسساتي ،الطبعة الثانية ،د م ج، الجزائر، 2008.
- 37- فؤاد رياض ،الوسيط في الجنسية ومركز الأجانب ،دار النهضة العربية القاهرة ،1988.
- 38- صلاح الدين فوزي ، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة ،دار النهضة العربية، مصر،1985.
- 39- صلاح فوزي ،النظم و الإجراءات الانتخابية ،دراسة مقارنة ،دار النهضة ،القاهرة، 1985.

- 40- سعاد الشرقاوي ،النظم السياسية في العالم المعاصر ،الطبعة الثانية ،دار النهضة العربية، القاهرة، 1982.
- 41- سعاد الشرقاوي وعبد الله ناصيف ،نظم الانتخاب في العالم وفي مصر ،دار النهضة العربية، القاهرة، 1984 .
- 42- سعاد بن سوية ،مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008 ،دار بقيس ،دار البيضاء الجزائر، 2010..
- 43- سعيد بوالشعير،النظام السياسي الجزائري ،دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.
- 44- سعيد بو الشعير،القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة،الجزء الثاني،الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2003.
- 45- سليمان محمد الطماوي ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،دار الفكر العربي، مصر،1988 .
- 47-سليمان الطماوي ،السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، الطبعة الخامسة ،دار الفكر العربي ،1996.
- 48-سلام إيهاب زكي ،الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني،عالم الكتاب،القاهرة، 1983
- 49-سمير الصباغ ،الدستور اللبناني من التبدل إلى التعديل ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت ،2008 ،ص 501 .
- 50- صالح بلحاج ،السلطة التشريعية ،الطبعة الأولى ،دار قرطبة للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2006 .
- 51- صالح بلحاج ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2010.
- 52-قائد محمد طربوش ،السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر،بيروت،1995.
- 53-كمال المنوفي ،نظريات النظم السياسية ،دار القلم ،بيروت ،1985.

- 54- كمال غالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، الطبعة الثالثة، المطبعة الجديدة، دمشق، 1971 .
- 55- محمد أنس قاسم جعفر ،النظم السياسية والقانون الدستوري ،دار النهضة العربية ،القاهرة، 1999.
- 56- محمد عاطف البنا ،الوسيط في النظم السياسية ،الطبعة الأولى ،دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 57- محمد رفعت عبد الوهاب ،مبادئ النظم السياسية ،منشورات الحلبي الحقوقية ،بيروت، 2002.
- 58- محمد كاظم المشهداني ،النظم السياسية ،العائق لصناعة الكتاب ،القاهرة، مصر، 2008.
- 59- محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1990 .
- 60- محمد المجذوب ،القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان، 2002 .
- 61- محمد نصر مهنا ،نظرية الدولة والنظم السياسية،المكتب الجامعي الحديث،مصر،1999.
- 62- مصطفى أبو زيد فهمي ،مبادئ الأنظمة السياسية ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،مصر، 2003.
- 63- مصطفى قلوش ،المبادئ العامة للقانون الدستوري ،الطبعة الرابعة ،الرباط، 1995 .
- 64- موريس ديفريجيه ، دساتير فرنسا،ترجمة أحمد حبيب عباس ،مكتبة الآداب ،القاهرة،ب .ت .
- 65- موريس ديفريجيه ،المؤسسات السياسية والقانون الدستوري،ترجمة جورج سعد ،الطبعة الأولى، منشورات الخدمة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.
- 66- مولود ديدان ،مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ،دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2005،ص255 .
- 67- مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009 .

68- نعمان أحمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية ، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان، 2004 .

69- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011.

70- وسيم حسام الدين الأحمد ، برلمانات العالم-العربية والأجنبية- ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان، 2010.

71- يحيى الجمل ،الأنظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية، القاهرة، ب، ت.

72- يمينة هكو، وظيفة التشريع مقارنة "المغرب-الجزائر"، الطبعة الأولى ،مطبوعات الهلال، وحدة المغرب، 2006.

ب: المراجع المتخصصة

1- السيد صبري ،حكومة الوزارة ،بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا ،المطبعة العالمية، القاهرة، 1953.

2- بوكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية ،الجزء الأول ، د م ج ، 1994.

3- جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة ،دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

4- خالد عباس مسلم ،حق الحل في النظام النيابي البرلماني ،مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1998.

6- ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة ازدواج الهيئة التشريعية في النظام الديمقراطية الحديثة ،دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

7- عبد الكريم دانا سعيد ،حق الحل وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب ،طرابلس، 2010.

8- عقيلة خرباشي ،العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.

9- عمار عباس ،العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري الطبعة الأولى ، 2010 .

10-سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، الطبعة الأولى، دار الهدى، الجزائر، سنة 1999.

11-مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري -دراسة مقارنة- الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009 .

12- ناجي عبد النور، النظام السياسي من الأحادية إلى التعددية النيابية، مديرية النشر لجامعة قلمة، الجزائر، 2006.

ج-الرسائل الجامعية

-رسائل الدكتوراه

1-الأمين الشريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991..

2-أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون جامعة الجزائر، 2005/ 2006..

3- وريدة خيلية، الوضعية الأمنية في الجزائر في الفترة ما بين 1992-2000، رسالة دكتوراه، كلية العلوم السياسية وعلوم الإعلام والاتصال، جامعة الجزائر، 2010/ 2011.

4- زهير شلال، آفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بومرداس، الجزائر، 2013/2014 .

5-عزيزة الغداني، المجالس البرلمانية الثانية في دول المغرب العربي "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، المغرب، 2005/2006.

6-عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، 2009/2010 .

7- علي زكي راتب، مجلس الشورى ونظام الازدواج الهيئته التشريعية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، مصر، 2006.

