

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الحاج خضر بباتنة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم العلوم القانونية

## مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري

أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية

إعداد: عقيلة خربashi  
إشراف الأستاذ الدكتور: مبروك غضبان

بتاريخ 23 ماي 2010 أمام اللجنة المكونة من :

رئيسا	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	- الدكتور : الأمين شريط
مشرفا ومحررا	أستاذ التعليم العالي	جامعة باتنة	- الدكتور : مبروك غضبان
عضوا	أستاذ محاضر	جامعة أم البوachi	- الدكتور: مختار بو عبد الله
عضوا	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	- الدكتور: علي قريشي
عضوا	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	- الدكتور: الزين عزري

السنة الجامعية 2010/2009

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ  
الْعَلِيهِ الْمَعْلِيهُ"

سورة البقرة ﴿الآية 32﴾

اداء

إِلَيْهِ مَنْ أَدِينَ لَهُمَا بِوْجُودِيْ بَعْدَ إِذْنِ اللَّهِ عَزَّ وَجَلَّ

• • •

إِلَيْهِ وَالدِّيُّ الْكَرِيمَيْنِ.

﴿إِلَى كُلِّ مَنْ سُخْتَ عَلَيْ نَفْسِهِ عَوْنَانِ وَلَوْ بِالْدُعَاءِ﴾

لله الحمد إلى كل من عرف معنى التعب والجهد في طريق

## البحث عن الحقيقة.

## ﴿شكـر وعرفـان﴾

✿✿✿ أقدم عظيم الشكر إلى الأستاذ الدكتور الفاضل مبروك غضبان، على قبول الإشراف على أطروحتي، وتوجيهها في الإطار المناسب.

✿✿✿ أثني بجميل العرفان إلى مهدي الأول في دراسة، وتدريس القانون

كلية الحقوق بجامعة فرhat عباس بسطيف، وعلى رأسها الأستاذ الدكتور الموقر الخير قشي .

✿✿✿ إلى من كان فضله علىّ كبيرا في خوض غمار البحث العلمي الأكاديمي الأستاذ الدكتور الكريم الأمين شريط.

✿✿✿ إلى كل الأساتذة الذين جمعوني بهم طاولة الدراسة، وظللت ذاكرتي تحفظ لهم بطيّب التذكار، وعلى رأسهم الأستاذ الدكتور بلعيد مويسى والأستاذ الدكتور مسعود شيهوب، وكذا أعضاء لجنة المناقشة.

✿✿✿ إلى كل أسرة جامعة الحاج لخضر بباتنة، وجامعة محمد  
بوضياف بالمسيلة.

## مقدمة.

لقد كشف تداعُّف التراكمات السلبية للأوضاع خلال التسعينيات عن محدودية الحلول التي أوجتها النصوص القانونية لتلك الفترة في مواجهة الإنزلاقات الخطيرة، وسدَّ الثغرات التي كادت أن تنفس بكل ملامح النظام، وتقوّض أركان الدولة الجزائرية<sup>(1)</sup> فبدت الحاجة ملحة لإيجاد منظومة قانونية، ومؤسسة تستجيب للعديد من التحديات وتصحّح الإختلالات الحاصلة من جراء تحول المجتمع.

من أجل ذلك سعى التعديل الدستوري الحاصل في 28 نوفمبر 1996<sup>(2)</sup> لإنجاز عدّة تغييرات قانونية ومؤسسة عميقه في إطار تدعيم الديمقراطية التعددية، واستكمال مسار بناء دولة القانون<sup>(3)</sup>.

و لعلَّ أهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية سواء في تشكيلتها، أو في اختصاصاتها، بإحداث غرفة ثانية في البرلمان سميت في متن النص الدستوري "مجلس الأمة" إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، يشكل تحولاً يستحق الوقوف عنده بجدية لنقصي خلفيات، ومبررات تخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام المجلس

---

(1) عرفت الجزائر أزمة خانقة منذ نهاية الثمانينيات تعدّت أسبابها، وأبعادها بين ما يتعلق منها، بالهوية وبغياب المؤسسات القانونية، والإنهيارات الاقتصادية، التضارب الاجتماعي، والفوضى السياسية (ال个多يمقراطية اللامنظمة)، وللمعلومات أكثر حول الموضوع راجع:

- سليمان الرياشي، «الأزمة الجزائرية: الخلفيات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية» . مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان) ، أوت 1999 ، ص ص . 187-560 .  
- محمد الميلي، «الجزائر إلى أين؟» ، مجلة المستقبل العربي، العدد 271، الكويت، سبتمبر 2001 ص ص . 11-27 .

- عنصر العياشي، سosiولوجيا الديمقراطية و التمرد بالجزائر، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر 1999، ص ص . 41-55 .

(2) انظر: التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 .

(3) انظر: لما ورد في المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور ، الصادرة في ماي 1996 عن رئاسة الجمهورية ، ص . 3 .

الواحد، المعتمد منذ الإستقلال إلى عام 1996، والتوجه نحو نظام المجلسين، أو كما يسميه البعض نظام الغرفتين، أو الثانية البرلمانية، أو البيكاميرونية<sup>(1)</sup>.

إن الاعتراف لمجلس الأمة بطابع المؤسسة السياسية يستتبع تمنعه بكل ما يسمح به هذا المفهوم من اكتساب للشخصية القانونية، وإستقلال في التنظيم المالي والإداري.

بيد أن اختيار أعضاء المجلس، الذي لا يتم بناءً عن تدخل السلطة التنفيذية محسدة في تعين ثلاثة (3/1) الأعضاء مباشرةً من طرف رئيس الجمهورية، و عدم قدرة المجلس حتى على تحديد أجهزته الدائمة من غيرها، يطرح تساؤلاً حول مدى تأهيل تنظيم مجلس الأمة بهذه الطريقة في قيام المجلس بدوره بإستقلالية وبفعالية خاصة في خضم التأثيرات المرافقة لأدائِه لعمله؟.

و لما كان بناء المؤسسات عموماً، و السياسية خصوصاً، يرتبط بطبيعة الهدف المطلوب إنجازه، فالمؤسسات ليست لها قيمة بحد ذاتها، بل يتأتى لها ذلك من الوظيفة المسندة لها، لذا يعد تقسيم الأدوار التي رسمها النص الدستوري، و مجموعة النصوص القانونية الأخرى لمجلس الأمة على درجة عالية من الأهمية، للوصول إلى حكم واضح حول طبيعة، و مركز هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية.

طبعاً من دون إغفال واقع التجارب المقارنة في ذات السياق، والتي تشتراك معها في بعض الأسس، و تختلف معها في بعض الخصوصيات التي تلحق بالنظام الدستوري الجزائري دون غيره من الأنظمة التي تنتهي نظام الغرفتين كفرنسا، و الولايات المتحدة الأمريكية.

في اعتبار أن مجلس الأمة مؤسسة سياسية برلمانية، فهو يشتراك لا محالة مع المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الأدوار البرلمانية، أي أن عمل مجلس الأمة يتمحور أساساً في العمل التشريعي، و العمل الرقابي.

1 - العمل التشريعي: يبدأ عادة على شكل مشروع أو اقتراح قانون، و في كلتا الحالتين تتعلق الإجراءات التشريعية بعد الإنفاق بين مكتبي الغرفتين و الحكومة وفق ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة من المجلس الشعبي الوطني، ثم إلى مجلس الأمة

---

<sup>(1)</sup> سوف نقف عند كل هذا التنويع في المصطلحات.

الذي يقع على عاتقه مسؤولية المناقشة، و التصويت على النص القانوني دون أن يكون مقيداً بالموافقة عليه، بل له حق الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني حول النص في كله أو في بعض أحكامه فقط، بمعنى أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون لا تلزم بأية صفة مجلس الأمة للسعي في اتخاذ نفس الموقف.

(<sup>1</sup>) هذا ما يفهم من نص المادة 98 من التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 لكن استحضار النصوص القانونية الأخرى، يجعلنا نستقر إن كان المجلسان (الغرفتان) يتمتعان حقاً بالسيادة في إعداد القانون، و التصويت عليه، و هل هما على قدم المساواة في ممارسة العمل التشريعي، أم أن أحدهما يتتفوق على الآخر، و عندئذ ما أثر ذلك على التوازن الداخلي للبرلمان؟.

**2 - العمل الرقابي:** يضطلع مجلس الأمة بمهمة رقابة نشاط الحكومة من خلال نفس آليات الرقابة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، بإستثناء تلك التي تترتب عنها المسؤلية السياسية للحكومة، والمتمثلة في ملتمس الرقابة، والتصويت بالثقة.

هذه الإستثناءات تطرح إنشغالاً حول ما إذا كان هذا الوضع يدخل في إطار تحقيق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نظير عدم قابلية حل مجلس الأمة، أم أنه يخذر هذا الأخير في تحقيق رقابة برلمانية صارمة على أعمال السلطة التنفيذية؟.

على ضوء دراسة الوظائف المسندة لمجلس الأمة خاصة في الميدانين التشريعي و الرقابي، يمكننا الكشف عن طبيعة نظام الغرفتين الذي أراده التعديل الدستوري لعام 1996 كبديل لنظام الغرفة الواحدة، وهذه النقاط وغيرها هي التي دفعتنا لإختيار دراسة الموضوع .

---

(<sup>1</sup>) انظر: نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه ".

## أ- أسباب اختيار الموضوع.

من بين الأسباب التي كانت وراء اختيار البحث في موضوع مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري هي أساسا:

- ذلك الإختلاف الحاصل في وجهات النظر بين مؤيد يسعى لتعزيز دور مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، وعارض يصر على أن إحداث غرفة ثانية لم يضف سوى أعباء مالية إضافية في ميزانية الدولة ومنه يستحسن، بل يجب إلغاؤه والعودة لنظام الغرفة الواحدة.

- الوقوف على دور مجلس الأمة في ضمان استمرارية مؤسسات الدولة، وحماية النظام الدستوري من الإنسدادات .

- معرفة حقيقة مكانة مجلس الأمة بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني من جهة وأمام السلطة التنفيذية من جهة أخرى.

- تبيين مدى التزام مجلس الأمة بتعزيز دولة القانون، وتنبیت الديموقراطية.

أما بخصوص سبب تحديد دراسة مجلس الأمة في النظام الدستوري دون النظام السياسي، فمردّه إلى أن النظام الدستوري، أو كما يسميه البعض نظام الحكم، ما هو إلا عنصرا من عناصر النظام السياسي، الذي يشمل إلى جانب النظام الدستوري الأنظمة التي لها علاقة بالتنظيم السياسي، مثل النظام الاقتصادي، الثقافي، الإيديولوجي، الإعلامي الحزبي، والعسكري. . . إلخ<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> بشأن الفرق بين النظام السياسي، و نظام الحكم (النظام الدستوري) يرى الدكتور محمد المجنوب أن: "دراسة النظام السياسي لدولة ما لا تقتصر على التعرف على شكل الحكم، بل تشمل كذلك دراسة الفلسفة والمبادئ والقيم السياسية والإجتماعية التي تسود فيها، ودراسة القوى الإجتماعية الحية والمؤثرة، وبما أن العقائد والقيم والفلسفات ليست واحدة أو موحدة في جميع الدول، فإن مفهوم النظام السياسي من حيث المبدأ والتطبيق يختلف، ويتغير من دولة إلى دولة. "

- د/ محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت(لبنان)، 2000، ص. 85.

ولإسحاق دراسة كل هذه العناصر تم حصر الدراسة في ظل النظام الدستوري طبعا دون أن يمنع هذا التحديد من تتبع إنعكاسات وجود مجلس الأمة على النظام السياسي ككل، هذا الأخير الذي لا يعد إلا أن يكون عبارة عن بناء يقوم على عناصر مترابطة بحيث أن أي تغيير في أهدافها أو موضوعها يؤدي حتما إلى تغيير في الكل على حد رأي الأستاذ سترووس<sup>(1)</sup> ، وهو ما يؤكد الأهمية التي يفتتحها موضوع الدراسة.

كما لم يتم تقدير الدراسة فقط وفق نص التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 على اعتبار أن تنظيم، وعمل، وعلاقة مجلس الأمة مع غيره من المؤسسات، تعدت إلى نصوص أخرى، سنوردها في حينها.

## ب- أهمية الموضوع .

إن اختيار دراسة موضوع مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري يكتسي أهمية بالغة في نطاق الدراسات الدستورية المعمقة لاعتبارات عديدة أهمها:

- الرغبة الصريحة للمؤسس الدستوري لعام 1996 في إحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني تدفعنا للبحث عن الأسباب، والمبررات الحقيقة من وراء هذا الإختيار.

- وجود غرفة ثانية في البرلمان يقود للكشف عن حقيقة الثنائية البرلمانية التي أرادها المؤسس الدستوري بالمقارنة مع ما تقرره الأنظمة المقارنة في المجال، ومع ما تطبعه التجربة الجزائرية من ممارسات وخصوصيات.

- تحديد مركز مجلس الأمة يبرز بالضرورة الدور الذي خوله المؤسس الدستوري للمجلس في الأداء البرلماني، المترجم أساسا في العمل التشريعي بكل مراحله والنشاط الرقابي بمختلف مواعيده و آلياته، وبالتالي الكشف عن قيمة التغيير الحاصل في السلطة التشريعية، ومدى ضرورته من عدمها؟.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- C. L. Straus, Anthropologies structurale, édition polon, Paris, 1958, p.307, « in » Marcel Prélot, Op. Cit. , p. 31.

- البحث في مركز مجلس الأمة يظهر مستويات العلاقات التي تربط المجلس بمؤسسات الدولة العليا، خاصة وأن مجلس الأمة يشكل جزءاً من البرلمان، هذا الذي يفترض أن يمثل قطباً فاعلاً في إرساء الحوار والنقاش، وتنبیت أركان الديمقراطية الفنية وتجسيد التعددية السياسية، والتنافس على السلطة بالطريق السلمي، ومنه تقصي حقيقة المبادئ التي تحكم النظام الدستوري الجزائري، والتوصل لمؤشر قوي في تكثيف النظام السياسي الجزائري بعد إصلاحات عام 1996.

والواقع أن أهمية البحث في مركز مجلس الأمة تظهر بصفة جلية إثر الإجابة عن الإشكالية التي يطرحها الموضوع.

### ج- الإشكالية.

إن إحداث مجلس الأمة أفضى إلى طرح إشكالية مفادها: «ما هو مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ومنه ما الجدوى من إحداث مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، على ضوء النصوص القانونية والممارسة؟».

وتحمّل عن الإشكالية جملة من التساؤلات الفرعية التي تتعلق بالمنطلقات التي انبعث منها مجلس الأمة، أو بعبارة أخرى بالخلفيات والمبررات التي يستند عليها إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري، ثم التساؤل حول ما إذا استطاع مجلس الأمة إثبات وجوده كمؤسسة دستورية، والتمتع بكل ما يسمح به هذا المفهوم من اكتساب للشخصية المعنوية، واستقلال في التنظيم الإداري والمالي؟.

كذلك ما طبيعة نظام الغرفتين المنتهging عقب التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، أيدع مماثلاً لنظام الغرفتين الذي ظهر في بعض الأنظمة المقارنة ببريطانيا أمريكا، وفرنسا، أم أنه يأخذ وضعاً متميزاً يدخل في خصوصيات النظام الدستوري الجزائري؟.

من جهة أخرى ووفقاً لتشكيله مجلس الأمة والمهام المسندة له، فما هو يا ترى المركز الذي يحتله مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، وأمام السلطة التنفيذية، فهل استطاع وجوده أن يعزز كفة البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية أم العكس، وبصيغة أخرى هل أن إحداث غرفة ثانية شكل إضافة لصالح البرلمان أم كان عليه؟.

حتى تتم الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه، تم الاستهاء بمنهجية دراسة قامت على اختيار الطرق المنهجية الضرورية، والأكثر ملائمة لمثل هذا النوع من المواضيع.

#### د- منهج الدراسة .

لإعتبارات تتعلق بالموضوع لا غير فقد تم اعتماد الطرق المنهجية الآتية:

- التحليلي، الإستنتاجي، والنقيدي للعديد من النصوص القانونية، والظواهر الدستورية، وكذلك بقصد معاينة التجربة الدستورية الجزائرية، فيما يتعلق بالثانية البرلمانية.

- التاريخي والمقارن للبحث عن التطبيقات المختلفة لنظام الثانية البرلمانية رغبة في الوصول لأفضل الوضعيات.

وحيث أن كل بحث عن الحقيقة تلفه بعض الصعوبات، التي تختلف من موضوع لآخر، وكذلك البحث في مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري لاقته بعض الصعوبات.

#### هـ- الصعوبات.

من بين الصعوبات التي انتابت دراسة موضوع البحث، قلة الدراسات الشاملة المتخصصة، إن لم نقل انعدامها في بعض أجزاء الدراسة، وكذلك الإصطدام في مجال الممارسة بعدم استخدام مجلس الأمة لعدد من الآليات البرلمانية المقررة له دستوريا، كما هو الحال بالنسبة للإستجواب والتحقيق، والرقابة المالية التي لا يتحمل وزرها لوحده مما صعب علينا إعطاء حكم تقييمي نزيه بشأن مدى فعالية هذه الآليات الرقابية في أداء مجلس الأمة .

انطلاقا من الإشكالية المذكورة أعلاه تدفعنا الرغبة القوية في الكشف عن المركز الحقيقي الذي يحتله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري للعمل الدؤوب على الإجابة، وتيسير وتوسيع كل التساؤلات المطروحة من خلال خطة دراسة تتفصل حول بابين (2) إثنين .

و-خطة الدراسة .

يخصص الباب الأول من الدراسة لمنطقات وتنظيم مجلس الأمة، بمعنى س يتم تناول الخلفيات العامة، والمبررات الحقيقة لإيجاد مجلس الأمة في الفصل الأول.

بينما الفصل الثاني سيدور حول كيفية تنظيم مجلس الأمة، من حيث تشكيلة أعضائه، ومدى استقلاليته في تحديد تنظيمه الإداري والمالي؟.

في المقابل يكشف الباب الثاني عن نمط البناء الوظيفي لمجلس الأمة، المترجم في المجالين التشريعي والرقابي، إذ يتم التفرغ في الفصل الأول لدراسة حجم الأداء التشريعي المخول لمجلس الأمة، ويركز الفصل الثاني على دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة.

**الباب الأول:**

**منطلقات وتنظيم مجلس الأمة.**

## الباب الأول:

### منطقات وتنظيم مجلس الأمة.

انتهت الجزائر نظام المجلس الواحد، منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء المجلس الوطني التأسيسي، الذي أسدلت له بالإضافة للوظيفة التمثيلية، مهمة وضع دستور للبلاد<sup>(1)</sup>، تحقق في 10 سبتمبر 1963، وتؤكد بذلك مرة أخرى نظام أحادية المجلس التشريعي<sup>(2)</sup>.

غير أن التداخل بين السلطة والأشخاص القائمين عليها (شخصنة السلطة) ولد نزاعات فجرها إنقلاب 19 جوان 1965 بقيادة الرئيس الراحل هواري بومدين، الذي أعلن بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965 عن قيام هيئة جديدة لتسخير البلاد سميت "بمجلس الثورة"، تحت قيادته التي جمعت بين سلطات رئيس الدولة، وبافي السلطات بإسم الشرعية الثورية .

---

<sup>(1)</sup> تضمنت اللائحة الصادرة عن المجلس الوطني التأسيسي ليوم 26 سبتمبر 1962 أن: "المجلس الوطني التأسيسي كهيئة تمثلية للشعب الجزائري، المؤمن الوحد على السيادة الوطنية في الداخل والخارج وحارسها".

- النص مأخوذ من: د/ بوكراء إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة، الجزائر ، 2009، ص ص 3-43.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 27 من دستور 10 سبتمبر 1963: " السيادة الوطنية للشعب، ويمارسها بواسطة ممثلي له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني، وينتخبون باقتراع عام مباشر وسري لمدة خمسة سنين".

- الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963 (النص الأصلي بالفرنسية لعدم تعرّيف الجريدة الرسمية حتى عام 1964)، وبالعربية أخذت ترجمته من:

- د/ بوكراء إدريس، المرجع السابق ، ص ص 43-57.

لكن المجلس الوطني جمد نشاطه، وكذلك الدستور الذي لم يدم إلا 13 يوما، بفعل استخدام الرئيس الأسبق أحمد بن بلة لنص المادة 59 التي تبرر له إتخاذ التدابير الإستثنائية في حالة خطر داهم وشيك الوقوع.

استمر الوضع إلى أن تقرر اعتماد دستور 22 نوفمبر 1976، حيث عهد إلى مجلس سمي "بالمجلس الشعبي الوطني"<sup>(1)</sup> ممارسة المهمة التشريعية كوظيفة، وليس كسلطة، لأن السلطة كانت بيد رئيس الجمهورية، وتحت رقابة الحزب الواحد (حزب جبهة التحرير الوطني) في تأكيد واضح لمبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة، بل أسبقية الحزب على الدولة.

مما جعل المجلس الشعبي الوطني مجرد غرفة تسجيل للقوانين، وبذلك تأكدت عدم قدرته على مسيرة التحولات، والتطلعات الجديدة للشعب، والتي تشعبت وتضخت فلم تستطع السلطة احتقانها، فانفجرت في الخامس (5) من أكتوبر 1988 معلنة عن رفض، وغضب عنيفين للأوضاع<sup>(2)</sup>.

احتواءً لهذه الحركة الإحتجاجية الواسعة، تم إجراء استفتاء حول تعديل الدستور في 23 فيفري 1989<sup>(3)</sup>، وفي الحقيقة تم خوض عن الاستفتاء دستور جديد التوجه والمبادئ، التي من أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، الرقابة على دستورية القوانين من طرف مجلس دستوري، التعديلية السياسية التي انطلقت بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، والتوجه نحو إقتصاد السوق، والتخلّي عن الخيار الإشتراكي.

رغم ذلك فقد احتفظ دستور عام 1989 بنظام المجلس الواحد، إذ عهد ممارسة السلطة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، الذي قرر رئيس الجمهورية في 4 جانفي 1992 حلّه، ثم قدم هو استقالته، وبذلك تغيب أهم المؤسسات الدستورية، ويغيب بعدها إلى

(1) انظر : نص المادة 126 الواردة في الفصل الثالث بعنوان الوظيفة التشريعية من دستور 22 نوفمبر 1976 : « يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني لل المجلس الشعبي الوطني، في نطاق اختصاصاته، سلطة التشريع بكامل السيادة. بعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها ».

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

(2) انظر: عنصر العياشي، المرجع السابق، ص ص. 42 - 50 .

(3) انظر: دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 1 مارس 1989.

حد شبه تام للأمن العام، وتدخل الجزائر في أزمة خانقة تعددت جوانبها، دامت أزيد من عشرية سوداء من الزمن .

وفي 28 نوفمبر 1996 استجاب الشعب لاستفتاء تعديل الدستور، الذي أفصح عن بعض التغييرات بخصوص تنظيم السلطات العامة<sup>(1)</sup> بما فيها السلطة التشريعية، التي نقلها المؤسس الدستوري من نظام أحادية المجلس إلى ثنائية البرلمان، وإلى جانب المجلس الشعبي الوطني، أحدث غرفة ثانية سماها مجلس الأمة<sup>(2)</sup> ، وهو ما يجعلنا نتساءل عن منطلقات إحداثه (الفصل الأول)، وعن كيفية تنظيمه (الفصل الثاني) .

---

<sup>(1)</sup> فيما يخص التغييرات الحاصلة في السلطة القضائية أنظر :

- عقيلة خرباشي، «اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد عام 1996» ، مجلة المنتدى القانوني، العدد 3 ، جامعة بسكرة(الجزائر)، مאי 2006، ص ص. 47 - 34 .

<sup>(2)</sup> أنظر: نص المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 وما يليها.

## **الفصل الأول:**

### **منطقات إحداث مجلس الأمة.**

إن إحداث مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يعد إيدانا صريحاً لجسده التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996<sup>(1)</sup> بالتخلي عن نظام أحادية البرلمان (Monocamérisme)<sup>(2)</sup> المعتمد لأكثر من ثلاثة عقود من الزمن، وفي ظل ثلاثة دساتير متغيرة<sup>(3)</sup>، واعتماد نظام الغرفتين (Bicamérisme)، الذي دار حوله جدل كبير بصدق مدى قدرته على ضمان أداء برلماني متميز يحفظ للسلطة التشريعية تواجداً قوياً، وحقيقة مقارنة بما تفرضه السلطة التنفيذية في غالب الأنظمة من هيمنة على باقي السلطات<sup>(4)</sup>.

و يعرضنا أثناء دراسة الموضوع واقع تعدد المصطلحات فيما يخص البيكاميالية، نظام الغرفتين، نظام المجلسين، الثنائي البرلمانية ، الازدواجية البرلمانية من جهة، والمجلس الأعلى، مجلس الشيوخ ، الغرفة الثانية من جهة أخرى ، فنكون مجردين على توضيح هذا التعدد، وكشف الغموض الذي يمكن أن ينجر على ذلك، كما سنقف عند مصطلح الأمة في تسمية مجلس الأمة.

### **1 - مصطلحات: البيكاميالية، نظام الغرفتين، نظام المجلسين، الثنائي البرلمانية الازدواجية البرلمانية.**

تعرف البيكاميالية على أنها نظام سياسي يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين متغيرتين<sup>(5)</sup>، ولهذا يشكل نظام الغرفتين المرادف بالعربية لنظام البيكاميالية

---

<sup>(1)</sup> انظر: أحكام الفصل الثاني من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

<sup>(2)</sup> يعني به : Monocamérisme ou Monocaméralisme نظام سياسي ذو مجلس تمثيلي واحد - د/ جبور عبد النور ، د/ عبد النور عواد ، المرجع السابق ، ص . 686 .

<sup>(3)</sup> تم تبني نظام المجلس الواحد في دستور 10 سبتمبر 1963، ثم في دستور 22 نوفمبر 1976، وأيضاً في دستور 23 فيفري 1989 .

<sup>(4)</sup> انظر :

-Sophia Mappa, Pouvoirs traditionnels et Pouvoir d'Etat en Afrique, édition Karthala paris, 1998, pp. 165-183.

<sup>(5)</sup> انظر التعريف الاصطلاحي لنظام البيكاميالية:

.../...

والغرفتان معاً تشكلان ثنائية واحدة بعنوان البرلمان، فرياسيا نقول أن ثنائية البرلمان هي (الغرفة 1، الغرفة 2)، وعليه فنظام ثنائية البرلمان هو نفسه نظام الغرفتين، وقد تسمى الغرفة بالمجلس كما في الجزائر، فنقول عندها نظام المجلسين.

لذا ينصرف نظام البيكاميرالية، أو الثنائيّة البرلمانية، أو نظام الغرفتين، أو نظام المجلسين لمفهوم واحد، و عليه لا بأس في استخدام أيّ من هذه المصطلحات.

لكننا نتحفظ في إطلاق مصطلح الإزدواجية البرلمانية، بل نفضل عدم استخدامه كون الإزدواجية تفترض الإستقلالية الكاملة من الناحية العضوية والوظيفية، فإن أمكن لنا القول أن مجلس الأمة مستقل عضوياً عن المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه من الناحية الوظيفية جزماً لا يمكن المراهنة على ذلك، خاصة وأن مرور النصوص القانونية على مجلس الأمة يفرض مرورها أولاً على المجلس الشعبي الوطني، بل و موافقته عليها، أي لا يمكن لمجلس الأمة ممارسة نشاطه في الميدان التشريعي، وحتى الرقابي في حالات معينة بمعزل عن المجلس الشعبي الوطني.

في حين أن إسقاط مصطلح الإزدواجية على النظام القضائي المتبني بعد إصلاحات 1996 يتلاعُم أكثر، إذ جهات القضاء العادي والإداري تمارس مهمتها بحرية

---

.../...

« Bicamérisme / Bicaméralisme [N.M]: système politique fondé sur un parlement composé de deux chambres distinctes (par ex: chambre des députés et sénat, chambre des lords et chambre des communes en G.B- de Bi: deux et camera: chambre. »

- Dictionnaire de la langue française [Encyclopédie et Nom propres], édition 83, imprimé en Italie, 1994, p.133.

ويعرفها أيضاً الدكتور جبّور عبد النور : **البيكاميرالية**

ثنائية التمثيل (مذهب سياسي يقتضي بوجود مجلسين لتمثيل الشعب).

- د/ جبّور عبد النور، د/ أ.ك. عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل [فرنسي، عربي]، دار العلم للملائين، الطبعة الأولى، بيروت، 1995، ص. 120.

كما عرّفت البيكاميرالية على شبكة الويب كما يلي:

« Bicamérisme ou Bicaméralisme: est un système d'organisation politique qui divise le parlement en deux chambres distinctes, le mot introduit au XIX siècle, et constitué de « bi » (deux) et « camera » (chambre en latin), les deux termes (bicamérisme, bicaméralisme) sont strictement équivalents en français. » .

- نقاًلاً من الموقع الإلكتروني:

- Sans auteur, « Bicamérisme », [www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/equip45/bicamérisme.htm].

واستقلالية أكبر<sup>(1)</sup>، وما يدخل في اختصاص القضاء العادي يخرج من اختصاص القضاء الإداري والعكس صحيح، كما تتكلف هيئة قضائية مستقلة تسمى محكمة التنازع بحل تنازع الإختصاص سواء أكان سلبياً أو إيجابياً، أو في صورة تعارض الأحكام<sup>(2)</sup>.

أما الجدل القائم بشأن نظام الغرفتين، أو بعبارة أخرى حول ما الجدوى من وجود غرفة ثانية ليس جديداً، ولا خاصاً فقط بالجزائر، بل يندرج ضمن فلسفة وتاريخ الحركة البرلمانية، التي انقسمت بين مؤيد لنظام الغرفتين، ومتمسك بنظام الغرفة الواحدة.

غير أن المنطلقات التي انبعث منها مجلس الأمة، والظروف التي رافقت ميلاده عمقت التساؤلات بشأن طبيعته وموقعه، وكذا علاقاته سواء مع المجلس الشعبي الوطني، أو مع الحكومة، وبالتالي فيما إذا كان مجلس الأمة يشكل داعمة لتعزيز، وتفعيل دور البرلمان، أم أنه يشكل منفذًا دائمًا للسلطة التنفيذية، لها أن تستغله للفوز درجة أخرى على حساب البرلمان، معظمة بذلك الفجوة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية التي ميزت النظام الدستوري الجزائري منذ عام 1963 بنسب متفاوتة من دستور لآخر<sup>(3)</sup>.

---

(1) انظر: المواد من 152 وما يليها من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.  
وكذلك:

- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 01 جويلية 1998.

- القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 37 المؤرخة في 01 جويلية 1998.

(2) انظر: القانون العضوي رقم 03/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمحكمة التنازع، الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 07 جويلية 1998.

(3) انظر : الدراسات الأكاديمية التالية:

- د/الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة، جامعة قسنطينة مارس 1991، ص ص. 387-562.

- د/ سعيد بوالشعيعر، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984، ص ص. 381-202.

- عبد الله بوڨة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل دستور 1963، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1997، ص ص. 230-112.

.../...

## 2- مصطلحات: المجلس الأعلى، الغرفة الثانية، مجلس الشيوخ.

بالنسبة لمصطلحي المجلس الأعلى، والغرفة الثانية، نعتقد منطقياً أن ما يكون أعلى يستحق أن يرتب أولاً، لذا فالمصطلحان معاً لا يجتمعان.

أما تسمية مجلس الشيوخ، فإن دلت على التروي والتعقل، إلا أن دراسة شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة، والتي منها المتعلقة بالسن المقدرة بأربعين سنة كاملة فما فوق، تقندها الدراسات البيولوجية التي تعتمد سن الشيخوخة بداية من الستين<sup>(1)</sup> وليس من الأربعين، لذلك فوصف الشيخ إن كان يصدق على بعض الأعضاء، إلا أنه لا يصدق على البعض الآخر منهم دون الستين سنة.

بينما إذا أردنا إطلاق التسمية اقتداء بما هو كائن في فرنسا، أو في الولايات المتحدة الأمريكية، فهذا مستبعد لأن التجربة الجزائرية تطبعها خصوصيات منتها كما عبر أحد رؤساء مجلس الأمة السابقين "العقبالية الجزائرية"<sup>(2)</sup>.

لذلك لا بأس من استخدام تسمية الغرفة الثانية كتعبير مرادف لمجلس الأمة، مع إعطاء المجلس الشعبي الوطني تسمية الغرفة الأولى، دون أن تعني هذه التسمية الدرجة.

---

.../...

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 رسالة ماجستير، جامعة سطيف، أكتوبر 2004، ص ص. 5-120.

(<sup>1</sup>) مصطفى عشوي، مدخل إلى علم النفس، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص ص. 19-47.

(<sup>2</sup>) القول للسيد بشير يومزة أول رئيس لمجلس الأمة:

"أنا أرفض تماماً عبارة مجلس الشيوخ، كما أن مجلسنا لا يسمى sénat، والحقيقة أن ترجمة كلمة تبني مجلس الشيوخ، لكنني أقول أن هذه ليست داراً للتقاعد، وكذلك ليست كغيرها من الغرف الأخرى الموجودة في بعض البلدان التي تعتبر ديمقراطية، والتي ترى أنها غرفة اللورادات التي تتميز بخاصية العمر والمآل والطبقة الإجتماعية، وليس مجلس قدماء المجاهدين بأتم معنى الكلمة مع كل الشرف لقدماء المجاهدين".

فهذه الغرفة تدخل ضمن نظرة جديدة في بناء الديمقراطية، لكن المبنـع الأسـاسي لها هو العـقبـيةـ الجزائـرـيةـ أيـ عـقبـيةـ الشـعبـ الجزائـريـ".

-نقلـاـ منـ الجـريـدةـ الرـسـميـةـ لمـداـلاتـ مجلـسـ الأـمـةـ، الفـترةـ التـشـريعـيـةـ الأولىـ، السـنةـ الأولىـ، العـددـ 1

5 ديسـمبرـ 1998ـ، صـ 14ـ.

فمستبعدة فرضية التسمية على أساس الدرجة لأن كلتا الغرفتين، وإن اختلفتا في طريقة تكوينهما، إلا أنهما تضمان كفاءات عالية حتى وإن كانت كنتيجة لما يفرزه الزخم الشعبي من خلال الإنتخابات المباشرة.

كذلك إن ركزنا على أن الثانية البرلمانية، أي انقسام البرلمان لغرفتين هو تكريس لسلسلة انقسامات مبدأ الفصل بين السلطات داخل كل سلطة، المبدأ الذي لا يعترف بالترجح، بل بالتساوي والإستقلالية، مع التعاون بين السلطات<sup>(1)</sup> يتعزز الإعتقاد بأن التعديل الدستوري لعام 1996 لم يكن يقصد ترتيب الغرفتين، و هذا ما يفهم من صياغة الفقرة الثانية من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996: 'وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه'، والهاء في لفظ 'له' تعود على البرلمان المشكل من غرفتين.

كما تصلح تسمية الغرفة الثانية على أساس الأسبقية في الوجود ، فتاريخيا وجد المجلس الشعبي الوطني منذ دستور عام 1976، وتم تنصيب أول مجلس شعبي وطني تعددي بعد الإنتخابات التشريعية المجزأة في جوان 1997، ثم مجلس الأمة في جانفي 1998.

وأيضا على أساس أن العمل البرلماني في معظمه التشريعي، وحتى الرقابي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني، ثم يصل إلى مجلس الأمة، وعليه يأخذ المجلس الشعبي الوطني تسمية الغرفة الأولى، ومجلس الأمة الغرفة الثانية.

لهذه الإعتبارات نرى أنه يمكن استخدام تسمية الغرفة الثانية، أو الإحتفاظ بالتسمية التي أرادها المؤسس الدستوري، وهي مجلس الأمة، وإن كانت حتى هذه التسمية تطرح إستفسارا بشأن مدلول مصطلح الأمة؟.

### 3- مدلول مصطلح الأمة في تسمية مجلس الأمة.

إذا كان مصطلح مجلس لا يطرح أي إشكال، إذ بدل على المكان الذي يتم فيه الإجتماع، أو حتى على الهيئة في حد ذاتها، إلا أن مصطلح أمة يثير استفسارات في

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-Montesquieu, de l'esprit des lois, tome1, ouvrage présenté par: Djillali liabes, Entreprise nationale des arts graphiques (ENAG), Algérie, 1990, pp. 179-209

الحقيقة هي ليست وليدة النظام الدستوري الجزائري، بل ظهرت بوجود الدولة، وبروز التنازع حول من يمارس السيادة فيها، فظهرت نظريتان إحداهما ترد السيادة للأمة والأخرى تجعلها الشعب<sup>(1)</sup>.

ممّا لا مراء فيه أن المجلس الشعبي الوطني يحقق مبدأ سيادة الشعب لاعتماد الإنتخابات فيه على الأساس الديمغرافي (الشعبي)، لكن تحول هذا الأساس لدى مجلس الأمة من خلال انتخاب ثلثي (3/2) أعضائه بطريق غير مباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، وتعيين ثلثه (3/1) الآخر من طرف رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> يؤكد تمثيل مجلس الأمة للأمة، لكن السؤال الذي يطرح هو: أية أمة نقصد؟.

إن البحث في الفكر الدستوري يقودنا إلى أن هناك فرقاً بين الشعب والأمة، ومنه بين سيادة الشعب، وسيادة الأمة، فالشعب يفيد مجموعة الأفراد المقيمين على إقليم معين والخاضعين لسلطة وجنسية دولة معينة، بينما الأمة هي مجموعة من الأفراد تربط بينهم روابط مادية، وروحية تميزهم عن غيرهم من الجماعات<sup>(3)</sup>.

نلاحظ أن المفهوم الكلاسيكي للأمة جزماً لا يتوافق مع مفهوم الشعب الجزائري الذي يعد جزءاً من الأمة العربية الإسلامية، لكن التعامل مع المفهوم بنوع من المرونة التي أظهرها الأستاذ ناصيف نصار بعد دراسته لدساتير بعض الدول العربية، كالململكة المغربية، الجمهورية الجزائرية، الجمهورية التونسية، المملكة الأردنية الهاشمية، الكويت

---

(1) انظر :

-Marcel Prélot, institution politique et droit constitutionnel, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, France 1972, pp. 649-66

(2) انظر: نص المادة 101/2، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يتُخَبَّ ثلثاً (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر والسريري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي".

ويُعيَّن رئيس الجمهورية الثالث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية".

(3) انظر: أنديريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقداد وشفيق حداد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان) ، 1977، ص. 98.

- د/ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1975 ص. 126.

جمهورية مصر، وسوريا يسمح لنا بإطلاق وصف الأمة على الشعب الجزائري، حيث يرى أنه يمكن تصور نشوء الأمة بعد تكوين الدولة، ومنه إطلاق وصف الأمة على الشعب المكون للدولة<sup>(1)</sup>.

وإن كنا نوافق الأستاذ بوزيد لزهاري، عندما يرى أنه يجب المحافظة على مصطلح الأمة لأن الأمة ليست الشعب الحالي فحسب، بل هي أيضا الناس المتوفون والأفكار السابقة<sup>(2)</sup>، فإننا نضيف على ذلك بعدها ثالثاً يتمثل في الأجيال القادمة، والأفكار المستقبلية.

قد يبرر لنا الجمع بين مفهومي الأمة والشعب، ذلك المزج الذي أراده المؤسس الدستوري بخصوص عدم الفصل بين مدلوليهما، ومنه بين مدلول سيادة الأمة، وسيادة الشعب، فصياغة المادة 2/6 من التعديل الدستوري لعام 1996 تبرر الجمع<sup>(3)</sup> ، في حين أن المبدئين في فقه القانون الدستوري متبعين، إذ لكل واحد منها أساسه ونتائجها<sup>(4)</sup> فالسيادة حسب الأستاذ جورج بيردو، إما أن تعود إلى الشعب أو إلى الأمة<sup>(5)</sup>.

كما يجب توضيح الأسباب التي تم الإستناد عليها لإختيار دراسة موضوع مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

---

<sup>(1)</sup> انظر: ناصيف نصار، الإيديولوجية على المحك، دار الطليعة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان) ، 1994، ص. 10. نقلًا من مرجع:

- د/ إسماعيل زروخي، دراسات في الفكر العربي المعاصر، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع عين مليلة(الجزائر)، 2002، ص ص. 81-83.

<sup>(2)</sup> انظر: د/ بوزيد لزهاري، تدخل في ندوة مجلس الأمة بعنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998، ص. 72.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 2/6 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1998:  
"السيادة الوطنية ملك للشعب وحده."

و النص بالفرنسية يبين أيضًا المزج بين الشعب و الأمة، و منه بين السيادة للأمة و السيادة للشعب.  
" La souveraineté nationale appartient exclusivement au peuple. "

<sup>(4)</sup> يرى الأستاذ مارسيل بريلو ما يلي:

" Il y a entre ces deux conceptions (la souveraineté nationale, la souveraineté du peuple) de grandes affinités, cependant elles diffèrent dans leurs formules, et leurs conséquences... ".

- Voir: Marcel Prélot, Op. Cit. , p. 334.

- Ibid. , pp. 333-334. <sup>(5)</sup> انظر:

فإذا كان نظام الغرفتين يعتمد كمبدأ عام على وجود غرفتين متغيرتين، إلا أن مبررات اعتماد النظام تختلف من دولة لأخرى، كما تختلف تبعاً لذلك الكيفية التي يترجم بها، وهذا ما يتربّع عنه تعدد صور تطبيقه، وعدم وجود نمطية واحدة تشتهر فيها كل التطبيقات، وحتى تتحكم إليها لقياس مدى النجاح أو الفشل .

على الرغم من أن نظام الغرفتين الذي ظهر بداية في بريطانيا، ثم في الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وتتلقّأه الكثير من الدول لاحقاً يشكّل خلفية عامة يستحيل تجاهلها، إذ يستحضرها لنا القانون المقارن استحضاراً لابد منه، على الأقل لعرافتها إلا أنه لا يمكن الإكتمال بإسقاط التجربة الجزائرية على هذه التجارب المقارنة دون البحث في المبررات الحقيقة لوجود مجلس الأمة.

فحيث أن التفرد في تطبيق نظام الغرفتين إلى حد كبير، هو سمة كل نظام دستوري في كل دولة، وبالتالي يتحكم في التوجّه نحو النظام خصوصيات تتعلق بطبيعة النظام الدستوري، السياسي عموماً كون العلاقة بين النظمتين وثيقة جداً<sup>(1)</sup>.

وعلى اعتبار أن إحداث غرفة ثانية في البرلمان ليس أمراً من ابتکار النظام الدستوري الجزائري، فقبل البحث عن المبررات المتعلقة بإحداث مجلس الأمة، يجدر استحضار الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين (المبحث الأول)، من خلال الإفصاح عن الدعائم التي يقوم عليها نظام الغرفتين، وكذا المبررات التي يستند إليها، والآفاق التي يبلغها .

وهذا من شأنه تسهيل عملية البحث عن المبررات الخاصة بإنشاء مجلس الأمة (المبحث الثاني) ، ومن جهة أخرى الموازنة بين هذه المبررات مقارنة بتلك المبررات التي يستند إليها نظام الغرفتين، الضاربة جذوره في أعماق التاريخ، ومنه الإمام

---

(1) يرى الدكتور محمد نصر مهنا أن: «النظام السياسي هو مجموعة العناصر المتداخلة والمتشابكة، التي يربط بينها الاعتماد المتبادل، أي إذا حصل تغيير في مواصفات وخصائص جزء من النظام، فإن كل الأجزاء الأخرى تتأثر، وما النظام الدستوري الذي يتمحور نطاقه في نظام الحكم، أي ببناء السلطات والعلاقة بينها من جهة، وبينها وبين الأفراد من جهة أخرى، إلا جزء من النظام السياسي .».

- د/ محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري السياسي، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية(مصر) ، 2005، ص ص. 100 - 103 .

بالمنظمات التي ابعت منها مجلس الأمة، أي الكشف عن جملة الظروف والأسباب والغايات التي كانت وراء إعتماد غرفة ثانية في البرلمان الجزائري .

### **المبحث الأول:**

#### **الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين.**

يعد ضروريا البحث عن الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الغرفتين، أي عن البذور الأولى للنظام من أجل الوصول للمنظمات التي يقوم عليها مجلس الأمة، فإذا كانت هذه الخلفيات تشكل مركبات غير مباشرة لظهور نظام الغرفتين في الجزائر، إلا أنها تسهل اكتشاف مدى تأثر التجربة الجزائرية بالتجارب المقارنة المعتمدة لنظام الغرفتين، وطبيعة الخصوصيات التي تفرد بها الغرفة الثانية في الجزائر عن غيرها من الغرف الثانية.

وبالعودة لتعريف نظام الغرفتين، أو البيكاميرالية الذي مفاده أنه نظام سياسي يقوم على برلمان مكون من غرفتين متغيرتين<sup>(1)</sup> ، يتضح أن نظام الغرفتين يقوم أساسا على وجود غرفتين متمايزتين، إذ ما الجدوى من وجود غرفة ثانية صورة طبق الأصل للغرفة الأولى؟.

معنى أن دعائم نظام الغرفتين (المطلب الأول) تتمثل في دعامتين أساسيتين هما، المغایرة من حيث التشكيل، والمغایرة من حيث الإختصاص، مما أدى لعدم وجود نموذج واحد لنظام الغرفتين، ومنه تعدد مبررات إعمال نظام الغرفتين، واتساع آفاقه (المطلب الثاني) .

### **المطلب الأول:**

#### **دعائم نظام الغرفتين.**

عادة ما يأخذ إنشاء غرفة ثانية أبعادا، ودوافع مغایرة لتلك التي تتبع منها الغرفة الأولى، ومن بينها الحرص على تحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة، الرشادة والتوازن الإقليمي، لذلك فشكل نظام الغرفتين تتحكم فيه إلى درجة كبيرة وضعية الغرفة

---

<sup>(1)</sup> انظر: تعريف البيكاميرالية الوارد في الصفحتين 13-14 أعلاه .

الثانية التي يطبعها التنوع في عدد الأعضاء، وطريقة التشكيل (أولاً)، وحتى في التسمية<sup>(1)</sup> (أنظر الجدول أدناه).

كما تختلف في الإختصاصات المخولة لها (ثانياً)، فمنها من تتساوى مع الغرفة الأولى في الصلاحيات المسندة لها، فيتحقق نظام البيكميرالية المتساوية، أو أن تتفوق إحدى الغرفتين على الأخرى، فيأخذ نظام البيكميرالية وصف غير المتساوي (غير المتعادل).

---

(<sup>1</sup>) انظر : جدول يوضح تسميات الغرفة الأولى والغرفة الثانية ، وهو يمثل حصيلة بحث في مختلف المراجع المتوفرة لدى الباحثة، وهناك تسميات أخرى.

الدولة	الغرفة الأولى	الغرفة الثانية
الجزائر	المجلس الشعبي الوطني	مجلس الأمة
فرنسا	الجمعية الوطنية	مجلس الشيوخ
المغرب	مجلس النواب	مجلس المستشارين
موريطانيا	الجمعية الوطنية	مجلس الشيوخ
تونس	مجلس النواب	مجلس المستشارين
الأرجنتين	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
كندا	مجلس العلوم	مجلس الشيوخ
إيطاليا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
بلغاريا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
ألمانيا	مجلس النواب	Bundestag
الهند	مجلس الشعب	مجلس الولايات
ابرلندا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
اليابان	مجلس النواب	مجلس المستشارين
الأردن	مجلس النواب	مجلس الأعيان
رومانيا	مجلس النواب	مجلس الشيوخ
روسيا	مجلس الشعب (الدوما)	المجلس الفدرالي
السنغال	الجمعية الوطنية	مجلس الشيوخ
بريطانيا	مجلس العلوم	مجلس اللوردات
الولايات المتحدة الأمريكية	مجلس النواب	مجلس الشيوخ

أولاً:

### المغايرة بين الغرفتين من حيث التشكيل.

إذ كان نظام الغرفتين يشترط توافر غرفتين متغايرتين، وهي السمة التي تشتراك فيها الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، إلا أنه لا يفرض على منتهجه نمطاً معيناً بشأن تركيبة الغرفة الثانية، بل إن هذه المسألة متروكة لظروف، وإرادة كل دولة على حدي.

عبارة أخرى الغرفة الثانية تدخل في خصوصيات كل دولة، ومن الصعب إخضاع كل الغرف الثانية لنفس القواعد حتى وإن كانت الأنظمة الدستورية تتشابه.

فالجزائر مثلاً تأخذ ببعض ملامح النظام الرئاسي الأمريكي على الأقل في تفوق رئيس الجمهورية على باقي السلطات، وبعضاً من خصوصيات النظام البرلماني الإنجليزي<sup>(1)</sup>، والتي منها المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، لكن هذا لم يمنع من اختلاف غرفتها الثانية عن الغرفة الثانية في كل من أمريكا وبريطانيا ، مما أدى لوجود تركيبات مختلفة للغرفة الثانية، تشكل الغرفة الأستقراطية الباكورة، ثم الغرفة الفدرالية فالغرفة الديمقراطية.

#### أ- الغرفة الثانية الأستقراطية.

يمثل هذا النوع من الغرفة الثانية، البذرة الأولى لظهور نظام الغرفتين، وإن كان تاريخ القانون الدستوري يفيد أن مجلس اللوردات، الغرفة الثانية في البرلمان البريطاني ظهر قبل الغرفة الأولى.

فقبل القرن الثاني عشر (12) ميلادي كان الملك يجمع بيده كل الصالحيات بما فيها التشريعية، ويساعده في ذلك مجلس استشاري يسمى المجلس العام للملكة (Magninum Concilium)<sup>(2)</sup>، وفي عهد الملك جون سان تير (Jean Sans terre)، الذي

---

<sup>(1)</sup> انظر: د/ بوزيد لزهاري، «حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني» مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003، ص ص. 91-83 .

- نور الدين فكايير، «ملامح طبيعية النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10 ، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2005، ص ص. 43-59 .

<sup>(2)</sup> انظر:

أصبح يهدد طغيانه الشعب الإنجليزي، قام النبلاء بثورة في عام 1215، اضطر على إثرها الملك جون إلى إعادة الحريات بموجب الميثاق الكبير (La Grand Charte) المعروف بـ (Magna Carta)، الذي منع بموجبه فرض الضربيّة، إلا بعد موافقة البرلمان المكوّن فقط من النبلاء والبارونات والكهنوت<sup>(1)</sup>.

لاحقاً أصبح البرلمان البريطاني مكوّن من مجلسين، مجلس العموم، ويضم ستمائة وتسعة وخمسين (659) نائباً منتخبًا لعهدة تقدر بخمس سنوات، و مجلس اللوردات، الذي يبلغ عدد أعضائه حسب إصلاح 11 نوفمبر 1999، ستمائة وستة عشر (616) عضواً موزعين كماليٍ<sup>(2)</sup>:

- اللوردات المعينون مدى الحياة، وهم يشكلون الأغلبية، وعدهم أربعين وثمانون (480) عضواً.

- اللوردات بالوراثة: حيث ألغى هذا الصنف بموجب إصلاحات 1999، ولم يبق منهم إلا تسعين (90) عضواً، خمسة وسبعين (75) منهم اختارهم الأحزاب وخمسة عشر (15) يختارون من قبل المجلس ككل .

- اللوردات القضائيون وعددهم سبعة وعشرون (27) عضواً.

- اللوردات الروحيون وعددهم ستة وعشرون (26) أسقفاً.

يبدو أن إصلاحات عام 1999 لم تدع مجلس اللوردات محصوراً في الطبقة الأرستقراطية فقط، فنسمات الديمقراطية بدأت تغازل المجلس، الذي لم يصمد في وجهها وأصبح مفتوحاً لضم فئات أخرى من غير العائلة المالكة.

وحتى وإن استمر تتمتع مجلس اللوردات بسلطات مساوية لسلطات مجلس العموم في المجالين التشريعي والرقيبي<sup>(3)</sup> لفترة طويلة، إلا أن توسيع الهيئة الناخبة وقوتها بداية

.../...

- Bernard Chantebout, droit constitutionnel et sciences politiques, Armand colin, 17<sup>em</sup> édition, Paris, Août 2000, p. 140

(<sup>1</sup>) أنظر: د/ إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري (الدستير والدولة ونظم الحكم)، الطبعة الأولى، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، بيروت (لبنان)، 2001، ص ص .308-301.

(<sup>2</sup>) أنظر :

- Philippe Ardant, institution politiques et droit constitutionnel, L. G.D. J, 12<sup>em</sup> édition Paris, 2000, pp. 275-279.

(<sup>3</sup>) مارس البرلمان الإنجليزي في القرن الثامن عشر سلطات واسعة، فعلى حد قول السيد Delolme أن البرلمان يستطيع فعل كل شيء سوى أن يحول الرجل لامرأة.

.../...

من عام 1832 قلص من دور مجلس اللوردات الذي تحول إلى مجلس للاستشارة، أو كما وصفه الأستاذ هوريو Houriou بغرفة تأمل خاصة بعد أن سحب منه التعديل الدستوري لعام 1911 اختصاص التشريع، وحوّله لمجلس العموم<sup>(1)</sup>.

غير أن نقهقر مجلس اللوردات لم يؤثر على استمرار نظام الغرفتين، وانتشاره واسعاً، إذا لا تزال الغرفة الثانية المشكلة على أساس طبقي موجودة، كما هو الأمر في مجلس الأعيان الأردني المنشأ بموجب دستور عام 1952، والمعين أعضاؤه من طرف الملك<sup>(2)</sup>.

### بـ- الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي.

عادة ما تتشاءم الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي كنتيجة متلازمة مع شكل الدولة المركب، فوجود عدد من الدوليات يفرض على الدولة الفدرالية إيجاد مجلس يضم تمثيلاً لأعضائها على المستوى المركزي يراعي خصوصيات كل وحدة من وحدات الإتحاد الفدرالي التي تتمتع بالإستقلالية الداخلية إلى حد كبير<sup>(3)</sup>.

لهذا تتبنى أغلب الدول الفدرالية نظام الغرفتين، الذي يضم مجلساً للنواب يقوم على أساس التمثيل النسبي للسكان، ومجلساً آخر يضم تمثيلاً متساوياً لكل عضو من أعضاء الإتحاد بغض النظر عن قاعدة التمثيل السكاني، وهو ما يشكل الغرفة الثانية في البرلمان.

---

.../...

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت (لبنان)، 1996، ص ص. 184-185 .

(<sup>1</sup>) أظر: أندريه هوريو، المرجع السابق، ص. 188 .

(<sup>2</sup>) أظر: د/ مسعود شيهوب، «نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)»، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002 ص. 12 .

(<sup>3</sup>) حول الدولة الفدرالية و الآثار المترتبة عن الإتحاد الفدرالي أظر:

- Marcel Prélot, Op. Cit. ,pp. 248-269.

ومن بين الدول التي تتميز غرفتها الثانية بالطابع الفدرالي، الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تكفلت الفقرة الأولى من المادة الأولى من دستور 17 سبتمبر 1787 بتشييد كونجرس مكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ<sup>(1)</sup>.

حيث يقوم مجلس النواب على أساس نائب لكل شريحة سكانية قدرها ثلاثون ألف (30000) نسمة، وينتخب نوابه لمدة سنتين (2) بالإقتراع العام المباشر، ويظهر أن مدة العضوية قصيرة مقارنة ب المجالس نواب بعض البرلمانات الأخرى.

في المقابل يعتمد مجلس الشيوخ على انتخاب ممثلي إثنين (2) عن كل ولاية بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها<sup>(2)</sup>، أي أنه يضم مئة (100) شيخ لمدة ست سنوات مع تجديد ثلثه كل سنتين<sup>(3)</sup>.

يمارس المجلسان الصالحيات التشريعية بالتساوي، إلا فيما يتعلق بقوانين الضرائب، حيث يعود حق المبادرة بإقتراحها لمجلس النواب، كما يتمتع المجلسان بالسلطة التأسيسية على قدم المساواة.

أما إن اختلف المجلسان في التصويت على اقتراح قانون<sup>(4)</sup> ، فيعين المجلسان لجنة مختلطة (لجنة مصالحة) مؤلفة من ثلاثة نواب يعينهم رئيس مجلس النواب (السيبيك)

---

(1) انظر: نص الفقرة الأولى من المادة الأولى من الدستور الأمريكي لعام 1787 المعدل: "All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and house of representative. ".

- النص مأخوذ من الدستور الأمريكي والتعديلات 27 الحاصلة له، الوارد في الموقع الإلكتروني لمجلس الشيوخ الأمريكي :

[[www.senate.gov/civics/constitutio\\_item/constitutio.htm](http://www.senate.gov/civics/constitutio_item/constitutio.htm)]

(2) تضم الولايات المتحدة الأمريكية 50 ولاية.

(3) انظر: الفقرة 3 من المادة الأولى من دستور 17 سبتمبر 1787 الأمريكي المعدل .

(4) خلافا لما هو معمول به في فرنسا لا نجد في النظام الدستوري الأمريكي مجالا للتفويض في التشريع للسلطة التنفيذية تأكيدا لمبدأ الفصل الجامد بين السلطات، لكن يمكن أن يتدخل رئيس الجمهورية في التشريع من خلال توجيهه رسالة سنوية إلى الكونجرس يشرح فيها ما يبرر اتخاذ تدابير قانونية معينة وتنسمى بـ « Administrative Bills »، وهي تقترب من المبادرة بمشروع قانون.

وحول الموضوع راجع:

- د/ إبراهيم أبو خرام، المرجع السابق، ص ص. 337-340.

وثلاثة شيوخ يعينهم رئيس مجلس الشيوخ، تناط باللجنة مهمة إعداد مشروع قانون يحظى بموافقة المجلسين، وفي حال عدم اتفاقهما يهمل المشروع ويوضع جانبا.

لكن الدستور الأمريكي خصّ مجلس الشيوخ بصلاحيات خاصة منها موافقته على تعيين السفراء، وكتاب الموظفين والقضاء، والتصديق على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية شرط تحقق موافقة أغلبية التلتين<sup>(1)</sup>.

كما يمارس مجلس الشيوخ الصلاحية القضائية (the impeachment) بمناسبة محاكمة رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى، وبعد أن يقدّر مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ملاحة الرئيس، يكون لمجلس الشيوخ و بأغلبية التلتين إدانة رئيس الجمهورية إذا ثبتت التهمة الموجهة في حقه.

ويرأس مجلس الشيوخ في هذه الحالة رئيس المحكمة العليا، وبهذا يشكل مجلس الشيوخ حاجزا في وجه السلطة المطلقة التي يمارسها رئيس الجمهورية، ويعمل على إقامة نوع من التوازن الذي تستدعيه الصفة الفدرالية للدولة.

يظهر أنّ مجلس الشيوخ، هو المجلس الأكثر اعتبارا في الكونгрس الأمريكي فعلى حد رأي دي توكفيل Alexis de Tocqueville أن مجلس الشيوخ ينافس رئيس الولايات المتحدة في إدارة شؤون الدولة<sup>(2)</sup>، والسبب في ذلك يعود كثيرا إلى قلة عدد أعضائه

---

<sup>(1)</sup> تسمى المعاهدات التي تحتاج لموافقة مجلس الشيوخ بالمعاهدات الفنية (الرسمية)، لكن حتى يتتجنب رئيس الجمهورية معارضته مجلس الشيوخ كما حدث في معاهدة فرساي عام 1919 يلجأ إلى ما يسمى بالمعاهدات ذات الشكل المبسط (المعاهدات التنفيذية، Executive Agreements)، إذ الموافقة عليها تتم بالأغلبية البسيطة في مجلس النواب.

و حول الموضوع راجع :

- Isaac Paenson, manual of the terminology of public international law (peace) and international organizations , Bruylant, Brussels, 1983, pp. 282-304.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Alexis de Tocqueville, de la démocratie en Amérique, tome 1, ouvrage présenté par Said Chikhi, ENAG édition, Alger, 1988, p. 183.

ولجدية المناقشات وتنظيمها المحكم، وطول عهده مقارنة مع مجلس النواب، مما يسمح لأعضائه بأخذ الحرية والوقت الكافي لدراسة القوانين<sup>(1)</sup>.

لذلك يعد مجلس الشيوخ البوتقة الحقيقة التي تتجسد في داخلها وحدة الأمة الأمريكية من خلال انصهار تدريجي للدوليات أعضاء الإتحاد الفدرالي.

مع أن الغرفة الثانية ذات الطابع الفدرالي يرتبط وجودها بشكل الدولة المركب إلا أنه يمكن أن يوجد مثيل لها ولو نسبيا حتى في الدول البسيطة، خاصة تلك التي تعتمد على نظام الالامركزية الإدارية، حيث تقوم المقاطعات الإدارية (التقسيمات الإدارية) بدور الدوليات في النظام الفدرالي<sup>(2)</sup>، فيعهد إليها مهمة اختيار أعضاء الغرفة الثانية، ويكون الانتخاب بالطريق غير المباشر، الذي يقتصر على أعضاء المقاطعات الإدارية أي منتخبتها، مثلاً تؤكد ذلك المادة 3/24 من دستور عام 1958 الفرنسي<sup>(3)</sup>.

### جـ- الغرفة الثانية ذات الطابع الديمقراطي.

صاحب إنتشار الديمقراطية ضمور تدريجي للغرف الثانية الأرستقراطية، في المقابل توسيع الغرف الثانية ذات الطابع الديمقراطي، التي تعتمد على نظام الإنتخابات سواء المباشرة أو غير المباشرة.

---

(1) قد يلجأ بعض الشيوخ لتعطيل عمل مجلس الشيوخ خاصة وأن فترة التدخل غير محدودة، إذ يستطع أي شيخ أن يتمسك بالكلمة لمدة التي يراها كافية ومناسبة، وهذا ما حصل عام 1957، حيث شغل السيد ج. سترب تور منصب مجلس مدة 24 سا و 18 دقيقة بدون انقطاع، وقد أطلق على هذا النوع من تعطيل الجلسات تسمية:

« the filibustering »، التي يقودها شيوخ محظوظون، مما جعل تعديل عام 1979 يعدل لتحديد مدة قصوى للمناقشات، وحول الموضوع راجع :

ـ د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص ص. 429-430 .

(2) هناك فرق بين الالامركزية الإدارية والمركبة السياسية، فال الأولى هي شكل من أشكال التنظيم الإداري، أما الثانية فهي شكل من أشكال الدولة المركبة.

(3) انظر: نص المادة 3/24 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي:

" Le Sénat est élu au suffrage indirect, il assure la représentation des collectivités territoriale de la république, les français établis hors de France sont représentés au sénat ".

- Voir : Constitution du 4 Octobre 1958 ,document d'études, n° 1.04 ,la documentation française, e,1999.

فمن أصل سبع وستين (67) برلمانا يعتمد نظام الغرفتين<sup>(1)</sup>، هناك ثمان وثلاثين (38) منها تضم غرفها الثانية أعضاء منتخبين كلهم، منها واحد وعشرين (21) غرفة منتخبة عن طريق الإقتراع المباشر (الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، نيجيريا سويسرا الفلبين، البرازيل، أستراليا...)، وخمسة عشر (15) غرفة ينتخب أعضاؤها بالإقتراع غير المباشر (جنوب إفريقيا، ألمانيا، إثيوبيا، المغرب، موريتانيا، هولندا، روسيا،...) وغرفتان (2) بالانتخاب المختلط المباشر وغير المباشر في كل من بلجيكا وإسبانيا.

إذ تحتوي الغرفة الإسبانية على مائتين وثمانية (208) عضوا منتخبنا عن طريق الإقتراع العام المباشر، وتشمل وأربعين (49) عضوا منتخبنا عن طريق مجالس المقاطعات السبع في إسبانيا.

أما الغرفة الثانية البلجيكية، فتضم أربعين (40) عضوا منتخبنا بالإقتراع العام المباشر، وواحد وعشرين (21) عضوا منتخبنا من طرف المجموعات المحلية، وعشرون (10) أعضاء منتخبين من قبل زملائهم الأولئ، الذين يصل عددهم إلى واحد وستين (61) منتخبنا<sup>(2)</sup>.

كما أن هناك أربعة عشر (14) غرفة تكون منتخبة جزئيا، منها غرفتان (2) في كل من إيطاليا والشيلي تتضمنان جزئيا عن طريق الإقتراع المباشر، إذ ينتخب ثمان وثلاثين (38) عضوا من أصل سبع وأربعين (47) في الشيلي، وثلاثمائة وخمس عشرة (315) من أصل ثلاثة وأربعين وعشرين (324) عضوا في إيطاليا، أي أن عدد الأعضاء المنتخبين أكبر بكثير من عدد الأعضاء المعينين .

وتوجد إثنى عشرة (12) غرفة ثانية منتخبة جزئيا بطريق الإقتراع غير المباشر منها الجزائر بست وتسعين (96) عضوا من أصل مئة وأربعة وأربعين (144) عضوا وكزخستان بأربعين (40) عضوا من أصل سبع وأربعين (47) .

---

<sup>(1)</sup> حصيلة الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين مأخوذة من البيانات الواردة في الموقع الإلكتروني: [ [www.recutus.qc.ca/histoire/2003-2004/equip45/Bicamérisme.htm](http://www.recutus.qc.ca/histoire/2003-2004/equip45/Bicamérisme.htm) ] .

<sup>(2)</sup> انظر: الموقع الإلكتروني الوارد في الصفحة رقم 13 .

أما الغرف الثانية المعينة كليا، فهي لا تمثل إلا خمسة عشر (15) غرفة من أصل سبع وستين (67) غرفة، أي أن الغرف الثانية المعينة تمثل أقل من ثلث عدد الغرف الثانية المنتخبة كليا والمنتخبة جزئيا، المقدر عددها باثنين وخمسين (52) غرفة<sup>(1)</sup>.

وبهذا تتفوق الغرف الثانية ذات الطابع الديمقراطي على الغرف الثانية غير الديمقراطية، وهذا ما يظهره الجدول أدناه.<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> انظر: التقرير الوارد في الملقي الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ،الجزء الثاني، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ،الجزائر ،29-30 أكتوبر 2002 ص.116.

(2) انظر: جدول يوضح تشكيلة الغرفة الثانية في نماذج من برلمانات العالم التي تأخذ بنظام الغرفتين حسب البيانات الواردة في الموقع الإلكتروني الوارد في الصفحة 27 ، وبالإستعانة بالتقرير الوارد في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق ص. 101 ومايليها.

الغرف الثانية المعينة	الغرف الثانية المنتخبة جزئياً			الغرف الثانية المنتخبة كلياً		
	بالإقتراع المباشر	بالإقتراع غير المباشر	بالإقتراع المختلط	بالإقتراع غير المباشر	بالإقتراع المباشر	بالإقتراع المباشر
بريطانيا	الجزائر	إيطاليا	إسبانيا		فرنسا	أ. و. م.
بلير	مصر	الشيلي	بلغاريا		روسيا	البرازيل
بريداري	الهند				ألمانيا	كولومبيا
با هاماس	بيلوروسيا				النمسا	بوليفيا
انتيغوا وبربودا	بنسلفانيا				هولندا	المكسيك
الكمبوديا	مدغشقر				جنوب إفريقيا	الأرجنتين
بوروندي	إرلندا				الأرجنتين	أستراليا
البنادقية	كردستان				اليونان	جمهوريّة الدومينيك
كندا	طاجاكستان				إثيوبيا	هايتي
جزر فيجي	نيبال				الغابون	اليابان
جمانيا	سوزيلاندا				المغرب	لبنانيا
لوزوتو	ماليزيا				موراتانيا	كيرغستان
سانت لوسيا					نمibia	نجيريا
ترناديتي وتو باقو					يوغسلافيا	بالاهوس
الأردن					سلوفينيا	البراغواي
						بولندا
						رومانيا
						جمهوريّة التشيك
						تايلاندا
المجموع	المجموع	المجموع	المجموع	المجموع	المجموع	المجموع
15	12	2	2	15	21	

كذلك تختلف الغرف الثانية من حيث عدد أعضائها، فهناك غرفاً بها تسعة عشر (19) عضواً على الأقل، كبوليفيا التي تضم سبعة وعشرين (27) عضواً، الشيلي سبعة وأربعين (47)، البراغواي خمسة وأربعين (45)، الفلبين أربع وعشرين (24) والأرغواي ثلاثين (30) عضواً، ويرتبط العدد القليل لأعضاء الغرف الثانية عادة بالدول صغيرة المساحة، وقليلة الكثافة السكانية.

في المقابل توجد ستة وعشرون (26) غرفة ثانية تضم من خمسين (50) إلى مئة وتسعة (109) عضواً، أما التي يفوق عدد أعضائها مئة وتسعة (109) عضواً، فتشكل أربعة (4) غرف، وهناك ستة (6) غرف يتراوح عدد أعضائها بين مئتين وأربعين (240) و مئتين وتسعة وسبعين (279) عضواً، مثلما في الهند، إسبانيا، اليابان، مصر والمغرب.

فبغير إيطاليا التي يبلغ عدد أعضاء غرفتها الثانية ثلاثة مائة وأربعة وعشرين (324) عضواً، وبريطانيا التي تعد ستمائة وستة عشر (616) عضواً إثر إصلاحات 11 نوفمبر 1999<sup>(1)</sup>، يبقى عدد أعضاء الغرف الثانية محدوداً نسبياً.

أما فيما يخص مدة العضوية (العهدة) في الغرفة الثانية، وباستثناء إنجلترا التي يكون أعضاؤها معينون لمدى الحياة، فإن أغلب الدول تحدد مدة العضوية من أربع (4) إلى ست (6) سنوات وفق التقسيم التالي<sup>(2)</sup>:

- عهدة أربع (4) سنوات: تشتراك فيها أربعة عشر (14) غرفة ثانية في العالم.
- عهدة خمس (5) سنوات: تجتمع فيها إثنان وعشرون (22) غرفة ثانية.
- عهدة ست (6) سنوات: تلتزم بها عشرين (20) غرفة في العالم منها الجزائر.
- عهدة ثمانية (8) سنوات: تأخذ بها كل من البرازيل والشيلي.
- عهدة تسع (9) سنوات: تخص كل من فرنسا، المغرب، وليبيريا.
- عهدة أقل من أربع (4) سنوات: تعتمدتها البوسنة (2 سنة)، وماليزيا (3 سنوات).

---

<sup>(1)</sup> أنظر:

- Philippe Ardant, Op. Cit. , p. 286.

<sup>(2)</sup> أنظر: قديري حرز الله، «لحمة عن نظام الغرفتين في العالم»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 6 نشرية مجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2004 ، ص. 75 .

كما ينتشر تطبيق التجديد الجزئي لأعضاء الغرفة الثانية بهدف ضمان التداول على السلطة، و استمرارية المجالس<sup>(1)</sup> في العديد من الغرف الثانية، منها الولايات المتحدة الأمريكية، الأرجنتين، أستراليا، البرازيل، الشيلي، مصر، فرنسا، الجزائر، هايتي، الهند اليابان، المغرب، موريتانيا، النيبال، باكستان، الفلبين، التشيك، النمسا، و ألمانيا.<sup>(2)</sup>

تكون أيضا المعايرة بين الغرفتين الأولى والثانية في الشروط اللازم توافرها في أعضاء كل غرفة، وعادة ما تشترط شروط إضافية خاصة في أعضاء الغرفة الثانية قد تتعلق بالطبقة، أو السن التي ترتبط بالنضج، وكثيرا ما لا تقل عن ثلاثين (30) سنة كما في الولايات المتحدة الأمريكية، فرنسا خمسة وثلاثين (35) سنة، الأردن، والجزائر أربعين (40) سنة فما فوق<sup>(3)</sup>.

وتتحصن أغلب الغرف الثانية من الحل، بينما توجد تسعة عشر (19) حالة فقط من بينها بلجيكا، إسبانيا، إيطاليا، هولندا، اليابان، المغرب، كازاخستان، تايلاندا، النيبال الأرغواني، إذ تنص دساتيرها على إمكانية حل الغرفة الثانية<sup>(4)</sup>.

## ثانيا:

### المعايرة بين الغرفتين من حيث الإختصاص.

يعد التمايز أو المعايرة في الإختصاص بين الغرفة الثانية والغرفة الأولى في الواقع نتيبة منطقية لاختلاف الغرفتين في التشكيل، فلما كانت الغرفة الأولى تعتمد أساسا على التمثيل الشعبي، فمن الطبيعي أن تكون أوسع إختصاصا مقارنة مع الغرفة الثانية.

من هذا المنطلق تأرجحت الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين بين من تقيم المساواة في الإختصاص بينهما، ويسمى هذا الشكل بالبيكاميرالية المتساوية، وبين من تقيم فرقا بين الغرفتين، فتكون البيكاميرالية غير متساوية .

---

(1) انظر:

- Marcel Prèlol, Op. Cit. , p. 743.

(2) انظر: ملخص مناقشات ملنقي نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المراجع السابق، ص. 102 .

(3) انظر: قدياري حرز الله، المراجع السابق، ص. 73 .

(4) انظر: ملخص مناقشات ملنقي نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المراجع السابق، ص ص. 102 - 103 .

فالبيكاميرالية المتساوية على حد رأي الأستاذ مارسيل سوس MARCEL SOUSSE هي التي تتحقق في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان، أما البيكاميرالية غير المتساوية، فهي التي تفشل في ذلك، إذ أن إحدى الغرفتين تحكر العمل البرلماني، وعادة ما تكون الغرفة الأولى<sup>(1)</sup>.

لذلك فالباحث عن التوازن الداخلي للبرلمان يجب أن يأخذ في الحسبان واقع المغایرة بين الغرفتين في التشكيل، فترويد الغرفتين بنفس الصالحيات قد لا يتاسب مع عدم تمايز تركيبة الغرفتين، بل قد يوقعهما فيما يسمى بالبيكاميرالية المتوازية، التي ترفض التكامل بين الغرفتين، وتجعل الغرفة الواحدة نذًا للأخرى<sup>(2)</sup>، وحتى عائقاً لها.

وتصطدم الغرفة الثانية بمجموعة من الإختصاصات، تتمايز عن اختصاصات الغرفة الأولى في بعضها، وتشترك معها في البعض الآخر، والتمايز يظهر كذلك حتى بين الغرف الثانية وبعضها البعض، وهذا ما سنوضحه فيما سيلي مباشراً.

#### أ- إختصاص الغرفة الثانية في المجال التشريعي.

تعترف العديد من الدساتير بمبدأ المساواة بين الغرفتين في المجال التشريعي بمعنى أن لكل غرفة دور في اقتراح القوانين و إقرارها<sup>(3)</sup>.

### 1 - دور الغرفة الثانية في إقتراح القانون.

تحتفظ حوالي ثلاثة وثلاثون (33) غرفة ثانية بحقها في اقتراح القوانين مثلها مثل الغرفة الأولى، أي تتمتع بحق المبادرة بالقانون بصفة تامة ومن دون قيود، لكن هناك غرفاً ثانية ممنوعة جزئياً من المبادرة في ميادين معينة خاصة في المجال المالي

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-Marcel Sousse,« le Bicaméralisme: Bilan et Perspectives », revue du droit public (R. D. P), N5, L. G. D. J, Paris, 1997, pp.1324-1350.

<sup>(2)</sup> ظهرت فكرة البيكاميرالية المتوازية، أو الثانية البرلمانية المتوازية في الخطاب الذي ألقاه الرئيس ديغول " De Gaulle " في 16 جوان 1946، أين أراد زعزعة سلطة الغرفة السفلية للجمهورية الرابعة وفي المقابل تطوير قوة الغرفة الثانية، لمعلومات أكثر انظر :

-Bernard Chantebout, Op.Cit., pp. 374-377.

<sup>(3)</sup> انظر : التقرير الوارد في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ...، المرجع السابق، ص.105.

الضرائب والضمان الاجتماعي، إذ يعود حق المبادرة فيها للغرفة الأولى، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(1)</sup>، أو للحكومة كما في فرنسا<sup>(2)</sup>، في حين نجد غرفا أخرى لا تتمتع مطلقا بحق اقتراح القانون كما في الجزائر، إثيوبيا، الأراضي المنخفضة، تايلاندا، لوزوتو، وجزر فيجي.

إن حديثنا عن حق اقتراح القانون يقودنا تلقائيا لحق التعديل، فهو معترف به بصورة كاملة ل حوالي أربعين (40) غرفة ثانية، مع التحفظ بشأن بعض المبادين المستثناء كالمجال المالي، في المقابل منعت من ممارسته ثلاثة غرف في كل من كمبوديا، هولندا وكيرغستان<sup>(3)</sup>.

أما في الجزائر فممارسة هذا الحق تطرح إشكالاً بين النص الدستوري والنصوص المطبقة له والممارسة، لهذا نفضل مناقشة المسألة لاحقاً بقدر من التفصيل.

## 2- دور الغرفة الثانية في إقرار القانون.

تقر العديد من الدساتير بمساواة الغرفتين فيما يخص إقرار القانون، بحيث لا يصبح النص قانونا، إلا إذا تمت الموافقة عليه في كل غرفة، وتتشابه تسعه عشر (19) غرفة ثانية في إجراءات ونصاب المصادقة على القانون مع الغرفة الأولى<sup>(4)</sup>.

لكن هناك دول تعطي أفضلية لغرفة على حساب الغرفة الأخرى للجسم النهائي في مصير القانون، وتبدو هذه الحالة أكثر وضوحاً لما تختلف الغرفتان في الوصول إلى نص متماثل (texte identique)، ولمعالجة مسألة اختلاف الغرفتين تبأنت الدساتير، فمنها من نصت على كيفية الحل، ومنها من سكتت، وترك الأمور للعرف، متلماً حصل في

<sup>(1)</sup> انظر: الفقرة 7 من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية والتعديل السادس عشر (16) الصادر عام 1913 .

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 39 / 3 من دستور 1958 المعدلة بموجب التعديل الدستوري الفرنسي رقم 138/96 في 22 فيفري 1996:

" Les Projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité social sont soumis en Premier lieu à l'assemblée Nationale. ".

يظهر من كلمة ( Projets ) أن المبادرة في قوانين المالية، والضمان الاجتماعي من حق الحكومة فقط.

<sup>(3)</sup> انظر: د/ الأمين شريط ، « واقع البيكاميالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 3.

<sup>(4)</sup> انظر: المرجع نفسه، ص. 3.

الولايات المتحدة الأمريكية التي درج فيها الحال على تشكيل لجنة مصالحة<sup>(1)</sup>، ووفقاً لذلك إختلفت طرق تسوية فك الإختلاف التي نذكر أهمها:

- **طريقة الذهاب والإياب (la navette):** أي أن النص محل الإختلاف يبقى في حركة ذهاب وإياب بين الغرفتين إلى حد الوصول لحل، بمعنى أن إنتقال النص بين الغرفتين يكون مفتوحاً، وغير محدود كما هو الحال في المكسيك.

رغم أن هذه الطريقة تكرس المساواة بين الغرفتين بشكل مطلق، إلا أن عدم تقدير مرات الذهاب والإياب، يشكل عائقاً في مسار استكمال وجود القانون الذي قد تستدعيه الضرورة المستعجلة.

- **طريقة الذهاب والإياب مع إعطاء الكلمة الأخيرة لإحدى الغرفتين:** تقوم هذه الطريقة على انتقال النص محل الإختلاف بين الغرفتين لمرة أولمرتين، ثم تعطى الكلمة الفصل لإحدى الغرفتين، وفي غالب الأحيان تكون سلطة الفصل للغرفة الأولى، كما هو موجود في كل من أيرلندا، الغابون، جمهورية التشيك، بولندا، وفرنسا<sup>(2)</sup>.

- **طريقة الذهاب والإياب مع إحالة النص محل الإختلاف على لجنة خاصة:** تعتمد هذه الطريقة في حالة استمرار الإختلاف بين الغرفتين، عقب ذهاب وإياب النص بين الغرفتين، على استدعاء لجنة مختلطة، قد تكون متساوية الأعضاء، أو غير متساوية تقوم بإعداد اقتراح نص لحل الإختلاف، يعرض على الغرفتين لإقراره، وفي هذه الحالة تكون الغرفتين على قدم المساواة.

أما التجربة الجزائرية، فإنها تأخذ وضعاً متميزاً فيما يتعلق بفض الإختلاف بين الغرفتين انطلاقاً من أن مجلس الأمة لا يملك حق المبادرة بالقانون، وممارسة حق التعديل غير واضحة بشكل دقيق وصريح.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص. 430.

<sup>(2)</sup> تنص المادة 2/45 من دستور فرنسا لعام 1958 أنه في حالة إختلاف الغرفتين حول مشروع أو اقتراح قانون، يتم القراءة النص لمرتين لدى كل غرفة، وبعد القراءة واحدة لما نصرح الحكومة بإستعجالية النص، وفي حالة استمرار الخلاف، لرئيس الحكومة صلاحية استدعاء لجنة مختلطة تقوم بإعداد نص مشترك (texte commun) commission mixte، وإذا لم تتوصل لذلك، أولم تصادق على النص تطلب الحكومة من الجمعية الوطنية الفصل نهائياً.

(... Demander à l'assemblée National de statuer définitivement).

بجانب الغرفة الثانية التي لها دور مفصلي في المجال التشريعي، نجد هناك استثناءات تتعلق بالدور الإستشاري لبعض الغرف الثانية، إذ لا تشارك الغرفة الثانية في التصويت على القانون، بل ينحصر دورها في إعطاء رأيها حول مضمون القانون، وتوجد ست (6) حالات<sup>(1)</sup> ، في كل من بوتسوانا، كمبوديا، مصر، بوركينافاسو، سلوفينيا و كرواتيا.

كما أن هناك حالات نادرة جدا تملك فيها الغرفة الثانية نفس سلطات مجلس النواب في مجال التشريع، ما عدا في بعض الميادين التي يكون فيها دورها استشارياً ففي الهند مثلاً يصبح دور الغرفة الثانية إستشارياً بحثاً فيما يخص قانون المالية.

هذا الإستثناء الذي بموجبه تنتقل الغرفة الثانية من القيام بدور أساسي إلى دور إستشاري لا يفيد بالضرورة عدم فعالية الغرفة الثانية، إذ قد تعوض الكفاءة، وحكمة الرأي الإستشاري عن الوجود الدائم والملزم في العمل البرلماني .

في حين أن أغلب الغرف الثانية في العالم تتمتع بدور رئيسي في العمل التشريعي وحتى في مختلف صور العمل البرلماني الأخرى، لكن تثار بشأنها مسألة مدى الفعالية أو جدواها كما أشار الأستاذ شاندرنااغور Chandernagor<sup>(2)</sup>.

### ب- اختصاص الغرفة الثانية في مراقبة الحكومة.

تتمتع جلّ الغرف الثانية بإختصاص مراقبة نشاط الحكومة، وعادة ما تملك نفس الوسائل التي تستعملها الغرف الأولى في ذلك، والتي تأخذ أشكالاً متعددة، منها الأسئلة بنوعيها الشفوية والمكتوبة ،الإستجواب ،إنشاء لجان التحقيق، طرح موضوع عام للمناقشة تقييم تطبيق التشريع والسياسات العمومية .

---

(1) انظر: التقرير الوارد في ملتقى نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 108 .

(2) انظر:

- André Chandernagor, un Parlement, Pour quoi faire ?, édition Gallimard, France, 1967 pp. 112 -177.

حيث بين السيد شاندرنااغور في هذا الكتاب واقع انهيار البرلمانات، و أرجع الأسباب الرئيسية في ذلك لعدم التكيف العميق لعمل البرلمانات مع الحقائق الاقتصادية والإجتماعية، وفي هذا الصدد كان قد عقد ملتقى دولي في نوفمبر 1965 بجنيف من طرف الإتحاد البرلماني الدولي بعنوان: الأزمة العالمية للنظام البرلماني للباحث حول أسباب الأزمة، وانعكاساتها، والمقترحات الممكنة لمعالجتها.

لكن في مجال مراقبة نشاط الحكومة تبدو الغرفة الأولى أكثر تميزاً عن الغرفة الثانية في أغلبية الدساتير، فالغرفة الثانية لا يمكنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ومنه إقالتها، ولا تشكل المفاضلة هنا إخالاً بالبيكاميرالية المتساوية، بل على العكس تماماً فهي تجسد إلى حد بعيد التوازن الداخلي للبرلمان، وكذا تكريس مبدأ الفصل بين السلطات فنتيجة لعدم قابلية حل الغرفة الثانية تستبعد إمكانية إسقاط الحكومة من طرفها.

فهذا ينسجم مع فكرة السلطة توقف السلطة (*le Pouvoir arrête le pouvoir*) إذ حل البرلمان، وطرح المسؤولية السياسية للحكومة على حد تعبير الأستاذ الأمين شريط وجهاً لعملة واحدة، فلا يوجد أحدهما من دون وجود الآخر<sup>(1)</sup>.

غير أنه يجب الانتباه إلى أن الإرتباط بين إثارة المسؤولية السياسية، وحل البرلمان ميزة النظام البرلماني، الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات، لم يمنع الدول التي تأخذ به من أن تؤمن غرفها الثانية من الحل<sup>(2)</sup>، كما هو معروف في النظام الرئاسي، الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، فلا تطرح مسؤولية السلطة التنفيذية، ولا هذه الأخيرة تحل البرلمان<sup>(3)</sup>.

وكون الحل إجراء خطير عادة لا تقدم عليه الدول، إلا إذا كانت الظروف تستلزم ذلك، ولا يوجد حل آخر من دونه، خاصة إذا كان الخلاف جوهرياً بين الحكومة والبرلمان، واستحال التوصل لحل يجتمع عليه الطرفان، فلإزالته الإنسداد والتension الحاد يتم حسب الأستاذ مورو J. Moreau الإستجاد بالناخبين لتكوين برلمان جديد، أو إن صح التعبير لإيجاد أغلبية برلمانية جديدة<sup>(4)</sup>.

(1) أنظر: د/ الأمين شريط، «واقع البيكاميرالية...»، المرجع السابق، ص. 34 .

(2) أنظر: د/ داود الباز، الشورى والديمقراطية النباتية، (دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النباتي (البرلمان) مقارنة بالشريعة الإسلامية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية(مصر) ، 2004، ص ص. 96-94 .

وكذلك:

- Marcel Prélot, Op. Cit., p. 443-481.

(3) أنظر: د/ نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999 ص ص. 365-374 .

(4) أنظر :

- Jacques Moreau, droit public( Théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel) tome 1, Economica, Paris, 1993, pp. 113-114.

## جـ - مساهمة الغرفة الثانية في العملية التأسيسية .

ليس غريباً أن تساهم الغرفة الثانية، خاصة وأنها من بين المؤسسات الرئيسة في الدولة، في العملية التأسيسية، التي يراد منها إرساء دعائم استقرار و استمرارية الدولة إذ تمنح أغلب الدساتير للغرفة الثانية حق المبادرة في عملية المراجعة الدستورية، وتجعل موافقتها ضرورية لإقرار نص التعديل الدستوري<sup>(1)</sup>.

كما تلزم بعض الدساتير الغرفة الثانية بتزويد الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين بعدد من أعضائها، ففي فرنسا يتم تعيين ثلاثة (3) أعضاء من مجلس الشيوخ في المجلس الدستوري من بين الأعضاء التسعة، وفي الجزائر عضوان (2) من أصل تسعة (9) أعضاء<sup>(2)</sup>.

كما تشارك في تحريك الهيئة المكلفة برقابة الدستورية عن طريق الإخطار، الذي قد يمارسه رئيس الغرفة الثانية، أو عدد معين من أعضائها، ويوجد هذا الحق في كل من الجزائر، البرازيل، كمبوديا، الأردن، المغرب، موريطانيا، البوسنة، بولونيا، جمهورية التشيك، رومانيا، روسيا، سلوفاكيا، وفرنسا<sup>(3)</sup>.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، فيعد تعديل الدستور الصلاحية الجوهرية للكونجرس، ومنه لمجلس الشيوخ، فطبقاً للمادة الخامسة من دستور أمريكا لعام 1787<sup>(4)</sup> يمكن تعديل الدستور بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء الغرفتين الإثنتين، ويمكن أن تشارك

<sup>(1)</sup> انظر : د/ الأمين شريط، «واقع البيكاميرالية . . . .» ، المرجع السابق، ص 34.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 1/164 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: " . . . واثنان (2) ينتخبهما مجلس الأمة. . . .".

<sup>(3)</sup> يعود حق إخطار المجلس الدستوري في فرنسا فيما يخص الغرفة الثانية (مجلس الشيوخ) لستين (60) عضواً حسب ما حدته المادة 2/61 المعدلة بموجب التعديل الدستوري رقم 904/74 المؤرخ في 29 أكتوبر 1974، إذ كان النص قبل التعديل الدستوري يحصر الإخطار لكل من رئيس الجمهورية الوزير الأول، ورئيس كل غرفة من البرلمان .

<sup>(4)</sup> انظر : نص المادة 5 من دستور 1787 الأمريكي :

" Le congrès toutes les fois que les deux tiers des membres des deux Chambres le Jugeront nécessaire, Proposera des amendements à cette constitution.... ".

الدوليات الأعضاء في الإتحاد في المبادرة بتعديل الدستور، شرط أن يقدم الطلب من ثلثي (3/2) المجالس التشريعية للدوليات .

وفي هذه الحالة يستدعي الكونجرس مؤتمراً لهذه الدول لعرض مشروع التعديل الذي يصبح نافذاً بعد الموافقة عليه من طرف ثلاثة أرباع(4/3) أعضاء المجالس التشريعية للدوليات الأعضاء، أو بطريقة أخرى يقررها الكونجرس .

لقد أستخدم هذا الإجراء مرة واحدة في التعديل الواحد والعشرين لعام 1933 المتعلق بتحريم المشروبات الروحية (les Boissons Spiritueuses)، بينما باقي التعديلات التي وصل عددها إلى ستة وعشرين (26) تعديلاً، كان آخرها في 5 جويلية 1971 قضى بتخفيض سن الإقتراع إلى ثمانية عشر (18) سنة لعب فيها الكونجرس الدور الأساسي .

#### د- الصلاحية القضائية للغرفة الثانية.

بالإضافة للصلاحيات التي تدخل في إطار اختصاص الغرفة الثانية بإعتبارها أحد أجزاء السلطة التشريعية، فإنها تضطلع ببعض الإختصاصات التي تدخل في إطار ممارسة الصلاحية القضائية، ولأن هذه الصلاحية تظهر كإختراق لمبدأ الفصل بين السلطات، فغالباً ما تكون ممارستها محدودة، وفي حالات محصورة جداً تتعلق غالباً بإتهام ومحاكمة شخصيات ذات مركز ممتاز في الدولة<sup>(1)</sup>.

فالولايات المتحدة الأمريكية تعتمد إجراء الأمبيشمنت (Impeachment)، وهو تقليد كان معهولاً به قديماً في بريطانيا، حيث تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي الحق في متابعة السلطات السياسية السامية للدولة الفدرالية لمجلس الشيوخ، وإذا كان الإتهام يتعلق برئيس الجمهورية، فيتولى رئيس المحكمة العليا رئاسة مجلس الشيوخ.

كما حددت المادة الثانية في فقرتها الرابعة من دستور 1787 حالات الإتهام الجنائي في جرائم الخيانة العظمى، الرشوة، أو أية جناية أو جنحة خطيرة ارتكبت من

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Marcel Prélot, Op. Cit. , pp. 257-259.

طرف رئيس الجمهورية، نائب الرئيس، وكل الموظفين المدنيين للولايات المتحدة الأمريكية<sup>(1)</sup>.

وينتشر هذا النوع من المهام خاصة في الغرفة الثانية لدول أمريكا الجنوبية فيمكن للغرفة الثانية مثلاً في الأرجنتين مقاضاة كل من رئيس الجمهورية، نائب الرئيس، أعضاء الحكومة، وقضاة المحكمة العليا، ويشمل الإختصاص القضائي للغرفة الثانية في الشيلي الضباط العاملون، والمحافظون.

وفي كولومبيا يمكن للغرفة الثانية أن تقاضي بالإضافة لرئيس الجمهورية قضاة المحكمة العليا، ومجلس الدولة، وموظفي المديرية العامة للضرائب، ونفس الشيء بالنسبة لكل من البارغواي والأرغواي، وجمهورية الدومينican، لكن مجلس الأمة الجزائري لا يتمتع بمثل هذه الصالحيات.

#### هـ - صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة.

خصت بعض الدساتير غرفتها الثانية بصلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، لكنها اختلفت بشأن طريقة التعيين، إذا ينتشر التعيين المباشر من طرف الغرفة الثانية في 13 دولة، منها الغرفة الثانية في كولومبيا التي تعيين الوكيل العام.

أما في إسبانيا، فالغرفة الثانية تعيّن من أربعة (4) إلى عشرون (20) عضواً في المجلس العام للسلطة القضائية، وتعيين الغرفة الثانية في بوليفيا قضاة مجالس المقاطعات والمجلس الوطني للعمل، وبالإجتماع مع غرفة النواب تعيّن قضاة المحكمة العليا وأعضاء مجلس القضاة ، والوكيل العام للجمهورية، وكذلك الحال في رومانيا.

بينما التعيين القائم على موافقة الغرفة الثانية، كما هو موجود في الولايات المتحدة الأمريكية، فقبل أن يتم تعيين السفراء والقضاة وكبار الموظفين، يجب أن يوافق مجلس الشيوخ على ذلك<sup>(2)</sup>، ونفس الشيء في الأرجنتين.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص الفقرة 4 من المادة 2 من دستور 1787 الأمريكي:

" The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and misdemeanors. "

<sup>(2)</sup> انظر : الفقرة 2 من المادة 2 من دستور 1787 الأمريكي .

وحتى مجلس الأمة في الجزائر يمارس هذه الصلاحية، لكن بشكل محدود جداً فمثلاً في تعيين أعضاء المجلس الدستوري يقوم مجلس الأمة بإختيار عضوين، لكن التعيين النهائي لهما يكون من طرف رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> بموجب مرسوم رئاسي.

### **المطلب الثاني:**

#### **مبررات و آفاق نظام الغرفتين.**

الواقع أن الجدل حول نظام الغرفتين ليس أمراً استثنائياً، فهو لا يخرج عن دائرة النقاش الذي يدور حول مختلف المؤسسات السياسية، التي تشكل أحد العناصر الأساسية للنظام السياسي، فمثلاً يشكل تمييز الغرفتين من حيث التشكيل، ومن حيث الإختصاص الدائم الرئيسي لنظام الغرفتين، فكذلك تميزت الآراء بين مؤيد ومعارض له، والذي يجد أن الحل الأمثل مجسداً في نظام المجلس الواحد، لذلك ينبغي الوقوف على المبررات التي استند إليها نظام الغرفتين (أولاً).

غير أن هذا الإختلاف في الآراء، لم يقف حائلاً أمام إنتشار نظام الغرفتين، ولم يمنع من امتداده نحو آفاق واسعة (ثانياً)، حتى وإن اختلفت الأنظمة السياسية التي أعتمد فيها.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 164 / 1 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، وكذلك نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 31 أكتوبر 1999:

"... يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية:

- رئيس المجلس الدستوري

- أعضاء المجلس الدستوري وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 164 من الدستور ..."

أولاً :

### مبررات نظام الغرفتين.

لقد تحملت الدول التي انتهت نظام الغرفتين، بإستثناء بريطانيا، التي نشأ بها عفويًا، عناء البحث عن مبررات الأخذ بنظام الغرفتين دون نظام الغرفة الواحدة<sup>(1)</sup>، وفي هذا السياق قدّم أنصار نظام الغرفتين العديد من المبررات لدعيم وجود غرفة ثانية، لكننا سنجمل هذه المبررات في ثلاثة عناصر أساسية، على وقع ما قدمه الأستاذ مارسيل بريلو M. Prèlot وهي<sup>(2)</sup>:

- أ- تحسين التمثيل البرلماني ،
- ب- ترقية العمل التشريعي ،
- ج- السعي لتحقيق التوازن بين السلطات التنفيذية والتشريعية .

وفي سياق الحديث عن محتوى هذه العناصر، سنحاول تقدير كل مبرر من المبررات بالنظر لحجم الإنتقادات المثارة بشأنه، ومدى قدرته على الصمود في وجهها.

#### أ- تحسين التمثيل البرلماني.

تحرص الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين على تجاوز التمثيل العددي للسكان المعتمد في الغرفة الأولى، والتحول إلى تمثيل المناطق أو التقسيمات الإقليمية للدولة والكفاءات الوطنية التي تعكس التراث الثقافي، الاجتماعي، الاقتصادي، السياسي، من خلال غرفة ثانية تكرس في كلها، أو في جزء منها التنوع الحاصل في الدولة ، وبالتالي توفير تمثيل متعدد، ومتوازن يراعي مختلف مكونات المجتمع.

---

(1) انظر : د/ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص. 380-385 .

- د/ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1998، ص ص. 170-175 .

- د/ إبراهيم أبوخزام، المرجع السابق، ص ص. 301-308 .

- لطيف عبد المجيد، «التطور التاريخي لنشوء نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملفي الوطني حول نظام الغرفتين ... ، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص. 47-55 .

- د/ محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص ص. 299-301 .

(2) انظر:

- Marcel Prèlot, Op. Cit. , pp. 742-744.

## 1- تمثيل الجماعات الإقليمية.

لضمان تمثيل أكثر دقة، واستجابة لمختلف الإنشغالات التي يطرحها المواطنون في مختلف مناطق الدولة، تلجأ العديد من الدول إلى جعل التمثيل داخل الغرفة الثانية أوسع، وأكثر تنسيقاً مما هو موجود عليه في الغرفة الأولى، من خلال إشراك الجماعات الإقليمية في التمثيل داخل الغرفة الثانية .

وإن كان شكل الدولة المركب في الدولة الفدرالية يتطلب ضرورة تمثيل مصالح كل الدوليات الداخلة في الإتحاد من أجل الحفاظ على التوازن داخل الدولة، إلا أن الدولة البسيطة كذلك استجابت لذلك، فقد كان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>، وإعطاء معنى أكثر فعالية للجماعات الناجمة عن نظام اللامركزية الإدارية، وهذا تحديداً يشكل خصوصية دستورية لمجلس الشيوخ الفرنسي.

فتواجه ممثلي عن نظام اللامركزية الإدارية بسهولة وضع القواعد التي تطبق على الإدارات، كقواعد الرقابة الإدارية، وكذلك الاستجابة لاحتياجات المواطنين في كل نقاط الجمهورية، ومنه السعي للموازنة بين مقتضيات المصلحة الوطنية وتداعيات الاحتياجات المحلية، وهذا من شأنه على حد تعبير الأستاذ دولكامب A.Delcamp أن يشكل مصدراً لإثراء الموروث التشريعي بمشاركة متخصصين في الإدارة في وضع نصوص أكثر غنى وتخصصاً .

و في نفس الوقت إظهار لقوة مركز الإدارة المحلية، ودورها في تسخير الشؤون العمومية والنمو المحلي والوطني.<sup>(2)</sup> والحال كذلك في المغرب، إذ ثلاثة أخماس (5/3) أعضاء مجلس المستشارين منتخبين من طرف هيئة ناخبة مكونة من ممثلي الجمعيات المحلية، وخمسين (5/2) منتخبين من هيئة ناخبه مكونة من المنتخبين في الغرف المهنية وممثلي المأجورين<sup>(3)</sup> .

---

<sup>(1)</sup> تؤكد المادة 24 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي أن مجلس الشيوخ المنتخب بالإقتراع غير المباشر يضمن تمثيل الجماعات المحلية الجهوية، وحتى الفرنسيين المقيمين في الخارج . وبهذا يتتأكد تمثيل مجلس الشيوخ الفرنسي للجماعات الإقليمية .

<sup>(2)</sup> أنظر :

- Alain Delcamp, le Sénat et la décentralisation, Economica, Paris, 1991, p. 500.

<sup>(3)</sup> أنظر :

.../...

أما مجلس الشيوخ الموريتاني، فيتكون من ستة وخمسين (56) عضوا، ينتخب ثلاثة وخمسين (53) منهم من قبل هيئة ناخبة مشكلة من مستشاري المقاطعات، وثلاثة (3) شيوخ يمثلون الموريتانيين المقيمين بالخارج، كما يتم انتخاب ثلث (3/1) أعضاء مجلس المستشارين التونسي من بين المنظمات المهنية الوطنية<sup>(1)</sup>.

والجزائر لم تخرج عن هذا الإطار بإنتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة بالإقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولاية<sup>(2)</sup>.

## 2- تمثيل الطبقات والفئات الحية للمجتمع .

تعد بريطانيا المهد الأول لتمثيل الغرفة الثانية لطبقات معينة، إذ يجمع مجلس اللوردات الطبقة الأرستقراطية، المكونة من أفراد العائلة المالكة (بالوراثة)، وممثلي طبقات أخرى عليا، يتم تعينها ضمناً لتمثيل مصالحها، التي تختلف عن مصالح غالبية الشعب<sup>(3)</sup>.

كما تضم الغرفة الثانية في موريتانيا رؤساء القبائل، رغم أن أعضاءها منتخبين من طرف مجالس الجماعات الإقليمية، وفي الأردن يتتألف مجلس الأعيان من عدد من النواب لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب ، يقوم الملك بتعيينهم من طبقات محددة تشمل رؤساء الحكومات والوزراء، والذين شغלו منصب سفير، والقضاة السابقين بالمحاكم العليا ومحاكم الاستئناف، والضباط السامين التقاعدin<sup>(4)</sup> .

---

.../...

- Bernard Cubertafond, le Système Politique Marocain, édition l'harmattan, Paris, 1997 pp.172-173.

(1) أنظر : د/ السعيد مقدم، « التجربة الثانية البرلمانية في إقطرار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالإستئناس مع التجربة الفرنسية)»، مداخلة في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول المرجع السابق، ص ص. 95-104 .

(2) أنظر : المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .

(3) أنظر : د/ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق ، ص 380.

(4) أنظر : نص المادة 64 من الدستور الأردني لعام 1952: "يشترط في عضو مجلس الأعيان زيادة على الشروط المعينة في المادة 75 من هذا الدستور أن يكون قد أتم أربعين سنة شمسية من عمره وأن يكون من إحدى الطبقات الآتية:

.../...

أما فيما يخص تمثيل الفئات الحية، أو القوى الحية للمجتمع، ونظرًا لما يشوب التمثيل في الغرفة الأولى، القائم على الأساس العددي للناخبين (الأساس الديمغرافي) من معوقات منها:

- ضعف نسب المشاركة السياسية في عمليات الإقتراع .
- اقتصر اختيار الممثلين على منتخبى الدوائر الانتخابية المحددة، وليس على الشعب في كله.
- وصول نواب إلى البرلمان لهم شعبية، لكن تتقسمهم الكفاءة العلمية والدرامية المطلوبة لإجادة صنع التشريع، وكافة الأعمال البرلمانية الأخرى.

فقد تم فتح المجال أمام الفئات الحية للمجتمع للمشاركة بصفة جدية في صناعة القرار من جهة، ولتفادي المعارضة السرية من قبل هذه الفئات للسلطة من جهة أخرى، فأعضاء الغرفة الثانية الإيرلندية تنتخبهم الجامعات، وآخرون يتم اختيارهم على أساس إنتتمائهم الوظيفي ، وخمسين (5/2) من أعضاء غرفة المستشارين بالمغرب تنتخبهم الغرف المهنية وممثلي الأجراء<sup>(1)</sup>.

أيضاً ثلث (3/1) أعضاء مجلس المستشارين التونسي يعين من قبل المنظمات المهنية، والبقية يعينهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكافاءات .

والجزائر لم تتشدّ عن هذه الوضعية من خلال تعيين رئيس الجمهورية لثلث(1/3) أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكافاءات الوطنية في المجالات العلمية والتلقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية<sup>(2)</sup>.

---

.../...

- رؤساء الوزراء الحاليون والسابقون، ومن شغل سابقاً مناصب السفراء والوزراء المفوضين ورؤساء مجلس النواب، ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الإستئناف النظامية والشرعية والقضاء المتقاعدون من رتبة أمير لواء فصاعداً، والنواب السابقون الذين انتخبوا لا أقل من مرتين ومن ماثل هؤلاء من الشخصيات الحائزون على ثقة الشعب، واعتماده بأعمالهم وخدماتهم للأمة والوطن..."

- المادة مأخوذة من: د/إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص.217.

<sup>(1)</sup> أنظر:

- Bernard Cubertafond, Op.C it., p.173 .

<sup>(2)</sup> أنظر: المادة 2/101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

لقد أنتقد هذا المبرر على أنه إذا صلح لتحقيق التوازن داخل الدولة الفدرالية، حيث يمثل مجلس الشيوخ المقاطعات أو الولايات على قدم المساواة، بينما يمثل مجلس النواب مصالح الأفراد المكونين لدوليات الإتحاد<sup>(1)</sup>، لكنه في غيرها يؤدي إلى الإعتراف قانونا بنظام الطبقات، ويخلق أقليات في البرلمان لها مصالح خاصة بها تتعارض مع مصلحة مجموع الشعب .

بالإضافة إلى أن الأعضاء المعينين سيشعرون بالإنتماء للحكومة، والولاء لها بدلًا من الولاء للأمة، وهذا يعد إفسادا للذمة ، كما أن السيادة كل لا يتجزأ تمارس فقط بواسطة مجلس واحد منتخب، وعليه فنظام الغرفتين يتعارض مع وحدة إرادة الأمة.

لكن تم الرد على هذه الإنتقادات بأن ثنائية البرلمان لا تقيد تجزئة السيادة مثلا لا يمثل توزيع الوظائف على ثلات وحدات تجزئة للسيادة، بل توزيعا للإختصاصات فقط فلو سرنا مع منطق أن الثنائية البرلمانية تجزئة للسيادة، فحتى في نظام المجلس الواحد نجد أعضاء متعددي التوجهات تتعارض وتتباين مطالبهم<sup>(2)</sup> .

فالإصرار على عدم تجزئة سيادة الأمة يؤدي في النهاية إلى ضرورة التعبير عن إرادة الأمة بواسطة شخص واحد، أي إرادة واحدة ، وهذا بلا شك سيخلق الإستبداد والطغيان.

ولا مراء في أن إشراك فئات، وطبقات معينة في الغرفة الثانية من أجل تحسين التمثيل لم يعد له خطر كبير، نتيجة انتشار آليات الرقابة المتعددة ، ومبادئ الديمقراطية التي من أهمها خضوع الجميع لسيادة القانون<sup>(3)</sup>، بل على العكس، إذ أصبحت الغرفة الثانية بوتقة لإحتواء رغبات الفئات الحية للمجتمع في الوصول إلى السلطة، وإظهار توجهاتها بشكل علني، ومنه تفادي نموها السري الذي قد يجرها إلى تصدامات عنيفة.

---

(1) أنظر: د/ إسماعيل الغزال ، المرجع السابق ، ص. 419.

(2) أنظر :

- Marcel Prélot, Op.C it., p.173.

(3) يرى الكيس دي توكييل أن الخضوع للقانون من أهم العوامل الأساسية لنجاح الأنظمة السياسية ومنها الأمريكي ، ويقول أن الأمريكيين لا يخضعون للقانون فقط، بل يحبونه محبة الأبناء لوالديهم ومن مصلحة كل فرد ازدياد قوة القانون، ولمزيد من المعلومات راجع:

- أكسيس دي توكييل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي قنديل، الجزآن الأول و الثاني الطبعة الثالثة ، عالم الكتب ، القاهرة(مصر)، 1991، ص ص. 218-219.

## **بـ- ترقية العمل التشريعي.**

وجود غرفتين من شأنه تأمين ترقية، وتحسين العمل التشريعي بدرجة كبيرة، وتظهر آثار ترقية العمل التشريعي في الصورتين التاليتين:

### **1- الصورة الأولى: إجاده صنع التشريع.**

إن إدخال كفاءات عالية في عضوية الغرفة الثانية يساهم كثيرا في علاج مشكلة تدني مستوى أعضاء البرلمان، ويدفع إلى ضمان تقسيم أفضل للعمل، فأي نص تشريعي ينافش مرتين بلا شك يوفر إمكانية الحصول على نص أكثر دقة، ونجاعة واستجابة للمتطلبات المفروضة، وعلى قدر ما ينطوي عليه اختلاف المجلسين حول نص تشريعي من مجازفة بتعطيل مسار استكمال القانون، إلا أنه يشكل حلقة بارزة في مضمون ترشيد الأفكار والنصوص القانونية.

### **2- الصورة الثانية: تفادي التسرع في التشريع.**

لئن كان اضطلاع السلطة التنفيذية بواجب ثلثية حاجيات المواطنين، بما فيها المستعجلة والمؤقتة، يبرر إتخاذ تدابير أكثر سرعة و استجابة<sup>(1)</sup>، ففي المقابل يعهد للسلطة التشريعية بمهمة وضع قواعد عامة أكثر استقرارا وعقلانية، و أقل تسرعا من أجل تفادي الخطأ أو الإنقياد لعاطفة عارضة .

فإذ حدث ذلك في الغرفة الأولى التي عادة ما تكون أكثر اندفاعا بسبب احتواها على طاقات شابة متحمسة، فإن المجلس الثاني ينقذ الموقف، ويکبح الواقع في عثرات

---

<sup>(1)</sup> يمكن للسلطة التنفيذية في سبيل تحقيق المصالح الأكثر سرعة أن تتخذ أعمالا قانونية لا تتطلب وقتا كبيرا لإصدارها، ومن أهم هذه الوسائل التشريع الفرعى، الذى يشمل المراسيم والقرارات الإدارية، هذه الأخيرة التى تكتسب الصدارة، و الإستخدام الواسع نظرا لأنها تتخذ بالإرادة المنفردة للإدارة.  
ولمزيد من المعلومات راجع :

- د/ ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2002، ص ص. 328-330.

وكذلك :

-Jean Rivéro, droit administratif, 9<sup>em</sup> édition , Dalloz , paris ,1980, pp.90-97.

هيمنة الأغلبية ، ويضبط التوازن تماماً يفعل المكبح في خفض سرعة السيارة لتجنب وقوع المأسى.

كذلك قد لا يكفي تعدد المناقشات في نظام المجلس الواحد، ولا إعطاء حق الإعتراض على القوانين لرئيس الجمهورية من أجل إعادة قرائتها مرة ثانية ، فقد أثبتت التجربة عدم كفاية المناقشات، والإستعمال النادر لحق الإعتراض، إن لم نقل عدم استعماله فعلاً كما حدث في ظل الجمهورية الفرنسية<sup>(1)</sup>، وفي الجزائر أيضاً .

لقد أنقذ هذا المبرر من منطلق أن نظام الغرفتين يؤخر سير العمل التشريعي نتيجة الإجراءات المضاعفة، التي تفرض ضرورة عرضه على الغرفة الأولى والغرفة الثانية مع إمكانية عدم اتفاق الغرفتين، ومنه الوقوف مطولاً حتى يتم الإفراج عن القانون وربما ينتهي الإنتظار بلا فائدة، تماماً كما لا جدوى ترجي حسب المفكر الإنجليزي بنiamin فرانكلين من عربة يجرها جودان في اتجاهين متعاكسين<sup>(2)</sup>.

لعله ظاهر ما في هذا الرأي من إسراف، إذ العبرة ليست بكثرة التشريعات ، بل بمقدار صلاحيتها، وهذا يشفع لتلافي طول الإجراءات، فضلاً على ذلك فنظام الغرفتين يضمن ثبات، واستقرار التشريعات بتجنب الإكثار من التعديل لبساطة الإجراءات وسرعتها كما هو معروف في نظام المجلس الواحد<sup>(3)</sup>، أما الحالات المستعجلة فقد خولت أغلب الدساتير للسلطة التنفيذية إمكانية التشريع فيها عن طريق اللوائح التنظيمية<sup>(4)</sup> .

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-Dmitri Georges Lavroff, le droit constitutionnel de la V<sup>eme</sup> république, 3<sup>eme</sup> édition Dalloz, paris, 1999 , p.800.

<sup>(2)</sup> انظر: نص قول بنiamin فرانكلين بالفرنسية :

" Un corps législatif en divisé en deux branches, c'est une charrette tirée par un cheval devant et par un cheval derrière en sens opposé.".

القول مأخوذ من :

-Marcel Sousse, Op.Cit., p.1329.

<sup>(3)</sup> انظر: د/ سليمان محمد الطماوي ،السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)،طبعة الخامسة ،دار الفكر العربي ،القاهرة(مصر) ،1986 ، ص.196 .

<sup>(4)</sup> انظر :

- Charles Debbasch, institutions et droit administratif, tome 1, presse universitaire française (P.U.F), Paris, 1982, pp.101-106.

### **جـ- السعي لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.**

يلعب نظام الغرفتين دوراً مزدوجاً في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ يحول من جهة دون سيطرة السلطة التشريعية، فوجود غرفتين ومن خلال ما يتحقق من رقابة متبادلة بينهما يؤدي إلى إلتزام كل غرفة بحدود سلطتها الدستورية وبالتالي يقل خطر الإسراف، و إساءة استعمال السلطة .

ومن جهة أخرى يعمل نظام الغرفتين على تخفيف حدة الصراع بين البرلمان والحكومة، فإن فصل السلطتين عن بعضهما البعض يجعل من المحتلم اختلافهما، خاصة بين الحكومة والغرفة الأولى لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من ناحية، وقابلية حل الغرفة الأولى من ناحية أخرى.

لذلك ففي غالب تلعب الغرفة الثانية دور الحكم بين الحكومة والغرفة الأولى وانضمامها إلى أحد الطرفين في الرأي يحمل غالباً الطرف الآخر على التسليم بالأمر، أي أن إتفاق الغرفتين على موقف واحد يدفع الحكومة إلى التفكير ملياً في مراجعة موقفها و التفاهم مع المجلسين <sup>(١)</sup>.

قيل أن مبرر تخفيف نظام الغرفتين لحدة الصراع بين الحكومة والبرلمان يخرج المجالس التشريعية عن وظيفتها، لأن التحكيم في مثل هذه الحالات يكون عادة من اختصاص رئيس الجمهورية، بل أكثر من ذلك فنظام الغرفتين يزيد صراعاً هو الصراع بين الغرفتين .

لكن يرد على ذلك بأن مثل هذا التصادم لا يدوم طويلاً، إذ عادة ما يتم الإحتكام للرأي العام في حالة اشتداد واستمرار الصراع بين الحكومة و البرلمان، أما الصراع بين الغرفتين فلا مناص منه، مadam المجلسان مختلفان في التشكيل والإختصاص، وهما الشرطان اللذان تتحقق بهما الفوائد المرجوة من وجود غرفتين، وهو كذلك مؤشر قوي لصحة حياة، ونشاط الغرفتين لا خمولهما<sup>(٢)</sup>.

---

<sup>(١)</sup> انظر: مزود حسن، «الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي» مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ...، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 36.

<sup>(٢)</sup> انظر :

ثانيا:

### آفاق نظام الغرفتين.

إن المفاضلة بين نظام الغرفتين، ونظام الغرفة الواحدة تبدو صعبة كون التوجه نحو نظام أو آخر يتوقف في النهاية على تاريخ وظروف كل دولة، وحجم تجاربها، ومدى نضج شعبها<sup>(1)</sup>، وفهم كل دولة للديمقراطية على حد رأي الأستاذ مسعود شيهوب<sup>(2)</sup>.

لكن الملاحظ أن آفاق نظام الغرفتين أكثر اتساعاً من نظام الغرفة الواحدة، وما يدل على ذلك هو الإنتشار الواسع لنظام الغرفتين.

#### أ- الإنتشار الواسع لنظام الغرفتين .

يعرف نظام الغرفتين إنتشار واسعاً مثلاً يبينه الشكل أدناه<sup>(3)</sup>، فبعد ما كان عدد الدول التي تأخذ به في عام 1970 خمسة وأربعين (45) دولة، ففز العدد عام 1991 إلى

.../...

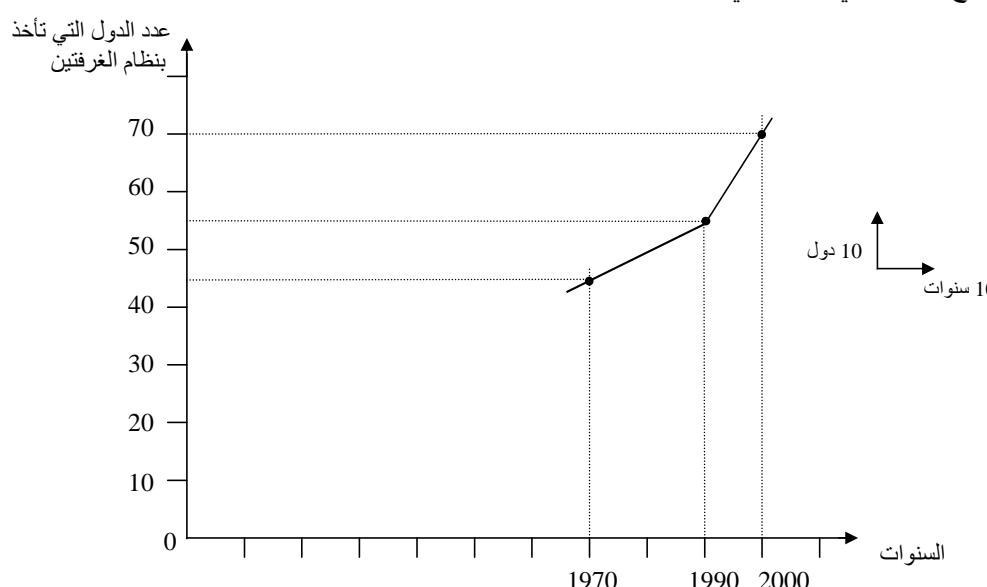
- Marcel Prélot , Op.Cit., p.743 .

- د/ عبد الكريم علوان، المرجع السابق، ص . 171 .

<sup>(1)</sup> انظر : د/ محمد رفت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص.270.

<sup>(2)</sup> انظر : د/ مسعود شيهوب،«نظام الغرفتين...»، المرجع السابق، ص. 47.

<sup>(3)</sup> انظر : شكل بياني يوضح انتشار نظام الغرفتين [ المنحنى من إنشاء الباحثة] ، والبيانات مأخوذة من الموقع الإلكتروني الوارد في الصفحة 27.



خمسة وخمسون (55) دولة من بين ستة وتسعون (96) دولة لها برلمان، وارتفع العدد ليصل سبعون (70) دولة، وما يقارب ثلاثة عشر (13) دولة أخرى هي بصدق استكمال مسار الإنقال من نظام الغرفة الواحدة لنظام الغرفتين<sup>(1)</sup>، وقد ساعد على هذا التوسيع الهائل مجموعة من العوامل نذكر من بينها :

1 - عدم إرتباط نظام الغرفتين بشكل معين من الأنظمة الدستورية، فرغم أن الغرفتين ظهرتا بداية في بريطانيا، مهد النظام البرلماني، إلا أن ذلك لم يمنع من الأخذ به في العديد من الأنظمة الدستورية الأخرى كالرئاسي، شبه الرئاسي وغيرهما .

2 - عدم حصر تطبيق نظام الغرفتين في نموذج واحد ساعد كل دولة على حد في اختيار الصورة التي تراها مناسبة لها، وتوافق مع خصوصياتها ، مما جعل تقريبا كل دولة تتفرد بكيفية تطبيق خاصة لنظام الغرفتين، فعلى حد رأي الأستاذ الأمين شريط أن موضوع الغرفة الثانية موضوع لا نموذجي إلى درجة إمكانية القول أن كل غرفة تعتبر كيانا قائما بذاته، فهي تختلف عن بعضها من حيث التسمية، والتشكيل و الإختصاصات ومدة العهدة إلى غير ذلك<sup>(2)</sup>.

وهذا ما ساعد على إثراء تجارب نظام الغرفتين، وتشجيع الدول على الدخول فيه أو التحضير حثيثا لإنشاء غرفة ثانية بجانب الغرفة الأولى.

3 - نظام الغرفتين يستجيب أكثر لاحتواء مختلف المكونات التي تدخل في تشكيل الدولة سواء الجغرافية أو الديمografية، أو الفكرية أو غيرها، وهو أكثر شمولية، وقدرة على حماية كل المصالح الحيوية للدولة من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية لأقصى حد ممكن.

4 - وجود غرفة ثانية أضحت عاما أساسيا في إحداث التوازن المؤسسيي بتجنب إفراط الأغلبية الحاكمة أو تشدد المعارضة، ومنه الحفاظ على استقرار الدولة الذي يشكل القاعدة الصلبة للسير الحيوى، والناجح من أجل التكفل بالمتطلبات المشروعة للشعب.

---

<sup>(1)</sup> الأرقام مأخوذة من الموقع الإلكتروني :

[www.recitus.qc.ca.ca/histoire/2003-2004/equip45/Bicamérisme.HTM. ] .

<sup>(2)</sup> انظر : د/الأمين شريط ، « واقع البيكاميرالية ... » ، المرجع السابق ، ص.22.

في حين أن الإقتصرار على غرفة واحدة قد يرهن السلطة التنفيذية لإرادة الأغلبية السياسية المستحوذة على البرلمان، والتي تشكل في حقيقة الأمر أقلية بسبب ضعف نسب المشاركة في الانتخابات التشريعية، فنكون أمام دكتاتورية الأقلية .

5- نظام الغرفتين يتميز بالمرونة والдинاميكية، والقدرة على مواكبة التطورات الحاصلة على الأقل من خلال عملية التجديد الدوري لأعضاء الغرفة الثانية التي تأخذ بها أغلب دول نظام الغرفتين، وبالتالي الإستفادة من معظم الخبرات الممكنة، خاصة تلك التي يعجز النظام الانتخابي عن استعمالها للدخول في معرك المنافسة الانتخابية .

6- نتيجة عدم قابلية أغلب الغرف الثانية للحل، ومنه عدم خصوصيتها المباشر للضغط الحكومي، فهذا يسمح للغرفة الثانية بالتمتع بنوع من الحرية التي من شأنها تسهيل عملية الموازنة بين البرامج والسياسات، و اختيار الحلول الأكثر ملاءمة<sup>(1)</sup>.

من جهة أخرى يمكن الحفاظ على استمرارية مؤسسات الدولة، ومنع حدوث حالات الشغور، وتجنب الواقع في الأزمات المترتبة عن الفراغ المؤسسي.

7- يساعد وجود غرفة ثانية في البرلمان على توسيع الرقابة البرلمانية من خلال تكثيف وتوسيع عملية رقابة نشاطات الحكومة عبر مختلف الآليات الدستورية الممكنة، التي يمكن أن تصل إلى درجة إشارة المسئولية السياسية للحكومة في بعض الدول<sup>(2)</sup>.

8- وجود غرفة ثانية لن يشل نشاطات الحكومة أو البرلمان ، كما ذهب إليه مناهضي نظام الغرفتين، بل إن إيجاد التقنيات الدستورية المناسبة لحل حالات الإنسداد

---

(1) تلعب الغرفة الثانية في فرنسا (مجلس الشيوخ) بدلاً من عام 1972 دوراً معتبراً في مجال المراقبة المستمرة الخاصة بتطبيق القوانين، وتشترك مع الجمعية الوطنية في تقييم، وتطوير التشريع من خلال آلية تقييم التشريع، وكذلك السياسات العمومية خاصة تلك المتعلقة بـ الاتحاد الأوروبي . ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., pp.554-555.

(2) على سبيل المثال يتمتع كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ في إيطاليا بالقدرة ذاتها على تحريك مسؤولية الحكومة ومحاسبتها ، وإجبارها على تقديم استقالتها بحجب الثقة عنها، وهذا قد يؤدي إلى حل المجلسين أو حل أحدهما فقط ، ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع:

- د/ إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص.390.

التي قد تنشأ سواء بين الغرفتين بحد ذاتهما، أو بينهما وبين الحكومة يساعد على تحقيق نسق من التوازن النسبي، الذي قد يكون أحياناً صعباً ومعقداً، لكنه مضمون إلى حد ما.

9- نظام الغرفتين لم يعد ضرورة في الدول الفدرالية فقط، بل أصبح كذلك في كل الدول، إذ أثبت واقع الحال أن أكبر الدول عراقة في الأخذ بنظام الغرفتين، هي أكثر الدول تطوراً واستقراراً، ومنها بريطانيا، والولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا.

فقد اعتبر الأستاذ دي توكييل أن من بين أسباب نجاح النظام الأمريكي، هو طريقة توزيع الإختصاصات، وعلاقة السلطات بعضها البعض<sup>(1)</sup>.

#### بـ- قلة حالات التراجع عن نظام الغرفتين.

بجانب تنامي حالات استخدام نظام الغرفتين لوحظ قلة حالات التراجع عنه، فقد حاولت فرنسا مرتين التحول عنه إلى نظام الغرفة الواحدة، إذ كانت المرة الأولى في 1946، والثانية في 27 أبريل 1969 بعرض مشروع إصلاح مجلس الشيوخ على الإستفتاء الشعبي، لكن النتيجة كانت سلبية أدت لاستقالة العميد ديغول De Gaulle من رئاسة الجمهورية، حتى أن البعض حينها علق أن ديغول أراد موت مجلس الشيوخ فتحصل مجلس الشيوخ على موت ديغول.<sup>(2)</sup>

بينما نجح الإستفتاء الذي جرى في بولونيا في جوان 1947 في التراجع عن نظام الغرفتين، وعلى إثره تم إلغاء مجلس الشيوخ ، أما مصر فترددت في الأخذ بنظام الغرفتين، إذ اعتمدته في دستوري 1923 و 1930، لكن مالت دساتير الثورة إلى نظام

---

(1) انظر: ألكسيس دي توكييل، الديمقراطية في أمريكا، المرجع السابق، ص ص.220-223.  
وكتب كذلك حول أسباب نجاح النظام الأمريكي، أو بالأحرى النظام الرئاسي الأمريكي :

- د/نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص.373-374.

- د/إبراهيم أبو خزام، المرجع السابق، ص ص.340-342.

(2) كانت نتيجة التصويت في استفتاء أبريل 1969 : 12007000 صوتوا بلا، مقابل 10902000 بنعم مما دفع الجنرال ديغول إلى الإنسحاب في منتصف يوم الغد 28 أبريل 1969.  
ولمزيد من التفصيل راجع:

- Bernard Chantebout, Op.Cit., pp.441-444.

المجلس الواحد، ثم عادت مرة أخرى لنظام المجلسين في 1971، وكذلك في التعديل الدستوري لعام 1980<sup>(1)</sup>.

