



جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر

أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الطور الثالث في القانون

تخصص: مؤسسات دستورية وإدارية

تحت إشراف الأستاذ الدكتور
- حاحة عبد العالي

من إعداد الطالبة
- أميمة بومحداف

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	المؤسسة	الصفة
أ.د عزري الزين	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد خيضر بسكرة	رئيسا
أ.د حاحة عبد العالي	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد خيضر بسكرة	مشرفا ومقررا
أ.د خلف فاروق	أستاذ التعليم العالي	جامعة حمة لخضر الوادي	ممتحنا
أ.د حاج عزام سليمان	أستاذ التعليم العالي	جامعة محمد بوضياف المسيلة	ممتحنا
د. يعيش تمام شوقي	أستاذ محاضر قسم - أ.	جامعة محمد خيضر بسكرة	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021/ 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ

أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

سورة البقرة (الآية 32)

شكر و عرفان

عملا بقوله صلى الله عليه وسلم: " وَمَنْ صَنَعَ إِلَيْكُمْ مَعْرُوفًا فَكَافِئُوهُ ، فَإِنْ لَمْ تَجِدُوا مَا تُكَافِئُونَهُ ، فَادْعُوا لَهُ حَتَّى تَرَوْا أَنَّكُمْ قَدْ كَافَأْتُمُوهُ " رواه أبو داود .

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

لا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بجزيل الشكر لأولئك الذين لم يألوا جهدا في مساعدتنا في مجال البحث العلمي وأخص بالذكر إلى من أشرف على أطروحة تخرجي " البروفيسور حاحة عبد العالي " باعتباره صاحب الفضل في توجيهي ومساعدتي خلال هذا المشوار البحثي. لك أستاذي الكريم كل الشكر و العرفان.

كما لا يفوتني أن أنوه وأرسل شكرا خاصا للجنة المناقشة لتفضلهم مناقشة هذه الأطروحة و تحملهم عبئ التصحيح و التصويب .

لأتوجه في الأخير بالتحية والشكر لكل من قدم لنا يد المساعدة و بالذات لكافة أساتذة و موظفي كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر بسكرة وجامعة الشيخ العربي التبسي .

إهداء

إلى من علمني بأن الحياة علم وأخلاق ومن حرص على أن لا ينقصني شيئاً
" أبي رحمه الله " .

إلى من وهبتي الحنان من أجل العيش في أمان، إلى من تكد لأرتاح ومن نورت
عقلي بدروب
النجاح " أمي أطال الله عمرها " .

إلى نبع الأمل و التحدي جميع إخوتي وأخواتي كل باسمه خاصة أخي "خضر"

إلى كل من علمني حرفاً طيلة مشواري الدراسي .

إلى كل زملائي خاصة دفعة الدكتوراه تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

إلى كل من ساعدني لانجاز هذا العمل المتواضع .

قائمة المختصرات

الاختصار	معناه
ج.ر	الجريدة الرسمية.
ر.ت.د.م.د	رأي المجلس الدستوري بشأن التعديل الدستوري.
ر.ق.ع.م.د	رأي المجلس الدستوري بشأن القانون العضوي
ر.ن.د.م.د	رأي المجلس الدستوري بشأن النظام الداخلي.

مقدمة

مقدمة

تشارك معظم الدول المعاصرة في تقسيم سلطاتها إلى سلطة تشريعية، تنفيذية وقضائية، تتكامل فيما بينها لتحقيق المصالح العامة للدول، مكرسة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتيسكو في كتابه روح القوانين سنة 1748، باعتباره من أهم مبادئ دولة القانون لأنه يقوم على توزيع السلطة بين هيئات مختلفة ومستقلة على مستوى الدولة.

ومن هذا المنطلق تعتبر السلطة التشريعية من أهم هذه السلطات باعتبارها من تعبر عن إرادة الشعب وتستمد وجودها منه. وحتى يتسنى لها القيام بالمهام المنوطة بها والمتمثلة في وضع النصوص القانونية، تتخذ حيال ذلك أحد الشكلين إما نظام الغرفة الواحدة أو نظام الغرفتين.

يعتبر نظام الغرفتين الذي يقوم على وجود سلطة تشريعية تتشكل من غرفتين، الأكثر تداولاً وانتشاراً في العالم، وهذا استجابة للتحويلات الاجتماعية والاقتصادية التي عرفتها الدول، والتي عجز نظام الغرفة الواحدة على تلبيتها. حيث تأخذ الغرفة الثانية في نظام الغرفتين العديد من التسميات منها مجلس الأمة، مجلس المستشارين، مجلس الشيوخ... الخ.

وبالرجوع للأصول التاريخية نجد بريطانيا المهد الدستوري لنظام الغرفتين "المجلسين"، بعدما كان برلمانها يسوده نظام الغرفة الواحدة يسمى "بمجلس اللوردات"، والذي كان يضم رجال الدين والأشراف والنبلاء، بينما الطبقة السفلى كانت تعقد اجتماعاتها خارج مجلس اللوردات، وبعد صراع طويل تمكنت من تشكيل غرفة تضمها تحت اسم "مجلس العموم"، ونتيجة ذلك أصبح المجلس النيابي البريطاني يضم كل من "مجلس اللوردات ومجلس العموم". ثم انتشر هذا النظام خارج بريطانيا فتبنته مجموعة من الدول كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا، ليعم بعدها في معظم دول العالم.

وهذا الانتشار سببه أن نظام الغرفتين لا يخص نظام سياسي معين بل هو صالح لكل الأنظمة، إذ يجعل من السلطة التشريعية عاكسة لإرادة وتطلعات الشعب فيما يخص الدولة الموحدة، أو أن يفرض في نظام الدول الفيدرالية.

وبالرغم من كل هذا إلا أن آراء الفقهاء انقسمت بين معارض ومساند لنظام الغرفتين، حيث يرى الفريق المساند أنه يجسد ويدعم مبدأ الديمقراطية عن طريق ضمان التنوع في التمثيل، وبذلك يرفع من مستوى الكفاءات داخل المجلس، وهذا من شأنه إثراء العمل البرلماني، أما الفريق المعارض له يعتبر الغرفة الثانية أهم عائق أمام سرعة سير العمل التشريعي.

فبعض النظر عن اختلاف هذه الآراء، صنف نظام الغرفتين من أهم الأنظمة المتطورة والمواكبة لمختلف الأزمت الدستورية، ونتيجة ذلك عرف تجسيدا في العديد من الدول ومن بينهم الجزائر. والتي أخذت بنظام الغرفتين على مستوى السلطة التشريعية بداية بدستور 1996 بعدما كانت تتبنى نظام الغرفة الواحدة.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التوجه لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة الفراغ المؤسساتي الذي مرت به الجزائر خلال فترة التسعينات، ومحدودية النصوص القانونية في تلك الفترة للحفاظ على استقرار الدولة، بسبب تزامن استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، إذ بدأت الحاجة الملحة للبحث عن منظومة قانونية ومؤسساتية لتصحيح الاختلال الحاصل، لذا سعى المؤسس الدستوري من خلال دستور 1996 باتخاذ عدة تغييرات قانونية وأخرى مؤسساتية على الدولة. وتعتبر السلطة التشريعية من أهم السلطات التي مسها هذا التغيير، وذلك عن طريق إنشاء غرفة ثانية تحت اسم مجلس الأمة بجانب المجلس الشعبي الوطني، حفاظا على استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة، وضمان تمثيل الجماعات المحلية ضمن المؤسسة التشريعية. ليصبح بذلك الوسيلة المثلى لاحتوائه على مختلف التحولات الطارئة وتمثيل الإرادة العامة في ممارسة السيادة.

فمن جهة تعتبر هذه الغرفة كهيئة لحل الخلاف بين كل من الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، ومن جهة أخرى تمنح لها صلاحيات تشريعية ورقابية على قدر المساواة مع الغرفة الأولى، حيث يحق لها المشاركة في كل تفاصيل إعداد القانون منذ لحظة المبادرة به إلى غاية المصادقة عليه، وكذلك تمتعها بنفس الوسائل الرقابية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني ضد الحكومة.

لكن بالرجوع للواقع نجد المؤسس الدستوري قصر في منح هذه الصلاحيات لمجلس الأمة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، بالرغم من أنه أثبت أهميته العملية خاصة في مناقشة وصياغة النصوص

القانونية محاولة منه تغطية العجز التشريعي للغرفة الأولى، وهذا باستغلاله لعنصر الكفاءة التي يتمتع بها ضمن تشكيلته، ليتحول بفضلها إلى مصفاة للصياغة التشريعية.

أهمية الدراسة

من هذا المنطلق تبرز أهمية دراستنا لهذا الموضوع في معرفة الغاية والدافع لإنشاء مجلس الأمة ضمن النظام الدستوري الجزائري وجدوى الاحتفاظ به لحد الساعة، بالرغم من اقتراح أغلبية الفقه الحديث التخلي عن نظام الغرفة الثانية خاصة بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020، بحجة أن هذه الغرفة ساهمت في عرقلة العمل التشريعي المؤدى من قبل المجلس الشعبي الوطني، اعتبارا من أن هذا الأخير مجسدا للإرادة الشعبية ومعبرا عن تطلعاتها، بل وقد ساهمت هذه الغرفة في تكبد الخزينة العامة أعباء مالية ضخمة، إلا أن مضمون هذين التعديلات أصرا على الاحتفاظ به، وأكثر من ذلك فقد عززا من الصلاحيات الموكلة له خاصة في المجال التشريعي، عن طريق السماح له بالمشاركة في المبادرة بالتشريع والتي كان محروما منها قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، حتى وإن كانت في مجالات محددة حصرا.

أهداف الدراسة

من أهم الأهداف التي نريد الوصول إليها جراء هذه الدراسة تكمن في: الإحاطة بجميع الجوانب التنظيمية التي نص عليها المؤسس الدستوري أثناء تبنيه لمجلس الأمة كغرفة ثانية على مستوى السلطة التشريعية، هذا بالإضافة لأهداف أخرى فرعية تتمثل فيما يلي:

- الوقوف على الدور المجسد من قبل مجلس الأمة في المجالين الرقابي والتشريعي خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2020.
- تحديد أهم المعوقات والعقبات التي تقف حائلا دون نجاح نظام الغرفة الثانية على مستوى النظام الدستوري الجزائري، مع طرح البدائل أو الحلول الممكنة والهادفة لترقية هذه الغرفة وتجسيد استقلاليتها.

دوافع اختيار الدراسة

في الواقع أن الدوافع الذاتية الذي تقف وراء اختيارنا لهذه الدراسة دون غيرها، هي الرغبة في البحث والتعمق في أهم مواضيع القانون الدستوري، وبالذات كل ماله علاقة بموضوع الثنائية البرلمانية، والذي يعد من المواضيع العصرية المتجددة بشكل مستمر. نتيجة تعرضه في كل مرة لعدة إصلاحات دستورية الأمر الذي أثار فينا الدافع لمعرفة هذه المستجدات.

أما فيما يخص الدوافع الموضوعية فتتمثل في الوقوف حول فعالية نظام الغرفة الثانية، وتأثيره على النظام السياسي بصفة عامة والمؤسسة التشريعية بصفة خاصة، وهذا لن يتم إلا من خلال دراسة الوظيفة التشريعية والرقابية التي أوكلتها مختلف النصوص الدستورية والقانونية لمجلس الأمة، وكذا الدور الذي يلعبه في تحديد طبيعة العلاقة بين المؤسسة التشريعية والتنفيذية، باعتبار أن ثلثه يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية.

إشكالية الدراسة

استنادا من أن مجلس الأمة يمثل الغرفة الثانية على مستوى السلطة التشريعية، وباعتبار أن هذه الأخيرة هي عصب الحياة وهي المجسدة لطموحات الشعب، وبواسطتها يتمكن المواطنون من المشاركة في تسيير الحياة السياسية لهذا نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة مجلس الأمة في فعالية المؤسسة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، خاصة بعدما تم تعزيز صلاحياته بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، وانتهاء بالتعديل الدستوري لسنة 2020 ؟

ومن أجل الإلمام بمختلف جوانب هذه الدراسة وجب علينا تدعيم الإشكالية الرئيسية ببعض التساؤلات الفرعية والتي تتجسد كالتالي:

- فيما يتمثل الإطار التنظيمي لمجلس الأمة، ومدى تأثره بمختلف التعديلات الدستورية؟
- وهل فعلا هذه التعديلات الدستورية من شأنها تفعيل الدور الوظيفي لمجلس الأمة؟
- لنستنتج في النهاية ما مدى جدوى احتفاظ المؤسس الدستوري بمجلس الأمة ؟

المنهج المتبع في الدراسة

للإجابة على الإشكالية الرئيسية وكذا مختلف التساؤلات الفرعية، اعتمدنا على منهج تحليل المضمون بصورة أساسية، وهذا استنادا لطبيعة الدراسة التي تركز على النصوص الدستورية والقانونية، وكذا الأنظمة الداخلية، بالإضافة إلى مجموعة من الآراء والقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري - المحكمة الدستورية حاليا - ، إذ أن تحليل هذه النصوص واستخلاص الأفكار التي تتضمنها وعرض آراء الفقه حولها، يتطلب الاعتماد على هذا المنهج، حتى يتسنى لنا الوقوف على مواضع القوة والضعف وطرح الحلول الممكنة اتجاه ذلك.

وقد اقتضت الدراسة الاستعانة بالمنهج المقارن بصورة عرضية، من خلال تبني مقاربات تتضمن بعض المقارنات بين دساتير أجنبية، وتعديلات الدساتير المتتالية خاصة التعديلات 2016 و2020.

إضافة إلى ذلك تم الاعتماد على بعض الإحصائيات البسيطة لتقريب وتوضيح المعنى.

نطاق الدراسة

تم تحديد الدراسة في ثلاثة أطر رئيسية:

الإطار الموضوعي: سنتطرق إلى أحد أهم مكونات السلطة التشريعية ممثلة في مجلس الأمة، أين سنتناول تشكيلته، ومختلف الضمانات المنصوص عليها دستوريا والتي من شأنها صون استقلاليتها، وكذا مختلف صلاحياته التشريعية والرقابية.

الإطار المكاني: فرضه عنوان البحث الذي يخص فقط الجزائر، لكن البعد التاريخي لنظام الغرفة الثانية على مستوى السلطة التشريعية فرض علينا الإبحار في بعض النظم المقارنة، للتعرف على كيفية تطوير هذا النظام في بيئته الأصلية، حتى نتمكن من التعامل معه ضمن البيئة السياسية الجزائرية.

الإطار الزمني: يتم تحديده بداية من دستور 1996، أين تبني المؤسس الدستوري لأول مرة نظام الثنائية البرلمانية عن طريق إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية على مستوى السلطة التشريعية، والاستمرار مع مختلف التعديلات الدستورية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

الدراسات السابقة

نظرا لأهمية موضوع مجلس الأمة في تجسيد الثنائية البرلمانية على مستوى النظام الدستوري الجزائري تمت عالجته ضمن مجموعة من الدراسات القانونية من بينها:

- **أطروحة دكتوراه معنونة ب:** مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مقدمة من قبل الباحثة عقيلة خرباشي، وقد قسمت هذه الدراسة إلى بابين حيث تناولت ضمن الباب الأول منطلقات وتنظيم مجلس الأمة، أما الباب الثاني تناولت فيه مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة من خلال تفريعه لفصلين، حيث تضمن الفصل الأول حجم الأداء التشريعي لمجلس الأمة، والفصل الثاني دور مجلس الأمة في رقابة أعمال الحكومة. وقد توصلت الباحثة في دراستها لمجموعة من النتائج أهمها أن إحداث الغرفة الثانية على مستوى البرلمان لم يكن وليد الصدفة، بل كان نتيجة لظروف تاريخية مرت بها الجزائر، وأن الهدف من اللجوء له ليس من أجل تدعيم السيادة البرلمانية بل من أجل الحفاظ على استمرارية مؤسسات الدولة، كذلك نتيجة استحواذ السلطة التنفيذية على الغرفة الثانية في الكثير من النقاط لتتحول هذه الأخيرة لخدمة الحكومة.

- **أطروحة دكتوراه معنونة ب:** ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مقدمة من قبل الباحث مزياني لونس: وقد عالج هذه الدراسة في شكل بابين، حيث خصص الباب الأول لدراسة دوافع نشأة مجلس الأمة وتنظيمه القانوني، أما الباب الثاني خصصه لدراسة أسباب انعدام الدور التشريعي والرقابي لمجلس الأمة. وأثناء دراسته لهذا الموضوع توصل لمجموعة من النتائج، لكنها لا تختلف كثيرا عن النتائج التي توصلت لها الباحثة عقيلة خرباشي، منها عدم فاعلية مجلس الأمة في تدعيم السيادة البرلمانية، واعتبر الإبقاء على هذه المؤسسة بحالها لن يشكل سوى أداة للتعقيد المؤسساتي. أما دراستنا كانت أكثر تفصيل مما سبقها، ومواكبة لمختلف المستجدات التي عرفها مجلس الأمة بسبب التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم التعديل الدستوري لسنة 2020.

تقسيم الدراسة

في سبيل معالجتنا لموضوع الدراسة تم الاعتماد على تقسيم ثنائي أين ارتكزت خطة البحث على بابين كالتالي:

الباب الأول جاء تحت عنوان الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر والذي تم تقسيمه لفصلين، الفصل الأول سنتعرف فيه على التنظيم العضوي لمجلس الأمة، والذي زوج بين طريقتي الانتخاب والتعيين، ولكي لا يؤثر نظام التعيين على الاستقلالية العضوية للمجلس سنتعرف على الضمانات التي تدعم هذه الاستقلالية. ثم خصصنا الفصل الثاني للتنظيم الهيكلي لمجلس الأمة سواء من الناحية الإدارية أو المالية.

أما الباب الثاني جاء بعنوان الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر وهو بدوره قسمناه لفصلين، الفصل الأول سنعالج فيه الإطار التشريعي للمجلس، مبينين في ذلك مشكلة الإخلال بمبدأ التوازن أثناء توزيع الاختصاص التشريعي بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، لنصل في نهاية المطاف لتدخل السلطة التنفيذية إلى درجة الهيمنة على الاختصاص الممنوح للسلطة التشريعية. وفي الفصل الثاني سنتعرض لمختلف الآليات الرقابية الموكلة لمجلس الأمة، ومدى قدرته على إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من عدمها.

وفي الأخير نلحق هذه الأبواب بخاتمة نورد فيها أهم النتائج والتوصيات التي تم استخلاصها من هذه الدراسة.

الإطار التنظيمي لمجلس الأمة

في الجزائر

الباب الأول: الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

نظرا لاستحالة مباشرة الشعب شؤونه بنفسه، كان لابد من اللجوء لمؤسسات تنبثق عن الشعب نفسه وتعبّر عن إرادته بالنيابة عنه، وهو ما نجده مجسدا في معظم النظم الديمقراطية عن طريق سلطة تشريعية تمثل الشعب وتعبّر عن آرائه وتطلعاته، بواسطة انتخابات نزيهة يحكمها دستور الدولة والقوانين المتعلقة به، وفي نفس الوقت تكلف بسن القوانين التي تكون ملزمة للدولة بأكملها. وهذا كان وليدا لتطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح هي الأصل باعتبارها المشرع باسم الشعب، أما عمل السلطة التنفيذية في هذا المجال لا يتجاوز من أنه مجرد عمل تبعي.

والسلطة التشريعية إما أن يمثلها مجلسا واحدا، أو يمثلها مجلسين يشتركان معا في هذه المهمة، وكلا النظامين لقيتا مجال تطبيقهم بحسب ما يناسب النظام السياسي لكل دولة.

وقد نصت مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر على وجود سلطة تشريعية كمؤسسة دستورية تمثيلية، بغض النظر إن كانت مكونة من مجلس واحد أو مجلسين، وأخضعها لنظم قانونية محكمة.

إذ أن السلطة التشريعية من أول دستور للجمهورية الجزائرية في 10 سبتمبر 1963 إلى غاية دستور 28 نوفمبر 1996 تبنت نظام الغرفة الواحدة، لكن بسبب الأزمة الدستورية والسياسية التي مرت بها البلاد، تبنى المؤسس الدستوري الجزائري ضمن دستور 28 نوفمبر 1996 بمختلف تعديلاته نظام الغرفتين، كنقطة تحول في تاريخ المؤسسة التشريعية الجزائرية، وذلك باستحداث مجلس الأمة بجانب المجلس الشعبي الوطني.

وباعتبار مجلس الأمة هو الغرفة البرلمانية الثانية التي تجسد بشكل عام استمرارية الدولة، لذا يستلزم علينا البحث عن الأطر التي تساعد على ضمان هذه الاستمرارية، خاصة أنه يجسد هيئة قائمة بذاتها، وذلك من خلال التطرق لتنظيمه العضوي (الفصل الأول)، وكذا تنظيمه الهيكلي

(الفصل الثاني)، مستنديين على أحكام الدستور والنصوص القانونية.

الفصل الأول: التنظيم العضوي لمجلس الأمة في الجزائر بين

النص وواقع الممارسة

اجتمعت الدول المعاصرة على ضرورة وجود السلطة التشريعية بجانب السلطتين التنفيذية والقضائية، كتعزيز للسيادة الشعبية، إلا أنهم اختلفوا في كيفية تكوينها، فمنهم من اتبع نظام المجلس الواحد ومنهم من اتبع نظام المجلسين. والجزائر من بين الدول التي تبنت نظام المجلسين أو ما يسمى بنظام البيكاميرالية،⁽¹⁾ وذلك لاعتبارات قانونية وإيديولوجية وفكرية⁽²⁾ ضمن دستور 1996 والاحتفاظ به في بقية التعديلات الأخرى إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020. وبالتالي إنشاء برلمانا يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وبما أن البرلمان العين الساهرة على الصالح العام المشترك للشعب والأمة، وجب إخضاع غرفته الثانية " مجلس الأمة" لقواعد تختلف على القواعد الخاضعة للغرفة الأولى " المجلس الشعبي الوطني " حتى لا يكون هناك تماثل بين الغرفتين، وهذا بداية بالتشكيكة من خلال المزج بين التعيين والانتخاب في تنظيم مجلس الأمة (المبحث الأول).

لكن في نفس الوقت حتى لا تؤثر عملية التعيين على الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة، منح له المؤسس الدستوري مجموعة من الضمانات كآلية لتدعيم استقلاليته (المبحث الثاني)

(1) تعريف نظام البيكاميرالية Bicamérisme: لغة هي كلمة لاتينية ظهرت في القرن التاسع عشر، وهي مكونة من جزأين: Bi التي يقصد بها اثنان Deux، و Camera التي يقصد بها غرفة، و بالتالي فهي تعني من الناحية اللغوية غرفتان Deux chambres. أما اصطلاحا تعرف على أنها نظام دستوري يقوم على أساس وجود برلمان مكون من غرفتين. يحي بن يمينه، " نظام البيكاميرالية في النظام الدستوري الجزائري مبررات التطبيق والأثر على الأداء البرلماني"، مجلة المعيار، صادرة عن المركز الجامعي لتيسميسيلت، المجلد 05، العدد 09، 2014، ص 02.

أخذت به حوالي 70 دولة منها 13 دولة عربية، بالإضافة إلى 15 دولة في طريق الأخذ به . راجع: محمد بوديار، " مجلس الأمة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006، ص 57.

(2) رمال أمين، النظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص قانون إداري معمق، جامعة أبي بكر بلقايد " تلمسان "، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015/2016، ص 10.

المبحث الأول: اختيار أعضاء مجلس الأمة بين التعيين والانتخاب

تباينت مسألة اختيار أعضاء مجلس الأمة من دولة لأخرى، وهذا بحسب الحالة السياسية لكل دولة،⁽¹⁾ فمنهم من اتبع نظام التعيين مثل بريطانيا، ومنهم من اتبع نظام الانتخاب كاليابان،⁽²⁾ إلا أن المشرع الجزائري اتجه عكس ذلك، من خلال مزجه بين نظامي الانتخاب والتعيين في تحديده لأساليب اختيار أعضاء مجلس الأمة، مع الحفاظ على هذه الآلية منذ لحظة إنشاء هذه الغرفة إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

بحيث أن ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري (المطلب الأول)، أما الثلث (1/3) الآخر يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية، مع توضيح كيفية تجديد أعضاء هذه الغرفة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة

لمعرفة كيفية انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة في الجزائر، وهل مسها التعديل الدستوري لسنة 2020 من عدمه، وجب علينا التطرق لآلية انتخاب ثلثي (2/3) أعضائه (الفرع الأول)، ثم تحديد بدقة الشروط الواجب توفرها لعضوية مجلس الأمة (الفرع الثاني)، وأخيرا إجراءات سير العملية الانتخابية (الفرع الثالث).

(1) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري: آليات تنظيم السلطة الجزائرية السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون سنة، ص 143.

(2) بن عيسى ناصيرة، " دور مجلس الأمة في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، مجلد 12، العدد 02، 2017، ص 276.

الفرع الأول: طريقة انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة

نص التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾ على أن ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة يتم انتخابهم عن طريق الاقتراع غير المباشر⁽²⁾ والسري، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، وهذا حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية⁽³⁾، بوصف هذه الأخيرة الدائرة الانتخابية⁽⁴⁾. وهذا استنادا للمادة 121/2 منه بقولها " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية " .

وبالتالي نستنتج أن الأسلوب الانتخابي الذي اعتمده المؤسس الدستوري هنا، هو أسلوب جديد على النظام الانتخابي بالجزائر سوى كان قبل نظام التعددية أو بعدها⁽⁵⁾ وهذا نتيجة تأثره ببعض التجارب الدستورية الغربية كفرنسا، من خلال حصره لحقي الترشيح والانتخاب لأعضاء مجلس الأمة في أعضاء المجالس الشعبية والبلدية الولائية فقط⁽⁶⁾ ومنه الحد من تدخل الإرادة الشعبية.

(1) المرسوم الرئاسي رقم 20/442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، ص 03.

(2) يعرف الاقتراع غير المباشر: على أنه ذلك الاقتراع الذي يكون على درجتين أو أكثر، بحيث يقتصر دور الناخب على انتخاب مندوبين للقيام بدلا عنهم باختيار أعضاء البرلمان من بين المترشحين، على خلاف الاقتراع المباشر الذي يكون على درجة واحدة، أي أن الناخب يختار نائبه مباشرة دون أي وساطة. للتفصيل راجع: لمحمد بوطرفاس، الحملات الانتخابية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتونسي، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2010/2011، ص ص 26 – 27.

(3) المادة 108 من القانون العضوي 16/10، المؤرخ في 25 غشت 2016 المتضمن نظام الانتخابات، ج ر العدد 50 الصادر في 28 غشت 2016، ص 9. المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19/08، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج ر عدد 55، الصادرة في 15 سبتمبر 2019، ص 12.

(4) صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 243.

(5) للتفصيل راجع: عبد الله بوقفة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة الانتخابية تعبير السيادة من قبل الشعب، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2013، ص 284 وما يليها.

(6) بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015، ص ص 106 - 107.

لكن من جهة أخرى يعتبر هذا الأسلوب الانتخابي من الأكثر الأساليب المعتمد عليها في الدول الآخذة بمبدأ ازدواج الغرفتين في تشكيل الغرفة الثانية.⁽¹⁾

وبناء على هذا المنطلق يساوي عدد أعضاء مجلس الأمة على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أي يتشكل من 144 عضواً، وهو ما وضحته المادة 101/3 من دستور 1996 المعدل والمتمم،⁽²⁾ إلا أن هذه الفقرة تم حذفها من المادة 118 بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2016،⁽³⁾ وكذلك تم حذف من نفس المادة عبارة " يحدد القانون كيفية تطبيق الفقرة الثانية السابقة".

وبالتالي نستنتج من خلال حذف هذين الفقرتين أن المشرع الجزائري أراد توضيح هذه المسألة، دون الحاجة لتدخل نصوص قانونية أخرى من خلال ذكر عبارة يكون التمثيل بمقعدين من كل ولاية.

وبتفحص أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 وبالذات المادة 121/2 منه نجده نص على ما يلي " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية".

وبذلك انتهج نفس المنهج الذي سلكه التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 118/2 منه.

(1) العايب علاوة، " العملية التشريعية ونظم التعديلات في الأنظمة البرلمانية المقارنة"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 33، ديسمبر 2013، ص 19.

- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 34.

(2) المادة 101 من المرسوم الرئاسي رقم 96/438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتضمن دستور الجزائر، ج ر عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب القانون 02/03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، ص 06. وكذا المعدل بموجب القانون 08/19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، ص 08.

(3) المادة 118/2 من القانون رقم 16/01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، ص 02 " ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية".

ونتيجة لخوف المشرع الجزائري من ظاهرة العزوف على الانتخابات عموماً، وانتخابات أعضاء مجلس الأمة خصوصاً لِقلة عددهم بسبب تحديد الهيئة الناخبة في " أعضاء المجالس البلدية و الولائية "، مما قد ينجم عنها تهديداً لمصادقية هذه الانتخابات. (1)

لذلك تمت معالجة هذه الظاهرة من خلال إجبار الهيئة الناخبة على التصويت إلا في حالة ثبوت مانع قاهر، لكن دون تحديد الجزاء المترتب على عدم التصويت، تاركاً التفصيل للنصوص تنظيمية، وهذا ما نصت عليه المادة 108 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، (2) إلا أن هذا يتناقض مع كون الانتخاب حق، باعتبار الناخب ليس مجبراً على ممارسة الانتخاب والقيام بالتصويت، وبالتالي يمكنه الامتناع عن ذلك. (3)

لكن حسب وجهة نظري لا نتصور وجود ظاهرة العزوف في انتخابات أعضاء مجلس الأمة، وهذا راجع لخبرة الهيئة الناخبة نتيجة تمتعهم بقدر من المسؤولية، والدليل على ذلك البيان الذي نشره المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حالياً " عبر موقعه بمناسبة انتخاب تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة يوم 29 ديسمبر 2018، إذ حدد نسبة الناخبين الممتنعين عن التصويت ب 526 صوت من أصل 26018 ناخب مسجل، وقُدرة نسبة المشاركة ب 97,98%، وبالتالي نستنتج غياب الهيئة الناخبة في انتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة ضئيلاً جداً مقارنة ببقية الانتخابات الأخرى.

وسعياً لتحقيق تمثيل متساوي بين جميع ولايات الوطن على مستوى الغرفة الثانية، بدون أخذ أي اعتبار آخر، (4) تمت دسترة قاعدة التمثيل بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس البلدية

(1) ايدابير عبد القادر، تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص دولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2016 / 2017، ص 14.

(2) المادة 108 من القانون العضوي 16 / 10، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره.

(3) الأمين شريط، " علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري "، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول الناخب والمنتخب في المنظومة الجزائرية، العدد 08، 2010، ص 39.

(4) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، دون طبعة، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2011، ص ص 173-174.

و الولائية بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى غاية الوقت الحالي،⁽¹⁾ بغض النظر على الكثافة السكانية لكل ولاية.

وبالتالي تحديد بدقة عدد الأعضاء المنتخبين، وربط تغيير هذا العدد بحسب تغيير التقسيم الإقليمي للبلاد،⁽²⁾ مع العلم أن التقسيم الإقليمي للبلاد لم يخضع لأي تعديل منذ 1984،⁽³⁾ ومنه يقدر ب 96 عضو منتخب.⁽⁴⁾

وبناء على ما سبق نستنتج أن سبب اعتماد المشرع الجزائري النظام الانتخابي الغير مباشر، في تعيين أعضاء مجلس الأمة لضمان دعم قابلية السيادة للتجزئة،⁽⁵⁾ ولتخفيف من مساوئ الانتخاب المباشر والوعود الانتخابية الظرفية و المصلحية التي يقع فيها أعضاء المجالس المنتخبة بواسطة هذه الآلية، وبالتالي قصر حق الانتخاب على قدرات مختارة، مسئولة وناضجة، وتحقق التمثيل الحسن للجماعات المحلية.⁽⁶⁾

(1) المادة 118 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره. والمادة 121 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره .

(2) سفار علي، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003 / 2004، ص 145.

(3) القانون رقم 84 / 09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، ج ر العدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984، ص 139.

(4) المادة 04 من المرسوم 12 / 412، المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 67 الصادر في 12 ديسمبر 2012 "الملغى" ص 11. المادة 05 من المرسوم التنفيذي 18 / 293، المؤرخ في 21 نوفمبر 2018 يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج، ر عدد 70، الصادرة في 28 نوفمبر 2018، ص 08.

(5) محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام فرع قانون دستوري، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 01، كلية الحقوق، 2014 / 2015 ص 525.

(6) - عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 35.

- بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر...، المرجع السابق، ص 109.

- بن سليم فريد، البرلمان في الدساتير دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2015 / 2016.

إلا أن هذه الميزة تم التصريح بها من قبل الدستور الفرنسي لسنة 1958 ضمن المادة 24 منه،⁽¹⁾ على عكس المشرع الجزائري الذي لم يعترف بها صراحة حتى بعد التعديل الدستوري لسنة 2020.

واعتمادا على ما تم ذكره نطرح التساؤل التالي هل يمثل انتخاب ثلثي (3 / 2) أعضاء مجلس الأمة جميع الهيئات المحلية المذكورة في الدستور، أي أنه ذات بعد ديمغرافي أم أنه يمثل فقط تلك الهيئات، وبالتالي فهو ذات بعد إقليمي ؟⁽²⁾

من الوهلة الأولى نقول أن انتخاب ثلثي (3 / 2) أعضاء مجلس الأمة يجسد بعد التمثيل الإقليمي، نتيجة لتحديد الهيئة الناخبة في " أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية " فقط، وكذلك بسبب التمثيل المتساوي للولايات على مستوى المجلس بمقعدين بغض النظر عن البعد الديمغرافي للولايات.

لكن بالرجوع للمادة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي تنص على " أن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية، وهي وحدة لا تتجزأ "، وكذلك المادة 1 / 08 منه التي تنص على "... يمارس الشعب هذه السيادة أيضا عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين "، نستنتج أن أعضاء مجلس الأمة لا يمثلون الولاية التي تم انتخابهم منها فقط، لأن هدفهم الدفاع على كل مصالح الوطن.

(1) نصت المادة 24 من الدستور الجمهورية الخامسة الصادر في 04 أكتوبر 1958، المعدل في 23 جويلية 2008، على أن " يصوت البرلمان على القانون، ويراقب عمل الحكومة، ويضع السياسات العامة. يتكون البرلمان من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ؛ وينتخب نواب الجمعية الوطنية بالاقتراع غير المباشر ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائها خمسمائة وسبعة وسبعين عضوا، وينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر ولا يجوز أن يتجاوز عدد أعضائه ثلاثمائة وثمانية وأربعين عضوا، وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية... "

متاح على الموقع التالي: <https://www.Constituteproject.Org>، تاريخ الإطلاع 27 جوان 2020، على الساعة 23:20.

(2) الطاهر خويضر، " تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006، ص 63.

وبالتالي فتلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة يمثلون كلا البعدين الإقليمي و الديمغرافي. (1)

بالرغم من كل هذا إلا أن انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة تنطوي على مجموعة من السلبات أهمها:

- سهولة تأثير السلطة التنفيذية على الهيئة الناخبة نتيجة تحديدها.
- إلزام المنتخبين المحليين بالانتخاب يتناقض مع مبدأ ديمقراطي، مفاده حرية الناخب في أداء الانتخاب من عدمه.
- الأخذ بنمط الاقتراع غير المباشر لتشكيل ثلثي (2/3) هذه الغرفة يتنافي مع التمثيل الحقيقي للأمة. (2)

الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها لعضوية مجلس الأمة

يمثل الانتخاب كقاعدة عامة الوسيلة الأنجع في الطريق نحو الديمقراطية، (3) خاصة أن هذه الأخيرة تهدف لتحقيق أمرين أساسيين، الأول هو أن تكون السيادة الفعلية بيد المواطنين، والثاني هو: تقرير الضمانات الكافية لحرية الأفراد. (4)

لذا اتبع المشرع الجزائري هذه الطريقة في تشكيلة ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة مع تحديده لمجموعة من الشروط تم التنصيص عليها ضمن القانون العضوي 16/10 المتعلق بنظام الانتخابات، وقسمت إلى شروط عامة التي لا تخص فقط مجلس الأمة إذ يشترك فيها كل المجالس التمثيلية، وشروط خاصة تخص فقط الأعضاء المنتخبين للغرفة الثانية.

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، قسم العلوم القانونية، 2009/2010، ص 75.

(2) مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011، ص 59.

(3) عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان الأردن، 2014، ص 164.

(4) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري والسياسي، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الأزاريطة، الإسكندرية، 2005، ص 243.

أولاً: الشروط العامة

يجب أن تتوفر في المترشح مجموعة من الشروط العامة، والتي لا تخص فقط الترشح لعضوية مجلس الأمة والمنصوص عليها في مواد القانون المتعلقة بالانتخابات، بل تخص كل المترشحين بغض النظر عن طبيعة الانتخابات وتتمثل فيما يلي:

1/ الجنسية: اشترط قانون الانتخابات في المترشح أن يكون متمتعاً بالجنسية الجزائرية، وهذا حسب المادة 79/3 منه، لكن ما نلاحظه أن المؤسس الدستوري لم يفرق بين ما إذا كانت المكتسبة أو الأصلية، ونفس الشيء في المادة 15 من قانون الجنسية.⁽¹⁾

فالقاعدة العامة أن كل دولة يجب أن تكون الجنسية ضمن شروط الترشح للانتخابات، وهذا لإثبات ولاء المواطنين لتلك الدولة على عكس الأجانب.

لذلك لا يمكن التساهل بشأن هذا الشرط، خاصة في حالة حصول المنتخبين على عضوية مجلس الأمة أو مجلس الشعبي الوطني، اعتباراً من أن هذه العضوية تمكنهم من الإطلاع على أدق التفاصيل المتعلقة بالسياسة الداخلية والخارجية للدولة.⁽²⁾

ونتيجة لهذه النظرة اشترطت المادة 78 من قانون الانتخابات 01/12 الملغى " للترشح لعضوية المجالس المحلية، ومجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني، الجنسية الأصلية أو الجنسية المكتسبة بالإضافة لثمان (08) سنوات، بهدف إثبات الولاء هم والتأكد من مقدار التزامهم بالمواطنة.⁽³⁾

(1) الأمر 86/70، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل والمتمم بالأمر 01/05 المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج ر عدد 15، الصادرة في 27 فبراير 2005 ص 15.

(2) علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون العام، تلمسان، قسم الحقوق 2015/2014، ص ص 49 - 50.

(3) لرقم رشيد، نظم الانتخاب ودورها في عملية التحول الديمقراطي الجزائر - مصر " دراسة مقارنة "، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2016/2017، ص 16.

ويوجد كثير من الدول المقارنة سارت على نفس المنهج، منها المغرب إذ اشترط الجنسية المغربية الأصلية أو المكتسبة منذ أكثر من خمس (05) سنوات.⁽¹⁾

إلا أن المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية بحسب التعديل الدستوري لسنة 2020 " بالجزائر قضى بعدم دستورية هذه الفقرة، باعتباره يمارس رقابه وجوبه على القوانين العضوية، وتم إلغاء هذا الشرط بحجة أن أي شخص اكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بكل حقوقه من لحظة اكتسابه لها، وهو ما جاء بصريح العبارة كالتالي: "الشخص الذي اكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها".⁽²⁾

و هذا الرأي كان نتيجة لتطبيق هذا الشرط في ظل القانون 07 /97 المتعلق بالانتخابات⁽³⁾ "الملغى"، واعتباره غير دستوري لمخالفته للمادة 29 من الدستور 1996، والتي تنص على أن المواطنين سواسية أمام القانون.

لكن نتيجة إعداد المشروع التمهيدي لمراجعة الدستور سنة 2016، تم إضافة فقرة جديدة في المادة 51 والتي حرمت متعدد الجنسيات من تولي وظائف عليا إدارية أو سياسية، هذه الفقرة التي ثار حولها لغو سياسي، بالرغم من أنها في نظر الكثير هي من النصوص التي كان لا بد من أن يشملها التعديل.

فمتعدد الجنسيات عليه أن يتقبل أنه بين القانونين، أي هو يجمع بين الوطني والأجنبي في نفس الوقت،⁽⁴⁾ وبالفعل حملت المادة 63 الفقرة 02 من القانون 10 /16 المتضمن التعديل الدستوري هذا الشرط إذ نصت على ما يلي " التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات

(1) المادة 07 من الظهير الشريف رقم 172 - 11 - 01، صادر في 21 نوفمبر 2011، ينفذ القانون التنظيمي رقم 11 /28 المتعلق بمجلس المستشارين. ج ر عدد 5997 مكرر، الصادرة في 22 نوفمبر 2011. ص 5520.

(2) رأي رقم 03/ ر. م. د / 11 المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر العدد 01، الصادرة في 14 يناير 2012، ص 04.

(3) المادة 107 من الأمر رقم 07 /97، المؤرخ في 06 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12، الصادرة في 06 مارس 1997، ص 03، " الملغى " .

(4) جرماني العبد، دساتير بلدان المغرب العربي، (تونس، الجزائر، الصحراء الغربية، ليبيا، المغرب، موريتانيا)، دون طبعة، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2017، ص 226.

العليا في الدولة والوظائف السياسية، يحدد القانون قائمة المسؤولين العليا في الدولة والوظائف السياسية المذكورة أعلاه". إلا أن هذه الفقرة تم التخلي عليها بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث صيغت المادة على المادة 67 منه على النحو التالي " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمة الوطنيين..."، وبذلك من الناحية الشكلية ساوى المؤسس الدستوري بين من يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية، أو بالجنسية الجزائرية المكتسبة.

2/ أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها: يشترط قانون الانتخابات الجزائري على غرار التشريعات الأخرى، أن يكون المترشح قد أثبت أداء الخدمة الوطنية أو أعفي منها، ويرجع السبب في تأكيد القوانين على هذا الشرط إلى ضرورة الأمن الوطني والمصلحة العليا للبلاد، والتي يجب تقديمها على غيرها من الواجبات والحقوق الأخرى،⁽¹⁾ ومن ناحية أخرى من أجل تفرغ المترشح لأداء مهامه بعد نجاحه، فليس من المعقول أن يترشح لعضوية أحد المجالس " المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المجلس الشعبي البلدي، المجلس الشعبي الولائي"، وهو لم يؤدي أهم واجب وطني، ألا وهو أداء الخدمة الوطنية.

إذ تعتبر إجبارية على كل المواطنين " الذكور فقط دون الإناث"، بمجرد بلوغهم سن تسعة عشر (19) سنة، ومتمتعون بكامل لياقتهم البدنية من أجل التجنيد لمدة سنة،⁽²⁾ بهدف تلقي تدريبات عسكرية في مدارس خاصة بأحد النواحي العسكرية، لأجل المشاركة في الدفاع عن الوطن،⁽³⁾ أو قد تمنح له شهادة الإعفاء بسبب توفر أحد أسباب لمنح هذه الشهادة، لكن قد تمنح له شهادة التأجيل لأي سبب كان كالدراسة مثلا، هنا لا يحق له الترشح، لأن المشرع حدد حالتين فقط وهما حصول المترشح على شهادة أداء الخدمة الوطنية، أو شهادة الإعفاء منها فقط.

(1) دينس عبد القادر، النظام القانوني لسير الانتخابات طبقا للأمر 07 /97 المعدل والمتمم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم الحقوق، تلمسان، 2010 /2011، ص 36.

(2) قبل سنة 2014 حددت مدة الخدمة الوطنية بسنتين، وهذا حسب الأمر رقم 74 /103، مؤرخ 15 نوفمبر 1974 يتضمن قانون الخدمة الوطنية، ج ر عدد 99، الصادرة في 10 ديسمبر 1974، ص 1252. "الملغى"

(3) أنظر المواد 1، 3، 5 من الأمر 06 /14، المؤرخ في 09 غشت 2014، المتضمن قانون الخدمة الوطنية، ج ر العدد، 48 المؤرخة في 14 غشت 2014 ص 04.

3/ التمتع بالحقوق السياسية والمدنية: القاعدة المتعارف عليها في كل الأنظمة الانتخابية، هو أن كل ناخب له الحق في أن يكون منتخبا، وبالتالي فالمواطن لا يتمتع بحقه في أن يكون منتخبا، إلا إذا كان له الحق في أن يكون ناخبا، ومن بين شروط تمتع المواطن بصفة الناخب شرط تمتعه بالحقوق المدنية والسياسية،⁽¹⁾ وهذا حسب المادة 03 من القانون العضوي 16/10 التي أحالتنا لها المادة 79 من نفس القانون العضوي.

إذ لا يحق للشخص الغير متمتع بحقوقه المدنية، أن يترشح لعضوية مجلس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي أو مجلس الأمة، ومنه يجب أن لا يتعرض لعارض من عوارض الأهلية (سفه، عته، الجنون)، أو أن يكون غير راشد أو مصاب بأمراض عقلية، و أن يكون غير محجور عليه. وهذا بحسب المادة 40 من القانون المدني والتي نصت على أن " كل شخص بلغ سن الرشد متمتعا بقواه العقلية، ولم يحجر عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية ".

كما يشترط أن يكون المترشح متمتعا بحقوقه السياسية من بينها حق الانتخاب والترشح، وممارسة الوظائف في الدولة، وأن لا يكون محروما من أي حق من الحقوق السياسية الثابتة لكل مواطن، سواء بقوة القانون كمن سلك سلوكا معاديا للثورة، أو أن الحرمان كان نتيجة حكم قضائي،⁽²⁾ كأشخاص المحكوم عليهم بحكم نهائي لارتكابهم جناية أو جنحة سالبة للحرية، بالإضافة لعقوبة تكميلية تحرمهم من ممارسة حق الانتخاب المنصوص عليها في قانون العقوبات، إلا بعدما يرد لهم الاعتبار.

بالإضافة للشروط السابقة نصت بعض الأنظمة المقارنة على حرمان مجموعة الأشخاص من التمتع ببعض الحقوق السياسية، وهذا ما طبقته فرنسا في فترات سابقة، من خلال حرمان الجيش من

(1) - أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في

العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005/2006، ص 181.

- دينس عبد القادر، المرجع السابق، ص 33.

(2) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 106.

ممارسة حق الانتخاب لإبعادهم من التدخل في الحياة السياسية، وهذا بهدف حماية الجيش من الانتشاق لكنه تم التخلي عليه فيما بعد.⁽¹⁾

إن الهدف من وراء تقييد حق الترشح بتوفر شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، هو تمتع المترشح بحسن السمعة والسلوك، ومن خلال ذلك نطرح التساؤل هل يمكن للمؤسس الدستوري أن ينص صراحة على هذا الشرط في قانون الانتخابات ؟

وللإجابة على هذا التساؤل نعرض آراء الفقه الذي انقسم بين مؤيد لهذه الفكرة ومعارض لها.

- الرأي المؤيد:

يرى أصحاب هذا الرأي ضرورة النص على شرط حسن السيرة والسلوك في القوانين المتعلقة بالانتخابات، والهدف من ذلك ضمان عدم وصول ذوي السمعة السيئة للمجالس التمثيلية.

فكيف يشترط هذا الشرط في حالة تولي الوظائف الإدارية، فمن باب أولى أن يشترط على ممثلي الشعب باعتبارهم يتولون وظائف حساسة، وقدموا مجموعة من الأسانيد للدفاع عن رأيهم وتتمثل في ما يلي:

- لا مجال للخوف من الإدارة المختصة أثناء التحري عن المترشح، مادام الأمر يخضع لرقابة سلطة أخرى مستقلة بنص دستوري ألا وهي السلطة القضائية.
- إن إرادة الناخب تخضع لمجموعة من المؤثرات، من بينها عدم علم الكثيرين بحقيقة سمعة المترشح بدائرتهم، ومن جهة أخرى سيطرة عنصر المال الذي ينفق أثناء الحملات الانتخابية على الناخبين.

- الرأي المعارض:

جاء هذا الرأي معاكس للرأي الأول، إذ نص على أنه لا حاجة لوضع شرط حسن السيرة والسلوك بصفة مستقلة على شرط التمتع بالحقوق السياسية والمدنية وحججهم في ذلك ما يلي:

(1) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، - بن عكنون - الجزائر، 2007، ص 220.

• عدم حياد الإدارة باعتبارها الجهة المخول لها التأكد من مدى توفر هذا الشرط من عدمه لقبول ملفات الترشح، وبالتالي يترتب على ذلك هيمنة السلطة التنفيذية، والتحكم في الاختيار المسبق للمترشحين.

• تعتبر إرادة الناخبين هي الفيصل النهائي لوصول المترشحين للمجالس التمثيلية، بغض النظر عن سمعتهم وليست إرادة السلطة التنفيذية.⁽¹⁾

اتجه معظم الفقه للرأي الأول الذي ينص صراحة على ضرورة ذكر شرط حسن السيرة والسلوك في القوانين المتعلقة بالانتخابات، مدام تم اشتراطه في قانون الوظيفة العامة في حالة تولي الوظائف الإدارية،⁽²⁾ وهذا تطبيق لمبدأ المساواة أمام جميع المواطنين المذكور في كل من المادة 35 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " تستهدف مؤسسات الجمهورية ضمان مساواة كل المواطنين و المواظنات في الحقوق و الواجبات ... " وكذا ضمن المادة 37 منه " كل المواظن سواسية أمام القانون ...".

وهذا ما نجده مطبقا في جميع المراسيم التنفيذية التي تتعلق بإيداع قوائم الترشيحات لانتخاب أعضاء المجالس البلدية و الولائية، منها المرسوم التنفيذي رقم 17 / 252 المؤرخ في 11 / 09 / 2017 في المادة 04 منه: والتي نصت على ضرورة إرفاق مستخرج رقم 03 من صحيفة السوابق القضائية، لكل مترشح ضمن الملف المتضمن قائمة المترشحين.⁽³⁾

4/ القيد في القائمة الانتخابية: تعرف القائمة الانتخابية على أنها ذلك السجل الذي يتضمن من يحق له ممارسة الحقوق الانتخابية،⁽⁴⁾ لذلك تعتبر دلالة قطعية على اكتساب الشخص صفة الناخب.

(1) - أحمد بنيني، المرجع السابق، ص 183.

- دينس عبد القادر، المرجع السابق، ص 34.

(2) دينس عبد القادر، نفس المرجع، ص 35.

(3) مرسوم تنفيذي رقم 17 / 252، مؤرخ في 11 سبتمبر 2017، يتعلق بإيداع قوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر عدد 53، الصادرة في 13 سبتمبر 2017، ص 07.

(4) سهام عباسي، التنظيم القانوني لعملية التسجيل بالقوائم الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة باتنة 01، 2018 / 2019، ص 08.

وبالتالي يشترط في المترشح لعضوية المجلس النيابي أن يكون مقيدا في إحدى القوائم الانتخابية، إذ أنه لا يكفي أن تجتمع فيه شروط التمتع بحق التصويت فقط، وإنما يلزم فضلا عن ذلك أن يتوفر فيه شرط مزاوله هذا الحق، ولا يكون ذلك إلا إذا كان اسمه مقيدا في إحدى القوائم الانتخابية. (1)

5/ أن لا يكون المترشح منتميا لفئة من فئات غير قابلة للانتخاب: منع قانون الانتخابات الأشخاص الذين يمارسون بعض الوظائف من الترشح باعتبارهم فئة غير قابلة للانتخاب.

وتم النص عليه في المواد 81 و 83 منه، (2) لكن باستثناء هذين المادتين نستنتج أن هذا المنع مؤقت، باعتباره محدد بعاملين أساسيين وهما العامل الزمني والعامل المكاني:

• **العامل الزمني:** منع المؤسس الدستوري الأشخاص الذين يمارسون الوظائف المحددة في المواد 81، 83 من الترشح للانتخابات، وأكثر من ذلك حتى بعد توقفهم عن العمل لا يحق لهم الترشح إلا بعد مرور سنة كاملة من التوقف عن ممارسة مهامهم.

• **العامل المكاني:** ربط المؤسس الدستوري هذا المنع بالنطاق الجغرافي الذين يمارسون فيه عملهم فقط، والهدف من هذا المنع حتى لا يستغل المترشح منصبه الوظيفي للتأثير عن نتائج الانتخابات.

6/ **شرط المؤهل العلمي:** اختلف الفقهاء حول ضرورة تضمين هذا الشرط في شروط الترشح للمجالس التمثيلية، وخاصة المجالس المحلية وانقسموا لفريقيين:

(1) شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي " الجزائر، تونس، المغرب " ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2013/2014، ص 151.

(2) أنظر المواد 81، 83 من القانون العضوي 16 / 10، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره.

الفريق الأول: المنادي بضرورة ذكر شرط المؤهل العلمي: إن من أبرز الإشكالات التي وجهت إلى الانتخابات المعاصرة هو السماح لجميع الناس بالترشح للانتخابات بغض النظر عن مستواهم العلمي.(1)

إذ يعتبر هذا الشرط من أهم الشروط حسب وجهة نظري الواجب ذكرها للترشح للمجالس التمثيلية، حتى لا يتشجع الأميين على الترشح.

لذلك يرى الكثير من الفقه أن السبب الأساسي لما تتعرض له الدولة من أزمات اقتصادية ومالية، هو عدم القدرة والكفاءة، وسوء التسيير الذي يتميز به المنتخب باعتباره صاحب القرار، (2) إذ لا يعقل أن يكون المترشح لأحد المجالس التمثيلية لا يجيد حتى أبجديات القراءة والكتابة أن يصنع مصير أمة.(3)

لكن بالرغم من كل هذا، لم ينص المشرع الجزائري عليه، لذا وجب التدخل والنص عليه في صلب القوانين الانتخابية بمناسبة تعديلات لاحقة.

الفريق الثاني: اتجه بعض الفقه عكس ذلك وعلى رأسهم الأستاذ عمار بوضياف، إذ يرى أن المؤسس الدستوري أحسن في عدم فرضه لشرط المؤهل العلمي في الترشح للمجالس التمثيلية، لأنه في حالة القيام بذلك سيقسم المجتمع لفئتين، الأولى لها الحق بالترشح بمجرد أنها تتمتع بمستوى تعليمي، والفئة الثانية مقصية من هذا الحق بحجة عدم امتلاكها مستوى تعليمي، بالرغم من أن هذا الحق هو حق دستوري ثابت للجميع، وبالتالي لا يمكن أن تكون الشهادة هي العائق للقيام بهذا الحق.(4)

(1) فهد بن صالح بن عبد العزيز العجلان، الانتخابات وأحكامها في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار كنوز اشبيليا للنشر والتوزيع، دون بلد النشر، 2009، ص 125.

(2) دينس عبد القادر، المرجع السابق، ص 39.

(3) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري " المبادئ الدستورية العامة في النظام الدستوري المصري "، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993، ص 362.

(4) عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012، ص 176-177.

ثانيا: الشروط الخاصة

بالإضافة للشروط العامة نصت للمادة 111 من القانون العضوي 16 / 10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، على الشروط الخاصة الواجب توفرها للترشح لانتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة فقط، دون بقية المجالس الأخرى، وهذا بناء على إحالة من التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 123 منه إذ نصت على ما يلي " تحدد كفاءات انتخاب النواب، و كفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب،... بموجب قانون عضوي ". والتي هي نفسها ما كان معمولاً به ضمن المادة 120 التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبالتالي تقسم هذه الشروط إلى شروط موضوعية وأخرى إجرائية :

1/ الشروط الموضوعية تتمثل في:

- أن يكون المترشح عضوا في المجالس الشعبية البلدية أو الولائية.(1)
- أن يكون بالغا خمسا وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع.
- ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكابه جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره.(2)

وهذا ما سنتعرض له بشيء من التفصيل:

أ/ صفة المترشح: أفرد المؤسس الدستوري الجزائري حق الترشح لعضوية ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة في المجالس الشعبية البلدية و الولائية دون سواهم، وبالتالي حاول المؤسس الدستوري تضيق وعاء الهيئة الناخبة مقارنة بانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني.

واعتبارا من أن النائب المنتخب من طرف الشعب هو الأكثر تمثيلا للسيادة الشعبية،(3) وبالتالي فالهدف الذي يسعى المؤسس الدستوري لتطبيقه هو جعل المجالس المحلية دورا فعالا في سير المؤسسات التمثيلية المركزية للدولة، ولا يتحقق ذلك إلا على صعيدين:

(1) المادة 110 من القانون العضوي 16 / 10، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره.

(2) المادة 111 من نفس قانون العضوي 16 / 10، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(3) رمال أمين، المرجع السابق، ص 13.

- **على الصعيد السياسي:** إذ يسمح انتخاب أعضاء المجالس المحلية، بفرز تركيبة سياسية مخالفة للتركيبة التي تفرزها الانتخابات التشريعية، وهذا تدعيماً لمبدأ الثنائية التشريعية.
 - **على الصعيد المؤسسي:** يهدف لتدعيم تشكيلة هذه الغرفة بكفاءات مسيرة، استمدت خبراتها وتجاربها من إدارة وتسيير الشؤون المحلية، وكذا تمكين هذه الكفاءات من المشاركة بشكل مباشر، في مناقشة المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية واتخاذ القرار بشأنها.
- وبذلك تم المزج بين التأثيرات المحلية والأبعاد الوطنية، إذ من جهة يكفل للمجلس التعبير عن مصالح الأمة من خلال منظور منتخبه المحليين، ومن جهة أخرى يجنب الدولة الاندفاعات عن طريق المناقشات، لهدف الوصول لأحسن الخيارات بواسطة طريق التعيين.⁽¹⁾
- إن اشتراط المؤسس الدستوري هذه الخاصية لعضوية مجلس الأمة بالنسبة لأعضاء المنتخبين من دون تمييز بين الجنسين، كان نتيجة لتدعيم المبدأ الدستوري المذكور في نص المادة 59 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إذ نصت على أن: " تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة ".

وكان هذا نتيجة تعديل دستور 1996 لسنة 2008،⁽²⁾ من خلال الإصلاحات السياسية التي أعلن عليها رئيس الجمهورية في الخطاب الموجه للأمة يوم 15 أفريل 2011.

(1) - محمد عمران بوليفة، " التركيبة القانونية لمجلس الأمة - بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية "، دفاتر السياسية والقانون، صادرة عن جامعة قاصدي مرباح، المجلد 05، العدد 08، جانفي 2013، ص 187.

- محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 173.