- 8- عمارة فتيحة ، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية -دراسة مقارنة -، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة سيدي بلعباس ،2013/2012.**
- 9- عمار عباس ،الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري،رسالة دكتوراه منشورة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.**
- 10- سعيد بوالشعير ،علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر ،1984.**
- 11-محمد أبو زيد محمد علي،الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق، جامعة القاهرة ،1993..**
- 12- محمد أومايوف،عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري ،رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو ،2013/ 2014**
- 13- محمد بوطرفاس ،الحملات الانتخابية "دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والفرنسي"،رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة منتوري ،قسنطينة ،2011/2010.**
- 14-مراد بدران،الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه منشورة،ديوان المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية،2008 .**
- 15- نادية بحار، مجلس المستشارين بالمغرب،دراسة مقارنة،رسالة دكتوراه ،كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،جامعة الحسن الثاني ، الدار البيضاء،المغرب،2005/2004 .**
- 16-نصر الدين بن طيفور ،السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه في القانون العام ،كلية الحقوق ،جامعة جيلالي اليابس،2003/2002 .**
- 17- وليد شريط ،السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري،أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة تلمسان ،2012/2011.**

-مذكرات الماجستير

- 1-رابع حمو عبدالله ،مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ،مذكرة ماجستير،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان،2012/2011.**
- 2-عبد الكريم دحماني ،تمويل نفقات الاستثمار العمومي للدولة ،مذكرة ماجستير،كلية الحقوق، جامعة الجزائر،2012/2011**

3- فاتح شنوفي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.

د-المقالات

1- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، ملتقى وطني حول: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقة مع البرلمان، 2002.

2- الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد 01، 2013.

3- أحمد السويقات، التجربة الحزبية في الجزائر 1962-2004، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقة الجزائر، العدد 04، 2006.

4- الزبير عروس، الانتخابات التشريعية في الجزائر "من المشاركة المكثفة إلى الامتناع الرفض"، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، العدد الأول، سبتمبر 2008.

5- الشيخة هوام، التعديلات الدستورية في البلدان العربية، الملتقى الدولي الثالث، جامعة تلمحي عمار، الأغواط، 2007.

6- العربي شحط عبد القادر وعدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة البرلمان، ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة السياسية المقارنة، الجزء الثاني، وزارة العلاقة مع البرلمان، في 29-30/10/2002.

7- بوزيد زهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور 1996، يومي 7/6 ديسمبر 2009، الجزائر، 2004.

8- بوزيد زهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09، صادرة عن مجلس الأمة، جويلية 2005.

9- بوكرا إدريس، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإدارة، تصدرها المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000.

10- بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة الإدارة الجزائر، العدد الأول، سنة 2001.

- 11-** بوكرا إدريس ،مجلس الأمة أداة لتعيين التمثيل ،المجلة المغربية للاقتصاد والقانون ،مطبعة دار النشر للحسور ،وحدة، العدد05 ،ماي 2002.
- 12-** بوجمعة هيشور ،مجلس الأمة في عهده الأولى (1998- 2004)،مجلة الفكر البرلماني، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر،عدد خاص ،سبتمبر 2003.
- 13-**بوجمعة صويلح ،مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار ،مجلة الفكر البرلماني،عدد خاص ،مجلس الأمة، الجزائر،2003 .
- 14-**جون جيكال ،جودة القانون ، في إطار ندوة حول الصناعة التشريعية في ظل مقتضيات الحكم الراشد، مجلة الوسيط، العدد 05 ،وزارة العلاقة مع البرلمان،الجزائر،2008.
- 15-**حسين توفيق إبراهيم،التطور الديمقراطي في الوطن العربي ،مجلة السياسية الدولية ،العدد 142، 2000 .
- 16-**رابح لعروسي ،قراءة في أداء السياسي للبرلمان التعددي الجزائري ،مركز البصيرة للدراسات الإستراتيجية، الجزائر،العدد 04 ،2007.
- 17-** زهير أحمد قدورة ،المجلس التشريعي الثاني وتناقض دوره في النظم السياسية المعاصرة "دراسة مقارنة"، مجلة الزرقاء للبحوث والدراسات ،المجلد الثامن ،العدد الأول،2006.
- 18-** عبد المجيد جبار ،دور مجلس الأمة في الحياة السياسية الوطنية والدولية ،مجلة الفكر البرلماني،العدد02، صادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر ، مارس 2003.
- 19-**عبد المجيد جبار ،التعددية الحزبية في الجزائر ،مجلة الفكر البرلماني ،العدد4 ،مجلس الأمة، الجزائر،أكتوبر، 2003 .
- 20-**عبد القادر بن صالح ، مجلس الأمة عهد وتجربة ،مجلة الفكر البرلماني،عدد خاص، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، 2003 .
- 21-**عبد القادر بن صالح ،تقديم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة"حصيلة ،تقييم، وتوصيات"،مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر،العدد 09 ،2005.
- 22-**عبد المجيد زعلاني ،سلطات رئيس الجمهورية في مجالى التشريع والتنظيم ،عدد 02 ،المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية ،جامعة الجزائر ،سنة 1999 .

- 23- علاوة العايب**، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الشائبة المقارنة، مجلة الوسيط، العدد 10، وزارة العلاقة مع البرلمان، الجزائر، 2013.
- 24- علي الصاوي**، لماذا الإصلاح البرلماني؟، مجلة الإصلاح البرلماني، عدد 15-17، أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد الألمانية بمصر، 2003.
- 25- ع/عاشوري وي/ابراهيمى**، المؤسسات التشريعية منذ الاستقلال، مجلة النائب، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 01، 2003.
- 26- عبد الرحمان بلعياط**، مجلس الأمة بين الجدال السياسي والواقع الميداني، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003.
- 27- عادل فرج**، تطور مفهوم الرقابة بالإخبار من خلال العمل البرلماني في دول المغرب العربي، مجلة القانون المغربي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، المغرب، 2012.
- 28- عقيلة خرباشي**، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 23، جويلية 2009.
- 39- عمار عوابدي**، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998.
- 30- عمار عوابدي**، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الندوة الثانية، مجلس الأمة، أكتوبر 1999.
- 31- عمار عوابدي**، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع عن حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد الأول، 2002.
- 32- عمار عباس /نفيسة بختي**، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري وسبل إصلاحه، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، العدد 02، 2008.
- 33- سباستيان دويان**، نظام المجلسين في الديمقراطيات الحديثة، الإصلاح البرلماني، أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد الألمانية بمصر، 17/15 جويلية 2003.