كما ألغت نظام الغرفتين كل من فلندا عام 1960، و الدنمارك في عام 1953 وكذلك السويد في عام 1970، وأيضا المغرب خلال دستوري عام 1970 وعام 1972 بعد ما كانت قد تبنّته في دستور سنة 1962، لكن أعيد إحياء تجربة الغرفتين، وتحقيقها في التعديل الدستوري لعام 1996، إذ تم الإعلان في الخطاب الملكي الصادر في أوت 1996 عن عدة تعديلات دستورية أهمها إحداث نظام الغرفتين، الذي بموجبه أصبح البرلمان مكوّن من مجلس النواب ومجلس المستشارين<sup>(2)</sup>.

في المقابل توجد في إفريقيا فقط ستة عشر (16) دولة تأخذ بنظام الغرفتين، منها إحدى عشر (11) تتبع النظام لأول مرة منها الجزائر، إلى جانب خمسة (5) دول أخرى أقرت دساتيرها نظام الغرفتين، لكن لإعتبارات عملية إنقالية لم تتشعّ غرفتها الثانية بعد<sup>(3)</sup>.

فلقد اختارت كثير من الديمقراطيات الفنية نظام الغرفتين على الأقل من أجل إيجاد قدر من المرونة في تمثيل الشعب من جهة، وضمان استقرار النظام من جهة أخرى وبالتالي فنظام الغرفتين يعدّ أداة مهمة للتحول الديمقراطي، وحصول التعايش بين الأغلبية التي تسيطر على المجلس الأول، والأقلية التي تسود في المجلس الثاني .

---

(1) انظر : د/ محمد نصر مهنا ، المرجع السابق، ص ص.483-498.

(2) من أهم المبررات الواردة في الخطاب الملكي بشأن نظام الغرفتين ذكر :

- إن التمثيل في البرلمان لم يمثل أحسن تمثيل القوى الحية الموجودة في الغرفة المهنية و الطبقية المأجورة و المجالس المنتخبة والجماعات المحلية، ومنه تجاوز الشوائب التي قد تطبع الإنتخابات
- وجوب إعطاء المغرب نظاماً للجهات من أجل الفعالية و النماء المحلي.

ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع:

- Bernard Cubertafond, Op.Cit .., p. 181.

(3) انظر :

- Sophia Mappa , Op.Cit.,p.181.

فعلى حد قول السيد دوبان S.M.Dupin، مستشار مجلس الشيوخ الفرنسي أن نظام الغرفتين يؤدي لتحقيق التكامل والإندماج بين الأقلية السياسية في المجلس الثاني والأغلبية في المجلس الأول<sup>(1)</sup>.

بهذا يتضح فشل، أو تراجع حالات التخلّي عن نظام الغرفتين ، فالدول التي تركته في مراحل معينة سرعان ما عادت للأخذ به مرة أخرى، وهذا مؤشر قوي يفسد تراجع نظام الغرفتين لصالح نظام الغرفة الواحدة<sup>(2)</sup>، ويؤكد إمتداد تبني نظام الغرفتين بصفة إيجابية وفق علاقة مطردة تربط بين تقدم السنوات، وتزايد عدد الدول التي تأخذ به كما يوضحه لنا الشكل البياني المتعلق بإنتشار نظام الغرفتين بدلالة السنوات (الزمن).

لذلك قد لا أبالغ إن قلت أن أغلب دول العالم اليوم تأخذ بنظام الغرفتين، وعلى رأسها أكبر البلدان المتقدمة و أكثرها كثافة سكانية، والتي عددها خمسة عشر (15) دولة بجانب الصين.

رغم ذلك تبقى مسألة تبني نظام الغرفتين، أو حتى نظام الغرفة الواحدة متصلة أكثر بالعديد من الخيارات المتعلقة بشكل الدولة ومختلف ظروفها التاريخية ، السياسية وحتى الإقتصادية، لأن إنشاء غرفة ثانية يحتاج لنفقات معتبرة في التجهيز والتسيير، الأمر الذي أدى بالبعض للمناداة بإلغاء الغرفة الثانية لأنها تتطلب ميزانية الدولة بأعباء معتبرة<sup>(3)</sup>.

أي أن تفضيل نظام دون الآخر لا يجب أن يبنى فقط على الأسس النظرية، بل يجب القيام بدراسة جدوى، أو عملية موازنة بين معطيات الدولة، ومدى ملاءمتها لأي من النظامين.

---

(1) انظر :

- Sébastien Mosneron Dupin, « Bicamérisme et Nouvelle démocraties », Parliamentary réforme (Séminaire), Cairo university, 2003, p.68.

(2) من بين المساندين لتبني نظام الغرفة الواحدة على نظام الغرفتين الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب إذ يرى أن: " من الناحية النظرية نحن مع نظام المجلس الواحد، ويبعد أن أغلبية من الدول في العصر الحديث تتجه نحو تفضيل نظام المجلس النيابي الواحد بدليل أن بعض الدول التي كانت تأخذ بنظام المجلسين قد تركته، و أخذت بنظام المجلس الواحد ..".

- انظر بد/ محمد رفعت عبد الوهاب ، المرجع السابق، ص.271.

(3) انظر :

- Marcel Sousse, Op. Cit., p.1327.

في هذا السياق يبدو ضروريًا البحث عن المبررات الحقيقة التي ارتكز عليها التحول في الجزائر من نظام الغرفة الواحدة إلى نظام الغرفتين، وجدير بالإهتمام تقصي المعطيات التي انطلق منها إنشاء مجلس الأمة، وكذا الظروف التي رافقت ميلاده، وتبعد تطوره، من أجل الكشف عن المنطلقات الحقيقة لإحداث غرفة ثانية، ومنه تسهيل الوصول إلى الجدوى من وراء خيار التحول لنظام الغرفتين، والإجابة على هذه الإهتمامات سيتولاها المبحث الثاني المولى مباشرة

### المبحث الثاني:

#### مبررات إنشاء مجلس الأمة.

الواقع إن كانت الجزائر لا تثير ظهرها للمبررات التي اجتمعت حولها أغلب الدول المنضوية تحت نظام الغرفتين<sup>(1)</sup>، والمتمثلة أساساً في تحسين التمثيل، ترقية العمل التشريعي، وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

لكن تجربتها بصدق نظام الثنائية البرلمانية تثير التساؤل حول ما إذا كانت مبررات إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، تحبس فقط في تلك المبررات العامة أو الخلفيات العامة، أم أنها تتفرد ببعض المبررات، التي تشكل المنطلقات والدافع الفعلية للتخلص من نظام الغرفة الواحدة، وتكريس نظام الغرفتين لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية، خاصة وأن الظروف التي أدت، وصاحبت ولادة مجلس الأمة تميزت ببعض الخصوصية، مما يجعل التجربة الجزائرية تطبع ببعض السمات مقارنة بغيرها من التجارب الأخرى الآخذة بنظام الغرفتين؟.

إن الجواب يستشف من تنوع المبررات، بين المبررات السياسية والمبررات القانونية، والتي سيتم توضيحها أدناه مباشرة.

<sup>(1)</sup> انظر بد/ نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص ص.369-370.

-د/ إبراهيم أبو خرام، المرجع السابق، ص ص.344-350.

وكذلك:

-Mercel Prélot ,Op.Cit.,pp.259-270.

## **المطلب الأول:**

### **المبررات السياسية.**

في إطار مسعى الإصلاحات الوطنية الشاملة الرامية لثبيت أركان البناء المؤسساتي، و تعزيز مصداقية الدولة، التي تراجعت إلى مستوى شبه كلي خاصة خلال التسعينيات<sup>(1)</sup> ، تمّ اعتماد نظام الغرفتين كخيار سياسي، لضمان استقرار واستمرارية الدولة (أولاً)، و توسيع مجال التمثيل الوطني (ثانياً) بهدف تمثيل الجماعات المحلية و سدّ نقائص التمثيل الانتخابي.

**أولاً:**

### **ضمان استقرار و استمرارية الدولة.**

شكلت الأوضاع التي عرفتها الجزائر قبل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 منعطفاً حاداً لظهور خطير على العديد من الأصعدة، منها المؤسساتي ، الأمني الإجتماعي، الاقتصادي، و السياسي<sup>(2)</sup>.

و هي الدافع التي أدت للتفكير في اعتماد غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، من أجل الحفاظ على سلطة الدولة و استمرارية مؤسساتها التي كادت أن تدكها عواصف الأحداث الناجمة عن غليان الشارع الجزائري في الخامس من أكتوبر 1988 وإلغاء الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991 ، و الفراغ المؤسساتي (الدستوري) بفعل إقiran حل المجلس الشعبي الوطني بإستقالة رئيس الجمهورية بداية عام 1992.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Abd Elkader Yefsah, la question du pouvoir en Algérie, Entreprise national du livre Alger, 1992, pp. 326-359.

<sup>(2)</sup> انظر : د / نيفين مسعد، «النظم السياسية العربية : قضايا الإستمرار و التغيير (حالة الجزائر)» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، 1997، ص ص. 139-201.

## أ- غليان الشارع الجزائري في الخامس (5) أكتوبر 1988.

استفاق الشارع الجزائري صباح الخامس (5) من أكتوبر 1988، على حركة رافضة للأوضاع، سرعان ما عرفت تصعيدياً عنيفاً لها<sup>(1)</sup>، الواقع أن هذه الإنفراطية لم تكن وليدة يومها، بل جاءت كنتيجة لسلسلة من التراكمات السلبية للأوضاع، التي لم تستطع الدولة احتواها وتبرير تأججها.<sup>(2)</sup>

فعلى الصعيدين الاجتماعي والإقتصادي، فقد وجد غالبية الشعب نفسه، وبعدهما كان يجري وراء كماليات العيش، في بحث مضني عن فرص الحصول على أساسيات الحياة، وفي إطار برنامج يركز على التقشف، والإعتماد على النفس من دون أن يمنع من تراجع خطير في الإقتصاد الوطني، الذي لم يقدر على بلوغ نسبة نمو تقدر بـ 2% و مديونية صاحت 26 مليار دولار<sup>(3)</sup>.

مما دفع الدولة لإعادة جدولة ديونها عن طريق صندوق النقد الدولي، وتخفيض قيمة العملة الوطنية بنحو 50%， و الدخول في سلسلة إعادة هيكلة مؤسسات الدولة و الشخصية السريعة للقطاع العام، و التحرير شبه التام لأسعار الكثير من المواد واسعة الإستهلاك، وفتح الأسواق الوطنية على التجارة الخارجية، والإنقال إلى اقتصاد السوق.<sup>(4)</sup>

أما على الصعيد السياسي، فقد أدى مبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة أو بالأحرى أسبقية الحزب على الدولة إلى إغلاق منافذ تجديد الحزب و هيكله، و تجلّى أنه من الصعب تنظيم علاقات محبمة بين القمة و القاعدة، خاصة في ظل استخدام سياسة التوفيق التي أدت إلى رفض كل من له رأي مختلف، و النزوع إلى تقدير المسؤولين و رفض تداولهم على السلطة.

<sup>(1)</sup> انظر: رشيد بن يوب، «كرونولوجيا الأحداث الأمنية: 1982-2001»، دليل الجزائر السياسي، الطبعة الثالثة، المؤسسة الوطنية للإتصال و النشر و الإشهار، الجزائر، 2002، ص ص. 31-22.

<sup>(2)</sup> انظر: أحمد مهابة ، «مأزق الجزائر بين العنف والحوار»، مجلة السياسة الدولية، العدد 115، مطبعة الأهرام، القاهرة (مصر)، جانفي 1994، ص ص. 73-74.

<sup>(3)</sup> انظر: محمد بلقاسم بلهول، «الجزائر بين الأزمة الإقتصادية و الأزمة السياسية»، مجلة المستقبل العربي ، العدد 277، الكويت ، فيفري 2002، ص. 89 و ما بعدها.

<sup>(4)</sup> انظر: د/ عبد العزيز شرابي، «أزمة المديونية الخارجية في المغرب العربي، دروس من التاريخ» مجلة العلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد 3، جامعة قسنطينة (الجزائر) ، 1995، ص ص. 96-98.

مما وسع دائرة الإنفاق في حزب جبهة التحرير الوطني، وأدى إلى ظهور أحزاب معارضة، منها ما كان يعمل بالخارج، و منها ما كان في الداخل ، لكن في سرية و بذلك تأكّد الميول نحو الذهاب لنظام التعددية و الديمقراطية ، التي أظهرتها بجلاء أحداث الخامس من أكتوبر 1988، فاتجه نحوها الجميع حتّى من كان على حد قول السيد بوعلام بن حمودة ينتمي إلى حزب جبهة التحرير الوطني<sup>(1)</sup>، لذلك فسر عان ما أعلنت السلطة عن موجتين من الإصلاحات ، و على رأسها الدستورية و هي:

- **الموجة الأولى** تمت في 3 نوفمبر 1988: و بموجبها أعيدت هيكلة الوظيفة التنفيذية بإحداث مركز رئيس الحكومة، الذي أصبح يشارك رئيس الجمهورية في الصالحيات، و دعم نسبيا دور البرلمان في مواجهة الحكومة، من خلال النص على عرض الحكومة ل برنامجهما، و لبيان سياستها العامة السنوي على المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية مبادرة النواب باقتراحات قوانين.

- **الموجة الثانية** تمت في 23 فيفري 1989: تم خض عنها إعلان دستور جديد التوجه تضمن عددا من المبادئ الأساسية التي تدخل في تجسيد دولة القانون و منها:

- توضيح حدود العلاقة بين السلطات التنفيذية و التشريعية من خلال ترجمة خاصة لمبدأ الفصل بين السلطات ، أسفرت عن تقوق السلطة التنفيذية على البرلمان.

- الإقرار بالتعديدية السياسية (حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي) التي أقرها القانون رقم 11/89 الصادر في 5 جويلية 1989 المتعلق بقانون الجمعيات ذات الطابع السياسي<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية و الواقع)، دار الأمة الجزائر، 1992، ص ص. 128-130.

<sup>(2)</sup> أدى الإنفتاح السياسي الذي أقره دستور 23 فيفري 1989، و النصوص المطبقة له إلى تضخم عدد الجمعيات ذات الطابع السياسي المعروفة لاحقا بالأحزاب السياسية ، و التي وصل عددها إلى ما يقارب الستين (60) حزبا سياسيا، ذاعت بينها المزايدة السياسية ، و الوجود غير المنظم إلى درجة التشابه الكبير بين برامج أغلبها، إن لم نقل إقتباس بعضها عن البعض الآخر، أو ما يسمى بظاهرة "الإستتساخ السياسي".

و لمزيد من المعلومات راجع:

.../...

- تكريس مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، و إسنادها لهيئة سياسية (المجلس الدستوري).

- التخلّي عن الخيار الإشتراكي، و فتح الباب أمام اقتصاد السوق.

**ب- إلغاء الانتخابات التشريعية المقررة في ديسمبر 1991.**

عقب إقرار التعديلية السياسية في الجزائر، و بحلول آجال تجديد المجالس المنتخبة تم في 12 جوان 1990 إجراء الانتخابات المحلية<sup>(1)</sup> ، التي بدت نتائجها مفاجئة حسمت لصالح الجبهة الإسلامية للإنقاذ (الحزب المحل) بنسبة 55% من المقاعد المطلوب شغلها مقابل 28.13% لحزب جبهة التحرير الوطني، و باقي المقاعد وزارت بين التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، الأحرار، الحزب الوطني للتضامن و التنمية، و الحزب الاجتماعي الديمقراطي.<sup>(2)</sup>

و إثر الإضراب السياسي الشامل للتراب الوطني، الذي دعت له الجبهة الإسلامية للإنقاذ(الحزب المحل) ابتداء من 26 ماي 1991، و احتلالها للساحات العمومية من خلال المسيرات والتجمعات الجماهيرية تعبيرا عن رفضها للأوضاع، وخاصة القانون المتعلقة بالانتخابات والقانون الخاص بتقسيم الدوائر الانتخابية، قرر رئيس الجمهورية إعلان حالة

.../...

- رشيد بن يوب، «الأحزاب السياسية»، دليل الجزائر السياسي، الطبعة الثالثة، 2002، المرجع السابق، ص. 78 و ما بعدها.

- غوثي مكامنة، «الوضع الحزبي في الجزائر من 1962 إلى يومنا هذا» ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، العدد 3، جامعة الجزائر، 1990، ص. 678 و ما يليها.

(1) كان من المقرر إجراء الانتخابات المحلية في 12 ديسمبر 1989، لكن تم تأجيلها حتى جوان 1990 نظرا للأوضاع المتدهورة التي عرفتها البلاد إثر أحداث 5 أكتوبر 1988، و كذلك لعدم الاستعداد المادي السياسي، إذ خلال هذه الفترة تم إصدار القانون رقم 90/06 المؤرخ في 27 مارس 1990 المعديل والمتتم للقانون 89/13 المؤرخ في 7 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 32 لعام 1990.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ عمر صدوق، آراء سياسية و قانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995، ص. 110 و ما يليها.

(2) أنظر: المرجع نفسه، ص ص. 111-113.

الحصار إبتداء من 5 جوان 1991 لمدة أربعة أشهر عبر كامل التراب الوطني<sup>(1)</sup>، كما تم تأجيل الإنتخابات التشريعية المقررة في 27 جوان 1991.

لكن بالرغم من تدهور الأوضاع الأمنية ، التي استدعت خروج الجيش الشعبي الوطني إلى الشارع، إلا أنه تم رفع حالة الحصار في سبتمبر 1991<sup>(2)</sup>، والإعلان عن تنظيم الدور الأول من الإنتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991 ، و الدور الثاني في 16 جانفي 1992.

وقد أسفر الدور الأول للإنتخابات التشريعية المجرأة في 26 ديسمبر 1991 عن فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ(الحزب المحل) بـ 188 مقعدا، و حزب جبهة القوى الإشتراكية بـ 25 مقعدا، وجبهة التحرير الوطني بـ 15 مقعدا، و الأحرار بـ 3 مقاعد و بقي 198 مقعدا للدور الثاني.

غير أن هذه النتائج لم تقنعها الكثير من الأوساط، فنظمت جبهة القوى الإشتراكية و اللجنة الوطنية لإنقاذ الجزائر، المشكلة من شخصيات وطنية، و جماعيات، وبعض الحساسيات السياسية الأخرى، في الثاني من جانفي 1992، مسيرة عبر شوارع الجزائر العاصمة تدعوا فيها لإيقاف المسار الانتخابي، نتيجة الوضع المشحون الذي شهدته الجزائر عقب تحصل الجبهة الإسلامية للإنقاذ(الحزب المحل) على أكثرية المقاعد في المجالس المحلية، و في الدور الأول للإنتخابات التشريعية<sup>(3)</sup>.

و هي النتائج التي ابتعدت عن واقع تقديرات النظام القائم، الذي كان يتصور أن بقاءه مضمون، في المقابل تمسكت الجبهة الإسلامية للإنقاذ بتمكينها من ممارسة السلطة بالنظر للنتائج المحصل عليها.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المرسوم الرئاسي رقم 96/91 المؤرخ في 5 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 12 جوان 1991.

<sup>(2)</sup> انظر: المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار الجريدة الرسمية رقم 44 لعام 1991.

<sup>(3)</sup> انظر : محمد الميلي، المرجع السابق، ص ص. 11-27.

## جـ- الفراغ المؤسسي (الدستوري)

أمام جملة الأوضاع المتردية، التي نشطها الصراع القائم بين السلطة والمعارضة، وجد الشعب الجزائري نفسه في دوامة أخرى صنعها قرار رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، المتضمن إعلان استقالته، التي لحقت بأيام فقط القرار الذي اتخذه في 4 جانفي 1992، القاضي بحل المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

ما زاد الأمر تعقيدا تصريح المجلس الدستوري، الصادر في 12 جانفي 1992<sup>(2)</sup>، بأن هناك فراغا دستوريا ناجما عن عدم نص دستور عام 1989 على حل حالة افتراق استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل.

وبذلك امتنع رئيس المجلس الدستوري السيد عبد المالك بن حبليس عن تولي مهمة رئاسة الدولة، لأن المادة 8/84 من دستور 23 فيفري 1989<sup>(3)</sup>، تنص على اضطلاع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة عندما تقرن وفاة رئيس الجمهورية و ليس الإستقالة بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله.

عندئذ دخلت الجزائر في معضلة دستورية خانقة، ترتب عنها انهيار أهم مؤسسات الدولة السياسية المتمثلة في البرلمان و رئاسة الجمهورية، هذه الأخيرة التي تعد محور النظام الدستوري و محركه الأساسي.

<sup>(1)</sup> انظر: المرسوم الرئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2 ، المؤرخة في 8 جانفي 1992.

<sup>(2)</sup> جاء في التصريح: " إن الدستور لا ينص على حالة افتراق شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل و شغور رئاسة الجمهورية عن طريق الإستقالة، لذا فإنه يتبع على المؤسسات المخولة بالسلطات الدستورية بمقتضى المواد: 130، 129، 79، 75، 24 و 153 من الدستور السهر على استمرارية الدولة و العمل على توفير الشروط الضرورية للسير العادي للمؤسسات و لنظام العام ".

ولمزيد من المعلومات راجع: جريدة الوطن، الصادرة في 13 جانفي 1992، ص ص. 1-2.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 8/84 من دستور 23 فيفري 1989: " و إذا افترنت وفاة رئيس الجمهورية بشغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، يجتمع المجلس الدستوري و جوبا لإثبات الشغور النهائي لرئيس الجمهورية.

يضطليع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة في الظروف المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة...".

فعلى إثر تصريح المجلس الدستوري، نشرت وزارة الدفاع بياناً تؤكد فيه وفاة الجيش الوطني الشعبي للتزاماته إزاء الأمة، إستجابة لطلب رئيس الحكومة السيد أحمد غزالى، الذي أُعلن في ساعة متأخرة من ليلة 11 جانفي 1992 أن استقالة رئيس الجمهورية السيد الشاذلي بن جديد أحدثت وضعية لا سابق لها في الجزائر، و على الجيش الشعبي الوطني إتخاذ الترتيبات الملائمة للمحافظة على الأمن العمومي، و حماية أمن المواطنين<sup>(1)</sup>، ثم ترأس صباح 12 جانفي 1992 مجلس الحكومة، و أطلاعه على موقف المجلس الدستوري، و في إطاره أتخذ قرار بضرورة اجتماع المجلس الأعلى للأمن.

ليتم في نفس اليوم اجتماع المجلس الأعلى للأمن بمقر الحكومة، و دخوله في دورة مفتوحة، و اجتماع من دون توقف تم خصّ عنه إعلان إلغاء الدور الثاني للانتخابات التشريعية، و إقامة مجلس أعلى للدولة<sup>(2)</sup> يتكون من خمسة أعضاء هم:

- محمد بوظيف (رئيساً)<sup>(3)</sup>.

- خالد نزار (عضو).

- علي كافي (عضو).

- نيجاني هدام (عضو).

- علي هارون (عضو).

عهد للمجلس الأعلى للدولة (HCE) جميع السلطات المخولة لرئيس الجمهورية على أن لا تتجاوز مدة هذه المهمة نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات 22 ديسمبر 1988 و بمساعدة هيئة استشارية وطنية تمثلت في المجلس الإستشاري الوطني ، المكون حسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992<sup>(4)</sup>، من ستين (60) عضواً يعينون بمرسوم رئاسي، وبكيفية تضمن تمثيلاً موضوعياً و متوازناً لمجمل القوى الاجتماعية في تنوّعها و حساسياتها.

<sup>(1)</sup> انظر : جريدة المساء، الصادرة في 12 جانفي 1992، ص.2.

<sup>(2)</sup> انظر : الإعلان الصادر عن المجلس الأعلى للأمن، المؤرخ في 14 جانفي 1992، المتضمن إقامة مجلس أعلى للدولة، الجريدة الرسمية رقم 3 ،المؤرخة في 15 جانفي 1992 .

<sup>(3)</sup> لم يستمر السيد محمد بوظيف طويلاً في رئاسة المجلس الأعلى للدولة بسبب اغتياله يوم 29 جويلية 1992 بدار الثقافة في عنابة، و هو بصدّ إلقاء خطاب.

<sup>(4)</sup> انظر : المرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس الإستشاري الوطني و طرق تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية رقم 10 ،المؤرخة في 9 فيفري 1992 .

و اعتباراً للمساس الخطير و المستمر للنظام العمومي المسجل في العديد من نقاط التراب الوطني، تم إعلان حالة الطوارئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992 ، بداية من 9 فيفري و لمدة 12 شهراً على امتداد كامل التراب الوطني<sup>(1)</sup>، و طبقاً للمادة الرابعة من ذات المرسوم، تولى وزير الداخلية و الجماعات المحلية الإدارية العامة لتنفيذ تدابير الوقاية، و الحفاظ على النظام العمومي.<sup>(2)</sup>

استمر المجلس الأعلى للدولة في إدارة شؤون البلاد بمساعدة الحكومة و المجلس الإستشاري الوطني إلى غاية تنظيم ندوة الوفاق الوطني في الفترة ما بين 25 و 26 جانفي 1994 ، و التي تخوض عنها أرضية الوفاق الوطني<sup>(3)</sup>، حدثت في المادة الرابعة منها المؤسسات المسيرة للمرحلة الإنقلالية و هي :

- رئاسة الدولة التي يقوم المجلس الأعلى للأمن بتعيينها.
- الحكومة و المجلس الوطني الإنقلالي الذي يعينه رئيس الدولة.

وقد تمّ تعيين السيد ليامين زروال رئيساً للدولة و وزيراً للدفاع في 30 جانفي 1994<sup>(4)</sup>، لكنه قام بإيقاف مدة الرئاسية، و نظم انتخابات رئاسية مسبقة لإضفاء الشرعية على وجوده، و فاز بالعهدة الرئاسية بتاريخ 16 نوفمبر 1995، إلا أنه أعلن مرة أخرى في خطابه الملقى يوم 11 سبتمبر 1998<sup>(5)</sup>، عن تقلص عهده الرئاسي، وإجراء

---

<sup>(1)</sup> انظر : المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ الجريدة الرسمية رقم 10 ، المؤرخة في 9 فيفري 1992 .

<sup>(2)</sup> انظر : القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية و الجماعات المحلية السيد العربي بلخير مع وزير الدفاع الوطني السيد خالد نزار، المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 11 ، المؤرخة في 11 فيفري 1992 .

<sup>(3)</sup> انظر : أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 6 ، المؤرخة في 31 جانفي 1994 ، و المرسوم الرئاسي رقم 304/96 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996 ، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 54 ،المؤرخة في 19 سبتمبر 1996.

<sup>(4)</sup> تم تعيين السيد ليامين زروال رئيساً للدولة و وزيراً للدفاع الوطني في اجتماع المجلس الأعلى للأمن يوم 30 جانفي 1994، بمقر رئاسة الجمهورية ، الجريدة الرسمية رقم 6 ،المؤرخة في 31 جانفي 1994 .

<sup>(5)</sup> أثناء هذه الفترة تم إجراء استفتاء حول تعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996 ، الذي أقر عدة تغييرات قانونية و مؤسساتية منها، إحداث غرفة ثانية، جهات القضاء الإداري ، المحكمة العليا للدولة... الخ.

الانتخابات رئاسية مسبقة في 15 أبريل 1999، تحصل بموجبها مرشح الإجماع السيد عبد العزيز بوتفليقة على الأغلبية المطلقة في الدور الأول<sup>(1)</sup>.

لكن مسألة الفراغ الدستوري الحاصلة عقب 11 جانفي 1992 تثير التساؤل حول مدى مسؤولية كل من رئيس الجمهورية و المجلس الدستوري في إمكانية تلافي تلك الإشكاليات الخطيرة ، التي ترتب لاحقا عن موقف كل منهما، أو بعبارة أخرى مدى دستورية موقف كل منهما؟.

## 1 - مدى دستورية إستقالة رئيس الجمهورية، و حل المجلس الشعبي الوطني.

بالنسبة لإستقالة رئيس الجمهورية، و طبقا للأحكام الدستورية، فإنه لا يوجد ما يقيّد حق رئيس الجمهورية في تقديم استقالته، إذ تعود له السلطة التقديرية في ذلك نظرا لما يكتف الأمر من اعتبارات أكثرها سياسية.

في المقابل اعتبرها البعض، ومنهم الأستاذ سعيد بو الشعير غير دستورية<sup>(2)</sup> بحيث يفهم من الفقرتين 4 و 5 من المادة 84 من دستور 23 فيفري 1989<sup>(3)</sup> أن المؤسس الدستوري ربط حق الإستقالة بوجود المجلس الشعبي الوطني، مما يمكن رئيسه من تولي مهام رئاسة الدولة مدة خمسة و أربعين (45) يوما، تنظم خلالها انتخابات رئاسية، أي أنه لم يخول رئيس الجمهورية تقديم استقالته في حالة حل المجلس الشعبي الوطني، بل اكتفى فقط بذكر حالة اقتران وفاة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله، حيث يضطلع فيها رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئيس الدولة.

<sup>(1)</sup> انظر : إعلان المجلس الدستوري رقم 01/إ.م.د/99 المؤرخ في 20 أبريل 1999 ، المتعلق بنتائج الإنتخابات الرئاسية ليوم 15أبريل 1999 ،الجريدة الرسمية رقم 29 ،المؤرخة في 21 أبريل 1999 .

<sup>(2)</sup> انظر : د/ سعيد بو الشعير، «وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 و حل المجلس الشعبي الوطني»، مجلة إدارية، المجلد 3، العدد 1، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر ، 1993 ص. 9 و ما يليها.

<sup>(3)</sup> انظر : نص الفقرتان 4 و 5 من المادة 84 من دستور 23 فيفري 1989: " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوبا، ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، ويبلغ فورا شهادة الشغور النهائي للمجلس الشعبي الوطني الذي يجتمع وجوبا.

يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمسة و أربعون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية".

وبالتالي فتقديم الإستقالة في هذه الحالة حسب نفس الأستاذ، يتجافي مع روح الدستور، و هو نفس ما نعتقد لأسباب عديدة منها:

- صعوبة ضمان استمرار تطبيق الدستور بصفة كلية، مما يترك مجالاً للشك في إحداث الرئيس لأزمة دستورية.

- الإستقالة بهذه الصورة تعد تهرباً من مسؤولية حماية الدستور، أحد الواجبات الأساسية الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية.<sup>(1)</sup>

- لا يمكن الشك في أن التعديل الدستوري كان يقصد إحداث فراغ دستوري تهوى على إثره أهم ركائز الدولة، المتمثلة في رئيس الجمهورية و البرلمان في آن واحد.

أما فيما يخص حل المجلس الشعبي الوطني، فهو أيضاً يطرح مسألة عدم دستوريته لاعتبارات أهمها:

- إن المجلس الشعبي الوطني قد انتهت فترته التشريعية، إذ عقد جلسة ختامية نهاية يوم 4 جانفي 1992، و بالتالي فلا معنى للحل، فما الجدوى من إعادة قتل الميت؟.

- إجراء الحل تم دون استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني وفقاً لما صرّح به السيد عبد العزيز بلخادم، رئيس المجلس الشعبي الوطني حينها للصحافة<sup>(2)</sup>، أي أنه تم بمخالفة أحكام المادة 120 من دستور 1989<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 67 من دستور 23 فيفري 1989 : "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة وحدة الأمة و هو حامي الدستور، و يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها و له أن يخاطب الأمة مباشرة".

<sup>(2)</sup> انظر: جريدة الشعب و الوطن الصادرتين في 1 و 2 جانفي 1993.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 120: "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء إنتخابات تشريعية قبل أو انها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة. وتحرى هذه الإنتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

## 2- مدى دستورية إعلان المجلس الدستوري الصادر في 12 جانفي 1992

بخصوص المجلس الدستوري، وعلى اعتبار أنه المكلف بالسهر على احترام الدستور<sup>(1)</sup>، ووفقا للتقسيير الموضوعي للمادة 84 من دستور 1989 كان بإمكانه لفت نظر رئيس الجمهورية، على فرض أن هذا الأخير لم يكن يعلم بالعواقب الناجمة عن اقتراح استقالته<sup>(2)</sup> بحل المجلس الشعبي الوطني.

و بالتالي كان أمام المجلس الدستوري خياران لتجنب الفراغ الدستوري، فإما رفض قبول استقالة رئيس الجمهورية، لأنها بلا شك ستؤدي لانسداد لا مخرج منه أو قبول الإستقالة على أساس أنها صحيحة ، مع اضطلاع رئيس المجلس الدستوري بمهمة رئاسة الدولة، و ترجيح اعتبارات حماية الدولة على الإلتزام بالتقسيير الحرفي (الشكلي) لنص المادة 84 من دستور 1989 ، و بذلك لم يوفق المجلس الدستوري في نفي تحمل مسؤولية التدهور الذي لحق بالدولة، و لم يتمتع بالجرأة المطلوبة للدفاع عن سلامة الجمهورية، و استمرارية مؤسساتها رغم أنه مكلف بذلك.

إذن يتجلى لنا أن الرغبة القوية في معالجة الظروف الصعبة التي عاشتها الجزائر في التسعينيات، خاصة عقب الفراغ الدستوري الذي أحدثه استقالة رئيس الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني، ثم عدم الإستقرار السياسي و الأمني ، تشكل مبررا أساسيا، بل أهم مبرر لإحداث مجلس الأمة، الذي لم يكن ولد الصدفة، أو الإقداء الساذج ببرلمانات العالم، بل هو نتاج مخاض عسير كشفت عنه سنوات تراجع هيبة الدولة، و ما أفرزته الساحة السياسية اللامنظمة من ممارسات مضطربة كادت أن تعصف كليا بالدولة<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 1/153 من دستور 23 فيفري 1989.

<sup>(2)</sup> أكدت بعض الأوساط و الشخصيات الوطنية، منها السيد علي هارون ليومية الشروق اليومي أن الرئيس الشاذلي بن جيد، قد أرغم على الإستقالة، و لم يغادر السلطة بمحض إرادته. و لمزيد من المعلومات راجع: جريدة الشروق اليومي، الأحد 21 جانفي 2001، ص. 3.

<sup>(3)</sup> في نفس السياق تحدث أول رئيس لمجلس الأمة، السيد بومعزة أن : "... هناك شيء آخر يعطي أهمية كبيرة لهذه الغرفة، و هو مبني على التجربة التي مرت بها الجزائر مدة 35 سنة، و التي قد تبدو قصيرة، لكننا عشنا فيها مراحل هدد فيها النظام السياسي و الأمن الجماعي، و وحدة التراب ووحدة .../...

فمجلس الأمة وجد على حد رأي الأستاذ عمار عوابدي كهيئة التحكم، و صمام الأمان للأمة و الدولة الجزائرية في حالات الأزمات السياسية، والدستورية بين مؤسسات الدولة، وفي حالات الضرورة و الظروف الإستثنائية<sup>(1)</sup>، خاصة في ظل المعطيات التي زوّد بها مجلس الأمة، و المتمثلة في عدم قابليته للحل، و خضوعه للتجديد الجزئي كل ثلاثة سنوات، و الدور الممتاز الذي يلعبه رئيس مجلس الأمة (كما سنرى لاحقا) في أوضاع الضرورة.

هذا الإستنتاج لا يعني أبدا أن المبررات السياسية لإحداث مجلس الأمة تتوقف فقط عند ضمان استقرار و استمرارية الدولة، بل تتعداها أيضا إلى توسيع مجال التمثيل الوطني، الذي يأخذ أبعادا عميقا في تثبيت الديمقراطية.

ثانيا:

### توسيع مجال التمثيل الوطني.

بالرجوع للبند الثامن والعشرين (28) من المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور<sup>(2)</sup> ، يتبيّن أن من بين المبررات التي دعمت إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، توسيع مجال التمثيل الوطني، وعدم حصره فقط فيما يترتب عن نتائج الانتخابات ، التي قد تختلطها مغالطات تتقص من قدرتها على الإستجابة للإنشغالات المتعددة للشعب.

.../...

الشعب، و سأذكر هذه المراحل الثلاث و هي : وفاة هواري بومدين - رحمه الله- و أيضا وفاة السيد محمد بوضيف - رحمه الله - و بينهما استقالة الشاذلي بن جيد.

- مقططف من خطاب السيد بومعزّة في الجلسات التأسيسية لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 1، الجزائر، 5 ديسمبر 1998، ص. 14.

<sup>(1)</sup> انظر: د / عمار عوابدي، «دور مجلس الأمة في ترسیخ دولة القانون»، تدخل في ندوة مجلس الأمة تحت عنوان: المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص.33.

<sup>(2)</sup> جاء في البند 28 من المذكرة الرئاسية ما يلي: "إن إنشاء هذه الغرفة الثانية، المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية، يرمي إلى توسيع مجال التمثيل بضمان تمثيل الجماعات المحلية...", ص. 9.

إن توسيع مجال التمثيل الوطني من خلال إحداث غرفة ثانية يبدو واضحاً من خلال مظاهرتين أساسين، و هما ضمان تمثيل الجماعات المحلية، و سدّ نقائص التمثيل الانتخابي.

### أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية.

تشترك العديد من الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين، في جعل الغرفة الثانية إطاراً لضمان توازنات إقليمية، فكان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا أساساً وفقاً لنص المادة 3/24 من دستور 4 أكتوبر 1958 تمثيل الجماعات الإقليمية.<sup>(1)</sup>

كما جاء في الخطاب الملكي المغربي الصادر في 20 أوت 1996، المتعلق بالتعديل الدستوري لعام 1996 أن وجوب إعطاء المغرب نظاماً للجهات من أجل الالامركزية و الفاعلية، و النماء المحلي تعد من المبررات الأساسية لإنشاء غرفة ثانية.<sup>(2)</sup>

في المقابل نجد أن التعديل الدستوري الجزائري لـ 28 نوفمبر 1996 لا يقر صراحة بأن أساس وجود مجلس الأمة هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، بل أكدت المادة 101/2 من التعديل الدستوري<sup>(3)</sup> بتبين فقط كيفية تكوين مجلس الأمة من ثلاثة (3/2) بطريق الإقتراع غير المباشر و السري، و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي، و ثلث (3/1) يعينه مباشرة رئيس الجمهورية.

هذا يفيد أن مبرر تمثيل الجماعات المحلية غير معلن صراحة في إيجاد غرفة ثانية، مثلاً هو الحال في فرنسا، غير أن استحضار ما ورد في الفقرة الثانية للمادة 101 من التعديل الدستوري، و ما جاء أيضاً في البند 28 من المذكرة الرئاسية، يجعلنا نعتمد أن من بين مبررات إحداث مجلس الأمة، هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية، و لو بصفة ضمنية، لذلك لا يمكن تجاهل حقيقة أن مجلس الأمة يجسد التمثيل الإقليمي، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو حول ما إذا كان مجلس الأمة يمثل الهيئات المحلية، أم يمثل الشعب

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص الفقرة 3 من المادة 24 من دستور 4 أكتوبر الفرنسي: " مجلس الشيوخ... يضمن تمثيل الجماعات المحلية للجمهورية، الفرنسيين الموجودين خارج فرنسا يمثلون في مجلس الشيوخ".

<sup>(2)</sup> انظر : د / السعيد مقدم ، المرجع السابق، ص ص. 95-97.

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 101/2 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

منضما إلى هذه الهيئات المحلية؟، أي هل يستند التمثيل السياسي في مجلس الأمة على البعد الإقليمي، أم على البعد الديمغرافي؟.

بالنظر لإنتماء أكثرية أعضاء مجلس الأمة، أي الثنائي إلى الجماعات المحلية وانتخابها من طرف هيئة ناخبة مشكلة فقط من منتخبين محليين، يتعرّز الإعتقاد أنه إذا كان المجلس الشعبي الوطني يمثل الشعب، فإن مجلس الأمة يمثل الإقليم، خاصة وأن تمثيل الولايات في مجلس الأمة يكون بالتساوي، فكل ولاية من الولايات الثنائي والأربعين (48) ممثلة بعضوين (02) مهما كان عدد سكانها<sup>(1)</sup>، أي أن التمثيل السياسي يتم دون مراعاة البعد الديمغرافي، إذ ولاية الجزائر العاصمة، أو باقي الولايات الأكثر شدّة سكانية تتساوى مع أقلها كثافة سكانية.

لكن الإمعان في نص المادة 105 من التعديل الدستوري<sup>(2)</sup>، يظهر بجلاء أن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس الأمة مثلا هي لنواب المجلس الشعبي الوطني لا تتحصر في الدفاع عن مصالح ولاية أو منطقة معينة، بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن الذي يشكل حسب المادة الأولى من التعديل الدستوري وحدة واحدة لا تتجزأ.<sup>(3)</sup>

لذلك فالتمييز الكلاسيكي بين التمثيل الشعبي (الديمغرافي) و التمثيل الإقليمي لا يجد أساسا له في الدستور الجزائري، الذي يعترف بأن إرادة الشعب هي منبع مشروعية الدولة وسبب وجودها<sup>(4)</sup>، من أجل هذا قد يشكل إلغاء الدوائر الانتخابية

(1) انظر: نص المادة 6 من الأمر رقم 08/97 الصادر في 6 مارس 1997 المعدل و المتمم بالأمر رقم 04/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في إنتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 15 لعام 2002 : " تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية، يكون لكل دائرة انتخابية مقدان اثنان (2) ."

وهو نفس ما تضمنته المادة 1/4 من المرسوم التنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره ،الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000 : " تمثل كل ولاية بمقددين(2) في مجلس الأمة."

(2) انظر: نص المادة 105 من التعديل الدستوري لعام 1996: " مهمة النائب و عضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، و لا يمكن الجمع بينهما و بين مهام أو وظائف أخرى ."

(3) انظر: نص المادة 01 من التعديل الدستوري لعام 1996: " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ ."

(4) انظر: نص المادة 1/11 من التعديل الدستوري لعام 1996: " تستمد الدولة مشروعها و سبب وجودها من إرادة الشعب ."

و تعويضها بالدائرة الانتخابية الواحدة، والقائمة الوطنية الواحدة أفضل اقتراح، لكن هذه الفكرة يصعب تجسيدها واقعيا خاصة في ظل الكثافة السكانية الكبيرة، والإتساع الجغرافي الذي قد يمنع الكثرين من ممارسة حقهم الانتخابي بعد مكان الإقتراع عنهم.

أيضا من الناحية العملية يصعب فصل التمثيل الديمغرافي عن التمثيل الإقليمي لأن الإقليم يشكل الإطار الضروري لتجسيد التمثيل الديمغرافي، و يستطيع أن يمثل العنصر الجامع لمختلف فئات الشعب المتباينة المشارب.

وبالتالي نستطيع القول أن التمثيل السياسي في مجلس الأمة شأنه في المجلس الشعبي الوطني له بعد ديمغرافي و بعد إقليمي، إذ يجسد التمثيل الديمغرافي في إطار إقليمي، لكن الاختلاف يكون فقط في نطاق الإقليم بين الغرفتين، ففي مجلس الأمة تعد الولاية، الدائرة الانتخابية الفاعدية، بينما في المجلس الشعبي الوطني، فعادة ما تضم الولاية عدة دوائر انتخابية، يتحكم في عددها حجم الكثافة السكانية، و بعد عن مقر عاصمة الولاية.

و عليه فمجلس الأمة يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية، التي هي في الأصل منتخبة من طرف الشعب المكون لهذه الجماعات المحلية، و نظرا للعلاقة البنوية بين مجلس الأمة والجماعات المحلية، فإن عضو مجلس الأمة، خاصة المنتخب يفترض فيه أن يكون الأقرب للمواطن والإدارة، وهذا ينجم عنه نتائج مهمة ذكر من بينها ما يلي:

1- إمكانية إطلاع عضو مجلس الأمة بصورة واضحة على الإنشغالات العميقية للمواطنين، ومنه نقلها مباشرة للسلطات المختصة صاحبة القرار، مما يعدل في تلبية المطالب المطروحة، وتفادى طرق الباب غير الصحيح.

2- تكريس مبدأ اللامركزية، القاعدة الأساسية في تسخير الشؤون العمومية<sup>(1)</sup> وجعل حلقة الربط مستمرة، ومتعددة بين الهيئات اللامركزية و هيئات المركزية الإدارية.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 16 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسخير الشؤون العمومية " .

3- إحداث موازنة مؤسساتية في مجال التمثيل الوطني السياسي عن طريق إدخال عنصر الإقليم بعد إلى جانب البعد الديمغرافي، تجسيداً للحقيقة التي مفادها أن الدولة تضم الشعب إلى جانب الإقليم.

4- تثمين وإعادة تنشيط مهمة الجماعات المحلية، و ذلك بتمكين ممثليها من التعرف أكثر على الواقع، الذي يطبعه التوسع في المطالب الشعبية من ولاية لأخرى ومنه السهر على التوفيق بين ضرورات ترقية الأقاليم (الولايات)، و تحقيق مقتضيات التنمية الوطنية.

5- بحكم ممارسة المنتخب في مجلس الأمة لمهامه على مستوى الجماعات المحلية، فهذا يساعد كثيرا مجلس الأمة على أخذ موقف سليم، مناطه التجربة إزاء النصوص القانونية المعروضة عليه، و المتعلقة بتحديد أفضل السبل لتلبية الاحتياجات العامة.<sup>(1)</sup>

6- تواجد ممارسين سابقين لشؤون الجماعات المحلية، يسهل التعامل مع موضوع إخضاع الإدارة المحلية للرقابة، ومنه وضع القواعد القانونية الازمة لاحقاق مبدأ المشروعية<sup>(2)</sup>.

7- دراسة الممثلين المحليين المنتخبين في مجلس الأمة بالمشاكل و الصعوبات التي تعترض الحياة اليومية للمواطن، يشكل قوة حقيقة لإثارة مسؤولية الحكومة عبر الآليات الرقابية المتنوعة، ومنه الإرتقاء بالدور الرقابي لأعمال الحكومة إلى درجة كبيرة من الفعالية، نتيجة رصد المعطيات عن طريق المعاينة الميدانية، وهذا من شأنه كذلك الفصل بصفة جدية في مدى التلاؤم بين حجم الإعتمادات التي تخصصها الحكومة والإحتياجات الحقيقية المطلوب تغطيتها.

---

<sup>(1)</sup> انظر: الطيب ماتلو، « مجلس الأمة و القضايا المحلية » ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص ص. 27-28.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Alain Delcamp, Op. Cit., p. 495.

## بـ- سـّـ نـقـائـصـ التـمـثـيلـ الـإـنـتـخـابـيـ.

لا شك في أن تعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية والإجتماعية<sup>(1)</sup> يثير مسألة الجدوى من اعتماد أسلوب التعيين المباشر من طرف السلطة التنفيذية، بدل أسلوب الانتخاب الأكثر استعمالاً، و شيوعاً في تكوين المجالس التشريعية؟.

الإجابة على هذا التساؤل، تقودنا إلى أن تفضيل أسلوب على آخر تتحكم فيه إلى درجة كبيرة المزايا التي قد يجلبها هذا الأسلوب، والنفائض التي قد تظهر في الأسلوب الآخر، وفي الحقيقة تعد المزايا التي يوفرها تعيين ثلاث أعضاء مجلس الأمة سداً لنفائض التمثيل القائم على الانتخاب، ومن بين المزايا ذكر:

1- توسيع مجال المشاركة السياسية: لأن العديد من الكفاءات والشخصيات، قد لا تحسن الخوض في عمار العمل السياسي و الحزبي لأسباب متعددة، منها انشغالها العلمي أو الوظيفي، وعدم تفرغها للدخول في المزاحمات الانتخابية، التي قد يطول أمدها، لكنها تستطيع تقديم مساهماتها في الحياة البرلمانية بشكل مفيد إن اختيرت.

وبالتالي فالتعيين المباشر لهذه الفئات فيه إعادة الاعتبار للقيمة الفردية للكفاءات الوطنية، بمتkinهم من فرصة الإندماج في الحياة السياسية، والاستفادة من قدراتهم في التعبير الديناميكي، والمتجدد عن المصالح العليا للأمة.

2- اختيار الثالث المعين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية، والإجتماعية، يراعي التنوع الحاصل في الفئات الحية للمجتمع، وبالتالي تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لإنشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه، كما تستجيب للإنسغال الرامي لضممان تمثيل مختلف القطاعات، وكذا تعبئة الطاقات الحية خدمة للأمة، والتکفل بشؤونها<sup>(2)</sup>.

3- وجود مثل هذه الفئات في مجلس الأمة، يفتح قناة إصغاء حقيقية للفعاليات السياسية، التي يجب أن ينظر إليها دائماً على أنها قوة اقتراح، ووجه من أوجه التعبير عن

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 101/2 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: البند 30 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، ص. 9.

الإرادة الشعبية، و ليس خطرا يجب إستبعاده لإبقاء الأوضاع على ما هي عليه<sup>(1)</sup>، مما قد يؤدي إلى نشوء معارضات أكثرها تكون سرية ينجم عنها إنلاقات خطيرة<sup>(2)</sup> نتيجة الضغوطات الممارسة تجاهها، فقا لمنطق أن الضغط دائما يتولد عنه الإنفجار<sup>(3)</sup>.

أما بخصوص النائص التي يطرحها التمثيل القائم على الانتخاب، فنعدد بعض منها:

1- التمثيل عن طريق الانتخاب، قد ينجم عنه ممثلين يرتكزون على التأييد الشعبي، لكنهم يفتقرن إلى الدراية والحكمة، اللازمتين في العمل البرلماني.

2- اعتماد نظام التمثيل النسبي على الإقتراع على القائمة لا على الأسماء، قد ينطوي على خداع للناخبين، وذلك بوضع إسم شخص ذو كفاءة على رأس القائمة لاجتذاب جمهور الناخبين، وتغطية باقي المترشحين، الذين قد لا تتوافق فيهم معايير الكفاءة الازمة لتحقيق أداء برلماني فعال، مما تفرغه الانتخابات ليس دائما مفيد و هو ما يعني أن الانتخاب على حد رأي الأستاذ الأمين شريط معيار معوق خلقيا (طبيعيا)<sup>(4)</sup>.

3 - الناخب لا يكون حرّا في اختيار مرشحه، فله أن يختار القائمة كلها أو يرفضها كلها، أي أن المفاضلة ستكون بين البرامج والأحزاب لا بين الأشخاص و بالتالي لا يمكنه التعرف على المنتخبيين الذين يمتلونه حقيقة وفقا لاختياره، و هو ما يجعل أيضا الممثل حرّا من التقيد بتوجيهات ناخبيه<sup>(5)</sup> ، الأمر الذي أدى بالناخبين إلى

<sup>(1)</sup> أنظر : د / منى مكرم عبيد، «مستقبل السلطة في عالمنا العربي: هل يتم تداولها؟» ، مجلة العربي العدد 494، مطبوع الشرق، القاهرة، جانفي 2000، ص ص. 20-24.

<sup>(2)</sup> أنظر : عبد الإله بلقرنيز، «المعارضة والسلطة في الوطن العربي» ، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، ديسمبر 2001، ص ص. 13-45.

<sup>(3)</sup> أنظر : د / سمير خطاب، التنشئة السياسية والقيم، إيتراك للنشر والتوزيع، مصر، 2004، ص. 41.

<sup>(4)</sup> أنظر : د / الأمين شريط، «واقع البيكميرالية ...»، المرجع السابق، ص. 26.

<sup>(5)</sup> أنظر : د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 294.

فقدان الثقة في ممثليهم وفي الأحزاب السياسية، ولعل هذا ما يفسر إلتلاف الناخبين و تزكيتهم لمرشح الإجماع خاصة في الإنتخابات الرئاسية<sup>(1)</sup>.

إذا كان التخوف من نظام الأغلبية سببه ما يسمى بـ دكتاتورية الأغلبية البرلمانية التي عادة ما تتبع عنها الحكومة، و بالتالي تصبح حسب الأستاذ الأمين شريط سلطة القرار بيد القيادات و الهياكل الحزبية ، و خارج مؤسسات الدولة<sup>(2)</sup>، فإن نظام التمثيل النسبي المعتمد بموجب الأمر رقم 07/97<sup>(3)</sup>، أدى إلى ظهور شكل آخر للأغلبية البرلمانية من خلال التحالفات(الإئتلافات).

فقد حصل لأول مرة الإئتلاف الحكومي في العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2000، بين أربعة أحزاب سياسية عقب الإنتخابات الرئاسية في أبريل 1999 وهي : التجمع الوطني الديمقراطي الحاصل على 155 مقعدا، و حركة مجتمع السلم بـ 69 مقعدا، و جبهة التحرير الوطني الحائزة على 64 مقعدا، و حركة النهضة بـ 34 مقعدا<sup>(4)</sup>.

و عقب الإنتخابات التشريعية الم Bradley في ماي 2002، و رغم حصول حزب جبهة التحرير الوطني على الأغلبية المطلقة للمقاعد بـ 199 مقعدا، إلا أنه تم اللجوء مرة أخرى للتحالف، الذي انحصر في ثلاثة قوى سياسية فقط هي جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي بـ 47 مقعدا، و حركة مجتمع السلم بـ 38 مقعدا.<sup>(5)</sup>

(1) أنظر: د/الأمين شريط، « التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعديلية»، مجلة الفكر البرلماني العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر ، أكتوبر 2003، ص ص. 119-128.

(2) أنظر: د/الأمين شريط، « واقع البيكاميالية ...»، المرجع السابق، ص. 28.

(3) أنظر: الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12 لعام 1997.

(4) أخذت النتائج من إعلان رقم 01/إ.م.د / 97 المؤرخ في 9 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 5 جوان 1997، الجريدة الرسمية رقم 40، المؤرخة في 11 جوان 1997.

(5) أنظر: إعلان رقم 01/إ.م.د/ 02 المؤرخ في 3 جوان 2002، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 30 ماي 2002، الجريدة الرسمية رقم 43، المؤرخة في 23 جوان 2002.

كما استمر التحالف بين نفس القوى السياسية الثلاث، جبهة التحرير الوطني بـ 136 مقعداً، التجمع الوطني الديمقراطي بـ 62 مقعداً، و حركة مجتمع السلم بـ 51 مقعداً<sup>(1)</sup> عقب تشريعيات 17 ماي 2007، و التحالف في هذه الحالة يبدو ضرورياً لعدم تحصل أي حزب على الأغلبية المطلقة، التي تسهل إتخاذ القرارات، لكن من ناحية أخرى هذا الوضع جعل الأحزاب المتحالفة في حالة تململ سياسي أدى لترابع دور المعارضة.

4- الإنبعاثات ليست في كل الحالات معياراً يعبر بصدق عن القاعدة التي مفادها "صوت واحد لكل شخص"، إذ قد تختلطها تشوهات كالتزوير، كما قد تفشل في استقطاب كل الحساسيات السياسية خاصة من خلال ظاهرة مقاطعة الإنبعاثات التشريعية، والإمتاع أو العزوف عن الذهاب لمكاتب الإقتراع<sup>(2)</sup>.

5- إعتماد أغلب الترشيحات على مظلات الأحزاب السياسية، يجعل المنتخب خاضعاً وتابعًا لولائه السياسي مهما بدا ذلك خفياً، فإذا أراد النائب ضمان الترشيح لعهدة أخرى عليه الالتزام بتوجيهات حزبه، وهذا الأمر يترك النائب في وضعية خيار صعبة بين الإعتبارات التمهيلية والإعتبارات الحزبية، وعدم التوفيق بين هذين الإعتبارين غالباً ما يطرح إشكالية أزمة البرلمان، التي ينجم عنها انحسار وأفول دوره.

رغم أن نظام التمثيل النسبي أعطى للأحزاب السياسية، حتى وإن كانت صغيرة حق المشاركة في الإنبعاثات التشريعية، إذ فاز بالعهدة التشريعية الأولى في عهد التعددية(1997-2002)، عشرة (10) أحزاب سياسية، و قائمة للأحرار من بين واحد وعشرين (21) قائمة حرة<sup>(3)</sup>.

أما في العهدة الثانية (2002-2007)، ورغم مقاطعة بعض الأحزاب السياسية فقد شهدت فوز تسعه (09) أحزاب سياسية بالإضافة لقائمة حرة من أصل أربع وعشرين

<sup>(1)</sup> انظر : إعلان رقم 03 / إ.م.د/07 المؤرخ في 21 ماي 2007، يتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 17 ماي 2002، الجريدة الرسمية رقم 45 ،المؤرخة في 11 جويلية 2007.

<sup>(2)</sup> قاطعت كل من جبهة القوى الإشتراكية و التجمع من أجل الثقافة والديمقراطية تشريعيات 2002 وقاطعت جبهة القوى الإشتراكية تشريعيات 2007، في حين أن كلاً منها تحصل على 19 مقعداً في تشريعيات 1997، الجريدة الرسمية رقم 40 لعام 1997.

<sup>(3)</sup> انظر : إعلان رقم 01 / إ.م.د/97 المؤرخ في 9 جوان 1997، المرجع السابق.

(24) قائمة مشاركة<sup>(1)</sup>، و خلال العهدة الثالثة (2007-2012)، فاز واحد وعشرين (21) حزبا سياسيا وقائمة حرة<sup>(2)</sup>.

لكن هذا الوضع أدى لتنامي ظاهرة التصدع أو الإنشقاق داخل الأحزاب السياسية وهذا ما حدث لكل من حركة النهضة، التي انشقت عنها حركة الإصلاح الوطني والتجمع من أجل الثقافة والديمقراطية، الذي انحاز عنه الإتحاد من أجل الحريات والديمقراطية، و كذا حزب العمال الذي ابتنق عنه حزب العمال الإشتراكي.

بالإضافة إلى انخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات، فقد وصلت في تشرعيات جوان 1997 إلى 65.60%<sup>(3)</sup>، و انخفضت في تشرعيات ماي 2002 إلى 46.17%<sup>(4)</sup> و في تشرعيات أبريل 2007 إلى 35.67%<sup>(5)</sup>، و هذه النتائج تبدو ضعيفة مقارنة بنسب المشاركة في الانتخابات الرئاسية، إذ بلغت 60.99% في رئاسيات أبريل 1999<sup>(6)</sup> و نسبة 58.08% في رئاسيات أبريل 2004<sup>(7)</sup>.

و كنتيجة لانخفاض نسبة المشاركة خاصة في تشرعيات 17 أبريل 2007 (35.67%)، قدمت الحكومة مشروع قانون عضوي وافق عليه البرلمان<sup>(8)</sup> يعدل و يتم قانون الانتخابات، و يتعلق تحديدا بالمادتين 82 و 109 من الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، حيث تم إضافة شروط جديدة تتصل بتزكية كل قائمة مرشحين للانتخابات سواء كانت تحت مظلة حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو قائمة

<sup>(1)</sup> أنظر: إعلان رقم 01/إ.م.د/02 المؤرخ في 3 جوان 2002، المرجع السابق.

<sup>(2)</sup> أنظر: إعلان رقم 03/إ.م.د/07 المؤرخ في 21 ماي 2007، المرجع السابق.

<sup>(3)</sup> أنظر: الجريدة الرسمية رقم 40، المؤرخة في 11 جوان 1997.

<sup>(4)</sup> أنظر: الجريدة الرسمية رقم 43، المؤرخة في 23 جويلية 2002.

<sup>(5)</sup> أنظر: الجريدة الرسمية رقم 45، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

<sup>(6)</sup> أنظر: إعلان رقم 01/إ.م.د/99 المؤرخ في 20 أبريل 1999، يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 21 أبريل 1999.

<sup>(7)</sup> أنظر: إعلان رقم 04/إ.م.د/04 المؤرخ في 12 أبريل 2004 يتضمن نتائج انتخاب رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 24، المؤرخة في 18 أبريل 2004.

<sup>(8)</sup> أنظر: القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل و يتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

مترشحين أحراز<sup>(1)</sup> للحد من تفتيت النتائج الإنتخابية، و سدّ الباب أمام دخول بعض الأحزاب المجهوية و الموسمية للساحة السياسية، طبعا دون أن يعني هذا أن الوضعية العامة للأحزاب السياسية هي السبب الوحيد لتدني نسبة المشاركة في الإنتخابات التشريعية، بل إن المسألة تتحكم فيها جملة من الأسباب، التي تحتاج لدراسة متعددة الجوانب قانونية، سياسية، اجتماعية، اقتصادية، وثقافية<sup>(2)</sup>.

بلا شك إن الرغبة القوية في ضمان استقرار و استمرارية الدولة عقب الظروف التي كابتها الجزائر في التسعينيات، و توسيع مجال التمثيل الوطني، بإشراك ممثلي الجماعات المحلية في تكوين مجلس الأمة، و سدّ نقائص النظام الإنتخابي المعتمد، تشكل المبررات العملية لإحداث مجلس الأمة.

لكن لا يمكن غضّ الطرف عن المبررات القانونية، التي يسعى بموجبها مجلس الأمة لإثبات وجوده ضمن قائمة المؤسسات الدستورية المكرسة لدولة القانون، لذلك فإننا

---

(1) وفقاً للمادة 3 من القانون العضوي رقم 07/08 المعدلة و المتممة للمادة 109 من الأمر رقم 07/97 يمكن أن تتركي قائمة مترشحين للإنتخابات التشريعية:

- إما من طرف الأحزاب السياسية التي تحصلت خلال أحد الإنتخابات التشريعية الثلاث الأخيرة على أكثر من أربعة في المائة (4%) من الأصوات المعتبر عنها، موزعة على خمسين في المائة زائد واحد (1+50%) من عدد الولايات على الأقل، شرط ألا يقل هذا العدد عن ألفي (2000) صوت معتبر عنه في كل ولاية.

- و إما من طرف الأحزاب السياسية التي تتوفر على ستمائة (600) منتخب على الأقل في مجالس شعبية بلدية وولائية ووطنية، موزعين على خمسين في المائة زائد واحد (1+50%) من عدد الولايات على الأقل، على ألا يقل هذا العدد عن عشرين (20) منتخبًا في كل ولاية.

- و عند تقديم قائمة مترشحين تحت رعاية حزب سياسي لا تتوفر فيه الشروط المذكورة أعلاه أو أن الحزب يشارك لأول مرة في الإنتخابات، فيجب أن تدعم القائمة بثلاثة في المائة (3%) على الأقل من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الإنتخابية المعنية.

- و في حالة تقديم قائمة بعنوان قائمة حرة يجب أن تدعم بثلاثة في المائة (3%) على الأقل من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الإنتخابية المعنية.

- و يجب أن تكون التوقيعات موزعة على خمسين في المائة زائد واحد (1+50%) من عدد البلديات المشكلة للولاية، على ألا يقل عدد التوقيعات في كل بلدية عن ثلاثة في المائة (3%) من عدد الناخبين المسجلين في البلدية.

(2) انظر: أحمد حجاج، «الديمقراطية و التعددية الحزبية و الإنتخابات في إفريقيا»، الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة(مصر) ، 2003، ص ص. 290-267.

نتساءل عن المبررات القانونية، التي تتحكم في وجود غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، و هو ما سيكون موضوع المطلب الثاني الآتي مباشرة.

### **المطلب الثاني:**

#### **المبررات القانونية.**

إن البحث عن إسقاطات بعض المبادئ القانونية على تجربة الجزائر بخصوص الثانية البرلمانية، يساعدنا حتما في الكشف ولو جزئيا عن حقيقة المركز القانوني الذي يحتله مجلس الأمة، و من ضمن أهم هذه المبادئ الأساسية، مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة البرلمان، فالسؤال المطروح هو: إلى أي مدى يتجسد هذين المبدأين وينتجان أثراهما في مجلس الأمة؟، أو بعبارة أخرى هل من أثر لهذين المبدأين في مجلس الأمة؟.

أولاً:

#### **تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.**

من الصعب معالجة موضوع الغرفتين في الجزائر، أو حتى في أي نظام آخر بمعزل عن تحليل مدى تكريس النظام كل، والغرفة الثانية رمز التحول للثانية البرلمانية لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي من بين ما يهدف إليه من الإستبداد وتحقيق التوازن بين السلطات. <sup>(1)</sup> على الأقل بين السلطات التشريعية والتنفيذية.

---

<sup>(1)</sup> انظر : د / سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة(مصر) ، 1988، ص ص. 280-286.

- د / سعيد بو الشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة (النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية و تطبيقاتها)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1990، ص ص. 164 - 167.

## أ- منع إستبداد الغرفة الأولى.

يفيد تاريخ الفكر الدستوري الكلاسيكي أن مبدأ الفصل بين السلطات يعتمد أساساً على توزيع الوظائف، أو تقسيم الإختصاصات بين ثلاث وحدات، تشريعية، تنفيذية وقضائية.<sup>(1)</sup>

لكن تعقد الوظائف وتشعبها استتبع ضرورة استخدام طريقة تقسيم الوظائف حتى داخل السلطة الواحدة، فقسمت السلطة التشريعية إلى وحدتين، بل حتى إلى ثلاث بمشاركة رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، كما تحولت السلطة التنفيذية من الأحادية إلى الثانية، وأيضاً السلطة القضائية، التي أصبحت تظم نظاماً قضائياً عادياً وآخر إدارياً.

بمعنى أن حركة تقسيم الإختصاصات وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات لم تقتصر على انقسام أساسي واحد، بل ظهرت له سلسلة من الإنقسامات، و بذلك يعتبر نظام الغرفتين على حد رأي الأستاذ الأمين شريط<sup>(2)</sup> أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في تأكيد واضح لفكرة كان قد نادى بها مونتيسكيو Montesquieu تقتضي بأن تركيز السلطة بيد شخص أو هيئة واحدة يؤدي للإستبداد، لذا كان لابد من توزيع السلطة على أكثر من جهة، و فضلاً على ذلك يجب أن توقف السلطة السلطة الأخرى<sup>(3)</sup>.

فيتمكن لمجلس الأمة أن يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، إذ التخوف من هيمنة حزب سياسي معين على مصير السلطة التشريعية، أي مصير القانون، و رقابة الحكومة مثلما كاد أن يحدث عقب الانتخابات التشريعية المجراءة في 1991، يدخل في المبررات الأساسية لإحداث غرفة ثانية.

---

<sup>(1)</sup> أنظر :

- Montesquieu, Op. Cit., pp. 180-200.

<sup>(2)</sup> أنظر : د / الأمين شريط، «واقع البيكميرالية ...» ، المرجع السابق، ص. 25.

<sup>(3)</sup> أنظر : مقوله مونتيسكيو :

" Pour qu'on puisse abuser du pouvoir, il faut, que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir " .

- Montesquieu , Op. Cit., p. 30.

غير أنّ هذا المبرر يشكل كما أكد الأستاذ شونتيجو B.Chantebout وفقاً أو مصادر لإرادة الشعب، المعبر عنها بطريق الانتخاب، و خروجاً عن درب الديمقراطية<sup>(1)</sup>.

والأغلبية البرلمانية لا يتحكم في زمامها هيمنة حزب سياسي واحد في كل الحالات، بل قد يكون ذلك مكتفياً لعدد من الأحزاب السياسية، كما هو الحال بشأن ذيوع ظاهرة التحالف بين الأحزاب السياسية الفائزة في الانتخابات التشريعية، وإن كان ذلك يحقق الأغلبية الالزامية لممارسة البرلمان لعمله بحرية أكثر، إلا أنه يقضي على فرصة مشاركة المعارضة في العمل البرلماني، و يجعل البرلمان وخاصة الغرفة الأولى خاضعة لمنطق الأغلبية، التي أصبحت في حقيقة الأمر، وأخذًا بعين الإعتبار نسب المشاركة الضعيفة في الانتخابات التشريعية، لا تمثل عملياً إلا أغلبية الأقلية، أي أغلبية المشاركين في الإقتراع.

وهو الأمر الذي تخوّف منه الأستاذ دي توكييل متسائلاً حول ما العمل حتى لا تحول قرارات الأكثريّة من أن تكون ممارسة الحكم مضمونة أيضاً من جانب الأقلية<sup>(2)</sup>؟ ، واعتبر أن إستبداد الأكثريّة أشدّ مخاطر الديمقراطية، لذلك فقد دعى إلى نبذ الطابع المطلق للسيادة الشعوبية.

ما يلفت النظر عند توكييل هو الأهمية التي يعولها على الفئات السياسية المتميزة (النخبة) في رسم حدود السيادة الشعبية، ووضع حد لاستضاعف الديمقراطية نتيجة إستبداد الأكثريّة، و هو يستند في ذلك على فكرة المواطن التي تخوّل لكل مواطن بعض النظر إن كان من داخل أو خارج الأغلبية حق المشاركة في تحديد معايير النظام داخل الدولة التي ينتمي إليها.

إن الهيمنة على الغرفة قد لا يرتبط دائماً بفعل الأغلبية البرلمانية، إذ قد يكون للأقلية دوراً كبيراً في توجيه المجلس نتيجة تفوقها لعوامل متعددة، منها قوتها المالية الفكرية، الإجتماعية، أو غيرها، لذلك فالديمقراطية تقضي في آن واحد حرية الخيارات السياسية، و تمثيل مصالح الأكثريّة، و ضمانبقاء الأقلية، و من العبث و الخطورة على

---

<sup>(1)</sup> انظر:

- Bernard Chantebout, Op. Cit., p. 112.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Alexis de Tocqueville, Op. Cit., pp. 392-405.

حد قول الأستاذ آلان تورين Alain Tourin إعطاء الأولوية لأحد هذه العناصر، وتغليبه على العنصر الآخر<sup>(1)</sup>.

لكن الممارسة توحى منذ ظهور مجلس الأمة و حتى قبل ذلك، أن المجلس الشعبي الوطني، وإن كان يعد الإطار الأساسي لصناعة القانون و رقابة عمل الحكومة إلا أن تاريخ عمل هذا المجلس لا يكشف مطلقاً عن هيمنته لا على العمل التشريعي، حيث أن أغلبية النصوص القانونية ذات أصل حكومي، و لا حتى على العمل الرقابي، الذي ظل في كل أحواله متراجحاً بين التزكية الامشروطة لأعمال الحكومة، واستعمال بعض الآليات الرقابية التي لا يمكنها إثارة مسؤولية الحكومة<sup>(2)</sup>، ويطرح كذلك التساؤل بشأن دور مجلس الأمة في الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية؟.

#### ب- الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

إن وجود مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان، يشكل ضمانة مهمة لإنفصال أحسن بين السلطات، حيث يقوم بالإمتصاص والتقليل من حدة مواقف الغرفة الأولى، التي تغذيها حماسة و إندفاع الأغلبية الناجمة عن الإقتراع المباشر<sup>(3)</sup>.

فيتحول إلى حكم وعامل استقرار مؤسسي، خاصة في الإشكالات التي تنشأ نتيجة للخلاف بين الحكومة و المجلس الشعبي الوطني، أي يقوم بنوع من التسوية بين الطرفين، و يتحكم في هذا الدور المناط بمجلس الأمة عدداً من العوامل منها:

- الحصانة الدستورية لمجلس الأمة ضد حله من طرف السلطة التنفيذية، فهو يتعامل مع الموقف بكثير من الراحة، التي تشعر أعضاءه بالقوة، و عدم الخضوع للمساومة.

<sup>(1)</sup> انظر: آلان تورين، ما هي الديمقراطية: حكم الأكثريّة أم ضمانات الأقلية، ترجمة حسن قبيسي الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت (لبنان)، 2001، ص ص. 165-182.

<sup>(2)</sup> انظر: د / الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري....، المرجع السابق، ص ص. 389-560.

د / سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية ....، المرجع السابق، ص ص. 204-380.

- عبد الله بوققة، العلاقة بين السلطة التشريعية....، المرجع السابق، ص ص. 120-230.

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية.....، المرجع السابق، ص ص. 100-10.

<sup>(3)</sup> انظر: د/ زهور ونيسي، «الدور الفكري و السياسي لمجلس الأمة» ، مداخلة في ندوة مجلس الأمة بعنوان: المنطقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 15.

- مدة عهده المقدرة بست (6) سنوات، وهي مدة معقولة لتوفير الإستقرار داخل المجلس.

- نوعية التشكيلة البشرية المكونة لمجلس الأمة، والتي يفترض أنها تضم كفاءات وشخصيات ذات حنكة وحكمة (الثلث المعين)، ودرأة بالإنسغالات الحقيقة للمواطنين (الثلاثين المنتخبين).

- اشتراط الأغلبية المطلقة المقدرة بثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء لاتخاذ أي قرار.

إذن يظهر أن التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 سعى لإحداث مجلس الأمة كهيئة توازن إضافية غايتها الحرص على احترام تطبيق الدستور، و إمعان النظر قبل الفصل في المسائل المطروحة عليه، فوضع على عاتقه مسؤولية دراسة و مناقشة النصوص القانونية التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني، مع حقه في الاعتراض عليها، ثم إقرارها أم رفضها.

كما أخضع عمل السلطة التنفيذية بالإضافة لرقابة المجلس الشعبي الوطني تحت طائلة السقوط، إن لم تستطع افتتاح المصادقة بداية على برنامجها،<sup>(1)</sup> لرقابة مجلس الأمة مریدا بذلك إفهام الحكومة أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني ليست مطلقة، بل يجب أيضا السعي للحصول على تأييد الغرفة الثانية، دون أن تهدد هذه الرقابة لا بزوال الحكومة، و لا بحل مجلس الأمة، أي أن الحوار الدستوري الهادئ هو ميزة العلاقة بين الحكومة ومجلس الأمة، فهو على حد تعبير الأستاذ صويلح بوجمعة ضابط الحركات التجاوزية<sup>(2)</sup>.

حيث يمكن للحكومة أن تستند إلى المجلس الشعبي الوطني في حالة توافقها مع الأغلبية البرلمانية، أو أن تستند إلى الغرفة الثانية حالة عدم توافق الأكثريّة في الغرفة الأولى معها، و في كلتا الحالتين، فنظام الغرفتين يوفر بصورة أو بأخرى نوعا من التوازن بين الحكومة و البرلمان، فبحكم قرب مجلس الأمة أكثر من السلطة التنفيذية نتيجة اختيار ثلثي (3/2) أعضائه من ممثلي الجماعات المحلية، فهذا يقوّي فرص إيجاد حلول توفيقية للخلافات التي قد تنشأ بين الحكومة و البرلمان.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 81 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: د/ بوجمعة صويلح، «مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الاستقرار»، مداخلة بالملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 129.

زيادة على ذلك، فإن اتفاق المجلسين على رأي واحد هو رسالة صريحة للسلطة التنفيذية على قوة موقف البرلمان، و ما يكون أمام الحكومة إلا الذهاب في نفس السياق أو تحمل آثار الخروج عما اتحد حوله المجلسان.

إذن أوجد مجلس الأمة لتجنب الإنسدادات التي يمكن أن تحصل أساساً بين الحكومة و البرلمان، وخاصة مع المجلس الشعبي الوطني، فتؤدي إلى تعطيل المصالح العليا للدولة و للشعب<sup>(1)</sup>.

أي أنه يسعى في إطار الإجراءات الدستورية لمنع تبعية الحكومة للنواب، ويساعد على تقوية الاستقرار الحكومي أكثر<sup>(2)</sup>، و كذلك تحديد مؤسسة رئاسة الجمهورية، والتقليل من تدخلاتها المباشرة لحل الإشكالات العالقة بين الحكومة و البرلمان، وخاصة مع المجلس الشعبي الوطني.

لكن بالنظر لحجم السلطات التي تتمتع بها عادة الحكومة في مواجهة البرلمان فإن التساؤل يطرح بشأن مدى تدعيم وجود غرفة ثانية في البرلمان الجزائري لسيادة السلطة التشريعية، و بقائها وفية لثقة الشعب و تطلعاته<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> في ذات السياق كان قد عبر أول رئيس لمجلس الأمة السيد بومعزة بمناسبة الجلسات التأسيسية الأولى لمجلس الأمة:

".... سمعت البعض يقول إننا سد، لكننا لسنا كذلك، وإذا كنا سداً فهو ضد العنف والكره والضغائن أو سداً من نوع خاص، حيث أن هناك بعض السدود في أوروبا يسمونها (Les écluses) وهذه السدود توقف المياه وتمنع الفيضانات، وارتفاع منسوب المياه، حتى تضمن للسفينة السير بأمان... ، وهذا ما يجعل هذه الغرفة تلعب دور السد من هذا النوع (écluse)...".

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 1، العهد الأولى، المرجع السابق ص 14.

<sup>(2)</sup> جاء في الفقرة التاسعة (9) من مقدمة المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: "... إن تعديل الدستور، كما هو مقترن بهدف أساساً إلى توسيع الهيئة التشريعية و تحقيق استقرار قوي للهيئة التنفيذية...".

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 100 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

ثانياً:

### تدعيم سيادة البرلمان.

انطلاقاً مما ورد في البند التاسع من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 القاضي بأن تعديل الدستور يهدف أساساً لتوسيع الهيئة التشريعية، فإننا نتساءل إن كان هذا التوسيع يقتصر فقط على الجانب الهيكلي، بإدراج غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعب الوطني، أم أن التوسيع يشمل كذلك الوظائف المسندة للهيئة التشريعية.

وبالتالي إلى أي مدى يمكن لمجلس الأمة أن يضمن مساراً تشريعياً أفضل مما كان عليه الحال في نظام الأحادية البرلمانية، و هل أن وجوده يوسع فعلاً من ممارسة الرقابة البرلمانية، مما يدعم سيادة البرلمان؟.

#### أ- ضمان مسار تشريعي أفضل.

لما كان مجلس الأمة يمثل الشق الثاني في البرلمان، فالطبيعي أن يباشر المهمة التشريعية المجلسان معاً، بحيث لكل مجلس، و بالإستقلال عن المجلس الآخر الحق في اقتراح القوانين، و مناقشتها و إقرارها. <sup>(1)</sup>

لكن التعديل الدستوري ذهب إلى منح المجلس الشعبي الوطني سلطات تشريعية أوسع من سلطات مجلس الأمة، إذ يملك المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح القوانين، في حين أن مجلس الأمة مجرد من ذات الحق.

كما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه، أما مجلس الأمة فلم يمكن من هذا الحق مباشرة و بنفس الكيفية، بل خول له حق الإختلاف حول النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، و هذه المسألة كانت من المحتمل أن تشكل حاجزاً مانعاً أمام استكمال مسار دخول النصوص القانونية حيز التنفيذ، وتضع المجلس الشعبي الوطني تحت رحمة مجلس

---

<sup>(1)</sup> انظر: لطيف عبد المجيد، المرجع السابق، ص ص. 47-54.

الأمة، و تؤدي لإختناق العلاقة بين الغرفتين<sup>(1)</sup>، لكن معالجة الأمر من خلال لجنة برلمانية متساوية الأعضاء لا محالة يوفق بين فرص مشاركة كل من الغرفتين في العملية التشريعية (سنعود لاحقاً للموضوع بالتفصيل) .

في المقابل أقر التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 صراحة حق مجلس الأمة في مناقشة النصوص المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومنه حق الموافقة عليها بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء أو رفضها، أي إذا كان مجلس الأمةتابع للمجلس الشعبي الوطني في التموين بالنصوص القانونية، إلا أنه ليس كذلك في تحديد موقفه إزاء ما يعرض عليه.

و هذا من شأنه أن يخلق لأعضاء مجلس الأمة نوعاً من الحرية التي تمكّنهم من إبداء آرائهم بكل ثقة، و دون التخوف من فرض الموافقة عليهم، أي أن مجلس الأمة سيد في تحديد وجهة نظره من النص المعروض عليه.

بالتأكيد هذا الوضع سيكون له انعكاس مرضي على نمط المناقشات التي ستأخذ طابعاً جدياً في اتجاه إثراء النصوص القانونية بعيداً عن ضغط و حماسة الأغلبية البرلمانية، التي تجعل الجلسات أكثر انفعالاً مقارنة بما هو كائن في الغرفة الثانية بحكم نصف سنّ أعضائه، و تجاوزهم لمرحلة الإنفصال و تقلب المزاج.<sup>(2)</sup>

---

<sup>(1)</sup> انظر : الطاهر طالب ، « دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين » ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص. 72-76.

<sup>(2)</sup> من خلال الحوار الذي جرى بين اثنين من مؤسسي الولايات المتحدة الأمريكية: وشنطن وجيفرسون، فالغرفة الثانية تلعب دوراً مميزاً في تهدئة الأوضاع المدفوعة بحماسة الأغلبية في الغرفة الأولى، فعند عودة جيفرسون من فرنسا إلى إنجلترا أن يشرح له الأسباب التي دعته إلى تبني فكرة الغرفة الثانية و هو واقف أمام المدفعية بيده كوب من الشاي يصب محتواه في كوب آخر، فأجابه وشنطن بقوله: ها أنت قد أجبت عن سؤالك.

فرد جيفرسون: ماذا تريد أن تقول؟، فقال وشنطن لجيفرسون: لما أفرغت الشاي في كوب آخر، فأجاب جيفرسون: لكي أبرده.

و حينها تسلل إلى ذهن جيفرسون أن مجلس الشيوخ مثل هذا الكوب الثاني، إذ تفرغ فيه النصوص التشريعية لتبريدها.

فكان التعديل الدستوري لعام 1996 يذكر أن العمل التشريعي عمل معد وصناعة القانون بحاجة لأكثر من محطة<sup>(1)</sup>، و للمناقشة المزدوجة و لموافقة المجلسين حتى تصير التشريعات نافذة.

حتى وإن كان عمل مجلس الأمة في الميدان التشريعي مرتبط بما يحيله عليه المجلس الشعبي الوطني، و عمل هذا الأخير معلق على موافقة مجلس الأمة، إلا أن روح التعاون والمشاركة، و تغليب التعقل و الحكمة و الموضوعية هي التي تسود علاقة الغرفتين، على الأقل فيما أثبته الموقفين المتعلقين على التوالي بدراسة القانون الناظم للعلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، و رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه بمناسبة دسترة الأمازيقية<sup>(2)</sup>.

---

.../...

لكتنا نرى أن ت يريد تأجج النصوص القانونية المتبعث من الغرفة الأولى لن يكون له معنى إذا كان على حساب إفراط النصوص من محتواها و فقدان معناها، فبعض النصوص القانونية بحاجة إلى أن تكون قوية الشحنة.

و بالتالي فدور الغرفة الثانية في التخفيف من حدة و تصلب مواقف الغرفة الأولى يجب أن يمارس بلا إسراف و لا تقرير.

ولمزيد من التفاصيل حول الحوار الذي جرى بين واشنطن و جيفرسون انظر:

- Marcel Prélot, Op. Cit. ,p. 742.

- M.René Monory, Pour mieux connaître le sénat, la documentation française, Paris, 1993 pp. 186-189.

(1) لقد أطلق البعض على مجلس الأمة وصف الغربال الثاني، الذي يزيد من لذة الخبز المصنوع من الدقيق الذي يمر عبره.

ولمزيد من التفاصيل راجع: جريدة مداولات مجلس الأمة، العدد 1 ، المرجع السابق، ص. 14.

(2) الموقف الأول: يتطرق بعرض الحكومة لمشروع القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة و لعملهما و للعلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني.

لكن و بما أن مجلس الأمة لم يكن قد نصب بعد، و على الرغم من أن المادة 181 من التعديل الدستوري لعام 1996 تخول للمجلس الشعبي الوطني ممارسة كامل الصالحيات، بما فيها صلاحية التشريع كاملة لحين تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في الدستور ومنها مجلس الأمة ، إلا أن مكتب المجلس الشعبي الوطني طلب من الحكومة الإنتظار و تأجيل دراسة القانون لغاية تنصيب مجلس الأمة نظرا لأن مشروع القانون المذكور يعني الأطراف الثلاثة: المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة الحكومة، و أحد هذه الأطراف غير موجود.

.../...

## بـ- توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية.

لقد مكّن التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 مجلس الأمة، كما المجلس الشعبي الوطني من حق رقابة أعمال الحكومة، إذ يقوم مجلس الأمة برقابة برلمانية سياسية طبقاً لأحكام الدستور<sup>(1)</sup>، و هو في ذلك يستعمل عدداً من الوسائل الرقابية هي:

- أسلوب المناقشة: بالنسبة لعرض برنامج الحكومة، لبيان السياسة العامة السنوي لقانون المالية و ميزانية الدولة،
- الإستماع لأعضاء الحكومة من خلال لجان المجلس،
- إستجواب الحكومة،
- توجيهه أسئلة شفوية و كتابية لأعضاء الحكومة،
- التحقيق البرلماني،
- الرقابة المالية.

لكن رغم تعدد آليات ممارسة الرقابة البرلمانية من طرف مجلس الأمة، إلا أنها تبقى في مجملها غير ذات أثر فعال، نتيجة انعدام الأثر المترتب عن استعمال بعض

---

.../...

أما الموقف الثاني: الذي يفسر العلاقة المتسمة بالحكمة بين الغرفتين، فيظهر عندما قرر رئيس الجمهورية دسترة الأمازيغية عن طريق البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، و كان رئيس مجلس الأمة (المرحوم: محمد الشريف مساعدي) في وضعية صحية حرجة لا تسمح له بترأس البرلمان المنعقد بغرفتيه.

كما أن الدستور و القانون العضوي رقم 02/99 لم يوضح كيفية علاج هذه الحالة، خاصة وأن أغلب الحالات تتصل على أن رئيس مجلس الأمة يرأس البرلمان بغرفتيه بإستثناء إذا ترأّس رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة في ظروف محددة دستورياً، فهنا يرأس رئيس المجلس الشعبي الوطني البرلمان بغرفتيه.

لكن تم تجاوز هذا الإشكال بتبني حل رئاسة البرلمان بغرفتيه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، و بذلك تم إزالة الإنسداد الذي كان سيحصل بين الغرفتين.  
و لمزيد من التفاصيل راجع:

- عبد القادر بن صالح، « مجلس الأمة عهدة... و تجربة »، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص ص. 19-7.
- (1) أنظر : المواد : 80، 84، 99، 133، 134 وكذلك، 160 و 161 من التعديل الدستوري لعام 1996.

الآليات الرقابية، فمناقشة عرض برنامج الحكومة، أو حتى مناقشة بيان السياسة العامة السنوي يقتصر أثراًهما على إمكانية إصدار لائحة.<sup>(1)</sup>

في حين أن المناقشة في المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن ينجم عنها إثارة المسؤولية السياسية للحكومة و إجبارها على تقديم استقالتها، و لعل هذه النتيجة لا تخص مجلس الأمة في الجزائر فقط، بل تشتراك فيها معظم الغرف الثانية في العالم<sup>(2)</sup>، وهذا ليس راجعا لإختلال في مبدأ المساواة بين الغرفتين<sup>(3)</sup>، لكنه يعود أساسا لإختلاف آثار الرقابة على كل غرفة، إذ الغرفة الثانية غالبا ما تكون غير قابلة للحل، و هو حال مجلس الأمة في الجزائر، فمن غير المعقول إجبار الحكومة على تقديم استقالتها من طرف مجلس الأمة، في حين أن هذا الأخير محسن من الحل.<sup>(4)</sup>

من أجل ذلك عني التعديل الدستوري لعام 1996 بتقليل اختصاصات مجلس الأمة خاصة في مواجهة الحكومة من حيث أنه لا يمكنه في أي حال من الأحوال ردتها عقب تقديم رئيسها لبرنامج حكومته أو مساعلتها عبر ملتمس رقابة، و هذا الوضع يجعل مجلس الأمة بعيدا عن الضغط الحكومي، وهو ما من شأنه تسهيل دوره في عملية نقد السياسات الحكومية، و الوقوف على سلبياتها و تفعيل إيجابياتها، لأن البرامج الحكومية ليست سلبية بالضرورة في كل الأحوال.

على الرغم من أن أثر رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة يقترب من مجرد لفت نظر الحكومة حول مسائل معينة، إلا أن إحداث مجلس الأمة يعمل على توسيع مجال ممارسة الرقابة البرلمانية على الأقل ذات الأثر الإستعلامي، بإزدياد عدد الأسئلة الشفوية و الكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة، وطول فترة المناقشات لإزدواجية ممارستها في كلتا الغرفتين.

---

<sup>(1)</sup> انظر : عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص. 69-120.

<sup>(2)</sup> انظر :

- M.Réne.Monory, Op. Cit. , pp. 288-290.

- Valentine Herman / Française Mendel, les parlements dans le monde (recueil de données comparatives), 2<sup>eme</sup> édition, Bruxelles, 1986, pp. 585et suit.

<sup>(3)</sup> انظر : د/ الأمين شريط، «واقع اليكamirالية...»، المرجع السابق، ص. 34.

<sup>(4)</sup> انظر : العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلول محمد، «دعائم و خصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص ص. 16-17.

حتىٰ و إن تتوعد مبررات إحداث مجلس الأمة بين المبررات السياسية والقانونية، و تراوحت بين العملية و النظرية، إلا أن إحداث غرفة ثانية، بلا شك يبقى يشكل لبنة إضافية في بناء دولة القانون، على الأقل لحمايتها من الإنكماشات الحاصلة كما وقع في التسعينيات.

لذلك فالتساؤل الذي يطرح نفسه بعد التعرف على مبررات إحداث غرفة ثانية هو كيف تم تنظيم مجلس الأمة من حيث التركيبة البشرية، و المالية، و الإدارية ، و مدى قدرته وفقاً لهذه التركيبة على القيام بالمهام المسندة له؟، و هذا ما سيكون موضوع الفصل الثاني.

## الفصل الثاني:

### تنظيم مجلس الأمة.

يختلف تنظيم الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى، و تبعاً لذلك تنص بعض الدساتير على أن يكون تشكيلها بطريق الوراثة كما في إنجلترا<sup>(1)</sup>، أو بطريق الانتخاب الذي تأخذ به كثير من الدول، لكن بأشكال متعددة، و هناك من الدول الأخرى من تمزج بين طرقتي الانتخاب و التعيين<sup>(2)</sup> مثلما هو الحال في الجزائر، إذ تم الجمع بين أسلوبي الانتخاب والتعيين في تكوين مجلس الأمة، وهو ما سيتجلى في المبحث الأول.

غير أن إتباع هذه الطريقة يطرح تساؤلات حول ما الجدوى من الدمج بين أسلوبي الانتخاب و التعيين؟، فإذا كان اختيار ثالثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة بطريق الانتخاب غير المباشر يساهم في إضفاء الطابع الديمقراطي للمجلس، بالإختيار الحر للأعضاء، إلا أن طريقة الانتخاب غير المباشر تضعف من التمتع بصفة كاملة بالوصف الديمقراطي.

كما أن تعيين رئيس الجمهورية، القائد الأول للسلطة التنفيذية لثلاث الأعضاء مباشرة و دون تدخل من السلطة التشريعية، و لو من باب الإستشارة يدع الإستفسار قائماً بشأن إن كان هذا الوضع يقلل من حرية مجلس الأمة، و يضعه بصورة أو بأخرى في خدمة الحكومة، فيتحول إلى أداة يمكنها أن تحركها متى شاء، لتزيد من تفوقها المعهود على البرلمان؟، و بالتالي ما هي حدود تأثير تكوين مجلس الأمة بهذه الكيفية على مبدأ الإستقلالية الذاتية للمجلس و البرلمان عموماً؟.

أيضاً هل يستقل مجلس الأمة في تحديد تنظيمه الإداري، أم هو مقيد في تحديد الأجهزة التي يتكون منها، و بواسطتها يسير و يدير أعماله؟.

---

(1) أنظر: د / نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص. 375.  
- د / داود الباز، المرجع السابق، ص ص. 82-103.

(2) أنظر:

-Valantine Herman / Française Mendel , Op. Cit. , pp. 588-626.

كما نتساءل عن نطاق استقلالية المجلس في تنظيمه المالي، أي هل يأخذ المجلس كامل حريته في إعداد و صرف ميزانيته، و ما هي حدود الرقابة المنصبة عليه في هذا السياق؟، و هذا ما سنوضحه في المبحث الثاني.

### **المبحث الأول:**

#### **الجمع بين أسلوبي الإنتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة.**

إن تشكيلة مجلس الأمة وفقا لما أراده التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 تشتراك فيها الكيفيتين الإنتخاب و التعيين معا، بحيث أن أغلبية الأعضاء المقدرة بالثلثين (3/2) تكون بطريق الإنتخاب غير المباشر و من طرف هيئة ناخبة خاصة (المطلب الأول).

أما الثالث (3/1) الآخر، يتدخل رئيس الجمهورية مباشرة بتعيينه، و هو ما يطرح تساؤلا حول حدود سلطة رئيس الجمهورية في التعيين، وعن دور الثالث المعين في تقوية السلطة الرئيسية داخل البرلمان، و التأثير على استقلالية البرلمان (المطلب الثاني).

### **المطلب الأول:**

#### **الإنتخاب غير المباشر لثلاثي الأعضاء.**

وفقا للفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 فإن ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة يتم انتخابهم عن طريق الإقتراع غير المباشر والسرى من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية<sup>(1)</sup>، و تبعا لذلك تم في 25 ديسمبر 1997، انتخاب ست و تسعين (96) عضوا من أصل مئة وأربع و أربعين (144) عضوا للعهدة الأولى.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص الفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإقتراع غير المباشر و السرى من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائى، و يعين رئيس الجمهورية الثالث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية".

لكن بالنظر للطابع المتميّز لتشكيلة ثلثي أعضاء مجلس الأمة، فإنه يثار التساؤل حول ما إذا كانت شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة هي نفسها المقررة لانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، أم أنها تختلف عنها؟ (أولاً)، و طالما أن الانتخاب يتم بطريق غير مباشر، فما هي خصائص الهيئة الناخبة لثلثي الأعضاء، و ما طبيعة النظام الانتخابي المعتمد (ثانياً)؟.

أولاً:

### شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة.

بالعودة لأحكام الفصل الثالث من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات<sup>(1)</sup> المعنون بالأحكام المتعلقة بإنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، يتضح أن هناك شروطاً عامة يشترك فيها كل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة<sup>(2)</sup> و هناك شروطاً خاصة تتعلق فقط بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين وفقاً لما ورد في المادتين 127 و 128<sup>(3)</sup>، و تتمثل هذه الشروط فيما يلي:

- أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضواً في المجلس الشعبي البلدي أو الوالائي.

- أن يكون سن المترشح أربعين (40) سنة كاملة يوم الإقتراع.

---

<sup>(1)</sup> انظر: الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، المعديل والمتمم بالقانون العضوي رقم 01/04 ، الجريدة الرسمية رقم 12 لعام 1997.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 129 من الأمر رقم 07/97 : " تطبق الشروط الخاصة بإنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني و حالات التنافي على انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين".

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 127 من الأمر رقم 07/97: " يمكن كل عضو في مجلس شعبي بلدي أو ولائي توفر فيه الشروط القانونية، أن يترشح لعضوية مجلس الأمة ".

ولنص المادة 128 من نفس الأمر: " لا يترشح للعضوية في مجلس الأمة إلا من بلغ أربعين سنة كاملة يوم الإقتراع ".

## **أ- الشرط الأول: أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.**

لقد مكنت المادة 127 من القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولاية فقط من الترشح لعضوية مجلس الأمة، و هذا الشرط يستمد وجوده من مبررات إحداث مجلس الأمة، إذ أن إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري من بين ما استند عليه هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية<sup>(1)</sup>.

لكن و بالنظر إلى أنه لا توجد مادة صريحة لا في الدستور، و لا في باقي النصوص القانونية الأخرى المنظمة لمجلس الأمة، فإن اشتراط أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، تبدو غير متوافقة مع الطابع غير الإلزامي لإسناد مجلس الأمة على التمثيل المحلي، عكس ما هو موجود في فرنسا مثلا، حيث أن اشتراط العضوية في المجالس المحلية للعضوية في مجلس الشيوخ هو نتيجة حتمية لقيام مجلس الشيوخ وفق نص المادة 3/24 من دستور 1958 على حقيقة تمثيل الجماعات المحلية<sup>(2)</sup>.

هذا بالإضافة إلى أن أعضاء مجلس الأمة، ليس كلهم منتخبون، بل هناك ثلث معين، و بالتالي لا يمكن أن نقول بصفة قاطعة أن مجلس الأمة يقوم على أساس ضمان التمثيل المحلي فقط.

من جهة أخرى، إن اشتراط الإنتماء لعضوية المجالس المحلية للعضوية في مجلس الأمة، يجعل حق الترشح مقيدا و محصورا في فئة معينة دون باقي فئات المجتمع مما يبعد المجلس عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقييد حق الترشح في طائفة واحدة<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: البند 28 من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 ص. 3.

<sup>(2)</sup> انظر:

- Philippe Ardant, Op. Cit., pp. 532-534.  
- Alain Delcamp, Op. Cit., pp. 498-509.

<sup>(3)</sup> انظر: د/ رفعت محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص. 271-287.

- د/ داود الباز، المرجع السابق، ص ص. 84-87.

فحتى و إن كانت العضوية في المجالس المحلية تفيد في الإطلاع الحقيقي على انشغالات و تطلعات المواطنين مباشرة، إلا أن ذلك ليس مقصورا على هؤلاء الأعضاء فقط، بل باقي مواطني تلك الرقعة الجغرافية يمكنهم الإلمام بذات الإهتمامات، ومنه فتح مجال الترشح يعطي فرصة لجميع مواطني البلدية أو الولاية، خاصة لأولئك الذين لم يحصلوا على مقاعد في الانتخابات المحلية للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية وتوسيع مجال المشاركة السياسية.

إلى جانب أن حق الترشح مقتصر على فئة معينة، فإن حق الانتخاب كذلك، فطبقاً للمادتين 101/2 من التعديل الدستوري لعام 1996، والمادة 123 من القانون العضوي المنظم للانتخابات<sup>(1)</sup>، فالهيئة الناخبة لثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة تتكون من المنتخبين المحليين دون سواهم، أي من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية.

## 1- أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

يشكل أعضاء المجلس الشعبي الولائي، هيئة المدوالات في الولاية<sup>(2)</sup>، وهم منتخبون عن طريق الإقتراع النسبي على القائمة<sup>(3)</sup> لمدة خمس (05) سنوات، ويتم توزيع المقاعد بين القوائم الانتخابية بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدةباقي الأقوى، وعدم الأخذ في الحسبان القوائم التي لم تتحصل على نسبة

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 123/1 من الأمر رقم 97/07: "ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع:

- أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية..."

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 9 من القانون رقم 90/09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 المتعلق بالولاية: "المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية"، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990.

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 75 من الأمر رقم 97/07 المتعلق بنظام الانتخابات.

سبعة (7%) في المائة على الأقل من الأصوات المعتبر عنها<sup>(1)</sup>، ويشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي عدد من الشروط<sup>(2)</sup> هي:

- أن يكون سن المترشح خمس وعشرين (25) سنة كاملة يوم الإقتراع.

- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاءه منها.

- أن تكون له أهلية الانتخاب<sup>(3)</sup>، إذ يجب أن يحوز من باب أولى شروط الناخب.

كما اشترطت المادة 82 من قانون الانتخابات<sup>(4)</sup> وجوب أن يكون المترشح ضمن قائمة مترشحين مقبولة صراحة من طرف حزب سياسي أو عدة أحزاب<sup>(5)</sup>، أو في صورة قائمة حرة<sup>(6)</sup>.

و يتراوح عدد الأعضاء الناخبين من خمس وثلاثين 35 إلى واحد وخمسين 51 عضوا، و يصل إلى خمس وخمسين 55 عضوا في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة، شرط أن تمثل كل دائرة إنتخابية بعضو على الأقل<sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 76 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات.

<sup>(2)</sup> انظر أحكام المادتين 82 و 93 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات.

<sup>(3)</sup> انظر: المواد 5 ، 6 و 7 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات.

<sup>(4)</sup> تم تعديل و تتميم المادة 82 بموجب المادة 2 من القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، الذي يعدل و يتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

<sup>(5)</sup> وفقا للشروط الواردة في المادة 82 المعدلة و المتممة بالمادة 2 من القانون العضوي رقم 08/07 تم قبول تسعة (9) أحزاب سياسية فقط في الانتخابات المحلية المجرأة في 29 نوفمبر 2007 و هي:

- حزب جبهة التحرير الوطني - التجمع الوطني الديمقراطي - حركة مجتمع السلم - حركة الإصلاح الوطني - حركة النهضة - جبهة القوى الإشتراكية - حزب التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية - حزب العمال - حزب الجبهة الوطنية الجزائرية.

و بالمقابل تم إقصاء ستة عشر (16) حزبا لعدم حيازتها على الشروط المذكورة في المادة 82 المعدلة و المتممة.

<sup>(6)</sup> وفقا للمادة 2 من القانون العضوي رقم 08/07 المعدلة و المتممة للمادة 82 من نظام الانتخابات:

- عندما تقدم القائمة بعنوان قائمة حرة يجب أن تحصل على ثلاثة في المائة (%) من توقيعات الناخبين المسجلين في الدائرة الانتخابية المعنية.

- و عندما تكون الدائرة الانتخابية هي الولاية يجب أن تكون التوقيعات موزعة على خمسين في المائة زائد واحد (1+50%) من عدد البلديات، على لا يقل عدد التوقيعات في كل بلدية عن ثلاثة في المائة (%) من عدد الناخبين المسجلين في البلدية.

## 2- أعضاء المجالس الشعبية البلدية.

يشترك أيضاً أعضاء المجالس الشعبية البلدية مع أعضاء المجلس الشعبي الولائي في أنهم يكوتون هيئات المدوالات لدى البلديات، ويخضع انتخابهم لنفس الإجراءات التي تحكم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث نظام الانتخاب، و مدة العهدة حتى أن الانتخابات تجري في نفس التوقيت والتاريخ.

ويتغير عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية بتغير عدد سكان البلدية، المحصل عليه في آخر عملية تعداد وطني رسمي للسكان، و يتراوح العدد من سبع 7 إلى ثالث وثلاثين 33 عضواً بالنسبة للبلديات التي يساوي عدد سكانها 200001 نسمة أو يفوقه.

كما تتماثل العضوية في المجلس الشعبي الولائي مع العضوية في المجالس الشعبية البلدية في طائفة الأشخاص غير القابلين للإنتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الإختصاص، حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم<sup>(2)</sup>، مع إضافة محاسبو الأموال البلدية و مسؤولو المصالح البلدية بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية، و محاسبو أموال الولايات و مسؤولو المصالح الولائية فيما يخص أعضاء المجلس الشعبي الولائي.

وفقاً للتقسيم الإداري المعتمد به حالياً، فعدد الولايات ثمان و أربعين (48) ولاية بينما عدد البلديات وصل إلى 1541 بلدية<sup>(3)</sup> ، و تبعاً لذلك فإن عدد الناخبين أي المنتخبين المنبقيين عن العضوية في المجالس الشعبية البلدية و المكونين للهيئة الناخبة لثلاثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين يفوق بكثير عدد الناخبين التابعين للمجلس الشعبي الولائي.

---

....

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 99 من القانون المتضمن نظام الانتخاب.

<sup>(2)</sup> حسب المادتين 98 و 100 من قانون الإنتخابات، فالأشخاص غير القابلين للإنتخاب وفقاً للشروط المذكورة أعلاه هم: الولاية - رؤساء الدوائر - الكتاب العامون للولايات - أعضاء المجالس التنفيذية للولايات - القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي - موظفو أسلاك الأمن.

<sup>(3)</sup> انظر : القانون رقم 09/84 المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية رقم 6 لعام 1984.

رغم ذلك فقد شهدت أول عهدة لمجلس الأمة انتخاب 8 أعضاء من المجالس الشعبية البلدية<sup>(1)</sup> من أصل 96 عضوا، و هذا العدد الأخير هو محصلة تمثيل كل ولاية بمقددين<sup>(2)</sup>.

و بالتالي فتمثيل البلدية بإعتبارها الخلية القاعدية لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>(3)</sup> يبقى ضعيفا مقارنة بنسبة تمثيل الولاية، وهو ما يضر بالتوازن بين شقي الجماعات المحلية (البلدية، الولاية)، و يحتاج إلى إعادة النظر فيه لاحقا.

لكن عدم جمع عضو مجلس الأمة المنتخب بين العضوية في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي والعضوية في مجلس الأمة، يجعل البلدية والولاية غير ممثلتان كشخص معنوي عام، نظرا لإنقطاع الصلة بين المنتخب في مجلس الأمة والبلدية أو الولاية، وهذا من شأنه تقadi عدم التوازن في التمثيل أمام مجلس الأمة في كل من البلدية و الولاية.

**ب - الشرط الثاني: أن يكون سن المترشح لعضوية مجلس الأمة أربعين سنة كاملة.**

منعت المادة 128 من قانون الانتخابات الترشح للعضوية في مجلس الأمة، إلا على من بلغ أربعين (40) سنة كاملة يوم الإقتراع، إذ استهلت المادة بعبارة "لا يترشح" بمعنى أن عضو المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، الذي يقل عمره عن الأربعين سنة فهو غير مقبول للترشح، و يدخل في طائلة عدم القابلية للإنتخاب لعدم توفر السن القانونية المطلوبة، و هي نفس السن المطلوبة لشغل منصب رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>، و تزيد بإثنين عشر (12) سنة عن السن المطلوبة في الترشح للانتخاب نائب في المجلس الشعبي

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المعديل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 423/97 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997 المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره، الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000:  
" تمثل كل ولاية بمقددين (2) في مجلس الأمة " .

<sup>(2)</sup> انظر : مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشرية لمجلس الأمة،الجزائر، 2000، ص. 6.

<sup>(3)</sup> انظر : المواد 14، 15، 16 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(4)</sup> انظر : المادة 73 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

الوطني، المقدرة بثمان وعشرين (28) سنة<sup>(1)</sup>، و هذا يجعلنا نتساءل عن الفارق في السن المطلوبة للعضوية في كل غرفة من البرلمان؟.

الواقع أن اشتراط أربعين سنة كاملة لعضوية مجلس الأمة لا يعكس الطموح في منح فرصة لإشراك مختلف فئات الشعب في التعبير عن تطلعاتها خاصة وأن سبعين في المائة (70%) من المجتمع شباب، وبالتالي إلى أن حق الانتخاب مقرر في سن الثامنة عشر (18)، فإمكانية إسهام الشباب في مجلس الأمة منعدمة تماما، بينما هم أحسن حظا في المجلس الشعبي الوطني.

من جهة أخرى وعلى اعتبار أن المترشح لعضوية مجلس الأمة، يتشرط فيه أن يكون عضوا في المجلس الشعبي الولائي أو في أحد المجالس الشعبية البلدية التي تتطلب خمس وعشرين (25) سنة للاقتساب عضويتها تبدو غير متوافقة مع شرط بلوغ الأربعين سنة كاملة يوم الإقتراع نظراً لفارق الواضح والمقدر بخمس عشرة (15) سنة.

أيضاً وعلى فرض أن المترشحين للانتخابات العضوية في المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية كانت كلهم أعمارهم تتراوح ما بين 25 و ما دون 40 سنة، ففي هذه الحالة يعد مستحيلا تحقيق شرط بلوغ سن الأربعين لقبول الترشح لعضوية مجلس الأمة، لذلك فحسباً لو يتم استدراك الأمر في تعديل قانون الانتخابات، لتلافي أيه ثغرة قد تؤدي لعدم استقرار المؤسسات الدستورية التي تضمن استمرارية الدولة.

لكن ما يبرر اشتراط سن الأربعين هو فكرة أن الغرفة الثانية تجسد الرزانة والتعقل والحكمة على اعتبار أن السن مرتبطة بمرحلة النضج والتزوي، حتى أنها السن التي قدرها الله سبحانه وتعالى لإنزال الوحي على الرسول عليه الصلاة والسلام، وتحميه مسؤولية تبليغ الرسالة إلى العالمين كافة.

هذا دون أن ننسى أن رئيس مجلس الأمة المنتخب من قبل أعضاء مجلس الأمة مدعو دستوريا لأن يترأس رئاسة الدولة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو في حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية<sup>(2)</sup>، وهو ما يستوجب تماثل الحد الأدنى للسن

---

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 107 من الأمر 97/07 المتضمن نظام الانتخابات.

<sup>(2)</sup> انظر: المواد 88 ، 89 و 90 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

المطلوبة في منصب رئيس الجمهورية و منصب رئيس الأمة، الذي هو في الأصل أحد أعضاء مجلس الأمة سواء المنتخبين أو المعينين<sup>(1)</sup>.

أما فيما يخص الشروط العامة، التي يشترك فيها كل من المترشح لنعية المجلس الشعبي الوطني و عضوية مجلس الأمة<sup>(2)</sup>، فحدتها المواد 5، 7، و 107 من الأمر

<sup>(1)</sup> خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة الممتدة من 1998 إلى 2004، بلغت نسبة الأعضاء الذين تتراوح أعمارهم ما بين 40-51 سنة نسبة 28%， و 52% للذين تدور سنهم ما بين 51-60 سنة، و 20% لمن يفوق سنهم 60 سنة، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)، ص ص.112-132.

لقد تداولت 12 إمرة فقط على عضوية مجلس الأمة من أصل 144 عضواً أي بنسبة 8.33%， وهو رقم بعيد عن المعدل العالمي للنساء العضوات في الغرفة الثانية خلال الفترة من 2000 إلى 2004 و المقدر بـ 15.2% كما يوضحه الجدول أدناه.

و هي نسبة تفوق معدل مشاركة المرأة في الحياة البرلمانية في الدول العربية المقدر بـ 3.4% في الغرفة الأولى، و بـ 6.2% في الغرفة الثانية و بـ 2.8% في الغرفتان معاً، و هذا يعود لعدة عوامل: منها طبيعة المجتمعات العربية و نظرتها الضيقية للمرأة، و حتى لتمييز الأنظمة القانونية بين الرجال و النساء في ممارسة الحقوق السياسية كالانتخاب و الترشح.

و لمزيد من التفاصيل راجع:

- إيمان محمد عبد الرحمن، «موقع المرأة على خريطة الإصلاح البرلماني»، ملتقى القاهرة حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص ص. 631-650.

- عيد الحس bian، «النظام الانتخابي و أثره في تفعيل حق المرأة في المشاركة في عضوية مجلس النواب» ، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 4، منشورات جامعة اليرموك، الأردن، ديسمبر 2006 ص ص. 1033-1052.

والجدول الموالي يوضح المعدل العالمي للنساء في البرلمان خلال 2000-2004، و المعطيات صادرة عن حصيلة الإتحاد البرلماني الدولي لعام 2004، و يمكن أخذها من مجلة الفكر البرلماني، العدد 8 مارس 2005، ص. 194.

الغرفة / السنة	2004	2003	2002	2001	2000
الغرفة الأولى	%15.2	%14.9	%14.5	%14.1	%13.5
الغرفة الثانية	%15.2	%14	%13.6	%13.4	%10.7
الغرفتان	%15.2	%14.8	%14.3	%14	%13.1

<sup>(2)</sup> أكدت المادة 50 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 حق كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب و يُنتخب، إلا أن ممارسة الحق مقرونة بتوفير الشروط القانونية الازمة.

رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، و يمكن إيجازها كما يلي:

**1- الجنسية الجزائرية:** يجب أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ مدة تزيد عن خمس (5) سنوات كاملة<sup>(1)</sup>، أي لا يمكن قبول ترشح الأجنبي لكن تثار مسألة متعدد الجنسيات، فإذا كان الأمر يبدو معقولا في المجلس الشعبي الوطني لتمثيل الجالية الجزائرية فيه، إلا أن مجلس الأمة لا يضم ممثلين عن الجالية الجزائرية في الخارج<sup>(2)</sup>، وهو ما يطرح التساؤل بشأن عدم اشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية في المترشح لعضوية مجلس الأمة؟.

وعلى فرض أن أي عضو في المجلس مؤهل لتولي رئاسة مجلس الأمة، و بالتالي رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو شغور نهائى للرئاسة، فمن المنطقي أن تتوفر في عضو مجلس الأمة شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، والتي منها الجنسية الجزائرية الأصلية، ولذلك فإشتراط الجنسية الجزائرية الأصلية في عضو مجلس الأمة يظهر مسألة متناسبة جدا مع المركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الأمة، بل على العكس، فإن إغفال المشرع الإنتخابي لهذا الأمر يشكل تجاوزا لروح المواد 73، 88، و 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

**2- التمعن بالحقوق المدنية والسياسية:** يتشرط في المترشح أن يكون ممتلكا بحقوقه المدنية، ومنه يجب أن يكون ممتلكا بقواه العقلية، معافى من كل عته، أو سفه أو غفلة، وله أهلية التصرف كاملة، وغير محجور عليه.

كما يتشرط أن يكون المترشح ممتلكا بحقوقه السياسية، و منها حق الإنتخاب الترشح ، و ممارسة الوظائف في الدولة، و أن لا يكون محروما من أي حق من الحقوق السياسية الثابتة لكل مواطن سواء بقوة القانون، كمن سلك سلوكا معاديا للثورة، أو أن حرماني تم بوجب حكم قضائي.

---

<sup>(1)</sup> انظر: أحكام الأمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل و المتمم للأمر رقم 86/70 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 27 فيفري 2005.

<sup>(2)</sup> في المقابل تنص المادة 3/24 من دستور 1958 الفرنسي على أن مجلس الشيوخ يضمن تمثيل الجماعات المحلية، و كذلك الفرنسيين المقيمين في خارج فرنسا.

**3- السوابق العدلية:** يجب على المرشح أن لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائياً بسبب ارتكابه أفعالاً وصفها القانون جنائية بغض النظر عن طبيعتها (سياسية اقتصادية،...)، أو بسبب ارتكابه لجنة شريطة أن يكون الحكم الصادر بشأنها، قد أفر عقوبة الحبس وأجاز فيها المشرع الحكم بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب كعقوبة تبعية وفقاً لما ورد في المادتين 8/2، و 14 من قانون العقوبات الجزائري<sup>(1)</sup>.

وكل نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضواً بمجلس الأمة إلتحق بالغرفة المعنية، و هو لا يستوفي الشروط المطلوبة أو فقدها أو فقد إحداها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية وفقاً لأحكام المادة 106 من التعديل الدستوري<sup>(2)</sup>.

بحكم أن الترشح لعضوية مجلس الأمة يفرد ببعض الخصوصية سواء في المرشحين أو حتى في الهيئة الناخبة، فإننا نتساءل إن كان النظام الانتخابي كذلك يتميز عن باقي الأنظمة الانتخابية المعتمدة خارج انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، أم يشتراك معها في نفس الطبيعة؟.

ثانياً:

### طبيعة النظام الانتخابي لثلثي أعضاء مجلس الأمة.

تبعاً للطبيعة الخاصة لتشكيله ثلثي أعضاء مجلس الأمة، فإن النظام الانتخابي لهؤلاء الأعضاء يتميز بخصوصية تفردّه عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة في تكوين المؤسسات التي تتطلب إجراء انتخابات، و هذه الخصوصية تتجلى في مظهرين أساسين:

- تقسيم الدوائر الانتخابية.

- الإجراءات التقنية لاختيار ثلثي الأعضاء.

---

<sup>(1)</sup> انظر: القانون رقم 06/66 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 84 ، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 106 من التعديل الدستوري لعام 1996: " كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية ".

## أ- تقسيم الدوائر الإنتخابية.

لقد نظم الأمر رقم 08/97 المعدل والمتتم بالأمر رقم 04/02 تحديد الدوائر الإنتخابية، وعدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان<sup>(1)</sup>، إذ تطرق بداية لتقسيم الدوائر الإنتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في المجلس الشعبي الوطني وفقا للقواعد التالية:

- تحدد الدائرة الإنتخابية بالحدود الإقليمية للولاية.

- توزع المقاعد لكل دائرة إنتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية، مع تحديد مقدار 80000 نسمة، ومقدار إضافي لكل حصة متبقية تشمل أربعين ألف 40000 نسمة.

أما الولايات التي يساوي أو يقل عدد السكان فيها عن 350000 نسمة، فيخصص لها أربعة مقاعد.

- تمثل الجالية الجزائرية في الخارج بثمانية مقاعد موزعة على ست (6) دوائر إنتخابية.

في حين أن تحديد الدوائر الإنتخابية، و توزيع المقاعد المطلوب شغلها في مجلس الأمة يأخذ طابعا خاصا، فإن كان يشترك النظام الإنتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة مع النظام الإنتخابي لنواب المجلس الشعبي الوطني في طريقة تحديد الدائرة الإنتخابية بالحدود الإقليمية للولاية<sup>(2)</sup>، إلا أنه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها، إذ حدد لكل دائرة إنتخابية، أي لكل ولاية مقدعين اثنين<sup>(3)</sup>، بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية، وبالتالي يكون العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين هو ثمان وأربعين 48 (عدد الولايات) ضرب اثنين 2 (عدد المقاعد لكل ولاية) والمجموع هو ستة وتسعين 96 عضوا منتخبيا.

<sup>(1)</sup> انظر: الأمر رقم 08/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المعدل و المتتم بالأمر رقم 04/02 المؤرخ في فيفري 2002، المتعلق بتحديد الدوائر الإنتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان الجريدة الرسمية رقم 15 ، المؤرخة في 26 فيفري 2002.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 1/6 من الأمر رقم 08/97 المعدل و المتتم بالأمر 04/02: " تحدد الدائرة الإنتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية ".

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 2/6 من الأمر رقم 08/97: " يكون لكل دائرة إنتخابية مقدار اثنان " .

ففيما يخص توزيع المقاعد بشأن إنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، يتجلّى أن المشرع قد انتهج مبدأ التساوي في التمثيل بين الولايات، وهو ما عرف أيضاً في مجلس الشيوخ الأمريكي المكون من شيخين اثنين لكل ولاية، وعدها خمسون، فمجموع الأعضاء مئة شيخ<sup>(1)</sup>.

ظاهرياً هذا التوزيع يقوم على أساس المساواة في التمثيل بين الولايات، إلا أنه واقعياً ليس كذلك، إذ كيف يمكن لولاية الجزائر العاصمة التي يقطنها أكثر من ثلاثة ملايين نسمة أن تكون ممثلاً بنفس العدد من الأعضاء مثل ولاية إلizi، التي يقطنها حوالي ستين ألف (60000) نسمة، وهذا ما قد يعتبر مساساً بالمبدأ الدستوري الذي مفاده أن الشعب يمارس سيادته بواسطة ممثليه المنتخبين<sup>(2)</sup>، و إضعافاً للممارسة الديمقراطية.

لكن قراءة نص المادة 2/7 من التعديل الدستوري لعام 1996 توحّي أن ممارسة الشعب لسيادته لا تكون فقط من خلال ممثليه المنتخبين، ولكن كذلك بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها<sup>(3)</sup>، و مجلس الأمة هو من بين المؤسسات التي اختارها الشعب فور موافقته على التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

من ناحية أخرى، إن توزيع المقاعد بين الولايات بالتساوي يبدو متناسباً مع اشتراط أن يكون عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(4)</sup> المقدر عددهم بـ 389 نائباً<sup>(5)</sup> والجمود النسبي للتقسيم الإداري والإقليمي.

---

(1) انظر: د / الغزال، المرجع السابق، ص. 427 و ما يليها.

- المادة 3/1 من دستور 17 سبتمبر 1787 الأمريكي.

(2) انظر: نص المادة 3/7 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر : " يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين".

(3) انظر: نص المادة 2/7 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها ".

(4) انظر: نص المادة 101/3 من التعديل الدستوري لعام 1996: " عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ".

(5) انظر : الملحق المرفق بالأمر رقم 08/97 المعدل و المتمم بالأمر رقم 04/02 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان.

## ب- الإجراءات التقنية لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة.

وفقاً للمادة 123 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، والمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000<sup>(1)</sup> يتم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالأغلبية حسب نموذج الإقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من قبل هيئة ناخبة مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية المعلن على انتخابهم النهائي.

وبذلك يعد مجلس الأمة المؤسسة الوحيدة التي يختار أعضاؤها (الثلاثين) بهذه الطريقة خلافاً لانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء المجالس المحلية، الذي يتم عن طريق الإقتراع النسبي المباشر.

و من مزايا هذه الطريقة ذكر : ضمان حرية عضو المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية في الترشح من عدمه، و كذا استقلاليتهم عن الأحزاب التي فازوا عبرها بعضوية المجالس المحلية حيث يسمح القانون<sup>(2)</sup> لكل عضو في الجماعات المحلية أن يترشح بإسمه الخاص من دون اشتراط تزكية الحزب كما هو الأمر في الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني ، و حتى في المجالس الشعبية المحلية، إذ يجب أن يكون المترشح تحت مظلة حزب أو عدة أحزاب سياسية، أو يحصل على عدد معين من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية التي يريد الترشح فيها إن أراد دخول معركة الانتخابات كمترشح حر<sup>(3)</sup>.

أيضاً التصويت يكون إجبارياً من طرف الهيئة الناخبة، التي يقوم الوالي بإعداد قائمة بأسماء أعضائها حسب الترتيب الأبجدي، مع إمكانية الإعفاء من التصويت في حالة حدوث مانع قاهر<sup>(4)</sup>، و تجوز ممارسة حق التصويت بالوكالة بالنسبة للناخبين المرضى

<sup>(1)</sup> انظر : المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المؤرخ في 11 نوفمبر 1997، المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر : المادة 127 من الأمر رقم 07/97 المتعلق بنظام الانتخابات.

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 2/2 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 المعدل .375/2000

<sup>(4)</sup> انظر : المادتين 2 و 3 من القانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007 المعدل .../...

المتواجدين بالمستشفيات، أو الذين يعالجون في منازلهم، و كذلك الناخبين الموجوبين مؤقتا في الخارج. <sup>(1)</sup>

ولا تعطى الوكالة إلا لوكيل واحد، مع شرط أن يكون الوكيل من ضمن أعضاء نفس الهيئة الإنتخابية، و تحرر الوكالة في شكل رسالة خطية مصادق عليها أمام كاتب الضبط لدى المحكمة المختصة، ويجب أن تصحب هذه الرسالة بشهادة طبية تثبت الوضعية الصحية للناخب المريض، و يتم هذا الإجراء أمام رئيس المركز الدبلوماسي أو القنصلي بالنسبة للناخبين الموجوبين مؤقتا في الخارج، و بعد قيام الوكيل بعملية التصويت يوقع في مكان الموكل، مع العلم أن إجراء الإقتراع يكون بمقر الولاية<sup>(2)</sup>.

ما يشكل خصوصية في انتخاب ثالثي أعضاء مجلس الأمة، و لا نجد في انتخاب أعضاء أية مؤسسة دستورية أخرى، و يمثل ضمانة أساسية لصرامة و نزاهة العملية الإنتخابية هو أن مكتب التصويت يتشكل من رئيس و نائب رئيس و مساعدين اثنين، كلاهم قضاة ، و يزود مكتب التصويت بأمانة يتولاها كاتب ضبط يعينه وزير العدل<sup>(3)</sup>.

توضع تحت تصرف الناخبين ورقة التصويت المعدّة في شكل قائمة اسمية و يجب أن تتضمن ورقة التصويت ما يأتي<sup>(4)</sup>:

.../...

و المتم للأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 و المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات.

(1) انظر: المادة 2 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(2) انظر: نص المادة 1/135 من نظام الإنتخابات: "يجري الإقتراع بمقر الولاية" ، و كذلك نص المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 375/2000 "يفتح مكتب التصويت بمقر كل ولاية".

(3) انظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

(4) انظر المادة 1/14 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

- الدائرة الانتخابية.
  - تاريخ الانتخاب.
  - ألقاب المترشحين و أسماؤهم باللغة العربية والأحرف اللاتينية.
- كما يجب أن تحدد ورقة التصويت تسمية الحزب السياسي بالنسبة للمترشحين المتقدمين تحت رعاية حزب سياسي، و يجري التصويت ضمن أغلفة شفافة وغير مصمغة، و ذات نموذج موحد<sup>(1)</sup>، و لما يتقدم الناخب بنفسه لقاعة التصويت لا يضع الظرف في الصندوق إلا بعد إشعار رئيس مكتب التصويت على أنه لا يحمل سوى ظرف واحد، و عندئذ يأذن له رئيس المكتب بإدخال الظرف في الصندوق، و يثبت تصويت كل ناخب بمضائه على قائمة التوقيع.

عقب انتهاء عملية التصويت لانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة، يتم فرز الأصوات من قبل فارزين يعينهم أعضاء مكتب التصويت من بين أعضاء الهيئة الانتخابية بإستثناء المترشحين أو ممثليهم، ويجوز لأعضاء مكتب التصويت أن يشاركوا في الفرز<sup>(2)</sup>.

ثم ترسل نسخة من محضر الفرز إلى المجلس الدستوري، الذي يتلقى طعون المترشحين خلال الأربع والعشرين ساعة التي تلي إعلان النتائج النهائية، و بيت فيها في أجل ثلاثة أيام عمل<sup>(3)</sup>.

كما يتولى المجلس الدستوري إعلان المنتخبين الفائزين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقاً لعدد المقاعد المطلوب شغلها، و المقدرة بمقعدتين اثنين في كل ولاية

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 2/15 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

<sup>(2)</sup> انظر : المواد من 53 إلى 57 من نظام الانتخابات، و كذلك المواد من 19 إلى 23 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000.

<sup>(3)</sup> نصت المادة 146 من نظام الانتخابات على أن المجلس الدستوري يعلن النتائج النهائية في أجل اثنين و سبعين (72) ساعة، بينما المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 423/97 المعدل و المتم بالمرسوم التنفيذي رقم 375/2000 استعملت عبارة ثلاثة أيام عمل بدل اثنين و سبعين (72) ساعة.

و في حالة تساوي الأصوات المحصل عليها بين مرشحين، يفوز بالمقد المترشح الأكبر سنًا<sup>(1)</sup>.

أما في حالة ما إذا قرر المجلس الدستوري إلغاء الانتخابات، فينظم انتخاب آخر في أجل ثمانية أيام إبتداءً من تاريخ تبلغ قرار المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>.

و في حالة شغور مقعد أي عضو منتخب في مجلس الأمة سواء بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو بسبب الإستقالة أو الإقصاء أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه<sup>(3)</sup>، و تنتهي عهدة العضو الجديد المنتخب في مجلس الأمة للأسباب السابق ذكرها، و بانتهاء عهدة العضو المستخلف<sup>(4)</sup>.