(2) المادة 31 مكرر من التعديل الدستوري لسنة 2008، والتي أصبحت المادة 59 خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي أقر المجلس الدستوري دستوريته باعتبارها لا تمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وهذا حسب رأيه رقم 01 / 08 ر. ت. د / م د، المؤرخ في 07 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، ص 04، إلا أن هذا الرأي انقسمت حوله الفقهاء بين مؤيد ومعارض

للتفصيل راجع: - موقع المجلس الدستوري <http://www.conseil-constitutionnel.dz>، تاريخ الإطلاع عليه 20 جانفي 2019، على الساعة 21:39.

- محرز مبروكة، " الإطار الدستوري والقانوني للحقوق السياسية للمرأة الجزائرية "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي، المجلد 09، العدد 01، جانفي 2008، ص 807.

- محمد طيب دهيمي، تمثيل المرأة في البرلمان - دراسة قانونية لنظام الكوتا -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014 / 2015، ص 103-104.

وأحال كيفية تطبيق هذه المادة لقانون العضوي⁽¹⁾ والتي نصت على إتباع الجزائر نظام الكوتا أو ما يعرف " بنظام الحصص".⁽²⁾

وبالتالي الاعتراف بتضحياتها إبان المقاومة الوطنية وثورة التحرير، ومساهمتها في التشييد الوطني، ومنه مضاعفة حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة⁽³⁾، عن طريق تدعيم إمكانية وجودها في انتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، بالرغم من تحفظاتي حول نظام الكوتا، إذ من جهة يخل بمبدأ دستوري ألا وهو المساواة أمام القانون. فكيف يقبل جعل نسبة معينة من المقاعد في المجالس المحلية تكون محجوزة فقط للنساء، مع اختلاف هذه النسبة حسب عدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات المجالس الشعبية الولائية، وحسب الكثافة السكانية بالنسبة لانتخابات المجالس الشعبية البلدية،⁽⁴⁾ ومن جهة أخرى فهو يحد من حرية الناخب في اختيار ممثليه.

(1) القانون العضوي 03 / 12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر العدد 01 الصادر في 14 جانفي 2012، ص 46.

(2) تعريف نظام الكوتا: لغة هو كلمة لاتينية وتعني بها الحصة، النسبة، مقدار. أما اصطلاحا: يقصد بها تخصيص عدد من المقاعد داخل الهيئة النيابية لفئة محددة على أساس إقليمي أو ديني، أو على أساس الجنس مثل الكوتا النسائية من أجل تحقيق التمثيل الأنسب لهذه الفئة، للتعبير عن مصالحها وأرائها داخل المجالس المنتخبة، للتفصيل راجع:

- محرز مبروكة، المكانة السياسية للمرأة في القانون الدولي والتشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق 2013 / 2014، ص 141.

- أونيسي ليندة، " نظام الكوتا النسائية في الجزائر "، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، صادرة عن جامعة خنشلة، المجلد 01، العدد 02، 2014، ص 88 وما يليها.

- عدد النساء ضمن الثلث المعين 10 نساء، في حين عدد المنتخبين 01 عضو " وهي شنتوف مختارية " <http://www.majliselouma.dz> تاريخ الاطلاع 27 فيفري 2019، على الساعة 10:11.

(3) عبد الله بوقفة، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة الانتخابية...، المرجع السابق، ص 80.

(4) تحدد نسبة النساء في المجالس الشعبية الولائية ب: 30% عندما يكون عدد المقاعد " 35، 39، 43، 47"، ونسبة 35% عندما يكون عدد المقاعد من " 50 إلى 55 مقعد " .

- ونسبة النساء في المجالس الشعبية البلدية يقدر ب: 30% في جميع بلديات مقرات الدوائر والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن عشرين ألف (20.000)، وهذا بحسب المادة 02 من القانون العضوي 03 / 12، الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، السابق ذكره.

ب/ السن: يشترط قانون الانتخابات الجزائري سنا معينة في الترشح لتقلد المناصب، وهذا السن يختلف حسب مسؤولية كل مجلس، منها مجلس الأمة الذي حددته المادة 111 / 02 من قانون العضوي 16 / 10 المتعلق بالانتخابات بخمسة وثلاثين (35) سنة كاملة يوم الاقتراع، على عكس ما كان منصوص عليه في إطار الأمر 07 / 97 المتضمن قانون الانتخابات " الملغى"، والذي حدد السن بأربعين (40) سنة للترشح لعضوية مجلس الأمة⁽¹⁾. لكن ما نلاحظه أن كلا القانونين تم تحديد السن الأدنى للترشح دون تحديدهم للسن الأقصى.

إن سبب ارتفاع سن الترشح لعضوية مجلس الأمة في القانون القديم يرجع للدور الوظيفي المهم لهذا المجلس، مقارنة بمجالس أخرى اعتبارا من أن رئيسها قد يشغل أهم وظيفة من بين الوظائف المسندة له، وهي رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.⁽²⁾

لذا يجب أن يتسم هذا المجلس بالرزانة والحكمة والتعقل، ولا يتحقق ذلك إلا بوجود أعضاء متقدمين في السن،⁽³⁾ كذلك تم الاعتماد على هذا السن إقتداء بسن نزول الوحي على الرسول " ص" وهو أربعين (40) سنة.

ونفس السن أخذ بها المشرع التونسي قبل إلغاء نظام الغرفتين نتيجة التعديل الدستوري لسنة 2014،⁽⁴⁾ لكن بالرغم من هذه المزايا إلا أنه تعرض لمجموعة من الانتقادات أهمها أن الهيئة الناخبة تنحصر في أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية، وعضوية هذه الأخيرة لا تقل عن ثلاث و عشرين (23) سنة، وبالتالي هذا السن غير متوافق مع سن الترشح لعضوية مجلس الأمة ألا وهي 40

(1) المادة 128 من الأمر 07 / 97، المؤرخ في 06 مارس 1997 المتضمن قانون الانتخابات، ج ر عدد 12 الصادرة في 06 مارس 1997 " الملغى"، ص 03.

(2) المادة 111 من القانون 10 / 16، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره.

(3) - مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2011، ص 56.

- لرقم رشيد، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006 / 2005، ص 103.

(4) أنظر الفصل 21 من القانون عدد 57 لسنة 1959، المؤرخ في 01 جوان 1959 في ختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره، المنقح بالقانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002 المؤرخ في 01 جوان 2002.

سنة. كذلك يمثل نسبة 70% من المجتمع شباب، وبالتالي انعدام مساهمة الشباب في مجلس الأمة.(1)

واستنادا لتلك الانتقادات تم تخفيض السن الترشح لخمسة و ثلاثين (35) سنة، وهذا بهدف توسيع مجال الترشح بالنسبة للمنتخبين المحليين، وإدخال عنصر الشباب لمجلس الأمة، وكان هذا نتيجة الإصلاحات التي بادر بها رئيس الجمهورية مفادها إقحام فئة الشباب للمشاركة في العملية السياسية.(2)

وبالتالي نستنتج أن الحياة السياسية لكل دولة هي من تتحكم في تحديد سن الترشح للمجالس التمثيلية.

لكن حسب وجهة نظري لو أبقى المؤسس الدستوري على سن أربعين (40) سنة لكان أحسن، وهذا راجع للدور المهم الذي تحتله الغرفة الثانية في النظام السياسي الجزائري.

ج/ السوابق العدلية: يجب على المترشح لعضوية ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة، أن لا يكون قد سبق الحكم عليه نهائيا بسبب ارتكابه أفعال وصفها القانون بجناية مهما كانت طبيعتها أو بجنحة، شريطة أن يكون الحكم بشأنها قد أقر عقوبة الحبس، وهي من الجنح التي أجاز فيها المؤسس الدستوري الحكم بعقوبة تكميلية،(3) وهذا حسب المادة 14 من قانون العقوبات إذ نصت "على أنه يجوز للمحكمة عند قضائها في جنحة، وفي الحالات التي يحددها القانون، إن تحظر على المحكوم عليه ممارسة حق أو أكثر من الحقوق الوطنية المذكورة في المادة 09 مكرر 01 وذلك لمدة لا تزيد عن خمس سنوات"

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 104.

(2) - بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني...، المرجع السابق، ص 110.

- شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإدارة المحلية، تلمسان، كلية الحقوق، 2011/2012، ص 06.

(3) مزياني لونس، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، قسم الحقوق، 2010/2011، ص 54.

وبالرجوع للمادة 09 مكرر 01 التي أحالتنا لها هذه المادة نستنتج أنها قد تتضمن العقوبة التكميلية الحرمان من الحق الانتخاب أو الترشح.⁽¹⁾

2/ الشروط الإجرائية: يعتبر الترشح أحد أهم وسائل مشاركة المواطن في الحياة السياسية، وهو من أهم المبادئ الدستورية التي تسعى الدول لإرسائها في مختلف انتخاباتها، إذ هو مبدأ يتم فتح باب الترشح على مصراعيه، وعلى أساس المساواة أمام كل المواطنين كقاعدة عامة،⁽²⁾ إلا أن هذا لا ينفي فرض بعض الشروط على المترشحين، مثل ما اتبعه المشرع الجزائري في انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة، من خلال تحديده لفئة الترشح في أعضاء المجالس الشعبية البلدية الولائية.

ومنه يحق لأي عضو من أعضاء المجالس الشعبية البلدية أو الولائية، المستوفي الشروط القانونية والراغب في الترشح، سحب استمارة التصريح بالترشح من المصالح المختصة بالولاية، بمجرد نشر المرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة،⁽³⁾ بناء على تقديم المعني بالأمر رسالة يعلن فيها نيته بالترشح.

يقدم المترشح نسختين من استمارة التصريح على مستوى الولاية بعد ملأها والتوقيع عليها، وفي حالة الترشح تحت حزب سياسي وجوب إرفاق التصريح بالترشح شهادة تزكية يوقعها المسؤول الأول للحزب، وهذا حسب ما ذكرته المادة 112/2 من القانون العضوي 16/10 المعدل والمتمم، بشرط أن يتم إيداعه قبل تاريخ الاقتراع بعشرين (20) يوما.⁽⁴⁾

لكن بالمقارنة مع قانون الانتخابات 12/01 " الملغى " حدد الأجال بخمس عشرة (15) يوم،⁽⁵⁾ ومنه نلاحظ زيادة المدة، وهذا بهدف منح وقت أكثر للمترشحين بالتصريح بترشحاتهم.

(1) الأمر رقم 66/156، المؤرخ في 08 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، ج ر عدد 49، الصادرة في 11 يونيو 1966، ص 703.

(2) عبدو سعد، علي مقلد، عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2005، ص 47.

(3) المادة 112 من القانون العضوي 16/10، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره

(4) المادة 114 من نفس قانون العضوي 16/10، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم.

(5) المادة 111 من القانون العضوي 12/01، المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 12 يناير 2012، ج ر عدد 01 الصادرة في 14 يناير 2012 " الملغى "، ص 09.

وبعد ذلك يتم تسجيل التصريح بالترشح في سجل خاص يفتح لهذا الغرض، يدون فيه " اسم ولقب المترشح، وكنيته وعنوانه، وتاريخ إيداع التصريح بالترشح وساعته، وذكر الملاحظات حول تشكيل الملف، ويسلم للمصرح وصل إيداع يبين تاريخ وتوقيت الإيداع، وبمجرد إيداع التصريح بالترشح لا يحق له سحبه إلا في حالة الوفاة أو مانع شرعي.(1)

وأولت مهمة الفصل في صحة الترشيحات للجنة الانتخابية الولائية، التي تعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والتي تتكون من ثلاث قضاة وأعضاء مستخلفين من بينهم رئيس برتبة مستشار يعينهم المجلس القضائي، وهذا حسب المادة 154 من القانون العضوي 08 / 19 المعدل والمتمم للقانون العضوي 10 / 16، مهمتها التأكد من مدى توفر شروط الترشح من عدمها، وبالتالي إمكانية إصدار قرار معلن(2) برفض الترشح الذي يبلغ للمعني بالأمر خلال يومين من تاريخ إيداع التصريح بالترشح، مع إمكانية الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا خلال ثلاثة (03) أيام ابتداء من تاريخ تبليغ قرار الرفض، على أن تفصل المحكمة الإدارية في الطعن خلال خمسة (05) أيام ابتداء من تاريخ تسجيل الطعن، مع العلم أن قرارها غير قابل لأي شكل من أشكال الطعن.(3)

وبناء على ما سبق نستنتج أنه بالرغم من بعض النقائص التي تم تسجيلها على مستوى النظام الانتخابي الذي اعتمده عليه المؤسس الدستوري أثناء انتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة، إلا

(1) المواد 113 و 115 من القانون العضوي 10 / 16، المتعلق بنظام بالانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره.
(2) فرض المؤسس الدستوري على الوالي تسبب قرار رفض الترشح، وهذا بهدف حماية الحقوق المترشحين، وبالتالي هو إجراء شكلي يندرج ضمن ركن الشكل والإجراءات، وفي حالة تخلفه يصبح القرار مشوب بأحد أوجه المشروعية الخارجية، ومنه يتعرض للإلغاء من قبل القاضي.
للتفصيل راجع: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 1998، ص ص 217 - 221.
(3) المادة 116 من القانون العضوي 10 / 16، المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، السابق ذكره.
- لتفصيل حول منازعات الترشح راجع: أحمد محروق، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2014 / 2015، ص 111.

أن الهدف الأساسي من وراء هذا تجسيد آلية النظام الديمقراطي⁽¹⁾ عن طريق استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ومنح لها كامل الصلاحية بإدارة كل مراحل العملية الانتخابية.⁽²⁾

الفرع الثالث: سير العمليات الانتخابية

بعدما تعرفنا على الشروط الواجب توافرها لانتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة، وجب علينا التطرق لمختلف مراحل سير العمليات الانتخابية من بداية الترشح إلى غاية إعلان النتائج النهائية، والتي تعرف على أنها مجموعة من الإجراءات والتدابير والتصرفات المتعلقة بالانتخاب، وذلك بدءا بإعداد القوائم الانتخابية مروراً بالاقتراع وما يليه من فرز إلى غاية إعلان النتائج،⁽³⁾ ومنه فالعملية الانتخابية عبارة عن مجموعة من الإجراءات المتتالية لا يمكن فصل إجراء عن آخر،⁽⁴⁾ وهذا ما سنفصل فيه.

أولاً: استدعاء الهيئة الناخبة

قبل إجراء أي عملية انتخابية وعلى رأسها انتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة، وجب إصدار مرسوم من الجهة المختصة يتضمن دعوة الهيئة الناخبة، ومنه تتوقف عملية إجراء الانتخاب على صدور ذلك المرسوم، لهذا سنتعرف على الجهة المختصة بإصداره وتحديد مضمونه، ومدى خضوعه للرقابة القضائية من عدمه.

1/ الجهة المختصة باستدعاء الهيئة الناخبة: حصرت معظم التشريعات مهمة استدعاء الهيئة الانتخابية في السلطة التنفيذية دون بقية السلطات الأخرى، وهذا راجع لاعتبارين أساسيين هما:

(1) مفتاح عبد الجليل، "البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008، ص 169.

(2) القانون العضوي 07/19، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر عدد 55، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، ص 06.

(3) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص 63.

(4) علي مختاري، دور القضاء في العملية الانتخابية في ظل القانون العضوي رقم 01/12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، قسم الحقوق، 2014/2015، ص 45.

• إن السلطة التنفيذية بطبيعتها وظيفتها وبحكم اتصالها المباشر بالواقع الملموس للمصالح العامة، هي الأقدر على معرفة أدق التفاصيل، لذلك هي من لها سلطة تنظيم وتنفيذ القوانين المتعلقة بالحقوق والحريات العامة للمواطنين بما فيها نظام الانتخابات.

• إن السلطة التنفيذية تعتبر هي الهيئة المشرفة على إدارة العملية الانتخابية بما فيها الإجراءات التمهيدية الخاصة، على خلاف السلطة التشريعية التي لا تملك الخبرة والوسائل لذلك.⁽¹⁾

تعتبر السلطة التنفيذية الجهة المختصة باستدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة المجسدة في رئيسها⁽²⁾ دون غيره، وبالتالي يلعب رئيس الجمهورية دورا مهما في العملية الانتخابية عن طريق إصدار المرسوم الرئاسي، باعتباره حاميا للدستور والذي يستمد هذه الصلاحية من:

• التعديل الدستوري لسنة 2020 بحسب المادة 91/7، والتي نصت على صلاحيات رئيس الجمهورية ومن بينها توقيعه للمراسيم الرئاسية.

• وكذلك في القانون العضوي 16/10 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، إذ نصت المادة 109 على أنه " تستدعى الهيئة الانتخابية بمرسوم رئاسي خمسة وأربعين (45) يوما قبل تاريخ الاقتراع"، وبالتالي تعتبر هذه أول مرحلة في العملية الانتخابية.

(1) بن لطرش البشير، المنظومة الدستورية والقانونية للإدارة الانتخابية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2014/2015 ص 103.

(2) حصر المشرع الجزائري صلاحية استدعاء الهيئة الناخبة في رئيس الجمهورية في مختلف التظاهرات الانتخابية، ونفس الاتجاه اتبعه المشرع التونسي وهذا استنادا للفصل 101 من دستور تونس لسنة 2014 المؤرخ في 26 ماي 2014 الدستور منشور على الرابط الإلكتروني " <http://www.anc.tn/site/main/AR/index.jsp> تاريخ الإطلاع عليه: 22 مارس 2019، على الساعة 00:22.

على عكس المشرع الفرنسي الذي وزع هذه الصلاحية بين أعضاء السلطة التنفيذية، ومنح صلاحية استدعاء الهيئة الناخبة في الانتخابات التشريعية للوزير الأول، بناء على تقرير وزير الداخلية، وهذا حسب مرسوم استدعاء الهيئة الناخبة للانتخابات التشريعية في فرنسا لسنة 2012، الذي يحمل رقم 2012 - 558 الصادر بتاريخ 25/04/2012. مأخوذ من: سماعيل لعبادي، المنازعات الانتخابية دراسة مقارنة لتجربتي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2012/2013، ص 87.

وبالمقارنة بين المدة المحددة لاستدعاء الهيئة الانتخابية في قانون الانتخابات 16/10 المعدل والمتمم بخمسة وأربعين (45) يوما قبل يوم الاقتراع، وبين القانون الملغى 12/01 المحددة بثلاثين (30) يوما، نستنتج أن المؤسس الدستوري وسع في الفترة الرابطة بين إصدار المرسوم ويوم الاقتراع، وبالتالي نستحسن هذا التعديل لهدف القضاء على كل أشكال التسرع في مختلف مراحل العملية الانتخابية بسبب ضيق الوقت، ومنه الرجوع لما كان معمولا به في الأمر 07/97 المتعلق بالانتخابات.(1)

2/ مضمون المرسوم الرئاسي لاستدعاء الهيئة الناخبة: بالرجوع للمرسوم الرئاسي المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة،(2) نجده يحدد لنا ثلاث نقاط وهم كالتالي:

- تحديد تاريخ إجراء الانتخابات، يحدد هذا المرسوم اليوم المخصص لإجراء عملية الاقتراع.
- تحديد الهيئة الانتخابية.
- والإشارة لنشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية.
- ونظرا لأهمية إصدار مرسوم استدعاء الهيئة الانتخابية، على العملية الانتخابية عموما وانتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة خصوصا، حصنه المؤسس الدستوري من كل أنواع الرقابة واعتبره من أعمال السيادة.(3)

(1) أنظر المادة 124 من الأمر 07/97، المتعلق بالانتخابات الملغى، السابق ذكره.

(2) مثال ذلك المرسوم الرئاسي رقم 18/286، المؤرخ في 13 نوفمبر 2018، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد66، الصادرة في 14 نوفمبر 2018، ص 04.

(3) للتفصيل راجع: - بن مالك بشير، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، قسم الحقوق، تلمسان، 2010/2011، ص 485.

- عادل معتوق، النظام القانوني الجديد لانتخابات المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، جامعة الإخوة متتوري - قسنطينة، كلية الحقوق، 2016/2017، ص 17 وما يليها.

ثانيا: إعداد القوائم الانتخابية

تعرف القائمة الانتخابية على أنها الوسيلة أو الأداة التي تتحقق بواسطتها السلطة الإدارية المختصة في الدولة من الصفة القانونية للناخبين، ومدى توافر الشروط الموضوعية لمباشرة الحقوق السياسية.(1)

إذ يتم إعداد قائمة الناخبين المكونين للهيئة الانتخابية من قبل اللجنة البلدية لمراجعة القوائم الانتخابية التي تعمل تحت إشراف السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، بداية من الإعلان عن فتح فترة لمراجعة القوائم الانتخابية واختتامها من قبل رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، على أن يتم توزيع الهيئة الناخبة بمقرر من المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات على مكاتب التصويت، بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد الناخبين. وبمجرد ما يتم إعدادها تسلم نسخة منها على التوالي لأمانة ضبط المحكمة المختصة إقليميا، ولدى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، وبمقر المندوبية الولائية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.(2)

وبالتالي نستنتج أن السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات هي المختصة بالإشراف على عملية إعداد القائمة الانتخابية، بمناسبة مختلف الاستحقاقات الانتخابية بما فيها انتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة، مسaire في ذلك للقانون العضوي 08 / 19 المعدل والمتمم للقانون العضوي 10 / 16.

ثالثا: التصويت "الاقتراع"

يقصد بهذه الآلية إفصاح الناخب عن إرادته، أي التعبير السياسي عن رأيه في العملية الانتخابية، من خلال اختياره لأحد المرشحين أو الامتناع على ذلك، وبالتالي فهو الفعل القانوني

(1) اد رحاب شادية، الإشراف القضائي على العملية الانتخابية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، باتنة، 2016 / 2017، ص 84.

(2) المواد 15، 17، 23 من قانون العضوي 08 / 19، المعدل والمتمم للقانون العضوي 10 / 16، المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

والمادي الذي يعبر من خلاله الناخب عن رأيه، بمشاركة في العملية الانتخابية، فيكون بذلك صوته معبرا عنه،⁽¹⁾ ومنه فالانتخاب يقوم على فكريتي السيادة والديمقراطية في آن واحد.⁽²⁾

وبالرجوع للقانون العضوي 10 / 16 المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم، وكذا المرسوم التنفيذي 18 / 293 المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، نظموا لنا مختلف إجراءات الاقتراع ومبادئه ومدته، وما مدى خضوعه للرقابة القضائية من عدمه، وهو ما سنتطرق له بشيء من التفصيل.

1/ إجراءات الاقتراع: طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي 18 / 293 بعدما يتم إعداد أوراق التصويت في شكل قوائم اسمية توضع تحت تصرف جميع الناخبين.⁽³⁾

ثم يتم إثبات هوية الناخب عن طريق تقديمه أي وثيقة رسمية لهذا الغرض لأعضاء مكتب التصويت، وبعد ذلك يتناول تلك القوائم الاسمية بنفسه أو وكيله " في حالة التصويت بوكالة "، ليتوجه مباشرة إلى المعزل بغرض وضع الورقة في ظرف دون مغادرة مكتب التصويت.

يشهد رئيس مكتب التصويت على أن الناخب لا يحمل سوى ظرف واحد، ثم يدخله في صندوق الاقتراع وهو ما تضمنته المادة 18 من نفس المرسوم.

ووفقا للمادة 19 و 20 من نفس المرسوم يتم إثبات تصويت كل ناخب بوضع بصمة السبابة اليسرى على قائمة التوقيعات قبالة اسمه ولقبه، أو بوضع بصمة السبابة اليمنى في حالة التصويت بوكالة قبالة لقب واسم الموكل، وبمجرد اختتام عملية الاقتراع يوقع جميع أعضاء مكتب التصويت على قائمة التوقيعات.

(1) قوادرية بورحلة، النظام القانوني لإسناد السلطة السياسية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، تلمسان، 2016 / 2017، ص 120.

(2) صولة ناصر، حق الانتخاب " في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري " دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، 2018، الأردن، ص 15.

(3) ومثال ذلك: قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 2018، يحدد شكل ورقة التصويت التي تستعمل للانتخاب من أجل تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ومميزاتها التقنية. ج ر عدد 75، الصادرة في 16 ديسمبر 2018، ص 23.

يحق لكل مترشح أو ممثله المختار من قبل ناخبي الهيئة الناخبة حضور عملية التصويت، بشرط أن لا يحضر أكثر من خمس (05) ممثلين للمترشحين في مكتب تصويت واحد، غير أنه في حالة تسجيل أكثر من خمس (05) طلبات لتمثيل المترشحين في مكتب واحد يتم تعيينهم بالاتفاق بين المترشحين أو بناء على القرعة.(1)

2/ مبادئ الاقتراع: بالرجوع للمرسوم التنفيذي 18 /293 وقانون الانتخابات حددوا لنا مجموعة من المبادئ التي هي عبارة عن ضمانات هدفها الأساسي سلامة العملية الانتخابية وتتمثل في ما يلي:

أ/ مبدأ حرية التصويت: ويقصد به حرية الناخب في اختيار ممثله، بكل حرية وبدون ضغوطات خارجية سوى من قبل المترشحين أو غيرهم أو حتى الامتناع عن الإدلاء بصوته، ولهذا المبدأ أساس دستوري نجده في المادة 1 /12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أن " الشعب حر في اختيار ممثليه " .

ولضمان تطبيق هذا المبدأ منح المؤسس الدستوري لرئيس مكتب التصويت الحفاظ على الأمن داخل مكتب التصويت، وذلك من خلال طرد أي شخص يخل بالسير العادي لهذه العملية، وتسخير أعوان الأمن بناء على طلب من رئيس مكتب التصويت، وهذا حسب المادة 39 من قانون العضوي 19 /08 المعدل والمتمم للقانون العضوي 16 /10، وكذا المادة 13 من المرسوم 18 /293 بالإضافة لذلك يتم تسخير أشخاص آخرين كالموظفين و مؤسسات الدولة... الخ،(2) وكل هذه الإجراءات هدفها الوحيد إنجاح العملية الانتخابية.

لكن بالرجوع لانتخاب ثلثي (2 /3) أعضاء مجلس الأمة، نجد أن المؤسس الدستوري ألزم الهيئة الناخبة بوجوبية الإدلاء بصوتها، وبالتالي هو استثناء على القاعدة العامة، وهذا راجع لخصوصية هذه العملية بسبب تحديد الهيئة الناخبة في أعضاء المجلس الشعبي البلدي وأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

(1) المادة 21 من المرسوم 18 /293، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، السابق ذكره.

(2) المادة 03 من المرسوم التنفيذي 17 /20، المؤرخ في 17 يناير 2017، يحدد شروط تسخير الأشخاص خلال الانتخابات، ج ر عدد 04، الصادرة في 25 يناير 2017، ص 03.

ب/ مبدأ شخصية التصويت: يقصد به تعبير الناخب عن إرادته بنفسه، وبدون السماح لغيره بالقيام بعملية التصويت في مكانه.

لكن لهذا المبدأ استثناء ألا وهو التصويت بوكالة في حالة مانع قاهر، وهو ما نصت عليه المواد من 53 إلى 64 من القانون العضوي 08 / 19، المعدل والمتمم للقانون العضوي 10 / 16، والتي حددت لنا حالات اللجوء لها وكيفية تحريرها ومختلف شروطها، منها أن لا تمنح الوكالة إلا لوكيل واحد فقط ينتمي لنفس الهيئة الانتخابية، وبالتالي يصوت الوكيل في مكان الموكل أثناء عملية الاقتراع، ولا يجوز للوكيل أن يحوز على أكثر من وكالة واحدة.⁽¹⁾

ج/ مبدأ سرية التصويت: يقصد به أن يدلي الناخب بصوته بطريقة لا تسمح للآخرين معرفة اتجاهه في التصويت أو الموقف الذي اتخذه فيه، وذلك حرصا على حرته وعدم التأثير عليه بالترهيب أو الترغيب،⁽²⁾ وتم النص على هذا المبدأ في المادة 34 من القانون 10 / 16 المعدل والمتمم بقوله " التصويت شخصي و سري " .

وتتجسد أهم ضمانات تطبيق مبدأ سرية التصويت في:

- استخدام أظرفه غير شفافة وغير مدموغة.
- تزويد مكتب التصويت بمعزل.
- أن تحمل أوراق التصويت نموذج واحد.⁽³⁾

لكن حسب وجهة نظري هذا المبدأ يتم انتهاكه في حالة ما إذا كان الناخب يعاني من عاهات مثل " الكفيف " فهو يحتاج لشخص آخر يختاره ليساعده.

(1) - المادة 04 من المرسوم 18 / 293، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، السابق ذكره.

- المرسوم التنفيذي رقم 30 / 12، المؤرخ في 06 فبراير 2012، يحدد شكل وشروط إعداد الوكالة للتصويت في الانتخاب، ج ر رقم 08، الصادرة في 15 فبراير 2012، ص 26.

(2) أحمد محروق، المرجع السابق، ص 129.

(3) المادة 36 من قانون العضوي 08 / 19، المعدل والمتمم للقانون العضوي 10 / 16، السابق ذكره.

د/ مبدأ المساواة في التصويت: بقصد به أن يكون لكل ناخب صوت واحد فقط، ولا تباشر عملية التصويت إلا في دائرة انتخابية واحدة،⁽¹⁾ ومنه يعتبر هذا المبدأ أساسا للديمقراطية التمثيلية، وحماية لحقوق الناخبين و المترشحين.⁽²⁾

3/ مدة الاقتراع: يتم الاقتراع بمقر الولاية في يوم واحد يفتح على الساعة الثامنة (08) صباحا، ويختتم على الساعة السابعة (07) مساء، لكن يمكن لرئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بطلب من المندوب الولائي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أن يقرر تقديم توقيت افتتاح الاقتراع، وفي حالة تقديم يوم الاقتراع يتم نشر ذلك القرار بمقر المندوبية ويعلق قبل تاريخ الاقتراع بخمسة (05) أيام على الأكثر، وهذا حسب المواد 32، 33 من قانون العضوي 19 / 08 المعدل والمتمم للقانون العضوي 16 / 10. وفي حالة تأدية هذا الحق من طرف كل الناخبين المسجلين في قائمة الإمضاءات قبل الساعة (07) مساء يتم التصريح باختتام الاقتراع قبل الساعة المحددة من قبل رئيس مكتب التصويت.⁽³⁾

رابعا: الفرز

يقصد بها تلك العملية التي تقوم على إفراغ صناديق الاقتراع من بطاقات الاقتراع المؤشرة من قبل الناخبين، وتصنيفها وتحديد صحتها من عدمها.⁽⁴⁾

وباعتبار أن هذه المرحلة تشكل غاية من الخطورة لذا يجب ضبطها بشكل دقيق لضمان نزاهة العملية الانتخابية، فمن حيث الزمان يجب أن يتم الفرز مباشرة بعد نهاية عملية الاقتراع وفي مكاتب التصويت، وتتواصل دون انقطاع حتى نهاية الفرز، وهو ما تضمنته المادة 22 من المرسوم التنفيذي 18 / 293.

فمن حيث المكان يتم الفرز في مكاتب التصويت، أما من حيث الشكل يتم علنا وذلك بحضور الناخبين الذين يتولون الفرز تحت حراسة أعضاء مكتب التصويت، الذي يحق لهم المشاركة في عملية الفرز.⁽⁵⁾

(1) بن لطرش البشير، المرجع السابق، ص 165.

(2) أحمد محروق، المرجع السابق، ص 131.

(3) المادة 10 من المرسوم 18 / 293، المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، السابق ذكره.

(4) اد رحاب شادية، المرجع السابق، ص 152.

(5) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 243.

خامسا: إعلان النتائج

بمجرد انتهاء عملية الفرز يتم تدوين نتائجها في محضر مكون من ثلاث (03) نسخ، بحبر لا يمحي كضمانه لنزاهة العملية الانتخابية.

يتولى رئيس مكتب التصويت التصريح بنتائج الفرز علنا بمجرد تحرير محضر الفرز، ثم يعلقها داخل مكتب التصويت. تسلم نسخة من محضر الفرز مصادق على مطابقتها للأصل للمترشح مقابل وصل، ونسخة أخرى لممثل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.⁽¹⁾

وفي حالة وجود أكثر من مكتب تصويت وبعد تدوين نتائج الفرز، يتم تجميع نتائج التصويت على مستوى هذه المكاتب في محضر تركيز من طرف لجنة تركيز، مشكلة من رؤساء المكاتب المعنية ونوابهم، ومزودة بأمانة يديرها أمين الضبط الأكبر سنا من بين أمناء الضبط لهذه المكاتب، ثم يتم التصريح علنا بتلك النتائج بمجرد تحرير محضر التركيز، مع إلزام تعليقه داخل مكتب لجنة تركيز النتائج.

تكلف اللجنة المستقلة بإعلان النتائج الأولية للانتخابات عوضا عن المحكمة الدستورية " المجلس الدستوري بحسب التعديل الدستوري لسنة 2016 "، استنادا للمادة 04 / 08 من القانون العضوي 07 / 19.

ولهذا إنبات أكثر لنزاهة هذه العملية مكن المؤسس الدستوري لكل مترشح الحق في الاحتجاج على نتائج الاقتراع، وذلك من خلال تقديمه طعن لدى كتابة ضبط المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري "، هذه الأخيرة بمناسبة النظر فيه إذا تبين لها أن الطعن يستند على أساس قانوني تصدر قرار معلل، إما بإلغاء انتخاب المحتج عليه، وإما أن تعدل محضر النتائج المحررة، ويعلن المترشح المنتخب قانونا، وفي حالة إلغاء الانتخابات يتم تنظيم اقتراع جديد.⁽²⁾

(1) المادة 51 من القانون العضوي 08 / 19، المعدل والمتمم للقانون العضوي 10 / 16 المتعلق بنظام الانتخابات، السابق ذكره.

(2) ومثال ذلك: بمناسبة تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين لسنة 29 ديسمبر 2018 تم إيداع لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري (05) طعون من طرف المترشحين أو ممثليهم في الولايات التالية: طعين (02) من ولاية ورقلة، وطعن واحد من كل ولاية إليزي، تيبازة، تلمسان وبعد دراسة هذه الطعون أعلن المجلس الدستوري: - بتعديل محاضر الفرز الخاصة بولايتي ورقلة و إليزي.

وبعد دراسة مختلف الطعون تعلن النتائج النهائية لهذه العملية الانتخابية استنادا للمادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات... التشريعية... وتعلن النتائج النهائية لكل هذه العمليات " وهنا قرارات الصادرة عنها نهائية وملزمة للجميع ولا تخضع لأي شكل من أشكال الرقابة. (1)

وهو نلاحظ أن هذا التعديل تبنى نفس التوجه الذي كان متبع ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016. (2)

المطلب الثاني: تعيين الثلث الرئاسي والتجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة

نتيجة لإتباع المؤسس الدستوري أسلوب الانتخاب والتعيين في تشكيلة أعضاء مجلس الأمة، وبعدما تعرفنا على أسلوب الانتخاب في تعيين ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة، وجب علينا التعرف على الأسلوب الثاني المنتهج ألا وهو أسلوب التعيين ومعرفة أهم الانعكاسات الناتجة عنه (الفرع الأول).

وباعتبار أن مجلس الأمة يمثل جهاز الديمومة والاستمرارية، فرض المؤسس الدستوري آلية لحماية هذه الخاصية، وذلك من خلال أسلوب التجديد النصفى كل ثلاث (03) سنوات (الفرع الثاني).

- وألغى الانتخابات بولاية تلمسان ونظم انتخابات جديدة بحجة تلقيه محضر فرز خاص بمكتب واحد من بين ثلاث مكاتب التصويت المخصصة للولاية، وخلو محضر تركيز النتائج من تدوين نتائج الاقتراع لهذه الولاية، وهذا ما تضمنه القرار رقم 03/ق.م.د/ 18 المؤرخ في 31 ديسمبر 2018، أنظر: <http://www.conseil-constitutionnel.dz> تاريخ الاطلاع عليه في 02 جويلية 2020، على الساعة 15:38

(1) المادة 198/5 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره . والمادة 71 من النظام الداخلي لقواعد عمل للمجلس الدستوري، ج ر العدد 29 المؤرخ في 07 ماي 2016، ص 06.

(2) أنظر المواد 182/3، المادة 191/3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره.

الفرع الأول: تعيين الثلث الرئاسي لأعضاء مجلس الأمة

لمواجهة السلبات الناتجة عن الانتخابات بصفة عامة، وانتخاب ثلثي (2/3) أعضاء مجلس الأمة بصفة خاصة، فرض المؤسس الدستوري على مجلس الأمة تعيين الثلث الباقي من أعضائه، وذلك من خلال تحديد الجهة المختصة بالتعيين، والشروط اللازم توافرها في الأعضاء المعيّنين.

أولاً: الجهة المختصة بالتعيين

بالرجوع للمادة 121/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أن " يعين رئيس الجمهورية الثلث (1/3) الآخر من أعضاء مجلس الأمة... " ومنه نستنتج أن الجهة المختصة بالتعيين ممنوحة فقط لرئيس الجمهورية، بواسطة مرسوم رئاسي الذي لا يجوز له تفويضه لأي جهة كانت، وهذا تبعا للمادة 93/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

بما أن الدستور هو الذي يجيز التعيين، ورئيس الجمهورية من له صلاحية التعيين، وبالتالي إضفاء الشرعية القانونية على من يعينهم بقوة الدستور، والشرعية شخصية لأنه منتخب من الشعب بكامله.⁽¹⁾

إلا أن هذا التوجه تعرض للنقد: لأنه من جهة يجسد هيمنة للسلطة التنفيذية وتدخلها في مهام السلطة التشريعية ويضعفها، والتي الأصل فيها أن تكون ممثلة من قبل الشعب، لأن أسلوب التعيين على مستوى هذه الغرفة أسلوب غير شرعي، ولا يتماشى والممارسة الديمقراطية، بسبب مصادرتة لحق الشعب وحرمانه من اختيار جزء من أعضاء مجلس الأمة. ومن جهة أخرى سيجد الجزء المعين نفسه خاضعا أدبيا وأخلاقيا للسلطة المكلفة بتعيينه، إذ يرى نفسه مجرد موظف مكلف بأداء مهمة على مستوى البرلمان.⁽²⁾

(1) عبد الرحمان بلعياط، " مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 02، مارس 2003، ص 88.

(2) - بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني...، المرجع السابق، ص 114.

- جمال بن مامي، "سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل في كل من النظام الدستوري الجزائري والأمريكي"، مجلة الدراسات القانونية، الصادرة عن جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 03، العدد 02، ص 04.
- بن سهيل لخضر، ازدواجية الغرف في المجالس النيابية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2014، ص 89.

وبالمقابل يوجد جانب آخر من الفقه رد على هذه الانتقادات، فاعتماد نظام التعيين في الجزائر هو إقتداء بتجارب دول تتبع نظام ثنائية الغرف كمصر، الهند، ماليزيا تونس قبل 2014... إلخ.⁽¹⁾

وبالتالي جعل جزء من أعضاء مجلس الأمة معينين، يهدف لتخفيف الآثار التي ترتبها التعددية السياسية أثناء الانتخابات، ويكرس طبيعة النظام الدستوري من خلال تدعيم مركز رئيس الجمهورية،⁽²⁾ ومنح فرصة للإطارات السياسية التي عجزت عن الخوض في العملية الانتخابية، ومنه مواجهة عيوب الانتخاب التي قد ينجم عنها تهميشا لعنصر الكفاءة.⁽³⁾

كذلك سلطة التعيين هنا تختلف على سلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية في الوظائف الأخرى، إذ يتم تعيينهم وإنهاء مهامهم بنفس الطريقة حسب قاعدة توازي الأشكال، أي بموجب مرسوم رئاسي، لكن طريقة تعيين ثلث (3 / 1) أعضاء مجلس الأمة تختلف عن طريقة إنهاء مهامهم، وبالتالي لا يحق لرئيس الجمهورية إنهاء مهامهم، بل يخضعون لنفس الإجراءات المطبقة على الأعضاء المنتخبين، والتي تكون إما نتيجة التجديد الجزئي، أو انقضاء العهدة، أو لأي سبب محدد دستوريا، وبالتالي هي ضمانة لاستقلالية العضو عن الجهة المختصة بتعيينه.⁽⁴⁾

لكن بالرجوع للواقع العملي نستنتج أنه نتيجة هذا التعيين أصبحت الغرفة تمتاز بعنصر الكفاءة والحكمة، والتعقل والتروي، والتعمق في التحليل أثناء البت في المسائل المتعلقة بالأداء البرلماني.

(1) قدياري حرز الله، " لمحة عن نظام الغرفتين في العالم واقع وأفاق "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 06، جويلية 2006، ص ص 73 - 74.

(2) تعتبر هذه الصلاحية تدعيما لمركز رئيس الجمهورية لإقتدائه بالنظام الرئاسي باعتبار أن هذه الخاصية من خصائص هذا النظام، لكن دون أن نطلق على طبيعة النظام السياسي الجزائري بالنظام الرئاسي بسبب الأخذ في نفس لوقت بخصائص النظام البرلماني

للتفصيل راجع: - نور الدين فكير، " ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996 "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 43.

- وامايوف محمد، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012 / 2013.

(3) صالح بالحاج، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، جوان 2012، ص 131.

(4) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في...، المرجع السابق، ص 116 وما يليها.

وبالتالي كسب هذه الغرفة مصداقية العمل التشريعي،⁽¹⁾ كذلك فالهدف ليس إنشاء غرفة ثانية صورة طبق الأصل من الغرفة الأولى، بل إنشاء غرفة تكون أكثر خبرة لتصح النقائص الناجمة عن الغرفة الأولى، وبالتالي أحسن المؤسس الدستوري بتطعيم المجلس بكفاءات وشخصيات علمية بالرغم من تحفظي على الطريقة المتبعة .

ثانيا: الشروط اللازم توافرها في الأعضاء المعينين لأعضاء مجلس الأمة

باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الشخصية الوحيدة المخولة له سلطة تعيين ثلث (3 / 1) أعضاء مجلس الأمة، أي ما يعادل 48 عضو من أصل 144 عضو، ومن خلال ذلك نتساءل عن ما مدى ضبط المؤسس الدستوري لهذه السلطة بواسطة الشروط المفروضة على رئيس الجمهورية في تعيين ثلث (3 / 1) أعضاء مجلس الأمة، أو كما يطلق عليه بالثلث الرئاسي مثلما حددها في انتخاب الثلث الباقي، وهذا ما سنجيب عليه من خلال تقسيمها لشروط شكلية وأخرى موضوعية كالتالي:

1/ الشروط الشكلية: وجب على رئيس الجمهورية أثناء عملية تعيين الثلث الرئاسي مراعاة جملة من الشروط، والتي تأخذ نفس الشروط الواجب توافرها في الأعضاء المنتخبين، باعتبارهم جزء من تشكيلة مجلس الأمة وتتمثل في:

- الجنسية الجزائرية: يشترط في عضو مجلس الأمة المعين أن يكون جزائري الجنسية، لأنه لا يعقل أن تمنح الوظائف العليا في الدولة لغير الجزائريين.
- التمتع بالحقوق السياسية والمدنية.
- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفاء منها.

(1) - ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، طبعة جديدة و مزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011، ص 81.

- عبد القادر بن صالح، " مجلس الأمة في عامه التاسع"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 14، نوفمبر 2006، ص 10.

- عبد القادر بن صالح، " البناء المؤسساتي في الجزائر، من تثبيت الأركان إلى تعزيز المصداقية"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 05، أفريل 2004، ص 26.

- أن يبلغ 35 سنة على الأقل.⁽¹⁾

2/ **الشروط الموضوعية:** بالإضافة للشروط الشكلية السابق ذكرها، حددت المادة 121/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قيد واحد وجب على رئيس الجمهورية إتباعه أثناء تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، وهو أن يكون الأعضاء من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

وبذلك فالتعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال هذا الشرط، لم يعتمد على عنصر الكفاءة بصفة عامة، مثلما تم الاعتماد عليه خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 118/3 منه والتي نصت على أن " يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية "، وهذا من شأنه التوسيع في صلاحيات رئيس الجمهورية أثناء عملية التعيين، ومنح له السلطة التقديرية في ذلك، حيث يعين أي شخص يرى أنه كفء بغض النظر عن مجال اختصاصه.

لذا نستنتج أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أعاد العمل بما كان معمولاً به في السابق،⁽²⁾ لكن بالرغم من هذا لا يمكننا اعتبار أن تحديد المجالات من شأنها الحد من السلطة التقديرية الممنوحة للرئيس بسبب احتفاظه بقدر من الحرية في ممارسة هذه الصلاحية.

الفرع الثاني: التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة

من أهم مبررات إنشاء الغرفة الثانية في الجزائر، معالجة الفراغ المؤسساتي الذي صرح به رئيس المجلس الدستوري في بيان يوم 12 جانفي 1992،⁽³⁾ والمتمثل في اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي سد الفراغ الذي قد ينجم على مستوى السلطة التشريعية أو

(1) عمير سعاد، " النظام القانوني لمجلس الأمة "، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، العدد 15، جانفي 2007، ص 29.

(2) المادة 101 من المرسوم الرئاسي 96/438، المعدل بموجب القانون 02/03، وكذا المعدل بموجب القانون 08/19، المتضمن دستور الجزائر، السابق ذكره.

(3) للتفصيل راجع: عمران محمد، التنظيم المؤسساتي خلال المراحل الانتقالية وانعكاساته على النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، بسكرة، 2011 ص 268 وما يليها.

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

التنفيذية،⁽¹⁾ وهذا لا يكون إلا بفرض آلية تجسد ذلك، وتتمثل في جعل مدة عضوية مجلس الأمة متباينة عن مدة عضوية المجلس الشعبي الوطني، مع إخضاع أعضائها للتجديد النصفى، لذا سنتعرف على خصائص هذا التجديد، ثم نتطرق لمزاياه وعيوبه.

أولاً: خصائص التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة

نصت المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن " ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدة خمس (05) سنوات، تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (06) سنوات، وتجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث (03) سنوات..." وهذا ما كان معمولاً به كذلك خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 119 منه.

وبالتالي نتوصل إلى أن مدة عضوية المجلس الشعبي الوطني أقل من مدة عضوية مجلس الأمة بسنة، وهذا الاختلاف سببه سياسي بالدرجة الأولى والمتمثل في ضمان استقرار المؤسسات، باعتباره رمزا للاستمرارية، وأكثر من ذلك خص الدستور أعضاء مجلس الأمة دون الغرفة الأولى بضرورة التجديد النصفى لأعضائها، لكل ثلاث (03) سنوات لذا سنتعرف على خصائصه كالتالي:

1/ التجديد يمس نصف أعضاء مجلس الأمة: باعتبار أن أعضاء مجلس الأمة (144) عضو، فإن التجديد يمس نصفه أي (72) عضو، لكن يوجد مجموعة من الأسئلة تطرح نفسها هنا نتيجة غموض النص الدستوري.

أ/ هل هذا التجديد يخص الأعضاء المنتخبين والمعنيين معا أم لا: ونتيجة هذا الغموض ظهرت الكثير من التأويلات بشأن الأعضاء محل التجديد بمناسبة التجديد الجزئي الأول، فمنهم من اعتبر أن التجديد يمس فقط الجزء المنتخب والبعض الآخر ذهب عكس ذلك، إذ أن الجزء معني بالتجديد هو الجزء المعين من قبل رئيس الجمهورية.⁽²⁾

(1) عبد الحكيم بن مشري، حسينة شرون، "الازدواجية البرلمانية بين القبول والرفض"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 04، جوان 2007، ص 148.

(2) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام...، المرجع السابق، ص 124.

إلا أن الإجابة على هذا الإشكال تضمنتها المذكرة التفسيرية الصادرة عن المجلس الدستوري، إذ نصت على أن عملية التجديد من أجل المحافظة على النصاب المحدد في الدستور " ثلثي (2 / 3) الأعضاء منتخب وثلث (1 / 3) الباقي معين "، يجب أن تتم بشكل منفصل، بحيث تجرى القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم، أي "48 عضو من أصل 96"، وبين المعينين كذلك لتجديد نصف عددهم " 24 من أصل 48"،⁽¹⁾ ومنه القرعة تمس كلا الأعضاء (المعينين والمنتخبين) على حد سواء.

ب/ ما مدى خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد النصفى من عدمه: بالرجوع للمادة 114 / 2 من دستور 1996 والتي نصت على أن " ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس "، وبالتالي هذه المادة لا يوجد فيها أي إشكال، لكن عند مقارنتها بالمادة 181 في الفقرة الأخيرة من نفس الدستور نصت على أنها " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (06) سنوات." ⁽²⁾

ومنه نتوصل لاستنتاج أن المادة 114 هي القاعدة العامة، والمادة 181 تمثل استثناءا على القاعدة العامة، وبالتالي رئيس مجلس الأمة يخضع للقرعة فيما يخص التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة، ويستثنى من ذلك فقط أثناء العهدة الأولى.

لكن نتيجة التعديل الدستوري 2016 أزال هذا اللبس، وجعل رئيس مجلس الأمة يخضع للتجديد النصفى مثله مثل بقية الأعضاء بدون استثناءات، من خلال المادة 131 / 2 والتي نصت على " ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس ". وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 سار على نفس المنهج ضمن المادة 134 / 2 منه .

2/ التجديد النصفى يكون كل ثلاث (03) سنوات: بما أن مدة عهدة أعضاء مجلس الأمة هي ست (06) سنوات كما ذكرنا سابقا، والتجديد يكون كل ثلاث (03) سنوات، وبذلك في كل عهدة يتم تجديد

(1) مذكرة تفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة المعينين، عبر الموقع التالي: <http://www.conseil-constitutionnel.dz> تاريخ الاطلاع عليه يوم 24 فيفري 2019، الساعة 17:55.

(2) المواد 114، 181 من الدستور 1996، السابق ذكره.

مرة واحدة لنصف أعضاء مجلس الأمة، وفقا لنفس الإجراءات المتبعة في انتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة، من بينها إصدار مجموعة من النصوص القانونية التي تخدم هذه العملية.⁽¹⁾ أما فيما يخص التجديد الذي يشمل نصف الثلث (1 / 3) المعين فيكون من قبل رئيس الجمهورية، عن طريق مرسوم رئاسي.⁽²⁾

وبالتالي فمجلس الأمة عرف سبع (07) تجديدات جزئية منذ تنصيبه في جانفي 1998 وهي كالتالي: في سنة 2001، 2004، 2007، 2010، 2013، 29 ديسمبر 2015، 2018.

ثانيا: تقدير نمط التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة

حتى نتعرف على الحكمة أو الهدف من هذا التجديد وجب علينا حصر أهم مزاياه وعيوبه والمجسدة فيما يلي:

1/ مزايا التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة:

– توسيع دائرة العمل البرلماني: لأن عملية التجديد تعطي فرصة لعدد أكبر من المواطنين " أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، الشخصيات والكفاءات الوطنية ".

(1) مثال ذلك التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة في 2018:

- المرسوم الرئاسي 286 / 18، المؤرخ في 13 نوفمبر 2018، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 66، المؤرخة في 14 نوفمبر 2018، ص 04.
- قرار مؤرخ في 15 نوفمبر 2018، يتضمن تعيين القضاة رؤساء وأعضاء ومستخلفين في اللجان الانتخابية الولائية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج عدد 70، المؤرخ في 28 نوفمبر 2018، ص 20.
- قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 2018، يحدد شكل ورقة التصويت التي تستعمل للانتخاب من أجل تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ومميزاتها التقنية، ج ر عدد 75 الصادرة في 16 ديسمبر 2018، ص 23.
- قرار مؤرخ في 13 ديسمبر 2018، يحدّد المواصفات التقنية لمحضري الفرز وتركيز النتائج للانتخاب من أجل تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ج ر عدد 75، الصادرة في 16 ديسمبر 2018، ص 25.
- قرار مؤرخ في 23 ديسمبر 2018، يتضمن تعيين أعضاء مكاتب التصويت وكتّابها لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 77، الصادرة في 23 ديسمبر 2018، ص 19.

(2) مثال ذلك المرسوم الرئاسي 14 / 19، مؤرخ في 27 جانفي 2019، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر عدد 08، الصادرة في 03 فبراير 2017، ص 10.

ومنه توسيع مجال ممارسة السيادة الشعبية أي اعتباره مقوما من مقومات الحكم الرشيد. (1)

- خلق ديناميكية في العمل البرلماني: باعتبار أن مدة ست (06) سنوات تمثل مدة طويلة نوعا ما مقارنة بدول أخرى، وهذه المدة قد ينتج عنها مجموعة من السلبيات، أهمها انتشار الخمول بين الأعضاء، لذلك إتباع هذا النمط يجعل الأعضاء أكثر استعدادا ونشاطا. (2)

2/ عيوب التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة: لهذه الآلية مجموعة من السلبيات تتلخص فيما يلي:

- زيادة في المصاريف: إن التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة خاصة تجديد نصف الثلثي (2 / 3) المنتخب يحتاج لتوفر وسائل مادية وبشرية تشرف على هذه العملية الانتخابية.

- الاستغناء عن الخبرة المكتسبة للأعضاء: إن التجديد النصفي للأعضاء كل ثلاث (03) سنوات، ينجم عنه خروج العديد من الأعضاء الذين اكتسبوا خبرات والمؤهلات. (3)

بعدما تعرفنا على آلية التجديد النصفي لأعضاء مجلس الأمة نستنتج أن المشرع الجزائري أحسن في إتباع هذه الآلية منذ لحظة تبني نظام الغرفة الثانية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 بالرغم من عيوبها، وبالتالي فهي نقطة تحسب له.

(1) عقيلة خرباشي، " حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس

الأمة، العدد 24، جانفي 2010، ص ص 46 - 47.

(2) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في...، المرجع السابق، ص 129.

(3) ايدابير عبد القادر، المرجع السابق، ص 22.

المبحث الثاني: الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة بين المطلقة

والنسبية

إن معظم الدول الحديثة تقوم على مجموعة من المبادئ، منها مبدأ الفصل بين السلطات خاصة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وعلى سيادة الإرادة الشعبية، والتي جاءت تتويجا لمسيرات تاريخية بين الحكم الاستبدادي والسيطرة الأرستقراطية وبين نضال الشعوب.⁽¹⁾

والجزائر من بين الدول التي تبنت هذا المبدأ صراحة في التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 16 منه، إذ نصت على أن " تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات "، أي أن كل سلطة تمارس مهامها بشكل مستقل عن بقية السلطات الأخرى.

لكن بعد التعرف على طريقة تشكيلة مجلس الأمة باعتباره ممثلا السلطة التشريعية بجانب المجلس الشعبي الوطني، نستنتج تداخل بين السلطات، نتيجة تدخل رئيس الجمهورية في تشكيلة ثلث (3 / 1) مجلس الأمة باعتباره مجسد للسلطة التنفيذية، لهذا نجد أنفسنا أمام إشكال قانوني، ألا وهو ما مدى تجسيد الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة، بالرغم من تدخل السلطة التنفيذية ؟

وهذا ما سنجيب عليه من خلال دراسة مجموعة من النقاط جاء بها النظام الدستوري الجزائري، كضمانة لتجسيد هذه للاستقلالية العضوية، وهل هي كافية لتأمينها أم أنها مجرد نسبية.

وتتجلى أهم هذه الضمانات في صلاحية مجلس الأمة في إثبات العضوية وإسقاطها (المطلب الأول)، تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية في (المطلب الثاني)، وعدم قابلية مجلس الأمة للحل الرئاسي (المطلب الثالث)، وأخيرا الضمانات القانونية والمادية للعضوية (المطلب الرابع).

(1) نور الدين فكايير، " العضوية في البرلمان "، مجلة النائب، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، 2003، ص 24.

المطلب الأول: صلاحية مجلس الأمة في إثبات العضوية وإسقاطها

إن الإعلان النهائي لنتائج انتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة المنتخبون من قبل المحكمة الدستورية، وإصدار المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، لا يكفي لاعتبار أن العضوية البرلمانية اكتملت، ومن حق الأعضاء ممارسة وظيفتهم العضوية، بل لا بد من التأكد في صحة هذه العضوية، وذلك من خلال التحقق من توافر الشروط المتطلبة قانونا (الفرع الأول)، وفي حالة عدم توفر هذه الشروط تسقط العضوية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: صلاحية مجلس الأمة في إثبات العضوية

يقصد بها فحص الوضع القانوني للعضو، وذلك من خلال التحقق من صحة العضوية لجميع الأعضاء المنتخبين منهم والمعينين، بغض النظر عن تقديم بشأن عضويتهم طعون أو لم تقدم. (1)

وبالتالي بدون هذه الآلية لا يسمح لعضو مجلس الأمة ممارسة مهامه، لذلك سنحدد الجهة المكلفة بإثبات هذه العضوية، ثم النتائج المترتبة على إثبات العضوية.

أولاً: الجهة المختصة بإثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة

وجد اختلاف كبير بين الدول في تحديد الجهة، التي اسند لها الأمر بالفصل في صحة عضوية أعضاء البرلمان عموماً وأعضاء مجلس الأمة خصوصاً.

- فمنهم من منح هذه الصلاحية للسلطة القضائية، وهذا أخذاً بالتفسير المرن لمبدأ الفصل بين السلطات. وبالتالي فقيام السلطة القضائية بالفصل في إثبات العضوية، لا يوجد فيه أي اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، وأكثر من ذلك يروا أنصار هذا الاتجاه أن الرقابة القضائية هي من أكثر الضمانات القانونية لأنها تمارس بحياد تام، وتعتبر مصر من أهم الدول التي تبنت هذا الاتجاه. (2)

(1) نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية دراسة مقارنة: الجزائر، تونس، مصر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2015 / 2016، ص 09.

(2) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2015 / 2016 ص 110.

• ومنهم من جعل السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وإعمالاً بقاعدة الرقابة الذاتية للبرلمان، كضمانة لاستقلالية هذه الغرفة في إدارة شؤونها على بقية السلطات الأخرى،⁽¹⁾ لكن بالمقابل تعرض لعدة انتقادات من قبل مجموعة من الفقهاء من بينهم الفقيه "اسمان"، الذي يرى بأن هذا الاختصاص هو اعتداء من قبل السلطة التشريعية على السلطة القضائية.