- 34-** سعاد عمير ، النظام القانوني لمجلس الأمة ،مجلة الفكر البرلماني ،يصدرها مجلس الأمة، الجزائر، العدد15، 2007 .
- 35-** سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير الجزائر والمغرب وتونس "الفصل الثاني المبادرة بالتشريع"، مجلة إدارة، المجلد 2، العدد 2، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1992
- 36-** سعيد بوالشعير ،وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحول المجلس الشعبي الوطني ،مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد3 العدد 1، الجزائر، 1993 .
- 37-** سعيد مقدم ،قراءة في صلاحيات مجلس الأمة ،مجلة النائب ،يصدرها المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول، الجزائر، 2003.
- 38-** سعيد مقدم ،قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ،دراسة تحليلية ،نشریات وزارة العلاقة مع البرلمان الجزائر،6-7 ديسمبر 2004.
- 39-** سيدي محمد ولد سيد آب ،الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي ،منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى ،طبع بمساهمة المؤسسة الألمانية هانس سايدل ،المغرب العدد 25، 2001 .
- 40-** مراد بدران ،الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور"النظام القانوني للأوامر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة،الجزائر،العدد2،مجلد 10، 2000 .
- 41-** محمد موسى وهمسي رضا ،اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ،مجلة الاجتهاد القضائي ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،العدد الرابع، 2009.
- 42-** محمد بوسلطان ،نظام الغرفتين في البرلمان ،بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة ،الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة ،الجزائر، 2002 .
- 43-** محمد معتصم ،دور اللجان البرلمانية في المراقبة خلال ثلاث دورات الأولى للولايات التشريعية الخامسة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ،العدد 11، أبريل 1995 .
- 44-** محمد عمران بوليفة،الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية،مجلة المفكر،العدد10،2008.

- 45- محمد شفيق صرصار ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ،المدرسة الوطنية للإدارة، تونس، 2007 .
- 46- مسعود شيهوب، دولة القانون ومبدأ المشروعية ،مجلة حوليات ،جامعة قسنطينة، العدد،04، 2001 .
- 47- مسعود شيهوب ، نظام الغرفتين ، النشأة والتطور، مجلة النائب ، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول ، 2003.
- 48- مسعود شيهوب ،المبادرة القانونية بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ،مجلة الوسيط، وزارة العلاقة مع البرلمان،الجزائر،العدد 08 ،سنة 2013.
- 49-مصطفى قلووش، الإطار القانوني والفقهى للقوانين التنظيمية ،المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، المغرب،عدد47 ، 2002
- 50- مصطفى دريوش ،دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية ،مجلة الفكر البرلماني ،عدد خاص،صادرة عن مجلس الأمة ،الجزائر،2003.
- 51-نفين مسعد ،النظم السياسية العربية ،قضايا الاستمرار والتغيير (حالة الجزائر) ،مركز دراسات الوحدة العربية ،لبنان ،1997.
- 52- نعيمة عميمر،الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم ،المجلة الجزائرية ،كلية الحقوق بجامعة الجزائر،عدد01، 2008.
- 53-نهال حاشي،العلاقة بين النظام الإنتخابي والنظام السياسي(النموذج الجزائري)،مجلة الدراسات الحقوقية،مخبر حقوق الإنسان،جامعة سعيدة،العدد 02، 2014 .
- 54 -الوثائق البرلمانية ،الأسس الدستورية للحصانة البرلمانية في الجزائر ،مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر،العدد 24 ،جانفي 2010 .
- 55-يوسف زين العابدين زينل،إصلاح المؤسسة البرلمانية وأثره على أداء النواب،الإصلاح البرلماني، أعمال المؤتمر السنوي الثاني للبرنامج البرلماني،كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة بالتعاون مع مؤسسة كونراد أديناور الألمانية بمصر، 2003 .

ذ-النصوص القانونية:

1-النصوص الدستورية :

أ-النصوص الدستورية الجزائرية:

- 1- دستورالجزائر لسنة 1963 ،ج.ر.ج.ج،العدد 64 المؤرخة في 10/09/1963،ص888 .
- 2-دستورالجزائر لسنة 1976 ،ج.ر.ج.ج ،العدد 94 المؤرخة في 24/11/1976، ص1292 .
- 3- دستور الجزائر لسنة 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق ل28/02/1989 المتعلق بنشر دستور 1989 الموافق عليه في استفتاء 23/02/1989،ج.ر.ج.ج،العدد 09 المؤرخة في 01/03/1989،ص234.
- 4-دستورالجزائر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق 07 ديسمبر 1996 ،والمصادق عليه في استفتاء 28/11/1996 ، ج.ر.ج.ج،العدد 76 المؤرخة في 08/12/1996 ص06، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002،ج.ر.ج.ج،عدد 25 بتاريخ 14 أبريل 2002 ،والقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ،ج.ر.ج.ج،عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

ب-النصوص الدستورية العربية والأجنبية :

- 1-دستور ماليزيا لسنة 1984 .
- 2- دستور المملكة المغربية لسنة 1996 المعدل سنة 2011 الصادر بالمرسوم 91-11-1 بتاريخ 29 جويلية 2011، ج.ر.م.م،العدد 5964 المؤرخة في 30 جويلية 2011 .
- 3- دستور إسبانيا لسنة 1978 المعدل في 2011.
- 4- دستور جمهورية النيجر 1999 المعدل سنة 2004 .

5-The constitution of The Republic of Chile ,21octobe 1980.

6-the Constitution of the United States 4/07/1787.

2-النصوص التشريعية والتنظيمية:

-النصوص التشريعية والتنظيمية الجزائرية:

1- القانون العضوي 98-01 الصادر في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة ج.ر.ج.ج، العدد 37 الصادرة في 01 جويلية 1998، المعدل بالقانون العضوي 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 .

2- القانون العضوي 99/02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 08 مارس سنة 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج. العدد 15 الصادرة في 9 مارس 1999 .

3- القانون العضوي 01-01 المتعلق بعضو البرلمان بتاريخ في 31-01-2001 ، ج.ر.ج.ج. العدد 09 المؤرخة في 4 فبراير 2001 ، ص 13 .