ما يسترعي الإنتماه في انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة أنه و إلى جانب أن الانتخاب على مستوى مجلس الأمة هو انتخاب غير مباشر، فهو أيضاً ملزم أي إجباري، عكس ما هو موجود على مستوى المجلس الشعبي الوطني، حيث أن التصويت اختيارياً، لذلك يجعل الانتخاب إجبارياً ينطوي على جانبي، جانب إيجابي و آخر سلبي.

فالجانب الإيجابي، يتمثل في إلزام الهيئة الانتخابية (الناخبة) بممارسة الانتخاب مما يعبر عن تخوف المشرع من عدم قيام الهيئة الانتخابية بالإنتخاب، و بالتالي الفشل في إقامة مجلس الأمة نظراً لما يشهده الانتخاب اختياري من تقاعس الكثيرين عن الذهاب لمكاتب الإقتراع، و هذا ما حدث مثلاً في تشريعات 17 ماي 2007، إذ ما يفوق 60% من الهيئة الناخبة لم تشارك في الانتخابات.

غير أن عدم فرض عقوبة معينة في حالة عدم القيام بواجب الانتخاب، يجعل من إلزام الانتخاب إلزاماً غير حقيقياً.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 147 من نظام الانتخابات.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 149/3 من نظام الانتخابات.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 150 من نظام الانتخابات.

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 151 من نظام الانتخابات.

أما فيما يخص الجانب السلبي للانتخاب الإجباري، فيتمثل في فقدان الناخب لسلطة تقدير الذهاب من عدمه لمكتب الإقتراع، بمعنى أن القيام بالانتخاب يكون على سبيل القهر و ليس الطوعية، مما قد يحدث شعورا بالنفور من التصويت لدى الناخب و هو ما يجعله سهل المنال لمن يغريه بدفع المال مقابل التصويت لصالح أطراف معينة أو لحساب أسماء بذاتها.

لذلك فالفوز في انتخابات عضوية مجلس الأمة ليس مرتبطة فقط بمقدار الولاء للحزب الذي تم الترشح تحت مظلته، بل كذلك بمدى متانة العلاقة بين المترشح و المنتخبين المحليين.

إلى جانب الجزء المنتخب الذي يشكل ظاهريا الأغلبية، يوجد ثلث (3/1) آخر معين من طرف رئيس الجمهورية، هذه التشكيلة المزدوجة التي تجمع بين الانتخاب غير المباشر و التعيين المباشر تجعلنا نتساءل حول ما إذا كان الجزءان ينصرفان معا ليشكلان كتلة واحدة بعنوان مجلس الأمة، أم أن هذه التركيبة تحكمها علاقات القوى، و لصالح من تعود الغلبة؟، هذه النقاط و أخرى سنعالجها في المطلب الثاني الموالي.

#### **المطلب الثاني:**

##### **تعيين ثلث، و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.**

بالنظر إلى أن نظام الغرفتين يقوم على تميز الغرفتين من حيث التركيبة والإختصاصات فقد اعتمد التعديل الدستوري لعام 1996 في تكوين مجلس الأمة أسلوبا مغايرا لذلك المتبعة في المجلس الشعبي الوطني، من خلال الانتخاب غير المباشر لثلثي الأعضاء.

لكن التساؤل الكبير يثار بشأن إدراج ثلث أعضاء مجلس الأمة، معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ،رغم مخالفاته للطابع الديمقراطي، و بالتالي ما هي حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء، و انعكاسات ذلك على استقلالية مجلس الأمة و كذا البرلمان؟ (أولا).

و على اعتبار أن التعديل الدستوري قد نص على تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاثة سنوات، فإن استفسارا آخر يطرح حول ما إذا كان التجديد في صالح

مجلس الأمة، أم العكس هو الصحيح، نظرا لاستبعاد أعضاء إستمرت تجربتهم في العمل البرلماني لمدة لا تقل عن ثلات سنوات، وإستبدالهم بآخرين ربما لا فكرة لهم عن النشاط البرلماني؟(تانيا).

أولا:

### تعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة.

خولت المادة 2/101 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلاثة (3) أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية و بذلك نلاحظ لأول مرة أن أسلوب التعيين يطال السلطة التشريعية المنظمة في مختلف الدساتير المتعاقبة من 1963 إلى 1996<sup>(2)</sup>.

و هو ما يخلق لنا مجالا للإستفسار حول ما إذا كان لرئيس الجمهورية حق مطلق أو مقيد في تعيين ثلاثة أعضاء مجلس الأمة، و أثر ذلك في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان؟.

---

(1) انظر: نص المادة 02/101 من التعديل الدستوري لعام 1996: "... و يعين رئيس الجمهورية الثالث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية .".

(2) لقد عرفت الجزائر أسلوب تعيين الهيئة المكلفة بالتشريع، و لكن خلال الفترات التي وصفت بأنها غير عادية، و هذا ما تجسد في المجلس الوطني التأسيسي لعام 1962، و في مجلس الثورة المنبثق عن نظام 19 جوان 1965.

و أيضا في المؤسسات الإنقلالية التي أوكلت لها مهمة التشريع في الفترة الممتدة من عام 1992 إلى 1997، التي تمثلت في المجلس الإشتراكي الوطني للفترة من 1992 إلى 1994 و المجلس الوطني الإنقلالي لما بين 1994/1997، و هو أحد المؤسسات المنبثقه عن أرضية الوفاق الوطني لعام 1994، و استمر حتى إجراء الانتخابات التشريعية التعديلية في جوان 1997.

و لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

- د / الأمين شريط، خصائص التطور ...، المرجع السابق، ص ص. 386-432.
- إسماعيل مرزوق، «مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005 ،ص ص. 89-107.

## **أ- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.**

إن الكشف عن حدود السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، يظهر لنا من خلال حجم القيود الواردة على سلطته في ذلك، بمعنى أن سلطة رئيس الجمهورية في المسألة تتسع تبعاً لضيق و محدودية القيود الواردة عليها و العكس صحيح، لذلك سنقف عند أغلب القيود التي تعرّض سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث الأعضاء بمجلس الأمة و منها:

**- القيد الأول:** بالرجوع لنص المادة 101/2 من التعديل الدستوري لعام 1996 نجدها تلزم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من فئات معينة وهي: الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية والإجتماعية، أي يجب أن ينصب اختيار رئيس الجمهورية على الشخصيات الوطنية ومنها مثلاً التاريخية التي قدمت للوطن تضحيات معتبرة، و كذلك على الفئات الحية والنخبة في المجتمع لقدراتها العلمية، الثقافية، المهنية، الإقتصادية، و الإجتماعية.

**- القيد الثاني:** يتمثل في ضرورة استيفاء العضو المعين لشروط قابلية انتخابه و هي تلك الشروط الواجب توافرها في المترشح لعضوية مجلس الأمة<sup>(1)</sup>، دون اشتراط أن يكون العضو المعين عضواً في أحد المجالس الشعبية المحلية (الولائية، البلدية)، و هذا لضمان التمايز بين الأعضاء المعينين و المنتخبين في الشروط القانونية العامة، و كذلك لعدم وجود نص يشترط شروطاً قانونية خاصة في الأعضاء المعينين خلافاً للأعضاء المنتخبين.

**- القيد الثالث:** يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء المجلس لعهدة كاملة و المقدرة بست (6) سنوات<sup>(2)</sup> مع العلم مسبقاً بتطبيق قاعدة التجديد النصفي للأعضاء كل ثلث (3) سنوات، بمعنى أن رئيس الجمهورية يملك سلطة إصدار مرسوم رئاسي يقضي بتعيين ثلث الأعضاء، لكنه لا يملك نفس الصلاحية لإنهاء مهام الأعضاء، أي أن إلغاء العضوية في مجلس الأمة بالنسبة للأعضاء المعينين لا تحكمه قاعدة توازي الأشكال و الإجراءات

---

<sup>(1)</sup> هي الشروط الواردة في المواد: 128 من قانون الانتخابات، والمتعلقة ببلوغ سن الأربعين (40) سنة كاملة، و كذلك الشروط الواردة في المادتين 5 و 107 من قانون الانتخابات.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 102/2 من التعديل الدستوري لعام 1996: "تحدد مدة مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات".

بل يخضع لنفس الإجراءات التي تطبق على الأعضاء المنتخبين، فتنتهي العضوية إما بالقرعة عقب كل تجديد جزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة، أو لإنقضاء مدة العهدة المحددة بـ ست (6) سنوات، أو بسبب الوفاة، أو لأية حالة أخرى من حالات سقوط المهمة البرلمانية مثلاً بسبب الإدانة الجزائية ورفع الحصانة البرلمانية، أو فقد أحد شروط القابلية للانتخاب (التجريد من الجنسية، عارض من عوارض الأهلية...).

وهذه الوضعية تعد في حقيقة الأمر ضمانة مهمة لاستقلالية العضو المعين وعدم بقائه طيلة مدة عضويته في مجلس الأمة مهدداً بإنهاء مهامه، مما يجعل العضو المعين متذبذباً ومتخوفاً من أي فعل يصدر منه، و بالتالي يمكن للعضو المعين اتخاذ المواقف التي يراها متوافقة وقناعاته من دون ضغوط.

أما إذا كان العضو يطمح في عهدة أخرى، فهنا لن تكون المسألة بنفس السهولة كما في التعيين الأول، إذ على العضو أن يبقى وفياً - ولو أديباً لأنه لا يوجد نص يفرض ذلك - لتوجيهات رئيس الجمهورية التي تتجسد بصورة كبيرة في برنامج الحكومة.

رغم القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلاثة أعضاء مجلس الأمة، إلا أنه يبقى يحتفظ بمجال تحرك واسع في ذلك من خلال ما يلي:

- تعيين ثلاثة أعضاء مجلس الأمة يدخل في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف و المهام المنصوص عليها دستورياً<sup>(1)</sup>، و تبعاً لذلك نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية على أن رئيس الجمهورية من بين ما يعين

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 1/78 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:

- الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور...".

أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من التعديل الدستوري لعام 1996.<sup>(1)</sup>

هذا يعني أن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة أدخل في طائفه التعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية، وبمفهوم المخالفة فضوية مجلس الأمة تعد وظيفة عمومية وعضو مجلس الأمة موظف عمومي، تطبق عليه تبعاً لذلك القواعد المتعلقة بالوظيفة العمومية<sup>(2)</sup>، في حين أنه ليس كذلك على الأقل في القواعد الخاصة بالترقية والتقادم، مما يجعله في مركز قانوني ممتاز.

لذلك فحسباً لو يتم إضافة عبارة "المهام (العهادات) المنصوص عليها في الدستور" إلى عنوان المرسوم الرئاسي رقم 240/99 ليصبح: المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة و المهام (العهادات) المنصوص عليها في الدستور (La Nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, et ) خاصة وأن المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 تشير إلى المقطع 1 و المقاطع من 4 إلى 9 في الفقرة الأولى من المادة 78 من التعديل الدستوري لعام 1996، دون ذكر المقطع 2 من نفس المادة، و هو المتعلق بتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 : "وفقاً لأحكام المواد 78 (المقاطع 1 و من 4 إلى 9 من الفقرة الأولى و الفقرة الثانية) و 101 و 164 و 172 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام و التعيينات و الوظائف و المناصب الآتية:

- أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور ...".

<sup>(2)</sup> تم تعديل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بموجب الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المقطع 2 للفرقة الأولى من المادة 78 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:..."

- الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة ...".

لا يجوز لرئيس الجمهورية تقويض سلطته في تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة وفقاً لما أكدته الفقرة الأولى من المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996 طالما أن الدستور لم يجد طريقة أخرى لتعيينهم<sup>(1)</sup>.

من جهة أخرى منع الفقرة الثانية من المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996 رئيس الجمهورية من تقويض سلطته في تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 و 78، و على اعتبار أن تعين أعضاء مجلس الأمة يتعلق بتطبيق أحكام المادة 1/78 المقطع 1 من التعديل الدستوري لعام 1996، فلذلك ليس لرئيس الجمهورية تقويض سلطته في هذا المجال<sup>(2)</sup>.

يقوم رئيس الجمهورية بتعيين ثلث الأعضاء من دون اللزام بإتخاذ أي استشارة من أي طرف كان، و هو ما يشكل دليلاً قاطعاً على السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة.

و حتى وإن حدّت المادة 101/2 من التعديل الدستوري لعام 1996، الفئات التي يعين من بينها رئيس الجمهورية ثلث الأعضاء، إلا أنه لا يوجد معيار دقيق و فيصلٍ بشأن الفئات محل التعيين، إذ ما المقصود بالشخصيات الوطنية، و حتى الكفاءات الوطنية فهل يكون الحكم من خلال الشهادات المحصل عليها، أم بالتجربة الطويلة، و هل تخضع المسألة لتقدير المجالس العلمية للهيئات المستخدمة، أم للجان المختصة أم ماذا؟، لذلك فغالب الأمر أن إتخاذ قرار تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة يبقى من السلطات التقديرية لرئيس الجمهورية دون سواه.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 1/87 من التعديل الدستوري لعام 1996: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعين رئيس الحكومة و أعضائها، و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها، الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم".

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 2/87 من التعديل الدستوري لعام 1996: " كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء و حل المجلس الشعبي الوطني و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77 ، 78 و 97، و من 93 إلى 95، و 97، و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور".

## بـ- دور الثالث المعين في تقوية السلطة الرئاسية داخل البرلمان.

إن وجود أعضاء معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على مستوى مجلس الأمة، يكشف عن تدخل واضح للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، فعن طريق الجزء المعين تم تقوية تواجد السلطة الرئاسية داخل البرلمان، خاصة إذا ما أخذنا بعين الإعتبار النسبة التي اشترطها التعديل الدستوري، و المقدرة بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة لاتخاذ أي قرار<sup>(1)</sup>.

و نظراً لعدم تجانس تركيبة مجلس الأمة، فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة للجزء المنتخب سيصعب على مجلس الأمة ممارسة اختصاصاته، و عندئذ سيلعب الثالث الرئاسي دور الأقلية الفاصلة، إذ يعود له القرار النهائي في اعتماد أي موقف.

و حتى و إن كانت الكتل المنتخبة على وفاق، فهي لا تستطيع لوحدها فعل أي شيء طالما أن عددها ست و تسعين (96) عضواً فقط، بينما النصاب اللازم توافره يساوي مئة و ثمانية (108) عضواً، أي ثلاثة أرباع، بمعنى يجب أن ينضم على الأقل اثنى عشرة (12) عضواً من الأعضاء المعينين البالغ عددهم ثمانى و أربعين (48) عضواً، أي بما يساوي ربع (4/1) عدد أعضاء الجزء المعين.

بهذا إن كان ظاهرياً يسري عمل مجلس الأمة بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، إلا أنه واقعياً يتوقف على موقف الأقلية المقدرة بربع (4/1) عدد الأعضاء المعينين، مما يجعلها تأخذ وصف الأقلية الموقفة (Minorité de Blocage).

كذلك إن المكانة التي تحملها الأقلية في مجلس الأمة تشكل خطراً حتى على المجلس بحد ذاته، فمن غير المعقول أن تتحكم قلة قليلة في توجيه الإرادة الشعبية المعبر عنها في المجلس الشعبي الوطني و اتفقاً على الكتل المشكلة للجزء المنتخب في مجلس الأمة، مع العلم أنه لا يوجد حتى ما يمنع من خروج الأعضاء المعينين عن إرادة رئيس الجمهورية، إذ يكفي امتناع أو رفض سبعة و ثلاثين (37) عضواً معيناً حتى يصير موقف مجلس الأمة و البرلمان عموماً كما يريدون، و ليس كما تريده الإرادة الشعبية أو حتى رئيس الجمهورية.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 120/2 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه".

أما إن أراد الثالث المعين إتخاذ موقف ما، فعليه كسب تأييد ستين (60) عضوا منتخبا على الأقل، و بهذه المعادلة البسيطة نلاحظ كيف أن الجزء المعين يؤثر تأثيرا كبيرا داخل مجلس الأمة، و يتحكم في توجيهه البرلمان وفق ما يراه مناسبا، و هذا من شأنه إضعاف الإرادة الشعبية و إبعاد الغرفة الثانية عن الممارسة الديمقراطية القائمة على حكم الأكثريّة و ضمان بقاء الأقلية، و ليس سيطرتها على الأغلبية، و لا استبداد هذه الأخيرة<sup>(1)</sup>.

لذلك فإننا نتساءل عن حدود تكريس مجلس الأمة للتمثيل الحقيقي للإرادة الشعبية؟ الإجابة على هذا التساؤل يتحكم فيها منطقيين أساسيين، فعندما ننطلق من كون أن رئيس الجمهورية منتخب بالإقتراع العام المباشر<sup>(2)</sup>، أي أنه يتوقف على البرلمان في الشرعية نظرا لانتخابه من قبل غالبية الشعب، و بنسبة مشاركة تفوق نسبة المشاركة في التشريعيات<sup>(3)</sup>، فتعيين ثلث الأعضاء في مجلس الأمة من طرف رئيس الجمهورية مباشرة يدخل في إطار تجسيد الإرادة الشعبية، و لو بطريقة غير مباشرة.

أما الجزء الآخر المنتخب، فهو يحتفظ بالطابع الديمقراطي حتى و إن كان إنتخابه مقيدا و مقتضايا على أعضاء المجالس الشعبية المحلية، و يتم بطريق غير مباشر على اعتبار أن للديمقراطية صورا متعددة، منها ما هو مباشر و غير مباشر، و إذا كان الإنتخاب المباشر الطريق الأكثر ديمقراطية، فإن الإنتخاب غير المباشر لا تتزعزع عنه الصفة الديمقراطية حتى و إن ضعفت مقارنة بالإنتخاب المباشر<sup>(4)</sup>.

لكننا لما ننطلق من تشكيلة مجلس الأمة، المعين ثلثها من طرف رئيس الجمهورية بداية من العهدة الأولى، و بعد قراءة القائمة الإسمية للأعضاء المعينين المعلن عنها

<sup>(1)</sup> انظر: آلان تورين، المرجع السابق، ص ص. 75-114.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 71 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر السري.

يتم الفوز في الإنتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنه".

<sup>(3)</sup> بلغت نسبة المشاركة في رئاسيات 2004 58.08%， في حين أن نسبة المشاركة في تشريعيات 17 ماي 2007 وصلت حدود 35.65%， والناتج مأخوذة من : الجريدة الرسمية رقم 24 لعام 2004 و الجريدة الرسمية رقم 45 لعام 2007.

<sup>(4)</sup> انظر: د / داود الباز، المرجع السابق، ص ص. 84-89.

- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص. 289-291.

بموجب المرسوم الرئاسي رقم 499/97<sup>(1)</sup> نجد أن أغلب الأعضاء محل التعيين هم مسؤولون سابقون، ووجوه تاريخية، فهناك أحد عشر (11) وزيرا سابقا، وثلاث (3) جنرالات، وأربعة (4) سفراء.

بالإضافة إلى بعض الأسماء من بعض الجمعيات، كالجمعية الوطنية لمقاعد الجيش الشعبي الوطني، الجمعية الوطنية لمهندسي البريد والمواصلات، الإتحاد العام للعمال الجزائريين، إتحاد الفلاحين، جمعية 8 ماي 1945، وغيرها<sup>(2)</sup>.

لكن تمثيل هذه الجمعيات لم يكن ذاتيا، بمعنى أن الجمعية ليست هي التي تختار من يمثلها في مجلس الأمة، بل إن رئيس الجمهورية من يختار مثل الجمعية الذي سيدرج إسمه ضمن قائمة الأعضاء المعينين، وليس كل الجمعيات محل اختيار، بل فقط تلك التي تكون قريبة من السلطة، وهو ما يفسر تواجد المسؤولين السابقين.

أيضا عندما نقوم بإستحضار مضمون الفقرة الأولى من المادة السادسة من التعديل الدستوري لعام 1966، التي تحصر مصدر كل سلطة بيد الشعب<sup>(3)</sup>، و بإستقراء المعادلة المتعلقة بتأثير الثالث المعين في اتخاذ، وتوجيه القرار داخل مجلس الأمة و البرلمان عموما، نجد أن تشكيلة مجلس الأمة لم توفق في تجسيد الإرادة الشعبية بصفة حقيقة، و لم تتحقق الديمقراطية بصورة كبيرة على الأقل مثلا هو الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، طبعا مع الأخذ بعين الاعتبار أن البرلمانات و مهما كانت طريقة تشكيلها تعاني من أزمة التمثيل السياسي، أو ما يشبه الإنقسام بين الممثلين و المنتخبين، و هي النقطة التي يعتبرها آلان تورين مسؤولة عن هزال مشاركة المواطنين في الحياة السياسية<sup>(4)</sup>.

ما يميز أيضا تشكيلة مجلس الأمة مقارنة بتشكيله المجلس الشعبي الوطني هو الخصوص للتجديد الدوري لنصف الأعضاء، مما يطرح علينا بإلحاح ضرورة معرفة الجدوى من هذه العملية؟.

<sup>(1)</sup> انظر : المرسوم الرئاسي رقم 499/97، المؤرخ في 27 ديسمبر 1997 المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 86 لعام 1997.

<sup>(2)</sup> انظر : سليمان رحmani، «أغلب أعضاء حصة الرئيس في مجلس الأمة مسؤولون سابقون ووجوه تاريخية» ، جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 13 جانفي 1998، ص. 4.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 1/6 من التعديل الدستوري لعام 1996: "الشعب مصدر كل سلطة".

<sup>(4)</sup> انظر : آلان تورين، المرجع السابق، ص ص. 145-149.

ثانياً:

## تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

إلى جانب اختلاف مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في طريقة تشكيل الأعضاء، فقد أقر التعديل الدستوري لعام 1996 تجديد أعضائه، الذي يتميز بعدد من الخصائص الأساسية، غير أن عملية التجديد تثير التساؤل حول ما إذا كان إنتهاء عضوية بعض الأعضاء من دون نهاية العهدة كاملة، و الإبقاء على بعضهم يخدم مجلس الأمة أم يضر به؟.

### أ- خصائص تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

أقرت الفقرة الثالثة في المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (3) سنوات، و هي بذلك خلقت ميزة جديدة في البرلمان لم يسبق أن عرفتها السلطة التشريعية، و تكشف لنا المادة 181 في فقرتها الأولى<sup>(2)</sup> أن تجديد أعضاء مجلس الأمة يكتسي الخصائص الأساسية التالية:

- تجديد نصفي لأعضاء مجلس الأمة.

- تجديد دوري يجري كل ثلاث (3) سنوات.

- تجديد نصفي أول يتم بطريق القرعة.

### 1- الخاصية الأولى: التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة.

كانت المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996 في فقرتها الثالثة واضحة بحيث نصت على أن تجديد تشكيلة مجلس الأمة يشمل نصف الأعضاء، أي اثنين و سبعين (72) عضواً من أصل مئة و أربع و أربعين (144) عضواً، و لم يقصر النص

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 102 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: "تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (3) سنوات".

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 1/181 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996: "يجدد نصف (2/1) عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة عن طريق القرعة و يستخلف أعضاء مجلس الأمة الذين وقعت عليه القرعة وفق الشروط نفسها و حسب الإجراء نفسه المعمول به في انتخابهم أو تعينهم".

أعلاه التجديد على الجزء المعين أو المنتخب، بل جاء النص عاما من خلال عبارة "تشكيلة مجلس الأمة" ، التي توحى إلى الجزئين معا.

لكن و بمناسبة التجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، كثرت التأويلات و الآراء داخل مجلس الأمة و خارجه بشأن الأعضاء محل التجديد، فذهب رأي إلى أن التجديد يتم بغض النظر عن الجزء المعين، بينما ذهب الرأي الآخر إلى غضّ النظر عن الجزء المنتخب.

و قد أنتقد الرأيين بشدة<sup>(1)</sup>، و إنتهى الأمر إلى ضرورة تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة مع الأخذ بعين الإعتبار أن الجزء المنتخب يتم التجديد فيه عن طريق الانتخاب، و كذلك الحال بالنسبة للجزء المعين، الذي يتولى رئيس الجمهورية مهمة تجديد نصف أعضائه<sup>(2)</sup>.

من جهة أخرى أدى استحضار أحكام المادتين 114/2 و 181/2 من التعديل الدستوري لعام 1996 لجدل قانوني و سياسي كبير حول خصوص رئيس مجلس الأمة للتجديد الجزئي مثل باقي الأعضاء، أم استمرار مهماته ل كامل العهدة المقدرة بست (6) سنوات؟.

فالمادة 114 في فقرتها الثانية تنص على إنتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة مجلس الأمة<sup>(3)</sup>، بينما تنص الفقرة الثانية من المادة 181 الواردية في

---

(1) انظر: عبد الرحمن بلعياط، «مجلس الأمة بين الجدل السياسي و الواقع البرلماني »، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، ، نشرية لمجلس الأمة،الجزائر ، مارس 2003 ،ص ص. 190-86.

(2) لقد أكدت المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين ذات الموقف: "... و لما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب (96=3/2) و الباقي (48=3/1) معين، فإن عملية التجديد والحفاظ على النصاب المحدد في الدستور (المادة 101)، يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجري القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم و بين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم".

- مقتطف من أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد 5، نشرية للمجلس الدستوري،الجزائر 2000 ، ص. 37.

(3) انظر: نص المادة 114/2 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس".

أحكام إنفالية على أن القرعة المتعلقة بالتجديد الجزئي أثناء مدة العضوية الأولى لا تشمل رئيس مجلس الأمة، الذي يبقى يمارس مهامه لمدة ست (6) سنوات<sup>(1)</sup>.

لكن القراءة السليمة للمادتين، هي تلك القائمة على الربط بينهما، و بالتالي نتوصل إلى أن القاعدة العامة هي الواردة في المادة 2/114، أي أن رئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي، وهو ما يتلاءم مع الفقرة الثانية من المادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996.

أما الفقرة الثانية من المادة 181، فهي تعد استثناء عن القاعدة العامة، بمعنى أن تطبيقها مشروط بالعهدة الأولى فقط، و بالتالي يمارس رئيس مجلس الأمة مهامه للسنوات الست (6)<sup>(2)</sup>، خلال العهدة الأولى أي أن التعديل الدستوري قد ميز بين حالتين:

- **الحالة الأولى:** التجديد الجزئي الدوري الذي تحكمه أحكام المادة 3/102 من التعديل الدستوري لعام 1996، الذي يشمل نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث (3) سنوات.

- **الحالة الثانية:** التجديد الجزئي خلال العهدة الأولى تحكمه أحكام المادة 2/181 من التعديل الدستوري لعام 1996، إذ يستثنى رئيس مجلس الأمة من عملية التجديد الجزئي الأول، و يبقى يمارس مهامه لمدة ست (6) سنوات.

لكن النقاش السياسي تغلب على النقاش القانوني، و هو ما أدى إلى مغادرة رئيس مجلس الأمة الأسبق السيد بشير بومعزة لرئاسة مجلس الأمة عقب التجديد الجزئي الأول في 2001<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 2/181 من التعديل الدستوري لعام 1996: " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ستة (6) سنوات ."

<sup>(2)</sup> تم التأكيد بموجب المذكرة التفسيرية أن: "عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة طبقا للحكم الإنتحالي الوارد في المادة 181 من الدستور تعد حالة إستثنائية ترد على القاعدة العامة المنصوص عليها في الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 102 من الدستور، و تحدث مرة واحدة في حياة مجلس الأمة". ولمزيد من التفاصيل راجع: المذكرة التفسيرية، المرجع السابق، ص. 34.

<sup>(3)</sup> انظر: بوجمعة هيشور، «مجلس الأمة في عهده الأولى (1998-2004) »، مجلة الفكر البرلماني عدد خاص، نشرية لمجلس الأمة،الجزائر، ديسمبر 2003، ص. 55.

## 2- الخاصية الثانية: تجديد دوري يتم كل ثلاث (3) سنوات.

تضمنت الفقرة الثالثة للمادة 102 من التعديل الدستوري لعام 1996 القاعدة العامة المتعلقة بالإطار الزمني لتجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة، وقد تم تحديده كل ثلاث (3) سنوات، وبما أن عهدة مجلس الأمة تقدر بست (6) سنوات، فإنه يحصل تجديد جزئي واحد خلال كل عهدة.

وفعلاً جرت أول عملية تجديد جزئي لنصف عدد أعضاء مجلس الأمة في ديسمبر 2000، ففي جلسة علنية عقدت يوم 13 ديسمبر 2000 بمقر مجلس الأمة، إذ تم إجراء عملية القرعة الخاصة بالأعضاء المنتخبين، وفي 28 ديسمبر 2000 أجريت القرعة الخاصة بالتجدد النصفي للأعضاء المعينين<sup>(1)</sup>، ليتم بعدها تثبيت عضوية الأعضاء الجدد أو استخلافهم حسب ما أوردته الفقرة الأولى من المادة 181 من التعديل الدستوري ووفق نفس الشروط والإجراءات المعمول بها في انتخاب الجزء المنتخب وتعيين الجزء المعين<sup>(2)</sup>.

يبدو أن التعديل الدستوري استخدم في نص المادة 1/181 من التعديل الدستوري لعام 1996 مصطلح "الاستخلاف" بمناسبة عملية التجدد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة مثلما استخدمه في نص المادة 112 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(3)</sup>.

غير أنَّ إعمال المصطلح في المادتين مختلف، إذ في الحالة الأولى يتعلق بالتجدد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة، أما في نص المادة 112 فإنه يتعلق بحالة شغور مقعد عضو مجلس الأمة، الذي ينتج عادة عن وفاة العضو أو تعيينه في وظيفة حكومية أو في المجلس الدستوري، أو إستقالته، أو إقصائه، أو حدوث أي مانع قانوني له، وهي الحالات

---

<sup>(1)</sup> انظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة (جانفي 1998- جانفي 2004)، نشرية لمجلس الأمة الجزائري، 2004 ص ص. 23-28.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 1/181 من التعديل الدستوري لعام 1996: "... و يستخلف أعضاء مجلس الأمة....".

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 112 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده ".

المنصوص عليها بموجب المادة 150 من قانون الإنتخابات<sup>(1)</sup>، وبالتالي فالاستخلاف مرتبط أكثر بحالة الشغور وليس بالتجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة<sup>(2)</sup>، لذلك يفترض الإنبهاء عند استعمال مصطلح الإستخلاف، وعند التطبيق يجب البحث عن الإطار الذي أورد فيه التعديل الدستوري المصطلح للوقوف على معناه الحقيقي<sup>(3)</sup>.

### 3- الخاصية الثالثة: التجديد النصفي الأول يتم بطريق القرعة.

أقرت المادة 1/181 من التعديل الدستوري لعام 1996 أن تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة يكون عن طريق القرعة، لكن لم توضح كيف تتم هذه القرعة، و هل تجرى على الأعضاء المعينين و المنتخبين معاً، أم على كل جزء لوحده، وعندما ما مصير الدوائر الانتخابية التي تنتهي القرعة عضوية ممثليها الإناثين معاً؟، كل هذه التساؤلات لم تجد لها جواباً لا في التعديل

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 150 من نظام الإنتخابات: "في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة، أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو عضو بالمجلس الدستوري، أو الإستقالة أو الإقصاء، أو أي مانع شرعي آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه".

<sup>(2)</sup> انظر: د / محمد بوسلطان، «استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده» ، مداخلة في اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواقف المتضمنة في المواد: 103، 108 و 112 من الدستور، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001، ص ص. 75-95.

<sup>(3)</sup> في ذات السياق ورد في المذكرة التفسيرية: "لأن كان المؤسس الدستوري استعمل مصطلح الإستخلاف في المادتين 181 و 112 من الدستور، إلا أنه يجب عند التطبيق البحث عن السياق الذي أورد فيه المؤسس الدستوري هذا المصطلح للوقوف على معناه ومضمونه".

فالاستخلاف الوارد ضمن المادة 181 يدخل في سياق و معنى و مضمون استخلاف الأعضاء الذين تم تجديدهم عن طريق القرعة، أما ذلك المنصوص عليه في المادة 112 فإنه يخص المقاعد الشاغرة غير المعنية بعملية التجديد ، و من ثمة فإن الإستخلاف في الحالة الأولى مرتبط بعملية التجديد التي تتم في أجل معلوم، كل ثلاثة سنوات، و يخص مجموعة من الأعضاء، نصف عدد أعضاء مجلس الأمة و يكون لعهدة مدتها معلومة للجميع طبقاً للمادة 102 من الدستور.

أما الإستخلاف في الحالة الثانية، فهو مرتبط بحالة شغور تاريخ وقوعها غير معلوم و تخص عضواً واحداً، و تكون من حيث مدة الإستخلاف مختلفة من عضو لآخر، فقد تكون أقل من ست سنوات بقليل، وقد تصل إلى أقل من سنة (وفاة، تعيين، استقالة، إقصاء...الخ) .

- مقتطف من المذكرة التفسيرية، المرجع السابق، ص ص. 35-36.

الدستوري، و لا في القانون العضوي رقم 2/99<sup>(1)</sup>، ولا حتّى في النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر عام 1999<sup>(2)</sup>، مما استوجب تعديله مرة أخرى، و إضافة المادتين 96 مكرر و 96 مكرر 1<sup>(3)</sup>.

و ربما يعود النقص الواضح في عدم تطرق النظام الداخلي لمجلس الأمة لعملية القرعة المgorاة بمناسبة تجديد أعضاء مجلس الأمة لحدثة تجربة الغرفة الثانية، و سرعة إعداد النظام الداخلي لضمان السير العادي لمجلس الأمة في أقرب وقت<sup>(4)</sup>.

ولكي نتعرف على الجدوى من عملية التجديد الدوري لنصف أعضاء مجلس الأمة، ينبغي أن نكشف عن إيجابيات و سلبيات هذه العملية.

---

<sup>(1)</sup> انظر: القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15 ،المؤرخة في 9 مارس 1999.

<sup>(2)</sup> صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة عام 1998 في الجريدة الرسمية رقم 8 لعام 1998 و عدل و تم في 1999، الجريدة الرسمية رقم 84 لعام 1999.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 96 مكرر من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000: " طبقاً للمواد 101، 102 و 181 من الدستور، تتم عملية القرعة بين الأعضاء المنتخبين حسب الدوائر الانتخابية لتعويض النصف منهم، كما تتم عملية القرعة بين الأعضاء المعينين لوحدهم لتعويض النصف منهم".

و تنص المادة 96 مكرر 1 على ما يلي: "إجراءات عملية القرعة و تنظيمها و سيرها و توقيتها يضبطها مكتب المجلس بالتشاور مع هيئة التنسيق، و يبلغ أعضاء المجلس بذلك".

<sup>(4)</sup> بناءً على أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل و المتمم الصادر عام 2000، و بموجب المرسوم الرئاسي رقم 340/2000 المؤرخ في 30 أكتوبر 2000 المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، و بناءً على محضر اجتماع هيئة التنسيق (إحدى هيئات مجلس الأمة) المنعقد في 26 نوفمبر 2000، و مضمون محضر اجتماع مكتب المجلس المنعقد بتاريخ 27 نوفمبر 2000، أصدر مكتب المجلس تعليمية تحدد كيفية إجراء عملية القرعة و مراقبتها.

ولمزيد من المعلومات راجع: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 323-321.

## **بـ- إيجابيات و سلبيات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.**

مثلاً لطريقة تشكيل مجلس الأمة عن طريق الجمع بين أسلوبي التعيين والإنتخاب غير المباشر م Hasan و مساوى، فكذلك لعملية تجديد نصف الأعضاء بمجلس الأمة إيجابيات و سلبيات.

### **1- إيجابيات عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.**

من بين الإيجابيات التي تتحقق من خلال عملية التجديد النصفي والدوري لأعضاء مجلس الأمة ذكر ما يلي:

- المحافظة على استمرارية مجلس الأمة: إن تجديد نصف الأعضاء و الإبقاء على النصف الآخر من شأنه نقل تجربة الثلاث (3) سنوات، و الحفاظ على موروث الحياة البرلمانية دون انقطاع، مما يسمح بالوقوف على النقائص التي اعتبرت الممارسة وصلتها في اتجاه تطوير العمل البرلماني داخل مجلس الأمة بكيفية أكثر تنظيماً وفعالية مقارنة بالتجربة في السنوات الأولى، بمعنى سيخلق احتكاكاً بين الأعضاء الجدد والسابقين، وهو ما يفيد في تعليم الممارسة البرلمانية بتصورات جديدة لترقية نشاط مجلس الأمة.

- خلق ديناميكية في العمل البرلماني: كون مدة العهدة المقدرة بست سنوات نوعاً ما طويلة مقارنة ببعض المؤسسات الدستورية و منها المجلس الشعبي الوطني فلذلك قد تصيب الحياة البرلمانية بنوع من الخمول الناجم عن تراخي الأعضاء، و بالتالي فالتجديد النصفي للأعضاء كل ثلاثة سنوات يجعل عضو مجلس الأمة أكثر استعداداً ونشاطاً.

أما إذا كان للعضو الرغبة في الفوز بتجديد آخر أو عهدة أخرى، فيقع عليه التزام أساسي بإثبات وجوده و جدارته، بالعمل المتواصل و المكثف داخل المجلس و خارجه.

- توزيع ممارسة العمل البرلماني على أكبر عدد ممكن من المواطنين: إن عملية التجديد الجزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاثة (3) سنوات، تعطي فرصة إضافية لأكبر عدد ممكن من أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وكذا الكفاءات والشخصيات الوطنية من أجل ممارسة العمل البرلماني في أهم المؤسسات الدستورية

التي اختارها الشعب من خلال موافقته على التعديل الدستوري، وهذا من شأنه توسيع مجال ممارسة السيادة الشعبية، و تقادي خلق أرستقراطيات برلمانية<sup>(1)</sup>، بإحتكار أعضاء محددين للعضوية في مجلس الأمة.

## 2- سلبيات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.

ينتسب عملية التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة عدد من السلبيات نذكر منها:

- التفريط في المهارات و القدرات المكتسبة: إخراج نصف أعضاء مجلس الأمة عن طريق القرعة، كل ثلات سنوات ينطوي على مغبة ترك المهارات و القدرات التي اكتسبها أولئك الأعضاء من خلال ممارستهم للعمل البرلماني لفترة تبدو معقولة تمكّنهم من الإطلاع على خبايا النشاطات البرلمانية<sup>(2)</sup>.

- ومن جهة أخرى سيحتاج الأعضاء الجدد لوقت ربما يصل إلى سنة على الأقل حتى يمكنهم التعرف على العمل البرلماني وفق مختلف مواعيده و آلياته، و هذا من شأنه تعطيل وتيرة الأشغال، وعدم المحافظة على نفس المستوى الذي تم تحصيله خلال السنوات الأولى.

- استقطاع وقت معتبر لضمان استقرار الأعضاء الجدد: إن إدخال أعضاء جدد إلى مجلس الأمة من شأنه استغراق وقت معتبر من أجل التكفل بالأعضاء الجدد خاصة أولئك المقيمين خارج العاصمة، كما يجب التثبت من عضوية كل واحد منهم، وتوزيعهم على هيأكل المجلس لتسهيل ممارستهم للعمل البرلماني.

- إنفاق أموال إضافية لتجديد الأعضاء: إن استكمال عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة يتطلب إنفاق أموال معتبرة من أجل الإعداد خاصة لانتخاب نصف ثلثي الأعضاء المنتخبين، بإستنساخ قوائم الترشيح و الإعلانات، و تحضير الأظرفة والتكفل بأعضاء مكاتب الإقتراع، و غيرها من المسائل المتعلقة بالعملية الانتخابية<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ روبرت ميتينا، « نحو مفهوم جديد للعمل البرلماني يناسب الديمقراطيات الحديثة» المؤتمر الدولي للإصلاح البرلماني، المرجع السابق، ص ص. 57-64.

<sup>(2)</sup> انظر: العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلوس محمد ، المرجع السابق، ص ص. 18-19.

<sup>(3)</sup> انظر: المواد من 125 إلى 149 من نظام الانتخابات.

إن عملية الموازنة بين إيجابيات وسلبيات عملية تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة تبدو معقدة، ورغم ذلك يمكن الإبقاء على عملية التجديد الجزئي لنصف الأعضاء نظرا للإيجابيات المحصل عليها من ورائه، مع ضرورة بذل الجهد في سبيل التقلص من النقصان المشار لها وفق ما يعزز من فعالية أداء المجلس، ويتوافق مع خصوصية تشكيله التي نتساءل إن كانت تؤهله للتمتع بالإستقلالية في التنظيم الإداري والمالي أم لا؟، و هذا ما سنعالجه في البحث الثاني أدناه.

## المبحث الثاني:

### مدى استقلالية التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة.

غالبا ما يتوقف نجاح أية مؤسسة على حسن تنظيمها الإداري، و رشادة استخدام مواردها المالية، ويشكل تمنع المؤسسة بالإستقلال في التنظيم الإداري والمالي أهم مظهرين لتحديد الطبيعة القانونية للمؤسسة، فوفقا لهما إما أن تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية أم تنتفي عليها؟.

لذا فدراستنا لمدى تمنع مجلس الأمة بالإستقلال الإداري و المالي تقودنا للإجابة إن كان مجلس الأمة يكتسب الشخصية المعنوية أم لا<sup>(1)</sup>؟، فبعبارة أخرى عن طريق الكشف عن تنظيم الهيكل الإداري (المطلب الأول)، وعن سير الموارد المالية (المطلب الثاني) يمكننا البحث في مدى تمنع الغرفة الثانية بالشخصية المعنوية، ومنه إثبات مدى الإستقلالية و السيادة في ممارسة العمل البرلماني؟.

---

<sup>(1)</sup> لقد شكل البحث في مدى تمنع كل غرفة في البرلمان بالشخصية المعنوية اشتغالا عميقا لدى القانونيين و هذا من ضمن ما ورد في كتاب من أجل معرفة أكثر لمجلس الشيوخ.

"Les Juristes Discutent Encore de la question de savoir si les assemblées parlementaires sont dotées de la personnalité morale et constituent des établissements publics."

- Voir : M. René Monory, Pour mieux connaître le sénat, Op. Cit., p. 103.

## **المطلب الأول:**

### **عدم إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري.**

للإجابة على مدى استقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري، يجدر بنا التقصي عن هياكل أو أجهزة مجلس الأمة من حيث تشكيلها و اختصاصاتها، وكذلك طريقة سير أعمالها من خلال جملة الأحكام القانونية الموضحة لذلك، بداية من النص الأساسي وهو التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، وكذا القانون العضوي 99/02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وكذلك بالإعتماد على النظام الداخلي لمجلس الأمة، دون غضّ النظر عن الدور الذي لعبته آراء المجلس الدستوري في غل يد مجلس الأمة عن تحديد ما يراه مناسباً من أجهزة دائمة، وحصرها فقط في رئيس مجلس الأمة، مكتب مجلس الأمة، واللجان الدائمة (أولاً).

في المقابل تمّ إستبعاد المجموعات البرلمانية، وهيئة التنسيق والرؤساء من طائفة الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة (ثانياً)، و هو ما قد يفيد أن مجلس الأمة ليس حرّاً في تحديد تنظيمه الإداري.

أولاً:

### **تقيد مجلس الأمة في تحديد أجهزته الدائمة.**

على اعتبار أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالإختصاص المستقل في إعداد نظامهما الداخلي والمصادقة عليه طبقاً لما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة 115 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، فقد تولى مجلس الأمة مباشرة عقب تنصيبه في 4 جانفي 1998 إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه في 22 جانفي 1998<sup>(2)</sup>، وبموجبه تمّ تحديد أجهزته

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 3/115 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما الداخلي و يصادقان عليهما".

<sup>(2)</sup> انظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 14، وكذلك الجريدة الرسمية رقم 8 لعام 1998.

ال دائمة وهي رئيس المجلس، مكتب المجلس، واللجان الدائمة، وكذلك هيئاته الإستشارية والتنسيقية المتمثلة في المجموعات البرلمانية، هيئة الرؤساء، و هيئة التنسيق.

و قد تضمن مشروع القانون العضوي رقم 02/99 في نص مادته التاسعة أن المجموعات البرلمانية تدخل ضمن الأجهزة الدائمة لكل غرفة من البرلمان<sup>(1)</sup>، لكن المجلس الدستوري توصل في الرأي رقم 08 المؤرخ في 21 فيفري 1999 إلى أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل غرفة من البرلمان فقط في الرئيس مكتب الرئيس، واللجان الدائمة دون غيرها<sup>(2)</sup>.

لذلك وفقا لأحكام الدستور، ونص القانون العضوي رقم 02/99، عمل مجلس الأمة على تعديل وتنمية نظامه الداخلي<sup>(3)</sup>، أو بالأحرى تكييفه مع القانون العضوي رقم 02/99، وبالنظر لغموض طريقة إجراء القرعة الخاصة بتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة، فقد لجأ مجلس الأمة لإدخال تعديل ثان على نظامه الداخلي<sup>(4)</sup>، الذي أبقى فيه على نفس التنظيم الإداري الموزع بين الأجهزة الدائمة والهيئات الإستشارية والتنسيقية ولمعرفة طبيعة، ودور الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة سنتعرض لكل جهاز على حدٍ.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 9 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99: "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هي: الرئيس - المكتب - اللجان الدائمة- المجموعات البرلمانية".

<sup>(2)</sup> أسس المجلس الدستوري حصره للأجهزة الدائمة لكل غرفة من البرلمان على ما يلي: " - اعتبارا أنه يستنتج من المواد 111، 113، 114، 117 و 119 من الدستور أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من الغرفتين في الرئيس و المكتب و اللجان الدائمة دون غيرها ".

- مقتطف من الرأي رقم 8/ر.ق.ع/م.د/1999 المؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999 ص. 5.

<sup>(3)</sup> صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة المعديل و المتمم في الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

<sup>(4)</sup> صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة المعديل و المتمم بتاريخ 28 نوفمبر 2000 في الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000.

## أ- رئيس مجلس الأمة.

يعد رئيس مجلس الأمة، الشخصية الأولى في مجلس الأمة، والشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، و يتجلى ذلك من خلال توليه لرئاسة الدولة بالنيابة إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه<sup>(1)</sup>، وسيتجلى ذلك من خلال إستعراض كيفية إنتخابه والصلاحيات التي يضطلع بها.

### 1- إنتخاب رئيس مجلس الأمة .

ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس<sup>(2)</sup>، مع إعمال أحكام الفقرة الثانية للمادة 181 من التعديل الدستوري، التي تستثنى رئيس مجلس الأمة من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهدة الأولى، أي يبقى رئيس المجلس طوال مدة العهدة الأولى للمجلس، لكن الممارسة أظهرت عكس ذلك، إذ لم تستمر رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة خلال العهدة الأولى سوى ثلات سنوات (1998-2001)<sup>(3)</sup>.

يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بالإقتراع السري في حالة تعدد المترشحين و يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يجرى دور ثانٍ في أجل أقصاه أربع وعشرين (24) ساعة، يتم فيه التنافس بين المترشحين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المواد من 88 إلى 90 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 114/2 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(3)</sup> الحقيقة أن مغادرة أول رئيس لمجلس الأمة عقب السنة الثالثة من العهدة الأولى كان نتيجة الأزمة التي طفت بين رؤساء الكتل البرلمانية و الرئيس الأسبق السيد بشير بومعزه، و كان السبب في ذلك دوافع سياسية نجم عنها تحقيته، مع العلم أنه لم يقدم استقالته.

و لمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع ما ورد في بعض الصحف اليومية:

- جريدة الخبر اليومي، الصادرة في 14 أبريل 2001، ص. 2.

- جريدة El Watan، ليوم 10 أبريل 2001، ص. 2.

- جريدة Le Matin، الصادرة في 14 أبريل 2001، ص. 3.

أما في حالة تعادل الأصوات بين المترشحين الأول و الثاني يعد فائزاً المترشح الأكبر سنّاً<sup>(1)</sup>، بينما في حالة وجود مرشح واحد يكون الانتخاب بالإقتراع السري أو برفع اليد، و يعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.

وعند شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الإستقالة أو التنافي أو الوفاة أو أي مانع قانوني آخر، يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة سابقاً في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إعلان الشغور، و يشرف على عملية الانتخاب أكبر نواب الرئيس، بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شرط أن لا يكونوا مرشحين<sup>(2)</sup>، و الإخطار بحالة الشغور يكون من طرف هيئة التنسيق، ويتم إثباته بموجب لائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

## ٢- إختصاصات رئيس مجلس الأمة .

يقوم رئيس مجلس الأمة بعدد من الإختصاصات، منها ما يكون على مستوى مجلس الأمة، و منها ما يكون على مستوى الدولة عامة، وعلى ضوئها يمكن تبيان المكانة التي يحتلها رئيس مجلس الأمة.

### I- إختصاصات رئيس مجلس الأمة على مستوى مجلس الأمة.

يضطلع رئيس مجلس الأمة بمقتضى المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بمجموعة من الصلاحيات لاسيما ما يلي:

- ضمان الأمن و النظام العام داخل مقر مجلس الأمة، و السهر على احترام النظام الداخلي، فعلى اعتبار أن مقر مجلس الأمة محظي بالحرمة، فقد وضعت المادة الثالثة (3) من القانون العضوي رقم 02/99 تحت تصرف رئيس مجلس الأمة و كذلك رئيس المجلس الشعبي الوطني، و تحت مسؤولية كل واحد منها الوسائل الضرورية لضمان الأمن و النظام داخل كل غرفة من البرلمان.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعديل و المتمم الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2000 الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعديل و المتمم، الصادر عام 2000.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 4/7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعديل و المتمم، الصادر عام 2000.

- رئاسة جلسات المجلس، و اجتماعات مكتب المجلس و هيئة الرؤساء، و كذا اجتماعات هيئة التنسيق.
- تمثيل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية و الدولية.
- إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة و عرضها على مكتب المجلس للمناقشة و هو أيضا الأمر بالصرف.
- التعيين في المناصب الإدارية و التقنية التابعة لمجلس الأمة بموجب قرارات<sup>(1)</sup>.
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية و التقنية للمجلس و مثل هذه المصالح الأمانة العامة لمجلس الأمة، مكتب الموارد البشرية، مكتب المواصلات و البريد، المكتب المكلف بالأمن، وغيرها.
- توفير الوسائل المادية و البشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس.
- يتولى مهمة إخطار المجلس الدستوري عند الإقتضاء طبقاً للمادة 166 من التعديل الدستوري لعام 1996.

من خلال هذه الصالحيات يظهر أن رئيس مجلس الأمة يقوم بدور أساسي في تكريس وجود هيأكل مجلس الأمة، و حسن إدارتها لضمان السير العادي للمجلس ككل في سبيل الوصول إلى تقديم أداء برلماني معترض.

## II- اختصاصات رئيس مجلس الأمة على مستوى الدولة عامة.

تعتبر المادتان 88 و 89 من التعديل الدستوري لعام 1996 رئيس مجلس الأمة الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، لذلك فهو مكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في الحالتين التاليتين:

- حالة إستحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير و مزمن.
  - حالة إستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته.
- وفي الحالة الأولى يمارس رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة خمس وأربعين (45) يوماً<sup>(2)</sup>، يتمتع خلالها بكل صالحيات رئيس الجمهورية، باستثناء تلك الواردة في نص المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 101 من القانون العضوي رقم 99/02: "توضع تحت تصرف كل غرفة، و تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارتها".

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 2/88 من التعديل الدستوري لعام 1996.

وإذا استمر المانع بعد انقضاء الخمس والأربعين (45) يوماً يعلن الشغور بالإستقالة وجوباً، وتسري نفس الأحكام المطبقة في الحالة الثانية التي تكون بسبب استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، وبعد اجتماع المجلس الدستوري وجوباً، وإثبات حالة الشغور وتبليغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها ستون (60) يوماً، تنظم خلالها انتخابات رئاسية يمنح من الترشح لها رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة، وطبقاً للمادة 12 من القانون العضوي رقم 02/99 يتولى نيابة رئاسة مجلس الأمة نائب الرئيس الأكبر سناً.

يُضطلع رئيس الدولة في هذه الحالة بممارسة ذات الإختصاصات التي يمارسها رئيس الجمهورية إلا ما استثنى أحكام المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996، أي لا يمكن لرئيس الدولة المعين في هذه الحالة ممارسة الإختصاصات التالية:

- إصدار العفو، وتخفيض العقوبات أو استبدالها.
- اللجوء للإستفقاء.

- تعيين رئيس الحكومة وأعضائها، إذ لا يمكن أن تقال أو تعذر الحكومة القائمة إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية، أو وفاته، أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسته مهامه<sup>(1)</sup>، لكن إذا ترشح رئيس الحكومة القائمة لرئاسة الجمهورية فعندئذ يمارس وظيفة رئيس الحكومة أحد أعضائها الذي يعينه رئيس الدولة.<sup>(2)</sup>

- التشريع بأوامر.
- تقرير حل المجلس الشعبي الوطني.
- تعديل الدستور.

كما لا يستطيع رئيس الدولة المعين في فترتي الخمسة والأربعين يوماً (45) و السنتين (60) يوماً أن يقرر حالة الطوارئ، أو الحصار، أو الحالة الإستثنائية، أو التعبئة العامة، أو الحرب إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً، وبعد استشارة المجلس الدستوري والمجلس الأعلى للأمن<sup>(3)</sup>، وفي الظروف غير العادية لا يتمتع رئيس

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 1/90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 2/90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 3/90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

مجلس الأمة رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة بنفس السلطات المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية، التي تصل ذروتها في حالة الحرب نتيجة وقف العمل بالدستور وجميع السلطات بيده<sup>(1)</sup>.

لكن مساعدة رئيس مجلس الأمة في الظروف غير العادية لا تقتصر على كونه رئيسا للدولة بالنيابة أو رئيسا للدولة فقط، بل حتى بوصفه رئيسا لمجلس الأمة فهو يلعب دورا مهما في تقرير حالة دون الأخرى و اتخاذ الإجراءات المناسبة، بحيث يستشيره رئيس الجمهورية في كل الحالات غير العادية البسيطة و المعقّدة<sup>(2)</sup>، أي أن التعديل الدستوري لعام 1996 ألزم رئيس الجمهورية بطلب استشارة رئيس مجلس الأمة في مثل هذه الظروف، دون أن يلزمه بالأخذ برأيه، و رغم ذلك يبقى يشكل رئيس مجلس الأمة جهازا استشاريا أساسيا لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية.

و في إطار المركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الأمة، فقد مكنته أحكام المادة 99 من القانون العضوي رقم 02/99 من رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا<sup>(3)</sup> في الحالات التالية:

- **الحالة الأولى:** (المادة 2/88 من التعديل الدستوري لعام 1996): إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه بسبب مرض خطير و مزمن، و بعد أن يثبت المجلس الدستوري المانع، يتم استدعاء البرلمان بغرفتيه من طرف رئيس مجلس الأمة الذي يرأس البرلمان المجتمع بغرفتيه معا طبقا للمادتين 98 و 99 من القانون العضوي رقم 02/99 من أجل التصريح بثبوت المانع.

<sup>(1)</sup> انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية.....، المرجع السابق، ص ص. 57-59.

<sup>(2)</sup> انظر: أحكام المواد 1/91، 2/93، 94 و 95 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 98 من القانون العضوي رقم 02/99: "يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا، بناءا على استدعاء رئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عليها في المواد 91 الفقرة 2، و 93 و 95 و 102 الفقرة الأخيرة و 130 الفقرة 2 و 176 من الدستور، و بإستدعاء من رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة في حالة المنصوص عليها في المادة 90 الفقرة 4.

يجتمع البرلمان وجوبا بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 الفقرات 2، 3 و 5 من الدستور، كما يمكن أن يجتمع البرلمان بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة في حالة المنصوص عليها في المادة 177 من الدستور".

- **الحالة الثانية:** (المادة 3/88 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند استمرار المانع لرئيس الجمهورية بعد انقضاء خمسة و أربعين (45) يوما، و بعد إعلان الشغور بالإستقالة وجوبا من طرف المجلس الدستوري يتم استدعاء البرلمان بغرفته من طرف رئيس مجلس الأمة، الذي يترأس البرلمان المجتمع بغرفته معا للتصرّح بالشغور بالإستقالة.

- **الحالة الثالثة:** (المادة 5/88 من التعديل الدستوري لعام 1996): بعد إثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية من طرف المجلس الدستوري بسبب الإستقالة أو الوفاة، يجتمع بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة البرلمان بغرفته برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- **الحالة الرابعة:** (المادة 2/91 من التعديل الدستوري لعام 1996): لتمديد حالة الطوارئ أو الحصار يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفته برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- **الحالة الخامسة:** (المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند إعلان الحالة الاستثنائية، يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفته برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- **الحالة السادسة:** (المادة 95 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند إعلان حالة الحرب يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفته معا برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- **الحالة السابعة:** (المادة 102 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لعام 1996): عند الموافقة على تمديد مهمة البرلمان بسبب ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادلة يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان بغرفته للإجتماع برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- **الحالة الثامنة:** (المادة 2/130 من التعديل الدستوري لعام 1996): لما يقتضي الأمر إصدار لائحة تتویج فتح مناقشة حول السياسة الخارجية يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان للإجتماع بغرفته معا برئاسة رئيس مجلس الأمة.

- **الحالة التاسعة:** (المادة 179 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند التعديل الدستوري بالطريق البرلماني الخالص، يستدعي رئيس الجمهورية البرلمان لانعقاد بغرفتيه المجتمعتين معا برئاسة رئيس مجلس الأمة، و هو ما حصل في 8 أبريل 2002 بمناسبة إدخال الأمازيغية لغة وطنية في الدستور.

- **الحالة العاشرة:** (المادة 177 من التعديل الدستوري لعام 1996): عند مبادرة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين بإقتراح تعديل الدستور يتم الإجماع هنا بإستدعاء من رئيس مجلس الأمة و تحت رئاسته.

و تضبط القواعد الخاصة بسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا<sup>(1)</sup> في نظام داخلي تقتربه لجنة مكونة من مكتب الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا، و يصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا في بداية جلساته<sup>(2)</sup>.

من خلال الحالات العشر يتضح أنه إذا كان إسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا لرئيس مجلس الأمة يدل على المكانة السامية التي أخذها في النظام الدستوري الجزائري بوصفه الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>، فإنه كذلك يشكل نقلة نوعية لضمان استمرارية الدولة و مؤسساتها في كل الظروف العادية و غير العادية.

في بواسطة رئيس مجلس الأمة تمت معالجة مسألة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، و التي لم تجد حل لها في دستور 23 فيفري 1989، و أدت إلى أزمة خانقة بينما تكفل التعديل الدستوري لعام 1996 بتكليف رئيس مجلس الأمة برئاسة الدولة بالنيابة أو بمهام رئيس الدولة، و في المقابل منح رئيس المجلس الشعبي الوطني حق الترشح للانتخابات الرئاسية، مما يخلق نوعا من التوازن بين رئيسي غرفتي البرلمان.

---

<sup>(1)</sup> إن المقر المؤقت لإجتماع البرلمان بغرفتيه معا هو قصر المؤتمرات بنادي الصنوبر مثلا جرى الأمر في 8 أبريل 2002، بمناسبة دسترة الأمازيغية.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 100 من القانون العضوي رقم 2/99.

<sup>(3)</sup> انظر: د/ عمار عوابدي، «رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري »، مجلة الفكر البرلماني العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر ، أبريل 2004، ص ص. 112-114.

## بـ- مكتب مجلس الأمة.

يعد مكتب مجلس الأمة ، الجهاز الثاني في مجلس الأمة، وهو مكون بطريقه تتوافق و المهام الأساسية للمجلس عموما، وهو ما سيوضح من خلال دراسة تكوينه وصلاحياته .

### 1- تكوين مكتب مجلس الأمة.

أنسنت الفقرتين 2 و 3 من المادة 113 من التعديل الدستوري لعام 1996 لمجلس الأمة كما للمجلس الشعبي الوطني مهمة انتخاب مكتب لكل غرفة<sup>(1)</sup>، كما نصت المادة 13 من القانون العضوي رقم 02/99 على أن يتشكل مكتب كل غرفة من الرئيس و نواب الرئيس ، و عند الإقتضاء من أعضاء آخرين، و منحت المادة 2/13 الحق لكل غرفة في تحديد عدد نواب الرئيس و الأعضاء الآخرين، و كيفيات انتخابهم و صلاحياتهم، فوفقاً للمادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يتكون مكتب المجلس من رئيس المجلس و خمسة (5) نواب يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>(2)</sup>.

ونظراً لأهمية منصب نواب الرئيس، إذ يساعدون رئيس مجلس الأمة في تسخير وإدارة مداولات أجهزة المجلس و المناوشات بها، فإن ممثلي المجموعات البرلمانية يتلقون في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس مجلس الأمة أو بإقتراح من مجموعة برلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيها بين المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي.

بعدها تعرض قائمة نواب الرئيس على مجلس الأمة للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة عليها، يتم إعداد قائمة واحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقاً لمعايير تتفق عليه المجموعات البرلمانية الراغبة في المشاركة في عضوية مكتب مجلس الأمة، و تعرض أيضاً على المجلس للمصادقة عليها، و يكون

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 2/113، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه و يشكل لجانه."

تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة ."

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

انتخاب نواب الرئيس بالإقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، و عند تساوي عدد الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنًا<sup>(1)</sup>.

ما يمكن ملاحظته أن مدة عضوية النواب في مكتب مجلس الأمة قصيرة جداً (سنة واحدة)، و لا تتناول مع مواعيد تجديد مجلس الأمة، إذ لا داعي لإعادة انتخاب نواب الرئيس كل سنة طالما أن التجديد النصفى للأعضاء يتم كل ثلاث (3) سنوات.

فحتى وإن كان الدافع من وراء ذلك هو منح فرصة لأكبر عدد ممكن من أعضاء مجلس الأمة لتقاد مهام نيابة الرئيس، و خلق ديناميكية في أكثر أجهزة الأمة نشاطاً إلا أن مبرر ضمان استقرار هيكل المجلس، و تراكم التجربة لدى أعضائها، مما يسمح بالقيام بالعمل البرلماني بصورة فعالة تبدو أكثر معقولية.

## 2- صلحيات مكتب مجلس الأمة.

يعتبر مكتب مجلس الأمة المحرك الرئيسي لعمل مجلس الأمة، و هذا ما يفسر اهتمام المجموعات البرلمانية بإيجاد ممثل لها به، ويقوم مكتب مجلس الأمة تحت إشراف رئيس مجلس الأمة أو أحد نواب الرئيس في حالة غيابه<sup>(2)</sup>، بعدد من الصالحيات<sup>(3)</sup> هي:

- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة.
- ضبط آجال تقديم أعضاء مجلس الأمة لملاحظاتهم حول مشاريع النصوص المقدمة إليهم.
- تنظيم سير الجلسات، وضبط جدول أعمال الدورة، و مواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة طبقاً لأحكام القانون العضوي رقم 02/99 و كذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- تحديد أنماط الإقتراع في إطار أحكام القانون العضوي رقم 2/99 و النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- تحديد كيفيات تطبيق النظام الداخلي.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 4/11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 12 المقطع الأخير من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية، و على كيفيات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.

- دراسة مشروع ميزانية مجلس الأمة و اقتراحه للتصويت.

في سبيل ممارسة هذه الصالحيات يعقد مكتب مجلس الأمة اجتماعاته العادية دوريًا بدعوة من رئيسه، و يمكنه عقد اجتماعات غير عادية، كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، و يبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه ثمانى وأربعين (48) ساعة قبل انعقاده، مع إمكانية إطلاع أي عضو من مجلس الأمة على محاضر اجتماعات المكتب شرط أن يرخص رئيس مجلس الأمة بذلك<sup>(1)</sup>.

أثناء الإجتماعات الأولى يقوم مكتب مجلس الأمة بتحديد صالحيات كل عضو من أعضائه على النحو التالي<sup>(2)</sup>:

- شؤون التشريع و العلاقات مع الحكومة و المجلس الشعبي الوطني.
- الشؤون الإدارية و المالية.
- الشؤون الخارجية.
- العلاقات العامة.

من خلال مجموعة الصالحيات المسندة لمكتب مجلس الأمة يتبين أن هذا الأخير هو المترجم الأول لجدول أعمال الدورة، إذ يقوم بمهام قاعدية قبل انطلاق الأشغال داخل جلسات مناقشة المواضيع التي تم الإتفاق عليها بين الحكومة و المكتب مع أولوية الحكومة في تحديد ترتيبها<sup>(3)</sup>، و هو ما يجعل مكتب المجلس منفذًا رئيسيًا يمكن أن تستغله الحكومة لبسط إرادتها.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 4/13 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

<sup>(2)</sup> الطريقة أعلاه في توزيع المهام على أعضاء مكتب مجلس الأمة ليست بصفة مطلقة، بل يمكن للمكتب إيجاد تفاصيل أخرى، بمعنى أن هذه التفاصيل ليست على سبيل الحصر بل المثال فقط، على اعتبار أن المادة 2/14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة استهلت بلفظة يمكن: "يمكن توزيع مهام المكتب على النحو التالي.....".

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99.

## جـ- اللجان الدائمة.

تعد اللجان المخابر المتخصصة للبرلمان، و قد نصت المادة 2/113 من التعديل الدستوري على أن ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه و يشكل لجانه، و أسقطت الفقرة الثالثة من نفس المادة تطبيق نفس الأحكام على مجلس الأمة، بمعنى لمجلس الأمة أن ينتخب مكتبه و يشكل لجانه.

وقد جاء النص عاماً بحيث لم يحصر الأمر في اللجان الدائمة فقط، و هو ما تفسره أيضاً المادة 10 من القانون العضوي 02/99<sup>(1)</sup>، التي تمكن كل غرفة من البرلمان من إنشاء هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، يتم تحديدها في النظام الداخلي لكل غرفة.

من هذا المنطق اقترح أعضاء مجلس الأمة بمناسبة التعديل الأول للنظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في نوفمبر 1999، إنشاء إلى جانب اللجان الدائمة، اللجان المؤقتة لكن المجلس الدستوري رفض ذلك بموجب الرأي رقم 09/ر.ن.د/م.د/99 المتعلق بمراعبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور<sup>(2)</sup>، معتبراً أن المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور اختصاص كل غرفة في إنشاء لجان دائمة و لجان تحقيق، و لم ينص على سواها.

و بذلك فقد حصر المجلس الدستوري إختصاص مجلس الأمة في إنشاء اللجان الدائمة فقط دون غيرها، و هو موقف نراه ضيقاً و متشددًا فوت على مجلس الأمة فرصة

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 99/02: "يمكن كل غرفة أن تتشكل هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين".

<sup>(2)</sup> مما ورد في الرأي رقم 09/ر.ن.د/م.د/99 بشأن إنشاء اللجان المؤقتة:

" - و اعتبار أن مجلس الأمة قد أسندا دور الرقابة المنصوص عليه في المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه إلى المراقب المالي بمقتضى المادة 128 من النظام الداخلي موضوع الإخطار.  
- و اعتبار أن المؤسس الدستوري قد أقر بمقتضى المادتين 117 و 161 من الدستور، أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة، و لجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها.

- و اعتباراً بالنتيجة أن مجلس الأمة حين استند إلى المادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه لإنشاء اللجان المؤقتة فإنه يكون بذلك قد خالف أحكام المادة 161 من الدستور".  
الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

معالجة بعض المسائل خاصة تلك المؤقتة أو المستعجلة على مستوى لجان تخصص لذات الغرض، و تنتهي مهامها فور انتهاء أعمالها<sup>(1)</sup>.

لهذا سنركز على دراسة اللجان الدائمة، و ستتناولها من حيث تكوينها و الإختصاصات التي تتكلف بها.

## 1- تكوين اللجان الدائمة.

لم تقييد المادة 117 من التعديل الدستوري لا مجلس الأمة، و لا المجلس الشعبي الوطني في تحديد عدد اللجان الدائمة لكل غرفة<sup>(2)</sup>، و حتى القانون العضوي رقم 02/99 في نص مادته 15 خول للنظام الداخلي لكل غرفة تحديد عدد لجانه و مهامها<sup>(3)</sup>.

لذلك تولى النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان تحديد عدد لجانه و مهامها فحددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بإثنيني عشر (12) لجنة<sup>(4)</sup>، بينما أحصت المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تسعة (9) لجان هي:

- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان.
- لجنة الدفاع الوطني.
- لجنة الشؤون الخارجية و التعاون الدولي و الجالية الجزائرية في الخارج.

---

(1) لقد فرض واقع الحال على مجلس الأمة، استخدام لجنة خاصة (مؤقتة) للتعامل مع إقتراح تعديل قانون الانتخابات في عام 2004، بحيث أن الموضوع طرح مباشرة عقب التجديدالجزئي لمجلس الأمة في الوقت الذي كانت فيه أغلب اللجان قد فقدت أكثرية أعضائها، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- د/ بوزيد لزهاري، «عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 9 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005، ص ص.74-75.

(2) انظر: نص المادة 117 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي".

(3) انظر: نص المادة 15 من القانون العضوي رقم 02/99: "ينشئ المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة من ضمن أعضائهما لجانا دائمة.

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة عددها و مهامها وفقا لأحكام المادة 117 من الدستور."

(4) انظر: المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 46 لعام 2000، و الذي عدل ثلث مرات بعد صدوره عام 1997، الأولى كانت في 1998، و الثانية في 1999 والثالثة في عام 2000.

- لجنة الفلاحة و التنمية الريفية.
- لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية.
- لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية.
- لجنة التجهيز و التنمية المحلية.
- لجنة الصحة و الشؤون الإجتماعية و العمل و التضامن الوطني.
- لجنة الثقافة و الإعلام و الشبيبة و السياحة.

ت تكون لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و كذا لجنة الشؤون الإقتصادية و المالية من خمسة عشر (15) عضوا إلى تسعه عشر (19) عضوا على الأكثر، و تضم بقية اللجان من عشر (10) إلى خمسة عشر (15) عضوا على الأكثر<sup>(1)</sup>.

و غالبا ما يرجع هذا التفاوت في عدد أعضاء اللجان إلى أن حجم الأعمال الموكلة لبعض اللجان أكبر مقارنة بمهام اللجان الأخرى، فللجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان تعد المستشار الدائم لباقي اللجان.

و يتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تناسب مع عدد أعضائها، و تقدر حصة المقاعد الممنوحة لكل مجموعة برلمانية بنسبة عدد أعضائها مقارنة مع العدد الأقصى لأعضاء اللجنة المعنية، و ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى مباشرة عندما يفوق البالغ نسبة 0.50، بينما الأعضاء غير المنتسبين لمجموعة برلمانية، فيعينهم مكتب المجلس في أية لجنة دائمة بناءا على طلباتهم.

يسير أعمال كل لجنة دائمة مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر، توزع عليهم المهام بعد إتفاق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس بدعوة من رئيس مجلس الأمة، أو بطلب من مجموعة برلمانية<sup>(2)</sup>.

ووفقا للمادة 27 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يمكن لكل عضو في مجلس الأمة أن ينظم إلى لجنة دائمة، و لا يمكن لعضو مجلس الأمة أن ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة، أي أنه تم تقدير الإنضمام إلى اللجان الدائمة بلجنة واحدة، و هو ما قد يمنع من الاستفادة من خبرات بعض الأعضاء في أكثر من مجال.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادتين 31 و 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

زيادة على ذلك، فإن العضوية في أكثر من لجنة، على الأقل في لجنتين دائمتين يسمح على حد رأي الأستاذ بوزيد لزهاري بتفادي الغياب المتكرر للأعضاء، الذي أصبح يعيق عمل اللجان، خاصة وأن الغالب في البرلمانات هو السماح بتعدد العضوية في اللجان الدائمة مثلما هو الحال في كل من فرنسا و أمريكا<sup>(1)</sup>.

كما يشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد، مع إمكانية إعادة تجديد عضوية اللجان الدائمة كلياً أو جزئياً، و هنا نستحضر نفس الملاحظة المقدمة بشأن مدة العضوية في مكتب مجلس الأمة، بل الوضع هنا أشد تعقيداً، على اعتبار أن اللجان تعد الأجهزة الفنية للعمل البرلماني، ومنه لا يتصد أيّ مبرر في سبيل ضرورة الحفاظ على تجربة الأعضاء المكتسبة داخل اللجان الدائمة، لذلك فحبذا لو تمّ ربط تجديد أعضاء اللجان الدائمة، بموعد التجديد الجزئي لنصف أعضاء مجلس الأمة، حتى تتجانس تركيبة اللجان مع تشكيلة المجلس ككل.

## 2 - اختصاصات اللجان الدائمة.

حددت المواد من 17 إلى 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مجال اختصاص كل لجنة، أي المسائل التي تحال عليها، وقد استخدم المشرع في تحديد اختصاص اللجان الدائمة طريقتين.

الطريقة الأولى تقوم على أساس تحديد اختصاصات اللجنة الدائمة بكيفية محددة و مختصرة، كما هو الحال بالنسبة للجنة الدفاع الوطني، التي تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني<sup>(2)</sup>.

أما الطريقة الثانية، فمن خلالها حظيت اللجان الدائمة بمجال اختصاص واسع و غير دقيق كلجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان<sup>(3)</sup>، و لجنة التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي و الشؤون الدينية، و لجنة الصحة و الشؤون الإجتماعية و العمل و التضامن الوطني.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ بوزيد لزهاري، «عن اللجان الدائمة...»، المرجع السابق، ص. 77.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

على الرغم من تحديد اختصاص كل لجنة، إلا أن تنازع الإختصاص بين اللجان الدائمة يمكن أن يثار في هاتين حالتين:

- **الحالة الأولى:** تكون عندما تعلن لجنة دائمة عن عدم اختصاصها بدراسة مسألة معينة و إبداء الرأي بشأنها، و تسمى هذه الحالة بالتنازع السلبي.

- **الحالة الثانية:** تقوم عندما تعلن لجنتان دائمتان فأكثر اختصاصهما بدراسة مسألة، وهنا يكون التنازع إيجابياً، في كلتا الحالتين يضطلع مكتب مجلس الأمة بفض النازع الحاصل.

تبادر اللجان الدائمة أشغالها بمجرد استدعائهما من قبل رئيسها أثناء الدورة، و من طرف رئيس مجلس الأمة فيما بين الدورتين لدراسة و تحليل النصوص المحالة عليها بواسطة جمع المعلومات حول المسألة المعروضة عليها، و لها في إطار ممارسة أعمالها أن تدعو أشخاصاً مختصين، و ذوي خبرة للإستعانة بهم بما فيهم أعضاء الحكومة<sup>(1)</sup>، مع التنبيه أن جلسات لجان مجلس الأمة سرية<sup>(2)</sup>.

ليتم بعدها تسجيل الملاحظات، و صياغة التوصيات و الإقتراحات و التعديلات و بلوره ذلك في التقريرين التمهيدي و التكميلي إن لزم الأمر ذلك<sup>(3)</sup>، و يمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب مجلس الأمة عرض نص على لجنة دائمة أخرى لتبدى رأيها فيه.

و لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، و عند عدم توفر النصاب، تعقد جلسة ثانية بعد ثمناني و أربعين (48) ساعة على الأقل، و هي مدة نراها

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 1/42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

في المقابل لم ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على سرية الجلسات، بل مكنته المادة 41 منه رئيس المجلس الشعبي الوطني و نوابه من حضور أشغال لجنة دائمة دون أن يكون لهم حق التصويت، لكن ألزم النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة المصالح الإدارية بمسؤولية المحافظة على سرية الأشرطة السمعية في أرشيف اللجنة دائمة، و لا يسمح بالإستماع لها إلا بإذن رئيس اللجنة.

<sup>(3)</sup> في حالة النصوص القانونية يمكن إعداد تقرير تمهيدي و تكميلي، أما بالنسبة للأوامر، فتقدم اللجان بشأنها تقريراً واحداً يحال على جلسة التصويت.

نوعاً ما طويلة خاصةً إذا كانت المسألة ملحة، ويستحسن لو تمّ تنصيرها كما في المجلس الشعبي الوطني لست (6) ساعات فقط<sup>(1)</sup>، وفي جلسة التصويت الثانية يكون التصويت صحيحاً مهماً كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين، مع إجازة التصويت بالوكالة<sup>(2)</sup>.

بالرغم من الدور الأساسي الذي تلعبه اللجان الدائمة في العمل البرلماني، إلا أن النظام الداخلي لمجلس الأمة قيد حيز نشاطها، إذ لا يمكنها الإجتماع إلا في إطار دراسة النصوص المحالة عليها<sup>(3)</sup>، في حين كان من الجدير لو أنها مكنت من الإجتماع كلما دعت الضرورة لذلك، على الأقل لفض مشكلة تراكم الأعمال.

إلى جانب الأجهزة الدائمة المحددة حسراً، فقد خول مجلس الأمة إمكانية إنشاء هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، نتساءل عن عددها، و طبيعتها و دورها في التنظيم الإداري لمجلس الأمة؟ (ثانياً).

ثانياً:

#### إخراج هيئة الرؤساء و التنسيق، و المجموعات البرلمانية من الأجهزة الدائمة.

جاء نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 02/99 دقيقاً و محدداً، إذ حصر الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة فقط في الرئيس، المكتب و اللجان الدائمة، دون أن يترك مجالاً لإحتواء أجهزة أخرى، لكن القراءة المتأنية للمادة 10 من ذات القانون تمكن كل غرفة في البرلمان من خلال نظامها الداخلي أن تتشَّعَّ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية.

فتطبيقاً لأحكام هذه المادة أوجَّدَ النظام الداخلي لمجلس الأمة هيئات أخرى إلى جانب الأجهزة الدائمة و هي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق<sup>(4)</sup>، بالإضافة إلى المجموعات

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 3/40 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر : المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(3)</sup> انظر: المادتين 32 و 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في 2000: " طبقاً لأحكام المادة 1 من القانون العضوي المذكور أعلاه هيئات مجلس الأمة هي:

- هيئة الرؤساء.
- هيئة التنسيق...".

البرلمانية<sup>(1)</sup>، وقد عدّ النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة هذه الهيئات مع الأجهزة الدائمة لل المجلس دون أن يميز بينهما<sup>(2)</sup>.

لكن بصدور القانون العضوي رقم 02/99 تم الفصل بين أجهزة مجلس الأمة و هيئاته، التي سنتعرض لها بالدراسة.

#### أ- هيئة الرؤساء.

ت تكون هيئة الرؤساء طبقاً لأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>(3)</sup> من رئيس مجلس الأمة و نواب الرئيس البالغ عددهم خمسة (5) نواب، و رؤساء اللجان الدائمة التسع و تأخذ هيئة الرؤساء تسميتها من كون أن أغلبية أعضاءها يتمتعون بصفة رئيس و تخضع هيئة الرؤساء لسلطة رئيس مجلس الأمة، و هي تباشر الإختصاصات التالية<sup>(4)</sup>:

- إعداد جدول أعمال دورات المجلس.
- تحضير دورات المجلس و تقييمها.
- تنظيم سير أشغال اللجان الدائمة و التنسيق بين أعمالها.
- تنظيم أشغال المجلس.

تجتمع هيئة الرؤساء كل خمسة عشر (15) يوماً خلال دورات المجلس، و يمكن أن تجتمع عند الضرورة بدعوة من رئيس مجلس الأمة، و حتى يتمكن أعضاء هيئة الرؤساء من العلم بمضمون الاجتماع يجب أن يبلغ جدول الاجتماع للأعضاء قبل انعقاد الاجتماع بإثنين و سبعين (72) ساعة على الأقل.

عقب انتهاء الاجتماع توزع محاضر الاجتماعات هيئة الرؤساء على أعضائها في طرف إثنين و سبعين (72) ساعة على الأكثر من تاريخ إنعقاد الاجتماع حتى يتمكن

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 1998، الجريدة الرسمية رقم 8 المؤرخة في 18 فيفري 1998.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 1/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " ت تكون هيئة الرؤساء من رئيس المجلس و نواب الرئيس و رؤساء اللجان الدائمة ".

<sup>(4)</sup> انظر: نص المادة 2/47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

أعضاء الهيئة من مباشرة أشغالهم على مستوى الهيئات التي يمثلونها وفقاً لما تمخض عنه الإجتماع.

#### بـ- هيئة التنسيق.

تضم هيئة التنسيق التابعة لمجلس الأمة، بالإضافة إلى أعضاء هيئة الرؤساء رؤساء المجموعات البرلمانية، أي أن هيئة التنسيق تعد الهيئة الموسعة التي تمثل فيها مختلف أجهزة و هيئات مجلس الأمة، و هي بذلك تتكون من أعضاء مكتب مجلس الأمة و رؤساء اللجان الدائمة و رؤساء المجموعات البرلمانية<sup>(1)</sup>، و تستشار في عدد من المسائل هي:

- جدول أعمال الجلسات.
- تنظيم أشغال المجلس و السهر على حسن أدائها و تقديرها.
- توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.

تجتمع هيئة التنسيق بوصفها هيئة استشارية بدعوة من رئيس مجلس الأمة كل شهر على الأقل خلال الدورات، و في حالة اقتضاء اجتماعها لضرورة معينة، فيمكنها الإجتماع بطلب من رئيس مجلس الأمة أو بطلب من مجموعة برلمانية<sup>(2)</sup>.

غير أن ما يلاحظ هو عدم تمكين رؤساء اللجان الدائمة من طلب هيئة التنسيق و حتى هيئة الرؤساء للإجتماع، فإذا كان لا يأس في قصر دعوة هيئة الرؤساء للإجتماع بيد رئيس مجلس الأمة فقط، فإن الأمر يبدو معيباً بالنسبة لهيئة التنسيق على اعتبار أنه قد مكن الشريك الثالث، المتمثل في رؤساء اللجان الدائمة من ذلك، فكان من الأولى تمكين رئيس كل لجنة من دعوة الهيئة للإنعقاد، أو على الأقل تمكين رؤساء اللجان الدائمة مجتمعين فيما بينهم من ذلك، خاصة وأن هيئة التنسيق لا تعد إلا مجرد هيئة استشارية لمجلس الأمة.

بينما تشتراك هيئة التنسيق مع هيئة الرؤساء في مواعيد تبليغ جدول أعمال الإجتماع لأعضائها و كذلك في توزيع محاضر الإجتماعات، فعند التبليغ يشترط أجل

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 3/48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000

أثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل قبل انعقاد الإجتماع، و توزع المحاضر على الأعضاء بعد انعقاد الإجتماع كذلك بإثنين و سبعين (72) ساعة على الأكثر<sup>(1)</sup>.

### جـ- المجموعات البرلمانية.

في إطار تطبيق أحكام المادة 10 من القانون العضوي رقم 02/99 خولت أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة للأعضاء أن يشكلوا مجموعات برلمانية على أساس الإنتماء الحزبي<sup>(2)</sup>، وقد أثارت المجموعات البرلمانية جدلا بشأن تحديد طبيعتها، إذ أدخلتها المادة 9 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99 من ضمن أجهزة مجلس الأمة.

لكن المجلس الدستوري، و على سبيل الإستنتاج اعتبر أن المؤسس الدستوري قد حصر الأجهزة المشتركة لكل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني في الرئيس المكتب، وللجان الدائمة دون غيرها، أي أن رأي المجلس الدستوري أخرج المجموعات البرلمانية من أجهزة كل غرفة<sup>(3)</sup>، وبالتالي تبقى المجموعات البرلمانية مجرد اجتماع لمجموعة من أعضاء غرفة برلمانية بقصد توحيد مواقفهم السياسية خلال النشاط البرلماني<sup>(4)</sup>، وهي تلعب دورا مهما في:

- تعين أعضاء اللجان المختلفة.
- مشاركة رؤساء المجموعات البرلمانية في هيئة التنسيق.
- تحديد زمن التدخل في المناوشات، و المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة و الجلسات.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 4/48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 4/49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

<sup>(3)</sup> " - و إعتبرا أن المشرع حين أضاف بموجب المادة 9 من هذا القانون المجموعات البرلمانية إلى أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يكون قد أخل بمقتضيات المواد المذكورة أعلاه. - و إعتبرا بالنتيجة أن المجموعات البرلمانية لا تتدخل ضمن مجال القانون العضوي، و أن المادة 10 من هذا القانون كفيلة بتضمين ذلك ."

- مقتطف من الرأي رقم 08/R.Q.U/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 ، المرجع السابق ، ص. 5.

<sup>(4)</sup> انظر: د / الأمين شريط ، «علاقة الحكومة بالبرلمان »، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان،الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص. 34.

ولتكوين مجموعة برلمانية يجب مراعاة عدد من الشروط هي:

- أن تضم كل مجموعة برلمانية عشر (10) أعضاء على الأقل.
- لا يمكن للعضو أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما يمكنه أن لا ينضم لأية مجموعة برلمانية.
- لا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة.

أما الأعضاء المعينون، ووفقاً لنص المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، و لا ينتمون إلى أحزاب سياسية يمكنهم أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة.<sup>(1)</sup>

يتم تأسيس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب مجلس الأمة الملف الذي يتضمن البيانات التالية<sup>(2)</sup>:

- تسمية المجموعة البرلمانية.
- قائمة اسمية لأعضاء المجموعة البرلمانية.
- إسم رئيس المجموعة البرلمانية وأعضاء مكتبه، مع إمكانية تعيين نائب رئيس المجموعة البرلمانية من ضمن أعضاء المكتب لإنابته في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة.

ويكون الإعلان عن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسميتها، و قائمة أعضائها و اسم رئيسها و نوابه، في جلسة علنية لمجلس الأمة، و تنشر هذه المعلومات و الوثائق في الجريدة الرسمية لل媧اولات.

و نفس الشيء إذا حدث أي تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية الناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد للمجموعة<sup>(3)</sup>، فعندئذ يجب أن تقدم المجموعة البرلمانية

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 49 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

<sup>(3)</sup> اشترطت المادة 116/2 من التعديل الدستوري لعام 1996 تدوين مداولات كل غرفة في محاضر تنشر طبقاً للشروط التي يحددها القانون، وقد نصت المادة 7 من القانون العضوي رقم 02/99 على نشر المحاضر و عروض الحال الكاملة للمناقشات في الجريدة الرسمية لمناقشات كل غرفة، و الحالات .../...

القائمة الإسمية لمكتبيها وأعضائها في جلسة علنية، ولا يمكن لأعضاء مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية، كما يمنع إنشاء أية جمعيات داخل المجلس<sup>(1)</sup>.

أما الأعضاء المنتسبون إلى حزب سياسي، و لا تتوفر فيهم شروط تشكيل مجموعة برلمانية، فيمكنهم أن يختاروا مندوبا عنهم ليتولى التعبير عن اشغالاتهم، و حضور اجتماعات هيئة التسييق دون أن يكون له حق التصويت.<sup>(2)</sup>

إذن يتبيّن أن الأساس الذي تقوم عليه المجموعة البرلمانية هو حزبي خالص و بالتالي فالحزب صاحب الأغلبية البرلمانية سيكون له أكبر عدد ممكّن من أعضاء مجلس الأمة في مجموعته البرلمانية، و منه أكبر عدد من أعضاء اللجان الدائمة<sup>(3)</sup>.

بمعنى أن المجموعات البرلمانية في غالبيتها هي مجرد امتدادات للأحزاب السياسية داخل البرلمان، و ما تلك الشروط اللازم توفرها لإنشاء مجموعة برلمانية إلا قيودا تفرض على العضو خوفا من تهرّبه من تمثيل الأمة، و تكريسا لاستقلاليته و عدم خضوعه لأية جهة كانت، و أن الإعتراف بالمجموعات البرلمانية يعود أساسا إلى ميل الأشخاص الطبيعي إلى التكتل و التضامن فيما بينهم وفقا لقناعاتهم المشتركة<sup>(4)</sup>.

---

.../...

المادة 95 في فقرتها الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة، تحديد شكل الجريدة الرسمية للمداولات و محتواها إلى تعليمات عامة يصدرها مكتب مجلس الأمة، مع منع نشر محاضر الجلسات المغلقة.

(1) انظر: المادة 1/52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(2) انظر: المادة 2/52 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(3) المجموعات البرلمانية المشكلة خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة (1998-2004) هي: المجموعة البرلمانية للتجمع الوطني الديمقراطي، للثّلث الرئاسي، لحزب جبهة التحرير الوطني.

أما المشكّلة خلال العهدة الثانية (2004-2010) فهي: المجموعة البرلمانية لحزب جبهة التحرير الوطني، للثّلث الرئاسي، للتجمع الوطني الديمقراطي، و المجموعة البرلمانية لحركة مجتمع السلم.

(4) انظر: د/ الأمين شريط، «القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة: هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية »، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع: القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذلك العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة وبين النص و الممارسة، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر أكتوبر 2001، ص ص. 30-26.

و على الرغم من أن التعديل الدستوري لعام 1996 منح لمجلس الأمة حرية إعداد نظامه الداخلي، و المصادقة عليه، إلا أن رقابة المجلس الدستوري المشددة على النصوص التي تضبط تنظيمه و سيره سواء في القانون العضوي رقم 02/99 أو في النظام الداخلي، جعلت مجلس الأمة مرغماً على التوادج في الوضعية التي أريده لها وأنه غير مستقل في تحديد التنظيم الإداري الذي يراه مناسباً له.

طبعاً دون أن يعني هذا إنكار تمنعه بقدر من حرية التحرك فيما حدد له من أجهزة و هيئات، إذ توضع تحت تصرف مجلس الأمة، وتحت سلطة رئيسه المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارته<sup>(1)</sup>.

إذا كانت الحال هذه على مستوى التنظيم الإداري، فهل يمكن لمجلس الأمة وفق التنظيم الإداري المحدد له أن يتمتع بالاستقلالية في تنظيمه المالي، أم أن عدم الإستقلالية في التنظيم الإداري يرافقها أيضاً إخفاق في تحقيق الإستقلالية على مستوى التنظيم المالي؟، كل هذه التساؤلات، و أخرى سنحاول الإجابة عنها في المطلب الثاني أدناه مباشرة.

#### المطلب الثاني:

##### استقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي.

إن بقاء مجلس الأمة، أو أية مؤسسة أخرى لا يتوقف على حسن التنظيم الإداري و الاستقلال في إدارة الهياكل فقط، بل للجانب المالي تأثير قوي و أساسي، فالسير الآني و المستقبلي مرهون بالموارد المالية المتاحة، فلمقدار الأموال المقدمة، و مدى حرية التصرف فيها (أولاً)، و مرونة و نجاعة الرقابة الممارسة على إنفاقها (ثانياً) اعتبار كبير في وجود المؤسسة، و ضمان استقرارها و تطورها المستمر

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 101 من القانون العضوي رقم 02/99: " توضع تحت تصرف كل غرفة و تحت سلطة رئيسها المصالح الإدارية و التقنية الضرورية لإدارتها ".

أولاً:

### حرية مجلس الأمة في إعداد و صرف ميزانيته.

لقد أقر القانون العضوي رقم 99/02، لكل غرفة من البرلمان تتمتعها بالإستقلالية المالية، و في هذا السياق تحفظ كل غرفة بحق إعداد، و صرف الميزانية المصوّت عليها<sup>(1)</sup>.

#### أ- إستقلالية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته.

على اعتبار أن مجلس الأمة يتمتع بالإستقلال المالي<sup>(2)</sup>، فيتم إعداد ميزانيته على مستوى، أي داخل أجهزته و هيكله، إذ يقوم رئيس مجلس الأمة، و من خلال ما يوضع تحت سلطته و تصرفه من مصالح تقنية و فنية بإعداد مشروع ميزانية المجلس<sup>(3)</sup>، ثم يعرضه على مكتب المجلس، الذي يقوم بدراسته، ثم يبلغه بدوره إلى لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، لتبدى رأيها فيه في غضون العشرة (10) أيام التي تلي تبليغ المشروع للجنة، مع إمكانية إدخالها للتعديلات التي تراها مناسبة.

عقب انتهاء اللجنة من إيداع رأيها حول مشروع الميزانية، يحال المشروع بناء على اقتراح من مكتب مجلس الأمة على المجلس للتصويت عليه، شرط أن يتم ذلك خلال دورة الخريف من كل سنة، بقصد إدماج ميزانية مجلس الأمة ضمن مشروع قانون المالية و الميزانية، الذي يناقش أيضا وجوبا خلال الدورة الخريفية (سنعود لاحقا لقانون المالية و الميزانية).

ما يلاحظ أن مجلس الأمة يتمتع بالإستقلالية الكافية في إعداد ميزانيته دون تدخل أية جهة أخرى، إذ يتم تبليغ الميزانية التي صوّت عليها مجلس الأمة للحكومة لتدمج

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 103 من القانون العضوي رقم : 02/99: " تتمتع كل غرفة في البرلمان بالإستقلالية المالية ".

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 1/89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " يتمتع مجلس الأمة بالإستقلال المالي و الإداري ".

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

مباشرة في قانون المالية و الميزانية<sup>(1)</sup>، أي أن وزير المالية لا يمارس أية رقابة على هذه الميزانية مثل ما يفعله مع بقية المؤسسات.

و كمقارنة بين مجلس الأمة الجزائري، و مجلس الشيوخ الفرنسي، فهذا الأخير لا يتمتع بنفس الإستقلالية المكرسة لمجلس الأمة، حيث أن الكلمة الأخيرة للإعتماد النهائي لميزانية مجلس الشيوخ في ميزانية الدولة تعود إلى لجنة مكلفة بتحديد ميزانية المجلس تتشكل من أعضاء في مجلس الشيوخ و أعضاء من مجلس المحاسبة<sup>(2)</sup>.

لكن بالرغم مما يحظى به مجلس الأمة من حرية إعداد ميزانيته، إلا أن هذا لم يمنع من امتثاله لبعض التوجيهات العامة، خاصة بسبب الإنقادات التي وجهت إليه والتي منها أنه مكلف لميزانية الدولة، و ما ينفق عليه يمكن توجيهه للعمل على تحسين الظروف الإقتصادية العامة للدولة<sup>(3)</sup>.

و ما يدل على ذلك هو التباين في المبالغ المخصصة لميزانية المجلس، ففي سنة 1999 بلغت ميزانيته 1.400.000.000 دينار جزائري، بينما في عام 2000 وصلت إلى 1.052.176.000 دينار جزائري، أي يفارق يفارق 347 مليون دينار جزائري، ومعدل انخفاض يعادل 25% عن ميزانية عام 1999<sup>(4)</sup>.

فلئن حاول مجلس الأمة تبرير هذا التناقض في الميزانية في إطار سياسة التقشف إلا أن التقرير الذي نشره مكتب مجلس الأمة في الجريدة الرسمية لمداواة مجلس الأمة (العدد 2 لعام 1999) أكد أن هذا الإنخفاض يدخل في إطار احترام توصيات السلطات العمومية في مجال التقشف و الصرامة في تسيير أملاك الدولة.

---

(1) أنظر : نص المادة 89 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: "يتم تبليغ الميزانية التي صوت عليها مجلس الأمة إلى الحكومة خلال الدورة الخريفية قصد إدماجها ضمن مشروع قانون المالية".

(2) أنظر :

- M.René, Monory, Op.Cit, p. 150.

(3) أنظر : د/ صويفي بوجمعة، «مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الإستقرار»، المرجع السابق، ص ص. 130-131.

(4) أنظر : الجريدة الرسمية لمداواة مجلس الأمة، العدد 2 ، الفترة التشريعية الأولى، الدورة الخريفية الجزائر، 1999، ص. 4.

و بالتالي فالإنفاض الحاصل في الميزانية، و إن كان ظاهرياً مؤسس على تخفيض العبئي المالي، الذي يتطلبه مجلس الأمة في إطار سياسة التقشف، إلا أنه في حقيقة الأمر ترجمة لتوجيهات الإرادة السياسية.

### بـ- سلطة مجلس الأمة في صرف ميزانيته.

يحفظ رئيس مجلس الأمة بصلاحية الأمر بالصرف، و هو بذلك يشرف على تنفيذ جميع العمليات المالية داخل مجلس الأمة من اقتناء للمواد و الخدمات و إنجاز الدراسات، و التي عادة ما تتم في شكل صفقات عمومية<sup>(1)</sup>.

لكن ما يلاحظ أن التعويضات المقدمة لأعضاء، مجلس الأمة تأخذ حصة الأسد في الميزانية المخصصة لمجلس الأمة، فيستفيد جميع الأعضاء من تعويضات بغض النظر عن المستوى الثقافي أو العلمي أو الاجتماعي<sup>(2)</sup>، و إلى جانب نص المادة 2/115 من التعديل الدستوري لعام 1996 عن التعويضات التي تدفع للنواب، و أعضاء مجلس الأمة<sup>(3)</sup>، فقد نظم القانون المتعلق ببعض البرلمان مسألة تعويض أعضاء البرلمان.

غير أن هذا القانون كاد أن يخلق أزمة حقيقة داخل البرلمان، إذ بعدما نلقى مجلس الأمة نص القانون من المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 01 أوت 1998، أحاله رئيس مجلس الأمة في 4 أوت 1998، على لجنة الشؤون القانونية والإدارية و حقوق الإنسان التي بدورها درسته في ثلاثة عشرة (13) جلسة عمل، و أعدت حوله تقريراً تمهدياً ورد في ثماني (8) صفحات.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادتين 7 و 101 من المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002 يتضمن الصدقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 52، المؤرخة في 28 جويلية 2002.

<sup>(2)</sup> تساوي الأعضاء في التعويضات، يعد مظهراً من مظاهر الديمقراطية التي تقوم كذلك على جعل الانتخاب حقاً، و ليس وظيفة عكس ما كان معمول به في بعض الأنظمة الديمقراطية، والتي كانت تشترط أن يحوز المترشح لعضوية البرلمان مبلغاً معيناً من المال حتى يمكنه الترشح، مما أدى لإنحصار فرص الترشح لعضوية البرلمان فقط في الطبقة الأرستقراطية، و لمزيد من التفاصيل راجع:  
- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ص. 276-279.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 2/115 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " يحدد القانون ميزانية الغرفتين و التعويضات التي تدفع للنواب و أعضاء مجلس الأمة ".

و بتاريخ 15 نوفمبر 1998 عرض النص للدراسة و المناقشة في جلسة عامة وبعد عرض التقرير التكميلي للجنة المختصة الذي أعدته على ضوء الملاحظات والإقتراحات المقدمة أثناء المناقشة العامة، صادق مجلس الأمة على النص في 26 نوفمبر 1998 ، و اعترض على أحد عشر (11) مادة، مما استوجب تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء (سنترف إليها لاحقاً)، و لكن استدعاءها للإنعقاد محجوز بيد رئيس الحكومة ، و لم يحصل إلا في أواخر سنة 2000، و بعد أن تم الفصل في المواد محل الإختلاف صادق مجلس الأمة على النص بتاريخ 28 نوفمبر 2000<sup>(1)</sup>.

ليعرض لاحقاً النص بناء على إخطار من رئيس الجمهورية على رقابة المجلس الدستوري، الذي قدم بشأنه الرأي رقم 12/ر.ق/م.د/01<sup>(2)</sup>، تطرق فيه لعدد من النقاط منها:

- تسمية القانون، حيث رفض المجلس الدستوري وصف القانون بالقانون الأساسي لعضو البرلمان على اعتبار أنه يستخرج من عبارة "القانون الأساسي لعضو البرلمان" أن المشرع أراد تضمين كل الأحكام المتعلقة بعضو البرلمان في هذا القانون بما فيها الأحكام التي يدرجها المؤسس الدستوري في نصوص أخرى، و هذا يتغافى وقواعد توزيع الإختصاص<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 37-38.

<sup>(2)</sup> انظر: الرأي رقم 12/ر.ق/م.ر/01 مؤرخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

<sup>(3)</sup> من ضمن ما ورد من تبريرات في الرأي رقم 12/ر.ق/م.د/:

" - و اعتباراً أن المؤسس الدستوري حين تناول في المواد 104، 105، 106، 107 (الفقرة الأولى)، 109، 110 و 111 بعض المسائل المتعلقة بعضو البرلمان، و أحوال المواضيع المنصوص عليها في المواد 103، 108 و 112 على القانون العضوي، و بين بمقتضى المادة 115 (الفقرة الثانية) أن تحديد التعويضات يكون بموجب القانون، و أقر بموجب المادة 107 (الفقرة الثانية) تحديد الشروط التي يتعرض فيها النائب أي نائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء من اختصاص النظام الداخلي لكل غرفة، يكون حرص من خلال ذلك كله على توزيع المواضيع التي تتناولها هذه الأحكام على النصوص المذكورة صراحة في الدستور.

مما يعني أنه يستبعد ضمنياً إدراجها في نص واحد مثلاً يستشف من وصف المشرع هذا القانون بـ "الأساسي" لأنه لو كانت نية المؤسس الدستوري خلاف ذلك، لنص على هذا القانون من بين المجالات المحددة في المادة 122 أو 123، أو في مادة أخرى من الدستور".

كما ركّز على مسألة التعويضات المقدمة للنواب و أعضاء مجلس الأمة و رأى عدم دستورية بعض المسائل منها:

- عدم قبول فكرة العطلة الخاصة المقدرة بستين من انتهاء العهدة و الإستفادة خلالها من التعويضات المخصصة للعضو الممارس، على اعتبار أن مفهوم العطلة الخاصة يفيد استمرار العلاقة التنظيمية بين المستفيد و الهيئة، في حين أنه لا ينطبق على النائب و عضو مجلس الأمة الذين انتهت علاقتها بالبرلمان بإنتهاء العهدة، و بالتالي الإقرار بحق الإستفادة من الإممتيازات المرتبطة بالعطلة الخاصة بشكل تعويضات غير مؤسسة دستوريا.

- رفض قيام مكتب المجلس الشعبي الوطني بتقدير المنحة الشهرية الخاصة، التي تدفع للنائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج، و كذلك رفض تقدير المجلسين للتعويضة التي يتلقاها عضو البرلمان عن البحث و التوثيق، على اعتبار أن المادة 2/115 من التعديل الدستوري لعام 1996 أخضعت تحديد التعويضات المقدمة لكل الأعضاء و النواب للقانون.

في مقابل الإهتمام الكبير الذي حظي به موضوع التعويضات المخصصة لنواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة لم نجد حرصا من نفس الدرجة على ضرورة قيام عضو البرلمان بدوره الحقيقي داخل البرلمان<sup>(1)</sup>.

و خاصة حضور الجلسات، فحتى و إن تم النص على ذلك<sup>(2)</sup>، إلا أن عدم وجود جزاء يطبق على عضو البرلمان لاسيما عندما تتكرر غياباته عن حضور الجلسات العامة من شأنه إيقاع البرلمان في صعوبات كبيرة من جراء عدم توفر النصاب اللازم للتصويت و هو ما يؤدي إلى تأجيل الأشغال، و تراخي و تيرة الأداء البرلماني.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 5 من القانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان: " تتمثل مهام عضو البرلمان على الخصوص في :

- المساهمة في التشريع.
- ممارسة الرقابة.

- تمثيل الشعب و التعبير عن اشغالاته". ،الجريدة الرسمية رقم 9 ،المؤرخة في 4 فيفري 2001.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 12 من القانون رقم 01/01: " على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة و أشغال اللجان التي هو عضو فيها، و المشاركة في التصويت أو المصادقة مع أداء المهام المسندة إليه".

فمثلاً نصت المادة 19/2 من القانون رقم 01/01 على إعمال قواعد الوظيف العمومي، الخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة، من أجل حساب مبلغ التعويضة الممنوحة لعضو البرلمان<sup>(1)</sup>، فماذا لو طبقت كذلك قواعد الوظيف العمومي، المتعلقة بالغياب، و التي تتمثل أساساً في الإنفاق من مبلغ التعويضة، عوض الإكتفاء فقط بالنص على حضور عضو البرلمان للجلسات العامة، دون أي ذكر حالة تفاصيله عن ذلك.

لذلك و إذا كان مجلس الأمة حراً في إعداد وصرف ميزانيته، التي يرجع الجزء الأكبر منها إلى أعضائه في شكل تعويضات، فإنه لابد من تضمين النظام الداخلي له قواعد صارمة لضمان السير الحسن، و المشاركة الحثيثة في العمل البرلماني، و وفق ما يحقق التوازن بين كفتي حقوق و إلتزامات عضو مجلس الأمة، لهذه الدواعي وغيرها لابد من إخضاع تنفيذ ميزانية مجلس الأمة للرقابة، و كلما كانت متعددة الصور، إزداد معها ترشيد إنفاق الأموال المخصصة لمجلس الأمة (ثانياً).

#### ثانياً:

#### رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.

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

#### أ- الرقابة القبلية.

انطلاقاً من المادة 10 من القانون العضوي رقم 99/02، التي تمكن كل غرفة في البرلمان أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين، تولت أحكام الباب الحادي عشر من النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 19 من القانون رقم 01/01: "تحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الإستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي و الخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة".

و الصادر عام 2000 النص على إنشاء مراقب برلماني مع نائبين له على مستوى مكتب مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

ما يلاحظ أن المادة العاشرة أعلاه لم تبين كيف يتم إحداث المراقب البرلماني فهل يعين أم ينتخب من طرف المجلس؟، لكن الرجوع للمادة 5/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يفسر الغموض، بحيث يخضع المراقب البرلماني و نائبه لنفس إجراءات انتخاب و تجديد هيأكل مجلس الأمة، و هو ما يعني أن مدة عمله لا تتعدي السنة، ثم يجدد بعدها، و إنتخابه و تجديده يتم على مستوى مكتب المجلس.

لكن طريقة إنشاء المراقب المالي و نائبه منتقدة، لأن المشكل الذي قد يعترض مكتب مجلس الأمة هو عدم توصله لاتفاق، و عندئذ ما الحل يا ترى؟، فقياسا على ما هو متداول في إنشاء اللجان الدائمة، و على اعتبار أن المادة 2/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ساوت بين المراقب البرلماني و نائبه في الحقوق و الإمكانيات مع رؤساء اللجان و نوابهم<sup>(2)</sup>، إذ في حالة عدم اتفاق مكتب مجلس الأمة على انتخاب مكتب اللجنة الدائمة المكون من رئيس و نائب رئيس و مقرر، فإن أعضاء اللجنة الدائمة يقومون بذلك<sup>(3)</sup>، أما بالنسبة للمراقب البرلماني و نائبه، فالمسألة تطرح إشكالا لأن المراقب البرلماني و نائبه لا ينتمون إلى أية لجنة.

لذلك كان من الأفضل تشكيل لجنة داخل مجلس الأمة تتكون من ممثل واحد لكل مجموعة برلمانية بالإضافة لرئيس مجلس الأمة تقوم بإنتخاب المراقب البرلماني و نائبه و إن تعذر ذلك، فيتم الإنتخاب من طرف أعضاء المجلس ككل لإعطائه شرعية أكبر.

وفقا للمادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يكلف المراقب البرلماني بعدد من المهام هي:

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 1/92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000: " طبقا للمادة 10 من القانون العضوي المذكور أعلاه، ينشأ مراقب برلماني مع نائبين له في مجلس الأمة على مستوى مكتب المجلس..." .

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 92 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " يستفيد المراقب البرلماني و نائبه من نفس الحقوق و الإمكانيات التي يستفيد منها رؤساء اللجان و نوابهم".

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

- السهر على متابعة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.
  - السهر على حسن استخدام و استغلال الموارد البشرية و المادية المخصصة للمجلس.
  - التكفل بقضايا و شؤون أعضاء مجلس الأمة و تنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.
  - إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير و عرضها على مجلس الأمة.
- و في سبيل القيام بهذه المهام، يمكن للمراقب البرلماني حضور أشغال مكتب مجلس الأمة و هيئتي الرؤساء و التنسيق، و توضع تحت تصرفه الوسائل البشرية و المادية اللازمة لأداء مهامه.
- إن عمل المراقب المالي يتماشى و مهام المراقب المالي<sup>(1)</sup>، الذي يشرف على الرقابة المسبيقة للنفقات العمومية من خلال مراقبة مدى مطابقة النفقات الملزمه بها للقوانين و التنظيمات، وكذا مراقبة الأمر بالصرف من حيث مدى أهليته لصرف النفقات الملزمه بها.<sup>(2)</sup>

غير أن ما يميز المراقب البرلماني عن المراقب المالي هو أن هذا الأخير موظف سام تابع لوزارة المالية متواجد على مستوى كل ولاية<sup>(3)</sup>، في حين أن المراقب البرلماني يجسد مبدأ الفصل بين السلطات، و ينفي وجود عضو تابع للسلطة التنفيذية في داخل السلطة التشريعية، و يدعم استقلالية مجلس الأمة في الجانب المالي.

## **ب- الرقابة البعدية.**

أُسندت المادة 170 من التعديل الدستوري لعام 1996 الرقابة البعدية للأموال العمومية لمجلس المحاسبة<sup>(4)</sup>، و تطبيقاً لذلك نص القانون العضوي رقم 02/99 على

<sup>(1)</sup> انظر: المرسوم التنفيذي رقم 414/92 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يتلزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992.

<sup>(2)</sup> انظر: المادتين 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

<sup>(3)</sup> انظر: المادتين 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 414/92.

<sup>(4)</sup> انظر: نص المادة 1/170 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يؤسس مجلس محاسبة يكلف بالرقابة البعدية للأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المراقب العمومية ".

خضوع التسيير المالي في كل غرفة من البرلمان لمراقبة مجلس الأمة<sup>(1)</sup>، كما أخصبت المادة 90 من النظام الداخلي المعدل لمجلس الأمة محاسبة مجلس الأمة لرقابة مجلس المحاسبة و قواعد المحاسبة العمومية.<sup>(2)</sup>

و يعرف مجلس المحاسبة على أنه المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية<sup>(3)</sup>، وقد وسع الأمر رقم 20/95 مجال اختصاصه ليشمل رقابة كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيري هذه الأموال أو المستفيدين منها، و الهدف من وراء ذلك تشجيع الإستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل و الأموال العمومية الوطنية.<sup>(4)</sup>

يقوم مجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعيدة للأموال العمومية بنوعين من الرقابة، رقابة المطابقة أي التأكيد من مطابقة العمليات المالية و المحاسبة لقوانيين و التنظيمات المعمول بها<sup>(5)</sup>، وكذلك رقابة نوعية التسيير، أي تقييم مدى الفعالية و الأداء و الاقتصاد في إنفاق الأموال العمومية<sup>(6)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 104 من القانون العضوي رقم 2/99: " يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة ".

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 90 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000: " تخضع محاسبة مجلس الأمة لقواعد المحاسبة العمومية و لمراقبة مجلس المحاسبة ".

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 2 من الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 يتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

<sup>(4)</sup> أسس مجلس المحاسبة في دستور 1976، و تم تجسيده ميدانيا في عام 1980، و خضع في سيره للقواعد القانونية التالية:

- القانون رقم 05/80 المؤرخ في 1 مارس 1980، الذي أعطى له اختصاص ذو طابع إداري و آخر قضائي في ممارسة الرقابة الشاملة على الجماعات المحلية و المرافق و المؤسسات و الهيئات التي تسيير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني.

- القانون رقم 32/90 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990 المتعلق بتنظيم و سير مجلس المحاسبة حيث ضيق هذا القانون من صلاحيات مجلس المحاسبة، و استثنى من مراقبته المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري، و جرده من صلاحياته القضائية.

<sup>(5)</sup> انظر: المادة 2/2 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة.

<sup>(6)</sup> انظر: المادة 6 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة.

## ١- رقابة المطابقة.

تعتمد هذه الرقابة أساساً على اكتشاف الأخطاء غير المشروعة، و كذا عمليات إخراق القوانين و التنظيمات، ومن أمثلة الحالات التي تتجسد فيها رقابة المطابقة، و التي تشمل مخالفات هي<sup>(١)</sup>:

- استعمال الإعتمادات المالية لغير الأهداف المخصصة لها.
- الإلتزام بالنفقات دون توفر الصفة أو السلطة خرقاً للقواعد المطبقة في مجال الرقابة الفعلية.
- خصم نفقة بصفة غير قانونية من أجل إخفاء إما تجاز ما في الإعتمادات وإما تغيير للتخصيص الأصلي للإلتزامات أو القروض المصرفية المنوحة لتحقيق عمليات محددة.
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات أو العرائيل الصريحة من طرف هيئات الرقابة القبلية أو التأشيرات المنوحة خارج الشروط القانونية.
- عدم احترام الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بمسك المحاسبات و سجلات الجرد، و الإحتفاظ بالوثائق و المستندات الثبوتية.
- التسيير الخفي للأموال و القيم أو الوسائل و الأملاك العامة.
- أعمال التسيير التي تتم بإخراق قواعد إبرام و تنفيذ العقود التي ينص عليها قانون الصفقات العمومية.
- تقديم وثائق مزيفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه.

و إن كانت رقابة المطابقة ردعاً تلخص من الإنحرافات عن القوانين و التنظيمات، إلا أنها غير كافية لوحدها لتحقيق الفعالية و النجاعة و الاقتصاد في إنفاق الأموال العمومية، لذا تكون بحاجة لرقابة نوعية التسيير.

---

<sup>(١)</sup> انظر: المادة 88 من الأمر رقم 20/95، المتعلق بمجلس المحاسبة.

## 2- رقابة نوعية التسيير.

تنص المادة 69 من الأمر رقم 20/95 على اختصاص مجلس المحاسبة بمراقبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من نفس الأمر، بما فيها طبعاً مجلس الأمة، حيث يقيّم مجلس المحاسبة العناصر التالية: الفعالية النجاعة، والإقتصاد<sup>(1)</sup>.

فيtrad برقابة الفعالية قياس مدى تحقيق الأهداف المسطرة، و يعبر عنها بالعلاقة بين النتائج المحققة و الأهداف المسطرة، و بينما النجاعة هي استعمال أقل سقف مالي معين والحصول على مخرجات وافرة، و تسمى بالمردودية.

أما الإقتصاد فهو الركون إلى أقل تكلفة ممكنة، مع تحقيق الجودة المناسبة و الكمية المطلوبة و في الوقت المناسب انطلاقاً من تحديد الاحتياجات و الإستعمال العقلاني للموارد، و في هذه الحالة يقوم قاضي مجلس المحاسبة بتقييم الإختيارات الأكثر اقتصاداً، و يمكن تحقيقها في وقت مناسب.

لكن فعالية هذه الرقابة تبقى محدودة بفعل عدم وجود معايير دقيقة لتطبيق رقابة نوعية التسيير التي تحكم فيها أحياناً دوافع منها اصطدام قاضي مجلس المحاسبة بعدم قدرته على تقدير مدى صحة و جدوى أهداف السياسات و البرامج المسطرة<sup>(2)</sup>.

إن تدخل مجلس المحاسبة لا ينحصر فقط في الرقابة البعدية لأموال مجلس الأمة بل يمكن أيضاً لرئيس مجلس الأمة، و حتى لرئيس مجموعة برلمانية أن يعرض على

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 1/69 من الأمر رقم 20/95: " يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير الهيئات و المصالح العمومية المذكورة في المواد من 7 إلى 10 من هذا الأمر، و بهذه الصفة، يقيم شروط استعمال هذه الهيئات و المصالح و الموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و تسييرها على مستوى الفعالية و النجاعة و الإقتصاد بالرجوع إلى المهام و الأهداف و الوسائل المستعملة ".

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 15 من الأمر رقم 20/95: " تستثنى رقابة مجلس المحاسبة أي تدخل في إدارة و تسيير الهيئات التي تخضع لرقابته و أية إعادة نظر في صحة و جدوى السياسات و أهداف البرامج التي سلطتها السلطات الإدارية أو مسؤولو الهيئات التي تمت مراقبتها".

مجلس المحاسبة دراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية، التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس المحاسبة<sup>(1)</sup>.

فإذا عاين أثاء تحقيقاته حالات أو وقائع أو مخالفات تلحق ضررا بأموال مجلس الأمة يبلغ فورا مجلس المحاسبة، رئيس مجلس الأمة و المصالح المعنية و سلطاتها السلمية المؤهلة قصد اتخاذ الإجراءات التي يقتضيها تسيير الأموال العمومية تسير سليما<sup>(2)</sup>.

وعلى اعتبار أن محاسبة مجلس الأمة تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فإن الأمر بالصرف والذي حصرته المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة في شخص رئيس مجلس الأمة يعد مسؤولاً مدنياً و جزائياً على صيانة و استعمال الممتلكات المكتسبة من الأموال العمومية، و منه فهو مسؤول شخصياً على مسك جرد للممتلكات المنقوله و العقارية المكتسبة أو تلك المخصصة للمجلس<sup>(3)</sup>.

يتبيّن من خلال التنظيمين الإداري و المالي لمجلس الأمة، أن هذا الأخير و إن لم يكن حرا تماماً في اختيار الهيئات الإدارية التي يباشر من خلالها نشاطه، إلا أنه يتمتع بإختصاصات مهمة في نطاق ما صمم له من أجهزة و هيئات.

من جهة أخرى فهو يحتفظ بالاستقلالية الكافية في إعداد و صرف ميزانيته من خلال الدمج التلقائي لميزانيته في الميزانية العامة للدولة، و إن كان لابد من خضوع تنفيذها للرقابة متعددة الأشكال، إلا أن ذلك لم يؤثر كثيراً على استقلالية المجلس في صرف ميزانيته بقدر ما يحث على الإنفاق السليم للأموال العمومية وفقاً لمقومات الفعالية النجاعة و الاقتصاد.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادتين 20 و 22 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

<sup>(2)</sup> انظر: المواد من 23 إلى 27 من الأمر رقم 20/95 المتعلق بمجلس المحاسبة.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 32 من القانون رقم 21/90 يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35 المؤرخة في 15 أوت 1990.

## خلاصة الباب الأول.

يتضح من خلال دراسة مخلفات و تنظيم مجلس الأمة، موضوع الباب الأول، أن إحداث غرفة ثانية في البرلمان، رمز التحول نحو نظام الغرفتين، ليست فكرة من خلق النظام الدستوري الجزائري، بل هي فكرة قديمة أوجدها النظام الدستوري البريطاني، ثم تبنت إلى أن أصبح أغلب سكان الأرض يعيشون في ظل برلمانات مشكلة من غرفتين مع آفاق مفتوحة لانضمام أكثر من ثلاثة عشرة (13) دولة لذات النظم.

فإذا كانت الصدفة قد أنشأت نظام الغرفتين في بريطانيا، إلا أن الدول التي اتبعته لاحقاً أصبحت تبحث عن مبررات لتبنيه، فـأُنفتحت أغلبها في اعتماد النظام لتحسين التمثيل و ترقية العمل التشريعي، و تحقيق أكبر قدر من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية.

و الواقع أن النظام الدستوري الجزائري عقب التعديل الدستوري لعام 1996، لم يستبعد هذه المبررات، لكن الظروف التي عاشتها الجزائر خلال التسعينيات و هشاشة النسيج المؤسساتي، الذي كادت أن تقوّض أركانه واقعة حل المجلس الشعبي الوطني و شغور رئاسة الجمهورية، و التداعيات الأمنية الخطيرة اللاحقة، شكلت منطقاً حقيقة استدعته طبيعة الأحداث لإحداث مجلس الأمة .

لذلك إن كان يقوم إنشاء مجلس الأمة على توسيع مجال التمثيل الوطني و تكريس مبدأ الفصل بين السلطات، و تدعيم سيادة البرلمان، إلا أن ضمان إستقرار و إستمرارية الدولة، يشكل المبرر الأساسي و الواضح للتخلّي عن نظام أحادية البرلمان و هو ما يخلق خصوصية التوجه نحو نظام الغرفتين في الجزائر.

من جهة أخرى إن التشكيلة المختلطة لأعضاء مجلس الأمة، التي تجمع بين الإنتخاب و تعين ثلث الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، الطريقة المستعملة لأول مرة في تاريخ البرلمان الجزائري، حتّى و إن كانت تقييد في تحسين التمثيل، و سدّ نقصان النظام الإنتخابي، و تزويد البرلمان بكفاءات، و التقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنها تبعد مجلس الأمة عن الطابع الديمقراطي القائم أساساً على الإنتخاب و ترك مجالاً واسعاً للتأثير القوي للسلطة التنفيذية، أو إن صح التعبير السلطة الرئاسية في توجيه السلطة التشريعية خاصة من خلال اشتراط الأغلبية الموصوفة المقدرة بثلاثة

أربع الأعضاء لإتخاذ أي قرار، و هو ما يقلص تدريجيا من استقلالية المجلس في اتخاذ المواقف بصفة ذاتية.

أما دراسة التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة، فتكشف عن نسبيه استقلال المجلس في تحديد التنظيم الإداري، الذي يمارس في إطار العمل البرلماني، و إجراء على قبول هيكل إداري يضم أجهزة دائمة تتمثل فقط في الرئيس، المكتب، و اللجان الدائمة، بالإضافة إلى هيئة الرؤساء و التسيق، و كذا المجموعات البرلمانية، التي تقاسم اختصاصات فنية، و استشارية لتهيئة العمل البرلماني.

في المقابل يحظى مجلس الأمة بإستقلالية معتبرة في الجانب المالي، تظهر من خلال حريته في إعداد و صرف ميزانيته، التي يخضع تنفيذها لرقابة قبلية يقوم بها مراقب برلماني و نائباه، و أخرى بعدية مسندة لمجلس المحاسبة لضمان حسن تسيير الأموال المخصصة له، دون أن ينفي هذا تمنع مجلس الأمة بالشخصية المعنوية.

من هذه النتيجة، و على اعتبار أن مجلس الأمة يحوز الشخصية القانونية، التي تؤهله لإكتساب الحقوق و أيضا تحمل الواجبات، فهل يمارس مجلس الأمة وظائفه بصفة كاملة أم يعتريها نقائص، و بالتالي ما هو مسار البنية الوظيفية التي يضطلع بها مجلس الأمة في إطار النصوص القانونية، و أيضا في حقل الممارسة؟، و هذا ما سنتعرف عليه من خلال الباب الثاني.

**الباب الثاني:**  
**مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة.**

## الباب الثاني:

### مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة .

يمارس البرلمان بإعتباره ممثل إرادة الشعب والمعبر عن انشغالاته<sup>(1)</sup> مهمتين أساسيتين تتمثلان في المهمة التشريعية، والمهمة الرقابية، وتعني الأولى ممارسة كل الأعمال ذات الصلة بصناعة القانون ، بينما الثانية يقصد بها ممارسة الإشراف والمتابعة والمساءلة عن تصرفات الحكومة<sup>(2)</sup>.

وفيما يخص المهمة التشريعية يضطلع المجلس الشعبي الوطني بداية بجل مراحل خلق القانون، وعلى رأسها المبادرة بالقانون المخولة لعدد معين من نوابه، وفي ظل مجال تشريعي يتتواء بين القانون العادي والقانون العضوي، مع مساهمة كبيرة من طرف رئيس الجمهورية في التشريع مباشرة من خلال آلية التشريع بأوامر، وفي إطار ما حفظ له أيضا من سلطة تنظيمية مستقلة، وما يمنحه له حقه السيد في اللجوء مباشرة للشعب.

كما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق تقديم التعديلات التي يراها ضرورية على مشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، وتعد موافقته ضرورية لإقرار القانون وسيره للدخول حيز التنفيذ.

لكن إحداث مجلس الأمة بجوار المجلس الشعبي الوطني يطرح التساؤل حول مسانته أو حصته في العمل التشريعي، بمعنى هل يمارس مجلس الأمة العمل التشريعي مشاطرة مع المجلس الشعبي الوطني، هل يساعده فقط، أم يكمله، وهل يتمتع أعضاؤه بنفس الحقوق التي يتمتع بها نواب المجلس الشعبي الوطني بخصوص المبادرة بالقانون وحق التعديل؟.

أيضا ما هو تأثير مجلس الأمة في المناقشة والمصادقة على النصوص المعروضة عليه، فهل يجب على مجلس الأمة أن يبقى دائما على وفاق مع المجلس الشعبي الوطني أي هل هو ملزم بالموافقة على النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني ورفض تلك التي رفضها، أم له حق الإختلاف معه؟، وإن كان له ذلك، فهل يعترض

---

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 100 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(2)</sup> انظر :

على كل النص ألم على جزء منه فقط؟، وعندها لا يمكن اعتبار حق الإختلاف ممارسة لحق التعديل ولو بصورة غير مباشرة؟.

وفي حالة الإختلاف كيف يتم معالجة الأمر، وإن لم يتم التوصل إلى حل ما تأثير ذلك على مسار إكمال النص القانوني، ألا يعد في هذه الوضعية مجلس الأمة حاجزا في طريق إتمام مراحل التشريع، التي كانت قد انتهت على مستوى المجلس الشعبي الوطني؟.

كما تلقى على عاتق البرلمان مهمة رقابة أعمال الحكومة، وفي إطار ذلك يتولى المجلس الشعبي الوطني ملاحظة وفحص والإستفسار عن الأعمال الموكلة للحكومة، فهي مسؤولة أمامه منذ عرض برنامجه(مخطط العمل) عليه، وحصولها على موافقة أغلبية أعضائه، وملزمة بتنفيذ البرنامج وفقاً للصورة التي تمّ اعتماده عليها، وكل خروج أو تجاوز له يفترض أن يعرضها للمسؤولية السياسية.

لذلك أوجد التعديل الدستوري للمجلس الشعبي الوطني آليات رقابية متعددة، منها ما هو مقيد بمواعيد محددة، كإثارة ملتمس الرقابة والتصويت بالثقة، اللذان يطرحان فقط بمناسبة بيان السياسة العامة، ويمكن أن ينجم عنهم تقديم رئيس الحكومة(الوزير الأول) استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، ومنها ما لم ترصد ممارستها بإطار زمني معين حيث يمكن للمجلس الشعبي الوطني استخدامها متى يشاء، كما في الأسئلة بنوعها الشفوية والمكتوبة، الإستجواب، وإنشاء لجان تحقيق<sup>(1)</sup>.

غير أن إستخدام هذه الآليات الرقابية يظل ضيقاً سواء بفعل محدودية الآثار الناجمة عنها، أو لأن شروط ممارستها تكون نوعاً ما معقدة، أو حتى بسبب عدم وضوح كيفية ممارستها مثلاً هو الحال بخصوص الرقابة المالية المنصبة على تنفيذ قانون المالية، التي لم تصدر النصوص المتعلقة بتنظيم ممارستها لحد اليوم<sup>(2)</sup>.