باعتبار أن كل ماله علاقة بالمنازعات هو اختصاص حصري وأصيل للسلطة القضائية،⁽²⁾ ومن جهة أخرى فالبرلمانيون عند قيامهم بهذه المهمة ستغلب عليهم النزعة السياسية،⁽³⁾ إذ يصبحون حكماً وخصماً في نفس الوقت، وبالتالي يصعب تحقيق الحياد في هذه المسألة، وتعتبر فرنسا من بين الدول المتبنية هذا الاتجاه.

ونفس الاتجاه تبنته الجزائر بجعل السلطة التشريعية هي الجهة المختصة بإثبات العضوية، وهذا استناداً لنص المادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل غرفة على حدة ". وهو ما كان مطابقاً في المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يتضح من خلال هذه المادة أن الجهة المختصة دستورياً بإثبات هذه العضوية هم أعضاء مجلس الأمة ذاتهم، ومنه فكل غرفة هي الجهة المختصة بإثبات عضوية أعضائها.

وبالعودة للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نجده نظم هذه الصلاحية ضمن المواد 02 و03 منه،⁽⁴⁾ من خلال تحديده للإجراءات المتبعة من قبل مجلس الأمة في إثبات العضوية، وذلك بتشكيل لجنة مختصة مكونة من عشرين (20) عضواً وفقاً لمبدأ التمثيل النسبي، خلال الجلسة الأولى

(1) نوال لصلح، ضمانات استقلال البرلمان في الجزائر طبقاً لدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2006/2007، ص 38 وما يليها.

(2) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل...، المرجع السابق، ص 109.

(3) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 627.

(4) النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 49 المؤرخة في 22 غشت 2017، ص 14.

التي تعقد بعد خمسا عشر (15) يوم من إعلان المحكمة الدستورية النتائج النهائية المتضمنة أسماء الأعضاء المنتخبين، وصدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة.

تكلف هذه اللجنة بإعداد التقرير ثم تعرضه في جلسة عامة من أجل المصادقة عليه، وفي حالة احتواء هذا التقرير على تحفظات، يحال للجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، هذه الأخيرة تكلف بدورها بالتحقيق وإعداد تقرير آخر تعرضه على المجلس في غضون خمسا عشر (15) يوما من تاريخ الإحالة.

بمجرد مصادقة أعضاء مجلس الأمة على التقرير في جلسة عامة، يتم حل اللجنة المكلفة بإثبات العضوية، وبالتالي هي ذات طابع مؤقت تنتهي مهامها بمجرد المصادقة على تقريرها.

مع العلم أن هذه الإجراءات تطبق كذلك في حالة إثبات العضوية، بعد كل التجديد نصفي لتشكيلة مجلس الأمة.

ومن خلال ما تم عرضه نستنتج للوهلة الأولى أن مجلس الأمة يتمتع باستقلالية مطلقة في إثبات عضوية أعضائه، وعدم تبعيته لأي جهة أخرى، باعتبار أن أعضاء المجلس هم من لهم السلطة في إثبات عضوية أعضائهم، لكن بارتباط هذه الضمانة بضرورة تدخل المحكمة الدستورية من خلال إعلانها للنتائج النهائية لانتخاب ثلثي (2 / 3) أعضاء مجلس الأمة، وكذا الفصل في النزاعات الانتخابية، نتوصل في النهاية أن المجلس يتمتع باستقلالية نسبية في إثبات عضوية أعضائه.

ثانيا: النتائج المترتبة على إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة

بالرغم من إثبات العضوية لأعضاء مجلس الأمة، بغض النظر إن كانوا معينين أم منتخبين، لا يحق لهم مباشرة الاختصاصات المقررة لهم دستوريا إلا بعد القيام بمجموعة من الإجراءات، وتتمثل في التصريح بالامتلاك وإعداد النظام الداخلي، والتي سنتطرق لكل منهما كالتالي:

1/ إعداد النظام الداخلي: منح المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة بمجرد ما يتم إثبات عضويتهم إعداد نظامهم الداخلي، باعتبار أن الدساتير لا تحتوي على كافة الأحكام المتعلقة بالعمل

البرلماني،⁽¹⁾ وهذا حسب المادة 135/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أن " يعد كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامه الداخلي ويصادق عليه ".

ويعرف النظام الداخلي على أنه مجموعة القواعد والنصوص التي يسير عليها المجلس، بهدف تنظيم دقائق العمل فيه، وغايته الأساسية توفير الحرية للأعضاء، من أجل المناقشة والتقرير في جو من النظام والطمأنينة والهدوء، ويتأسس هذا النظام على ضوء منظومة من الأفكار والأعراف والمبادئ البرلمانية، التي تستهدف تسيير العمل البرلماني،⁽²⁾ والذي يهدف أساسا لضبط القواعد الإجرائية والتنظيمية لسير أعمال المجلس، ومسايرة للتعديلات الجديدة لدستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2020 .

وتجسيدا لذلك قدم رئيس مجلس الأمة عبد القادر بن صالح يوم 15 مارس 2017 محاضرة بمناسبة افتتاح أشغال لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، تضمنت 23 مجال وضابط وجب على الأعضاء التقيد بهم أثناء إعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.⁽³⁾

ولإعداد النظام الداخلي يكون بناء على المراحل التالية:

أ/ **مرحلة التحضيرات الإدارية والفنية والوثائقية:** بأمر من رئيس مجلس الأمة تبدأ هذه المرحلة باستغلال إدارة المجلس لمواردها البشرية والمادية والفنية والتكنولوجية، من أجل القيام بدراسة أرضية المشروع التمهيدي المعد من قبل لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، وهذا بالتنسيق مع إدارة المجلس الشعبي الوطني ووزارة العلاقات مع البرلمان.

ب/ **مرحلة المبادرة والمشاورات البرلمانية الداخلية:** بعدما يتم الانتهاء من التحضيرات الإدارية والفنية والوثائقية تبدأ مرحلة التشاور مع أجهزة وهيئات المجلس خاصة رؤساء المجموعات البرلمانية

(1) عدنان طاهر، " حقوق وواجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 12، أبريل 2006، ص 223.

(2) نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان...، المرجع السابق، ص 28.

(3) عبد القادر بن صالح، " عملية إعداد النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 41، أكتوبر 2017، ص 20 - 25.

وهيئة التنسيق ومكتب المجلس، مبينين أسباب وأهداف ومنهجية عملية إعداد وسن النظام الداخلي للمجلس، مجسداً بذلك المشروعية الدستورية والقانونية والتنظيمية.

ج/ إحالة الملف للجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان الموسعة: يكلف رئيس المجلس بإحالة الملف للجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان الموسعة، لتعد هذه الأخيرة تقريرها بعد دراسته، ثم يتم عرضه على المجلس في جلسة عامة وعلانية، للتصويت عليه من طرف أعضاءه.

د/ التصويت على مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة وإخضاعه لرقابة المطابقة الدستورية عليه: بمجرد ما يصوت أعضاء مجلس الأمة على مشروع نظامهم الداخلي، يتم إحالته من قبل رئيس مجلس الأمة لرئيس الجمهورية، هذا الأخير يخطر بشأنه المحكمة الدستورية " عوضاً عن المجلس الدستوري " لتتأكد من مدى مطابقتها للدستور وهذا استناداً للمادة 190 / 6 بقولها: " تفصل المحكمة الدستورية في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور... ".

وبناءً على هذه الرقابة تصدر المحكمة الدستورية قرارها وجوبياً، إما بمطابقته للدستور وهنا يتم إصدار النظام الداخلي في الجريدة الرسمية، ومن ثمّ يتم العمل به.

أما إذا صرحت بعدم مطابقتها للدستور لا يتم العمل به، إلا بعدما يعدل ويعرض من جديد على المحكمة الدستورية لمراقبة مطابقتها للدستور.⁽¹⁾

ومنه نستنتج أن النظام الداخلي المعد من قبل مجلس الأمة لا يصبح ساري المفعول، إلا بعد خضوعه لرقابة مطابقة للدستور، وبذلك فمجلس الأمة يتمتع باستقلالية نسبية كذلك أثناء إعداد نظامه الداخلي، وهذا راجع لضرورة الموافقة المسبقة عليه من قبل المحكمة الدستورية .

(1) " مراحل إعداد وإصدار النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة " مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 41، أكتوبر 2017، ص ص 129 - 132.

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

2/ التصريح بالامتلاكات: يعتبر نظام التصريح بالامتلاكات من الآليات الوقائية التي يهدف المؤسس الدستوري من ورائها للحد من نقشي ظاهرة الفساد التي طالت كل الإدارات العمومية، باعتباره نظام وقائي يقوم على تتبع الذمة المالية للموظف العمومي.(1)

ونظرا لأهمية هذا الإجراء على مصالح الدولة تم دسترته في التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالذات في المادة 24 / 4 (2) كالتالي " يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية، أن يصرح بامتلاكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتهما " ثم أحالنا للقانون الذي يحدد الإجراءات المتبعة.

وبالرجوع لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته (3) ضمن المواد 04 و 05 منه، فرضت على أعضاء البرلمان بما فيهم أعضاء مجلس الأمة التصريح بامتلاكاتهم، خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيب المجلس، وذلك عن طريق جرد جميع الأملاك العقارية، المنقولة، السيولة النقدية، الاستثمارات أو أي أملاك أخرى، سواء كانت داخل الوطن أو خارجها، بحوزة العضو البرلماني أو أولاده القصر ولو كانت على الشيوع.(4)

ويكون هذا التصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، ليتم نشر محتواه في الجريدة الرسمية وهذا طبقا للمادة 06 من القانون 06 / 01 والتي نصت على أن " يكون التصريح بالامتلاكات الخاص بأعضاء البرلمان... أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين (02) المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم ".

(1) أمال يعيش تمام، " التصريح بالامتلاكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر "، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، في إطار الملتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد واليات مكافحته في الدول المغاربية المنعقد يومي 1314 أبريل 2015، المجلد 02، العدد 02، مارس 2016، ص 504.

(2) نفس المحتوى حمله التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 23 / 2 منه.

(3) القانون 06 / 01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، المؤرخة في 08 مارس 2008، ص 04.

(4) أنظر المرسوم الرئاسي 06 / 414، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر العدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر 2006، ص 20.

لكن نلاحظ إغفال المشرع الجزائري ذمة زوجة المكلف بالتصريح بالتملكات، وهذا راجع لفصل القانون الجزائري في الذم المالية للزوجين.⁽¹⁾

فالأجدر بالمؤسس الدستوري إلحاق هذا الشرط كذلك بزوجة المكلف بالتصريح بالتملكات،⁽²⁾ ونتيجة ذلك أصدر رئيس الجمهورية تعليمة رئاسية، مضمونها ضرورة تصريح عضو البرلمان بالتملكات العقارية والمنقولة لأبنائهم البالغين وأزواجهم.⁽³⁾

الفرع الثاني: صلاحية مجلس الأمة في إسقاط عضوية أعضائه

بمجرد إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة من قبل المحكمة الدستورية واللجنة المختصة بإثبات العضوية، يصبح العضو متمتعاً بعضويته في مجلس، إلا أن هذه العضوية يجوز الطعن فيها وطلب إسقاطها، وبذلك يجرد العضو من صفته كعضو بمجلس الأمة، نتيجة تخلف شرط من شروط العضوية بعدما يتم إثباتها " أي نشوء سبب طارئ يترتب عليه إسقاط العضوية "، لكن يجب أن نميزها على مصطلح الإبطال والذي يقصد به عدم توافر شرط من شروط العضوية يوم الانتخاب، أو أن عملية الانتخاب ذاتها شابها عيب من العيوب، كتلاعب في جداول الانتخاب مثالا،⁽⁴⁾ لذا يجب التعرف على الأسباب المؤدية لإسقاط العضوية، ثم تحديد إجراءاتها، وأخيرا الوصول للنتائج المترتبة على إسقاط عضوية أعضاء مجلس الأمة. وبالتالي نتوصل إلى مدى تمتع مجلس الأمة بالاستقلالية في إسقاط عضويته.

(1) للتفصيل راجع: عثمانى فاطمة، التصريح بالتملكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2010 / 2011، ص 82.

(2) وهو ما تم اقتراحه من قبل مجموعة من نواب البرلمان بمناسبة مناقشة قانون الوقاية من الفساد ومكافحته. راجع الجريدة الرسمية لمداوات المجلس الشعبي الوطني، خلال الفترة التشريعية الخامسة، الدورة العادية الثامنة، خلال الجلسة العلنية المنعقدة يوم الثلاثاء 03 يناير 2006، السنة الرابعة، رقم 181، ص 04.

(3) تعليمة رئاسية رقم 03 متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، " غير منشورة "، للاطلاع عليها راجع: عثمانى فاطمة، المرجع السابق، ملحق رقم 01 ص 200.

(4) نوال اصلح، مكانة عضو البرلمان...، المرجع السابق، ص 115.

أولاً: أسباب إسقاط العضوية

بالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2020 والذي حدد الأسباب التي تؤدي لإسقاط هذه العضوية، والتي هي نفسها ما تم الاعتماد عليها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016،⁽¹⁾ وتمثلة أساساً في حالة عدم استقاء عضو مجلس الأمة شروط قابليته للانتخاب أو فقدانها، أو في حالة اقترافه فعلاً مخالفاً بشرف مهمته، وسنتعرض لكل حالة بشيء من التفصيل كالتالي:

1/ إسقاط العضوية لانعدام أو فقدان شروط قابلية انتخابه: نصت المادة 1/126 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن " كل نائب أو عضو مجلس الأمة لا يستوفي شروط قابلية انتخابه أو يفقدها، يتعرض لسقوط مهمته البرلمانية " .

وبالتالي يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأمة بعدما يكتسبها، وهذا يكون في حالة فقدانه أحد شروط العضوية بعد انتخابه، إلا أن هذه الشروط ليست من صنف واحد، فبعضها لا نتصور فقدانها من قبل العضو بعد انتخابه مثل فقدانه شرط سن الترشح، وبالمقابل يوجد شروط أخرى يمكن أن يفقدها العضو بعد انتخابه من بينها:

أ/ تجريد العضو من الجنسية أو فقدانها: كما ذكرنا سابقاً من أهم شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة أن يتمتع العضو بالجنسية الجزائرية، وهذا حسب المادة 79 من قانون الانتخابات. لكن قد يتعرض العضو المتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فيما بعد لفقدانها، ويكون في حالة اكتساب الجزائري جنسية أجنبية في الخارج ويأذن له بموجب مرسوم بالتخلي على الجنسية الجزائرية.⁽²⁾

أو أن يتعرض للتجريد من الجنسية الجزائرية بعدما اكتسبها – يخص مكتسبي الجنسية – بموجب مرسوم، في حالة ما إذا صدر ضده حكم من أجل فعل يعد جنائية أو جنحة تمس بالمصالح الحيوية للدولة، أو صدور ضده حكم في الجزائر أو بالخارج يقضي بعقوبة لأكثر من خمس (05)

(1) أنظر المواد 1/123، 1/124 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره

(2) المواد 18، 20 من القانون المتعلق بالجنسية، السابق ذكره.

سنوات سجنا من أجل جنائية، أو إذا قام لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري أو مضرّة بمصلحة الدولة الجزائرية.⁽¹⁾

ومنه بمجرد فقدان العضو جنسيته أو يجرّد منها يصبح عرضة لإسقاط العضوية، نتيجة عدم توفر أحد شروط العضوية ألا وهي الجنسية الجزائرية.

ب/ فقدان العضو التمتع بحقوقه السياسية والمدنية: اعتبارا من أن العمل البرلماني يفترض على العضو أن تتوافر فيه قوة إدراك وتمييز عاليتين، لذلك أي عضو فقد قواه العقلية أو تم الحجز عليه، يصبح عرضة لإسقاط العضوية وهو أمرا مفروغ منه، أو أن يتعرض للحرمان من أحد حقوقه السياسية وأهمها حق ممارسة الانتخاب والترشح.⁽²⁾

ج/ أو تحقق حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب: كأن يكون قاضيا مثلا أو فردا من الجيش الوطني الشعبي.

2/ إسقاط العضوية نتيجة اقرار العضو فعلا يخل بشرف مهمته: نصت المادة 127 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على " النائب أو عضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكنهم تجريده من مهمته النيابية إن اقرّف فعلا يخل بشرف مهمته "، وبالتالي فالسبب الثاني لإسقاط العضوية مرتبط باقرار العضو فعلا مغل بشرف مهمته، ويقصد بهذه الأخيرة أن يقوم العضو بأحد الأفعال التي تؤتى من قبل البرلمان، والتي تشكل جريمة بمعناها القانوني، الصادر بشأنها حكم جزائي واستنفذ جميع طرق الطعن،⁽³⁾ وهذا ما أكدته المادة 129 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، من خلال النص على أنه طبقا لأحكام المادة 124 من الدستور يمكن لمجلس الأمة إقصاء أحد أعضائه، إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكابه فعلا يخل بشرف مهمته البرلمانية.

(1) المواد 22، 23، 24 من القانون المتعلق بالجنسية، السابق ذكره .

(2) نور الدين فكايير، المرجع السابق، ص 26.

(3) بومامي الميلود، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014 / 2015، ص 62.

ومنه نستنتج أن المشرع الجزائري حصر الأفعال المخلة بشرف المهم في صدور حكم نهائي بالإدانة في جناية أو جنحة (1) تؤدي لحرمانه من مباشرة حقوقه السياسية.

ثانيا: إجراءات إسقاط العضوية

نتيجة خطورة هذا الإجراء والمتمثل في تجريد العضو من صفته، أحاطها المؤسس الدستوري بمجموعة من الإجراءات وجب إتباعها، بداية بتحديد الجهة المختصة بتقديم طلب الإسقاط، ثم إحالة الملف للجنة المكلفة بالتحقيق مع العضو، وأخيرا التصويت على قرار اللجنة المتضمنة تجريد العضو من صفته كالتالي:

1/ الجهة المختصة بتقديم طلب الإسقاط: أحالنا التعديل الدستوري للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 للتفصيل في إجراءات إسقاط العضوية، وذلك في الفقرة الثانية من المادة 127 كالتالي " يحدد النظام الداخلي لكل واحدة من الغرفتين الشروط التي يتعرض فيها أي نائب أو عضو مجلس الأمة للإقصاء".

وبالرجوع للمادة 127 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والتي تحدد الجهة المختصة بتقديم الطلب، ألا وهو الوزير المكلف العدل، وبالتالي نستنتج هنا تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في وزير العدل في إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأمة باعتباره يمثل السلطة التشريعية، فالأجدر لو منحت السلطة للمجلس ذاته.

2/ إحالة الملف للجنة المكلفة بالتحقيق مع عضو مجلس الأمة: بعدما يقدم وزير العدل طلب إسقاط العضوية بخصوص أحد الأعضاء، ورفع الحصانة البرلمانية عنه، (2) تكلف اللجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بالتحقيق مع العضو المراد إسقاط عضويته، وذلك بعد السماع لأقواله، وهذا ما أشارت له المادة 127 / 2 " تدرس

(1) للتفصيل أكثر ارجع ل: - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، الطبعة السادسة، دار هومة للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2008 ص 329 وما يليها.

- عبد الرحمان خلفي، القانون الجنائي العام دراسة مقارنة، دون طبعة، دار بلقيس، دار البيضاء - الجزائر، 2017، ص 68.

(2) سيتم التعرف على الحصانة البرلمانية وإجراءات رفعها في المطلب الثاني من هذا البحث ص 64 .

لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي طلب إسقاط المهمة البرلمانية عن العضو المعني، وتعد تقريراً في الموضوع وترفعه إلى مكتب المجلس ."

إذ بمجرد إحالة الملف لها من قبل مكتب المجلس، تباشر في إعداد تقرير مفصلاً حول الموضوع، والذي توصي فيه بإسقاط العضوية على عضو مجلس الأمة، أو حفظ الملف لعدم توفر شروط الإسقاط السابق ذكرها ثم تسليمه لمكتب المجلس.

3/ التصويت على قرار اللجنة المتضمنة تجريد العضو من صفته: بعد انتهاء اللجنة المختصة من إعداد تقريرها وتسليمه لكتب المجلس، يتم عرضه على كل الأعضاء في جلسة مغلقة مع الاستماع للعضو المعني، هذا الأخير الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه، يعرض التقرير للتصويت بأغلبية أعضاء المجلس بشرط أن يكون الاقتراح يحكمه مبدأ السرية. (1)

ومنه نستنتج مجموعة من الضمانات كفلها المؤسس الدستوري للعضو في حالة التجريد من عضويته وتتمثل في ما يلي:

- النص على أسباب المؤدية لإسقاط العضوية بأعلى نص في الدولة ألا وهو الدستور.
- تحديد إجراءات المتبعة عند إسقاط العضوية.
- صدور قرار إسقاط العضوية بأغلبية أعضاء مجلس الأمة. (2)

لكن في نفس الوقت نلاحظ إغفال المؤسس الدستوري مسألة تحديد المدة المفروضة على مجلس الأمة للفصل في تجريد العضو من عضوية مجلس الأمة.

ثالثاً: النتائج المترتبة على إسقاط عضوية أعضاء مجلس الأمة

بمجرد ما يتم إسقاط عضوية أحد أعضاء مجلس الأمة، يترتب عليه مجموعة من النتائج تتمثل أساساً في استخلاف ذلك العضو، وهذا بإتباع مجموعة من الإجراءات.

(1) المادة 127/3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) بومامي الميلود، المرجع السابق، ص 93 وما يليها.

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

وباعتبار أن تشكيلة مجلس الأمة مختلطة بين التعيين والانتخاب، لذلك فالتساؤل المطروح هنا هل هذه الإجراءات تشترك فيها كلا الأعضاء المعينين والمنتخبين أم لا؟

بالرجوع للمادة 132 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي أحالتنا بدورها لنص خاص ينظم هذه المسألة لكنه لم يرى النور بعد، فتضمنت ما يلي " يحدد قانون عضوي شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده " .

وطبقا لما نصت عليه المادة 132 من القانون العضوي 10 /16 المتعلق بنظام الانتخابات، والتي حددت لنا أنه في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة، بسبب الإقصاء أو التجريد من عهده الانتخابية أو أي سبب آخر، يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه،

ومنه نستنتج أن الطريقة المتبعة لاستخلاف العضو المنتخب فقط في مجلس الأمة، هو إجراء انتخابات جزئية بمجرد ما يتم التصريح عن حالة الشغور من قبل مكتب المجلس وتبليغه المحكمة الدستورية، وهنا يتم إتباع أول إجراء ألا وهو إصدار المرسوم الرئاسي المتضمن الاستدعاء الهيئة الناجبة، لإجراء انتخابات جزئية في الدائرة الانتخابية التابع لها العضو المتعرض لإسقاط عضويته.

أما عن الإجراءات المتبعة لاستخلاف العضو المعين الذي تم إسقاط عضويته، نلاحظ إغفال المؤسس الدستوري هذه النقطة وعدم التطرق لها.

وبالتالي فالمؤسس الدستوري اتبع قاعدة "من يملك الكل يملك الجزء " . فباعتبار ثلث (1 /3) أعضاء مجلس الأمة يعين من قبل رئيس الجمهورية كما تطرقنا له، فبمجرد شغور مقعد العضو المعين يتولى هو مهمة استخلافه، وذلك بإتباعه نفس الإجراءات المتبعة في تعيين الأعضاء لأول مرة.

على أن تنتهي عهدة العضو الجديد سوى كان معين أو منتخب بمجلس الأمة بتاريخ انتهاء عهدة العضو المستخلف، وهذا ما تضمنته المادة 134 من القانون العضوي 10 /16 المتعلق بالانتخابات.

وفي الأخير نتوصل هنا أن مجلس الأمة يتمتع بالاستقلالية فيما يخص إسقاط عضوية أحد أعضائه، بالرغم من تدخل وزير العدل، وهذا راجع لجعل هذه سلطة في يد أعضاء مجلس الأمة عن طريق التصويت بأغلبية أعضائه.

المطلب الثاني: نظام الحصانة والضمانات المادية تجسيدا للاستقلالية العضوية

لمجلس الأمة

بمجرد ما يكتسب عضو مجلس الأمة العضوية البرلمانية يحق له ممارسة المهام المنوطة به، بكل حرية بعيدا على الضغوطات الخارجية، وبالذات عن تأثير السلطة التنفيذية، ويجسد ذلك كل من الدستور وقانون الانتخابات والنظام الداخلي لمجلس الأمة، من خلال تحديدهم لمجموعة من الضمانات لاستقلالية هذا العضو.

وتتمثل أساسا في الحصانة البرلمانية، وذلك من خلال حماية العضو من المسائلة القانونية أثناء تأدية مهامه، (الفرع الأول)، وبالإضافة لذلك منح المؤسس الدستوري للعضو ضمانات أخرى ذات طابع مادي، والتي لا تقل أهمية عن الحصانة البرلمانية، كتعويض على ما يتكبده العضو من مشقة في سبيل مهمته النيابية، والتي تتجسد في المكافأة البرلمانية، والتمتع بنظام التقاعد والتأمينات الاجتماعية، وهذا لحماية العضو من الإغراءات المالية (الفرع الثاني).

لكن السؤال المطروح هنا هل هذه الضمانات كفيلة لحماية العضو، وجعله مستقل على كل الضغوطات الداخلية والخارجية أم لا؟ وهو ما سنتعرف عليه من خلال هذه الضمانات.

الفرع الأول: نظام الحصانة البرلمانية تجسيدا لاستقلالية العضوية لمجلس الأمة

يعتبر مبدأ المساواة كقاعدة عامة من المبادئ الأساسية المنصوص عليها في الدساتير الجزائرية المتعاقبة، من دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 المعدل في سنة 2020، بعبارة " كل المواطنين سواسية أمام القانون"،⁽¹⁾ وبالتالي جميع المواطنين يتمتعون بنفس الحقوق والواجبات.

(1) نفس المحتوى تضمنته المادة 32 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره.

غير أن هذا المبدأ له استثناء فَرَضَ معاملة بعض الأشخاص معاملة خاصة، بمنحهم حصانات معينة وجعلهم فوق القانون، ومثال ذلك أعضاء مجلس الأمة عن طريق الحصانة البرلمانية، كضمانة أساسية لحسن سير عمل المجالس البرلمانية،⁽¹⁾ لأنها تمثل الركن الخاص لاستقلالها، فبدونها لن تتمكن من مباشرة اختصاصاتها الفعلية.

وبالتالي تتحول لمجرد هيئة استشارية تمارس سلطات زهيدة،⁽²⁾ لذا سنتطرق لمفهوم الحصانة البرلمانية، ثم معرفة أنواعها، ولكي لا تتحول هذه الضمانة لامتياز شخصي يفقد مبرر وجودها، وجب تحديد ما مدى تأطير النصوص القانونية لها من خلال تحديد نطاقها وإجراءات رفعها.

أولاً: مفهوم الحصانة البرلمانية

لقد أجمعت معظم دساتير العالم بالرغم من إخلاف نظمها القانونية على نظام الحصانة البرلمانية، وذلك بهدف تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، وإرساء دولة القانون وتعميق المسار الديمقراطي.

لذلك سنحاول توضيح هذه الضمانة من خلال تحديد تعريفها، ثم الوقوف عبر مختلف المحطات التي مرت بها، وأخيراً تمييزها عن غيرها من المصطلحات المتشابهة.

1/ تعريف الحصانة البرلمانية: الحصانة البرلمانية هي مصطلح مركب من كلمتين هما: الحصانة و البرلمان لذا سنعرف كل كلمة على حدى.

أ/ الحصانة لغة: هي مصدر الفعل حصن، وأصل هذه الكلمة يدل على الحفظ، يقال حصن المكان يحصن حصانة فهو حصين منع، وبالتالي فالحصانة تدل على المنعة، وهي العز والقوة التي تمنع الغير من الوصول إلى من اتصف بها بإيذاء أو تنقص.⁽³⁾

(1) وليد العقون، " الحصانة البرلمانية "، مجلة النائب، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 2004، ص 33.

(2) إبراهيم ملاوي، النظام القانوني لعضو البرلمان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2008، ص 03.

(3) سعيد الشتيوي، " الحدود الدستورية للحصانة البرلمانية "، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، سبتمبر 2009، ص 217.

الحصانة اصطلاحاً: اتفق فقهاء القانون على عدم وجود تعريف دقيق وواحد لهذا المعنى فتارة يقصد بها في العصر الروماني الإعفاء الضريبي الممنوح لبعض المواطنين الذين يمارسون بعض المهن الحرة، كوسيلة لتشجيعهم.

وتارة أخرى يقصد بها الإعفاء من المسؤولية الجنائية، وبالتالي الإفلات من تطبيق قانون العقوبات على بعض الأشخاص كالملوك نتيجة إتباع فكرة أن الملك لا يخطأ. (1)

ومنه نستنتج أن هذا المصطلح يختلف معناه بحسب الموضوع الذي استعمل فيه.

ب/ أما مصطلح البرلمان لغة: يقصد به الكلام أو الحديث، والذي يعبر عن الفعل المتداول في اللغة الفرنسية "Parler". (2)

أما اصطلاحاً: يقصد به الهيكل التمثيلي المكون من مجموعة أفراد من الشعب يتولون مسؤولية تمثيلية، ومن خلال هذا التمثيل يقوم هؤلاء الأفراد بوضع الإطار القانوني الذي يحكم المجتمع. (3)

و بجمع المصطلحين **تعرف الحصانة البرلمانية** على أنها مجموع الأحكام الدستورية التي تؤمن نظام قانوني مختلف عن النظام العادي، الذي يطبق على عامة الناس فيما يخص علاقاتهم مع العدالة، بهدف الحصول على حريتهم واستقلاليتهم. (4)

(1) عثمان دشيثة، "الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 03، 2004 ص 32.

(2) أقيس محمد، **الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، " فرع القانون الدستوري"، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، 2013/2014، ص 14.

(3) الأمين سويقات، الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم العلوم السياسية، 2016/2017، ص 14.

(4) بالجيلالي خالد، **السلطة التشريعية في الدستور الجزائري** " دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2010/2011، ص 49.

كذلك تعرف على أنها مجمل الأحكام التي توفر للبرلمانيين نظاما قانونيا استثنائيا للقانون العام، في علاقتهم مع العدالة من أجل الحفاظ على استقلاليتهم.⁽¹⁾

ومن خلال ذلك نستنتج نقاط مشتركة بين التعريفين:

- أن الحصانة البرلمانية هي قاعدة استثنائية منصوص عليها دستوريا.
 - تخص مجموعة معينة من الفئات تخاطبهم بصفاتهم لا بذواتهم، ومن بينهم أعضاء مجلس الأمة.
 - الهدف منها التمتع بقدر من الاستقلالية عند القيام بالمهام الموكلة لهم.
- لكن من خلال التعريفات ونتيجة هذا انقسام الفقه بين المؤيد والمعارض لهذه الضمانة:⁽²⁾

• الرأي المؤيد للحصانة البرلمانية

يرى جانب من الفقه أن الحصانة البرلمانية ليست امتياز للعضو البرلماني، بل هي ضمانة للسلطة التشريعية نفسها، إذ من جهة بواسطتها يحق للعضو التعبير عن رأيه بكل حرية وبعيدا عن الضغوطات،⁽³⁾ ومن جهة أخرى فهي لا تمثل خرقا للقانون، بل هي تكييف لمجموعة من الإجراءات بما يسمح لأعضاء البرلمان للتأكد من صحة الأفعال المتابع لها العضو قبل الإذن بالمتابعة.⁽⁴⁾

وبالتالي نستنتج أن هذه الضمانة لا تكون على إطلاقها، بل ضبطت بمجموعة من المحددات تتمثل في محدد الصفة، محدد الزمن، محدد الشخصي، محدد الأثر:

(1) رضا بوضياف، " الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 13، جوان 2006، ص 13.

(2) سكوب رزيقة، دور النائب بالمجلس الشعبي الوطني بين القانون والممارسة السياسية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2016، ص 43.

(3) Ben Abbou Kiran Fatiha , **droit parlementaire algérien** ,tome 1 ,office des publications universitaires , Alegria, 2009 ,p148

(4) بيار كولينيون، " دور البرلمان في حماية حقوق الإنسان "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 04، 2003، ص

- عدنان الظاهر، " حقوق وواجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 12، أبريل 2006، ص 225.

- عمر فرحاتي، " مبدأ الحصانة البرلمانية في الدول العربية "، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 03، 2008، ص 80.

1/ محدد الصفة: ويقصد بها الأشخاص المستفيدون من هذه الضمانة، أي أنها تخص فئة محددة بنص قانوني مثال ذلك في الجزائر، فقد حددت هذه الفئة بأعلى نص في الدولة ألا وهو الدستور في نص المادة 129 من التعديل الدستوري 2020 " يتمتع عضو البرلمان بالحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة في الدستور "

2/ محدد الزمن: يقصد بها أن هذه الضمانة محددة بمدة معينة وليست على إطلاقها وهي انتهاء العهدة البرلمانية، وهذا حسب نفس المادة 129 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3/ محدد المكان: يقصد بها أن الحصانة البرلمانية يتمتع بها العضو أثناء قيامه بالمهام البرلمانية، بغض النظر إن كانت داخل قبة البرلمان أو خارجها.

4/ محدد الأثر: هذه الضمانة لا يقصد بها إضفاء طابع المشروعية عن الأفعال التي اقترفتها العضو والمجرمة من قبل قانون العقوبات، بل يقصد بها إرجاء النظر فيها لحين رفع الحصانة من قبل المجلس.⁽¹⁾

• الرأي المعارض للحصانة البرلمانية

لكن بالمقابل يوجد جانب آخر من الفقه ينكر هذه الضمانة بحجة أنها تخل بمبدأ المساواة الذي يمتاز بحصانة دولية⁽²⁾ وداخلية، وبالتالي ينتج عنه تمايز بين الأفراد، كذلك يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، فبواسطتها تمنع السلطة القضائية من القيام بمهمة متابعة الأعضاء بصفة فورية، بالرغم من ارتكابهم أفعال يجرمها القانون.⁽³⁾

(1) سعيد مقدم، " الحصانة البرلمانية: مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة "، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول " الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات " و " المواطنة والتنمية المستدامة "، عدد 09، 2012، ص ص 101 - 109.

(2) وهو ما جسده الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 01 ديسمبر 1948 في مادته 01 والتي نصت " على أن يولد جميع الناس أحرارا متساوين في الكرامة والحقوق...".

(3) فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004 ص 67.

وحسب وجهة نظري فالحصانة البرلمانية لا تمثل إخلال بمبدأ المساواة، لأنه حتى يتم تطبيق هذا المبدأ بحذافيره، يجب أن يكون جميع الأفراد متساوين في المسؤولية والمهام، وبالتالي هي الضمانة ضرورية تساعد السلطة التشريعية عموماً وأعضاء مجلس الأمة خصوصاً، على القيام بمهامهم باعتبارهم ممثلين عن الشعب.

2/ التطور التاريخي لمصطلح الحصانة البرلمانية: نشأ مصطلح الحصانة البرلمانية بنشأة البرلمان ذاته، أي في أواخر القرن 13 وبداية القرن 14 بانجلترا، وهذا كان نتيجة نشوء البرلمان في ظل نظام ملكي مطلق ومتسلط، إذ كان النواب يتعرضون لمضايقات وممارسات تعسفية بسبب الآراء التي يقدمونها، مما فرض عليهم اللجوء للقضاء لحمايتهم من ذلك.

لكن مع مرور الزمن اعترف لهم القضاء الانجليزي بعدم مسؤوليتهم عن الجرائم والأضرار التي قد تنتج أثناء تأدية مهامهم، وتم تكريسه في ميثاق الحقوق الانجليزي لسنة 1686 بعنوان حرية التعبير للبرلمانيين⁽¹⁾.

وبعد ذلك انتقل هذا المصطلح لأنظمة سياسية أخرى من بينها فرنسا، فبسبب الصراع الذي كان مع الملك نتيجة طرده لأعضاء الجمعية، أعلنت على مبدأ عدم قابلية نواب الأمة للاعتداء عليهم، وبتاريخ 23 جوان 1789 أقر بأن النائب محصن جنائياً ومدنياً ضد كل الإجراءات القانونية⁽²⁾، ثم تم إصدار المرسوم في 23 جوان 1791، والذي منح للنواب الحصانة ضد أي متابعة أو توقيف من قبل أي محكمة أو أي سلطة أخرى، نتيجة لإدلائهم بأرائهم في الغرف البرلمانية⁽³⁾.

وسار النظام السياسي الفرنسي باعتماد هذه الميزة في مختلف دساتيره المتعاقبة 1791، 1795، 1799، 1848، 1875، 1946، 1958.

(1) الأمين شريط، "الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري": مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، العدد 09، 2012، ص ص 128 - 129.

(2) محمد ناصر بوغزالة، "الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة اليوم الدراسي حول الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، العدد 09، 2012، ص ص 152 - 153.

(3) Pierre Avril et Jean Gicquel، **droit constitutionnel politiques**، 27^{eme} édition، G.D.J، France، 2013، p49.

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

وعلى غرار باقي الدول كرسست الجزائر نظام الحصانة البرلمانية في جميع دساتيرها، بداية بدستور 1963⁽¹⁾ في نص المادة 31 و 32 وذلك بإقرار هذه الضمانة لأعضاء المجلس الوطني، مع ترك التفصيل للنظام الداخلي للمجلس الوطني الصادر في 1964.⁽²⁾

ثم يليه دستور 1976:⁽³⁾ الذي اعترف بنظام الحصانة البرلمانية للنائب أثناء تأدية مهامه، مع تحديده لإجراءات رفعها في المواد 137، 138، 139 منه .

وكذلك دستور 1989⁽⁴⁾ الذي سار على نفس المنهج في المواد 103، 104، 105 مع ترك التفصيل للقانون 16 /89⁽⁵⁾ المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره.

وحتى أثناء المرحلة الانتقالية،⁽⁶⁾ التي مرت بها الجزائر، نتيجة حل المجلس الوطني من قبل رئيس الجمهورية وتعويضه بالمجلس الوطني الانتقالي، تم الاعتراف له بنظام الحصانة البرلمانية في المرسوم الرئاسي 94 /40 المتضمن الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية.⁽⁷⁾

(1) دستور 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، بتاريخ 1963.

(2) أنظر المواد 25، 50، 51 من النظام الداخلي للمجلس الوطني، المؤرخ في 28 فيفري 1964، ج ر عدد 13، الصادرة في 21 مارس 1964.

(3) الأمر 97 /76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور 1976، ج ر عدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976، ص 1292.

(4) المرسوم الرئاسي 89 /18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 09، ص 234.

(5) أنظر المادة 09 من القانون 89 /16، المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر عدد 52، الصادرة في 11 ديسمبر 1989، ص 1412.

(6) للتفصيل حول المرحلة الانتقالية راجع، قوقة وداد، الشرعية والمشروعية في مؤسسات المرحلة الانتقالية في ظل التجربة التعددية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2008 /2009.

(7) أنظر المواد 30، 31 من المرسوم الرئاسي 94 /40، المؤرخ في 29 جانفي 1994، المتعلق بنشر الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج ر العدد 06، الصادرة في 31 جانفي 1994.

وبصدور دستور 1969 وتبني نظم الثنائية البرلمانية، اعترف للنواب وأعضاء البرلمان بهذه الضمانة في المواد 126، 127، 128، وكذلك في المواد 124، 125 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، والمادة 14 من القانون 01 / 01 المتعلق بعضو البرلمان.(1)

ومنه نتوصل لنتيجة مفادها أن المؤسس الدستوري اعتمد على نظام الحصانة البرلمانية منذ أول دستور له، كضمانة ممنوحة للعضو لمساعدته على أداء مهامه، وبالتالي إعطاءها أهمية كبيرة من خلال جعل مصدرها أعلى وثيقة في الدولة ألا وهو الدستور.

لكن حسب وجهة نظر الدكتور الأمين شريط أن المشرع الجزائري قصر في النصوص القانونية المنظمة لهذه الضمانة لتفصيل ما حملته أحكام الدستور.(2)

3/ تمييز مصطلح الحصانة البرلمانية عن غيره من المفاهيم المتشابهة: بسبب تعدد أنواع الحصانة في النظام السياسي ارتأينا أن نميزهم عن الحصانة البرلمانية كالتالي:

أ/ الحصانة البرلمانية والحصانة الدبلوماسية

يقصد بالحصانة الدبلوماسية إعفاء المبعوث البرلماني من الخضوع لقانون الدولة التي يتواجد فيها، قصد تأدية مهامه الدبلوماسية، و يدخل تحت طائلتها رؤساء الدول، والوفود الرسمية والسفراء وموظفو هيئات الدولة والمنظمات الإقليمية.

- وبذلك هي لا تشمل فقط المعني بالأمر مثل الحصانة البرلمانية بل تمتد لإفراد عائلته،
- تتمتع ببعد دولي على عكس الحصانة البرلمانية لها بعد وطني فقط.
- تتجسد في صورتين هما الحرمة الشخصية وذلك من خلال توفير لهم الجو الملائم للقيام بمهامهم، وحرية التنقل والاتصالات، على خلاف الحصانة البرلمانية تشمل الحصانة الموضوعية والإجرائية والتي سنتطرق لهما فيما بعد.(3)

(1) قانون رقم 01 / 01، المؤرخ في 31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج ر العدد 09، الصادرة في 04 فبراير 2001، ص 13.

(2) الأمين شريط، "الحصانة البرلمانية..."، المرجع السابق، ص 128.

(3) أقيس محمد، الحصانة البرلمانية...، المرجع السابق، ص ص 24 - 26.

ب/ الحصانة البرلمانية والحصانة ممثل السلطة التنفيذية الأول

حصانة ممثل السلطة التنفيذية الأول هي تلك الحصانة التي تمنع من اتخاذ إجراءات ضد الملوك ورؤساء الدول، بغض النظر عن نوع النظام السياسي المتبنى،⁽¹⁾ وهذا بهدف مساعدتهم على أداء المهام الموكلة لهم، لكن هذه الحصانة ليست مطلقة، ودليل ذلك ما حملته المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال إنشاء محكمة عليا للدولة مهمتها محاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن تكيفها بالخيانة العظمى، إلا أن هذه المحكمة لم تنصب لحد الساعة.

- ومنه فحصانة ممثل الدولة تشمل أفراد العائلة، على خلاف الحصانة البرلمانية تخص العضو فقط.
- الحصانة ممثل السلطة التنفيذية الأول من المبادئ المقررة دوليا، على عكس حصانة البرلمانية مقررة دستوريا.
- حصانة ممثل السلطة التنفيذية الأول تخضع لاعتبارات المجاملة الدولية، أما نظيرتها الحصانة البرلمانية فهي تدل على استقلال السلطة التشريعية.

ج/ الحصانة البرلمانية والحصانة القضائية:

الحصانة القضائية هي تلك الحصانة الممنوحة للقاضي لحمايته من كل الضغوطات التي قد يتعرض لها بمناسبة تأدية مهامه، وتتضمن عدم مسؤولية القاضي عن الأحكام التي يصدرها، وبالتالي نقول أن:

- الحصانة القضائية تتعدد مصادرها بين الدولية والوطنية، على خلاف الحصانة البرلمانية التي يكون مصدرها داخلي فقط.
- أساس الحصانة القضائية الوصول للعدالة، على خلاف الحصانة البرلمانية تحقق استقلال السلطة التشريعية.⁽²⁾

(1) Lascombe Michel، **Droit constitution de la cinquième République**، 9^{eme} edition، Lharmatton France، 2005، p 165.

(2) أقيس محمد، **الحصانة البرلمانية...**، المرجع السابق، ص ص 26 - 30 .

ثانيا: أنواع الحصانة البرلمانية

حتى يتمكن أعضاء البرلمان من مباشرة مهامهم بكل حرية واستقلالية أقر المؤسس الدستوري لهم نظام الحصانة البرلمانية، وقسمها بحسب مضمونها لنوعين فعند ممارستهم لمهامهم البرلمانية، يخضعون لقاعدة اللامسؤولية البرلمانية " أي للحصانة البرلمانية الموضوعية "، أما عند ممارستهم لمهام أخرى خارجة عن مهامهم البرلمانية يخضعون للحصانة البرلمانية الإجرائية.

1/ الحصانة البرلمانية الموضوعية: يقصد بها عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عن الأقوال والأفكار والآراء التي تصدر منهم، أثناء ممارستهم لوظائفهم النيابية أو بمناسبة، نتيجة منح الحرية الكاملة في التعبير لأعضاء البرلمان، لذلك يطلق عليها باللامسؤولية البرلمانية،⁽¹⁾ وبذلك فهي تحجب عن أي مسؤولية سوى كانت مدنية أو جزائية.

وهذا ما نصت عليه المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها أن " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب وأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية. لا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية " .

لكن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يفصل في هذه الحصانة مثلما فعل سابقه، بل ربطها بكل الأعمال المتعلقة بمهامه وهذا استنادا للمادة 129 منه بقوله " يتمتع عضو البرلمان بالحصانة بالنسبة للأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة " وبالتالي فهي تخص كل ماله علاقة بمهام عضو مجلس الأمة فقط.

ومن خلال ذلك نستنتج خصائص هذه الحصانة والتي تتمثل فيما يلي:

- **مطلقة:** يقصد بها أن هذه الحصانة شاملة لكل ما يصدر من قبل عضو البرلمان، من آراء وأفكار أثناء ممارستهم لمهامهم البرلمانية، خاصة لما تعلق منها بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، لأنها تحتاج لنوع من الجرأة البرلمانية.

(1) Ben Abbou Kiran Fatiha, Op , p148.

- ارتباطها بالنظام العام: أي أن الأعمال الصادرة عن أعضاء مجلس الأمة، لا يمكن النظر فيها أمام أي محكمة، باعتبارها من أعمال السيادة وبالتالي لا يجوز التنازل عنها.(1)
- الديمومة: يقصد بها عدم مساءلة عضو مجلس الأمة على جميع أقواله وآراءه، على طول عهده البرلمانية، سوى داخل الدورة أو خارجها، وأكثر من ذلك حتى بعد نهاية العهدة البرلمانية. أي يتمتع بها على مدى الحياة بشرط أن تكون لها علاقة بمهامه البرلمانية.(2)
- الشخصية: يقصد بها أن لا يتمتع بها إلا العضو وتقتصر عليه ولا تمتد آثارها لغيره.(3)

ومنه نتوصل إلى أن الآراء والأعمال التي يبدي بها عضو مجلس الأمة، والتي لها علاقة بمهمته البرلمانية حسب ما نص عليها الدستور، لا يتحمل اتجاهها أي مسؤولية سوى كانت مدنية أو جزائية، وهذا من أجل بعث الطمأنينة والاستقلالية للعضو، لكن الإشكال المثار هنا حول الآراء والأعمال التي يصدرها العضو والتي ليس لها علاقة بالوظيفة البرلمانية فهل هي مشمولة باللامسؤولية البرلمانية ؟

ونتيجة غموض المؤسس الدستوري في هذه النقطة قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 اتفق الفقه الدستوري من بينهم الأستاذ الأمين شريط، على أن باقي التصرفات التي يقوم بها العضو، باعتباره مواطن عادي سوى كانت داخل قبة البرلمان أو خارجه، ينتج عنها مسؤولية ويعاقب عليها كأنه مواطن عادي، ومثال ذلك قذف الأشخاص والهيئات، وهذا ما نصت عليه اتفاقية المحكمة الجنائية الدولية.(4)

لكن في المقابل يوجد مهام أخرى لا تدخل ضمن المهام البرلمانية، لكنها مرتبطة بها كالتصريحات الصحفية وإصدار الكتب، والتي لم يعالجها المشرع الجزائري على خلاف المشرع الفرنسي، الذي اعتبرها غير مرتبطة بالحصانة.

(1) دبوشة فريد، الحصانة البرلمانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2016/2017، ص 16.

(2) إنغبرغ شوارز، " الحصانة البرلمانية "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006، ص ص 227 - 228.

(3) وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 07.

(4) الأمين شريط، " الحصانة البرلمانية... "، المرجع السابق، ص 134.

مما أدى لتدخل الفقه لمعالجة هذه الثغرة القانونية، وذلك بتبنيه معيار الأعمال المرتبطة بالوظيفة والأعمال المنفصلة عنه، أي أن الحصانة الموضوعية تشمل فقط الأعمال المرتبط بالوظيفة، وما خرج عنها يعامل معاملة المواطن العادي،⁽¹⁾ وأحسن الفقه في تبنيه هذا الاتجاه حتى لا يستغل العضو هذه الحصانة وتحويلها لخدمة مصالحه الخاصة لأن الأصل فيها تخدم الصالح العام.

لكن التعديل الدستوري لسنة 2020 عالج هذا الغموض ضمن المادة 129 منه من خلال تضيق مجال الحصانة البرلمانية فقط في الأعمال المرتبطة بممارسة مهامه كما هي محددة في الدستور، والهدف من هذا هو التضيق.

2/ الحصانة البرلمانية الإجرائية: يقصد بها عدم جواز اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو البرلمان، كالقبض عليه أو التفتيش أو الاتهام أو المحاكمة بصفة مؤقتة إلا بعد إتباع إجراءات خاصة.⁽²⁾

وهذا ما نصت عليه المادة 130، 131 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على التوالي " يمكن أن يكون عضو البرلمان محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من المعني عن حصانته، وفي حال عدم التنازل عن الحصانة يمكن جهات الإخطار إخطار المحكمة الدستورية لاستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها ".

" في حالة تلبس أحد النواب أو أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية، يمكن توقيفه. ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، فوراً.

يمكن المكتب المخاطر أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 130 أعلاه ".

(1) - سعيد مقدم، " الحصانة البرلمانية..."، المرجع السابق، ص 117.

- الأمين شريط، " الحصانة البرلمانية في..."، المرجع السابق، ص 134.

- الأحمد بومدين، " أثر طبيعة النظام السياسي في تنظيم الحصانة البرلمانية الموضوعية "، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد 01، العدد 02، 2014 ص 286.

(2) ملاوي إبراهيم، " الحصانة البرلمانية "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 11، جانفي 2006، ص 170.

أي أنه في حالة اقتراف العضو أفعال تجرمها القوانين، فإجراءات المتابعة القضائية تكون مختلفة عن إجراءات المتابعة القضائية لباقي الأشخاص، نتيجة تمتعه بحماية إجرائية ضد وزير العدل الممثل للحق العام، عن طريق منعه من القبض عليه أو توقيفه وتكون في حالتين:

أ/ **الحالة الأولى:** ارتكاب عضو مجلس الأمة جناية أو جنحة دون ضبطه في حالة تلبس، لا يسمح باتخاذ الإجراءات الجزائية، إلا بعد التنازل عن الحصانة من طرف العضو المعني بالأمر.

وأهم نقطة بادر بها التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 130 / 2، مقارنة بالمادة 127 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجده نص على أنه في حالة عدم تنازل المعني بالأمر على هذه الحصانة يمكن للجهات المكلفة بالإخطار " المنصوص عليها ضمن المادة 193 من هذا التعديل"، إخطار المحكمة الدستورية التي بدورها تصدر قرار تفصل فيه بشأن رفع الحصانة من عدمه ".

ويظهر جليا أن المؤسس الدستوري ضمن هذا التعديل حاول ضمان الحيادية في مسألة رفع الحصانة، وذلك من خلال عدم حصرها في أعضاء مجلس الأمة فقط، بل منح هذه الصلاحية لهيئات أخرى.

ب/ **الحالة الثانية:** في حالة تلبس عضو مجلس الأمة بجناية أو جنحة يتم توقيفه، ويخطر مكتب مجلس الأمة بذلك فورا على أن يحق لهذا الأخير طلب إيقاف المتابعة وإطلاق صراح العضو.

ومن خلال ذلك نستنتج مجموعة من الخصائص تتمثل فيما يلي:

- الحصانة الإجرائية لا نقصد بها إضفاء الشرعية عن الفعل المجرم وإعفائه من المسؤولية، بل تأجيل النظر فيها لغاية تحقيق الإجراءات القانونية المحددة دستوريا.⁽¹⁾
- الحصانة الإجرائية تخص الدعوى الجنائية فقط، وليس لها علاقة بالدعوى المدنية لأنها لا تعطل النائب عن مهامه.

(1) محمد ناصر بوغزالة، " الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة "، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول " الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات " و " المواطنة و التنمية المستدامة "، عدد 09، 2012، ص 162.

- الحصانة الإجرائية ضمانة وظيفية وليست شخصية، فرضت لجعل الممارسة البرلمانية بعيدة عن تأثيرات المتابعة القضائية للعضو الناتجة عن الجرائم المرتكبة من طرفه، والتي لا تمس بالوظيفة التمثيلية.
- الحصانة الإجرائية يتمتع بها العضو على طول مدة عضويته فقط، أي أنها مرتبطة بمدة العضوية ولا تمتد لبعدها، مثل الحصانة البرلمانية الموضوعية.
- تحديد الأفعال المشمولة بالحصانة الإجرائية في الجنايات والجرح فقط، وبذلك استبعاد المخالفات بالرغم من الانتقادات الموجهة لذلك من قبل الفقه الدستوري، خاصة أنها قد ينتج عنها رفع الحصانة في حالة حبس العضو المعني.⁽¹⁾

ثالثاً: إجراءات رفع الحصانة البرلمانية

كما ذكرنا سابقاً على أن الهدف من الحصانة البرلمانية ليست امتيازاً لعضو البرلمان، مما يجعله بمنأى عن المسائلة ولا أن يكون فوق القانون.

بل هي ضمانة ممنوحة السلطة التشريعية عموماً ومجلس الأمة خصوصاً، للقيام بالمهام الموكلة له بكل استقلالية، وبالتالي في حالة استغلال العضو لهذه الضمانة في غير محلها يتعرض للمتابعة الجزائية، بمجرد ما يتم رفع الحصانة عنه، لذا سنتعرف على الإجراءات القانونية التي تؤدي لرفعها والمحددة في المادة 125 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 أثناء التعديل الدستوري لسنة 2016 نتيجة عدم صدور النصوص التنظيمية المطبقة لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 كما يلي:

1/ تقديم طلب رفع الحصانة البرلمانية: يقدم طلب رفع الحصانة من قبل وزير العدل لمكتب مجلس الأمة استناداً للمادة 125 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والتي نصت على أن " يودع طلب رفع الحصانة البرلمانية من أجل المتابعة القضائية لدى مكتب المجلس من قبل الوزير المكلف بالعدل "

وهذا بناءً على اقتراح من المتضرر الذي يقدمه للنائب العام حسب دائرة اختصاصه عن طريق إعداد الطلب ويقدمه لوزير العدل، ووزير العدل بدوره يطلب من مكتب مجلس الأمة رفع

(1) - الأمين شريط، " الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري "، المرجع السابق، ص 136 وما يليها.

- ملاوي إبراهيم، " الحصانة البرلمانية "، المرجع السابق، ص 170.

الحصانة عن العضو المعني، أو أن يتم تقديمه من قبل العضو نفسه بهدف التنازل عن الحصانة البرلمانية.⁽¹⁾

وبالتالي لا يحق للأفراد تقديم طلب رفع الحصانة مباشرة للبرلمان على خلاف ما تبناه المشرع الفرنسي والتونسي.⁽²⁾

لكن الإشكال المثار هنا حول إمكانية العضو التنازل عن الحصانة البرلمانية، فهذا مخالف لهدف الحصانة البرلمانية باعتباره ليس امتياز للعضو ذاته حتى يتخلى عليه، بل هي مفروضة لحماية استقلالية السلطة التشريعية.

وبالتالي تعتبر من النظام العام لا يجوز التنازل عنها،⁽³⁾ لذا وجب على المؤسس الدستوري إلغاء هذه الفقرة من المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2/ فحص الطلب:

- بعد إيداع طلب رفع الحصانة البرلمانية لمكتب مجلس الأمة، يحال مباشرة من قبل الرئيس مع المرفقات للجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وهذا ما نصت عليه المادة 125 / 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- تكلف لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي بإعداد تقرير حول طلب رفع الحصانة، في أجل شهرين ابتداء من تاريخ إحالة الطلب عليها، لكن ما نلاحظه هنا أن المؤسس الدستوري منح للجنة فترة طويلة وجد كافية لإعدادها التقرير، وهذا له تفسير واحد وهي كثرة المهام الملقاة على عاتقها.⁽⁴⁾

(1) دبوشة فريد، " إجراءات رفع الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري: بين غموض النص القانوني والسلطة التقديرية للبرلمان من طلب رفعها "، مجلة البحوث، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2016، ص ص 222 - 223.

(2) بومدين أحمد، " إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 53، عدد 03، 2016، ص 09.

(3) Pierre avril، Jean Gicquel، Op، p 50.

(4) بومدين أحمد، الحصانة لبرلمانية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، قسم الحقوق، 2014 / 2015، ص 362.

• لا بد على اللجنة عند إعدادها للتقرير الاستماع للعضو المعني، هذا الأخير يحق له الاستعانة من طرف أحد زملائه بالمجلس كشهود على ذلك، لأن الهدف الأساسي من هذا الإجراء هو التأكد من صحة الاتهامات، وما مدى جديتها، حتى لا يكون الهدف من ذلك مجرد كيد سياسي وحرمان العضو من ممارسة عمله البرلماني.

على أن تكفل هذه المهمة بإعداد التقرير مضمونه إما اقتراح رفع الحصانة البرلمانية في حالة ما إذا كانت الاتهامات جدية، أو الاقتراح برفض طلب رفع الحصانة. ثم يتم رفع التقرير لمكتب مجلس الأمة.

3/ البت في الطلب من قبل مجلس الأمة:

• يجتمع مجلس الأمة للبت في طلب رفع الحصانة في جلسة مغلقة، بعد الاستماع لتقرير اللجنة والعضو المعني والشهود.

• يفصل المجلس في طلب رفع الحصانة البرلمانية للعضو المعني، بأغلبية أعضاء المجلس خلال ثلاث (03) أشهر من تاريخ إيداع الطلب، أي بعبارة أخرى يمنح للمجلس مدة شهر للبت في طلب رفع الحصانة البرلمانية، على أن لا تحسب فترة العطل البرلمانية، والتي تحدد بشهرين فقط، وهذا راجع لإتباع المؤسس الدستوري لنظام الدورة الواحدة المقدرة بعشرة (10) أشهر حسب ما ورد في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020. (1)

لكن عند البت في الطلب لا يكون هدف المجلس الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، والتدخل في مهام السلطة القضائية بل يكون ذات طابع سياسي بحت.

وفي حالة ما إذا صدر القرار من قبل المجلس، مضمونه رفع الحصانة البرلمانية على العضو المعني هنا يعتبر العضو كفرد عادي.