4- القانون رقم 89/11 الصادر في 05 جويلية 1989 المتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج.ر.ج.ج. عدد 27 المؤرخة في 5/5/1989 ، ص 714.

5- القانون 90-21 الصادر في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج. عدد 35 المؤرخة في 15 أوت 1990 ، ص 1031.

6- القانون رقم 12-01 المؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير 2012 المتعلق بنظام الانتخابات ، ج.ر.ج.ج. العدد 01 ، بتاريخ 14 يناير 2012 ، ص 09 .

7- الأمر 62-011 المؤرخ في 17 جويلية 1962 المتعلق بتحديد صلاحيات المجلس التأسيسي ومدته، المصادق عليه في 20 /09/ 1662 ، ج.ر.ج.ج. العدد 01 للمداولات البرلمانية، الصادرة بتاريخ 27 سبتمبر 1962، ص 09.

8- الأمر 70/86 المتعلق بالجنسية ، المؤرخ في 15/11/1970 ، المعدل والمتمم بالأمر 05/01 المؤرخ في 27 فيفري 2005، ج.ر.ج.ج. العدد 15 بتاريخ 27 فيفري 2005 .

9- الأمر 94-01 المتعلق بتنظيم المجلس الوطني الانتقالي وسيره بتاريخ 10 أوت 1994 ، ج.ر.ج.ج. العدد 61 المؤرخة في 28 -12- 1994 ، ص 10.

- 10-** الأمر 95-20 الصادر في 17 جويلية 1995 ، معدل ومتمم بالأمر 10-02 الصادر في 26 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج.ج.ج. ج ، عدد 50 المؤرخة في 01 سبتمبر 2010 ، ص 04 .
- 11-** الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات السابق ، ج.ج.ج. ج ، عدد 39 الصادرة بتاريخ 1997 ، ص 37 .
- 12-** الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المعدل والمتمم بالأمر رقم 04/02 المؤرخ في فيفري 2002 ، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ، ج.ج.ج. ج ، العدد 15 المؤرخة 26 فيفري 2002 .
- 13- 14-** النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بموجب القانون 77 - 07 بتاريخ 29 شعبان 1397 الموافق ل 15 أكتوبر 1977 ، ج.ج.ج. ج ، العدد 68 بتاريخ 04 سبتمبر 1977 .
- 14-** النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في 30 جويلية 2000 ، ج.ج.ج. ج ، العدد 46 الصادرة في 30 جويلية 2000 ، ص 10 .
- 15-** النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم في 28 نوفمبر 2000 ، ج.ج.ج. ج ، ع 77 المؤرخة 17 ديسمبر 2000 .
- 16-** المرسوم الرئاسي رقم 91 - 197 المؤرخ في 5 جوان 1991 الذي يلغي المرسوم الرئاسي 91-84 المؤرخ في 3 أبريل 1991 المتضمن استدعاء هيئة الناخبين ، ج.ج.ج. ج ، العدد 29 المؤرخة في 12 جوان 1991 ، ص 1088 .
- 17-** المرسوم الرئاسي 92-39 الصادر في 30 رجب 1412 الموافق ل 04 فيفري 1992 المتعلق بصلاحيات المجلس الاستشاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله ، ج.ج.ج. ج ، العدد 10 المؤرخة في 09 فيفري 1992 .
- 18-** المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 17 شعبان 1417 الموافق ل 29 يناير 1994 المتعلق بنشر أرضية المتضمنة الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية ، ج.ج.ج. ج ، العدد 06 المؤرخة في 31 جانفي 1994 ، ص 03 .

19- المرسوم التنفيذي 98-261 المتعلق بتحديد أشكال وإجراءات و كفاءات المجال الاستشاري لمجلس الدولة بتاريخ 29 أوت 1998 ، ج.ر.ج.ج، العدد 64 المؤرخة في 30 أوت 1998 ،ص05.

20- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ،السنة الأولى ،العدد الأول ، المؤرخ في 05/12/1998 ،ص14.

22- الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة بتاريخ 11 مارس 1963.

-الإعلانات والمواثيق:

1- الميثاق الوطني بموجب الأمر 76-57 المؤرخ في 05 جويلية 1976 ، ج.ر.ج.ج، عدد 55 المؤرخة في 1976./7/8

2- إعلان المجلس الأعلى للأمن بتاريخ 14 جانفي 1992 المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للدولة، ج. ر.ج.ج، عدد 03 المؤرخة في 15 جانفي 1992.

-الآراء والقرارات:

1- رأي المجلس الدستوري الصادر رقم 95/01 في 6 أوت 1995 ،نشرية "أحكام الفقه الدستوري الجزائري لسنوات 1989-1996" ،الصادرة عن المجلس الدستوري ،الجزائر، 1996 ،ص 98 ،والذي كان يتعلق بقيام المجلس الوطني الانتقالي بتعديل قانون الانتخابات وإدراج حكم سبق للمجلس الدستوري قضى بعدم دستوريته بموجب قراره رقم 89/01 الصادر في 20 أوت 1989 المتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 36 المؤرخة في 30 أوت 1989 ،ص1049.

5- رأي المجلس الدستوري 98/04 الصادر في 10 فيفري 1998 ، ج.ر.ج.ج، العدد 08 المؤرخة في 1998/2/18، ص03.

3- رأي رقم 99/08 الصادر 21 فبراير 1999 المتعلق بمطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ،وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج.ر.ج.ج، العدد 15 المؤرخة 09 مارس 1999 ،ص04 .

4- رأي المجلس الدستوري رقم 09/99 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، بشأن اللجان المؤقتة، ج.ر.ج.ج ، العدد 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

-الجرائد:

-جريدة الشروق اليومي بتاريخ 21 جانفي 2001 العدد 66 .

3-النصوص القانونية الفرنسية :

1-Constitution française du 27 octobre 1946 .

2- Constitution du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, p. 9151), Modifiée par Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, JORF n°0171 du 24/7/2008,p11890.

3- Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 /8/1995, (JORFn°181 du 5/8/1995,page11744)

4-code électoral, Modifie par loi n° 2013-702 du 02/08/2013 article 3,JORFn°179,du 03 /08/2013

5-code de justice Administrative .