وفي خضم الوظيفة الرقابية يطرح أيضاً التساؤل حول دور مجلس الأمة في رقابة عمل الحكومة، فهل يراقب الحكومة وفقاً لنفس المواعيد والإجراءات والآليات تماماً كما هو الأمر أمام المجلس الشعبي الوطني، أم أن خصوصية مجلس الأمة المرتبطة بمنطقات إحداثه، وإختلاف تركيبته عن تركيبة المجلس الشعبي الوطني تفرض تميز رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة عن تلك الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، على الأقل من

<sup>(1)</sup> انظر: المواد : 133 ، 134 ، 161 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص.117-119.

حيث الآثار القانونية المترتبة عن ممارسة الرقابة على اعتبار أن المسئولية السياسية المثارة من قبل المجلس الشعبي الوطني يقابلها إمكانية حل<sup>(1)</sup>، بينما مجلس الأمة محصن من الحل.

وبالتالي فالتحفيف من حدة آثار الرقابة من طرفه يدخل في إطار إحداث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟ خاصة بوجود ثلث معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، مما يثير التساؤل حول إن كان هذا الجزء بشكل مانعاً كبيراً في وجه إتساع وفعالية الرقابة الممارسة من طرف مجلس الأمة أم لا؟.

الإجابة على هذه التساؤلات سترد في الباب الأول، الذي يهدف إلى توضيح طبيعة المسار الذي يسلكه مجلس الأمة في أداء وظائفه، أو بعبارة أخرى تحديد مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة من خلال المواجهات والإجراءات والهيكلات التي حدتها النصوص القانونية مع دور الممارسة في ذلك، من خلال فصلين ، يتمركز الفصل الأول حول حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة، بينما يتناول الفصل الثاني دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة .

### **الفصل الأول:**

#### **حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة.**

إن تحديد حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة يفيد في الكشف عن مدى سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي، أي إلى أي مدى تصل أو تتوقف سلطاته في الميدان التشريعي، وبما أن مجلس الأمة يشكل جزء من البرلمان، فحتى هو مقيد بما منح للبرلمان من مجال تشريعي، هذا الذي يعرف نوعاً ما توسيعاً مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 23 فيفري 1989<sup>(2)</sup>.

كما نستفسر عن مقدار تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون، وعن الدور الذي يلعبه إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، فهل هو مجرد صورة طبق الأصل للمجلس الشعبي الوطني بمعنى إن وافق هذا الأخير على مشروع أو اقتراح القانون ، مما يكون على مجلس الأمة إلا الموافقة، أم أن تميز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في التشكيلة ، وتمتعه بالإستقلالية الإدارية والمالية يزوده بالحرية الازمة لتحديد المواقف

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 129 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: عقيلة خربashi، العلاقة الوظيفية ...، المرجع السابق، ص. 8.

التي يراها مناسبة تجاه ما يعرض عليه من نصوص قانونية، وبالتالي له أن يأخذ موقفاً مغايراً لما توصل له نواب المجلس الشعبي الوطني؟.

وأيضاً يطرح التساؤل حول أثر اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النصوص القانونية الموافق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني المعبر عن الإرادة الشعبية<sup>(1)</sup>؟.

الإجابة على هذه التساؤلات وغيرها سيحتويها مبحثان، يتعلق المبحث الأول بمدى سيادة مجلس الأمة في إعداد القانون، في حين يتم التطرق في المبحث الثاني لتأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.

### المبحث الأول:

#### مدى سيادة مجلس الأمة في إعداد القانون.

مبنياً أقرت المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 سيادة البرلمان<sup>(2)</sup> في إعداد القانون، أي الغرفتين على حد سواء، لكن تحديد نطاق ممارسة هذه السيادة يرتبط أساساً بالمجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان عموماً، ومجلس الأمة خصوصاً (المطلب الأول).

وتبدو بصورة واضحة سيادة مجلس الأمة في العمل التشريعي بالنظر لحجم الصالحيات المخولة له في مجال إعداد القانون، أي من حيث تتمتعه أو حرمانه من حق المبادرة بالقانون، على اعتبار أن حق المبادرة يشكل البوابة الرئيسية لبسط وجهة نظر المجلس حول مسألة معينة بخلاف لو أن المبادرة جاءت من أطراف أخرى، وكذلك من حيث تتمتعه أم لا بحق التعديل، الذي يعد في الحقيقة الوجه الآخر للمبادرة بالقانون؟.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 14/2 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات".

<sup>(2)</sup> إن الوضعية الحالية للبرلمانات شهد تراجعاً عن المذهب التقليدي المعروف بسيادة البرلمان (La Souveraineté Parlementaire ) ، الذي كان قد شرّحه الفقيه كاري دوماً لبرج Carré de Malberg ) بأن المجالس تأخذ سلطاتها من التمثيل الفعلي للسيادة أي من الشعب، حيث هي الوحيدة التي تعبّر عن إرادته .

" Les Assemblées Tiraien leurs pouvoirs d'une représentation effective du souverain c'est – à – dire du peuple dont elles exprimaient seules la volonté".

ولمزيد من المعلومات راجع :

-Pierre Avril / Jean Gicquel , Op . Cit .,p .128.

## **المطلب الأول :**

### **توزيع المجال التشريعي بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .**

حتى يتسمى لمجلس الأمة ممارسة اختصاصه التشريعي ينبغي أن يتوضح له المجال الذي يمكنه أن يتحرك فيه، فالرجوع للتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 نجد أن المجال التشريعي العائد للبرلمان يتوزع بين نوعين من القوانين، القوانين العادية والقوانين العضوية.

كما أن المجال التشريعي ليس حكرا على البرلمان فقط، بل يتمتع فيه أيضا رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية واسعة تتوزع بين التشريع عن طريق الأوامر والمراسيم الرئاسية، وكذلك عن طريق الإستفتاء، الطريق التي لم تستغل في مرحلة دستور 1989 وحتى في الدساتير السابقة.

لذلك فالهدف من هذا المطلب هو تحديد المجال التشريعي بصفة عامة بما فيه المجال التشريعي العائد للبرلمان، ومن خلاله لمجلس الأمة، الذي نتسائل إن كان يستحق فعلا وصف المشرع (أولاً)، وما يخرج عنه فيكون لرئيس الجمهورية (ثانياً)؟ .

**أولاً:**

#### **توسيع وتنويع المجال التشريعي العائد للبرلمان .**

من جملة التغييرات التي أحدثها التعديل الدستوري لعام 1996، تلك التي طالت المجال التشريعي العائد للبرلمان، إذ تم توسيع دائرة المواضيع التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، كما تم إدخال زمرة أخرى من القوانين المعروفة بالقوانين العضوية، مما أضاف على المجال التشريعي المخول للبرلمان خاصية التنوع التي لم يعرفها دستور 1989.

#### **أ- توسيع مجالات القانون العادي .**

مقارنة بالمادة 155 من دستور 1989، فقد أضافت المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> ميادين أخرى هامة يمكن أن يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية كانت في السابق لا تدخل ضمن اختصاصاته وهي:

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية :

.../...

- 1 حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لا سيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين ،
- 2 القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وحق الأسرة لا سيما الزواج ، والطلاق والبنوة، والأهلية، والتركات ،
- 3 شروط استقرار الأشخاص،
- 4 التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية ،
- 5 القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،
- 6 القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية ،
- 7 قواعد قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنایات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها و العفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون ،
- 8 القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ ،
- 9 نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية ،
- 10 التقسيم الإقليمي للبلاد ،
- 11 المصادقة على المخطط الوطني ،
- 12 التصويت على ميزانية الدولة ،
- 13 إحداث الضرائب و الجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها و نسبها ،
- 14 النظام الجمركي ،
- 15 نظام إصدار النقود ، نظام البنوك و القرض و التأمينات ،
- 16 القواعد العامة المتعلقة بالتعليم و البحث العلمي ،
- 17 القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان ،
- 18 القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي ،
- 19 القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهدئة العمرانية ،
- 20 القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية ،
- 21 حماية التراث الثقافي والتاريخي و المحافظة عليه ،
- 22 النظام العام للغابات والأراضي الرعوية ،
- 23 النظام العام للمياه ،
- 24 النظام العام للمناجم والمحروقات ،
- 25 النظام العقاري ،
- 26 الضمانات الأساسية للموظفين و القانون الأساسي العام للوظيف العمومي ،
- 27 القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية لقوى المسلح ،
- 28 قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ،
- 29 إنشاء فئات المؤسسات ،
- 30 إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية . " ."

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.

من الناحية النظرية تضمنت المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 قيدان: القيد الأول عمودي يتمثل في تعداد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية، أما القيد الثاني، فهو أفقى ميّز في إطار المجالات المحفوظة للبرلمان بين مجموعتين، تلك التي يكتفي فيها بوضع القواعد العامة والمبادئ، وبين الأخرى التي يتعدى دوره فيها إلى التفاصيل والجزئيات .

ففيما يخص المجموعة الأولى المتعلقة بوضع القواعد العامة والمبادئ، فإن تدخل البرلمان فيها يظل على مستوى العموميات نظرا لأنها ذات طابع عام، أو لتعقيدها وارتباطها بجوانب تقنية، بينما يترك التفاصيل للنصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية التي تتولى إصدار النصوص التطبيقية للقانون، وبدونها لن يكون القانون قابلا للدخول حيز التنفيذ، ومن هذه المجموعة ذكر :

- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة.

أما فيما يتعلق بالمجموعة الثانية، فالبرلمان فيها يتمتع بصلاحية أوسع، إذ بإمكانه أن يطال الجزئيات والتفاصيل، ومن المفترض أن تدخل السلطة التنفيذية في هذا النوع من المواضيع يقل، ولا يشمل إلا تلك الجوانب التي لم يتناولها البرلمان، ومن مواضيع هذه المجموعة ذكر :

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> بالرغم من نص المادة 122 على أن التشريع في مجال الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيف العمومي يدخل في اختصاص البرلمان، إلا أنه تم تنظيم المسألة بموجب أمر صادر من رئيس الجمهورية، ونفس الشيء بالنسبة لقانون الجنسية، ولمزيد من التفاصيل راجع: .../...

- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- الضرائب وكل ما يتعلق بالجباية والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها.
- إنشاء فئات المؤسسات.

هذا التمييز على المستوى النظري يبقى بدون فائدة على المستوى العملي، فلما أحترم سواء من طرف البرلمان أو الحكومة، ولو وجد تمييز أفقى لما تمّ فصل السلطة التنظيمية عن البرلمان، وذلك لغموض الحدود بين النوعين من المجالات (القواعد العامة الجزئيات)، وعدم تمعن البرلمان بإختصاص مطلق وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات ، الذي يفرض استقلال السلطات وتعاونها، وعدم إحتكار السلطة من طرف جهة واحدة.

فعلى البرلمان أن يترك حيزاً لتدخل السلطة التنفيذية من خلال اختصاصها التنظيمي المقرر دستوريا، وفي المقابل لا يجب أن تتسع السلطة التنظيمية على حساب مجال القانون المخول للبرلمان، فالقانون على حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب ليس مجرد تصريح بالنية(<sup>(1)</sup> déclaration d'intention) يتوقف نفاذها على السلطة التنفيذية ، أي لا يجب أن يستغرق القانون في العموميات، بل يجب أن تحمل نصوصه على الأقل محتوى معقولاً من الوضوح والدقة يؤهلانه لأن يكون محل تطبيق .

وإذا كانت المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 قد عدّت المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية وباللغ عددها الثلاثين، بما يفيد أنها تشكل الإطار العام لمجالات القانون العادي، إلا أن هذا لا يعني أن التعداد وارد على سبيل الحصر، بل يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عادية في مجالات أخرى شرط أن يرخص له الدستور بذلك.

.../...

- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- أمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 70 / 86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 والمتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 27 فيفري 2005 .

<sup>(1)</sup> انظر : د/ مسعود شيهوب، «المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة»، مجلة النائب العدد 2، مجلة فصلية تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003 ، ص 10.

فهناك العديد من مواد الدستور التي تمنح للبرلمان هذا الحق<sup>(1)</sup>، ومن جهة أخرى لا يوجد نص دستوري يحضر مجالاً معيناً للتشريع فيه من طرف البرلمان بموجب قوانين عادية، ويترتب على هذا التفسير أن مجال القانون العادي ليس ضيقاً، بل قابلاً للإتساع.

#### ب- توسيع المجال التشريعي.

خول التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 للبرلمان ممارسة اختصاصه التشريعي دون أن يحصره في طائفة القوانين العادية فقط، بل أضاف له كذلك ميادين أخرى يمكن أن يشرع فيها، لكن بموجب قوانين عضوية<sup>(2)</sup>، وهي المكنة التي لم يوضحها دستور 23 فيفري 1989 وحتى الدساتير السابقة له<sup>(3)</sup>.

كما حاول إيجاد تعريف للقانون العضوي معتمداً في ذلك على معيار مركب من المعيارين الشكلي (الإجرائي) والمادي (الموضوعي) بالنص على بعض خصائص وإجراءات وشكليات سنّ وإصدار القانون العضوي من جهة، وتحديد بعض مجالات تطبيقه، وهو ما يظهر من خلال قراءة نص المادة 123 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عادية إضافة لتلك المجالات المحددة في المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 بموجب عدد من المواد المنتاثرة في نص التعديل الدستوري ذكر منها: المادة 17، 18، 19، 20، 30، 40، 42، 49، و 170.

<sup>(2)</sup> إن فكرة القانون العضوي قديمة في وجودها، لكنها تبلورت بداية من دستور 4 نوفمبر 1848 الفرنسي ثم في دستور 1946، حيث ذكرت النصوص القانونية التي تنظم بعض مجالات القانون العضوي كتنظيم السلطات الدستورية والعلاقات الوظيفية بينها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ومع صدور دستور الجمهورية الخامسة في 4 أكتوبر 1958، توضحت أكثر طبيعة القانون العضوي، إذ حدّدت مجالاته والإجراءات الدستورية لسنّه، ولمزيد من التفاصيل راجع:

-Marcel Prélot. Op.Cit.,pp.811-813.

<sup>(3)</sup> بالرغم من عدم وضوح فكرة القانون العضوي في الدساتير الجزائرية السابقة للتعديل الدستوري لعام 1996، إلا أنها كانت موجودة ومعروفة باسم القانون الإطار (loi-cadre)، لكن لم تكن محددة الموضوعات التي يشرع فيها بهذا النوع من القانون، ولمزيد من التفاصيل راجع :

- د/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبوعة، الجزائر 2000، ص ص.85-70.

<sup>(4)</sup> انظر : نص المادة 123 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية : - تنظيم السلطات العمومية وعملها،

.../...

وهو بذلك يختلف عن المؤسس الدستوري الفرنسي الذي اعتمد على المعيار الشكلي الإجرائي لتعريف القانون العضوي، المستخرج من نص المادة 46 من دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958، إذ قررت أحكام هذه المادة أن : "القوانين العضوية هي تلك القوانين التي منحها الدستور طبيعة القوانين العضوية، ويصوت عليها وتعٌد طبقاً للشروط الآتية : ...".<sup>(1)</sup>

أي تم تعریف القانون العضوي بالإستناد إلى شروط وإجراءات صناعته دون تحديد مجالاته - وهو ما يظهر من جملة طبقة للشروط - ولا بالإعتماد على المعيار المركب الذي يفيد أن القوانين العضوية هي تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليها الدستور، وهي مجموعة الأحكام التي تكمل الدستور فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنها تخضع لنفس المراحل التي يمر بها القانون العادي، إلا أنها تنس وتصدر في ظل إجراءات خاصة بها ومتميزة<sup>(2)</sup>.

لكن ما يؤخذ على المؤسسين الدستوريين سواء الفرنسي أو الجزائري أنهما لم يحددا المكانة القانونية التي يحتلها القانون العضوي في هرم تدرج القواعد القانونية، لذا

---

.../...

- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،
- القانون المتعلقة بالأمن الوطني،

تمت المصادقة على القانون العضوي بأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 46 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي :

" Les lois auxquelles la constitution confère le caractère de loi organique sont votées et modifiées dans les conditions suivantes...".

<sup>(2)</sup> في ذات السياق أعطى الأستاذ لافروف التعريف التالي للقانون العضوي :

" Le terme de loi organique en tant que loi relative à l'organisation des pouvoirs publics et développant les dispositions de la constitution était employé par la doctrine pour qualifier un genre particulier de loi, la constitution on a fait une catégorie de loi qui diffère des lois ordinaires par les conditions de leur adoption".

فإن رجوعنا للفقه والقضاء يعد أمرا ضروريا، ويتحقق أن الإثنين يتفقان على أن القانون العضوي ذو طبيعة دستورية سامية تجعله يحتل مرتبة ثالثي الدستور مباشرة، وتعلو على القانون العادي، مما يترتب عنه أن القانون العضوي يمكن أن يلغى القانون العادي في حين هذا الأخير لا يمكنه فعل ذلك<sup>(1)</sup>.

وتعد أهم وظيفة للقوانين العضوية هي تكميلة أحكام الدستور، فبها تتحقق وتتجزأ أحكامه، وتعمل على تحديد التدابير الدستورية المتسمة بخصائص الجمود والإقتضاب والعمومية والتجريد في صياغتها<sup>(2)</sup>.

فعلى اعتبار أن القانون العضوي كفيل بتحديد وتطبيق الأحكام الدستورية دون إهار للقيم الدستورية الثابتة والمستقرة، فيجب على البرلمان بالإضافة إلى احترام المجالات التي خصصتها له نصوص الدستور للتشريع فيها بموجب قوانين عضوية الإلتزام بعدد من الشروط هي:

- يجب أن يحصل القانون العضوي حسب نص المادة 2/123 من التعديل الدستوري لعام 1996 على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة.

في المقابل اشترطت المادة 2/46 من الدستور الفرنسي لعام 1958 ترك مدة خمسة عشر(15) يوما ما بين وضع نص القانون العضوي أمام الغرفة الأولى وبين موعد بداية مناقشة القانون<sup>(3)</sup>، وهذا يظهر الأهمية التي يوليهها المؤسس الدستوري الفرنسي للقانون العضوي نظرا لخصوصيته وحيويته ومكانته في النظام القانوني .

---

<sup>(1)</sup> لقد أكد الأستاذ لافروف أيضا سمو القانون العضوي على القانون العادي مثيرا في ذات الإطار إلى قرار الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي الصادر في 4 ديسمبر 1972 والحاصل للرقم 921/309 المؤكّد لنفس الموقف من خلال العبارات التالية:

" C'est la constitutions qui confère à certaines lois la nature de loi organique...elles sont placées entre la constitution et les lois ordinaires dans la hiérarchie des textes légaux et réglementaires ".

- Voir: Ibid., p.792.

<sup>(2)</sup> انظر : د/عمر عوابدي ، « فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة »، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 2 ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، مارس 2003، ص.59.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 2/46 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي:  
.../...

- إلزام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حسب ما أكدته المادة 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>.

- إبداء المجلس الدستوري لرأيه وفقاً لما نصت عليه المادتين 2/165 و 3/123 من التعديل الدستوري لعام 1996 في ظرف عشرين (20) يوماً<sup>(2)</sup>، لكن التمتع في نص المادة 2/165 من التعديل الدستوري باللغتين العربية والفرنسية يتثير بعض اللبس، فكلمة وجوبي(Obligatoire) في النص بالفرنسية<sup>(3)</sup> تشير إلى رأي المجلس الدستوري، وهذا يخلق الشك في أن آراء المجلس الدستوري خارج القوانين العضوية ليست وجوبية طالما لم يشملها النص، وهو عكس ما تؤكده المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري<sup>(4)</sup>.

في حين أن النص بالعربية يشير إلى وجوب قيام المجلس الدستوري بعملية المطابقة الدستورية، و منه حذا لو تستبدل كلمة (Obligatoirement) بكلمة (Obligatoire) ليستقيم المعنى بين التصينين بالعربية والفرنسية.

وعندما يتوصل المجلس الدستوري إلى وجود حكم غير مطابق للدستور في القانون العضوي، فإستناداً للمادتين الثانية والثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يتم التمييز بين حالتين:

---

.../...

" Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu' à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt".

(1) أنظر : نص المادة 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "ي بدئ المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوهاً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان. "

(2) أنظر : نص المادة 167 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 "يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رئيسه أو قراره في ظرف العشرين يوماً الموالية لتاريخ الإخطار".

(3) أنظر : نص المادة 2/165 من التعديل الدستوري لعام 1996 بالفرنسية:

" le conseil constitutionnel, saisi par le président de la république émet un avis obligatoire sur la constitutionnalité des lois organiques après leur adoption par le parlement".

(4) أنظر : نص المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 29 جوان 2000 الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 5 أوت 2000، "آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة لأي طعن".

- **الحالة الأولى:** إذا صرخ المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكما غير مطابق للدستور، ويستحيل فصله عن باقي أحكام القانون العضوي فعندئذ لا يتم إصدار القانون العضوي كله.

- **الحالة الثانية:** إذا صرخ المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه به حكم غير مطابق للدستور، ويمكن فصله عن باقي أحكام القانون العضوي الأخرى، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون العضوي بإستثناء الحكم المخالف للدستور، مع حق رئيس الجمهورية في أن يطلب إجراء مداولة ثانية قبل إصدار القانون العضوي.

أما فيما يخص طبيعة رقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي، فقد تنازعتها أحكام المادتين 123/3 و 165/2 من التعديل الدستوري لعام 1996، إذ نجد أن المادة 2/123 تكلمت عن رقابة مطابقة النص مع الدستور "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره"، بينما الفقرة الثانية من المادة 165 نصت على رقابة دستورية القوانين "يبدى المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية قبل أن يصادق عليها البرلمان".

يظهر أن المؤسس الدستوري يخلط بين النوعين من الرقابة، بينما هما في الواقع الفكر الدستوري مختلفتين عن بعضهما، إذ رقابة المطابقة وعلى حد رأي الأستاذ ليشار Luchaire f. تعني أن البرلمان ليس مجبرا فقط بعدم وضع قواعد قانونية مخالفة للدستور بل أكثر من ذلك أن تكون مطابقة له، مما يضيق كثيرا من دور البرلمان.

لكن رقابة الدستورية، فهي علاقة تبعية القانون للدستور، أي يمنع البرلمان من وضع قواعد تتجاهل أو تخالف الدستور، الأمر الذي يسمح للبرلمان بإنشاء قواعد غير موجودة في الدستور<sup>(1)</sup>، بمعنى أن البرلمان في هذه الحالة كما ذهب الأستاذ جبار عبد المجيد أكثر حرية في إنشاء قواعد جديدة في الدستور مقارنة بما تفرضه رقابة المطابقة من تقييد<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-F.Luchaire, «les lois organiques devant le conseil constitutionnel», revue du droit public (R.D.P) , L.G.D.J, paris, 1992 ,p.289.

<sup>(2)</sup> انظر بد/ جبار عبد المجيد ،« الرقابة الدستورية للقوانين العضوية»، مجلة إدارية، عدد 1، المجلد 10 المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر ، 2000، ص.78.

كما أن استحضار أحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يفيد أنه تم النص في الفصل الأول منه على رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظم الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور، وفي الفصل الثاني على رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

لذلك من المستحسن لو يتم تغيير عبارة "دستورية القوانين" الواردة في نص المادة 3/165 واستبدالها بعبارة "مطابقة النص مع الدستور" كما ورد في نص المادة 123 وفي النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

إذن فالمادة 123 من التعديل الدستوري تشكل الإطار العام الذي تتمحور حوله المجالات الدستورية الحيوية والأساسية للتشريع فيها بموجب قوانين عضوية، لكن ومثلاً كان تعداد مجالات القانون العادي في المادة 122 من التعديل الدستوري غير حصري ولا مطلق، فكذلك يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عضوية في مجالات أخرى خارج أحكام المادة 123 وفقاً لعدد من المواد الأخرى في التعديل الدستوري<sup>(1)</sup>.

فطريقة التعداد لا على سبيل الحصر المستخدمة في المادتين 122 و 123 من التعديل الدستوري لعام 1996 تسمح للمجال التشريعي العائد للبرلمان بقابلية الإمتداد، غير أن هذه النتيجة قد تكون ظاهرية وصورية إذا قابلها امتداد حقيقي لمجال تدخل السلطة التنفيذية في مجال القانون، فعلى حد قول الأستاذ مورو Jacques Moreau إن فعالية قابلية إمتداد المجال التشريعي المخول للبرلمان مرهونة بمدى الحماية المؤمنة لهذا المجال من اعتداء الحكومة عليه<sup>(2)</sup>.

وبالتالي هل أن جهود المؤسس الدستوري لعام 1996 في اتجاه توسيع وتنويع المجال التشريعي مقارنة بما كان عليه الوضع في دستور 1989 يمكن أن يثير عنها تدعيم سيادة البرلمان في المجال التشريعي، ونقوية كفة التشريع بالمفهوم الشكلي؟ أم أن هذه الإصلاحات لا تثبت على مجاهدة الصالحيات التشريعية التي حظيت بها السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية الذي عزز دوره التشريعي بإعادة إحياء سلطته في التشريع بأوامر، إلى جانب إضطلاعه بسلطة تنظيمية مستقلة، وكذلك حقه في اللجوء

---

<sup>(1)</sup> يمكن للبرلمان أن يشرع بقوانين عضوية بالإضافة لما ورد من مجالات في المادة 123 بموجب عدد من المواد الأخرى هي : 3/89، 92، 108، 112، 115، 157، 158.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Jacques Moreau, droit public, tome 1, 3<sup>e</sup> édition, Economica, France, 1993, p.148.

مباشرة للشعب؟، والإجابة على هذه التساؤلات كفيلة بالوصول إلى حقيقة كيفية توزيع المجال التشريعي في التعديل الدستوري لعام 1996 ونصيب البرلمان فيه .

ثانيا:

### تعزيز سلطة التشريع لدى رئيس الجمهورية .

بالرغم من التعديلات التي أدخلها التعديل الدستوري لعام 1996 على مركز رئيس الجمهورية بإدراج شروط جديدة للترشح لرئاسة الجمهورية<sup>(1)</sup> وتحديد مدة العهدة الرئاسية وتقيد تجديدها بمرة واحدة<sup>(2)</sup> بهدف تكريس مبدأ التداول على السلطة، أحد المبادئ الأساسية لتكريس الديمقراطية، وكذلك بإقرار المسئولية الجنائية له<sup>(3)</sup>، تطبيقاً لمبدأ " حيث توجد السلطة توجد المسئولية"<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> الشروط تلك نصت عليها المادة 73 من التعديل الدستوري لعام 1996 هي:

- التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط دون أي جنسية أخرى.
- إثبات الجنسية الجزائرية لزوجه.

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942 .

- يثبت عدم تورط أبيه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942 .

- التصريح العلني بمتلكات المترشح لرئاسة الجمهورية المنقوله والعقارية داخل الوطن وخارجها.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 74 من التعديل الدستوري لعام 1996: " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات.

يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة " .

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 158 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، ورئيس الحكومة عن الجنایات و الجناح التي يرتكبانها مناسبة تأديتهم لمهامهما .

يحدد قانون عضوي تشكيله وتنظيم وسير المحكمة العليا للدولة وكذلك الإجراءات المطبقة " .

<sup>(4)</sup> لم تعرف الدساتير الجزائرية السابقة للتعديل الدستوري لعام 1996 مبدأ المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية، بينما أقرت المادة 158 من التعديل الدستوري ذلك بنصها على تأسيس محكمة عليا للدولة تتولى محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، لكن من دون تحديد الأفعال التي تعتبر خيانة عظمى ولا الجهة التي تستطيع تحريك الدعوى.

كما أن القانون العضوي الذي من المفترض أن ينظم سير المحكمة العليا والإجراءات المطبقة أمامها لم يصدر لحد الآن ، مما يجعل نص المادة 158 مفرغاً من المحتوى خاصه وأن هناك اختلافاً فقهياً كبيراً حول تحديد الأفعال التي تشكل خيانة عظمى تبعاً للإختلاف الحاصل حول طبيعة جريمة الخيانة العظمى، وهناك من يعتبرها ذات طابع سياسي، وآخر يراها ذات طابع جنائي، وجانب ثالث يمزج بين الطبيعتين الجنائية والسياسية، ولمزيد من المعلومات راجع:

.../...

فقد زَوَّد رئيس الجمهورية بسلطات تشريعية مهمة على رأسها تكينه من التشريع بأوامر، بالإضافة إلى سلطات تشريعية أخرى تجعل التساؤل قائما حول مقدار التفوق الرئاسي في المجال التشريعي المفترض أنه الإختصاص الأصيل للبرلمان؟.

### أ- التشريع عن طريق الأوامر.

لقد عرفت الدساتير الجزائرية المتعاقبة صلاحية التشريع بأوامر<sup>(1)</sup> بإنشاء دستور 23 فيفري 1989، الذي لم ينص فيه المؤسس الدستوري عليها ، مريدا بذلك إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار تكريس مبدأ الفصل بين السلطات. وأعيد إدراج هذه الصلاحية صراحة بمقتضى نص المادة 124 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996<sup>(2)</sup> استجابة لضرورة ضمان استمرارية الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها في جميع الظروف والأحوال<sup>(3)</sup>، وبالنظر إلى التأثير القوي الذي يمكن أن تحدثه الأوامر على الإختصاص التشريعي المخول للبرلمان ، يحتم الأمر علينا الإحاطة بالضوابط المقررة لممارستها، وكذلك تحديد طبيعتها القانونية.

.../...

- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للتوزيع والنشر، بيروت ، 1995 ، ص ص. 30-22 .  
وكذلك :

- Marcel Prélot , Op .Cit., p . 658 .

- Dmitri Georges Lavroff,Op.Cit ., p. 427 .

(1) مصطلح الأوامر عرف منذ عام 1940 بإسم المرسوم - قانون (décret - loi) ليطلق عليه الجنرال ديغول في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي اسم (Ordonnance) وهو المعروف حاليا ، ولمزيد من المعلومات راجع :

- Marcel Prélot , Op . Cit ..pp. 692 – 693.

(2) أنظر: نص المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " رئيس 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 أول دورة له لتوافق عليها .

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .  
تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء".

(3) أنظر: البند 24 من المذكورة المتعلقة بتعديل الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية، المرجع السابق ص. 8.

## ١ - ضوابط ممارسة التشريع بأوامر.

حدّدت المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996 ضوابط يمارس في إطارها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر، وهي كما سيأتي توضيحة:

- **الضابط الأول:** قيدت المادة 124 من التعديل الدستوري إمكانية تشريع رئيس الجمهورية بأوامر وحصرتها في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو بين دورتي البرلمان، وكذلك في الحالة الإستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من التعديل الدستوري، بالإضافة لإمكانية التشريع بأوامر أيضاً في مجال قانون المالية ( هذه الحالة سنعود لها لاحقاً).

بالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني التي قد تكون بسبب إنحلاله التلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة المعروض عليه للمرة الثانية، أو بسبب إستعمال رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، أو بفعل تقرير إجراء انتخابات تشريعية مسبقة <sup>(١)</sup>.

عندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأوامر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة أشهر، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية لإنها وضعيّة شغور المجلس الشعبي الوطني <sup>(٢)</sup>.

ويتمثل التشريع بأوامر في هذه الحالة الوسيلة الوحيدة لتنظيم جميع المجالات التي تعود طبقاً للدستور للسلطة التشريعية، ومن جهة أخرى تكشف هذه الحالة عن الوجود اللاؤظيفي لمجلس الأمة، إذا يبقى معطلاً إلا فيما حفظ له من أدوار استشارية .

أما فيما يخص التشريع بأوامر فيما بين الدورتين، فالمجال الزمني له يساوي الشهرين على الأكثر، وهو الأجل الفاصل بين دورة و أخرى على اعتبار أن البرلمان يجتمع في دورتين عاديتين كل سنة تدوم مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل <sup>(٣)</sup> وخمسة

<sup>(١)</sup> انظر: المادتين 1/82 و 1/129 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(٢)</sup> انظر: المادة 2/82 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(٣)</sup> انظر: المادة 1/118 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاح الدورة<sup>(1)</sup>، مع إمكانية تقليص الفاصل الزمني بين دورة وأخرى بمدة الدورة غير العادية<sup>(2)</sup>.

ويبدو أن الوضع بعد التعديل الدستوري لعام 1996 أفضل مما كان عليه الحال في ظل دستور 1989، حيث كان رئيس الجمهورية يتقاسم السنة مناصفة مع المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أن مدة كل دورة هي ثلاثة أشهر على الأكثر<sup>(3)</sup>.

كما منح التعديل الدستوري لعام 1996 إلى رئيس الجمهورية إضافة إلى الصالحيات الضبطية الواسعة صلاحية التشريع بأوامر في حالة الإستثنائية<sup>(4)</sup>، وهي تدخل في إطار الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية<sup>(5)</sup>، لذلك يتميز التشريع بأوامر في الحالات العادية عن التشريع بأوامر في حالة الإستثنائية في النواحي التالية :

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 5/1، 2، 3، 4 من القانون العضوي رقم 99/02: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف.

تبتدئ دورة الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.

تبتدئ دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.

تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ إفتتاحها.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 118/2، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة، أو من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني .

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي أستدعى من أجله ."

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 112/1 من دستور 23 فيفري 1989: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني في دورتين عاديتين كل سنة ومدة كل دورة ثلاثة أشهر على الأكثر ."

<sup>(4)</sup> الحالة الإستثنائية هي ظرف غير عادي معرف دستوريا في المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، بحيث يقرر رئيس الجمهورية هذه الحالة إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامتها ترابها، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة ، والمجلس الدستوري، والإستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ، وهي تعد أشد خطورة من حالي الطوارئ والحصار وأقل خطورة من حالة الحرب.

ولمزيد من التفاصيل راجع :

- عقيلة خرباشي، العلاقة ...، المرجع السابق، ص ص.55-65.

- عبد الرحمن تفيدة ، نظرية الظروف الإستثنائية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة عنابة، 1990، ص. 86 .

<sup>(5)</sup> انظر : المادة 1/93 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

- ممارسة التشريع بأوامر في الحالات العادلة يكون إما عند شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين الدورتين، بينما التشريع بأوامر في حالة الإستثنائية يكون في إطار إعمال نظام حالة الإستثنائية المقررة وفقاً لأحكام المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996.

- الأوامر التشريعية العادلة تخضع لأحكام خاصة من حيث سريانها، فرئيس الجمهورية ملزم بعرضها على غرفتي البرلمان في أول دورة لتوافق عليها، إذ تعد لا غية إن لم يوافق عليها البرلمان، أو لم يعرضها عليه رئيس الجمهورية.

- الأوامر التشريعية العادلة تخضع لاحترام أحكام الدستور، فلا يمكنها مهما كان الأمر أن توقف أي نص دستوري، في حين الأوامر التشريعية الإستثنائية يمكنها حتى وقف بعض مواد الدستور مؤقتاً باعتبارها وجهاً من أوجه تطبيق نظام الظروف غير العادلة وهو ما أقره الفقه الدستوري المقارن الفرنسي والمصري<sup>(1)</sup>.

- الضابط الثاني: يجب أن تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء، إذ جاء الحديث عن هذا الضابط في آخر المادة 124 بعد الحديث عن التشريع بأوامر في حالة الإستثنائية لكن هذا لا يعني أنه يطبق في حالة المادة 93 من التعديل الدستوري دون غيرها.

قبل أن يصدر الأمر، يعرض كمشروع أمر على مجلس الوزراء، كما هو شأن بالنسبة لمشاريع القوانين مع استبعاد أحد رأي مجلس الدولة حول موضوع الأمر، وقد يكون السبب في ذلك خاصة في حالة الإستثنائية هو طبيعة الظرف الذي يقتضي السرعة في اتخاذ التدابير اللازمة<sup>(2)</sup>، وفي ذات السياق يطرح التساؤل حول إن كان يمكن لرئيس الجمهورية استخدام حق الفيتو بصدق أمر قد يرفضه الوزراء ورؤسهم؟.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- C.Leclercq , droit constitutionnel et institution politique , L. G . D. J . Paris, 1975, pp . 466– 468.

: وكذلك

- د/ وجدي ثابت غابريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية 1988 ، ص. 383.

- د/ عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظمتين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 ، ص. 242.

<sup>(2)</sup> في فرنسا يتم أخذ رأي مجلس الدولة بشأن الأوامر ، وهو ما تؤكد المادة 38/2 من دستور 1958 : " Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du conseil d'Etat..."

عملياً مجلس الوزراء لا يمثل إلا جهازاً تحت سلطة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، وبما أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بنظام التوقيع المجاور أو التوقيع المزدوج (Contreseing) من طرف كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة<sup>(2)</sup>، فلن يجد رئيس الجمهورية صعوبة في اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً دونما إعارة الإهتمام لتأثير الأغلبية البرلمانية التي عادة ما ينتمي لها أغلب الوزراء.

- **الضابط الثالث:** وجوب عرض الأوامر على البرلمان: إن الإقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساساً في مجال اختصاص السلطة التشريعية الغرض منه مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة<sup>(3)</sup>، قد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين الدورتين، أو حتى في الحالة الاستثنائية.

نظرياً وبالإشتاد لقاعدة الأصولية التي مفادها "من يملك الكل يملك الجزء"، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من نفس الأمر<sup>(4)</sup> ، لكن الرجوع للنصوص القانونية يفيد غير ذلك، إذ البرلمان يمكنه فقط إما الموافقة أو الرفض، فالمادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 تحصر دور البرلمان

---

<sup>(1)</sup> انظر : المادة 77 المقطع 4 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

<sup>(2)</sup> انظر : د/ رأفت فودة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 ، دراسة مقارنة بين الدستور الكويتي والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 ، ص ص. 232 - 243 .

<sup>(3)</sup> من بين الأوامر المتخذة لمواجهة أوضاع غير عادية نذكر :

- الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن الأحكام المطبقة على مفهودي فيضانات 10 نوفمبر 2002، الجريدة الرسمية رقم 28 ، المؤرخة في 21 أفريل 2002.

- الأمر رقم 04/07 المؤرخ في 19 أوت 2007 يتعلق بإعفاء مؤقت لعمليات إستيراد البطاطا الطازجة أو المبردة والموجهة للإستهلاك من الحقوق الجمركية ومن الرسم على القيمة المضافة ، الجريدة الرسمية رقم 52 ، المؤرخة في 19 أوت 2007 ، وقد جاء هذا الأمر إستجابة للطلب المتزايد على مادة البطاطا ، والارتفاع الكبير لأسعارها خاصة مع حلول شهر رمضان الكريم لعام 1428 هـ.

<sup>(4)</sup> انظر : د/ ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص. 175 . وكذلك :

- Sans Auteur,« le domaine legislative : lois et ordonnance», 10/10/2002, sur le site [www.ecotes.com /ero/ersep/f.f/00700244.htm].

<sup>(5)</sup> انظر: نص المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 : "يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقاً لأحكام المادة 124 من الدستور . وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل .

في التصويت دون مناقشة ولا إدخال أي تعديل على نص الأمر المقدم من طرف رئيس الجمهورية.

و تعد لا غية الأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان، فكأنها لم توجد أصلا وإن كان صعب وقف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية التي تحظى بآليات حماية قوية جداً أهمها استخدام رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، واللجوء مباشرة للشعب عن طريق الاستفتاء.

إذا كانت رقابة البرلمان للأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين الدورتين أمراً منطقياً بسبب إمتداد اختصاص رئيس الجمهورية لمجال اختصاص البرلمان، إلا أن التساؤل يثار بصدر الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، أي هل يمكن أن تشمل رقابة البرلمان هذا النوع من الأوامر؟.

ظاهرياً إن إستحضار أحكام الفقرة الأولى من المادة 38 من القانون العضوي رقم 02/99 يفيد أن المشرع أقر تطبيق إجراء التصويت بدون مناقشة ولا تعديل على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة من البرلمان دون أن يحدد الأوامر التي تعرض والأوامر المستثناء من ذلك، بمعنى أن الأوامر المتخذة سواء في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو فيما بين الدورتين، أو حتى في الحالة الإستثنائية فهي تخضع لرقابة البرلمان، خاصة وأن البرلمان في الحالة الإستثنائية مدعو للإجتماع بقوة القانون<sup>(1)</sup>.

في هذا السياق ذهب جانب من الفقه إلى أن اجتماع البرلمان بقوة القانون معناه تمكين البرلمان من ممارسة نشاطه التشريعي، كما لو كان في دور الإنعقاد العادي، إذ يمكنه أن يناقش ويقرر إلغاء ما اتخذه رئيس الجمهورية، وإذا تطلب الأمر فله أن يحيل رئيس الجمهورية على المحكمة العليا للدولة بتهمة الخيانة العظمى أو يلزمه بالإستقالة<sup>(2)</sup>.

.../...

يعرض النص بكتمه للتصويت والمصادقة عليه بدون مناقشة في الموضوع، بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة".

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 4/93 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يجتمع البرلمان وجوباً".

<sup>(2)</sup> انظر :

- Morange Georges, « le contrôle des décisions prises au titre de l'article 16 », recueil Dalloz, paris, 1982, p. 113.

.../...

أما الجانب الآخر من الفقه فقد ذهب إلى أن البرلمان لا يجوز له أن يمارس دوره المعتمد والمبرر في ذلك هو خطورة الوضع واستعجاليته ، وهو ما جرى عليه العمل عند تطبيق الحالة الإستثنائية عام 1961 في قضية الجزائر، حيث قرر الرئيس الفرنسي ديغول أن العلاقات بين الحكومة والبرلمان يجب أن تسير على النحو المقرر في الظروف العادلة ما لم تتعلق بإجراءات متخذة استناداً للمادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة<sup>(1)</sup>.

فحتى وإن كان للبرلمان أن يناقش قرارات رئيس الجمهورية، لكن ليس له أن يتخذ أي قرار بشأنها، وعليه وعلى حد رأي الأستاذين لابل وتريليكو tricot/lebel، إن رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية يحل محل البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية على نحو يمنع فيه البرلمان من القيام بذلك الوظيفة مؤقتا<sup>(2)</sup>.

ويبدو أن المجلس الدستوري الجزائري قد نحى منحى الجانب الثاني من الفقه ففيما أخضع المشرع وفق المادة 1/38 من القانون العضوي رقم 99/02 الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية لرقابة البرلمان كما الأوامر المتخذة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين الدولتين، إلا أن المجلس الدستوري وبموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99<sup>(3)</sup> تحفظ على رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية على اعتبار أن هذه الأوامر تتميز عن الأوامر المتخذة في حالة الشغور وفيما بين الدورتين.

---

.../...

والرأي المذكور أعلاه كانت قد ساندته أيضاً مجموعة العمل التي اشتراك في إعداد دستور 1958 الفرنسي.

<sup>(1)</sup> انظر :

- Dmitri Georges Lavroff , Op .Cit .. p. 875 .

<sup>(2)</sup> انظر :

- Tricot/Lebel , « les institutions française», revue du droit public (R.D.P), L.G.D.J paris 1985 ,p.273.

<sup>(3)</sup> انظر: رأي رقم 08/ر.ق.ع / م.د / 99 مؤرخ في 21 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

فبالتالي إذا كان المشرع في نص الفقرة الأولى من المادة 38 يريد إخضاع الأوامر المتخذة في حالة الإستثنائية لرقابة البرلمان، فإنه يكون قد خالف أحكام المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>.

وفي رأينا أنه لاشك في ثبوت حق البرلمان في ممارسة سلطاته التشريعية حتى الرقابية أثناء تطبيق الحالة الإستثنائية لأن عدم تعرض المادة 93 أو حتى الفقرة الرابعة من المادة 124 من التعديل الدستوري لدور البرلمان خلال هذه الحالة يمكن أن يفسر بعدم تغيير الدور الطبيعي الذي يلعبه البرلمان في جميع الظروف كسلطة قائمة بالمهام التشريعية والرقابية.

غير أن ضعف دور البرلمان في الحالة الإستثنائية المثبت في كل من التجربتين الفرنسية والمصرية<sup>(2)</sup> يجعلنا تحفظ بعض الشيء في منح البرلمان حق ممارسة كل سلطاته خاصة وأن الأوضاع في هذه الحالة تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة جداً، لذلك فتزويج رئيس الجمهورية بسلطات استثنائية، وتنمية دوره ليس مرده للنصوص القانونية

---

<sup>(1)</sup> من بين الإعتبارات التي أوردها المجلس الدستوري في الرأي المذكور أعلاه نذكر:

" - واعتباراً أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وخصوص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان والأوامر في الحالة الإستثنائية.

- و اعتبار بالنتيجة أنه إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الإستثنائية، في هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور".

و رغم ذلك فقد رأى المجلس الدستوري أن المادة 38 من القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور مع تأكيده على التحفظ المشار له أعلاه.

- مقتطف من رأي رقم 08/ر.ق.ع / 99 ، المرجع السابق ، ص ص . 7-6 .

<sup>(2)</sup> أنظر :

-Jean Massot, chef de l'Etat et chef du gouvernement, la documentation française, Paris 1993 pp. 100-102 .

-Dmitri Georges Lavroff, Op. Cit ., p . 875-877.

وكذلك:

-د/ وجدي ثابت غابريال ، المرجع السابق ، ص ص. 312-315.

-د/ عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة...، المرجع السابق، ص ص . 186-192.

فحسب، لكنها مسألة ملائمة سياسة، إذ يتعين على رئيس الجمهورية وبوصفه القائد الأول للبلاد مواجهة الظروف الإستثنائية ، وضمان بقاء وحدة الدولة واستمراريتها.

فحتى وإن نص التعديل الدستوري لعام 1996 على اجتماع البرلمان وجوبا، إذ لا يعقل أن تكون البلاد في خطر وممثلي الشعب في عطلة، إلا أن البرلمان وتبعا لنط سير العمل به من مناقشات وجلسات لا يؤهله للتصدي السريع للأوضاع الإستثنائية، التي تتطلب إتخاذ إجراءات عاجلة وفورية.

من جهة أخرى وبما أن المادة 93 من التعديل الدستوري لعام 1996 لم تبين مدة سريانها، فيبقى تحديد المجال الزمني لتطبيق الإجراءات الإستثنائية بما فيها الأوامر يثير التساؤل، وهو نفس التساؤل الذي طرح بمناسبة تطبيق المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي في عام 1961 .

حيث ذهب جانب من الفقه إلى أنه يجب أن ينتهي المجال الزمني لتطبيق الإجراءات الإستثنائية مباشرة بمجرد زوال الظروف الإستثنائية<sup>(1)</sup> بينما اتجه رأي آخر إلى أن تقدير بقاء أو زوال الإجراءات المتخذة في حالة الإستثنائية متترك لرئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Dmitri Georges Lavroff , Op.Cit., p . 876-877 .

وكذلك :

ـ د/ وجدي ثابت غابريال ، المرجع السابق ، ص ص. 232-237.

<sup>(2)</sup> لقد تبنى القضاء المصري كذلك نفس الموقف، فإثر الطعن الذي وجه أمام محكمة أمن الدولة العليا المصرية، الذي مضمونه عدم دستورية (القرار - قانون) أي الأمر رقم 2 لعام 1977 الصادر إثر تطبيق رئيس الجمهورية أنور السادات لنص المادة 74 من دستور 1971 عقب الأحداث الحاصلة في 18 و 19 جانفي 1977، قضت المحكمة بأن:

"الخطر الذي وقع يومي 18 و 19 هو خطر جسيم امتد أثره بعد انقضاء هذين اليومين، و لم يكن فرض حضر التجول و نزول القوات المسلحة إعلانا عن انتهاء الخطر و زواله، بل إنما كان ذلك لمواجهة هذا الخطر ومحاصರته والقضاء عليه... وإن الظروف التي كانت قائمة حينئذ تقطع بإستمرار الخطر الذي يهدد سلامه الوطن حتى تاريخ إلقاء رئيس الجمهورية لبيانه وإلى جانب ذلك، فإن رئيس الجمهورية وهو في موقع يمكنه من تقدير الأمور والحكم عليها يملك أن يقدر مدى استمرار الخطر وزواله".

ولمزيد من التفاصيل راجع:

ـ د / عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة...، المرجع السابق، ص. 189.

في حين نحى رأي آخر إلى التفرقة بين نوعين من الإجراءات، فذات الصبغة التشريعية و التنظيمية يجب أن تزول فورا بمجرد انتهاء الظروف الإستثنائية، أما الإجراءات الإدارية التي تستهدف السير الحسن للمؤسسات فلا يوجد ما يمنع من استمرار العمل بها<sup>(1)</sup>.

بالرغم من واقعية ومنطقية الإتجاه الأخير، إلا أننا نرى أن بقاء بعض الإجراءات الإستثنائية حتى ولو كانت في شكل قرارات إدارية يشكل خطرا على الحقوق و الحريات الفردية والجماعية، وهي معيبة بعيب انعدام السبب لأن الحالة الواقعية التي أدت لاتخاذها لم تعد قائمة.

لهذا نخلص إلى ضرورة قيام التلازم و الارتباط الزمني بين الحالة الإستثنائية والإجراءات المتخذة بصددها لأنه يجب أن نعي أن دور الإجراءات الإستثنائية كأصل عام علاجي، وليس دورها وقائيا.

## 2- الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر.

يكتسي تحديد الطبيعة القانونية للأوامر أهمية كبيرة و خاصة من حيث خضوعها للرقابة، وقد كانت هذه المسألة مثارا لخلاف فقهي تبعا للمعيار المستند عليه في التكييف القانوني لهذا النوع من الأعمال القانونية.

فإتجاه أنصار المعيار العضوي (الشكلي) إلى أن الأوامر تظل محتفظة بطبيعتها الإدارية بالرغم من موافقة البرلمان عليها، إذ العبرة بالجهة التي أصدرتها، و الغاية من هذا التكييف حماية حقوق و حريات الأفراد من خلال إمكانية الطعن فيها قضائيا.<sup>(2)</sup>

لكن وجه نقد لهذا الإتجاه بسؤال مفاده هل أن البرلمان ومن خلال حقه في رفض الأمر لا يمكنه التمييز بين ما يشكل مساسا بحقوق و حريات الأفراد، و بين ما يدعمها و هو المعبر عن إرادتهم؟، بالإضافة إلى اصطدام الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بفكرة أعمال السيادة.<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> انظر: د/ وجدي ثابت غابريال، المرجع السابق، ص ص. 232-237.

<sup>(2)</sup> انظر: د/ مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص ص. 589-612.

<sup>(3)</sup> في ذات السياق رفضت محكمة القضاء الإداري المصرية الدفع المقدم من طرف الحكومة في أعقاب التطبيق الثاني للمادة 74 في سبتمبر 1981 من طرف الرئيس أنور السادات لحماية الوحدة الوطنية من الفتنة الطائفية التي تهددها مؤكدة:

.../...

أما الإتجاه الآخر المستند على المعيار الموضوعي (المادي)، فقد أدخل الأوامر في صنف الأعمال التشريعية لأنها تدخل في إطار الوظيفة التشريعية، ولا يهم الجهة التي قامت بإصدارها، وحتى وإن كانت الأوامر ذات طبيعة تنظيمية، إلا أن موافقة البرلمان عليها ترقيها لمرتبة التشريع.<sup>(1)</sup>

وإننا نرى أن الأوامر أ عملاً تشريعية ليس منذ موافقة البرلمان عليها، بل من تاريخ اتخاذها من طرف رئيس الجمهورية للإعتبارات التالية:

- المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996، الخاصة بالتشريع بأوامر واردة ضمن الفصل الثاني من التعديل الدستوري لعام 1996، المعنون بالسلطة التشريعية فشكليا هي تدخل في الأعمال التشريعية.

- رئيس الجمهورية لا يستمد سلطة التشريع بأوامر من البرلمان عبر إجراء التفويض بل يقرها له التعديل الدستوري مباشرة، وهذا ما تؤكد عبارة "يشرع" بمعنى أن التعديل الدستوري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد لعدم إمكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى.<sup>(2)</sup>

- لا توجد أية قيود فيما يخص مجال تدخل رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر فله التدخل في مجال القانون العادي وحتى القانون العضوي، هذا الأخير الذي منع على

---

.../...

"إن الدفع المقدم من الحكومة بعدم اختصاصها الذيبني على أساس خروج القرارات الجمهورية الصادرة من رقابة القضاء لأنها تعد من أعمال السيادة، دفع غير مقبول، وهذه القرارات هي في عدد القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري".

ولمزيد من التفاصيل راجع:

د / ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص .175.

د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ...، المرجع السابق، ص .190.

<sup>(1)</sup> انظر :

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., pp. 741-743.

وكذلك :

- د/ وجدي ثابت غابريال: المرجع السابق، ص ص. 330-331.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 2/87 من التعديل الدستوري لعام 1996: "كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 77، و78 و91 و من 93 إلى 95 و 124 و 126 و 127 و 128 من الدستور".

الحكومة في فرنسا بموجب قرار المجلس الدستوري الحامل للرقم 134/81 المؤرخ في 5 جانفي 1982.<sup>(1)</sup>

- لا يوجد في الجزائر موقف دستوري صريح وواضح يبين طبيعة الأوامر المتخذة بموجب المادة 124 عكس الوضع في فرنسا، إذ أكد المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 29 فيفري 1972 أن الأوامر الصادرة في إطار المادة 38 من الدستور لها طابع تنظيمي ما لم يتم المصادقة عليها لتصبح لها قيمة تشريعية.<sup>(2)</sup>

- البرلمان الجزائري مجرد من حق مراقبة الأوامر، وهو ملزم فقط إما بالموافقة دون مناقشة أو تعديل، وإما بالرفض عكس ما ورد في المادة 38 من الدستور الفرنسي لعام 1958 التي منحت للبرلمان فرصة المراقبة من خلال المناقشة التي تكشف عادة عن الملابسات، وتؤدي كما أشار الأستاذ أحمد محيو لفحص التعسف الرئاسي<sup>(3)</sup>، ومنه تكوين قناعات مؤسسة لدى البرلمانيين.

فإذن لا مانع في أن نساند رأي الأستاذ الأمين شريط في أن موافقة البرلمان تبقى مجرد موافقة شكلية لا يمكنها أن تطبع الأوامر بالصفة التشريعية، هذه الأخيرة التي تكتسبها الأوامر من تاريخ التوقيع عليها من طرف رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس الوزراء.<sup>(4)</sup>

مما سبق يمكننا القول أن التعديل الدستوري لعام 1996 أعطى رئيس الجمهورية وحده سلطة تقدير مدى ملاءمة اختيار التشريع بأوامر، الذي قد يبرره عنصر الإستعجال وضرورات الحال، وبعد عندي التشريع بأوامر وسيلة لكسب الوقت مقارنة مع ما يمكن أن يستغرقه مسرى إنشاء القانون في صورتيه سواء كان اقتراح أو مشروع قانون، حيث يجب عرضهما في خضم الدورات مع المرور بمخالف الإجراءات من مناقشة و تصويت

---

<sup>(1)</sup> انظر:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., p. 714.

<sup>(2)</sup> انظر:

- Ibid ., pp . 749-751.

<sup>(3)</sup> انظر: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1979، ص ص. 529-530.

<sup>(4)</sup> انظر: د/ الأمين شريط، خصائص التطور... ، المرجع السابق، ص. 454.

ورقابة دستورية وإصدار ونشر، كما تشكل الأوامر مجرى لتقاضي التعديلات التي قد تفقد  
النص أهميته وانسجامه.<sup>(1)</sup>

لكن غياب قيود موضوعية حتى شكلية صارمة على مجال التشريع بأوامر جعل رئيس الجمهورية صاحب اختصاص تشريعي أصيل، مما أدى بالبعض إلى الجزم بأن السلطة التشريعية مكونة من ثلاثة غرف، يشكل رئيس الجمهورية الغرفة الأولى فيها<sup>(2)</sup>.

كما تؤكد التجربة الدستورية الجزائرية أن ممارسة التشريع بأوامر مرتبطة كثيرة بشخص رئيس الجمهورية، فصلابة الرئيس الراحل هواري بومدين مكنته من استخدام الآلية كإجراء عادي في تسيير شؤون الدولة، بينما الرئيس ليامين زروال لم يستخدم كثيرا التشريع بأوامر خاصة في الفترة التي أعلن فيها استقالته من سبتمبر 1999 إلى إجراء الإنتخابات الرئاسية في أبريل 1999.

و بمجيء الرئيس عبد العزيز بوتفليقة الذي طالب بضرورة استرجاع كل إختصاصاته عرف نظام التشريع بأوامر تواجدا كبيرا، خلال العهدة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى 2007 تمت المصادقة على 33 أمرا من مجلد 93 نصا قانونيا، أي أن ثلث النصوص القانونية عبارة عن أوامر ، وتفوز النسبة لتصل لأكثر من نصف عدد القوانين التي وافق عليها البرلمان، وكانت في الأصل عبارة عن مشاريع قوانين (59) وإقتراح قانون واحد<sup>(3)</sup>.

الوضع الذي يصرفنا إلى أنه لشخصية رئيس الجمهورية تأثيرا قويا في إعطاء النظام السياسي الوصف المنسجم مع قدراته الشخصية وطموحاته.

---

<sup>(1)</sup> انظر:

- G. Mekemcha,« le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnelle du 28 November 1996», revue idara, Volume 7, N° 1, ENA, Alger, 1997, pp. 70-72.

وكذلك:

- د/ مراد بدران، «الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والنظام القانوني للأوامر»، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000 ص. 38.

<sup>(2)</sup> انظر:

-André Chandernagor, Op.Cit., p. 55.

<sup>(3)</sup> انظر: حصيلة الدورة التشريعية الخامسة(2002-2007) ، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان الجزائري، 2007 ، ص. 11 وما يليها .

## **ب- التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.**

انطلاقا من مبدأ سيادة البرلمان يحصر القانون الدستوري الكلاسيكي الإختصاص التشريعي فقط في البرلمان بإعتباره ممثل الإرادة العامة، لذلك فالحكومة لا تستطيع إلا اتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون و في حدود ضيقه، مما يجعل سلطتها غير مستقلة.

لكن عقب التحولات التي عرفتها الأنظمة السياسية منذ نهاية الحرب العالمية الأولى بدت عدم قدرة البرلمانات على استيعاب كل الوظيفة التشريعية، وبالمقابل تصاعد تدخل الحكومات المستمر في تنظيم مختلف العلاقات خاصة إثر استخدام أسلوب تحديد المجال التشريعي الذي ينشط فيه البرلمان.<sup>(1)</sup>.

ويعد الدستور الفرنسي لعام 1958، السباق في إقرار تمنع الحكومة بالسلطة التنظيمية، أو كما سماها الأستاذ جورج بيردو G.Burdeau بالتشريع الحكومي<sup>(2)</sup>، حيث أن البرلمان يشرع بموجب قوانين والحكومة تحدد القواعد الملزمة عن طريق المراسيم والأوامر، وهذين النوعين من التشريع يخضعان لقواعد اختصاص وإجراءات ونظام قانوني مختلف، لكنهما يشكلان وسيلتين لممارسة نفس الإختصاص، أي الإختصاص التشريعي.

أما في الجزائر ومنذ أول دستور للجمهورية الصادر عام 1963، فقد أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المسند للبرلمان إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وبجانبه رئيس الحكومة بدأية من دستور 23 فيفري 1989.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., p. 809.

<sup>(2)</sup> تعرّض الأستاذ لافروف لرأي الأستاذ بيردو في الفقرة التالية:

" Le professeur G.Burdeau emploi la notion de législation gouvernementale qui qualifie excellement la situation nouvelle créée par la constitution dans le domaine de l'élaboration des règles obligatoire , elle représente l'avantage de montrer que le fonction est désormais remplie par deux organes, le parlement statuant par des lois au sens formel du terme, et le gouvernement qui fixe les règles obligatoire par des décrets ou ordonnance, ces deux catégories de textes obéissent à des règles de compétence et de procédure différentes, et elles sont soumises à un régime juridique également différent mais elles sont les moyens d'exercice d'une même fonction".

-Voir : Ibid., p. 809.

فبالرجوع للفقرة الأولى من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات مهمة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون أي المسائل التي تخرج من اختصاص البرلمان، ففي هذه الحالة يمارس رئيس الجمهورية سلطة مستقلة غير مشتقة من أية سلطة أخرى، مصدرها الدستور نفسه، إذ يمكن أن تطال التدابير التي يتتخذها مواضيع لم يتناولها البرلمان قبلاً بالتشريع، لهذا يسمى المجال الذي يحتفظ به رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي المستقل والسلطة التي يمارسها بالسلطة التنظيمية المستقلة.

ولمّا كان المجال التشريعي المخول للبرلمان محدوداً نسبياً، فخارج هذا المجال يتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع لإعمال سلطته التنظيمية المستقلة<sup>(2)</sup>، وإذا كان المبرر في ذلك تمثيل رئيس الجمهورية للإرادة العامة بالنظر لكونه منتخب مباشرة من طرف

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 1/125 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

<sup>(2)</sup> في 25 ديسمبر 2000 أصدر المجلس الدستوري مذكرة تقسييرية تتعلق بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، اعتبر فيها أن الإختلاف الخاص بالمقاعد الشاغرة يخضع لحكم المادة 112 من الدستور التي تحيل بدورها تنظيم المسألة إلى قانون عضوي، وقد تحقق ذلك بمقتضى المواد 150، 151، 152 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، لكن فيما يخص الأعضاء المنتخبين دون المعينين الذين يخضعون للسلطة التنظيمية التي تعود لرئيس الجمهورية بموجب المادة 125 من الدستور.

وقد اعتبر المجلس الدستوري أن هذا التقسيير يتماشى مع أفكار الدستور نصاً وروحًا، و مع مبدأ الفصل بين السلطات.

فيبدو أن المجلس الدستوري قد أضاف بموجب هذه المذكرة التقسييرية إلى جانب معيار النص الدستوري المحدد لمجالات القانون و التنظيم معيار الفصل بين السلطات، ففي نظره لا تكفي مجرد الإحالة من الدستور، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- مجلة أحكام الفقه الدستوري، العدد 5، الجزائر، 2000، ص ص. 34-38.

و هنا نتساءل هل أن رئيس الجمهورية بحاجة لمعيار آخر لتتوسيع سلطته التنظيمية، فظاهرياً ما أوردته المذكرة التقسييرية يشكل قيداً مضاعفاً على سلطة البرلمان في التشريع، غير أن ما يجعلنا نغض الطرف عن ذلك هو أن المذكرة التقسييرية لم يتناول بشأنها أعضاء المجلس الدستوري، بل صدرت عن رئيسه، و هذا ما يظهر من توقيعه منفرداً في آخر المذكرة ، بمعنى أن المذكرة جاءت خارج أحكام المادة 167 من التعديل الدستوري لعام 1996، كما أنها لم ترد لا في شكل رأي و لا حتى إعلان، مما يجعلها تفتقر للقوة القانونية.

الشعب، إلا أن هذا يجعله مشرعاً حقيقياً بالمفهوم المادي للتشريع، ومنافساً قوياً وخطيراً للبرلمان.

في المقابل يعود لرئيس الحكومة، كما هو مبين في أحكام الفقرة الثانية من المادة 125 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية، لكن سلطة رئيس الحكومة غير مستقلة، بل مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضع لم يسبق ترتيبها سواء من طرف البرلمان، أو من قبل رئيس الجمهورية.

أما التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 فقد جعل الوزير الأول مجرد معاون أو أحد كتاب رئيس الجمهورية، الذي يستقل بسلطة تعيينه، وتعيين نائب أو عدة نواب له لمساعدته، كما يقوم بتحديد مهامه<sup>(2)</sup> ، وإذا كان هذا الوضع يساعد على تجنب الإزدواجية في إتخاذ القرارات ومنع تضاربها، ومنه تقadi تعطيل تنفيذ البرامج، إلا أنه يؤكد بشكل صريح إشتئار رئيس الجمهورية بالسلطة التنفيذية.

من جهة أخرى فإن إسناد السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية معناه كما ذهب الأستاذ شارل دوباش CH.Debbasch إعطاء حرية للحكومة في تحديد شروط، ونماذج تدخل الإدارة<sup>(3)</sup> ، ونتيجة صعوبة إيجاد معيار للتفرقة الجذرية بين الإدارة و الحكومة ، فعادة ما تعطي الحكومة للإدارة إمتياز تحديد الإطار العام لنشاطها<sup>(4)</sup>، لذلك وإن كانت التنظيمات المستقلة لها وصف التشريع من الناحية المادية، إلا أنه واستناداً للمعيار العضوي يعتبرها العديد من أساتذة القانون أ عملاً إدارية يمكن أن تخضع لرقابة القضاء.<sup>(5)</sup>

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 125/2 من التعديل الدستوري لعام 1996، "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

<sup>(2)</sup> انظر: المادتين 5 و 9 من القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

<sup>(3)</sup> انظر:

- Charles Debbasch, institutions et droit administratif, tome 1, P.U.F (presse universitaire de France) , Paris, 1982, p. 39.

<sup>(4)</sup> انظر:

- B.Yelles Chaouch, la relation gouvernement - administration en droit constitutionnel, revue idara , volume 10, N°1, (E.N.A), Alger, 2000, pp. 82-91.

<sup>(5)</sup> يرى الأستاذ لافروف في هذا الصدد ما يلي:

.../...

وبهذا تخلق السلطة التنظيمية امتيازات للإدارة على حساب الإعتبارات التمثيلية ويتحول الإختصاص التنظيمي لقاعدة و الإختصاص التشريعي المسند للبرلمان لاستثناء ويصعب عندئذ الحديث عن وجود تدرج في القواعد القانونية ما دام القانون الصادر عن البرلمان يلعب دور الإطفائي، أي التدخل الخاطف و السريع، ثم الإنسحاب لصالح التنظيم الذي يشغل حيزاً واسعاً ومطاطاً.<sup>(1)</sup>

### ج - التشريع عن طريق الاستفتاء.

يعد الاستفتاء وسيلة دستورية تستخدم للإتصال المباشر بالشعب، بهدف إستطلاع رأيه حول موضوع معين، و على اعتبار أن رئيس الجمهورية المجسد لوحدة الأمة فيمكنه اللجوء مباشرة إلى الإرادة الشعبية، لكن التساؤل يثار حول إن كان الاستفتاء وسيلة لتمكين الشعب من ممارسة سيادته الوطنية مباشرة، أم سلطة يستأثر بها رئيس الجمهورية لاتخاذ قرار سيد، و ما هي حدود هذه السلطة وأنواع الاستفتاء، وأيضاً ما هي القيمة القانونية للتشريع المتخذ عن طريق الاستفتاء؟.

#### 1- الاستفتاء حق خالص لرئيس الجمهورية.

لقد كرس التعديل الدستوري لعام 1996 حق رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الشعب مباشرة بموجب أحكام المادتين 4/7 و 77 المقطع 8، إلا أن النصين لم يحددا مجالات اللجوء للإستفتاء، إذ أشارت المادة 77 مقطع 8، إلى أنه يمكن لرئيس الجمهورية استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية.

.../...

" Les Règlement étaient des actes législatif au sens matériel du terme, et des actes de nature administrative au point de vue formel".

-Voir: Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit., p. 810.

- Charles Debbasch, Op.Cit .,pp. 320-327.

وكذلك:

- د / سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري(قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978 ص ص 71-72.

- د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية(نظرية الإختصاص)، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص ص. 466-489.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 4/7 من التعديل الدستوري لعام 1996: " رئيس الجمهورية أن يتوجه إلى إرادة الشعب مباشرة ".

- نص المادة 77 المقطع 8 من التعديل الدستوري لعام 1996: " 8 - يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ".

لكن النص يكتفي الغموض خاصة في عبارة "كل قضية ذات أهمية وطنية"، فما هو يا ترى معيار تصنيف القضية على أنها ذات أهمية وطنية، هل هو بعد الجغرافي أم المصلحة العامة أم مادا؟.

ونظراً لغياب المذكرات التوضيحية التي تشرح وجهة نظر المؤسس الدستوري فيصعب الوصول إلى معيار دقيق وواضح يفسر ذلك، وبالتالي يبقى مجال اللجوء للإستفقاء واسعاً دون أية شروط تقidente، و هو يدخل في إطار السلطات المحفوظة لرئيس الجمهورية دون سواه.

ذلك خولت الفقرة الرابعة من المادة السابعة من التعديل الدستوري لعام 1996 لرئيس الجمهورية حق اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب في إطار صياغة عامة لا تحمل أي حدود، مما يجعل اللجوء للشعب سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية خاصة وأنها غير قابلة للتقويض<sup>(1)</sup>، و لا يمكن لأية سلطة أخرى أن تلجم إلية في فترة غيابه<sup>(2)</sup>.

إن اختيار رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري من طرف الأغلبية المطلقة للشعب يجعله يتتحقق على الهيئة التشريعية، التي لا تحظى بنفس المستوى من الشرعية التي يتمتع بها الرئيس، الذي له اتخاذ قرار اللجوء للشعب حتى دون استشارة ممثلي الشعب، أي البرلمان، الذي يبدو مغيباً رغم الأهمية التي يكتسيها إشرافه في العملية للداعي الآتية:

- النقاش على مستوى كل غرفة من البرلمان يسمح بتوضيح الرؤية للرأي العام و وبالتالي يسهل عليه عملية الموازنة بين سلبيات و ايجابيات الأمر المستقنى فيه، و يجنبه أسلوب التكهن أو الإختيار عن اندفاع غير مبرر لنقص المعلومات حول الموضوع محل الإستفقاء.

-أخذ الحيطة من استغلال الرأي العام من طرف الحكومة، و هنا تكمن فرصـة الأحزاب السياسية في ممارسة الوظيفة الإعلامية، و تعبئة المزاج (الرأي) العام.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 2/87 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

ومتى أخطر الشعب بقرار تنظيمي إنفرادي صادر عن رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> واستجاب الشعب له، تمكن رئيس الجمهورية من الحصول على قرار شعبي سيد، و لا يهم إن كانت نتيجة الإستفتاء تعبّر فعلاً عن قناعة الشعب أم لا، لعدم مقدرته على مناقشة أو تجزئة موضوع الإستفتاء، فليس بإمكانه سوى التصويت بنعم ونادراً بلا<sup>(2)</sup>، أو حتّى بالإمتناع على اعتبار أن غالبية الشعب يفتقر للثقافة الدستورية وللنضج السياسي.<sup>(3)</sup>

لما نتمعن في عدد الإستفتاءات المجرأة لحد الآن، و التي تمثل نسبة إستفتاء واحد كل ثلاثة سنوات، يتضح أن الشعب يمارس سيادته عن طريق الإستفتاء بشكل ضعيف رغم وجود عدد من المسائل التي تصلح أن تكون موضوعاً للإستفتاء كالإنضمام المنظمة العالمية للتجارة أو الشراكة مع الاتحاد الأوروبي<sup>(4)</sup>، فمثلاً في فرنسا تم إجراء إستفتاء

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 168 من الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

<sup>(2)</sup> لقد تم التصويت بنعم لصالح كل الاستفتاءات المجرأة لحد الآن، وعددها إحدى عشرة (11) وهي:

- استفتاء تقرير المصير في 1 جويلية 1962.
- استفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962.
- استفتاء حول دستور 1963 في 8 سبتمبر 1963.
- استفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1976 في 27 جوان 1976.
- استفتاء حول دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976.
- استفتاء حول الميثاق الوطني لعام 1986 في 16 جانفي 1986.
- استفتاء حول تعديل الدستور في 3 نوفمبر 1986.
- استفتاء حول دستور 1989 في 23 فيفري 1989.
- استفتاء حول دستور عام 1996 في 28 نوفمبر 1996.
- استفتاء حول الوئام المدني في 16 سبتمبر 1999.
- الإستفتاء المتعلق بالصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.

<sup>(3)</sup> انظر: د / عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1995، ص. 122.

<sup>(4)</sup> تم التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في أكتوبر 2002، وفي 2005 تم التصديق عليها ودخولها حيز النفاذ على مراحل، فقد استفادة السلع الواردة في الملحق الثاني من اتفاقية الشراكة من إعفاء من التعريفات الجمركية في سبتمبر 2005 وبعد مرور سنتين من دخول الإتفاق حيز التنفيذ حسب المادة 9 من الاتفاقية يتم الإلغاء التدريجي للرسوم الجمركية و الضرائب على المنتجات الصناعية التي تتضمن قامة بـ 1858 نوع، ولمزيد من التفاصيل راجع:

.../...

في 20 سبتمبر 1992 من أجل الترخيص بالتصديق على اتفاقية الإتحاد الأوروبي، والسبب في ذلك على حد تعبير الأستاذ لافروف Lavroff أنه لا يمكن بناء أوروبا ضد إرادة الشعب الفرنسي.<sup>(1)</sup>

ويمكن أن يشكل الإستفتاء تقنية هامة لإستطلاع رأي الشعب بخصوص سياسة الرئيس، فيتمكن المواطن من إبداء رأيه بخصوص المسالة المعروضة عليه، وبصفة غير مباشرة يقدر مدى تدعيمه لرئيس الجمهورية.

من هذه الزاوية يمكن أن يشكل الإستفتاء آلية لطرح مسألة الثقة برئيس الجمهورية ومن ثمة إثارة مسؤوليته خاصة إذا فرن الرئيس بقاءه في السلطة بنتيجة الإستفتاء، وهذا ما أكدته الإستفتاء الذي أجراه الجنرال ديغول في 27 أفريل 1969، حيث أن النتيجة السلبية المتمثلة في رفض الشعب لمشروع القانون الذي طرح عليه كان السبب في استقالة الرئيس ديغول، الذي كان قد ربط بين نتائجة الإستفتاء وبقاءه في قصر الإليزيه.<sup>(2)</sup>

ربما كان الرئيس عبد العزيز بونتفيلية يصل لنفس النتيجة بمناسبة الإستفتاء المتعلق بقانون استعادة الورئام المدني<sup>(3)</sup>، الذي اعتبره مسعى خاصا به، وأنه مستعد للتخلي عن الرئاسة في حالة التصويت السلبي<sup>(4)</sup>، وهذا ما يفهم أيضا من صيغة السؤال الذي طرح على الشعب، ومضمونه "هل أنت مع أو ضد المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي

---

.../...

- سفيان بوعياد، «اتفاق الشراكة مع الإتحاد الأوروبي لم يفجِّر الجزائر»، جريدة الخبر اليومي 2 سبتمبر 2007، ص. 11.

- سليم ب ، «الاتفاق غير متوازن»،جريدة الخبر اليومي، المرجع السابق، ص. 11.

- سليم ب ، «منحنا سوقا على طبق من ذهب للأوربيين»، الخبر اليومي، المرجع السابق، ص. 11.

- سليم ب، «لابد من مفاوضات أخرى حول بنود اتفاق الشراكة» ، الخبر اليومي، المرجع السابق ص. 11.

<sup>(1)</sup> انظر:

- Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit .,p. 714.

<sup>(2)</sup> انظر:

- Jean Massot, Op.Cit ., pp. 112-114.

<sup>(3)</sup> انظر: القانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999 يتعلق بإستعادة الورئام المدني، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 13 جويلية 1999.

<sup>(4)</sup> انظر: خطاب الرئيس عبد العزيز بونتفيلية في مدينة المدية يوم 1 سبتمبر 1999، جريدة الخبر اليومي، 2 سبتمبر 1999، ص. 2، ويمكن الرجوع للخطاب على الموقع الإلكتروني: [www.elmouradie.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm].

لتحقيق السلم والوئام المدني<sup>(1)</sup>، بمعنى أن السؤال المعروض على الشعب لم يتعلق بقانون استعادة الوئام المدني بحد ذاته، بل أكثر من ذلك بمسيرة رئيس الجمهورية، الذي وضع مسألة التقة به على المحك.

لكن نتيجة الإستفتاء<sup>(2)</sup> جاءت إيجابية دعمت مركزه أكثر، وسهلت أيضا عليه إفتتاح التأييد الشعبي لاحقاً بمناسبة الإستفتاء المتعلق بميثاق السلم والمصالحة الوطنية في 29 سبتمبر 2005.<sup>(3)</sup>

على العموم نتيجة الإستفتاء لا تشكل إلا إلتزاماً أديباً على عاتق رئيس الجمهورية فحتى في حالة رفض موضوع الإستفتاء، فإرادته يقدم استقالته، أو أن يبقى في الحكم طبعاً مع ما تمثله له النتيجة السلبية للإستفتاء من إحراج، و تراجع في الهيبة والرضى الشعبي عنه.

<sup>(1)</sup> انظر: المرسوم الرئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أكتوبر 1999 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للإستفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 51، المؤرخة في 2 أكتوبر 1999.

<sup>(2)</sup> انظر: الإعلان رقم 02/إ.م.د/ 99 المؤرخ في 19 سبتمبر 1999، المتعلق بنتائج استفتاء 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 66، المؤرخة في 21 سبتمبر 1999.

<sup>(3)</sup> انظر: المرسوم الرئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أكتوبر 2005 يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للإستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر 2005، وقد نصت المادة 3 من المرسوم الرئاسي على أن يلحق مشروع الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية بالمرسوم، الجريدة الرسمية رقم 99 ، المؤرخة في 15 أكتوبر 2005.

وقد صدر عدد من النصوص القانونية لتنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية بالجريدة الرسمية رقم 11، المؤرخة في 28 فبراير 2006 وهي:

- الأمر رقم 01/06 المؤرخ في 27 فبراير 2006 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية.

- المرسوم الرئاسي رقم 06/93 المؤرخ في 28 فبراير 2006 يتعلق بتعويض ضحايا المأساة الوطنية.

- المرسوم الرئاسي رقم 94/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006 يتعلق بإعانة الدولة للأسر المحرومة التي ابنتهت بضلوع أحد أقاربها في الإرهاب.

- المرسوم الرئاسي رقم 95/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006 يتعلق بالتصريح المنصوص عليه في المادة 13 من الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية.

وللتذكير فقد بلغت نسبة المشاركة في هذا الإستفتاء 79.76 % ، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- الإعلان رقم 01/إ.م.د / 05 المؤرخ في 1 أكتوبر 2005 المتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 67 ، المؤرخة في 5 أكتوبر 2005.

إذن الإستفتاء يعد من الصلاحيات المحفوظة لرئيس الجمهورية دون سواه، له وحده سلطة تقدير اللجوء له أم لا، كما له واسع الحرية في تحديد مضمون النص المراد عرضه على الإرادة الشعبية، الأمر الذي يسمح بتنوع أنواع الإستفتاء.

## 2- أنواع الإستفتاء.

الإستفتاء هوأخذ رأي الشعب حول موضوع ما<sup>(1)</sup>، وعلى هذا النحو يتتوسط الاستفتاء تبعاً لطبيعة موضوعه، فقد يكون سياسياً، تشريعياً، دستورياً (تأسيساً).

- **الإستفتاء السياسي:** يكون الإستفتاء سياسياً إذا كان الغرض منه هو أخذ رأي الشعب في أمر من الأمور التي تتعلق بشؤون الحكم، كأن يتعلق بخطة أو برنامج ذو طابع سياسي، ومن أمثلة ذلك إستفتاء عام 1802 بشأن استمرار نابليون بونابرت فنصل أول مدى الحياة ، وإستفتاء سنة 1804 المتعلق بتحديد توارث عرش الإمبراطورية في سلالة نابليون، وإستفتاء عام 1992 الخاص بمنح إذن الحكومة الفرنسية بالتصديق على اتفاقية الاتحاد الأوروبي<sup>(2)</sup>.

- **الإستفتاء التشريعي:** يعد الإستفتاء تشريعياً إذا تعلق بأخذ رأي الشعب حول قانون ما، وحيث أن الصياغة المستخدمة في المادة 8/77 من التعديل الدستوري لعام 1996 لا تضع أية حدود لموضوع الإستفتاء، فيمكن لرئيس الجمهورية التدخل في مجالات غير محددة، بما فيها تلك التي تعود إلى اختصاص البرلمان.

فعبارة "القضايا ذات الأهمية الوطنية" ، تسمح بأن يكون نص تشريعي عادي أو عضوي أحد هذه القضايا ذات الأهمية الوطنية، وعندئذ يصير الإستفتاء تقنية يعمل من خلالها رئيس الجمهورية على إزاحة البرلمان، والسامح بإمتداد اختصاصات السلطة التنفيذية على حساب اختصاصات السلطة التشريعية.

وإذا كان لجوء رئيس الجمهورية إلى التشريع عن طريق الإستفتاء في حالة الخلاف بين الحكومة و البرلمان، حول نص تشريعي معين أمراً معقولاً ولازماً

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Marcel Prélot, Op.Cit ., p. 85.

<sup>(2)</sup> انظر :

- د/ اسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص. 30.

- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية، دار النجاح للكتاب، الجزائر 2005، ص ص. 69-70.

الغرض منه تحقيق التوازن بين هيئات الدولة وضمان سيرها بانتظام وإطрад<sup>(1)</sup>، إلا أنه خارج هذه الحالة لما يتناول الإستفتاء قانوناً، فهذا سيؤدي لخلق تشريع موازي لذلك المقرر بموجب أحكام الدستور.<sup>(2)</sup>

على هذا فإن معاينة الإستفتاعين الآخرين المتعلقين على التوالي باستعادة الوئام المدني في 16 سبتمبر 1999، وبميثاق السلم والمصالحة الوطنية المجرى في 29 سبتمبر 2005، تجعلنا نسجل أنهما يأخذان الطابع التشريعي بالنظر لطبيعة موضوع كل إستفتاء والذي تضمن تدابير تحورت حول تخفيض العقوبات المقرونة على بعض الأفعال المجرمة قانوناً، والإعفاء من المتابعة القضائية عن بعض الأفعال الأخرى.

بينما يعود في الأصل هذا الإختصاص حسب ما أوردته المادة 122 من التعديل الدستوري لعام 1996 إلى المجال الذي يحتفظ به البرلمان للتشريع فيه بموجب قوانين عادلة، لذلك وإن كان المبرر من وراء ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع عن طريق اللجوء إلى الإرادة العامة هو معالجة بعض القضايا الوطنية وخاصة المعقدة منها، كقضية حماية الأمن والنظام العام داخل الدولة، إلا أن ضرورة حماية المجال التشريعي المسند للبرلمان تعد أمراً ملحاً حبذا لو يعالج على الأقل بإدخال في اختصاص المجلس الدستوري مهمة رقابة النصوص المعتمدة عن طريق الإستفتاء، بإعتبار المجلس الدستوري مكلف بالسهر على احترام الدستور، وليس الإكتفاء فقط بالسهر على صحة عمليات الإستفتاء دون موضوع الإستفتاء<sup>(3)</sup>.

- **الاستفتاء الدستوري (التأسيسي):** يكون الإستفتاء دستورياً إذا كان الغرض منه أخذ رأي الشعب بشأن تشريع دستوري، سواءً كان الأمر يتعلق بوضع دستور جديد

---

<sup>(1)</sup> انظر:

- A .K .Hartani, le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, thèse du doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, Juin 2003, pp.325-328.

<sup>(2)</sup> انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 47.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 163 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يؤسس مجلس دستوري يكاف بالسهر على احترام الدستور.

كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الإستفتاء، وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن نتائج هذه العمليات."

أو تعديله<sup>(1)</sup> وعموما جل الدساتير الجزائرية السابقة عرفت مصدرا واحدا لإقتراح تعديل الدستور، وهو رئيس الجمهورية.<sup>(2)</sup>

أما التعديل الدستوري لعام 1996، فبالإضافة إلى أنه حافظ على حق رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور<sup>(3)</sup>، فقد أدرج نصا جديدا يشرك فيه ممثلي الشعب (البرلمان) في المبادرة بتعديل الدستور.<sup>(4)</sup>

لكن الشروط التي أورتها المادة 177 من التعديل الدستوري تقلل وبشكل كبير من نطاق المبادرة البرلمانية في تعديل الدستور، فإشتراط نسبة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفة البرلمان المجتمعين معا للمبادرة بتعديل الدستور يشكل حاجزا يغل يد البرلمان عن المشاركة في العملية التأسيسية، وإن كانت في نفس الوقت تشكل حظا أوفر للمصادقة على نص التعديل الدستوري، خاصة إذا لجأ رئيس الجمهورية إلى البرلمان فحسب لإقرار التعديل الدستوري.

---

<sup>(1)</sup> انظر:

- Marcel Prélot, Op.Cit ., p. 650.

<sup>(2)</sup> حسب المادة 71 من دستور 8 سبتمبر 1963، فالمبادرة بتعديل الدستور ترجع إلى كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا، أما دستوري 22 نوفمبر 1976 و 23 فيفري 1989، فقد خصا رئيس الجمهورية وحده بإقتراح تعديل الدستور، إذ نصت المادة 191 من الدستور الأول على: "رئيس الجمهورية حق المبادرة بإقتراح تعديل الدستور في نطاق الأحكام الواردة في هذا الفصل".

وكذلك المادة 163 من دستور 1989 بنصها: "رئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستوري وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، يعرض على استفتاء الشعب للموافقة عليه ثم يصدره رئيس الجمهورية".

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 174 من التعديل الدستوري لعام 1996، "رئيس الجمهورية حق المبادرة بتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب".

<sup>(4)</sup> انظر: نص المادة 77 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفة البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا بإقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

ويصدره في حالة الموافقة عليه".

والمبادرة بتعديل الدستور لا يمكن أن تنتج أثراً لها ما لم تمر على رئيس الجمهورية الذي له كامل السلطة التقديرية في قبولها أو رفضها، أي إذا كان للبرلمان دستورياً حق المبادرة بتعديل الدستور، إلا أن تحريكها في مسار صدورها نصاً دستورياً محجوز ومتوقف على موافقة رئيس الجمهورية، وهو ما يجعلنا نصف مبادرة البرلمان بتعديل الدستور "بالاقتراح المقيد أو المحجوز".

لكن وفقاً لما يقتضيه مبدأ سمو الدستور ميزة الدساتير المكتوبة الجامدة التي تستوجب إتباع إجراءات خاصة في تعديلها<sup>(1)</sup>، فقد تضمنت أحكام الباب الرابع من التعديل الدستوري لعام 1996 القواعد الخاصة بتعديل الدستور، لذلك وبالاستناد لقاعدة "الخاص يقيد العام"، فتحريك المبادرة بتعديل الدستور من طرف رئيس الجمهورية لابد أن يأخذ أحد المنحى التاليين:

- **المنحي الأول:** أن يعرض رئيس الجمهورية وحسب نص المادة 174 من التعديل الدستوري لعام 1996 اقتراح تعديل الدستور على الإستفتاء الشعبي خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره من طرف البرلمان بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة التي يتم بها التصويت على أي نص تشريعي.

- **المنحي الثاني:** أن يصدر رئيس الجمهورية القانون المتضمن نص التعديل الدستوري دونما حاجة لعرضه على الإستفتاء الشعبي، مع ضرورة توافر عدداً من الشروط التي تضمنتها المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(2)</sup> وهي:

- إخبار المجلس الدستوري مسبقاً، و الحصول على رأي معلم منه قبل موافقة البرلمان على نص التعديل.

---

<sup>(1)</sup> انظر : د/ فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1975 ص. 174.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنة المبدئية العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما، و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية وعلل رأيه أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

- عدم مساس موضوع التعديل الدستوري بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان و المواطن و حرياتهم، و عدم المساس بأي كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

- موافقة ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان على نص التعديل الدستوري.

وعادة ما يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الأسلوب لمّا يتّأكد من موافاة البرلمان له أي عندما تتوافق الأغلبية البرلمانية معه، ولا يثق في أن نتائجة الاستفتاء الشعبي ستكون لصالحه.

فقد لجأ فعلاً رئيس الجمهورية إلى البرلمان، وتخلّى عن أسلوب الاستفتاء بمناسبة التعديل الدستوري الحاصل في 10 أفريل 2002 المتعلق بتعديل المادة 3 من التعديل الدستوري لعام 1996، وإضافة المادة 3 مكرر<sup>(1)</sup> ، تخوفاً من الرد الشعبي السلبي، خاصة وأن إضافة الأمازيغية لغة وطنية تثير التساؤل حول إن كان ذلك مجرد استكمال تكريس المكونات الأساسية للهوية الوطنية التي تضمنتها ديباجة التعديل الدستوري لعام 1996 وهي الإسلام و العروبة و الأمازيغية، ولا مجال للقول بمساس المادة 3 مكرر بأحكام الدستور، أم العكس صحيح؟ .

بالرجوع للمادتين 3 و 178 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، فإنه لا يمكن أن تعتبر إضافة الأمازيغية مجرد إضافة لم تمّس أحكام الدستور للاعتبارات التالية:

- المادة 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي تنص على أن : " اللغة العربية هي اللغة الوطنية والرسمية " واردة ضمن أحكام الباب الأول من التعديل الدستوري لعام 1996 المعنون بـالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

فشكلياً أيّ تعديل يمس مواد هذا الباب زيادة أو نقصاناً يعد مساساً بـالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، مما يستتبع عدم إمكانية اللجوء لأحكام المادة 176 من

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 3 مكرر من القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002، المتضمن التعديل الدستوري: " تمازجت هي كذلك لغة وطنية تعمل الدولة لترقيتها و تطويرها بكل تنوّعاتها السانية عبر التراب الوطني "، الجريدة الرسمية رقم 25 ، المؤرخة في 14 أفريل 2002.

التعديل الدستوري لعام 1996 المتعلقة بالتعديل عن طريق البرلمان<sup>(1)</sup>، بل لابد من عرض مشروع التعديل على الإستفتاء الشعبي<sup>(2)</sup>.

من جهة أخرى ووفقاً لنص المادة 178 في مقطعها الرابع من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(3)</sup>، التي تقضي بمنع أي تعديل دستوري يمس العربية بإعتبارها اللغة الوطنية والرسمية، فإن إدراج الأمازيغية بإعتبارها لغة وطنية، ودخولها حيز التطبيق بداية من تدريسها في المدارس يشكل إنتهاكاً لأحكام المادة 178، وكذلك للقانون رقم 05/91 المتعلق بتعميم إستعمال اللغة العربية ، وكذلك الأمر رقم 30/96.<sup>(4)</sup>

كما اختار رئيس الجمهورية نفس الطريق بمناسبة التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 ، أي أن السيد عبد العزيز بوتفليقة فضل مرة أخرى الإحتكام لممثلي

---

(1) تم استدعاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معاً لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 106/02 المؤرخ في 3 أفريل 2002 طبقاً للمادة 100 من القانون العضوي رقم 02/99، وعقد البرلمان المجتمع بغرفتيه معاً في 8 أفريل 2002 بقصر الأمم برئاسة السيد عبد القادر بن صالح رئيس المجلس الشعبي الوطني، وبحضور رئيس الحكومة وأعضاء من الحكومة، وبعد الإستماع لمراسيم الإفتتاح، تم عرض مشروع النظام الداخلي لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المعد من طرف لجنة برلمانية مشتركة، ثم المصادقة عليه بإجماع الحاضرين.

وتمت المصادقة على مشروع قانون التعديل الدستوري بالأغلبية المطلقة المقدرة بـ 482 صوت لصالح التعديل، مقابل إمتناعين اثنين، و لمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص.23-25.

(2) انظر : ي. حميد، «الأمازيغية لغة وطنية دون استفتاء»، جريدة الخبر اليومي، 13 مارس 2002 ص.2.

(3) انظر: نص المادة 178 من التعديل الدستوري لعام 1996: "لا يمكن لأي تعديل دستوري أن يمس:

- 1- الطابع الجمهوري للدولة،
- 2- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية،
- 3- الإسلام بإعتباره دين الدولة،
- 4- العربية بإعتبارها اللغة الوطنية الرسمية،
- 5- الحريات الأساسية و حقوق الإنسان والمواطن،
- 6- سلامة التراب الوطني ووحدته " .

(4) انظر: القانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 يتضمن تعميم إستعمال اللغة العربية الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 16 جانفي 1991 .

- الأمر رقم 30/96 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996 يعدل ويتم القانون رقم 05/91، الجريدة الرسمية رقم 81، المؤرخة في 22 ديسمبر 1996.

الشعب بدل الإحتكام إلى الشعب نفسه ، بحجة أن التعديلات جزئية ومحدودة، وليس بذلك العمق ، ولا بذلك الحجم ، ولا بتلك الصيغة التي تتطلب اللجوء إلى الشعب<sup>(1)</sup> .

والتي أصدر بشأنها المجلس الدستوري رأيه المعدل<sup>(2)</sup> ، وصادق عليها البرلمان المنعقد بغرفته في 12 نوفمبر 2008<sup>(3)</sup> بالأغلبية الساحقة لأعضائه .

غير أن التمعن في التعديلات المصادق عليها في نوفمبر 2008 ، تجعلنا نتحفظ بشأن بعض من رأي المجلس الدستوري رقم 08/01 ، وعدم مجاراته في أن التعديل الدستوري جاء وفقا لأحكام المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، وهذا لإعتبارات عديدة منها :

- إن تعديل الفقرة الثانية في المادة 74 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(4)</sup> القاضية بإلغاء عدد مرات تجديد انتخاب رئيس الجمهورية، وجعل مسألة التجديد مفتوحة وإن كان يتطابق مع نصي المادتين 3/7<sup>(5)</sup> ، و 10 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(6)</sup>

---

(1) لقد أعلن السيد عبد العزيز بوتفليقة عن رغبته في تعديل الدستور مباشرة عقب إنتخابه رئيسا للجمهورية في عام 1999 ، وأعيد طرحه بعد رئاسيات 2004 ، لكن تم تأجيل الإعلان عن إجرائه حتى أكتوبر 2008 ، حيث أفصح رئيس الجمهورية عن إجراء تعديل دستوري عن طريق البرلمان وإرجاء التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء لوقت لاحق ، وهذا ما يؤكده قوله : " ونظرا للالتزامات المستعجلة والتحديات الراهنة ، فقد ارتأيت إجراء تعديلات جزئية ومحدودة ليست بذلك العمق ، ولا بذلك الحجم ، ولا بتلك الصيغة التي كنت أتمنى القيام بها، التي تتطلب اللجوء إلى الشعب ، فقد فضلت اللجوء إلى الإجراء المنصوص عليه في المادة 176 من الدستور ، وإذا تم استبعاد فكرة التعديل الدستوري عن طريق الإستفتاء إلى حين، فإن هذا لا يعني التخلّي عنه ."

- مقتطف من خطاب رئيس الجمهورية بمناسبة افتتاح السنة القضائية 2008-2009، نقلًا من الموقع الإلكتروني : [www.elmouradia.dz]

(2) انظر : رأي رقم 01/08/ر.د/م د مؤرخ في 07 نوفمبر 2008 ، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 63 ، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 .

(3) انظر : المرسوم الرئاسي رقم 357/08 المؤرخ في 08 نوفمبر 2008 ، المتضمن استدعاء البرلمان لإنعقاد بغرفته ، الجريدة الرسمية رقم 62 ، المؤرخة في 09 نوفمبر 2008 .

(4) انظر : نص المادة 74 من التعديل الدستوري لعام 1996 المعدلة بموجب المادة 4 من القانون رقم 19/08 : " مدة المهمة الرئاسية خمس (5) سنوات . يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية ."

(5) انظر : نص المادة 3/7 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الإستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين ."

(6) انظر : نص المادة 10 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " الشعب حر في اختيار ممثليه . .../...

إلا أنه يتجاذب مع مبدأ التناوب على السلطة ، أحد المركبات الأساسية للديمقراطية<sup>(1)</sup> التي يجب أن يقوم عليها تنظيم الدولة، وفقا لما أكدته المادة 14 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(2)</sup>.

وإذا كان تحديد عدد مرات تجديد العهدة الرئاسية يحدّ من حرية الشعب في اختيار ممثليه ، إلا أنه في الآن ذاته يمثل ضمانة قوية للقضاء على استثار الحكم بالسلطة وتلافي مخاطر الإستحواذ عليها، خاصة في ظل غياب الوعي والنزوج السياسي والقانوني اللازم لمجموع الشعب .

وبالتالي فالتخلي عن مبدأ التناوب على السلطة بعد تراجعها عن أهم المكتسبات الديمقراطية المحققة عقب 1988<sup>(3)</sup>، وهو ما يجعل التعديل المنصب على العهدة الرئاسية يأخذ وصف التعديل الجوهرى .

- إن إلغاء وظيفة رئيس الحكومة، واستبدالها بوظيفة الوزير الأول ، الذي أصبح بالإضافة إلى أنه يستمد مهامه من الدستور ، فهو يشتغل صلاحياته بصورة مباشرة من رئيس الجمهورية ، إذ يخضع توقيع المراسيم التنفيذية ، والتعيين في وظائف الدولة من قبل الوزير الأول إلى الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية ، وتنسنه له رئاسة إجتماع الحكومة بتفويض من رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>.

---

.../...

لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الإنتخابات .

(1) لقد تم التأكيد على أن مبدأ التناوب على السلطة بعد أساس كل ديمقراطية حقيقة وفعالية ، وهو ما ورد في المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور في 28 نوفمبر 1996 : 22- يهدف هذا التعديل إلى تكريس التناوب على السلطة ، وهو أساس كل ديمقراطية حقيقة وفعالية . ، ص.8.

(2) انظر : نص المادة 14 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية ."

(3) انظر : ق.م ، « تعديل الدستور ضرب لآخر مكاسب أكتوبر 88 »، جريدة الخبر اليومي 08 نوفمبر 2008 ، ص 5.

- أملاوك،« دستور النظام الرئاسي محمل بالسيئات» ، جريدة الخبر اليومي ، 29 نوفمبر 2008 ص.5.

- Ghania Oukazi, « révision de la constitution : démocratie et alternance au pouvoir», le quotidien d'Oran, 4 novembre 2008, p .3.

(4) انظر: نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 367/08 المؤرخ 15 نوفمبر 2008 ، يفوض الوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 64 ، المؤرخة في 17 نوفمبر 2008:  
.../...

وهو ما يفيد التخلّي عن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، أحد أهم المبادئ التي ارتكز عليها دستور 23 فيفري 1989، والتعديل الدستوري له في عام 1996، حتّى وإن كان مركز رئيس الحكومة في ظل التعديل الدستوري لعام 1996 لا يقارن بمركز رئيس الجمهورية، إلا أنه كان يدخل في إطار منع جمع السلطة بيد واحدة لمنع الإستبداد وتحقيق التوازنات النسبية، التي يتطلّبها مبدأ الفصل بين السلطات ، أحد المبادئ المفصلية لقيام دولة القانون، فإسْتَحْوازِ رئيسِ الجمهُوريَّة على زمام كلِّ السلطة التنفيذية<sup>(1)</sup> حتماً يؤدي إلى التغلُّغ في النظام الرئاسي المشدّد .

لذلك نرى أن التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 لم يكن جزئيا ولا محدودا، بل هو تعديل جوهري زاد من قوة مركز رئيس الجمهورية ، وفي المقابل لم يزد قوى باقي السلطات بنفس القدر ، حتّى وإن لم يتم ظاهريا المساس بمحطات العلاقة الوظيفية خاصة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، إلا أن وزن السلطة التنفيذية لم يبقى على حاله مقارنة بوزن السلطة التشريعية .

وعليه فالتعديلات مستّة بكيفية أو بأخرى التوازنات الأساسية للسلطات ، وهي النتيجة التي كان يجب على أساسها مرور التعديل الدستوري على الإستفتاء الشعبي<sup>(2)</sup>.

لهذا فالمبادرة بتعديل الدستور تظهر كعمل إنفرادي لرئيس الجمهورية ، فإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 يعطي لممثلي الشعب حق اقتراح تعديل الدستور، فإن بثّ الحركة في هذه المبادرة يبقى من الصالحيات الحصرية لرئيس الجمهورية، و هذه الحقيقة

.../...

"طبقاً لأحكام المادة 6/77 من الدستور يفوض للسيد أحمد أويحيى ، الوزير الأول ، رئاسة اجتماعات الحكومة.»

<sup>(1)</sup> انظر : سميرة بلعمري ، «صلاحيات واسعة للرئيس والوزير الأول من نوع من الترشح للرئاسيات » جريدة الشروق اليومي ، 10 نوفمبر 2008 ، ص. 7.

- حميد. يسن، «رئيس مدنی يلغى مكاسب ديمقراطية جاء بها رئيس عسكري »، جريدة الخبر اليومي ، 8 نوفمبر 2008 ، ص.3.

<sup>(2)</sup> انظر : فيصل مطاوي ، «لماذا لم يطرح مشروع تعديل الدستور على الإستفتاء؟ »، جريدة الخبر الأسبوعي من 08 إلى 14 نوفمبر 2008 ، ص. 6.

- عاطف قدارة ، «الرئيس تجنب الإستفتاء وحصر كل العملية في أسبوعين» ، جريدة الخبر اليومي ، 08 نوفمبر 2008 ، ص. 2.

- سعيد بـ ، «تعديل الدستور لابد أن يمر عبر صناديق الإقتراع» ، جريدة أخبار اليوم نوفمبر 2008 ، ص. 3.

تؤكد ضعف مؤسسات الدولة أمام مركز رئيس الجمهورية ، الذي يتخذ وضعاً متميزاً حتى في ظل التعددية السياسية، و يؤدي إلى إصياغ النظام السياسي بالطابع الرئاسي المشدد (المركز، المغلق).

### 3- القيمة القانونية للتشريع الإستفتائي.

تظهر أهمية تحديد القيمة القانونية للتشريع المصدق عليه عن طريق الإستفتاء في الإنعكاس الحاصل على توزيع الإختصاص، وبالتالي على العلاقة بين مؤسسات الدولة لاسيما التشريعية والتنفيذية منها، ذلك أن منح قيمة قانونية للتشريع الإستفتائي أكبر من القيمة القانونية للتشريع البرلماني عادياً كان أم عضوياً، يترتب عليه نتائج بالغة الخطورة فإذا ما أسرف في إستعمال الإستفتاء سيفلّص دور البرلمان بصفة تدريجية في المجال التشريعي إلى حد الضمور النهائي.

وحيث أن التعديل الدستوري لم يقدم إجابة بهذا الصدد، فإننا سنعود لفقه القانون الدستوري الذي وجد به ثلات اتجاهات<sup>(1)</sup>، الإتجاه الأول يستند إلى موضوع الإستفتاء ويرى أن الإستفتاء لا يغير ولا يؤثر في طبيعة المجال الذي تم الإستفتاء فيه، بل يبقى كما كان قبل الإستفتاء<sup>(2)</sup>، أي أن النص محل الإستفتاء له قيمة متغيرة بحسب الموضوع الذي مسته، فيمكن أن يكون حول قانون دستوري، قانون عضوي، قانون عادي، لائحة.

أما الإتجاه الثاني المستند على المعيار الشكلي، فيعتبر أن التشريع الإستفتائي أعلى قيمة قانونية من التشريع ذو الأصل البرلماني بصرف النظر عن موضوع الإستفتاء والحجة في ذلك أن الإرادة العامة التي عبرت وأقرت موضوع الإستفتاء هي العليا ويجب أن تاحترم<sup>(3)</sup>، وطبقاً لذلك فإنه لا يمكن المساس بالتشريع الإستفتائي إلا بإستفتاء آخر، وفقاً لقاعدة توادي الأشكال والإجراءات، مع استبعاد خضوعه للرقابة بإعتباره من أعمال السيادة.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة في فرنسا ابتداء من عام 1791 وحتى الآن، وفي مصر ابتداء من عام 1837، وحتى الآن)، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص ص. 242-249.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Marcel Prélot, Op.Cit., p.651.

<sup>(3)</sup> انظر: د/ محمد سليمان الطماوي ، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص. 478.

- د/ عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص.401.

في المقابل يرى جانب آخر من الفقه أن التشريع الإستفتائي له قيمة القانون العادي<sup>(1)</sup>، غير أن هذا الاتجاه ضعيف مقارنة بالإتجاهين الأول والثاني نظراً للحكم العام الذي أطلقه على التشريع الإستفتائي، وهو ما لا يتناسب مع كون التشريع الإستفتائي صادر مباشرة عن صاحب السيادة أي الشعب، مما يقتضي منحه قيمة قانونية أعلى من التشريع العادي الصادر عن ممثليه (البرلمان) خاصة إذا كان موضوع التشريع الإستفتائي يدخل في المجال التأسيسي بمعنى أن الإستفتاء دستوريًا.

لهذا يبدو لنا أن الاتجاه الأول أكثر معقولية، حيث أنه يتواكب و الأنواع المختلفة للإستفتاء المستمدة من طبيعة الموضوع المعروض على الشعب، وتبعاً لذلك تدرج القيمة القانونية له من حيث كونه دستورياً، تشريعياً، لكن يبقى التساؤل مطروحا حول إن كان البرلمان يملك إمكانية تعديل التشريع الإستفتائي ، أو على الأقل هل يمكن أن يخضع التشريع الإستفتائي للرقابة الدستورية؟ .

إن الإجابة على هذه المسألة تبقى مفتوحة طالما لم يضع التعديل الدستوري معالمها وفي هذا السياق نرى أن إمكانية تعديل أو إلغاء التشريع الإستفتائي من طرف البرلمان تصطدم مع فكرة السيادة التي يملكتها الشعب وحده، ذلك أن هذا الأخير هو صاحب السيادة العليا، وما البرلمان إلا معتبر عن إرادته<sup>(2)</sup>، كما تتطوّي المسألة على مخاطرة سياسية قد تؤدي لحل المجلس الشعبي الوطني.

وفيما يخص إمكانية الرقابة الدستورية على التشريع الإستفتائي، فإنه لا يوجد ما يمنع قانوناً من ذلك، فخارج حالة الإستفتاء الدستوري (التأسيسي)، حيث يمارس المجلس الدستوري الرقابة المسبقة على مشروع تعديل الدستور لما يقرر رئيس الجمهورية اللجوء للطريق البرلماني بدل الإستفتاء، مما يفيد حصر الرقابة الدستورية على حالة استخدام أحكام المادة 176 من التعديل الدستوري لعام 1996، وعدم استخدامها بمناسبة إتباع أسلوب الإستفتاء في تعديل الدستور، فإنه يمكن أن يقوم المجلس الدستوري بالرقابة الدستورية طالما كان الإستفتاء تشريعياً وليس تأسيسياً، على الأقل بإخضاع مشاريع القوانين المراد الإستفتاء فيها للرقابة المسبقة، الأمر الذي يجنبنا الخوض في صعوبة إخضاعها لاحقاً للرقابة الدستورية، ومدى تعارض ذلك مع السيادة الشعبية.

<sup>(1)</sup> انظر: د / شاكر راضي شاكر، اختصاص القاضي الدستوري بالتفسير الملزم (دراسة تأصيلية تحليلية)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص ص. 300-301.

<sup>(2)</sup> انظر: المادتين 6 و 7 من التعديل الدستوري لعام 1996.

إذن أهم ما يمكن إستنتاجه من دراسة كيفية توزيع المجال التشريعي بعد التعديل الدستوري لعام 1996 هو أن التوزيع لم يكن بصورة متوازنة، حيث زوّد رئيس الجمهورية بمجال تشريعي واسع، في المقابل ورغم أن التعديل الدستوري لعام 1996 قد أضاف مجالات أخرى يمكن أن يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادلة، وأدخل زمرة القوانين العضوية، إلا أن هذا لم يؤثر على المكانة العليا التي يحتلها رئيس الجمهورية وعلى استثنائه على السواد الأعظم من المجال التشريعي.<sup>(1)</sup>

وحتى المجال التشريعي المحفوظ دستوريا للبرلمان لم يسلم من تدخل رئيس الجمهورية فيه، بفعل ما قرر له من آليات تشريعية، ظاهرها أنها مقيدة بضوابط تحد من استخدامها، لكن في حقيقة الأمر هي آليات نافذة القوة متى استعملت أدت لا محالة لنضييق المجال التشريعي العائد للبرلمان.

فإذا كانت هذه هي الحدود الخارجية للمجال التشريعي المخول للبرلمان، فهل يا ترى يتمتع البرلمان بحرية التحرك فيما حدد له، أم أن القيود تمتد حتى إلى غاية هذا المجال؟ وعلى اعتبار أن المبادرة بالقانون تشكل روح الحياة التشريعية، فالتساؤل يطرح حول إن كان البرلمان عموما ومجلس الأمة خصوصا يحتفظ بهذا الحق كاملا، أم يكتفى الممارسة قيودا، و ما تأثير ذلك على الأداء التشريعي؟، وهي النقطة التي سيتمحور حولها المطلب الثاني.

### المطلب الثاني:

**إنفراد رئيس الحكومة(الوزير الأول) بالمبادرة بالقانون أساسا و النواب إستثناء.**

يمر النص التشريعي قبل دخوله حيز النفاذ بعدة مراحل أساسية، أولها مرحلة المبادرة التي تعد بوابة عملية إعداد القانون، ويختلف المتمتع بحق ممارستها من نظام سياسي لآخر، ففي النظام الرئاسي (الأمريكي)، ووفقا للطبيعة الجامدة نسبيا لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، يحتفظ الكونجرس شبه كليا بحق المبادرة<sup>(2)</sup>، بينما في النظام

<sup>(1)</sup> انظر : د/ ناجي عبد النور، « مكانة المؤسسة التنفيذية في نظام التعددية السياسية الجزائرية»، مجلة المفكر، العدد 1، جامعة بسكرة (الجزائر)، مارس 2006، ص ص. 203-204.

<sup>(2)</sup> وفقا للمادة 1/1 من دستور 1787 الأمريكي، فالسلطة التشريعية يستقل بها الكونجرس، ولذلك لا تعطى السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين، ولئن كان لرئيس الجمهورية الحق في تتبیه الكونجرس إلى الأمور الهامة التي تمس الإتحاد من خلال ما يسمى بالرسائل، فإن ذلك لا يصل أبدا إلى اعتباره مشروع قانون، بل يبقى مجرد توصية أو اقتراح يوجه للكونغرس يحثه فيها على إصدار قانون معين.

.../...

البرلماني وشبه البرلماني، وتبعاً لفكرة التعاون الوظيفي بين السلطات الناجمة عن الفصل المرن بين السلطات تشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في خلق القانون<sup>(1)</sup>، ففي فرنسا مثلاً وبموجب دستور 4 أكتوبر 1958<sup>(2)</sup>، يرجع حق المبادرة بالقانون لكل عضو من البرلمان منفرداً، وكذلك للوزير الأول عبر مجلس الوزراء.

أما في الجزائر، وإن كان مكرس مبدأ التعاون الوظيفي المكفل في الدستور الفرنسي بطريقة تحفظ للبرلمان إختصاصه كمشروع أصيل، إلا أن تطبيقه ليس بنفس الكيفية، فإن تم تمكين رئيس الحكومة (الوزير الأول) من حق المبادرة بمشاريع القوانين إلا أن أعضاء البرلمان لم يمكنوا من نفس الحق بطريقة مرضية، إذ يعود حق المبادرة بإقتراح القوانين لعشرين نائباً دون أعضاء مجلس الأمة، مما يجعل التساؤل قائماً حول حقيقة السيادة النظرية، التي نصت عليها المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996 للبرلمان، للغرفتين في إعداد القانون والتصويت عليه؟.

بالإضافة إلى اشتراط شروط قابلية إضافية، ومرهقة في اقتراحات دون مشاريع القوانين، و إلى جانب أسباب أخرى تخص البرلمان بحد ذاته، فقد أضحى رئيس الحكومة (الوزير الأول) حرّاً ينفرد بالمبادرة بالقانون (أولاً)، بينما يمارسها النواب على سبيل الإستثناء (ثانياً).

---

.../...

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995، ص ص. 70-74.

(1) انظر: د/ جمال سلامة علي، النظام السياسي و الحكومات الديمقراطية (دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية) ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص ص. 293-303.

(2) انظر : نص المادة 1/39 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي :

" L'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du parlement."

ولمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى:

-Philippe Ardant, Op.Cit ., pp. 553-555.

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., pp. 756-758.

أولاً:

## حرية رئيس الحكومة(الوزير الأول) في المبادرة بمشاريع القوانين.

لا ينفرد البرلمان بحق المبادرة بالقانون، بل تشاركه فيه الحكومة بدرجة معتبرة فحسب المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، يحق لكل من رئيس الحكومة (الوزير الأول)، ونواب المجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقوانين، لكن ما ينبغي تبيانه أن رئيس الحكومة(الوزير الأول) يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين و يظهر ذلك من خلال القيود المخففة التي تحصر فقط في بعض القيود الشكلية التي تلحق مشاريع القوانين، وكذلك من خلال حق الحكومة في سحب مشاريع القوانين.

### أ- القيود الشكلية الواردة على مشاريع القوانين.

إن ممارسة السلطة التنفيذية لحق المبادرة بالقانون من خلال رئيس الحكومة (الوزير الأول) لا تصطدم بأية قيود موضوعية تحد من استخدامها، بينما تخضع لبعض القيود الشكلية التي يمكن تجاوزها دون أدنى عناء يذكر، إذ تتولى الحكومة من خلال دوائرها الوزارية المختصة مهمة إعداد مشروع تمهيدي للقانون المراد تقديمها للبرلمان وتعرضه على مجلس الحكومة ثم على مجلس الوزراء.

و قبل عرض المشروع التمهيدي للقانون على مجلس الوزراء يتمأخذ رأي مجلس الدولة حوله<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 1996: "لكل من رئيس الحكومة ونواب حق المبادرة بالقوانين."

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعدأخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

مع إستبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقا لنص المادة 13 من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>(2)</sup> كأصل عام يعد مجلس الدولة أعلى جهة قضائية في المواد الإدارية، وهو ما يفهم من نص المادة 152 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي لم تتكلم عن الإختصاص الإستشاري له على خلاف المادة 3 من التعديل الدستوري التي نصت على ذلك.

ولمزيد من التفاصيل حول الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة راجع:

- د/محمد الصغير بعي، القضاء الإداري: مجلس الدولة (Conseil d'Etat)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2004، ص ص. 183-79 .

.../...

وفقاً لنص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98<sup>(1)</sup> والمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98<sup>(2)</sup>، يتم إرسال مشروع القانون وجميع عناصر الملف من الأمانة العامة للحكومة إلى الأمانة العامة لمجلس الدولة، الذي يبدي رأيه بشأنها وفق حالتين تحددان بحسب إن كان مشروع القانون إستعجالياً أم لا.

- **الحالة الأولى:** إذا لم يكن مشروع القانون المقدم من طرف الحكومة إستعجالياً فإن مجلس الدولة يتداول حول مشروع القانون في شكل جمعية عامة يترأسها رئيس مجلس الدولة إلى جانب نائب الرئيس ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف، وخمسة (5) من مستشاري الدولة مع إمكانية مشاركة الوزراء بأنفسهم أو تعيين من يمثلهم في الجلسات للبت في القضايا التابعة لقطاعاتهم، و لا يصح الفصل إلا بحضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل<sup>(3)</sup>.

- **الحالة الثانية:** في الحالات الإستثنائية التي يتبه رئيس الحكومة على استعجالها يحيل رئيس مجلس الدولة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة المشكلة من رئيس برتبة رئيس غرفة و أربعة (4) على الأقل من مستشاري مجلس الدولة<sup>(4)</sup> ويحضر محافظ الدولة أو أحد مساعديه الجلسات والمداولات، و يقدم مذكراته وفقاً لنص المادة 38 من

---

.../...

- د/umar بوضياف، «مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الإجتهد وتعديدية الإختصاصات القضائية» مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2006، ص ص. 45-48.

- د/رشيد خلوفي، القضاء الإداري (تنظيم و اختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2002 ، ص ص. 112-177.

- صаш جازية، «الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر» ، مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2008، ص ص. 81-97.

(1) أنظر : نص المادة 4 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه و عمله : "يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

(2) أنظر : المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.

(3) أنظر : المادة 4/37 من القانون العضوي رقم 01/98، المتعلق بمجلس الدولة.

(4) أنظر المادة 38/2 من القانون العضوي رقم 01/98 ، المتعلق بمجلس الدولة .

القانون العضوي رقم 98/01، وتتخذ مداولات اللجنة الدائمة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين.

وفي كلتا الحالتين يدون رأي مجلس الدولة في شكل تقرير نهائي يرسل إلى الأمين العام للحكومة من قبل رئيس مجلس الدولة، وطلب رأي مجلس الدولة بشأن مشاريع القوانين يعد عملاً وجوبياً تخلفه يؤسس سبباً لرفض القانون، وهذا ما أكدته المجلسة الدستوري في الرأي رقم 13/بر.ق.ع/م.د/2002 بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء<sup>(1)</sup>.

لكن الأخذ برأي مجلس الدولة أو عدم الأخذ به يبقى خاصاً للسلطة التقديرية للحكومة طالما لا يوجد نص قانوني يلزم الحكومة بذلك، وحسب المادة 20 من القانون العضوي رقم 99/02 يشترط في كل مشروع قانون أن يرفق بعرض الأسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد، ليتم إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ويتلقى مكتب مجلس الأمة أيضاً مشروع القانون للإطلاع عليه.

كما يقع تحت طائلة عدم القابلية، مشروع القانون إذا كان موضوعه نظير مشروع أو اقتراح قانون هو بقصد الدراسة في البرلمان، أو تم سحبه، أو رفضه منذ مدة تقل عن اثنين عشر (12) شهراً<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> من بين الإعتبارات التي طرحها المجلس الدستوري :

" - واعتباراً أن المادة 119 الفقرة الأخيرة تقضي بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني .

- واعتباراً أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997 في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 لم تكن قد استكملت بعد .

- واعتباراً بالنتيجة أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها بادرت بإستبدال القانون 21/89 المؤرخ في 12/12/1989 والمتضمن القانون الأساسي للقضاء بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 يكون قد خالف الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور . "

- مقتطف من رأي رقم 13 /ر.ق.ع/م.د/2002 مؤرخ في 16 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 24 نوفمبر 2002، ص ص. 4-5 .

<sup>(2)</sup> أنظر : المادة 24 من القانون العضوي رقم 99/02 .

## بــ إمكانية سحب مشاريع القوانين.

مكنت أحكام القانون العضوي رقم 02/99<sup>(1)</sup> الحكومة من سحب مشاريع القوانين التي قدمتها للبرلمان في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يعني أن القانون لم يفرض على الحكومة وقتا معينا تعبّر فيه عن رغبتها في سحب مشروع القانون، و لم يجبرها حتى على طلب رأي المجلس الشعبي الوطني من خلال مكتبه على سبيل الإستشارة، كونه الشريك الآخر في عملية صناعة النص القانوني ويحتمل أنه قطع ردها من الزمن في دراسة ومناقشة مشروع القانون على مستوى لجانه الدائمة، أي أن الحكومة لها كامل الحرية في اختيار الوقت المناسب لسحب مشروع القانون قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

وإذا كانت المادة 2/22 من القانون العضوي رقم 02/99 قد مكنت أيضا مندوبي أصحاب اقتراح القانون من سحب اقتراحات القوانين قبل التصويت عليها مع إعلام مجلس الأمة والحكومة بذلك، إلا أنها لم ترد بالصيغة الواردة في الفقرة الأولى من نفس المادة " في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني "، وهو ما من شأنه أن يفسر الإلحاد، و التأكيد على حرية الحكومة في تحديد وقت سحبها لمشروع القانون المقدم قبل أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

كما لم تحدد الحالات التي يجوز فيها السحب، ولا حتى ذكر وجوب تسبيب السحب وخارج الشروط الشكلية المبينة أعلاه، تبقى الحكومة، وبما أنها مكلفة بتجسيد السياسة العامة للدولة، وتحوز إمكانيات مادية وبشرية هائلة، شريكا أساسيا في الإختصاص التشريعي، واستحالة مطلقة أن يمارس البرلمان سلطة التشريع بمعزل عنها، بل حتى أن اقتراحات القوانين تظل قليلة مقارنة بمشاريع القوانين (ثانيا).

<sup>(1)</sup> انظر:المادة 22 من القانون العضوي رقم 99 / 02.

<sup>(2)</sup> من بين مشاريع القوانين التي سحبتها الحكومة ذكر:

- مشروع قانون متعلق بالسكن ذي الطابع الإجتماعي .

- مشروع قانون الأراضي الفلاحية.

- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية (14 أفريل 1999).

- مشروع القانون المعدل والمتمم لقانون المدني (25 أفريل 1999).

ولمزيد من التفاصيل راجع :

- التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة، نشرية لوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أبريل 2002، الجزائر، ص.26.

ثانيا:

## قلة اقتراحات القوانين وإقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة.

حتى وإن أقرت المادة 1/119، 2 من التعديل الدستوري لعام 1996 لنواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين دون أعضاء مجلس الأمة، وهو ما يدع التساؤل قائما حول حقيقة نظام البيكاميروالية الذي أراده التعديل الدستوري لعام 1996؟، لكن ممارسة حق المبادرة بالقوانين من طرف النواب تعرف ضعفا ملحوظا لعدة أسباب نفصلها كما سيأتي بيانه:

### أ- أسباب قلة اقتراحات القوانين.

تنوع أسباب قلة اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب<sup>(1)</sup>، فمنها ما يتصل بالشروط الشكلية والموضوعية الضرورية لتقديم اقتراحات القوانين، ومنها ما تتدخل فيه درجة ثقافة وتكوين النواب، ومستوى الإنضباط الحزبي لدى الأحزاب الممثلة في البرلمان.

### 1- الشروط الشكلية والموضوعية المفروضة في اقتراح القانون.

فيما يخص الشروط الشكلية الالزمة في اقتراح القانون، وبالرجوع لأحكام القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup> ، فإنه يتشرط في كل اقتراح قانون إضافة إلى ضرورة توقيع عشرين (20) نائبا عليه على الأقل، وأن يرفق بعرض أسباب، وأن يحرر نصه في شكل مواد، وأن لا يكون نظيرا لمشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثنين عشر (12) شهرا.

(1) لقد كشفت التقارير خلال العهدة التشريعية الأولى الممتدة من 1997 إلى 2002 أن البرلمان صادق على 59 مشروع قانون واقتراح قانون واحد، وهو المتعلق بعضو البرلمان، وخلال العهدة التشريعية الثانية الممتدة من 2002 إلى 2007 على 60 نصا قانونيا، منها اقتراح قانون واحد خصّ تعديل قانون الإنتخابات بادرت به الكتلة البرلمانية لحركة الإصلاح الوطني، أي أن المبادرة بالقانون من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني لم تعرف أي تحسن يذكر، ولمزيد من البيانات راجع :

- التقرير العام للعهدة التشريعية 1997-2002، المرجع السابق، ص.15 وما يليها .

- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002- 2007 ) ، نشرية صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان ،الجزائر، أبريل 2007 ، ص.1 وما يليها .

(2) انظر : المواد: 20، 3/21، 2/22، 3، والمادتين 24 و 25 من القانون العضوي رقم 02/99.

كما يجب تبليغ إقتراح القانون المقبول من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة، لتبدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين، فواته يؤدي تلقائيا إلى إحالة إقتراح القانون من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني على اللجنة المختصة لدراسته.

أما بالنسبة للشروط الموضوعية، وزيادة على ضرورة ورود إقتراح القانون ضمن مجال الإختصاص التشريعي المخول للبرلمان، فال المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> تضع قيادا موضوعيا لازما مقتضاه عدم قبول أي إقتراح قانون ينبع عن تخفيف في المواد العمومية، أو زيادة في النفقات العمومية ما لم يتبع بتدابير من شأنها أن تخفف الزيادة في الإيرادات، أو توفر مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها<sup>(2)</sup>.

لذلك يبدوا صعبا أن يقدم النواب إقتراح قانون يتوافق مع شرط المادة 121، وهذا من شأنه التقليل وبشكل كبير جدا من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي، خاصة وأنه لا يوجد أدنى شك في أن تنفيذ أي قانون بحاجة لإعتماد مالي، بمعنى أن القيد المالي يعد بحق على حد تعبير الأستاذ شاندرناغور A.Chandernagor "مفصلة" تعدد فيها اقتراحات القوانين<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> لقد تضمنت المادة 4/25 من القانون العضوي رقم 02/99 نفس الحكم الوارد في المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي نصها : " لا يقبل إقتراح أي قانون مضمونة أو نتيجته تخفيف الموارد العمومية ، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرتفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها " .

<sup>(2)</sup> إن القيد المالي المنصوص عليه في المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 قد كرسه كذلك الدستور الفرنسي لعام 1958 بموجب المادة 40 منه بنصها :

" Les proposition et amendement formulés par les membres du parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publique, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique . "

بينما الوجود الأول لهذا الشرط فيعود إلى القرن 18 م في بريطانيا، بهدف منع البرلمانيين من فرض نفقات إضافية ترهق الناخبين، أو الإنفاق من الموارد العمومية.

ولمزيد من التفاصيل راجع :

د/ جمال سلامة علي، المرجع السابق، ص ص. 175 - 186 .

<sup>(3)</sup> أنظر :

- André Chandernagor, Op.Cit., p.54.

مما يؤكد أن المبادرة بالقانون من طرف النواب في المجال المالي تخرج من نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان، وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة بصدقها، أو أن تصبها في المجال التنظيمي المحجوز لها حصرًا.

فإذا كان القيد المالي، أو الغربال المالي مثلاً ذهب إلى ذلك الأستاذ A.Guichard أنه يمثل حماية للبرلمان من المبادرات البرلمانية الديماغوجية<sup>(1)</sup>، إلا أن هذا لا يدع مجالاً للشك في أن الشرط الوارد في المادة 121 أيضاً يشل المبادرة البرلمانية في المجال المالي.

ومن المجالات الأخرى التي تعرف كذلك تدخلًا محدودًا جداً للبرلمان فيها بموجب اقتراحات قوانين، نجد مجالي الدفاع والخارجية، فيما يتعلق بميدان الدفاع، ورغم نص المادة 122 في البند 27 من التعديل الدستوري لعام 1996 على أن يشرع البرلمان في مجال القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقواعد المسلحة.