(1) تم تبني نظام الدورة البرلمانية الواحدة بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 135 منه، ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 138 منه.

وبالتالي تستعيد النيابة العامة كافة سلطاتها في تحريك الدعوى العمومية،⁽¹⁾ بشرط أن تقيد فقط بالأفعال والوقائع التي رفعت بشأنها الحصانة دون الامتداد لوقائع أخرى،⁽²⁾ أما إذا أصدر قراره برفض رفع الحصانة هنا يكتسب قراره قوة القانون،⁽³⁾ وبالتالي يتم إرجاء المتابعة القضائية للمعضو المعني لغاية إنهاء العهدة البرلمانية.

لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 بالرغم من عدم صدور نصوص تنظيمية تفسر إجراءات رفع الحصانة للمعضو البرلماني بحسب المادة 130، 131 منه، إلا أننا سنتطرق لأهم إجراء ميز به هذا التعديل عن سابقه وهو إسناد صلاحية رفع الحصانة عن العضو البرلماني للمحكمة الدستورية، إذ أن هذا الإجراء من شأنه القضاء على الفساد عن طريق رفع الحرج الذي قد يقع فيه الأعضاء أثناء التصويت أمام زملائه المعنيين برفع الحصانة عنهم، وبالرجوع للواقع العملي وكيف يتم استغلال الحصانة البرلمانية لتحقيق أغراض خاصة، فإننا نستحسن هذا التعديل اعتبارا من أن المحكمة الدستورية هدفها الأساسي التطبيق السليم للقانون.

وفي الأخير نستنتج أن الحصانة البرلمانية أهم ميزة أقرها المؤسس الدستوري مجسدة لاستقلالية مجلس الأمة، باعتباره ممثل للأمة من خلال حماية الأعضاء عند تأدية مهامهم، حتى لا يكون عرضة لأي كيد سياسي، وبالتالي فالغرفة تتمتع بقدر من الاستقلالية في رفع الحصانة البرلمانية عن الأعضاء، بالرغم من وجود بعض الهفوات المغفلة من قبل المؤسس الدستوري .

الفرع الثاني: الضمانات المادية تجسيدا للاستقلالية العضوية لمجلس الأمة

أقر المؤسس الدستوري لمعضو مجلس الأمة مجموعة من الضمانات المادية بجانب الحصانة البرلمانية، لتأكيد استقلاليته وضمان له حياة معيشية كريمة، نتيجة تفرغه للمهمة التمثيلية باعتباره صمام أمان ضد أي مؤثر مادي، وتتمثل أساسا في التعويضات البرلمانية، وتمتعه بنظام التقاعد، والتأمينات الاجتماعية، وبالإضافة لذلك تم منحه بعض التسهيلات الأخرى.

(1) عبد الإله لحكيم بناني، "دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 11، جانفي 2006 ص 178.

(2) حسينة شرون، "الحصانة البرلمانية"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05، 2018، ص 158.

(3) العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، دار العثمانية، دون بلد النشر، 2004، ص 247.

أولاً: التعويضات البرلمانية

1/ تعريفها: وهي المقابل المالي الذي يتقاضاه أعضاء مجلس الأمة، لقاء ما يقومون به من خدمات لصالح الأمة نتيجة تفرغهم للعمل النيابي، وهذا بهدف:

- جعلهم في غنى عن الحاجات المادية حتى لا يقعوا فريسة لأصحاب المال، وبالتالي حمايتهم من التعرض للإغراءات والانحراف عن الطريق الصحيح للعهد.
- ومن جهة أخرى حتى لا تصبح الغرفة حكرا فقط على الأغنياء، مثل ما كان سائدا بزمن مضى في البرلمان الإنجليزي، نتيجة لعدم قدرة الطبقة الفقيرة والمتوسطة من تحمل تكاليف التمثيل، وبالتالي تطبيق نظام الديمقراطية في الحياة السياسية.⁽¹⁾

فبالرجوع للمادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد المؤسس الدستوري أقر هذه الضمانة، كي لا تكون العهدة التمثيلية بدون مقابل،⁽²⁾ وهو نفس التوجه سار عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 123 منه. وأحال تنظيمها للبرلمان ذاته عن طريق إصدار قانون عضوي بقوله "... نظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي"، على خلاف مكان معمولاً به خلال دستور 1996 المعدل سنة 2008 والذي أحال تنظيمها للقانون.

وبذلك أحسن المؤسس الدستوري في هذه النقطة، حتى تتمكن المحكمة الدستورية من التدخل مباشرة دون الحاجة لإخطارها، بهدف مطابقة أحكام هذا القانون للدستور قبل إصداره، لكي يتصدى لطمع الأعضاء من استغلال هذه السلطة لتحقيق الثراء، مثل ما جرى في القانون المتعلق بنظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان الذي خضع لرقابة الدستورية من قبل المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " بناء على إخطار من قبل رئيس الجمهورية،⁽³⁾ ومن جهة أخرى إبعاد السلطة التنفيذية مبدئياً كضمانة لاستقلالية عمل المجلس.

(1) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2015/2016، ص 43 - 44.

(2) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2017، ص 286.

(3) للتفصيل راجع: - رأي رقم 04/ر.ق.م. د/ 98، المؤرخ 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 04 إلى 07 و11، 12، 14، 15 و 23 من القانون رقم... المؤرخ في... الموافق... والمتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

2/ أنواع التعويضات البرلمانية: حتى لا تكون هذه التعويضات سببا للثراء وانتشار الفساد، حددها المشرع بدقة في النظام الداخلي لمجلس الأمة وقانون عضو البرلمان 01 / 01، باعتباره الاقتراح الوحيد المصادق عليه في الفترة التشريعية من 1997 إلى 2002، والذي أعاد المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " صياغة عنوانه من القانون الأساسي لعضو البرلمان إلى قانون عضو البرلمان،⁽¹⁾ مع خضوعه للتعديل بالأمر 03 / 08.⁽²⁾

إذ نصت المادة 18 من القانون 01 / 01 على أن " يتقاضى عضو البرلمان أثناء عهده البرلمانية، تعويضه أساسية وتعويضات أخرى منصوص عليها في هذا القانون ".
ومنه نستنتج أن العضو البرلماني يتقاضى نوعين من التعويضات كالتالي:

أ/ التعويضات الأساسية: وهي عبارة عن نفقة شهرية يتقاضاها عضو مجلس الأمة بصفة دائمة، وتحدد على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات قانونية، وهذا ما نص عليه القانون 01 / 01 المتعلق بعضو البرلمان في المادة 19.

وتحسب على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي، والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة، إلا أن هذه النقطة الاستدلالية تم رفعها إلى 15505 من قبل السلطة التنفيذية عن طريق إصدارها الأمر 03 / 08.⁽³⁾

البرلمان، موقع المجلس الدستوري: <http://www.conseil-constitutionnel.dz>، تاريخ الاطلاع عليه 20 مارس 2019، على الساعة 18:38.

- محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري...، المرجع السابق، ص 43 وما يليها.

(1) الرأي رقم 12/ ر. ق/ م د/ 01، المؤرخ في 13 يناير 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 2000 المؤرخ في..الموافق ل... والمتضمن يتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج ر عدد 09، المؤرخة في 04 يناير 2001، ص 05.

(2) القانون 01 / 01، المؤرخ في 31 يناير 2001، يتعلق بعضو البرلمان، ج ر عدد 09 مؤرخة في 04 يناير 2001، ص 13.

(3) الأمر رقم 03 / 08، المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، المعدل لقانون 01 / 01، المؤرخ في 31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج ر عدد 49، الصادرة في 03 سبتمبر 2008، ص 03.

وبالتالي نلاحظ تدخل السلطة التنفيذية حتى في المسائل المالية الخاصة بالعضو، وهذا يؤثر لا محالة على الاستقلالية العضوية لعضو مجلس الأمة، فالأحسن لو ترك الأمر للسلطة التشريعية نفسها.

أما رئيس مجلس الأمة يتقاضى تعويضة مساوية للمرتب المقرر للوزير الأول، وكذلك يتقاضى تعويضات تكميلية المنصوص عليها في المادة 20 من نفس القانون.

ب/ تعويضات أخرى يتقاضاها عضو البرلمان: وهي نوعين:

ب1/ تعويضة عن المسؤولية: يستفيد عضو مجلس الأمة من التعويض عن المسؤولية في مجلس الأمة، الخاضع للاقتطاعات القانونية المحددة كما يلي:

- 20% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس ورئيس اللجنة، ورئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي.

- 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة ومقررها. (1)

وبالتالي هذه التعويضات لا يستفاد منها كل الأعضاء، بل فقط من لهم مهام تمثيلية أكثر، وأحسن المؤسس الدستوري في هذه النقطة بجعل نظام التعويضات يتناسب والمهام الموكلة للعضو، وبالتالي تصبح حافز للعضو ذاته للوصول للأفضل.

ب2/ تعويضات تكميلية شهرية: وهي التعويضة التي يتقاضاها عضو البرلمان تقدر بنسبة 20 % من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية. (2)

ومما سبق نستنتج أن عضو مجلس الأمة حدد له المؤسس الدستوري تعويضات يتقاضاها لا يحق له التنازل عنها، تضمن له حياة مرتاحة تتناسب والمهمة التمثيلية، وبالتالي تعتبر ضماناً ضد أي إغراء مادي، لكن في نفس الوقت نلاحظ أن قيمة هذه التعويضات كبيرة جداً مما تحولت هذه المهمة من المهمة التمثيلية إلى مصدر للثراء.

(1) المادة 19 من القانون 01 / 01، المتعلق بعضو البرلمان، السابق ذكره.

(2) المادة 20 من نفس القانون 01 / 01، المتعلق بعضو البرلمان.

ثانيا: نظام التقاعد والتأمينات الاجتماعية

بالإضافة للتعويضات التي يتقاضاها العضو مجلس الأمة، منح له المؤسس الدستوري امتيازات أخرى ذات الصبغة المالية كضمانة لتجسيد استقلالية أكثر للعضو، حتى يتمكن من التفرغ لمهمته التمثيلية وتتمثل أساسا في نظام التقاعد والتأمينات الاجتماعية وبعض التسهيلات الأخرى.

1/ الحق في التقاعد والتأمينات الاجتماعية: يعتبر الحق في التقاعد⁽¹⁾ من الحقوق المادية للصيقة بنهاية الوظيفة التمثيلية، والمعترف بها قانونا لعضو مجلس الأمة، وهذا ما نص عليه القانون الأساسي لعضو البرلمان قبل خضوعه للرقابة الدستورية من قبل المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " (2) في نص المادة 38 منه، والتي أحالتنا للقانون 89 / 14 المؤرخ في 08 أوت 1989. (3)

إذ بالرجوع للقانون 89 / 14 المعدل بالقانون 91 / 22 في نص المادة 49 منه نصت على أن " النائب الذي استوفى 20 سنة في العمل منها فترة تشريعية واحدة، مهما كانت مدتها والاستفادة دون شرط السن من معاش يساوي 100% من التعويضات الأساسية والتعويضية التكميلية المدفوعة له بصفة نائب أو من الأجر الأكثر ملاءمة " . (4)

وأكثر من ذلك منح له الحق في اختيار كيفية حساب نسبة التقاعد الملائمة له في الفقرة الثانية من نفس المادة المعدلة بالقانون 91 / 22 (5) كالتالي:

– الاحتفاظ بحقه في الحصول على التقاعد الكلي على أساس التعويض الأساسية والتكميلية المدفوعة له، بصفة نائب أو الأجر الأكثر ملاءمة حين استيفاء الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة.

(1) للتفصيل راجع: بولحبال نورة، نظام التقاعد في ظل التطورات الاقتصادية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2017 / 2018، ص 11 وما يليها.

(2) رأي رقم 12 / ر. ق / م د / 01، السابق ذكره.

(3) القانون رقم 89 / 14، المؤرخ في 08 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج ر عدد 33 الصادر في 09 أوت 1989، ص 872.

(4) المادة 49 المعدلة بالقانون رقم 91 / 22، المتضمن القانون الأساسي للنائب، المؤرخ في 04 ديسمبر 1991، ج ر عدد 63، الصادر في 07 ديسمبر 1991، ص 2395.

(5) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري...، المرجع السابق، ص 52 - 54.

- وإما من تقاعد يساوي 100% من التعويض الأساسية و التعويض التكميلية المدفوعة له بصفة نائب أو من الأجر الأكثر ملائمة، شريطة تسديد اشتراكات السنوات المتبقية مهما كان عددها، وتتم عملية تسديد الاشتراكات وفقا لأحكام التشريع المعمول به والمطبق على الإطارات العليا للدولة.

- أو الاستفادة من التقاعد النسبي على أساس التعويض الأساسية والتكميلية، أو الأجر الأكثر ملائمة حسب النسب التالية: 5% عن كل سنة عمل، 3.5% عن كل سنة مشاركة في حرب التحرير الوطني تحسب له ضعفا، 3.5% لكل شطر من العجز يساوي 10% وذلك لضمان الحد الأدنى والمقدر ب 50% من التعويض الأساسية والتكميلية أو الأكثر ملائمة. "

غير أن المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " بالرغم من الاعتراف للعضو بحق تمتعه بنظام التقاعد، إلا أنه اقر عدم دستورية هذه المادة المتعلقة بكيفية حساب نسبة التقاعد، باستثناء النسبتين الأخيرتين، لأن هذا يؤدي لإثراء مالي لا أساس له.

وأن نظام التقاعد للعضو يخضع لقانون التقاعد رقم 83 / 12 (1) المحدد للشروط و الكيفيات الخاصة بمنح معاشات التقاعد للإطارات السامية، بشرطين أساسيين كقاعدة عامة تضمنتها نص المادة 06 منه هما بلوغ سن 60 سنة على الأقل بالنسبة للرجال و 55 سنة للمرأة، قضاء 15 سنة على الأقل في العمل.

وهذا بمراعاة المرسومين المطبقين لهذا القانون وهما المرسوم 83 / 616 (2) المتعلق بمعاشات تقاعد القيادات السامية لحزب جبهة التحرير الوطني والحكومة، والمرسوم 83 / 617 (3) المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية.

(1) القانون رقم 83 / 12، مؤرخ في 02 يوليو 1983، المتعلق بالتقاعد، ج ر عدد 28 الصادرة في 05 يوليو 1983، ص 1809.

(2) المرسوم 83 / 616، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد أعضاء القيادة السياسية لجبهة التحرير الوطني والحكومة، ج ر عدد 46، المؤرخة في 08 نوفمبر 1983، ص 2837.

(3) المرسوم 83 / 617، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج ر عدد 46، المؤرخة في 08 نوفمبر 1983، ص 2840.

كذلك يستفيد ذوي العضو " الزوج الأولاد والأصول المكفولين " بمجموعة من امتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد بعد وفاته، وهو ما تضمنته المادة 16 من القانون 01 /01 المتعلق بعضو البرلمان كالتالي " عندما تنتهي العهدة بسبب الوفاة يستفيد ذو حقوق العضو المتوفى من الامتيازات المرتبطة بمنحة التقاعد "

وبالرجوع للقانون 11 /83 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية المعدل بالقانون 05 /15 حدد لنا مشتملات الحماية الاجتماعية، وتتمثل في التأمين عن الولادة والتأمين عن المرض والتأمين عن العجز والتأمين عن الوفاة.⁽¹⁾

2/ مزايا أخرى يستفيد منها عضو البرلمان: نصت المادة 17 من القانون 01 /01 المتعلق بعضو البرلمان على مزايا أخرى يستفيد منها العضو بقولها " يمكن عضو البرلمان من جميع الوسائل الضرورية لأداء مهمته " ومن بين هذه المزايا مثلا:

- تخصيص مبالغ من قبل المجلس كميزانية للهاتف، تحديد منحة للتنقل، منحة الإطعام، الاستفادة من قروض دون فائدة بغرض الاستفادة من سيارات جديدة...الخ.

ومن خلال ما تم عرضه نتوصل لنتيجة مفادها أن الضمانات المادية والحصانة البرلمانية المنصوص عليها من قبل المؤسس الدستوري، هما ضمانات حقيقية تضمن استقلالية عضو مجلس الأمة عن كل الضغوطات الخارجية، حتى يتمكن من أداء مهامه على أكمل وجه، لكن في نفس الوقت من خلال الواقع العملي نستنتج أن العضو أصبح يستغل هذه الضمانات خاصة الحصانة البرلمانية لتحقيق أغراض شخصية أكثر منها تمثيلية.

(1) القانون 11 /83، المؤرخ في 02 يوليو 1983، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، ج ر عدد 28، الصادر في 05 يوليو 1983، المعدل والمتمم بالقانون 05 /15، المؤرخ في 01 فبراير 2015، ج ر عدد 07، الصادرة في 12 فبراير 2015، ص 03.

المطلب الثالث: تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية

يعتبر مبدأ التنافي في العهدة البرلمانية من بين الضمانات القانونية التي تبناها المؤسس الدستوري لتجسدا الاستقلالية العضوية لعضو مجلس الأمة، لذا سنتعرف على الهدف هذه الضمانة (الفرع الأول) ثم نحدد نطاقها قانوني، مبيينين في نفس الوقت الاستثناءات الواردة عليها (الفرع الثاني)، لتتوصل في النهاية لمعرفة ما مدى نجاعتها على أرض الواقع، من خلال دراسة إجراءات تطبيقها وأثارها القانونية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الهدف من مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية

يعتبر مبدأ التنافي من المبادئ الأساسية التي بادرت معظم الدول لتبنيها كآلية لضمان الاستقلالية للعضو البرلماني، حتى يتمكن من القيام بمهامه التمثيلية على أكمل وجه. فيقصد بهذا المبدأ لغة: التنافر والتعارض والتناقض وعدم الانسجام.

أما اصطلاحا يأخذ نفس المعنى وهو التضارب والتناقض بين وظيفتين، أي أنه لا يمكن للشخص ذاته القيام بمهمتين مختلفتين في نفس الوقت.⁽¹⁾

ونظرا لأهمية مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية، نجد الجزائر من بين الدول التي سارعت لتبنيه في جل دساتيرها.

- بداية بدستور 1963 في المادة 29: "يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني وعددهم، وشروط صلاحية انتخابهم، ونظام ما يتنافى والنيابة"، وبالفعل تم إصدار ذلك القانون رقم 64/254.⁽²⁾

(1) عبد الجليل مفتاح، "كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاتها"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، بمناسبة اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات، عدد 10، 2013 ص 40.

(2) القانون 64/254، المؤرخ في 25 أوت 1964، المتعلق بانتخاب المجلس الوطني، ج ر عدد 27، الصادرة في 28 أوت 1964، ص 412.

إلا أنه حصر مهمة التنافي مع العهدة البرلمانية في الوظائف المدنية والعسكرية، لأنها مأجورة من أموال الدولة، وهذا حسب المادة 07 منه، وبالإضافة لذلك منعت المادة 08 فئة المحامين الذين يتمتعون بالعضوية البرلمانية من ممارسة المهام العادية.

• ثم أكد دستور 1976 هذا المبدأ ضمن المادة 130 بقوله: " يحدد القانون طرق انتخاب النواب، و بخاصة عددهم، و شروط قابليتهم للانتخاب، و حالات التنافي مع شروط العضوية في المجلس."

وبخصوص ذلك تم إصدار القانون رقم 01 / 79،⁽¹⁾ و الذي وسع في حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، إذ لا يمكن الجمع بين العضوية البرلمانية و الحكومة، أو أي عضوية في مجلس منتخب، أو وظائف أخرى تمارس في الإدارة أو مؤسسات عمومية، أو أي مهنة حرة، واستثنى فقط العمل كأستاذ في التعليم العالي ومدير البحث العلمي وهذا حسب المواد 03، 04، 05، 06 من نفس القانون.

• وكذلك دستور 1989 سار على نفس النهج في نص المادة 97 منه بقوله " يحدد القانون كفيات انتخاب النواب، لا سيما عددهم، و شروط قابليتهم للانتخاب، و حالات التنافي مع العضوية في المجلس "

ونتيجة ذلك تم إصدار القانون رقم 14 / 89⁽²⁾ الذي حدد التنافي في العهدة البرلمانية مع كل الوظائف التي يمارسها النائب في الإدارة العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية الاقتصادية، أو في أي قطاع خاص أو مهنة حرة، أو أي وظيفة تابعة لدول أجنبية أو منظمة دولية. وأكثر من ذلك قام بتسمية مجموعة من الوظائف كالقضاة والأميرين بالصرف ومسؤولي التسيير والمحاسبين، والأفراد العسكريين والشبهيين بهم، وأساتذة التعليم الأساسي والثانوي والتقني وأعاون الأمن، وهذا استنادا للمواد 06، 07، 10، 11، 12، 13. من نفس القانون.

(1) القانون رقم 01 / 79، المؤرخ في 09 يناير 1979، يتضمن القانون الأساسي للنائب، ج ر عدد 03، الصادر في 16 يناير 1979، ص 39.

(2) القانون 14 / 89، المتضمن القانون الأساسي للنائب، السابق ذكره.

لكن في نفس الوقت حملت المادة 08 والمادة 09 استثناءات من مجال التنافسي مع العضوية البرلمانية، والتي تخص كل من الأساتذة الجامعيين وأطباء القطاع العام، والنواب الذين يقومون بأعمال شخصية غير مؤجرة لغرض علمي أو ثقافي أو إنساني.

إلا أنه تم إلغاؤها من طرف المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " استنادا لمخالفاتها للدستور، باعتبار أن النائب من واجبه التفرغ للوظيفة التمثيلية.⁽¹⁾

• ثم دستور 1996 الذي تبنى لأول مرة نظام الغرفتين " المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة " سار على نفس المنهج في نص المادة 103⁽²⁾ " تحددت كيفيات انتخاب النواب و كيفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب، ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافسي، بموجب قانون عضوي."

إلا أن هذا القانون العضوي لم يرى النور إلا في سنة 2012، نتيجة الإصلاحات السياسية التي بادر بها رئيس الجمهورية في خطابه يوم 15 أفريل 2001،⁽³⁾ بتبنيه صراحة مبدأ التنافسي مع العهدة البرلمانية كتأكيد لمبدأ الفصل بين السلطات المعلن عنه في كل من المادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " تقوم الدولة على مبدأ الفصل بين السلطات ".⁽⁴⁾

(1) للتفصيل راجع: قرار 02 المؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج ر عدد 37، الصادرة 04 سبتمبر 1989، ص 1058.

(2) - المادة 103 من دستور 1996 المعدل سنة 2008، والمادة 120 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 123 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) خطاب رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة يوم 15 أفريل 2011، مستخرج من الموقع الإلكتروني:

[Http // wikisource.org .m.ar](http://wikisource.org.m.ar) تاريخ الاطلاع عليه يوم 04 جويلية 2020، على الساعة 22:16

(4) يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات :عدم تركيز السلطات الثلاثة في الدولة في جهة أو هيئة واحدة بل يجب توزيعها على عدة هيئات، غير أن هذا الفصل بين السلطات لا يقف عند حد توزيع السلطات، بل يتطلب فصلا عضويا تكون معه كل الهيئات تماشيا مع مقولة السلطة توقف السلطة، والذي تبنته الجزائر ابتداء من 1989 للتفصيل راجع : طيبي عيسى، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، قسم الحقوق، 2011 ص 14 وما يليها.

وبالتالي فهذا المبدأ يكرس دولة القانون، ويضفي المصادقية والشفافية على الوظيفة التشريعية. من خلال منع الجمع بين المهمة البرلمانية ومهام ووظائف أخرى، حتى يتمكن العضو من النفرغ لمهامه التمثيلية بكل استقلالية بعيدا عن التدخلات الخارجية.⁽¹⁾

إذ يرى جانب من الفقه أن هذا المبدأ من جهة يقوم على دعامة وظيفية، تتجسد في جعل كل سلطة مسئولة على مهامها دون تدخل سلطات أخرى، وفي مقدمتها السلطة التشريعية، ومن جهة أخرى يمنع البرلماني ذاته من استغلال الوظيفة التمثيلية بهدف تحقيق مساعي شخصية، عن طريق التداخل بين العالمي السياسي والمالي.

لكن بالمقابل يوجد جانب آخر من الفقه ينفي مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية خاصة منها الوزارية، وهذا باعتبارها من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي تتمثل في منح الوزراء حق الدخول للجلسات والاشتراك في المناقشات، وأحسن دليل على ذلك النظام السياسي الانجليزي الذي فرض على الوزير أن يكون عضو في البرلمان، لكي يتمكن من حضور الجلسات والاشتراك في المناقشات،⁽²⁾ كذلك وجب تجسيد مبدأ مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة ويكون عن طريق فتح الساحة السياسية للجميع.⁽³⁾

- عمار عباس، "توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية ومحاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 05، 2015، ص 02.

(1) بوزيد لزهاري، "حالات التنافي في التشريع الجزائري" ملخص "اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد 10، 2013، ص 66.

(2) عبد الجليل مفتاح، "كيفية معالجة..."، المرجع السابق، ص 41 - 45.

(3) يلس شاوش بشير، "مبدأ التنافي دراسة مقارنة"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، بمناسبة اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات، عدد 10، 2013، ص 27.

الفرع الثاني: نطاق مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية

يعتبر القانون العضوي 02 /12 (1) أول قانون شرح مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية في ثلاث عشر (13) مادة، وبداية بتحديدنا المقصود من هذا المبدأ في المادة 2 منه بقولها " يقصد بالتنافي بمفهوم هذا القانون العضوي، الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى، أو بينها وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في المواد أدناه. " (2)

وبالتالي فعضو مجلس الأمة لا يحق له القيام بوظائف أخرى بجانب العهدة التمثيلية كقاعدة عامة، إلا أن هذه القاعدة محددة النطاق، أي أن الوظائف التي تتنافى والعهدة التمثيلية محددة بنص المادة 03 كالتالي:

أولاً: تنافي العهدة البرلمانية ووظيفة عضو في الحكومة

يعتبر تنافي العهدة البرلمانية ووظيفة عضو في الحكومة من أهم تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا بإبعاد السلطة التشريعية عن سيطرة السلطة التنفيذية، وتمكينها من القيام بمهامها على أكمل وجه، خاصة فيما يخص المهام الرقابية التي تمارسها على الحكومة، إذ لا يعقل أن يراقب العضو البرلماني الحكومة الذي هو عضوا فيها، و حسنا ما فعلى المؤسس الدستوري من خلال النص عليها.

(1) القانون العضوي 02 /12، المؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر عدد 01، الصادرة في 14 يناير 2012 " الملغى "، ص 41.

(2) وجب التمييز بين مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية ومبدأ عدم القابلية للانتخاب: فالأول يضع قيود قانونية على ممارسة العهدة التمثيلية، أي أنه يمكن الجمع بين العهدة التمثيلية ووظائف أخرى لم حددها القانون 02 /12، وفي حالة التحقق ذلك يحق للعضو الاحتفاظ بالعهدة التمثيلية والتخلي عن الوظيفة المنافية لها، أما عن مبدأ عدم القابلية للانتخاب المنصوص عليه في قانون الانتخاب 10 /16 يمنع بعض الفئات من الترشح إلا بعد مرور سنة من التوقف عن ممارسة مهامهم، وفي حالة اكتشاف ذلك بعد الانتخاب يجبر المعني بالأمر عن التخلي عن العهدة التمثيلية. أنظر: سعيد مقدم، " الإشكالية العامة لليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية "، اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد 10، 2013 ص 14.

ثانيا: تنافي العهدة البرلمانية والعضوية بالمحكمة الدستورية

تعتبر المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري المنصوص عليه ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" هيئة دستورية مهمتها السهر على احترام الدستور، عن طريق الرقابة على دستورية القوانين باعتبارها سلطة ترشد عمل البرلمان وتحميه من الانزلاق، نتيجة وجود تيارات سياسية مختلفة تحت قبته.⁽¹⁾

أي بعبارة أخرى أعضاء المحكمة الدستورية مهمتهم الأساسية رقابة مهام أعضاء البرلمان، لذلك حسب وجهة نظري تتنافى العهدة التمثيلية البرلمانية مع العضوية بالمحكمة الدستورية للحفاظ على مصداقية هذه المهمة.

ثالثا: تنافي العهدة البرلمانية وعهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب

اعتبر الفقه على أن المهام الانتخابية ذات طبيعة مؤقتة، إذ بطبيعتها لا تقبل ازدواجية العضوية بحجة أن دائرة اختصاصها إما أن تكون وطنية أو محلية، والعضو بمجرد انتخابه أو تعيينه يصبح ممثلا للأمة ككل، لذلك لا يمكن أن يكون ممثلا وطنيا ومحليا في نفس الوقت،⁽²⁾ وأكثر من ذلك حتى وإن كانت كلا العهدين ذات طبيعة وطنية مثل العضوية بمجلس الأمة والعضوية بالمجلس الشعبي الوطني، لا يجوز المزاجية بينهم، وهذا ما نصت عليه المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 2020 **عهدة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، ولا يمكن الجمع بينها وبين عهدات أو وظائف أخرى** .

إلا أنه اختلف الفقه حول المزاجية التمثيلية بين العضوية البرلمانية وأعضاء المجالس المحلية، فمنهم من دعا بضرورة إدراج وتوسيع أعضاء المجالس المحلية ضمن حالات التنافي لضمان استقلالية أكثر، أما جانب آخر من فقه يرفض هذا التوسيع، بحجة أن المجالس المحلية ليست مجالس تشريع وتضع القوانين لينتج عنها تعارض للمصالح، بل هي مجرد مجالس للتسيير، والتنافي هنا يخص

(1) بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري، - تنظيمه و طبيعته -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق " فرع القانون العام " جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2004 / 2005، ص 76.

(2) مولودي جلول، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري والنظم المقارنة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم، تخصص العلوم القانونية، فرع القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، قسم الحقوق، 2017 / 2018، ص 77.

رئيس المجلس ورؤساء اللجان الدائمة فقط،⁽¹⁾ وهذا بهدف رفع الانشغالات المحلية مباشرة للهيئات المركزية.

وبناء على ما سبق نستنتج أنه بالرغم من وجاهية التبرير المقدم من طرف فقهاء الرأي الثاني، إلا أنه الأحسن لو تم تطبيق الرأي الأول والمتضمن توسيع حالات التنافى لتشمل أعضاء المجالس المحلية، وهذا راجع لكبر حجم المسؤولية، فلا يمكن للعضو الاهتمام بالانشغالات المحلية وكذا الانشغالات الوطنية في نفس الوقت، فهذا سيؤدي لتغليب مصلحة على أخرى، وبالتالي فالمواطن هو المتضرر من هذا.

رابعاً: تنافي العهدة البرلمانية وظيفية أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية والجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية

تعتبر هذه الحالة كذلك ضماناً لاستقلالية العهدة التمثيلية، وذلك من خلال تطبيق معيار التخصص وضمان الجدية في العمل، فبمجرد ما يتولى الموظف مهمة تمثيلية يوضع في حالة انتداب على أن يتمتع بحق الرجوع لمنصبه الأصلي بمجرد انتهاء العهدة التمثيلية.⁽²⁾

خامساً: تنافي العهدة البرلمانية وظيفية أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحى أو ممارسة نشاط تجاري أو مهن حرة

منع القانون المتعلق بحالات التنافى المزوجة بين كل من له العضوية تمثيلية من القيام بمهام أخرى في القطاع الخاص ينتج عنها ربح مالي، وهذا بهدف إضفاء الشفافية والمصادقية على العهدة التمثيلية، حتى لا تصبح هذه الوظائف مصدراً للثراء عن طريق استغلال الصفة التمثيلية، لكن بالرجوع للواقع العملي نجد الكثير من التجاوزات حول هذه المسألة وهذا راجع لعدم وجود آليات قانونية فعالة تمنع تحقيق ذلك.

(1) بوزيد لزهاري، "حالات التنافى..."، المرجع السابق، ص 71.

(2) الانتداب: هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية، مع مواصلة استفادته من هذا السلك من حقوقه في الأقدمية، والترقية في الدرجات، والنقاعد بالمؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، وقد يكون بقوة القانون ليتمكن من ممارسة مهام أخرى وعلى رأسها ممارسة عهدة انتخابية في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية، أو أن يكون بطلب منه

- للتفصيل راجع المواد من 133 إلى 193 من 06/03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2006، ص 12.

سادسا: تنافي العهدة البرلمانية وممارسة مهنة القضاء

من أهم تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة القضائية، وذلك من خلال تنافي الازدواجية العضوية بين هذين السلطتين، حسب ما نص عليه القانون العضوي 11 / 04،⁽¹⁾ في نص المادة 11 كالتالي: " تتنافى مهنة القاضي مع ممارسة أية نيابة انتخابية سياسية"

سابعا: تنافي العهدة البرلمانية وممارسة وظيفة أو منصب لدولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية

هذا التنافي مع العهدة البرلمانية أمر مفروض، لأن الهدف الأساسي منه هو منع أي تدخل أجنبي في الشؤون الدولية.

إلا أن المؤسس الدستوري بالإضافة لحالات التنافي مع العهدة التمثيلية السابق ذكرها، منع على العضو استعمال صفته التمثيلية في أي إشهار يخدم مصالح مؤسسات مالية أو صناعية أو تجارية، وهذا ما نصت عليه المادة 04 منه.

ولكل قاعدة عامة استثناء وبذلك فقاعدة عدم جواز الجمع بين الوظيفة التمثيلية ووظائف أخرى تتخللها مجموعة من الاستثناءات حددها القانون المتعلق بحالات التنافي، وبالتالي السماح لعضو مجلس الأمة بجانب الوظيفة التمثيلية القيام بوظائف أخرى محددة في المادة 05 منه وتتمثل في:

- السماح لعضو مجلس الأمة من القيام بمهام ذات طبيعة علمية أو ثقافية أو شرفية، بمجرد تحقيق شرطين أساسيين وهما الصفة مؤقتة لهذه المهام، وموافقة مكتب المجلس.
- السماح لعضو مجلس الأمة من القيام بمهام تكون لصالح الدولة دون تحديد نوعها بالضبط، بشرط أن لا تتجاوز مدة السنة.⁽²⁾

(1) القانون العضوي 11 / 04، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، الصادر في 08 سبتمبر 2004، ص 14.

(2) بالرجوع لمشروع القانون العضوي المحدد لحالات التنافي أضاف استثناءات أخرى على مبدأ التنافي مع العهدة التمثيلية، وتتمثل في السماح للعضو بالقيام: - بمهام أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي. - ومهام أستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية، إلا أن المجلس الدستوري أقر عدم دستورية هذين الحالتين باعتبار أن هذين الاستثناءين يؤديان لإحداث وضع تمييزي بين الأعضاء مقارنة بأصحاب الوظائف المماثلة، وبالتالي الإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين المنصوص عليه دستوريا.

الفرع الثالث: إجراءات تطبيق مبدأ التنافي وأثاره القانونية

حدد القانون 02 /12 بدقة الإجراءات المتبعة لإثبات عدم وجود أي حالة من حالات التنافي والعهدة التمثيلية، على مستوى مجلس الأمة في ثمانية المواد من المادة 06 إلى المادة 13 كالتالي:

- التصريح من قبل عضو مجلس الأمة بعد إثبات عضويته لدى الغرفة عن المهام والوظائف التي يمارسها سوى كانت بمقابل أو بدونها، خلال ثلاثين (30) يوم الموالية لتتصيب أجهزة مجلس الأمة، هذه الأخيرة تحيلها للجنة المكلفة بالشؤون القانونية لتبدي رأيها حول ما مدى وجود العضو في أحد حالات التنافي من عدمه خلال خمس عشر (15) يوم من تاريخ الإخطار، وهو بحسب المادة 06 منه.

- بالرجوع للمواد 07، 08، 09، 12 من نفس القانون شرحت لنا في حالة ثبوت أحد حالات التنافي مع العهدة التمثيلية، يبلغ بذلك للعضو المعني من قبل مكتب المجلس، الذي له الحق في الاختيار بين العضوية في مجلس الأمة أو الاستقالة في أجل لا يتعدى ثلاثين (30) يوم من تاريخ التبليغ، وإذا تكتمل الأجل دون اختيار العضو البقاء أو الاستقالة مع استمرار حالة التنافي يعتبر مستقبلا تلقائيا، وتعلن الغرفة شغور المقعد وتبلغه لكل من الحكومة والعضو المعني بالأمر والمجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا" .

وبالتالي يتم استخلاف العضو فإذا كان منتخب تتم إجراء انتخابات جزئية، أما إذا كان معين يتم تعيين عضو آخر في مكانه من قبل رئيس الجمهورية.

لكن الإشكال المثار هنا حول مدى أحقية عضو مجلس الأمة المعني بالأمر بالطعن في صحة الإجراءات المتبعة ضده، فبتصفح مواد قانون 02 /12 نجده أغفل هذه النقطة ⁽¹⁾ بالرغم من أهميتها.

- بناء عن رأيه رقم 04 / ر.م.د/ 11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج ر عدد 01، الصادر في 14 يناير 2012، ص 39.

(1) على خلاف التشريع الجزائري منحت بعض التشريعات المقارنة كفرنسا، والمغرب للعضو البرلماني أحقية الطعن لدى جهة أخرى في قرار إثبات حالة التنافي، للتفصيل راجع: عبد الجليل مفتاح، " كيفية معالجة... "، المرجع السابق، ص 55.

فهل هذا يعني أن العضو المعني بالأمر لا يحق له الدفاع عن نفسه ؟ لذلك وجب النظر في هذه المسألة بمناسبة تعديلات جديدة تخص هذا القانون

وفي الأخير نستنتج أن هذا القانون وسع من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية مقارنة بمراحل سابقة، لتشمل وظائف أخرى وهذا لتحقيق هدفين أساسيين وهما:

- جعل عضو مجلس الأمة متفرغا لمهمته التمثيلية فقط، وبالتالي طريق لمعالجة ظاهرة غياب الأعضاء عن الجلسات بحجة قيامهم بمهام أخرى، باعتبار أن القيام بالعمل البرلماني من أهم واجبات عضو مجلس الأمة.
- ضمان الاستقلالية العضوية للعضو عن بقية الهيئات الأخرى، حتى يتمكن من القيام بمهامه على أكمل وجه من أجل تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، لكن في نفس الوقت لا يوجد حماية كافية تمنع ممارسة العضو نشاطات مالية أخرى يستغلون فيها المهمة التمثيلية.

المطلب الرابع: عدم قابلية مجلس الأمة للحل

يعتبر حق الحل من أهم الحقوق الممنوحة للسلطة التنفيذية لمواجهة السلطة التشريعية، إذ أن هذا الحق مرتبط بالنظام السياسي المتبع من قبل الدول باعتباره أحد مظاهر النظام البرلماني.

وتعتبر الجزائر من بين الدول المتبنية هذا الحق وذلك بمنح هذه السلطة لرئيس الجمهورية، إلا أن هذا لا يعني أن الجزائر متبعة النظام البرلماني، بل هي تطبق مظهر من مظاهر النظام البرلماني بجانب مظاهر أخرى للنظام الرئاسي.

وبالرجوع للمادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي منحت هذا الحق لرئيس الجمهورية ضد الغرفة الأولى دون الغرفة الثانية، وذلك بالنص على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني... ". وهو نفس التوجه الذي سبق وتبناه التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 147 منه.

ومن خلال ذلك نتوصل إلى أن مجلس الأمة يتمتع بضمانة مقارنة بالغرفة الأولى ألا وهي عدم قابليته للحل، لهذا سنتعرف على هذه الضمانة من خلال تحديد مفهوم الحل (الفرع الأول).

ثم التعرف على دوافع المشرع الجزائري بمنع مجلس الأمة من الحل مقارنة بالغرفة الأولى (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم حق الحل

حتى نتعرف على الهدف من منع مجلس الأمة من الحل وجب أولاً معرفة المقصود بمصطلح الحل ثم تحديد الاتجاهات الفقهية حول إقرار عدم قابليته للحل.

أولاً: تعريف حق حل البرلمان

الحل لغة: هو من الفعل الماضي " حل " أي فك و إرخاء ما كان مشدوداً، ويقال " حل مؤسسة " أي أنهى وجودها وأعلن بطلانها قانوناً، وعليه " حل البرلمان " يعني إنهاء وجوده، وبالتالي يصبح كان لم يكن.

أما اصطلاحاً: فقد اتفق معظم الفقه على أن حق الحل هو إنهاء عهدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة الزمنية المحددة لها.⁽¹⁾

وبالتالي نستنتج أن حق الحل هو طريقة غير عادية لإنهاء مهام السلطة التشريعية قبل أوانها، بغض النظر إن كانت مكونة من غرفة واحدة أو غرفتين من قبل السلطة المخول لها قانوناً هذا الإجراء.

ويعود ظهور هذا الحق كنتيجة لصراع تاريخي بين البرلمان والسلطة التنفيذية بانجلترا، إذا كان يتغير مفهومه خلال كل مرحلة من مراحل تطور نظام الحكم الإنجليزي.

ففي بداية ظهوره كان عبارة عن رخصة بيد الملك يستعملها متى شاء في مواجهة البرلمان، لكن شيئاً فشيئاً تم تقنين أسباب لجوء الملك لهذه الآلية لكن بقيت سلطة الحل في يده يستعملها متى شاء إلى غاية قيام ثورة سنة 1688. والتي نتج عنها إعطاء للبرلمان مجموعة من السلطات، وبالمقابل

(1) مرزوقي عبد الحليم، " حق رئيس الدولة في حل البرلمان "، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 03، جوان 2012، ص 102.

تقليص سلطات الملك أهمها صعوبة استخدامه لسلطة الحل، لهذا فحل البرلمان لعب دور كبير في تأسيس النظام البرلماني، إلا أنه كان مجردا من صفته السياسية أي لم يكن مقابلا للمسؤولية الوزارية.

ثم تبنته نظم دستورية أخرى ولم يبقى محصورا في انجلترا فقط كفرنسا مثلا، وبقي بذات المفهوم إلى غاية القرن 19. ثم اتخذه بالمفهوم المعروف في الوقت الحالي وأصبح من أهم ركائز النظام البرلماني، باعتباره إجراء مقابل للمسؤولية الوزارية بهدف تحقيق توازن بين السلطات.⁽¹⁾

ثانيا: الاتجاهات الفقهية حول إقرار عدم قابلية مجلس الأمة للحل

بالرغم من أهمية هذا الحق في العلاقة الوظيفية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن الفقهاء اختلفوا في تقبله، فمنهم من دافع عنه واعتبره ضرورة حتمية يقتضيها الصالح العام، وذلك بتحديددهم لمجموعة من الدوافع التي دفعت لإقراره، لكن بالمقابل أنكره جانب آخر من الفقه من خلال استناده لمجموعة من المبررات، وبين الاتجاهين ظهر اتجاه وسط بينهم يناهز بالجمع بين الرأيين السابقين كالتالي:

1/ الرأي المؤيد لإقرار حق الحل: يرى جانب من الفقه أن حق الحل الممنوح للسلطة التنفيذية أمر لا بد منه، وهذا راجع لمجموعة من الاعتبارات منها ما هو سياسي ومنها ما هو قانوني كالتالي:

أ/ الأسباب السياسية: تتجسد الأسباب السياسية لإجراء حل البرلمان فيما يلي:

- يعتبر حق الحل من أهم الحلول الممنوحة للسلطة التنفيذية لمواجهة الخلاف، الذي يقع بينها وبين السلطة التشريعية، نتيجة رفض هذه الأخيرة المصادقة على بعض المسائل الهامة التي تخدم الصالح العام، حتى لا تتجه السلطة لطريق مسدود ويصبح الانقلاب الطريق الوحيد للخروج منه.

(1) مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014، ص ص 23 -

- كذلك هو طريق لدعم استقرار النظام السياسي للدول، عن طريق إيجاد أغلبية برلمانية مساندة للرئيس خاصة في ظل الحكومات الائتلافية، لمنع الأزمات الوزارية المتكررة.(1)

ب/ الأسباب القانونية:

- إن تعديل الدستور وما يتضمنه من تغيير النظام الانتخابي أو نظام الحكم، أو غير ذلك من الأمور الجوهرية التي تمس كيان الدولة، من بين الأسباب التي تؤدي لحل البرلمان و أكثرها شيوعا حتى يكون البرلمان مواكب والتطورات الجديدة.(2)

2/ الرأي المعارض لحق الحل: ذهب جانب آخر من فقه يعارض هذه الآلية الممنوحة للسلطة

التنفيذية، مستندا لذلك لمجموعة من مبررات كالتالي:

- منح حق حل البرلمان للسلطة التنفيذية هو إجراء يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، باعتباره أداة لتقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.
- كذلك هذا الحق يتعارض ومبدأ سيادة الأمة، وبالتالي هو إجراء غير ديمقراطي لأن الشعب هو من اختار ذلك المجلس لعهدة انتخابية محددة، فلا يمكن لجهة أخرى التدخل وإنهاء مهامه قبل حلول المدة المحددة قانونا.
- جعل أعضاء البرلمان دائما مساندين لأراء الحكومة، بغض النظر إن كانت تخدم الصالح العام أم لا، وهذا خوفا من استعمال هذا الإجراء ضدهم.
- من أهم مميزات النظام البرلماني أن البرلمان ينتخب رئيس الدولة، وبإعطاء صلاحية حل البرلمان للرئيس الدولة معناها أن الوكيل يعزل الموكل، وهذا يتعارض وقواعد الوكالة.(3)

(1) الوافي سعيد، رئيس الجمهورية في الأنظمة شبه الرئاسية " دراسة مقارنة "، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2017/2018، ص 199.

(2) بن سرية سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير " بموجب قانون رقم 18 - 19 " دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2009/2010، ص 97.

(3) مرزوقي عبد الحليم، حق الحل في...، المرجع السابق، ص 37 وما يليها.

3/ رأي الوسط بين الرأيين السابقين: نتيجة الرأيين السابقين ظهر رأي وسط بينهما ينادي بضرورة تبني الدولة حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية، لكن في نفس الوقت وجب تحديد حالات الحل وعدم تركها على إطلاقها وتتمثل أساسا في:

- وجود نزاع جدي بين البرلمان والحكومة وفشل كل الطرق المؤدية للحل.
- عدم موافقة البرلمان على مسائل تمس المصالح العليا للبلاد، كالمعاهدات مثلا حتى لا يصبح عائقا أمام تحقيق الصالح العام.
- اختلاف وجهات النظر بين البرلمان والشعب، نتيجة لتغيير الشعب ميولاته السياسية والاجتماعية، وبالمقابل بقاء البرلمان على نهجه هنا وجب حل البرلمان.⁽¹⁾

ومن خلال هذا نتوصل لاستنتاج أن حق الحل الممنوح للسلطة التنفيذية ضد البرلمان إجراء لا بد منه، لمواجهة تسلط السلطة التشريعية عند إثارتها للمسؤولية السياسية للحكومة، وهذا بهدف تحقيق التوازن بين السلطتين، لكن في نفس الوقت وجب تحديد قيود دستورية كضمانة لعدم استغلال السلطة التنفيذية هذا الحق.

الفرع الثاني: دوافع المشرع الجزائري حول إقرار عدم قابلية مجلس الأمة للحل

بعدما تعرفنا على سلطة الحل الممنوحة لرئيس الجمهورية ضد البرلمان المشار لها في نص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي هي نفسها المنصوص عليها في المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نستنتج أنها موجه ضد الغرفة أولى دون الثانية، أي أن المجلس الشعبي الوطني هو الغرفة الوحيد التي يطبق عليها هذا الإجراء.

و نظرا لخطورة ممارسة هذا الإجراء أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من الضوابط، كضمانة إجرائية لعدم تعسف رئيس الجمهورية⁽²⁾ في استعمال هذا الحق وتتمثل أساسا في ما يلي:

(1) بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني...، المرجع السابق، ص ص 233 - 234.

(2) بالرجوع للدستور الجزائري نجد أن المؤسس الدستوري اعتمد نوعين من الحل وهما الحل الرئاسي والحل الوجوبي: نصت عليها المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وتكون في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، للمرة الثانية. والتي هي نفسها المنصوص عليها ضمن المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016. لكن الجزائر لم تطبق هذه المادة ولا مرة.

الحل الرئاسي: وهو السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، باعتباره سلاح مقابل لسلطة المجلس الشعبي الوطني في حالة استقالة الحكومة بسبب عدم موافقة المجلس على برنامج

1/ الاستشارة: فرض المؤسس الدستوري في نص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على رئيس الجمهورية قبل إقدامه على ممارسة سلطة الحل، استشارة مجموعة من الجهات وهم رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهذا لاتخاذ قرار يكون أكثر سلامة.

لكن هذه الاستشارة تطرح مجموعة من الإشكالات، إذ من جهة كيف يقوم الرئيس باستشارة الغرفة المراد حلها فالأفضل لو منحت الاستشارة لجهات أخرى تكون أكثر حيادية وتضمن احترام أحكام الدستور، مثل المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري " التي كانت محل إضافة منذ التعديل الدستوري 2016، ومن جهة أخرى مدى إلزامية اتخاذ رئيس الجمهورية بمضمون الاستشارة باعتباره ملزم بإتباع هذا الإجراء، لكنه غير ملزم بإتباع نتائجها.

وبالتالي فالاستشارة هي مجرد إجراء شكلي لا يرتقي أن تكون ضمانته، لأنها لا تمس بأي حال من الأحوال إرادة رئيس الجمهورية في حل الغرفة الأولى.⁽¹⁾

2/ عدم قابلية سلطة الحل للتفويض: حصر المؤسس الدستوري سلطة الحل في رئيس الجمهورية دون سواه، مع منعه من تفويضها لجهة أخرى باعتباره الشخص الوحيد الذي يمثل الأمة، وبالتالي هي ضمانته ضد أي شكل من أشكال استغلال هذه السلطة من قبل جهات أخرى، وهو ما نصت عليه المادة 93/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء وحل المجلس الشعبي الوطني "

إلا أنه ما يهمننا هنا هو مجلس الأمة المحصن ضد سلطة الحل الممنوحة لرئيس الجمهورية، وهذا راجع من جهة للفرغ المؤسساتي الذي مرت به البلاد في 1992، نتيجة حل المجلس الشعبي

أو مخطط عملها، حسب الحالة، وهذا ما يهمننا هنا والتي تم النص عليها في المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وكذلك هذه الحالة هي نفسها التي تطرق لها التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 147 منه . مع العلم أن هذه السلطة تم تطبيقها مرة واحدة في التجربة الدستورية الجزائرية لسنة 1992، وذلك بحل رئيس الجمهورية المجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي 01/92، المؤرخ في 04 جانفي 1992، ج ر عدد 02 الصادرة 08 جانفي 1992، ص 59.

(1) سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2013/2014، ص 75.

الوطني واستقالة رئيس الجمهورية، والتي بسببها اتبعت الجزائر نظام الغرفتين في دستور 1996 بهدف تحقيق استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة، ومن جهة لعدم امتلاكها آليات رقابية ضد الحكومة مثل ما يملكه المجلس الشعبي الوطني.

مع العلم أن تحصين الغرفة الثانية من سلطة الحل لا يعتبر اختصاص حصري للنظام الدستوري الجزائري، بل هو إجراء تتبعه معظم الدول المتبناة لنظام الغرفتين كفرنسا مثلاً.⁽¹⁾ ومن خلال ذلك نعتبر أن عدم قابلية مجلس الأمة للحل من أهم الضمانات المجسدة لاستقلالية أعضائه، بغض النظر إن كانوا معينين أم منتخبين، وفي الأخير نستنتج أن عدم قابلية مجلس الأمة للحل هو الضمانة الوحيدة التي تجسد الاستقلالية المطلقة لأعضاء مجلس الأمة، مقارنة بالضمانات النسبية الأخرى التي تبناها النظام الدستوري الجزائري.

(1) الوافي سعيد، المرجع السابق، ص 196.

الفصل الثاني: التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة في الجزائر تعديل

أم استقرار النص

استنادا لمقتضيات السيادة البرلمانية فإن البرلمان بغرفتيه بما فيه مجلس الأمة يفترض تمتعه بالاستقلالية في تنظيمه الهيكلي، حتى يتسنى له تحقيق الأهداف التي وجد من أجلها بعيدا على أي ضغط، من قبل السلطات الدستورية الأخرى خاصة السلطة التنفيذية منها، وهذا يكون عن طريق وجود نظام قانوني إداري ومالي خاص به يضمن له هذه الاستقلالية.

إذ أن الاستقلال الإداري يكمن في وضع مجلس الأمة أجهزة وهيئات بحسب ما يراه مناسباً وما يخدم احتياجاته، وهو ما نجده مجسداً على مستوى نظامه الداخلي من خلال تخصيص باب ينظم كل منها (المبحث الأول).

أما الاستقلال المالي يتطلب حرية المجلس في تقدير ميزانيته وتنفيذها، لكن هذه الضمانة يتخللها بعض النقائص، نتيجة منح الفرصة للسلطة التنفيذية في توجيه ميزانية مجلس الأمة بما يخدمها على حساب المجلس ذاته (المبحث الثاني).

المبحث الأول: استقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري

حتى يتمكن مجلس الأمة من ممارسة المهام الموكلة له على أكمل وجه، سواء في المجال التشريعي أو الرقابي، منحت له كل من النصوص الدستورية والقانونية صلاحية تنظيمه، بما يضمن تحقيق أهدافه في إطار من الاستقلالية، وذلك من خلال تحديده إما على شكل أجهزة دائمة (المطلب الأول)، أو على شكل هيئات استشارية و تنسيقية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة

تتجسد استقلالية مجلس الأمة من خلال مدى قدرته على التحكم في تنظيم وتسيير مختلف أجهزته الدائمة، والتي حددت بحسب كل من المادة 09 من القانون العضوي 16 / 12، والمادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، في كل من رئيس المجلس باعتباره قائدا للعمل البرلماني على مستوى الغرفة (الفرع الأول)، ومكتب المجلس يساعده في ذلك (الفرع الثاني)، بالإضافة إلى لجان دائمة تمثل مخابر متخصصة يتم على مستواها تحديد الطريق السليم للعمل البرلماني (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رئيس مجلس الأمة

يتمتع رئيس مجلس الأمة بمركز قانوني ممتاز في النظام الدستوري الجزائري، باعتباره مجسدا الشخصية الأولى على مستوى مجلس الأمة، من خلال قيادته للعمل البرلماني، وتوفيقه بين مختلف التشكيلات السياسية المكونة ضمن هذا المجلس، وبجانب ذلك يجسد الشخصية الثانية على مستوى الدولة بعد رئيس الجمهورية، لذا يتطلب منا التطرق لشروط وكيفية انتخابه، ومختلف الصلاحيات التي يتمتع بها.

أولا: شروط انتخاب رئيس مجلس الأمة

حتى يتسنى لأي شخص الترشح لرئاسة مجلس الأمة، لا بد من أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط المحددة قانونيا كقاعدة عامة، لكن هذا لم نجده متوفرا في كل من التعديل الدستوري لسنة 2016، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وكذا القانون العضوي 16 / 12. وبما أن رئيس

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

مجلس الأمة يعتبر عضوا من أعضاء المجلس، وبذلك فالشرط الوحيد للترشح لرئاسة مجلس الأمة هي التمتع بالعضوية ضمن هذا المجلس، ومنه فجميع أعضاء مجلس الأمة سواء كانوا معينين أو منتخبين لهم الحق في الترشح لهذا المنصب، مدام تتوفر فيهم الشروط العامة للترشح لعضوية مجلس الأمة .

وهذه النقطة تعتبر ثغرة قانونية وجب على المؤسس الدستوري تداركها بمناسبة تعديلات مستقبلية، وبالفعل تداركها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 134 منه، بحيث اشترط في الشخص المترشح لرئاسة مجلس الأمة أن تتوفر فيه نفس شروط الترشح لرئاسة الجمهورية وهي كالتالي:

- تمتعه بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.
- يدين بالإسلام.
- يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح، وهذا مخالف لشروط العضوية بمجلس الأمة والمحددة ب (35) سنة.
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات، على الأقل قبل إيداع الترشح.
- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942.
- يثبت تأدية الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها.
- يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942.
- يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.⁽¹⁾

وبناء على هذه الشروط نستنتج أن المؤسس الدستوري حاول من خلال هذا التعديل الدستوري المساواة بين مناصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة، وبذلك إعطائه مكانة متميزة في النظام

(1) المادة 87 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره.

الدستوري الجزائري أكثر مما كان يتمتع بها، لكنه في نفس الوقت هذا يؤدي لإقصاء الكثير من أعضاء مجلس الأمة من الترشح لهذا المنصب.

ثانيا: كيفية انتخاب رئيس مجلس الأمة

يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة من قبل أعضاء المجلس، بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس وهذا ما تضمنته المادة 134/2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. وهو نفس التوجه الذي سبق وتبناه التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 131/2 منه.

وبما أن عهدة مجلس الأمة محددة بست (06) سنوات بحسب نص المادة 122/2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن رئيس مجلس الأمة يتم انتخابه كل ثلاث (03) سنوات، بمناسبة التجديد الجزئي للمجلس عن طريق القرعة، ماعدا العهدة الأولى والتي ثار حولها خلاف دستوري كبير، بين كل من رئيس مجلس الأمة السيد " بشير بومعزة " ورئيس الجمهورية " السيد عبد العزيز بوتفليقة "، نتيجة وجود تناقض بين مواد دستور 1969 من خلال مادة 114/2 " ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس ". والمادة 181/2 من دستور 1996 " لا تشمل القرعة رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست (06) سنوات".

وتطور هذا الخلاف مما أدى لانقلاب أعضاء مجلس الأمة أنفسهم على رئيسهم ومساندتهم لرئيس الجمهورية، ولحل هذا الخلاف تم التوصل إلى أن المادة 181/2 هي استثناء على القاعدة العامة، بحيث يتم تطبيقها فقط خلال عهدة الأولى لمجلس الأمة،⁽¹⁾ لكن بالرغم من ذلك غادر السيد " بشير بومعزة " الرئاسة بمناسبة أول تجديد جزئي لأعضاء المجلس في سنة 2001، بسبب تغليب النقاش السياسية على النقاش القانوني.⁽²⁾

(1) نتيجة إخطار المجلس الدستوري بهذا الإشكال الدستوري أصدر رأيه رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15، الصادر في 09 مارس 1999، ص 04.

(2) - عقيلة خراشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 125.

- نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان...، المرجع السابق، ص 68.

يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة عن طريق الاقتراع السري تحت إشراف المكتب المؤقت وهنا نميز بين حالتين:

1/ في حالة ما إذا كانت قائمة المرشحين تظم أكثر من مرشح واحد: هنا يتم إعلان الفائز الذي تحصل على الأغلبية المطلقة لأصوات أعضاء المجلس، لكن إذا لم يتمكن أي مرشح من الحصول على الأغلبية المطلقة، يتم تنظيم دور ثاني في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة، يتنافس فيه فقط المرشح الأول والثاني الذين تحصلوا على أغلبية الأصوات، ومن بين هذين المرشحين يعلن الفوز للمرشح الذي تحصل على الأغلبية النسبية للأصوات، لكن في حالة تساوي الأصوات يتم إعلان رئيساً لمجلس الأمة المرشح الأكبر سناً.

2/ في حالة وجود مرشح وحيد لمجلس الأمة: هنا يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع الأيدي ويعلن فوزه بمجرد حصوله على أغلبية الأصوات.⁽¹⁾

وبمجرد ما يتم انتخاب رئيس مجلس الأمة يباشر هذا الأخير مهامه خلال مدة ثلاث (03) سنوات، لكن قد تعثره بعض الظروف وتمنعه من مباشرة مهامه، والتي تتمثل في الاستقالة أو التنافي أو الوفاة أو أي مانع قانوني، هنا يتم إقرار حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة من قبل هيئة التنسيق، بعدما يتم اجتماعها بناء على دعوة من مكتب المجلس، ولإثبات هذه الحالة يتم إعداد لائحة يصادق عليها أغلبية أعضاء المجلس الحاضرين في جلسة عامة، ثم يبلغها المكتب للجهات المعنية، وخلال أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ إعلان الشغور يتم انتخاب رئيس جديد لمجلس الأمة بنفس الإجراءات السابقة، تحت إشراف أكبر نواب الرئيس سناً، ومساعدة أصغر عضوين من أعضاء مجلس الأمة بشرط أن لا يكونا مرشحين.⁽²⁾

- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015، ص 142.

(1) المادة 05 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 06 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وبالرجوع للواقع العملي نجد أن المجلس أعلن عن شغور منصب رئيس مجلس الأمة بسبب الوفاة وكان هذا خلال وفاة رئيس مجلس الأمة السيد محمد الشريف مساعدي، ليعين بعده السيد عبد القادر بن صالح.

ثالثا: صلاحيات رئيس مجلس الأمة

يتمتع رئيس مجلس الأمة بمكانة هامة في النظام الدستوري الجزائري، وهذه المكانة راجعة لأهمية وتنوع الصلاحيات الموكلة له، والمنصوص عليها ضمن كل من التعديل الدستوري لسنة 2020 " والتي هي نفسها المتبعة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016"، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والقانون العضوي 12 / 16، وبتفحص هذه الصلاحيات ارتأينا بتصنيفها لثلاث أنواع كالتالي :

1/ صلاحيات رئيس مجلس الأمة بصفته رئيسا للمجلس: يمارس رئيس مجلس الأمة مجموعة من الصلاحيات المنصوص عليها ضمن نظامه الداخلي، باعتباره القائد الأعلى على مستوى هذا المجلس، لذا فهو المتحكم في تنظيم جميع المسائل المتعلقة به، سواء كانت تخص الأعضاء أو المجلس، وتقسم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات تشريعية وأخرى تنظيمية وتتمثل أساسا فيما يلي:

أ/ الصلاحيات التنظيمية: نصت عليها المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والتي تتمثل في:

- السهر على تطبيق النظام الداخلي وضمان الأمن والنظام العام داخل مقر المجلس، ولتحقيق ذلك وضعت للمادة 102 من القانون العضوي 12 / 16 تحت تصرف رئيس مجلس الأمة كل المصالح الإدارية والتقنية الضرورية لإدارتها.
- رئاسة جلسات مجلس الأمة، واجتماعات المكتب، واجتماعات هيئة الرؤساء، واجتماعات هيئة التنسيق.
- تمثيل مجلس الأمة وطنيا ودوليا.
- تكليف نواب الرئيس بمهام عند الاقتضاء.
- التعيين في المناصب الإدارية والتقنية بموجب قرارات.
- إعداد مشروع ميزانية المجلس وعرضه على المكتب للمناقشة والمصادقة.

- هو الأمر بصرف ميزانية المجلس.
- ضبط تنظيم المصالح الإدارية والمالية والتقنية للمجلس.
- ضمان توفير الوسائل المادية والبشرية اللازمة لعمل أعضاء المجلس.
- إخطار المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري المطبق ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 " عند الاقتضاء طبقا للمادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020.(1)

ب/ **الصلاحيات التشريعية:** بالإضافة للصلاحيات السابق ذكرها يمارس رئيس مجلس الأمة صلاحيات تشريعية كاختصاص أصيل، والتي نستشف بعضها منها من القانون العضوي 16 / 12 كما يلي :

- يكلف رئيس مجلس الأمة بعرض النص كاملا للتصويت عليه، بعدما يتم التصويت على آخر مادة له.(2)
- خلال مناقشة النص مادة بمادة يمكن لرئيس مجلس الأمة عرض جزءا من النص للمصادقة عليه، في حالة ما إذا لم يتضمن ملاحظات أو توصيات من اللجنة.(3)
- يكلف بإرسال النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية ويشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بذلك في غضون عشرة (10) أيام.(4)
- يبلغ رئيس مجلس الأمة نص استجواب الحكومة إلى رئيس الوزراء خلال ثمان و أربعين ساعة (48) الموالية لإيداعه، من قبل ثلاثين (30) عضو من مجلس الأمة.(5)
- يرسل رئيس مجلس الأمة نص السؤال الذي تم قبوله إلى الحكومة.(6)
- يكلف رئيس مجلس الأمة بإرسال طلبات استماع أعضاء الحكومة إلى الوزير الأول.(7)

(1) المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 35 / 6 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(3) المادة 40 / 1 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

(4) المادة 43 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

(5) المادة 66 / 2 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

(6) المادة 73 / 2 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

(7) المادة 84 / 2 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

- يكلف رئيس مجلس الأمة إبلاغ التقرير المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول، في حالة ما إذا اجتمعت اللجنة بمقر مجلس الأمة. (1)

ومنه نلاحظ أن المؤسس الدستوري منح لرئيس مجلس الأمة صلاحيات موسعة تشمل كل ماله علاقة بمجلس الأمة باعتباره هيئة دستورية مثله مثل باقي الهيئات الدستورية.

2/ صلاحيات رئيس مجلس الأمة بصفته هيئة استشارية: لم يكتفي المؤسس الدستوري بمنح رئيس مجلس الأمة صلاحية الإشراف على مجلس الأمة فقط، بل اعتبره هيئة استشارية لرئيس الجمهورية، في مجالات مهمة في الدولة ومحددة على سبيل الحصر وهي نفس المجالات المتبعة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016،⁽²⁾ والتي تتمثل كالتالي:

- إقرار حالة الطوارئ و الحصار : فرضت المادة 97/1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على رئيس الجمهورية استشارة رئيس مجلس الأمة كإجراء شكلي قبل إقرار هذين الحالتين، وهذا بهدف استغلال الإمكانيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة مقارنة برئيس مجلس الشعبي الوطني، لكن لرئيس الجمهورية كامل الصلاحية بإتباع مضمون الاستشارة من عدمه.

- تمديد حالة الطوارئ والحصار: لا يتم تمديد حالة الطوارئ والحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بما فيهم رئيس المجلس الأمة، وذلك لحماية حقوق وحرية الأفراد من تعسف السلطة التنفيذية وهذا بحسب المادة 97/2 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- إقرار الحالة الاستثنائية: طبقا للمادة 98/2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية بعد استشارة مجموعة من الشخصيات، وفي مقدمتها رئيس مجلس الأمة، وهذا بسبب أن الرئيس بعد إعلانه لهذه الحالة سيتحول إلى مشرع أصيل عوضا عن غرفتي البرلمان.

(1) المادة 88/1 من القانون العضوي 16/12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره .

(2) أنظر المواد 105، 107، 108، 109، 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره.

– إقرار التعبئة العامة: طبقا للمادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، لأن هذه الحالة تسمح لرئيس الجمهورية بتسخير كل ما له علاقة بالمجهود الحربي " أفراد، أموال، عتاد... الخ " من أجل الاستعداد للحرب.

– إعلان حالة الحرب : طبقا للمادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تعتبر حالة الحرب أخطر الحالات غير العادية على الدولة، والتي يلجأ لها لرئيس الجمهورية بعد إتباع بمجموعة من الإجراءات الشكلية من بينها استشارة رئيس مجلس الأمة.

– حل المجلس الشعبي الوطني : نصت المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه إذا رأى رئيس الجمهورية أن وجود البرلمان بتلك التشكيلة، سيؤدي لا محالة لانسداد لغة الحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يلجأ لحل المجلس الشعبي الوطني. ونظرا لخطورة هذا الإجراء باعتبارهم منتخبين من قبل الشعب، وحتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في اللجوء لهذا الإجراء، أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من الضوابط منها استشارة رئيس مجلس الأمة حتى يكون القرار أكثر سلامة.

ومن خلال ما تم التطرق له نستنتج أن المؤسس الدستوري عزز من دور رئيس مجلس الأمة من خلال استشارته في مجالات مهمة، لكن عند التمعن في محتوى الاستشارة نجد أنها مجرد إجراء شكلي نتيجة عدم إلزام رئيس الجمهورية بإتباع مضمونها.

3/ صلاحيات رئيس مجلس الأمة بصفته الدستورية عندما يستدعى لتولي مهمة رئاسة الدولة:
بالإضافة للصلاحيات التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة باعتباره الرجل الأول على مستوى هذه الغرفة، منح له المؤسس الدستوري صلاحية الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية،⁽¹⁾ عن طريق توليه رئاسة الدولة بالنيابة، ويكون ذلك في الحالتين التاليتين المنصوص عليهما ضمن المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وهي نفس الحالات المحددة ضمن المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(1) عمار عوايدي، " رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 05، أبريل 2004، ص ص 112 - 114.

الحالة الأولى: استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن: نصت المادة 94 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "...إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون أجل، وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة، يقترح بأغلبية ثلاثة أرباع (3 / 4) أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع. يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2 / 3) أعضائه، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 96 من الدستور...".

من خلال هذه المادة نستنتج النقاط التالية:

- سبب تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بدلا من رئيس الجمهورية هي إصابة هذا الأخير بمرض، مع تحديد طبيعته ألا وهي " أن يكون المرض خطيرا ومزمنًا ". لكن الإشكال الدستوري هنا هو عدم تحديد طبيعة المرض هل يؤدي للعجز الكلي أو أنه مجرد مانع يعيق رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه بصفة عادية. (1)
- اجتماع المحكمة الدستورية " عوضا من المجلس الدستوري " بقوة القانون ودون أجل محدد للتأكد من حقيقة هذا بكل الوسائل الملائمة، ومنه فالمحكمة الدستورية لها السلطة التقديرية في إثارة هذا المانع و ذلك بالاستعانة بالأطباء باعتبارهم أهل الاختصاص. (2) ثم تقترح بأغلبية ثلاثة أرباع

(1) يعتبر الدستور الوحيد الذي حدد نوع العجز الذي يؤدي لشغور منصب رئيس الجمهورية هو دستور 1963 ضمن المادة 63 منه وهو " العجز النهائي ".

- أما دستور 1976 لم يعتبر مرض رئيس الجمهورية مانعا لممارسة مهامه بجانب كل من الاستقالة والوفاة ضمن المادة 117 منه، وهذا بسبب النظام السائد خلال هذه الفترة، لكن هذا أفرز عنه فراغا دستوريا عند إصابة الرئيس هواري بومدين بمرض دام مدة طويلة منعه من ممارسة المهام الموكلة له، ونتيجة ذلك تدارك المؤسس الدستوري هذه النقطة خلال التعديل الدستوري لسنة 1997.

(2) منح المؤسس الدستوري صلاحية التأكد من حقيقة حصول المانع لرئيس الجمهورية والتأكد من الشهادات الطبية المقدمة من قبله للمجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حسب التعديل الدستوري 2020 "، لكن بالرجوع للواقع العملي نجد أن رئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة بالرغم من مرضه خلال نهاية عهده الرئاسية الثالثة لكن لم تفعل هذه المادة " المادة 88 "، وبذلك السؤال المطروح هنا ما مدى استقلالية المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " أثناء ممارسته لهذه الصلاحية خاصة أن رئيسها معين من قبل رئيس الجمهورية.

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

(4/3) أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع . وبذلك نلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2020 في هذه النقطة كان أكثر تفصيلا مقارنة بسابقه .

- يكلف البرلمان بغرفتيه مجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه، ومن خلال ذلك يعين رئيس مجلس الأمة رئيسا للدولة خلال لمدة خمسة وأربعون (45) يوما.

- يمارس رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيس للدولة صلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية، باستثناء الصلاحيات المنصوص عليها ضمن المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نتيجة جعلها صلاحيات حصرية فقط لرئيس الجمهورية دون غيره، بذلك نستنتج أنه يباشر فقط تسيير المهام العادية للدولة.

الحالة الثانية: استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب الاستقالة أو الوفاة: نصت المادة 3،4،5،6/94 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ما يلي : " يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 96 من الدستور.

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية. وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا " .

وبناء على هذه المادة نستنتج ما يلي:

- تعتبر الاستقالة أحد الحالات التي تمنع رئيس الجمهورية من مباشرة مهامه، وتتضمن نوعين:

• **استقالة وجوبية:** تكون في حالة استمرار المانع بعد فوات أجل خمسة وأربعين (45) يوما.

• **استقالة إرادية:** تكون بطلب من رئيس الجمهورية بناء على أسباب شخصية.

- الوفاة حالة عادية تمنع رئيس الجمهورية من مباشرة مهامه.
- بمجرد توفر الحالتين السابقتين تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا لتثبت الشغور النهائي لرئيس الجمهورية.

- ثم بعد ذلك تبلغ شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان والذي بدوره يجتمع وجوبا.
- وبمجرد اكتمال هذه الإجراءات يكلف رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة بدلا من رئيس الجمهورية لمدة تسعون (90) يوما،⁽¹⁾ وخلال هذه المدة يتم تنظيم انتخابات رئاسية جديدة. لكن إذا

(1) كما جرت العادة تعتبر معظم التعديلات الدستورية التي عرفتها الجزائر علاجية أكثر منها وقائية، وذلك نتيجة مواكبتها للأزمات الدستورية التي تمر بها البلاد.

قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 منح لرئيس مجلس الأمة صلاحية توليه منصب رئيس الدولة في حالة ثبوت مانع لرئيس الجمهورية لمدة أقصاها 90 يوم فقط. إلا أن الأوضاع التي مرت بها الجزائر خلال سنة 2019 نتيجة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية، بسبب تقديم السيد " عبد العزيز بوتفليقة" استقالته يوم 02 أبريل 2019، وتولي رئيس مجلس الأمة السيد " عبد القادر بن صالح" رئاسة الدولة خلال المدة المحددة قانونا، ولاستحالة تنظيم انتخابات في أوانها والتي كانت مقررة يوم 04 يوليو 2019 بسبب رفض ملفات المترشحين لعدم استيفائهم للشروط المطلوبة. وأمام هذا الفراغ الدستوري تم تمديد فترة بقاء رئيس الدولة السيد " عبد القادر بن صالح " إلى غاية انتخاب رئيس للجمهورية وفقا لما جاء في رأي المجلس الدستوري.

لكن فقهاء القانون الدستوري انقسموا بين معارض ومساند لهذا الرأي:

- إذ اعتبروا فقهاء الرأي المعارض أن لجوء المجلس الدستوري لهذا الإجراء أمرا غير دستوري، وهذا استنادا لحرفية النص الدستوري ذاته.

- أما فقهاء الرأي المساند أكدوا أن هذا الإجراء جاء لظرف استثنائي، مستنبط من روح الدستور، هدفه الأساسي المحافظة على استمرارية مؤسسات الدولة وتقادي الفراغ الدستوري الذي يؤدي لتعطيل هذه المؤسسات.

وتجنبنا لتعارض هذه الآراء عالج التعديل الدستوري لسنة 2020 هذه الإشكالية من خلال تمديد أجال تولي رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة لفترة لا تتجاوز تسعون (90) يوما بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.

راجع: - تصريح المجلس الدستوري المؤرخ في 03 أبريل 2019، المتعلق بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية.

- قرار المجلس الدستوري رقم 18/ق.م.د/19، المؤرخ في 01 يونيو 2019، المتضمن رفض ترشح لانتخاب رئيس الجمهورية

- قرار رقم 19/ق.م.د/19 المؤرخ في 01 يونيو 2019، يتضمن رفض ترشح السيد حمادي عبد الحكيم لانتخاب رئيس الجمهورية.

استحال تنظيمها خلال هذه الفترة يمكن أن تمتد لمدة لا تتجاوز لتسعون (90) يوما ويكون هذا بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية.

ونفس الشيء هنا لا يحق لرئيس الدولة ممارسة جميع الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية، وبالذات الصلاحيات المحددة ضمن المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020 - والتي تصنف من الصلاحيات التحكيمية كإصدار العفو، إقالة أو تعديل الحكومة القائمة إبان حصول مانع، التشريع بأوامر، تعديل الدستور... الخ، وهذا اعتبارا من أنه لا يمثل الإرادة الشعبية (غير منتخب من قبل الشعب).

كذلك لا يحق له الترشح لرئاسة الجمهورية حتى يبقى بعيدا عن الصراع أو التنافس على السلطة التنفيذية في البلاد⁽¹⁾، وبذلك الحفاظ على استقرار النظام والمؤسسات.⁽²⁾

وبمجرد تحقق هذه الحالة يتولى بالنيابة رئيسا لمجلس الأمة نائب الرئيس الأكبر سنا، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من القانون العضوي 12 / 16.⁽³⁾

أما إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة، هنا تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا وتثبت بأغلبية ثلاثة أرباع (4 / 3) الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية، وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة وفي هذه الحالة يتولى رئيس المحكمة الدستورية " عوض المجلس الدستوري المنصوص عليه ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 " مهام رئيس الدولة.

يضطلع رئيس المحكمة الدستورية حسب الشروط المبينة أعلاه مهمة رئاسة الدولة، وهو كذلك لا يحق له ممارسة جميع الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية، أو أن يترشح لهذا المنصب.

- قرار المجلس الدستوري رقم 20 / ق.م.د / 19، المؤرخ في 01 يونيو 2019، المتضمن استقالة إجراء انتخاب رئيس الجمهورية يوم 04 يوليو 2019 وإعادة تنظيمه من جديد.

(1) نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان...، المرجع السابق، ص 66.

(2) عمر بن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية المغربية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري، جامعة الجزائر - بن يوسف بن حدة - كلية الحقوق،

2008 / 2009، ص 101.

(3) بالرجوع للواقع العملي نجد أنه بسبب تولي رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح رئيسا للدولة، تولى السيد صالح قوجيل رئيسا لمجلس الأمة بالنيابة .

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

وبناء على ما سبق نستنتج أنه بالرغم من تنوع الصلاحيات الموكلة لرئيس مجلس الأمة باعتباره رئيسا للغرفة الثانية بالبرلمان، إلا أن المؤسس الدستوري هدفه الأساسي من تبني نظام الثنائية هو معالجة مسألة شغور منصب رئاسة الجمهورية، أكثر من أن يكون مدعما للعمل التشريعي، وهذا للسعي نحو استقرار المؤسسات وضمان ديمومتها، وبذلك تفادي الوقوع في أزمة دستورية كالتى وقعت خلال 1992 نتيجة استقالة رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد " باعتباره قائدا للسلطة التنفيذية"، وحله للمجلس الشعبي الوطني " قائدا للسلطة التشريعية " .

وبالرجوع لتجربة الدستورية الجزائرية نجد أن منصب رئيس مجلس الأمة منذ لحظة إنشائه تداول عليه أربعة رؤساء وهذا ما يوضحه الجدول التالي: (1)

اسم رئيس مجلس الأمة	تاريخ توليه المنصب	تاريخ تركه المنصب	مدة توليه منصب رئاسة مجلس الأمة	انتمائه السياسي	اسم رئيس الجمهورية خلال تلك الفترة
بشير بومعزة	05 جانفي 1998	2002	سنتان و 09 أشهر و 09 أيام	معين ضمن الثلث الرئاسي	اليمين زروال وعبد العزيز بوتفليقة
محمد الشريف مساعدي	04 جانفي 2001 12 أفريل 2001	01 جوان 2002	سنة و 04 أشهر و 28 يوما	معين ضمن الثلث الرئاسي	عبد العزيز بوتفليقة
عبد القادر بن صالح	02 جويلية 2002. 09 جانفي 2007. 11 جانفي 2007. 10 جانفي 2010. 09 جانفي 2013. 10 جانفي 2016.	09 أبريل 2019	16 سنة و 09 أشهر	انتخب كعضو بالمجلس الشعبي الوطني لكن بعد أيام استقال من عضوية المجلس الشعبي الوطني ليعين ضمن الثلث الرئاسي بمجلس الأمة ليعين بعد وفاة محمد الشريف رئيسا لمجلس الأمة	عبد العزيز بوتفليقة

(1) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع مجلس الأمة [http:// www.majliselouma.dz](http://www.majliselouma.dz) تاريخ الاطلاع عليه 15 أكتوبر 2020، على الساعة 18:43. لكن ما نلاحظه من هذا الجدول أن كل الشخصيات المتعاقبة على رئاسة مجلس الأمة متأتية من الثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية، وهذا يدل على سيطرة رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة على الغرفة الثانية بالسلطة التشريعية.

صالح قوجيل بالنيابة	09 أبريل 2019	لا يزال في المنصب	لا تزال قائمة	معين ضمن الثلث الرئاسي	عبد القادر بن صالح " رئيسا للدولة " ثم عبد المجيد تيون
------------------------	---------------	-------------------	---------------	---------------------------	--

الفرع الثاني: مكتب مجلس الأمة

يمثل مكتب مجلس الأمة ثاني جهاز دائم على مستوى مجلس الأمة، وبما أنه يمثل الهيئة الجماعية التي تساعد الرئيس في تسير وتنظيم الحياة البرلمانية (1)، فهو يصنف من أهم الأجهزة المكونة لهذه الغرفة، لذا سنتطرق لكيفية تكوينه ثم لتسييره، وأهم الصلاحيات الممنوحة له داخل قبة مجلس الأمة.

أولاً: تكوين مكتب مجلس الأمة

طبقاً لنص المادة 13 من القانون العضوي 16 / 12 يتشكل مكتب مجلس الأمة من رئيس ونواب الرئيس وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين، ثم أحالتنا للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 هذا الأخير ضبط بدقة تشكيلة المكتب، وذلك من خلال حصرها في رئيس المجلس وخمسة (05) نواب للرئيس. (2)

وبناء على دعوة رئيس مجلس الأمة يجتمع ممثلو المجموعات البرلمانية، لتوزيع مناصب نواب الرئيس على أساس التمثيل النسبي لكل مجموعة، فيتم عرض قائمة نواب الرئيس في جلسة عامة للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة على هذه القائمة، منح لنا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 احتمالين:

الاحتمال الأول: يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية، بناء على معيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب، ثم تعرض القائمة للمصادقة عليها في جلسة عامة.

(1) Bernard Chantebout, **Droit constitutionnelle**, 19^{ème} édition, Armand colin, France, 2002, p 484.

(2) المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

الاحتمال الثاني: في حالة استحالة الاتفاق على القائمة الموحدة، يتم انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا.

بمجرد انتخاب نواب الرئيس يمارسون مهامهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد،⁽¹⁾ وبذلك نلاحظ أنها مدة قصيرة نوعا ما إذا ما تمت مقارنتها بعهدة مجلس الأمة والمحددة بست (06) سنوات، لذا الأصح لو تم إعادة انتخاب نواب الرئيس كل ثلاث سنوات، وهذا تماشيا والتجديد النصفي للأعضاء.

لكن في نفس الوقت قصر هذه المدة تمنح فرصة أكبر عدد ممكن من أعضاء مجلس الأمة لتقليد مهمة نيابة الرئيس، وتجعل النواب يسعون لتقديم الأفضل حتى يتم تجديد عضويتهم مرة أخرى.⁽²⁾ وعند شغور منصب أحد نواب الرئيس يستخلف وفقا لنفس الإجراءات.⁽³⁾

وبناء على ما سبق نستنتج أن أعضاء مجلس الأمة يتمتعون بكامل الاستقلالية في تعيين نواب الرئيس.

ثانيا: تسيير مكتب مجلس الأمة

في سبيل ممارسة مكتب مجلس الأمة للصلاحيات الموكلة له، يعقد اجتماعاته العادية بصفة دورية بناء على دعوة من رئيسه، وإذا دعت الضرورة يمكن لمكتب المجلس عقد اجتماعات غير عادية، بناء على دعوة من قبل الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، وفي كلتا الحالتين يبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب إلى أعضائه قبل انعقاده، ثم توزع محاضر اجتماعات المكتب على أعضائه، ولا يحق لأي عضو بمجلس الأمة الإطلاع على هذه المحاضر إلا بناء على ترخيص من رئيس المجلس.⁽⁴⁾

(1) المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 140.

(3) المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(4) المادة 13 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ثالثاً: صلاحيات مكتب مجلس الأمة

بما أن مكتب المجلس هو المحرك الرئيسي لعمل مجلس الأمة، لذا تنوعت النصوص التي حددت هذه الصلاحيات بين كل من التعديل الدستوري لسنة 2020، والقانون العضوي 12 /16 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

1/ الصلاحيات مكتب مجلس الأمة المحددة دستوريا

بتفحص التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أنه خص مكتب مجلس الأمة ببعض الصلاحيات التشريعية وبالذات ضمن المواد 131، 143، 144 على الترتيب والتي تتمثل فيما يلي:

- في حالة تلبس أحد أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنابة وتم توقيفه، يحق لمكتب مجلس الأمة بعدما يتم إبلاغه بذلك يطلب إيقاف المتابعة القضائية وإطلاق سراح العضو.
- لا يحق لمجلس الأمة دراسة أي مشروع قانون واقتراح قانون، إلا بعدما يكلف الوزير بإيداعه لدى مكتب مجلس الأمة، ومنه فمكتب مجلس الأمة هو أول جهاز يتعامل مع المبادرة التشريعية على مستوى مجلس الأمة.

وبالعودة لما كان مطبقا ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المواد 136، 137، 138 على الترتيب، نجد التعديل الدستوري لسنة 2020 سلك نفس توجهه سابقه.

2/ صلاحيات مكتب مجلس الأمة المحددة ضمن القانون العضوي 12 /16:

تضمن القانون العضوي مجموعة من الصلاحيات المسندة لمكتب مجلس الأمة من بينها ما يلي:⁽¹⁾

- يتم تحديد تاريخ اختتام دورة البرلمان العادية بالتنسيق بين مكنتي الغرفتين وبالتشاور مع الحكومة (المادة 05 من القانون العضوي 12 /16).
- لضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية، لابد من اجتماع بجانب الممثل الحكومة مكتب مجلس الأمة وكذا مكتب المجلس الشعبي الوطني (المادة 15 من القانون العضوي 12 /16).

(1) أنظر كذلك للمواد التالية: 25، 36، 39، 53، 60، 67، 70، 71، 73، 74، 78، 87، 101، 104، من القانون العضوي 12 /16، الذي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

- يكلف مكتب مجلس الأمة بضبط جدول أعمال جلساتها بعد استشارة الحكومة (المادة 17 من القانون العضوي 12 / 16).
- إبداء الحكومة رأيها لدى مكتب مجلس الأمة حول اقتراح القانون الذي تم قبوله (المادة 24 من القانون العضوي 12 / 16).
- يقرر مكتب مجلس الأمة نمط التصويت وهذا طبقا لنظامه الداخلي (المادة 31 من القانون العضوي 12 / 16).

3/ صلاحيات مكتب مجلس الأمة المحددة ضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة

نص النظام الداخلي لمجلس الأمة بالتفصيل على الصلاحيات التي يتمتع بها مكتب المجلس الأمة، وميز في ذلك بين صلاحيات التي يتمتع بها المكتب كجهاز دائم للغرفة البرلمانية، والصلاحيات التي يتمتع بها كل عضو على حدى من أعضاء مكتب مجلس الأمة:

أ/ الصلاحيات التي يتمتع بها كل عضو من أعضاء مكتب مجلس الأمة: يتولى رئيس مجلس الأمة تكليف كل عضو من أعضاء مكتب مجلس الأمة في اجتماعهم الأول بعد انتخابهم بإحدى المهام التالية:

- شؤون التشريع و العلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.
- الشؤون الإدارية والمالية.
- الشؤون الخارجية.
- العلاقات العامة وشؤون أعضاء المجلس وتنظيم اتصالاتهم مع كل الهيئات.
- متابعة النشاط الميداني والأنشطة المتعلقة بترقية وترسيخ الثقافة البرلمانية. (1)

لكن ما نلاحظه أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يحدد المعيار الذي على أساسه يتم توزيع هذه الصلاحيات بين أعضاء المكتب.

(1) المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

ب/ الصلاحيات التي يتمتع بها مكتب مجلس الأمة بصفة مجملة كأحد الأجهزة الدائمة للمجلس: تحت إشراف رئيس مجلس الأمة أو أحد نوابه في حالة غيابه يمارس مكتب المجلس الصلاحيات التالية:

- تحديد تاريخ توزيع مشاريع ونصوص القوانين المحالة على المجلس.
 - ضبط جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس وتنظيم سيرها.
 - البت في اقتراحات القوانين والتعديلات واللوائح من حيث الشكل.
 - تحديد أنماط التصويت في إطار أحكام القانون العضوي 16 / 12 وأحكام النظام الداخلي.
 - النظر في الأسئلة الشفوية والكتابية التي يعرضها عليه المجلس، قبل إحالتها على الحكومة.
 - البت في طلب استجواب الحكومة.
 - البت في طلبات اللجان الدائمة في عقد جلسات استماع إلى أعضاء الحكومة.
 - البت في البعثات الاستعلامية المؤقتة التي تقترحها اللجان الدائمة.
 - البت في اقتراح تشكيل لجنة تحقيق من قبل أعضاء مجلس الأمة.
 - دراسة مشروع جدول الأعمال الذي تقترحه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقاً لأحكام المادة 116 من الدستور.
 - مناقشة مشروع وميزانية تسيير مجلس الأمة والمصادقة عليه، وإحالاته على لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية لإبداء الرأي.
 - المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية والتقنية، وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة.
 - تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي. (1)
- بعدما تعرفنا على تركيبة مكتب مجلس الأمة والصلاحيات التي يتمتع بها، نستنتج أنه يجسد استقلالية مجلس الأمة على هيمنة السلطة التنفيذية خاصة أنه الأداة الأساسية التي تنظم الحياة البرلمانية داخل الغرفة.

(1) المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

الفرع الثالث: اللجان الدائمة لمجلس الأمة

مع تطور الحياة البرلمانية وتتوعها فرضت على البرلمانات المعاصرة إيجاد آلية تساعد في القيام بواجبها التمثيلي على أكمل وجه، واللجان البرلمانية من أنجع هذه الآليات، حيث لا يكاد يخلو أي برلمان من اعتبار اللجان الدائمة من أهم الأجهزة تابع له.

والجزائر من بين الدولة التي اعتمدت ضمن غرفها البرلمانية بما فيها مجلس الأمة على مبدأ تقسيم العمل البرلماني على لجان متخصصة، لذا وجب علينا التعرف بدقة على هذا الجهاز من خلال تحديد مفهومه وضبط أطر تشكيلته، ثم التطرق لنظام سيره، وأهم الاختصاصات الموكلة له.

أولاً: مفهوم اللجان الدائمة

من أجل الإلمام بمفهوم اللجان الدائمة باعتبارها العصب الحقيقي للنشاط البرلماني على مستوى مجلس الأمة، يقتضي التطرق لبوادر ظهور هذا الجهاز، بعدما نتعرف على مختلف التعاريف المقدمة له.

1/ تعريف اللجان الدائمة: نتيجة للمكانة المتميز التي تحتلها اللجان الدائمة كجهاز دائم على مستوى الغرفة البرلمانية حظيت بعدة تعاريف، فقط عرفها المشرع المصري على أنها " أجهزة المجلس المعاونة له في ممارسة اختصاصه التشريعي، كما أنها مساعدة للمجلس في الرقابة التي يمارسها على نشاط مختلف أجهزة الدولة ".⁽¹⁾

لكن ما نلاحظه من هذا التعريف أنه ركز على الجانب الوظيفي للجان وهو مساعدة المجلس في المجال التشريعي والرقابي، دون التطرق لتشكيلتها والاكتفاء بأنها من ضمن أجهزة المجلس.

أما بالرجوع للتعريفات الفقهية فقد تنوعت من فقيه لأخر، فعرفها الفقه الجزائري على أنها عين البرلمان المتخصصة في الميدان التشريعي، فهي التي تدرس مشاريع واقتراحات القوانين التي تحال

(1) دبيلي كمال، اللجان البرلمانية الدائمة في دول المغرب العربي - دراسة مقارنة -، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، تخصص قانون عام، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016/2017، ص 13.

عليها من طرف رئاسة البرلمان، كما يمكن أن تبدي رأيها في تلك النصوص المحالة عليها، والتي في نهاية المطاف تقدم للبرلمان رأيها في التقارير التي تعرضه عليه.⁽¹⁾

كذلك اعتمد هذا التعريف على الإجراءات المتبعة من قبل هذا النوع من اللجان، منذ لحظة إحالة عليها المشاريع و الاقتراحات إلى غاية إعدادها التقرير.

أما الفقه الفرنسي عرفها على أنها تلك الهيئات الصغيرة التي ينتخبها المجلس النيابي من بين أعضائها، و يوكل لها مهمة البحث والدراسة، لكل ما يعرض عليه من المشروعات والاقتراحات⁽²⁾ ومنه نستنتج أنه أحسن التعريفات.

واستنادا لهذه التعريفات نحدد عناصر اللجان الدائمة والتي تتمثل فيما يلي:

- اللجان الدائمة هي أحد الأجهزة التابعة لكل غرفة من غرف البرلمان بما فيها مجلس الأمة.
- تتكون من عدد معين من أعضاء الغرفة البرلمانية.
- تمثل برلمانا مصغر مختص داخل الغرفة البرلمانية.
- مهمتها التحقيق في الأعمال التشريعية التي تحال على الغرفة البرلمانية وتعد تقريرا حولها.

وبناء على هذه العناصر نستنتج تعريفا للجان الدائمة والتي هي: " عبارة عن جهاز مصغر تابع لغرفة البرلمانية، يتكون من عدد محدد من أعضاء، يعتمد في تكوينه على عنصر الاختصاص، مهمته الأساسية التحضير للأعمال التي تودع على مستوى الغرفة خاصة في المجال التشريعي، وإعداد تقريرا حولها".

2/ نشأة و تطور اللجان الدائمة: تعتبر فرنسا أول دولة تبنت فكرة اللجان الدائمة، تطبيقا لمبدأ تقسيم العمل البرلماني على مجموعات مصغرة داخل المجلس، وبالذات خلال سنة 1789، والتي أخذت في البداية شكل مكاتب دائمة تضم عدد محدد من الأعضاء، أسندت لها مهام ذات طابع تنفيذي خلال الجمهورية الأولى، لأن مهمة دراسة ومناقشة مبادرات النصوص القانونية كانت موكلة للجمعية

(1) بوزيد زهاري، " عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة "، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، العدد 09، جويلية 2005، ص 72.

(2) دبيلي كمال، اللجان البرلمانية الدائمة...، المرجع السابق، ص 14.

الوطنية للمجلس، لكن عند تجسيدها على أرض الواقع لم تحقق الأهداف المرجوة نتيجة تدخلها في اختصاصات السلطة التنفيذية، لذا تم العدول عليها وتعويضها بنظام اللجان الخاصة المؤقتة، مهمتها دراسة مواضيع محددة ثم تتحل بعد ذلك.

لكن بعد صدور دستور 1895 أصبح البرلمان هو المختص الوحيد في إعداد القوانين، بما يتماشى وتطلعات المجتمع، وبذلك تزايد النشاط التشريعي، مما توجب العودة من جديد للعمل بنظام اللجان الدائمة على مستوى الجمعية الوطنية،⁽¹⁾ وتم إحداث (16) لجنة دائمة إلى أن وصل إلى (20) لجنة سنة 1920.

أما في ظل الجمهورية الرابعة كانت تضم تسعة عشر (19) لجنة ضمن مجالسها، ومع بداية الجمهورية الخامسة حُفَظ عددها في ست (06) لجان ضمن كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ثم تم رفع عدد اللجان إلى ثمان (08) لجان دائمة،⁽²⁾ لينتشر هذا النظام فيما بعد في العديد من الدول الأخرى.

والجزائر من بين هذه الدول بحيث تبنت نظام اللجان الدائمة في مختلف مجالسها التشريعية، بهدف تحسين أدائها، بداية من دستور 1963 من خلال المادة 33 منه، والتي نصت على أن " يجتمع المجلس الوطني وجوبا قبل اليوم الخامس عشر (15) الموالي لانتخاب أعضائه و يعتمد إلى تصحيح نيابتهم، وينتخب فورا رئيسه ومكتبه ولجانه "، وكذا المادة 36 منه بحيث منحت لها صلاحية دراسة مشاريع واقتراحات وتصميمات القوانين التي تعرض على مكتب المجلس.

ونفس المضمون تبنته كل من المادة 141 من دستور 1976، والمادة 107 من دستور 1989، باستثناء إضفاء مصطلح الديمومة عليها من خلال العبارة التالية " لجان المجلس الشعبي الوطني لجان دائمة".⁽³⁾

(1) دبيلي كمال، اللجان البرلمانية الدائمة...، المرجع السابق، ص ص 20 - 22.

(2) جعفري نعيمة، " محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية " دراسة مقارنة، " مجلة الدراسات القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة عمار تليجي الأغواط، المجلد 01، العدد 01، 2015، ص 195.

(3) المادة 146 من دستور 1979، السابق ذكره. و المادة 111 من دستور 1989، السابق ذكره.

أما دستور 1996 بسبب تبنيه لنظام الغرفتين فقد منحت هذه الصلاحية لكلا غرفتي البرلمان على حد السوء، من خلال المادة 113 منه بقولها " ينتخب المجلس الشعبي الوطني و مكتبه ويشكل لجانه، تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة "، وبالاطلاع كذلك على المادة 117 منه نجد أن المؤسس الدستوري ترك مسألة تشكيل و تنظيم اللجان الدائمة للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان.

وبالرجوع القانون العضوي 02 /99 " الملغى " نجده كرس هذا المبدأ من خلال المادة 10 منه بقوله " يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية و استشارية أو رقابية، تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين "، لكن هذه المادة لم تحصر الأمر فقط في اللجان الدائمة، لذا اقترح مجلس الأمة بمناسبة أول تعديل للنظام الداخلي لمجلس الأمة في 26 أكتوبر 1999، منح المجلس صلاحية إنشاء لجان مؤقتة بجانب اللجان الدائمة، لكن المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " بمناسبة فرض رقابته المسبقة على النظام الداخلي رفض السير في هذا الاتجاه، من خلال رأيه رقم 09/ ر ن د / م د / 99 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور⁽¹⁾، بحجة أن مجلس الأمة منح لنفسه صلاحية لم ينص عليها الدستور .

وبذلك ضيق المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " على مجلس الأمة من منحه فرصة إنشاء لجان مؤقتة لمعالجة بعض القضايا التي تحتاج لأكثر من لجنة لحلها، ثم ينتهي عملها بمجرد حل تلك القضايا، بالرغم من أن مجلس الأمة لجأ لإنشاء لجنة مؤقتة بمناسبة معالجة قانون الانتخابات الذي طرح سنة 2004، نتيجة لفقد الكثير من اللجان أعضائها بسبب التجديد الجزئي لمجلس الأمة.⁽²⁾

ونفس الشيء بالنسبة للتعديلين الدستوريين لسنة 2016 و 2020، حيث منحا لغرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة صلاحية إنشاء لجان دائمة ضمن المادة 1 /134 و 1 /137 على التوالي بقولها " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامه الداخلي " .

(1) الرأي رقم 09/ ر . ن . د / م . د / 99، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 84، الصادر في 28 نوفمبر 1999، ص 03.

(2) - عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 14.

- بوزيد لزهاري، " عن اللجان الدائمة...."، المرجع السابق، ص 74 - 75.

لكن ما نلاحظه أن المؤسس الدستوري بجانب اللجان الدائمة أخذ بمبدأ اللجان المؤقتة، وذلك عن طريق إنشاء بعثات استعلامية مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين، وأحال تنظيمها للنظام الداخلي لكل غرفة من غرف البرلمان على حدى باعتبارها هي الأداة بإدارة شؤونها.

ثانيا: أطر وضوابط تشكيل اللجان الدائمة

حتى يتم ضمان استقرار واستمرارية اللجان الدائمة، باعتبارها جهاز مساعد للنشاط البرلماني الموكل لمجلس الأمة، عمل نظامها الداخلي على فرض مجموعة من الضوابط تحكم تشكيلها هذه اللجان والتي تتمثل فيما يلي:

1/ الاعتماد على قاعدة التمثيل النسبي: القاعدة العامة أن الأساس الذي يتم الاعتماد عليه في تشكيل اللجان الدائمة على مستوى مجلس الأمة هو كفاءة الأعضاء وتخصصهم، لكن بالرجوع للواقع العملي نجد أن النظام الداخلي للمجلس اعتمد في تشكيلها هذه اللجان على الانتماء السياسي للأعضاء عن طريق قاعدة التمثيل النسبي، حيث أن توزيع المقاعد داخلها فيما بين المجموعات البرلمانية بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، مع مراعاة في ذلك للعدد الأقصى لأعضاء اللجنة، على أن ترفع هذه النسبة إلى العدد الأعلى المباشر عندما يفوق الباقي 0.50⁽¹⁾.

وبذلك نستنتج أن الهدف الأساسي من اعتماد هذه القاعدة هو الحصول على تركيبة داخل هذه اللجان تتناسب وتركيبة مجلس الأمة.

لكن عند تقييمنا لهذا الضابط في تكوين أعضاء اللجان الدائمة نجد أنه يمتاز بالبساطة والوضوح، نتيجة اعتماده على عملية حسابية بسيطة، والتي على أساسها يتم تحديد عدد المقاعد لكل كتلة برلمانية داخل اللجان، وبذلك فهو يعزز البعد السياسي للمجلس أكثر بكثير من تعزيزه للبعد الوظيفي، بالرغم من أن المادة 18 / 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 فرضت على المجموعات البرلمانية الاعتماد قدر الإمكان عند اختيارها للأعضاء على تخصصهم.

2/ تحديد عدد اللجان الدائمة على مستوى مجلس الأمة: يمتاز مجلس الأمة بعدد محدد من اللجان الدائمة حيث عمل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على التنصيص عليها بدقة في تسع

(1) المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(09) لجان وهي كالتالي: لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، لجنة الشؤون الاقتصادية و المالية، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية، لجنة التجهيز والتنمية المحلية، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني، لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة. (1)

لكن ما يجب الإشارة له في هذه النقطة أن أعضاء مجلس الأمة ذاتهم أثناء تحديدهم لعدد هذه اللجان بمناسبة إعدادهم لأول نظام داخلي لمجلس الأمة انقسموا لثلاث آراء:

- **الرأي الأول:** حددوا عدد اللجان الدائمة في اثني عشر (12) لجنة، وهذا تقليدا لعدد اللجان الدائمة التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني باعتباره الأسبق في الظهور، لذا نوابه أكثر خبرة من أعضاء مجلس الأمة.
- **الرأي الثاني:** حددوا عدد اللجان الدائمة إلى أدنى عدد ممكن، وبالذات في ست (06) لجان دائمة، وهذا اقتداء بفرنسا.
- **الرأي الثالث:** أما أعضاء هذا الرأي حددوا عدد اللجان الدائمة على مستوى هذه الغرفة في تسع (09) لجان، وهذا محاولة منهم في التوفيق بين أصحاب الرأي الأول (الذين نادوا بتوسيع عدد اللجان)، و أصحاب الرأي الثاني (الذين نادوا بتضييق عدد اللجان)،⁽²⁾ وهو الرأي المعتمد عليه ضمن أول نظام داخلي لمجلس الأمة، والاحتفاظ به إلى غاية النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 الساري العمل به، بالرغم من محاولة بعض الأعضاء من العدول على هذا العدد بمناسبة تعديل النظام الداخلي سنة 1999⁽³⁾ لكنها باتت بالفشل.

(1) المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره .

(2) بوزيد لزهاري، " عن اللجان الدائمة..." ، المرجع السابق، ص ص 75 - 76.

(3) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999، ج ر عدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر 1999، المعدل والمتمم

، ص 07 ، " الملغى "

3/ الحد من الهجرة البرلمانية: يقصد بالهجرة البرلمانية أو ما يسمى " بالتجول السياسي " تغيير العضو انتمائه السياسي، عن طريق انتقاله من الحزب الذي تم تركيته في الانتخابات التشريعية والذي اكتسب صفة العضوية في البرلمان إلى حزب آخر. (1)

وهذا يكون إما بسبب الهجرة الموضوعية، والتي تكون نتيجة انحراف الحزب عن المبادئ التي كان ينادي بها، مما يجبر بعض الأعضاء الذين يرفضون تغيير مواقفهم وأرائهم من التخلي عن انتمائهم لهذه الأحزاب، والانتقال لأحزاب أخرى، أو بسبب الهجرة المصلحية التي تكون بسبب المصالح الشخصية للأعضاء، وعادة ما تكون هذه الهجرة نحو الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية. (2)

وتصنف هذه ظاهرة من أهم الإشكاليات التي يعاني منها مجلس الأمة، لما ينتج عنه من عدم الاستقرار في تركيبة اللجان الدائمة، وبذلك إضعاف المعارضة البرلمانية هذا من جهة، والسعي لتحقيق أهداف شخصية على حساب الأداء البرلماني من جهة أخرى، لذا عمد المؤسس الدستوري على الحد من هذه الظاهرة بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، واستمر على نفس المنحى خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك عن طريق التجريد بقوة القانون كل عضو غير انتمائه الحزبي الذي انتخب على أساسه في عهده الانتخابية، وهذا ما تضمنته المادة 1/120 بقولها " يجرد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة، المنتمي إلى حزب سياسي، الذي يغير طوعا الانتماء الذي انتخب على أساسه، من عهده الانتخابية بقوة القانون".

ومن خلال هذه المادة نجد أن المؤسس الدستوري اعتبر التغيير الطوعي للانتماء الحزبي هو الذي يكرس ظاهرة الهجرة البرلمانية، والتي ينتج عنها تجريد العضو من عهده بقوة القانون.

أما استقالته من الحزب أو إقالته منه لا ينتج عنه تجريده من العضوية، بل يصبح عضو غير منتسب لأي حزب، وهذا اعتبارا من أن التخلي عن الانتماء لأي حزب سياسي يجسد سلوكا ديمقراطيا بامتياز.

وبذلك هذه الإضافة تعتبر من أهم المحاسن التي حملها التعديل الدستوري 2016.

(1) ديبلي كمال، اللجان البرلمانية الدائمة...، المرجع السابق، ص 50.

(2) ديبلي كمال، نفس المرجع، ص 52.

4/ إلزامية الانتماء إلى اللجان البرلمانية: طبقا للمادة 21/1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والتي نصت على " أنه يجب على كل عضو في مجلس الأمة أن ينضم إلى لجنة دائمة " .

ومنه نستنتج أن النظام الداخلي ألزم أعضاء مجلس الأمة بالانضمام للعضوية في اللجان الدائمة وهذا باستعماله مصطلح " يجب " . وهو خلافا لما كان معمولاً به في السابق (لم يكن الأعضاء مجبرون على الانضمام لأحد هذه اللجان)، وبناء على ذلك انتقل النظام الداخلي لمجلس الأمة من الجوازية إلى الوجوبية، لكن بالرجوع للواقع العملي حتى قبل العمل بالنظام الداخلي للمجلس لسنة 2017 نجد أن جل الأعضاء منظمون لأحد اللجان، باستثناء بعض كبار المجاهدين الذين رفضوا الانضمام لأحد اللجان لكن عددهم ضئيل جدا ويتعدون على الأصابع.(1)

واستنادا لما تطرقنا له نستحسن هذا التغيير لأن انضمام العضو لأحد لجان الدائمة هو إجراء مقترن بالعضوية ضمن هذا المجلس، وبذلك لا يملك الحرية الاختيار بل هو ملزم بالانضمام لها.

وتطبيقا لهذه القاعدة عالج النظام الداخلي للمجلس مسألة الأعضاء الذين لا ينتمون إلى مجموعة برلمانية، بحيث منحت صلاحية تعيينهم ضمن اللجان الدائمة لمكتب المجلس، مع الأخذ بعين الاعتبار أثناء التعيين لرغبة الأعضاء وتخصصهم قدر الإمكان.(2) لكن ما نلاحظه أن النظام الداخلي اغفل مسألة العدد المخصص لهذه الفئة ضمن كل لجنة دائمة، وبذلك لمكتب المجلس كامل الصلاحية في تقدير ذلك.

5/ تمايز عدد أعضاء اللجان الدائمة: لم يكتفي النظام الداخلي لمجلس الأمة بمجرد تحديد عدد اللجان الدائمة التي يتمتع بها مجلس الأمة، بل عمل أيضا على تحديد عدد أعضاء كل لجنة دائمة من خلال التنصيص على حدها الأدنى وحدها الأقصى، حيث يتراوح عدد أعضاء اللجان الدائمة بين عشرة (10) أعضاء إلى خمسة عشر (15) عضو على الأكثر. باستثناء لجنتي الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ولجنة الشؤون الاقتصادية والمالية تتراوح عدد أعضائها من خمسة عشر (15) عضو إلى تسعة عشر (19) عضو على الأكثر.

(1) بوزيد لزهاري، "عن اللجان الدائمة..."، المرجع السابق، ص 76.

(2) المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

ومنه هذه المفاضلة يعود تفسيرها لجسامة وصعوبة المهام الموكلة لهذين اللجنتين، مما يتطلب تضافر جهود عدد كبير من الأعضاء حتى يتسنى لهم القيام بالواجب التمثيلي على أكمل وجه. (1)

واستنادا لما سبق نستنتج أن سبب تنصيب النظام الداخلي على الحد الأدنى والحد الأقصى لعدد أعضاء اللجان الدائمة، هو إضفاء نوع من المرونة على هذه التشكيلة، من خلال تحويل عدد أعضاء اللجان بحسب ما يتناسب ومقتضيات العمل. (2)

6/ اقتصار العضوية على لجنة دائمة واحدة: بالرغم من أن أعضاء مجلس الأمة مجبرون على الانتماء للجان الدائمة، إلا أن هذا الانتماء يقتصر على لجنة واحد وهو ما تضمنته المادة 21 / 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بقولها " لا يمكن عضو مجلس الأمة أن ينضم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة "، والحقيقة أن هذا التنصيب هدفه الأساسي هو تفرغ العضو لهام اللجنة التي ينتمي إليها تجسيد بذلك لقاعدة التخصص، وبذلك مواجهة ظاهرة الغياب التي أصبحت تعيق عمل اللجان الدائمة، (3) وهو الهدف الأقرب للصواب عند مقارنته بفعالية هذه اللجان من الناحية الواقعية.

لكن بالرغم من هذا إلا أن بعض الفقه طالبوا بإعادة النظر فيه، ولو بالسماح للعضو بالانتماء على الأقل لجنتين دائمتين، وهذا اقتداء بالنظم البرلمانية المقارنة كفرنسا وأمريكا. (4)

7/ تحديد مدة عضوية الأعضاء داخل اللجنة الدائمة: ضبط النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ضمن المادة 20 / 1، 2 منه مدة عضوية الأعضاء داخل اللجان الدائمة بسنة واحدة قابلة للتجديد. حيث يمكن للجنة إعادة تجديد الأعضاء المنتهين لها بصفة كلية أو جزئية، من خلال إتباعها نفس إجراءات الانضمام التي سبق وتطرقنا لها.

(1) بقالم مراد، "دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، الصادرة عن المركز الجامعي لتمنراست، المجلد 08، العدد 05، سنة 2019، ص 81.

(2) دبيلي كمال، "النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، صادرة عن جامعة العربي التبسي تبسة، المجلد 09، العدد 01، 2016، ص 223.

(3) يحيوي حمزة، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2009 / 2010، ص 76.

(4) بوزيد لزهاري، " عن اللجان الدائمة... "، المرجع السابق، ص 77.

8/ إبعاد مسألة تغيير العضوية في اللجنة الدائمة: بهدف تحقيق الاستقرار السياسي، منع النظام الداخلي لأعضاء مجلس الأمة لسنة 2017 تغيير العضوية في اللجنة الدائمة خلال سنة كقاعدة العامة وهو ما تضمنته المادة 20/ 3 منه، لكن هذه القاعدة يتخللها استثناء حملته المادة 22 من نفس النظام، والتي سمحت لعضو مجلس الأمة من تغيير هذه العضوية خلال السنة، إذا قدم استقالته أو تم إبعاده من مجموعته البرلمانية، هنا يقدم الطلب لمكتب المجلس قصد الانضمام إلى اللجنة ذاتها أو غيرها بصفته عضو غير منتم.

9/ تعيين أعضاء مكتب للجنة الدائمة: حتى تتمكن اللجنة الدائمة من أداء المهام الموكلة لها، سمح لها النظام الداخلي بتكوين مكتب يضم رئيس ونائب للرئيس و مقرر، وبالاتفاق مع رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع، يعقد مع مكتب المجلس بناء على دعوة من رئيس المجلس لتوزيع المهام داخل المكتب. (1)

ثالثا: نظام سير أشغال اللجان الدائمة

حتى تتمكن اللجان الدائمة من ممارسة مهامها على أكمل وجه، اعتبارا من أنها أجهزة للتحضير الفني لمختلف الأعمال التشريعية على مستوى الغرفة البرلمانية، لذا عمل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على ضبط نظام سير أشغالها حسب الكيفيات التالية:

1/ الاعتماد على نظام الإحالة: تتداول اللجان الدائمة بحسب اختصاصها كل المشاريع واقتراحات القوانين والنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وكل المسائل التي تدخل في اختصاصها بناء على إحالتها من قبل رئيس مجلس الأمة، وحتى يتسنى لها دراستها أو إبداء رأيها على أكمل وجه، يجب إرفاقها بكل المستندات والوثائق المرتبة بذلك. (2)

2/ ارتباط اجتماع اللجنة الدائمة باستدعائها: لا يسمح للجنة الدائمة الاجتماع لدراسة مشاريع القوانين واقتراحات التي يحيلها عليها رئيس المجلس، إلا إذا تم استدعائها من قبل رئيسها في حالة

(1) المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 33 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

ما إذا كانت أثناء الدورة البرلمانية، أما إذا كانت خارجها يتولى رئيس مجلس الأمة استدعائها عند الاقتضاء. (1)

3/ اجتماعات اللجنة الدائمة: يتم تنظيم اجتماعات اللجنة الدائمة على النحو التالي:

أ/ **توقيت الاجتماعات:** منع النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 للجنة الدائمة المختصة من عقد مهامها أثناء جلسات المجلس، وهذا حتى لا تكون حجة يستغلها الأعضاء لتبرير غيابهم أثناء جلسات المجلس، لكن هذه القاعدة يتخللها استثناء محدد حملته المادة 34/3 من نفس النظام الداخلي، ويكون في حالة التداول في مسائل أحالها عليها رئيس المجلس على سبيل الاستعجال، ومنه رئيس مجلس الأمة هو من له السلطة التقديرية في تقدير مدى توفر عنصر الاستعجال من عدمه.

ب/ **الأشخاص الذين لهم الحق بحضور اجتماعات اللجان الدائمة:** حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 مجموعة من الأشخاص الذين يحق لهم الحضور والاستماع إليهم من غير أعضائها، لكن دون منحهم الحق في التصويت وهم كالتالي:

– **رئيس مجلس الأمة ونوابه:** يحق لرئيس مجلس الأمة ونوابه حضور اجتماعات اللجنة الدائمة والمشاركة في المناقشات، إما بطلب من اللجنة ذاتها أو بناء على رغبتهم، دون أن يكون لهم حق في التصويت. (2)

– **أعضاء مجلس الأمة:** يمكن لأي عضو بمجلس الأمة حضور اجتماعات اللجنة الدائمة، وهذا يكون بعد حصوله على ترخيص يطلبه من مكتب اللجنة، لكن ما يعاب على هذا الحضور أن العضو المعني بالحضور يكفي فقط بالمتابعة دون أن يسمح له بالمشاركة في المناقشة وبطبيعة الحال حتى في التصويت، ومنه حرمان اللجنة من الاستفادة من خبرة هذا العضو. (3)

– **الحكومة:** سمحت المادة 26 من القانون العضوي 16/12 حضور والاستماع لممثل الحكومة أثناء اجتماعات اللجنة الدائمة، كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور اجتماعات اللجنة الدائمة والاستماع لها، إما بطلب من اللجنة ذاتها أو بطلب من الحكومة.

(1) المادة 34/1، 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره .

(2) المادة 36 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(3) المادة 37 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وبناء على هذا الحضور نستنتج أن مجلس الأمة من الناحية الهيكلية له كامل الصلاحية في إعداد كل ماله علاقة بلجانه الدائمة، لكن من الناحية الوظيفية نجد تدخل الحكومة في كل تفاصيل مهام هذه اللجان خاصة من خلال حضورها لاجتماعات اللجان الدائمة، لأنها ستؤثر لا محالة على رأي اللجنة لما يخدمها، ومنه نسجل هيمنة الحكومة بطريقة غير مباشرة على أعمال اللجان الدائمة.