6-Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1,39et 44 de la Constitution,(JORF n° 0089 du 16 avril 2009 ,page 6528).

7-loi organique n°2001-692 du 1^{er} aout 2001 relative aux lois de finances,(JORF n°177,du02/8/2001,p.12480-12489),Modifiée par loi n°2005-779 du 12/7/2005,(JORFn°162 du 13/7/2005,p. 11443).

8- Loi organique n°2011-410 du 14/04/2011 relative à l'élection des députés et Sénateurs, (JORFn° 0092, du19 avril 2011 ,p.6826).

9- Loi n° 60-101 du 4 février 1960,(JORF n°0000,du 5 février1960,autorisant le Gouvernement à prendre ,par

application de l'article 38 ,certaines mesures relatives au maintien de l'ordre ,à la sauvegarde de l'Etat ,à la pacification et l'administration de l'Algérie.

10- Loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires (J.R.O.F du 23 juillet 1991 ,p 9727).

11- Loi n° 2013-659 du 22/07/2013,relative à la représentation des Français établis hors des France,(JORFN° 0169 du 23/07/2013 ,p. 12224),Modifie par **12-**loi n°2013-1029 du 15/11/2013 ,article 26 ,portant diverses dispositions relatives aux outre-mer,(JORFn°0266,16/11/2013,p. 18626).

13- Règlement de L'Assemblée Nationale a été adopté le 03/06/1959 et reconnu conforme à la constitution par la décision n° 59-4 du24/7/1959 ,(du JORF 28/7/1959,page 7522) Modifié par Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 .

14- Règlement du Sénat constitué par la résolution du 16/01/1959 ,modifiée et complétée par la résolution du 9/6/1959,délibérée les 24et 25/06/1959, publiée au JORF, du 3/7/1959.

15- Ordonnance 59-2 du02/1/1959 portant loi organique relative aux lois de finances Abrogé par Loi n°2001-692 du 1/8/2001 relative aux lois de finances, (J.R.O.Fn°177 du 2/8/2001,page12480

16-Ordonnance n^o 1100-58 du 17 novembre 1958(Modifié par article 09 du Ordonnance n^o2014-158 du 20 /2/2014 ,du JORF n^o 0044 du 21/2/2014 ,page 3017)

17 - Ordonnance n^o45-1836 du 17 août 1945
INSTITUTION D'UN REFERENDUM DU PEUPLE
FRANCAIS , JORF du 19 août 1945 page 5154.

18-Décret n^o97-376 du 21/4/1997 portant Convocation des Collèges électoraux pour l'éction des députés à l'Assemblée nationale,JORFn^o0213 du 23/4/1997,p.14649.

19-Décret n^o2012-558 du 25/4/2012 portant Convocation des électeurs pour l'éction des députés à l'Assemblée nationale,JORFn^o0099 du 26 /4/2012,p.7442.

-Les Décisions du Conseil Constitutionnel Francais

- Décision n^o59-1L du 27 Novembre 1959, (JORF du 14 janvier 1960 ,page 442).

-Décision n^o154-82 DC du 29 décembre 1982,Concernant la loi finances pour 1983 portant sur le respect de l'article 40 de loi organique,(JORF du 20/12/1982,p3987).

ثانيا-المراجع باللغة الفرنسية:

A- Les Ouvrages :

1- Alain DELCAMP ,Le Sénat et la décentralisation ,Ed Economica ,Paris ,1989.

2-André CHANDERNAGER, Un parlement pour quoi faire !, édition , Gallimard, Paris ,1997.

3-Astrid MARAIS, Introduction au droit ,2^{ème} édition, Vuibert ,Paris,2009.

4-Bernard CHANTBOUT ,Droit constitutionnel et Science politique , Economica, Paris ,1980.

5- Charles DEBBASCH, **Droit** constitutionnel et Institutions politiques ,Ed Economica , Paris,1986.

6- Ch .CADEAUX ,Droit constitutionnel et institutions politiques,2^{ème} édition, Cujas, Paris ,1979.

7-Dangal AMASON, Les constitution Française, Encyclopédie Universalise, 2004.

8-Dominique TURPIN ,Droit constitutionnel ,P.U.F.,2^e éd ,Paris,1994.

9-Françoise BURGESS ,Les Institutions Américaines, P.U.F., Paris,1999.

10- Georges BURDEAU ,Droit Constitutionnel et institutions politiques ,9^{ème} édition, L.G.D.J., Paris, 1962.

11-Georges BURDEAU, Manuel de droit Constitutionnel et Institutions Politiques, L.G.D.J, Paris,1984.

12- George LAVROFF D ,Les systèmes politiques Français ,Daloz,2^{ème} édition, Paris ,1979.

13-George LAVROFF DIMITRRI ,De la V^{ème} République ,3^{ème} édition ,Daloz, Paris,1999.

14- G .Vedel et Delvolve P ,Droit administratif ,T1,P U F, Paris,1997.

15-George VEDEL ,Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel ,R.I.D.C, Volume 1,*n*⁰ 3,Paris, Année 1949

16-Hogues PORTELLI ,Droit constitutionnel, 5^{ème} édition ,Daloz ,Paris,2003.

16-Jacques CADART: Institutions politiques et droit constitutionnel,2^{ème} Ed,L.G.D.J, Paris,1980.

17-J.LOKA et J.C.VATIN :Algérie politique institution et régimes ,PUF ,Paris ,1975.

18-Jacque JEAN PAUL, Droit constitutionnel et Institutions politiques 5^e édition ,Daloz ,P aris,2003.

19-Jaques DESANDRE ,Les commissions parlementaires d'enquête ou contrôle en droit Français, La documentation Française ,Paris,1976

20- Jacques LEREUZ ,Gouvernement et Politique en Grande -Bretagne ,Daloz, Paris ,1989.

21- Jean Claude GRANDE ,La fixation de l'ordre du jour, étude réalisée par le parlement de la République ,Paris,1965.

22- Jean GICQUEL ,Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,2^{ème} éditions, Montchrestien, Paris,1989.

23–Jean Pierre MARICHY ,La deuxième chambre dans la vie politique Française depuis 1875 ,L.G.D.J, Paris ,1969.

24– Jean Pierre CAT et Pierre GABARIT,Citoyens et candidats ,éditions Robert, Paris,1977.