لكن وبما أن قطاع الدفاع مصنف من ضمن القطاعات السيادية، التي تحتفظ فيها الدولة بـكامل سلطاتها، فمسألة تنظيمها عموماً وكما أكد الأستاذ جون ماسو Jean Massot تعود لمن له سلطة قيادة السياسة العامة للدولة، وتوجيههما وقت السلم ووقت الحرب، أي إلى رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، فهو من يحوز سلطة التعيين في الوظائف العسكرية، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ومن يتولى مسؤولية الدفاع الوطني<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة لميدان الخارجية، فقد احتفظ التعديل الدستوري لعام 1996، بالسلطة الكاملة لرئيس الجمهورية في تجسيد الدولة داخل البلاد وخارجها، وفي تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها<sup>(4)</sup>، وتبعاً لذلك ينحصر دور البرلمان في إطار ما رسمته له

---

<sup>(1)</sup> انظر:

- A. Guichard, études sur le parlement de la Vème république, presse universitaire de France, paris, 1965, p.81.

<sup>(2)</sup> انظر:

- Jean Massot, Op.Cit., p.106.

<sup>(3)</sup> انظر: المادتين 1/77 و 2/78 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

<sup>(4)</sup> انظر: المادتين 3/77 و 70/77 من التعديل الدستوري لعام 1996.

المادتان 122 و 131 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، إذ يمكن للبرلمان أن يشرع في المجالات المتعلقة بشروط استقرار الأشخاص ، وبالتشريع الأساسي المتعلق بالجنسية وبالقواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

ومن جهة أخرى فقد حصرت المادة 131 من التعديل الدستوري تدخل البرلمان في عدد معين من المعاهدات، وهي إتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، دون التطرق إلى أنواع أخرى مهمة كتلك المتعلقة بالتحكيم، وكذلك الإتفاقيات المبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية التي تعرف نماءاً كبيراً جداً في فترات الصنف المالي، أو حتى بعد تحسن الأوضاع الإقتصادية<sup>(2)</sup>.

ويمكن أن يطرح تصديق رئيس الجمهورية على إتفاقية منصوص عليها في المادة 131 من التعديل الدستوري لعام 1996 دون الرجوع للبرلمان، أي دون أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة إشكالاً كبيراً يتعلق تحديداً بالآثار المترتبة عن القرار الإنفرادي الذي إتخذه رئيس الجمهورية.

في هذا السياق، وعلى حد رأي الأستاذ قشي الخير يجب التمييز بين الأثر المترتب على المستويين الدولي والداخلي<sup>(3)</sup>، فعلى المستوى الدولي واستناداً لقاعدة العامة الواردة

---

(1) انظر: نص المادة 131 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة ".

(2) انظر: البنك الدولي، « النمو والتقدم التكنولوجي في الجزائر »، جانفي 2008 [www.worldbank.org/2k61r9sjbo].

- د/ مدني بن شهرة، « سياسات التعديل الهيكلي في الجزائر: برنامج وآثار »، مارس 2008 [www://etudiantDZ.com/ub/shouthread PH?=1604. ].

(3) انظر: د/ قشي الخير، «مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية»، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 5، جامعة باتنة(الجزائر)، 1996، ص ص. 11-34.

في المادة 27 من إتفاقية فيما لقانون المعاهدات، فإنه يحضر التذرع بالقانون الداخلي للتخلص من الإلتزامات الإتفاقية<sup>(1)</sup>.

لكن المادة 46 من نفس الإتفاقية<sup>(2)</sup> قد لطفت من حدة القاعدة العامة بإعتمادها على معيار الظاهرية، أي إذا كان عدم الإختصاص ظاهرياً (عدم قدرة رئيس الجمهورية على التصديق على المعاهدة المذكورة دون موافقة البرلمان) يسهل اكتشافه من الطرف الآخر في المعاهدة كانت المعاهدة قابلة للإبطال.

بينما إذا استحال اكتشاف عدم الإختصاص فالمعاهدة تنتج أثراً، ويبدو أن هذا الأثر قرر ردها للدولة التي لم تعلم الطرف الآخر بأن التعبير عن موافقتها على الإلتزام بالمعاهدة تم على وجه ينطوي على خرق لحكم من أحكام قانونها الداخلي.

أما على المستوى الداخلي، فإنه لا يمكن الإحتجاج بالمعاهدة التي تم التصديق عليها بالمخالفة لقاعدة دستورية، والقاضي غير ملزم بتطبيق أحكامها.

وبالتالي فإنفراد رئيس الجمهورية بالتصديق على المعاهدات قد يؤدي إلى تحويل الدولة إلتزامات ربما يرفضها الشعب، لذلك وفي ظل تنوع التشكيلات السياسية يصبح ضرورياً إشراك البرلمان في إدارة العلاقات الخارجية على الأقل بطلب رأيه أثناء مرحلة المفاوضات خاصة وأن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمى على

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 27 من اتفاقية فيما لقانون المعاهدات لعام 1969: "لا يجوز لأي طرف أن يستظهر بأحكام قانونه الداخلي لتبرير عدم تنفيذه معاهدة ما، وليس في هذه القاعدة ما يدخل بالمادة 46". لقد تم التصديق على اتفاقية فيما لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 ماي 1969، الجريدة الرسمية رقم 42، المؤرخة في 14 أكتوبر 1997، وقد انضمت إليها الجزائر بتاريخ 28 نوفمبر 1998.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 46 من إتفاقية فيما لقانون المعاهدات:

"1- لا يجوز للدولة أن تستظهر بكون أن التعبير عن موافقتها على الإلتزام بمعاهدة ما قد تم على وجه ينطوي على خرق لحكم من أحكام قانونها الداخلي يتعلق بالإختصاص بعقد المعاهدات كمبرر لإبطال موافقتها تلك ما لم يكن هذا الخرق بينا ومتصلة بقاعدة ذات أهمية أساسية من قواعد قانونها الداخلي.

2- يكون الخرق بينا إذا اتضحت موضوعياً لأية دولة تتصرف في الأمر طبقاً للممارسات المعتادة وبنية حسنة."

القانون وفقاً لنص المادة 132 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، بمعنى أن قواعد القانون الدولي التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمى على القانون الذي يصادق عليه البرلمان في تأكيد واضح لسمو القانون الدولي على القانون الداخلي<sup>(2)</sup>.

## 2- عامل تكوين النواب.

يعد عامل التكوين، الذي يكسب القدرة على معالجة المسائل بشكل سليم أمراً مهماً جداً في العمل التشريعي لأن مهمة وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة وتنظيم كل الشؤون في الدولة مسألة دقيقة جداً، وتحتاج إلى مختصين أكثر من حاجتها إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائتهم الانتخابية فقط.

إذا كان ممكناً غضّ النظر، ولو مرحلياً عن مستوى التكوين في الغرفة الثانية لحرمانها من حق المبادرة باقتراح القوانين، ولوجود ثلث معين من بين الكفاءات المختلفة إلا أنه لا يمكن الإستهانة بالأمر في الغرفة الأولى، لأنها تمثل الإرادة العامة مباشرة وتحوز إمكانية المبادرة بالقوانين وتعديلها.

ولئن كان يتحكم في عامل التكوين بدرجة كبيرة المستوى العلمي والثقافي للنواب فإن واقعه يكشف على أن 28.26% من النواب دون المستوى الجامعي، أي بين التعليم الثانوي ودون المستوى خلال الفترة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002<sup>(3)</sup>، وبنسبة 22% إثر تشرعifications 17 ماي 2007<sup>(4)</sup>، و هذه الحقيقة تستدعي ضرورة التفكير بجدية في إعادة النظر في الشروط اللازم توافرها في ممثلي الشعب، ولا بأس أن يكون الحل بإضافة شرط في قانون الانتخابات يتعلق بالمستوى التعليمي<sup>(5)</sup> من أجل رفع درجة كفاءة

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 132 من التعديل الدستوري لعام 1996: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمى على القانون".

<sup>(2)</sup> انظر: د / جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر) 2005، ص ص. 45-52.

<sup>(3)</sup> انظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، نشرية للمجلس الشعبي الوطني الجزائر، 2002، ص 12.

<sup>(4)</sup> انظر: المعلومات الواردة في الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني بتاريخ: 11/12/2007. [www.apn-dz.org].

<sup>(5)</sup> على سبيل المثال تفرض القوانين المصرية شرطاً يتعلق بالمستوى التعليمي للترشح لعضوية كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، إذ تنص المادة 5 من القانون رقم 38 لعام 1972 المعدل بالقانون رقم 175 لسنة 2005 المتعلق بمجلس الشعب: "... يشترط فيمن يرشح لعضوية مجلس الشعب: ..... .... /.../...

النواب، وتمكينهم من ممارسة مهامهم البرلمانية، و هم على دراية تامة بما سينجم عن التصويت بلا أو بنعم ، أو حتى عن الإمتناع.

من جهة أخرى يلعب الدعم الفني<sup>(1)</sup> دوراً مهما في رفع كفاءة أعضاء البرلمان وتعزيز قدراتهم بشأن العمل البرلماني، والمسؤولية في ذلك ليست ملقة فقط على الأعضاء بضرورة تطوير مهاراتهم الذاتية، بل كذلك على البرلمان كمؤسسة من خلال قنوات متعددة، منها التواصل مع بيوت الخبرة الوطنية والأجنبية<sup>(2)</sup>، وإقامة دورات تكوينية منتظمة، والاستعانة بالإستشاريين المختصين في العمل البرلماني<sup>(3)</sup>.

### 3- عامل الإنضباط الحزبي.

لما كانت التعددية البرلمانية تقوم على أساس حزبي، فإن مستوى التعددية الحزبية سينعكس سلباً أو إيجاباً على مستوى التعددية البرلمانية، وواقع تجربة التعددية الحزبية في الجزائر ، الذي تشتراك فيه الكثير من التجارب في مختلف الدول، لكن بدرجات

---

.../...

٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفي بإجاده القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليده ما قبل أول يناير سنة 1970 . وكذلك المادة 6 من القانون رقم 120 لسنة 1980 المعدل بالقانون رقم 176 لسنة 2005 في شأن مجلس الشورى التي تضمنت نفس الشرط: "... يشترط فيمن يرشح أو يعين عضواً بمجلس الشورى:....

٤- أن يكون حاصلاً على شهادة إتمام مرحلة التعليم الأساسي أو ما يعادلها على الأقل، ويكتفي بإجاده القراءة والكتابة بالنسبة إلى مواليده ما قبل أول يناير سنة 1970 .

- المواد مأخوذة من: دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكملة له طبقاً لأحدث التعديلات، دار الحقائقية لخدمات النشر والتسويق، مصر، 2007.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ علي الصاوي، «دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006، ص ص. 150-122.

<sup>(2)</sup> انظر: د / جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان و حاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص ص. 33-73.

<sup>(3)</sup> انظر: د / محمد المصالحة، «تحضير وصياغة و إدارة مشاريع التشريعيات»، أوراق الندوة البرلمانية العربية بعنوان: نحو تطوير الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بيروت، فيفري، 2003 ،ص ص. 222-227.

متفاوتة<sup>(1)</sup> ، يؤكد أن الأحزاب السياسية بدلاً من أن تعمل على تكوين ثقافة سياسية لدى الأفراد، وتمكنهم من المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، والحكم على الأمور بصفة أقرب للصواب، فهي تتجه أكثر نحو الجمود، أي صب الحياة السياسية في قالب آلي و العمل على ترويض أعضائها على الخضوع لأوامر الحزب حتى وإن لم يقتعوا بها<sup>(2)</sup>.

وفي ذلك تأثير خطير على حرية النائب، الذي يذهب إلى البرلمان، وهو يعلم سلفاً إلى أي جانب سيكون صوته، فتصبح النقاشات مجرد خطب منبرية و مبارزة كلامية لا طائل منها لأنها لن تغير من مصير التصويت، فعلى حد تعبير أحد أعضاء مجلس العلوم البريطاني في أسلوب ساخر لكنه معبر: "لقد سمعت في مجلس العلوم كثيراً من الخطب التي غيرت من رأيي، ولكن لم أسمع خطبة واحدة غيرت صوتي"<sup>(3)</sup> .

فإفتقار الأحزاب السياسية إلى بذائق جدية، وإلى العمل بواقعية أثر بشكل واضح جداً على نمط اختيار المترشحين، إذ أصبح الإهتمام منصبًا على المترشح الذي يمكنه أن يجلب أكبر عدد من الأصوات على حساب الكفاءة والفعالية<sup>(4)</sup>.

كما أن عدم القدرة على استيعاب أن المصالح الشعبية يجب ترجيحها على المصالح الحزبية، وأن النائب حتى وإن ترشح تحت مظلة حزب سياسي، إلا أنه في آخر المطاف هو ممثل لكل الشعب، كان له تأثير عكسي على المبادرات البرلمانية، التي تقшел بسبب عدم حيازتها على الأغلبية اللازمة لمرورها، ولعل نسب الامتناع الكبيرة المسجلة في المواعيد الانتخابية<sup>(5)</sup> ، وتفضيل تزكية المترشحين الأحرار خاصة في الانتخابات الرئاسية

<sup>(1)</sup> انظر: د/ عبد المجيد جبار، «التعديدية الحزبية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003، ص ص. 94-108.

<sup>(2)</sup> انظر:

- Diane Ravitch, « qu'est ce que la démocratie? », 14-3-2003  
[www.civnet.org/civitas/what.dem/frem.htm=govt]

<sup>(3)</sup> انظر:

- Mario Clautier, « qu'est ce que la démocratie parlementaire », 25-9-2001  
[www.vigil.net/dossier-démocratie/clautier-HTML].

<sup>(4)</sup> انظر: د/ طارق فتح الله خضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النبليبي، دراسة مقارنة، دار نافع للطباعة والنشر، القاهرة، 1986، ص 46.

<sup>(5)</sup> انظر: عبد الله هوادف، « ظاهرة الامتناع عن التصويت: أزمة ثقة أم إيزان بنهاية الديمقراطية » جريدة الشروق اليومي، 11 ديسمبر 2002، ص 3.

- فتيحة زماموش، «كيف قاطع العاصميون الانتخابات التشريعية» ، جريدة الخبر الأسبوعي 26 ماي - 1 جوان 2007، ص ص. 7-6.

دلائل تثبت أن التعددية الحزبية أصل التعددية البرلمانية لم تتضح بعد، ولم تترسخ بقوة في أوساط المجتمع.<sup>(1)</sup>

بالإضافة إلى تأثير نظام الأغلبية، الذي ينجم عنه عادة التمازن بين التشكيلة السياسية للحكومة والبرلمان، فيتخلى نواب الأغلبية عن حقهم في المبادرة لصالح الحكومة، الأقدر على ذلك خاصة من حيث الإمكانيات المادية، بينما الأقلية لا يؤهلها عددها للمبادرة حتى وإن كانت وجهة نظرها صائبة.<sup>(2)</sup>

من ثمة فالحرص على فعالية المبادرة بالقانون من طرف النواب، وحتى على العمل البرلماني عموماً يقتضي تحسين التمثيل، وتأمين البرلمانيين من النفوذ الحزبي الخانق ويمكن بلوغ هذا الهدف إذا كان اختيار ممثلي الشعب مبنياً على عدة أسس ومبادئ موضوعية منها الكفاءة العلمية، الجدية في العمل، حسن السلوك والسمعة الطيبة، والدفاع عن المصالح العليا للوطن، ونبذ الصراعات السلطوية العنيفة واحترام إرادة الشعب.

#### بـ- إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.

الظاهر من نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996 أنها تمنح للبرلمان المكون من غرفتين السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه، فمثلاً للمجلس الشعبي الوطني السيادة في ذلك، فلمجلس الأمة نفس الحق، لكن السؤال الذي يطرح نفسه هو: هل فعلاً تتمتع الغرفتان، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بذات السيادة في إعداد القانون أم لا؟، وسنوجل التساؤل والإجابة حول السيادة في التصويت على القانون للأجزاء اللاحقة من الدراسة.

إن الرجوع لنص المادة 1/119 من التعديل الدستوري لعام 1996 حتماً لا يتوافق مع نص المادة 98، نتيجة أن المبادرة بالقانون وفقاً لنص المادة 1/119 مقصورة فقط على رئيس الحكومة(الوزير الأول) وعلى نواب المجلس الشعبي الوطني، فوفقاً لقاعدة

---

<sup>(1)</sup> انظر : د/ الأمين شريط، « التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعددية »، مجلة الفكر البرلماني العدد 4 ، المرجع السابق، ص ص. 109-118.

<sup>(2)</sup> مثلاً قانون المحروقات المصدق عليه عام 2005، الأقلية كانت ضد هذه خاصية حزب العمال، لكنها لم تستطع فعل أي شيء، لو لا أن رئيس الجمهورية تدخل وألغى القانون في 2006 بموجب أمر صادق عليه لاحقاً البرلمان بموجب القانون رقم 19/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006 الذي يعدل ويتم القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أفريل 2005، المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية رقم 72 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.

"الخاص يقيد العام" إن أعضاء مجلس الأمة غير مختصين دستوريا بالمبادرة بالقوانين وهذا ما يكشف مبدئيا عن صورة لعدم التوازن بين الغرفتين، ويدل ولو ضمنيا على أن الثانية البرلمانية ليست متساوية<sup>(1)</sup>.

في المقابل يعتبر البعض حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين يدخل أساسا في إطار إحداث التوازن بين الغرفتين، وهذا ما يستشف مثلا من خلال إجابة أول وزير للعلاقات مع البرلمان السيد محمد كشود على عدد من الأسئلة التي وجهها المتداخلون بمناسبة الندوة التي عقدها مجلس الأمة تحت عنوان: المنطقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة في عام 1998، ومنها لماذا لم يمنح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين؟، إذ أكد الوزير أنه:

"بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، فلقد حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين، ثم إن التجربة تعد جديدة بالنسبة للجزائر فقد اختارت القراءة الثانية، التي تعد بمثابة دعم من جهة، أو إلبات الإنذاب إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى بسبب التسرع في اتخاذ القرارات من جهة أخرى.

لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها"<sup>(2)</sup>.

إذا كان الرأي أعلاه معقولا فيما يتعلق بحرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون بسبب حداثة تجربة الثانية البرلمانية في الجزائر، إلا أن التبرير على أساس إحداث التوازن بين الغرفتين من خلال منح المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين وبالمقابل منح مجلس الأمة حق المصادقة عليها لا يشكل بهذا المنظور حجة كافية على اعتبار أن حق المبادرة أمر، والمصادقة أمر آخر.

لذلك فإن كنا نوافق الرأي الذي يبرر نفي تتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقوانين لحدثة التجربة<sup>(3)</sup>، وإحداث التوازن بين الغرفتين، لكننا نرى أن التوازن لا يجب أن يتم

---

<sup>(1)</sup> انظر: مزود حسن، المرجع السابق، ص ص. 41-43.

- العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلوس محمد، المرجع السابق ، ص ص. 24-26.

<sup>(2)</sup> انظر: محمد كشود، «تدخل مكتوب في ندوة المنطقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة»، نشرية مجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 56.

<sup>(3)</sup> في ذات السياق يرى الدكتور الأمين شريط: "... فإن السبب في رأيي حداثة التجربة البيكاميروية .../...

على أساس المقابلة بين حق المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بالقانون ، وحق المصادقة من طرف مجلس الأمة، على اعتبار أن المقابلة تمت بين أمراء مختلفين.

ومن جهة أخرى يشكل تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون خطرا على الإرادة الشعبية بالنظر على أن ثلث الأعضاء معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية القائد الأول للسلطة التنفيذية، وتشترط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء للمصادقة على القانون، أي يجب موافقة على الأقل اثنى عشر (12) عضوا معينا من مجموع ثمان وأربعين (48) عضوا معينا حتى وإن اجتمع كل الأعضاء المنتخبين البالغ عددهم ست وعشرين عضوا، مما يجعل فرص تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية وعلى مجلس الأمة خصوصا يتتمامي وفق رؤيتها وتوجيهها.

ففي ظل المعطيات السابقة، وعدم تقرير تقنية الذهاب والإياب في حالة اختلاف الغرفتين (سنعود للمسألة لاحقا) يبدوا معقولا رفع يد مجلس الأمة عن المبادرة بالقانون لأن تمكينه لن يفيد السلطة التشريعية بقدر ما يضعها تحت الإدارة المباشرة للسلطة التنفيذية، مما يؤدي لفساد التوازن بين الغرفتين بصورة عميقة، وحتى فساد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة، بفعل غياب ما يسمى بالسلطة المضادة<sup>(1)</sup> (Contre pouvoir).

وقد أثبت الواقع أن الممارسة قد استقرت على ترجيح الإستناد إلى نص المادة 1/119 من التعديل الدستوري لعام 1996، التي لا تمنح حق المبادرة بالقانون لمجلس الأمة، دون الإنبهار لحرفيته نص المادة 98 من التعديل الدستوري، وهو ما تجسد في القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup> في تأكيد صريح لقاعدة الخاص يقيد العام.

---

.../...

والخوف من تعقد الإجراءات ونظام لانافت المعقد، ولذا كان من المستحسن توفير شروط أفضل لنجاح التجربة من خلال تبسيط المسألة ولو مرحليا، أي حتى تستقبل الغرفة الثانية في النظام السياسي والثقافة السياسية، وكسب الحد الأدنى من التجربة في التعامل مع نظام الغرفتين".

- مقتطف من مقال د/ الأمين شريط ، «واقع البيكميرالية...»، المرجع السابق، ص. 33.

<sup>(1)</sup> انظر :

- Pierre Avril, «quel équilibre entre exécutif et législatif ?» , revue de droit public (R.D.P), N°1 , L.G.D.J, Paris, 2002, pp. 269-273.

<sup>(2)</sup> انظر: المواد من 20 إلى 28 من القانون العضوي رقم 02/99.

لذلك نرى أن إمكانية تمنع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون من عدمها بحاجة لتسليط الضوء عليها، لرفع كل لبس يمكن أن ينجم عن قراءة المادتين، 98 و 1/119 من التعديل الدستوري لعام 1996، ولا بأس أن تكيف المادة 98 وفقاً لنص المادة 1/119 أو أن تكيف المادة 1/119 وفقاً للمادة 98، وفي هذه الحالة الأخيرة ستكون المسألة أكثر تعقيداً تتوقف على إعادة النظر في العديد من الأمور منها كيفية تشكيل مجلس الأمة وطريقة مصادقته على النصوص القانونية، وكيفية فك الإختلاف الحاصل بين الغرفتين.

إذا كان مجلس الأمة يلح الإختصاص التشريعي بحقيقة الإستبعاد الصريح له من المبادرة بالقانون، فهل يا ترى يبقى على ذات الحال في مختلف المراحل الأخرى لصناعة القانون أم لا، ومنه ما هو تأثير وجود مجلس الأمة في إقرار القانون (المبحث الثاني)؟.

### المبحث الثاني:

#### تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.

عقب قبول إيداع مشروع أو اقتراح القانون، تطلق مرحلة الدراسة على مستوى اللجان الدائمة المختصة، وحتى تتم المصادقة على القانون، يجب أن يكون النص المبرمج وفقاً لما تم الإنفاق عليه بين الحكومة ومكتباً الغرفتين لضبط جدول أعمال الدورة أو الحكومة ومكتب كل غرفة لضبط جدول أعمال الجلسات، حسب الأولوية التي تحدها الحكومة، موضوع نقاش من طرف كل غرفة على حدٍ، مما يبرز تحكم الحكومة في برمجة جدول أعمال كل غرفة.

والأمر لا يقف عند هذا الحد، بل يمتد إلى داخل جلسات المناقشة العامة، وهو ما يثير التساؤل عن حدود سلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على النص المعروض عليه؟، وهو ما سنتطرق له في المطلب الأول.

وكونه وارد أن تختلف وجهة نظر مجلس الأمة عن وجهة نظر المجلس الشعبي الوطني بشأن النصوص المحالة عليه، فهل يا ترى تمكن التعديل الدستوري من إيجاد آلية لفض الإختلاف، وما هو دورها في إرساء نظام البيكامييرالية، وعلاقات الحوار بين الغرفتين من جهة، و الغرفتين والحكومة من جهة أخرى؟.

كما تتدخل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، في إدارة أغلب الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون أمام مجلس الأمة (المطلب الثاني)، والمتمثلة أساساً في الرقابة على دستورية القوانين، وإمكانية طلب إجراء مداولة ثانية، وصولاً إلى إصدار ونشر القانون في الجريدة الرسمية.

بمعنى أن تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون، و مثمنا يتوقف على حجم الصالحيات المخولة له في الميدان التشريعي، فهو في المقابل محدود بحجم السلطات المنوحة لشركائه في مجال خلق القانون، وعلى رأسها السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية.

### **المطلب الأول:**

#### **حدود سلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على القانون .**

عقب موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون المعروض عليه، يأتي دور مجلس الأمة لمباشرة مراحل المصادقة على النص المحال عليه، وفقا لترتيب الأولوية الذي تحده الحكومة (أولاً)، وقبل المصادقة يجب أن يكون النص محل دراسة أمام اللجنة المختصة ومناقشة من طرف الأعضاء في جلسة عامة، ثم التصويت عليه (ثانياً).

وبالتالي فسلطة مجلس الأمة في المناقشة و التصويت على القانون تتحدد بمقدار حريتها في ضبط رزنامة أعماله، وإدارة جلساته سواء على مستوى اللجان أو على مستوى المجلس ككل.

### **أولاً:**

#### **خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولويات الحكومة.**

ضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف البرلمان، وهو طريقة فنية لترتيب العمل داخل البرلمان عموما وفي كل غرفة في ظل تزايد المهام وتعقدتها، لكننا نتساءل فيما إذا كان ترتيب جدول الأعمال يخضع لسلطة البرلمان، أي لسلطة كل غرفة، ويراعي ضرورات المجتمع التي تحتاج لحلول قانونية، أم أن هناك رهانات أخرى تتحكم في العملية، و انعكاسات ذلك على العمل البرلماني؟.

#### **أ- ترتيب جدول الأعمال وفق أولوية الحكومة.**

تحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة هو إجراء مهم ورئيسى كونه يعد مفتاح النشاط البرلماني، ويشكل رزنامة المواضيع التي ترتكز عليها الحياة البرلمانية، فكما ذهب الأستاذ أردون PH.Ardant أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة

حقيقة إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه<sup>(1)</sup>، وضبط جدول الأعمال عمل ضروري سواء بالنسبة للدورة، التي عادة ما تضم عدة جلسات، أو لكل جلسة على حدى.

ففيما يخص جدول أعمال الدورة، فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل غرفة<sup>(2)</sup> ، كما يمكن لكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أن يستشير هيئة التنسيق التابعة للغرفة، التي يرأسها بشأن المواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال<sup>(3)</sup>.

والمرحلة النهائية هي تلك التي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني بين ممثل الحكومة ومكتب الغرفتين في بداية كل دورة<sup>(4)</sup>، فوفقاً للمادة 16 من القانون العضوي رقم

---

(1) انظر:

- Philippe Ardant, Op.Cit., p. 551.

(2) انظر: المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000، وكذلك المادة 47 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(3) انظر: المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، وكذلك المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000 .

(4) بالنسبة لتمثيل الحكومة في تحديد جدول أعمال الدورة، وبالرجوع للمواد 16، 17، 18 من القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، فقد تم الإكفاء بذلك مصطلحي "الحكومة أو ممثل الحكومة" دون إعارة الإهتمام بأن هذه المهمة وفقاً لنص المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، الذي يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 4 المؤرخة في 28 جانفي 1998، أصبحت من مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الممثل الدائم للحكومة أمام البرلمان، و الناقل الأمين لإنتشالات البرلمان أمام الحكومة، إحتراماً لنقسيم العمل داخل الجهاز التنفيذي.

وربما السبب الرئيسي لعدم الإهتمام هذا هو أن القانون العضوي رقم 02/99 تم سنّه قبل سنّ المرسوم التنفيذي رقم 04/98، حيث أن القانون العضوي رقم 02/99 كان عبارة عن مشروع قانون أرادت الحكومة تسجيله في دورة خريف 1997، إلا أنه تأجل ذلك إلى دورة خريف 1998، وعندئذ تمت المصادقة عليه، ولمزيد من المعلومات راجع:

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، المرجع السابق، ص 125 وما بعدها.

ولكن المسألة في نظرنا بحاجة إلى إعادة تنظيم حتى تتوافق مضامين وصياغات النصوص مع بعضها البعض منعاً لكل تناقض أو حتى التباس يتحمل أن يؤثر على مصداقية النصوص القانونية.

(<sup>1</sup>) تتمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة، الأمر الذي يجعل غرفة البرلمان في موقف ضعيف، وفي حالة خضوع شبه تام للحكومة، التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.

زيادة على ذلك فللحكومة حق تعديل جدول الأعمال سواء بإدخال مواضيع جديدة فيه من خلال تصريح الحكومة بالإلحاح على إستعجالية مشروع قانون عند ابداعه، ومن ثمّة إدراجه في جدول أعمال الدورة الجارية<sup>(2)</sup>، أو بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على تسجيل مشروع أو اقتراح قانون لم تعد بشأنه اللجنة المختصة تقريرا في أجل شهرين<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتالف منها الدورة، فيتم ضبطه من طرف مكتب كل غرفة، لكن بإستشارة الحكومة حسب ما أكدته المادة 18 من القانون العضوي رقم 99/02<sup>(4)</sup>، وباستقراء نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، يتم تحديد جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني قبل سبعة (7) أيام على الأقل من تاريخ الجلسة ، على اعتبار أن تبليغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة و الحكومة يكون خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل إفتتاح الجلسة المعنية<sup>(5)</sup>.

بالرغم من أهمية تحديد محتويات جدول أعمال الدورة ، وحتى الجلسات، إلا أن التعديل الدستوري وكذلك القانون العضوي رقم 02/99 لم يوضح ذلك، بينما تولى

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99: "يضبط مكتب الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعاً لترتيب الأولية الذي تحدده الحكومة".

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 26 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(4)</sup> انظر : نص المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99: "يضبط كل غرفة بإستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها".

<sup>(5)</sup> تقضي المادة 1/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بعدم إمكانية تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمال جلسات المجلس الشعبي الوطني ما لم يتم توزيع تقرير اللجنة المختصة قبل ثلاثة أيام عمل على الأقل من تاريخ الجلسة المعنية دون تطبيق هذه الشروط على قانون المالية.

النظام الداخليان لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي تحديد محتويات جدول أعمال الجلسات<sup>(1)</sup> التي تتضمن أساسا:

-مشاريع واقتراحات القوانين، والنصوص بالنسبة لمجلس الأمة، التي أعدت تقارير بشأنها.

-الأسئلة الشفوية، وقد خصص لها القانون العضوي رقم 02/99 جلسات شهرية في كل غرفة<sup>(2)</sup>.

-المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور وللقانون العضوي والنظام الداخلي لكل غرفة على حدى.

بالإضافة لحق الحكومة الواسع في ترتيب جدول الأعمال سواء بالنسبة للدورة أو الجلسات، يمكنها أيضاً طلب عقد دورة غير عادية سواء بطلب من رئيس الجمهورية مباشرةً، أو بطلب من رئيس الحكومة يوجه إلى رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> ، وحسب المادة 3/4 من القانون العضوي رقم 02/99، فالمرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 55/2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني: "يتضمن جدول الأعمال:

-مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

-اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها.

-الأسئلة الشفوية.

-المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور وللقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ولهذا النظام الداخلي...".

وتنص المادة 53/2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: "يتضمن جدول الأعمال:

-النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

-الأسئلة الشفوية.

-المسائل المختلفة المسجلة طبقاً للدستور و للقانون العضوي المذكور أعلاه و النظام الداخلي".

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 19 من القانون العضوي رقم 02/99: "تحصص جلسات شهرية للأسئلة الشفوية لأعضاء كل غرفة وألجرية أعضاء الحكومة عنها".

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 118/2، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، و يمكن كذلك أن يجتمع بإستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني. تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعى من أجله".

دورة غير عادية يحدد جدول أعمال الدورة، التي تختتم بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال المستدعى من أجله.

ومثلاً يتم ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات بمشاركة الحكومة، فأيضاً يحدد تاريخ انتهاء كل دورة من دورات البرلمان بالتنسيق بين مكتبي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة<sup>(1)</sup>.

#### ب- الإنعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.

حتى وإن كان إعطاء الحكومة حق الأولوية في ترتيب جدول أعمال البرلمان تبررهحقيقة تفوق النصوص القانونية ذات الأصل الحكومي على الأخرى ذات الأصل البرلماني<sup>(2)</sup>، وكذلك إلتزام الحكومة بصفة مباشرة بتنفيذ التعهدات المدرجة في البرنامج المصدق عليه من طرف البرلمان، إلا أن حق الأولوية يزيد من حجم تدخل الحكومة في العمل التشريعي، ويرتب إنعكاسات أكثرها سلبية على البرلمان نذكر منها:

- تحديد جدول الأعمال وفقاً لترتيب الأولوية الذي تريده الحكومة يكشف على أن تدخل الحكومة يمتد حتى إلى أدق تفاصيل العمل البرلماني، فعلى حد رأي الأستاذ قويشar A.Guichard أن الحكومة من خلال هذا الحق تؤثر في توجهات البرلمان على طريقتها، وفي المقابل يفقد البرلمان الكثير من الحرية في ممارسة سيادته<sup>(3)</sup>.

- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال قد يؤدي لإستبعاد مواضيع يرحب البرلمان في إدراجها ضمن جدول الأعمال، أو حتى تأجيلها لاستكمال الوصول إلى وجهة نظر واضحة حولها، وهذا يشكل إنتilae على جزء يعتبر من السلطة التقديرية التي يفترض أن يتمتع بها ممثلي الشعب.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 5/5 من القانون العضوي رقم 99/02: "يحدد تاريخ اختتام كل دورة بالتنسيق بين مكتبي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة".

<sup>(2)</sup> على سبيل المثال، فقد تمت المصادقة خلال العهدة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 على 59 مشروع قانون واقتراح قانون واحد، أي ما يساوي نسبة 99% من القوانين ذات منبع حكومي ولمزيد من التفاصيل راجع:

- التقرير العام للعهدة التشريعية الرابعة 1997-2002، المرجع السابق، ص. 15.

<sup>(3)</sup> انظر:

- وضع جدول الأعمال وفق رؤية الحكومة من شأنه خلق الإمتعاض لدى أعضاء البرلمان، والشعور بعدم الجدوى لا من حضور الجلسات، ولا من المناقشة، وهو ما قد يؤدي إلى تكرر الغياب عن الأشغال أو حتى بالحضور والإكفاء، بمطالعة الجرائد أو الحديث الجانبي<sup>(1)</sup>.

حيث أن إحساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع عن اقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل حتى تصل إلى قاعات المناقشة يقتل روح المبادرة لديهم ، و يجعلهم أكثر سلبية، ففقد الشيء لا يعطيه، وفي هذا تأثير سلبي على مستوى ومحدود النقاش.

وبما أن دورات البرلمان محدودة<sup>(2)</sup>، وعلى اعتبار أنه يصعب إدارة الجلسات من دون جدول أعمال تجنبًا للفوضى، وعدم اضطراب نشاط البرلمان، فهذا الأخير سيكون مضطراً لمسايرة الحكومة في كل النقاط التي تسيطرها طالما لا يوجد مخرج آخر، و في هذا على حد تعبير الأستاذ M.Morin إعدام لمبدأ الإستقلالية الذاتية للبرلمان<sup>(3)</sup>.

وعليه فإن ترتيب جدول أعمال البرلمان ليس مجرد إجراء شكلي فحسب، بل إجراء رئيسي، فمثلاً وصفه الأستاذ Ardant PH أنه مفتاح العمل البرلماني تستند عليه الحكومة لتنفيذ تعهدات السياسة العامة للدولة، ولكنه في نفس الوقت يعد وسيلة مهمة بيد الحكومة تستعمله لإدارة، وتوجيه العمل البرلماني في الإطار الذي يناسبها<sup>(4)</sup>.

لهذا يعد ضروريًا التخفيف من حدة التفوق الحكومي على البرلمان فيما يخص ضبط جدول الأعمال على الأقل بمنح كل غرفة حق تخصيص جلسة من وقت لآخر في

---

<sup>(1)</sup> انظر : ب. ك، «استفحال ظاهرة تغيب نواب الشعب تشير الفرق»، جريدة الخبر اليومي، 16 ماي 1999، ص. 13.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 5 من القانون العضوي رقم 99/02: "يجتمع المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في دورتي الربيع والخريف.

تنتهي دور الربيع في يوم العمل الثاني من شهر مارس.

تنتهي دورة الخريف في يوم العمل الثاني من شهر سبتمبر.

تدوم كل دورة عادية خمسة (5) أشهر على الأكثر من تاريخ افتتاحها.

<sup>(3)</sup> انظر :

- Michel Morin,« qu'est ce que le principe d'autonomie des assemblées?», 23-3-1998 sur le site [www.vie-publique.fr/découvert\_inst/inst-hmt].

<sup>(4)</sup> انظر :

- Philippe Ardant, Op.Cit., p. 551.

إطار جدول أعمال تكميلي مثلاً هو مكرس في نص المادة 3/48 من الدستور الفرنسي لعام 1958<sup>(1)</sup>، إذ تتمتع كل غرفة من البرلمان بجلسة كل شهر تدرس فيها المسائل المحددة من قبل كل غرفة في جدول أعمال تكميلي يمثل منتفساً للعمل البرلماني الخالص أو على حد تعبير الأستاذين أفريل و جيكيل P.Avril/J.Gicquel إن لم يكن باستطاعة البرلمان ممارسة نشاطه بكل حرية و فرض إرادته على الحكومة، فالجلسة المخصصة كل شهر لدراسة المسائل التي يتضمنها جدول الأعمال التكميلي تعد عشاً لتطوير المبادرة البرلمانية<sup>(2)</sup>.

كما أن حرص اللجان الدائمة في كل غرفة على إعداد التقارير الازمة حول المسائل المحالة عليها و خاصة مشاريع القوانين، على الأقل من أجل إقامة رأي واضح يمكن للبرلماني الإهتمام به أثناء المناقشات، يشكل فرصة للتقليل من حظوظ الحكومة في موافقة البرلمان على القانون بالشكل الذي تريده، مع إبراز أهمية إتفاق مكتبي الغرفتين لمنح أو عدم منح الموافقة لتسجيل الموضوع في جدول الأعمال<sup>(3)</sup> حتى تضيع الفرصة على الحكومة في إرباك البرلمان، وعرض الموضوع عليه بطريقة مفاجئة.

إذا كان مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني لا يتمتع بحرية تحديد جدول أعمال الدورة و ضبط الجلسات، بل تلعب الحكومة دوراً رئيسياً في ذلك، فالتساؤل يطرح أيضاً حول مدى حرية مجلس الأمة في المناقشة، والتصويت على النص المعروض عليه وحجم القيود الواردة على ذلك؟ (ثانياً).

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 3/48 من الدستور الفرنسي لعام 1958 :

" Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée".

<sup>(2)</sup> انظر :

- Pierre Avril/ Jean Gicquel, Op.Cit ., p. 105.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 26 من القانون العضوي رقم 02/99.

ثانيا:

### تقييد المناقشة و المصادقة على النص في مجلس الأمة.

تعد الفقرة الأولى من المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> الحجر الأساسي لقيام العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الميدان التشريعي، إذ تتضمن القاعدة العامة التي مقتضها أن كل مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي.

بمعنى يجب أن يمر مشروع أو اقتراح قانون أولاً على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، وهذا ما يفهم من عبارة "على التوالي"، وفي نفس الوقت يغلق الباب أمام إمكانية الخروج على هذا الترتيب، وإذا كانت الفقرة الأولى من المادة 120 تساوي بين الغرفتين في وجوب مناقشة مشروع أو اقتراح القانون، إلا أن مناقشة النص التشريعي من طرف مجلس الأمة تتحدد أساساً بتحرك المجلس الشعبي الوطني، أي أن أول قيد هو شكلي يتمثل في وجوب بدء المناقشة أمام المجلس الشعبي الوطني.

#### أ- بدء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في المجلس الشعبي الوطني.

لا يتم الشروع في مناقشة اقتراح أو مشروع قانون إلا بعد مناقشته على مستوى المجلس الشعبي الوطني التي عادة ما لا تتعلق إلا بعد أن تتم دراسته على مستوى اللجان الدائمة مع إمكانية إدخال تعديلات ، ثم التصويت عليه.

#### 1- دراسة مشروع أو اقتراح قانون على مستوى اللجان الدائمة.

بعد إيداع مشروع قانون، أو بعد تلقي رأي الحكومة بشأن اقتراح قانون، يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني في اجتماع المكتب إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة لدراستها وإعداد تقرير بشأنه على اعتبار أنها أكثر الأجهزة البرلمانية تخصصاً وإطلاعاً بالعمل البرلماني، فهي بمثابة المخابر التشريعية<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 120/1 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه " .

<sup>(2)</sup> انظر :

حيث تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشروع القانون بالإستماع أولاً إلى عرض ممثل الحكومة ، ليتبع بمناقشته تدور بين أعضاء اللجنة وممثل الحكومة الذي يحاول الإجابة على كل التساؤلات الموجهة إليه مدافعاً بذلك عن وجهة نظر الحكومة بخصوص المشروع، بينما في حالة اقتراح قانون يتولى مندوب أصحاب الإقتراح تقديم عرض عن الموضوع لتعقبه أيضاً المناقشة.

في كلتا الحالتين لا يوجد ما يمنع من تواجد الحكومة في جلسات اللجان الدائمة على أساس أن المادة 27 في فقرتها الأخيرة من القانون العضوي رقم 02/99 خولت لأعضاء الحكومة إمكانية حضور أشغال اللجان الدائمة، وحتى الإستماع إليهم بناء على طلب توجيهه الحكومة إلى رئيس الغرفة التابعة لها اللجنة التي تقوم بدراسة النص القانوني.

وفي المقابل يمكن للجنة الدائمة في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها أن تستمع إلى كل من ممثل الحكومة وإلى أعضاء الحكومة بناء على طلب يقدمه رئيس الغرفة المعنية إلى الحكومة<sup>(1)</sup>.

كما يمكنها في إطار ممارسة أشغالها أن تدعى أشخاصاً مختصين ذوي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها<sup>(2)</sup>.

يتولى مساعدة اللجنة الدائمة في كل مراحل أشغالها طاقم إداري تشريعي اكتسب الخبرة في مجال تحضير الوثائق الضرورية والمعلومات الحديثة وصياغة مشاريع التقارير التي تعرض على أعضاء اللجنة لإثرائها والمصادقة عليها بأغلبية الأعضاء، ثم إفراغها في شكل تقرير تمهدى في أجل لا يتجاوز الشهرين (2)، يبدأ من تاريخ الشروع في الدراسة، وإلا تمكنت الحكومة بناء على طلبهما وموافقة مكتب الغرفة المعنية من تسجيل مشروع أو اقتراح القانون في جدول أعمال الجلسات.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 1/27 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(2)</sup> لقد بلغ العدد الإجمالي لاستماعات لجان المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الممتدة من 1997 إلى 2002 ما يساوي 438 استماعاً سواء للحكومة أو للمختصين، فمثلاً لجنة الشؤون القانونية لوحدها استمعت للحكومة 12 مرة، أما لجنتي الشؤون الخارجية والتعاون والجالية وكذا الدفاع الوطني استمعت كل منها مرتان للحكومة، بينما لجنة المالية والميزانية، خلال دورة خريف 2002 فقط استمعت 12 مرة للحكومة، ولمزيد من التفاصيل راجع الموقع الإلكتروني: [www.apn-dz.org/APN/arabic/bilan/2003/travaux2002\_2003p.htm].

وبالاستثناء مشروع قانون المالية، فلا يمكن تسجيل مشروع أو اقتراح قانون في جدول أعمال الجلسة قبل توزيع التقرير المعد من قبل اللجنة المختصة ثلاثة أيام على الأقل قبل تاريخ الجلسة<sup>(1)</sup>.

## 2- إمكانية إدخال تعديلات على مشروع أو اقتراح قانون.

يشكل حق التعديل على حد وصف الأستاذ كامي J.P.Camby لب المبادرة بالقانون<sup>(2)</sup> وشكل من أشكالها<sup>(3)</sup>، وهو الممر الأساسي الذي تقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يمكن لهذا الأخير تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين.

إذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 لم يقر صراحة بإمكانية تعديل مشروع أو اقتراح القانون، إلا أن المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99 منحت للجنة المختصة ولنواب المجلس الشعبي الوطني للحكومة حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المعروض على اللجنة لدراسته<sup>(4)</sup>.

أما فيما يخص شروط وإجراءات تقديم التعديلات التي أحالت المادة 2/28 مسألة تنظيمها للنظام الداخلي فتمثل في<sup>(5)</sup>:

- أن تكون اقتراحات التعديلات معللة و بإيجاز، وأن تخص مادة أو مواد من النص المودع، مع إمكانية إدراج مادة إضافية شرط أن تكون لها علاقة مباشرة بالنص المودع .

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر :

-Jean Pierre Camby, « droit d'amendement et commission mixte paritaire », revue du droit public (R.D.P), N° 6, L.G.D.J, Paris, 2000, p. 1599.

<sup>(3)</sup> انظر :

- Pierre Avril/ Jean Gicquel, Op.Cit ., p. 160.

<sup>(4)</sup> انظر: نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 02/99: " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محل على اللجنة لدراسته .

يحدد النظام الداخلي إجراءات و شروط تقديم اقتراحات التعديلات .

<sup>(5)</sup> انظر: المادتين 61 و 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر عام 2000.

- أن تخضع اقتراحات التعديلات لأحكام المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 تبعا لقاعدة " الفرع يتبع الأصل " ، فلا يمكن اقتراح تعديلات من قبل النواب ترفع من قيمة النفقات العامة ، أو تخفيض من الموارد العمومية، وهذه الشروط تدخل في شروط القبولية (Condition de recevabilité).

والتعديلات المقترحة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني تخضع لشروط شكلية تتمثل في :

- يجب أن توقع من قبل جميع أصحابها، علما أنه يشترط عدد عشرة (10) نواب على الأقل لتقديم التعديلات.

- تودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة إبتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل.

- تحال التعديلات على مكتب المجلس للبت فيها، و إحالة المقبول منها على اللجنة المختصة، وفي حالة عدم قبول التعديل أو رفضه شكلا يكون قرار مكتب المجلس الشعبي الوطني معللا، ويبلغ إلى مندوب أصحابه.

بينما يمكن للحكومة وللجنة المختصة دون أعضائها<sup>(1)</sup>، تقديم التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها التعديلات من دون التقيد بأجل معين مثلا هو الحال في التعديلات المقترحة من طرف النواب.

تدون اللجنة المختصة استنتاجاتها بشأن التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تدهن لهذا الغرض، و يمكن أن تقدم الإستنتاجات شفويا عندما يقدم التعديل من طرف

<sup>(1)</sup> وفقا للمادة 61 في فقرتها ما قبل الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يمكن لأعضاء اللجنة المختصة إيداع تعديلات كتابية أو التوقيع مع أصحاب التعديلات، وهذا ما تضمنته المادة الأولى من التعليمية العامة رقم 9/2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000 الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني : " يحق للحكومة وللجنة المختصة ولعشرة (10) نواب على الأقل، غير أعضاء في هذه اللجنة تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون محال على لجنة مختصة لدراسته ". وقد عمم هذا الحكم إلى أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني بموجب المادة 3 من نفس التعليمية:

" لا يمكن أعضاء مكتب المجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن اقتراح أو مشروع قانون أو التوقيع مع أصحاب التعديلات المقترحة ".

الحكومة بعد انتهاء أربع وعشرين ساعة من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل<sup>(1)</sup>، ليتم عرضها والتصويت عليها في جلسة المناقشة.

### 3- المناقشة والتصويت على مشروع أو اقتراح قانون.

وفقاً للمادة 120/2 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(2)</sup> يلتزم المجلس الشعبي الوطني بمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين المعروضة عليه، و هو في ذلك يتبع مرحلتين، مرحلة المناقشة العامة، و مرحلة المناقشة مادة مادة<sup>(3)</sup>.

ففي مرحلة المناقشة العامة التي تتصب على كامل النص يشرع في المناقشة بالإستماع أولاً لممثل الحكومة في حالة مشروع القانون، أو إلى مندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة إقتراح القانون ، ثم الإستماع إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتتدخلين الذين عليهم مراعاة عدد من القيود منها تلك المتعلقة بإحترام القائمة المنشورة الخاصة بالمتتدخلين، وكذا احترام الوقت المخصص للتدخل، وإلا الوقوع في مطبات الإجراءات التأديبية<sup>(4)</sup>.

على إثر المناقشة العامة يقرر المجلس الشعبي الوطني إما التصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة مادة، أو حتى تأجيله<sup>(5)</sup>.

أما في مرحلة المناقشة مادة مادة، ووفقاً لنص المادة 34 من القانون العضوي رقم 99/02 يمكن لممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية على خلاف مرحلة المناقشة العامة التي لا تسمح بذلك.

وإذا ثبتت لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة أن التعديل المقدم يؤثر على فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة المختصة من التداول وتقديم استنتاجاتها بشأن التعديل المقدم.

خلال المناقشة مادة مادة، وبصدق كل مادة يحتمل تعديليها، يتدخل مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الإقتضاء مكتب اللجنة المختصة، وممثل الحكومة، بعدها تعرض

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 120/2 من التعديل الدستوري لعام 1996: " تتصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه " .

<sup>(3)</sup> انظر: المواد من 32 إلى 36 من القانون العضوي رقم 99/02.

<sup>(4)</sup> انظر: المواد من 39 إلى 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر عام 2000.

<sup>(5)</sup> انظر: المادة 33 الفقرة الأخيرة من القانون العضوي رقم 99/02.

التعديلات على التصويت وفقا للترتيب المحدد بموجب المادة 35 من القانون العضوي رقم 02/99، إذ يعرض تعديل الحكومة، أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون، وفي حالة انعدامهما أو رفضها يعرض تعديل اللجنة المختصة، و في حالة انعدام تعديل اللجنة المختصة أو رفضه تعرض تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني، ثم مادة مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفضها.

في جلسة المناقشة مادة مادة يمكن أن يعرض للتصويت جزءا من النص عند عدم إدخال أي تعديل عليه، وبعد التصويت على آخر مادة يعرض النص بكتمه للتصويت<sup>(1)</sup> حسب نمط الإقتراح الذي يحدده مكتب المجلس، والذي عادة ما يكون برفع اليد<sup>(2)</sup>، فيتم التصويت على القوانين العادية بأغلبية النواب الحاضرين، وعلى القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب<sup>(3)</sup>.

على إثر تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص الذي صوت عليه في غضون عشرة (10) أيام إلى مجلس الأمة لمناقشته والمصادقة عليه، مع إشعار رئيس الحكومة بذلك<sup>(4)</sup>.

#### **ب - المناقشة والمصادقة المشروطة على النص القانوني من طرف مجلس الأمة.**

إن قيام مجلس الأمة بالمناقشة والمصادقة على النص القانوني تكون مقرونة بعدد من الشروط، التي تعطله عن ممارسة دوره بكل حرية وسهولة، وتمثل هذه الشروط في:

- إلزام مجلس الأمة بدراسة، ومناقشة النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- حرمان مجلس الأمة من حق التعديل بصفة مباشرة.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 36 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(2)</sup> انظر : المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر عام 2000.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 2/58، 3، 4، من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 2000: " لا يصح التصويت بالمجلس الشعبي الوطني إلا بحضور أغلبية النواب .

في حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست (6) ساعات على الأقل و اثنى عشرة (12) ساعة على الأكثر ، ويكون التصويت حينئذ صحيحاً مهما يكن عدد النواب الحاضرين.

تم مراقبة النصاب قانونا قبل كل عملية تصويت ."

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 42 من القانون العضوي رقم 02/99.

- إشارةً لأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء للمصادقة على النص.

## 1- إلزام مجلس الأمة بدراسة و مناقشة النص المصوّت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.

عقب تلقي النص من المجلس الشعبي الوطني، يحيل رئيس مجلس الأمة النص على اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه، يوزع على أعضاء المجلس في غضون اثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل قبل إنعقاد الجلسة العامة المتعلقة بالتقرير.

ويمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظاتهم كتابياً في أجل ثلاثة (3) أيام من توزيع اللجنة المختصة تقريرها، و يتم إيداع الملاحظات لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبْت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجنة المختصة، التي يمكن لها أن تستمع عند الإقتضاء إلى أصحاب الملاحظات المكتوبة، و تقدم في تقريرها التكميلي توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها، و ملاحظات أعضاء مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

ووفقاً للفقرة الثالثة من المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 تنصب مناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني، أي أن مجلس الأمة غير معني بالنص في حالته الأولى المعروضة على المجلس الشعبي الوطني في صورة اقتراح أو مشروع قانون، بل هو يتعامل مع النص المصوّт عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و هذا ما يفهم من عبارة "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني...".

تبادر المناقشة العامة في مجلس الأمة من خلال الاستماع إلى ممثل الحكومة، فإلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، و أثناء المناقشة العامة تنصب التدخلات على مجمل النص.

على إثر المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة، وليس المجلس ككل مثلاً هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة<sup>(2)</sup>.

وخلال المناقشة مادة مادة يمكن أن يعرض للمصادقة جزء من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة، وبعد التصويت على آخر مادة، يعرض رئيس

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 4/39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر عام 2000.

الجلسة النص بكماله للمصادقة<sup>(1)</sup>، لكن من الناحية العملية عادة ما تنصب المناقشة على محمل النص ، وعلى مواده في نفس الوقت.

## 2- حرمان مجلس الأمة من حق التعديل بطريقة مباشرة.

إذا كان مجلس الأمة مجرد تماما من حق المبادرـة بالقانون، فالتساؤل يثار أيضا بشأن إمكانية إدخـال تعديـلات على النصوص المعروضـة عليه؟.

هذه المسـألـة شكلـت مـثـارـا لـلـإـخـتـلـاف بـيـن اـتـجـاهـيـن، حـيـث يـرـى الإـتـجـاه الأول أن مجلس الأمة يـتـمـتـع بـحـقـ التـعـدـيلـ، فـحـسـبـ الأـسـتـاذـ الأمـيـنـ شـرـيـطـ مجلسـ الأـمـةـ، وـعـلـىـ غـرـارـ 39ـ غـرـفـةـ فـيـ الـعـالـمـ يـتـمـتـعـ بـصـفـةـ تـامـةـ وـمـطـلـقـةـ بـحـقـ التـعـدـيلـ، وـهـذـاـ الحـقـ مـكـرـسـ بـمـوجـبـ المـادـتـيـنـ 98ـ وـ120ـ مـنـ الدـسـتوـرـ الـحـالـيـ، لـكـنـهـ غـيرـ مـطـبـقـ بـكـيـفـيـةـ مـرـضـيـةـ وـجـدـيـةـ<sup>(2)</sup>.

فالـمـادـةـ 98ـ تـنـصـ عـلـىـ أـنـ الـبرـلـمانـ (ـأـيـ الـغـرـفـتـيـنـ)ـ لـهـ السـيـادـةـ فـيـ إـعـدـادـ القـانـونـ وـالـتصـوـيـتـ عـلـيـهـ، وـإـعـدـادـ القـانـونـ يـفـيدـ أـيـضاـ الـحـقـ فـيـ تـعـدـيلـهـ وـتـغـيـيرـهـ.

كـذـلـكـ المـادـةـ 120ـ تـشـيرـ إـلـىـ حـقـ التـعـدـيلـ لـكـلـ مـنـ الـغـرـفـتـيـنـ عـلـىـ حدـ سـوـاءـ<sup>(3)</sup>ـ،ـ مـنـ خـلـالـ النـصـ المـعـرـوـضـ عـلـىـ مـسـتـوـىـ الـلـجـنـةـ الـمـتـسـاوـيـةـ الـأـعـضـاءـ حـوـلـ النـصـ مـحـلـ الـإـخـتـلـافـ بـيـنـ مـجـلـسـ الـأـمـةـ وـمـجـلـسـ الشـعـبـيـ الـو~طـنـيـ،ـ وـلـقـدـ سـبـقـ لـمـجـلـسـ الـأـمـةـ تـعـدـيلـ عـدـةـ نـصـوـصـ مـنـ خـلـالـ هـذـهـ الـلـجـنـةـ كـقـانـونـ الـطـاـقـةـ،ـ قـانـونـ النـائـبـ،ـ قـانـونـ الـأـسـاسـيـ لـلـقـضـاءـ.

أـمـاـ الإـتـجـاهـ الثـانـيـ،ـ وـحـسـبـ عـدـدـ مـنـ أـسـانـذـةـ الـقـانـونـ،ـ مـنـهـمـ الـأـسـتـاذـ مـسـعـودـ شـيـهـوبـ الـأـسـتـاذـ الشـرـيفـ كـايـسـ،ـ وـالـأـسـتـاذـ السـعـيدـ مـقـدمـ<sup>(4)</sup>ـ،ـ فـيـرـىـ أـنـ مـجـلـسـ الـأـمـةـ لـاـ يـتـمـتـعـ بـحـقـ التـعـدـيلـ،ـ وـالـحـجـةـ فـيـ ذـلـكـ كـمـاـ يـلـيـ:

(1) أنظر: المادة 65 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة ، الصادر عام 2000.

(2) أنظر: د/ الأمين شريط، «واقع البيكاميرالية...»، المرجع السابق، ص. 33.

(3) أنظر: د/ الأمين شريط، «حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 10، الجزائر، أكتوبر 2005، ص. 63.

(4) أنظر: د/ مسعود شيهوب، «نظام الغرفتين البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية مجلس الأمة ،الجزائر، ديسمبر 2002 ، ص. 19.

- د / الشريف كايـسـ،ـ «دورـ الـلـجـنـةـ الـبـرـلـمـانـيـةـ الـمـتـسـاوـيـةـ الـأـعـضـاءـ فـيـ الـخـلـافـ بـيـنـ الـغـرـفـتـيـنـ الـبـرـلـمـانـيـتـيـنـ»،ـ المـلـقـىـ الـو~طـنـيـ حـوـلـ نـظـامـ الـغـرـفـتـيـنـ،ـ الـجـزـءـ الـأـوـلـ،ـ المـرـجـعـ السـابـقـ،ـ صـ. 64ـ.

- د/ السـعـيدـ مـقـدمـ،ـ المـرـجـعـ السـابـقـ،ـ صـ. 101ـ.

- نص المادة 98 من التعديل الدستوري لعام 1996 ورد في صياغة عامة، كما أن القانون العضوي رقم 02/99 في المادة 28 منه نص على حق كل من اللجنة المختصة، ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين دون أن تشمل مجلس الأمة بذلك، وبالتالي لا يمكن تحميل نص المادة 98 أكثر مما يحتمل.

- المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 تحصر سلطة مجلس الأمة في الميدان التشريعي في مناقشة النص المصدق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني لكنها لا تلزمه بأن يصادق آلياً على كل النصوص المعروضة عليه، بل تترك له هامشاً للرفض أو الإخلاف مع المجلس الشعبي الوطني من دون إدخال تعديلات، وهو ما يؤكده الأستاذ الطاهر طالب بقوله: "لا يستطيع مجلس الأمة تعديل، وتلقيح النص المصدق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، كما لا يبادر به"<sup>(1)</sup>.

ووفقاً لهذا الاتجاه، لا يمكن اعتبار تدخل مجلس الأمة في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء إلا إبداء للرأي وليس ممارسة لحق التعديل<sup>(2)</sup>، لأن مجلس الأمة لا يقترح نصاً يتعلق بالأحكام محل الخلاف، بل اللجنة المتساوية الأعضاء هي من تقوم بذلك ليس بوصفها برلماناً مصغرًا، بل مجرد هيئة تقنية لحل الخلافات البسيطة، بينما الخلافات الجوهرية المعقدة فتكتفى الحكومة بحلها بالآلية السحب.

مما يؤكد ذلك في نظر هذا الاتجاه أن مجلس الأمة كان قد اقترح أحكاماً تسمح له بإمكانية تعديل النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، إلا أن المجلس الدستوري رأى عدم دستوريتها بموجب الرأي رقم 04/ر.ن.د/م. د/98 معتبراً أن المؤسس الدستوري لم يقصد منح مجلس الأمة حق التعديل خارج إطار المادة 120<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: الطاهر طالب، «دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص. 71.

<sup>(2)</sup> في ذات السياق أكد السيد محمد كشود، أول وزير للعلاقات مع البرلمان في إجابته عن التساؤل الذي طرحته الدكتور بوجمعة صويلح في ندوة مجلس الأمة المنوعنة بالمنطقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة حول ما إذا كان مجلس الأمة يملك حق التعديل أم لا أن : "... منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء".

- مقتطف من المنطقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص. 56.

<sup>(3)</sup> من ضمن ما ورد في رأي المجلس الدستوري:

إن القراءة الظاهرية لرأي المجلس الدستوري تفيد أن مجلس الأمة محروم من ممارسة حق التعديل، وهذا ما يbedo من عبارة "... إن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة...".

لكن القراءة المتأنية لرأي المجلس الدستوري وفقاً لكل العبارات دون إقصاء لأي منها تكشف أن المجلس الدستوري بموجب الرأي المذكور أعلاه إذا كان قد حرم مجلس الأمة من حق التعديل ، فذلك مقررون بالخروج عن إطار أحكام المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996.

فبمفهوم المخالفة لمجلس الأمة أن يمارس حقه في التعديل في إطار أحكام المادة 120، أي في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما تدل عليه عبارة "خارج هذا الإطار" ، فعلى حد رأي الأستاذ بوزيد لزهاري أن المجلس الدستوري استخدم عبارة مهمة في آخر الفقرة، و هي خارج هذا الإطار ، وهذا يعني أن المجلس الدستوري أقر بكل مل حق مجلس الأمة في أن يقدم اقتراحات تعديلات.

لكن تلك التعديلات يجب أن ترفع للجنة المتساوية الأعضاء، فداخل اللجنة المتساوية كل شيء مسموح به لمجلس الأمة، وأن التوصيات واللاحظات التي يمكن للجنة المختصة التابعة لمجلس الأمة أن تقدمها في تقريرها التكميلي تعد بمثابة اقتراحات تعديلات<sup>(1)</sup> ، وهذا ما تؤكده المادة 40/2 من القانون العضوي رقم 99/02<sup>(1)</sup>.

.../...

"- واعتباراً أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين و تضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلي عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة، مما يتربّ عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار.

- واعتباراً بالنتيجة، إن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد 63 إلى 68 والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقاً.

- مقتطف من رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/م. د/98، المؤرخ في 10 فبراير 1998 يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فبراير 1998.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ بوزيد لزهاري، «الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور» مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004، ص. 62.

إذن فتعم مجلس الأمة بحق التعديل لا يكون إلا من خلال حقه في الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني ، وفي إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تضم أعضاء من المجلسين، مما يترك ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل تتم بصفة غير مباشرة، على خلاف الأمر في المجلس الشعبي الوطني ، الذي يتم على مستوى إيداع التعديلات ومناقشتها، والتصويت عليها بصفة مباشرة.

### 3- اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء للمصادقة على النص القانوني.

وفقاً للمادة 120 في فقرتها الثالثة<sup>(2)</sup>، فمجلس الأمة ملزم إن أراد اعتماد النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني تحقيق أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه، وليس أعضائه الحاضرين فقط، وهذه الأغلبية ثابتة في كل أنواع القانون سواء أكان عادياً أم عضوياً على خلاف الحال في المجلس الشعبي الوطني، الذي تتغير لديه الأغلبية من البسيطة في القوانين العادية إلى المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.

فبعملية حسابية بسيطة يتضح الوضع غير المتوازن لإعتماد أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء للتصويت، إذ أن فارق صوت واحد يرهن مسار اكتمال دخول القانون مرحلة التنفيذ، فيكتفي أن ينضم عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة (1+4/1)، ليضرب عرض الحائط حتى إجماع كل نواب المجلس الشعبي الوطني (389 صوت)، وأغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المساوي لمائة وسبعة (107) صوت، وهي محصلة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد، على اعتبار أن الأغلبية اللازمة هي مئة وثمانية (108) صوت (4/3×144).

في النهاية وكأننا نقول أن فارق صوت (-1) يساوي (107+389=496) صوت بمعنى (-1 صوت = 496+ صوت)، وهذا أمر غير مقبول منطقياً، يكشف عن عدم التوازن الذي يسفر عنه تفوق غير مقبول للأقلية على حساب الأغلبية، مما يضر بالتوازنات الأساسية للديمقراطية التي ترفض استبداد الأكثريه والتكرر للأقلية<sup>(3)</sup>، ويفسد

.../...

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 2/40 من القانون العضوي رقم 99/02: "تقىم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء."

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 3/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه ."

<sup>(3)</sup> انظر: آلان تورين، المرجع السابق، ص .125.

استقرار العلاقات بين الغرفتين، ويؤدي لا محالة إلى الإنسداد، وتعطيل تسيير الشؤون العامة لفقدان أدوات الضبط القانوني للمسائل.

فإذا كانت الممارسة لا تقيد الإستعمال اللاعقلاني أو المفرط لهذه الأغلبية الصعبة التي قد يراد الحصول بها على أكبر إجماع ممكن<sup>(1)</sup>، إلا أن الاحتراز من الوقع في مثالبها يستدعي إعادة النظر فيها بجدية، لإرساء علاقة بينية متوازنة داخلياً بين غرفتي البرلمان.

ولما باتت المغایرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في التركيبة والإختصاص، والأغلبية الازمة للتصويت سمات نظام الغرفتين، فإن أول ما يطرحه هذا النظام هو إمكانية اختلاف الغرفتين حول النص المعروض عليهما، وكيفية حلّ هذا الإختلاف؟ (ثالثاً).

### ثالثاً:

#### إمكانية اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.

تشكل المادة 120 في فقرتها الرابعة<sup>(2)</sup>، الإطار الرئيسي لتوضيح جزء هام من طبيعة العلاقة الوظيفية في المجال التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال إمكانية إختلاف هذا الأخير حول النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا السياق يطرح التساؤل حول طبيعة إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني، وكيفية حل الإختلاف؟.

#### أ- طبيعة إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.

لقد استهلت الفقرة الرابعة من المادة 120 بعبارة "في حالة حدوث خلاف..." التي تقابلها بالفرنسية "...En cas de désaccord..."، و في رأينا أن كلمة "Désaccord" التي تعني بالعربية إختلاف، تباين، هي أصح من مصطلح خلاف الذي يناسبه بالفرنسية "Différend" ويدل على النزاع أو الخصومة، وهو أمر غير وارد بين غرفتي البرلمان على اعتبار أن

<sup>(1)</sup> انظر: د/ بوزيد لزهاري، «الدور التشريعي...»، المرجع السابق، ص. 56.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف." مع إستبدال كلمة رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقاً للمادة 13 من القانون رقم 08/19 المتضمن التعديل الدستوري لعام 2008 .

كل غرفة تستقل بوضع نظامها الداخلي، وتختضن للنص الدستوري في توزيع الإختصاص.

لذلك فالمقصود من هذه العبارة هو الإختلاف في وجهات النظر بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني، وحيث أن النص التشريعي يكون محل دراسة ومناقشة وتصويت أمام كل من المجلس الشعبي الوطني، ثم مجلس الأمة على التوالي فإثارة الإختلاف مر هونة بإعتراض مجلس الأمة على النص، إذ أن موافقته لا تترك مجالاً لذلك.

فمجلس الأمة يستطيع أن يوافق، ويصادق أو أن يختلف ويعارض بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه على النص القادم إليه من المجلس الشعبي الوطني، وعليه فالإختلاف موكل لمجلس الأمة دون سواه، أي هو حق حصري له يمكنه أن يمارسه أو يتركه.

ويبدو أن الفقرة الرابعة من المادة 120 قد مكنت مجلس الأمة من حق الإختلاف بصفة مطلقة، إذ لم تقيده بضرورة أن يكون الإعتراض متعلقاً بمسألة جوهريّة دون المسائل الشكلية، بل له أن يمارس أي اعتراض يراه ضرورياً، سواء أكان جوهرياً أم شكلياً يتصل حتى بالصياغة، واستخدام مصطلحات معينة.

كما لم تحصر نفس الفقرة حق مجلس الأمة في الإختلاف على حكم واحد أو مجموعة فقط من الأحكام، وهذا ما يفهم من عبارة "الأحكام محل الخلاف"، بمعنى أن اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني يمكن أن ينصب على عبارة، على فقرة في مادة، على مادة، أو على مجموعة من المواد، ولا مانع في أن ينصب الإختلاف كذلك على مجلـل النـص<sup>(1)</sup>، وهذا ما تبينه المادة 3/94 من القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> لقد اعترض مجلس الأمة في قانون التحكم في الطاقة على المادة رقم 41، واعتراض على خمس مواد من القانون المتعلق بالتنظيم القضائي، وثلاثة مواد من القانون المتعلق بإلتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي، وخمسة مواد من القانون الأساسي للقضاء، ولمزيد من التفاصيل راجع:- حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 102-112.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 3/94 من القانون العضوي رقم 02/99: "في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملاً لا يعطى ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور".

## بـ- كيفية حل الإختلاف بين الغرفتين.

إن الفقرة الرابعة من المادة 120 من التعديل الدستوري تغلق الباب أمام نظام الذهاب والإياب "La Navette" ، وتجعل مهمة حل الإختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء، اكتفت الفقرة الرابعة بالنص على أنها " تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين " دون تحديد عدد أعضائها، الذي تكفلت به أحكام القانون العضوي رقم 02/99<sup>(1)</sup> ، وحسن ما فعل المؤسس الدستوري، إذ يمكن زيادة عدد أعضاء اللجنة ، أو إنقاشه بحسب الحاجة.

لكن ما يؤخذ على صياغة العبارة المذكورة أعلاه أنها تترك القارئ للوهلة الأولى يعتقد أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من كل أعضاء الغرفتين ، لذلك فالصواب أن نقول " تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين "، أي بإضافة حرف الجر "من" مثلما هو الحال في النص بالفرنسية "...constituée des membres des deux chambres."

وطلب اللجنة للإنعقاد محجوز بيد رئيس الحكومة(الوزير الأول) فقط، وهو ما يجعلنا نتساءل لماذا تعقد هذه الصلاحية للحكومة دون الشريكين الأساسيين الآخرين مجلس الأمة مثير للإختلاف، وكذلك المجلس الشعبي الوطني ؟.

فإذا كان اختصاص رئيس الحكومة(الوزير الأول) بذلك مرده إلى حرص الحكومة على استكمال مسار صناعة القانون، ودخوله حيز التنفيذ للإضطلاع بمهمة تنفيذه لضمان سير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام لتلبية الحاجيات العامة، فإن رغبة كل غرفة في أن تتوج أعمالها التشريعية بصيغة نهائية تجسد دورها في تحسس تطلعات الشعب، والتعبير عن انشغالاته لا تقل أهمية عن ذلك، وهو ما يبرز أحقيبة غرفتي البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لإزالة سوء التفاهم ، خاصة وأن التجربة العملية كشفت أن اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء ليس التزاماً بالمعنى الحقيقي للكلمة مثلما يفهم من كلمة " تجمع "، بل صلاحية معقودة بيد رئيس الحكومة(الوزير الأول) الذي له حرية تقدير استخدامها من عدمه.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 88 من القانون العضوي رقم 02/99: "يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء".

وربما ما حدث بالنسبة للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أفضل دليل على تحكم رئيس الحكومة في تحريك آلية فك الإختلاف بين غرفتي البرلمان<sup>(1)</sup>.

لهذا لابد من تحديد أجل معين لرئيس الحكومة(الوزير الأول) لإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء فواته يؤدي لحلول جهات أخرى محله في استدعائها، ولعل هذا يعنى اقتراحتنا في توسيع طلب استدعاء اللجنة إلى غرفتي البرلمان من خلال رئيس كل غرفة.

خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب رئيس الحكومة(الوزير الأول) بإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس كل غرفة<sup>(2)</sup> ، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني، وإما في مقر مجلس الأمة، وتتكلف وفقا لنص المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 بإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الإختلاف.

ويبدو أن صياغة نص المادة 1/94 من القانون العضوي رقم 02/99 أكثر دقة بنصها على أن اقتراح اللجنة يتعلق بالحكم موضوع الخلاف، بينما المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 ذكرت الأحكام محل الخلاف، وهو ما قد يتراك الشك في أن الإختلاف لابد أن ينصب على جملة من الأحكام دون الحكم الواحد ، وهذا ليس معقولا قد أثبتت الممارسة عكسه.

<sup>(1)</sup> تم إيداع مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء من طرف حكومة السيد أحمد أوبيحي في 17 ديسمبر 1997 بمكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم أعيد تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، حيث تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى في 12 جانفي 1999، وأحيل على مجلس الأمة الذي صادق عليه في 16 مارس 1999، وتحفظ على خمسة (5) مواد منه .

ليبقى القانون الأساسي للقضاء ملقا حتى تاريخ 3 سبتمبر 2002 ، حيث أعرب رئيس الحكومة عن نيته في حل هذا الخلاف بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية لعام 2002، وقام فعلا بإستدعاء اللجنة التي اجتمعت بمقر مجلس الأمة يوم الأربعاء 11 سبتمبر 2002 بحضور وزير العدل حافظ الأختام ، وزير العلاقات مع البرلمان لدراسة المواد محل الإختلاف، و لمزيد من التفاصيل راجع:  
- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، العدد 3، المؤرخة في 17 أكتوبر 2002 ص ص. 22-27.

- ع. فيصل، «رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء»، جريدة الخبر اليومي، 12 مارس 2002 ص. 3.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 87 من القانون العضوي رقم 02/99.  
مع التنبية إلى ضرورة إدخال التعديلات الالزامية إثر إستبدال وظيفة رئيس الحكومة بوظيفة الوزير الأول .

تبعد اللجنة المتساوية الأعضاء في دراسة الأحكام محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة أمام اللجان الدائمة الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها<sup>(1)</sup>، ولها في إطار ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة، مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها<sup>(2)</sup>.

أثناء دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء تحفظ كل غرفة بنفس حظوظ القبول والرفض، مما يفيد أن الغرفتين في هذه الحالة توجدان على قدم المساواة، فمجلس الأمة من خلال أعضائه العشرة يتمتع تماماً بنفس السلطات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في تقديم الإقتراحات التي يراها مناسبة عبر نوابه العشرة.

وإن كان عملياً لا يمكن وصف اللجنة المتساوية الأعضاء بالبرلمان المشكل من غرفتين، إذ تبقى على حد رأي الأستاذ بزيد لزهاري مجرد هيئة تقنية مهمتها إيجاد أرضية ملائمة لتسوية الأحكام محل الخلاف بين الغرفتين في إطار ما يسمح به القانون<sup>(3)</sup>.

لكن ما يهم أن مجلس الأمة من خلال ممثليه في اللجنة المتساوية الأعضاء يحتفظ بحق تقديم كل الإقتراحات الضرورية بشأن الحكم أو الأحكام محل الإختلاف، و التي هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملحوظات التي قدمتها اللجنة المختصة، و تمثل رأي مجلس الأمة.

هذا ما يؤكد مرة أخرى أن مجلس الأمة يمكنه تقديم اقتراحات التعديلات على النصوص القانونية المعروضة عليه ليس بطريقة مباشرة مثلما هو الوضع في المجلس الشعبي الوطني، حيث تتم إقتراحات التعديلات والموافقة عليها على مستوى، لكن في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء يتمتع مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني، بحق تقديم اقتراحات التعديلات التي تمثل رأي كل غرفة ، بمعنى أن مجلس الأمة يمكنه ممارسة حق التعديل من خلال حق الإختلاف.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 91 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(2)</sup> انظر : المادة 92 من القانوني العضوي رقم 02/99.

<sup>(3)</sup> انظر: د / بوزيد لزهاري، «اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 123.

أما اعتماد اقتراح دون الآخر، فهي مسألة تتوقف على درجة الإقناع التي يمتلكها ممثلي كل غرفة، وأيضا على وجاهة الحجج المعضدة لكل اقتراح، لذلك إن أراد مجلس الأمة ممارسة حقه في التعديل ولو بصفة غير مباشرة، فعليه تقديم اقتراح معقول قوي الأسانيد، بالإضافة إلى اختيار ممثلي له في اللجنة المتساوية الأعضاء على درجة عالية من الكفاءة والإقناع.

ثم تفرغ استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء، التي لا تتناول إلا الأحكام التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني، ولم تحصل على ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء مجلس الأمة، في تقرير يبلغ إلى رئيس الحكومة(الوزير الأول) من قبل رئيس الغرفة التي عقدت لجنة المجتمعات في مقرها<sup>(1)</sup>، لعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للإجراءات المعتادة في المصادقة على النص التشريعي<sup>(2)</sup> من دون أن يتم تحديد الأجل الذي يجب أن تلتزم به الحكومة في ذلك.

يتم عرض الإقتراح الذي توصلت له اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان، و يمر أولا على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة، وعندئذ يفترض وجود الحالات التالية:

- **الحالة الأولى:** في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية الازمة قانونا، ثم مصادقة مجلس الأمة عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، فعندئذ لا إشكال يطرح ، والنص يستكمل مراحل دخوله حيز النفاذ.

- **الحالة الثانية :** عندما يرفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على اقتراح اللجنة، أو أن يتمسك بتعديلاته على الإقتراح من دون موافقة الحكومة، فعندئذ لا يعرض الإقتراح على مجلس الأمة ويحرم من إبداء رأيه فيه، و هذه الحالة تكشف فعلا عن تبعية مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني ، وتبرر اعتماد طريقة اللجنة المتساوية الأعضاء بدل أسلوب الذهاب والإياب، الذي يقضي بحرية حركة النص من و إلى كل غرفة<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 2/94، 4 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 95 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(3)</sup> انظر:

-Pierre Avril/ Jean Gicquel, Op.Cit ., pp. 174-178.

-Philippe Ardent, Op.Cit ., pp. 569-570.

**- الحالة الثالثة:** لما يوافق المجلس الشعبي الوطني على النص المقترن من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، أو على الإقتراح، بعد إدخال تعديلات عليه بموافقة الحكومة ويرفضه مجلس الأمة لفشله في إحراز ثلاثة أرباع الأعضاء، أو أنه قدم أيضا تعديلات لم تقبلها الحكومة.

ففي الحالتين الأخيرتين هناك استمرار للخلاف قضت المادة 120 في فقرتها السادسة من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، بسحب النص من دون أن تحدد الجهة المخولة بذلك، لكن المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 فصلت في المسألة ومنحت اختصاص السحب للحكومة<sup>(2)</sup> وهو ما يدع التساؤل قائما حول: لماذا للحكومة فقط حق السحب؟.

فإذا كان منطقي أن يسند لها ذات الإختصاص بصدق مشاريع القوانين التي فشلت في حيازة موافقة الغرفتين، فإن الأمر ينطوي على مغبة تأكل دور البرلمان لصالح الحكومة التي استفادت من إعمال قاعدة توازي الأشكال والإجراءات، فبحكم أن صلاحية إدخال النص محل الإختلاف للتسوية بين الغرفتين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء معقود بيد رئيس الحكومة ، فإن إنهاء هذه العملية أيضا تستقل به الحكومة.

**- الحالة الرابعة :** في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص المقترن من اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أدخل عليها تعديلات وافق عليها الحكومة، ولما يعرض النص الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة يدخل عليه هو أيضا تعديلات بموافقة الحكومة، فعندها هل تكيف هذه الحالة على أنها تدخل في استمرار الخلاف، أم هي حالة اختلفت جديدة بين الغرفتين؟.

النص الدستوري لم يتعرض للمسألة، لكن بالرجوع للمادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 يظهر أنه في حالة عدم توصل الغرفتان على ضوء اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، فالأمر يدخل في استمرار الخلاف الذي يؤهل الحكومة لسحب النص.

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 120/6 من التعديل الدستوري لعام 1996:

"في حالة استمرار الخلاف يسحب النص."

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99: "إذا لم توصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص".

إن الحالات المذكورة أعلاه ناتجة عن توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، لكن المادة 4/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 لم تنترق لحالة عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء لإقتراح نص يتفق عليه ممثلي الغرفتين، الأمر الذي يلزمها بإدخال هذه الحالة ضمن حالات استمرار الخلاف التي تؤدي لسحب النص من طرف الحكومة، و هو نفس الحكم المكرّس بموجب المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 ، مع فارق أنها تستبعد إمكانية عدم توصل اللجنة لإقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وهو ما يستنتج من عبارة "على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء".

فكأن هذه العبارة توجه اللجنة المتساوية الأعضاء لضرورة الإتفاق حول اقتراح نص، وتتّسّد أمامها احتمال عدم حصول إتفاق، و هو ما يفهم كذلك من صياغة نص المادة 1/94 من القانون العضوي رقم 02/99: "يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف".

أما فيما يخص قانون المالية وإن كان يخضع لنفس شروط الدراسة و المناقشة والمصادقة على باقي القوانين، إلا أنه ينفرد وفقاً لنص المادة 7/120 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> بآجال محددة، فالبرلمان ملزم بالمصادقة عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوماً منها سبعة وأربعون (47) يوماً للمجلس الشعبي الوطني وعشرون (20) يوماً لمجلس الأمة، وثمانية (8) أيام للجنة المتساوية الأعضاء<sup>(2)</sup>.

فلو أن رئيس الحكومة(الوزير الأول) يختلف عن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل الثمانية أيام المولالية لإنقضاء المدد المحددة لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، أو أن استدعاؤها يتم في وقت متاخر من أجل الثمانية أيام ، مما لا يسمح للجنة من الوصول إلى اقتراح حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف في الميعاد المحدد.

وحتى وإن تم استدعاؤها في وقت معقول وقامت اللجنة بإعداد إقتراهما، لكن الحكومة تأخرت في عرض النص المعد على الغرفتين للموافقة عليه طلما لا يوجد أجل تلتزم فيه الحكومة بالعرض، مما يؤدي إلى تجاوز أجل الخمسة والسبعين يوما، فلا محالة

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 7/120 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما (75) من تاريخ إيداعه طبقاً للفقرات السابقة".

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99.

ستتيقظ على البرلمان، وخاصة مجلس الأمة فرصة إدخال التعديلات التي يراها ضرورية على قانون المالية، الذي يتولى رئيس الجمهورية إصداره بأمر له قوة قانون المالية<sup>(١)</sup>.

لهذه الإعتبارات، وما دام أن المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996 وردت في صيغة مفتوحة، وهو ما يستنتج من الفقرة الأخيرة لها " تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور" ، فيمكن استدراك الأمر دونما حاجة لتعديل دستوري آخر، بل فقط بإدخال التعديلات الازمة على القانون العضوي رقم 02/99 خاصة تلك الأحكام التي ترهن ممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي كاملاً بتحرك الحكومة، وإنها له بذلك.

وفي انتظار ذلك على مجلس الأمة أن يستغل بشكل جيد الفرصة التي منحه الله التعديل الدستوري لتقديم التعديلات التي يراها ضرورية، و تعبّر عن رأيه من خلال استعمال حقه في الإختلاف الذي يبدو أن ممارسته محتشمة<sup>(2)</sup> تتم بمعدل مرة واحدة لكل سنة، دون أن يكون للنصوص القانونية دخل في تحديد عدد مرات الإستخدام، بل إن مجلس الأمة هو من امتنع عن استخدام هذا الحق بحجة الشعور ببعض ذلك، و ترجيح المصلحة العليا للبلاد على كل الإعتبارات<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 120/8 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> خلال العهدة الأولى لمجلس الأمة الممتدة من جانفي 1998 إلى جانفي 2004 مارس مجلس الأمة حقه في الاختلاف على ستة (6) نصوص قانونية هي:

- القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة.
- القانون الأساسي لعضو البرلمان.
- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.
- القانون المتعلق بالإشهار.
- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

ولمزيد من التفاصيل راجع: حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص. 101-112.

(3) لقد أكد السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة بمناسبة اختتام دورة الخريف لسنة 2007 أن : "...أعضاء مجلس الأمة من جهتهم و من خلال أدائهم لعبوا دورهم كاملا، فلم يبالغوا في استخدام الصالحيات التي خولهم إياها الدستور ولم يستعملوا حق الرفض من أجل الرفض ... شعروا منهم بنتائج هذا الموقف... وهم بإستمرار كانوا يرجحون المصلحة العليا للبلاد على كل الإعتبارات الأخرى و في كافة مواقفهم كانوا يفضلون لفت الإنتباه لما يجب فعله، وفي كل مرة كانوا يطالبون عبر التوصيات .../..."

في المقابل من جهتنا نرى أن المصلحة العليا للبلاد تقتضي أيضاً اضطلاع كل مؤسسة دستورية بكمال صلاحياتها لضفاء لبنة أخرى في مسار الديمقراطية، وتعزيز دولة القانون، وإذا كان النص الدستوري قد حرم مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين فبحق الإختلاف الذي من خلاله يمارس مجلس الأمة حقه في التعديل يمكن اعتباره بصورة أو بأخرى طريقة لممارسة حق المبادرة ، ولو بطريقة غير مباشرة، على اعتبار أن حق التعديل يعد شكلاً من المبادرة بالقانون<sup>(1)</sup> ، أو على حد تعبير الأستاذ مارسيل برييلو مبادرة محدودة "initiative limitée".<sup>(2)</sup>

وتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي لا يقف عند هذا الحد، بل يمتد ليشمل كل المراحل التي من شأنها إيصال القانون لدور النفاذ، إذ يقوم رئيس الجمهورية بإدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على النص القانوني (المطلب الثاني).

#### **المطلب الثاني:**

##### **إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون.**

إن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع أو اقتراح القانون، وصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه لا تكفي حتى يحوز القانون الصيغة التنفيذية بل يجب أن يعقب ذلك إجراءات تلعب فيها السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية دور الأساسي، إذ له أن يخطر المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون (أولاً)، كما يمكنه أن يعرض مسار القانون بطلب إجراء مداولة ثانية، بالإضافة إلى ضرورة خضوع القانون لإجراء الإصدار والنشر الموكلين حسراً لرئيس الجمهورية (ثانياً).

---

.../...

إلى استدراك النص المسجل في النصوص المحالة عليهم....و في كل مرة كانوا يتبنون خيار الرفض والتعديل الذي منحهم إياه القانون."

-الخطاب مقتطف من الموقع الإلكتروني لمجلس الأمة:

[www.majlislouma.dz], 28/01/2008.

<sup>(1)</sup> أنظر :

-Georges Bergougnois, « le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle», revue du droit public (R.D.P), N°6, L.G.D.J, Paris, 2000, p.1610.  
-Pierre Avril/Jean Gicquel, Op.Cit .,p. 160.

<sup>(2)</sup> أنظر :

- Marcel Prélot, Op.Cit., p. 818.

أولاً:

## التحكم في الرقابة الدستورية للقوانين.

إنطلاقاً من مبدأ سمو الدستور أُسند التعديل الدستوري لعام 1996 الرقابة على دستورية القوانين إلى مجلس دستوري، يكلف أساساً بالسهر على احترام الدستور<sup>(1)</sup> وهو يمارس رقابة ضيقة على النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان ابتداءً من النظامين الداخليين لكل غرفة.

لكن التساؤل الذي يطرح يتعلق بمدى استقلالية المجلس الدستوري عند قيامه بمهمة الرقابة على دستورية القوانين؟، والإجابة على هذا التساؤل ستتجلى من خلال تسلط الضوء على الجانبين العضوي، والوظيفي للمجلس الدستوري.

### أ- الجانب العضوي للمجلس الدستوري.

يتعلق هذا الجانب بطبيعة التشكيل والتنظيم الخاص بالمجلس الدستوري، واثر ذلك على إضفاء المرونة والإستقلالية من عدمها، فوفقاً للمادة 164 من التعديل الدستوري لعام 1996 أصبح المجلس الدستوري يتتألف من تسعة أعضاء<sup>(2)</sup>، ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخباً المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخباً مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة.

ونظراً لعدم وجود نص قانوني يحدد شروط اختيار هؤلاء الأعضاء لا من حيث السن، و لا من حيث المستوى العلمي المطلوب، فالهيئة المعينة أو المنتخبة تحافظ بكمال الصالحيات في اختيار العضو أو الأعضاء الذين يمثلونها في عضوية المجلس الدستوري المقدرة بست (06) سنوات غير قابلة للتجديد، مع شرط تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، ما عدا رئيس المجلس الدستوري، الذي يعينه رئيس الجمهورية لفترة واحدة مدتها

<sup>(1)</sup> يعود ظهور الرقابة على دستورية القوانين بواسطة مجلس دستوري في الجزائر إلى دستور عام 1963، لكن تم إغفالها في دستور 1976، وأعيد إحياؤها بموجب دستور 1989 كضمانة لتعزيز دولة القانون، وتم تكريسها أيضاً بموجب التعديل الدستوري لـ 28 فيفري 1996، ولمزيد من المعلومات راجع:

- د / شربال عبد القادر، «مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسسي»، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 12، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2006، ص ص .85-87.

<sup>(2)</sup> وفقاً للمادة 154 من دستور 23 فيفري 1989 كان يتكون المجلس الدستوري من سبعة (7) أعضاء.

ست سنوات<sup>(1)</sup>، وهو ما قد يساعد على تحرر الأعضاء من الضغوط التي يمكن أن يلاقونها من أجل تجديد عهدهم مرة أخرى.

فبمجرد إنتخاب أو تعيين العضو تفقد الجهة المعينة أو المنتخبة، طيلة المدة المحددة دستوريا، إمكانية عزله إلا إذا أخلّ العضو بواجباته إخلاً خطيراً، فعندما يفصل المجلس الدستوري إثر مداولته بالإجماع في قضية العضو المعنى، وإذا سجل عليه الإخلال الخطير يطلب منه تقديم استقالته، ويشعر السلطة المعنية بذلك قصد استخلافه.<sup>(2)</sup>

كما اشترطت المادة 164/2 من التعديل الدستوري لعام 1996 تفرغ عضو المجلس الدستوري لمهامه وتوقفه بمجرد انتخابه أو تعيينه عن ممارسة أية عضوية أو وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى ليكرس جهده ووقته لأداء مهامه، وأيضاً بإعاده عن كل تأثير من المؤسسة التي كان ينتمي إليها، ويجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يتقيدوا بإلتزام التحفظ، وأن لا يتذدوا أي موقف علني في المسائل المتعلقة بمداولات المجلس الدستوري<sup>(3)</sup>.

إذا كانت تشكيلة المجلس الدستوري بهذه الكيفية تعكس إشراف السلطات الثلاث في الهيئة المكلفة بإحترام الدستور، إلا أن حالة تساوي أصوات أعضاء المجلس الدستوري عند إتخاذ الآراء والقرارات، والتي يكون فيها صوت رئيس المجلس الدستوري مرجحاً<sup>(4)</sup> تكشف عن الوضع الممتاز للسلطة التنفيذية، وعدم التوفيق في تحقيق التوازن بين مساهمة السلطات الثلاث في تشكيلة المجلس الدستوري.

هذه الحقيقة تختفي لما يتحرك المجلس الدستوري في وسط متجانس<sup>(5)</sup>، أي في حالة التوافق بين الإتجاه العام للبرلمان بإعتباره صاحب أكبر عدد من الأعضاء (4 أعضاء)

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 3/164، 4 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 56 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 2000، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 48 المؤرخة في 6 أوت 2000.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

<sup>(4)</sup> انظر: نص المادة 3/17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: "وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحاً".

<sup>(5)</sup> انظر: نوري مرزة جعفر، «المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية و التطبيق»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الإقتصادية والسياسية، المجلد 28، العدد 4، جامعة الجزائر، ديسمبر 1990 ص. 150.

واتجاه رئيس الجمهورية، لكنها تظهر بشكل جلي جدا عند التعارض بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية.

فحتى وإن كان مركز عضو المجلس الدستوري مستقر من حيث عدم قابليته للعزل أو التجديد، إلا أنه لا يمكن استبعاد انتقال التوجه العام للجهة المعينة أو المنتخبة لعضو المجلس الدستوري إلى داخل مداولات المجلس الدستوري، وهو ما يضع على حد تعبير الأستاذ مسعود شيهوب مسألة الحياد المفترض للمجلس الدستوري محل شك<sup>(1)</sup>.

ومنه في رأينا أن إسناد رئاسة المجلس الدستوري لعضو معين من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يجعل إمكانية تأثير رئيس الجمهورية على التوجه العام للمجلس الدستوري أمرا واردا، خاصة إذا علمنا أن الهيئة المكلفة بتحضير أشغال المجلس الدستوري وتنظيم عمله (الأمانة العامة) تابعة لرئيس المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>، والأمين العام ومديرو الدراسات يعينون كذلك بموجب مرسوم رئاسي كموظفين سامين بإقتراح من رئيس المجلس الدستوري<sup>(3)</sup>.

### ب- الجانب الوظيفي للمجلس الدستوري.

يرتبط عمل المجلس الدستوري بضوابط أساسية وهو الإخطار، الذي يعود إلى جهات سياسية وهي رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة<sup>(4)</sup> غير أن ما يجب توضيحه هو أن الإخطار يأخذ صورتين:

**1- إخطار إلزامي:** وفقا للمادة 2/165، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 يكون الإخطار إلزاميا في حالات محددة حصرا في القوانين العضوية، والنظام الداخلي

<sup>(1)</sup> انظر: د/ مسعود شيهوب، «الرقابة على دستورية القوانين (النموذج الجزائري)»، مجلة النائب العددان 5/6، السنة الثالثة، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2005، ص. 35.

<sup>(2)</sup> انظر: المادتين 7 و 8 من المرسوم الرئاسي رقم 143/89، المؤرخ في 7 أوت 1989 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 157/02 المؤرخ في 16 ماي 2002، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 36، المؤرخة في 19 ماي 2002، والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 105/04 المؤرخ في 5 أفريل 2004، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 21، المؤرخة في 7 أفريل 2004.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 2/1 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999.

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 166 من التعديل الدستوري لعام 1996.

لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وتسند هذه المهمة تحديداً للرئيس الجمهورية.

وتبعاً لذلك فالمجلس الدستوري يمارس رقابة مطابقة على هذه النصوص ، وهي رقابة سابقة تتم قبل صدور القانون، وإلزامية إذ يجب على المجلس الدستوري أن يبدي رأيه فيها وجوباً بعد أن يصادق عليها البرلمان، وهي رقابة ضيقية تشرط تطابق النص محل الإخبار مع الدستور نصاً وروحـاً<sup>(1)</sup>، لضمان وجود منظومة قانونية متconcـنة مع الدستور نتيجة إرتباطها البنـوي به.

ـ2ـ **إخبار اختياري**: حيث تتمتع الجهات المخولة بإخبار المجلس الدستوري بحرية الإخبار من عدمها فيما يتعلق بالمعاهدات والقوانين العادـية و التنظيمـات<sup>(2)</sup>، وفي هذه الحالة يقوم المجلس الدستوري إثر إخباره برقبـة دستورية سابقة على دخـول النـص القانونـي حيز التنفيـذ من خـلال رأـي، أو برقبـة لاحـقة على الدخـول حيز التنفيـذ بموجـب قرارـ، و عندـذ يبـدو المجلس الدستوري كسلـطة قضـائية<sup>(3)</sup>، وفي كلـتا الحالـتين تعدـ آراء وقرارات المجلس الدستوري ملـزمة لكـافة السـلطـات العمـومـية و القضـائـية والإـدارـية، وغير قابلـة لأـي طـعن<sup>(4)</sup>.

وسواء أكان الإخبار إلزامـياً أو اختيارـياً، يجب أن يتم بـرسـالة تـوجه إلى رئيس المجلس الدستوري، تـرفـقـ بالـنصـ المرـادـ عـرضـهـ علىـ المجلسـ الدـستـوريـ لإـبدـاءـ رـأـيـهـ فيـهـ أوـ اـتـخـاذـ قـرـارـ بشـأنـهـ، و تسـجـلـ رسـالـةـ الإـخـبارـ و يـسـلمـ إـشـاعـارـ بـإـسـتـلامـهـ، و التـارـيخـ المـبـينـ فيهـ يـشـكـلـ بـدـايـةـ سـريـانـ أـجـلـ العـشـرـينـ (20)ـ يـوـمـاـ<sup>(5)</sup>ـ، المـخـصـصـ لـتـداـولـ المـجـلسـ الدـسـتـوريـ

---

<sup>(1)</sup> انظر: على بوبـرةـ، «ـضـوابـطـ الرـقـابةـ عـلـىـ دـسـتـورـيـةـ الـقـوـانـينـ فـيـ ظـلـ مـارـسـاتـ المـجـلسـ الدـسـتـوريـ الجـازـائـريـ»ـ، مجلـةـ الفـكـرـ البرـلـاميـ، العـدـدـ 5ـ، نـشـرـيـةـ لمـجـلـسـ الأـمـةـ، الجـازـائـرـ، أـفـرـيلـ 2004ـ، صـ.ـ 57ـ.

<sup>(2)</sup> ذكرـتـ المـادـةـ 1/165ـ منـ التـعـدـيلـ الدـسـتـوريـ لـعـامـ 1996ـ اختـصـاصـ المـجـلسـ الدـسـتـوريـ بـالفـصـلـ فـيـ دـسـتـورـيـةـ الـمـعـاهـدـاتـ وـ الـقـوـانـينـ وـ الـتـنـظـيمـاتـ، دونـ أنـ تـرـفـقـ كـلـمـةـ الـقـوـانـينـ بـكـلـمـةـ "ـالـعـادـيـةـ"ـ، عـلـىـ اـعـتـبارـ أـنـ مـصـطـلحـ الـقـوـانـينـ عـامـ وـ يـدـخـلـ فـيـهـ الـعـادـيـ وـ الـعـضـوـيـ، هـذـاـ الـأـخـيرـ الـذـيـ يـخـضـعـ لـرـقـابةـ مـطـابـقـةـ، وـ لـيـسـ لـرـقـابةـ دـسـتـورـيـةـ مـثـلـماـ وـ ضـحـنـاـ سـابـقاـ.

<sup>(3)</sup> انـظـرـ: المـادـةـ 49ـ منـ النـظـامـ المـحدـدـ لـقـوـاعـدـ عـلـمـ المـجـلسـ الدـسـتـوريـ، الصـادـرـ عـامـ 2000ـ.

<sup>(4)</sup> انـظـرـ: المـادـةـ 167ـ منـ التـعـدـيلـ الدـسـتـوريـ لـعـامـ 1996ـ.

<sup>(5)</sup> انـظـرـ: بنـ سـهـلـةـ ثـانـيـ بنـ عـلـيـ، «ـالمـجـلسـ الدـسـتـوريـ بـيـنـ الرـقـابـيـنـ السـيـاسـيـةـ وـ الـقـضـائـيـةـ: درـاسـةـ مـقـارـنةـ عـلـىـ ضـوءـ التـطـورـ الدـسـتـوريـ فـيـ الجـازـائـرـ»ـ، مجلـةـ إـدـارـةـ، العـدـدـ 22ـ، نـشـرـيـةـ لـمـدـرـسـةـ الـوـطـنـيـةـ لـلـإـدـارـةـ، الجـازـائـرـ، 2001ـ، صـصـ 11ـ-18ـ.

الذي يتم في جلسة مغلقة، لا يصح له أن يفصل فيها في أية مسألة إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل<sup>(1)</sup>.

كما يلزم المجلس الدستوري بتعليق آرائه وقراراته وتبليغها إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس المجلس الشعبي الوطني ، أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا من أيّ منها<sup>(2)</sup>، وترسل إلى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وإذا توصل المجلس الدستوري إلى أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري ، فهذا النص يفقد أثره من يوم قرار المجلس<sup>(3)</sup>.

وعلى اعتبار أن رئيس الجمهورية، وكما رأينا سابقا يضطلع بقسم هام من المجال التشريعي، فإن التساؤل يطرح حول إن كان يمكن للمجلس الدستوري التصدي لرئيس الجمهورية لما يتجاوز الدستور؟.

الواقع أن النظام الدستوري الجزائري لم يوفر الآليات الكافية بتمكين المجلس الدستوري من مواجهة تجاوزات رئيس الجمهورية للدستور نظرا للطبيعة الساكنة للمجلس الدستوري، فخارج حالات الإخطار الوجوبي، فال المجلس الدستوري لا يباشر نشاطه إلا بإيعاز من إحدى الجهات المخول لها حق الإخطار.

و من بين الإنتهاكات الحاصلة لأحكام الدستور نذكر على سبيل المثال لا الحصر المرسومين الرئاسيين رقم 99/99 و 240/99، اللذين أصبحت بموجبهما صلاحية التعين في الوظائف المدنية عموما محصورة في يد رئيس الجمهورية دون إشراك رئيس الحكومة(سابقا)، رغم أن المادة 5/85 من التعديل الدستوري لعام 1996 تقر صراحة بحق رئيس الحكومة(سابقا) في التعين خاصة في الوظائف المدنية.

فرئيس الجمهورية لم يخطر المجلس الدستوري، وهذا معقول لأنه مستبعد أن ترافق السلطة نفسها بنفسها، ورئيسا غرفتي البرلمان لم يقوما بذلك، وبالتالي بقي عمل رئيس الجمهورية يشكل خرقا للدستور، ونفس الشيء بالنسبة للأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، إذ بقي ساريا رغم

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 22 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 169 من التعديل الدستوري لعام 1996.

عدم دستوريته ، إلى أن قرر رئيس الجمهورية في عام 2000 إخطار المجلس الدستوري الذي قرر بدوره عدم دستوريته<sup>(1)</sup>.

لذلك فإن حجز إخطار المجلس الدستوري بيد كل من رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> ورئيسية غرفتي البرلمان يعد قيادا خطيرا على ممارسة المجلس الدستوري لدوره كاملا في مجال الرقابة على دستورية القوانين، ومن جهة أخرى يعيق مسار تعميق الديمقراطية.

وعليه من المستحسن لو يتم توسيع دائرة إخطار المجلس الدستوري لتشمل بالإضافة إلى الجهات السياسية السابقة ، كلاً من رئيس الحكومة(الوزير الأول) بإعتباره مكلفا بتنفيذ القوانين والتنظيمات، وأعضاء من كلتا الغرفتين على الأقل لتمكن الأقلية من ممارسة إخضاع القوانين للرقابة الدستورية، على اعتبار أن الأغلبية يمكنها ذلك من خلال رئيس المجلس<sup>(3)</sup>، ولا بأس في أن يتم تقديره بضوابط لمنع إساءة استعمال الإخطار من قبلها متلما حصل في فرنسا، إذ يمكن لستين (60) نائبا في الجمعية الوطنية ، أو ستين (60) عضوا في مجلس الشيوخ إخطار المجلس الدستوري<sup>(4)</sup>.

كذلك رئيس المحكمة العليا، ورئيس مجلس الدولة بإعتبارهما يرأسان أعلى جهتين قضائيتين، الأولى مقومة لأعمال الجهات القضائية العادلة، والآخر مقوم لأعمال الجهات القضائية الإدارية، وكل هيئة عضو يمثلها في المجلس الدستوري، فإذا كان الهدف من

<sup>(1)</sup> انظر : قرار رقم 02/ق.أ.م/2000 مؤرخ في 27 فيفري 2000، يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد لقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 7 ، المؤرخة في 28 فيفري 2000.

<sup>(2)</sup> يحتل رئيس الجمهورية المرتبة الأولى ، وبفارق كبير جدا عن رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بالنسبة لعدد الإخطارات الموجهة للمجلس الدستوري.

ولمزيد من التفاصيل راجع: الملحق المتعلق ببيان حصيلة إنجازات واجتهادات المجلس الدستوري في المراقبة الدستورية و الانتخابية (1989-2004) والمقدم من طرف السيد:

- محمد بجاوي، «المجلس الدستوري، صلاحيات.... إنجازات.... وآفاق»، مجلة الفكر البرلماني العدد 5، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر ، أفريل 2004 ، ص ص. 48-53.

<sup>(3)</sup> انظر :

- Jean Pierre Camby, la saisine du conseil constitutionnel , revue du droit public (R.D.P) volume 113,N° 1, L.G.D.J, Paris, 1997, pp. 5-13.

<sup>(4)</sup> انظر : نص المادة 2/61 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي، وهي محصلة التعديل الدستوري رقم 904/74 المؤرخ في 29 أكتوبر 1974.

"Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au conseil constitutionnel, avant leur promulgation par le président de la république, le premier ministre, le président de l'assemblée national, le président du sénat, ou soixante députées ou soixante sénateurs".

إشراك السلطة القضائية في تشكيلة المجلس الدستوري أساسا هو ضمان نوع من التوازن بين السلطات، فمن غير المعقول أن تحرم سلطة دون باقي السلطات من حق الإخطار.

أما إذا كان المبرر من الحرمان هو ضمان استقلالية القضاء، فلماذا إذن تحرم السلطة القضائية في تشكيلة المجلس الدستوري، التي يطغى عليها الطابع السياسي، ولما لا يمكن المجلس الدستوري من الإخطار التلقائي من قبل رئيسه ، أو من قبل أغلبية معينة لأعضائه؟.

وسواء تعلق الأمر برقابة المطابقة أم برقابة الدستورية ، دور المجلس الدستوري يقف عند حد التحقق من مدى توافق النص القانوني مع الدستور من عدمها دون أن تنصب رقابته على مدى ملاءمة ، أو مدى صلاحية النصوص المقدمة من الناحية الإجتماعية، والإقتصادية والسياسية ... إلخ ، بل هذه الصلاحية يتمتع بها البرلمان أساسا وكذلك السلطة التنفيذية كونها شريك رئيسي في العمل التشريعي.

إلى جانب إختصاص المجلس الدستوري بالنظر في مدى مطابقة أو دستورية القوانين، كونه مكلف بالسهر على احترام الدستور، فهو أيضا يسهر على صحة عمليات الإستفتاء وإنتخاب رئيس الجمهورية ، والإنتخابات التشريعية ، ويعلن نتائج هذه العمليات<sup>(1)</sup>.

هذا بالإضافة إلى دوره المحوري في بعض الحالات الخاصة المحددة حسرا والمتعلقة أساسا بشغور رئاسة الجمهورية بسبب الوفاة أو الإستقالة، أو أي مانع قانوني آخر<sup>(2)</sup>، وكذلك في الحالات غير العادلة المتمثلة في حالة الطوارئ، الحصار، الحالة الإستثنائية وحالة الحرب<sup>(3)</sup>.

وإلى جانب إضطلاع رئيس الجمهورية بمهمة تحريك المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القوانين، فإمكانه أيضا طلب مداوله ثانية، وإختصاصه بإصدار ونشر القانون (ثانيا).

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 2/163 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: المواد 88، 89، 90 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(3)</sup> انظر: المواد 91، 93، 96، 97، من التعديل الدستوري لعام 1996.

ثانياً:

### طلب إجراء مداولة ثانية، الإصدار والنشر.

إن تدخل رئيس الجمهورية في الإجراءات المؤدية لدخول القانون حيز التنفيذ متعددة، وله قرار ممارستها بصفة حصرية دون تدخل أية سلطة أخرى، كما هو الشأن بالنسبة لطلب إجراء مداولة ثانية، و إصدار ونشر القانون.

#### أ- طلب إجراء مداولة ثانية.

في إطار السلطات التي ينفرد رئيس الجمهورية ب مباشرتها على النص القانوني الحائز لموافقة المجلس الشعبي الوطني و مصادقة مجلس الأمة، فقد مكنته أحكام المادة 127 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup>، من الاعتراض على القانون، و طلب إجراء مداولة ثانية بشأنه.

لكن المادة جاءت خالية من أية شروط موضوعية تتعلق بإستخدام رئيس الجمهورية لحقه في الاعتراض، كذكر مثلاً أسباب الاعتراض، أو تحديد الحالات التي يمكن فيها إثارته، مما يعني أن سلطة تقدير استخدامه من عدمها تدخل في السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية، وتبعاً لذلك لا يجوز له أن يفوضها إلى أية جهة أخرى فالمادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996 أدخلت تطبيق أحكام المادة 127 من ضمن السلطات التي لا تقبل التقويض.

وخارج الشرط الشكلي المتعلق بطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره من طرف البرلمان ، وتحديداً من تاريخ مصادقة مجلس الأمة عليه<sup>(2)</sup>، الذي يتلزم رئيسه بإرسال النص النهائي إلى رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام<sup>(3)</sup>، فالمكانية مفتوحة أمام رئيس الجمهورية في

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 127 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره .

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني".

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 1/45 من القانون العضوي رقم 2/99: "يمكن رئيس الجمهورية، وفقاً لأحكام المادة 127 من الدستور، أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصوت عليه، وذلك خلال الثلاثين (30) يوماً الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه .".

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 43 من القانون العضوي رقم 99/02.

الإعتراض على القانون سواء أكان في الأصل عبارة عن اقتراح أو مشروع قانون وعلى كل القانون، أم على جزء منه فقط.

إن قراءة المادة 1/127 من التعديل الدستوري تفيد أن حق الإعتراض على القانون يكون نسبيا وليس مطلقا، بحيث إذا لم يقم رئيس الجمهورية برد القانون إلى البرلمان خلال أجل الثلاثين (30) يوما من إقراره، فهذا يعد تنازلا عن استخدام حق الإعتراض بالنسبة لذات القانون الذي يكون جاهزا للإصدار، دون أن يعني هذا سقوط حق الإعتراض لاحقا على قوانين أخرى.

أما إن طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة (قراءة) ثانية للقانون المصوت عليه ، فالنص محل الإعتراض يبقى معلقا لحين تحقق شرط حيازته على أغلبية ثلثي (3/2) أصوات نواب المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>، وفي حالة عدم تحقق هذه الأغلبية يصبح نص القانون لاغيا<sup>(2)</sup>.

إن الأغلبية المشروطة للموافقة على النص المعترض عليه من طرف رئيس الجمهورية تعد صعبه التتحقق في ظل تنوع التشكيلات السياسية التي ينتمي إليها نواب المجلس الشعبي الوطني، و هو ما من شأنه تضييق الخناق على المبادرة البرلمانية بالقانون من خلال تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب، أو رفض التعديلات المقدمة من طرف المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون ، والإبقاء على النص كما قدمته الحكومة لأول مرة أمام ممثلي الشعب.

وبالتالي حق الإعتراض له تأثير كبير على حرية قرارات البرلمان، وهو يعبر عادة عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الجمهورية و البرلمان، وهو وسيلة قوية لردع الأغلبية البرلمانية خاصة عند هيمنتها ومحاولة توظيف القانون لصالحها<sup>(3)</sup>، وفي هذه

---

<sup>(1)</sup> المادة 2/127 من التعديل الدستوري لعام 1996 استخدمت كلمة أعضاء المجلس الشعبي الوطني بدل مصطلح نواب وهو الأصح بالنظر إلى أن طريقة تشكيل المجلس الشعبي الوطني تقوم على الانتخاب فقط.

<sup>(2)</sup> انظر : المادة 2/45 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(3)</sup> انظر :

-Marcel Prélot / Jean Boulouis, institution politique et droit constitutionnel, 7<sup>eme</sup> édition Dalloz, Paris, 1978, p. 807.

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., p. 798.

وكذلك:

.../...

الحالة يعد حسب الأستاذين أفريل وجيكل طلب إجراء مداولة جديدة<sup>(1)</sup> خدمة لدولة القانون وحماية للدستور.

ما يلاحظ كذلك أن المادة 127 من التعديل الدستوري لعام 1996، حتى أحكام القانون العضوي رقم 02/99 لم تنص لا على إمكانية رفض البرلمان طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية ، ولا حتى على عدم إمكانية الرفض.

لكن بالنظر لموقع البرلمان الضعيف، وللآليات الفعالة والقوية التي يحوزها رئيس الجمهورية للتأثير والضغط مباشرة على البرلمان، والتي منها حق الحل المكرس بموجب المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996، فالبرلمان لا يمكنه معارضة طلب رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>، وإن كانت الممارسة تؤكد وإلى غاية اليوم عدم استخدام أي رئيس للجمهورية منذ دستور 1963 لحقه في الإعتراض، ولو لمرة واحدة.

وفي المقابل لم تتمكن المادة 2/10 من الدستور الفرنسي لعام 1958 البرلمان من رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة جديدة، مؤكدة بذلك المركز القوي الذي يحتله رئيس الجمهورية في النظام الفرنسي.

## ب- الإصدار والنشر.

بعد الإصدار من الإختصاصات التقليدية لرئيس الجمهورية، وهو بمثابة شهادة ميلاد التشريع، أي إعلان بإتمام إجراءات إقراره من طرف البرلمان وأنه أصبح قانوناً نهائياً، كما يتضمن أمراً إلى الحكومة بتنفيذ كقانون من قوانين الدولة النافذة.

.../...

- د/ فائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص ص. 312-316.

(1) يجب التوضيح أن هناك فرقاً بين المداولة الجديدة (La nouvelle deliberation) والمداولة الثانية أو القراءة الثانية (la second lecture, la second délibération) في النظام الفرنسي، إذ المداولة الثانية تأتي قبل التصويت على القانون، وتكون بطلب من الحكومة، اللجنة المختصة بموضوع القانون أو عضو من الجمعية الوطنية، بينما المداولة الجديدة تتم بطلب رئيس الجمهورية ، و تكون بعد المصادقة على القانون في أجل لا يتعدي 15 يوماً من إحالة القانون المصادر عليه على الحكومة.

أما في الجزائر فلا توجد المداولة الثانية المعروفة في فرنسا، بل توجد فقط ما يعرف عنها بالمداولة الجديدة، ولمزيد من التفاصيل راجع:

-Pierre Avril /Jean Gicquel, Op.Cit ., pp. 181-182.

(2) لقد نصت المادة 50 من دستور الجزائر لعام 1963 على أنه لا يمكن للمجلس الوطني رفض طلب رئيس الجمهورية بإجراء مداولة ثانية.

لكن اختلف الفقهاء فيما إذا كان الإصدار يعد عملاً تشريعياً أم لا، بينما أقر غالبيتهم أن الإصدار تصرف قانوني ملزم يقع على عاتق رئيس الجمهورية، ويمثل الوجود الرسمي للقانون، ويعتبر نقطة إنطلاق تنفيذه دون أن يدخل في البناء التشريعي<sup>(1)</sup>.

وإذا كانت المادة 1/126 من التعديل الدستوري لعام 1996 منحت لرئيس الجمهورية مدة ثلاثة (30) يوماً لإصدار القانون تبدأ من تاريخ تسلمه القانون، مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطاره هو نفسه، أو بسبب إخطار رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، للمجلس الدستوري الفاصل في مدى دستورية القانون، إلا أنها لم تبين حدود إلتزام رئيس الجمهورية بها الواجب.

عبارة أخرى لم تقرر مسؤولية رئيس الجمهورية في أن يقوم بإصدار القانون في مدة معقولة، أو الجزاء المترتب عن امتناعه عن ذلك، وبقاء القانون خاماً بلا نفاذ (القانون في عنق الزجاجة)، الأمر الذي تعتبره بعض الأنظمة اعتداء جسيماً من طرف رئيس الجمهورية على البرلمان، يشكل خيانة عظمى<sup>(2)</sup>، كما لم تبين الجهة المكلفة بالحلول محل رئيس الجمهورية للقيام بالإصدار ، بل اعتبرته أحكام المادة 2/87 من التعديل الدستوري من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية لا يجوز له أن يفوضها<sup>(3)</sup>.

(1) انظر: د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية...، المرجع السابق، ص ص. 30-22.  
- د/ قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن) ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص ص. 344-347.  
وكذلك:

-Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., p. 804.

- Marcel Prélot, Op.Cit ., p. 709.

(2) انظر: د/ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 158.  
وكذلك:

- Dmitri Georges Lavroff, Op.Cit ., pp. 806-807.

(3) لقد انفرد دستور 1963 لوحده بتحديد الجهة التي يمكنها الحلول محل رئيس الجمهورية في إصدار القانون، إذ نصت المادة 51 منه على: "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها".

بينما كانت المادة المخصصة للإصدار حسب المادة 49 من نفس الدستور هي العشرة (10) أيام المولالية لإحالة القانون على رئيس الجمهورية من طرف المجلس الوطني، ويمكن التخفيف من أجل العشرة أيام عندما يطلب المجلس الوطني الإستعجال.

في المقابل حصرت كل من المادتين 154 من دستور 1976 والمادة 117 من دستور 1989 إصدار القانون بيد رئيس الجمهورية ، ولم تحددا كذلك السلطة المخولة بالحلول محل رئيس الجمهورية في ذلك.

أما فيما يخص النشر، فهو عملية تعقب الإصدار، ويتمثل الأثر السياسي له في علم الكافة بمحتوى القانون الصادر من طرف رئيس الجمهورية، واستناداً لقاعدة الأصولية التي مفادها "لا تكليف إلا بمعلوم"<sup>(1)</sup>، فالنشر يصبح حجة تبطل كل عذر بجهل القانون<sup>(2)</sup>.

وحتى وإن كان النشر مجرد عملية مادية تهدف لتكرير الإجراءات التشريعية السابقة، إلا أنه كان من الأفضل ضمان وصول القانون لعلم الكافة، على الأقل من خلال تقييد عملية النشر بأجل محدد منعاً لكل تهاؤن، ودرءاً لكل عرقلة للعمل التشريعي، خاصة بعد مصادقة البرلمان على القانون ، فنجد مثلاً المادة 80 من دستور الجمهورية العربية اليمنية لعام 1990 تنص على أن ينشر القانون في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من إصداره<sup>(3)</sup>، وهو نفس الأجل الذي حدده الدستور المصري الصادر عام 1971<sup>(4)</sup>.

يتضح من خلال دراسة حجم الأداء التشريعي المخول لمجلس الأمة، ورغم الجهود المبذولة في سبيل إيجاد غرفة ثانية كاملة الصالحيات، إلا أن ذلك لم يصل إلى مستوى الإقرار لها بكافة مظاهر ممارسة السلطة التشريعية.

بالإضافة إلى أن المجال التشريعي الممنوح للبرلمان مقيد بقيود مضاعفة، شكلية وموضوعية، ورئيس الجمهورية مزود بسلطات تشريعية واسعة إلى درجة تجعله صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، فإن مجلس الأمة يوجد في مركزين، المركز الأول يدل على هشاشة وضعف وضعيته، خاصة نتيجة حرمانه من حق المبادرة بالقانون ، وعدم تتمتعه بنفس حق التعديل المقر للمجلس الشعبي الوطني.

أما المركز الثاني فيبين دوره الرئيسي في العملية التشريعية، وهو ما يتجسد من خلال أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه الازمة للمصادقة على القانون، وهي الأغلبية

---

<sup>(1)</sup> انظر: د/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف الإسكندرية، 1971 ، ص. 465.

- د / عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة...، المرجع السابق، ص. 203.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 60 من التعديل الدستوري لعام 1996: "لا يعذر بجهل القانون، يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية .".

<sup>(3)</sup> انظر: د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية ...، المرجع السابق، ص. 274.

<sup>(4)</sup> انظر: نص المادة 188 من الدستور المصري لعام 1971: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادا آخر".

التي تجعل فعلاً النص القانوني رهن موافقة مجلس الأمة، والأصح موافقة ربع الأعضاء المعينين، الذي يلعب دور الأغلبية ، التي بإمكانها إيقاف مسار دخول القانون حيز التنفيذ .

فإذا كان مجلس الأمة يحتل مركزاً مزدوجاً هامشياً ورئيسياً معاً في إطار العمل التشريعي، مما هو يا ترى دوره في رقابة أعمال الحكومة، وبالتالي أيّ مركز يكتسبه من خلال ذلك؟، وهو ما سنعمل على توضيحه في الفصل الثاني أدناه .

## الفصل الثاني:

### دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة .

لا تقتصر العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على المجال التشريعي فقط، بل تتعداه إلى رقابة البرامج والسياسات والنشاطات التي تقوم بها الحكومة في إطار ما يعرف بالرقابة البرلمانية<sup>(1)</sup>.

ونظراً لتمايز أشكال الأنظمة السياسية، واختلاف طبيعة العلاقة التي تجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد تباينت تبعاً لذلك مضامين مفهوم الرقابة البرلمانية فهناك من يرى أنها رخصة لمتابعة الأعمال السياسية والإدارية للسلطة التنفيذية

---

(1) لقد اقترح البرلمان في نص المادة 7 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان توسيع الرقابة البرلمانية إلى مختلف الهيئات العمومية: "يمارس البرلمان الرقابة الشعبية على الحكومة ومدى تنفيذ برامجها وعلى مختلف الهيئات العمومية" .

لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 12/ر.ق/م د/01 أن المادة 99 من الدستور أقرت الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة وفق الشروط المحددة في المواد 80، 84، 133 و 134 من الدستور .

ويمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد 135، 136 و 137 من الدستور أي أن المواد حصرت الرقابة على عمل الحكومة، ولهذا فالمشروع حينما وسع نطاق الرقابة إلى الهيئات العمومية يكون قد خالف أحكام المادة 99 من الدستور .

ولمزيد من التفاصيل إرجع إلى:

- رأي رقم 12/ر.ق / م د/ 01 المؤرخ في 13 جانفي 2001 المتعلق بمراقبة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001 ص.6.

وتجيئها حتى تتطابق مع الألماني التي تبتغيها الأمة<sup>(1)</sup> من دون التطرق للآثار الناجمة عن هذا النقد، وهو ما يعيق الوصول إلى رقابة برلمانية فعالة .

بينما عرّفها البعض الآخر بأنها سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف على عدم التنفيذ السليم لقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء أكانت الحكومة بأسرها، أو أحد الوزراء<sup>(2)</sup> .

بمعنى أنه يجعل إرتباطاً متلازماً بين الرقابة البرلمانية، والمسؤولية السياسية للحكومة، مما قد لا يستوي مع كل أنواع الرقابة البرلمانية الممارسة، ويضع السلطة التنفيذية في حالة تأهب قصوى للذهاب بسبب ودون سبب على حسب تقدير البرلمان ويفقدها أيضاً استقلاليتها، ودخل بالتوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية.

لذلك فإن إعطاء مفهوم للرقابة البرلمانية يستوجب التركيز على الأهداف المتواخدة منها والتي تتمثل أساساً في تقصي الحقائق عن أعمال الحكومة ، الكشف عن عدم التنفيذ السليم لقواعد العامة في الدولة، وإقرار المسؤولية السياسية للحكومة .

- **تقصي الحقائق عن أعمال الحكومة:** أي إمكانية الإستفصاح عن أعمال معينة وقد يتمثل هذا التقصي في استدعاء أعضاء الحكومة، أو أي أشخاص آخرين لسماعهم حول وقائع معينة، خاصة في إطار لجان التحقيق البرلمانية.

- **الكشف عن عدم التنفيذ السليم لقواعد العامة في الدولة:** إن الكشف عن عدم التنفيذ السليم لقواعد العامة في الدولة لا يقتصر على التشريعات، إنما يمتد إلى البرامج والسياسات التي إلتزمت بها الحكومة أمام السلطة التشريعية، وكذلك الحرص على حسن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسات والبرامج .

- **إقرار المسؤولية السياسية للحكومة:** يرتبط بالكشف عن عدم التنفيذ السليم لقواعد العامة في الدولة إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، والمرجعية أو المعيار في ذلك هي البرامج والسياسات العامة والنصوص القانونية التي صوت وصادق عليها

---

<sup>(1)</sup> انظر بد/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي، القاهرة 1962، ص. 317.

<sup>(2)</sup> انظر: د/ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص. 3.

البرلمان، وتعد الرقابة البرلمانية الرقابة الوحيدة التي يمكنها طرح المسئولية السياسية للحكومة، أي أنها رقابة أصلية ووحيدة.

فالرقابة البرلمانية تمثل معيار أداء للكشف عن مدى التعاون بين الحكومة والبرلمان في إطار تكريس مبدأ الفصل النسبي بين السلطات، وهو ما يعطي الرقابة البرلمانية الصبغة السياسية، بالإضافة إلى كونها تمارس من قبل مؤسسة دستورية سياسية وهي البرلمان، وتطبق أيضا على مؤسسة دستورية سياسية وهي الحكومة.

وحتى إن كان للشعب حق ممارسة الرقابة ، ولو بطريق غير مباشر من خلال البرلمان الذي يعد حيزا للتعبير عن الإرادة الشعبية<sup>(1)</sup> ، إلا أنه لا يمكن تكييف رقابة البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة الشعبية، بل هي رقابة سياسية بالتفصير السليم لمنطق وحكم مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(2)</sup> ، وهي أيضا رقابة دستورية إذ لا تمارس خارج ما قررته أحكام الدستور والنصوص المطبقة له<sup>(3)</sup>.

وإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد عمل على توسيع مجال الرقابة البرلمانية من خلال إحداث غرفة ثانية بجوار المجلس الشعبي الوطني، تضطلع كذلك بمهمة رقابة أعمال الحكومة، إلا أن التساؤل سرعان ما يقع جاثما حول ما إذا كان مجلس الأمة مخول على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني، برقابة أعمال الحكومة، أم أن إختلاف التركيبة العضوية لمجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني، والتي كان لها أثر في عدم تماثل الغرفتين في المجال التشريعي، تفرض التمييز بين الغرفتين في المجال الرقابي كذلك؟.

فهل يملك مجلس الأمة حق ممارسة الرقابة البرلمانية بذات الوسائل المتاحة للمجلس الشعبي الوطني، وهل يستوي الأثر المترتب عن رقابة مجلس الأمة مع الأثر المترتب عند ممارستها من طرف المجلس الشعبي الوطني؟.

(1) انظر: نص المادة 14 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات .".

(2) انظر: نص المادة 99 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 80، 84، 133 و 134 من الدستور .

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 .

بالإضافة للمادة 160 المتعلقة بالرقابة المالية، والمادة 161 الخاصة بإنشاء لجان التحقيق .

(3) انظر: د/ عمار عوادبي، «عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر ، ديسمبر 2002، ص. 56 .

بمعنى هل بإمكان مجلس الأمة إثارة المسئولية السياسية للحكومة أم لا؟، وهل هو قادر على تحقيق رقابة برلمانية صارمة من خلال الآليات الرقابية المتاحة له؟، أي بعبارة أخرى ما طبيعة الدور المنوط بمجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة، وإلى أي مدى يمكن أن يرتفع إلى درجة الفعالية في خضم الضوابط القانونية من جهة، وما يتمحض عن الممارسة من جهة أخرى؟، وهو ما سنتناشه في الباحثين التاليين.