– **مندوب أصحاب الاقتراح أو مندوب أصحاب التعديل:** يتم الاستماع لكل من مندوب أصحاب الاقتراح ومندوب أصحاب التعديل حسب الحالة أثناء اجتماعات اللجنة الدائمة. (1)

– **دعوة أشخاص ذوي كفاءة و خبرة:** من أجل تعويض نقص خبرة بعض الأعضاء المنتمين للجان الدائمة، سمح لهم النظام الداخلي للمجلس دعوة بعض خبراء و مختصين للاستعانة بهم أثناء اجتماعاتها. (2)

ج/ طبيعة اجتماعات اللجنة الدائمة: تكون اجتماعات اللجان الدائمة بمجلس الأمة مغلقة، ولا يحق لها نشر أو إعلان محاضرها ويتحمل رئيس اللجنة مسؤولية ذلك، ويتم حفظ هذه المحاضر وكذا مختلف التسجيلات ضمن أرشيف اللجنة، ولا يحق لأي شخص الإطلاع عليها إلا بناء على إذن مسبق من قبل رؤسائها.

والهدف من السرية هذه الاجتماعات هو إضفاء نوعا من الجدية على الأعمال، لأنها عادة ما تحتاج لفضاء هادئ، وهذا لا يكون إلا إذا كانت الجلسات مغلقة. لكن في نفس الوقت هذا الشرط مخل بأحد مبادئ الحكم الراشد ألا وهو العلانية، والذي تسعى معظم النظم المقارنة لتجسيده على أرض الواقع، استنادا من أن العمل البرلماني معبرا عن تطلعات وإرادة الشعب.

4/ صحة اجتماعات اللجنة الدائمة: لا تصح اجتماعات اللجنة الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وإذا لم يكتمل النصاب يتم عقد جلسة ثانية بعد أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل، وفي هذه الحالة يصح اجتماعها مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين.

(1) المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره .

(2) المادة 40 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ويتم مراقبة هذا النصاب في بداية الجلسة مع حساب الوكالات ضمن تعداد الحاضرين، بشرط أن تكون مكتوبة وفي حدود توكيل واحد، وهو ما نصت عليه المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

5/ التصويت: يتم التصويت على مستوى اللجنة بطريقة شخصية كقاعدة العامة، وبوكالة في حدود توكيل واحد كاستثناء، بالرغم من أن هذه الأخيرة تساعد في تعزيز ظاهرة تغيب الأعضاء عن حضور أشغال اللجنة.

وبالرجوع للنظام الداخلي للمجلس نجده اغفل مسألة تحديد نمط التصويت بالنسبة للجان، لكن بالاطلاع على القانون العضوي 16 / 12، نجده حدد نظام التصويت على مستوى الجلسات العامة إما برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية.⁽¹⁾ أما في الواقع العملي يتم التصويت على مستوى اللجان الدائمة برفع اليد.

6/ إعداد التقرير: بمجرد ما تنتهي اللجنة من أشغالها تكلف بإعداد تقرير، تحدد فيه مختلف مراحل المناقشة لمشروع أو اقتراح قانون المحال عليها، والوثائق التي اعتمدت عليها، وكذا مختلف التعديلات المقترحة من قبلها إلى أن تصل في نهاية المطاف للتوصيات والمقترحات المتوصل لها.

وبالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نجده حدد مجموعة من ضوابط أثناء إعداد اللجنة لهذا التقرير والتي تتمثل فيما يلي:

- إلزام اللجنة الدائمة بإعداد التقرير خلال أجل لا يتجاوز شهرين اثنين من تاريخ الشروع في دراسة المشروع أو اقتراح القانون المحال عليها.
- يحرر التقرير باللغة العربية.
- يعرض التقرير على أعضاء اللجنة للموافقة عليه بأغلبية الأعضاء، مع إرسال نسخة منه لمكتب المجلس.

(1) المواد 30، 31 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

- يتم توزيع التقارير على أعضاء المجلس، قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير باثنين وسبعين (72) ساعة على الأقل،⁽¹⁾ باعتبارها الأرضية التي يعتمد عليها أعضاء المجلس أثناء المناقشات.

رابعاً: اختصاصات اللجان الدائمة (2)

تطبيقاً لمبدأ تقسم الاختصاص بين اللجان الدائمة، باعتبارها جهاز مساعد لمجلس الأمة، لذا وجب تحديد المجال الذي تختص فيه كل لجنة على حدى، وهذا بهدف اجتناب تنازع الاختصاص بين اللجان بغض النظر إن كان ايجابياً أو سلبياً. ونتيجة ذلك سنتعرف على المعيار الذي يتم الاعتماد عليه خلال مسألة توزيع الاختصاص، وهو ما لم نجده متوفراً استناداً من أنها مسألة نسبية يرجع الفصل فيها لسلطة التقديرية للغرفة الثانية بحسب مقتضيات العمل.

لكن بالرجوع لأراء الفقهاء نجدهم افترضوا مجموعة من المعايير تساعد الغرفة البرلمانية أثناء توزيعها للاختصاص بين اللجان الدائمة والتي تتمثل فيما يلي:

- تحديد اختصاص اللجان الدائمة بحسب المعيار العضوي الناتج عن تقسيم الجهاز

التنفيذي للوزارات : يعتمد هذا المعيار في توزيع اختصاص اللجان الدائمة بما يتناسب والحقائق الوزارية، أي أن كل لجنة دائمة تختص بفحص كل النشاطات المرتبطة بالوزارة التي تقابلها، ومنه قد تختص اللجنة الدائمة بالإشراف على نشاط واحد، وقد تشرف على أكثر من نشاط في حالة ما إذا تعددت النشاطات المتعلقة بتلك الوزارة. وهذا المعيار تبنته بعض النظم المقارنة في حقبة زمنية سابقة، لكن تم التخلي عنه فيما بعد لكثرة سلبياته والتي تتجسد فيما يلي:

(1) المواد 43، 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) حتى توطر اللجان الدائمة العمل البرلماني المسطر وفق برنامج عملها سمح لأعضاء اللجنة القيام بمجموعة من الآليات منها: عقد جلسات الاستماع للوزراء للاطلاع عن كثب على مجريات الأداء الحكومي، القيام بزيارات ميدانية، عقد الندوات والملتقيات، طلب تشكيل بعثات استعلامية مؤقتة، للتفصيل راجع: عجابي صبرينة، " دور اللجان البرلمانية والمجتمع المدني في ترشيد الأداء البرلماني"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، الصادرة عن جامعة 08 ماي 1945 قالمة، المجلد 11، العدد 22، ديسمبر 2017، ص ص 95 - 97.

- أن بعض اللجان تجد نفسها في ركود تام بسبب انعدام المبادرة التشريعية من قبل الوزارة المقابلة لها، لكن في المقابل تجد لجان أخرى تمارس نشاط مكثف ودون انقطاع، بسبب كثرة المبادرات التشريعية من قبل الوزارة المقابلة لها.
- خضوع الجهاز الحكومي لاعتبارات سياسية في تكوينه، ينتج عنه كثرة التغييرات في الحقائق الوزارية إما بإضافة أو بإلغاء أو حتى الدمج بين وزارتين أو أكثر، وكل هذا يؤدي لاضطراب هياكل الغرفة البرلمانية وكذا جدول أعمالها.

- **تحديد اختصاص اللجان الدائمة بحسب المعيار الموضوعي** : بسبب كثرة الانتقادات الموجهة للمعيار العضوي، اعتمدت بعض البرلمانات المعاصرة على المعيار الموضوعي في توزيع الاختصاص على اللجان الدائمة، والتي تمنح للغرفة البرلمانية كامل الصلاحية في توزيع هذا الاختصاص، بحسب طبيعة الموضوعات التي سيتم عرضها عليها للدراسة فيما بعد، ومنه يتم تحقيق الثبات للجان الدائمة على عكس المعيار العضوي. (1)

وبالرجوع للتجربة البرلمانية بالجزائر نجدنا من جهة مزجت بين هذين المعيارين أثناء توزيعها للاختصاص على اللجان البرلمانية، وذلك عن طريق المزج بين عدة قطاعات متقاربة وإسناد اختصاصها للجنة واحدة، ومن جهة أخرى إسناد قطاع واحد لاختصاص لجنة واحدة. وهذا ما نستشفه من الصلاحيات المحددة ضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 كالتالي:

1/ لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي: تختص بالمسائل المتعلقة بتعديل الدستور، وتنظيم السلطات العمومية وسيرها، ونظام الحريات، ونظام حقوق الإنسان، ونظام الانتخابات، والقانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي، وفروع النظام القانوني والأحوال الشخصية، والمسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، والقانون الأساسي الخاص بموظفي مجلس الأمة، وكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص

(1) ديبلي كمال، اللجان البرلمانية الدائمة...، المرجع السابق، ص ص 87 - 90.

مجلس الأمة، وإثبات عضوية الأعضاء الجدد، ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية عن الأعضاء وكل المسائل الأخرى التي يمكن أن يحيلها مكتب المجلس. (1)

2/ لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية: تختص بالمسائل المتعلقة بالنظام والإصلاح الاقتصادي ونظام الأسعار والمنافسة والإنتاج والمبادلات التجارية، والتنمية والتخطيط والصناعة والهيكلية والطاقة والمناجم والشراكة والاستثمار، وبالمسائل المتعلقة بالميزانية والنظامين الجبائي والجمركي، والنقد والقرض والبنوك والتأمينات ونظام التأمين. (2)

3/ لجنة الدفاع الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني. (3)

4/ لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج: تختص بالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والتعاون الدولي، وقضايا الجالية الجزائرية المقيمة بالخارج. (4)

5/ لجنة الفلاحة والتنمية الريفية: تختص بالمسائل المتعلقة بتنظيم وتطوير الفلاحة والصيد البحري، وحماية الثروة الحيوانية والنباتية وتطوير التنمية الريفية. (5)

6/ لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتربية بأطوارها الثلاثة والقواعد العامة التي تحكم سياسة التكوين، والتعليم المهنيين والتعليم العالي والبحث العلمي والتكنولوجيا، والشؤون الدينية والأوقاف. (6)

7/ لجنة التجهيز والتنمية المحلية: تختص بالمسائل المتعلقة بالتجهيز والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية، والنقل وتكنولوجيا الاتصال و الرقمنة، والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية والإسكان وحماية البيئة. (7)

8/ لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني: تختص بالمسائل المتعلقة بالصحة العمومية والمجاهدين وأبناء وأرامل الشهداء وأصولهم، وضحايا المأساة الوطنية وحماية الطفولة

(1) المادة 24 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق نكوه.

(2) المادة 25 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(3) المادة 26 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(4) المادة 27 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

(5) المادة 28 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(6) المادة 29 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(7) المادة 30 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

والأسرة والقواعد العامة المتعلقة بقانون العمل وممارسة الحق النقابي وسياسة التشغيل وذوي الاحتياجات الخاصة والمسنين والتضامن الوطني والضمان الاجتماعي.(1)

9/ لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة: تختص بالمسائل المتعلقة بالثقافة وحماية التراث الثقافي وتطويره، وترقية قطاع الإعلام والسياسة العامة للشباب والرياضة وتطوير السياحة.(2)

واستنادا لما سبق نستنتج أن النظام الداخلي لمجلس الأمة عمل على توزيع الاختصاص على لجانها الدائمة، معتمدا في ذلك على قاعدة جمع القطاعات المتقاربة وإسنادها للجنة واحدة، باستثناء لجنة الدفاع الوطني، هذا ما سيؤدي لوقوع اللجان البرلمانية في إشكالية أخرى، ألا وهي تنازع الاختصاص بنوعيه، سواء كان الايجابي الذي يكون في حالة ما إذا أعلنت أكثر من لجنة دائمة أنها مختصة بالنظر في الموضوع المعروض للدراسة، أو أن يكون سلبي في حالة ما إذا أعلنت كل لجنة دائمة أنها غير مختصة بالنظر في الموضوع المعروض للدراسة، لذا وجب تحديد الجهة المختصة بالفصل في النزاع.

وبالرجوع للأنظمة المقارنة نجدنا اختلافت في تحديد الجهة المختصة بفصل النزاع، فمنهم من اسند هذا الاختصاص لمكتب المجلس، باعتباره الجهة المختصة بإحالة المبادرات القانونية المعروضة للدراسة على اللجان الدائمة، وهذا استنادا لقاعدة توازي الأشكال.

أما بعض النظم الأخرى أسندت مهمة الفصل في تنازع الاختصاص إلى هيئة، تضم في تشكيلتها كل رؤساء اللجان الدائمة مثلا كهيئة التنسيق، وهذا بهدف اتخاذ القرار بناء على توافق كل اللجان الدائمة.

في حين ذهبت بعض النظم الأخرى بتشكيل لجان خاصة تختص بالفصل في تنازع الاختصاص.(3)

وبالرجوع للتجربة البرلمانية بالجزائر نجد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 عالج هذه المسألة، وذلك من خلال إسناد مهمة الفصل في تنازع الاختصاص بين اللجان الدائمة لمكتب

(1) المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره .

(2) المادة 32 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(3) ديبلي كمال، اللجان البرلمانية الدائمة...، المرجع السابق، ص ص 107-108.

المجلس، وهذا بحسب ما تضمنته المادة 42 منه بقولها " في حالة إعلان لجنة دائمة عدم اختصاصها، أوفي حالة تنازع الاختصاص بين لجتين دائمتين أو أكثر، يضطلع مكتب المجلس بتسوية المسألة محل التنازع، وتحديد اللجنة المختصة المعنية "، وأحسن النظام الداخلي للمجلس عند معالجته لهذه الإشكالية حتى لا تكون سببا في تعطيل العملية التشريعية.

وبناء على ما سبق نتوصل لاستنتاج مفاده أن اللجان الدائمة من أهم الأجهزة الداخلية لمجلس الأمة، باعتبارها المخابر التي يتم على مستواها دراسة ومناقشة كل المسائل المعروضة على المجلس، لكن بالرغم من كل هذه الجهود المبذولة على مستواها، إلا أن النظام الداخلي لمجلس قتل من أهميتها العملية، وذلك بواسطة سحب سلطة تقرير النصوص القانونية منها، وجعل أعمالها مجرد أعمال تحضيرية.

المطلب الثاني: هيئات مجلس الأمة

بقراءة أولية لأحكام المادة 09 من القانون العضوي 99/02 " الملغى " نجدها حصرت الأجهزة التي تساعد مجلس الأمة على أداء مهامه خاصة في المجال التشريعي في كل من " الرئيس والمكتب واللجان الدائمة "، لكن بالمقابل منحت المادة 10 من نفس القانون العضوي لمجلس الأمة السلطة التقديرية بإنشاء هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية.

وتطبيقا لهذه المادة أوجد النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر في 1998 بجانب تلك الأجهزة هيئات أخرى، وتم الجمع بينهما في نص مادة واحدة تحت عنوان هيئات مجلس الأمة. (1)

إلا أنه بمناسبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1999 المعدل والمتمم، مع القانون العضوي 99/02 " الملغى "، تم الفصل بين هذه الأجهزة والهيئات، (2) وهو نفس التوجه سار عليه كذلك كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والقانون العضوي 16/12، وبناء على ذلك

(1) نصت المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الصادر في 1998 المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر سنة 2000 " الملغى "، على أن هيئات مجلس الأمة هي " رئيس مجلس الأمة، مكتب مجلس الأمة، هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، المجموعات البرلمانية، لجان مجلس الأمة الدائمة ".

(2) أنظر رأي رقم 09/ر. ن. د/ م د/ 99، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 84، الصادرة في 28 نوفمبر 1999، ص 03.

يتمتع مجلس الأمة بمجموعة من الهيئات والتي تتجسد في هيئة الرؤساء (الفرع الأول)، وهيئة التنسيق (الفرع الثاني)، والمجموعات البرلمانية (الفرع الثالث)، وأخيرا المصالح الإدارية لمجلس الأمة (الفرع الرابع).

الفرع الأول: هيئة الرؤساء

تعتبر هيئة الرؤساء من أهم الهيئات التابعة لمجلس الأمة، لذا تكفل نظامها الداخلي بتنظيم أحكامها سواء من حيث تكوينها أو نظام سيرها أو اختصاصاتها.⁽¹⁾

أولاً: تكوين هيئة الرؤساء

تتكون هيئة الرؤساء من رئيس مجلس الأمة، ونوابه الذي بلغ عددهم خمسة (05) بحسب المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس، وكذا رؤساء اللجان الدائمة والمحددتين بتسعة (09)، لكن ما يمكن ملاحظته من خلال هذه التسمية أنها عاكسة لتشكيلة الهيئة، اعتباراً من أن معظم أعضائها تطلق عليهم صفة رئيس.

ثانياً: نظام سير هيئة الرؤساء

حتى تتمكن هيئة الرؤساء من القيام بالمهام المنوطة بها، وجب أن يتم ضبط نظام سيرها بحسب الكيفيات التالية:

- تجتمع هيئة الرؤساء بناء على دعوة من قبل رئيس مجلس الأمة كلما اقتضى الأمر ذلك.
- من أجل السماح لأعضاء هيئة الرؤساء من الإطلاع على مضمون جدول أعمال الاجتماع، أوجب النظام الداخلي للمجلس على ضرورة تبليغهم به قبل انعقاده بأثنتين وسبعين (72) ساعة على الأقل، باستثناء الحالات الطارئة أو ذات الطابع الاستعجالي.
- بمجرد انتهاء الاجتماع وبعد مضي اثنتين وسبعين (72) ساعة على الأكثر، يتم توزيع محاضر اجتماعات هيئة الرؤساء على أعضائها.

(1) المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

ثالثاً: اختصاصات هيئة الرؤساء

تختص هيئة الرؤساء تحت سلطة رئيس المجلس بالمهام التالية:

- إعداد جدول أعمال الدورة العادية للمجلس.
- تحضير الدورة العادية للمجلس وتقييمها.
- تنظيم وسير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها.
- تنظيم أشغال الجلسات العامة للمجلس.

وبناء على هذه الاختصاصات المخولة لهيئة الرؤساء نستنتج أنها عبارة عن هيئة تقنية على مستوى مجلس الأمة، هدفها الأساسي تنظيم وضبط العمل البرلماني.

الفرع الثاني: هيئة التنسيق

بالإضافة لهيئة الرؤساء تمثل هيئة التنسيق ثاني هيئة يتمتع بها مجلس الأمة الجزائري، لذا سنعرف عليها من خلال التطرق لتكوينها ونظام سيرها واختصاصاتها.(1)

أولاً: تكوين هيئة التنسيق (2)

تتكون هيئة التنسيق من رئيس المجلس ونواب الرئيس، ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية.

(1) المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) عند ظهور هذه الهيئة على مستوى المجلس الشعبي الوطني ضمن نظامه الداخلي لسنة 1997، اختلفت حولها آراء بعض النواب المعارضين لها وانقسموا إلى اتجاهين:

- الاتجاه الأول: طالبوا بإلغاء هذه الهيئة بحجة إنقاص وزن وشأن الكتل البرلمانية، واقترحوا استبدالها بمنصب موسع مشكل من نواب الرئيس ورؤساء الكتل البرلمانية.
- أما الاتجاه الثاني طالبوا بإعادة النظر في تشكيلة هيئة التنسيق، اعتباراً من أنها كانت تضم " المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ورؤساء المجموعات البرلمانية "، وذلك عن طريق سحب رؤساء اللجان منها، وهذا بهدف جعل العمل البرلماني يضم هئتين واحدة للتوافق التقني وهي هيئة الرؤساء، والأخرى للتوافق السياسي وهي هيئة التنسيق.

للتفصيل راجع: سلاماني ليلي، العمل البرلماني في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2016/2017، ص 388.

وبناء على هذه التشكيلة نستنتج أنها هيئة أوسع تمثيلا من سابقتها، كونها تضم رؤساء المجموعات البرلمانية بجانب الهيئة الرؤساء، ومنه هي هيئة تضم في تشكيلتها مختلف الأجهزة وهيئات مجلس الأمة.

ثانيا: نظام سير هيئة التنسيق

فرض النظام الداخلي لمجلس الأمة على هيئة التنسيق مجموعة من الضوابط تحكم نظام سيرها، والتي تتجسد فيما يلي:

- تجتمع هيئة التنسيق بناء على دعوة من قبل رئيس المجلس كلما اقتضى الأمر ذلك.⁽¹⁾
- يتم تبليغ مشروع جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل اثنتين وسبعين (72) ساعة على الأقل من تاريخ انعقاده، ماعدا في الحالات الطارئة أو ذات الطابع الاستعجالي.
- وبعد انعقاد الاجتماع باثنتين وسبعين (72) ساعة على الأكثر، يتم توزيع محاضر اجتماع الهيئة على أعضائها.

ثالثا: اختصاصات هيئة التنسيق

تعتبر هيئة التنسيق هيئة استشارية لرئيس مجلس الأمة في مجموعة من المسائل والتي تتجسد فيما يلي:

- مشروع جدول أعمال الجلسات.
 - تنظيم أشغال المجلس وحسن أدائها وتقييمها.
 - توفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.
- لكن ما يعاب على هذه الاختصاصات الاستشارية أنها غير ملزمة لرئيس مجلس الأمة، ومنه هذا الأخير له السلطة التقديرية بإتباع محتوى الاستشارة من عدمه.

(1) خلال سريان النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، منحت صلاحية طلب هيئة التنسيق للاجتماع للمجموعات البرلمانية بجانب رئيس مجلس الأمة، لكن تم التخلي عنها خلال النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وجعله اختصاص ينفرد به فقط رئيس المجلس، إذ من جهة بسبب كثرت الانتقادات التي وجهت له، نتيجة منح هذه الصلاحية لرئيس المجلس والمجموعات البرلمانية دون رؤساء اللجان الدائمة، لكن من جهة أخرى هذا دلالة على أن المؤسس الدستوري هدفه الأساسي هو ترقية وتدعيم مركز رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

بناء على ما سبق نستنتج أن هيئة التنسيق هدفها الأساسي اجتناب وقوع المجلس في تداخل بين مختلف الأعمال الموكلة لمختلف الأجهزة وهيئات المجلس، وذلك عن طريق التنسيق والتوفيق بينهم.

الفرع الثالث: المجموعات البرلمانية

يمكن لأعضاء مجلس الأمة بجانب الهيئات السابقة تشكيل مجموعات برلمانية، وهذا يكون تبعا لمجموعة من الأسس و الشروط.

أولا: تعريف المجموعات البرلمانية

بسبب تكريس المؤسسة التشريعية الجزائرية لنظام التعددية الحزبية⁽¹⁾، كان لا بد من إعطاء للأحزاب السياسة تنظيما برلمانيا، لذلك أدى لظهور ما يعرف بالمجموعات البرلمانية، والتي اعتبرت بحسب المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998 ضمن هيئاته، لكن بمناسبة مراقبة المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " لمدى مطابقة القانون العضوي 02 /99 لأحكام الدستور اخرج المجموعات البرلمانية من دائرة الهيئات التابعة لمجلس الأمة،⁽²⁾ وبذلك فوت المجلس

(1) ترجع بداية ظهور المجموعات البرلمانية للدول الغربية الحديثة، والتي كانت عبارة عن كتل برلمانية تهدف للدفاع عن المصلحة المهنية المشتركة لمجموعة محددة من الأفراد، لكن مع مرور الوقت تبلورت هذه الرؤية وأصبحت عبارة عن مجموعات مجسدة لأبعاد سياسية.

وبالرجوع للتجربة الجزائرية بالرغم من أنها أقرت التعددية الحزبية ضمن دستور 1989، إلا أنها تبنت فكرة المجموعات البرلمانية بداية من دستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، ونتيجة ذلك فسر بعض الفقه هذا التأخير بأنه يرجع لاحتكار السلطة لتنظيم سياسي واحد وهو جبهة التحرير الوطني، لذلك لم يكونوا مضطرين للتطرق لموضوع لا يحتاجه في تلك المرحلة.

للتفصيل راجع:

- آيت سي معمر إيمان، الغرفة الثانية في دساتير بلدان المغرب العربي " الجزائر، المغرب، تونس " ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 2016 /2017، ص 59.

- هوشات فوزية، مكانة المؤسسة التشريعية في ظل التعددية السياسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2005 /2006، ص 100.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 08/ ر.ق.ع/ م د/ 99، مؤرخ في 21 فبراير 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999، ص 04.

الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " فرصة كبيرة على مجلس الأمة لمعالجة بعض المسائل التي يتوفر فيها عنصر الاستعجال.⁽¹⁾

ومنه بالرغم من أهمية المجموعات البرلمانية إلا أنها تبقى مجرد اجتماع لمجموعة من أعضاء ينتمون لمجلس الأمة، بقصد توحيد موقفهم السياسي أثناء مختلف النشاطات البرلمانية.

وبناء على ما سبق تعرف المجموعات البرلمانية على أنها تنظيم تنسيقي، يشكله الأحزاب السياسية والأحرار بحسب حصولهم على تمثيل محدد العدد.⁽²⁾

ثانيا: تكوين المجموعات البرلمانية

عملا بأحكام المواد من 56 إلى 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يمكن لأعضاء المجلس إنشاء مجموعة برلمانية بناء على انتمائهم الحزبي، ويتوفر مجموعة من الضوابط إلا أن هذه الضوابط تختلف بحسب ما إذا كنا أمام الأعضاء المعينون أو الأعضاء المنتخبون:

– حيث أن الأعضاء المعينون من قبل رئيس الجمهورية ينشئوا مجموعة برلمانية واحدة يطلق عليها عنوان " الثلث الرئاسي "، ولا يحق لأي عضو منهم الانتماء لغير هذه المجموعة.

– أما ثلثا (2/3) الأعضاء المنتخبون يتم تشكيلة المجموعات البرلمانية بناء على الضوابط التالية:

- تضم المجموعة البرلمانية الواحدة على الأقل عشر (10) أعضاء.
- لكل حزب سياسي الحق في إنشاء مجموعة برلمانية واحدة، لكن إذا لم تتوفر فيهم بقية شروط إنشاء مجموعة برلمانية، خاصة ما تعلق منها بالنصاب المفروض، هنا يمكنهم اختيار مندوب عنهم يتولى مهمة التعبير عن انشغالاتهم، وذلك بحضور اجتماعات هيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس، لكن دون أن يكون لهم الحق في التصويت.
- لكل عضو الحق في الانضمام لمجموعة برلمانية واحدة.
- لأعضاء المجلس الأمة الأحرار الحق بإنشاء مجموعة برلمانية واحدة.

(1) نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان، المرجع السابق، ص 81.

(2) تناح أحمد، متطلبات إصلاح وتطوير المؤسسة البرلمانية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه طور ثالث (ل.م.د) في القانون، تخصص القانون الوضعي، جامعة مولود معمري - تيزي وزو -، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019، ص 108.

- لا يحق للعضو تغيير مجموعته البرلمانية في حالة ما إذا كانت هذه الأخيرة مشكلة على أساس الانتماء الحزبي.

ولأعضاء مجلس الأمة بغض النظر إن كانوا معينون أو منتخبون كامل الحرية بالانضمام للمجموعات البرلمانية من عدمه، وهذا تجسيدا لمبادئ الديمقراطية، لكن مقابل ذلك لا يحق لهم اللجوء لهذه المجموعات من أجل الدفاع عن مصالحهم الشخصية أو المهنية.

وبالنسبة لإجراءات تأسيس هذه المجموعات البرلمانية، فإنها تتم بناء على ملف يتم إعداده وتسليمه لمكتب مجلس الأمة، والذي يضم كل من (تسمية المجموعة، قائمة أعضاء المجموعة، تشكيلة المكتب المتكون من الرئيس ونائب الرئيس والمقرر، النظام الداخلي الخاص بالمجموعة، تحديد ما إذا كانت الطبيعة السياسية للمجموعة البرلمانية من المعارضة).

وبمجرد إنشاء المجموعة البرلمانية يتم إعلان ذلك مع ذكر تسمية المجموعة، وقائمة الأعضاء وتشكيلة مكتبها في جلسة علانية للمجلس، مع العلم أن هذه الوثائق يتم نشرها في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس. وعند كل تعديل يمس تشكيلاتها لأي سبب كان، سواء ناتج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد، يتم عرض القائمة الاسمية الجديدة للمكتب، ولأعضاء المجموعة البرلمانية في جلسة علنية، ويتم نشرها في الجريدة الرسمية للمناقشات، لكن إذا نتج عن هذا التعديل فقدان المجموعة العدد المطلوب لإنشائها، والذي سبق وحددناه بعشرة (10) أعضاء على الأقل، تتحل هذه المجموعة البرلمانية بقوة القانون.

وحتى تتمكن المجموعات البرلمانية من القيام بالمهام المنوطة بها كفل النظام الداخلي للمجلس حسن سير أعمالها، وذلك من خلال وضع تحت تصرفها ما تحتاجه من الوسائل البشرية والمادية.

ثالثا: نظام سير المجموعات البرلمانية

بتفحص أحكام كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والقانون العضوي 12 / 16 نجدهم اغفلوا التطرق لإجراءات سير المجموعات البرلمانية، وكذا طرق عملها، وبذلك فهي حتما

تخضع لنصوص قانونية داخلية معدة من طرف اللجنة البرلمانية، والتي غالبا ما تعتمد على قواعد عرفية لا كتابية. (1)

رابعا: اختصاصات المجموعات البرلمانية

حتى نحدد الاختصاصات التي تتمتع بها المجموعات البرلمانية على مستوى مجلس الأمة، يتطلب منا استقراء مختلف نصوص مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وهذا بسبب عدم حصر هذا النظام لاختصاصات الهيئة في باب خاص مثلما فعل مع بقية الهيئات الأخرى. وبحسب طبيعة تلك الاختصاصات نقسمها لاختصاصات استشارية وأخرى تنظيمية.

1/ الاختصاصات الاستشارية: تساهم المجموعات البرلمانية باعتبارها هيئة استشارية لرئيس مجلس الأمة، إما بصفة فردية أو أن تكون ضمن هيئة التنسيق، وذلك في مجموعة من المسائل والتي تتجسد فيما يلي:

- تنظيم أشغال المجلس.
- اقتراح جدول أعمال المجلس (المادة 10 / 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).
- استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية قبل تحديد أنماط الاقتراع (المادة 2 / 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).

2/ الاختصاصات التنظيمية: بالإضافة للاختصاصات الاستشارية تمارس المجموعات البرلمانية اختصاصات أخرى ذات طابع تنظيمي ومن بينها ما يلي:

- تتفق المجموعات البرلمانية في اجتماع بناء على دعوة من رئيس المجلس من أجل توزيع مناصب نواب الرئيس على أساس التمثيل النسبي، ثم تعرض القائمة للمصادقة عليها في جلسة عامة، وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة عليها، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية، بحسب المعيار الذي تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب (المادة 1 / 11، 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).

(1) عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 67.

- تجتمع هيئة التنسيق والتي من بين أعضائها المجموعات البرلمانية لإقرار حالة شغور منصب رئيس مجلس الأمة (المادة 06 / 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).
 - تكلف المجموعات البرلمانية بتوزيع أعضائها على اللجان الدائمة في حدود الحصص المحددة قانونا (المادة 18 / 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).
 - تتفق رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب المجلس، بدعوة من رئيس المجلس على توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة (المادة 19 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).
 - المشاركة في ضبط قائمة ممثلي العشرة (10) في اللجنة المتساوية الأعضاء (المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).
 - تقترح المجموعات البرلمانية مرشحيتها وفقا للتمثيل النسبي أصلا، من أجل استخلاف عضو منتهية عضويته في المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري المنصوص عليه ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016" (المادة 108 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017).
- وبناء على ما سبق نستنتج أن المجموعات البرلمانية على مستوى مجلس الأمة تم إفراغها من محتواها الحقيقي، بداية بإخراجها من دائرة هيئات مجلس الأمة من طرف المجلس الدستوري، ثم منحها اختصاصات محتشمة مقارنة بغيرها من الأجهزة وهيئات المجلس، وبذلك نلاحظ أن المؤسس الدستوري تعمد إضعاف هذه المجموعات البرلمانية حتى يضمن الاستقرار السياسي على مستوى المجلس.

الفرع الرابع: المصالح الإدارية لمجلس الأمة

إضافة إلى جملة الأجهزة والهيئات التي سبق وتطرقتنا لها فإن مجلس الأمة يتمتع كذلك بمجموعة من المصالح الإدارية والتقنية تضم موظفين يخضعون لللائحة المؤرخة في 11 مارس 2010 المتضمنة القانون الأساسي الخاص لموظفي مجلس الأمة،⁽¹⁾ يعملون تحت سلطة الأمين العام تبعا لنص المادة 133 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بقوله " يتولى الأمين العام تحت

(1) لائحة مؤرخة في 11 مارس 2010، تتضمن القانون الأساسي الخاص لموظفي مجلس الأمة، ج ر عدد 37، الصادرة في 09 يونيو 2010، ص 17.

سلطة رئيس مجلس الأمة إدارة المصالح الإدارية والمالية والتقنية للمجلس"، وتضم هذه المصالح كل من ما يلي:

أولاً: الأمانة الخاصة لرئيس مجلس الأمة.

ثانياً: ديوان رئيس المجلس

ويضم رئيس الديوان، أمانة مكتب مجلس الأمة، قسم الاتصال والإعلام، قسم العلاقات الخارجية، قسم إصدار المنشورات، قسم التحليل والبحث والاستشراف. إضافة إلى هذه الهياكل يستعين رئيس الديوان بمديرين للدراسات وبمكلفين بالدراسات والتلخيص تسند لهم أعمالاً خاصة.

ثالثاً: الأمانة العامة لمجلس الأمة:

تضم تحت سلطة الأمين العام ثلاث مديريات:

1/ المديرية العامة للمصالح التشريعية:

- مديرية الجلسة.
- مديرية الطبع والنشر والتوثيق.
- مديرية الدراسات والبحث التشريعي.

2/ المديرية العامة للمصالح الإدارية والمالية وشؤون أعضاء مجلس الأمة:

- مديرية الموارد البشرية والمالية.
- مديرية شؤون أعضاء مجلس الأمة.
- مديرية الوسائل العامة والمصالح الملحقة.

3/ المديرية العامة لمصالح الإعلام الآلي والسمعي البصري:

- مديرية الإعلام الآلي والتكنولوجيات الجديدة.
- مديرية السمع البصري.

إضافة إلى هذه المديرية يلحق بالأمين العام كل من: مكتب التنظيم العام، مصلحة الوقاية والأمن الداخلي، مصلحة مراقبة التسيير المالي، وكذا يستعين بمديرين للدراسات ومكلفين بالدراسات والتلخيص من أجل إسناد لهم مهام أو أعمال خاصة. (1)

والهدف الأساسي من مختلف هذه المصالح الإدارية والتقنية هو مساعدة مجلس الأمة على أداء المهام التشريعية المنوطة به على أكمل وجه.

وبناء على ما سبق نستنتج أن مجلس الأمة يتمتع بقدر من الاستقلالية في تنظيم وتسيير مختلف أجهزة و الهيئات الإدارية المسندة إليه، بالرغم من أن هذه الاستقلالية تتخللها بعض الشوائب، وفي مقدمتها تدخل المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا" في تحديده للهياكل الإدارية التي تتمتع بها هذه الغرفة، وبذلك هذا التحديد يؤثر على استقلالية مجلس الأمة من الناحية الإدارية.

المبحث الثاني: الاستقلالية النسبية لمجلس الأمة في تنظيمه المالي

ضمان استقرار أي مؤسسة من مؤسسات الدولة لا يتوقف على منحها الاستقلال الإداري فقط، بل بجانب ذلك لا بد من تمتعها بالاستقلال المالي اعتبارا من أن هذا الأخير هو الركيزة والمحرك الأساسي لمختلف نشاطاتها.

ومجلس الأمة من أهم هذه المؤسسات حيث أن استقلاله المالي يعزز من شعور العضو أنه سيد نفسه، وبذلك ينعكس بطريقة إيجابية على الصلاحيات الموكلة له خاصة التشريعية منها. لكن بالرجوع لمختلف النصوص القانونية المنظمة لهذه الصلاحية، نجد أن الاستقلالية الموكلة لمجلس الأمة أثناء إعداد ميزانية مجلسه نسبية، نتيجة تأثيرها بتوجهات السلطة التنفيذية (المطلب الأول)، إلا أن الأمر لم يقف عند هذه المرحلة فقط، بل تعدى حتى لرقابة مجلس الأمة على صرف ميزانيته (المطلب الثاني).

(1) موقع مجلس الأمة <http://www.majliselouma.dz> تاريخ الاطلاع عليه 29 أكتوبر 2020، على الساعة 19:48.

المطلب الأول: دور مجلس الأمة في إعداد ميزانيته

يعتبر الاستقلال المالي من أهم العوامل المساعدة للسلطة التشريعية لقيامها بالمهام المنوطة، ويتم تجسيد هذا الاستقلال عن طريق الميزانية العامة، لذا قبل الخوض في هذه النقطة يجب تحديد ماهية الميزانية (الفرع الأول).

وبتحقق معظم النظم الديمقراطية نجدهم منحوا مهمة إعداد وتحديد ميزانية السلطة التشريعية للبرلمان نفسه، والجزائر من بين الدول التي طبقت هذا المبدأ ضمن مختلف دساتيرها بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال المادة 132 / 2 منه بقولها " يحدد القانون ميزانية الغرفتين "، وبما أن مجلس الأمة يمثل أحد غرفتي البرلمان، فله صلاحية إعداد ميزانيته بدون تدخل أي سلطة أخرى تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ما نص عليه كذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 135 / 2 منه (الفرع الثاني)، لكن بالرجوع للقانون العضوي 16 / 12 وكذا النظام الداخلي المنظم لهذه الغرفة، نجد مجلس الأمة تنتهي مهامه عند التصويت على مشروع ميزانيته، ليرسل هذا الأخير للحكومة قصد الموافقة عليها وإدماجها ضمن مشروع قانون المالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: ماهية الميزانية العامة

حتى يتمكن أعضاء مجلس الأمة من إعداد مشروع ميزانية مجلسهم، وجب عليهم أن يكونوا على دراية مسبقة بكل القواعد المتعلقة بالميزانية العامة، بداية بمفهومها إلى غاية تنفيذها والرقابة عليها.

أولاً: مفهوم الميزانية العامة

لتحديد مفهوم الميزانية العامة يتطلب منا تحديد تعريفها اللغوي و الاصطلاحي، خصائصها، ومبادئها، وكيفية تحضيرها.

1/ تعريف الميزانية العامة:

لغة: الميزانية العامة تدل على عدة معاني منها المقابلة والمساواة، والميزانية مشتقة من كلمة ميزان ويقصد بها العدل، ويقال في لغة العرب وازن بين شيئين موازنة. (1)

أما اصطلاحا: تعددت واختلفت التعاريف المقدمة للميزانية العامة من فقيه لآخر، لكنها اتفقت كلها على أنها تضم كل من إيرادات الدولة ونفقاتها، ومن بينها التعريف التالي " تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية للدولة، المحددة سنويا بموجب قانون المالية، والموزعة وفق الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ". (2)

بالرجوع للقانون 90/21 المتعلق بالمحاسبة العمومية عرف الميزانية العامة ضمن المادة 03 منه على " أنها الوثيقة التي تقدر خلال سنة مدنية، مجموع الإيرادات والنفقات الخاصة بالتسيير والاستثمار، ومنها نفقات التجهيز العمومي والنفقات الخاصة بالرأسمال وترخص بها "، (3) " ويقصد بالإيرادات والنفقات مجموع الموارد وأعباء الميزانية العامة للدولة ". (4)

استنادا لهذه التعاريف نستنتج أن الميزانية العامة تقوم على مبدئين أساسيين وهما التقدير والترخيص، إذ يقصد بالمبدأ الأول التقديرات المستقبلية لكل من النفقات والإيرادات، أما المبدأ الثاني يقصد به موافقة البرلمان على توقعات السلطة التنفيذية.

2/ خصائص الميزانية العامة:

من خلال التعاريف السابقة نستنتج الخصائص التي تتميز بها الميزانية العامة والتي تتجسد فيما يلي:

(1) سهام العيداني، " تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري " ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، صادرة عن جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 10، العدد 01، 2017، ص 267.

(2) رابحي بوعبد الله، " دور الضرائب في التأثير على الميزانية العامة للدولة" دراسة حالة الجزائر للفترة 2000/2016 "، مجلة المعيار، الصادرة عن المركز الجامعي لتيسميسيلت، المجلد 08، العدد 01، 2017، ص 301.

(3) القانون 90/21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990، ص 1131.

(4) المادة 4 من نفس القانون 90/21، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

– وثيقة رسمية: تعتبر الميزانية العامة وثيقة رسمية نتيجة صدورها من قبل الحكومة، وبذلك فهي تمثل اعتراف علني من قبلها تتضمن مستقبل النشاط المالي للحكومة، خاضعة لإجازة من قبل السلطة التشريعية.

– وثيقة مالية: تعتبر الميزانية العامة وثيقة مالية ذات أهداف اقتصادية، وهذا تجسيدا لنظام التخطيط الاقتصادي الذي يكون عند إعداد مشروع تقدير الميزانية العامة للدولة، لأن هذه الأخيرة هي المصدر الأساسي في تمويل المشروعات الواردة ضمن ذلك التخطيط.

– تقديرا لقيمة النفقات والإيرادات : تمثل الميزانية العامة توقعات لقيمة النفقات والإيرادات خلال مدة زمنية مستقبلية محددة، لكن بالرغم من أن هذه التوقعات يتم إعدادها بصفة تقنية وموضوعية، إلا أنها غالبا ما تخضع أثناء تطبيقها لتأثيرات غير متوقعة.

– عبارة عن برنامج لتحقيق أهداف المجتمع: تعتبر الميزانية العامة بمثابة خطة أو برنامج مسبق، هدفها الأساسي إرضاء جميع طبقات المجتمع.

– خطة سنوية مستقبلية: إن الميزانية العامة عبارة عن تخطيط لسنة مالية مقبلة.

– مقياس لمراقبة الأداء: تمثل الميزانية العامة المرجع الأساسي لقياس نسبة تطبيق البرنامج المسطر، وذلك بمقارنة ما تم تجسيده فعليا مع ما كان مقررا مسبقا.⁽¹⁾

3/ مبادئ الميزانية العامة: يتفحص أحكام القانون 84 / 17 المتعلق بقوانين المالية نجده أخضع عملية إعداد مشروع الميزانية العامة لأربعة مبادئ أساسية⁽²⁾ وهي كالتالي:

(1) عبود ميلود، متطلبات تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية وأثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر " دراسة استطلاعية لأراء عينة من الأكاديميين والمهنيين ، " أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل. م. د، تخصص مالية ومحاسبة، جامعة أحمد دراية أدرار - الجزائر -، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية 2018 / 2019، ص ص 06-08.

(2) أنظر المواد 01، 03، 08 / 1 من القانون 84 / 17، المؤرخ في 07 يوليو 1984، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28، الصادرة في 10 يوليو 1984. المعدل بالقانون 88 / 05، المؤرخ في 12 يناير 1988، ج ر عدد 02، الصادرة في 13 يناير 1988، وبعدها بالقانون 89 / 24، المؤرخ في 10 ديسمبر 1989، ج ر عدد 01، الصادرة في 03 يناير 1990، وبعدها بالمرسوم التشريعي 93 / 15، المؤرخ في 04 ديسمبر 1993، ج ر عدد 80، الصادرة في 05 ديسمبر 1993، ص 06.

- **مبدأ السنوية:** إن مدة تقدير النفقات والإيرادات محددة بسنة واحدة، وهي مدة معقولة نوعا ما، بسبب تجسيدها لاعتبارات سياسية من خلال ضمان رقابة مستمرة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، وكذا لاعتبارات مالية عن طريق تجميع نفقات الدولة ومقارنتها مع الإيرادات المتحصلة خلال السنة.

- **مبدأ الوحدة:** يقصد بها إدراج جميع النفقات والإيرادات ضمن ميزانية واحدة، وهذا المبدأ يساعد في تسهيل عملية الرقابة عليها، لكن في نفس الوقت قد يتخلله بعض الاستثناءات، عن طريق طلب المؤسسات ميزانية إضافية، نتيجة تعرضها لظروف غير متوقعة.

- **مبدأ العمومية:** إن كان مبدأ الوحدة يهدف لإعداد وثيقة واحدة، فإن مبدأ العمومية يهدف لتسجيل جميع تفاصيل الإيرادات والنفقات دون إيراد مقاصة بينهما.

- **مبدأ التوازن:** يقصد بهذا المبدأ تحقيق التوازن بين كل من النفقات والإيرادات، لأنه في حالة ما إذا زادت النفقات عن الإيرادات العامة يتم تسجيل عجز على مستوى الميزانية العامة، أما إذا زادت الإيرادات عن النفقات تسجل الميزانية فائضا. (1)

4/ كيفية تحضير الميزانية العامة: حتى يتم اعتماد الميزانية العامة يجب أن تمر بمرحلتين أساسيتين بداية بإعدادها ثم عرضها للمصادقة:

- **مرحلة الإعداد:** أول مرحلة في تحضير الميزانية العامة هي مرحلة الإعداد، والتي تكون عن طريق وضع تقديرا للنفقات (2) وما يلزمها من إيرادات، من قبل لجان داخلية لهم علاقة بالجانب المالي ضمن كل مؤسسة للسنة المقبلة خلال موعد محدد، ليتم رفعها للسلطة الوصية، هذه الأخيرة تودعها لدى وزارة المالية حتى يتم إدراجها ضمن مشروع الميزانية العامة للدولة، بعدما يتم التأكد من صحة تلك التقديرات.

(1) - محبوب فاطمة، سنوسي أسامة، " الرقابة المالية كآلية لحكومة الميزانية العامة للدولة " ، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، صادرة عن المركز الجامعي لميلة، المجلد 02، العدد 01، 2018، ص 201.

- مزياني لونس، الأطروحة السابقة، ص ص 160- 161.

(2) يتم تقدير الإيرادات العامة للسنة المقبلة على نظام التقدير الآلي استنادا للإيرادات التي حققت ضمن آخر الميزانية المنفذة، أما تقدير النفقات العامة يكون عادة بحسب الحاجة المستقبلية، لكن بشرط أن لا تتجاوز الاعتمادات المحددة، وهذا حتى لا يتم تسجيل عجزا ضمن الميزانية.

وبذلك نستنتج أن هذه المرحلة تجسد عملية إدارية بحثه، تتحكم فيها السلطة التنفيذية باعتبارها هي الأدرأ بمقدار مالية الدولة وما يلزمها لتنفيذ سياستها.(1)

– مرحلة الاعتماد والمصادقة: تطبيقا لقاعدة أسبقية الاعتماد على التنفيذ، فوزارة المالية بعد إعدادها لمشروع الميزانية العامة وعرضه على مجلس الوزراء لا يحق لها تنفيذه، إلا بعدما يتم إقراره من قبل غرفتي البرلمان، وهذا استنادا للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي هي نفسها المنصوص عليها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 146 منه بقولها " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما، من تاريخ إيداعه طبقا للفقرات السابقة " .

ثانيا: تنفيذ الميزانية العامة

حتى يتم تجسيد وتنفيذ الميزانية العامة على أرض الواقع، يجب أن يكون هناك أعوان يسهرون على ذلك، وهو ما تم تحديده ضمن أحكام القانون 21 /90 في كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

1/ الأمر بالصرف: (2) وهو المسئول المكلف بالتسيير المالي لهيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري.

أو مصلحة من مصالح الدولة المستفيدة من ميزانية ملحقة، وكل شخص يؤهل قانونا لاكتساب هذه الصفة. (3)

(1) - عبود ميلود، المرجع السابق، ص 32.

- مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق، 2018 /2019، ص 161.

(2) يعتبر رئيس مجلس الأمة هو الأمر بالصرف على مستوى مجلس الأمة.

(3) سكوتي خالد، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور والفعالية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017 /2018، ص 10.

وبالرجوع للمادة 23 من القانون 90 / 21 نجدها حاولت تحديد مفهوم للأمر بالصرف " على أنه يعد أمرا بالصرف في مفهوم هذا القانون كل شخص يؤهل للتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21.

يخول التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه، صفة الأمر بالصرف قانونا وتزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة " .

والأمرون بالصرف إما أن يكونوا أمرون بالصرف أساسيين أو أمرون بالصرف ثانويين،⁽¹⁾ وبمجرد غيابهم أو حدوث مانع لهم يتم استخلاف الأمرين بالصرف في الأداء بعقد تعيين يعد القانون ويتم تبليغه للمحاسب العمومي المكلف بذلك.⁽²⁾

إضافة لهذا يحق للأمرين بالصرف تفويض التوقيع للموظفين المرسمين العاملين تحت سلطتهم المباشرة، لكن هذا يكون في الصلاحيات المخولة لهم وتحت مسؤوليتهم،⁽³⁾ والأمرون بالصرف مسؤولون مدنيا وجزائيا على كل الأفعال اللاشريعة والأخطاء التي يرتكبونها.⁽⁴⁾

2/ المحاسب العمومي: يعتبر المحاسب العمومي ثاني عون مكلف بتنفيذ الميزانية العامة على أرض الواقع، استنادا للمادة 33 من القانون 90 / 21 حيث عرف على أنه " كل شخص يعين قانونا للقيام بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال أو السندات أو القيم أو الأشياء أو المواد المكلفة بها و حفظها، وتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، وحركة حسابات الموجودات " . يتم تعيينه من قبل الوزير المكلف بالمالية بحسب الشروط القانونية الخاصة بكل صنف من أصناف المحاسبين العموميين المنصوص عليهم ضمن المرسوم التنفيذي 91 / 311، والمحددتين إما بالمحاسب العمومي الرئيسي أو المحاسب الثانوي.⁽⁵⁾

(1) المادة 25 من القانون 90 / 21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، السابق ذكره.

(2) المادة 28 من نفس القانون 90 / 21، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

(3) المادة 29 من نفس القانون 90 / 21، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

(4) المادة 32 من نفس القانون 90 / 21، المتعلق بالمحاسبة العمومية.

(5) للتفصيل راجع شلال زهير، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، جامعة محمد بوقرة - بومرداس -، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2013 / 2014، ص 109.

وللمحاسب العمومي دور مهم في صرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وممارسة رقابة سابقة عليها في نفس الوقت، وذلك عن طريق مطابقة الأوامر الصادرة من قبل الأمر بالصرف لهذه العمليات مع القوانين والأنظمة المعمول بها، ونتيجة لذلك فوظيفة المحاسب العمومي تتنافى مع وظيفة الأمر بالصرف، لأن هذا الأخير اختصاصاته المالية مكملة فقط لاختصاصاته الإدارية.⁽¹⁾

ثالثا: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة

حتى يتم التأكد من تسيير وتنفيذ الميزانية العامة وفقا ما أعدت له، وجب إخضاعها لإجراءات رقابية صارمة وهو ما تضمنته النصوص القانونية وتم تقسيمه لرقابة قبلية وأخرى بعدية.

1/ الرقابة قبلية: تقوم هذه الرقابة على مراجعة عملية صرف الميزانية قبل دخولها حيز التنفيذ، وبذلك فالهدف الأساسي من هذه الرقابة هو تقادي وقوع إشكالات التنفيذ، ويعتبر المراقب المالي من أهم الأعوان المكلفين بهذه المهمة، يتم تعيينه من طرف وزير المالية من بين موظفي المديرية العامة للميزانية.⁽²⁾

حيث أنه بعد حصول الأمر بالصرف على التأشير بالنفقة من قبل المراقب المالي يتم تحويلها قبل تنفيذها للمحاسب العمومي، من أجل رقابة مدى مطابقتها للقوانين واللوائح الجاري العمل بها.

2/ رقابة البعدية: وتكون بعد صرف وتنفيذ الميزانية العامة، هدفها الأساسي التأكد من عدم وجود تجاوزات أثناء التنفيذ، ومن أهم الأجهزة المكلفة بهذه المهمة هي المفتشية العامة للمالية بحسب المرسوم 08 / 272،⁽³⁾ ومجلس المحاسبة منذ دستور 1976 وبالذات ضمن المادة 190 منه، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

(1) سكوتي خالد، المرجع السابق، ص 83.

- جلال عبد القادر، "الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق - دراسة حالة الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - دراسات اقتصادية -، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 08، العدد 22، 2014، ص 89.

(2) مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في...، المرجع السابق، ص 164.

(3) المرسوم 08 / 272، المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008، ص 08.

الفرع الثاني: أصحاب الحق في إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة

عملا بأحكام المادة 104 من القانون العضوي 12 / 16، والتي منحت الاستقلال المالي لغرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة، لذا يتمتع هذا الأخير بصلاحيات إعداد مشروع ميزانية مجلسه على مستوى أجهزته وهياكله كالتالي:

أولاً: تدخل رئيس مجلس الأمة في إعداد مشروع ميزانية مجلسه:

من أهم الصلاحيات الموكلة لرئيس مجلس الأمة هو إعداد مشروع ميزانية مجلسه،⁽¹⁾ وهذا بالاستعانة بالمصالح التقنية التي توضع تحت تصرفه.⁽²⁾

وبذلك نلاحظ أن رئيس المجلس هو من له هذه الصلاحية، وهذا أمر بديهي باعتباره المسئول الأول على مستوى مؤسسته، وبذلك فهو الأدرأ بمختلف احتياجات مجلسه، لكن بالرجوع للممارسة العملية أثبت أن مختلف الرؤساء المتعاقبة على مجلس الأمة أثناء إعدادهم لمشروع ميزانية المجلس يراعون لتوجهات السلطة التنفيذية، وهذا بحكم انتماءهم السياسي (ينتموا للثلاث المعين من قبل رئيس الجمهورية).

ثانياً: إحالة المشروع لمكتب المجلس

بمجرد ما يعد رئيس مجلس الأمة مشروع ميزانية المجلس، يعرضه على مكتب المجلس من أجل دراسته والمصادقة عليه، مع العلم أن هذا المكتب يتكون من " الرئيس وخمسة (05) نواب ".

ثالثاً: تبليغ مشروع ميزانية المجلس للجنة الشؤون الاقتصادية و المالية

يكلف مكتب مجلس الأمة بتبليغ لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية بمشروع ميزانية المجلس، من أجل فرض دراسة معمقة عليه باعتبارها مخابر بحث على مستوى المؤسسة، لتختتم هذه الدراسة بإبداء رأيها في غضون عشرة (10) أيام من تاريخ التبليغ، مع إمكانية إدخال التعديلات التي تراها ضرورية، وهذا استناداً للمادة 130 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(1) المادة 08 / 7 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 102 من القانون 12 / 16، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

ونظرا لأهمية هذه الصلاحية فإن اللجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، تصنف من أكبر اللجان من الناحية العددية على مستوى مجلس الأمة.

وعملا بأحكام المادة 104 / 2 من القانون العضوي 16 / 12، يصوت مجلس الأمة على ميزانيته بناء على اقتراح من مكتبه خلال الدورة البرلمانية.

بناء على ما سبق نستنتج أن مجلس الأمة من الناحية القانونية يتمتع بكامل الاستقلالية، أثناء إعداد مشروع ميزانيته، وهذا بسبب حصر هذه الصلاحية فقط في الأجهزة والهيئات التابعة له.

الفرع الثالث: دمج الحكومة لمشروع ميزانية مجلس الأمة ضمن قانون المالية

بعدما يصوت مجلس الأمة على مشروع ميزانية مجلسه، يكلف رئيس المجلس بتبليغها للحكومة من أجل دمجها ضمن قانون المالية، وبقراءة شكلية للمادة 104 / 2 من القانون العضوي 16 / 12 نجد أن الحكومة مجسدة في وزارة المالية تقوم بعملية الدمج مباشرة دون أي رقيب من قبل وزارة المالية. (1)

لكن بالرجوع للممارسة العملية خاصة أن مجلس الأمة من القطاعات التي تكلف الخزينة العامة أموال طائلة، لذا تتدخل الحكومة عن طريق وزارة المالية التي تتولى إعداد السياسة المالية العامة للدولة، لفرض رقابة مسبقة على مشروع ميزانية المجلس، وذلك من خلال التأكد من مدى جديته، ومدى مراعاته للوضع الاقتصادي والسياسي للبلاد. (2)

ومنه فالحكومة أثناء إعدادها لقانون المالية السنوي، وسعيها لتحقيق التوازن الاقتصادي بين مختلف القطاعات، هي صاحبة الفصل النهائي في تقدير ميزانية كل قطاع بما فيها مجلس الأمة، بالرغم من أن تطبيق قانون المالية مربوط بمدى مصادقة البرلمان عليه خلال أجل خمسة وسبعون (75) يوما، لكن لم يسبق ورفض البرلمان المصادقة على قانون المالية.

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في...، المرجع السابق، ص 157.

(2) مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في...، المرجع السابق، ص 173.

المطلب الثاني: دور مجلس الأمة في الرقابة على صرف ميزانيته

بمجرد ما يعد مجلس الأمة مشروع ميزانيته، ويدمجه ضمن قانون المالية تأتي مهمة التنفيذ، وبما أن هذا الأمر له علاقة بصرف المال العام، لذا يستلزم إخضاعه لرقابة صارمة، وبالرجوع للنصوص القانونية نجد أن هذه الرقابة تنوعت بين الرقابة السابقة (الفرع الأول)، والرقابة اللاحقة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة السابقة " عن طريق المراقب البرلماني "

سمح القانون العضوي 16 / 12 بتشكيل مراقب برلماني كهيئة تابعة لمجلس الأمة، هدفه الأساسي متابعة تنفيذ وصرف ميزانية هذه الغرفة، وبذلك فمنصب المراقب المالي مرتبط بالجانب المالي، والذي عادة ما يكون مصدرا لنشوء الفساد، لذا أحاطه النظام الداخلي للمجلس بمجموعة من الأسس، وضوابط لتشكيلته واختصاصاته، حتى نتوصل في الأخير لمدى جدوى هذه الرقابة من الناحية العملية.

أولاً: كيفية تشكيلة المراقب البرلماني

عملاً بأحكام المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ينشئ على مستوى مكتب مجلس الأمة مراقب برلماني ونائبين اثنين، هدفهم فرض رقابة سابقة على صرف ميزانية المجلس، والذين يخضعون لنفس إجراءات انتخاب وتجديد هيكل مجلس الأمة، وبذلك يتم انتخابهم كل سنة، وأثناء تنفيذهم لمهامهم يتمتعون بالامتيازات التي يتمتع بها رؤساء اللجان الدائمة ونوابهم.