25–Jean PASCAL ,Le parlement sous la V^{ème}République, Edition Marketing ,Paris, 1999.

26– Jean Pierre CAMBY/ Pierre SERVENT ,Le travail parlementaire sous la v^{ème} République2^{ème} édition ,L.G.D.J, Paris,1994.

27– Jean–Yves VINCENI et Michel DEVILLIRS, Code électoral , Paris,1991.

28–Jon GICQUEL, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques,2^{ème} édition, Montchrestien, Paris,1989.

29–Khalfa MAMERI, Réflexion sur la constitution Algérienne ,O P U, Alger,2000

30–Louis FAVOREU et Loïc PHILIP ,Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel,9^{ème} édition ,Daloz, Paris, 1997.

31–Marc VAN DER HULST ,Le mandat parlementaire, Union Inter parlementaire, Genève,2000.

32–Maurice DUVERGER, Institutions politiques et Droit constitutionnel ,Le système politique Français ,2^{ème} édition, P.U.F, Paris ,1990 .

33– Maurice DUVERGER : Textes et Document, constitution et documents politiques, presses Universitaire de Frances, Paris, 1966

34–Marcel PRELOT /Jean BOULOIS ,Institutions politiques et Droit constitutionnel, 6^{ème} édition, Paris,1990.

35– Marcel PRELOT, Institution politiques et Droit constitutionnel ,5^{ème} édition, Dalloz, Paris,1972 .

35– Mauss DIDIER ,Le parlement sous la république,3^{ème} édition ,P.U.F, Paris,1996.

36– Michel AMELLER ,Parlement :une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitution représentatives dans cinquante cinq pays,P.U.F,Paris,1966

37–M.AMELLER,Les questions Instrument de Contrôle Parlementaire,L.G.D.J,Paris,1964,.

38– Mohamed BENYAHYA , La chambre des conseillers ,Seconde chambre du parlement , 1^{er} édition Collection manuels et travaux , Universitaires ,Paris,1998.

39– Patrick LOCQUET ,Les commissions parlementaires permanentes de la V république ,édition ,PUF,Paris,1980.

40– Paul JACQUES, Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, Paris, 1994

41– Philippe ARDANT , Institutions politiques et droit constitutionnel, 11^e édition , L.G.D.J, Paris, 1999.

42– Philip LAUNDRY , Les parlements dans le monde contemporain, édition Payot Lausanne, 1989.

43–Philip SEGUR, La Responsabilité Politique, P.U.F., Paris, 1998.

44–Pierre PACTER , Institutions politique et droit constitutionnel, 10^{ème} Ed, Masson , Paris, 1991.

45–P.LALUMIERE et A.DEMICHL , Les risques parlementaires européens, 2eme édition , P.U.F, Paris, 1978.

46–Pierre PACTET: Institution politiques , Droit constitutionnel, Ed Masson , 1986

47– Pierre AVRIL/Jean GICQUEL , Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988.

48–Pierre AVRIL et Jean GIQUEL, Lexique du droit constitutionnel , 3^{ème} éditions, P.U.F, Paris, Aout 1991.

49– Prévost PARADOL, La France Nouvelle , 2^{ème} édition , La librairie Nouvelle, Paris, 1876.

50- **T .BEN SALAH** :La république algérienne ,LGDJ ,Paris ,1979.

51-**Tahar BOUARA** ,Les finances Publiques ,éditons page blues ,Alger ,2007

52- **Valentine HERMAN** et **Française MENDEL** ,Le parlement dans le monde (recueil de données comparatives), 2^{ème} édition ,Bruylant ,Bruxelles ,1986

53- **Yves GUCHET** ,Le droit parlementaire ,Economica ,Paris ,1996.

B-Les Thèses de doctort

1-**Gilbert ROULLET**,La place du Sénat dans les Institutions de la Cinquième Républiqu, Thèse Doctorat en Droit, Université de Lyon, pp.80-83.

2-**Karen FICERENTINCE**, La seconde chambre en France dans l'histoire des institutions et des idées politiques (1789-1940), Thèse de doctorat d' Etat , Lyon,2006.

3-**Max GINOVES** ,Le Sénat :grand conseil des communes de Frances, Thèse Doctorat d'Etat en droit ,Faculté de droit et de sciences politiques ,Université Marseille,1987.

4- **Michel Désiré PIERRE**, **L'article** 45 de la constitution du 4octobre 1958, Thèse Doctorat d'Etat en droit ,Université de Paris,1981.

D–Les Articles

1–A.DJEBBAR ,La loi et Règlement dans la constitution du 28 Novembre 1996, IDARA, Volume7,*n*^o 1,Alger ,1997

2–Abdelmadjid DJEBBAR ,Le Conseil de la nation et le pouvoir normatif du Conseil Constitutionnel (à propos de L’avis du Conseil Constitutionnelle du 10 février 1998),IDARA,*n*^o 2,Volume 10,Alger 2000.

3–Avril PIERRE,Le Parlement législateur ,RFSP,31^e année *n*^o 1,Paris,1981.

4–Bachir BOUMAAZA, Forum des Sénats du monde ,le Bicamérisme une idée, imprimerie des journaux Official ,Paris, 2001

5–Elisabeth VALLET,Les commissions d’enquête parlementaires sous la Cinquième République ,Revue Française de Droit constitutionnel,*n*^o 54 ,Presses Universitaires de France Paris,2003.

6–François LUCHAIRE, Le contrôle du Conseil Constitutionnel sur les lois financières, R.D.P, Paris, 1997.

7–Gérard SOULIER ,Le droit constitutionnel Algérien , Situation actuelle et perspectives, RASJEP,*n*^o 3 ,Septembre 1969.

-08- Jean ROCHE ,Le Sénat de la République dans la constitution de 1958, Chronique constitutionnelle Française, RDP,*n*⁰6,1959.

09-Marcel SOUSSE: Le bicamérisme : bilan et perspectives,R.D.P.*n*⁰5, Paris,1997.

10-Mohamed LHELLOUFI ,La charte pour la paix et la réconciliation nationale et la hiérarchie des normes ,in R.A.S.J.E,*n*⁰ 01,Alger ,2007

11-Nacira KANOUN et Tahar TALEB,De la places des traités internationaux dans l'ordonnement juridique nationale en Algérie,R.C.D.S.P ,*n* 02,Faculté de droit université, Tizi-ouzou,2009.