### المبحث الأول:

#### إنتفاء المسئولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة .

تشكل المسئولية السياسية الأثر القوي للرقابة البرلمانية، وهي تعبير عن عدم رضى الشعب صاحب السيادة ومصدر كل سلطة، أو على الأقل الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، وبالتالي محاسبتها ومساءلتها، ومنه بإعادتها عن السلطة من خلال ممثليه في البرلمان بإعتبارهم وسيلة في ممارسة السلطة، فالمسئولية السياسية هي تكريس لمبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسئولية"<sup>(1)</sup>.

وعادة ما تقترب إثارة المسئولية السياسية للحكومة من قبل البرلمان بإمكانية حله وفقا لما يستلزم التوازن بين السلطات، ووقف السلطة السلطة الأخرى، أحد متطلبات مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(2)</sup>.

لكن وبما أن الغرفة الثانية في الجزائر ، وكغيرها من بعض الغرف الثانية في العالم محصنة من الحل، فهي إذن لا يمكنها طرح المسئولية السياسية للحكومة، وتبقى هذه الأخيرة بمنأى عن احتمال تحديتها بسبب رقابة الغرفة الثانية لأعمالها.

من هذا المنطلق تسعى الحكومة جاهدة لكسب تأييد المجلس الشعبي الوطني منذ أول لقاء بينهما بمناسبة تقديم برنامج الحكومة(مخطط العمل) ، وإلا اضطرت إلى التتحي جانبا بينما تكتفي بتقديم عرض عن برنامجه(مخطط عملها) أمام مجلس الأمة (المطلب الأول) يمكن أن يتمحض عنه إصدار لائحة، لا تحوز قوة إجبار الحكومة على تقديم استقالتها.

<sup>(1)</sup> انظر: د/ الأمين شريط، «عن واقع ووظيفة المسئولية السياسية في أنظمة الحكم»، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003 ، ص.77.

<sup>(2)</sup> انظر :

-C. Leclercq, Op.Cit., p. 612.

أما وقوف الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة، فهو لا يرقى إلى آثار مثلها أمام المجلس الشعبي الوطني، بفعل أن تدخل مجلس الأمة يبقى مجرد تدخل سياسي فقد لكل مكنته في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة (المطلب الثاني).

### المطلب الأول:

#### التزكية التقائية لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام مجلس الأمة.

يعد برنامج الحكومة(مخطط العمل)، الإطار الذي تقرّغ فيه السياسة العامة والإستراتيجية الشاملة التي تنتهجها الدولة، ويتضمن عادة المبادئ والأهداف والمحاور والوسائل المستعملة في كافة المجالات على المستوى الداخلي والدولي، وهو كما عرفه الأستاذين أفريل و جيكل أول ميثاق، واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه، وفي نطاقه أداء و عمل الحكومة<sup>(1)</sup>.

بمعنى أن البرنامج(مخطط العمل) في جوهره هو تعهد وإلتزام دستوري بين الحكومة والبرلمان على حد سواء ، بضمان حسن التنفيذ والتطبيق لمحاوره وأهدافه فالحكومة تتّعهد بإنجازه والبرلمان أيضا يلتزم بالسهر على ممارسة اختصاصاته التشريعية والرقابية على ضوء ما هو منتفق عليه في البرنامج .

فالبرنامج (مخطط العمل) يشكل الأداة المادية والقانونية التي يستند عليها البرلمان في رقابة أعمال الحكومة، كما يلتزم أيضا بتمكين الحكومة وعلى رأسها رئيس الحكومة (الوزير الأول) من مختلف النصوص التشريعية الالزمة لوضع البرنامج(مخطط العمل) حيز التنفيذ بالنظر إلى أن رئيس الحكومة(الوزير الأول) ملزم دستوريا بأن ينفذ وينسق البرنامج المصدق عليه وفقا لما نصت عليه المادة 83 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-Pierre Avril/Jean Giquel, Op.Cit., pp.220-232.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 83 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "ينفذ رئيس الحكومة البرنامج الذي يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني". مع إستبدال عبارة رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقا للقانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري .

لكن التساؤل يطرح بشأن صلاحيات مجلس الأمة، وحتى المجلس الشعبي الوطني عند عرض ومناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل)، والنتائج القانونية المترتبة عن ذلك؟ وهو ما سنستعرضه في النقطتين المواليتين مباشرة.

أولاً:

### عرض ومناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل).

يكون رئيس الحكومة منذ لحظة تعيينه وتعيين طاقمه الحكومي <sup>(1)</sup> ملزما بإعداد برنامج(مخطط العمل) وضبطه وعرضه في مجلس الوزراء، كما يتلزم بتقديمه في أجل خمسة وأربعين (45) يوما من تعيين الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، هذا الذي يكون مطالبا بالتصويت عليه في ظرف عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديم له ليقدم بعدها وفي أجل عشرة (10) أيام من موافقة الغرفة الأولى عليه، عرضا عن البرنامج(مخطط العمل) لمجلس الأمة للموافقة عليه<sup>(2)</sup>.

#### أ- تقديم برنامج الحكومة(مخطط العمل) للمجلس الشعبي الوطني.

قبل التطرق لحدود مناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام المجلس الشعبي الوطني، يجب الإجابة على التساؤل الذي مفاده: هل أن البرنامج هو فعلاً برنامج للحكومة أم أنه في الحقيقة برنامج لرئيس الجمهورية؟.

#### 1- برنامج الحكومة(مخطط العمل) ترجمة حقيقة لتوجهات رئيس الجمهورية .

إن المادة 2/79 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(3)</sup> تتفى كل شك في أن رئيس الحكومة(سابقا) حرّ في إعداد برنامج الحكومة، إذ أن استمراره مرهون بإفتراكه تأشيرة موافقة البرلمان، إلا أن هذه الخطوة لا يمكن أن تتم دون عرض البرنامج على مجلس الوزراء .

<sup>(1)</sup> يتم تعيين كل من رئيس الحكومة والوزراء بموجب مرسوم رئاسي، وتتجدر الإشارة إلى أنه لا توجد أية ضوابط لا في الدستور، ولا في القانون العضوي رقم 02/99 تتعلق بكيفية ممارسة هذه السلطة لذلك فالامر يبقى من الإختصاص المحفوظ لرئيس الجمهورية، ولا يجوز له بأي حال من الأحوال تفويضه حسب ما أكدت عليه المادة 87 من التعديل الدستوري لعام 1996، والحال نفسها عند تعيين الوزير الأول ونائب أو عدة نواب له مثلاً يبين التعديل الدستوري الحاصل في 2008 .

<sup>(2)</sup> انظر : المواد 46، 47، 48، من القانون العضوي رقم 02/99 .

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 2/79 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يضبط رئيس الحكومة برنامج حكومته ويعرضه في مجلس الوزراء".

فحتى وإن لم تشرط المادة 2/79 صراحة قبول مجلس الوزراء للبرنامج، إلا أنه علمياً يصعب اعتبار عرض برنامج الحكومة في مجلس الوزراء مجرد إجراء لإعلام رئيس الجمهورية بمضمون البرنامج، إذا لا يمكن تجاهل المركز الممتاز الذي يمثله رئيس الجمهورية، ولا يمكن الإستخفاف بالسلطات التقديرية الواسعة التي يتمتع بها، والتي يمكن أن تصل إلى حد تعريض البرنامج للتعديل، والإضافة في حالة عدم الالتزام بما يراه رئيس الجمهورية.

لذلك فرئيس الجمهورية يتمتع بحق مراقبة رئيس الحكومة (سابقاً)، وطاقمه الوزاري في مدى الأخذ بتوجيهاته<sup>(1)</sup>، وما على رئيس الحكومة (سابقاً) إلا الإنصياع، أو الاستقالة التي قد يفرضها رئيس الجمهورية عليه فرضاً بموجب ما تخوله له أحكام المادة 77 المقطع 5 من التعديل الدستوري لعام 1996 من سلطة تعيين رئيس الحكومة، وإنهاء مهامه دون تحديد آلية شروط لذلك.

---

(1) لقد أكد رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في اجتماع مجلس الوزراء المنعقد يوم 10 ماي 2003 أن مجلس الوزراء سيبقى الإطار الذي تحسم فيه القرارات بشأن ما يدخل ضمن اختصاصه من ملفات، وبذات اللقاء ألزم السيد أحمد أو يحيى المعين في 2 ماي 2003 رئيس الحكومة بالإستمرار في العمل بالبرنامج المصدق عليه في أوت 2002، ولمزيد من المعلومات راجع:

- أ. رحماني، «الرئيس يثير مشكل الصالحيات»، جريدة الخبر اليومي، 11 ماي 2003 ، ص 30 .  
وببداية من سبتمبر 2007 اعتمد رئيس الجمهورية بالإضافة إلى لقائه الدوري بالوزراء في مجلس الوزراء إلى لقاء كل وزير على حدى، وتخصيص له جلسة سماع يعرض فيها له حصيلة نشاط قطاعه وجاء هذا الإجراء إثر الزيارات الميدانية التي قام بها رئيس الجمهورية إلى عديد من الولايات التي كشفت له عن العديد من التجاوزات ، وعدم التطابق بين التصريحات المقدمة والواقع، وهذا تقليد لم يعرف من قبل في التجربة الدستورية الجزائرية.

كما أمر رئيس الجمهورية بتخصيص جلسة سماع في مجلس الحكومة لولاية بعض الولايات خاصة الفقيرة ، ولمزيد من التفاصيل حول الموضوع راجع :

- محمد لعقارب، «هل يصدق بوثيقة ما يقوله الوزراء»، جريدة الخبر الأسبوعي ، السنة التاسعة 29 سبتمبر-5أكتوبر 2007 ، ص ص. 6-7.

- سميرة بلعمري، «الحكومة تستمع لولاية وزر هوني في زيارات أسبوعية لولايات»، جريدة الشروق اليومي، 6 جانفي 2007، ص 5.

وقد أعاد الرئيس نفس الشيء بداية من سبتمبر 2008، وكانت البداية بقطاع المالية.

- و. أ. ج، «خلال جلسة استماعه لوزير المالية : بوثيقة يعلن عن تكليف الحكومة بإعداد برنامج خاصي جديد»، جريدة الخبر اليومي، 8 سبتمبر 2008 ، ص 5.

ويتمت تدخل رئيس الجمهورية حتى إلى المصالح والأعوان المساعدين لرئيس الحكومة<sup>(1)</sup>، مما يجعل هذا الأخير مجرد معاون لرئيس الجمهورية يمارس سلطة مشتقة من سلطة رئيس الجمهورية، فبقاء رئيس الحكومة مرتبط بحيازته على ثقة رئيس الجمهورية، إذ لا يمكن تصور وجود رئيس حكومة فقد ثقة رئيس الجمهورية لأنه حتماً سيرفض له اعتماد كل التدابير اللازمة لتنفيذ برنامج الحكومة.

أيضاً وبما له من سلطة توجيه خطاب مباشر للأمة<sup>(2)</sup> ، فهو سيعمل لا محالة على التأثير بطريقة غير مباشرة على الرأي العام ومن أمامه البرلمان، ومنه توجيه هذا الأخير نحو رفض برنامج الحكومة، وهنا ربما تظهر طريقة الإختيار التلقائي لرئيس الحكومة من ضمن الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية أمراً جوهرياً تقادياً لكل ضغط عليه، ومن أجل تمكينه من ممارسة صلاحياته بكل حرية<sup>(3)</sup> .

---

<sup>(1)</sup> وفقاً للمادتين 1 و 3 من المرسوم الرئاسي رقم 99 / 204 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، فرئيس الجمهورية يعين كل من الأمين العام للحكومة ومدير ديوان رئيس الحكومة، رئيس الديوان، مدير الدراسات، نواب المديرون ...، وحتى المصالح المساعدة لرئيس الحكومة على مستوى الوزارات، وعلى المستوى المحلي من خلال تعيين الولاة والكتاب العاملون لبلديات مقر الولاية .

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 70 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لعام 1996: "له أن يخاطب الأمة مباشرة" .

<sup>(3)</sup> تفاصيل التجربة الدستورية الجزائرية في ظل التعديلات الجزئية التي أدخلت على رئيس الجمهورية له كامل الحرية في تعيين رئيس الحكومة، أو حتى إقالته دون إعارة الإهتمام لفكرة اختيار رئيس الحكومة من ضمن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية كما هو الحال في النظام البرلماني .

فقد تم تعيين السيد على بن فليس (أحد قيادي حزب جبهة التحرير الوطني) في 26 أوت 2000 على رأس حكومة يحوز فيها التجمع الوطني الديمقراطي على أغلبية المقاعد (155 مقعداً)، وفي المقابل عين السيد أحمد أوبيحي (أحد قيادي حزب التجمع الوطني الديمقراطي) في 5 ماي 2003 على رأس حكومة ترجع بالأغلبية المطلقة فيها لحزب جبهة التحرير الوطني بـ 199 مقعداً .

و يضع التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 ، الوزير الأول في خدمة رئيس الجمهورية الذي له أيضاً واسع وكمال السلطة التقديرية في اختيار من يكون وزيراً أول .

إن هذه الحقائق تكشف بصورة أو بأخرى أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بأحد أهم خصائص النظام البرلماني، وهو ما يجعله يبتعد عن الإلتصاف المطبق به، أي أن النظام الجزائري ليس نظاماً برلمانياً خالصاً، ولمزيد من التفاصيل حول خصائص النظام البرلماني راجع :

-د/ بو زيد لزهاري، « حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني » العدد 4، المرجع السابق ، ص ص . 91 - 86 .

في المقابل لقد أفصح التعديل الدستوري الحاصل في 2008 صراحة على أن برنامج الحكومة هو برنامج رئيس الجمهورية، وهو ما يفهم من نص المادة 79 من التعديل الدستوري لعام 1996 المعدلة بموجب المادة 6 من القانون رقم 19/08<sup>(1)</sup>.

وبناءً لذلك فمهمة الوزير الأول تتحصر في السهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وتجسيده ميدانياً ، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة ، وفي سبيل ذلك يقوم الوزير الأول بضبط مخطط عمله، وعرضه أولاً في مجلس الوزراء لأخذ إذن رئيس الجمهورية ، ثم يقدمه إلى كل غرفة من البرلمان للموافقة عليه .

فحتى وإن لم يترك التعديل الدستوري لعام 1996 مجالاً لأن يقدم رئيس الحكومة للبرلمان برنامج الحكومة من دون موافقة رئيس الجمهورية عليه في مجلس الوزراء ، إلا أن ما يسجل لصالح التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 أنه قطع الشك باليقين إذ أقر صراحة بوحدة البرنامج المعروض على البرلمان، والذي تتکفل الحكومة بتنفيذه وهو برنامج رئيس الجمهورية الحائز على ثقة أغلبية الشعب في الانتخابات الرئاسية.

## 2- حدود مناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام المجلس الشعبي الوطني.

إن تبني مجلس الوزراء لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) ليس له أثر نهائي، بل لابد من موافقة البرلمان عليه، وبالرجوع لأحكام المادة 1/80 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(2)</sup> ، فرئيس الحكومة(الوزير الأول) ملزم بتقديم برنامج حكومته(مخطط العمل) إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه خلال الخمسة والأربعين (45) يوماً المولية لتعيين الحكومة<sup>(3)</sup> ، وبعد سبعة (7) أيام من تبليغ البرنامج(مخطط العمل) للنواب يشرع في مناقشته، ثم التصويت عليه بعد تكييفه إن اقتضى الأمر ذلك في أجل عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمها في الجلسة<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 79 مكن التعديل الدستوري لعام 1996 المعدلة: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول.

ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة .

يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذها، ويعرضه في مجلس الوزراء ."

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 1/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يقدم رئيس الحكومة برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة ."

<sup>(3)</sup> انظر : المادة 46 من القانون العضوي رقم 02/99 .

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 48 من القانون العضوي رقم 02/99 .

واستنادا إلى أن برنامج الحكومة(مخطط العمل) عادة ما يتضمن مبادئ وأهداف ومحاور، ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، فتقديم البرنامج(مخطط العمل) ومناقشته يشكل مصدراً مهماً لجمع الحقائق الرسمية عن النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية محددة وواضحة لدى النواب، وهو بمثابة المعيار الرقابي الأساسي لمختلف الوسائل الرقابية الأخرى، حيث أن أغلب الوسائل الرقابية تتصل على مدى الإنجاز ومطابقة الأداء وفقاً لما هو مقرر في برنامج الحكومة(مخطط العمل) والنصوص التشريعية التي صدرت بشأن تنفيذه.

لكن ما طبع غالبية المناقشات حول برامج الحكومات المقدمة منذ جوان 1997 إلى غاية ديسمبر 2008 ، تاريخ تقديم أول مخطط عمل إثر التعديل الدستوري الحاصل في 2008، أنها لم تمثل إلا إجراء شكلياً فاتراً يحتاج إلى الكثير من الدفع والإصلاحات وهذا لعدة أسباب نذكر من بينها:

- **هيمنة الأغلبية البرلمانية: الأغلبية البرلمانية** حقيقة لا يمكن الإستغناء عنها لضمان حكومة مستقرة، ولتفادي التغييرات الحكومية المستمرة<sup>(1)</sup>، وإذا لم تسفر الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية ، فعادة ما يتم اللجوء للتحالفات التي تخدم أحزاب الوسط بدرجة كبيرة<sup>(2)</sup> حيث يتم تشكيل حكومة من عدد من الأحزاب، لضمان بقاء الحكومة، وعدم اصطدامها بالمعارضة .

هذا ما قام به السيد أحمد أوبيحي في عام 1997، الذي شكل أول حكومة إئتلافية في أول مجلس تعددي يعود للتجمع الوطني الديمقراطي فيه الأغلبية، وكذلك السيد علي بن فليس في عام 2002، ونفس الوضع أكدته السيد عبد العزيز بلخادم في عام 2007 ومجددًا السيد أوبيحي في ديسمبر 2008 .

وتؤدي ظاهرة الأغلبية البرلمانية إلى تصدر نواب الأغلبية البرلمانية المباشرة، أو غير المباشرة (عن طريق التحالفات) لمساندة الحكومة، وانحصر دورهم في

<sup>(1)</sup> انظر : موريس ديفارجي، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص.57.

<sup>(2)</sup> انظر: بلخن، « التحالفات الحتمية »، جريدة الشروق اليومي، 18 سبتمبر 2002، ص.5.

الموافقة الامشروطة على البرنامج المعروض عليه<sup>(1)</sup>، مما يشكل تعطيلاً لفعالية الرقابة  
البرلمانية الممارسة بمناسبة تقديم برنامج الحكومة أمام نواب الشعب.

- **التغييرات الحكومية المستمرة:** خلال الفترة الممتدة من عام 1997 إلى عام 2008 تعاقبت عشر (حكومات)، أي بمعدل يقترب من حكومة لكل سنة، بل إن بعض الحكومات لم تصل إلى هذا المعدل<sup>(2)</sup>، وهو نفس الحكم على تقديم برامج الحكومات، إذ قدم السيد أحمد بن بيتور برنامج حكومته للنواب في 16 جانفي 2000 ، وقدم عقبه السيد علي بن

<sup>(1)</sup> انظر : ح. سليمان ، «الوزير الأول يعرضاليوم مخطط عمله أمام البرلمان : المعارضة لتسجيل نقاط والتحالف لغلق النقاش »، جريدة الخبر اليومي، 14 ديسمبر 2008 ، ص. 3.

<sup>(2)</sup> انظر: جدول يوضح تعاقب رؤساء الحكومات من جوان 1997 إلى جوان 2007.

السادة رؤساء الحكومات / الوزير الأول	تاريخ التعيين (موجب مرسوم رئاسي)	تاريخ إلغاء المهام (موجب مرسوم رئاسي)	تاريخ تقليم برنامج الحكومة للبرلمان
أحمد أبوخيجي	م.ر 230/97 مؤرخ في 24 جوان 1997 الجريدة الرسمية رقم 44 مؤرخة في 29 جوان 1997.	م.ر 425/98 مؤرخ في 14 ديسمبر 1998 الجريدة الرسمية رقم 95 مؤرخة في 20 ديسمبر 1998.	أوت 1997
إسماعيل حمدان	م.ر 427/98 مؤرخ في 15 ديسمبر 1998 الجريدة الرسمية رقم 95 مؤرخة في 20 ديسمبر 1999.	م.ر 297/99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 الجريدة الرسمية رقم 93 مؤرخة في 26 ديسمبر 1999.	.1999
أحمد بن بيتور	م.ر 299/99 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 الجريدة الرسمية رقم 93 مؤرخة في 26 ديسمبر 1999.	م.ر 254/2000 مؤرخ في 26 أوت 2000 الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 20 أوت 2000.	.2000
علي بن فليس	م.ر 256/2000 مؤرخ في 26 أوت 2000 الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 20 أوت 2000.	م.ر 203/02 مؤرخ في 04 جوان 2002 الجريدة الرسمية رقم 40 مؤرخة في 05 جوان 2002.	سبتمبر 2000
علي بن فليس	م.ر 205/02 مؤرخ في 04 جوان 2002 الجريدة الرسمية رقم 40 مؤرخة في 05 ماي 2002.	م.ر 206/03 مؤرخ في 05 ماي 2003 الجريدة الرسمية رقم 32 مؤرخة في 07 ماي 2003.	.2002
أحمد أبوخيجي	م.ر 208/03 مؤرخ في 05 ماي 2003 الجريدة الرسمية رقم 32 مؤرخة في 07 ماي 2003.	م.ر 173/06 مؤرخ في 24 ماي 2006 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 28 ماي 2006.	ماي - جوان .2003
عبد العزيز بلخادم	م.ر 175/06 مؤرخ في 24 ماي 2006 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 28 ماي 2006.	لم يقدم برنامج ، بل تم الإستمارار في تطبيق البرنامج السابق.	لم يقدم برنامج ، بل تم الإستمارار في تطبيق البرنامج السابق.
عبد العزيز بلخادم	م.ر 172/07 مؤرخ في 04 جوان 2007 الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في 07 جوان 2007.	م.ر 184/08 مؤرخ في 23 جوان 2008 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 29 جوان 2008.	جويلية .2007
أحمد أبوخيجي	م.ر 186/08 مؤرخ في 23 جوان 2008 الجريدة الرسمية رقم 35 مؤرخة في 29 جوان 2008.	لم يقدم برنامج جديد ، بل تم الإستمارار في تطبيق البرنامج السابق.	لم يقدم برنامج جديداً ، بل تم الإستمارار في تطبيق البرنامج السابق.
أحمد أبوخيجي (وزير أول)	م.ر 365/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن تعين الوزير الأول ، الجريدة الرسمية رقم 64 مؤرخة في 17 نوفمبر 2008 .	إلى غاية إجراء الانتخابات الرئاسية في 9 أفريل 2009 .	في ديسمبر 2008 قدم الوزير الأول خطط عمل الحكومة من أجل تغليف برنامج رئيس الجمهورية.

فليس برنامج حكومته في 21 سبتمبر 2000، وبعد الإنتخابات التشريعية المجرأة في ماي 2002 قدم السيد على بن فليس برنامج حكومته في جويلية 2002، وقبل فوات السنة وفي ماي 2003 قدم السيد أحمد أويحيى برنامج حكومته للبرلمان.

وقدم السيد عبد العزيز بلخادم برنامج حكومته في جويلية 2007 ، وفي ديسمبر 2008 قدم السيد أويحيى عقب التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 مخطط عمله من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية .

فهذا التعاقب السريع<sup>(1)</sup> وعدم الإستقرار الحكومي<sup>(2)</sup> بالتأكيد يخلق حالة من الإرباك في ترتيب نشاطات البرلمان، ويضاعف الشعور لدى النواب بعدم الجدوى من المناقشات ما دام أن ما سيتم الإتفاق عليه بين الحكومة والبرلمان لن يتخلى المراحل الأولى للتنفيذ وسيتحطم بقرار سيد من رئيس الجمهورية، مضمونه تغيير رئيس الحكومة(الوزير الأول) والطاقم الوزاري، حتى قبل فوات الحول.

حتى أن تقديم برنامج الحكومة (مخطط العمل) من عدم تقديمها يظل أيضا من السلطات الحصرية لرئيس الجمهورية، دون إعارة الإهتمام لنص المادة 80 من التعديل الدستوري لعام 1996، التي يفهم منها وجوب تقديم رئيس الحكومة (الوزير الأول) برنامج حكومته (مخطط عمله) للبرلمان ، وهذا ما يؤكد عدم تقديم برنامج الحكومة للبرلمان عقب تعيين السيد بلخادم على رأس الحكومة في ماي 2006 ، وعدم تقديم السيد أويحيى أيضا برنامج الحكومة في جوان 2008 ، بحجة الإستمرار في تطبيق نفس البرنامج، وهو برنامج رئيس الجمهورية ، الذي لم تنتهي عهدة بعد ، فما الجدوى من إعادة تقديم نفس البرنامج الذي سبق ووافق عليه البرلمان ؟ ، لكن من جهة أخرى هذا القرار السياسي يشكل اعتداء صارخا على أحكام الدستور وخاصة المادة 80 منه .

في المقابل، رئيس الحكومة(الوزير الأول) لن يبذل الكثير من الجهد في إعداد برنامج عمل حكومته(مخطط العمل) مادامت النتيجة شبه معروفة لديه مسبقا، فيأتي البرنامج(مخطط العمل) عبارة عن خطوط عريضة ومحاور عامة بحاجة لتدقيق وتفصيل

---

<sup>(1)</sup> انظر : محمد مسلم، «سبعة سنوات وستة حكومات»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006 ص.2.

<sup>(2)</sup> انظر : ج.ب، «تغيير رئيس الحكومة: تكريس لعدم الإستقرار»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006، ص.3.

خاصة في بعض القطاعات الحساسة كالمالية والإقتصاد<sup>(1)</sup>، وهو ما أكدته أحد النواب بمناسبة مناقشة برنامج الحكومة المعينة في أوت 2000 بقوله: "إن الذي يتصل ببرنامج الحكومة قراءة وتأملًا يجده ينسم بالإستغراف في العموميات شأنه شأن برامج الحكومات السابقة، ناهيك عن عدم الإهتمام ببعض القطاعات"<sup>(2)</sup>.

ولم يلبث طويلا حتى أكد التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 في نص مادته السادسة على أن برنامج الحكومة المقدم إلى البرلمان، ما هو إلا عبارة عن مخطط عمل من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، وبذلك قد إزاح الستار الذي كان يفصل بين البرلمان ورئيس الجمهورية ، وأصبحت العلاقة بينهما أكثر وضوحا للعيان ، وما الوزير الأول إلا مجرد ناقل أمين لتوجيهات، ورغبات رئيس الجمهورية لدى البرلمان .

- **المناقشة محدودة زمنيا:** وفقاً للمادة (10) من القانون العضوي رقم 99/02، يتم التصويت على برنامج الحكومة(مخطط العمل) في ظرف عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديم البرنامج في الجلسة، أي أن تدخلات النواب يجب أن تكون في مدة محددة يمكن لرئيس المجلس تقليلها إن اقتضى الأمر ذلك بالنظر إلى عدد المتتدخلين، وبالتالي فالمناقشات ستكون هشة يطغى عليها الطابع السطحي والعام دون أن تطال التفاصيل والجزئيات.

على ضوء المناقشة يتحدد مصير برنامج الحكومة(مخطط العمل)، فإما أن يقتصر النواب بوجهة نظر رئيس الحكومة(الوزير الأول) المقدمة في البرنامج، وبالتالي يصادقون عليه، أو أن يطلبوا منه تكيف برنامجه(مخطط عمله) على هدى المناقشة ، مع العلم أن نص المادة 2/80 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(3)</sup> لم يلزم رئيس الحكومة(سابقا) بالإستجابة لهذا المطلب، وهذا ما يفهم من صياغة الفقرة التي استهلت بكلمة "يمكن" ، أي أن السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ باللاحظات المقدمة من طرف النواب أثناء المناقشة تعود لرئيس الحكومة(سابقا).

<sup>(1)</sup> انظر: ع.س، «مشكل الإقتصاد يحل بقوانين تقنية وليس سياسية»، جريدة الخبر اليومي 27 نوفمبر 2002، ص.2.

<sup>(2)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت 23 سبتمبر 2000، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 25، المؤرخة في 11 أكتوبر 2000، ص.5.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 2/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: " ويتمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة ".

لذلك تغدو المناقشة بلا طائل يرجى منها مadam رئيس الحكومة(سابقا) هو من يقرر تكيف البرنامج على ضوء الملاحظات المقدمة في جلسات المناقشة، أو الإبقاء على البرنامج كما عرض في المرة الأولى أمام المجلس الشعبي الوطني ، من دون إعارة الإهتمام لما تم خصت عنه مناقشة النواب.

في ذات السياق تسائل أحد النواب بمناسبة مناقشة برنامج حكومة السيد بن فليس في 2000 عن نية الحكومة في الأخذ بـملاحظات وـتوصيات النواب، وهـل ستـجد طـريقـها إـلى بـرـنـامـجـ مـعـدـلـ، أو سـيـكـونـ مـصـيرـهاـ الإـهـمـالـ مـثـلـماـ وـقـعـ معـ الـحـكـومـاتـ السـابـقـةـ المـصادـقـ سـلـفاـ عـلـىـ بـرـنـامـجـهاـ بـحـكـمـ الأـغـلـيـةـ الـمـضـمـوـنـةـ حـصـلـتـ القـنـاعـةـ أـمـ لـمـ تـحـصـلـ ، "ولـتـبـقـىـ حينـئـذـ المـنـاقـشـاتـ مـجـرـدـ مـنـاقـشـاتـ" <sup>(1)</sup>.

وحتى إثر التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 تم الإبقاء على الأخذ بالملاحظات المقدمة في جلسات مناقشة مخطط عمل الحكومة من ضمن سلطات السلطة التنفيذية ، إذ يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط العمل على ضوء المناقشة وبالتشاور مع رئيس الجمهورية <sup>(2)</sup>.

مما يعني أن التعديل الدستوري في 2008 قد كشف صراحة أن الأخذ بما تسفر عنه جلسات مناقشة مخطط عمل الحكومة يدخل ضمن دائرة السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، وهذا يؤكد أن البرلمان واقع لا محالة تحت إمرة إرادة رئيس الجمهورية .

وهذه نقطة تحسب على البرلمان، ولصالح تعزيز توافق رئيس الجمهورية، وتوجيهه للبرلمان وفق النسق الذي يراه مناسبا، وهو ما يفيد أن التعديل الدستوري الحاصل في 2008 قد مس بكيفية أو بأخرى بالتوافق القائم بين السلطات التنفيذية والتشريعية، ولغير صالح هذه الأخيرة .

أما في حالة ما إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة (مخطط العمل) المعروض عليه، فيكون لزاما على رئيس الحكومة(سابقا) ، وبقوة القانون

<sup>(1)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 25، المرجع السابق ،ص.7.

<sup>(2)</sup> انظر : المادة 07 من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري المعدلة للمادة 80 :"...ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا ،على ضوء هذه المناقشة، بالتشاور مع رئيس الجمهورية..."

تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي بدوره يقوم بتعيين رئيس حكومة (وزير أول)<sup>(1)</sup> يقع على عاتقه إعداد برنامج(مخطط عمل)، وعرضه مجدداً على البرلمان.

وإذا كانت النصوص القانونية لم تعزل رئيس الجمهورية من إمكانية تعيين نفس رئيس الحكومة(الوزير الأول) المستقيل وجوباً، إلا أن المنطق الواقع يحتمان عدم تعيين نفس رئيس الحكومة(الوزير الأول) الفاشل في كسب تأييد البرلمان.

بينما رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) للمرة الثانية يؤدي إلى الإنحلال الوجobi للمجلس الشعبي الوطني، واستمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادلة إلى غاية إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر<sup>(2)</sup>.

إن استقالة الحكومة في حالة رفض برنامجها تعد أمراً طبيعياً ومنطقياً كون المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يمنح موافقته على النصوص التشريعية التي تأتي لتنفيذ البرنامج، فحتى ولو تستمر الحكومة في العمل رغم رفض برنامجها(مخطط عملها)، إلا أن ذلك حتماً سيؤدي لرفض المجلس الشعبي الوطني لجميع القوانين المعروضة عليه من طرف الحكومة، مما يحمل على حدوث انسداد أكيد بين المؤسسات الدستورية في الدولة .

فقدانياً لهذا المأزق السياسي لابد أن تستقيل الحكومة، ويتحسن تعيين رئيس حكومة(وزير أول) جديد منعاً لكل اصطدام بين الحكومة والبرلمان مجدداً، وبهذا تتأكد المسؤولية المزدوجة لرئيس الحكومة(الوزير الأول) من جهة أمام رئيس الجمهورية، ومن جهة أخرى أمام البرلمان، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية تضامنية، وليس مسؤولية فردية .

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 81 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقام رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية. يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها ."

تم تعديل هذه المادة بموجب المادة 8 من القانون رقم 19/08 لتصير كما يلي : "يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله . يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيراً أول حسب الكيفيات نفسها ."

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 82 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوباً. تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادلة إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر".

بمعنى أن النظام الدستوري الجزائري لا يأخذ بفكرة المسؤولية الفردية للوزير أمام البرلمان، بل يقتصر على المسؤولية السياسية للحكومة كوحدة متجانسة<sup>(1)</sup> ، بالإضافة إلى أن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية يفقد الكثير من محتواه نتيجة إختلال التوازن بين الصالحيات والمسؤولية الملقاة على عاتق طرفيه، فنجد رئيس الجمهورية يتمتع بسلطة القرار السياسي دون أن يكون مسؤولاً مسؤولية نافية لكل جهالة، خاصة وأن مسؤوليته الجنائية المقررة بموجب المادة 158 من التعديل الدستوري لعام 1996 غير واضحة تماما.

بينما في المقابل يوجد رئيس الحكومة(الوزير الأول) محشوراً بين رئيس الجمهورية والبرلمان، وبذلك يختل تطبيق مبدأ "حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"<sup>(2)</sup>، ويقع على عاتق رئيس الحكومة(الوزير الأول) مسؤولية الحصول على ثقة رئيس الجمهورية، الذي يعينه وينهي مهامه<sup>(3)</sup>، كما يجب أن يفوز بتأييد البرلمان لمواصلة مهامه.

لكن يظهر أن واقع التجربة الدستورية يستبعد تماماً استقالة الحكومة بسبب عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها(مخطط عملها) نظراً لتمتع الحكومة بوسائل تأثير قوية على النواب، مما يحقق دائماً التوافق أو على الأقل التعايش(Cohabitation) بين الأغلبية الرئاسية التي تتجسد توجيهاتها في برنامج الحكومة(مخطط العمل)، والأغلبية البرلمانية .

وإذا كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة(مخطط العمل) ضرورية لبقاء الحكومة، فإن البدء في تنفيذ البرنامج(مخطط العمل) يحتاج أيضاً لموافقة مجلس الأمة، الذي يمارس كذلك رقابته على أعمال الحكومة بدايةً من عرض البرنامج(مخطط العمل) المقدم إليه.

---

<sup>(1)</sup> انظر : د/الأمين شريط، «عن واقع ووظيفة ...»، المرجع السابق، ص ص.92-94.

<sup>(2)</sup> انظر :

-Mouloud Mansour, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magister; université d'Alger, 1995, pp.105-110.

<sup>(3)</sup> انظر : علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، جامعة الجزائر ، 2002 ،ص ص .72-65.

**ب- إكتفاء رئيس الحكومة(الوزير الأول) بتقديم عرض حول البرنامج  
مخطط العمل) لمجلس الأمة .**

إن حصول رئيس الحكومة(الوزير الأول) على موافقة المجلس الشعبي الوطني لا يعني البداية الفعلية في تنفيذ البرنامج(مخطط العمل)، بل يجب تقديم عرض عن البرنامج(مخطط العمل) لمجلس الأمة، وهذا ما يفهم من نص المادة 3/80 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> التي استهلت بلفظ "يقدم"، تماما كما وردت الفقرة الأولى من نفس المادة، وهي تنص على تقديم رئيس الحكومة لبرنامج(مخطط عمله) إلى المجلس الشعبي الوطني، أي أن التقديم وجوبى سواء إلى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة غير أن تدخل هذا الأخير يبقى ضعيفا بذات المناسبة لأسباب ذكر منها:

**1 - رئيس الحكومة(الوزير الأول) ليس ملزما بتقديم كل البرنامج(مخطط العمل)**  
مثلا هو الحال أمام المجلس الشعبي الوطني، بل يكتفى بتقديم فقط عرض حول البرنامج(مخطط العمل)، أي مجرد قراءة لأهداف البرنامج(مخطط العمل) ومحاوره الكبرى دون ذكر التفصيات والجزئيات التي إطلع عليها المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup> وبالتالي فالعرض مجرد إعلام لمجلس الأمة ببرنامج الحكومة(مخطط العمل)، إذ لا يعقل

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 3/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة ."

تم تعديل هذه الفقرة بموجب المادة 8 من القانون رقم 19/08 كما يلي: "يقدم الوزير الأول عرضا حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلا وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ."

<sup>(2)</sup> إن الموقف أعلاه قد أكدته الدكتور بوجمعة صوبلح عند تدخله لمناقشة عرض حول برنامج الحكومة المقام في جويلية 2007: "لما تصفحت الوثيقة الموزعة علينا مباشرة في الصفحة الأولى التي تتعلق بالreamble وبإشكالية قانونية - قلت بأن هذا البرنامج - وهو عبارة عن برنامج يستند إلى المادة 79 من الدستور وإلى المادة 80 منه - موجه إلى المجلس الشعبي الوطني... مجلس الأمة من خلال العرض الذي قدمه معالي السيد رئيس الحكومة، أنه قدم عرضا، وتقديم العرض هو في حد ذاته كان يغني عن الإشارة لإحالة هذه المادة (80) على مجلس الأمة، لأن هذه الوثيقة الآن - بالنسبة لي - لا أناقشها في أية نقطة منها اكتفى بالعرض المقدم، فالعرض من الناحية الدستورية يمنح امتيازا دستوريا لمجلس الأمة وهذا الإمتياز يتمثل في إمكانية إصدار لائحة ."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، السنة الرابعة، الدورة الرباعية، العدد 5، المؤرخة في 4 أوت 2007 ،ص.24.

أن يصادق مجلس الأمة لاحقا على قوانين تتعلق بتنفيذ برنامج يجهله، أو أن يكون بمقدوره الرقابة دون الإستعلام مسبقا عن مقاصد وتصرفات الحكومة<sup>(1)</sup>.

2- إن أحكام القسم الخامس من القانون العضوي رقم 02/99، المعنون بعرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة قد حدثت في مادتها الوحيدة(المادة 49) مدة عشرة(10) أيام على الأكثر من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج(مخطط العمل) حتى يقدم رئيس الحكومة(الوزير الأول) إلى مجلس الأمة عرضا حول برنامجه(مخطط عمله).

وبالمقارنة مع المادة 47 من ذات القانون العضوي، التي منعت الشروع في المناقشة العامة للبرنامج(مخطط العمل) أمام المجلس الشعبي الوطني إلا بعد سبعة(7) أيام من تبليغ البرنامج(مخطط العمل) إلى النواب، فأعضاء مجلس الأمة لم يمنح لهم نفس الأجل، وإذا كان المبرر في ذلك هو وجود علاقات تعاون بين الغرفتين على الأقل من خلال اشتراك مكتبي الغرفتين مع الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة، ومرور برنامج الحكومة(مخطط العمل) أولا على المجلس الشعبي الوطني، ثم أمام مجلس الأمة، إلا أن حتمية ضمان مناقشة فعالة من طرف أعضاء مجلس الأمة لعرض رئيس الحكومة (الوزير الأول) حول البرنامج(مخطط العمل) يستوجب نفي كل عذر لعدم علم عضو المجلس بمضمون برنامج الحكومة(مخطط العمل).

من ناحية أخرى، وبما أنه يتم تقديم مجرد عرض حول برنامج الحكومة (مخطط العمل) أمام مجلس الأمة، وهذا العرض لن يقدم إلا عند مثول رئيس الحكومة(الوزير الأول) أمام مجلس الأمة، وعليه من المنطقي أن يستفيد أعضاء مجلس الأمة من أجل لتدارس العرض المقدم من قبل رئيس الحكومة(الوزير الأول) حتى تتم المناقشة بصورة جيدة، بدلا من أن يكون مجلس الأمة مضطرا إلى الاستماع للعرض المقدم والتصويت على البرنامج(مخطط العمل) في أجل قصير جدا ، خاصة وأن الحكومة تكون عادة في استعجال من أمرها للبدء في تنفيذ البرنامج(مخطط العمل).

3- إن التعديل الدستوري لعام 1996 لم يأذن صراحة لمجلس الأمة بفتح مناقشة عامة بعد انتهاء رئيس الحكومة من تقديم عرض حول برنامجه، لكن الممارسة أكدت تمنع مجلس الأمة بحق مناقشة العرض حول برنامج الحكومة.

(1) انظر: د/ الأمين شريط ،«علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، الجزائر، 23-24 أكتوبر 2000، ص.27.

فعقب تعيين السيد أحمد أويحيى، وموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج حكومته في أوت 1997، قدم عرضا حول البرنامج لمجلس الأمة في 29 مارس 1998 وتم فتح مناقشة عامة حوله<sup>(1)</sup> ، وهو ما جرى عليه العرف إلى غاية اليوم.

غير أن المسألة في بادئ الأمر كادت أن تدخل مجلس الأمة في أزمة حقيقة مع الغرفة الأولى، وعرضته لانتقادات شديدة نادت بعدم دستورية المناقشة الحاصلة على مستوى، والحججة في ذلك كما يلي :

- بالرجوع لأحكام التعديل الدستوري لعام 1996 وتحديداً للمادة 99 منه، فهي تنص على أن يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقاً للشروط المحددة في المواد: 80، 84، 133 و 134 من الدستور، وأن يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 135 إلى 137 من الدستور.

وعليه ف مجال رقابة البرلمان للحكومة محددة في المواد المذكورة أعلاه، بمعنى يمارس البرلمان، أي كل من الغرفة الأولى والغرفة الثانية الرقابة بموجب المواد: 80، 84، 133، 134، وينفرد المجلس الشعبي الوطني عن مجلس الأمة بالرقابة المضمنة في المواد من 135 إلى 137 من الدستور، وهي تلك المتعلقة بملتمس الرقابة .

أما بخصوص الرقابة الممارسة على برنامج الحكومة فقد نظمتها أحكام المادة 80 من التعديل الدستوري لعام 1996، وتطرق كل من المواد 81، 82، 83 إلى الآثار الناجمة عن تقديم البرنامج للبرلمان.

- حيث أن المادة 80 المذكورة أعلاه لم تتضمن أبداً ما يفيد إمكانية فتح مناقشة من طرف مجلس الأمة حول العرض المقدم من طرف رئيس الحكومة عن برنامج حكومته، فإن المناقشة تعد غير دستورية.

---

<sup>(1)</sup> يعد برنامج السيد أحمد أويحيى أول برنامج عرض على مجلس الأمة، ويعود الفارق الواضح بين تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، وتاريخ عرضه أمام مجلس الأمة إلى أن هذا الأخير لم يكن موجوداً إلا في جانفي 1998، وكذلك لم يكن هناك قانون عضوي ينظم مواعيد وإجراءات تقديم برنامج الحكومة للبرلمان.

ويبدو أن هذا الموقف قد استند على الرأي الفقهي الذي مفاده أن الممارسات التي تتعبد إيقاف أو تجميد، أو خرق حكم دستوري، تكون غير مقبولة دستوريا، وعديمة القيمة القانونية<sup>(1)</sup>.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أنه يجب التمييز بين الممارسات الدستورية والخروقات الدستورية، فالمارسات الدستورية هي التصرفات التي تعدل أو تفسّر أو تكمل أحكاماً دستورية مكتوبة، وتحظى بقبول السلطات العامة المعنية.

أما الخروقات الدستورية ، فهي التصرفات التي تصدر عن واحدة من السلطات العامة بالرغم من رفض السلطات الأخرى المعنية بتلك التصرفات، أي عدم توفر عنصر الرضى والشعور بالإلزامية مثل هذه التصرفات، التي تؤدي إلى نشوء عرف دستوري قد يكون معدلاً مفسراً، أو مكملاً ينجم عن تطبيق الدستور المكتوب<sup>(2)</sup>.

ومن جهتنا، فإننا نرجح الرأي الثاني على اعتبار أن تصرف مجلس الأمة بفتح مناقشة عامة حول العرض المقدم من طرف رئيس الحكومة حول برنامج حكومته لم يشكل استبعاداً لنص دستوري بقدر ما شكل ممارسة دستورية لم يعارضها أي رئيس حكومة(وزير أول) لحد الآن، بل على العكس تماماً فكل رؤساء الحكومات المتعاقبين والوزير الأول لحد الآن قدموا عرضاً حول برامج حكوماتهم(مخطط العمل)، وقبلوا الرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة المرتبطة بذات الموضوع<sup>(3)</sup>.

فالممارسة قد أنشأت لمجلس الأمة حقاً دستورياً مكّن أعضاءه من الإدلاء بآرائهم وملحوظاتهم، وتحفظاتهم بشأن برنامج الحكومة، وإيصالها إلى الرأي العام خاصة وأن مجلس الأمة يضم كفاءات قادرة على النقد والإثراء، وهذه خطوة مهمة تحسّب لصالح تنمية علاقات التعاون، والحوار بين الحكومة ومجلس الأمة .

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-Philippe Ardant, Op.Cit ., p. 63.

<sup>(2)</sup> انظر : أندريه هورييو، المرجع السابق، ص ص .326-327.

<sup>(3)</sup> لقد تم تأكيد الموقف نفسه من قبل عدد من المختصين في القانون، ومنهم الأستاذ عبد المجيد جبار أحد أعضاء مجلس الأمة في مقال له بجريدة الوطن، تطرق فيه لمدى دستورية مناقشة مجلس الأمة لبرنامج الحكومة، ولمزيد من التفاصيل راجع :

-Abd El Madjid Djabbar, « de l'opportunité d'un débat au conseil de la nation», journal el waten, 13-14/04/1998, p .7 .

في المقابل يفهم من عبارة "... مثلاً وافق عليه المجلس الشعبي الوطني." الواردة في نص المادة 3/80 من التعديل الدستوري لعام 1996 في صورتها المعدلة بموجب المادة 07 من القانون رقم 19/08 ، أن الوزير الأول يقدم فقط عرضاً عن مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة ، الذي يقوم بدوره بنفس الإجراءات التي تمت على مستوى المجلس الشعبي الوطني للموافقة على مخطط العمل .

وبما أن المادة 1/80 المعدلة تلزم المجلس الشعبي الوطني بإجراء مناقشة عامة بغرض الموافقة على مخطط العمل ، فتبعاً لذلك يكون مجلس الأمة مطالباً بإجراء مناقشة عامة للموافقة على عرض الوزير الأول حول مخطط عمله .

وبذلك فالمادة 80 في صورتها المعدلة تغلق الباب في وجه الإعتقاد بعدم أحقيّة مجلس الأمة بفتح مناقشة بغرض الموافقة على عرض الوزير الأول حول مخطط عمل الحكومة .

لكن الأمر لا يقف عند هذا الحد، بل يطرح التساؤل حول ما الفائدة من تقديم ومناقشة عرض برنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام مجلس الأمة؟.

ثانياً:

**النتائج القانونية لتقديم عرض حول برنامج الحكومة(مخطط العمل) لمجلس الأمة.**

إن تقديم عرض حول برنامج الحكومة(مخطط العمل) ومناقشته وفقاً لما أكدته الممارسة أمام مجلس الأمة بعدها وافق المجلس الشعبي الوطني عليه قبلاً ، تتحصر نتائجه القانونية في إمكانية إصدار لائحة ، ومن دون أن يتربّى على ذلك لا حل مجلس الأمة، ولا إثارة المسؤلية السياسية للحكومة.

**- إمكانية إصدار لائحة.**

لقد حرص التعديل الدستوري على أن يكون لمجلس الأمة دور في تقييم برنامج الحكومة(مخطط العمل)، فأذن له بإمكانية اتخاذ موقف منه بموجب لائحة، مع وجوب أن تقدم وفق شروط وإجراءات محددة قانوناً.

## ١- شروط وإجراءات إصدار لائحة.

نظم كل من القانون العضوي رقم 02/99<sup>(1)</sup> والنظام الداخلي لمجلس الأمة شروط وإجراءات إصدار لائحة، والتي تتمثل إلى حد كبير مع شروط وإجراءات إصدار لائحة من طرف المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة، وهذا ما تؤكده الفقرة الثانية من المادة 49 من القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup>.

فيعد اقتراح لائحة بشأن عرض برنامج الحكومة(مخطط العمل) حقاً لأعضاء مجلس الأمة يستوجب قبوله أن يوقع عليه عشرون (20) عضواً على الأقل، مع عدم إمكانية توقيع العضو الواحد على أكثر من اقتراح لائحة، وهذا ما يفهم منه أنه يمكن تقديم عدة اقتراحات لواائح.

وبحسب المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجب أن يودع اقتراح اللائحة من طرف مندوب أصحابها لدى مكتب مجلس الأمة بعد ثمانين و أربعين (48) ساعة من تقديم العرض بدل أجل اثنين وسبعين(72) ساعة المخصص لتقديم اقتراحات اللواائح من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة بيان السياسة العامة، ويفبدأ الأجل من اختتام المناقشة الخاصة ببيان السياسة العامة<sup>(3)</sup>.

قبل التصويت على اقتراح لائحة، تتم المناقشة بشأنه، ولا يتدخل حسب المادة 55 من القانون العضوي رقم 02/99 إلا الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، وعضو يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة.

الوضع يبدو واضحاً بالنسبة للحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، لكن بالنسبة للمتدخلين الآخرين، فهما يطرحان التساؤل حول من هو العضو الرافض لإقتراح اللائحة ومن هو العضو المؤيد لها، وكيف يكون بالإمكان معرفة موقف العضو المعارض أو المؤيد معرفة قطعية نهائية، وعلى أي أساس يختار عضو معارض دون عضو معارض آخر، أو حتىّ عضواً مؤيداً بدل عضو مؤيد آخر؟، لذلك فالمسألة بحاجة لتوضيح وتذليل أكثر.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 4/80 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة."

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 2/49 من القانون العضوي رقم 02/99: "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون".

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 51 من القانون العضوي رقم 02/99.

كما يطرح التساؤل حول مضمون اللائحة التي يصدرها مجلس الأمة عقب مناقشة عرض برنامج الحكومة(مخطط العمل)؟، إن أحكام التعديل الدستوري لعام 1996، وأيضا القانون العضوي رقم 02/99 ، وحتى النظام الداخلي لمجلس الأمة لم تبين محتوى اللائحة، فهل تتضمن تأييداً للحكومة أم العكس؟.

على هذا الأساس يمكن لمجموعة عن الأعضاء (20 عضوا على الأقل) المعارضين لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) التعبير عن عدم رضاهم بإقتراح لائحة تعارض البرنامج، ويمكن لمجموعة أخرى تساند ذات البرنامج(مخطط العمل) أن تقترح لائحة أخرى تعارض اللائحة الأولى.

ففي ظل غياب نصوص قانونية واضحة يبقى مضمون اللائحة خاضعا للفرضيتين السابق ذكرهما، وإن كان واقع التعامل في النظم البرلمانية يفيد أن إقتراح اللائحة يعد خطوة لفت إنتباه الحكومة، وإنذارها بوجود معارضة لسياساتها<sup>(1)</sup>.

لكن عملياً يصعب على مجلس الأمة إصدار لائحة تتضمن بياناً سلبياً ينتقد فيه الحكومة بالنظر إلى أن المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اشترطت توقيع عشرين (20) عضواً لقبول اقتراح اللائحة.

وهذا العدد يصعب تحقيقه كون أن أغلبية الأعضاء المنتخبين ينتمون لنفس الحزب أو الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية وللطاقة الحكومي، مما يجعل التوافق سهلاً بين الحكومة والأغلبية البرلمانية.

أما الجزء المعين، فلا يمكن توقع لجوئه لمعارضة برنامج الحكومة(مخطط العمل) على اعتبار أن رئيس الجمهورية قد اتخذ موقفاً إيجابياً من البرنامج(مخطط العمل) عند عرضه في مجلس الوزراء ، ومن غير المعقول وقف الأعضاء المعينين - ولو أدبياً - ضد من له سلطة تعينهم، حتى وإن كانت النصوص القانونية لا تفرض ضرورة التوافق المطلق بين الثلث المعين ورئيس الجمهورية .

---

<sup>(1)</sup> تعد اللائحة في الأنظمة البرلمانية شكلًا من أشكال الإنذار والتوجيه تتخذ منه الحكومات مبرراً كافياً لتقديم استقالتها قبل أن تسحب منها الثقة بشكل صريح، ولمزيد من المعلومات راجع : - د/ الأمين شريط، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، المرجع السابق، ص. 25.

حتى وإن تم إيداع اقتراح اللائحة والمصادقة عليها<sup>(1)</sup>، إلا أن السؤال يظل مطروحا حول الأثر المترتب عن اللائحة؟.

## 2- الأثر المترتب عن إصدار لائحة.

لم تكشف النصوص القانونية عن الأثر القانوني أو القيمة القانونية للائحة، إن كانت ملزمة للحكومة أم لا؟، لكن من الناحية العلمية يصعب على الحكومة إتخاذ موقف لا مبال باللائحة، لأن هذا سيكون سبباً كافياً لإصطدامها مستقبلاً بعرقلة تحول دون التنفيذ التلقائي للبرنامج(مخطط العمل).

وبالرغم من عدم وضوح الأثر المترتب عن اللائحة، وهي المسألة التي تحتاج إلى إعادة نظر، إلى جانب المغالاة في النصاب اللازم توافقه لقبول اقتراح اللائحة، إذ مادام اعتماد اللائحة يتم بأغلبية الأعضاء، فلما يتم تضييق حق المبادرة بإقتراح لائحة بعشرين (20) عضواً على الأقل؟ ، لكن تبقى اللائحة تمثل وسيلة مهمة للفت إنتباه الحكومة إلى جوانب التقصير .

ففي مقابل تتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق الطلب من الحكومة تكييف برنامجها(مخطط عملها) على ضوء الملاحظات المقدمة لها أثناء مناقشات النواب، على مجلس الأمة أن لا يقصر في استصدار لائحة، بإعتبارها على حد رأي الأستاذ بوجمعة صوilih إمتياز دستوري<sup>(2)</sup> يمكن مجلس الأمة من التعبير عن

---

(1) أصدر مجلس الأمة لأول مرة منذ تأسيسه اللائحة رقم 2004/01 المؤرخة في 26 ماي 2004 حول برنامج الحكومة، زكي فيها برنامج الحكومة المنبثق عن برنامج رئيس الجمهورية، المعلن عنه في الإنتخابات الرئاسية المجرأة في 8 أفريل 2004.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر ، ديسمبر 2004 ،ص ص. 189 -185 .

كما أصدر أيضاً لائحة مساندة لمخطط عمل الحكومة من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية في 24 ديسمبر 2008 .

(2) "...هذا الإمتياز الدستوري يتمثل في أن عرض برنامج الحكومة على مجلس الأمة ليس إجراء عادياً محضاً وليس جلسة عادية وإنما يمكن أن ينصب على لائحة الفاصل فيها أن قد تكون مدعاة أو مؤيدة وببعض الملاحظات..."

- مقتطف من تدخل الدكتور بوجمعة صوilih الوارد في الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة العدد 5، المرجع السابق، ص. 24.

أرائه، وإبداء ملاحظاته، وبسط قناعاته لدى غيره من المؤسسات الدستورية<sup>(1)</sup> ولدى الرأي العام أيضاً<sup>(2)</sup>، حتى وإن كان مبعثها دائماً الأغلبية البرلمانية التي تتوافق عادة مع وجهات نظر الحكومة المترجمة لتوجيهات رئيس الجمهورية.

ولا مانع من إصدار لائحة مؤيدة، المهم أن يثبت مجلس الأمة جدارته، وعدم تقاعسه عن استخدام كل الوسائل المتاحة له لرقابة الحكومة، حتى وإن لم يترتب عنها طرح المسئولية السياسية للحكومة.

#### بـ- عدم قابلية مجلس الأمة للحل .

يعتبر الحل أخطر أسلحة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية وقد تقرر هذا الحق في النظام البرلماني، إذ خول للسلطة التنفيذية حق حل المجلس التأسيسي في مقابل حق البرلمان في إثارة المسئولية السياسية للحكومة<sup>(3)</sup> فالحل هو السلاح المقابل أو الموازي للمسؤولية السياسية، واستخدم في فرنسا بداية من

---

<sup>(1)</sup> يمكن لمجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني ، أي البرلمان المنعقد بغرفتيه معاً إصدار لائحة يبلغها رئيس الجمهورية بمناسبة فتح مناقشة حول السياسة الخارجية، وقد حصرت المادة 130 من التعديل الدستوري لعام 1996 الجهات التي لها حق طلب فتح هذه المناقشة في رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين .

وهنا نتساءل عن سبب حرمان باقي أعضاء البرلمان ، وهم من أحزاب متعددة من هذا الحق خاصة وأن اختصاص البرلمان في مجال المعاهدات الدولية محصور في عدد معين من المعاهدات حدتها المادة 131 من التعديل الدستوري لعام 1996 .

فإذا كان النقاش حول السياسية الخارجية يعني الكثير من المصداقية والشفافية، إلا أن إصدار لائحة بهذا الصدد، وتبلغها لرئيس الجمهورية لا يشكل أي تهديد لوجود الحكومة على اعتبار أن مصير اللائحة يبقى مرتبطا بإرادة رئيس الجمهورية، وطالما أن ميدان الخارجية يعد من الميادين المحفوظة لرئيس الجمهورية، فمستبعد أن تكون اللائحة معارضة للسياسة الخارجية، وحتى وإن كانت كذلك أمعقول أن يقبل رئيس الجمهورية لائحة تعارض سياساته الخارجية، طبعاً إلا إذا كان الرئيس يقبل أن يحاسب نفسه بنفسه، وعندئذ ما هي الآثار المرتبطة عن اجتماع صفي الحكم والخصم في نفس الشخص؟.

ولمزيد من التفاصيل راجع: عقبة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص. 84.

<sup>(2)</sup> أنظر : د/ عماد عوادبي، «عملية الرقابة ودورها...»، المرجع السابق، ص. 60.

<sup>(3)</sup> أنظر :

-Dmitri Georges Lavroff, Op. Cit., pp. 867-870 .

- Philippe Ardant, Op. Cit., p.491.

-Sans Auteur,« la responsabilité politique du gouvernement: la dissolution»

26-1-2003,sur le site [www.assemblée-net.fr/réponsabilité.26-1-2003.ASP].

الجمهورية الثالثة<sup>(1)</sup>، ويقصد به إنتهاء الفترة النيابية للمجلس النيابي قبل الميعاد المحدد دستوريا<sup>(2)</sup>.

وبتقحص أحكام التعديل الدستوري لعام 1996 نجد أنه تم اعتماد الحل في مواجهة المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، الذي حصن منه، وهذا في رأينا يدخل في إطار ضمان التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، وعلى اعتبار أن مجلس الأمة غير مؤهل دستوريا لإثارة المسئولية السياسية للحكومة ، فمن غير المنطقي أن تحظى السلطة التنفيذية في المقابل بسلطة حل مجلس الأمة.

فطالما أن الحل والمسؤولية السياسية وجهان لعملة واحدة، أو كفتين لميزان توازن العلاقة الوظيفية بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فقرار الحل من دون المسؤولية السياسية يعد إعداماً للسلطة التشريعية، والمسؤولية السياسية من غير الحل تشكل تهديدا خطيراً وعشائرياً لاستقرار السلطة التنفيذية، فالعلاقة التي تربط بين الحل والمسؤولية السياسية هي علاقة اطراد، بمعنى أن تقرير الحل مرهون بطرح المسؤولية السياسية والعكس صحيح.

أما فيما يخص حل المجلس الشعبي الوطني، فقد اعتمد التعديل الدستوري لعام 1996 طريقتين لحله، الأولى منصوص عليها بموجب المادة 82 من التعديل الدستوري لعام 1996، وهي تتعلق بالحل الوجبى المرتبط بالعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بمناسبة تقديم برنامج (مخطط العمل) للمجلس الشعبي الوطني، بينما الطريقة الثانية قررتها أحكام المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996، وجعلت من الحل آية دستورية تؤكد المركز الممتاز الذي يحتله رئيس الجمهورية في الحياة السياسية.

## 1- الحل الوجبى للمجلس الشعبي الوطني.

إن تقنية الحل الوجبى للمجلس الشعبي الوطني لم يكرسها فقط التعديل الدستوري لعام 1996، بل وردت قبلاً في أول دستور للجمهورية الجزائرية

---

<sup>(1)</sup> أنظر :

-Dmitri Georges lavroff, Op. Cit., p. 868.

<sup>(4)</sup> أنظر :

-Mohamed Brahimi, « le droit de dissolution dans la constitution de 1989 », revue algérienne des sciences économiques et politique (R.A.S.J.E.P), N°1, université d'Alger mars 1990, p.47.

المستقلة الصادر عام 1963 في نص المادة 56<sup>(1)</sup>، وكرسها أيضا دستور عام 1989 بموجب المادة 78 منه<sup>(2)</sup> بينما جاء دستور عام 1976 خاليا من النص على الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني.

والحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني يكشف إما عن عدم وجود أغلبية برلمانية تضمن تسيير الشؤون العامة للمجلس الشعبي الوطني بشكل مستقر أو أن الحكومة المعينة على أنقاض الحكومة التي فشلت في الحصول على تأييد المجلس الشعبي الوطني عادت بنفس البرنامج الذي سبق وأن رفض.

فالحل المقرر بموجب المادة 82 من التعديل الدستوري يكون تلقائيا، وبقوة القانون في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) للمرة الثانية فعندئذ وبوصف رئيس الجمهورية حكما بين مؤسسات الدولة، يمارسه لتقادي الإنسداد المؤسسي الذي قد يحدث من جراء عدم التوافق بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

لكن الواقع يؤكد أن المجلس الشعبي الوطني يتتجنب مواجهة الحكومة ، ويقبل دائما برنامجها(مخطط العمل) المعروض عليه دون أية معوقات تذكر ، فلم يحدث إلى غاية اليوم أن تم حل المجلس الشعبي الوطني بسبب رفضه الموافقة على برنامج الحكومة (مخطط العمل) ، على خلاف الوضع مثلا في فرنسا ، إذ تم لعدة مرات حل الجمعية الوطنية (في عام 1966، 1968، 1988، 1997، 1999)<sup>(3)</sup>.

ويترتب على الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني استمرار الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني ، في أجل أقصاه ثلاثة(3) أشهر ، وعليه فإتخاذ قرار رفض برنامج الحكومة(مخطط العمل) من طرف المجلس الشعبي الوطني لن يتم إلا بعد النظر مليا في كل النتائج العكسية التي سترتبط على

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 56 من دستور عام 1963: "التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني يجب استقالة رئيس الجمهورية والحل التلقائي للمجلس ...".

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 78 من دستور عام 1989: "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا وتجري انتخابات تشريعية جديدة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

<sup>(3)</sup> انظر :

موقفه، وغالباً ما تخلص الموازنة إلى التركة اللامشروطة للبرنامج (مخطط العمل) المعروض عليه<sup>(1)</sup>.

كما أن تحمل عبئ رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على برنامج الحكومة (مخطط العمل) للمرة الثانية لا يتوقف فقط على عاتق المجلس الشعبي الوطني بل يمتد حتى إلى مجلس الأمة، فإن كان مستحيل حله لضمان استقرار الدولة واستمرارية مؤسساتها، إلا أنه يبقى شبه محمد نظراً لارتباط عمله بعمل الغرفة الأولى إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

لهذا يمكن اعتبار الحل الوجوبي للمجلس الشعبي الوطني وسيلة للضغط على البرلمان ككل من جهة، ودفعه إلى تحمل المسؤولية الملقاة على عاتقه من جهة أخرى خاصة عند تباين مواقف النواب نتيجة اختلاف المصالح الحزبية والشخصية، مما يتسبب في أزمة تمثل تؤدي لترابع دور البرلمان، ووقفه في وجه المصالح العليا للدولة<sup>(2)</sup>.

## 2- الحل إختصاص حصري لرئيس الجمهورية.

تحول المادة 129 من التعديل الدستوري العام 1996<sup>(3)</sup> لرئيس الجمهورية سلطة التحكيم، بإعتباره ضامن إحترام الدستور، و المسؤول عن حسن سير المؤسسات، مما يتطلب إلتزامه الحياد في عملية التنظيم، وإعادة التوازن بين الهيئات الدستورية.

ففي الحالات العادية يقوم رئيس الجمهورية بدور المراقب ، والمنبه للمسائل والقضايا التي يمكن أن تهز استقرار المؤسسات الدستورية، بينما في الحالات غير العادية والأزمات السياسية، فيتوجب عليه التدخل لإعادة سير الآليات الدستورية المعطلة، فيما يكتنه عن طريق ما يتمتع به من سلطات ، ومنها الحل أن يلعب دور الحكم في حالة قيام نزاع بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني .

---

(1) انظر: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية...، المرجع السابق، ص ص.80-81.

(2) انظر :

-André Chandernagor, Op. Cit., p.112.

(3) انظر: نص المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، ورئيس الحكومة ."

تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر".

مع إستبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول وفقاً لنص المادة 13 من القانون رقم 19/08 المتضمن التعديل الدستوري.

وفي خضم حياة سياسية تعددية لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يبقى محايدها ومستقلاً باتم معنى الكلمة، بل يمكنه بإسم الشعب<sup>(1)</sup> أن يحل المجلس الشعبي الوطني، ويقحم الهيئة الناخبة لإتخاذ موقف إزاء المشكل القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني .

يكون الهدف من الحل في هذه الحالة، هو وضع مقاربة موازنة بين مدى التطابق بين الإرادة الشعبية والنواب، بمعنى هل يمثل النواب مجموع الشعب، ويعبرون عن الإرادة العامة أم لا؟.

ووفقاً للمادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996، لرئيس الجمهورية مطلق الحرية في حل المجلس الشعبي الوطني، فهو يتخذ قرار الحل بصفة شخصية، ومرسوم الحل لا يمكن بأي حال من الأحوال إخضاعه لتوقيع أية جهة أخرى، مما يجعل من هذا الإختصاص سلطة حصرية لرئيس الجمهورية عكس ما هو معمول به في النظام البرلماني، حيث أن رئيس الحكومة هو صاحب المبادرة بالقرار ، ويقع إلى جانب رئيس الجمهورية قرار الحل<sup>(2)</sup>.

بمعنى لا تتحدد حرية رئيس الجمهورية في حل المجلس الشعبي الوطني بأي قيد موضوعي، بـإثناء تلك الشروط الشكلية التي لا تؤثر في شيء على حق استخدام الحل فقبل أن يقدم رئيس الجمهورية على الحل يستشير كلاً من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة، وإذا كان طلب الاستشارة إلزامي، إلا أنه وفي ظل غياب نص قانوني يبين القيمة القانونية لهذه الآراء الإستشارية، فـرئيس الجمهورية كامل السلطة في الأخذ أو عدم الأخذ بها.

وبالتالي فالقرار النهائي يرجع لـرئيس الجمهورية، ولا يتم اللجوء للحل إلا بناء على تحليل خاص يتصوره عن التوازن الدستوري القائم، وما إشتراط إستشارة رؤساء الهيئات المذكورة أعلاه إلا مجرد إجراء شكلي لا يمس بأي حال من الأحوال إرادة رئيس

---

<sup>(1)</sup> يمارس رئيس الجمهورية سلطة حل المجلس الشعبي الوطني لأنـه يمثل الإرادة العامة ، ومنتخب بالإقتراع العام المباشر، وعلى هذا لا يمكن لـرئيس الدولة الذي يشغل منصب رئيس الجمهورية وفقاً لنـص المادتين 88 و89 من التعديل الدستوري لـعام 1996 إعمال أحكـام المـادة 129 من التعـديل الدستوري خلال فترتي الخـمسة والأربعـين (45) والستـين (60) يومـاً وفقـاً لما أكدـته المـادة 3/90 من التعـديل الدستوري، كما لا يمكن حل المجلس الشعبي الوطني خلال الظروف غير العادية.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Pierre la lumière / André Demichel, les régimes parlementaire européens, presse universitaire de France, paris, 1996, pp. 563- 565.

الجمهورية ورغبتها في حل المجلس الشعبي الوطني، بل له سلطة غير مشروطة وتقديرية في ذلك<sup>(1)</sup>.

وعندما يقرر رئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني، تبقى الحكومة القائمة بصفة مؤقتة حتى يتم إجراء انتخابات تشريعية في ظرف أقصاه ثلاثة(3) أشهر قد تسفر عنها النتائج التالية:

- في حالة التوافق بين الحكومة، أو بعبارة أخرى بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، فرئيس الجمهورية لن يواجه صعوبات في ممارسة سلطاته، وتوجيهه السياسية العامة للدولة على النحو الذي يراه مناسبا، وسيعتمد حكومة له تعمل على تنفيذ توجيهاته.

- في حالة التعارض بين الأغلبية البرلمانية المحصل عليها والحكومة، فهذا يعد نجاحاً للمجلس الشعبي الوطني المحل، وسيكون رئيس الجمهورية في موقف صعب للغاية، وسيجد مشاكل في تعين حكومة تسهر على تنفيذ سياسيته دون أن تصطدم بالأغلبية المعارضة، وهنا ينادي البعض بضرورة استقالة رئيس الجمهورية على أساس أن نتيجة الانتخابات التشريعية تعد ضمناً لاستفادة غير مباشر على شخص الرئيس وسياسيته<sup>(2)</sup>، وعندئذ يظهر الحل كآلية للديمقراطية شبه المباشرة، تسمح بتوارد هيئة نيابية مع إمكانية تدخل الشعب، وتحكيم رأيه، وخضوع النواب لرقابته<sup>(3)</sup>.

إن كان الحل الوجهي المقرر بموجب المادة 82 من التعديل الدستوري لعام 1996 يعد أكثر للمسؤولية السياسية التي يطرحها المجلس الشعبي الوطني ضد الحكومة، إلا أن حق الحل المقرر في المادة 129 يتحول إلى وسيلة تهديد لاستقرار البرلمان، الرغبة من ورائه إيجاد أغلبية واضحة تدعم الحكومة في المجلس الشعبي الوطني ، خاصة إذا تعذر عليها الإستمرار في تنفيذ سياستها بسبب انعدام الأغلبية البرلمانية التي تعزّزها، وفي المقابل يتحول المجلس الشعبي الوطني والبرلمان عموماً إلى أداة طيعة بيد رئيس الجمهورية، الذي يبقى محتفظاً بقوة مركزه، وهيمنته على السلطة في النظام السياسي.

---

<sup>(1)</sup> أ نظر: د/ سعاد غوثي، «البرلمان في النظام السياسي الجزائري»، مداخلة في الندوة العاشرة لوزارة العلاقات مع البرلمان حول: البيكاميرالية ( التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة)، الجزائر، 14 نوفمبر 2006، ص. 9.

<sup>(2)</sup> أ نظر: د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ...، المرجع السابق، ص ص. 162-163.

<sup>(3)</sup> أ نظر: عقيلة خرباشي، العلاقة ...، المرجع السابق ، ص. 86.

وعليه يمكن القول أن مجلس الأمة شريك للمجلس الشعبي الوطني في رقابة برنامج الحكومة(مخطط العمل)، لكن ضبط التعديل الدستوري لعام 1996 لحدود علاقة مجلس الأمة بالحكومة ، وإقراره بعدم مسؤوليتها أمامه قضى على كل محاولة جادة في التأثير عليها، مما يبقى المجلس الشعبي الوطني ومثلاً يعد الراعي الأول للعمل التشريعي، فهو يمثل أيضاً المراقب الحقيقي للحكومة، إذ عدم موافقته على البرنامج تؤدي لاستحالة تقديم عرض حوله لمجلس الأمة، ومنه فدور مجلس الأمة في إطار برنامج الحكومة لا يرتقي إلى درجة الرقابة الفعلية، بل تبقى رقتبه تدور في فلك جمع المعلومات والإعلام<sup>(1)</sup>.

إذا كانت الحال هذه في تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الأمة، فهل يتغير الوضع بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، أم أن تدخله يأخذ الطابع السياسي الفاقد لكل أثر قانوني صارم (المطلب الثاني)؟ .

### **المطلب الثاني:**

#### **التدخل السياسي لمجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة.**

يعتبر بيان السياسة العامة السنوي وسيلة إبلاغ مهمة جداً من الحكومة لأعضاء البرلمان ، وإحاطتهم علماً بما تم تفيذه أثناء سنة من تقديم البرنامج(مخطط العمل) وكذلك المشاريع التي هي في طور الإنجاز ، والتي هي في الأفق المستقبلية ، وتتوى الحكومة القيام بها، والصعوبات التي تعترضها<sup>(2)</sup>.

والحكومة ملزمة سنوياً ابتداء من تاريخ المصادقة على برنامجهما من طرف البرلمان بأن تقدم بياناً عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، يعقب حسب المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(3)</sup> بمناقشة قد تختتم بإصدار لائحة تطبق عليها نفس

---

<sup>(1)</sup> انظر: د/ عمار عوابدي، «عملية...»، المرجع السابق، ص . 54.

<sup>(2)</sup> انظر :

- Pierre Avril / Jean Gicquel, Op.Cit., p. 121.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "تقدم الحكومة سنوياً إلى المجلس الشعبي الوطني بياناً عن السياسة العامة .

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة.

يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 135 و 136 و 137 أدناه.

.../...

الشروط والإجراءات واللاحظات السابق عرضها على اللائحة، التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يصدرها بمناسبة تقديم له عرضا حول برنامج الحكومة (مخطط العمل).

كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني إيداع ملتمس رقابة، وعدم التصويت على لائحة الثقة، قد يتربّع عنهم طرح المسؤولية السياسية للحكومة إن وافقت الأغلبية البرلمانية على ذلك، وفي المقابل يكون تدخل مجلس الأمة في ذات المناسبة إحتمالياً (أو لا) لا يسفر عنه أي أثار قانونية تزعزع وجود الحكومة (ثانياً)، بل على العكس تماماً فالحكومة تملك صلاحية تقرير تدخل مجلس الأمة من عدمه في بيان السياسة العامة.

أولاً:

#### إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

لم تلزم المادة 84 في فقرتها الأخيرة من التعديل الدستوري لعام 1996 الحكومة بتقديم بيان سياستها العامة السنوي أمام مجلس الأمة مثلاً هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني، أي أن الحكومة تملك كامل السلطة التقديرية في إشراك مجلس الأمة من عدمه بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، الأمر الذي يجعل تدخل مجلس الأمة لا ينجم عنه أي أثر يربك الحكومة على غرار المجلس الشعبي الوطني، الذي حضرت بيده أهم وأكثر الوسائل الرقابية فعالية<sup>(1)</sup>.

#### أ- السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة.

في حالة مرور بيان السياسة العامة السنوي بسلام أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن للحكومة أن تقدم بيان السياسة العامة إلى مجلس الأمة، وهذا ما تؤكده كلمة "يمكن" التي استهل بها نص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996، مما يعني أن الحكومة غير ملزمة بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة مثلاً هي ملزمة بذلك أمام المجلس الشعبي الوطني .

....

رئيس الحكومة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة، في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته.

يمكن الحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة .

<sup>(1)</sup> انظر: عقيلة خرياشي، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 82 وما يليها.

ويمكن للحكومة تقديم بيان السياسة العامة السنوي إلى مجلس الأمة في الحالات التالية:

- تقديم بيان السياسة العامة السنوي للمجلس الشعبي الوطني دون أن يتبعه تصويت بـ«عدم الثقة»، أو الموافقة على اقتراح ملتمس الرقابة.
- تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني مع طلب رئيس الحكومة (الوزير الأول) التصويت بالثقة والموافقة على ذلك.
- تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، وإيداع ملتمس رقابة لم يحصل على موافقة ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني.

وبالرغم من توافر الحالات المبينة أعلاه، إلا أن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة يظل من صميم السلطة التقديرية للحكومة، ولا يوجد ما يجبرها على ذلك، وهذا الوضع يكشف عن علاقة احتمالية يمكن أن تربط مجلس الأمة بالحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، على خلاف العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة في ذات المناسبة، والتي تكتسي طابعاً محقق النشأة متى إلتزمت الحكومة بتعهداتها الدستورية، ويؤكد أن المجلس الشعبي الوطني شريك أساسي و مهم يجب إعلامه بالحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج (مخطط العمل) المصدق عليه<sup>(1)</sup>، وهو المراقب الحقيقي للحكومة في مختلف أطوار عملها.

بينما يوجد مجلس الأمة في مركز التابع من جهة للحكومة بالوقوع تحت أسر سلطتها التقديرية، وللمجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى، تتبع للموقف الذي يتتخذه من بيان السياسة العامة المعروض عليه، فعلى ضوئه إما أن يمر البيان لمجلس الأمة، أو أن ينتهي عند المجلس الشعبي الوطني .

لهذا فالعلاقة بين مجلس الأمة والحكومة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي تخضع لإعتبارين أساسين هما:

- مرور بيان السياسة العامة السنوي أمام المجلس الشعبي الوطني دون أن تشار المسؤولية السياسية للحكومة سواء لعدم استخدام النواب لآليات الرقابية المرخصة لهم

---

<sup>(1)</sup> انظر: بن مالك بشير، «علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق، ص. 114.

بهذه المناسبة، أو أن استخدامها اصطدم بعدم تحقق الشروط الازمة لنفذتها، نتيجة مثلا استحالة توفر النصاب اللازم لاعتمادها، متلما هو الأمر في ملتمس الرقابة.

- استخدام الحكومة لسلطتها التقديرية في تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، وهذا الإعتبار مرتبط بالإعتبار الأول، إذ أن حجب المجلس الشعبي الوطني لموافقة على بيان السياسة العامة يقتل تماما إمكانية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام الغرفة الثانية، ويفقد الحكومة سلطتها التقديرية في إمكانية تقديم بيان سياستها العامة لمجلس الأمة.

إذن وبالإضافة إلى ارتباط تقديم بيان السياسة العامة السنوي بإرادة الحكومة، فهو أيضا مقيد بموقف المجلس الشعبي الوطني من البيان، وهذا الوضع يعكس بصورة أو بأخرى علاقة التبعية التي تربط الغرفة الثانية بالغرفة الأولى، وضعفها الذي ينعكس على نظام البيكاميرالية ، فعلى حد قول الأستاذ مارسيل سوس إن ضعف نظام البيكاميرالية من ضعف الغرفة الثانية<sup>(1)</sup>.

### ب- الأثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

حتى وإن قررت الحكومة منح فرصة لمجلس الأمة للتدخل في رقابة بيان السياسة العامة السنوي، إلا أن مجلس الأمة يبقى مجردًا من إمكانية إتخاذ موقف فعال تجاه مدى تنفيذ الحكومة لتعهاتها التي سبق وأن التزمت بها أمامه عند تقديمها له عرضا حول برنامجها(مخطط العمل).

فالتعديل الدستوري لعام 1996، وكذا القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup> لم يحددا حتى الطريقة العملية لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة على غرار المجلس الشعبي الوطني ، الذي تم النص فيه على أن تعقب بيان السياسة العامة مناقشة لعمل الحكومة، إذ

---

(1) أنظر :

-Marcel Sousse,Op.Cit., pp.1324-1356.

(2) لم يضف القانون العضوي رقم 02/99 شيئاً فيما يخص تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة بل اكتفت المادة 56 منه بإعادة نفس ماورد في الفقرة الأخيرة للمادة 84 من التعديل الدستوري لعام 1996.

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000 ، فلم يشر مطلقاً لتقديم بيان السياسة العامة حتى أن المادة 71 منه نصت على أن يمارس مجلس الأمة رقابته لأعمال الحكومة وفقاً لأحكام المواد 80 ، 33 ، 161 من الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 دون ذكر حتى نص المادة 84 المتعلقة ببيان السياسة العامة .

جاء نص الفقرة الأخيرة من المادة 84 من التعديل الدستوري مقتضياً تضمن فقط إمكانية أن تقدم الحكومة بيان السياسة العامة لمجلس الأمة.

كما لم تبين النصوص القانونية الآثار المترتبة عن تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، وإذا كان الدافع من وراء ذلك هو ضمان عدم قيام علاقة صراع حادة بين مجلس الأمة والحكومة ، حيث يكفي ما يمكن أن تتعرض له الحكومة من تهديد لوجودها من طرف المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup> ، إلا أن الأمر ينطوي على مغبة إضعاف مركز مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي، فدور مجلس الأمة فيه يكاد ينعدم ويمكن للحكومة أن تقادى هذا الإجراء في كله .

لكن وبالرغم من الوضع الثانوي الذي أوجدت فيه النصوص القانونية مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة، غير أن المنطق يفرض عرض البيان أمامه ، ولا يسقط واجب الحكومة في ضرورة القيام بذلك أمام مجلس الأمة طالما أنها ملزمة بتقديم عرض عن برنامجه(مخطط العمل) له، خاصة إذا كان بيان السياسة العامة ينطوي على تعديلات أدخلتها الحكومة على البرنامج المصدق عليه .

لذلك فمن الضروري إطلاع مجلس الأمة على التعديلات المبرأة<sup>(2)</sup> على اعتبار أن بيان السياسة العامة يمثل مناسبة مهمة لقياس حالة أداء الحكومة ، ومنه تسهيل عملية المقارنة والمطابقة بين ماتمت المصادقة عليه، وما تم تنفيذه خلال سنة كاملة .

على الرغم من تتمتع الحكومة بسلطة تقدير إمكانية تقديم بيان السياسة العامة السنوي لمجلس الأمة، إلا أن الواقع العملي يفيد أن الحكومة، وكلما قدمت بياناً عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، قدمته أيضاً لمجلس الأمة، إذ قدمت الحكومة برئاسة السيد أحمد أويني في دورة خريف عام 1998 أول بيان سياسة عامة في ظل أول برلمان تعددي وفي دورة خريف عام 2001 قدم السيد علي بن فليس أيضاً بيان السياسة العامة وكذلك الحال في دورة ربيع 2005 ، حيث قدم السيد احمد أويني بياناً عن السياسة العامة.

غير أن ما يلاحظ هو العدد الضئيل لمرات تقديم بيان السياسة العامة السنوي من طرف الحكومة للبرلمان، فمن أصل ثمانية (8) حكومات قدمت برامج حكوماتها إلى

<sup>(1)</sup> انظر : عقيلة خرباشي ، العلاقة...، المرجع السابق ، ص.92.

<sup>(2)</sup> انظر: بشير بن مالك ، المرجع السابق، ص ص. 114-117 .

البرلمان قدمت فقط ثلاثة(3) منها بيان سياستها العامة السنوي، أي أن معدل قيام الحكومة بواجبها الدستوري المتعلق ببيان السياسة العامة لم يتعدى نسبة 37% .

وفي رأينا أن التفسير الأساسي لهذا الوضع هو التغيرات الحكومية المتتسعة جداً فبدلاً من أن يتلقى البرلمان حصيلة السنوية لحكومة السيد إسماعيل حماني اضطر إلى مناقشة برنامج حكومة السيد أحمد بن بيتور، ونفس الشيء بالنسبة لحكومة السيد أحمد أويحيى المنها مهامها في ماي 2006<sup>(1)</sup>، وحكومة السيد عبد العزيز بلخادم، المعينة في 4 جوان 2007، والمنها مهامها في 23 جوان 2008.

بينما نجد أن الحكومات الفرنسية ، ومنذ عام 1975 حتى عام 2000 قد عرضت ثمانين وعشرين(28) مرة بياناً عن سياستها العامة أمام الجمعية الوطنية ، واثنتي عشر(12) مرة أمام مجلس الشيوخ<sup>(2)</sup>، مع العلم أنه للوزير الأول الفرنسي صلاحية الطلب من مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة<sup>(3)</sup> ، ولمجلس الشيوخ أن يقبل أو يرفض الموافقة على تصريح السياسة العامة، وحتى وإن كان الرفض لا يؤثر على بقاء الحكومة، إلا أنه من الناحية السياسية يرجح الحكومة وبضعف مصادقتها.

لتغادي ذلك عادة لا يقدم الوزير الأول على عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ، إلا إذا كان هذا الأخير مؤيداً لسياسة الحكومة، أي أن طلب موافقة مجلس الشيوخ من طرف الوزير الأول مرتبط أساساً بمدى حسن أو سوء العلاقة التي تربط بين الحكومة ومجلس الشيوخ<sup>(4)</sup> .

---

<sup>(1)</sup> انظر : ليلى مصطفى، «حصيلة الحكومة التي لم يعرضها أويحيى»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006، ص. 4.

<sup>(2)</sup> انظر :

-Sans Auteur, «le sénat et la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement » 28-2-2002, sur le site [www.assemblée.nat.fr/ connaissance.4tm].

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 49 الفقرة الأخيرة من دستور 4 أكتوبر الفرنسي لعام 1958  
«Le premier ministre a la faculté de demander au sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale».

<sup>(4)</sup> في الفترة الممتدة من عام 1962 إلى عام 1969 لم يتم عرض تصريح السياسة العامة على مجلس الشيوخ الفرنسي نظراً لسوء العلاقة بين الحكومة ومجلس الشيوخ بسبب لجوء الرئيس ديغول إلى الاستثناء لتعديل نمط انتخاب رئيس الجمهورية ومحاولة التخلص من مجلس الشيوخ، ولمزيد من المعلومات راجع:

-Bernard Chantebout, Op. Cit .,pp. 442- 444.

وإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 ألزم الحكومة بتقديم عرض عن البرنامج(مخطط العمل) لمجلس الأمة، مما يسمح لهذا الأخير من أن يدخل في حوار مع الحكومة ، ويتناول معها بشكل يعينه على مراقبتها لاحقا، فإنه في المقابل لم يفرض عليها أن تطلع المجلس على حصيلة تنفيذ برنامجها(مخطط العمل)، وحتى وإن فعلت فمجلس الأمة غير مخول بإتخاذ موقف فعال وذي تأثير على الحكومة، خاصة وأن المجلس لا يجوز على أهم الوسائل الرقابية ، وهي التصويت بعدم الثقة، وتحريك ملتمس الرقابة (ثانيا).

ثانيا:

### حصر التصويت بالثقة وملتمس الرقابة بيد المجلس الشعبي الوطني.

إلى جانب أن تقديم بيان السياسة العامة السنوي يعد صلاحية للحكومة، حتى وإن تلقى مجلس الأمة البيان، إلا أنه يبقى مجرد إمكانية اتخاذ موقف حازم من مدى تنفيذ الحكومة للبرنامج الذي سبق وأن تم الإتفاق عليه مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني الذي جمعت بيده أكثر الوسائل الرقابية فعالية<sup>(1)</sup>، والمتمثلة في التصويت بالثقة وملتمس الرقابة وهو الآليتان اللتان حرم منها مجلس الأمة، نظر للآثار الخطيرة المترتبة عنهما ، والتي تصل إلى حد طرح المسؤولية السياسية للحكومة ، أو حل المجلس الشعبي الوطني.

#### أ- حق رئيس الحكومة(الوزير الأول) في طلب التصويت بالثقة .

من استحضار أحكام المادة 5/84 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، يتضح أن تحريك لائحة الثقة لعقد المسؤولية السياسية للحكومة يشكل اختصاصاً أصيلاً لرئيس الحكومة(الوزير الأول)، فلا يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني حق طلبه، أو إجبار رئيس الحكومة(الوزير الأول) على ذلك ، وكقاعدة عامة طلب التصويت بالثقة يمكن أن يكون في الحالات التالية:

- في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة سواء من قبل النواب، أو من قبل من هم في الساحة السياسية، فعندئذ يتوجه رئيس الحكومة(الوزير الأول) إلى المجلس الشعبي الوطني طالبا منه التصويت بالثقة، فإن صوت المجلس الشعبي الوطني لصالح الحكومة فهذا يعد كرد فعل على المعارضة يؤكد أن الحكومة لاتزال تتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية

<sup>(1)</sup> انظر: عقيلة خرباشي ، العلاقة...، ص.82 وما يليها.

بينما إن لم يمنح نواب المجلس الشعبي الوطني ثقته للحكومة، فإنها تضطر إلى تقديم استقالتها، وفي هذا انتصار للمعارضة.

- في حالة ثبوت خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيماً ل موقفها أمام رئيس الجمهورية، بينما إذا حدث العكس، فتستقيل الحكومة مع الإشارة إلى أن هذه الحالة نادرة الحدوث بفعل صلاحية رئيس الجمهورية في إقالة الحكومة متى يشاء، وفي هذا تكريس لفكرة الحكومة الرئاسية Gouvernement Présidentielle<sup>(1)</sup>.

- في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تطلب الحكومة التصويت بالثقة، وتعتبر هذه الحالة الوحيدة التي نص عليها التعديل الدستوري لعام 1996 دون الإشارة لباقي الحالات الأخرى.

وبالتالي فالتعديل الدستوري قد ربط اللجوء للتصويت بالثقة بنص المادة 84 منه المتعلقة حسراً ببيان السياسة العامة السنوي، وهذا ما تؤكده أيضاً المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup>.

تتبع في التصويت بالثقة عدة إجراءات تضمنتها المواد من 62 إلى 64 من القانون العضوي رقم 02/99 دون أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، إذ يتم تسجيل التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني وجوباً بناء على طلب رئيس الحكومة(الوزير الأول)، ويتدخل خلال جلسة المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة بالإضافة إلى الحكومة، نائب يؤيد التصويت بالثقة ، ونائب آخر ضد لائحة التصويت بالثقة، وهذه النقطة تثير نفس الإشكال الذي سبق وأن طرحته حول الأسس المعتمد عليها في اختيار عضو مؤيد وعضو معارض للائحة .

المستساغ في الأمر هو أن المادة 64 من القانون العضوي رقم 02/99 حددت أن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة لنواب المجلس الشعبي الوطني.

فيبدو أن المادة 5/84 من التعديل الدستوري لعام 1996 تخلق أمام المجلس الشعبي الوطني فرصة ثانية لأخذ موقف من البرنامج المتفق عليه، فإن صوت بالثقة فسيكون

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Jacques Moreau, Op . Cit ., p.120.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 62 من القانون العضوي رقم 02/99 : " يكون تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة في جدول الأعمال وجوباً، بناء على طلب الحكومة، وفقاً لأحكام المادة 84 من الدستور".

ملزما بمساعدة الحكومة وتأييدها في تنفيذ برنامجها ، بينما إذ صوت بعدم الموافقة على لائحة الثقة، فما على الحكومة إلا أن تقدم استقالتها لرئيس الجمهورية .

لكن استقالة الحكومة في هذه الحالة محتملة على اعتبار أنه لرئيس الجمهورية حق اللجوء قبل قبول استقالة الحكومة إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لأحكام المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، وإذا حدث وأن حل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني، فالحكومة تقى مؤقتا حتى يتم انتخاب مجلس شعبي وطني جديد.

وإذا كانت فرنسا قد انتظرت سبعة عشرة(17) سنة، أي من عام 1958 إلى عام 1975 حتى قدم الوزير الأول طلب موافقة مجلس الشيوخ على تصريح السياسة العامة<sup>(1)</sup> فإن الجزائر ذات التجربة الفتية في عهد نظام الغرفتين لا تزال تنتظر.

#### ب- صعوبة إستخدام ملتمس الرقابة بفعل الأغلبية البرلمانية.

يعتبر ملتمس الرقابة أو لائحة اللوم<sup>(2)</sup> وسيلة جد فعالة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فبموجبها يتم وضع حد للحكومة بأكملها على اعتبار أن الحكومة مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان<sup>(3)</sup>، وباستقراء نص المادة 4/84 من التعديل الدستوري لعام 1996 يتبين أن تحريك ملتمس الرقابة يكون فقط بمناسبة بيان السياسة العامة.

وفي حقيقة الأمر، إن لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك هذه الآلية ليس بالأمر السهل، نتيجة إحاطتها بمجموعة من الشروط جعلت منها شبه مستحيلة سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوفيق على اقتراح ملتمس الرقابة، أو المدة المحددة للتصويت، وكذلك الأغلبية المشروطة للموافقة على الملتمس .

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-M.Réné Monoroy , Op. . Cit., p.289.

<sup>(2)</sup> يعود أصل تسمية ملتمس الرقابة للنظام الدستوري المغربي، فطبقا لأحكام الفصل الخامس والسبعين (75) من دستور عام 1962 يمكن للبرلمان أن يلتمس من الملك إقالة الحكومة ، فمن خلال الملتمس يستطيع النواب معارضته استمرارية الحكومة وإثارة مسؤوليتها، ولا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه ربع (4/1) عدد النواب على الأقل، ولمزيد من المعلومات راجع:

د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ...، المرجع السابق، ص.175.

وكذلك:

-Bernard Cubertafond, Op. Cit .,pp. 183-186.

<sup>(3)</sup> انظر : د/ الأمين شريط ،«عن واقع ...»، المرجع السابق، ص ص. 92-93

## ١ - النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتمس الرقابة .

طبقاً للمادة 135 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> ، وكذا المادة 57 من القانون العضوي رقم 02/99 يشترط للموافقة على اقتراح ملتمس الرقابة أن يوقع من قبل سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل ، وهذه النسبة المشروطة تبدو صعبة التحقيق نوعاً ما في ظل مجلس تعديي<sup>(2)</sup> ، ويضيف القانون العضوي رقم 02/99<sup>(3)</sup> شروطاً أخرى تتمثل في :

- عدم إمكانية توقيع النائب الواحد على أكثر من ملتمس رقابة واحد.
- إيداع نص ملتمس الرقابة من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.
- نشر نص ملتمس الرقابة في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني وتعليقه وتوزيعه على كافة النواب.

أثناء جلسة المناقشة التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلقة ببيان السياسة العامة لا يتدخل إلا كل من الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب ملتمس الرقابة ونائب يرغب في التدخل ضد الملتمس، ونائب يرغب في التدخل لتأييده.

بمعنى أن مناقشة اقتراح ملتمس الرقابة تكون محدودة وضعيفة ، مما لا يسمح لكل النواب من تبادل وجهات النظر بصورة كافية ، ويفتح المجال للعمل خارج الجلسة، أي أن الكولسة ستأخذ نصيب الأسد في تحديد موقف النواب من ملتمس الرقابة .

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 135 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. ولا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع(7/1) عدد النواب على الأقل ."

<sup>(2)</sup> لقد اشترط مثلاً المؤسس الدستوري الفرنسي في نص المادة 2/49 من دستور 4 أكتوبر 1958 المعدل في 4 أوت 1999 فقط نسبة عشر (10/1) عدد نواب الجمعية الوطنية للموافقة على ملتمس الرقابة.

<sup>(3)</sup> انظر : المواد : 58، 59، و 60 من القانون العضوي رقم 99 / 02 .

## -2 المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة.

حسب المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> والمادة 2/61 من القانون العضوي رقم 02/99 ، فلا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ الإيداع ، وتعد مدة الثلاثة (3) أيام مدة كافية تمكن مساندي الحكومة من إجراء اتصالاتهم لإقناع مقترب ملتمس بالترابع عن موقفهم، وكذا تهدئة الأعصاب ، ومنه زوال دواعي إثارة ملتمس الرقابة.

عندئذ قد تتحول المدة اللازمة للتصويت على ملتمس الرقابة لبؤرة ضغط وفرصة سانحة لتدعيم موقف الحكومة، وربما هذا هو الدافع الذي جعل المؤسس الدستوري الفرنسي يخفض المدة إلى ثمانية وأربعين (48) ساعة وفقاً لنص المادة 2/49 من دستور 4 أكتوبر 1958<sup>(2)</sup> .

## -3 نصاب الموافقة على ملتمس الرقابة.

بالإضافة إلى الشروط السالفة الذكر ، فالموافقة على ملتمس الرقابة تستوجب تحقق أغلبية ثلثي (3/2) نواب المجلس الشعبي الوطني ، وإذا صادق نواب المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ، فيلزم رئيس الحكومة(الوزير الأول) بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> ، وبينما في حالة عدم حصول ملتمس الرقابة على الأغلبية المنشروطة فالحكومة ستبقى .

ما يمكن ملاحظته أن سلطة البرلمان في اتخاذ ملتمس الرقابة ضد الحكومة محصورة ومقيدة، بل إنها تكاد تكون منعدمة لأن نجاح ملتمس الرقابة مرتب بنوعية الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني ، فإذا كانت الحكومة حائزة على أغلبية واضحة، فإن حظوظ نجاح ملتمس الرقابة تكون عسيرة جداً، ومسألة تغيير الحكومة تعد أمراً صعباً .

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 136 من التعديل الدستوري لعام 1996 : " تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) النواب .

ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة .

<sup>(2)</sup> انظر :

-Pierre Avril / Jean Gicquel, Op . Cit., pp. 224- 225.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 137 من التعديل الدستوري لعام 1996: "إذ صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية" ، مع إستبدال كلمة رئيس الحكومة بالوزير الأول طبقاً للمادة 13 من القانون رقم 19/08 .

وبالتالي فاللجوء لمجلس الرقابة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة لا يكون بهدف إسقاط الحكومة لأن هذا سيكون مستحيلاً ، بل يمكن أن تستعمله المعارضة للوقوف في وجه الحكومة والإفصاح رسمياً عن عدم رضاها صراحة عنها، وعن برنامجها الذي قطع مسار سنة من التنفيذ الفعلي .

من جهة أخرى يبقى المجلس الشعبي الوطني متحفظاً كثيراً في تحريك مجلس الرقابة، ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة طالما أن هذه الأخيرة ماهي إلا أداة للتسيير والتنفيذ، يعود أمرها إلى رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>، بمعنى أن كل مساس بالحكومة بعد بطريقة غير مباشرة مساساً برئيس الجمهورية، الذي يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني .

وعليه إذا كانت رقابة المجلس الشعبي الوطني لبيان السياسة العامة من خلال مجلس الرقابة تعتبر رقابة بعدية لأنها تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج الحكومة حتى وإن كان في جزء منه فقط، وهي رقابة منطقية وطبيعية على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني كان قد منح الترخيص بتنفيذ برنامج الحكومة(مخطط العمل)، ومنه يكون بمقدوره فحص ورقابة صحة ودقة تنفيذه من خلال بيان السياسة العامة ، واتخاذ كافة التدابير الازمة في حالة تجاوز الإنفاق المعقود بين الحكومة والبرلمان، حتى وإن استتبع الأمر إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، إلا أن تسريح مجلس الرقابة بجملة من القيود ، أضحت عراقيل تحد من فاعليته كإجراء رقابي مهم، وشكلت درعاً واق لضمان استقرار الحكومة في مواجهة البرلمان .

لذلك فضعف الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة السنوي قد لا يتحمله فقط عدم حيازة المجلس على الوسائل الرقابية الفعالة كمجلس الرقابة والتصويت بالثقة، طالما أنها محصوران بيد المجلس الشعبي الوطني ، لكن استخدامهما يغدو مستحيلاً نتيجة القيود المضروبة عليهما، القانونية و الواقعية، المستندة لما يفرضه منطق الأغلبية على الأقلية .

بالإضافة إلى أنه في مقابل تحريك المجلس الشعبي الوطني لمثل هذه الآليات الرقابية التي تطرح المسؤولية السياسية للحكومة، يمكن أن يتعرض المجلس للحل ، بينما يحصل مجلس الأمة من ذلك، ومنه فتجريد مجلس الأمة من إمكانية استخدام هذه الآليات الرقابية

<sup>(1)</sup> الحكومة لا تستمد وجودها من المجلس الشعبي الوطني، بل إن رئيس الجمهورية من تعود له سلطة تعينها وإنهاء مهامها ، وهو في ذلك يمارس سلطة تقديرية واسعة.

يدخل في صلب إقامة التوازن بين السلطتين، وعدم اعتداء واحدة على الأخرى ، وهو ما يستوجب أن يركز مجلس الأمة على الآليات الرقابية الأخرى، التي يطرح بصددها التساؤل حول ما إذا كان بمقدور مجلس الأمة تحقيق رقابة برلمانية صارمة عن طريق الآليات الرقابية الأخرى المتمثلة في السؤال ، الإستجواب، ولجان التحقيق ، وكذلك الرقابة المالية؟، وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني مباشرة .

### المبحث الثاني:

#### ضعف رقابة جمع المعلومات.

إن ترکية برنامج الحكومة(مخطط العمل) والموافقة على بيان سياستها العامة ليست المراحل الأخيرة في النشاط الرقابي لمجلس الأمة وللمجلس الشعبي الوطني أيضا، بل عليه المتابعة الدائمة لحالة تنفيذ البرنامج، والتأكد من عدم وجود انحرافات أو تجاوزات في التطبيق العملي.

فإذا كانت رقابته في هاتين الحالتين محدودتي المجال، على اعتبار أن الحكومة تقدم برنامجا(مخطط العمل) واحدا لها طوال فترة تعينها، واحتماليا بيان سياستها العامة السنوي، إن إلتزمت بتنفيذ أحكام الدستور، ففي المقابل تخول لمجلس الأمة كما المجلس الشعبي الوطني وسائل أخرى للرقابة يكون استخدامها أوفر مجالا سواء لعدم ربطها بمواعيد معينة كما في السؤال، الإستجواب، والتحقيق، أو لثبات ودورية مواعيدها متلما هو الحال بشأن الرقابة المالية .

ورغم أن الأمل كان كبيرا جدا غداة تشكيل أول غرفة ثانية ضمن أول برلمان تعددي في إحقاق رقابة برلمانية فعالة غايتها تطابق التنفيذ مع الشكليات المعدة قانونا تكريسا لمبدأ سيادة القانون، وتنبئتا لأركان الديمقراطية<sup>(1)</sup>، إلا أن الواقع سرعان ما كشف أن الدور الرقابي لمجلس الأمة لا يتعدى الجانب الإستعلامي<sup>(2)</sup> ، فلا يمكن الإنكار على

<sup>(1)</sup> لقد أكد السيد علي بن فليس ، رئيس الحكومة السابق في خطابه بمناسبة افتتاح أشغال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين أن: "البرلمان بغرفتيه يشكل معلقا من معاقل ممارسة الديمقراطية في بلادنا حيث أنه تتجسد فيه قيم التعددية في ظل احترام الرأي والرأي المخالف ".

-مقططف من الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين ....، الجزء الأول، المرجع السابق، ص.10.

<sup>(2)</sup> يشتراك البرلمان الجزائري مع البرلمان الفرنسي في ضعف دوره الرقابي، إذ تمثل حصة الرقابة من نشاطات البرلمان الفرنسي 15% ، وفي المقابل ترتفع النسبة إلى 60% لدى مجلس العموم البريطاني ولمزيد من المعلومات راجع :

-Philippe Ardant, Op. Cit., p.575.

هذه الوسائل لطرح المسئولية السياسية للحكومة، إذ لا تزال تقنية السؤال تفتقر للجزاء الذي يضفي عليها الطابع الفعال، ويبقى الإستجواب والتحقيق آليتين غير مستخدمتين إلى غاية اليوم (المطلب الأول).

وما يثير الدهشة، ويظل تساؤلاً يمر من دورة خريفية لأخرى، هو عدم ممارسة الرقابة المالية المنصوص عليها دستورياً، وعطالتها إلى حد الساعة (المطلب الثاني).

### **المطلب الأول:**

#### **الأثر الإعلامي للسؤال، وغياب ممارسة الإستجواب والتحقيق.**

إن متابعة النشاط الحكومي في كافة أوضاعه تستوجب حصول مجلس الأمة على المعلومات الضرورية التي تمكّنه من تحقيق رقابة برلمانية صارمة وحقيقية، وفي سبيل ذلك يمكن توجيه أي سؤال (كتابي، شفوي) لأي عضو في الحكومة، والقيام كذلك بإستجواب الحكومة، وإنشاء لجان تحقيق .

وحتى وإن لم تصدر أحكام التعديل الدستوري لعام 1996 صراحة حق أعضاء مجلس الأمة في اللجوء لهذه الوسائل الرقابية، إلا أن افتقارها للجانب الردعـي حال دون قيام رقابة فعالة، فـاستعمال السؤال بنوعية الشفوي والكتابي يعني من عدم الجدوى نتيجة إدارة الحكومة لأغلبية إجراءاته ، وانعدام الجزاء القانوني المترتب عنه (أولاً)، بينما الإستجواب والتحقيق فهما وسـيلتان مهمـتان، إذ يعزـف تماماً أعضاء مجلس الأمة عن استخدامها (ثانياً).

### **أولاً:**

#### **الأثر الإعلامي للسؤال.**

يعد السؤال الوسيلة الأكثر استخداماً وشيوعاً<sup>(1)</sup> في مباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من قبل أعضاء البرلمان ، وهو في حقيقته مجرد استفهام أو استفسار من

---

(1) لقد نشأ أسلوب طرح الأسئلة في إنجلترا بداية من 9 فيفري 1721 في مجلس اللوردات عندما وجـه السيد إيرل كاوـبر سـؤـلاً للوزـير الأول، بينما بدأ في مجلس العمـوم منذ عام 1783.

أما في فـرنسـا، فـظـهر السـؤـال الشـفـوي بـداـية من عـام 1875 ، أي بـظـهـورـ المـجالـسـ التـشـريعـيةـ، وـظـهـرـ السـؤـالـ المـكتـوبـ فيـ 30ـ جـوانـ 1909ـ.

عضو البرلمان عن أمر يجهله، أو رغبته في التأكيد من حصول واقعة معينة، أو الإستعلام عن نية السلطة التنفيذية في مسألة ما<sup>(1)</sup> ، فالسؤال يتضمن طلبا من عضو البرلمان إلى عضو الحكومة بإيضاحا حول حقيقة نقطة ما<sup>(2)</sup>.

فطرح السؤال ينشئ علاقة مباشرة بين عضو البرلمان وأحد أعضاء الحكومة ويرمي إلى الكشف عن حقيقة أمر معين في أعمال الحكومة، كما قد يكون الهدف منه تجميل الحقائق التي تساعد في إثارة المسئولية السياسية للحكومة، ويمكن أن يكون مجرد وسيلة للفت إنتباه عضو الحكومة المعنى لأمر من الأمور<sup>(3)</sup> بغية دفعه إلى اتخاذ القرار اللازم لذلك<sup>(4)</sup>.

---

.../...

في المقابل عرفت الجزائر آلية السؤال منذ أول دستور لها عام 1963، حيث نصت المادة 38 منه على آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، والحال كذلك بموجب التعديل الدستوري لعام 1996، ولمزيد من المعلومات راجع:

-د/ قائد محمد طريوش، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص.296.

- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس(مصر)، 2006، ص ص.18-719.

<sup>(1)</sup> انظر :

-Pierre Avril/ Jean Jicquel, Op.Cit., pp. 239-240.

<sup>(2)</sup> انظر : د/ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1991، ص. 231.

-د/ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص. 26-27.

<sup>(3)</sup> انظر : د/ عبد الكريم كبيش، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني»،اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، سبتمبر 2001، ص. 46.

-د/ حميد حميدي، «إشكالية السؤال الشفوي في إطار العلاقات الوظيفية بين الحكومة و البرلمان» المرجع السابق، ص ص. 40-41.

<sup>(4)</sup> انظر : حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 718.

وإذا كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد أقر لأعضاء البرلمان حق استخدام آلية السؤال دون اشتراط نصاب معين<sup>(1)</sup>، إلا أن إستقراء الأحكام العامة للسؤال تبرز عددا من الشروط الواجب توفرها، وتكشف أن مصير السؤال لا يتعذر ردّ عضو الحكومة المعنى.

#### أ- ضوابط استعمال آلية السؤال.

تقسم الأسئلة التي يمكن لأعضاء البرلمان طرحها إلى أسئلة شفوية، وأسئلة كتابية لم تفرق النصوص القانونية بين مضمون وهدف كل منها عن الأخرى، في حين أن تجربة البرلمانات الغربية تكشف عن اختلاف جوهري بين النوعين.

فالسؤال الكتابي يهدف أساساً إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة معينة تتعلق عموماً بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي، أو الحل الذي أعطته أو ستعطيه الحكومة لمشكل ما، أو لفت الإنتماء لوجود مشكل يحتاج إلى تدخلها، وهو محدود الأثر ينحصر فقط بين العضو صاحب السؤال وعضو الحكومة المعنى، دون أن يمتد إلى الرأي العام<sup>(2)</sup>.

أما السؤال الشفوي فهو أساساً ذو بعد سياسي ، وله أثر يمتد حتى إلى الرأي العام مما قد يجعل المسئولية السياسية للحكومة على المحك ، إضافة إلى أن مجاله غير محدود بموضوعات معينة .

ومع ذلك فقد مكنت المادة 134 من التعديل الدستوري لعام 1996 نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة على حد سواء من حق توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو ضمن الحكومة، لكن المواد من 68 إلى 75 من القانون العضوي رقم 02/99 اشترطت ضوابطاً قيدت استعمال هذا الحق، ومنها ما يتعلق بقبول السؤال ومنها ما يتصل بإجراءات الرد عليه ، وهي ذات الضوابط التي تحكم الأسئلة في كل غرفة، أي في مجلس الأمة كما في المجلس الشعبي الوطني.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 134/1 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ."

<sup>(2)</sup> انظر : د/ الأمين شريط، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية »، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال...، المرجع السابق، ص. 61 .

## ١- شروط قبول السؤال.

حتى يجوز السؤال، سواء أكان شفوياً أم كتابياً القبول، يجب أن يشتمل على عدد من الشروط الشكلية والموضوعية<sup>(١)</sup> هي:

- أن يوجه السؤال، ويوقع من عضو واحد في مجلس الأمة، أو من طرف نائب واحد في المجلس الشعبي الوطني، ومعنى ذلك أن المؤسس الدستوري أضاف على السؤال طابعاً فردياً، منع بموجبه إمكانية إثارة أسئلة جماعية، وبالرغم من أن السؤال يعد حقاً شخصياً لكل عضو من البرلمان، إذ لا يجب أن يقتصر إلا من طرف عضو واحد ، إلا أن ذلك لا يمنع من أن يسأل أي عضو في نفس الموضوع الذي سُئل فيه زميله.

- أن يتضمن نص السؤال موضوعاً واحداً، ويحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه، فمن أجل تسهيل مهمة الإجابة بأسرع وقت على السؤال المطروح ينبغي الإكتفاء بموضوع واحد في نص السؤال ، وأن يحدد بدقة عضو الحكومة المعنى بالسؤال لتقادي ال الوقوع في عدم الإختصاص<sup>(٢)</sup>.

- يجب أن يحرر نص السؤال باللغة العربية: إحتراماً لأن اللغة العربية تعد أحد ثوابت الدولة، وتمثل اللغة الوطنية الرسمية.

- يجب أن يكون نص السؤال حالياً من العبارات النابية: على مقدم السؤال أن يتوكى الحذر في إنقاء ألفاظ وعبارات نص سؤاله، بحيث لا يشتمل على عبارات نابية أو ألفاظ غير لائقة ، أو إقحام أسماء بذاتها ، مما يشكل تشهيراً بالحياة الخاصة.

<sup>(١)</sup> عادة ما يتم تنظيم الشروط اللازم توافرها لقبول السؤال في شكل تعليمات عامة يصدرها مكتب كل غرفة على حدى، فقد تضمنت المواد من ١ إلى ٨ من التعليمية رقم ٢٠٠٠/٠٨ المؤرخة في ١٢ جويلية ٢٠٠٠ الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني الشروط المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية. وفي المقابل اكتفى مجلس الأمة بالشروط المذكورة في النص الدستوري والقانون العضوي رقم ٩٩/٠٢، وفي نظامه الداخلي دون أن يقوم بإصدار تعليمات تتعلق تحديداً بالأسئلة.

<sup>(٢)</sup> عقب إنشاء وزارة العلاقات مع البرلمان أصبحت المهمة أكثر تنظيماً، فمن مهام الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص:

- تنسيق العلاقات بين غرفتي البرلمان والهيأكل الحكومية حسب ما ورد في نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم ٩٨/٠٤ المؤرخ في ١٧ جانفي ١٩٩٨ ، المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية رقم ٤ ، المؤرخة في ٢٨ جانفي ١٩٩٨.

- يجب أن لا يكون السؤال متعلقاً بمصلحة شخصية: من القواعد المسلم بها في النظام النيابي أن عضو البرلمان يمثل الشعب والأمة ، لذلك بات لزاماً عليه تحسس نطلبات الشعب والإستجابة لإنشغالاته، ومنه لا يجب أن يسأل عن أمر خاص به ، بل يجب أن يكون الهدف من وراء السؤال هو إيتاء المصلحة العامة.

- أن لا يتعلّق السؤال بقضية مطروحة على الجهات القضائية: إحتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات لا يجب على مقدم السؤال أن يستعمل سؤاله كمطلبية لاعتداء سلطة على سلطة أخرى.

- يتم إيداع نص السؤال الشفوي من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب مجلس الأمة أو مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل عشرة (10) أيام على الأقل من الجلسة المقررة للإجابة فيها عليه<sup>(1)</sup> .

وعندما يقرر مكتب كل غرفة توافق شروط قبول السؤال يقوم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسال السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة، حيث يتولى وزير العلاقات مع البرلمان مهمة تبليغ أعضاء الحكومة بالأسئلة الشفوية أو الكتابية الموجهة إليهم، وتبلغهم بجلسات الرد عليها<sup>(2)</sup> .

## 2- إجراءات الرد على السؤال.

لقد حررت المادة 134/2 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(3)</sup> السؤال الكتابي من قيد البرمجة لأنه لا يتطلب انعقاد جلسة للإجابة عنه، حيث يودع عضو الحكومة المعنى بالسؤال الكتابي الجواب كتابة لدى مكتب الغرفة المعنية، الذي يتولى بدوره تبليغه إلى صاحبه، شرط أن يتم الجواب في ظرف ثلاثين (30) يوماً الموالية لتبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 169/1 من القانون العضوي رقم 99/02.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 5/4 من المرسوم التنفيذي رقم 98/04 : " تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على وجه الخصوص فيما يأتي :

- تنظيم كيفيات تبليغ الأسئلة الشفوية و الكتابية التي يوجهها أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة وكذلك الأجوبة الخاصة بها ، وفق الأشكال والآجال المحددة."

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 134/2 من التعديل الدستوري لعام 1996: " ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابياً وخلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً ."

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 73 من القانون العضوي رقم 99/02.

وإن كان واقع الأمر يؤكد عدم الإلتزام بهذا الأجل، والجدول أدناه<sup>(1)</sup> يبين أن الفارق بين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة، وتاريخ الإجابة عليه يفوق في بعض المرات بكثير الأجل المنصوص عليه دستوريا.

لكن تبقى مسألة إدراج السؤال الشفوي بجدول أعمال كل غرفة بحاجة إلى موافقة الحكومة، إذ يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية، وضبط عددها بالتشاور بين مكتبي غرفتي البرلمان، وبالاتفاق مع الحكومة<sup>(2)</sup>.

خلال الجلسة المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية، والتي عادة ما تخصص لها خلال الدورات العادية جلسة كل خمسة عشر (15) يوما ، وهي قليلة قد لا تفي بالإجابة على كل الأسئلة المطروحة ، وهذا ما يؤدي إلى تأجيل الإجابة على الأسئلة من دورة لأخرى، وفي المقابل نجد أن الدستور الفرنسي يخصص جلسة كل أسبوع للإجابة على الأسئلة المقدمة<sup>(3)</sup>، يقوم صاحب السؤال الشفوي بعرض سؤاله بصفة شخصية، أو من خلال زميل يوكله عن نفسه في مدة يقررها رئيس الجلسة<sup>(4)</sup>.

بعد رد ممثل الحكومة عن السؤال الشفوي يجوز لعضو مجلس الأمة صاحب السؤال تناول الكلمة من جديد في حدود خمس (5) دقائق للتعليق ، ويمكن أيضا لممثل الحكومة

<sup>(1)</sup> انظر: جدول يبين الفارق بين تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة، وتاريخ الإجابة عليه والمعلومات يمكن الحصول عليها من حصيلة نشاطات مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص.

.311-310

صاحب السؤال الكتابي	تاريخ تبليغ السؤال الكتابي لعضو الحكومة	تاريخ إجابة عضو الحكومة	عضو الحكومة المعنى بالسؤال
نبيل هوامل	3 أفريل 2000	31 مאי 2000	وزير النقل
صلاح الدين قينيفي	28 جوان 2000	16 أكتوبر 2000	وزير المالية
مقران آيت العربي	29 نوفمبر 2000	22 جانفي 2001	وزير الداخلية
محمد بوذيار	12 جوان 2001	15 أوت 2001	وزير الموارد المائية
محمد بوذيار	12 جوان 2001	8 نوفمبر 2001	وزير المالية
محمد بوشكير	11 مارس 2003	15 نوفمبر 2003	وزير الداخلية
بوجمعة صويلح	4 مارس 2007	29 أفريل 2007	وزير العدل
مسعود بدوان	2 جويلية 2007	8 أوت 2007	وزير الفلاحة

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 70/2 من القانون العضوي رقم 99 / 02.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 48 من دستور 4 أكتوبر 1958 الفرنسي.

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 1/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000.

التعقيب في حدود عشرة (10) دقائق<sup>(1)</sup> ، مع عدم إمكانية طرح عضو البرلمان لأكثر من سؤال واحد في كل جلسة، لضمان استفادة باقي الأعضاء من حق طرح أسئلة شفوية وتلقي الرد عنها<sup>(2)</sup> ، وهذه المسألة يمكن التحكم فيها عند ضبط جدول أعمال الجلسات الذي يتم بين الحكومة ومكتب الغرفة المعنية بالأسئلة.

وإن كان تحديد مدة التدخل لطرح السؤال الشفوي يدخل في إطار ضبط الأشغال وعدم إهدار الوقت، إلا أن ذلك يعتبر عائقاً في وجه فتح فرصة لتبادل وجهات النظر حول مضمون السؤال مع عضو الحكومة المعنى، ومنه نقل انشغالات المنتخبين والوفاء بكل التزامات العهدة البرلمانية<sup>(3)</sup> ، التي تقتضي بأن يعبر عضو البرلمان باسم وحساب الإرادة العامة عن تطلعاتها بكل سيادة وتجدد وحرية ، وأن يقوم بذلك بكل أمانة وإخلاص وتفاني.

غير أن التساؤل الذي يطرح عقب توافر شروط وإجراءات مباشرة السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، هو ما الأثر القانوني المترتب عنه؟.

---

(1) لقد حدد المجلس الشعبي الوطني بموجب التعليمية رقم 2000/08 مدة طرح السؤال الشفوي في ثلاثة (3) دقائق، وجواب عضو الحكومة في سبعة (7) دقائق، أما التعقيب فيكون في دقيقتين (2) لكل من صاحب السؤال وعضو الحكومة على حد سواء.

ويفسر الفارق في زمن التدخل والتعقيب على السؤال بين الغرفتين أساساً لكثره عدد نواب المجلس الشعبي الوطني مقارنة بأعضاء مجلس الأمة.

(2) إن المشرع الجزائري قد حدد فقط وجوب طرح سؤال واحد لكل عضو في كل جلسة ، لكنه لم يحدد عدد الأسئلة الشفوية الممكن طرحها من قبل كل عضو في الشهر أو خلال الدورة كلها، بينما حدد المشرع المصري مثلا وبالإضافة إلى أنه لا يجوز أن يدرج لعضو البرلمان أكثر من سؤال في جلسة واحدة، فلا يجوز أيضاً أن يتجاوز ثلاثة أسئلة على الأكثر في الشهر الواحد.

ولمزيد من المعلومات راجع:

- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 724.

(3) انظر: هيئة تحرير المجلة ، «العهدة البرلمانية»، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص ص.218-223.

## ب - إنعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال.

نظرياً يتمتع السؤال بأهمية كبيرة على اعتبار أن الغاية المرجوة من اعتماده تتحور أساساً حول تمكين عضو البرلمان من نقل إنشغالات المواطنين إلى الجهات الرسمية، كما أنها تفتح المجال أمام عضو الحكومة لمعرفة حقيقة الأوضاع التابعة لقطاعه، وهي تعد فرصة مواتية للتوضيح وجهات نظر المسؤولين بشأن قضايا معينة، مما يساعد على تبيان وشرح وتوضيح التوجهات العامة للحكومة ككل، وإعطاء أعمال المؤسسات الدستورية أكثر مصداقية<sup>(1)</sup>.

لكن الممارسة العملية لم تبرهن على فعالية السؤال ، فلا يزال مجرد وسيلة إستعلامية لم تصل بعد إلى درجة التأثير في توجهات الحكومة، وإحاطتها برقابة برلمانية جدية، وهذا لعدة أسباب ذكر من بينها:

1- لا يوجد ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة على الأسئلة الموجهة، إذ تكشف التقارير أن الحكومة لم تجب خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 على 130 سؤال وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني، منها 73 سؤال شفوي و 57 سؤال كتابي، وعلى 13 سؤال طرحتها أعضاء مجلس الأمة، منها 8 أسئلة شفوية و 5 أسئلة كتابية.

وخلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007 لم تجب الحكومة أيضاً على 110 سؤالاً وجهها أعضاء البرلمان لها، منها 7 أسئلة كتابية، و 35 أسئلة شفوية قدمت من طرف أعضاء مجلس الأمة، و 28 سؤالاً كتابياً، و 40 سؤالاً شفرياً وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني ، والجدول أدناه يوضح ذلك<sup>(2)</sup>.

(1) أكد السيد عبد القادر بن صالح رئيس مجلس الأمة بمناسبة افتتاح دوره خريف 2002 أن : " استعمال آلية السؤال الإستعمال الأنسب من شأنه أن يعطي أعمال المؤسسات الدستورية للبلاد المصداقية لأنّه يوفر لها الشفافية التي يطالب بها المواطن والمُسؤول".

- مقتطف من مجلة مجلس الأمة، العدد 7، نشرية لمجلس الأمة ،الجزائر ، جانفي 2003 ، ص.7.

(2) انظر : جدول يبين حصيلة الأسئلة الشفوية والكتابية خلال الفترتين التشريعيتين {1997-2002} و {2002-2007}، والأرقام مأخوذه من :

- التقرير العام للعهد التشريعية الرابعة ،المراجع السابق ،ص. 25.

- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة {2002-2007}، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان 2007 ، ص. 29.

-2- عدم دقة النصوص القانونية المتعلقة بالسؤال أدى إلى تملص الحكومة في كثير من المرات من الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليها، فعدم ضبط المدة الفاصلة بين السؤال الشفوي لدى مكتب مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، وتاريخ الإجابة عليه ساهم في التقليل من قيمة تأثير السؤال، إذ يصل الفارق كما يبينه الجدول أدناه<sup>(1)</sup> إلى ما يزيد عن السنة.

و هو ما من شأنه التأثير سلبا على فعالية السؤال، فمرور الوقت لا محالة يبدد أهمية السؤال ، خاصة تلك الأسئلة المتعلقة بمسائل ظرفية، ويوغر عدم الثقة لدى عضو مجلس الأمة أو النائب، ومن ورائه الشعب في مسؤوليه<sup>(2)</sup>.

.../...

مجلس الأمة		المجلس الشعبي الوطني		الغرفة	عدد الأسئلة
2007-2002	2002-1998	2007-2002	2002-1997		
92	31 سحب منها 3	466	476	الأسئلة الشفوية	
57	20	426	403	الأسئلة الشفوية المحاب عنها	
35	08	40	73	الأسئلة الشفوية المتبقية	
43	22	400	678	الأسئلة الكتابية	
36	17	372	621	الأسئلة الكتابية المحاب عنها	
07	05	28	57	الأسئلة الكتابية المتبقية	

(1) انظر : جدول توضيحي لفارق بين تاريخ إيداع السؤال الشفوي ، وتاريخ الجواب عليه في مجلس الأمة والمعلومات مقتطفة من حصيلة مجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص.306-311.

صاحب السؤال	تاريخ تبلیغ السؤال للحكومة	تاريخ الإجابة	عضو الحكومة المعنى
حبيب دوافي	مارس 2001	9 سبتمبر 2002	وزير الصحة وإصلاح المستشفيات
بوجمعة صويلح	اوكتوبر 2003	19 اكتوبر 2006	وزير المالية
صالح بوتلحيف	17 اكتوبر 2004	1 اماي 2005	وزيرة الثقافة
قدياري حرز الله	19 مارس 2005	ماي 2005	وزير النقل
عبد الله بوسنان	18 هفري 2005	19 اكتوبر 2006	وزير الأشغال العمومية
قدور دواجي	ماي 2005	19 اكتوبر 2006	وزير التربية الوطنية
محمد بوديار	25 افريل 2006	15 جوان 2006	وزير التجارة
محمد دراوي	206 26 اوكتوبر 2006	19 اكتوبر 2006	وزير الفلاحة
بوجمعة صويلح	15 نونبر 2006	14 ماي 2007	وزير النقل

(2) كحل لمشكلة الفارق بين تاريخ تبلیغ السؤال للحكومة، والإجابة عنه نصت المادة 184 من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري عام 1979 على أن لا يتأخر الرد على السؤال الشفوي أكثر من شهر واحد من تاريخ تبلیغ السؤال إلى الوزير من أجل تحقيق رقابة جادة ومستمرة بواسطة الأسئلة، ولمزيد من المعلومات راجع:

- حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق، ص ص.726-728.

3- كثيراً ما تتميز الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعينين بالرّد، والإكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك والذي غالباً ما يقدم إجابات عامة لا تحمل التفاصيل الدقيقة، الأمر الذي يخلق الكثير من الإمتعاض و الإستياء لدى أعضاء البرلمان، ويؤثر سلباً على مستوى ومردود الأسئلة.

وهذا ما حصل مثلاً في جلسة المجلس الشعبي الوطني المنعقدة في 18 ديسمبر 2002، فبدلاً من الإجابة على تسعة (9) أسئلة أحتزل العدد إلى خمسة (5) أسئلة فقط وتقلص عدد الوزراء المعينين إلى ثلاثة ، مما أدى لإنسحاب نواب حركة مجتمع السلم وحركة الإصلاح من قاعة الجلسات<sup>(1)</sup>.