ثانياً: اختصاصات المراقب البرلماني

يتمتع المراقب البرلماني تحت سلطة رئيس المجلس بمجموعة من الاختصاصات التي لها علاقة بالجانب المالي وتتجسد كما يلي:

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

- وفي سبيل أداء المهام الموكلة له توضع تحت تصرفه كل الوسائل البشرية والمادية اللازمة، إضافة إلى ذلك يمكنه حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بناء على دعوة من رئيس المجلس. (1)

ثالثاً: مدى جدوى الرقابة السابقة على مجلس الأمة

يجسد المراقب البرلماني الرقابة السابقة على تنفيذ وصرف ميزانية مجلس الأمة، لكن عندما نأخذ بعين الاعتبار خضوعه لنفس إجراءات انتخاب وتجديد أجهزة مجلس الأمة، وكذا استقاداته من نفس الحقوق التي يتمتعون بها، نعتبر أنها رقابة ذاتية، وبذلك نستبعد فعاليتها، لذا من أجل ضمان نجاعة حماية المال العام وجب إسناد مهمة الرقابة عليها لسلطة مستقلة على المجلس.

لكن في نفس الوقت يجسد منصب المراقب البرلماني مبدأ الفصل بين السلطات، ومنه فهو يدعم تمتع مجلس الأمة بالاستقلالية المالية.

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة " عن طريق مجلس المحاسبة"

من أجل تجسيد رقابة صارمة على إنفاق الأموال العامة، أُخضعت محاسبة مجلس الأمة لرقابة أخرى بعد دخولها مرحلة التنفيذ عن طريق مجلس المحاسبة، وهذا ما تضمنته المادة 105 من القانون العضوي 16 / 12 والتي نصت على أن " يخضع التسيير المالي في كل غرفة لمراقبة مجلس المحاسبة "، ثم كرسه النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على غرار المجلس الشعبي الوطني، ضمن المادة 132 منه بقوله " مع مراعاة خصوصية مجلس الأمة تخضع محاسبة المجلس لمراقبة مجلس المحاسبة ".

ولكي يتسنى لنا معرفة حدود هذه الرقابة، وجب التعرف قبل ذلك على مجلس المحاسبة باعتباره الهيئة التي تسند لها هذه المهمة، إلى أن نحدد في النهاية مدى جدوى هذه الرقابة مقارنة بسابقتها.

(1) المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

أولاً: ماهية مجلس المحاسبة

بما أن مجلس المحاسبة هيئة دستورية موكلة له مهمة مراقبة التسيير المالي لمختلف الأموال العمومية، لذا حددت مختلف النصوص القانونية المنظمة له تعريفه، وقواعد تنظيمه ومختلف التشكيلات التي يتداول بها.

1/ مفهوم المجلس المحاسبة: والتي سنتطرق فيها لتعريف مجلس المحاسبة ونشأته ومراحل تطوره.

أ/ تعريف مجلس المحاسبة: اعتبرت المادة 02 من الأمر 95 / 20 المتعلق بمجلس المحاسبة على أنه " المؤسسة العليا للرقابة البعدية، لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ".⁽¹⁾

واستناداً لهذه المادة نعرف مجلس المحاسبة على أنه هيئة دستورية تأتي في أعلى هرم مؤسسات الدولة، باعتباره جهاز للرقابة على كل الأموال العمومية، مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها أو المستفيدين منها.⁽²⁾

ب/ نشأة مجلس المحاسبة ومراحل تطوره: نص الدستور الجزائري على ضرورة استحداث هيئة رقابية مالية بعدية على الأموال العمومية، تدعى مجلس المحاسبة بداية من دستور 1976 واستمر العمل بها إلى غاية الوقت الحالي، متأثراً في ذلك بمحكمة الحسابات الفرنسية.

حيث يعتبر دستور 1976 أول دستور تبنى فكرة إنشاء هذه الهيئة الرقابية من خلال المادة 190 منه،⁽³⁾ والتي نصت على أن " يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة والحزب والمجموعات المحلية و الجهوية والمؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

(1) الأمر 95 / 20، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995، ص 03، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10 / 02، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، الصادرة في 01 سبتمبر 2010، ص 04.

(2) عبد العزيز عزة، " اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية في الجزائر "، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 18، العدد 01، ديسمبر 2012، ص 154.

(3) المادة 190 من دستور 1976. المادة 160 من دستور 1989. المادة 170 من دستور 1996. المادة 192 من التعديل الدستوري 2016. المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

يرفع مجلس المحاسبة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية، يحدد القانون قواعد تنظيم هذا المجلس وطرق تسييره وجزءاً تحقيقاته .

وبذلك تأرجحت الصلاحيات الرقابية الموكلة له بين الإدارية والقضائية، وهذا تطبيقاً لمبادئ الميثاق الوطني الذي يعتبر الرقابة هي الوظيفة الأساسية لبناء الدولة الاشتراكية وضمان السير الحسن لمختلف أجهزتها. لكن لم يتم تنصيب هذه الهيئة على أرض الواقع إلا سنة 1980 بموجب القانون 05 /80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة. (1)

ثم مر هذا القانون بعدة تعديلات بداية بالقانون 32 /90 (2) وأهم ما جاء بهذا التعديل هو تضيق مجال تدخل مجلس المحاسبة، بسبب تجريده من الصلاحيات القضائية وجعله هيئة رقابية إدارية فقط، كذلك استثنى من مجال رقابته المؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، وبسبب كثرت الانتقادات الموجهة له تم إلغاؤه بواسطة الأمر 20 /95 هذا الأخير الذي أعاد مكانة مجلس المحاسبة، وأصبح بإمكانه توقيع الجزاءات دون الحاجة للجوء للجهات القضائية بسبب جعله هيئة قضائية إدارية، وبدوره هذا الأمر تم تعديله بموجب الأمر 02 /10. وكل هذه التعديلات هدفها الأساسي إعطاء لمجلس المحاسبة فعالية أكبر من سابقتها، عن طريق توسيع مجال تدخله في مجال الرقابة البعدية على الأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة. (3)

وبناء على ما سبق نستنتج أن مجلس المحاسبة أسبغ عليه المشرع الصفة الدستورية، وبذلك يترتب عليه جملة من النتائج:

(1) القانون 05 /80، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980 ص 338 " الملغى".

(2) القانون 32 /90، المؤرخ في 04 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، ج ر عدد 53، الصادرة في 05 ديسمبر 1990، ص 1690 " الملغى".

(3) تم تمديد الاختصاص الدستوري لمجلس المحاسبة ليشمل كذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، كذا مساهمته في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية بداية من التعديل الدستوري 2016 ضمن المادة 192 منه.

– إحالة النص الدستوري تنظيم هذه الهيئة الرقابية لنصوص قانونية خاصة، تجعلها متميزة عن بقية الأجهزة الأخرى، وتطبيقا لذلك صدرت مجموعة من النصوص المنظمة لمجلس المحاسبة والتي سبق وتطرقنا لها، وبحسب التعديل الدستوري لسنة 2016 أحال تنظيمها للقانون وهذا استنادا للمادة 192/4 منه. لكن بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2020 وبالذات في المادة 199/5 منه أحال تنظيم مجلس المحاسبة لقانون عضوي بدلا من قانون وهذا بقولها " يحدد قانون عضوي تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته والجزاء المترتبة عن تحرياته، والقانون الأساسي لأعضائه ... ". وهذا بهدف إخضاعه لرقابة المطابقة الوجوبية للدستور من قبل المحكمة الدستورية. ومنه نلاحظ أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أحسن في هذه النقطة.

– التميز القانوني المفروض من قبل الدستور يكفل لهذه الهيئة استقلالاً قانونياً ووظيفياً. (1)

2/ تنظيم مجلس المحاسبة: يتولى مجلس المحاسبة تنفيذ الصلاحيات الموكلة له من خلال الهياكل التي يتشكل منها، والإطار البشري الذي يباشر تلك الصلاحيات. (2)

أ/ الهياكل التي يتشكل منها مجلس المحاسبة: استنادا للمواد من 29 إلى 37 من الأمر 95/20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، يتمتع مجلس المحاسبة بمجموعة من الهياكل تتوعت بين غرف، والنظارة العامة، وكتابة ضبط، ومصالح تقنية وإدارية.

أ1/ غرف مجلس المحاسبة: يتمتع مجلس المحاسبة بثلاث أنواع من الغرف " غرف ذات طابع وطني وغرف ذات طابع إقليمي، وهذا ما تضمنته المادة 29 من الأمر 95/20 المعدل والمتمم بقولها " ينظم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني، وفي غرف ذات اختصاص إقليمي، ويمكن أن تقسم الغرف إلى فروع ". وغرف الانضباط في مجال الميزانية والمالية نصت عليها المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة بقوله " يشتمل مجلس المحاسبة على ما يأتي: ... غرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية ".

(1) عبد العزيز عزة، المرجع السابق، ص 155.

(2) أحمد سويقات، " مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 07، العدد 03، 2016، ص 166.

– **غرف ذات اختصاص وطني:** عددها ثماني (08) غرف، حيث كل غرفة مختصة بأحد الميادين المحددة ضمن المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة⁽¹⁾ كالتالي: المالية، السلطة العمومية والمؤسسات الوطنية، الصحة والشؤون الاجتماعية والثقافية، التعليم والتكوين، الفلاحة والري، المنشآت القاعدية والنقل، التجارة والبنوك والتأمينات، الصناعة والمواصلات.

– **غرف ذات اختصاص إقليمي:** عددها تسع (09) غرف، موزعة على كامل التراب الوطني بحسب المادة 11 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة كما يلي: عنابة، قسنطينة، تيزي وزو، البليدة، الجزائر، وهران، تلمسان، ورقلة، بشار، حيث يحدد الاختصاص الإقليمي لكل غرفة بناء على قرار يصدره رئيس مجلس المحاسبة وينشره في الجريدة الرسمية. (2)

– **غرف الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية:** تتكون من قضاة من بينهم ستة (06) مستشارين على الأقل بالإضافة لرئيسها، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من الأمر 02 /10 المعدل والمتمم للأمر 20 /95. يكلف رئيس مجلس المحاسبة بتعيين المستشارين لمدة سنتين قابلة للتجديد، من بين القضاة المصنفين خارج السلم والذين لا يشغلون وظائف أو المصنفين في الرتبة الأولى.

لكن ما يمكن ملاحظته أن عدد الغرف ذات الاختصاص الإقليمي محدود جدا عند مقارنته بعدد البلديات والمؤسسات المحلية التي تدخل ضمن اختصاص كل غرفة، وبذلك هذا ينعكس على حجم الصلاحيات التي تتكفل بها كل غرفة. (3)

أ/ النظرة العامة: أشارت لها المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، إذ إلى جانب الغرف السابق ذكرها، يتمتع هذا المجلس بناظر عام يتولى مهمة النيابة العامة، ويساعده في أداء مهامه من

(1) المرسوم الرئاسي رقم 377 /95، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 72، الصادرة في 26 نوفمبر 1995، ص 05.

(2) للتفصيل راجع: القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجال تدخل غرف مجلس المحاسبة و يضبط انقسامها إلى فروع، ج ر عدد 06، الصادرة في 24 يناير 1996، ص 27.

(3) امجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة منتوري - قسنطينة، كلية الحقوق، 2006 /2007، ص 29.

ثلاثة (03) إلى ستة (06) نظار مساعدين، يمارسون مهامهم في مقر مجلس المحاسبة، وناظر مساعد إلى ناظرين مساعدين (02) عن كل غرفة ذات اختصاص إقليمي.

أ3/ كتابة الضبط: يحتوي مجلس المحاسبة على كتابة ضبط توضع تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة، تسند لكاتب ضبط رئيسي، مهمته الأساسية إعداد جدول أعمال جلسات مجلس المحاسبة المجتمع في تشكيلة كل الغرف مجتمعة ويدون القرارات المتخذة، ويتولى مسك الجداول والسجلات والملفات، كذلك يتولى تسليم وتسجيل الحسابات والمستندات الثبوتية، وتبليغ التقارير والمقررات الصادرة من مجلس المحاسبة، وتسليم نسخا من القرارات التي يتم إصدارها من قبل المجلس.

ويساعد كاتب الضبط الرئيسي كتاب ضبط يتم تعيينهم على مستوى كل غرفة، يكلفون بكتابة ضبط الغرفة وفرعها، وبالذات يكلفون بالتحضير المادي لجلسات الغرفة وفرعها، مسك وحفظ الجداول والسجلات والملفات، وتدوين القرارات المتخذة أثناء الجلسات.⁽¹⁾

أ4/ أقسام تقنية ومصالح إدارية: يضم مجلس المحاسبة ثلاث أقسام تقنية ومصالح إدارية، توضع تحت تصرف الأمين العام باعتباره المكلف بالتسيير المالي على مستوى المجلس، وهي كالتالي: قسم تقنيات التحليل والرقابة، قسم الدراسات ومعالجة المعلومات، مديرية الإدارة والوسائل.

ولكل قسم من هذه الأقسام مهام محددة على سبيل الحصر ضمن النظام الداخلي لمجلس المحاسبة.⁽²⁾

ب/ الوسائل البشرية: بما أن مجلس المحاسبة هو هيئة قضائية ذات طبيعة خاصة فإنه يضم مجموعة من القضاة يخضعون لقانون أساسي خاص بهم، والمتمثل في الأمر 23 /95⁽³⁾ من حيث تنظيم مسارهم المهني، وكذا مختلف حقوقهم وواجباتهم وهم كالتالي: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، كذلك يعتبر كل من الناظر العام والنظار المساعدون قضاة ويخضعون لهذا الأمر وهذا استنادا للمادة 02 منه.

(1) المواد 22، 23، 24 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، السابق ذكره.

(2) المواد 27، 28، 29 من نفس النظام الداخلي لمجلس المحاسبة .

(3) الأمر 23 /95، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر عدد 48، الصادرة في 03 سبتمبر 1995، ص 11.

- **رئيس مجلس المحاسبة:** يتم تعيينه بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية بدون تحديد شروط خاصة، مهمته إدارة المجلس، وإصدار القرارات والأوامر. (1)
- **نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف و رؤساء الفروع:** يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة. (2)
- **الناظر العام والنظار المساعدون:** يعينون من بين قضاة مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح رئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة، يتولى مجموعة من المهام في مقدمتها النيابة العامة. (3)

إضافة لهذا يمكن لرئيس مجلس المحاسبة أن يعين موظفين وأعاون من القطاع العام تابعين لأسلاك التفتيش، أو الرقابة، أو مارسوا مسؤوليات في وظائف التسيير، وحائزين على شهادات جامعية، كمستشارين لمجلس المحاسبة في مهام محددة و ظرفية. (4)

3/ تشكيلة مداولات مجلس المحاسبة: استنادا للمادة 47 من الأمر 20 /95 المعدل والمتمم، يعقد مجلس المحاسبة جلساته على شكل تشكيلات مختلفة، بحسب طبيعة القضايا المطروحة عليه، والتي تكون إما على شكل كل الغرف مجتمعة، أو على شكل الغرف وفروعه، أو على شكل غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية، أو على شكل لجنة البرامج والتقارير.

أ/ تشكيلة كل الغرف مجتمعة: تمثل تشكيلة كل الغرف مجتمعة أهم تشكيلة يتمتع بها مجلس المحاسبة، والتي تضم كل من نائب رئيس مجلس المحاسبة ورؤساء الغرف وقاض عن كل غرفة يختار من بين رؤساء الفروع و مستشاري الغرف، وهذا ما تضمنته المادة 48 من الأمر 20 /95 المعدل والمتمم.

وبالرجوع للنظام الداخلي للمجلس وبالذات في المادة 37 منه نجد أن هذه التشكيلة يرأسها رئيس مجلس المحاسبة، وهو من له صلاحية إنشاءها بموجب أمر خلال كل سنة، حيث يعين رؤساء الفروع

(1) المادة 03 من الأمر 23 /95، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، السابق ذكره .
(2) المادة 04 من نفس 23 /95، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
(3) المادة 05 من نفس الأمر 23 /95، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.
(4) المادة 07 من نفس الأمر 23 /95، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة.

والمستشارون المدعوون للمشاركة في هذه التشكيلة، بناء على اقتراح من رؤساء الغرف التي يمارسون فيها عملهم، أما مقرريها يتم تعيينهم بأمر من رئيس المجلس، من بين رؤساء الغرف أو رؤساء الفروع أو القضاة المستشارون المدعوون للمشاركة في هذه التشكيلة.

كذلك يحق للناظر العام حضور هذه الجلسات و المشاركة في المناقشات، باستثناء الصلاحيات التي التحمل الطابع القضائي، ولا تصح مداوات هذه التشكيلة إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل.⁽¹⁾

ويتم اللجوء لهذه التشكيلة من أجل:

- إبداء الرأي في المسائل المرتبطة بالاجتهاد القضائي والقواعد الإجرائية.
- أو من أجل الحصول على استشارة حول تنظيم المجلس وسيره، أو أي مسألة يرى فيها رئيس مجلس ضرورة لذلك.⁽²⁾

ب/ **تشكيلة الغرفة و فروعها:** تضم هذه التشكيلة على الأقل ثلاثة (03) قضاة، وهم رئيس الغرفة ورئيس الفرع المعني بالقضية والمقرر المراجع أو قاضي آخر من نفس الغرفة في حالة غياب المقرر المراجع، ويتم اللجوء لهذه التشكيلة فقط من أجل الفصل في النتائج النهائية للتدقيقات والتحقيقات، التي تقتضي ممارسة الصلاحيات القضائية لمجلس المحاسبة والتابعة لاختصاص كل غرفة.⁽³⁾

ج/ **غرفة الانضباط في تسيير الميزانية والمالية:** وهي ثالث تشكيلة يلجأ لها مجلس المحاسبة كما سبق وتطرقتنا لها، باعتبارها أحد هياكل المجلس، يتم التداول بهذه التشكيلة من أجل البت في الملفات التي تخطر بها، والمنصوص عليها ضمن المواد 88 و 91 من الأمر 20 /95 المعدل والمتمم، أو للتحري على الجزاءات القضائية والإدارية، وهذه الصلاحية كانت إضافة حملتها المادة 13 من الأمر 02 /10 المعدل والمتمم للأمر 20 /95.

(1) المادة 49 /5 من الأمر 20 /95، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، السابق ذكره.

(2) المادة 48 من نفس الأمر 20 /95، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم.

(3) أمجوج نوار، المرجع السابق، ص 31.

ولا تصح هذه مداولات إلا بحضور أربعة (04) قضاة على الأقل، زيادة على رئيسها. (1)

د/ لجنة البرامج والتقارير: إضافة للتشكيلات السابقة يحتوي مجلس المحاسبة على هذه التشكيلة، والتي تضم كل من رئيس المجلس ونائب الرئيس والناظر العام ورؤساء الغرف، وكذا الأمين العام يحق له حضور أشغال اللجنة فقط دون أن يمنح له حق مشاركة في المداولة. ويمكن أن توسع هذه التشكيلة لتضم قضاة آخرين. (2)

يتم اللجوء لهذه التشكيلة من أجل التحضير والمصادقة على التقرير السنوي الموجه لرئيس الجمهورية، والتقرير التقييمي للمشروع التمهيدي لقانون ضبط الميزانية، ومشروع البرنامج السنوي لنشاط المجلس، ولا تصح مداولاتها إلا بحضور نصف عدد أعضائها على الأقل. (3)

ثانيا: حدود الاختصاص الرقابي المطبق على مالية مجلس الأمة

يمارس مجلس المحاسبة في إطار الرقابة البعدية على الأموال العامة بما فيها مالية مجلس الأمة ضمن حدود معينة، حددها النظام الداخلي لمجلس المحاسبة في حدين أساسيين وهما: التأكد من مطابقة العمليات المالية للنصوص القانونية المعمول بها (رقابة المطابقة)، أو مراقبة نوعية التسيير والاقتصاد أثناء صرف الأموال العامة للغرفة (رقابة نوعية التسيير). (4)

1/ رقابة المطابقة: تقوم هذه الرقابة على مدى تطبيق مجلس الأمة مجسد في رئيسه لمختلف العمليات المالية مع النصوص التشريعية والتنظيمية المنظمة لها، وبذلك اكتشاف أي مخالفة لها، خاصة إذا نتج عنها ضرر على مستوى ميزانية المجلس، ويتفحص أحكام المادة 88 من للأمر 95/20 المعدل والمتمم نجده عدد هذه المخالفات في 15 مخالفة وعلى سبيل المثال ما يلي:

- استعمال الاعتمادات أو المساعدات المالية، من أجل تحقيق أهداف غير التي منحت لأجلها.
- الرفض غير المؤسس للتأشيرات المالية خارج الشروط القانونية.

(1) المادة 12 من الأمر 10/02، المعدل والمتمم للأمر 95/20، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، السابق ذكره.

(2) المادة 53 من الأمر 95/20، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، السابق ذكره.

(3) المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس المحاسبة. السابق ذكره.

(4) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في...، المرجع السابق، ص 164.

- التسيير الخفي للأموال أو القيم أو الوسائل أو الأملاك العامة... الخ.

2/ رقابة نوعية التسيير: بجانب رقابة المطابقة يراقب مجلس المحاسبة نوعية تسيير مجلس الأمة استنادا للمادة 69 من الأمر 20 /95 المعدل والمتمم، والهدف من هذه الرقابة هو تقييم مدى استعمال و تسيير أعضاء المجلس للوسائل المادية لمستوى يضمن فيه الفعالية و النجاعة والاقتصاد. حيث يتحقق مجلس المحاسبة من الفعالية عن طريق قياس مدى تجسيد مجلس الأمة للأهداف المسطرة مسبقا، لكن النجاعة تكون في حالة ما إذا تم استعمال أقل سقف مالي محدد لكن نتج عنه مردودية، أما الاقتصاد يكون عن طريق الركون لأقل تكلفة مع تحقيق الجودة المناسبة، و الكمية المطلوبة وفي الوقت المحدد. (1)

ثالثا: مدى جدوى الرقابة اللاحقة على مجلس الأمة

حتى نحدد مدى جدوى الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة كرقابة لاحقة على مالية مجلس الأمة، وجب أن ندرس الصعوبات التي يواجهها مجلس المحاسبة بمناسبة تنفيذه لهذه الرقابة، إذ أن لجوء مجلس المحاسبة لتجسيد رقابة المطابقة لا تثير أي صعوبات، وهذا بسبب بساطتها اعتبارا من أنه يعتمد على النصوص القانونية و التنظيمية، و يتأكد من مدى التزام مجلس الأمة بها. لكن الإشكال الذي يجده مجلس المحاسبة يكون في حالة تطبيقه لرقابة نوعية التسيير، إذ من جهة أثناء قياسه لمدى فعالية و نجاعة واقتصاد مجلس الأمة، يجب أن يكون بناء على معايير محددة مسبقا، وهو ما لم نجده موجود. أما من جهة أخرى حتى وإن اكتشف مجلس المحاسبة أثناء تحقيقاته بوجود مواقع خلل ومخالفات سببت ضرر بمالية مجلس الأمة، يكتفي بإطلاع رئيسها بذلك، باعتباره الأمر بالصرف على مستواها دون أن يكون له الحق في إثارة مسؤوليته، وهذا راجع لاعتبارين أساسيين:

- بسبب المكانة التي يتمتع بها رئيس مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، باعتباره الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية.

(1) عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 166.

- وكذا بسبب سيطرة السلطة التنفيذية على التشكيلة مجلس المحاسبة، التي تتكون من قضاة الذي نسبق وتم تعيينهم بمرسوم رئاسي - التعيين ينتج عنه الخضوع -، وأن ميزانية مجلس الأمة هي من تقررها وبذلك يمكن القول أن الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة رقابة محدودة الأثر. (1)

وبهذا الصدد يتمتع مجلس الأمة باستقلالية نسبية في تنظيمه لمجاله المالي، نتيجة تدخل السلطة التنفيذية وتوجيهها له بحسب التوجهات التي تسعى لتحقيقها.

(1) مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 173.

خلاصة الباب الأول

يعتبر نظام البيكاميرالية من أهم الأنظمة التي شهدت انتشارا واسعا على مستوى العالم، بما فيها الجزائر، التي بادرت بإنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية لتجاوز الأزمات السياسية والمؤسسية التي تعرضت لها خلال فترة زمنية سابقة، ليتشكل بذلك المنطلق الأساسي لتبني هذا النظام، وهو الحفاظ على استمرارية الدولة ومؤسساتها. ولمعرفة مدى تحقيق ذلك لابد من دراسة الإطار التنظيمي لهذه الغرفة وهو ما تطرقنا له ضمن هذا الباب.

فمن حيث التنظيم العضوي لمجلس الأمة جمع المؤسس الدستوري منذ لحظة إنشائه بين نظام التعيين والانتخاب غير المباشر، حيث ينتخب ثلثي (2/3) أعضائه من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، أما الثلث الباقي (1/3) يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مجالات محددة حصرا ذات طبيعة العلمية، المهنية، اقتصادية، اجتماعية.

وتجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات وحتى لا يؤثر نظام التعيين على استقلالية السلطة التشريعية عموما، والاستقلالية العضوية لمجلس الأمة خصوصا، منحت النصوص الدستورية لمجلس الأمة مجموعة من الضمانات تجسيدا للاستقلالية العضوية، والتي تنوعت بين عدم قابلية هذه الغرفة للحل، ونظام الحصانة البرلمانية، وكذا مجموعة من الضمانات مالية حتى يكون العضو بعيدا على كل الإغراءات، لكن بالرغم من كل هذه الضمانات إلا أن الممارسة العملية أثبتت أن نظام التعيين أصبح عقبة يواجه الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة.

أما من حيث تركيبته الهيكلية فحتى يتسنى لمجلس الأمة مباشرة المهام الموكلة له بعيدا على أي ضغط خارجي، خاصة من طرف السلطة التنفيذية، له كامل الاستقلالية في تنظيمه الإداري والمالي، لكن هذا ما لم نجده على مستوى التنظيم الإداري لمجلس الأمة بالجزائر، نتيجة إجباره على إتباع نظام هيكلي يتشكل من أجهزة دائمة وهيئات استشارية و تنسيقية، والذي من شأنه المساس باستقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري.

ونفس الشيء بالنسبة لتنظيمه المالي بالرغم من أنه هو من يعد مشروع ميزانية مجلسه على مستوى أجهزته وهياكله، إلا أن سلطة دمجها ضمن قانون المالية والإقرار النهائي لها، يكون من قبل

الباب الأول _____ الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر

السلطة التنفيذية، وأكثر من ذلك حتى أثناء صرفه لهذه الميزانية فبجانب الرقابة القبلية التي يخضع لها من قبل المراقب المالي، يخضع لرقابة بعيدة من قبل مؤسسة مستقلة تتمثل في مجلس المحاسبة.

ونتيجة ذلك يدفعنا للتساؤل عن أهم الصلاحيات المعهودة لهذه الغرفة ومدى استقلاليتها أثناء ممارستها لها، وهو ما سنعالجه ضمن الباب الثاني.

الإطار الوظيفي لمجلس الأمة

في الجزائر

الباب الثاني: الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

استنادا من أن البرلمان هو هيئة قائمة بذاتها بغض النظر إن كان يضم مجلس واحد أو مجلسين، وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، يفترض تمتعه بصلاحيات فعلية ينفرد بها عن باقي مؤسسات الدولة خاصة التنفيذية منها، وفي مقدمها الوظيفة التشريعية التي تصنف من أهم الوظائف، إذ من خلالها يقوم بسن مختلف القوانين، لتنظم حياة الأفراد داخل الدولة في مختلف مجالات الحياة.

لكن أمام تطور هذه المجالات وعجز البرلمان على الاستجابة لمتطلبات الدولة الحديثة، بات من الضروري تدخل السلطة التنفيذية ومشاركة البرلمان في هذه الصلاحية. إلا أنها لم تقف عند هذا الحد، بل استحوذت على جل المواضيع المهمة، وبذلك أصبح التشريع البرلماني هو الاستثناء على القاعدة العامة. وهنا ما على البرلمان إلا اللجوء لتفعيل الوظيفة الثانية التي يمتلكها لمواجهة هذا التدخل، والتي تتمثل في بسط الرقابة على هذه الأعمال من خلال الوسائل الممنوحة له دستوريا.

وبما أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى نظام الثنائية البرلمانية عن طريق إنشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية، هذا يستوجب إشراكه في المجال التشريعي على قدم المساواة مع الغرفة الأولى، بدءًا بمرحلة المبادرة مرورًا بالمناقشة والتعديل إلى أن يتم التصويت عليه، ثم منحه نفس الآليات الرقابية المعمول بها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهذا تدعيما للسيادة البرلمانية.

لكن بالرجوع للنصوص الدستورية نجد هذه المساواة تتخللها الكثير من الشوائب، ففي المجال التشريعي عملت على حصر العديد من الصلاحيات التشريعية، أهمها حصر صلاحية المبادرة والتعديل في مجالات محددة، بعدما كانت مسلوحة منه نهائيا قبل التعديل الدستوري 2016 (الفصل الأول)، أما في المجال الرقابي جعله هيئة محدودة الأثر مقارنة بالغرفة الأولى، ولا يترتب عنها طرح المسؤولية السياسية للحكومة، بالرغم من تفعيل التعديل الدستوري لسنة 2020 لبعض الآليات الرقابية (الفصل الثاني)، لذلك يبقى التساؤل مطروح حول الجدوى من هذه الغرفة نتيجة صورية معظم وظائفها.

الفصل الأول: الإطار التشريعي لمجلس الأمة في الجزائر بين الفعالية والمحدودية

إن إنشاء أي مؤسسة سياسية مرتبط بالهدف المراد تحقيقه والذي يظهر من خلال الوظيفة المسندة لها، فلتدعيم السيادة البرلمانية اعتماد المؤسس الدستوري نظام الثنائية البرلمانية عن طريق إنشاء مجلس الأمة بجانب المجلس الشعبي الوطني.

فمن خلال التركيبة العضوية التي يمتاز بها أعضاء مجلس الأمة، ستساهم لا محال بشكل فعلي في وضع بصمة خاصة أثناء إعدادهم للقانون، وبذلك إثراء العمل التشريعي بصفتهم خبراء على النصوص القانونية. ولهذا يتطلب إشراك مجلس الأمة في كل المراحل التشريعية بدءا من المبادرة بالقانون وصولا للمصادقة عليه، على قدر المساواة مع المجلس الشعبي الوطني، وهو ما تم تجسيده كقاعدة عامة في المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي تقابلها المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

لكن بالرجوع لبقية المواد اللاحقة لهذه المادة، وكذا القانون العضوي 16 / 12 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، نجدهم جعلوا من سلطة مجلس الأمة في إعداد القانون محدودة جدا مقارنة بالغرفة الأولى، بالرغم من الإصلاحات التي شهدتها مجلس الأمة بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 (المبحث الأول)، إلا أنهم لم يكتفوا عند هذا الحد بل سمحوا للسلطة التنفيذية بالسيطرة على مسار إعداد القانون، مما يجعلنا نتساءل من وراء هذا عن سلطة مجلس الأمة في المصادقة على القانون (المبحث الثاني).

المبحث الأول: محدودية مجلس الأمة في إعداد القانون

إن التشريع هو الوظيفة الأساسية الموكلة للبرلمان، والتي ينظم بواسطتها المبادئ العامة التي تحكم المجتمع لكنه ترك مسألة تنفيذها للسلطة التنفيذية عن طريق التنظيم.

وحتى لا تهيمن هذه الأخيرة على استقلالية البرلمان باعتباره مجسدا للسيادة الشعبية، وجب الاعتماد على وضع حد فاصل بين كل من التشريع والتنظيم، من خلال تحديد مجال التنظيم وترك مجال القانون، لكن نتيجة عدم تمكن أعضاء البرلمان عموما ومجلس الأمة خصوصا من السيطرة على العمل التشريعي ومواكبته للتغيرات، سمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في العمل التشريعي وذلك عن طريق فتح المجال التنظيمي، وتحديد المجال التشريعي في كل من القوانين العادية والقوانين العضوية **(المطلب الأول)**، إلا أن الوضع لم يقف عند هذا الحد، وذلك نتيجة تدخل السلطة التنفيذية بجانب المجلس الشعبي الوطني في مختلف مراحل إعداد هذين نوعين من القوانين، وبالمقابل إقصاء مجلس الأمة من أهم مرحلة ألا وهي مرحلة المبادرة، والتي في الأصل يشترك فيها كلا غرفتي البرلمان على قدر المساواة، إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي أعاد الاعتبار لهذه الغرفة من جديد، ثم تبناها التعديل الدستوري لسنة 2020 **(المطلب الثاني)**، كذلك السماح للسلطة التنفيذية مجسد في رئيسها من المساهمة في التشريع بآليات مختلفة خارج هذين النوعين، بحسب الظروف التي تمر بها الدولة **(المطلب الثالث)**.

المطلب الأول: المجال التشريعي لمجلس الأمة

بما أن مجلس الأمة يمثل الغرفة الثانية للبرلمان، ولكي يتسنى لنا التعرف على مجاله التشريعي، وجب أولا التعرف على المجال التشريعي للبرلمان باعتباره يمثل اختصاصه الأصيل، وبحسب نص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نستنتج أنها منحت له اختصاصات واسعة في سن القوانين كقاعدة عامة، وبالتالي يؤدي لاحتكاره لهذا الاختصاص.

لكن بالرجوع لبعض النظم الدستورية المقارنة نجدها حددت مجال القانون للسلطة التشريعية، ونتيجة لهذا اختلفت آراء الفقه وانقسمت لفريقين:

الفريق الأول: وهو الفريق الذي طالب بضرورة عدم تحديد المجال الذي يسمح للبرلمان بالتشريع فيه، وهذا تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات.

أما الفريق الثاني: طالب بضرورة توزيع الوظيفة التشريعية بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، معتمدين في ذلك على المعيار التالي:

- كل ما يتعلق بالحقوق والحريات الفردية، يمنح الاختصاص للسلطة التشريعية بإصداره عن طريق القوانين.
- وكل ما يتعلق بتنفيذ القوانين والتنظيم الداخلي للمؤسسات الدستورية، يمنح الاختصاص للسلطة التنفيذية بإصدارها للوائح والمراسيم.⁽¹⁾

أما فيما يخص الجزائر تعتبر من بين الدول التي حصرت المجال التشريعي للبرلمان، باستثناء المادة 114 منه، وهذا اقتداء بالدستور الفرنسي،⁽²⁾ فبالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2016، وكذا التعديل الدستوري لسنة 2020 الذين حددا المجال التشريعي للبرلمان في آليتين مختلفتين بداية بقوانين العادية (الفرع الأول)، ثم القوانين العضوية والتي بدأ العمل بها في دستور 1996 (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القانون العادي

يعتبر التشريع من أهم الصلاحيات الممنوحة للبرلمان يمارسه بواسطة أقدام آية ألا وهي القانون العادي، لذا سنتعرف عليه من خلال التطرق لكل من تعريفه ثم المعايير التي تحكمه.

أولاً: تعريف القانون العادي

من الناحية اللغوية: كلمة القانون هي كلمة يونانية الأصل، ثم تم تعريبها لفظاً للكلمة اليونانية kanon، والتي يقصد بها العصا المستقيمة، وأصبحت في اللغة العربية تعني مقياس كل شيء.⁽³⁾ أما اصطلاحاً: عرفه فقهاء القانون الإداري طبقاً لمعيارين:

1/ المعيار الشكلي: وجدت عدة تعريفات عرفت القانون العادي طبقاً للمعيار الشكلي، وأكثر التعريفات تداولاً ما يلي:

(1) كرازدي الحاج، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون العام، الجزء الأول، جامعة الحاج لخضر - باتنة -، قسم العلوم القانونية 2014/2015، ص 254.

(2) يعتبر الدستور الفرنسي لسنة 1958 أول دستور تبنى فكرة تحديد المجال التشريعي للبرلمان في المادة 34 منه، وبالمقابل أطلق المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية والذي تضمنته المادة 37، وهذا بهدف إتاحة لهذه الأخيرة مجالاً مستقلاً يمكنها من اتخاذ تدابير ذات طبيعة عامة دون الحاجة للرجوع للبرلمان. متوفر على الموقع التالي:

<https://www.constituteproject.org> تاريخ الإطلاع 27 جوان 2020، على الساعة 20:23.

(3) زهرة عبد الباقي، إشكالية ترجمة مصطلحات قانون الجنسية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، شعبة الترجمة، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - كلية الآداب واللغات الأجنبية، 2014/2015، ص 32.

" أنها مجموعة من القواعد القانونية المدونة الصادرة عن السلطة التشريعية أي البرلمان "

لكن هذا التعريف تعرض لاختلاف فقهي:

- **الرأي الأول:** يرى جانب من الفقه وعلى رؤسهم الفقيه "جون ريفيرو" أن هذا التعريف يمتاز بالعمومية، و يهمل تماما الجانب الموضوعي للقانون العادي.
- **الرأي الثاني:** رد جانب آخر من الفقه على فقهاء الرأي الأول ومن بينهم كل من الفقيه "كاري ذي مالبرغ" و "موريس دوفرليه"، على أن تحديد مجالات القانون العادي أمر مستحيل بقولهم " أن مجال القانون يمتد إلى ما نهاية "، وبادروا بتصحيح التعريف على النحو التالي " أنه مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن البرلمان، طبقا للإجراءات التشريعية المحددة في الدستور بغض النظر عن موضوعاته ". (1)

لكن بصفة عامة التعريفات التي اعتمدت على المعيار الشكلي في تعريف القانون العادي، هي قديمة نوعا ما، ولا تواكب الوضع الحالي ألا وهو تحديد مجالات القانون العادي، لذلك لا تصلح بأن تكون تعريف جامع للقانون العادي.

2/ المعيار الموضوعي: نتيجة إتباع معظم الدساتير الحديثة تحديد مجالات القانون إقتداء بمبدأ عقلنة العمل البرلماني.

ومن ثم اعتمادنا على المعيار الموضوعي بجانب المعيار الشكلي للحصول على تعريف جامع مانع للقانون العادي ويتمثل في: أنه مجموعة من القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية بحسب الإجراءات المنصوص عليها وفي حدود اختصاصاتها الدستورية.

ثانيا: تحديد مجال القانون العادي

في العادة تتدخل دساتير الدول لتنظم ووضع معالم اختصاص كل سلطة على حدى، خاصة فيما يخص السلطتين التشريعية والتنفيذية،(2) من خلال تحديد مجال التنظيم وترك مجال القانون مطلق.

(1) رابحي أحسن، التشريع والمؤسسة التشريعية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016، ص 43.
(2) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 107.

وباعتبار البرلمان معبر عن الإرادة الشعبية،⁽¹⁾ وبذلك فالقانون هو من يكلف بتنظيم المبادئ الأساسية التي تحكم المجتمع مع ترك مسألة تفصيلها للتنظيم، وهذا ما كان يطبق في دساتير العالم إلى غاية سنة 1958، أين ظهرت لأول مرة فكرة جديدة ألا وهي تحديد مجال القانون دون تحديد مجال التنظيم، مما نتج عنها قلب الموازين، وهذا راجع لضعف السلطة التشريعية في مواكبة الأحداث الطارئة والتصدي لها نتيجة تعقيد وطول الإجراءات المتبعة في إعداد القوانين، لكن بالمقابل امتلاك السلطة التنفيذية الوسائل الفنية والتقنية في مختلف المجالات.

ويعد الدستور الفرنسي لسنة 1958 السبب الأساسي في قلب هذه الموازين، نتيجة عجز السلطة التشريعية في مواجهة الأزمة الاقتصادية التي مرت بها بعد الحرب.⁽²⁾

لكن السؤال المطروح هنا ما الموقف المتخذ من قبل المؤسس الدستوري الجزائري حول تحديد مجال القانون العادي من عدمه في مختلف دساتيره؟ وهذا ما نتولى الإجابة عليه من خلال فحص المواد لأول دستور للدولة الجزائرية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 كالتالي:

1/ دستور 1963: لم يتبع دستور الجزائر لسنة 1963 الطريقة الحديثة في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهذا من خلال المادة 27 والتي نصت على أن " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني "، وكذا المادة 28 التي نصت على أنه " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين، ويراقب النشاط الحكومي ".

ومنه فالمشرع الجزائري خلال هذه الفترة لم يحدد مجال القانون، وتركه مفتوح أمام السلطة التشريعية (المجلس الوطني)، بأن تشرع في أي مجال تراه مناسبا، باعتبارها تجسد سيادة الشعب هذا من الناحية الظاهرية، لكن في نفس الوقت لم يحدد كذلك مجال التنظيم وهو ما تضمنته المادة 52 منه " يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين " وكذا المادة 53 منه " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية ".

(1) برطال حمزة، الدستور والتغيير السياسي في دول المغرب العربي الجزائر، تونس، المغرب، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، فرع الدولة والمؤسسات العامة، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2018، ص 36.

(2) عزوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون طبعة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2009 ص 273.

ونتيجة لعدم تحديد كل من مجال القانون والتنظيم، اعترى هذا الدستور إشكالا كبيرا وهو عدم وجود معيار فاصل بين هذين المجالين،⁽¹⁾ ونظرا لما تتمتع به السلطة التنفيذية من إمكانيات وكفاءات، أدت لهيمنتها هيمنة شبه كلية على المجال التشريعي، وخير دليل على ذلك ما مرت به المؤسسات الدستورية في 19 جوان 1965.

2/ دستور 1976: تبنى المؤسس الدستوري للمرة الأولى مبدأ تحديد مجال القانون في نص المادة 151 والتي حددت في 26 مجال،⁽²⁾ إلا أن هذه المادة لم تتضمن كافة المجالات، بل تضمن الدستور مجموعة من المواد الأخرى تنص على المجال التشريعي للمجلس الشعبي الوطني. والتي هي عبارة عن مبادئ وقواعد وأسس عامة،⁽³⁾ هذا من الناحية القانونية.

لكن من الناحية التطبيقية لا يمكن لنائب مجلس الشعبي الوطني ممارسة مهامه التشريعية بالكيفية التي يريدها، بالرغم من أنه في إطار اختصاصاته المحددة دستوريا بسبب انتمائه للحزب، مما نتج عنه سيطرة رئيس الجمهورية على المجلس، وما ساعده أكثر على هذه المهمة، الغياب التام لأي مؤسسة دستورية تختص بمراقبة الحدود المرسومة بين المجال التشريعي والمجال التنظيمي.⁽⁴⁾

3/ دستور 1989: خلال هذه الفترة دخلت الجزائر مرحلة جديدة وذلك بتبنيها التعددية الحزبية وتكريسها لمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي هذا يؤدي إلى تعزيز مكانة المجلس الشعبي الوطني واسترجاعه لمجاله التشريعي من السلطة التنفيذية.

لكن من خلال تفحص مواد الدستور تبين لنا أن المؤسس الدستوري سار على نفس القاعدة المطبقة في دستور 1976، وهي تحديد المجال التشريعي لمجلس الشعبي الوطني مع تقليص بعض موضوعاته مقارنة بما كان عليه في دستور 1976، بالرغم من احتفاظ عدد المجالات ب (26) مجال، وهذا ما تضمنته المادة 115 منه⁽⁵⁾ وذلك من خلال تقسم بعض الفقرات لفقرتين.

(1) بن قارة محمد مهاد، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على التوازن بين السلطات، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018، ص 44.

(2) أنظر المادة 151 من دستور 1976، السابق ذكره.

(3) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، أم البواقي - الجزائر، دون سنة، ص 364.

(4) هوشات فوزية، المرجع السابق، ص 117.

(5) أنظر المادة 115 من دستور 1989، السابق ذكره.

والسبب الأساسي في هذا التقليل هو ترك بعض الموضوعات للتنافس السياسي بواسطة برامج الأحزاب (1) والتي تتمثل في ما يلي:

- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة التربية وسياسة الشباب.
- الخطوط الأساسية للسياسة الثقافية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية المجاهدين.

لكن عموما لم يعد نائب المجلس الشعبي الوطني خاضع لسيطرة رئيس الجمهورية مثلما كان عليه في دستور 1976، نتيجة عدم ارتباطهم بنظام الحزب الواحد. (2)

4/ دستور 1996: لم يخرج المؤسس الدستوري على قاعدة تحديد المجال التشريعي التي تم تبنيها خلال دستور 1976، لكنه شهد تطورا من جانب آخر من خلال إدخال طائفة جديدة بجانب القوانين أطلق عليها مصطلح القوانين العضوية، ثم قام بتوسيع مجال القانون ليصل إلى (30) مجال (3) بدل من (26) مجال الذي كان سائدا في دستور 1989.

وهذا ما حملته المادة 122، من خلال إضافة بعض الموضوعات لم تكن موجودة من قبل وتتمثل في ما يلي:

- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إنشاء فئات المؤسسات.

(1) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة، 1991، ص 429.

(2) هوشات فوزية، المرجع السابق، ص 118.

(3) تم تصنيف (30) مجال الذي يشرع فيها البرلمان إلى أربعة ميادين: ميادين تتعلق بالقواعد العامة كوضعية الأجانب، ميادين تتعلق بالنظام العام كالأراضي الرعوية، وميادين تتعلق بالنظام كالجمارك والعقار، وميادين أخرى مختلفة كحقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، وإنشاء فئات المؤسسات. للتفصيل راجع: بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة 01، قسم الحقوق، 2017/2018، ص 26 - 27.

كذلك مكن للبرلمان من إصدار قوانين عادية بموضوعات أخرى خارج المادة 122 حملتها البعض من مواد الدستور. (1)

وبالتالي فالمجال التشريعي للبرلمان عرف تنوع وتوسع كبير من خلال استرجاعه لجزء من اختصاصاته المنهوبة، وهذا يؤدي لتعزيز السلطة التشريعية، ومنه التقدم خطوة نحو تحقيق التوازن بين السلطات.

5/ التعديل الدستوري لسنة 2016: سار التعديل الدستوري لسنة 2016 على نفس خطى دستور 1996 بخصوص تحديد مجال القانون باستثناء بعض الملاحظات البسيطة:

- للمرة أولى تضمنت المواد مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون.
- تقليص مجالات القانون العادي التي حددت بثلاثين (30) مجال لتصبح تسع وعشرين (29) مجال، وذلك ببتير الفقرة الحادية عشر والتي تضمنت المصادقة على المخطط الوطني. وبالتالي هذا يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، اعتبارا من أن التخطيط الخاصة أساسية في النظام الاشتراكي.
- التغيير في أرقام المادة التي تحدد مجالات القانون العادي لتحمل رقم 140 بدلا من الرقم 122. (2)
- التغيير في أرقام المواد الدستورية التي تضيف موضوعات أخرى للقانون العادي، مع التفصيل في بعض المسائل. (3) وبالمقابل الإبقاء على مبدأ فتح مجال التنظيم.

6/ التعديل الدستوري لسنة 2020: كذلك انتهج هذا الأخير نفس النهج المتبع خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، عن طريق استتساخ المادة 140 منه وجعلها تحمل رقم 139، (4) باستثناء إضافة موضوع مهم جدا والذي له علاقة مباشرة بالجانب المالي للدولة للمجالات السابقة، والمتمثل في " القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية "، والتي كانت من اختصاص السلطة التنفيذية،

(1) أنظر المواد 05، 17، 18، 19، 20، 22، 23، 30، 35، 37، 38، 39، 40، 42، 43، 45، 47، 48، 49، 51، 52، 53، 55، 57، 61، 64، 65، 67، 68، 71، 73، 101، 107، 146، 147، 155، 170 من دستور 1996، السابق ذكره.

(2) أنظر المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره.

(3) أنظر المواد: 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49، 50، 51، 53، 58، 59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 164، 167، 168، 170، 174، 192، 199، 207. من نفس التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) أنظر المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره.

وبذلك يصبح البرلمان يتمتع بثلاثين (30) مجال للقانون العادي بدلا من تسع عشرين (29) مجال، ومنه هذه الإضافة هدفها الأساسي مكافحة الفساد المالي، عن طريق إخضاع القواعد المتعلقة بالصفقات العمومية لرقابة غرفتي البرلمان. وبالإضافة لهذه المجالات تضمن هذا التعديل الدستوري أرقام مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية.⁽¹⁾

إلا أنه من خلال إتباع المؤسس الدستوري قاعدة تحديد المجال التشريعي ثار خلاف فقهي فيما يخص تحديد مجال القانون، هل هو محدد على سبيل الحصر أم على سبيل المثال، ونتيجة ذلك انقسمت آراء الفقهاء إلى رأيين:

• الرأي الأول: مجال القانون محدد وغير محصور

يرى جانب من الفقه على أن مجال القانون محدد لكنه غير محصور، معتمدين على ذلك ما تضمنته بداية المواد التي عدت مجالات القانون في مختلف الدساتير الجزائرية بعبارة " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور... " أو بعبارة " يشرع البرلمان في الميادين التي خولها إياه الدستور"، وبالتالي لو ذهبت نية المؤسس الدستوري لتحديد موضوعات القانون على سبيل الحصر لتضمنت المادة العبارة التالية " يشرع البرلمان في الميادين المحددة في المادة التالية " وما يؤكد أكثر هذا الرأي عبارة " وكذا المجالات التالية "، أو العبارة " ويدخل كذلك في مجال القانون". وبالتالي يوجد هناك مجالات أخرى يشرع فيها بقوانين خارج المواد الدستورية السابقة الذكر، ومنه مجالات القانون محددة لكنها غير محصورة.⁽²⁾

• الرأي الثاني: مجال القانون محدد على سبيل الحصر

أما جانب آخر من الفقه يرى أن مجال القانون محدد على سبيل الحصر، إذ لا يمكنه التشريع خارج المجالات المحددة في نص المادة، لأن التعداد يفيد الحصر وليس على سبيل المثال. كما أن الدستور أوضح أن المجالات غير المخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية⁽³⁾

(1) أنظر المواد: 06، 22، 23، 24، 36، 38، 39، 42، 44، 45، 46، 47، 50، 52، 55، 58، 61، 64، 66، 67، 72، 73، 82، 170، 205، 212، 217، 218، من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره.

(2) شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أوبكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2012، ص 205.

(3) فتح المجال التشريعي للسلطة التنفيذية عن طريق التنظيم في المواد التالية: المادة 152 من دستور 1976، المادة 116 من دستور 1989، المادة 125 من دستور 1996، المادة 143 من التعديل الدستوري 2016. المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التي تمارسها السلطة التنفيذية. (1)

ونحن بدورنا نؤيد فقهاء الرأي الأول والذي يدعي بأن مجال القانون محدد وغير محصور، وذلك باستعمالهم المنطق القانوني، من خلال الاعتماد على التفسير الواسع للمادة، على خلاف فقهاء الرأي الثاني الذين اعتمدوا على التفسير الضيق للمادة، وذلك بتجاهلهم لمواد أخرى تنص كذلك على المجال التشريعي للبرلمان بواسطة قوانين عادية.

ومنه نتوصل لاستنتاج أن المؤسس الدستوري بالرغم من اتجاهه نحو تحديد مجال القانون بداية من دستور 1976 وفتح مجال التنظيم، إلا أنه في نفس الوقت هذا التحديد ليس الهدف منه الحصر المطلق لاختصاص التشريعي للبرلمان، وذلك بتمكّنه من التشريع بقوانين عادية في موضوعات أخرى خارج هذه المجالات بناء على ترخيص من الدستور ذاته.

الفرع الثاني: القوانين العضوية

بجانب القوانين العادية اعترف المؤسس الدستوري للبرلمان بطائفة جديدة من القوانين، أطلق عليها " القوانين العضوية"، (2) مما أضفى على المجال التشريعي خاصية التنوع بداية من دستور 1996، إلا أن هذه الطائفة لا تمثل ابتكار أصيل للمؤسس الدستوري، إنما كان نتيجة للاقتداء بتجارب أجنبية ناجحة، ونظرا للمكانة المميزة التي تتمتع بها القوانين العضوية في التدرج القانوني بالجزائر، بات من الضروري معرفة خصوصية هذه الطائفة من خلال ما يلي:

أولاً: تحديد مدلول القانون العضوي

نتيجة للمكانة المميزة التي تتمتع بها القوانين العضوية في التدرج القانوني بالجزائر، يقتضي منا التطرق لتعريفها ثم تحديد ظروف نشأتها:

1/ تعريف القانون العضوي: منذ ظهور مصطلح القوانين العضوية بالمنظومة التشريعية لم تتضمن أي منظومة دستورية تعريفا له، بل اكتفت بتحديد جوانبه الإجرائية أو الموضوعية، مما دفع الفقهاء

(1) مراح صليحة، تطبيق نظام المجلسين في التجربة الدستورية الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2017/2018، ص ص 160 - 161.

(2) عرفت دساتير العالم اختلاف في تسمية هذه الطائفة من القوانين، بالرغم من أنها لها نفس المحتوى مثل القانون الأساسي بتونس، القوانين التنظيمية بالمغرب وكذا اسبانيا... الخ.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

للاجتهاد في تحديد معنى للقانون العضوي،⁽¹⁾ إلا أنه كل فقيه اعتمد في تعريفه على معيار معين كالتالي:

• **تعريف القانون العضوي بحسب المعيار الشكلي:** وجدت عدة فقهاء اعتمدوا في تعريفهم على المعيار الشكلي، من بينهم الفقيه جان كريستوف كار والذي عرفه على أنه " تلك القوانين التي يُتبع في إعدادها إجراءات قانونية أكثر تعقيدا، من تلك المتبعة في القوانين العادية ".⁽²⁾ من خلال هذا التعريف يتضح لنا أن الفقهاء الذين اعتمدوا على المعيار الشكلي في تعريفهم ركزوا على الشكل الخارجي، وذلك انطلاقا من الإجراءات الخاصة في سن هذه الطائفة من القوانين، والتي تختلف عن الإجراءات المتبعة في القوانين العادية.

• **تعريف القانون العضوي بحسب المعيار الموضوعي:** يعتمد جانب آخر من الفقه على المعيار الموضوعي في تعريف القانون العضوي، انطلاقا من مضمون المواضيع التي ينظمها بغض النظر عن الإجراءات المتبعة في سنه، من بينهم الفقيه "جوال ماخنطار" الذي عرفها على أنها " قوانين موضوعها تنظيم السلطات العامة الدستورية، بحيث لا يمكنها أن تتدخل إلا في المجالات التي يقرها لها الدستور".⁽³⁾

إلا أن الفقهاء الذين اعتمدوا على هذا المعيار لتحديد مدلول القانون العضوي وجدوا أنفسهم أمام إشكال آخر، ألا وهو صعوبة التفرقة بين الدستور والقانون العضوي، لأن موضوع كل منها هو تنظيم السلطات العامة، بالإضافة لذلك يوجد هناك موضوعات يتم تنظيمها بقوانين عضوية لكنها ليس لها علاقة بالسلطات العامة.⁽⁴⁾

ومنه يتضح لنا أن كلا المعيارين عاجزان على تقديم مدلول واضح للقانون العضوي، مما اتجه معظم الفقه للجمع بين المعيارين السابقين واستنباط معيار مختلط.

(1) عمار عوابدي، " فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003، ص 53.

(2) Jean Christophe CAR، Les lois organiques de l'article 46 de la constitution du 04 octobre 1958 ، troisième partie، Economica، France، 1999، p 402.

(3) بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015، ص 37.

(4) ولد محمد مريم، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية - بن عكنون -، 2012/2013، ص 16.

• **تعريف القانون العضوي بحسب المعيار المختلط:** ذهب جانب آخر من الفقه إلى الجمع بين مزايا كل من المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي لتحديد مدلول القانون العضوي، من بينهم الفقيه موريس دوفريجي والذي عرفه على " أنه تلك القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي صبغها عليه الدستور، فيما يتعلق بتنظيم السلطات العامة، وبالرغم من أنه يخضع لنفس الإجراءات والشكليات التي يخضع لها القانون العادي، إلا أن له إجراءات خاصة به ومتميزة " (1)

ومنه نعتبر أن أدق التعريفات هي التي اعتمدت على المعيار المختلط. وانطلاقاً من كل ما تطرقنا له نستخلص تعريفاً للقانون العضوي على أنه: " مجموعة من القوانين المحددة ذات الطبيعة الدستورية، يكلف البرلمان بسنها وفق إجراءات وقواعد خاصة منصوص عليها دستورياً ".

2/ أسباب تبني المؤسس الدستوري القانون العضوي: نظراً للدور الكبير الذي تلعبه القوانين العضوية في توضيح وتفسير الكثير من النقاط الغامضة في الدستور والمتعلقة بالسلطات العامة، لذلك بات من الضروري تبني هذه الطائفة من القوانين، بداية كانت من دستور 1996، وهذا اقتداء بفرنسا التي صنفت على أنها أول دولة تبنتها صراحة في دستور 1958، بعد ما تم الإشارة إليها في دستور 1848، إلا أن هذا لا يوصف بالشيء الجديد في تاريخ الدستور الفرنسي.(2)

وتعتبر أول معالجة للقوانين العضوية بالجزائر تضمنها خطاب رئيس الجمهورية اليمين زروال للطبقة الدبلوماسية وممثلي المجتمع المدني في ماي 1996، وذلك من خلال العبارات التالية: " إن تعزيز المبادئ الضامنة للحقوق الفردية و الجماعية، سوف يتم التكفل بها عبر ديباجة مفهوم القانون العضوي، هذا الصنف الجديد معرف كنص مزود بحماية لكل اختيار مناصر للمجالات الهامة".(3)

بالرغم من أنها كفكرة لم تكن تطبق قبل دستور 1996 بل كانت تعالج الموضوعات بواسطة قوانين عادية فقط. وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن الهدف الأساسي الذي جعل المؤسس الدستوري يتبنى القوانين العضوية صراحة في دستور 1996، والذي فسره فقهاء القانون في عدة أهداف بحسب آرائهم الشخصية منها:

(1) سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر باتنة، 2014/2015، ص 12.

(2) أحمد بيطام، تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، جامعة باتنة 01، قسم الحقوق، 2015/2016، ص 153.

(3) سامية بعلي الشريف، المرجع السابق، ص 10.