12-Paul CAHOUA ,Les commission lieu de travail législatif, l'assemblée in pouvoir *n* 34,Revue Française d'études Constitutionnelles et Politiques ,France, 1985.

13-Park INSOO ,Considérations sur la fonction législative en république, RFDC,*n* 58,Paris,2004

14 -Union Interparlementaire ,Les parlements dans le monde, Recueil des données comparatives, Volume I, Préparé par :le Centre de documentation parlementaire de l'union interparlementaire , 2^{ème} édition ,Bruxelles ,1986.

15-P.LALUMIERE, Un domaine nouveau de l'intervention du Conseil Constitutionnel :Les disposition Constitutionnelles à caractère financier et budgétaire, Rev.Pouvoir *n*⁰ 13,Paris,1980.

E-Les Dictionnaires

-Dictionnaire « le Petit Robert », édition 83, Paris, 1998, p.217.

F-Sites Internet

[-http://eladala.net/ar/](http://eladala.net/ar/)

[-http://www.ffi-dz.info/](http://www.ffi-dz.info/)

[-http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm](http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hasila_1.htm)

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/hassila/2013/AUT2013/AUT2013_A_ctr.pdf

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/HASSILA_A_AUT2007.pdf <http://www.senat.fr/quesdom.html&prev=search>

<http://www.majliselouma.dz/travaux/travaux.php?questions=q02>

<http://www.elmouradia.dz/arabe/SommaireAr.htm>

http://www.apn.gov.dz/arabic/projets_dep_bur_ar_leg7ses_a2014.htm

<http://lexinter.net/JPTXT2/ratp.htm>

<http://www.conseil-constitutionnel.dz/indexFR.htm>

http://www.senat.fr/lng/ar/election_senateurs.html

lazougert.maktooblog.com

http://www.forumfed.org/pubs/ara/constitution_malaysia.pdf

<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Chile.pdf>

http://www.senat.fr/recherche/aide/aide_dosleg.html

الفهرس

01.....	مقدمة
10.....	الباب الأول:خلفيات إحداث الغرفة الثانية في البرلمان وطرق تنظيمها
12.....	الفصل الأول:خلفيات إحداث الغرفة الثانية في البرلمان
	المحت الأول:خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية
13.....	المقارنة ومبررات ودعائم وجودها
14.....	المطلب الأول:أسباب إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في بعض الأنظمة الدستورية الغربية
14.....	الفرع الأول:أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام البريطاني
18.....	الفرع الثاني:أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الأمريكي
23.....	الفرع الثالث:أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الفرنسي
31.....	المطلب الثاني:أشكال الغرفة الثانية للبرلمان ومبررات إحداثها
32.....	الفرع الأول:أشكال الغرفة الثانية للبرلمان
34.....	الفرع الثاني:مبررات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان
41.....	الفرع الثالث:التطورات التي شهدتها نظام الغرف الثانية
42.....	المطلب الثالث:دعائم وجود الغرفة الثانية للبرلمان
46.....	الفرع الأول:القواعد العامة في تكوين الغرفة الثانية

- 53..... الفرع الثاني: القواعد العامة في تحديد اختصاصات الغرفة الثانية
- 53..... المبحث الثاني: خلفيات إحداث الغرفة الثانية للبرلمان في الجزائر
- 54..... المطلب الأول: نبذة تاريخية عن تنظيم السلطة التشريعية في الجزائر
- 55..... الفرع الأول: المرحلة السابقة عن دستور 1976
- 60..... الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في دستور 1976
- 66..... الفرع الثالث: السلطة التشريعية في دستور 1989 والمؤسسة التشريعية بعد تجميده
- 73..... المطلب الثاني: أسباب إحداث الغرفة الثانية في النظام الجزائري
- 74..... الفرع الأول: الأسباب السياسية التي أدت إلى إحداث الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري
- 89..... الفرع الثاني: الأسباب القانونية التي أدت إلى إحداث مجلس الأمة في الجزائر
- 93..... المطلب الثالث: مجلس الأمة بين دواعي الرفض والبقاء
- 93..... الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لوجود مجلس الأمة
- 95..... الفرع الثاني: الاتجاه الرفض لوجود مجلس الأمة
- 96 الفصل الثاني: طرق تنظيم الغرفة الثانية في البرلمان
- 98..... المبحث الأول: تشكيل الغرفة الثانية للبرلمان من حيث الأعضاء
- 99..... المطلب الأول: طرق اختيار أعضاء الغرفة الثانية
- 99..... الفرع الأول: طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية في فرنسا والجزائر

- 108..... الفرع الثاني:مدى تأثير طريقة اختيار أعضاء الغرفة الثانية على استقلالية البرلمان
- 115..... المطلب الثاني:شروط العضوية للغرفة الثانية في البرلمان
- 116..... الفرع الأول:شروط الترشح للغرفة الثانية
- 125..... الفرع الثاني:الشروط الخاصة بالهيئة الانتخابية وعضوية الغرفة الثانية
- 132..... المبحث الثاني:تنظيم الغرفة الثانية من الناحية الإدارية والمالية
- 133..... المطلب الأول:تنظيم الغرفة الثانية من الناحية الإدارية
- 133..... الفرع الأول:مدى استقلال الغرفة الثانية في وضع نظامها الداخلي
- 140..... الفرع الثاني:مدى استقلالية الغرفة الثانية في تحديد أجهزتها الإدارية
- 165..... المطلب الثاني:مدى استقلالية الغرفة الثانية من الناحية المالية
- 165..... الفرع الأول:مدى استقلالية مجلس الشيوخ في إقرار ميزانيته
- 169..... الفرع الثاني:مدى استقلالية مجلس الأمة في إقرار ميزانيته المالية
- 172..... خلاصة الباب الأول
- 172..... الباب الثاني:الدور التشريعي والرقابي للغرفة الثانية في البرلمان
- 177..... الفصل الأول:الدور التشريعي للغرفة الثانية في البرلمان
- 178 المبحث الأول:مدى سيادة الغرفة الثانية في إعداد القانون
- 179..... المطلب الأول:تحديد مجال القانون