بالإضافة إلى معاناة بعض أعضاء البرلمان من عدم إكتراث بعض أعضاء الحكومة لطلبات الإستقبال التي يقدمونها من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة والأكيدة، والتي على ضوئها يمكنهم توجيه إستفساراتهم<sup>(2)</sup>، وكان من الممكن تلافي هذه الضائقة على الأقل على المستوى المحلي، حيث تضمنت المادة 13 من مشروع القانون الأساسي لعضو

---

<sup>(1)</sup> انظر : م. شوقي، «وزراء يغيبون عن جلسة الأسئلة الشفوية»، جريدة الشروق اليومي، 19 ديسمبر 2002، ص.3.

<sup>(2)</sup> نتيجة للإحتجاجات المقدمة من أعضاء البرلمان خلال الجلسات بسبب عدم اهتمام مصالح الحكومة بتلية طلباتهم في الإستقبال للتزود بالمعلومات الازمة لممارسة عملهم الرقابي، وجّه رئيس الحكومة السابق السيد بن فليس بتاريخ 27 جانفي 2003 تعليمات إلى أعضاء الحكومة والولاة يلزمهم فيها بتلية كل طلبات الإستقبال المقدمة إليهم، سداً لفراغ الحاصل في مجال العلاقات بين رئيس الحكومة والبرلمان وتقديراً للإستياء الحاصل الذي بدأ واضحاً لدى أعضاء البرلمان خلال الدورة الخريفية لعام 2002. وقد أعاد رئيس الحكومة السابق السيد بلخادم، إثر مطالبة أعضاء البرلمان في الدورة الخريفية لعام 2007 بتحسين استقبال أعضاء الحكومة لهم، إحياء نفس التعليمية لإعطاء مزيد من الدفع للعلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان في المجال الرقابي .

ولمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع لما كتب حول الموضوع في الصحفة الوطنية:  
-أنيس نواري ، «بن فليس يطلب من الوزراء والولاة استقبال النواب»، جريدة النصر، 30 جانفي 2003 ص.3.

-El Houari Dilmi ,« l'Etat face a' ces responsabilités», le quotidien d'Oran, 28/01/2003 p.2.

-علي. م، « تعليمات للولاة لإشراك النواب في القرار المحلي»، جريدة البلاد، 29 جانفي 2008 ص. 3.

البرلمان<sup>(1)</sup> إلتزاماً على عائق السلطات الولاية والبلدية بوضع تحت تصرف عضو البرلمان الوثائق الضرورية التي يحتاجها لأداء مهمته.

لكن المجلس الدستوري أعفي السلطات الولاية والبلدية من هذا الواجب في الرأي رقم 12/ر.م د/01 بحجة أن المؤسس الدستوري قد حدد صراحة من خلال المواد 133، 134 و 161 من الدستور، الإطار الذي يمارس فيه عضو البرلمان الصالحيات المضمنة في المادة 13 ، ووضع المشرع لمثل هذا الإلتزام على عائق السلطات الولاية والمحلي يجعله متجاوزاً لصالحياته الدستورية .

كما حرر رأي المجلس الدستوري أيضاً السلطات المحلية حتى من واجب تمكين عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية وجلسات العمل برفضه للمادة 12 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان<sup>(2)</sup>.

ويبدو أن المجلس الدستوري كان متشددًا في رأيه، معتمداً بذلك على الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من دون إعارة الإهتمام لضرورة إقامة علاقات بينية بين السلطتين، وأن عضو البرلمان يعد شريكاً أساسياً في البحث عن حلول لمشاكل المواطنين بحكم قربه الكبير بهم، ودرايته بإنشغالاتهم لتحقيق الصالح العام<sup>(3)</sup> .

---

(1) انظر : نص المادة 13 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان : "يجب على السلطات الولاية والبلدية تمكين عضو البرلمان من أداء مهامه البرلمانية بوضع تحت تصرفه المعلومات والوثائق الضرورية التي يحتاجها ." .

- مقتطف من الرأي رقم 12/ر.م د/01 مورخ في 13 جانفي 2001 يتعلق بمراقبة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 9 ، المؤرخة في 4 فيفري 2001 ، ص.7.

(2) انظر : نص المادة 12 من مشروع القانون الأساسي لعضو البرلمان: "يمكن عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والإستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار." .

(3) لقد أكد السيد زياري، رئيس المجلس الشعبي الوطني على أهمية إطلاع النواب على الإنجازات والمشاريع المحلية في خطابه: " نلتمس من السيد رئيس الحكومة أن يعطي تعليمات إلى المسؤولين المحليين من أجل التنسيق مع النواب ، وتمكينهم من الإطلاع على ما وصلت إليه إنجازات البرامج المسطرة على المستويات المحلية ومتتابعة تنفيذها باعتبارهم شركاء الهيئة التنفيذية في تحقيق الصالح العام ." .

.../...

وكل لظاهرة تغيب أعضاء الحكومة عن الجلسات المخصصة للإجابة على الأسئلة الموجهة إليهم لا بأس في أن نستحضر التجربة الفرنسية التي أدخلت منذ 23 أكتوبر 1969 أمام الجمعية الوطنية ، وبداية من عام 1982 أمام مجلس الشيوخ، نوعا آخر من الأسئلة، وهو السؤال الآني أو الحال (Question d'actualité)، أو السؤال المستعجل كما في إنجلترا، أو السؤال قصير المدة في مصر<sup>(1)</sup>.

فميزة هذا النوع من الأسئلة الشفوية أنه يقوم دون إتباع إجراءات مسبقة ، أي أنه يقوم على العفوية<sup>(2)</sup>، إذ تفتح دوريا (كل شهر في مجلس الشيوخ) جلسة للحوار والنقاش المباشر المنقول على شاشة التلفزيون، يكون فيها لأعضاء الغرفة المعنية حق طرح كل إستفساراتهم على أعضاء الحكومة الحاضرين، الذين يفترض فيهم الإحاطة بكل المسائل المتعلقة بقطاعاتهم ، ولا مناص لهم خلال الجلسة إلا الإجابة بصفة فورية (آنية) .

لكن يبقى نجاح هذا النوع من الأسئلة مرتبطا إلى حد كبير بتعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإلى درجة الوعي، ومستوى تحمل المسؤولية لدى أعضاء الحكومة في حضور الجلسات تلقائيا طالما انه لا يوجد نص قانوني يجبرهم على ذلك<sup>(3)</sup>.

4- الإمكانية التي خولتها المادة 4/134 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(4)</sup> بفتح مناقشة حول الأسئلة المطروحة، لما ترى أيّا من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة غير مقنع، تصطدم بالنصاب اللازم توافره لتقديم طلب فتح المناقشة، حيث أن عدد ثلاثة (30) عضوا الازمة لفتح مناقشة في مجلس الأمة حول جواب عضو الحكومة عن

---

.../...

- مقططف من كلمة السيد زياري بمناسبة اختتام دورة الخريف يوم 28 جانفي 2007 ، مأخوذة من الموقع الإلكتروني : [www.apn-dz.org]

<sup>(1)</sup> انظر : د/ إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص ص . 35-37.

<sup>(2)</sup> انظر : د/ الأمين شريط ، «السؤال ...» ، المرجع السابق، ص 67.

<sup>(3)</sup> انظر : كورين لوكياس، «إجراءات الأسئلة : آلية للرقابة البرلمانية» ، الملتقى التاسع لوزارة العلاقات مع البرلمان حول: السؤال الشفوي والكتابي كآليات للرقابة البرلمانية، الجزائر، 23 أفريل 2006 ص. 25 .

- نقلًا من الموقع الإلكتروني :

[www.mcrp.gov.dz/ministere\_arabe/question\_10.htm].

<sup>(4)</sup> انظر : نص المادة 4/134 من التعديل الدستوري لعام 1996 : "إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة شفويًا كان أو كتابيًا يبرر إجراء مناقشات، تجري المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ." .

السؤال الشفوي أو الكتابي<sup>(1)</sup> تبدو صعبة التحقيق بالنظر لتشكيلة المجلس التي تضم ثلثا معينا مباشرة من طرف رئيس الجمهورية يصعب ، ولو أديبا وقوفه ضد الحكومة، وتلذين منتخبين ينحدرون من تشكيلات سياسية عادة ما يكون لها تمثيل في الحكومة، خاصة عقب إنتشار ظاهرة حكومات الإنقاذ ، التي تحاول أن تضم أكبر عدد من التشكيلات السياسية لنكون قاعدة تأييد قوية لسياسيتها .

كما أن المادة 74/2 من القانون العضوي رقم 02/99<sup>(2)</sup> تفرض قيادا موضوعيا وتنظيميا لازما مقتضاها اقتصار المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة، أي لا يمكن للمناقشة أن تمتد إلى ماضيع أخرى، فلا يمكن مثلا طرح موضوع عام بغير ما تضمنه السؤال الشفوي أو الكتابي للمناقشة، مما يدل على أن الجزائر لا تأخذ على خلاف بعض الدول بالرقابة عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة<sup>(3)</sup> ، والذي يعد من الوسائل الرقابية الهادئة، ويهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان .

فهو من ناحية يحقق للبرلمان مبتغاه في معرفة سياسة الحكومة حول موضوع ما والباحث بشأنه سواء أكان الموضوع متعلقا بالسياسة الداخلية أو السياسة الخارجية، ومن ناحية أخرى فهو يكشف للحكومة عن توجهات البرلمان في ذات المسالة، ومدى دعمه لها في الإجراءات التي تتخذها بشكل تتواخى من خلاله إثارة مسؤوليتها السياسية<sup>(4)</sup>.

وعومما فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي عقب جواب عضو الحكومة<sup>(5)</sup> لا يترتب عنه أي أثر قانوني فعال وحاسم ، وهو ما عبر عنه النواب في تدخلاتهم

<sup>(1)</sup> انظر: المادتين 75 و 3/76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 2000.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 74/2 من القانون العضوي رقم 02/99 : " يجب أن تقتصر هذه المناقشة على عناصر السؤال الكتابي أو الشفوي المطروح على عضو الحكومة " .

<sup>(3)</sup> انظر : د/ سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة) ، الطبعة الخامسة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1980 ص. 550 وما بعدها.

<sup>(4)</sup> انظر: حسن مصطفى البحري ، المرجع السابق ، ص. 746 .

<sup>(5)</sup> لقد فتح المجلس الشعبي الوطني في 1 أبريل 2003 جلسة لمناقشة الوضع في العراق إثر طرح المسؤولين الشفويين رقمي (71,47) المتعلقة بموقف الحكومة الجزائرية من العدوان الحاصل على العراق في 20 مارس 2003 ، وتمت الإجابة على المسؤولين في الجلسة المنعقدة في 30 مارس 2003 .../...

بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 ، حيث تساءلوا عن الأثر الذي ستفصلي له المناقشة التي تتبع السؤال مؤكدين أن التجربة قد أفادت أنه تم فتح مناقشة حول الوضع الأمني ، لكن لم يتم الخروج لا بتصانيف ، ولا بقرارات تجعل المناقشة مفيدة ينجم عنها آثار تطبيقية<sup>(1)</sup>.

والحال أكثر وهنا بالنسبة لمجلس الأمة، إذ أنه أدرج في مشروع تعديل نظامه الداخلي عام 1999 نص المادة 104<sup>(2)</sup> القاضية بإمكانية إنتهاء المناقشات على مستوى اعتماد المصادقة على لائحة، لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 09/ر.د/م د/ 99 أن المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 4/80 من الدستور الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة (بمناسبة تقديم عرض حول برنامج الحكومة لمجلس الأمة) ، وحين أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 4/80 من الدستور يكون قد خالف أحكام المادة 4/80 من الدستور.

بذلك قد رسم المجلس الدستوري حدودا ضيقه جدا لمجال ممارسة مجلس الأمة لرقابة عمل الحكومة عن طريق فتح مناقشة حول سؤال شفوي أو كتابي، وحرر هذه الوسيلة من كل أثر يمكن أن يتربّع عنها حتى ولو كان مجرد لائحة لفت الإنبياه.

---

.../...

من طرف السيد عبد العزيز بلخادم ، وزير الدولة ووزير الشؤون الخارجية ، الذي أكد أن الجزائر شأنها شأن البلدان الشقيقة تعارض إعادة تشكيل الخارطة الجيوسياسية ، أو صياغة التوازنات ، أو المصادر المقلعة لثروات المنطقة تكون فيها إسرائيل المستفيد الأساسي، وإنفتحت المناقشة ببيان ختامي تضمن رفض الإعتداء ومساندة العراق.

ولمزيد من التفاصيل راجع ما كتب حول الموضوع في الصحف الوطنية ومنها:

- ح. سليمان ، « بلخادم يؤكّد رفض الجزائر للديمقراطية المحمولة حوا»، جريدة الخبر اليومي 3 أفريل 2003، ص.6.

<sup>(1)</sup> انظر : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة ، العدد 108 الصادرة في 14 ديسمبر 1998 ، ص ص.9-8.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 104 من اقتراح النظام الداخلي لمجلس الأمة المعديل عام 1999: "يمكن أن تنتهي المناقشة بالصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 ."

- المادة مأخوذة من الرأي رقم 09/ر.د/م د/99، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعديل والمتمم لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999، ص.5.

رغم النقائص التي تنتاب آلية السؤال خاصة بسبب انعدام الجراء المترتب عنه كما هو الحال في السؤال الكتابي ، ومحودية أثار السؤال الشفوي التي لا تتعدي إمكانية إخراج عضو الحكومة ، وتحسيسه بشكل علني وصريح بحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه أمام أعضاء مجلس الأمة ، وأمام الشعب إن كانت الجلسات منقولة على شاشة التلفاز ، إلا أنه يبقى يشكل وسيلة استعلام مهمة يستفيد منها أعضاء مجلس الأمة في حيث الحكومية دائما على أن تضع في حسبانها أن البرلمان يمكنه أن يطلب منها في أي وقت استفسارا حول أي موضوع، وهي مطالبة وفقا للمادة 3/2، 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 بالإجابة عن الأسئلة الموجهة لها.

وهو ما أكدته المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د/99 المؤرخ في 21 فيفري 1999 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، إذا اعتبر أن فقرات المواد 3/71، 3/73 ، و 3/74 من مشروع القانون العضوي المذكور<sup>(1)</sup> تخول عضو الحكومة إمكانية الإمتاع عن الإجابة عن أي سؤال لأسباب ذات علاقة بمصالح إستراتيجية للبلاد.

في حين أن المادة 3/2 و 3 من التعديل الدستوري لعام 1996 تبين أن جواب عضو الحكومة يكون وفق الشروط المنصوص عليها من دون أن تقرر أية حالة لعدم الجواب حتى وإن كان السؤال متعلقا بمصالح إستراتيجية للبلاد، مما يستنتج أن عضو الحكومة لا يمكنه الإمتاع عن الرد لأي سبب كان، وهو ملزم بالإجابة عن السؤال وفق الشروط والأجال المحددة في المادة 134.

وعندما يمكن عضو الحكومة من الإمتاع عن الإجابة بشكل ذلك إخلالا بأحكام الفقرتين 2 أو 3 من المادة 134 .

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 3/3 : "يمكن عضو الحكومة أن يتمتع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح إستراتيجية للبلاد".

- نص المادة 3/3 : "في حالة عدم جواب عضو الحكومة على السؤال الكتابي الموجه إليه بعد انقضاء المدة المحددة أعلاه يحق للنائب مساعدة عضو الحكومة شفريا ".

- نص المادة 3/4: " تتبع نفس الإجراءات في حالة عدم الرد على السؤال الشفوي أو الكتابي ".  
والمواد مأخوذة من الرأي رقم 08 / ر.ق .ع / م د / 99 المؤرخ في 21 فيفري 1999  
المراجع السابق، ص ص. 7 - 8.

بهذا فقد أظهر المجلس الدستوري بموجب رأيه ليونة كبيرة عززت حق أعضاء البرلمان في توجيهه أي سؤال لأي عضو في الحكومة ، وأكَدَ إلتزام الحكومة في عدم التملص من الإجابة لأية دواعي كانت على اعتبار أن السؤال يعد المسلك الأيسر الذي يمكن عضو البرلمان منفرداً من أن يوجه استفساره إلى أي عضو في الحكومة، و هو ما جعله الوسيلة الرقابية الأكثر استعمالاً<sup>(1)</sup>.

حيث بلغ عدد الأسئلة التي طرحتها نواب المجلس الشعبي الوطني خلال العهدة الأولى 866 سؤالاً، منها 466 سؤالاً شفويَا، و 400 سؤال كتابياً، ليترتفع العدد خلال العهدة الثانية إلى 154 سؤالاً، منها 476 سؤالاً شفويَا، و 678 سؤالاً كتابياً.

بينما انخفض عدد الأسئلة التي طرحتها أعضاء مجلس الأمة في العهدة الثانية إلى 53 سؤالاً، منها 21 سؤالاً شفويَا، و 22 سؤالاً كتابياً، بعدها كان قد بلغ عددها في العهدة الأولى 135 سؤالاً، منها 92 سؤالاً شفويَا، و 43 سؤالاً كتابياً، ولعل المبرر الأساسي في ذلك هو الإنغال بالانتخابات الرئاسية في 2004، والتشريعية في 2007.

---

<sup>(1)</sup> انظر: الأرقام الواردة في الجدول المتعلق بحصيلة الأسئلة الشفوية و الكتابية، الصفحة. 320 من الأطروحة.

الملاحظ أن منطق الأغلبية هو الذي تحكم في رقابة عمل الحكومة عن طريق الأسئلة داخل المجلس الشعبي الوطني، إذ أن نواب أحزاب الأغلبية البرلمانية المتمثلة في أحزاب التحالف الرئاسي (جبهة التحرير الوطني، حركة مجتمع السلم، التجمع الوطني الديمقراطي) احتلوا مرتبة الأسد في طرح الأسئلة الشفوية و الكتابية<sup>(1)</sup>.

لكن ذات المنطق لم يطبق بصفة تلقائية في مجلس الأمة، حيث احتل الثالث المعين خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007 مرتبة الصدارة في عدد الأسئلة الكتابية الموجهة للحكومة بنسبة 79% من مجمل عدد الأسئلة الكتابية المطروحة مقابل 19% للتجمع الوطني الديمقراطي، و 2% لحركة مجتمع السلم.

بينما أخذ المرتبة الثانية بنسبة 30% عقب التجمع الوطني الديمقراطي بنسبة 57% ومن بعدهما حركة مجتمع السلم بنسبة 4% من مجموع كل الأسئلة الشفوية المطروحة البالغ عددها 92 سؤالاً شفوياً<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: جدول يبين توزيع الأسئلة الشفوية والكتابية المطروحة حسب التشكيلات السياسية في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 - 2007 ، والمعلومات مأخوذة من :  
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، المرجع السابق، ص. 30

الأسئلة الشفوية	النسبة المئوية	الأسئلة الكتابية	النسبة المئوية	النسبة المئوية
جبهة التحرير الوطني	%44	جبهة التحرير الوطني	%34	
حركة الإصلاح الوطني	%19	حركة مجتمع السلم	% 18	
حركة مجتمع السلم	%15	حركة الإصلاح الوطني	% 17	
الأحرار	%6	التجمع الوطني الديمقراطي	% 10	
الجمعية الوطنية الجزائرية	% 5	الجبهة الوطنية الجزائرية	% 9	الجمعية الوطنية الديمقراطي
حزب العمال	%5	الأحرار	% 7	
الجبهة الوطنية الجزائرية	%3	حركة الوفاق الوطني	% 4	
حركة الوفاق الوطني	%2	حزب العمال	% 1	
	%1	حركة النهضة		

<sup>(2)</sup> انظر: جدول يبين توزيع الأسئلة الكتابية والشفوية حسب التشكيلات السياسية في مجلس الأمة خلال الفترة التشريعية (2002-2007)، والمعلومات مأخوذة من :  
- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة، المرجع السابق، ص. 30.  
أو على الموقع الإلكتروني :  
[www.mcrp.gov.dz/mimistere\_arab/hassila 2002-2007.htm]

هذه النسب تبين بشكل واضح أن الثالث المعين ليس دائماً على وفاق مع الحكومة وأن تدخل رئيس الجمهورية في تعين ثلث أعضاء مجلس الأمة لم يؤثر على دورهم في ممارسة العمل الرقابي، بل على العكس فوجودهم أعطى دفعاً كبيراً لمستوى أداء مجلس الأمة في الميدان الرقابي، وعزّز فكرة أن إدخال ثلث معين مباشرةً من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية من ضمن ما يهدف إليه تحسين التمثيل، وسدّ نقصاً في التمثيل الانتخابي.

حتى وإن كان في ذات الوقت يشكل منفذاً دائماً لرئيس الجمهورية، له أن يتحكم في طبيعة المواقف التي تصدر عنه من خلال السلطة التقديرية المخولة له في اختيار الأعضاء المشكلين للثالث المعين، وتأثيره بطريقه مباشرةً على توجهات البرلمان والإحتفاظ بمركز الريادة في ممارسة السلطة بكل صورها<sup>(1)</sup>، و منه الإقترب كثيراً نحو خصوصيات النظام الرئاسي المشدد.

بالإضافة إلى آلية السؤال حول مجلس الأمة إمكانية استجواب الحكومة، وإشاء لجان تحقيق، غير أن التساؤل الذي يطرح هو: هل أن ممارسة الإستجواب محرّرة من القيود التي تعيق استخدامه، وهل استعمال مجلس الأمة لهذه الآلية قادر على بلوغ رقابة برلمانية صارمة (ثانياً)؟

.../...

الأسئلة الكتابية	النسبة المئوية	الأسئلة الشفوية	النسبة المئوية	النسبة المئوية
الثالث الرئاسي	% 79	الجمع الوطني الديمقراطي	%57	
الجمع الوطني الديمقراطي	%19	الثالث الرئاسي	% 30	
حركة مجتمع السلم	%02	جبهة التحرير الوطني	% 9	
		حركة مجتمع السلم	% 4	

<sup>(1)</sup> انظر: د / سعاد غوثي، المرجع السابق، ص ص. 4 - 7 . وكذلك :

- A.K.Hartani, Op.Cit., p. 28 et suit.

ثانيا:

## غياب ممارسة الإستجواب والتحقيق .

رغم أن التعديل الدستوري لعام 1996 خوّل مجلس الأمة إمكانية إستجواب الحكومة وإنشاء لجان تحقيق برلمانية، إلا أن واقع الممارسة يشهد بعزوف مجلس الأمة عن إستخدام الإستجواب ، واستغناه تماما عن القيام بالتحقيق.

### أ- عزوف مجلس الأمة عن إستخدام الإستجواب.

يعتبر الإستجواب في الأنظمة المقارنة<sup>(1)</sup> من وسائل الرقابة البرلمانية التي يستعملها أعضاء البرلمان لاستقاء المعلومات حول موضوع من المواضيع، حيث يسمح بتبادل وجهات النظر بين الحكومة وأعضاء البرلمان ، ورصد المعلومات الازمة من الحكومة لفت انتباها إلى ضرورة اتخاذ إجراءات معينة، و هو يحمل في طياته معنى المؤاخذة أي يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح المسؤلية السياسية بالحكومة، أو بأحد أعضائها<sup>(2)</sup>.

فالفرق بين الإستجواب والسؤال، هو أن هذا الأخير يحمل معنى طلب المعرفة أو تبادل الرأي من أجل استيضاح أمر ما، بينما يكون الإستجواب مقدمة لطلب الثقة بالحكومة أو الوزير فيما إذا لم يكن رعد عضو الحكومة على الإستجواب مقنعا، ويترتب

<sup>(1)</sup> إذا كان السؤال من منشأ إنجليزي، فالإستجواب أصله فرنسي ظهر مع بداية دستور الثورة الفرنسية لعام 1971، ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى، وكثير استخدامه في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة فبداية من عام 1946 أصبحت جلسات الاستجواب تأخذ أكبر نصيب من جدول أعمال الجمعية الوطنية الفرنسية.

وخلال الفترة التشريعية الثانية فقط، قدم 1549 طلب إستجواب، منها 316 جمعت وتمت مناقشتها بعمق، و220 استفادت من مناقشة قصيرة، الأمر الذي أدى للتخلص من الإستجواب في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 بسبب استخدامه غير المنظم الذي أدى لعدم الاستقرار الحكومي. وفي ظل الجمهورية الرابعة سقطت خمس (05) حكومات عن طريق الإستجواب، واقتصر الأمر على إجراء واحد يتم بمقتضاه تقرير المسؤلية للحكومة وهو ملتمس الرقابة، ولمزيد من المعلومات راجع:

- Philip Williams, La vie sous la 4<sup>e</sup> république, Armand Colin, Paris, 1971  
pp. 372-373.

نقلا من مقال :

- د / عمار عباس، «إستجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري» مجلـة العـلوم القانونـية والإـدارـية، العـدـد 4، جـامـعـة تـلـمسـانـ(ـالـجزـائـرـ)، 2006، صـصـ. 35-31.

<sup>(2)</sup>أنظر: د / إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 87.

على عدم رضى البرلمان عن جواب الحكومة طرح موضوع الثقة بها ، الذي قد ينتهي إلى إقرار مسؤوليتها السياسية<sup>(1)</sup>.

وإذا كان نص المادة 133/1 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(2)</sup>، قد أقر لأعضاء البرلمان حق إستجواب الحكومة، فإنه أيضا جاء عاما لم يضع أي قيد على الإستجواب سوى أن يكون موضوع الإستجواب متعلقا بإحدى قضایا الساعة، بينما القانون العضوي رقم 99/02 ينقل ممارسة الإستجواب بشروط يجب توافرها، وإلا لما حاز على القبول رغم أنه لم يرفق بآثار يمكنها التأثير على وجود الحكومة ، مما أدى إلى تضاؤل استخدامه على مستوى المجلس الشعبي الوطني ، والعزوف عنه تماما في مجلس الأمة.

## ١- الشروط والإجراءات الواجب توافرها في الإستجواب.

إن قراءة أحكام القسم التاسع من القانون العضوي رقم 99/02<sup>(3)</sup>، تبين أن هناك شروطا وإجراءات يجب مراعاتها عند استخدام الإستجواب ، و إلا عد غير مقبول.

### I- شروط استخدام الإستجواب.

تتنوع شروط استخدام الإستجواب بين الشروط الموضوعية و الشروط الشكلية و التي نجملها فيما يلي :

- أن يكون موضوع الإستجواب متعلقا بإحدى قضایا الساعة: يستفاد هذا الشرط من الفقرة الأولى من نص المادة 133 من التعديل الدستوري لعام 1996، لكن من دون أن يتم توضيح ما المقصود بقضایا الساعة.

<sup>(1)</sup> هناك العديد من الدساتير، و التي منها الدستور المصري، حيث تعتبر الإستجواب وسيلة لمحاسبة الحكومة إلا تنص المادة 126/2 من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة 1971 على ذلك : " ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس ". كما تنص المادة 127 من ذات الدستور المعدلة طبقا للإستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في 26 مارس 2007 على ما يلي: " لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر من أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس .

ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد إستجواب موجه إلى الحكومة، و بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب " .

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 133/1 من التعديل الدستوري لعام 1996: " يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضایا الساعة " .

<sup>(3)</sup> انظر: المواد 65-67 من القانون العضوي رقم 99/02.

فهذا اللفظ عام يحتمل أن يدخل تحته أي موضوع، ومنه يثار الجدل حول المعيار الذي يمكن من خلاله اعتبار موضوع ما من قضايا الساعة ، و موضوع آخر لا يصلح أن يكون موضوعا للإستجواب بحجة أنه لا يشكل إحدى قضايا الساعة، ومن هو المخول بالفصل في المسألة؟.

في المقابل يشير مصطلح "قضايا الساعة" في بعض الأنظمة إلى آلية رقابية أخرى تشبه إلى حد بعيد ما يسمى في بريطانيا بـ"أسئلة الساعة أو الأسئلة المستعجلة"<sup>(1)</sup>، و طالما لم يتم تحديد مضمون قضايا الساعة، فيمكن لأعضاء البرلمان توجيه إستجواب للحكومة في كل قضية راهنة تتصل بالشؤون الداخلية أو الخارجية للدولة على حد سواء.

- يشترط أن يتم التوقيع على نص الإستجواب من طرف ثلاثة (30) عضوا في مجلس الأمة، أو ثلاثة نائبا من المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، وهذا الشرط قد تضمنته المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 99/02.

بينما ورد نص المادة 1/133 من التعديل الدستوري في صيغة مفتوحة لم يشترط حدا معينا للمبادرة بالإستجواب، و هي نفس الصيغة التي كانت قد وردت فيما يخص آلية السؤال "يمكن أعضاء البرلمان...", فلم تقرن بعدد معين من أعضاء مجلس الأمة أو نواب المجلس الشعبي الوطني.

فإشتراط الحد الأدنى المقدر بـثلاثة (30) عضوا ، أو ثلاثة نائبا ل مباشرة إجراءات الإستجواب ينطوي على إضعاف لحق كل غرفة في رقابة عمل الحكومة عن طريق الإستجواب<sup>(2)</sup>.

وهو شرط مبالغ فيه بالنظر إلى أن الحد القانوني الأدنى للمبادرة بالقانون، والإصدار لائحة، وحتى لإنشاء لجان التحقيق - كما سنرى لاحقا - لا يتعدى عشرين (20) عضوا

---

<sup>(1)</sup> انظر : د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظمتين المصري و الكويتي دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2002، ص ص. 92-107.

- حسن مصطفى البحري، المرجع السابق، ص. 726.

<sup>(2)</sup> كان الحد الأدنى اللازم للإستجواب في دستور 23 فيفري 1989 هو خمسة (5) نواب، وقد اعتبر هذا النصاب كبحا لحرية نواب المجلس الشعبي الوطني في تحريك الإستجواب، ولمزيد من التفاصيل راجع:

- د / الأمين شريط، خصائص ...، المرجع السابق، ص ص. 502-503.

أو نائبا، فلماذا ينفرد الإستجواب بحد أدنى يفوق الحد المعمول به في الآليات الرقابية الأخرى؟.

من جهة أخرى يبدو غير معقول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب ل مباشرة الإستجواب في المجلس الشعبي الوطني مع الحد الأدنى اللازم في مجلس الأمة ، خاصة وأن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>، و تركيبة مجلس الأمة لا تتميز بالتجانس لإحتواها على ثلث معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية ، بإمكانه أن يلعب دور الأقلية الكابحة بالنظر للنصاب اللازم توافره لاعتماد أي تدبير قانوني ، لذا كان من الأولى أن يؤخذ الفارق بين الغرفتين معين الإعتبار<sup>(2)</sup>، ويختضن النصاب في مجلس الأمة عنه في المجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>.

أما بخصوص الجهة التي يوجه إليها الإستجواب، فالمادة 1/133 من التعديل الدستوري لعام 1996 ذكرت أن الإستجواب يوجه للحكومة، بمعنى يمكن أن يوجه الإستجواب لكل عضو من الحكومة دون أن يستثنى من ذلك رئيس الحكومة(سابقا).

وكاد أعضاء البرلمان أن يلزموا أنفسهم بحصر الجهة التي يوجه إليها الإستجواب فقط في رئيس الحكومة(سابقا) دون باقي الأعضاء إثر مصادقتهم على نص المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99<sup>(4)</sup>.

لكن المجلس الدستوري اعتبر بموجب الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د/99<sup>(5)</sup> أن المؤسس الدستوري قد خول بمقتضى المادة 1/133 من الدستور أعضاء البرلمان إمكانية إستجواب الحكومة في إحدى قضایا الساعة، وعندما حصر المشرع إمكانية الإستجواب

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 101/3 من التعديل الدستوري لعام 1996.

<sup>(2)</sup> انظر: مقران آيت العربي، «النظرة الإنقاذية لأهداف مجلس الأمة»، مجلة مجلس الأمة، العدد 4 الجزائر، فيفري 2000، ص. 12.

<sup>(3)</sup> لقد نص أول نظام داخلي لمجلس الأمة في المادة 1/77 منه على: "يوقع على نص الإستجواب خمسة عشر (15) عضوا ويبلغ حتما إلى الحكومة من طرف رئيس مجلس الأمة في غضون ثمان وأربعين (48) ساعة من إيداعه".

- مقتطف من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

<sup>(4)</sup> انظر : نص المادة 65 من مشروع القانون العضوي رقم 02/99: "يمكن أعضاء البرلمان إستجواب رئيس الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقا لأحكام المادة 133 من الدستور".

<sup>(5)</sup> انظر: الرأي رقم 08/ر.ق.ع / م د/ 99 ، المرجع السابق، ص. 7.

في رئيس الحكومة دون سواه يكون قد استثنى إمكانية إستجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان، الأمر الذي يعد إخلالاً بأحكام المادة 133/1 من الدستور.

وبذلك فقد أكد المجلس الدستوري إمكانية إستجواب رئيس الحكومة(سابقاً)، وكل عضو من أعضائها، وجنب البرلمان حصر الإستجواب فقط في رئيس الحكومة(سابقاً).

## II- إجراءات مباشرة الإستجواب.

يتم تحريك آلية الإستجواب وفق مرحلتين أساسيتين:

- **المرحلة الأولى:** يتم إيداع نص الإستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، أو مكتب المجلس الشعبي الوطني بحسب الحالة، ويوزع على أعضاء الغرفة المعنية، كما يلتزم رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني بتبلغ نص الإستجواب إلى رئيس الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداع نص الإستجواب.

- **المرحلة الثانية:** يقوم بعدها مكتب الغرفة المعنية بالإستجواب ، وبالتشاور مع الحكومة بتحديد الجلسة التي يجب أن يدرس فيها الإستجواب، والتي حددتها المادة 2/66 من القانون العضوي رقم 99/02 بخمسة عشر (15) يوماً على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الإستجواب.

خلال الجلسة المخصصة لدراسة الإستجواب يقدم مندوب أصحاب الإستجواب عرضاً يتناول موضوع الإستجواب يبين فيه الواقع وأدلة إسنادها، وكذا الإنتقادات و حتى الإتهامات الموجهة للحكومة، ويجب أن تكون الأدلة حاضرة لا أن يتم تصييدها من خلال ما تكشف عنه المداخلات، و تلتزم الحكومة بالإجابة على الإستجواب الموجه لها<sup>(1)</sup>.

ونظراً لخصوصية الإستجواب كونه قد يتضمن تهمًا، فالأولى أن يتم الرد على الإستجواب ممن وجه له، و يصعب القول بجواز أن ينوب العضو المستجوب عضواً آخر مكانه<sup>(2)</sup>، لكن التساؤل يثار حول من المسؤول عن الإجابة على الإستجواب عندما لا يحدد نص الإستجواب العضو الموجه له؟.

في هذا السياق يستحسن إعمال المعيار الموضوعي، أي يتم النظر إلى طبيعة الموضوع، فإن تبين أن موضوع الإستجواب يتصل بقطاع معين، عندئذ يوكل الأمر إلى

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 2/67 من القانون العضوي رقم 99/02 : " تجيب الحكومة عن ذلك .".

<sup>(2)</sup> انظر: د/ باهي أبو يونس ، المرجع السابق، ص. 162.

- د / إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص. 77 .

صاحب القطاع، بينما إذا كانت المسألة عامة، فمن المفروض أن يتولى رئيس الحكومة الإجابة على الإستجواب.

وقد أثارت هذه المسألة خلافا حادا في المجلس الشعبي الوطني في الجلسة العلنية المنعقدة يوم 9 جانفي 2003<sup>(1)</sup>، حيث أكد رئيس الكتلة البرلمانية لحركة مجتمع السلم (حمس) أن الإستجواب المتعلق بالخروقات الحاصلة في القانون المتضمن تعليم استعمال اللغة العربية<sup>(2)</sup>، يرتبط بمسألة تهم الأمة، لذلك يجب أن يجيب عنه رئيس الحكومة<sup>(3)</sup> دون أي وزير آخر، لكن وبعد نقاش طويل تقدم السيد نور الدين طالب، الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للإجابة، الأمر الذي أثار حفيظة النواب، وأدى إلى مغادرة أصحاب الإستجواب لقاعة الجلسات<sup>(4)</sup>.

لكن من الناحية القانونية لا يوجد ما يلزم رئيس الحكومة(سابقا) بالحضور في جلسة الإستجواب على اعتبار أن المادة 1/133 من التعديل الدستوري لعام 1996 تنص على أن يوجه الإستجواب للحكومة، والمادة 2/67 من القانون العضوي رقم 02/99 نصت كذلك على أن تجيب الحكومة دون أن تحصر الإجابة في رئيس الحكومة(سابقا).

وعلى فرض أن طلب كتلة حمس بضرورة حضور رئيس الحكومة(سابقا) للإجابة على الإستجواب استند إلى نص المادة 2/65 من القانون العضوي رقم 02/99 ، التي تلزم كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بتبلغ نص الإستجواب

<sup>(1)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، العدد 34 الصادرة في 3 فيفري 2003، ص. 5.

<sup>(2)</sup> الإستجواب يتعلق بالخروقات المتالية للقانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991 المتضمن تعليم استعمال اللغة العربية، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 16 جانفي 1991 . وكذلك الأمر رقم 30/96 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996 المعديل والمتتم للقانون رقم 05/91 الجريدة الرسمية رقم 81، المؤرخة في 22 ديسمبر 1996.

<sup>(3)</sup> نذكر أنه خلال الدورة الخريفية لعام 2002 وجه لرئيس الحكومة إستجوابين: الأول وهو المذكور سابقا، أما الثاني فهو المتعلق بملف التجارب النووية الفرنسية "بركان"، حيث تساعل النواب وعددهم 46 نائبا، عن الإجراءات المتتخذة بشأن الموضوع، ولم يقم أيضا رئيس الحكومة بالإجابة عن الإستجواب خلال الجلسة المخصصة لذلك بتاريخ 6 أكتوبر 2003، ولمزيد من المعلومات راجع:- ح . سليمان، «ممارسة النواب للرقابة على عمل الحكومة في الدورة الخريفية: بن فليس يدير ظهره كلية للبرلمان»، جريدة الخبر اليومي، 25 جانفي 2003، ص.3.

<sup>(4)</sup> انظر: م. شوقي، «نواب حمس يستجوبون حكومة بن فليس»، جريدة الخبر اليومي، 24 ديسمبر 2002 ص. 3.

إلى رئيس الحكومة خلال الثاني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعها لدى مكتب الغرفة المعنية بالإستجواب.

غير أن هذا السند يظل ضعيفا على اعتبار أن رئيس الحكومة يضطلع بمهمة التنسيق بين مختلف أعضاء الحكومة، وأيضا الحكومة تعد هيئة متضامنة أمام البرلمان لها أن تعين من ينوب عنها تماما كما يحق للنواب أن يعينوا من ينوب عنهم في طرح الإستجواب.

و لا يجب مطلقا الخلط بين آليتي الإستجواب، التي هي آلية للرقابة الجماعية و آلية السؤال، التي هي آلية للرقابة الفردية، ولو أن الممارسة بيّنت أنه حتى في جلسة الإجابة عن الأسئلة الشفوية يتولى الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الإجابة بدلا من عضو الحكومة الموجه إليه السؤال.

كذلك حتى وإن تم استحضار رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 الذي مفاده عدم حصر توجيه الإستجواب فقط في رئيس الحكومة، وتمديده إلى باقي أعضاء الحكومة لتبرير وجوب إجابة رئيس الحكومة على الإستجواب المقدم إليه، إلا أنه لا يمكن اعتماد ذات الرأي في هذا السياق كون توجيه الإستجواب أمر والإجابة عنه أمر آخر، خاصة وأن الواقع شهد خلال العهدة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 رد الحكومة ممثلة في وزير العدل حافظ الأختام على الإستجوابين المتعلقتين بالانتخابات المحلية، والإعتماد على الحصانة البرلمانية<sup>(1)</sup>، بدلا من رئيس الحكومة الموجه له الإستجوابين.

## 2- تخلف الأثر الملزم للإستجواب.

إن تفحص النصوص القانونية المنظمة للإستجواب سواء الواردة في التعديل الدستوري لعام 1996، أو في القانون العضوي رقم 02/99 ، أو حتى في النظام الداخلي لمجلس الأمة<sup>(2)</sup> لم يسفر عنه أي أثر يمكن أن يترتب على الإستجواب خاصة في حالة تقديم الحكومة لإجابة غير مقنعة، حتى ولو بالنص على فتح مناقشة حول موضوع

<sup>(1)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 34، المرجع السابق، ص. 9.

<sup>(2)</sup> لقد جاء النظام الداخلي لمجلس الأمة مقتضيا جدا فيما يخص الإستجواب، إذ حمل بين طياته مادة وحيدة (المادة 73) نصت فقط على إجراء إيداع الإستجواب ، أما النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000 ، فلم يتطرق مطلقا لهذه الآلية، إذ تم الإكتفاء بالأحكام الواردة في التعديل الدستوري و القانون العضوي رقم 02/99 حول الموضوع.

الإستجواب، مما يعني أن دور الحكومة يقتصر على مجرد الرد على نص الإستجواب الذي يقدمه مندوب أصحاب الإستجواب.

لكن تقد نص المادة 66/1 من القانون العضوي رقم 99/02، التي وردت بها جملة "الجلسة التي يجب أن يدرس فيها" تكشف مبدئياً أن جلسة الإجابة على الإستجواب تختص لدراسة الإستجواب، و الدراسة تحوي ضمنيا المناقشة.

وبما أن مجلس الأمة لم يستخدم مطلقاً آلية الإستجواب، فيبدو صعباً الوقوف على حقيقة الأمر أمامه، غير أن الرجوع إلى واقع الحال في المجلس الشعبي الوطني يكشف المسألة، فقد أثبتت التجربة أن جلسة الإجابة على الإستجواب لم تجرى فيها مناقشة بعد عرض الإستجواب، وإجابة ممثل الحكومة عنه<sup>(1)</sup>.

كما أكدت الممارسة، وفي إطار ما خولته أحكام المادة 125/2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997<sup>(2)</sup> عن إنشاء لجنة تحقيق عقب رد الحكومة على الإستجوابين المقدمين لها<sup>(3)</sup> ، وعدم إقطاع النواب بإجابتها<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> بعد انتهاء مندوب أصحاب الإستجواب من عرض نص الإستجواب المتعلق بالتجاوزات التي عرفتها عملية الانتخابات المحلية المgorاة في 23 أكتوبر 1997، والرد عليه من طرف ممثل الحكومة جاء في تدخل رئيس المجلس الشعبي الوطني: "بهذا يكون المجلس قد استمع إلى منطوق طلب الإستجواب ورد الحكومة وفقاً للترتيبات القانونية المكرسة في النظام الداخلي، تبقى القناعة لدى السادة النواب التي إذا حصلت يطوى الموضوع".

ومزيد من التفاصيل راجع:

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 21، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997 ص. 21.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 125/02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997: "يمكن أن ينتهي الإستجواب في حالة عدم إقطاع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة تحقيق".

- صدر النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1997 في الجريدة الرسمية رقم 53، المؤرخة في 13 أوت 1997.

<sup>(3)</sup> الإستجوابان هما: الإستجواب المتعلق بسير الانتخابات المحلية في أكتوبر 1997، والإستجواب المتعلق بالمساس بالحصانة البرلمانية للنواب في أكتوبر 1997 ، ولمزيد من التفاصيل راجع: - حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة (1997-2002)، الجزء الثاني 2002، ص ص. 290-291.

<sup>(4)</sup> مما جاء في اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفتها عملية الانتخابات المحلية في أكتوبر 1997:

.../...

إلا أنه تم التراجع عن هذا الأثر في التعديل الموالي للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1998، وقد تضمنت المادة 3/79 من أول نظام داخلي لمجلس الأمة أيضا النص على ذات الأثر<sup>(1)</sup>، لكن تم حذفه في النظام الداخلي الصادر عام 1999 وحتى وإن تم الإبقاء عليه، إلا أنه يظل أثرا معلقا على نتيجة عمل لجنة التحقيق، وعلى مدى إلزامية التقارير التي تتوصل إليها.

ومنه فالاستجواب في الجزائر يبقى مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل، بينما هو في بعض التشريعات لا يعتبر مجرد حوار بين مقدمه و الموجه إليه، بل تعقبه مناقشة واسعة تنتهي إما بشكر و إثراء حالة قيام الحكومة بواجبها، أو تجاوز عن الأخطاء اليسيرة المرتكبة من قبلها مع لفت إنتباها، وقد ينتهي الاستجواب إلى إدانة الحكومة و طرح مسؤوليتها السياسية ، التي قد تكون فردية تؤدي إلى سحب الثقة من المستجوب، أو تضامنية تؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة بأكملها<sup>(2)</sup>.

بينما الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري لعام 1996 والنصوص المطبقة له فلا يؤدي لا للمسؤولية الفردية و لا الجماعية، و حتى وإن تم ربط إشارة المسؤولية السياسية للحكومة بنجاح الاستجواب، إلا أن إستناد الحكومة على أغلبية برلمانية يحول

---

.../...

"...بعد إستجواب الحكومة والإستماع إلى ردتها الذي لم يكن مقنعا، فإننا نطالب بإنشاء لجنة للتحقيق تخص سير الانتخابات المحلية التي جرت يوم 23 أكتوبر 1997، وكل ما سبقها من تجاوزات و ما صاحبها من تزوير".

وورد في اللائحة التي تضمنت إنشاء لجنة تحقيق عقب إستجواب الحكومة حول التجاوزات التي وقعت في حق النواب:

"...بعد إستجواب الحكومة والإستماع إلى ردتها الذي لم يكن مقنعا، فإننا نطالب بتشكيل لجنة تحقيق في الإدانة والتتجاوزات المرتكبة في حق النواب".

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 24 الصادر في 24 ديسمبر 1997، ص ص. 32-33.

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 3/79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998: "في حالة موافقة المجلس على الطلب، تجرى المناقشة وقد تقضي إلى تكوين لجنة تحقيق حسب الإجراءات المحددة في النظام الداخلي".

<sup>(2)</sup> انظر: د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية ...، المرجع السابق، ص ص. 384-387.

- د / مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص. 762.

دون ظهور معارضة لها إلا برضاهما، فالأغلبية المضدّة لها يصعب أن تسمح بإتخاذ قرار يعكس إرادة الحكومة.

كما يواجه الإستجواب معوقا آخر يتعلق بإمكانية إرجائه<sup>(1)</sup>، حيث إذا ما حل ميعاد النظر فيه تكون الأحداث والظروف قد تغيرت، لتجد الحكومة عنده مسلكا ممتازا للإفلات من الإنقادات الموجهة لها.

عامل الوقت قد يؤدي إلى اختناق الإستجواب، وحتى للتنازل عنه ، ليس أصحابه من أن يكون له أثر يذكر ، خاصة وأن المسألة لم يتم تنظيمها ، وتشكو من فراغ قانوني يمكن للحكومة أن تستغله لإفراغ الإستجواب من محتواه باعتبارها شريك أساسى لا غنى عنه في ضبط الجلسة التي يتم فيها الإجابة عن الإستجواب .

لهذه الأسباب وغيرها فقد ظل استخدام الإستجواب محتملا من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ، خلال العهدة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 وصل مجموع الإستجابات إلى سبع(7) .

---

<sup>(1)</sup> لقد حدث وأن تم تأجيل جلسة طرح والإجابة على الإستجواب المتعلق بالخروقات المتتالية للقانون المتضمن تعليم إستعمال اللغة العربية من دورة الربيع لعام 2001 إلى دورة خريف 2002، وتحديدا في 9 جانفي 2003.

و لمزيد من التفاصيل راجع:

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص. 291.

<sup>(2)</sup> تمثلت الإستجابات المقدمة خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 1997 إلى عام 2002 فيما يلي :  
1- استجواب يتعلق بالتجاوزات الحاصلة في الانتخابات المحلية في 23 أكتوبر 1997 ، وترتبط عنه إنشاء لجنة تحقيق.

2- استجواب يتعلق بالمساس بالحسانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر 1997 ، وترتبط عنه إنشاء لجنة تحقيق.

3- استجواب يتعلق بموقف الحكومة من قضية اعتماد حركة الوفاء - العدل - والجبهة الديمقراطية في 2000.

4- استجواب حول موقف الحكومة من قضية اعتماد الجبهة الديمقراطية في 2001.

5- استجواب حول قضية المفقودين في 2001.

6- استجواب حول غلق المجال الإعلامي العمومي في 2001.

7- استجواب حول خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعليم إستعمال اللغة العربية ، والأمر رقم 30/96 المعدل و المتمم له في 2001 وأجل إلى 2003.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

.../...

و خلال الفترة التشريعية الممتدة من عام 2002 إلى عام 2007، قدمت تسعة (9) استجابات، منها استجوابان كانا مؤجلان من الفترة التشريعية السابقة ، مثلما يوضحه الجدول أدناه<sup>(1)</sup>، أي بمعدل يتراوح من استجواب إلى استجيبين في كل سنة، وهو رقم ضعيف يبرز إهمال استعمال آلية الاستجواب.

أما مجلس الأمة، وعلى امتداد العهدة الأولى، وإلى غاية اليوم (الدورة الخريفية لعام 2008) فلم يستخدم أبدا الإستجواب<sup>(2)</sup>، إذ عزف نهائيا عن استعماله مكتفيا فقط بالأسئلة، طالما أن آلية الإستجواب لا تختلف في آثارها عن آلية الأسئلة، بل على العكس ، فإن استخدام السؤال مكفول لكل عضو بصورة منفردة، بينما الإستجواب يلتصق بعده شروط، وبالتالي فعضو مجلس الأمة في السؤال يكون أكثر حررا مقارنة بآلية الإستجواب.

لكن هذا المبرر لا يجب أن ينفي ضرورة استخدام مجلس الأمة لكل الآليات الرقابية المتاحة له، وإذا كان السؤال يقوم على المبادرة الفردية في رقابة نشاط الحكومة، فإن الإستجواب يعد آلية رقابة جماعية يمكن لأصحابه أن يعبروا من خلاله على موقفهم المؤيد أو المعارض للتدابير التي تنتهجها الحكومة بشأن مسألة معينة.

ومن جهة أخرى هذا الوضع يكشف عن صعوبة قيام مجلس الأمة بإخضاع الحكومة لرقابة صارمة من قبله، و ضعفه في أن يشكل دعامة صلبة للغرفة الأولى في مواجهة

.../...

- حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الجزء الثاني، المرجع السابق ، ص ص. 290-291.

<sup>(1)</sup> انظر : جدول يبين الإستجابات الموجهة من طرف المجلس الشعبي الوطني (2002-2007)، وفقا لما ورد في حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، المرجع السابق، ص. 34.

الرقم	موضوع الاستجواب	تاريخ الإرسال للحكومة	تاريخ جلسة العرض
01	خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعليم استعمال اللغة العربية، و كذا الأمر رقم 96/30 المعجل والمنتظم له.	2002/12/22	2003/1/9 الإيجاب دون عرض.
02	أضرار التجارب النووية الفرنسية – بمنطقة رقان.	2003/01/9	2003/10/06
03	خرق الحصانة التنازلية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم يوم : 2003/02/27	2003/03/12	2003/10/06
04	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي . 2003.	2003/06/15	2003/10/06
05	خرق الأمر الرئاسي رقم 76/35 المتعلق بالمنظومة التربوية.	2003/09/17	2003/10/06
06	إضراب أساتذة الثانويات.	2003/09/22	2003/12/25
07	منكوبو زلزال 21 ماي . 2003.	2004/01/05	لم يتم الرد عنه.
08	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس.	2004/02/25	تم سحبه في 30 ماي 2004
09	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم.	2004/06/05	لم يتم الرد عنه.

<sup>(2)</sup> انظر : حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، المرجع السابق، ص. 27.

الحكومة<sup>(1)</sup>، الأمر الذي يستدعي ضرورة إعادة النظر في الشروط اللازم توافرها في الإستجواب المثار أمام مجلس الأمة مع ذلك في المجلس الشعبي الوطني ،لأنه من غير المنطقي أن نساوي بين مؤسستين هما في الأصل متباينتين عضويا ووظيفيا<sup>(2)</sup>.

من أجل تسهيل استخدام الإستجواب، و تمكين مجلس الأمة من القيام بدوره كاملا كضمير حي ينقل اشغالات الأمة، و يساهم من خلال الكفاءات التي يحويها في التعبير بحرية وشفافية عن التطلعات المشروعة للمواطنين وفقا لما يقوى الديمقراطية، و يرسى دولة القانون بكل عناصرها<sup>(3)</sup>.

إذا كانت آليتي السؤال والإستجواب تتمايزان من حيث شروط وإجراءات مباشرتهما إلا أنهما تتمثلان في الآثار الناجمة عنهما، والتي تتحصر عادة في عرض السؤال أو الإستجواب ورد الحكومة عليه، مما يجعلهما آليتين لجمع المعلومات و الحقائق، فهل يا ترى ينطبق ذات الحكم على الرقابة المخولة لمجلس الأمة عن طريق لجان التحقيق وما هو واقع الممارسة بشانها؟.

### ب- الإستفهام عن لجان التحقيق.

بعد التحقيق وسيلة لرقابة عمل الحكومة متعددة الأطراف، و يتميز عن السؤال والإستجواب في أنه سلسلة من الأسئلة والمناقشات، و ليس مجرد سؤال وإجابة عليه تمارسه لجنة مكونة من عدد معين من أعضاء البرلمان للكشف عما وقع في إطار الجهاز الحكومي من تجاوزات<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر : عقيلة خرباشي ، العلاقة ...، المرجع السابق، ص. 104.

<sup>(2)</sup> انظر : د/ عمر صدوق، «تساوي و تمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية»، ندوة حول: قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 24 نوفمبر 2002، ص ص. 29-36.

<sup>(3)</sup> انظر :

- Jerome Lether, «quelle place pour les seconds chambres dans les démocraties contemporaines», 1997, sur le site, [www.institutions-politique.fr].

وكذلك:

- د / محمد بوسلطان، «نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ص. 73 - 78.

<sup>(4)</sup> انظر :

- Pierre Avril / Jean Gicquel, Op.Cit., pp. 243-244.

- N. Lagasse / X.Baeselen, le droit d'enquête parlementaire, Bruylant, Bruxelles , 1980 p.40.

ويعكس التحقيق رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى المعلومات الازمة حول مسألة معينة قصد تلافي الأخطاء، أو إصلاح الضرر، وحتى تحريك المسؤلية السياسية للحكومة<sup>(1)</sup>.

وإن كان التعديل الدستوري لعام 1996 قد أقر لكل غرفة من البرلمان حقها في القيام بالتحقيق، إلا أنه قبل ذلك بضرورة تشكيل لجان تحقيق خاصة لهذا الغرض<sup>(2)</sup> وحتى وإن كان هذا الشرط يهدف لضمان تفرغ لجنة التحقيق للمهمة المنوطة بها، إلا أنه يشكل معوقا في وجه ممارسة الرقابة على نطاق واسع، خاصة من طرف اللجان الدائمة لكل غرفة، التي تم إبعادها عن ممارسة التحقيق، بالإضافة إلى إثقال اللجان المكلفة بالتحقيق بقيود تحد من فعالية الرقابة الممارسة من طرفها.

## 1- إبعاد اللجان الدائمة عن القيام بالتحقيق.

إن ممارسة التحقيق في النظام البرلماني<sup>(3)</sup> لا تقتضي البتة تشكيل لجنة تحقيق خاصة بذلك، بل للبرلمان حق الإختيار بين أن يعهد بالتحقيق إلى إحدى لجانه الدائمة، أو أن

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- CH.Bidegaray, «le contrôle parlementaire», revue du droit public (R.D.P), N°5 L.G.D.J, Paris, 1963,p. 1633.

- J.Crouzatier,« le rôle des commissions d'enquête», revue du droit public, N°3, L.G.D.J Paris, 1975, p. 1010.

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 161 من التعديل الدستوري لعام 1996: "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ."

<sup>(3)</sup> تعد بريطانيا مهد النظام البرلماني، أسبق الدول استخداما للتحقيق البرلماني، ففي عام 1689 قام البرلمان بأول تحقيق وكان حول سوء إدارة الحرب مع أيرلندا، استنادا لحق البرلمان في محاسبة الحكومة، وتتمتع لجان التحقيق البرلمانية في ظل النظام البرلماني بسلطات واسعة تمكنتها من أداء دورها الرقابي على أكمل وجه.

أما في النظام الأمريكي، وبالرغم من أن الدستور الأمريكي لم يتضمن أي نص صريح، يمنح الكونغرس مباشرة أية سلطة في مساعدة الرئيس أو أعضاء السلطة التنفيذية، إلا أن الواقع الأمريكي يفيد أن الكونغرس يمارس رقابة فعالة من خلال حقه في تشكيل لجان تحقيق، وإن كانت هذه اللجان لا تتمتع بذات السلطات التي تتمتع بها نظيرتها في النظام البرلماني، بسبب عدم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان إلا أن هذا الأخير يمارس من خلالها رقابة صارمة، حتى أن المحكمة الفيدرالية الأمريكية أكدت أن سلطة التحقيق ملزمة للعمل التشريعي، ولمزيد من التفاصيل راجع:

-C. Leclercq, Op.Cit., p. 623 – 627.

وكذلك :

.../...

يكلف به لجنة خاصة<sup>(1)</sup>، وإن كان إسناد التحقيق إلى إحدى اللجان الدائمة للبرلمان يكاد يكون الوسيلة الأكثر فعالية في رقابة الحكومة كونها تقوم بجمع معلومات أكثر دقة ومصداقية بحكم تخصصها وإطلاعها عن قرب ، وبصفة دائمة بمختلف الأعمال الحكومية التي تدخل في إطار صلاحياتها.

ففي بريطانيا تكتسي هذه اللجان أهمية بالغة في رقابة الجهاز الحكومي عن قرب وتمثل لجنة المالية أهم لجان البرلمان التي تسهر على رقابة عمل الحكومة، والحال كذلك في أمريكا، حيث تؤدي اللجان الدائمة دورا هاما في عملية الرقابة البرلمانية.

إذ تحظى اللجان الدائمة بمجلس الشيوخ بقوة أكبر من تلك التي تتمتع بها اللجان الدائمة لمجلس النواب، ويرجع ذلك حسب الفقيه الأمريكي جورج جالواي George.B.Galloway إلى استمرارية واستدامة اللجان الأولى، إذ لا تجد إلا بطريقة جزئية كل عامين، وتستمر لمدة ست سنوات على الأقل، عكس الأخرى بمجلس النواب التي يتم تجديدها كل عامين، فلا جدال أن استمرار بقاء اللجان الأولى مدة ست سنوات، زمن العهدة التشريعية الواحدة لمجلس الشيوخ ، يمكنها من تثبيت قواعدها ومنحها سلطات أكثر اتساعا وقوه<sup>(2)</sup>.

كما خولت المادة 145 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية للجان الدائمة من خلال مقرريها صلاحية تحرير تقارير استعلامية على مدار السنة حول العمل الحكومي، وفي هذا الإطار يمكن للجان الدائمة الاستماع لأي عضو من الحكومة، وهذه المهمة الإستطلاعية للجان الدائمة تقترب كثيرا من عمل لجان التحقيق<sup>(3)</sup>.

---

.../...

- فارس محمد عبد الباقي علي عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر 1998، ص ص. 37-43.

<sup>(1)</sup> انظر : د/ ايها زكي سلام، المرجع السابق، ص. 127.

<sup>(2)</sup> انظر : فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص. 341.

<sup>(3)</sup> لقد تم إقرار إنشاء لجان التحقيق في فرنسا بموجب المادة 1/6 من الأمر رقم 1100/58 المؤرخ في 17 نوفمبر 1958، المتعلق بوظيفة المجالس البرلمانية، و في هذا الأمر تم التمييز بين لجان التحقيق ولجان المراقبة (commission de contrôle, commissions d'enquête)، حيث كانت تقوم لجان التحقيق بجمع عناصر المعلومات حول وقائع معينة، لطبع استنتاجاتها التي تقدمها للغرفة المعنية، بينما لجان المراقبة تكفلت بفحص ، ودراسة التسيير الإداري والمالي والتقيي للمرافق العمومية والمؤسسات الوطنية.

.../...

أما دور اللجان الدائمة في غرفتي البرلمان الجزائري، فلم يرتفع بعد إلى درجة التحقيق رغم أن المادة 2/133 من التعديل الدستوري لعام 1996 مكنته من أن تستمع إلى أعضاء الحكومة ، وبناء عليه تمارس اللجان الدائمة الرقابة على العمل الحكومي عن طريق مناقشة مشروع القانون محل الدراسة، فيقوم أعضاء اللجنة المختصة بتوجيهه أسئلة مباشرة للوزير المعنى، يراد من خلالها الإستفسار حول بعض المسائل التي لها علاقة بمشروع القانون، و على الوزير المعنى الإجابة على الإنشغالات المطروحة عليه والغاية من ذلك معرفة ما يجري في القطاع.

ويتم تدوين كل تدخلات أعضاء اللجنة ، وأجوبة عضو الحكومة في محضر يوزع على النواب، ومن ثمة تكون اللجنة الدائمة قد مارست نوعا ما رقابة على عمل من أعمال الحكومة، إلا أن رقتبتها مقيدة بالموضوع المعروض، والذي يجب أن يكون ضمن اختصاصاتها.

كما أن متابعة النشاطات الحكومية بصفة دائمة، ولعدة سنوات تصطدم بتأثير الحكومة الكبير في عملها، خاصة وأن أعضاء اللجان الدائمة - كما وضمنا سابقا - ينتمون إلى المجموعات البرلمانية التي تقاسم المقاعد بكيفية تتناسب مع عدد أعضاء كل مجموعة برلمانية مقارنة بالعدد الأقصى لأعضاء كل لجنة.

وعلى اعتبار أن أساس قيام المجموعات البرلمانية هو حزبي خالص، فإن حزب الأغلبية، ومجموعته البرلمانية سيقيمان قاعدة قوية لرد كل محاولات التشكيك في النشاط الحكومي، وبالتالي تجد اللجان الدائمة نفسها تدور حول نفس المركز المتمثل في دعم الحكومة سواء أكانت على صواب ، أم على خطأ.

لهذا دور اللجان الدائمة لغرضي البرلمان لن يتعدى محاولة إعلام البرلمان بالمعلومات والحقائق بصفة مدروسة، و منظمة عن طريق التقارير التشريعية الرسمية المتمثلة في التقارير التمهيدية، والتقارير التكميلية حول النص محل الدراسة.

---

.../...

لكن بصدور القانون رقم 698/91 المؤرخ في 20 جويلية 1991 تم إلغاء ذلك التمييز الإصطلاحي وتم الإحتفاظ بتسمية لجان التحقيق.  
ولمزيد من المعلومات راجع:

-Pierre Avril / Jean Gicquel, Op.Cit., pp. 243-245.

-M.Réne.Monory , Op.Cit., pp. 308-309.

## 2- القيود الواردة على لجان التحقيق البرلمانية.

نتيجة إشتغال اللجان الدائمة بالعمل التشريعي، الذي قد يجعل اللجنة في حالة عمل مستمر مثلاً هو الحال بالنسبة للجنة المكلفة بالشؤون القانونية، فعلى حد قول الفقيه جالواي أن مركز القوة التشريعية ليس المجلس بأكمله، بل في لجانه الدائمة<sup>(1)</sup>.

لذلك تمّ اعتماد طريقة إنشاء لجان خاصة لمناقشة ، أو معالجة بعض المسائل غير المتعددة بطبيعتها، كما أنها قد تنشأ خصيصاً لإجراء تحقيقات معينة، وفي كل الأحوال هي لجان مؤقتة تنتهي بإنفصال الغرض الذي أنشأت من أجله<sup>(2)</sup>.

وفي ذات السياق خول التعديل الدستوري لعام 1996 لأعضاء البرلمان ، أي لأعضاء مجلس الأمة، وكذا نواب المجلس الشعبي الوطني، إمكانية إنشاء لجان تحقيق في أي وقت، مع شرط عام وحيد مفاده أن يتعلّق التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة، إلا أن القانون العضوي رقم 02/99 قلل من ذات الحق بفعل الشروط الصارمة التي فرضتها

(1) انظر: فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص. 341.

(2) لقد شهد التحقيق من خلال لجان خاصة في النظام الرئاسي الأمريكي فعالية كبيرة، فواقع الأمر يؤكّد أن لجان التحقيق التي أحدها الكونغرس تكاد تكون أقوى لجان التحقيق البرلمانية على مستوى برلمانات العالم، حيث أن الكثير منها أدى دوراً مفيداً في ممارسة البرلمان لعمله الرقابي، ومن أمثلة تلك اللجان: اللجان التي كشفت عن الفضائح السياسية مثل قضية الووترجيت عام 1973، وإيران جيت عام 1987. وقد امتلكت هذه اللجان سلطات واسعة من أهمها سلطتها في استدعاء من تطلب شهادتهم وإذامهم بالمثول أمامها، وإجبارهم على أن يضعوا ما بين أيديهم من مستندات تخص موضوع التحقيق تحت إمرة اللجنة، وإذا امتنع أحدهم عن المثول أو أبى تقديم ما طلبت، أو رفض الإجابة على أسئلتها عَدَ ب فعله مرتكباً لجريمة جنائية تسمى بجريمة إهانة أو احتقار الكونغرس (Contempt of Congress) وهي جريمة يعاقب عليها جنائياً.

فقطبيقاً لذلك تمت محاكمة السيد براودر Browder وخمسة من زملائه المتهمين بالشيوعية عام 1950، لرفضهم الإجابة عن بعض الأسئلة التي وجهتها إليهم لجنة التحقيق البرلمانية، وكانت العقوبة حبسهم لمدة سنة، و تغريم كل واحد منهم بآلف دولار عن كل مرة أعتبر عدم جوابه فيها إهانة للهيئة النيابية التي تمثلها لجنة التحقيق.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

-N.Lagasse / X. Baeselen, Op. Cit., pp. 93-104.

-C. leclercq, Op.Cit., p. 327.

-Valantine Herman / Française Mendel, Op.Cit., p. 757.

وكذلك:

- فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص. 350.

أحكام القسم الحادي عشر<sup>(1)</sup> منه، إذ لم يترك المجال لأي مادة في أن تكون مطقة دون قيود.

فيتمكن لكل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة أن ينشئ في إطار اختصاصات كل واحد منها في حالة ما لم يقتصر بالبيانات والتوضيحات التي تقدمها السلطة التنفيذية عن طريق أجهزتها ، وأراد الوقوف على الحقيقة بنفسه إذا ما دخله ريب أو لم يطمئن لسبب من الأسباب أن ينشئ لجان تحقيق، كوسيلة للكشف عن الإنحرافات في مختلف القطاعات والإدارات، ولكن ضمن مجموعة من الشروط.

حيث يستلزم لإنشاء لجنة تحقيق التصويت على لائحة تودع لدى مكتب غرفة البرلمان المعنية بالتحقيق، شرط أن يوقع اللائحة عشرين (20) نائبا، أو عشرين (20) عضوا حسب الحال، و هذا الشرط مثلاً أشار له بعض نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 99/02 يهدف إلى منع المعارضة من ممارسة وظيفتها وحقها في الرقابة، لأنه لا يمكن تصور أن نواب الأغلبية البرلمانية سيتخذون مبادرة بإنشاء لجنة تحقيق حول عمل الحكومة المساندين لها ، خاصة وأنه لم يتم تحديد الأغلبية المطلوبة في التصويت على لائحة الإنشاء<sup>(2)</sup>.

وإنشاء لجنة تحقيق في غرفة لا يمنع الغرفة الأخرى من إنشاء لجنة تحقيق أيضا حول نفس الموضوع شرط أن تعلم الغرفة التي أنشأت أولاً لجنة التحقيق الغرفة الأخرى بذلك<sup>(3)</sup>، لكن لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق عندما تكون الواقع التي أدت إلى متابعته ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب، ونفس الموضوع والأطراف.

معنى هذا أن حق البرلمان في إنشاء لجان تحقيق مقيد بعدم فتح تحقيق قضائي، وفي هذا مساس بسلطات البرلمان ، خاصة وأن الفرق بين التحقيق البرلماني والقضائي بين

---

<sup>(1)</sup> انظر: المواد من 76 إلى 86 من القانون العضوي رقم 99/02.

<sup>(2)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، الصادرة في 12 ديسمبر 1998، ص ص. 12-13.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 2/78 من القانون العضوي رقم 99/02: " تعلم الغرفة التي أنشأت لجنة تحقيق الغرفة الأخرى بذلك ".

إذ أن لجان التحقيق البرلمانية تقوم بتحقيقات سياسية ، ولا تعاقب أحدا عكس التحقيق القضائي الذي لا يمكن أن يقتصر على نتائج سياسية فقط<sup>(1)</sup>.

فالفرق بين التحقيق البرلماني، الذي يعد أحد مظاهر التحقيق السياسي<sup>(2)</sup>، والتحقيق القضائي هو الفرق بين العمل البرلماني والعمل القضائي، مما يحرر التحقيق البرلماني من قيود التحقيقات القضائية والإدارية ، والتي رسم لها القانون قواعد إجرائية لا يجوز الخروج عليها.

وتضيف المادة 81 من القانون العضوي رقم 02/99 شرطا آخر مفاده أن البرلمانيين (أعضاء مجلس الأمة، نواب المجلس الشعبي الوطني) الذين وفعوا على لائحة إنشاء لجنة تحقيق ليس لهم الحق في أن يكونوا من ضمن أعضائها، وهذا من شأنه منح اللجنة حيادا أكثر، ويجب على مجلس الأمة ، وكذلك المجلس الشعبي الوطني، أن يراعي في تشكيل لجان التحقيق نفس الشروط المتعلقة بتوزيع المقاعد على اللجان الدائمة في كل غرفة<sup>(3)</sup>، مع إلزام أعضاء لجنة التحقيق بالتقيد بسرية التحريات والمعاينات، والمناقشات التي تجري<sup>(4)</sup>.

كما يمكن للجنة التحقيق وفقا لنص المادة 83 من القانون العضوي رقم 02/99 أن تستمع إلى أي شخص و أن تعain أي مكان، و أن تطلع على أية معلومة ، أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق، لكن المادة 84 من ذات القانون قيدت اختصاص لجنة التحقيق في الاطلاع على أية وثيقة، وأخذ نسخة منها طالما كانت تكتسي طابعا

---

<sup>(1)</sup> انظر: د / إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص. 119-122.

<sup>(2)</sup> يعني التحقيق السياسي (L'enquête politique) كل تحقيق تجربة جهة سياسية بهدف سياسي لا تراعي فيه الضمانات القضائية، وتقوم به لجان تقصي الحقائق عن وضع من الأوضاع للكشف عنها به من مخالفات.

ولمزيد من التفاصيل حول مفهوم التحقيق السياسي وأنواعه راجع:

-د/ إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص ص. 121-122.

-فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص ص. 21-32.

<sup>(3)</sup> انظر: نص المادة 1/78 من القانون العضوي رقم 02/99: "يعين المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة من بين أعضائه لجان تحقيق حسب نفس الشروط التي يحددها النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة".

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 82 من القانون العضوي رقم 02/99.

سرياً واستراتيجياً بهم الدفاع الوطني ، والمصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي والخارجي، مع إلتزام الجهات المعنية بتقديم تعليل وتبرير لذلك.

فبالإشتاء الوارد في المادة 84 من القانون العضوي رقم 02/99 يطرح التساؤل حول ما المقصود بالإستراتيجية؟ و إن تم إستبعاد مجال الدفاع الوطني فهذا معقول، أما المصالح الحيوية للإقتصاد الوطني، و أمن الدولة الداخلي والخارجي فيشكل إخراجها من مجال إطلاع لجنة التحقيق على أية وثيقة، وأخذ نسخة منها تقليصاً لسلطات البرلمان في رقابة عمل الحكومة.

من جهة أخرى يطرح الإستفسار بشأن المسؤول عن تقدير مدى توافق الإشتاءات المذكورة، وحتى و إن ألمت الفقرة الثانية من نص المادة 84 الجهات المعنية بتعليق وتقديم مبرر لرفضها تقديم الوثائق التي تطلبها لجنة التحقيق، إلا أنه لم يتم تحديد الجهة التي تتظر في مدى وجاهة المبررات التي تقدمها الجهات المعنية، ويظل تقدير الأمر من ضمن السلطات الحصرية لنفس الجهات ، فهي على حد تعبير القانون الإداري خصم و حكم في آن واحد، المسألة التي تجعل الشك قائماً في نفي صفة الحياد عن التبريرات التي تقدمها الجهات المكلفة بذلك، ويقع لجان التحقيق في ضائقة القرارات الإنفرادية الصادرة عن الجهات المعنية.

وفي هذا السياق لا بأس من أن نلفت النظر مثلاً أشار لذلك أحد أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة مشروع القانون العضوي رقم 02/99 في أن أعضاء لجنة التحقيق عقلاً مثل أعضاء الحكومة تماماً يمكنهم تقدير المسائل الإستراتيجية، و مدى خطورة الوثيقة ومنع تسريبها ونشرها حفاظاً على مصالح البلاد<sup>(1)</sup>، دون الإضرار بحق عضو لجنة التحقيق في الإطلاع على الوثائق، وأخذ نسخة عنها بهدف تمكين لجنة التحقيق من مباشرة تحقیقاتها استناداً إلى معطيات صحيحة، وحقيقة من دون شك في تسرّب المعلومات التي تخل بمصالح البلاد، كون لجنة التحقيق ملزمة بالتقيد بالسرية.

أيضاً يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي عضو في الحكومة، إذ يرسل رئيس مجلس الأمة، أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، بحسب الحالة، إلى رئيس الحكومة طلب الاستماع، ويتم ضبط برنامج المعاينات والزيارات إلى إطار المؤسسات، والإدارات العمومية وأعوانها قصد المعاينة الميدانية، والإستماع إليهم عن طريق السلطة السلمية التي

---

<sup>(1)</sup> انظر: تدخل عضو مجلس الأمة مقران آيت العربي، الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة العدد 7 ، الصادرة في 1 مارس 1999 ، ص.15.

يتبعونها ويعد عدم الإمتناع أمام لجنة التحقيق تقصيراً جسدياً يدون في التقرير، يجعل السلطة السلمية تحمل كامل مسؤولياتها.

تكتسي لجان التحقيق طابعاً مؤقتاً، حيث تنتهي مهمتها بمجرد إيداع تقرير عملها أو على الأكثر بإنقضاء أجل ستة (6) أشهر قابلة للتمديد بتداء من تاريخ المصادقة على لائحة إنشاء لجنة التحقيق، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثنين عشر (12) شهراً بتداء من تاريخ انتهاء مهمتها<sup>(1)</sup>.

فلجنة التحقيق ملزمة بإعداد تقرير يسلم إلى رئيس الغرفة المعنية بالتحقيق، ويبلغ إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول)، كما يوزع على أعضاء مجلس الأمة، أو نواب المجلس الشعبي الوطني، حسب الحال، ويمكن لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحال أن يقرر نشر التقرير كلياً أو جزئياً بناء على اقتراح من مكتب الغرفة المعنية، ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة<sup>(2)</sup>.

حتى وإن كان أخذ رأي الحكومة في نشر تقرير لجنة التحقيق مثلاً عبر عنه السيد محمد كشود أول وزير للعلاقات مع البرلمان أنه إجراء ضروري لأن الحكومة شريك مهم للبرلمان، لذا يجب عدم إخفاء أمور مثل هذه عنها<sup>(3)</sup>.

لكنه من جهة أخرى يشكل قيداً على البرلمان يجعله قاصراً خاضعاً لوصاية الحكومة والأمر سيكون هيناً لما يكون التقرير مؤيداً للحكومة، بينما في حالة العكسية أي لما يكون ضدها، فغير مستبعد أنها سترفض التقرير إن لم ترفض التحقيق أصلاً، وهذا الوضع بالتأكيد سيؤثر على عمل البرلمان.

ولتجاوز هذه العقبة يستحسن أن تمنح السلطة التقديرية لمجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني بحسب الحال في الأخذ برأي الحكومة، لكن يبدو أن هذا الإقتراح بعيد المنال، إذ لا يمكن غضّ الطرف عن رأي الحكومة، الذي بالتأكيد سيشكل سنداً قوياً تعتمده الغرفة المعنية بالتحقيق للبت في مسألة نشر التقرير كلياً أو جزئياً.

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 80 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(3)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمحاولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 108، الفترة التشريعية الرابعة الصادرة في 14 ديسمبر 1998، ص. 24.

فرغم أن المادة 86 من القانون العضوي رقم 02/99 في فقرتها الثانية و الثالثة خولت لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، صلاحية البت في ذلك من دون مناقشة، وفقط بأغلبية الأعضاء الحاضرين، إن عرض يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحاج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً، مع إمكانية فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير كلياً أو جزئياً، و هو ما يفهم منه أن نشر التقرير مسألة ثابتة.

لكن الإختلاف فقط من حيث هل يتم نشر التقرير كلياً أم جزئياً؟، وإن كان الواقع يفيد أن نشر تقرير لجنة التحقيق سواء أكان كلياً أم جزئياً مسألة صعبة، إن لم تكن مستحيلة على ضوء ما تم إستقرأوه من تجربة المجلس الشعبي الوطني في إنشاء لجان تحقيق<sup>(1)</sup>.

هذه الحقيقة تؤكد حساسية الحكومة للرقابة و المتابعة الميدانية لأعمالها، ونفورها من أن يتدخل البرلمان في عملها، وهذا حتما سيؤدي إلى فشل لجان التحقيق في مهمتها ويرغم البرلمان على العمل وفق تبريرات الحكومة، التي تستغل فكرة الحفاظ على

<sup>(1)</sup> انظر : جدول يبين لجان التحقيق التي تم إنشاؤها في المجلس الشعبي الوطني، و البيانات مأخوذة من حصيلة المجلس الشعبي الوطني، الجزء الأول، المرجع السابق، ص.295.

الملحوظة	تاريخ تسليم التقرير	المدة	عدد الاستماعات	عدد المجتمعات	عدد أعضاء مكتب اللجنة	تاريخ المصادقة على اللائحة	عدد أعضاء اللجنة	تاريخ إيداع لائحة الإنشاء	لجنة التحقيق
تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 6 أشهر أخرى.	/6/8 1999	6 أشهر	+14 شهادات المواطنين	32	7	/11/17 1997	41	1997/11/23	لجنة التحقيق حول سير الانتخابات المحليّة أكتوبر 1997.
تم توزيع التقرير على أعضاء المجلس.	/	6 أشهر	/	23	6	/11/27 1997	41	1997/11/24	لجنة التحقيق حول الاعتداء على النواب والمسايس بالحصانة البرلمانية.
تمديد أجل إيداع التقرير لمدة 3 أشهر أخرى.	/	6 أشهر	+16 شهادات المواطنين	43	5	2001/5/2	20	2001/4/30	لجنة التحقيق في الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن.

المصالح العليا للدولة تهربا من نشر تقرير لجنة التحقيق، وهو ما ينقص من استقلالية البرلمان، ويدعم سيطرة الحكومة على زمام السلطة في الدولة، ويفضي لإنتكاس تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup> ، الذي يعد أحد أهم رموز النظام الديمقراطي.

أما فيما يخص مجلس الأمة، فتظهر الممارسة أنه لم يكتثر بكون التعديل الدستوري لعام 1996 قد كفل له تماما مثل المجلس الشعبي الوطني حق إنشاء لجان تحقيق، إذ لم يستعمل ولا لمرة واحدة هذه الآلية الهامة، التي تمكّنه من معرفة الحقيقة بشأن نشاط الحكومة.

حتى وإن كانت الرقابة البرلمانية عن طريق لجان التحقيق تحفها قيود و معوقات تحد من فاعليتها، إلا أنه لا يجب الإتكاء على هذه التبريرات للتخلّي عن حق دستوري يعد في الآن ذاته إلتزاما على عائق مجلس الأمة بهدف الإستجابة لطلعات و إنشغالات المواطنين.

وقيام المجلس الشعبي الوطني بالرقابة عن طريق إنشاء لجان تحقيق لا يعفي مطلقا مجلس الأمة من إعمال نفس الآلية، على اعتبار أن مجلس الأمة مؤسسة تتمتع كما المجلس الشعبي الوطني بالشخصية المعنوية.

فإذا كان مجلس الأمة منقوص الصلاحيات في المجال التشريعي، فإن تتمتعه نسبيا بنفس الميكانيزمات المخولة للغرفة الأولى في رقابة عمل الحكومة حتى وإن لم يترتب عنها إثارة مسؤوليتها السياسية تعد فرصة سانحة لإثبات وجوده وأحقيته في أن يتقاسم العمل البرلماني مع المجلس الشعبي الوطني، ولعل أفضل طريقة لبلوغ ذلك هو تمسك مجلس الأمة بكل ما خول له من آليات، وإستعمالها بإستمرار بدل هجرها، الذي قد يعصف بالرأي القائل بضعفه، وعدم الجدوى من وجوده.

وفي مقابل عدم استخدام مجلس الأمة لكل الآليات الرقابية المخولة له لأسباب ودوافع أغلبها تتبع من إرادته، فإنه غير قادر مثل المجلس الشعبي الوطني، على ممارسة دوره الرقابي على قانون المالية ليس لكونه لم يكتثر بالأمر، بل لأن آلية الرقابة المالية في حد ذاتها هي في حالة عطالة، إذ لم ترسم بعد ملامح ممارستها بصفة دقيقة، وهو ما سنوضحه في المطلب الثاني الموالي مباشرة.

---

<sup>(1)</sup> انظر: ب. خ، «بإسم المصلحة الوطنية، هل الرئيس هو فعلا من يجرنا إلى نظام شمولي»، جريدة الخبر اليومي، 14 أبريل 2001، ص. 5.

## **المطلب الثاني:**

### **عطلة آلية الرقابة المالية.**

إن برنامج الحكومة(مخطط العمل) المصادق عليه من طرف غرفتي البرلمان وفقا للأسكل المحددة قانونا يحتاج إلى قانون المالية، الذي يأخذ بهذا الوصف الأداة الرئيسية لتجسيد البرنامج على أرض الواقع، وإذا كانت الدساتير الحديثة قد منحت نظريا الإختصاص المالي للبرلمان<sup>(1)</sup>، من خلال تخييله صلاحية التشريع في المجال المالي، إلا أن الثابت هو أن الحكومة تعد صاحبة الإختصاص الحقيقي في هذا المجال<sup>(2)</sup>.

الوضع في الجزائر لم يشذ عن القاعدة المذكورة أعلاه، إذ أن الحكومة تقبض بيديها على المجال المالي، من خلال تحكمها في إعداد قانون المالية، بالإضافة إلى المناقشة المحدودة التي يقوم بها البرلمان(أولاً)، والذي يوجد في مركز هامشي فيما يخص رقابة تنفيذ قانون المالية، نتيجة تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية، وكذلك لإنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة(ثانيا).

<sup>(1)</sup> يعتبر الإختصاص المالي من أقدم إختصاصات البرلمان، وكان بداية أكثر أهمية من الإختصاص التشريعي، بل هو العامل الأساسي في ظهور النظام النبلي تطبيقاً لمبدأ "لا ضريبة بدون موافقة ممثلي الشعب".

لكن الإتجاه المعاصر في النظم الديمقراطية سعى للحد من الصالحيات المالية للبرلمانات، بمنع النواب من زيادة النفقات إرضاء لناخبيهم، وبدأ هذا الإتجاه يتبلور في عهد الجمهورية الفرنسية الرابعة، وأكده دستور الجمهورية الخامسة عام 1958، إذ حدَّ من السلطة المالية للبرلمان في ثلاثة مجالات هي:

- الحد من مبدأ تخصيص النفقات العامة.
- إلغاء المبادرة البرلمانية في النفقات العامة.
- صلاحية الحكومة في نشر قانون المالية والميزانية، بمرسوم حال التأخير في إقراره خلال مدة ولمزيد من سبعة (7) أيام. التفاصيل راجع:

-La Banque Mondiale, parlement : budget et genre, UNIFEM, Bruxelles, 2004  
pp. 11-15.

-Pierre Avril / Jean Gicquel, Op .Cit ., pp. 185-188.

وكذلك:

- د / داود الباز ، المرجع السابق، ص ص. 92-94.

<sup>(2)</sup> أنظر :

- Marcel Prélot / Jean Boulouis, Op.Cit ., p. 533.

أولاً:

### احتكار الحكومة للمجال المالي.

من منطلق أن الحكومة تضطلع بمهام التسيير والتنفيذ، فهي تحتكر مجال قانون المالية، إذ بمفردها تقوم بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية من دون مساعدة البرلمان في ذلك، ولها أن تضع كل الترتيبات التي تراها ملائمة لتنفيذ برنامجها، وبإمكانها إدراج آلية نفقات ترغب فيها، وتوزيع الإيرادات بالطريقة التي تناسبها.

بينما دور البرلمان لا يتعذر المناقشة المحدودة زمنياً لضرورة التصويت في أجل معين مسبقاً، وإلا تدخل رئيس الجمهورية وأصدر قانون المالية بأمر، مؤكداً بذلك عدم وجود ميدان لا تطاله السلطة التنفيذية.

### أ- تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية.

قانون المالية تقليدياً هو قانون موازنة الدولة<sup>(1)</sup>، وهذا المصطلح الأخير ظهر للمرة الأولى في مطلع القرن التاسع عشر، وتحديداً في القانون الفرنسي الصادر عام

---

(1) لقد اختلفت التشريعات بشأن استخدام مصطلح الموازنة والميزانية، فبعض التشريعات أدرجت الميزانية بدلاً من الموازنة، رغم وجود تمييز ما بين المصطلحين، فتعرف الميزانية (Bilan) بأنها كشف موجودات وطلبات المؤسسة أو الشركة في فترة معينة، أو في نهاية السنة المالية، ومقارنة قيمتها الحالية بقيمتها السابقة ، مع إظهار وضعها المالي من أرباح و خسائر محققة.

بينما الموازنة (Budget) هي كشف تقديرى ب النفقات الدولة و الإيراداتها عن سنة مالية مقبلة وهي تحتاج إلى إجازة من السلطة التشريعية، أي هي بيان شامل عن المالية العامة ، يشير إلى النفقات والإيرادات والعجز أو الفائض، بمعنى تختلف موازنة الدولة عن ميزانيتها بحيث أن الموازنة هي كشف تقديرى بإيرادات و نفقات الدولة عن سنة مالية معينة ، بينما الميزانية هي كشف بما لها و ما عليها في فترة زمنية معينة، أو في نهاية سنة مالية.

فالموازنة تعد بمثابة المؤشر الأساسي لما تقوم به الحكومة والأهداف التي تتوخاها، وهي أداة حقيقة للتخطيط لبلوغ إنجازات تنموية شاملة، أي هي عملية تمتد على عدة مراحل تبدأ بالخطيط والإعداد والدراسة، فالقرار في البرلمان، ثم التنفيذ، وأخيراً المراقبة والتدقيق.

ولمزيد من التوضيحات راجع:

- عدنان محسن ضاهر، «الموازنات العامة في الدول العربية»، نشرية بمساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (U.N.D.P)، لبنان، 2005، ص ص. 13-15.

(<sup>1</sup>) 1862، ليتحول إلى قانون المالية بموجب الأمر الصادر في 2 جانفي 1959 فالموازنة العامة هي وثيقة تحدد ما تعتمد الدولة إنفاقه، وبيان مفصل عن الإيرادات الالزمه لتعطية الإنفاق ومصادر الحصول عليها، وهي تحدد بوضوح السياسة المالية للدولة، وتعد وسيلة لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية وتفيذ مخططات وتوجهات الدولة(<sup>2</sup>، كما عرّفها الأستاذ عبد المجيد جبار، بأنها وثيقة يتم بمقتضاها ترخيص النفقات و الإيرادات السنوية للدولة، وهي تحدد بصفة عامة ما ستكون عليه سياسة الدولة بالنسبة لسنة ما(<sup>3</sup>).

والقاعدة العامة أن الموازنة العامة تحدد لمدة سنة مقبلة، وهذا ما يميزها عن الحساب الختامي الذي يعبر عن إيرادات ومصروفات الدولة خلال السنة المنصرمة وتنقّم الموازنة العامة على المبادئ التالية(<sup>4</sup>):

- **مبدأ السنوية:** الموازنة تعد صكًا شرعيًا تقدر فيه نفقات الدولة ، ووارداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق، فالإجازة منوحة للسلطة التنفيذية لسنة مالية ينتهي مفعولها بانتهاء السنة، و على الحكومة أن تعود مجددا للبرلمان لإقرار موازنة السنة المقبلة.

- **مبدأ الشمولية:** يجب أن تشتمل الموازنة العامة على جميع الإيرادات، ونفقات الدولة خلال السنة المالية بشفافية كاملة.

(<sup>1</sup>) أنظر :

- Jean Claud Martinez / Pierre Dimalta, Droit budgétaire, 3<sup>eme</sup> édition, L.I.T.E.C, Paris 1999, pp. 3-158.

(<sup>2</sup>) أنظر : تعريف الموازنة (Budget) حسب الأستاذ كولار :

" Le Budget annuel, Acte politique d'autorisation des recettes et dépenses, a un rôle essentiel comme instrument de la politique économique et social, il est d'abord le moyen d'attendre les objectifs à moyen terme de la politique économique, donc l'exécution du plan dans les pays pratique une planification étatique, il règle en outre les problèmes à court terme et ceux de la conjoncture".

-Voir : Frédéric Colard,« la transformation du rôle de l'Etat», 27/3/2003, sur le site [http://perso.wabado.fr//fredric-colard/etat/transo.27-3-03.HTM].

(<sup>3</sup>) أنظر : الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 4، الصادرة في 10 ديسمبر 2002، ص. 4.

(<sup>4</sup>) أنظر : د / حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1987، ص ص. 75 - 80.

- **مبدأ الوحدة:** ويقضي هذا المبدأ أن تظهر كافة عناصر الإيرادات والنفقات العامة في بيان واحد دون تشتتها في بيانات مختلفة، لتسهيل عرضها ومناقشتها، وتوضيح المركز المالي ككل، وأيضاً تجنب الباحث أو الدارس إجراءات التسويات الحسابية، إلا أن دولاً كثيرة لا تطبق هذا المبدأ، إذ توجد لها بيانات ملحقة ، وتفتح عدداً من الإعتمادات في صناديق خاصة خارج الموازنة العامة.

- **مبدأ عدم التخصيص:** أي عدم تخصيص نوع معين من الإيرادات لإنفاق محدد بذاته، كما لو خصص إيراد الرسوم الجامعية لتغطية المصروفات الخاصة بالجامعة فقط.

- **مبدأ التوازن:** معناه تحقيق التوازن بين الإيرادات العامة و جملة النفقات العامة لكن يمكن عدم تحقيق هذا المبدأ نظراً لاختلاف الحالة الاقتصادية للدولة من سنة لأخرى.

إن إعداد قانون المالية معناه وضع تقدير للنفقات وما يلزمها من إيرادات، ولما كان أساس هذه المرحلة هو التقدير، فيجب التزام الدقة إلى أقصى حد حتى لا تفاجأ الدولة أثناء التنفيذ بغير ما توقعته الحكومة، فينتج عن ذلك آثار سيئة كان بالإمكان تفاديتها أثناء مرحلة الإعداد، وتكشف الدراسات المقارنة أن تحضير قانون المالية يتم وفق نظامين رئисيين هما النظام الأمريكي، و النظام الأوروبي<sup>(1)</sup>.

فالنظام الأمريكي يحصر عملية التحضير بيد رئيس الجمهورية من خلال مكتب التسيير والميزانية (Office of management and budget)، و هو جهاز تابع للرئاسة بينما النظام الأوروبي يأخذ فيه تحضير قانون المالية وصف لعبه إدارية يقوم فيها وزير المالية بتحضير مشروع قانون المالية، ويتم بتدخل ونقاش بين باقي الوزراء ووزير المالية برئاسة رئيس الحكومة ، وتحت سلطة رئيس الجمهورية الذي يلعب دوراً مهما في التحكيم المالي<sup>(2)</sup>.

أما الجزائر فيبدو أنها تمثل إلى تكريس النظام الأوروبي على اعتبار أن إعداد الموازنة العامة أو تغييرها يعتبر من صميم عمل الإداره، لهذا فالحكومة و بما لها من أجهزة متشعبه ومتغلولة في البلاد بأكملها، وباعتبارها الأقدر على تلبية الاحتياجات التي يتطلبها المجتمع، فإنه يقع على عاتقها عبء التحضير.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

- Francis Querol, l'élaboration de la loi de finances, Economica, France, 1998 , pp. 9-37.

<sup>(2)</sup> انظر :

- P. Perrineau,« l'arbitrage budgétaire du président de la république», 31 octobre 1981, sur le site, [www.le monde.fr], p. 8.

وتبدأ عملية تتبع تقديرات النفقات والإيرادات بشكل تصاعدي، أي من الأسفل إلى الأعلى، إذ تبدأ بالوحدات إلى أن تنتهي بالوزارات، التي ترفعها بدورها إلى وزارة المالية التي تقوم بدراسة الموازنة المرفوعة إليها للتأكد من صحة التقديرات، وسلامة الأسس التي بنيت عليها، وكذلك عدم المغالاة أو الإنفاق في عناصر الإنفاق أو الإيرادات المقترحة، ليتم بعدها عرضها في مجلس الحكومة، ثم في مجلس الوزراء.

ظاهرياً إن قراءة نص المادة 121 من التعديل الدستوري لعام 1996 تفيد أنها تسمح لنواب المجلس الشعبي الوطني بإقتراح قوانين تتعلق بالمجال المالي، لكن في حقيقة الأمر لا يوجد إقتراح لقوانين تتعلق بالميدان المالي لأن النواب مجبون على البحث عن تدابير ترفع مداخيل الدولة، أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترحة إنفاقها.

فإذن إعداد مشروع قانون المالية يبقى مفتوحاً أمام الحكومة دون سواها، وهذا ما تؤكده المادة 44 من القانون العضوي رقم 02/99<sup>(1)</sup>، من خلال الصياغة "مشروع قانون المالية" ، أي أنها حصرت المبادرة في مجال قانون المالية في الحكومة دون نواب المجلس الشعبي الوطني.

ويتضمن قانون المالية حسب المادة 67 من القانون رقم 24/89<sup>(2)</sup> جزئين متباينين فيحوي الجزء الأول الأحكام المتعلقة بتحصيل الموارد العمومية، وكذا الطرق والوسائل التي تضمن سير المصالح العمومية، وتسمح بضمان التوازنات المالية الداخلية والخارجية.

بينما يشمل الجزء الثاني النفقات العامة، ويبين كيفية توزيعها، ويكتسي طابع قانون المالية كل من<sup>(3)</sup> :

- قانون المالية وقوانين المالية التكميلية والمعدلة.

- قانون ضبط الميزانية.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 44 من القانون العضوي رقم 99/02: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية ..." .

<sup>(2)</sup> انظر : القانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتتم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتتم، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 1، المؤرخة في 3 جانفي 1990.

<sup>(3)</sup> انظر: المادة 2 من القانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتتم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.

عقب انتهاء الحكومة من إعداد مشروع قانون المالية، وحيازته على موافقة مجلس الوزراء ، يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في أقصى تاريخ وهو الثلاثين (30) سبتمبر من السنة التي تسبق السنة المالية المعنية<sup>(1)</sup>، إلا أن هذا التاريخ كثيراً ما لا يحترم، ثم يحال بعدها المشروع إلى اللجنة المختصة لدراسته، وعقبها عرضه للمناقشة والتصويت عليه أمام كل غرفة من البرلمان.

#### بـ- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان.

لقد درج النظام الجزائري على تقديم مشروع قانون المالية من طرف الحكومة إلى البرلمان في الدورة الخريفية، و هنا نرى أنه من المستحسن عرضه في الدورة الربيعية تأهلاً للدخول الإجتماعي وال الدراسي الذي يبدأ عادة مع شهر سبتمبر ، و هو ما تعتمده بعض الدول كمصر<sup>(2)</sup>.

ورغم الأهمية البالغة التي يكتسيها قانون المالية، بإعتباره الأداة الرئيسية التي تمكّن الدولة من التدخل في الحياة العامة بما يكفل التوازن في البلاد على الصعيدين الداخلي والخارجي، إلا أن دور البرلمان فيه يبقى ضعيفاً لأسباب عديدة أهمها:

- إن دراسة مشروع قانون المالية تتم تحت إشراف الحكومة، التي تتواجد في كل الإجراءات المتخذة على مستوى كل غرفة من البرلمان، و التي تبدأ بإيداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، الذي يحيله بدوره على لجنة المالية والميزانية، والتي تحدد في أول اجتماع لها جدول أعمالها، و كذا منهجية الدراسة والإستماع في إطارها.

حيث تعقد لجنة المالية والميزانية لغرض دراسة مشروع قانون المالية عدة جلسات تكون بحضور ممثل الحكومة، المتمثل في وزير المالية لعرض مشروع القانون، و يمكن للجنة الإستماع لأي عضو في الحكومة، وكذلك الإستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة في إطار ممارسة أشغالها.

وتتوج أعمالها بتقديم تقرير إلى المجلس الشعبي الوطني من طرف مقرر اللجنة أو من ينوبه، لتبدأ بعدها جلسات المجلس بعرض يقدمه وزير المالية حول مشروع قانون المالية ، ثم تتدخل لجنة المالية والميزانية لتقديم تقريرها، لتبدأ تدخلات النواب بشأن

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 67 من القانون رقم 24/89.

<sup>(2)</sup> انظر: د / عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية...، المرجع السابق، ص ص. 654-657.

مشروع القانون حول التعديلات المقترحة عليه إن وجدت، وبعدها يأتي ردّ ممثل الحكومة عنها.

- البرلمان مقيد بأجل زمني محدد للمصادقة على مشروع قانون المالية أقصاه خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه وفقاً لنص المادة 7/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 موزعة بين الغرفتين ، إذ يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها سبعة وأربعين (47) يوماً إبتداءاً من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس.

ثم يصادق مجلس الأمة على النص المصوّت عليه خلال أجل عشرين (20) يوماً<sup>(1)</sup> وقد يعود أساساً الفارق الزمني في الأجل الممنوح للمجلس الشعبي الوطني مقارنة بمجلس الأمة إلى أن عدد أعضاء هذا الأخير لا يتعدى نصف عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأكثر ، وفي حالة عدم إتفاق غرفتي البرلمان أو اختلافهما حول قانون المالية ، فيتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في الأحكام محل الخلاف<sup>(2)</sup>.

- عند عدم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد وفقاً لنص المادة 8/120 من التعديل الدستوري لعام 1996 ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة قانون المالية ، والأمر المتخد في هذا المجال لا يدخل ضمن أحكام المادة 124 من التعديل الدستوري لعام 1996 المتعلق بالتشريع بأوامر ، إذ أن المبدأ العام في هذه المادة هو جواز التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

لكن الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثامنة من المادة 120 لا تتنمي لا إلى الحالة الأولى ، و لا إلى الحالة الثانية ، وبالتالي فهي قاعدة خاصة لا يمكن استبعادها استناداً لقاعدة "الخاص يقيّد العام" .

على هذا الأساس حتى و إن حددت المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 02/99 أجل ثمانية (8) أيام للبت في الخلاف الحاصل حول قانون المالية بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء ، إلا أن الخلاف لن يكون له أي معنى ، و لن يحاول مجلس الأمة الإعتراض على قانون المالية طالما أنه يدرك جيداً

---

<sup>(1)</sup> انظر: المادة 1/44 ، 2 ، 3 من القانون العضوي رقم 02/99.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 4/44 من القانون العضوي رقم 02/99.

أن هذا القانون سيصدره رئيس الجمهورية بأمر بعد خمس و سبعين (75) يوما، و عليه ما الجدوى من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، خاصة وأن تحريكها معقود بطلب يقدم من طرف رئيس الحكومة(الوزير الأول)<sup>(1)</sup>؟.

- تشكل الأغلبية البرلمانية حاجزا يمنع معارضة مشروع قانون المالية، ومنه فمناقشة مشروع قانون المالية تظهر خالية من كل أهمية بارزة، إذ أن أغلب النواب يخضعون لتوجيهات حزب الأغلبية وتعليماته، و يتزمنون بموافقه إزاء المسائل العامة المطروحة للمناقشة، وبذلك تصبح حرية هؤلاء النواب مقيدة فيما يبدونه من آراء و ملاحظات، أو يتقدمون به من طلبات واقتراحات، فلا يستطيعون الخروج عن المواقف والتعليمات المحددة سلفا، مما يؤدي إلى الحد من دور البرلمان ذاته بتحويل أعضائه من ممثلي الشعب إلى ممثلين لأحزابهم السياسية المختلفة.

وقد كان في تدخل أحد نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة القانون العضوي رقم 02/99 تأكيد كبير على حقيقة الضغط الذي يمارسه حزب الأغلبية على نوابه وإجبارهم بعدم مناقشة قانون المالية بقوله:

"وآخر فصل من هذه العملية بدأنا نعيشها، وبدأت أصواته تبلغ مسامعنا مؤخرا و هو يهدف إلى حرمان النواب من حقهم في المشاركة في النقاش ومراقبة الجهاز التنفيذي لسبب واحد فقط، و لجريمة واحدة ارتكبواها هي أنهم يمثلون الأغلبية في هذا المجلس وفي مجلس الأمة، وأيّ منطق هذا الذي يجعلنا نطلب من النواب الذين يمثلون إرادة أغلبية المواطنين عدم مناقشة قانون المالية، ثم عدم تتبّيه الوزراء إلى النائص الموجودة في الميدان، و لست أدرى ما إذا كانت هذه هي الديمقراطية "<sup>(2)</sup>.

ففي هذا القول حقيقة أولية قد تنفس الديمقراطية، وحرية عضو البرلمان، وحقه في إبداء ملاحظاته و التعبير عن رأيه دون قيود<sup>(3)</sup>، و من جهة أخرى هذا دليل على نقص الإنضباط الحزبي، الذي على إثره أصبحت الحكومة ترافق البرلمان بدلا من مسؤوليتها أمام الجسم الانتخابي.

<sup>(1)</sup> انظر : عقيلة خربashi ، العلاقة...، المرجع السابق، ص ص. 48-52.

<sup>(2)</sup> انظر : الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، العدد 107، 12 ديسمبر 1998 ص. 27.  
<sup>(3)</sup> انظر :

- Pascal Perrineau,« le malaise démocratie», 1/7/1999, sur le site [www.le monde.fr] p. 14.

وعندئذ تطرح مسألة ما هي وظائف الأحزاب السياسية في بناء الديمقراطية وتكريس دولة الحق والقانون<sup>(1)</sup>؟، وهل أن المشكلة تكمن في التشريعات التي تؤطر العمل الحزبي، بحيث تتعوقه وتتعوق دوره في تكريس دولة القانون، أم أن المسألة ترجع لتموقع أغلب الأحزاب السياسية على هامش الحياة السياسية؟.

ما يمكن ملاحظته أيضا هو عدم كفاية النصوص القانونية المتعلقة بممارسة الإختصاص المالي، لذا لابد من تبيان كيفية ممارسة هذه الوظيفة حتى يبتعد كل من أعضاء البرلمان والحكومة عن التأويلاط المتافقية، ويساهموا كل في إطار اختصاصاته في وضع الترتيبات اللازمة لتجسيد البرنامج المصدق عليه فعليا، ومن بين ما يستحق ضرورة الإسراع في توضيحه هو كيفية ممارسة البرلمان لرقابة تنفيذ قانون المالية؟.

ثانيا:

### عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية.

إن التصويت على مشروع قانون المالية يعد ترخيصا من البرلمان لصالح الحكومة بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة في بعض الأنظمة، ومنها الفرنسي بالترخيص المالي<sup>(2) L'autorisation budgétaire</sup>.

وإذا كان عبئ تنفيذ قانون المالية يقع من الناحية العملية على الحكومة، إلا أنه لا ينبغي استبعاد البرلمان من مراقبة التنفيذ للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ للشكل الذي ارتضاه البرلمان، خاصة وأن الجزء الكبير من إيرادات الدولة يدفعها الشعب من مداخيله.

فالغاية من الرقابة على تنفيذ قانون المالية بصورة عامة هي التأكد من مدى احترام الحكومة للإجازة (الرخصة) التي كان قد منحها لها البرلمان لجباية الإيرادات وصرف

---

<sup>(1)</sup> أنظر:

- Dixit Laurent Laplante, «système politique et démocratie», 1999, sur le site [www.Ac.Bordeaux.fr/etablissement/sud/nedoe/ses/1999/demo99.htm].

وكذلك:

- بوصيدة فيصل، «مدى إسهام الأحزاب السياسية في تكريس دولة القانون: هل تتحرك الجزائر نحو الديمقراطية»، جريدة الشروق اليومي، 25 سبتمبر 2002 ، ص. 7.

<sup>(2)</sup> أنظر:

- Francis Querol, Op.Cit ., p. 77.

النفقات، وقد تكون مراقبة التنفيذ سابقة<sup>(1)</sup> أو لاحقة له، كما قد تكون رقابة إدارية تقوم بها الحكومة على نفسها، أو رقابة عن طريق أجهزة مستقلة كمجلس المحاسبة مثلا، بالإضافة إلى الرقابة السياسية ، والتي عادة ما يقوم بها البرلمان، والتي يجب أن تكون بشكل مستمر .

غير أن واقع الأمر يشهد بعجز البرلمان الجزائري عن رقابة تنفيذ قانون المالية بفعل تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية بالصيغة التي ارتضتها ممثلي الشعب من خلال عدة تقنيات، وكذلك لعدم توضيح كيفية ممارسة الرقابة البرلمانية اللاحقة، الأمر الذي أدى لباقتها نصا على ورق .

#### **أ- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.**

القاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيدا على الحكومة لا تستطيع هذه الأخيرة بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الإقتصادية والإجتماعية والمالية، وغيرها الداخلية منها والخارجية تمكّن الحكومة من إحداث تغييرات عليه عبر عدة تقنيات أهمها، قانون المالية التكميلي، تحويل الإعتمادات، الحسابات الخاصة.

#### **1- قانون المالية التكميلي.**

نلجم الحكومة لإستعمال تقنية قانون المالية التكميلي لتغيير الإعتمادات المالية التي أقرها البرلمان في قانون المالية الرئيسي بهدف الإستجابة للتحولات التي تواجهها ميدانيا و التي عادة لا يتعرض لها قانون المالية.

---

<sup>(1)</sup> من بين مزايا الرقابة السابقة على تنفيذ قانون المالية هي منع الوقوع في الخطأ والتأكد من مطابقة التصرف المالي قبل حدوثه وفقا لما ارتبطت به الحكومة مع ممثلي الشعب، وهي منتشرة كثيرا في نظام المملكة المتحدة البريطانية، إذ يعهد البرلمان إلى موظف أو مسؤول يسمى المراقب العام بمهمة منح الإنذن بالصرف بعد التأكد من ورود المبلغ في الميزانية، وهذا الموظف غير قابل للعزل، و لا تتدخل الحكومة في تحديد التعويضات التي يتلقاها مقابل عمله، بل الأمر يعود للبرلمان.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

-د/ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص 80.

وكذلك:

- Jean Claud Martinez / Pierre Dimalta, Op.Cit ., p. 172.

في بداية من أول عام من عمر العهدة التشريعية الرابعة عرض مشروع قانون المالية التكميلي لعام 1997، و كان يهدف إلى إدخال بعض التصحيحات في الأبواب المتعلقة بالإيرادات والنفقات، تماشياً ومبادئ الصرامة والت نقشف، وترشيد النفقات.

بينما قانون المالية التكميلي لعام 1998، الذي تضمن ثمانية (8) مواد كان يهدف إلى تصحيح مالي ناتج عن تدهور الجباية البترولية، و تضمن زيادات استهدفت أساساً ميزانية التجهيز الخاصة بقطاعات اجتماعية مثل السكن، الفلاحة، الإنارة، التعليم العالي، وشّكلت التقلبات الجوية الحاصلة في العاشر من نوفمبر 2001 أسباباً موضوعية لرصد موارد إضافية لمواجهة النفقات الجديدة، وهو نفس الحال عقب زلزال 21 ماي 2002 الذي أسس ركيزة لإقرار قانون المالية التكميلي لعام 2003<sup>(1)</sup>، كما عدّ المشاريع التنموية لمختلف مناطق الوطن المرتكزات الأساسية لاعتماد قوانين المالية التكميلية بداية من عام 2005.

فحتى وإن كانت الإجراءات المتبعة في مناقشة قانون المالية السنوي تطبق كذلك على مناقشة قانون المالية التكميلي، خاصة إذا لم يقم رئيس الجمهورية بإصدارها على شكل أمر مما يمكن أعضاء البرلمان من خلال جلسات المناقشة من طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الاعتمادات المالية المصادق عليها بموجب قانون المالية.

لكن أثناء المناقشة عادة ما يكتفي أغلب أعضاء البرلمان بمناقشة ذات طابع عام بينما يباشر الأعضاء المعارضين مناقشة تمتاز بالطابع الشكلي نتيجة تركز السلطة المالية وكذا التنظيمية بيد الحكومة، فلن يكون بمقدورهم إلا التذديد بالسياسة المالية المنتهجة والتشكيك في التقديرات الحكومية المعتمدة في قانون المالية التكميلي.

وإذا كان اعتماد قانون المالية التكميلي يشكل أحد الحلول لتلبية المتطلبات التي تفرضها تحولات المجتمع في الداخل والخارج، إلا أنه يعد في الوقت ذاته دليلاً على قصر النظر وسوء التخطيط والتسخير، الذي ينجم عنه إهدار الأموال العمومية على الأقل عبر عملية الإعداد لكل من قانون المالية السنوي، ثم قانون المالية التكميلي، الذين لا يفصل بينهما عادة إلا ستة (6) أشهر على الأكثر.

فكان من الممكن إقتصاد الأموال المرصودة لإعداد قانون المالية التكميلي لتسديد مصاريف تلبية احتياجات عامة أخرى، أم أن المتطلبات التي يفرضها الواقع الجزائري

---

<sup>(1)</sup> انظر: حصيلة المجلس الشعبي الوطني في الفترة التشريعية الرابعة، المرجع السابق ص ص. 109 - 117.

متغيرة إلى درجة عدم استيعاب سياسة مالية لمدة سنة لها؟، بينما توجد دول أخرى كبريطانيا مثلا لا تعتمد حتى على قانون المالية السنوي، بل على ما يسمى بالسياسات المالية التي تدوم من ثلاثة إلى أربع سنوات<sup>(1)</sup>.

فإذن المسألة تعود أساسا إلى عدم الدراسة الجيدة والإستشرافية من طرف القطاعات المختصة، ولا داعي لإنشاء وزارة مستقلة مكلفة بالتخطيط كما كان سائدا من قبل، وفي العديد من الدول إلى حد الآن لم يلُوْغ ذلك<sup>(2)</sup>، بل يمكن أن تقوم بهذه الوظيفة كل وزارة على حدي.

بالإضافة إلى دور المجلس الوطني للخطط في تقديم نظرية عميقة ومؤسسة على معايير موضوعية سليمة وفق برامج وسياسات تضمن الإستمرارية بدلا من الحلول الإنقاذية الترقعية، الأمر الذي يمكن الدولة من التخلص تدريجيا عن قوانين المالية التكميلية واستخدامها فقط استثناء لمواجهة متطلبات لم يتباً لها قانون المالية، وليس اعتمادها كقاعدة عامة، فلا تكاد تخل سنة من وجود قانون مالية تكميلي<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر :

-Jean Claud Martinez / Pierre Dimalta, Op .Cit ., p. 210.

-Francis Querol, Op.Cit ., p. 35.

<sup>(2)</sup> انظر بد/ حسين مصطفى حسين، المرجع السابق، ص. 91.

<sup>(3)</sup> انظر : قوانين المالية التكميلية الصادرة خلال الفترة الممتدة من عام 1997 إلى عام 2008.

- قانون رقم 01/97 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997

الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 31أوت1997.

- قانون رقم 08/98 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998

الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 9أوت1998.

- قانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام

2000 ،الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 28 جوان 2000.

- قانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001

يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001، الجريدة الرسمية رقم 38، المؤرخة في 21 جويلية

.2001

- قانون رقم 04/02 المؤرخ في 16 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01

المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2002، الجريدة الرسمية رقم

28، المؤرخة في 21 أفريل 2002.

- قانون 05/03 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003

الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 15 جوان 2003.

.../...

## 2- تحويل الإعتمادات.

الأصل العام أنه يجب موافقة البرلمان على نقل أي مبلغ من موضع لآخر لكن العدد المتنامي لتحويلات الإعتماد التي تغص بها الجرائد الرسمية<sup>(1)</sup>، يدل على أن الحكومة تتصرف في قانون المالية كما تشاء، لها أن تلتزم بما جاء فيه، ولها أن لا تتقيد بالصيغة التي ارتضتها البرلمان<sup>(2)</sup>.

وهذا تعبير صريح من السلطة التنفيذية يقضي على حق المؤسسة النيابية في الإشراف على تنفيذ الميزانية، و إخضاع الحكومة للمساءلة عن مدى تحقيق الأهداف المحددة في قانون المالية، الوثيقة الإستراتيجية للدولة خلال سنة مدنية<sup>(3)</sup>.

.../...

- قانون رقم 05/05 المؤرخ في 18 أكتوبر 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2005، الجريدة الرسمية رقم 70 ، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005.

- قانون رقم 13/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2006، الجريدة الرسمية رقم 7 ، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.

- قانون رقم 09/07 المؤرخ في 19 سبتمبر 2007 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/07 المؤرخ في 24 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2007، الجريدة الرسمية رقم 59 ، المؤرخة في 23 سبتمبر 2007.

- قانون رقم 17/08 المؤرخ في 5 أكتوبر 2008 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008 ،يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2008 ، الجريدة الرسمية رقم 58 ، المؤرخة في 8 أكتوبر 2008.

<sup>(1)</sup> انظر : نماذج من تحويلات الإعتماد في الفترة الممتدة من 1996 إلى غاية 2003 الواردة في:

- عقيلة خرباشي، العلاقة ...، المرجع السابق، ص ص. 132-136.

<sup>(2)</sup> إن تحويلات الإعتماد تتم بموجب مرسوم رئاسي، و هو ما نصت عليه المادة 32 من القانون رقم 17/84 ، فحتى و إن ذكرت فقط كلمة مرسوم دون التمييز بين الرئاسي و التنفيذي، إلا أن هذا راجع لعدم وجود منصب رئيس الحكومة إلا بعد دستور 23 فيفري 1989 ، وبالتالي فكلمة مرسوم تتصرف مباشرة للمرسوم الرئاسي.

<sup>(3)</sup> انظر :

-Frederick C.Stapenhurst / Ricardo Pelizzo,« des parlements plus impliques», revue finances et développement, Volume 39, N°4, décembre 2002 (publication trimestrielle du fond monétaire international), ou sur le site [www.Inf.Org/fandd], pp. 46-48.

ويكشف الإستخدام المفرط لتحويل الإعتمادات عن فشل قانون المالية الرئيسي في إحداث التوازنات الأساسية بين الاحتياجات والإيرادات الخاصة ببعض القطاعات أو المصالح، كما لو يقل الإعتماد المخصص لوزارة ما عن المصرف الفعلي لها، وفي هذا نتيجة حتمية تشير إلى ضعف بيانات الميزانية مما قد يؤدي إلى انتكاسات مالية خطيرة جداً<sup>(1)</sup>.

من جهة أخرى يفسر تحويل الإعتماد الطابع العام لقانون المالية، وابتعاده عن التدقيق والتفصيل القائم على معايير سليمة، و هو ما أكدته أحد أعضاء مجلس الأمة في تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2003 بقوله: "إن مشروع قانون المالية لسنة 2003، الذي نحن عاكفون على التفصيل في مختلف محاوره، تميزت دراسته بعجالـة لأسباب لا ندركها، ربما لها علاقة بما تضمنه من عموميات، وأفكار تعكس خصوصيات الواقع المعاش، فهو يتطرق إلى رغبة قوية عند الحكومة لمواصلة مسار الإصلاحات بمختلف المجالات دون استشراف النتائج، والآثار وإنعكـاسـاتـ التي تترتب عن هذا العمل<sup>(2)</sup>".

إذن الحاجة لخضوع أعمال القائمين بتنفيذ قوانين المالية للمساءلة عن الميزانية ملحة جداً، وهذا لمصلحة الإستقرار المالي في الأجل الطويل، ويجب الإلتـقـاعـ بهذا الرأـيـ وإعطاء الهـيـئـاتـ المـمـثـلـةـ لـلـشـعـبـ السـلـطـةـ الـلـازـمـةـ وـالـكـافـيـةـ لـمـنـحـ التـرـاـخـيـصـ المـالـيـةـ،ـ وإـلـغـائـهـاـ دون ضغوط أو قرارات فوقية تفتقر للسند الشعبي، إن لم نقل حتى القانوني، وأيضاً إضفاء أكثر مصداقية للرقابة البرلمانية في المجال المالي.

### 3- حسابات التخصيص الخاص.

الأصل العام أن الميزانية العامة للدولة متلماً وضـحـناـ أـنـفاـ تـقـوـمـ علىـ مـبـادـيـ أـسـاسـيـةـ أهمـهاـ مـبـداـ وـحدـةـ المـيـزـانـيـةـ،ـ أيـ أنـ تـدـرـجـ كـلـ نـفـقـاتـ وـإـيرـادـاتـ الـدـوـلـةـ فيـ مـيـزـانـيـةـ وـاحـدـةـ وـكـذـلـكـ مـبـداـ عـدـمـ التـخـصـيـصـ،ـ الـذـيـ يـقـضـيـ بـمـنـعـ تـخـصـيـصـ مـوـرـدـ مـعـيـنـ لـتـغـطـيـةـ نـفـقـةـ مـعـيـنـةـ بلـ تـضـافـ الـموـارـدـ إـلـىـ بـعـضـهاـ بـعـضـ منـ أـجـلـ تـغـطـيـةـ مـجـمـلـ الـنـفـقـاتــ.

---

<sup>(1)</sup> انظر:

-Christoph Rosenbergm/ Nouriel Roubini /Brad Setser, «les faiblesses des bilans pourraient être le signe annonciateur d'une crise», revue finances et développement Op.Cit ., pp. 15-18.

<sup>(2)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، المرجع السابق، ص. 56.

لكن هذين المبدئين لا يمنعان السلطة التنفيذية من إحداث حسابات خاصة على مستوى الخزينة العامة<sup>(1)</sup>، بما فيها حسابات التخصيص الخاص التي تحمل عادة تسمية حساب أو صندوق، وفتح وتفقد هذه الحسابات بموجب قانون المالية<sup>(2)</sup>، وبالتالي يعود للبرلمان منح الترخيص بإنشائها، ويكون عادة الغرض من إحداثها هو توظيف موارد معينة لمواجهة النشاطات التي توليها كل من الحكومة والبرلمان اهتماما بالغا.

ويضاف لذلك اعتبار سياسي مفاده أنه عندما يفتح حساب خاص من أجل معالجة قضية ما، فإن هذه المبادرة في حد ذاتها تكشف للرأي العام عن اهتمام السلطات السياسية بقضايا المواطنين وعزمها على معالجتها، لذلك لا تتوانى الحكومة في إحداث هذه الحسابات كلما أملت عليها الظروف السياسية ذلك<sup>(3)</sup>.

تمويل حسابات التخصيص الخاص كقاعدة عامة بواسطة موارد خاصة يتولى قانون المالية وحده تحديدها، لكن يمكن أيضا أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بحصة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية<sup>(4)</sup>.

أما عمليا فمعظم الصناديق أو حسابات التخصيص الخاص تمويل بالأساس عن طريق اعتمادات الميزانية العامة، على اعتبار أن المشرع لم يضع إلى حد الآن الحدود التي تعهد

---

<sup>(1)</sup> حسب المادة 48 من القانون رقم 17/84 لا تشمل الحسابات الخاصة سوى الأصناف التالية:

- الحسابات التجارية.
- حسابات التخصيص الخاص.
- حسابات التسييرات.
- حسابات القروض.
- حسابات التسوية مع الحكومات الأجنبية.

<sup>(2)</sup> انظر: المادة 48 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

<sup>(3)</sup> من أمثلة الحسابات الخاصة التي أنشأت استجابة لظروف سياسية ذكر:

- صندوق تعويض ضحايا الإرهابية المحدث بموجب المادة 145 من المرسوم التشريعي رقم 01/93 المؤرخ في 19 جانفي 1993، المتضمن قانون المالية لعام 1993، الجريدة الرسمية رقم 4، المؤرخة في 20 جانفي 1993 .

- صندوق تعويض ضحايا وذوي حقوق ضحايا الأحداث التي رافقت الحركة من أجل استكمال الهوية الوطنية المحدث بموجب المادة 201 من القانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لعام 2003، الجريدة الرسمية رقم 86، المؤرخة في 25 ديسمبر 2002.

<sup>(4)</sup> انظر: المادة 56 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

بها في نص المادة 2/56 من القانون رقم 17/84<sup>(1)</sup>، تاركا بذلك قدرا كبيرا من الحرية للسلطة التنفيذية في التصرف ، ونقل اعتمادات الميزانية العامة إلى هذه الحسابات.

يتم التصويت على الحسابات الخاصة، ومن ضمنها حسابات التخصيص الخاص طبقا لأحكام القانون المتعلق بقوانين المالية<sup>(2)</sup> بشكل إجمالي، أي أن البرلمان لا يصوت إلا على الحد الأقصى للنفقات المرخص بها لكل صنف من أصناف الحسابات الخاصة وطالما أن حسابات التخصيص الخاص تشكل بكمالها صنفا واحدا، رغم احتوائهما على العشرات من الصناديق، فإنها تخضع لتصويت واحد، وهو التصويت الذي لا يشمل إلا الحد الأقصى للنفقات المتعلقة بجميع الصناديق.

لذلك يبقى الترخيص الذي يمنحه البرلمان للحكومة مبتورا بحيث لا يشمل كل النفقات الخاصة بكل حساب على حد، بل ينصب على كل صنف من الحسابات الخاصة بمجمله، مما يعطي للحكومة حرية كبيرة في التصرف في الأموال المحولة لهذه الحسابات الخاصة.

وفيما يخص متابعة البرلمان لتنفيذ حسابات التخصيص الخاص، فقد أوجبت المادة 68 من القانون رقم 17/84 على الحكومة أن ترفق مشروع قانون المالية بعدة وثائق من بينها قائمة الحسابات الخاصة للخزينة تبين فيها مبلغ الإيرادات والنفقات والمكشوفات المقررة لهذه الحسابات، القصد من وراء ذلك هو تمكين البرلمان من الإطلاع على مضمون الحسابات الخاصة ومتابعة تنفيذها.

لكن الحكومة لا تزال تمتلك عن تقديم مثل هذه الوثائق للبرلمان، الأمر الذي جعل المشرع يتدخل بموجب المادة 89 من قانون المالية لعام 2000<sup>(3)</sup>، ويفرض على الأمرين

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 2/56 من القانون رقم 17/84 : " ويمكن أن تتم موارد حساب التخصيص الخاص بمحصنة مسجلة في الميزانية العامة للدولة ضمن الحدود المبينة في قانون المالية ."

<sup>(2)</sup> انظر : نص المادة 70 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية.

<sup>(3)</sup> انظر : نص المادة 89 من القانون رقم 11/99 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لعام 2000، الجريدة الرسمية رقم 92، المؤرخة في 25 ديسمبر 1999: " تكون حسابات التخصيص الخاص موضوع برنامج عمل معـد من طرف الأمرين بالصرف المعـنـين تـحدـدـ فـيـهـ بـالـنـسـبـةـ لـكـلـ حـاسـبـ الـأـهـادـفـ الـمـسـطـرـةـ وـكـذـاـ آـجـالـ الإـنـجازـ ."

يتم تحديد نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة .

كما يتم وضع جهاز لمتابعة وتقييم حسابات التخصيص الخاص، معدّ من طرف الوزير المكلف بالمالية بالإشتراك مع الأمرين بالصرف المعـنـين .".

**بصرف حسابات التخصيص الخاص إعداد برنامج عمل تحدد فيه الأهداف المسطرة وكذا آجال الإنجاز ، وتبين نفقات وإيرادات هذه الحسابات بموجب قائمة.**

كما أوجب وضع جهاز لمتابعة وتقديم حسابات التخصيص الخاص يشترك فيه الوزير المكلف بالمالية مع الآمررين بالصرف المعينين، غير أن نص المادة 89 من قانون المالية لعام 2000 جاء غامضا ، ومبتورا من ناحية عدم تحديد الجهة التي يحرر لفائدة لها هذا البرنامج إن كان البرلمان أم جهة أخرى؟، ولم يحدد أيضا مصير جهاز المراقبة الواجب إنشاؤه، مما يعطي الوزير المكلف بالمالية صلاحية متابعة هذا الجهاز على حساب البرلمان ، الذي يضمن دوره بشكل كبير في ذات الموضوع.

أيضا وعلى الرغم من أن الإختصاص في مجال إنشاء الحسابات الخاصة، بما فيها حسابات التخصيص الخاص يرجع للبرلمان من خلال قانون المالية، وأن الإعتمادات المتعلقة بحسابات التخصيص الخاص اعتمادات حصرية لا يجوز تجاوزها لحدود المبلغ الإجمالي المرخص به من طرف البرلمان، إلا أن المادة 2/55 من القانون رقم 17/84<sup>(1)</sup> أجازت في حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى إمكانية فتح اعتمادات أو مكتشوفات إضافية عن طريق التنظيم من دون أن يتم تحديد الحد الأقصى لهذه المكتشوفات، وتركت مسألة تقدير وجود الحالة الإستعجالية، أو الضرورة القصوى للسلطة التنفيذية صاحبة الإختصاص التنظيمي، مع عدم إشراك أية سلطة أخرى في الموضوع.

ولا تتحصر سلطة الحكومة في تجاوز حدود الإعتمادات المرخصة في الحسابات الخاصة فقط في الحالة الإستعجالية أو الضرورة القصوى، بل حتى في الحالات العادية سمح المشرع لها بذلك، فعندما يتبيّن أثناء التنفيذ أن حجم إيرادات حسابات التخصيص الخاص المنجزة أدنى من التقديرات، يمكن للحكومة فتح مكتشوف ضمن الحدود المنصوص عليها في قانون المالية ، وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم، أي أن الترخيص بفتح مكتشوف يتم وفقا للشروط التي تحددها السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> انظر : نص المادة 2/55 من القانون رقم 17/84 المتعلق بقوانين المالية: " وفي حالة الإستعجال أو الضرورة القصوى يمكن فتح اعتمادات أو مكتشوفات إضافية عن طريق التنظيم ".

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 3/57 من القانون رقم 17/84: " أما إذا كانت الإيرادات أدنى من التقديرات يمكن الترخيص بفتح مكتشوف ضمن الحد المنصوص عليها في قانون المالية، وحسب الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم ".

رغم ما تلعبه حسابات التخصيص الخاص في تلبية العديد من المتطلبات الأساسية الواقعية للدولة، إلا أنها تشكل مجالاً فسيحاً تتصرف فيه الحكومة بقدر كبير من الحرية التي تصل إلى حد الإستحواذ على البرلمان، وتجريده من اختصاصه في متابعة تنفيذ العمليات المسطّر إنجازها من خلال حسابات تخصيص خاص، هذه الأخيرة التي يتطلب الأمر ضرورة إعادة النظر في شروط وكيفيات إنشائها ، وتنفيذها، ومتابعتها بصورة تحقق التوازن بين الإستجابة للحاجيات الأولية للمواطنين والدولة من جهة، وعدم الحجر على البرلمان من جهة أخرى.

بالإضافة إلى التقنيات المذكورة، التي عادة ما تتصل من خلالها السلطة التنفيذية من تنفيذ قانون المالية بالكيفية المحددة من طرف البرلمان، فقد ظهر في الواقع بداية من الإنتخابات الرئاسية الم Bradley في أبريل 1999 شكل آخر لإنفاق الأموال العمومية خارج حدود قانون المالية، ويتمثل في تخصيص رئيس الجمهورية لأغلفة مالية إضافية إثر زياراته الميدانية للولايات<sup>(1)</sup>.

فحتى وإن كانت هذه المبالغ المالية موجهة لسد الاحتياجات العامة ، وتخصيص مشاريع تنموية للولايات المعنية، إلا أن الأمر يكشف من ناحية عن عجز قانون المالية السنوي على استيعاب كل المتطلبات، وهو ما يستدعي البحث ، والدراسة المعمقة في كيفية وضع قانون المالية، ومن ناحية أخرى فهو يدفع البرلمان خارج ميدان رقابة إنفاق المال العام.

#### **بــ إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية.**

إن الرقابة على تنفيذ قانون المالية هي في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية لأنها تعتبر رقابة على السلطة التنفيذية للتأكد من مدى احترامها، وتقيدها بالإجازة المنوحة لها في جباية الإيرادات وصرف النفقات ، وتحتفق هذه الرقابة عن طريق إلزام الحكومة بعد إغلاق السنة المالية، وبعد التنفيذ الفعلي والنهائي لكل العمليات المالية (نفقات، إيرادات) بتقديم حساب ختامي للسلطة التشريعية تبين فيه ما تم تحصيله من إيرادات، وما تم صرفه من نفقات، ومدى مطابقة كل هذه العمليات مع ما ورد في قانون المالية.

---

<sup>(1)</sup> انظر: احسن قطاف، « برنامج إضافي للولاية بـ 9.7 مليار دينار : الرئيس يدشن نفق عين شريكي والجسر العظيم بالبويرة »، جريدة الخبر، 28 جويلية 2008 ، ص. 2.

و عند اختتام السنة المالية تقوم الحكومة بعرض مشروع قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية على البرلمان للموافقة عليه، والذي يتم بموجبه إقرار نتائج تنفيذ الميزانية العامة للدولة، وكذلك نتائج تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة.

## 1- عدم تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية.

على الرغم من أن الفقرة الأولى للمادة 160 من التعديل الدستوري لعام 1996<sup>(1)</sup> نصت على تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً تبين فيه استعمال الإعتمادات المالية التي سبق وأن تم ترخيصها لها، وهذا ما يفهم من كلمة "تقديم" التي يظهر أنها تفيد الوجوب لا الإختيار، بمعنى أن الحكومة ملزمة بتقديم هذا العرض للبرلمان كونه يمثل النتيجة النهائية لما تم صرفه من نفقات، وما تم تحصيله من إيرادات مقارنة بما تم رصده، أي الواقع الفعلي والمحصلة النهائية لمصروفات وإيرادات الدولة.

غير أن الواقع يكشف أن الحكومة لا تلتزم بهذا الواجب الدستوري، حتى أن عمل لجنتي المالية والميزانية على مستوى مجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني يبقى منقوصاً لعدم حصولهما على جميع التقارير التي تمكناها من القيام بالدور الرقابي من خلال دراسة مشروع قانون المالية ، وقانون المالية التكميلي.

وإذا كان عائق الحكومة في ذلك هو أن تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية لا يكون إلا بعد إغفال نهائي للحسابات، و هي مسألة تشوبها بعض التعقيدات والصعوبة في إغفال كل الحسابات في آن واحد، خاصة حسابات التخصيص الخاص، إلا أنه يمكن على الأقل تقديم عرض عن الإعتمادات عقب إغفاله من حسابات ، وتقديم عرض شبه كلي أفضل بكثير من عدم تمكين البرلمان من الإطلاع على ما تم تنفيذه جملة وتفصيلا.

## 2- تجميد قانون تسوية الميزانية.

وفقاً للمادة 160 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لعام 1996، تختتم السنة المالية للبرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان، أي أن التعديل الدستوري ضرب ميعاداً دورياً يقوم فيه البرلمان بتقييم أداء الحكومة على مدار السنة المالية المنصرمة مقارنة بالتقديرات المرخص لها بها

---

<sup>(1)</sup> انظر: نص المادة 1/160 من التعديل الدستوري لعام 1996: "تقديم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضاً عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ."

في إطار قانون المالية، لذلك فقانون تسوية الميزانية يمتاز بأهمية كبيرة جدا للاعتبارات التالية<sup>(1)</sup>:

- قانون تسوية الميزانية يقر حساب نتائج السنة المالية، المشتمل على الفائض أو العجز الناتج عن الفرق الواضح بين إيرادات ونفقات الميزانية العامة، و النتائج المثبتة في تنفيذ الحسابات الخاصة للخزينة، وكذا نتائج تسيير عمليات الخزينة.

- قانون تسوية الميزانية يكتسي طابع قانون المالية إلى جانب قانون المالية الرئيسي (السنوي)، وقوانين المالية التكميلية، والمعدلة الخاصة بكل سنة مالية<sup>(2)</sup>.

فحتى وإن لم يحدد التعديل الدستوري بدقة وقت تقديم قانون تسوية الميزانية إلا أن الرجوع للمادة 68 من القانون رقم 17/84 المتعلقة بقوانين المالية يكشف أن مشروع القانون المتضمن تسوية الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي.

أي أن وقت تقديم مشروع قانون المالية للسنة المعنية هو نفس وقت تقديم مشروع قانون تسوية الميزانية، ومنه لا يجب الفصل بين قانون المالية وقانون تسوية الميزانية.

- قانون تسوية الميزانية يعد الأساس الواقعي الذي يستند عليه عضو البرلمان في التصويت على رفع نفقة أو بتخفيض إيراد، وفي هذا الإطار يطرح سؤال مفاده هل يمكن تقنيا مناقشة قانون المالية بناء على احتمالات، ودون تقييم لنتائج السنة الماضية من أجل معرفة حرکية المؤشرات الاقتصادية؟.

فعلى حد تعبير أحد نواب المجلس الشعبي الوطني: " إن وثيقة ضبط الميزانية تعد بمثابة تقييم لنتائج الميزانية السابقة، وإرساء قواعد لمعرفة كيفية تسيير الأموال العمومية وكيفية تنفيذ الميزانية فعليا والأرقام الحقيقة التي تم تسجيلها في الإيراد والإإنفاق"<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> انظر: عقيلة خربashi، العلاقة...، المرجع السابق، ص. 114.

<sup>(2)</sup> انظر: نص المادة 5 من القانون رقم 17/84 المتعلقة بقوانين المالية: " يشكل قانون ضبط الميزانية الوثيقة التي يثبت بمقتضها تنفيذ قانون المالية، وعند الإقتضاء قوانين المالية التكميلية أو المعدلة الخاصة بكل سنة مالية ".

<sup>(3)</sup> انظر: الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162 الصادرة في 14 أكتوبر 1999، ص. 23.

لكن الواقع يثبت أن كل الحكومات المتعاقبة منذ عام 1997 لم تقدم أي مشروع يتضمن قانون تسوية الميزانية رغم تصريحات مسؤوليها المتكررة من سنة لأخرى<sup>(1)</sup> بالقيام بذلك، لكنها لم ترتفق، وحتى الدورة الخريفية لعام 2008 إلى مستوى التنفيذ.

وإذا كان السبب في ذلك هو عدم الإستقرار الحكومي، الذي تعرفه الساحة السياسية وصعوبة إعداد مثل هذا المشروع، إلا أنه لا يجب التمادي أكثر في عدم تقديم مشروع قانون ضبط الميزانية، على اعتبار أن الحكومة هي الوحيدة المخولة، وأيضاً الملزمة بتقديم مشروع قانون تسوية الميزانية ، أو كما سماه القانون رقم 17/84 قانون ضبط الميزانية<sup>(2)</sup>، مع ضرورة استشارة مجلس المحاسبة في المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، وإرسال التقارير التقييمية المعدة بشأنه إلى الهيئة التشريعية.

لذلك فعلى الحكومة أن تقى بكافة إلتزاماتها الدستورية، والتي يمكن للبرلمان من خلالها ممارسة صلاحياته في مجال المراقبة المالية، التي تشكل أهم مؤشرات الحكم الرشيد<sup>(3)</sup>.

وعلى أعضاء البرلمان الإصرار أكثر والإلحاح بشكل قوي ودائم<sup>(4)</sup> من أجل وفاء الحكومة بواجباتها الدستورية، وهذا لن يتحقق إلا كما عبر الأمين

---

(1) لقد صرخ وزير المالية خلال الجلسة المخصصة لمناقشة مشروع قانون المالية لعام 1998 بأن: "مشروع قانون لضبط الميزانية هو بصدد الإعداد والتحضير، وسيتم تقديمه في السنوات الثلاث القادمة". - مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة العدد 25 ، الصادرة في 24 ديسمبر 1997، ص. 4.

و من خلال تدخل وزير المالية للرد على تدخلات أعضاء مجلس الأمة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2003 صرخ أيضاً أن: " القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وقانون ضبط الميزانية سيعاد النظر فيها خلال سنة 2003، وسيكون لكم المجال لإثراء هذه القوانين، والإمعان فيها... " - مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 5 ، الصادرة في 12 ديسمبر 2002، ص. 3.

(2) أنظر: نص المادة 76 من القانون رقم 17/84: " يجب أن يكون مشروع قانون ضبط الميزانية..." .

(3) أنظر: د/ فيرنر باتسلت، «الحكم الرشيد و العلاقة بين النواب والدوائر الانتخابية»، ملتقى الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة، مصر، 2003، ص ص. 545-546.

(4) لقد شكل قانون تسوية الميزانية أحد أهم المطالب التي نادى بها أعضاء البرلمان، و منهم الدكتور الأمين شريطي، عضو سابق بمجلس الأمة بقوله: " لماذا لا تقدم الحكومة قانون تسوية الميزانية للبرلمان للمصادقة عليه؟".

.../...

العام للإتحاد الدولي للبرلمانات السيد أندري جونسون، بأن الفهم السليم من طرف أعضاء البرلمان لدورهم كواصعي قوانين ومستشارين على عمل الحكومات هو السبيل لإعطاء البرلمان أكبر قوة وتماسكا<sup>(1)</sup>، وإبعاده عن الوضع الهامشي الذي يوجد به<sup>(2)</sup> لأنه إذا كانت الميزانية تدخل في صميم التشريع ، فإن صرفيها هو منح سلطة فعلية للحكومة

.../...

فالدستور يلزم الحكومة سنويا بتقديم قانون تسوية الميزانية، و يجعل الدستور من هذا القانون وسيلة أساسية لرقابة المؤسسات العمومية وكيفية سيرها، و كيفية إنفاق الأموال العمومية، ولحد الآن لم يحدث أي مسعى من أجل حل هذا المشكل.

والمعروف أن البرلمان بغرفتيه يناقش قانون الميزانية مثل القانون الحالي، و يبذل جهدا كبيرا في هذا الأمر، ولكن في نهاية الأمر وبعد المصادقة عليه تتصرف السلطة التنفيذية في هذا القانون متى شاء فالملاحظ أن الجريدة الرسمية مملوءة بمراسيم تحويل الإعتماد من وزارة إلى وزارة ، و من مصلحة إلى مصلحة، و في نهاية الأمر لسنا ندرى ما إذا كان قانون المالية في نهاية الأمر يطبق بالشكل الذي ارتضاه البرلمان أم لا؟، و في رأينا عدم تقديم قانون تسوية الميزانية فيه نوع من الإخلال بإرادة البرلمان .

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العهد الأولى، العدد 4، الصادرة في 13 ديسمبر 1999، ص. 46

وفي نفس السياق أكد الدكتور بو زيد لزهاري بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2006 متسائلا عن عدم تقديم الحكومة لقانون ضبط الميزانية: "كيف أن قانون ضبط الميزانية الذي أصبح الآن مطلبا برلمانيا واضحأ يتكلم عنه الجميع، وأصبح مطلبا على مستوى الشعب .  
يعنى أنه ونحن نعلم بأن العملية صعبة وليس سهلة لإعداد مثل هذا القانون وحتى بالنسبة للأدوات حان الوقت للاستجابة لهذا المطلب المهم ."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العهد الثانية، العدد 4، الصادرة في 20 نوفمبر 2005، ص. 51

<sup>(1)</sup> انظر :

- Fredrick. C. Stapenhurst / Ricardo Pelizzo, Op.Cit ., p. 47.

<sup>(2)</sup> انظر :

-Jean Pierre Charbonneaux, le parlement de plus en plus marginalisé,  
16/1/2001,sur le site [ [www.vigil.net/ds-democratie/doc/charbonneaux.htm](http://www.vigil.net/ds-democratie/doc/charbonneaux.htm) ].

في مواجهة البرلمان<sup>(1)</sup> خاصة في مجال الحسابات الخاصة، وعلى رأسها حسابات التخصيص الخاص<sup>(2)</sup>.

فتجميد الحكومة لقانون تسوية الميزانية يؤدي إلى تقوية الفرصة على البرلمان لمعرفة كيفيات تسيير ، ونتائج تنفيذ الميزانية العامة عموما ، والحسابات الخاصة للخزينة<sup>(3)</sup> تحديدا.

ومن أجل استكمال مسار إحقاق رقابة برلمانية في المجال المالي لابد من إعداد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، على اعتبار أن هذا القانون يتولى مهمة توضيح كيفية ممارسة الرقابة المالية من طرف البرلمان<sup>(4)</sup>، وأن الإبقاء على تنظيم المجال المالي بموجب القانون رقم 17/84، وهو قانون عادي أمر غير معقول قانونيا مادام يمكن لقانون المالية السنوي أن يعدله نتيجة تساويهما في القوة القانونية، و منه فالإسراع في تحقيق ذلك

---

<sup>(1)</sup> انظر : د / محمد بو سلطان، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، الملتقى الوطني حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص. 124.

<sup>(2)</sup> في ذات السياق تساءل الدكتور بوزيد لزهاري عن مصير الرقابة البرلمانية على الصناديق الخاصة بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2008:

"هناك نقطة أخرى تتعلق بالصناديق الخاصة تم سؤالكم من طرف اللجنة المختصة حول الموضوع فأجبتم بأن هناك رقابة مجلس المحاسبة ، وهناك رقابة (I.G.F)، لكن وماذا عن الرقابة البرلمانية بالنسبة للصناديق الخاصة ."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العهدة الثانية، الدورة الخريفية، العدد 4 الصادرة في 22 ديسمبر 2007، ص. 16.

<sup>(3)</sup> انظر: حكيم عزي، «جمعيات بورقلة تتساءل عن وجهة أموال صندوق الجنوب: الأرقام تجاوزت 03 مليارات دولار لتنمية شبه معدومة» ، جريدة الشروق اليومي، 20 جويلية 2008، ص. 12.

<sup>(4)</sup> لم يتواتي أعضاء البرلمان وعلى رأسهم الدكتور بوزيد لزهاري، عضو مجلس الأمة، عن المطالبة بضرورة إستكمال مسار القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية من خلال تدخله بمناسبة مناقشة قانون المالية لعام 2008:

"...يبقى غياب القانون العضوي المتعلق بالمالية ، والذي من المعروف أنكم منكبون على دراسته منذ مدة ، لكن متى يخرج إلى النور؟ لأن البرلمانات خلقت أساسا من أجل فرض الضرائب، ومن أجل مراقبة صرف هذه الأموال العمومية، لأننا إذا بقينا دائما في مستوى أن البرنامج ينافش، فنحن في الحقيقة نناوش في الخيال إعتمادات و برامج سوف تتحقق..."

- مقتطف من الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، العدد 4، الصادرة في 22 ديسمبر 2007 ص. 51.

يعد سداً لنغرة تشريعية أدت لتعطيل الرقابة البرلمانية في المجال المالي لأزيد من عهدين تشريعيتين<sup>(1)</sup>.

---

(1) لقد استشعر البرلمان أهمية وجوب وجود القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، وظهر ذلك من خلال العديد من المطالبات بضرورة إعداده من قبل الحكومة كان آخرها ما ورد في خطاب رئيس المجلس الشعبي الوطني في 2 سبتمبر 2008 بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية لعام 2008:

"وفي إطار العناية المشتركة بين الهيئة التنفيذية والمهمة التشريعية بتدابير صرف المال العام ومجالات إتفاقه يحرص المجلس على التكفل بصلاحياته الدستورية ويعمل على توفير كافة الشروط التي تمكنه من ممارسة مهامه بكل جدية وفعالية، وعليه فإنه يحث على إيداع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية الذي وعدت به الحكومة ليكون مرجعاً أساسياً يوفر الإطار المناسب لمعايير الشفافية في طرائق صرف المال العام، وترشيد الإنفاق حفاظاً على مصالح الأمة، وتجسيداً لآلية الرقابة البرلمانية وسيتمكن هذا القانون ممثلي الشعب من أداء مهامهم الدستورية على أكمل وجه".

- مقتطف من كلمة السيد عبد العزيز زياري، رئيس المجلس الشعبي الوطني بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية من الفترة التشريعية السادسة، سبتمبر 2008، على الموقع الإلكتروني:

[www.apn-dz.org ]

وقد وعدت الحكومة بالإستجابة لمطلب ممثلي الشعب، وت تقديم مشروع القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية.

ولمزيد من التفاصيل راجع:

- محمد مسلم، «الحكومة تستجيب لمطلب زياري، وتقرر إحالة مشروع القانون العضوي للمالية»  
جريدة الشروق اليومي، 6 سبتمبر 2008، ص.4.

## خلاصة الباب الثاني.

إن تتبع مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة يفيد أن هذا الأخير يضطلع بمهامتين أساسيتين هما: المهمة التشريعية والمهمة الرقابة، وفي إطار كل مهمة يأخذ مركزاً متمايزاً عنه في المهمة الأخرى.

فمجلس الأمة لا يقوم بالمهمة التشريعية في فضاء حرّ، بل ينشط إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في مجال تشريعي تملك فيه السلطة التنفيذية حصة الأسد، بإعتبار أن رئيس الجمهورية يحوز سلطات تشريعية هامة، فإمكانه التشريع في أية مسألة بموجب الأوامر وعن طريق التنظيمات المستقلة، التي يتحرر فيها تماماً من كل وجود للسلطة التشريعية، ولو على سبيل الإستشارة، كما له التشريع عن طريق الإرادة الشعبية مباشرة من خلال تقنية الاستفتاء.

بالإضافة إلى تتمتع الحكومة ممثلة في رئيس الحكومة (الوزير الأول) بحق المبادرة بمشاريع القوانين من دون حد أو حاجز، بينما تأخذ المبادرة بالقوانين من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني وصف الإستثناء لا القاعدة العامة بفعل القيود المضروبة عليها ولقوة الحكومة المادية والبشرية، وأسباب لها علاقة ببنية الهيئة التشريعية بحد ذاتها.

في المقابل لا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون، إذ مهمته التشريعية لا تتطلق إلا بعد أن تنتهي على مستوى المجلس الشعبي الوطني بالمصادقة على النص الذي سيعرض عليه، وعندئذ ما على مجلس الأمة إلا أن يقتنع بما توصلت له الغرفة الأولى، أو أن يستعمل حقه في الإعتراض من خلال أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه.

هذه النسبة التي تشكل سلاحاً ذو حدين، من جهة تحول لمجلس الأمة سلطة التعبير بحرية عن موقفه تجاه النص المحول إليه من الغرفة الأولى، وتؤكد التمييز بين الغرفتين ومن جهة أخرى فهي تمثل خطراً على إرادة المجلس الشعبي الوطني، إذ يمكن أن تكون هذه الأغلبية مقصولة ت عدم فيها النصوص القانونية، بفعل أن تتحقق الأغلبية المطلوبة يتحكم فيه مالا يزيد عن ربع الثالث المعيين، الذي يجب أن يساند ثلثي الأعضاء المنتخبين إن حصل لديهم الاتفاق على ذات الموقف حتى يستكمل النص مراحل نفاذة.

بمعنى حتى وإن كان مجلس الأمة يوجد في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني لأن هذا الأخير هو من يموله بالمادة التشريعية، إلا أن حقه في الإختلاف معه يجعله يحتل مركزاً متميزاً على المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون مضطراً للإشتراك معه على قدم المساواة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء للوصول إلى حل للأحكام محل الإختلاف

وهي الآلية التي تمكن مجلس الأمة في ذات الوقت من تدارك حرمته من حق المبادرة و التعديل وممارستهما بطريقة غير مباشرة.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تعد البوتقة التي تتصهر فيها الفوارق بين الغرفتين ويحدث فيها التوازن الداخلي بينهما في اتجاه تكريس نظام بيكميرالي متعدد ولو مرحليا لكن هذا الإسجام بين الغرفتين يكون تحت إشراف، ومراقبة الحكومة التي يتحكم رئيسها(الوزير الأول حاليا) في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، و يحوز سلطة سحب النص في حالة عدم توصل اللجنة لحل للأحكام محل الإختلاف.

ونتطرق السلطة التنفيذية يمتد حتى آخر مرحلة من مراحل استكمال حلقات دخول النص حيز التنفيذ، إذ يدير رئيس الجمهورية تلك الحلقات بداية من التحكم في الرقابة على دستورية القوانين، إلى طلب إجراء مداولة ثانية، تكشف عن عدم التوافق بين الأغلبية الرئاسية والأغلبية البرلمانية، المسألة التي لم تطرح كون رئيس الجمهورية يحوز مباشرة سلطة تعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية ، وبإمكانه حل الغرفة الأولى، بالإضافة لسلطته في إمهار القانون بالصيغة التنفيذية عبر إجرائي الإصدار والنشر .

أما مسار مهمة رقابة عمل الحكومة من طرف مجلس الأمة، فهو يكشف عن رقابة هادئة في كثير من الأحيان و معطلة في أحيان أخرى، حيث أن مثالول الحكومة أمام مجلس الأمة بمناسبي تقديم عرض عن برنامجهما(مخطط العمل) وبيان سياستها العامة السنوي لا يحمل أي تهديد لها ، طالما أن مسؤوليتها السياسية منقية أمامه ، في مقابل تحصنه من إجراء الحل على خلاف الوضع أمام المجلس الشعبي الوطني.

وتظل رقتبه بالآليات الرقابة الأخرى كالسؤال، الإستجواب والتحقيق عديمة الفعالية كونها عديمة الأثر الملزم، منها ما يركّز عليها مجلس الأمة في رقتبه لعمل الحكومة كما في الأسئلة بنوعيها، ومنها ما تؤكّد الممارسة عدم استخدامها، ولو لمرة واحدة على خلاف الحال في المجلس الشعبي الوطني، الذي لم يترك آلية رقابة إلا واستخدمها بغض النظر عن فاعليتها من عدمها.

بينما يشترك كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في تجميد اختصاصهما في رقابة ومتابعة تنفيذ قانون المالية لعدم وفاء الحكومة بإلتزاماتها الدستورية في مجال الرقابة المالية من طرف كل غرفة من البرلمان.

## خاتمة.

إن البحث حول المركز الذي يناله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري بعد بحثا محوريا في الدراسات الدستورية المعمقة، بإعتباره يكشف من جهة عن طبيعة، ودور هذه المؤسسة الدستورية البرلمانية في إرساء ملامح النظام الدستوري الجزائري ، ومن جهة أخرى يبرز بجلاء حقيقة إرادة المشرع في تكريس دولة القانون، وتثبيت أركان الديمقراطية بكل أبعادها.

وبصفة عامة قد أوصلتنا الدراسة للموضوع إلى عدد من الإستنتاجات، التي سنوردها تباعا كما سيأتي :

1- إن إحداث غرفة ثانية في البرلمان، ليست فكرة من وضع النظام الدستوري الجزائري، بل هي فكرة قديمة أوججتها الأنظمة المقارنة بداية من النظام الإنجليزي، الذي نشأ فيه نظام الغرفتين عفويًا، إلى النظام الأمريكي، فالفرنسي، ثم تداولته النظم إلى أن غدت أغلب دول العالم تتشكل برلماناتها من غرفتين، مع آفاق رحبة لإنضواء العديد من الدول تحت لواء ذات النظام.

لذلك فالخلفيات العامة لنظام الغرفتين في الجزائر مستلهمة بشكل، أو بآخر من الأصول العريقة لنظام الغرفتين التي عرفتها الأنظمة المقارنة.

2- عدم وجود نسق ثابت لنظام الغرفتين مكنّ أغلب الدول من اعتماد نظام الغرفتين بالصورة التي تتناسب ومميزات كل نظام على حد، فإذا كانت مبررات إنشاء غرفة ثانية تجمع أساسا حول ترقية العمل التشريعي، وتحسين التمثيل، وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن المبررات الحقيقية لإعتماد نظام الغرفتين تتميز من دولة لأخرى.

3- إن إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان لم يكن وليد الصدفة ، بل كان أساسا نتيجة للظروف التي عرفتها الجزائر خاصة خلال التسعينات، بداية من الرفض الشعبي للأوضاع إلى فشل المسار الانتخابي، وحل المجلس الشعبي الوطني، وافتراضه بإستقالة رئيس الجمهورية، إلى تردي الأوضاع الأمنية، كلها أسباب كان لها النصيب الأول في التخلّي عن نظام الغرفة الواحدة، واعتماد نظام الغرفتين كبديل أساسي لضمان أو لا استقرار المؤسسات، والحفاظ على استمرارية الدولة، خاصة من خطر هيمنة الأغلبية البرلمانية واندفاعها الحmasi اللامسؤول.

وأيضا توسيع مجال التمثيل الوطني بإشراك مختلف الفئات، والعناصر المكونة للأمة في التعبير عن انشغالات، وتطلعات المواطنين دون الإكتفاء فقط بما يسفر عنه التمثيل عن طريق الانتخابات، التي ثبت أنها لا تستطيع بصفة تامة الإمام بكل التنوعات الحاصلة في المجتمع.

كذلك تكرис مبدأ الفصل بين السلطات من خلال العمل على تقسيم العمل البرلماني على أكثر من غرفة واحدة درءا لاستبداد الهيئة المكلفة بالتشريع، وتحويل القانون لأداة لخدمة مصالحها لا لخدمة المصالح العليا للدولة.

4- الجمع بين أسلوبية الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة، وإن كان يمنح فرصة لقادري النقص الحاصل من جراء ما ينجم عن التمثيل الانتخابي، الذي غالبا ما يعتمد على المعيار الشعبي والحماسي على حساب الكفاءات والقدرات، إلا أنه في ذات الوقت يفقد هذا النوع من المجالس الكثير من الشرعية التي تستند على عنصر الرضى بين عضو المجلس وممثليه.

كما ينطوي الأمر على مغبة استحواذ السلطة التنفيذية على العمل داخل المجلس فيتحول هذا الأخير لخادم للحكومة، بإعتبار أن رئيس الجمهورية يحوز السلطة التقديرية الواسعة في اختيار القائمة المشكلة لثلاث أعضاء مجلس الأمة، وحتى إن توجب عليه الإختيار من بين الشخصيات والكافاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، والمهنية والإقتصادية والاجتماعية، إلا أن ذلك يظل قيدا واهيا لا يضعف في شيء سلطة رئيس الجمهورية في تعين من يراه مناسبا لعضوية مجلس الأمة، طالما لا توجد شروط واضحة ودقيقة في المسألة.

5 - مجلس الأمة ليس حرّا في تحديد كيفية تنظيمه الإداري من خلال نظامه الداخلي بل هو ملزم بالعمل وفق التشكيلة الإدارية التي أرادها له التعديل الدستوري لعام 1996 والقانون العضوي رقم 02/99، وكذلك المجلس الدستوري في عدد من آرائه، إذ حصرت الأجهزة الدائمة للمجلس في رئيس المجلس، المكتب، اللجان الدائمة، مع الإبقاء على هيئتي التنسيق والرؤساء، وكذلك المجموعات البرلمانية ضمن الهيئات التنسيقية والإشرافية والرقابية.

6 - حتى وإن كان مجلس الأمة مستقل في إعداد وصرف الميزانية المخصصة له إلا أن اعتبارات الحفاظ على المال العام، وترشيد إنفاقه تفرض خضوع تنفيذ العمليات المالية المتعلقة بالمجلس لرقابة قبلية يمارسها مراقب برلماني، ورقابة بعدية مسندة لمجلس

المحاسبة، مع الإلتزام وعدم الخروج عن التوجيهات العامة التي تفرضها السلطة المركزية للدولة في مجال الإنفاق العام.

لذلك فمجلس الأمة يحتفظ بوصف المؤسسة الدستورية، وتبعاً لذلك يكتسب الشخصية المعنوية ويتمتع بالإستقلال النسبي في تنظيمه الإداري والمالي بالقدر الذي يمكنه من ممارسة المهام المنوطة به، إلا أنه يظل مرتبطاً بإرادة السلطة التنفيذية على المستوى العضوي، وعلى المستوى الإداري والمالي بشكل مباشر وغير مباشر، الأمر الذي يتطلب إعادة النظر في الترتيب الداخلي لمجلس الأمة، وفقاً لما يؤكد حقه الأصيل في أن يكون أحد المؤسسات السيدّة في الدولة.

وبخصوص الدور الذي يقوم به مجلس الأمة، الذي يتمحور حول المجالين التشريعي والرقابي، فقد لاحظنا بصفة عامة أن مجلس الأمة ليس مستقراً في وضع معين، فمركزه يتأرجح بين القوة والضعف، ففي المجال التشريعي سجلنا الإستنتاجات التالية:

7 - مجلس الأمة لا يتحرك في مجال تشريعي واسع، وهو حال البرلمان عموماً حيث أن المجال التشريعي موزع بين البرلمان ورئيس الجمهورية، فرغم أن التعديل الدستوري لعام 1996 قد وسع مجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان، وأضاف طائفة القوانين العضوية إلى هرم تدرج القواعد القانونية، إلا أن الجزء الأكبر يحتفظ به رئيس الجمهورية، المزود بسلطات تشريعية قوية جداً، تتمثل في إمكانية التشريع بأوامر، التي تقضي لضوابط موضوعية واضحة.

وأيضاً التشريع بموجب السلطة التنظيمية المستقلة التي ينحصر فيها دور البرلمان إلى حد التلاشي، فهي لا تخضع لموافقة البرلمان ولا حتى لاستشارته، الأمر الذي أدى إلى فقر التنظيم على حساب التشريع الصادر عن البرلمان، واحتلال تطبيق مبدأ هرمية القانون.

بالإضافة إلى ذيوع شكل آخر للتشريع المادي الناجم عن استخدام رئيس الجمهورية لحقه السيد في اللجوء لإرادة الشعب مباشرة، فأصبح الإستفتاء طريق آخر لإصدار القوانين في تأكيد صريح لترابع القانون بالمفهوم الشكلي لصالح القانون بالمفهوم المادي.

8 - إذا كانت المبادرة بالقوانين المتأتية من نواب المجلس الشعبي الوطني ضعيفة بفعل القيود الموضوعية والشكلية المفروضة عليها، ولقوة الحكومة، وحيازتها على الإمكانيات المادية والبشرية التي تؤهلها لتقديم مشاريع القوانين، ولأسباب تدخل في الوهن الداخلي للمجلس الشعبي الوطني نتيجة إنخفاض المستوى لدى بعض النواب، ونقص

الإنضباط الحزبي، الذي أدى إلى ترجيح الإعتبارات الحزبية على الإعتبارات التمثيلية فإن مجلس الأمة محروم من تقديم إقتراحات القوانين، حتى من تقديم التعديلات على القوانين المعروضة عليه بنفس الطريقة التي يقدمها المجلس الشعبي الوطني.

ليبقى السبيل الوحيد أمام مجلس الأمة للتعبير عن فناعاته هو الإعتراض على النصوص المحالة عليه، مما يتطلب تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء، التي جعلتها النصوص القانونية آلية حكومية يحق فقط لرئيس الحكومة(الوزير الأول) طلب استدعائها وإلا بقي النص عالقاً.

أما إن استمر الخلاف بين الغرفتين ، فللحكومة أن تنهي المسألة باستعمال حق الفيتو أي سحب النص محل الإختلاف دون مراعاة مصادقة ممثلي الشعب عنه في الغرفة الأولى.

وبالتالي مجلس الأمة سيكون مخيراً بين أن يبقى دوره هامشياً يقتصر على الموافقة التلقائية على كل النصوص المعروضة عليه، أو الإعتراض عليها، وبهذه الصفة سيشكل موقفه حاجزاً أمام إرادة المجلس الشعبي الوطني، ويمكن اعتباره بمثابة حلقة ممتازة للسلطة التنفيذية ضد المجلس الشعبي الوطني.

9 - للحكومة اليد الطولى في توضيب العمل داخل مجلس الأمة، و المجلس الشعبي الوطني، من خلال احتكارها لحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورات، وعدم ترك فرصة لكل غرفة في إدراج على الأقل بعض المسائل التي تدخل في أولويات إهتماماتها.

10 - إشتراط أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النص الحال عليه من المجلس الشعبي الوطني يجعل دخول القانون حيز التنفيذ مشروطاً بتحقق الأغلبية المذكورة التي يلعب فيها الثالث الرئاسي، أو إن صح القول ربع الثالث الرئاسي دور الأقلية الموقعة، فيكتفي أن يلتحق عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة ليصير إجماع المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المقدر عددهم بـ 107 عضو (نتيجة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد) بلا معنى، وهو أمر لا يستسيغه منطق عاقل بإعتباره يخل بالتوازنات الأساسية للديمقراطية ، التي تأبى استبداد الأغلبية، وقهقر الأقلية.

فمن خلال أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء ينال مجلس الأمة مركز الصدارة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، بل يتحول إلى أداة في صالح السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الشعب.

11 - إذا كان نظام الغرفتين في التجربة الدستورية الجزائرية ظاهريا، و من خلال النصوص القانونية، يتصف بأنه يقترب من أن يكون متوازنا، فمثلا نظير حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة وحق التعديل بشكل مباشر الممنوحان للمجلس الشعبي الوطني قرر له حق الفيتو باشتراط أغلبية ثلاثة أرباع أعضائه للصادقة على النص المعروض عليه.

لكن واقع العمل التشريعي يفيد أن التوازن غير متحقق، حيث أن المجلس الشعبي الوطني نادرا ما يمارس حق المبادرة بالقانون، وأغلب التعديلات تتم برضى الحكومة في المقابل يبقى مجلس الأمة يحوز سلطة الإعتراض على القوانين.

فحتى ولو تم مرور النص محل الإختلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعد الصورةالأوضح لوجود الغرفتين على قدم المساواة ، إلا أن عرض حل اللجنة للأحكام محل الإختلاف على كل غرفة، وبقاء نفس الأغلبية الالزمة للصادقة على النص المتعلقة بالأحكام محل الإختلاف يرهن إرادة المجلس الشعبي الوطني بموقف مجلس الأمة، الذي رغم أن اختصاصه التشريعي يرتبط ارتباطا وجود أو عدم بمحال اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجعل الإعتقداد حاصل في الوهلة الأولى حول مركزه الهامشي في المجال التشريعي إلا أنه في الحقيقة يمكن أن يشكل جهازا رقابيا حادا بإمكانه فصل النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني، ولو لا أن الممارسة تشهد بقلة حالات استخدام مجلس الأمة لحقه في الإعتراض، لامكنا القول أن مجلس الأمة يعد غرفة معرقلة، وحاجزا لصد إرادة ممثلي الشعب.

12 - لرئيس الجمهورية التدخل مباشرة لإدارة الإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون، فمعظم الإخطارات الموجهة للمجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القوانين مصدرها هو ، كما يتحكم في مصير النص المصدق عليه، فله أن يمهّره بالصيغة التنفيذية من خلال إجرائي الإصدار والنشر، وله أن يطلب إعادة قراءته مرة ثانية، بشرط موافقة أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

معنى أن رئيس الجمهورية يعد المشرع الحقيقي نظرا لتدعمه مركزه بسلطات تشريعية واسعة ، مع عدم وضوح مسؤوليته، فرغم إقرار مسؤوليته الجنائية، إلا أن الواقع العملي يطرح بشأنها الكثير من الغموض والتساؤلات.

وفي المقابل يتمتع رئيس الحكومة(الوزير الأول) بإختصاصات لا تتوافق وحجم المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، وهو ما يؤكّد أن

الثانية في السلطة التنفيذية هي شكلية، والنصوص القانونية الحالية لم تضع حداً للتفوّق الرئاسي، فما زال النظام الدستوري يعني من ظاهرتين متناقضتين، أولهما تضخم السلطات والصلاحيات لدى مؤسسات قليلة، على رأسها رئيس الجمهورية، وثانيهما ضعفها لدى أخرى كالبرلمان ورئيس الحكومة(الوزير الأول)، مما أدى إلى ظهور ما يُعرف بـ*بتدراج* (Superposition) للسلطات.

أما فيما يتعلق بدور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة، فواقع الأمر يختلف تماماً عما هو كائن في المجال التشريعي، وهذا ما جعلنا نستقي الإستنتاجات الآتية:

13- إن وقوف الحكومة أمام مجلس الأمة عند تقديم رئيس الحكومة لعرض حول برنامج حكومته(مخطط العمل) لا يعد إلا إجراء ودياً فاتراً لا ينجر عنه أي أثر يمكن أن يطرح المسؤولية السياسية للحكومة، أو يعرض مجلس الأمة للحل مثلاً هو الأمر أمام المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا تأكيد على أن المسؤولية السياسية للحكومة والحل صنوان يجتمعان معاً ويفترقان معاً، ولا يوجد أحدهما دون الآخر، فطالما أن مجلس الأمة محصن من إجراء الحل، فكذلك الحكومة منافية مسؤوليتها السياسية أمامه، أي أنه نوع من إقامة التوازن بين الحكومة والبرلمان.

14- تعد اللائحة الإمكانية الوحيدة التي تخول لمجلس الأمة لفت نظر الحكومة إلى مسألة معينة حول برنامجهما المعروض عليه، إلا أن اشتراط نصاب عشرين (20) عضواً للتوفيق عليها يغلب يد مجلس الأمة خاصة في ظل وجود أغلبية برلمانية في المجلس الشعبي الوطني مع إمكانية امتدادها لمجلس الأمة، والتي لن تجرؤ عادة إلا على المساندة اللامشروطية.

بينما دور المعارضة، فهو منحصر في التنديد والتشكيك، كما أن سيطرة الإعتبارات الحزبية على الإعتبارات التمثيلية خلقت حالة من الشك حول حياد الرقابة الممارسة من طرف أعضاء البرلمان على الحكومة، وأدخلت البرلمان في أزمة حقيقة مقتضاهما الصراع بين الإعتبارات الحزبية التي تستدعيبقاء المنتخب وفيها لتجاهات وموافق حزبه وكتلته البرلمانية من جهة، وبين الإعتبارات التمثيلية التي تقضي أن عضو البرلمان يمثل الأمة ومصلحة هذه الأخيرة فوق كل الإعتبارات من جهة أخرى.

15- إن تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة يعد مكنة بيد الحكومة، وليس إلتزاماً على عاتقها أي لها أن تقوم به، ولها أن تمتّع عنه، كما أن تدخل مجلس الأمة بذات المناسبة يلفه الطابع السياسي، فلا يمكن لأعضائه تحريك ملتمس رقابة، ولا الحكومة

تكون مهددة بتقديم استقالتها لحجب الثقة عنها، و بما الآليتان الأشد فعالية في الرقابة البرلمانية لإمكانية ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة من جراء الموافقة على أيّ منها و بهما يتفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة لتمتع الأول بحق استخدامهما وحرمان الثاني من ذلك.

غير أن الممارسة تساوي بين المجلسين لعدم استعمال المجلس الشعبي الوطني لملتمس الرقابة والتصويت بالثقة، ولو لمرة واحدة منذ إعتماد نظام الغرفتين، بالإضافة إلى أن ميعاد بيان السياسة العامة كثيراً مالا يتحقق، وبلغه مسألة حصرية بيد السلطة التنفيذية، التي غالباً ما تلغيه بسبب التعديلات الحكومية التي لا يدور عليها حوله.

16- رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة منحصرة في آلية السؤال بنوعيه الشفوي والكتابي، لكن انعدام الأثر الملزم المترتب عنها يجعلها مجرد وسيلة لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة لا غير، بيد أنها من جهة أخرى البرهان الحقيقى لنفي الإعتقاد بأن الرقابة البرلمانية في شقها الفردي لم تتم ، ولا يزال أعضاء المجلس كل واحد على حدودها يمددها بالنفس لتبقى على قيد الحياة.

17- رقابة مجلس الأمة في صورتها الجماعية، أي التي تمارس من قبل جماعة من الأعضاء ضيق النطاق إلى درجة التلاشي، نتيجة عزوف مجلس الأمة عن استخدام آلية الإستجواب، والتحقيق البرلماني المخصصتين لذات الرقابة، الأمر الذي أدى عموماً إلى وهن الرقابة البرلمانية الممارسة من قبل مجلس الأمة.

18- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية بتقنيات قانون المالية التكميلي، وتحويل الإعتمادات ، وحسابات التخصيص الخاص، وكذلك عدم وفائها بإلتزاماتها الدستورية المتمثلة أساساً في تقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية المعدة لكل سنة مالية وقانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية، وكذلك القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية عطل تماماً مجلس الأمة ، وأيضاً المجلس الشعبي الوطني عن ممارسة الرقابة المالية.

وبالتالي تم تجميد عملية أساسية من عمليات الرقابة الشاملة والفعالة من طرف ممثلي الشعب لحماية المال العام من كافة مخاطر الفساد، وترشيد الإنفاق العام، وحفظ موارد الدولة من الإستنزاف، الأمر الذي لا يساعد على تثبيت الديمقراطية القائمة على الشفافية والمحاسبة، ولا على تكريس دولة الحق والقانون ، وتنمية شأفة الحكم الرشيد.

لذلك وفي نظرنا، فإن إصلاحات عميقة يجب القيام بها يكون موضوعها إعادة الصالحيات الفعلية لمجلس الأمة في المجالين التشريعي والرقابي، وإذا كان السبب من إنشائه كهيئة برلمانية منقوصة الصالحيات هو حداثة تجربة نظام الغرفتين في الجزائر ولطبيعة الظروف التي رافقته ميلاده، فنعتقد أن الظروف الآن مناسبة لإعادة النظر في مجلس الأمة سواء من حيث التركيبة العضوية، أو البنية الوظيفية، والمسألة بحاجة لقرار حاسم يفصل بصفة قاطعة في المركز الذي يحتله مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

فإما أن يكون له مركز يرقى لدرجة ممارسة العمل التشريعي والرقابي بصورة أساسية وفعالية، وإما أن تحفظ له فقط الوظيفة الإستشارية، كما هو الحال في بعض الأنظمة التي تأخذ بنظام الغرفتين.

بالإضافة إلى ضرورة إثراء وتحيين النصوص القانونية، التي يبدو أنها خلقت حالة من الإرباك المؤسسي، وأدت إلى الإنزواء الواضح نحو النظام الرئاسي المشدد (المغلق).

وبالنظر إلى تجربة العشر سنوات من عمر مجلس الأمة يفترض أن يتم النظر إليه كمؤسسة قائمة بذاتها في الأوضاع العادية وغير العادية، وليس مجرد حل مستعجل لأزمة يمكن أن تمثل تلك التي كادت أن تنفس بكل أركان الدولة في التسعينيات، وفي سبيل ذلك نقترح ما يلي:

1- إعطاء مجلس الأمة مزيداً من السلطة التقديرية في تحديد الأجهزة الدائمة التي يباشر من خلالها مهامه، وعدم حصرها فقط في الرئيس، المكتب، واللجان الدائمة، بل يجب أن تشمل أيضاً المجموعات البرلمانية بإعتبارها الإطار الأمثل لتحديد المواقف بشكل جماعي، وهو ما يسهل لاحقاً على المجلس تكوين قناعة معينة حول مسألة ما.

2- التقليل من التأثير القوي الذي يتمتع به الثالث المعين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية على باقي أعضاء مجلس الأمة، حتى وإن كان الجزء المعين يضم كفاءات وشخصيات وطنية، إلا أن الثلثين المنتخبين لا يخلوان من ذلك، كما أن الديمقراطية مثلاً تفرض عدم التذكر للأقلية، تستوجب أيضاً عدم تحكم الأقلية في الأغلبية، فإذا لما لا يتم تحرير العمل بنظام الأغلبية البسيطة بدل الثلاثة أرباع؟.

3- من أجل ضمان مستوى نقاش جدي ومثمر داخل مجلس الأمة، وأيضاً داخل المجلس الشعبي الوطني لابد من إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية البرلمان

بإدراج شرط يتعلق بالمستوى التعليمي، فحتى وإن كان للرضى الشعبي أثر كبير في إضفاء المزيد من الشرعية على البرلمان، إلا أن طبيعة العمل البرلماني التي تتطلب الإلمام بالأمور، والتنوع بدرجة معينة من القدرة على التحليل والنقد والإستنتاج تفرض إنتقاء أعضاء مجلس الأمة، ونواب المجلس الشعبي الوطني بعناية فائقة، ووفقا لمعايير مضبوطة وموضوعية، ولذلك لا بأس في إبقاء ثلث من أعضاء مجلس الأمة معينين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية من بين الكفاءات، والشخصيات للرفع من مستوى التمثيل داخل المجلس.

4- تدعيم حظوظ البرلمان في مجال المبادرة بالقانون بتمكين مجلس الأمة من اقتراح القوانين، وتقديم التعديلات خاصة تلك المتعلقة بالإدارة المحلية، فمن غير المنطقي أن يتشكل مجلس الأمة من ثلاثة، هم في الأصل أعضاء في المجالس الشعبية المحلية، ولا يستفاد من تجربتهم في الموضوع، و هذا من شأنه إحداث التوازن الداخلي بين غرفتي البرلمان، و تأكيد أن البرلمان - أي الغرفتين - له السيادة في إعداد القانون، مع توسيع مجال تشريع البرلمان، خاصة فيما يخص المعاهدات المتعلقة بالإفتراض، والمبرمة مع المؤسسات المالية الدولية كصندوق النقد الدولي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية.

5- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال الدورة، فمن الطبيعي أن يكون للحكومة الأولوية في ترتيب جدول الأعمال نظرا لإلتزامها المباشر بتلبية الاحتياجات العامة، وهذا ما درجت عليه معظم النظم في العالم، لكن الأولوية لا تعني أبدا الاحتكار لذلك يجب منح فرصة لكل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني في إدراج المواضيع التي يراها كل منها ضرورية على الأقل من خلال جدول أعمال تكميلي.

وفي ذات السياق نقترح تعديل بعض نصوص القانون العضوي رقم 99/02، والتي منها المواد 16، 17، 18 بإدراج الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان بدل الحكومة تماشيا مع ما رسمه المرسوم التنفيذي رقم 04/98 لهذه الوزارة، بإعتبارها الممثل الدائم للحكومة لدى البرلمان، والناقل الأمين لإنشغالات البرلمانيين لدى الحكومة، احتراما لمبدأ تقسيم العمل داخل الجهاز الحكومي، ووفقا لما تمخض عن التعديل الدستوري الحاصل في نوفمبر 2008 .

6- إتخاذ الإحترازات الالزمة لتمكين مبادرات البرلمانيين من الوصول إلى قاعة المناقشات لأن البرلمان هو المكان الطبيعي، والأمثل للنقاش السياسي الهادئ، ومنه يجب أن يعطى كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني قدرًا من الحرية في تحديد شكل

المناقشات المنصبة حول اقتراحات القوانين، و الحد من التدخل الاممود للحكومة في عمل اللجان الدائمة في ذات الإطار، ومن المستحسن كذلك وضع حد لظاهرة تغيّب أعضاء البرلمان عن الجلسات من دون عذر مبرر، من أجل تكريس مصداقية البرلمان والوفاء للثقة التي أودعها الشعب في ممثليه.

7- عندما يخول مجلس الأمة حق المبادرة، وحق التعديل يصبح ضروريًا التعامل مع الغرفتين على قدم المساواة، وبالتالي عند حدوث إختلاف بين الغرفتين، فإننا نقترح في المرحلة الأولى إعمال نظام الذهاب والإياب، مع تحديد عدد مرات الذهاب والإياب بمرتين (2) في الحالات العادية، ولما يتم التصرير بإستعجالية القانون، فيكون الذهاب والإياب لمرة واحدة.

وفي الحالتين عند فشل طريقة الذهاب والإياب، يتم اللجوء إلى لجنة متساوية الأعضاء لا بأس أن يطلبها رئيس الحكومة(الوزير الأول) للإجتماع، لكن في أجل معين نرى أن لا يتعدى ثمانية (8) أيام لمنع بقاء القانون معلقاً، وعندما تتوصل اللجنة إلى حل للأحكام محل الإختلاف، يتم عرضه على كل غرفة لإقراره، بينما في حالة استمرار الخلاف يسحب النص من طرف الحكومة، و من طرف هذه الأخيرة، وبالتشاور مع مندوب أصحاب اقتراح القانون، لما يكون النص محل الإختلاف في الأصل عبارة عن اقتراح قانون.

8- توسيع نطاق إخطار المجلس الدستوري ليشمل أعضاء كل غرفة، فيمكن مثلاً لربع نواب المجلس الشعبي الوطني، وربع أعضاء مجلس الأمة، كلاً على حد إخطار المجلس الدستوري، بالإضافة لرئيس الحكومة(الوزير الأول)، ورئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة، من أجل تفادي الخروقات الخطيرة للدستور والقانون، وضمان حق الأقلية في تكريس دولة القانون، وإعادة الإعتبار لمبدأ تدرج القواعد القانونية.

9- وضع حل لإمكانية إمتياز رئيس الجمهورية عن إصدار القانون الحائز على موافقة غرفتي البرلمان، خاصة عند عدم التوافق بين الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية ولا بأس في أن تسند هذه المهمة للشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، أي إلى رئيس مجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لعام 1996.

وحتى وإن كان الواقع يشهد بعدم حصول مثل هذه المشكلة ، إلا أن وضع الحلول لما يمكن التنبؤ به من الإشكاليات يدفع بعيداً خطر حدوث إنسداد، قد تتعطل على إثره المصالح العليا للدولة.

10- إعادة الاعتبار لمجلس الأمة ككل في الظروف غير العادية، وليس التعامل معه فقط من خلال رئيسيه، الذي يصبح جهازا استشاريا لرئيس الجمهورية، وذلك بعرض القرارات المتخذة في الحالات غير العادية على البرلمان وجوبا، مع الإسراع في استكمال المنظومة القانونية المتعلقة بالظروف غير العادية للتخفيف من حدة تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية.

أما بخصوص المجال الرقابي، الذي يمارس في إطار مجلس الأمة رقابته على أعمال الحكومة، فإننا نقترح أيضا جملة من الإصلاحات منها ما يلي:

11- الرفع من مستوى مناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل)، و هذا لن يتأتى إلا كما اقترحنا بإعادة النظر في شروط العضوية في البرلمان، و التنسيق داخل المجموعات البرلمانية بطريقة يتفق فيها أعضاء كل مجموعة على تقاضي تكرار الملاحظات المقدمة من طرف أعضاء نفس المجموعة البرلمانية، والإستعانة بمختصين في المجالات الفنية والتقنية.

12- تخفيض الحد اللازم للتوقيع على إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة عن الحد اللازم لذلك في المجلس الشعبي الوطني، و على اعتبار أن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فنقترح أن يكون النصاب اللازم هو عشرة (10) أعضاء بدل عشرين (20) عضوا، أو بطريقة أخرى تعتمد على السماح لكل مجموعة برلمانية من تقديم اقتراح لائحة، وهذا الحل تجسده العديد من الدول كالبرتغال البرازيل، إيطاليا، وبولونيا من أجل تدعيم الديمقراطية، وتجنب إقصاء الأقلية.

13- جعل تقديم بيان السياسة العامة ميعادا يجب على الحكومة المثول فيه أمام عرفي البرلمان على حد سواء، مع إمكانية استصدار لائحة من طرف أعضاء مجلس الأمة، وفي ذات الميعاد يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يختتم مناقشة بيان السياسة العامة بلائحة كما يقوم بالتصويت على لائحة الثقة التي يطلبها رئيس الحكومة وجوبا من المجلس الشعبي الوطني.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة بأغلبية الثلثين (3/2) يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته، مع إلغاء الجملة الواردة في الفقرة الأولى من نص المادة 129 من التعديل الدستوري لعام 1996 التي تنص على "يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني"، والإبقاء على حق رئيس الجمهورية في الدعوة إلى انتخابات تشريعية قبل أو انها.

14- بما أن الممارسة كشفت عن عدم استخدام ملتمس الرقابة، و هذا لعدة أسباب كما بينا في صلب الموضوع، فيبدو غير منطقي ربط أهم آلية رقابية بميعاد بيان السياسة العامة الذي غالبا ما لا يتم بلوغه، لذلك نقترح إلغاء إجراء ملتمس الرقابة.

15- كون أن آلية السؤال بنوعيه تعد الآلية الرقابية الأكثر استخداما لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة فيجب إيلاء العناية لها، و مثلما تم تحديد أجل ثلاثين (30) يوما للإجابة على السؤال الكتابي، فيجب أيضا تحديد أجل للإجابة على السؤال الشفوي ونقترح أن لا يتعذر الشهرين، مع تخصيص جلسة كل شهر للأسئلة المتعلقة بمسائل آنية ويكفي أن يتم تحديد هذه الجلسة بين مكتب كل غرفة والحكومة، حتى أنه يمكن تحديد الوقت الذي تدوم فيه الجلسة، وعدد الأسئلة محل الطرح والإجابة.

وكذلك تنزيل الحد الأدنى اللازم لفتح مناقشة إذا كان جواب عضو الحكومة شفوفيا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، حيث أن عدد الثلاثين عضوا (30) في مجلس الأمة صعب التحقق بالنظر لتركيبة المجلس، مع إمكانية إصدار لائحة عقب انتهاء المناقشة.

16- تخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة الإستجواب من طرف أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة عشر (15) عضوا بدل ثلاثين (30) عضوا المعهود بها في المجلس الشعبي الوطني مراعاة لفارق بين عدد أعضاء مجلس الأمة، و عدد نواب المجلس الشعبي الوطني، مع فتح مناقشة حول موضوع الإستجواب في جلسة الإجابة عليه قد تنتهي بطرح المسئولية السياسية الفردية للوزير محل الإستجواب، بعد التصويت بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء على لائحة سحب الثقة من الوزير المعنى، دون أن يكون لمجلس الأمة حق طرح المسئولية السياسية الجماعية للحكومة على اعتبار أنه غير قابل للحل.

أما على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فيتم مباشرة الإستجواب من طرف ثلاثة (30) نائبا على الأقل، وتفتح أيضا حوله مناقشة قد تنتهي بطرح المسئولية السياسية الفردية للوزير المعنى بالإستجواب، أو إثارة المسئولية السياسية الجماعية للحكومة بلائحة سحب الثقة التي يشترط أن يوقعها سبع (7/1) عدد نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل ويصوت عليها بأغلبية الثلاثين (3/2).

وفي هذا السياق يستحسن تقاديم التغييرات الحكومية المت salariue، ومنح فرصة لحكومة الأغلبية لممارسة مهامها والمرور على كافة المواعيد الدستورية، ومنه تسهيل على البرلمان وضع حكم تقييمي بشأنها، وعلى الحزب أو الأحزاب المشكلة لأغلبية المقاعد، وأيضا تزويد رئيس الحكومة(الوزير الأول) بالصلاحيات اللازمة لمباشرة مهامه

نظراً لحجم المسؤولية المزدوجة التي يتحملها أمم رئيس الجمهورية من جهة، وأمام البرلمان من جهة أخرى.

17- على مجلس الأمة أن يستغل كل المكنات الدستورية المخولة له لرقلابة نشاط الحكومة ولا يعرض عن أية آلية، ومن بينها إنشاء لجان التحقيق، مع إمكانية إنشاء لجان تحقيق مشتركة بين كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني لتركيز العمل أكثر وقادري إنشاء لجنتي تحقيق حول ذات الموضوع في كله أو في جزئه، وأيضاً توسيع وتدعم مجال التعاون بين الغرفتين في مجال العمل الرقابي.

18- الإعتماد في إعداد قانون المالية على الدراسات الموضوعية الإشتراكية لإحتواء أغلب الاحتياجات الآنية والمستقبلية للحد من تهرب السلطة التنفيذية من تنفيذ قانون المالية وفقاً لما رخص به البرلمان عند المصادقة على قانون المالية، فكلما كان قانون المالية شاملاً انخفضت فرص الخروج عنه.

19- ضرورة وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية المتعلقة بتقديم عرض عن استعمال الإعتمادات المالية المقررة لكل سنة مالية، و القانون المتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية لتمكين البرلمان من معرفة نتائج تنفيذ الترخيص المالي الذي منحه للحكومة بمناسبة قانون المالية، وتكوين رؤية واضحة حول قانون المالية المبرمج للسنة الموالية.

20- الإسراع في استكمال مسار إعداد القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية لرفع التجميد الحاصل بشأن الرقابة المالية، و تمكين البرلمان من المساهمة في إرساء قواعد الشفافية والمساءلة الموضوعية، وفقاً لما يقوي البناء الديمقراطي ويضفي الرشادة على الحكم.

تمَّ بحمد الله وعونه.

## ملخص.

إن إنشاء مجلس الأمة، الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، ليس إبتكارا من وحي النظام الدستوري الجزائري، بل إن جذور نظام الغرفتين ضاربة في التاريخ، إذ تتفاوته العديد من الدول، ولا زالت آفاق إنتهاجه مفتوحة بشكل واسع.

لذلك لا يمكن التكير لمبررات نظام الغرفتين، التي إجتمعت أغلبها في تحسين التمثيل وترقية العمل التشريعي، وتحقيق أكبر قدر ممكن من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن السعي لضمان استقرار واستمرارية الدولة، التي كادت أن تتلاشى إثر سلسلة الإختلالات المتراكمة، خاصة خلال التسعينات، تشكل المبرر الأساسي للتوجه نحو نظام الغرفتين.

وقد روّعيت المغایرة بين الغرفتين من حيث التكوين، فعلى خلاف المجلس الشعبي الوطني المنتخب، فإن تشكيلة مجلس الأمة تجمع بين الانتخاب وتعيين ثلث الأعضاء مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، وهي الطريقة التي وإن كانت حقيقة تقييد في سد نفائص التمثيل القائم على الانتخاب، وتزوييد البرلمان بكفاءات، والتقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنها تخلق منفذًا دائمًا لتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رغم تتمتع مجلس الأمة بالشخصية المعنوية.

أما تفحص مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة، فهو يكشف عن قيام المجلس بمهامين أساسيتين، هما المهمة التشريعية والمهمة الرقابية، وفي إطار كل واحدة منها يأخذ مركزا مختلفا عنه في المهمة الأخرى .

ففي العمل التشريعي، ينشط مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في مجال تشريعي تملك فيه السلطة التنفيذية، مجسدة في رئيس الجمهورية، حصة الأسد من خلال جملة من السلطات، منها التشريع عن طريق الأوامر، وعن طريق التنظيمات المستقلة، وأيضا التشريع عن طريق الإستفتاء ، بالإضافة لحق رئيس الحكومة (الوزير الأول) في المبادرة بمشاريع القوانين، التي تأخذ نسبة 99% مقارنة بإقتراحات القوانين المقدمة من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني .

في المقابل لا يتمتع مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون، ويقتصر دوره على المناقشة والتصويت على النصوص المحالة إليه من الغرفة الأولى، أو أن يستعمل حقه في الإعراض من خلال أغلبية ثلاثة أرباع (4/3) أعضائه المشروطة لموافقة على النصوص القانونية.

وهي الأغلبية التي تشكل سلاحاً ذو حدين، فمن جهة تخول لمجلس الأمة التعبير بحرية عن موقفه تجاه النص المعروض عليه من الغرفة الأولى، وتؤكّد المغايرة بين الغرفتين، ومن جهة أخرى فهي تمثل خطراً على إرادة المجلس الشعبي الوطني، إذ يمكن أن تكون هذه الأغلبية مقلة تعدم فيها النصوص القانونية، وترهن الأغلبية لدى الأقلية .

حتى وإن كان مجلس الأمة يوجد في مركز التابع للمجلس الشعبي الوطني، لأن هذا الأخير من يموله بالمادة التشريعية، إلا أن حقه في الإختلاف معه يجعله يحتل مركزاً متميزاً عن المجلس الشعبي الوطني، الذي يكون مضطراً للإشتراك معه على قدم المساواة من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء، وهي الآلة التي تمكّن مجلس الأمة في ذات الوقت من تدارك حرمانه من حق المبادرة والتعديل، وممارستهما بطريقة غير مباشرة .

بينما يكشف مسار رقابة عمل الحكومة من طرف مجلس الأمة عن رقابة هادئة ومعطلة في أحيان أخرى، بفعل إنفقاء المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة، في مقابل تحصنه من إجراء الحل، وانعدام الجزاء المترتب عن بعض الآليات الرقابية، كما في السؤال، وتختلف مجلس الأمة عن استخدام عدد من آليات الرقابة المقررة له مثل الإستجواب والتحقيق، وأيضاً تجميد اختصاصه مثل المجلس الشعبي الوطني في مجال الرقابة المالية، لعدم وفاء الحكومة بالتزاماتها الدستورية في مجال الرقابة المالية من طرف البرلمان لأزيد من عهدين .

وللرفع من مستوى أداء مجلس الأمة، وتدعميم مركزه، يجب إعادة النظر في الأغلبية الازمة للتصويت، والصلاحيات المخولة له ل مباشرة الإختصاص التشريعي، خاصة فيما يخص تمكينه من حق المبادرة بالقانون وحق التعديل، واعتماد نظام الذهاب والإياب المحدد، إلى جانب اللجنة المتساوية الأعضاء .

كما يتبعن على مجلس الأمة أن لا يفوت فرصة استعمال أية آلية دستورية خولت له لإحاطة الحكومة برقابة برلمانية، وإن لم تصل إلى درجة إثارة المسؤولية السياسية لها مقابل عدم إمكانية حل مجلس الأمة، إلا أنها ستكون صارمة تزيد من مدى إلتزام الحكومة بتعهداتها الدستورية .

## Résumé.

La création du Conseil de la Nation, deuxième chambre du Parlement Algérien, n'est pas novatrice, inspirée par le système constitutionnel Algérien par contre les fondements du système bicamériste sont lointains dans l'histoire tel rapporté par de nombreux États, dont les perspectives sont encore ouvertes et largement répandues.

Par conséquent, on ne peut pas nier les justifications du système bicamériste dont la plupart sont réunis afin d'améliorer la représentation, et la promotion du travail législatif, et d'atteindre le plus grand équilibre possible entre les deux pouvoirs, législatif et exécutif.

La garantie de la stabilité et la continuité de l'Etat, qui a presque disparu après une série de déséquilibres accumulés en particulier au cours des années quatre-vingt-dix, est la principale justification d'aller vers le système bicamériste.

La distinction entre les deux chambres a été prise en considération, en termes de composition, à la différence de l'assemblée populaire nationale, la composition du conseil de la nation réunit entre l'élection et la désignation d'un tiers des membres, directement par le Président de la République, pour combler les véritables lacunes de la représentation fondée sur l'élection, et de fournir au parlement des compétences, et de réduire la domination de la majorité parlementaire, mais cette façon engendre un débouché pour le pouvoir exécutif d'influer sur le pouvoir législatif .

L'examen de la structure fonctionnelle du conseil de la nation, signifie que le conseil assume deux missions fondamentales, la fonction législative et la fonction du contrôle, au sein de chacune d'elles a une position différente que l'autre.

Le conseil de la nation exerce l'action législative à côté de l'APN ,et dans un domaine législatif divisé entre les deux pouvoirs , mais le pouvoir exécutif particulièrement le Président de la République, possède la part du lion , à travers un certain nombre de pouvoirs, notamment la législation par ordonnances, par les règlements, et par la voie du référendum.

En plus, par l'initiative du projets des lois déposées par le chef du gouvernement (Premier ministre), qui prennent 99% par rapport aux proportions des lois déposées par les députés.

D'autre part, le conseil de la nation n'a pas le droit d'initiative des lois , et son rôle se limite à la discussion et l'adoption des textes votés par l'APN , comme il a le droit d'opposition par la majorité des trois quarts (3/4).

Cette majorité est une arme à double tranchants, elle est habile d'exprimer librement son attitude sur les textes juridiques, et affirme également la distinction entre les deux chambres, mais il représente une menace à la volonté de l'APN elle peut être une « guillotine » , qui massacre les textes votés par l'APN, et stimule la domination de la minorité à la majorité .

Malgré que le conseil de la nation subordonné à l'APN, car le premier est financé au matière législatif par la dernière, mais le droit d'être en désaccord avec l'APN , pose le conseil de la nation dans une excellente position, car il oblige l'APN de se joindre avec lui sur un même pied d'égalité, par la voie de la commission paritaire, constituée des membres des deux chambres, le mécanisme qui permet au conseil de la nation de rattraper, et de remédier à la privation du droit d'initiative et d'amendement, et de les exercice d'une façon indirecte.

A la différence de la mission législative , le conseil de la nation exerce un contrôle calme ,et bloqué à d'autre moment,sur l'activité du gouvernement, en raison de l' irresponsabilité politique du gouvernement devant le conseil de la nation, par rapport à l'impossibilité de la dissolution de la deuxième chambre.

Et de l'absence de la sanction aux certains mécanismes de contrôle ,tel que en question, et diffère de l'utilisation d'autre mécanismes de contrôle, tel que l'interpellation et l'enquête.

Ainsi que la stagnation de sa compétence, tel que l'APN ,en matière de contrôle financier, a cause de l'incapacité du gouvernement à répondre à leurs obligations constitutionnelles dans le domaine du contrôle financier par le Parlement durant deux mandats.

Pour renforcer le niveau de performance du conseil de la nation,et de consolider sa position, il doit être réexaminée à la majorité nécessaire au vote, et les pouvoirs qui sont confiés à la compétence législative, notamment en ce qui concerne le droit d'initiative des lois, le droit d'amendement, et l'adoption de système « la navette » avec la commission paritaire .

Finalement Le Conseil de la nation ne doit pas perdre l'occasion d'utiliser n'importe quel mécanisme constitutionnel a été autorisé pour le contrôle parlementaire du gouvernement, même s'il n'a pas la possibilité de mise en jeu la responsabilité politique du gouvernement, mais il a la capacité de mettre au niveau son contrôle parlementaire.

## قائمة المراجع المعتمدة.

### أولاً: باللغة العربية.

#### I - المؤلفات.

- 1- د/ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1979.
- 2- آلان تورين، ما هي الديمقراطية (حكم الأكثري أم ضمانات الأقلية)، ترجمة حسن قبيسي، الطبعة الأولى، دار الساقى، بيروت، 2001.
- 3- أليكسيس دي توكييل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي فنديل، الطبعة الثالثة، عالم الكتب، القاهرة، 1991.
- 4- أنديره هوريyo، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
- 5- د/ إبراهيم أبو خرام، الوسيط في القانون الدستوري (الدستير والدولة ونظم الحكم) الطبعة الأولى، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، 2001.
- 6- د/ إدريس بوكرا، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2009.
- 7- د/ إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983.
- 8- د/ إسماعيل الغزال، الدستير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر بيروت (لبنان)، 1996.
- 9- د/ إسماعيل زروخي، دراسات في الفكر العربي المعاصر، دار الهدى للطباعة و النشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2002.
- 10- د/ باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظمتين المصري والكويتي الدار الجامعية الحديثة للنشر ، الإسكندرية (مصر)، 2002 .
- 11- د/ بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة (بين النظرية والواقع)، دار الأمة الجزائر، 1992.
- 12- د/ جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان و حاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية القاهرة (مصر)، 2003.

- 13- د/ جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمocrاطية (دراسة تأصيلية للنظم البرلمانية والرئاسية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 14- د/ جمال عبد الناصر مانع، القانون الدولي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2005.
- 15- د/ داود الباز، الشورى و الديمقراطية النيابية (دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي مقارنة بالشريعة الإسلامية)، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر) 2004.
- 16- د/ وجدي ثابت غابريال، السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف الإسكندرية(مصر)، 1988.
- 17- د/ زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية القاهرة (مصر)، 1991.
- 18- د/ حسين مصطفى حسين، المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1987.
- 19- د/ طارق فتح الله حضر، دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي (دراسة مقارنة)، دار نافع للطباعة و النشر، القاهرة (مصر)، 1986.
- 20- د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) 1976.
- 21- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الجزائر، 2005.
- 22- موريس ديفارجي، ترجمة الدكتور جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع بيروت، 1992.
- 23- د/ محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام النيابي في لبنان وأهم الأنظمة الدستورية والسياسية في العالم، الدار الجامعية، بيروت (لبنان)، 2000.
- 24- د/ محمد الصغير بعلی، القضاء الإداري: مجلس الدولة (Conseil D'Etat)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة (الجزائر)، 2004.
- 25- د/ محمد باهي أبو يونس، الرقابة على أعمال الحكومة في النظمتين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية (مصر)، 2002.
- 26- د/ محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري و السياسي (دراسة تطبيقية)، الطبعة الأولى المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية (مصر)، 2005.

- 27- د/ محمد رفعت عبد الوهاب، د/ حسين عثمان محمد، النظم السياسية، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2001.
- 28- د/ محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الأول، منشأة المعارف الإسكندرية (مصر)، 1971.
- 29- د/ محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبوعية الجزائر، 2000.
- 30- د/ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (نظريّة الاختصاص) الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 31- د/ ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، الجزء الثاني، الطبعة الأولى المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 2001.
- 32- د/ نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان 1999.
- 33- د/ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والإدارة، دار الفكر العربي القاهرة (مصر)، 1962.
- 34- د/ سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي القاهرة (مصر) 1986.
- 35- د/ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، دار الفكر العربي القاهرة (مصر)، 1978.
- 36- د/ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة (نظم السياسية طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها)، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 37- د/ عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 1998.
- 38- د/ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية (دراسة مقارنة في فرنسا إبتداءً من عام 1791 وحتى الآن، وفي مصر إبتداءً من عام 1837 وحتى الآن)، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) 2006.
- 39- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني المؤسسة الجامعية للتوزيع والنشر، بيروت، 1995.

- 40- د/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظمتين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة (مصر)، 1980.
- 41- د/ عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- 42- عنصر العياشي، سوسيولوجيا الديمقراطية والتمرد بالجزائر، دار الأمين للنشر والتوزيع، مصر، 1999.
- 43- د/ فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 1975.
- 44- د/قائد محمد طربوش، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت (لبنان) ، 1995 .
- 45- د/ قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري (تحليل قانوني مقارن)، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع بيروت (لبنان) .1995
- 46- د/ رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور 1971 (دراسة مقارنة بين الدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر) .2001
- 47- د/ رشيد خلوفي، القضاء الإداري (تنظيم وختصاص)، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2002.
- 48- د/ شاكر راضي شاكر، اختصاص القاضي الدستوري بالتفصير الملزم (دراسة تأصيلية تحليلية)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 2005.

## II - الرسائل الجامعية.

- 1- د/ الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة جامعة قسنطينة(الجزائر)، مارس 1991.
- 2- د/ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية لضمان نفاذ القاعدة الدستورية (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس (مصر) .2006
- 3- مايسة بلطرش، العهد الرئاسية والدساتير الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر 2000.

- 4- د/ محمد ربيع مرسى، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة (مصر)، 1995.
- 5- د/ سعيد بو الشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، ديسمبر 1984.
- 6- عبد الله بوقفة، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في ظل دستور 1963 رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 1997.
- 7- عبد الرحمن تفيدة، نظرية الظروف الإستثنائية في النظام القانوني الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة عنابة (الجزائر)، 1990.
- 8- علي صغير جمال، العلاقة القانونية بين رئيس الجمهورية والحكومة في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، جامعة الجزائر، 2002.
- 9- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، بحث لنيل الماجستير، جامعة سطيف (الجزائر)، أكتوبر 2004.
- 10- د/ فارس محمد عبد الباقى على عمران، التحقيق البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة (مصر)، 1998.

### III- المقالات.

#### أ- المجالات و النشريات.

- 1- أحمد حجاج، «الديمقراطية والتعددية الحزبية والانتخابات في إفريقيا»، الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة (مصر)، 2003.
- 2- أحمد مهابية، «مأزق الجزائر بين العنف والحوار»، مجلة السياسة الدولية، العدد 115 مطبعة الأهرام، القاهرة (مصر)، 1994.
- 3- د/ الأمين شريطي، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية»، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 26 سبتمبر 2001.
- 4- د/ الأمين شريطي، «القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة: هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية؟»، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 02/99، المؤرخ في 8 مارس 1999، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23 أكتوبر 2001.

- 5- د/ الأمين شريط، «التجربة البرلمانية الجزائرية في ظل التعديّة»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003.
- 6- د/ الأمين شريط، «واقع البيكاميروالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة الجزء الأول، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 29-30 أكتوبر 2002.
- 7- د/ الأمين شريط، «حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 10، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2005.
- 8- د/ الأمين شريط، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرية صادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر 23-24 أكتوبر 2000.
- 9- د/ الأمين شريط، «عن واقع ووظيفة المسئولية السياسية في أنظمة الحكم»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003.
- 10- الطاهر طالب، «دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق.
- 11- الطيب ماتلو، «مجلس الأمة والقضايا المحلية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003.
- 12- د/ السعيد مقدم، «الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستئناس مع التجربة الفرنسية)»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول المرجع السابق.
- 13 - العربي شحط، عبد القادر وعدة، جلول محمد، «دعائم وخصائص نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني المرجع السابق.
- 14 - د/ الشريف كايس، «دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 15- إيمان محمد عبد الرحمن، «موقع المرأة على خريطة الإصلاح البرلماني»، الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، جامعة القاهرة (مصر)، 2003.

- 16**- إسماعيل مرزوق، «مسيرة التجربة البرلمانية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني العدد 9، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005.
- 17**- بوجمعة هيشور، «مجلس الأمة في عهده الأولي (1998-2004)»، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
- 18**- د/ بوجمعة صوilih، «مجلس الأمة ضابط الحركات التجارية للتوازن والإستقرار» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 19**- د/ بوزيد لزهاري، «الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 7، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2004.
- 20**- د/ بوزيد لزهاري، «المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة»، نشرية لمجلس الأمة بعنوان: المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998.
- 21**- د/ بوزيد لزهاري، «اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 22**- د/ بوزيد لزهاري، «حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003.
- 23**- د/ بوزيد لزهاري، «عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة» مجلة الفكر البرلماني العدد 9 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2005.
- 24**- بن مالك بشير، «علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 25**- بن سهلة ثاني بن علي، «المجلس الدستوري بين الرقابتين السياسية والقضائية (دراسة مقارنة على ضوء التطور الدستوري في الجزائر)»، مجلة إدارة، العدد 22 نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2001.
- 26**- جازية صاش، «الوظيفة الإستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية في الجزائر» مجلة الفكر البرلماني، العدد 20، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2008.
- 27**- د/ جبور عبد النور، د/أ.ك. عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل (فرنسي- عربي)، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، لبنان، بيروت (لبنان)، 1995.
- 28**- د/ زهور ونisi، «الدور الفكري والسياسي لمجلس الأمة»، نشرية لمجلس الأمة بعنوان المنطلقات الفكرية...، المرجع السابق.

- 29- د/ حميد حميدي، «إشكالية السؤال الشفوي في إطار العلاقات الوظيفية بين الحكومة والبرلمان»، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال...، المرجع السابق.
- 30- كورين لوكياس، «إجراءات الأسئلة: آلية للرقابة البرلمانية»، الملتقى التاسع لوزارة العلاقات مع البرلمان حول السؤال الشفوي والكتابي كآليات للرقابة البرلمانية، الجزائر، أبريل 2007.
- 31- لطيف عبد المجيد، «التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق.
- 32- محمد الميلي، «الجزائر إلى أين؟»، مجلة المستقبل العربي، العدد 271، الكويت سبتمبر 2001.
- 33- د/ محمد المصالحة، «تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات»، أوراق الندوة البرلمانية العربية حول: نحو تطور الصياغة التشريعية للبرلمانات العربية نشرية بالتعاون بين مجلس النواب اللبناني ومشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (U.N.D.P)، بيروت (لبنان)، فيفري 2003.
- 34- د/ محمد بجاوي، «المجلس الدستوري: صلاحيات... إنجازات...وآفاق»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004.
- 35- مزود حسن، «الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي»، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الثاني، المرجع السابق.
- 36- د/ محمد بوضلطان، «استخلاف أحد أعضاء البرلماني في حالة شغور مقعده» اليوم الدراسي حول مناقشة المواقف المتضمنة في المواد: 103، 108، و 112 من الدستور نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 13 ماي 2001.
- 37- د/ محمد بوضلطان، «نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثل الحكومة» الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين...، الجزء الأول، المرجع السابق.
- 38- د/ محمد بوضلطان، «علاقة الحكومة بالبرلمان»، وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة...، المرجع السابق.
- 39- محمد بلقاسم بلهول، «الجزائر بين الأزمة الاقتصادية والأزمة السياسية»، مجلة المستقبل العربي، العدد 277، الكويت، فيفري 2002.
- 40- د/ منى مكرم عبيد، «مستقبل السلطة في عالمنا العربي: هل يتم تداولها؟» مجلة العربي، العدد 494، مطبع الشروق، القاهرة (مصر)، جانفي 2000.
- 41- د/ مسعود شيهوب، «المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة» مجلة النائب، العدد 2، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر 2003.

- 42- د/ مسعود شيهوب، «الرقابة على دستورية القوانين (النموذج الجزائري)» مجلة النائب، العددان 5/6، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2005.
- 43- د/ مسعود شيهوب، «نظام الغرفتين البرلماني (النشأة والتطور)»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 44- هيئة تحرير المجلة، «العهدة البرلمانية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 45- مقران آيت العربي، «النظرة الإنقادية لأهداف مجلس الأمة»، مجلة مجلس الأمة العدد 4، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2000.
- 46- د/ مراد بدران، «الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور والنظام القانوني للأوامر»، مجلة إدارة، المجلد 10، العدد 1، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000.
- 47- نور الدين فكايير، «ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996» مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2005.
- 48- نورة مرزة جعفر، «المجلس الدستوري الجزائري بين النظرية والتطبيق» المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية والسياسية، المجلد 28، العدد 4، جامعة الجزائر ديسمبر 1990.
- 49- د/ نيفين مسعد، «النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتطبيق (حالة الجزائر)» مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، 1997.
- 50- سليمان الرياشي، «الأزمة الجزائرية: الخلافات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية»، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، أوت 1999.
- 51- د/ سعاد غوثي، «البرلمان في النظام السياسي الجزائري»، الندوة العاشرة لوزارة العلاقات مع البرلمان حول: البيكامييرالية، التجربة الجزائرية وأنظمة المقارنة، الجزائر 2006.
- 52- د/ سعيد بوالشعير، «وجهة نظر قانونية حول استقالة رئيس الجمهورية بتاريخ 11 جانفي 1992 وحل المجلس الشعبي الوطني»، مجلة إدارة، المجلد 3، العدد 1، نشرية للمدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1993.
- 53- عبد الإله بلقزيز، «المعارضة والسلطة في الوطن العربي»، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت (لبنان)، ديسمبر 2001.
- 54- د/ عبد الكريم كبيش، «السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة في النظام البرلماني» اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي...، المرجع السابق.

- 55- د/ عبد المجيد جبار، «الرقابة الدستورية للقوانين العضوية»، مجلة إدراة، المجلد 10 العدد 1، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000.
- 56- د/ عبد المجيد جبار، «التعديدية الحزبية في الجزائر»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أكتوبر 2003.
- 57- د/ عبد العزيز شرابي، «أزمة المديونية الخارجية في المغرب العربي: دروس من التاريخ»، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 3، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1995.
- 58- عبد القادر بن صالح، «مجلس الأمة، عهدة ... وتجربة»، مجلة الفكر البرلماني عدد خاص، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
- 59- عبد القادر شربال «مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسسي»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 12 ، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2006.
- 60- عبد الرحمن بلعياط، «مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع البرلماني»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، مارس 2003.
- 61- عدنان محسن ظاهر، «الموازنات العامة في الدول العربية»، نشرية لمساهمة مجلس النواب اللبناني...، المرجع السابق.
- 62- د/ عمار بوضياف، «مجلس الدولة الجزائري بين مهمة الإجتهد وتعديدية الإختصاصات القضائية»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر جوان 2006.
- 63- د/ عمار عباس، «استجواب الحكومة من طرف البرلمان في النظام السياسي الجزائري» مجلة العلوم القانونية والإدارية، العدد 4، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2006.
- 64- د/ عمار عوادي، «دور مجلس الأمة في ترسیخ دولة القانون»، نشرية لمجلس الأمة بعنوان المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، المرجع السابق.
- 65- د/ عمار عوادي، «عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن» مجلة الفكر البرلماني، العدد 1، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 66- د/ عمار عوادي، «فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشرية لمجلس الأمة الجزائر مارس 2003.
- 67- د/ عمار عوادي، «رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004.
- 68- د/ علي الصاوي، «دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جانفي 2006.

- 69- على بوبترة، «ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، أبريل 2004.
- 70- عيد الحسبان، «النظام الانتخابي وأثره في تفعيل حق المرأة في المشاركة في عضوية مجلس النواب»، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 22، العدد 4، منشورات جامعة اليرموكالأردن، ديسمبر 2006.
- 71- د/ عمر صدوقي، «تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية»، ندوة حول: قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 24 نوفمبر 2002.
- 72- عقيلة خرباشي، «اختصاص القضاء الإداري في ظل تحولات النظام القضائي الجزائري بعد 1996»، مجلة المنتدى القانوني، العدد 3، جامعة بسكرة (الجزائر)، 2006.
- 73- د/ فيرنز باتسلت، «الحكم الرشيد والعلاقة بين النواب والدوائر الانتخابية»، ملتقى دولي حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق.
- 74- فدياري حرز الله، «لحمة عن نظام الغرفتين في العالم»، مجلة الفكر البرلماني، العدد 6 نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جويلية 2004.
- 75- د/قشي الخير، «مساهمة البرلمان الجزائري في إبرام المعاهدات الدولية»، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، العدد 5، جامعة باتنة (الجزائر)، 1996.
- 76- رشيد بن يوب، «الأحزاب السياسية»، دليل الجزائر السياسي، الطبعة الثالثة، المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار، الجزائر، 2002.
- 77- رشيد بن يوب، «كرنولوجيا الأحداث الأمنية (1982-2001)»، دليل الجزائر السياسي الطبعة الثالثة، المرجع السابق.
- 78- روبرت ميتينارا، «نحو مفهوم جديد للعمل البرلماني يناسب الديمقراطيات الحديثة» الملتقى الدولي حول الإصلاح البرلماني، المرجع السابق.
- 79- غوثي مكامشة، «الوضع الحزبي في الجزائر من 1962 إلى يومنا»، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الإقتصادية والسياسية، العدد 3، جامعة الجزائر، 1990.
- 80- المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور، الصادرة عن رئاسة الجمهورية في ماي 1996.
- 81- التقرير العام للعهد التشريعي الرابع، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر، أبريل 2002.

- 82- حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2007.
- 83- حصيلة المجلس الشعبي الوطني خلال الفترة التشريعية الرابعة، الجزء الأول والجزء الثاني، نشرية للمجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2002.
- 84- حصيلة نشاطات مجلس الأمة (1998-2004)، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2004.
- 85- مجلس الأمة بعد سنتين من تنصيبه، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، 2000.
- 86- مجلة أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد 5، نشرية للمجلس الدستوري، الجزائر 2000.

#### بـ- الجرائد الوطنية.

- 1- احسن قطاف، «برنامج إضافي للولاية بـ 9.7 مليار دينار: الرئيس يدشن نفق عين شريكي والجسر العظيم بالبوبيرة»، جريد الخبر اليومي، 28 جويلية 2008.
- 2- أ.ملوك، «دستور النظام الرئاسي محمّل بالسيئات»، جريدة الخبر اليومي 29 نوفمبر 2008.
- 3- أنيس نواري، «بن فليس يطلب من الوزراء والولاة استقبال النواب»، جريدة النصر 30 جانفي 2003.
- 4- أ.رحماني، «الرئيس يثير مشكل الصالحيات»، جريدة الخبر اليومي، 11 ماي 2003.
- 5- ب.بلخن، «التحالفات الحتمية»، جريدة الشروق اليومي، 18 ديسمبر 2002.
- 6- ب.أ، «استقال ظاهرة تعجب نواب الشعب تثير القلق»، الجريدة الخبر اليومي 16 ماي 1999.
- 7- ب.علاوة، «الإستقالة والإقالة في عهد بوتفليقة»، جريدة الخبر الأسبوعي، من 29 نوفمبر إلى 5 ديسمبر 2008.
- 8- بوصيدة فيصل، «مدى إسهام الأحزاب السياسية في تكريس دولة القانون: هل تتحرك الجزائر نحو الديمقراطية؟»، جريدة الشروق اليومي، 25 سبتمبر 2002.
- 9- ب.خ، «باسم المصلحة الوطنية: هل الرئيس هو فعلا من يجرنا إلى نظام شمولي»، جريدة الخبر اليومي، 14 أفريل 2001.
- 10- ح.ب، «تغيير رئيس الحكومة تكريس لعدم الإستقرار»، جريدة الشروق اليومي 25 ماي 2006.
- 11- و.أ.ج، «خلال جلسة استماعه لوزير المالية: بوتفليقة يعلن عن تكليف الحكومة بإعداد برنامج خماسي جديد»، جريدة الخبر اليومي، 8 سبتمبر 2008.

- 12**- حكيم عزي، «جمعيات بورقلة تتسائل عن وجهة أموال صندوق الجنوب: الأرقام تجاوزت 03 ملايير دولار لتنمية شبه مدعومة»، جريدة الشروق اليومي، 20 جويلية 2008.
- 13**- حميد يسن، «رئيس مدني يلغى مكاتب ديمقراطية جاء بها رئيس عسكري»، جريد الخبر اليومي، 8 نوفمبر 2008.
- 14**- حميد يسن، «الأمازيغية لغة وطنية دون استثناء»، جريدة الخبر اليومي 13 مارس 2002.
- 15**- ح.سليمان: «الوزير الأول يعرض اليوم مخطط عمله أمام البرلمان: المعارضة لتسجيل نقاط والتحالف تعلق النقاش»، جريدة الخبر اليومي، 14 ديسمبر 2008، ص.3.
- 16**- ح.سليمان، «بلغداد يؤكّد رفض الجزائر للديمقراطية المحمولة جوا»، جريدة الخبر اليومي 03 أفريل 2003.
- 17**- ح.سليمان، «ممارسة النواب للرقابة على عمل الحكومة في الدور الخريفي: بن فليس يدير ظهره كلية للبرلمان»، جريدة الخبر اليومي، 25 جانفي 2003.
- 18**- ليلى مصلوب، «حصيلة الحكومة التي لم يعرضها أويحيى»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2005.
- 19**- محمد لعفاف، «هل يصدق الرئيس ما يقوله الوزراء»، جريدة الخبر الأسبوعي من 29 سبتمبر - 5 أكتوبر 2007.
- 20**- محمد مسلم، «الحكومة تستجيب لمطلب زياري وتقرر إحالة مشروع القانون العضوي للمالية»، جريدة الشروق اليومي، 6 سبتمبر 2008.
- 21**- محمد مسلم، «سبعة سنوات وستة حكومات»، جريدة الشروق اليومي، 25 ماي 2006.
- 22**- م. شوقي، «وزراء يغيّبون عن جلسة الأسئلة الشفوية»، جريدة الخبر اليومي، 19 سبتمبر 2002.
- 23**- م. شوقي، «نواب حمس يستجوبون حكومة بن فليس»، جريدة الخبر اليومي 12 سبتمبر 2002.
- 24**- سليمان رحmani، «أغلب أعضاء حصة الرئيس في مجلس الأمة مسؤولون سابقون ووجوه تاريخية»، جريدة الخبر اليومي، 13 جانفي 1998.
- 25**- سليم. ب، «الإنفاق غير متوازن»، جريدة الخبر اليومي، 2 سبتمبر 2007.
- 26**- سليم. ب، «لابد من مفاوضات أخرى حول بنود اتفاق الشراكة»، جريدة الخبر اليومي 2 سبتمبر 2002.
- 27**- سليم. ب، «منحنا سوقا على طبق من ذهب للأوروبيين»، جريدة الخبر اليومي 2 سبتمبر 2007.

- 28- سميرة بلعمري، «الحكومة تستمع للولاة و زرهوني في زيارات أسبوعية للولايات» جريدة الشروق اليومي، 6 جانفي 2007.
- 29- سميرة بلعمري، «صلاحيات واسعة للرئيس والوزير الأول من نوع من الترشيح للرئيس» جريدة الشروق اليومي، 10 نوفمبر 2008.
- 30- سعيد. ب، «تعديل الدستور لابد أن يمر عبر صناديق الإقتراع»، جريدة أخبار اليوم 3 نوفمبر 2008.
- 31- عاطف قدارة، «الرئيس تجنب الإستفتاء وحصر كل عملية في أسبوعين»، جريدة الخبر اليومي، 8 نوفمبر 2008.
- 32- عبد الله هوادف، «ظاهرة الامتناع عن التصويت: أزمة ثقة أم إيدان بنهاية الديمقراطية» جريدة الشروق اليومي، 11 ديسمبر 2002.
- 33- علي. م، «تعلية الولاية لإشراك النواب في القرار المحلي»، جريدة البلاد 29 جانفي 2008.
- 34- ع.س، «مشكل الاقتصاد يحل بقوانين تقنية وليس سياسية»، جريدة الخبر اليومي، 27 نوفمبر 2002.
- 35- ع. فیصل، «رفع التجميد عن القانون الأساسي للقضاء»، جريدة الخبر اليومي، 12 مارس 2002.
- 36- فیصل مطاوی، «لماذا لم يطرح مشروع تعديل الدستور على الإستفتاء»، جريدة الخبر الأسبوعي، من 8 إلى 14 نوفمبر 2008.
- 37- فتحة زماموش، «كيف قاطع العاصميون الانتخابات التشريعية»، جريدة الخبر الأسبوعي 26 ماي - 1 جوان 2007.
- IV- النصوص القانونية.**

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 10 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية رقم 94 ،المؤرخة في 24 نوفمبر 1976 .
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية رقم 9 ،المؤرخة في 1 مارس 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر في 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 ،المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

5- دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر في 17 سبتمبر 1787 ، والتعديلات 27 له، نقا  
من موقع مجلس الشيوخ الأمريكي:

-[[www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)]

6- دستور فرنسا الصادر في 4 أكتوبر 1958 ، مأخوذ من :

- constitution française du 4 octobre 1958, document d'études, n°1.04, la documentation française, Paris, 1999 .

7- دستور جمهورية مصر العربية والقوانين الأساسية المكملة له طبقاً لأحدث التعديلات، دار الحقانية لخدمات النشر والتسيق، مصر، 2007.

8- قانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002.

9- قانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

10- رأي رقم 08/01/ر.د/م.د مؤرخ في 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

11- مرسوم رئاسي رقم 222/87 المؤرخ في 13 أكتوبر 1987، يتضمن الإنضمام مع التحفظ إلى اتفاقية فيما لقانون المعاهدات المبرمة يوم 23 مايو 1969، الجريدة الرسمية رقم 42 المؤرخة في 14 أكتوبر 1987.

12- قانون عضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق بمجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 1 جويلية 1998.

13- قانون عضوي رقم 02/99 المؤرخ في 8 مارس 1999، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 15، المؤرخة في 9 مارس 1999.

14- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/1999، المؤرخ في 25 فيفري 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 9 مارس 1999.

15- قانون العضوي رقم 08/07 المؤرخ في 28 جويلية 2007، يعدل ويتم الأمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 29 جويلية 2007.

- 16- أمر رقم 07/97 المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية رقم 12، لعام 1997.
- 17- قانون رقم 09/84، المؤرخ في 4 فيفري 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الجريدة الرسمية رقم 6 لعام 1984.
- 18- قانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 10 جويلية 1984.
- 19- قانون رقم 24/89 المؤرخ في 31 ديسمبر 1989 المعدل والمتمم للقانون رقم 17/84 المؤرخ في 7 جويلية 1984 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية رقم المؤرخة في 3 جانفي 1990.
- 20- قانون رقم 11/98 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999، المتضمن قانون المالية لعام 2000 الجريدة الرسمية رقم 92، المؤرخة في 25 ديسمبر 1999.
- 21- قانون رقم 09/90 المؤرخ في 7 أفريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 11 أفريل 1990.
- 22- قانون رقم 21/90 المؤرخ في 15 أوت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية رقم 35، المؤرخة في 15 أوت 1990.
- 23- قانون رقم 05/91 المؤرخ في 16 جانفي 1991، يتضمن تعليم استعمال اللغة العربية الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 16 جانفي 1991.
- 24- قانون رقم 01/97 المؤرخ في 31 أوت 1997، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1997 الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 31 أوت 1997.
- 25- قانون رقم 08/98 المؤرخ في 5 أوت 1998، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 1998 الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 9 أوت 1998.
- 26- قانون رقم 08/99 المؤرخ في 13 جويلية 1999، يتعلق باستعادة الونام المدني، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 13 جويلية 1999.
- 27- قانون رقم 02/2000 المؤرخ في 27 جوان 2000، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2000، الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 28 جوان 2000.
- 28- قانون رقم 01/01 المؤرخ في 31 جانفي 2001، المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.
- 29- رأي رقم 12/ر. ق/م. د/01 المؤرخ في 13 جانفي 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 9، المؤرخة في 4 فيفري 2001.

- 30- قانون رقم 12/01 المؤرخ في 19 جويلية 2001، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2001، الجريدة الرسمية رقم 38، المؤرخة في 21 جويلية 2001.
- 31- قانون رقم 04/02، المؤرخ في 16 أفريل 2002، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/01 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2002، الجريدة الرسمية رقم 28، المؤرخة في 21 أفريل 2002.
- 32- قانون رقم 11/02 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لعام 2003 الجريدة الرسمية رقم 86، المؤرخة في 25 ديسمبر 2002.
- 33- قانون رقم 05/03 المؤرخ في 14 جوان 2003، يتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2003 الجريدة الرسمية رقم 37، المؤرخة في 15 جوان 2003.
- 34- قانون رقم 15/05، المؤرخ في 18 أكتوبر 2005، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 05/05 المؤرخ في 18 جويلية 2005، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2005، الجريدة الرسمية رقم 70، المؤرخة في 19 أكتوبر 2005.
- 35- قانون رقم 13/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 04/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2006، الجريدة الرسمية رقم 7، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.
- 36- قانون رقم 19/06 المؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006، الذي يعدل ويتم القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية رقم 72، المؤرخة في 15 نوفمبر 2006.
- 37- قانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 يعدل ويتم الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.
- 38- قانون رقم 09/07 المؤرخ في 19 سبتمبر 2007، يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/07 المؤرخ في 24 جويلية 2007، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2007، الجريدة الرسمية رقم 59، المؤرخة في 23 سبتمبر 2007.
- 39- قانون رقم 17/08 المؤرخ في 5 أكتوبر 2008 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 02/08 المؤرخ في 24 جويلية 2008، المتضمن قانون المالية التكميلي لعام 2008، الجريدة الرسمية رقم 58، المؤرخة في 8 أكتوبر 2008.
- 40- أمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية رقم 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

- 41- أمر رقم 30/96 المؤرخ في 21 ديسمبر 1996، يعدل ويتم القانون رقم 05/91  
الجريدة الرسمية رقم 81، المؤرخة في 22 ديسمبر 1996.
- 42- أمر رقم 04/02 المؤرخ في 25 فيفري 2002، المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وتحديد  
المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان ،الجريدة الرسمية رقم 15 لعام 2002.
- 43- أمر رقم 01/05 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتم للأمر رقم 86/70  
المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية رقم 15  
المؤرخة في 27 فيفري 2005.
- 44- أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة  
العوممية، الجريدة الرسمية رقم 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006.
- 45- مرسوم رئاسي رقم 96/91 المؤرخ في 5 جوان 1991، المتضمن إعلان حالة الحصار  
الجريدة الرسمية رقم 09، المؤرخة في 12 جوان 1991.
- 46- مرسوم رئاسي رقم 336/91 مؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتضمن رفع حالة الحصار  
الجريدة الرسمية رقم 44 لعام 1991.
- 47- مرسوم رئاسي رقم 01/92 المؤرخ في 4 جانفي 1992، المتضمن حل المجلس الشعبي  
الوطني، الجريدة الرسمية رقم 2، المؤرخة في 8 جانفي 1992.
- 48- مرسوم رئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 4 فيفري 1992، يتعلق بصلاحيات المجلس  
الإشتاري الوطني وطرق تنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في 9فيفري  
1992.
- 49- مرسوم رئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 9 فيفري 1992، يتضمن إعلان حالة الطوارئ  
الجريدة الرسمية رقم 10، المؤرخة في 9 فيفري 1992.
- 50- مرسوم رئاسي رقم 304/96 المؤرخ في 17 سبتمبر 1996 المتعلق بنشر أرضية الوفاق  
الوطني، الجريدة الرسمية رقم 54، المؤرخة في 19 سبتمبر 1996.
- 51- أرضية الوفاق الوطني، الجريدة الرسمية رقم 6، المؤرخة في 31 جانفي 1994.
- 52- مرسوم رئاسي رقم 499/97 المؤرخ في 27 ديسمبر 1997، المتضمن تعيين أعضاء  
مجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 86 لعام 1997.
- 53- مرسوم رئاسي رقم 169/99 المؤرخ في 1 أوت 1999، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة  
للإستفتاء ليوم 16 سبتمبر 1999، الجريدة الرسمية رقم 51، المؤرخة في 2 أوت 1999.
- 54- مرسوم رئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في  
الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 31أكتوبر 1999.

- 55- مرسوم رئاسي رقم 157/02 المؤرخ في 16 ماي 2002 المعجل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 143/89 المتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي بعض موظفيه، الجريدة الرسمية رقم 36 المؤرخة في 19 ماي 2002.
- 56- مرسوم رئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 24 جويلية 2002، يتضمن الصفقات العمومية الجريدة الرسمية رقم 52، المؤرخة في 28 جويلية 2002.
- 57- مرسوم رئاسي رقم 278/05 المؤرخ في 14 أوت 2005، يتضمن استدعاء هيئة الناخبين للإستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية ليوم الخميس 29 سبتمبر 2005، الجريدة الرسمية رقم 55، المؤرخة في 15 أوت 2005.
- 58- مرسوم رئاسي رقم 357/08 المؤرخ في 8 نوفمبر 2008، المتضمن استدعاء البرلمان للانعقاد بغرفتيه، الجريدة الرسمية رقم 62، المؤرخة في 9 نوفمبر 2008.
- 59- مرسوم رئاسي رقم 367/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، يفوض الوزير الأول رئاسة اجتماعات الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 17 نوفمبر 2008.
- 60- مرسوم تنفيذي رقم 414/92، المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية رقم 82، المؤرخة في 15 نوفمبر 1992.
- 61- مرسوم تنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، الجريدة الرسمية رقم 4، المؤرخة في 28 جانفي 1998.
- 62- مرسوم تنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 29 أوت 1998، يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية رقم 64، المؤرخة في 30 أوت 1998.
- 63- مرسوم تنفيذي رقم 375/2000 المؤرخ في 22 نوفمبر 2000، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، الجريدة الرسمية رقم 70 لعام 2000.
- 64- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997، الجريدة الرسمية رقم 53 المؤرخة في 13 أوت 1997.
- 65- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 1998، الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 66-رأي رقم 04/ر.ن.د/م.د/98 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 8، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 67- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعجل والمتمم الصادر عام 1999، الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.

- 68- رأي رقم 9/ر.ن.د/م.د/ 1999، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 84، المؤرخة في 28 نوفمبر 1999.
- 69- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 2000، الجريدة الرسمية رقم 77 لعام 2000.
- 70- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المؤرخ في 29 جوان 2000، الجريدة الرسمية رقم 48، المؤرخة في 6 أوت 2000.
- 71- قرار رقم 02/ق.أ.م.د/2000، المؤرخ في 27 فيفري 2000 يتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 ماي 1997 المحدد لقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 7، المؤرخة في 28 فيفري 2000.
- 72- رأي رقم 13/ر.ق.ع/م.د/2002 المؤرخ في 16 نوفمبر 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 24 نوفمبر 2002.
- 73- إعلان رقم 97/01/إ.م.د/97 المؤرخ في 9 جوان 1997، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 5 جوان 1997، الجريدة الرسمية رقم 40، المؤرخة في 11 جوان 1997.
- 74- إعلان رقم 01/إ.م.د/99 المؤرخ في 20 أفريل 1999، يتعلق بنتائج انتخاب رئيس الجمهورية ليوم 15 أفريل 1999، الجريدة الرسمية رقم 29، المؤرخة في 11 أفريل 1999.
- 75- إعلان رقم 02/إ.م.د/99 المؤرخ في 19 سبتمبر 1999 المتعلق بنتائج استفتاء 16 سبتمبر 1999 حول استعادة الوئام المدني، الجريدة الرسمية رقم 66، المؤرخة في 21 سبتمبر 1999.
- 76- إعلان رقم 01/إ.م.د/02 المؤرخ في 3 جوان 2002، يتعلق بنتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 30 ماي 2002، الجريدة الرسمية رقم 43، المؤرخة في 23 جوان 2002.
- 77- إعلان رقم 04/إ.م.د/04 المؤرخ في 12 أفريل 2004، يتضمن نتائج انتخاب رئيس الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 24، المؤرخة في 18 أفريل 2004.
- 78- إعلان رقم 01/إ.م.د/05 المؤرخ في 1 أكتوبر 2005، يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 67 المؤرخة في 5 أكتوبر 2005.

- 79- إعلان رقم 03/إ.م.د 07 المؤرخ في 21 ماي 2007، يتضمن نتائج انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الذي جرى يوم 17 ماي 2007، الجريدة الرسمية رقم 45، المؤرخة في 11 جويلية 2007.
- 80- إعلان المجلس الأعلى للأمن، المؤرخ في 14 جانفي 1992، المتضمن إقامة المجلس الأعلى للدولة، الجريدة الرسمية رقم 3، المؤرخة في 15 جانفي 1992.
- 81- القرار الوزاري المشترك بين وزير الداخلية والجماعات المحلية ووزير الدفاع الوطني المؤرخ في 10 فيفري 1992، المتضمن التنظيم العام لتدابير الحفاظ على النظام العام في إطار حالة الطوارئ، الجريدة الرسمية رقم 11، المؤرخة في 11 فيفري 1992.
- 82- التعليمية العامة رقم 2000/08، المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلق بالأسئلة الشفوية والكتابية.
- 83- التعليمية العامة رقم 2000/09 المؤرخة في 12 جويلية 2000، الصادرة عن مكتب المجلس الشعبي الوطني المتعلقة بالمناقشة والتصويت على مشروع أو اقتراح قانون.

#### **V - الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني.**

- 1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 21 15 ديسمبر 1997.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 24 24 ديسمبر 1997.
- 3- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 107 12 ديسمبر 1998.
- 4- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 108 14 ديسمبر 1998.
- 5- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 162 14 أكتوبر 1999.
- 6- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الرابعة، العدد 25 11 أكتوبر 2000.
- 7- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، الفترة التشريعية الخامسة، العدد 34 03 فيفري 2003.

## VI - الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة.

- 1- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 1  
5 ديسمبر 1998.
- 2- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 2، 1999.
- 3- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 4  
13 ديسمبر 1999.
- 4- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 3، 7 أكتوبر 2002.
- 5- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 4  
10 ديسمبر 2002.
- 6- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 5  
12 ديسمبر 2002.
- 7- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، العدد 7، جانفي 2003.
- 8- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية ، العدد 4  
20 نوفمبر 2005.
- 9- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، العدد 5، 4 أوت 2007.
- 10- الجريدة الرسمية لمداللات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية ، العدد 4  
22 ديسمبر 2007.

## ثانيا: باللغات الأجنبية.

### I - Les Ouvrages .

**1- Abd Elkader Yefseh**, la question du pouvoir en Algeria, Entreprise national du livre, Alger, 1992.

**2-A.Guichard**, études sur le parlement de la V<sup>e</sup>me république, presse universitaire (P.U.F), France, 1965.

**3- Alain Delcamp**, le sénat et la décentralisation, Economica, Paris, 1991.

**4- Alexis de tocqueville**, de la démocratie en Amérique, tome 1, ouvrage présenter par said chikhi, ENAG édition, Alger, 1988.

**5-André Chandernagor**, un parlement pour quoi foire? Edition Gallimard, France 1967.

**6- Bernard Chantebout**, droit constitutionnel et sciences politique, 17<sup>eme</sup> édition Armand colin, Paris, Août 2000.

**7- Bernard Cubertafond**, le système politique Marocain, édition l'harmattan, Paris 1997.

**8- Charles Debbasch**, institutions et droit administratif, tome1, P.U.F, Paris, 1982.

**9- C.Leclercq**, droit constitutionnel et institution politique L.G.D.F, Paris 1975.

**10- Dmitri Georges Lavroff**, le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup>me république, 3<sup>eme</sup> édition , Dalloz, Paris, 1999.

**11- Dictionnaire de la langue française** (Encyclopédie et Nom propres), édition 83 Imprimé en Italie, 1994.

**12- Francis Querol**, L'élaboration de la loi de finance, Economica, France, 1998.

**13- Isaac Paenson**, Manuel of the terminology of public international law (peace) and international organization, bruylant, Brussels, 1983.

**14- Jacques Moreau**, Droit public (théorie générale de l'Etat et droit constitutionnel) tome 1, Economica, Paris, 1993.

**15- Jean Claud martinez/Pierre Dimalta**, Droit budgétaire, 3<sup>eme</sup> édition L.I.T.E.C Paris, 1999.

**16- Jean Massot**, Chef de l'Etat et chef du gouvernement, la documentation française Paris, 1993.

**17- Jean Rivéro**, Droit adminstratif, 9<sup>eme</sup> édition, Dalloz, Paris, 1980.

- 18- la Banque Mondiale**, Parlement: Budget et genre, UNIFEM, Bruxelles 2004.
- 19- Marcel Prélot**, institution politique et droit constitutionnel, 5<sup>eme</sup> édition, Dalloz France, 1972.
- 20- Marcel Prélot / Jean Boulouis**, institution politique et droit constitutionnel, 7<sup>eme</sup> édition, Dalloz, Paris, 1978.
- 21- M.Réne, Monory**, pour mieux connaître le sénat, la documentation française Paris, 1993.
- 22- Montesquieu**, de l'esprit des lois, tome 1, ouvrage présenté par Djillali liabes ENAG édition, Alger, 1990.
- 23- N.Lagasse / X.Baeselen**, le droit d'enquête parlementaire bruyant, Bruxelles 1980.
- 24- Philippe Aardant**, institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J , 12<sup>eme</sup> édition, Paris, 2000.
- 25- Pierre Avril / Jean Gicquel**, droit parlementaire, 2<sup>eme</sup> édition Montchrestien France, 1996.
- 26- Pierre la lumière / André Demichel**, les régimes parlementaire européens / PUF Paris (France), 1996.
- 27- Sophia Mappa**, pouvoirs traditionnels et pouvoirs d'Etat en Afrique, édition karthala, Paris, 1998.
- 28- Valantine Herman / Française Mendel**, le parlement dans le monde (recueil de données comparatives), 2<sup>eme</sup> édition, Bruxelles, 1986.

## **II- Les articles.**

### **A – revues, séminaires, recueils.**

- 1- B.Yelles Chaouch**, «la relation gouvernement – administration en droit constitutionnel», revue idara, Volume 10, N° 1, ENA, Alger, 2000.
- 2- CH. Bidegaray**, «le contrôle parlementaire», revue du droit public (R.D.P), N°5 L.G.D.J, Paris, 1963.
- 3- Christoph Rosenberg / Nouriel Roubini / Brad sétser**, «les faiblesses des bilans pourraient être le signe annonciateur d'une crise» revue finances et développement volume 39, N° 4, décembre 2002.

- 4- F.luchaire**, «les lois organiques devant le conseil constitutionnel» revue du droit public (R.D.P) L.G.D.J, paris, 1992.
- 5- Frederick .C, Stapenhurst / Ricardo Belizzo**, «des parlements plus impliqués» revue finances et développement, volume 39, N°4, décembre, 2002.
- 6- Georges Bergougnons**, «le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnel», revue du droit public (R.D.P), N°6, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 7- G.Mekemcha**, «le pouvoir législatif à la lumière de la révision constitutionnel du 28 novembre, 1996». Revue idara, Volume 7, N°1, ENA, Alger, 1997.
- 8- J.Crozatier**, «le rôle des commissions d'enquête», revue du droit public (R.D.P) N°3, L.G.D.J, Paris, 1975.
- 9- Jean Pierre Camby**, «droit d'amendement et commission mixte paritaire», revue du droit public, N°6, L.G.D.J, Paris, 2000.
- 10- Jean Pierre Camby**, «la saisine du conseil constitutionnel», revue du droit public volume 113, N°1, L.G.D.J, Paris, 1997.
- 11- Marcel Sousse**, «le Bicamérisme: Bilan et perspectives», revue du droit public N°5 L.G.D.J, Paris, 1997.
- 12- Mohamed Brahimi**, «le droit de dissolution dans la constitution de 1989», revue algérienne des sciences juridique, économiques et politiques (R.A.S.J.E.P), N°1 Université d'Alger, Mars 1990.
- 13- Morange Géorges**, «Le contrôle des discisions prises au titre de l'article 16» recueil Dalloz, Paris, 1982.
- 14- Pierre Avril**, «quel équilibre entre exécutif et législatif ? », revue du droit public N°4, L.G.D.J, Paris, 2002.
- 15- Sébastien Mosneron Dupin**, «Bicamérisme et nouvelle démocratie» parliamentary reforme (Séminaire), Cairo université, 2003.
- 16-Tricot / Lebel**, «les institutions politiques française», revue du droit public, N°6 L.G.D.J, Paris, 1982.

## **B- Les Journaux.**

- 1- Abd El Madjid Djabbar**, «de l'opportunité d'un débat au conseil de la nation» ElWaten, 13-14/4/1998.
- 2- El Houari Dilmi**, «L'Etat face à ces responsabilités». Le quotidien d'Oran 28-1-2003.

**3- Ghania Oukazi**, «Révision de la constitution: démocratie et alternance au pouvoir» le quotidien d'Oran, 4-11-2008.

### **III- Les Thèses et les mémoires.**

**1- A.K. Hartani**, le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996 thèse du doctorat d'état en droit public, université d'Alger, juin 2003.

**2- Mouloud Mansour**, le dualisme de l'exécutif dans la constitution algérienne du 23 février 1989, mémoire de magister, université d'Alger, 1995.

### **IV- Sur le Site Web.**

**1- Diane Ravitch**, «qu'est -ce -que la démocratie?», 14-3-2003

[[www.civnet.org/civites/what.dm/frene.htm](http://www.civnet.org/civites/what.dm/frene.htm) ≠ ogvt].

**2-Dixit Laurant Laplant**, «Système politique et démocratie», 1999.

[[www.AC.Bordeaux.Fr/Etablissement/Sud/medoe/ses/1999/demo99.](http://www.AC.Bordeaux.Fr/Etablissement/Sud/medoe/ses/1999/demo99.) ].

**3- Jean Pierre Charbonneau**,« Le parlement de plus en plus marginalisé»

16-1-2001, [[www.Vigil.Net/ds-démocratie/docs/charbonneau.htm](http://www.Vigil.Net/ds-démocratie/docs/charbonneau.htm)].

**4- Jerome Lether**,« quelle Place pour les seconds chambres dans les démocraties contemporains », 1997, [[www.institution-polique.Fr](http://www.institution-polique.Fr)].

**5- Mario Clautier**, «qu'est-ce que la démocratie parlementaire», 25-9-2001  
[[www.Vigil.Net/dossier-démocratié/clautier.htm](http://www.Vigil.Net/dossier-démocratié/clautier.htm)].

**6- Michel Morin**,« qu'est-ce-que le principe d'autonomie des assemblées»

8-3-98, [[www.vie-publique.Fr/découvert\\_instit/instit.htm](http://www.vie-publique.Fr/découvert_instit/instit.htm)].

**7- P.Pirrineau**, « L'arbitrage budgétaire du président de la république»

31-10-1981, [[www.le monde.Fr](http://www.le monde.Fr)].

**8- P. Pierrineau**, «le malaise démocratie», 1-7-1999, [[www.le monde.fr](http://www.le monde.fr)].

**9- sans auteur**, «Bicamérisme», [[www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/équip45/bécamérisme.htm](http://www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/équip45/bécamérisme.htm)].

**10- sans auteur**, «la résistibilité politique du gouvernement: la dissolution»

26-01-2003,[[www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/équip45/bécamérisme.htm](http://www.recitus.qc.ca/histoire/2003-2004/équip45/bécamérisme.htm)]

**11- sans auteur**, «la domaine législatif: lois et ordonnances», 10-10-2002

[[www.ecots.com/ero/ersep/f.f/00700244.htm](http://www.ecots.com/ero/ersep/f.f/00700244.htm)].

**12- sans auteur**, « le sénat et la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement»

28-2-2002, [[www.assemblée.Net.Fr/connaissance.htm](http://www.assemblée.Net.Fr/connaissance.htm)].

- 13- [www.apn-dz.org/apn/Arabic/Bilan/2003/travaux2002-2003.htm].
- 14- [www.elmouradia.dz]
- 15- [www://etudiant.dz.Com/ub/shouthread ph2t=1604]
- 16- [www.Inf.org/Fandd]
- 17- [www.majlislouma.dz]
- 18- [www.mcrp.gov.dz/ministere\_arab/hassila\_2002-2007.htm]
- 19- [www. mcrp.gov.dz/ministere\_arab/questioner\_10.htm]
- 20- [www.world Bank.org/2k61R9sjbo]

## الفهرس

الصفحة	الموضوع
1	مقـدة.
9	<b>الباب الأول: منطـقات وتنظيم مجلس الأمة.</b>
13	<b>الفصل الأول: منطـقات إحداث مجلس الأمة.</b>
21	<b>المبحث الأول: الخـلقيات العامة المتعلقة بنظام الغرفـتين.</b>
21	<b>المطلب الأول: دعائـم نظام الغرفـتين.</b>
23	أولاً: المـغـايرـة بين الغـرفـتين من حيث التـشكـيل.
23	أـ- الغـرفة الثانية الأـستـقراـطـية.
25	بـ- الغـرفة الثانية ذات الطـابـع الفـدرـالي.
28	جـ- الغـرفة الثانية ذات الطـابـع الـديـمـقـراـطـيـ.
32	ثـانـياً: المـغـايرـة بين الغـرفـتين من حيث الإـختـصـاصـ.
33	أـ- إـختـصـاصـ الغـرفة الثانية في المجال التشـريـعيـ.
36	بـ- إـختـصـاصـ الغـرفة الثانية في مـراـقبـةـ الحكومةـ.
38	جـ- مـسـاـهـةـ الغـرفة الثانية في العمـلـيةـ التـأسـيسـيةـ .
39	دـ- الصـلاـحـيـةـ القـضـائـيـةـ لـلـغـرـفـةـ الثـانـيـةـ.
40	هـ- صـلاـحـيـةـ تعـيـينـ المسـؤـولـيـنـ السـامـيـنـ فـيـ الدـوـلـةـ.
41	<b>المطلب الثاني: مـبرـراتـ وـآفـاقـ نـظـامـ الغـرـفـتينـ.</b>
42	أولاً : مـبرـراتـ نـظـامـ الغـرـفـتينـ.
42	أـ- تـحسـينـ التـمـثـيلـ الـبرـلمـانـيـ.
47	بـ- تـرقـيـةـ الـعـمـلـ التـشـريـعيـ.
49	جـ- السـعـيـ لـتـحـقـيقـ التـواـزنـ بـيـنـ السـلـطـتـيـنـ التـفـيـذـيـةـ وـالـتشـريـعـيـةـ.
50	ثـانـياً: آفـاقـ نـظـامـ الغـرـفـتينـ.
50	أـ- الإـنـتـشـارـ الـوـاسـعـ لـنـظـامـ الغـرـفـتينـ .
53	بـ- قـلـةـ حـالـاتـ التـرـاجـعـ عـنـ نـظـامـ الغـرـفـتينـ.
56	<b>المبحث الثاني: مـبرـراتـ إـنشـاءـ مجلسـ الأـمـةـ.</b>
57	<b>المطلب الأول: المـبرـراتـ السـيـاسـيـةـ.</b>
57	أولاً: ضـمانـ إـسـتـقـارـ وـإـسـتـمـرـارـيـةـ الدـوـلـةـ.

58	أ- غليان الشارع الجزائري في الخامس (5) أكتوبر 1988.
60	ب- إلغاء الانتخابات التشريعية المجزأة في ديسمبر 1991.
62	ج- الفراغ المؤسسي (الدستوري).
68	ثانيا: توسيع مجال التمثيل الوطني.
69	أ- ضمان تمثيل الجماعات المحلية.
73	ب- سد نقصان التمثيل الانتخابي.
79	المطلب الثاني: المبررات القانونية.
79	أولا: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.
80	أ- منع استبداد الغرفة الأولى.
82	ب- الحفاظ على التوازن بين السلطات التشريعية و التنفيذية.
85	ثانيا: تدعيم سيادة البرلمان.
85	أ- ضمان مسار تشريعي أفضل.
88	ب- توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية.
91	الفصل الثاني: تنظيم مجلس الأمة.
92	المبحث الأول: الجمع بين أسلوب الإنتخاب، والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة.
92	المطلب الأول: الإنتخاب غير المباشر لثلاثي الأعضاء.
93	أولا: شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة.
94	أ- الشرط الأول: أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي.
98	ب- الشرط الثاني: أن يكون سن المترشح لعضوية مجلس الأمة أربعين سنة كاملة.
102	ثانيا: طبيعة النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة.
103	أ- تقسيم الدوائر الانتخابية.
105	ب- الإجراءات التقنية لانتخاب ثلاثي أعضاء مجلس الأمة.
109	المطلب الثاني: تعيين ثلث، و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
110	أولا: تعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة.
111	أ- حدود سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.
115	ب- دور الثالث المعين في تقوية السلطة الرئيسية داخل البرلمان.

118	ثانياً: تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
118	أ- خصائص تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
124	ب- إيجابيات و سلبيات تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة.
126	المبحث الثاني: مدى استقلالية التنظيم الإداري و المالي لمجلس الأمة.
127	المطلب الأول: عدم إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري.
127	أولاً: تقييد مجلس الأمة في تحديد أحوزته الدائمة.
129	أ- رئيس مجلس الأمة.
136	ب- مكتب مجلس الأمة.
139	ج- اللجان الدائمة.
144	ثانياً: إخراج هيئة الرؤساء و التسيق، و المجموعات البرلمانية من الأجهزة الدائمة.
145	أ- هيئة الرؤساء.
146	ب- هيئة التسيق.
147	ج- المجموعات البرلمانية.
150	المطلب الثاني: إستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه المالي.
151	أولاً: حرية مجلس الأمة في إعداد، و صرف ميزانيته.
151	أ- إستقلالية مجلس الأمة في إعداد ميزانيته.
153	ب- سلطة مجلس الأمة في صرف ميزانيته.
156	ثانياً: رقابة تنفيذ ميزانية مجلس الأمة.
156	أ- الرقابة القبلية.
158	ب- الرقابة البعدية.
163	خلاصة الباب الأول.
165	الباب الثاني: مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة.
168	الفصل الأول: حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة.
169	المبحث الأول: مدى سيادة مجلس الأمة في إعداد القانون.
170	المطلب الأول : توزيع المجال التشريعي بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 .
170	أولاً: توسيع وتتوسيع المجال التشريعي العائد للبرلمان .
170	أ- توسيع مجالات القانون العادي.

174	ب- تنويع المجال التشريعي.
180	ثانياً: تعزيز سلطة التشريع لدى رئيس الجمهورية .
181	أ- التشريع عن طريق الأمر.
194	ب- التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.
197	ج- - التشريع عن طريق الإستثناء.
213	المطلب الثاني: إنفراد رئيس الحكومة(الوزير الأول) بالمبادرة بالقانون أساساً أو النواب إستثناءً.
215	أولاً: حرية رئيس الحكومة(الوزير الأول) في المبادرة بمشاريع القوانين.
215	أ- القيود الشكلية الواردة على مشاريع القوانين.
218	ب- إمكانية سحب مشاريع القوانين.
219	ثانياً: قلة إقتراحات القوانين وإقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة.
219	أ- أسباب قلة إقتراحات القوانين.
227	ب- إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين.
230	المبحث الثاني: تأثير مجلس الأمة في إقرار القانون.
231	المطلب الأول: حدود سلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على القانون.
231	أولاً: خضوع ضبط جدول أعمال مجلس الأمة لأولويات الحكومة.
231	أ- ترتيب جدول الأعمال وفق أولوية الحكومة.
235	ب- الإنعكاسات الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.
238	ثانياً: تقييد المناقشة والمصادقة على النص في مجلس الأمة.
238	أ- بدء مناقشة مشروع أو اقتراح قانون في المجلس الشعبي الوطني.
243	ب- المناقشة والمصادقة المشروطة على النص القانوني من طرف مجلس الأمة.
249	ثالثاً: إمكانية اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.
249	أ- طبيعة إختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني.
251	ب- كيفية حل إختلاف بين الغرفتين.
258	المطلب الثاني: إدارة رئيس الجمهورية للإجراءات اللاحقة على المصادقة على القانون.
259	أولاً: التحكم في الرقابة الدستورية للقوانين.
259	أ- الجانب العضوي للمجلس الدستوري.

261	ب- الجانب الوظيفي للمجلس الدستوري.
266	ثانياً: طلب إجراء مداولة ثانية، الإصدار والنشر.
266	أ- طلب إجراء مداولة ثانية.
268	ب- الإصدار والنشر.
271	الفصل الثاني: دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة .
274	المبحث الأول: إنقاء المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس الأمة .
275	المطلب الأول: التركية التقائية لبرنامج الحكومة(مخطط العمل) أمام مجلس الأمة.
276	أولاً: عرض ومناقشة برنامج الحكومة(مخطط العمل).
276	أ- تقديم برنامج الحكومة(مخطط العمل) للمجلس الشعبي الوطني.
287	ب- إكتفاء رئيس الحكومة(الوزير الأول) بتقديم عرض حول البرنامج (مخطط العمل) لمجلس الأمة.
291	ثانياً: النتائج القانونية لتقديم عرض حول برنامج الحكومة(مخطط العمل) لمجلس الأمة .
291	أ- إمكانية إصدار لائحة.
295	ب- عدم قابلية مجلس الأمة للحل .
301	المطلب الثاني: التدخل السياسي لمجلس الأمة بمناسبة بيان السياسة العامة.
302	أولاً: إمكانية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.
302	أ- السلطة التقديرية للحكومة في تقديم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة.
304	ب- الآثر الإعلامي لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.
307	ثانياً: حصر التصويت بالثقة ، وملتمس الرقابة بيد المجلس الشعبي الوطني.
307	أ- حق رئيس الحكومة في طلب التصويت بالثقة .
309	ب- صعوبة استخدام ملتمس الرقابة بفعل الأغلبية البرلمانية.
313	المبحث الثاني: ضعف رقابة جمع المعلومات.
314	المطلب الأول: الآثر الإعلامي للسؤال ، وغياب ممارسة الإستجواب والتحقيق.
314	أولاً: الآثر الإعلامي للسؤال.
316	أ- ضوابط إستعمال آلية السؤال.
321	ب - إنعدام الجزاء القانوني المترتب عن السؤال.
332	ثانياً: غياب ممارسة الإستجواب والتحقيق .

332	أ-عزوف مجلس الأمة عن إستخدام الإستجواب.
343	ب- الإستغناء عن لجان التحقيق.
354	المطلب الثاني: عطالة آلية الرقابة المالية.
355	أولا: إحتكار الحكومة للمجال المالي.
355	أ- تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية.
359	ب- المناقشة المحدودة لقانون المالية من طرف البرلمان.
362	ثانيا: عجز البرلمان عن رقابة تنفيذ قانون المالية.
363	أ- تملص الحكومة من تنفيذ قانون المالية.
371	ب- إنعدام الرقابة البرلمانية اللاحقة على قانون المالية.
378	خلاصة الباب الثاني.
380	خاتمة.
393	ملخص.
398	قائمة المراجع المعتمدة.
425	الفهرس.