- 180.....الفرع الأول: تعزيز مكانة السلطة التنفيذية في المجال التشريعي.
- 209.....الفرع الثاني: المجال التشريعي المخصص لغرفتي البرلمان ومدى قدرتهما على حمايته.
- 216.....المطلب الثاني: حدود تدخل السلطة التنفيذية في إعداد القانون.
- 216.....الفرع الأول: وسائل تحكم السلطة التنفيذية في المبادرة التشريعية.
- 226.....الفرع الثاني: دور الغرفة الثانية في المبادرة التشريعية.
- 234.....المبحث الثاني: مدى سيادة الغرفة الثانية في المصادقة على القانون.
- 235.....المطلب الأول: حدود تدخل السلطة التنفيذية في المناقشة والتصويت على القوانين.
- 235.....الفرع الأول: مدى حرية الغرفة الثانية في ضبط جدول أعمالها.
- 238.....الفرع الثاني: مدى حرية الغرفة الثانية في التصويت على القانون ومناقشته.
- 254.....المطلب الثاني: آليات تدخل رئيس الجمهورية في عملية إصدار القوانين.
- 254.....الفرع الأول: آلية طلب المداولة الثانية.
- 265.....الفرع الثاني: آليات أخرى يمارس من خلالها رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين.
- 266.....الفصل الثاني: الدور الرقابي للغرفة الثانية في البرلمان.
- المبحث الأول: مدى فعالية الدور الرقابي للغرفة الثانية من خلال الوسائل غير المرتبة
266.....لمسؤولية الحكومة.
- 267.....المطلب الأول: أداء الغرفة الثانية بخصوص وسائل جمع المعلومات.

الفرع الأول: أداء الغرفة الثانية في مجال الاسئلة الشفوية والكتايبية وحدود تعامل الحكومة معها.....	267
الفرع الثاني: مدى فعالية الاستجواب ولجان التحقيق	278
المطلب الثاني: مدى فعالية الرقابة البرلمانية في المجال المالي	292
الفرع الأول: حدود تدخل الحكومة في عرض مشروع قانون المالية السنوي.....	292
الفرع الثاني: الرقابة البرلمانية على تنفيذ قانون الميزانية وبعدها.....	299
المبحث الثاني: مدى فعالية الدور الرقابي للغرفة الثانية من خلال الوسائل المرتبة لمسؤولية الحكومة.....	308
المطلب الأول: حرمان مجلس الأمة من الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة	309
الفرع الأول: حالة إثارة الحكومة لمسألة الثقة.....	309
الفرع الثاني: حالة إثارة الغرفة الأولى لمسؤولية الحكومة.....	319
المطلب الثاني: الحد من مساهمة الغرفة الثانية في تفعيل الوسائل الرقابية المرتبة لمسؤولية الحكومة.....	323
الفرع الأول: المعوقات المرتبطة بالغرفة الأولى.....	323
الفرع الثاني: المعوقات المرتبطة بالسلطة التنفيذية.....	327
خلاصة الباب الثاني.....	342
خاتمة	342

349.....قائمة المراجع

379.....الفهرس

الملخص:

يرجع ظهور نظام الغرفة الثانية في البرلمان إلى الأسباب التاريخية التي تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني، وبعد اتضاح معالم هذا النظام في بريطانيا انتقل إلى دول أخرى كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا. أما في الجزائر فإن هذا النظام عرف لأول مرة سنة 1996 حيث نص الدستور على إنشاء غرفة ثانية في البرلمان أطلق عليها "مجلس الأمة".

وقد أحيط إحداث مجلس الأمة في الجزائر بمجموعة من الأهداف تتمثل أهمها في تحقيق الاستقرار والتوازن بين السلطة التنفيذية والغرفة الأولى وتحسن الأداء التشريعي للبرلمان. إلا أن طريقة تعيين أعضائها (الانتخاب والتعيين) تترتب عليه محدودية دورها في العملية التشريعية، ما دام أنه لا يحق لها أن تقوم باقتراح القوانين أو تعديلها. ولكن بالمقابل فإن هذه الغرفة قد تلعب دور الكابح للعملية التشريعية من خلال الثلث المعين من أعضائها. ومن هنا فإن تنظيم مجلس الأمة بهذا الشكل يجعله عاجزاً عن تجسيد أهداف إنشائه.

الكلمات المفتاحية: الغرفة الثانية، مجلس الأمة، مجلس الشيوخ، المركز الدستوري، الدور التشريعي، الدور الرقابي.

Résumé

La mise en place de la seconde chambre, le sénat, a commencé en Angleterre, et cela a permis d'améliorer l'opération législative. Depuis, ce nouveau système a commencé à être adoptée dans d'autres pays comme les États-Unis d'Amérique et la France.

En Algérie, ce système à été adopté en 1996 pour combler les lacunes dans l'opération législative, et surtout pour surmonter la crise politique, économique et sécuritaire qu'a vécu l'Algérie dans les années 90. Dans le langage politique, la création de la deuxième chambre est une nécessité afin de créer un équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Mais contrairement à la manière française, certains membres de cette chambre en Algérie sont nommés. Cependant, le rôle législatif de cette chambre est limité, car elle ne peut pas proposer ou modifier les lois. Mais par conséquent cette chambre peut bloquer les projets de lois votée par la première chambre.

Mots clés : la Seconde Chambre ,le Conseil de nation ,le Sénat, le statu Constitutionnel, le rôle législatif ,le rôle de surveillance.

Abstract :

The establishment of the second chamber, the Senate, began in England, and this has improved the legislative process. Since the new system began to be adopted in other countries such as the USA and France.

In Algeria, this system was adopted in 1996 to fill the gaps in the legislative process, and especially to overcome the political crisis, economic and security that Algeria has been in the 90 In political parlance, creating the second bedroom is a need to create a balance between the executive and the legislature. But unlike the French way, some in this room in Algeria are named. However, the legislative role of this room is limited because it can not propose or amend laws. But therefore this room can block voted by the first chamber the bills.

Keys words; The Second room ,The Senate, Parliament, Constitutional Status, The legislative role, The Supervisory role