- دعم المبادئ التي تتضمن الحريات الفردية والجماعية. (1)
 - تجنب التعديلات المتكررة لبعض القوانين المهمة، والتي ينتج عنها تهديد الاستقرار القانوني.
 - اعتبار القانون العضوي بمثابة الحلقة المفقودة في النصوص القانونية، والتي تهدف إلى الاستقرار. وذلك من خلال تطبيقه لبعض المواد الدستورية الهامة، وبالتالي العمل على توسيع مصادر الشرعية في دولة القانون، (2) ودعم مبدأ تدرج القواعد القانونية بطبقة قوانين جديدة. (3)
 - تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقوم على ضوابط القانون العضوي والتعاون الوظيفي بين السلطات. (4)
 - الحد من صلاحيات البرلمان بالرغم من التحديد السابق لمجالات التشريع العادي، إلى أن أصبح يطلق عليه بغرفة التسجيل، لكنه لم يكتفي بذلك بل أضاف حاجزا آخر من خلال تبنيه للقوانين العضوية، ودليل ذلك بمجرد مصادقة الحكومة على التعديل الدستوري لسنة 1996 قامت بوضع القواعد الأساسية للعمل السياسي، من خلال إعداد قوانين عضوية ذات أهمية كبيرة كقانون الأحزاب السياسية وقانون الانتخابات. (5)
- لكن حسب وجهة نظري لا أساند هذا الهدف، إذ يعتبر الهدف الأساسي لتبني هذه الطائفة كان نتيجة سلب المجال التشريعي للبرلمان ومنحه للسلطة التنفيذية، وبذلك تحويل البرلمان من مشرع أصلي إلى مشرع ثانوي، هذا ما دفع بالمؤسس الدستوري للسير تدريجيا نحو إعادة الاعتبار له، بالرغم من أنها غير كافية لكثرة القيود الدستورية الواردة على التشريع بقوانين عضوية، مما يبقي على التفوق للسلطة التنفيذية.

(1) عمار عباس، " محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية " ، مجلة المجلس الدستوري، العدد 02، 2013، ص 32.

(2) ولد محمد مريم، المرجع السابق، ص ص 20 - 22.

(3) صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة تخرج في القانون الدستوري لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، 2018 / 2019، ص 104.

(4) بوزيد لزهاري، " حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والبرلماني " ، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 04، أكتوبر 2003، ص 85.

(5) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007، ص ص 348 - 350.

ثانيا: تحديد مجالات القانون العضوي

نتيجة إتباع المؤسس الدستوري فكرة حصر المجالات التي يشرع فيها البرلمان بداية من دستور 1979، إلا أن هذا التحديد لم يشمل فقط القوانين العادية بل امتد للقوانين العضوية، بالرغم من أنه بدأ الاعتراف بها بداية من دستور 1996.

وبالرجوع للمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها حددت لنا الميادين العامة التي يمكن للبرلمان التشريع بها بموجب قوانين عضوية كالتالي:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بالمالية.

وبمقارنة محتوى هذه المادة مع المادة 123 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 نستنتج بعض النقاط:

- أنها أبقى على نفس الميادين باستثناء نزع الميدان المتعلق بالأمن الوطني. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا ما المعيار الذي اتبعه المؤسس الدستوري أثناء تحديده لهذه الميادين بالذات، بالرغم من أن معظم الفقهاء اعتبروا الغرض من تبني المؤسس الدستوري للقوانين العضوية هو الحفاظ على استقرار السلطات العمومية كما ذكرنا سابقا، لكن نجد ضمن هذه المادة ميادين ليس لها علاقة بتنظيم السلطات مثلا: كالإعلام، الأحزاب، قانون المالية، ومنه لا يوجد معيار واضح على أساسه تم تحديد هذه الميادين.

- كذلك حلت الإشكال القانوني في ما يخص السماح للبرلمان بالتشريع في نفس المجال " التنظيم القضائي" ⁽¹⁾ بواسطة آليتين قانونيتين مختلفتين وهما (القانون العادي والقانون العضوي)، وهذا من خلال نزعه من القانون العادي وبالتالي يُسمح بالتشريع فيه بواسطة قوانين عضوية فقط.

(1) بالرغم من أن المجلس الدستوري تدخل لحل تداخل التشريع بقانون عادي أو قانون عضوي فيما يخص التنظيم القضائي من خلال رأي رقم 01/ ر. ق. ع - م د - / 05، المؤرخ في 17 يونيو 2005 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، وذلك من خلال تخصيصه للتشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بالتنظيم

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

= وبقراءة متمعنة لما حملته المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يمكن للبرلمان إصدار قوانين عضوية تحمل مجالات أخرى لكنها تدخل في نطاق الميادين المحددة سابقا، وهذا ما تضمنته بعض مواد الدستور وحددت ب (18) مجال،⁽¹⁾ وبالتالي نسجل توسع في هذه المجالات مقارنة بدستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 والتي حددت ب (11) مجال.⁽²⁾

أما بتفحص توجه المؤسس الدستوري خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 نجده سلك نفس التوجه الذي سلكه خلال التعديل الدستوري لسنة 2020. حيث جعل المادة 140 منه صورة طبق الأصل للمادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، مع السماح للبرلمان بإصدار قوانين عضوية في مجالات أخرى أكثر توسع من سابقها والمحددة ب (24) مجال.⁽³⁾

ثالثا: مكانة القوانين العضوية في هرم تدرج المعايير القانونية

إن القواعد القانونية مرتبة على شكل هرم، بحيث تلتزم القاعدة القانونية الأدنى بمحتوى القاعدة القانونية الأعلى منها درجة إلى غاية الوصول لقمة الهرم ألا وهو الدستور، وهذا ما اعترف به المؤسس الدستوري الجزائري في مختلف دساتيره، والدليل ما تم النص عليه في الديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال الفقرة التالية " إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكسر التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة"، وذلك بسبب صعوبة إجراءات وضعه و تعديله، إلا أن هذا الأخير لا يمكنه تقديم توضيح لكل نقطة تطرق لها نتيجة قيمة المواضيع التي يتضمنها وتنوعها، لذلك اعتمد المؤسس الدستوري على القوانين العضوية، لتصبح وظيفتها مكملة للدستور. لذا فهي مرتبة ارتباط وثيق بالدستور.

القضائي، وتخصيصه للتشريع بقانون عادي في حالة تحديد القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي. موقع المجلس الدستوري: <http://www.conseil-constitutionnel.dz> تاريخ الإطلاع يوم 08 أبريل 2020، على الساعة 14:29.

(1) المجالات التي يختص بها القانون العضوي في إطار مواد أخرى من التعديل الدستوري 2016 هي المواد التالية: 04، 35، 52، 54، 85، 87، 103، 106، 120، 125، 129، 132، 166، 172، 176، 177، 188، 194.

(2) المجالات التي يختص بها القانون العضوي في إطار مواد أخرى من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016: 31 مكرر، 89، 92، 103، 108، 112، 115، 116، 153، 157، 158.

(3) المجالات التي يختص بها القانون العضوي في إطار مواد أخرى من التعديل الدستوري لسنة 2020 هي المواد التالية: 04، 53، 57، 59، 85، 87، 92، 95، 97، 119، 120، 123، 128، 132، 135، 140، 146، 172، 179، 180، 183، 196، 199، 210.

لكن بالرغم من المكانة المميزة للقوانين العضوية عن بقية النصوص القانونية الأخرى، إلا أن المؤسس الدستوري لم ينص عليها صراحة. مما نتج عن الفقه، هذا الأخير الذي حدد لنا مكانة القوانين العضوية على أنها لا تخرج من الحالات الثلاثة كالتالي: (1)

– **الحالة الأولى:** جعل مرتبة القوانين العضوية بنفس مرتبة الدساتير، وبالتالي يشتركان في نفس إجراءات سنهم وتعديلهم، وهذه الحالة لا تتناسب النصوص القانونية بالجزائر.

– **الحالة الثانية:** القوانين العضوية تحتل نفس مرتبة القوانين العادية وأدنى من الدستور، وذلك في حالة جعل إجراءات سن القوانين العادية هي نفس إجراءات سن القوانين العضوية، إلا أن هذه الحالة كذلك لا تتناسب النصوص القانونية بالجزائر.

– **الحالة الثالثة:** القوانين العضوية تحتل مرتبة وسط فتكون أقل من الدستور وأعلى من القوانين العادية، وهو المنحى الذي تم اتخاذه في فحوى النصوص القانونية، وذلك من خلال وظيفة القوانين العضوية وإجراءات سنها وتعديلها (2) كما يلي:

أ/ من الناحية الوظيفية: بما أن الدستور يتضمن مبادئ عامة تمتاز بالتجريد والاقتضاب في صياغتها لدرجة الغموض، لذا كُلفت القوانين العضوية بتنظيم وتفسير تلك المبادئ، بشرط أن لا تخرج عن مدلولها الحقيقي، (3) وهذا ما يجعلها في مرتبة أعلى من القوانين العادية.

ب/ من الناحية الإجرائية: يوجد هناك بعض الإجراءات انفردت بها القوانين العضوية عند القيام بسنّها مقارنة ببقية النصوص القانونية الأخرى وتتمثل أساسا فيما يلي:

- أن يتم التشريع بقوانين عضوية في مجالات خاصة ومحددة دستوريا " سبق وتطرقتنا لها "
- ليتم إدخال القانون العضوي للمنظومة القانونية يجب أن يصادق عليه الأغلبية المطلقة لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني ثم أعضاء مجلس الأمة. (4)

(1) شريط وليد، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص ص 212 - 213.

(2) Walid Laggoune، « La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie »، *Revue de l'école nationale d'administration*، N^{ème} 02، 1996، p p 11-15.

(3) شريط وليد، " إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري) "، *مجلة المجلس الدستوري*، العدد 03، 2014، ص ص 90 - 91.

(4) للتفصيل راجع: بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كألية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، قسم الحقوق، 2015/2016، ص ص 211 - 212.

• إخضاع القوانين العضوية للرقابة الوجودية من قبل المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري" قبل إصدارها، بناء على إخطار من قبل رئيس الجمهورية،⁽¹⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 190 / 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020. إذ تصدر المحكمة الدستورية قرارها بشأن النص كله في أجل 30 يوم من تاريخ الإخطار، مع إمكانية تخفيضه إلى أيام 10 في حالة وجود طارئ بناء على طلب رئيس الجمهورية. وهذا القرار إما أن يتضمن مطابقة القانون العضوي للدستور، وبالتالي مباشرة إجراءات النشر كباقي القوانين، أو أن يكون غير مطابق للدستور وهنا لا يتم نشره. لكن بمقارنة هذه الأخيرة بما كان سائدا خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 186 / 1 منه، نجد المجلس الدستوري " عوضا عن المحكمة الدستورية"، يصدر رأيه " عوضا عن قرار"، وإذا اتضح أنه غير مطابق للدستور فهذا يكون أمام احتمالين:

✓ إذا كان النص غير مطابق للدستور، ومرتبب ارتباط وثيقا بكل النصوص الأخرى الموجودة في القانون العضوي هنا لا تتم مباشرة إجراء النشر.

✓ أما في حالة عدم تأثير النص محل المطابقة مع باقي الأحكام الأخرى، هنا لرئيس الجمهورية إما الاستغناء عنه أو إخضاعه لقراءة ثانية، ثم يتم تقديمه للمرة الثانية أمام المجلس الدستوري للبت فيه قبل إصداره. (2)

ومن خلال ما تطرقنا له نستنتج أن المؤسس الدستوري حدد المجال التشريعي للبرلمان في مجالات محددة، إما تحت قبة القوانين العادية أو القوانين العضوية. لكن الهدف الأساسي من هذا التحديد ليس سلب السلطة التشريعية اختصاصها الأصلي بشكل مطلق، بقدر ما يكون هدفه الحد من الصراع بينها وبين السلطة التنفيذية، خاصة أن هذه الأخيرة هي من تملك المعطيات التقنية الدقيقة.

(1) للتفصيل راجع: غربي أحسن، " رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 01، 2019، ص ص 10 - 27.

(2) - للتفصيل راجع: سعاد لحول، دور الإخطار في تحقيق فعالية الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2010 / 2009 ص ص 30 - 31.

- النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري، ج ر عد 29 مؤرخ في 11 مايو 2016، ص 06.

المطلب الثاني: حق مجلس الأمة باقتراح القوانين من الإقصاء إلى الإقرار

بما أن الصلاحية الأساسية للبرلمان تتجسد في التشريع، إلا أن هذا الأخير لا يأتي من فراغ بل لابد من اتحاد مجموعة من العمليات، وبتبني الجزائر نظام الغرفتين هذا ينتج عنه إشراك كلا الغرفتين في مختلف مراحلهم ومن بينهم مرحلة المبادرة، إلا أن المؤسس الدستوري طبق هذا بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك من خلال السماح لأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين. لذا يتوجب علينا دراسة هذه المرحلة جيدا من خلال تحديد المقصود منها وطبيعتها القانونية (الفرع الأول)، ثم نتطرق للأسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري لتغيير نظرتهم والاعتراف لأعضاء مجلس الأمة بصلاحيته المبادرة (الفرع الثاني)، لكن في نفس الوقت هذا الاعتراف لم يكن على إطلاقه وذلك من خلال إخضاعه لمجموعة القيود (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تحديد المقصود بحق المبادرة بالقوانين وطبيعتها القانونية:

باعتبار المبادرة بالقوانين أحد المراحل الأساسية التي يمر عليها أي نص قانوني لذا سنتعرف عليها، ثم نحدد طبيعتها القانونية.

أولاً: تعريف المبادرة بالقانون

تعد عملية سن التشريع من أهم الوظائف الأساسية التي منحها المشرع الجزائري كمعظم دول العالم للبرلمان، بهدف تنظيم الدولة والمجتمع في مختلف المجالات السياسية، مؤسساتية... الخ. كما أنها تمثل المجال الحيوي لتفعيل العلاقات الدستورية بين كل من مؤسسات الدولة وسلطاتها.

وتلعب المبادرة التشريعية الدور الأساسي في العملية التشريعية، باعتبارها أولى الإجراءات القانونية لميلاد النص القانوني، ومن هذا المنظور عرفها بعض الفقه على أنها: " ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه ". (1)

كذلك اعتبرها جانب آخر من الفقه على أنها حق إيداع نص يتعلق بالقوانين أو الميزانية أو قرار مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان. (2)

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966، ص 477.

(2) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة، جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص 144.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

إلا أن مجمل التعريفات لم تحدد الهيئة المختصة بالمبادرة. وبالتالي نعرف المبادرة التشريعية على أنها الخطوات الأولى التي تتبعها الجهة المختصة دستوريا لميلاد النص القانوني.

لكن في نفس الوقت لا يمكننا الجزم على أن نهاية كل مبادرة تشريعية نص قانوني، لأن هذه النهاية غير مؤكدة دائما نتيجة لكثرة الإجراءات القانونية التي تعترضها.⁽¹⁾ وبالرجوع للنظم الدستورية المقارنة ومن بينهم الجزائر، نجد أنها وزعت هذه الصلاحية بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية.

وهذا ما تضمنته مختلف الدساتير الجزائرية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 143 إذ نصت على أن: "لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

إلا أنها اختلفت تسمية النص المقدم بين الحالتين: فإذا قدم من قبل الحكومة يطلق عليه مصطلح مشروع قانون، أما إذا قدم من قبل البرلمان بغرفتيه يطلق عليه باقتراح قانون.

ثانيا: الطبيعة القانونية للمبادرة بالقانون:

اختلف الفقه حول تكييف الطبيعة القانونية للمبادرة بالقانون وانقسموا لرأيين:

الرأي الأول: اعتبار حق المبادرة من الأعمال التشريعية: إذ ذهب جانب من الفقه على أن المبادرة تمثل جوهر القانون، واعتبرها أكثر من ذلك فالعملية التشريعية لا تأتي من فراغ، بل تكون نتيجة اجتماع ثلاث عمليات مع بعض وهي المبادرة والموافقة والتصديق.

الرأي الثاني: اعتبار حق المبادرة من أعمال الإدارة: أما جانب آخر من الفقه اتجه عكس الرأي الأول، وذلك بنفي الطبيعة التشريعية على المبادرة بالقانون، من خلال تقديمهم لمجموعة من الحجج أهمها أن المبادرة لوحدتها لا تكفي بأن يطلق عليها الطبيعة التشريعية، بل يتمثل دورها في تحريك العملية التشريعية أو تمهيدا لها فقط، وبالتالي اعتبارها عملا من أعمال الإدارة، يقتصر دورها على تحريك العملية التشريعية فقط.⁽²⁾

وبإسقاط الرأيين على المنظومة الجزائرية نجد أنها اتبعت الرأي الأول، وذلك بوصف المبادرة بالقانون من الأعمال التشريعية، والدليل على ذلك نص القانون العضوي 16/12 المنظم العلاقة بين

(1) Ben Abbou Kiran Fatiha، Op، p 15.

(2) آيت سي معمر إيمان، المرجع السابق، ص ص 79 - 80.

غرفتي البرلمان والحكومة، على شكلية إيداع المبادرة بالقوانين بحيث ترفع بعرض أسباب ويتم تحرير نصها عن طريق مواد. (1)

الفرع الثاني: أسباب إدخال مجلس الأمة في المبادرة التشريعية

يمثل النص الدستوري في الجزائر وسيلة لتجاوز الأزمات، (2) فبسبب الفراغ الدستوري الذي مرت به سنة 1992، نتيجة استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992، وحل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي 1992، عرفت التجربة البرلمانية تحولا جذريا تضمنها دستور 1996، وذلك من خلال تبنيتها لنظام البيكاميرالية، بحيث بات البرلمان يتشكل من غرفتين بدل من غرفة واحدة. والوظيفة الأساسية للبرلمان هي إعداد القوانين، والتي تتشكل من اتحاد مجموعة من العمليات أهمها المبادرة باعتبارها اللبنة الأولى لميلاد النص القانوني، وبالتالي فمن البديهي أن يشتركا في هذه الخطوة كلا الغرفتين.

وهذا ما نصت عليه المادة الأولى من الفصل المتعلق بالسلطة التشريعية بداية من دستور 1996 إلى غاية آخر تعديل له سنة 2020 هذا الأخير نص عليها تحت عنوان البرلمان بقوله: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه " .

وبالتالي كقاعدة عامة نستشف أن مجلس الأمة من اختصاصاته إعداد القانون بمختلف مراحلها، لكن بقراءة بسيطة للمادة 119 من دستور 1996، والتي جاءت مفسرة للمادة الأولى اعتمدت على تقييد القاعدة العامة، (3) وذلك من خلال سلب صلاحية مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين. ومنه جعلها اختصاص حصري للغرفة الأولى دون الغرفة الثانية بصفة واضحة. لكن بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 تدارك هذا النقص من خلال السماح لمجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين وهذا ما حملته المادة 136، وهو نفس التوجه تبناه التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 143 منه بقوله " ...لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، النواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين...".

(1) المادة 19 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(2) عمار عباس، " محطات بارزة في تطوير..."، المرجع السابق، ص 16.

(3) الطالب قطاف محمد حبيرش، مجلس الأمة في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2017 / 2018، ص ص 26 - 27.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

لذا السؤال الذي يتبادر لأذهاننا ما الأسباب التي دفعت بالمؤسس الدستوري لتغيير نظريته وتدارك ذلك النقص، لكن قبل ذلك لابد من معرفة الأسباب التي دفعته لمنع مجلس الأمة من المبادرة في الفترة السابقة، وذلك من خلال ما يلي:

أولاً: الحفاظ على ثبات المنظومة التشريعية (عقلنه الحياة البرلمانية): وذلك عن طريق جعله أداة كبح إذ من خلاله يتم صد أي قانون لا ترغب به السلطة،⁽¹⁾ وبالتالي يصبح جهاز مثبت للتجاوزات الناجمة عن الديمقراطية.⁽²⁾

ثانياً: الهدف الأساسي لإنشاء مجلس الأمة هو الحفاظ على استقرار المؤسسات وليس التشريع، ودليل ذلك جعله هيئة لا تقبل الحل، وجعل رئيسه يحل محل رئيس الجمهورية في حالة شغور منصب هذا الأخير.

ثالثاً: حادثة التجربة البيكاميرالية في الجزائر، والخوف من تعقيد الإجراءات ونظام الذهاب والإياب.
رابعاً: الاعتماد على مبدأ الاتجاه الواحد في صناعة القانون، بحيث يبدأ من الغرفة الأولى إلى أن يصل للغرفة الثانية، وبالتالي منح الغرفة الأولى حق المبادرة فمن الطبيعي إبعاد المجلس الأمة من هذا الحق.⁽³⁾

خامساً: عدم منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق المبادرة من أجل إحداث توازن بين الغرفتين.⁽⁴⁾

سادساً: جعل مجلس الأمة مهمته مراقبة المجلس الشعبي الوطني، عن طريق مناقشته ثم المصادقة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى، لذلك لو منحت له صلاحية المبادرة لأصبحت كل غرفة مهمتها مراقبة الغرفة الأخرى، ومحاولة كسبها، حتى تتم الموافقة على النصوص التي ستبادر بها.

ومن خلال ما تطرقنا له نستنتج أن كل تلك الأسباب هي التي دفعت بالمؤسس الدستوري لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، خاصة فيما يخص جعله أداة للحفاظ على استقرار

(1) حمدان خليل، المرجع السابق، ص 20.

(2) بولوم محمد الأمين، العمل البرلماني في الجزائر...، المرجع السابق، ص 165 - 166.

(3) حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، بسكرة، 2014/2015، ص 147 - 148.

(4) دايم نوال، " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 "، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 02، العدد 01، 2016، ص 04.

المؤسسات، لأنه كما تعودنا أن السبب الأساسي للتعديلات الدستورية بالجزائر هو تجاوز أزمات سابقة.

وبالرغم من جدية معظم هذه الأسباب إلا أن المؤسس الدستوري بعد مرور 10 سنوات من إنشاء مجلس الأمة منح له الحق الذي نهب منه في وقت سابق، بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، لذا سنحاول البحث عن نية المشرع من وراء هذا الإقرار وذلك بتحديدنا لأهم الأسباب:

أولاً: تخلي المؤسس الدستوري على مبدأ الاتجاه الواحد في صناعة القانون، وذلك بالتطبيق الحرفي لمقتضيات النظام البيكاميرالية، مما يؤدي إلى نزع احتكار المبادرة التشريعية من المجلس الشعبي الوطني والسماح لمجلس الأمة بالمبادرة، كل هذا يوقف التعسف في صناعة وصياغة القانون. (1)

ثانياً: رغبة المؤسس الدستوري بإحداث توازن بين غرفتي البرلمان، بعدما تمكنت السلطة من إحكام قبضتها على الحياة السياسية.

ثالثاً: رغبة المؤسس الدستوري بتطوير المنظومة القانونية، من خلال الإجابة التشريعية بواسطة استغلال الكفاءات التي يتشكل منها أعضاء مجلس الأمة، نتيجة خبرتهم الأكاديمية والميدانية. (2)

الفرع الثالث: قيود مجلس الأمة على مجال المبادرة بالقوانين

بما أن البرلمان يُعد القانون ويصوت عليه، وبالتالي فإن مجلس الأمة يشارك مجلس الشعبي الوطني في جميع مراحل إعداده ومن بينها مرحلة المبادرة، وهذا ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن بتفحص بقية المواد نستنتج أن المشرع الجزائري فرض على البرلمان عموماً ومجلس الأمة خصوصاً، مجموعة من القيود خلال هذه المرحلة والتي تم تصنيفها إلى قيود مباشرة والأخرى غير مباشرة، وهذا ما كان سائداً خلال سريان التعديل الدستوري لسنة 2016 وتتمثل هذه القيود فيما يلي:

(1) مولود ديدان، مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية، على ضوء التعديل الدستوري الأخير 06 مارس 2016، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2017، ص 337 - 338 ،

(2) - مقال منشور يوميات جريدة الشروق بتاريخ 07 ديسمبر 2014، تحت عنوان "المطالبة بتوسيع صلاحيات مجلس الأمة" على الموقع التالي: www.echoroukonline.com تاريخ الاطلاع عليه 12 أبريل 2020، على الساعة 19:34

- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، دون سنة النشر، 2006، ص 362.

أولاً: القيود المباشرة

بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أجازة لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين، إلا أنه في نفس الوقت قيدهم بصريح النص بمجموعة من القيود الشكلية وأخرى موضوعية أثناء ممارستهم لهذا الاختصاص والتي تتمثل فيما يلي:

1/ القيود الشكلية: أوجب المؤسس الدستوري على أعضاء مجلس الأمة إتباعهم لمجموعة من الإجراءات الشكلية عند قيامهم باقتراح قانون معين، إلا أن هذه القيود مسها التعديل الدستوري لسنة 2020. ولكي نستنتج مدى تخفيف هذه القيود من عدمه، وجب علينا دراسة ما كان مفروضاً خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، وما تم فرضه خلال التعديل الدستوري سنة 2020.

أ/ القيود الشكلية المحددة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016: حتى يتم قبول أي اقتراح قانون من قبل أعضاء مجلس الأمة، يجب أن تتوفر فيه الشرطين التاليين:

أ1/ شكل صياغة المبادرة: حدد المؤسس الدستوري قالب معين يقدم به أعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القانون، وهو أن ويكون في شكل مواد مرفقا بعرض الأسباب، على أن يستعمل في ذلك فقط اللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة، وهذا ما تضمنته المادة 19 من القانون العضوي 12/18 السابق ذكره، وأكدته المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ب1/ النصاب القانوني: من أجل قبول اقتراحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة لابد من تحقيق الحد الأدنى من عدد الأعضاء، وهذا ما تضمنته المادة 136/02 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 عضو في مجلس الأمة..."، وأكدته المادة 22 من القانون العضوي 12/16 الذي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة.

ولهذا نستنتج أن المؤسس الدستوري اعتمد على مبدأ المبادرة الجماعية، وذلك برفض المبادرات التي لا يتوفر فيها نصاب عشرين (20) عضواً، والسبب الأساسي من وراء هذا النصاب إثبات جدية المبادرات، وارتقائها لمستوى المبادرات الواردة من الجهاز الحكومي، والتي عادة ما تتصف بالدقة والجودة. (1)

(1) سمية لكحل، " المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقاً للتعديل الدستوري الجديد 2016"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 02، العدد 02، 2017، ص 213.

إلا أنه في نفس الوقت هذا العائق أصبح يواجه المبادرة التشريعية المقدمة من قبل أعضاء مجلس الأمة، نظرا لما يتطلبه ذلك من وقت وجهد لإقناع بعضهم البعض بنص المبادرة خاصة في ظل التعددية الحزبية.

ب/ القيود الشكلية المحددة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020: أمام انتظار صدور النصوص التنظيمية المواكبة للتعديل الدستوري لسنة 2020، لكن عند مقارنة المادة 143 منه بالمادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، نستنتج أنه حذف العبارة التالية " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا، أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه .

ومنه نستنتج أنه تم إلغاء النصاب القانوني لقبول هذه الاقتراحات، وتعبير آخر تبنى مبدأ المبادرة الفردية عوضا عن المبادرات الجماعية، وبذلك يحق لأي عضو بمجلس الأمة تقديم مبادرة باقتراح قانون، بشرط أن يودعها بحسب القالب المحدد مسبقا.

واستنادا لما سبق يمكن القول أن المؤسس الدستوري ضمن هذا التعديل تخلى على أهم عائق يواجه المبادرات التشريعية التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة، وأحسن المؤسس الدستوري في هذه النقطة، لأن هذا من شأنه الاستغلال الجيد للكفاءات التي تتكون منها هذه الغرفة، لكن في نفس الوقت سيؤدي لا محالة لتقديم العديد من المبادرات "الاقتراحات" الغير مدروسة خاصة على مستوى الغرفة الأولى، لذلك من الأحسن لو جعل مجال تطبيقها على مستوى الغرفة الثانية دون الأولى.

مع العلم أن المبادرات الفردية لم تكن وليدة التعديل الدستوري لسنة 2020، بل سبق وتبناها المؤسس الدستوري خلال دستور 1963، وكذا بعض النظم المقارنة كالولايات المتحدة الأمريكية (1) والدستور الفرنسي لسنة 1958. (2)

2/ القيود الموضوعية: بالإضافة للقيود الشكلية حدد المؤسس الدستوري قيود أخرى مرتبطة بموضوع المبادرة تتمثل في ما يلي:

أ/ عدم تأثير مضمون المبادرة باقتراح القانون على الميزانية العامة للدولة: من خلال للمادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي نصت على أنه " لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه

(1) ياسين ربوح، " الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر" ، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2017، ص 229.

(2) Patrice Gelard، Jacques Meunier، institutions politiques et droit constitutionnel، 3^{eme} édition، Montchrestien، France، 1999، p247.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

أو نتیجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها " وهذا ما نجده مطبقا كذلك ضمن المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

يتضح لنا أن المؤسس الدستوري يرفض أي اقتراح يكون مضمونه زيادة في النفقات العمومية، " سواء كانت نفقات التسيير أو نفقات التجهيز" أو تخفيض في مواردها، وبالتالي يعتبر هذا من الشروط التعجيزية، لأنه من المستحيل أن يكون هناك قانون لا يحتاج لموارد مالية عند تنفيذه، ومنه ينتج عنه تفوق السلطة التنفيذية في مجال المبادرة على حساب السلطة التشريعية التي في الحقيقة هو اختصاصها الأصلي.

ب/ عدم تكرار موضوع المبادرة: لا يمكن قبول أي اقتراح يكون له نفس المضمون لمشروع أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أو تعرض للسحب أو الرفض منذ أقل من اثني عشر (12) شهر، وهذا ما تضمنته المادة 23 من القانون العضوي 12/16، والهدف الأساسي الذي يسعى من وراءه هذا الشرط هو ترقية وتنظيم العمل البرلماني.

ج/ أن تكون المبادرة باقتراح القانون في المجالات المحددة دستوريا: صوب المؤسس الدستوري بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016،⁽¹⁾ ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020 التناقض الذي حملته دستور 1996 نتيجة منع مجلس الأمة من صلاحية المبادرة باقتراح القوانين،⁽²⁾ إلا أن هذه الصلاحية حددت بما يتناسب وطبيعة التركيبة البشرية للمجلس،⁽³⁾ بهدف رفع الانشغالات والحقائق المحلية وترجمتها في شكل نصوص قانونية،⁽⁴⁾ وهذا ما تضمنته المادة 144 بقولها: تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة"، وبالتالي فالمجالات التي يقبل فيها مبادرة باقتراح القوانين من قبل مجلس الأمة بصفة حصرية هي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والتي سنتطرق بتفصيل لكل حالة على حدا:

(1) أنظر المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره.

(2) عمار عباس، " تعزيز الدور الرقابي والتشريعي والتمثيلي للبرلمان الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 14، 2017، ص ص 66-67.

(3) للتفصيل راجع: ملف التعديل الدستوري، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد 13، 2016، ص ص 140 - 141.

(4) حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البدر، صادرة عن جامعة بشار، المجلد 10، العدد 04، 2018، ص 355.

ج 1/ التنظيم الإقليمي: بتفحص مواد الدستور نستنتج أن القوانين المرتبطة بمجال التنظيم الإقليمي هي كل من قانوني البلدية والولاية، وهذا بحسب ما تضمنته المادة 17 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية "، وباعتبار أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة يتم انتخابهم من أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، لذلك اقتصر المؤسس الدستوري صلاحية المبادرة في هذا المجال لأعضاء مجلس الأمة فقط، تقديرا منه باطلاعهم الفعلي على هذه الأمور. (1)

ج 2/ تهيئة الإقليم: إن المجالات التي تدخل ضمن هذا الموضوع متنوعة وذات أهمية، وكلها لها علاقة مباشرة بالحفاظ على الجانب البيئي للدولة، ومثال ذلك قانون البيئة والتنمية المستدامة، القانون التوجيهي للمدينة، قانون التهيئة العمرانية، القانون المتعلق بمطابقة البناءات وإتمام إنجازها... الخ، (2) والتي تدخل ضمن المجال الذي يقدم فيه أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح القانون.

ج 3/ التقسيم الإقليمي: يتضمن هذا الميدان تحديد الإطار الإقليمي للدولة، وذلك من خلال تقسيمها إلى مجموعة من البلديات والولايات، (3) من أجل تحريك عجلة التنمية في البلاد وترقية السكان الذين يعيشون فيها، وقسم الإطار الإقليمي للدولة إلى 84 ولاية و 1540 بلدية، وبالتالي أي مبادرة هدفها تغيير هذا الإطار تكون من قبل أعضاء مجلس الأمة.

ومن خلال ما تطرقنا له نستنتج مجموعة من الملاحظات:

- أنه بالرغم من أهمية الميادين التي يسمح لمجلس الأمة بتقديم مبادرات فيها، إلا أنها تمتاز بخاصية الثبات النسبي بسبب قلة حيويتها، وبالتالي قليلا ما يتم التشريع فيها.
- إقصاء نواب المجلس الشعبي الوطني من مجال المبادرة باقتراح القانون الموكل لمجلس الأمة، لا يعني بالضرورة إقصاء الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، من ذلك بل هو يتقاسمها مع مجلس الأمة وهذا ما نستشفه من 2/134 بقولها " تعرض مشاريع القوانين... ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة... مكتب مجلس الأمة ".
- إن السماح لأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح قانون فقط في مجال التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، يتخلله استثناء ألا وهو ما نصت المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وذلك من خلال السماح لأعضائه بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور لرئيس

(1) مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 210.

(2) راجع: سعودي نسيم، " الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 "، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2018، ص ص 453-454.

(3) أنظر المادة 01 من القانون 09 /84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم، السابق ذكره.

الجمهورية، بمجرد تحقيق نصاب لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، وهو بالإضافة التي حملها دستور 1996، خلافا لدستور 1989 الذي اقتصر فيه المبادرة بتعديل الدستور في رئيس الجمهورية فقط. (1)

وبناء على ما تطرقنا له نستنتج أنه بالرغم من تعرض مجلس الأمة لقفزة نوعية في الصلاحيات الموكلة له بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك من خلال السماح له بالمبادرة باقتراح القوانين حتى وإن كانت في مجالات محددة، ثم التخلي على المبادرة الجماعية بداية من التعديل الدستوري لسنة 2020، بالرغم من ذلك فإن بقية القيود الشكلية والموضوعية المفروضة عليه دستوريا ستدفعه لا محال للدخول في سبات، والدليل على ذلك منذ السماح له بالمشاركة في مجال المبادرة باقتراح القوانين لم يقدم أي مبادرة، لذا من الأحسن لو يتم تخفيف هذه القيود أكثر بمناسبة تعديلات دستورية مستقبلية.

ثانيا: القيود غير المباشرة

إن صلاحية المبادرة بالقانون ليست حكرا على البرلمان بغرفتيه فقط، بل تشترك معها السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهذا بحسب ما نصت عليه المادة 143 منه بقولها " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، و النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين "، وهو ما عمل به كذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 136/1 منه. وبالتالي يمثل هذا الاختصاص الممنوح للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، قيда على سلطة المبادرة الممنوحة لمجلس الأمة، وقد أثبت الواقع العملي استحواذه وهيمنته على المجال التشريعي بواسطة مشاريع القوانين. (2)

(1) للتفصيل راجع: - محمد لمين لعجال أعجال، " دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989، 1996، 2008، 2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016، ص 41 وما يليها.

- بوقرن توفيق، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا - الجزائر نموذجا -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة العقيد الحاج لخضر - باتنة -، كلية الحقوق، 2011/2012، ص 32 وما يليها.

(2) محمد عباس محسن، "اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2014، ص 68.

إلا أن إشراك السلطة التنفيذية في المجال التشريعي ليست فكرة حديثة، بل تم العمل بها في

أواخر القرن التاسع عشر (19)، بسبب ضعف البرلمانات في مواجهة متطلبات الميادين الجديدة بعدما كانت حاملة لآمال الشعوب،⁽¹⁾ ثم تبناها المؤسس الدستوري منذ دستور 1963⁽²⁾ إلى الوقت الحالي، مع تحديده للإجراءات الشكلية التي يتبناها الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لإعداد المبادرة وتمثل في ما يلي:

أ/ إعداد مشروع القانون من طرف الحكومة: بعدما يتم تحضير وإعداد مشروع القانون في صياغته الأولية من قبل الوزارة المختصة بالتنسيق مع الأمانة العامة للحكومة، يتم توزيعه على باقي الوزارات لإبداء ملاحظاتهم. وبعد ذلك يتم إدراجه ضمن جدول أعمال مجلس الحكومة برئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، للمصادقة عليه في صياغة النهائية.⁽³⁾

ب/ عرض مشروع القانون لاستشارة مجلس الدولة: بالرغم من أن مجلس الدولة مهمته الأساسية تقويم الجهات القضائية الإدارية، إلا أن المؤسس الدستوري منح له صلاحية أخرى ذات طابع استشاري، أهمها إبداء رأيه في مشاريع القوانين المصادق عليها من طرف مجلس الحكومة، بعدما يتم إخطاره بها من قبل الأمين العام للحكومة، وذلك طبقاً للمادة 143/23 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة...".

وباستقراءنا للمواد من 35 إلى 41 مكرر 01 من القانون العضوي 18/02 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98/01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وسيره،⁽⁴⁾ نجده حدد لنا مجموعة من الإجراءات القانونية التي وجب على مجلس الدولة اتخاذها لتنفيذ الاستشارة ومن بينها:

- التداول يكون في شكل لجنة استشارية برئاسة رئيس مجلس الدولة، على خلاف ما كان معمولاً به قبل صدور القانون العضوي 18/02، إذ كان مجلس الدولة يمارس اختصاصاته التشريعية في

(1) Françoise Mendel، "La compétences législatives des parlements، étude comparé"، *Revue internationale de droit comparé*، N^{eme} 4، 1978، p 952.

(2) منح كل من دستور 1963 ودستور 1976 سلطة المبادرة بالقوانين لرئيس الجمهورية، أما دستور 1989 و دستور 1996 منحت هذه السلطة لرئيس الحكومة (لوزير الأول بداية من التعديل الدستوري لسنة 2008).

(3) أنظر في نفس المعنى ل: سعودي نسيم، المرجع السابق، ص ص 450 - 452.

(4) القانون العضوي 18/02، المؤرخ في 04 مارس 2018، المعدل والمتمم للقانون العضوي 98/01، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 15، الصادرة في 07 مارس 2018، ص 06.

الظروف العادية في شكل جمعية عامة، وفي الحالات الإستعجالية يمارسه على شكل لجنة دائمة.

- تتشكل اللجنة الاستشارية من محافظ الدولة ورؤساء الغرف و ثلاثة مستشاري الدولة، يكلف رئيس مجلس الدولة بتعيينهم.
- تُتخذ مداورات اللجنة بأغلبية أصوات أعضائها الحاضرين، وفي حالة التعادل يرجح صوت الرئيس.
- تتوج هذه الاستشارة في الأخير برأي. (1)

ومن خلال ما تطرقنا له نستنتج أن الحكومة ملزمة باتخاذ إجراء الاستشارة، لكنها في نفس الوقت غير ملزمة بتطبيق نتيجة تلك الاستشارة، وذلك لعدم وجود نص قانوني يجبرها على اتخاذها،(2) إلا أنه بالرجوع للواقع العملي دائما نجد الحكومة تعطي لهذا الرأي أهمية كبيرة، خاصة من ناحية تصحيح الصياغة القانونية للمواد.

ج/ عرض مشروع القانون لموافقة مجلس الوزراء: بعدما يبدي مجلس الدولة رأيه حول مشروع القانون يتم عرضه على مستوى مجلس الوزراء، بحسب نص المادة 143 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " **تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء.**"

وبما أن مجلس الوزراء يرأسه رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 91 / 4، فسلطة الإقرار النهائي تعود له، وبعبارة أخرى فالمبادرة بمشاريع القوانين هي اختصاص لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مع رئيس الجمهورية.

وبالتالي يصنف استحواذ السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، على مجال المبادرة بالقوانين من أهم القيود الواردة على البرلمان عموما، و مجلس الأمة خصوصا بطريقة غير مباشرة، وهذا ما صرح به رئيس المجلس الشعبي الوطني سنة 2006 في أحد

(1) أنظر في نفس المعنى ل: - زروق العربي، خروبي ياسمينة، " دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري " ، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، المجلد 05، العدد 01، 2019، ص 108.

- سعيداني لونس ججيقة، "في مدى ثنائية المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016، ص ص 21 - 24.

(2) حاكم أحمد، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية " دراسة مقارنة " ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2015 / 2016، ص 95.

الباب الثاني ————— الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

خطاباته بأن كثرة مشاريع القوانين المتخذة من قبل الوزير الأول لتنفيذ برنامجه، وأولوية دراستها هي السبب الأساسي بعدم السماح للبرلمان بالتفكير في نصوص أخرى. (1)

ومن خلال ما تقدم نستنتج أنه من بين العوامل التي تعلق هذا التفوق للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تتجسد في ما يلي:

- تمتع الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بقدر من الحرية في المبادرة التشريعية نتيجة تبسيط المؤسس الدستوري لإجراءات اتخاذها.
- امتلاك السلطة التنفيذية المعلومات الدقيقة.

وهذا التفوق تجسده الإحصائية التالية: والتي هي عبارة عن حصيلة البرلمان في المجال التشريعي من حيث المصدر الحكومي والبرلماني في الفترات التشريعية مختلفة. (2)

الفترة التشريعية	مشاريع القوانين المودعة " ذات المصدر الحكومي "	اقتراحات القوانين المودعة " ذات المصدر البرلماني "
الرابعة: (1997 - 2002)	59	قدم النواب 20 اقتراح قانون، أحيل منها 3 على اللجان المختصة، وصوت المجلس الشعبي الوطني بالموافقة على نص واحد والمتعلق بتعويضات وتقاعد أعضاء البرلمان
الخامسة: (2002 - 2007)	59	قدم النواب 24 اقتراح قانون أحيل منها 05 على اللجان المختصة، وتم التصويت على نص واحد والمتعلق بتعديل قانون الانتخابات
السادسة: (2007 - 2012)	60	قدم النواب 54 اقتراح قانون، لكنها لم تطرح للدراسة أمام البرلمان
السابعة: (2012 - 2017)	70	قدم النواب 5 اقتراحات قوانين، لكنها لم تطرح للدراسة أمام البرلمان
الثامنة: (2017 - 2022)	16	لم يقدم نواب وأعضاء مجلس الأمة أي اقتراح قانون
	07	لم يقدم نواب وأعضاء مجلس الأمة أي اقتراح قانون
	14	لم يقدم نواب وأعضاء مجلس الأمة أي اقتراح قانون
	الدورة العادية: (2017 - 2018)	
	الدورة العادية: (2018 - 2019)	
	الدورة العادية: (2019 - 2020)	14 منهم مشروع تم إيداعه لدى مكتب مجلس الأمة

(1) بركات محمد، " الأداء المتميز للسلطة التنفيذية في الدول العربية " ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، صادرة عن جامعة خنشلة، المجلد 02، العدد 01، جانفي 2015، ص 91.

(2) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.mrp.gov.dz> تاريخ الإطلاع 02 ماي 2020، على الساعة 22:54.

المطلب الثالث: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزامح في الظروف العادية

والظروف الاستثنائية

بعد ما كان البرلمان يشكل المشرع الأصلي والأصيل في زمن ما، لكن نتيجة تطور الحياة العامة وظهور مستجدات جديدة عجز هذا الأخير عن مسايرته لهذه المستجدات، بسبب ثقل الإجراءات التشريعية وعدم امتلاكه المعطيات والإمكانات الدقيقة، كل هذا أدى للبحث عن معايير جديدة تتناسب وهذا التطور من خلال خلق نوع من التعاون بين السلطات، خاصة فيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك من خلال السماح للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية بالمساهمة في التشريع، إلا أن هذه المساهمة تختلف درجتها بحسب الظروف التي تمر بها الدولة، إذا جعل رئيس الجمهورية مشرع ثانوي للبرلمان خلال الظروف العادية (الفرع الأول)، أما فإذا مرت الدولة بظروف استثنائية تجعل منه مشرع أصيل بدلاً من البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزامح في الظروف العادية

قد يحدث في كثير الأحيان غياباً للسلطة التشريعية، وفجأة تطرأ ظروف على البلاد يتطلب الأمر إصدار تشريع عاجل وسريع لمواجهة تلك الظروف، هنا تدخل السلطة التنفيذية عن طريق ما يسمى بالأوامر الرئاسية لحل ذلك الإشكال، أو قد تتدخل من أجل تنظيم بعض المسائل التي لا يسمح للبرلمان بتنظيمها بسبب تحديده لمجاله التشريعي، وذلك عن طريق ما يسمى بسلطة التنظيم، أو قد يلجأ رئيس الجمهورية للشعب مباشرة حول مسائل معينة، دون الحاجة للجوء لممثله ألا وهو البرلمان عن طريق ما يسمى بالاستفتاء.

أولاً: التشريع بأوامر رئاسية (1)

(1) وجب علينا التمييز بين الأوامر محل دراسة والتي تكون بوجود كل من السلطة التشريعية والتنفيذية، والأنواع الأخرى من الأوامر التي عرفت الجزائر قبل صدور دستور 1996، لأن هذه الأخيرة تم إصدارها نتيجة انعدام السلطة التشريعية المنتخبة، لذلك استحال إطلاق عليها مصطلح القوانين فسميت بالمراسم التشريعية أو الأوامر، ومثال ذلك الأوامر الصادرة عن مجلس الثورة المنبثق في 10 جويلية 1965، والذي منح الاختصاص التشريعي لمجلس الثورة. وبالتالي حلت هذه الأوامر التشريعية محل القانون، أنظر: نعيمة لحر، التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية وتأثيره على استقلالية السلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع مؤسسات إدارية ودستورية، جامعة الشيخ العربي التبسي - تبسه - قسم الحقوق، 2005/2006، ص ص 32 - 33.

يعتبر التشريع عن طريق الأوامر من أهم الآليات التشريعية الممنوحة للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية، وذلك من أجل أن يحل محل السلطة التشريعية في حالة غيابها، لذا سنعرفها، ثم نحدد الشروط المفروضة للتشريع بهذه الآلية، وأخيرا نحدد طبيعتها القانونية.

1/ تعريف التشريع بأوامر رئاسية: وجدت عدة تعريفات فقهية عرفت لنا التشريع بأوامر منها:

- من عرفها على أنها " أداة دستورية يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أساسا للسلطة التشريعية، وفي نفس المجالات المحددة دستوريا له، من أجل معالجة أوضاع وظروف خاصة وضرورية، فرضتها أوضاع أخرى تتمثل في غيبة البرلمان، وبواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية اختصاص التشريع مع البرلمان لمدة زمنية محددة " (1)

وبالتالي هذا التعريف ركز على أهم النقطة في الأوامر الرئاسية، وهي مشاركة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية بجانب السلطة التشريعية خلال مدة محددة.

- وكذا عرفها الدكتور رابحي حسن على أنها: " على أنها تلك النصوص القانونية الجديدة التي تتميز بطبيعة مختلطة، فهي تمثل معايير تنظيمية طبقا للمعيار الشكلي، باعتبارها صادرة من قبل السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة، وتمثل معايير تشريعية كاملة طبقا للمعيار الموضوعي، لأن المجالات الموجهة إليها ليست تلك الداخلة في إطار الاختصاص التنظيمي العام، بل أنها تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية المحتكرة من قبل السلطة التشريعية، وهي من هذه الزاوية تمثل قوانين عادية كاملة المعالم " (2)

وبناء على هذه التعريفات نتوصل إلى أن التشريع بأوامر رئاسية، هو تدخل مباشر لرئيس الجمهورية في الصلاحيات التشريعية للبرلمان، مما يعد انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بأن كل سلطة لها اختصاصها الدستوري، والذي لا يجوز لسلطة أخرى التدخل فيه.

وقد تبنى المؤسس الدستوري هذه الصلاحية انطلاقا من دستور 1963، باعتباره أول دستور للجزائر المستقلة من خلال إطلاق عليها مصطلح الأوامر التفويضية ضمن المادة 58 منه، ويليه دستور 1976 والذي تطرق لها ضمن الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بصفة شخصية بدون تفويض من البرلمان في نص المادة 153 منه، في حين ألغى دستور 1989 هذه الصلاحية رغبة

(1) محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2011/2012، ص 07.

(2) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013، ص 09.

منه بتحقيق توازن مؤسساتي، وذلك بإعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لكن نتيجة المرحلة الانتقالية التي مرت بها الجزائر بات من الضروري إحياء صلاحية التشريع بالأوامر في دستور 1996 بنص المادة 124، ثم كرسه التعديل الدستوري لسنة 2016 مع محاولة ضبطه بمجموعة من الشروط إضافية حملتها نص المادة 142 منه .

وأخيرا التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي سار على نفس خطى سابقه باستثناء بعض الاختلافات ضمن المادة 142 منه والتي سنشير لها في موضعها.

2/ الشروط الواجب توفرها لتطبيق التشريع بأوامر: تعتبر الأوامر الرئاسية الممنوحة لرئيس الجمهورية من أهم الأدوات التي تنافس العمل التشريعي للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي، وحتى لا تتحول هذه الأداة سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية عمد التعديل الدستوري لسنة 2020 في نص المادة 142 / 1 منه بتقييدها بجملة من الشروط، سواء من الناحية الزمنية أو الموضوعية أو الشكلية والتي سنفصل فيها كالتالي:

أ/ الشرط المتعلق بالزمن: حدد المؤسس الدستوري الزمن الذي يسمح فيه لرئيس الجمهورية بالتشريع بواسطة أوامر في حالتين أولها شغور المجلس الشعبي الوطني، والثانية خلال العطل البرلمانية، وهذا ما تضمنته المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر... في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية...".

أ1/ حالة شغور المجلس الشعبي الوطني: لا يحق لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر إلا إذا وجد المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور، وبتفحص مواد الدستور نستنتج الحالات التي تؤدي لشغور المجلس الشعبي الوطني وتتمثل في ما يلي:

• **الحل التلقائي للمجلس الشعبي الوطني:** يقدم الوزير الأول مخطط عمل حكومته أو رئيس الحكومة برنامج حكومته، حسب الحالة ⁽¹⁾ للمجلس الشعبي الوطني من أجل حصوله على الموافقة، وإذا لم يحصل على تلك الموافقة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة حكومته الرئيس الجمهورية، وهنا يكلف رئيس الجمهورية بتعيين حكومة جديدة حسب الكيفيات نفسها. هذه الأخيرة تعد " مخطط عمل أو برنامج "جديد وتعرضه على المجلس الشعبي

(1) منح التعديل الدستوري لسنة 2020 فصل خاص بالحكومة، هذه الأخيرة إما أن تكون تحت قيادة الوزير الأول والذي يعد مخطط عمل الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، أو أن يقودها رئيس الحكومة ويعد برنامج حكومته في حالت ما أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية وهذا استنادا للمادة 103 منه.

الوطني مرة أخرى، وإذا لم يقدم المجلس هذه الموافقة ينحل وجوبا وهذا تبعا للمواد من 106، 107، 108، 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020. والهدف الأساسي من وراء هذا الحل تجنب الوقوع في تصادم وانسداد بين السلطة التشريعية و التنفيذية. والتي هي نفسها المنصوص عليها ضمن المواد 94، 95، 96 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

• **حل الرئاسي المجلس الشعبي الوطني:** (1) لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية بحل المجلس الشعبي الوطني من عدمه، وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها متى رأى ذلك مناسبا، بعد استشارة كل من رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية، وهذا ما تضمنته المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، (2) والهدف من هذه الاستشارة حتى لا يتعسف رئيس الجمهورية في استعماله لهذه السلطة.

وفي كلتا الحالتين تجرى انتخابات جديدة في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر، لكنه أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 نقطة مهمة جدا والتي من شأنها الحفاظ على استقرار المؤسسات، وتكون في حالة ما إذا تعذر تنظيم هذه الانتخابات خلال الأجل المحدد لأي سبب كان، يمكن تمديدها لمدة أقصاها ثلاثة (03) أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية .

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا لماذا لا يحل مجلس الأمة محل المجلس الشعبي الوطني في حالة حله، باعتبار مجلس الأمة سلطة لا تقبل الحل، (3) خاصة بعدما تم منحه صلاحية المبادرة

(1) تعتبر الصلاحية الحل الممنوح للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية، مقابل سلطة مسائلة الحكومة وإسقاطها الممنوحة للبرلمان، وهذا تطبيقا للرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، والذي تعتبر من سمات النظام البرلماني، إلا أن هذا لا يعني بالضرورة أن المؤسس الدستوري اعتمد على نظام برلماني محض. للتفصيل راجع: رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار توبقال للنشر، 1986، ص ص 148 - 153.

(2) تقابلها المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(3) إن عدم قابلية مجلس الأمة للحل ترجع لاعتبارين أساسيين:

– **الاعتبار الأول:** بما أن المسؤولية السياسية والحل وجهان بعملة واحدة، وبالتالي لا يحق للسلطة التنفيذية حل مجلس الأمة، لأن هذا الأخير غير مؤهل دستوريا بإثارة مسؤولية حكومة، ومنه بإقرار الحل من دون المسؤولية السياسية يعد إعداما للسلطة التشريعية، وتقرير المسؤولية السياسية بدون سلطة الحل يشكل تهديدا لاستقرار السلطة التنفيذية.

– **الاعتبار الثاني:** الهدف من إنشاء مجلس الأمة هو الحفاظ على استقرار وديمومة مؤسسات الدولة وباعتبارها الوسيلة الفعالة لسد كافة الفراغات وحالات الشغور التي قد تحدث في السلطة: للتفصيل راجع:

– ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015 / 2016، ص 132.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

بالتشريع بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016. إلا أن الإجابة نجدها ضمن الدستور ذاته، من خلال تحديده لصلاحيات المبادرة بالتشريع الممنوحة لمجلس الأمة، والتي لا يحق لمجلس الأمة التشريع في نفس الصلاحيات الممنوح للمجلس الشعبي الوطني، لذا من الأحسن لو يتم منح مجلس الأمة نفس صلاحيات المبادرة الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني بمناسبة تعديلات جديدة للدستور الحالي.

أ 2/ حالة وجود البرلمان خلال العطلة: يقصد بالعطلة البرلمانية على أنها تلك الفترة التي لا يكون فيها نواب وأعضاء البرلمان في حالة انعقاد، باعتبار أن هذا الأخير لا يجتمع طوال أيام السنة، وبداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 138، والتي هي نفس المحتوى المنصوص عليه في نص المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تم تبني نظام الدورة العادية الواحدة مدتها عشرة أشهر (10) على الأقل، تبتدئ في اليوم الثاني من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، مع إمكانية تمديدها لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة بعض النقاط التي بقت معلقة ضمن جدول الأعمال، بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وهذا خلاف ما كان معمولاً به قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ كان يجتمع البرلمان خلال دورتين مدة كل دورة أربعة (04) أشهر.⁽¹⁾

وبالتالي هذا التعديل يحسب لصالح البرلمان، وذلك من خلال السماح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر خلال فترة شهرين فقط من كل سنة أو أقل في حالة ما إذا تم تمديد الدورة، أو طلب دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، دون أن يمنح لأعضاء مجلس الأمة هذه الصلاحيات.

ونتيجة ذلك ينحصر حق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية جدا بسبب انعدام أساس ومبررات تدخله، مادام البرلمان يمارس حياته الطبيعية المعتادة.⁽²⁾ لكن السؤال المطروح هنا مادام يمكن للبرلمان أن يجتمع بناء على دورة غير عادية فلماذا الحاجة للتشريع بالأوامر خلال العطل البرلمانية.

(1) قبل التعديل الدستوري 2016 كان الرئيس يستغل العطل البرلمانية للتشريع بالأوامر بطريقة مبالغ فيها دون أية رقيب، مثال ذلك أصدر قانون الأسرة بموجب أمر قبل 48 ساعة من افتتاح الدورة التشريعية الربيعية للبرلمان.

(2) عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، " التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016 "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 10، العدد 02، سبتمبر 2019، ص 1155.

ب/ الشروط الموضوعية: إن تدخل رئيس الجمهورية عن طريق أوامر رئاسية في المجال المخصص للسلطة التشريعية لا يتوقف الأمر بتوفر الضوابط الزمنية فقط، بل يحتاج إلى مجموعة من الشروط الموضوعية والتي تتمثل فيما يلي:

ب1/ حصر مجال التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان: بما أن المؤسس الدستوري أخذ بمبدأ حصر المجال التشريعي للبرلمان، وبالتالي فسلطة التشريع بأوامر تنصب فقط على ذلك المجال، وهذا حتى لا يستغل رئيس الجمهورية هذه السلطة ويشرع بأوامر في نطاق اختصاصه التنظيمي.

إلا أن السؤال الذي نطرحه هنا فبسبب تبني المؤسس الدستوري آلية جديد للتشريع بجانب القوانين العادية وهي القوانين العضوية، وإخضاعها لإجراءات خاصة فهل يحق لرئيس الجمهورية التدخل في هذا المجال والتشريع فيه بواسطة الأوامر، علما أن نص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 جاءت عامة بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر... ".

خاصة بعدما أخضع التعديل الدستوري لسنة 2020 الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية لوجوبية رقابة مدى دستورتيتها من قبل المحكمة الدستورية، بناء على إخطار من قبل رئيس الجمهورية، وهذه كانت أهم إجراء تنفرد به القوانين العضوية عن غيرها من النصوص القانونية ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016. (1)

وبالرجوع للتجربة العملية لدستور 1996 بالرغم من أن هذه الفترة عرفت تدخل مكثف لرئيس الجمهورية عن طريق الأوامر الرئاسية، في معظم المجالات المتعلقة بالتشريع بالقوانين العادية، لكن لم يسبق له مارس هذه الآلية في المجالات المخصصة للتشريع بقوانين عضوية. (2)

ب 2/ شرط الاستعجال: يعتبر هذا الشرط من أهم التعديلات التي نص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016 صراحة في المادة 142 منه، ثم تبناها التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن نص المادة 142 منه، لذا لا يحق لرئيس الجمهورية ممارسة العمل التشريعي عن طريق الأوامر باستغلاله حجة غيبة البرلمان، بل تكون في المسائل العاجلة فقط، لكن في نفس الوقت يعتبر مصطلح "مسائل عاجلة" فضفاض وعام، وبالتالي يمنح للرئيس السلطة التقديرية بتصنيف أي مسألة على أنها عاجلة، لذا من الأحسن لو تم الاعتماد على مصطلحات واضحة ومحدودة المعالم.

(1) للتفصيل راجع: سعيداني لوناسي جقيقة، "إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية"، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 40، العدد 04، 2016، ص 73.

(2) مزياياني حميد، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص والممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق، 2015/2016، ص 204.

ج/ الشروط الشكلية: نصت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مجموعة من الضوابط يتقيد بها رئيس الجمهورية عند ممارسته للعمل التشريعي عن طريق الأوامر وتتمثل فيما يلي:

ج 1/ اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: اشترطت الفقرة الأخيرة للمادة 142 / 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على ضرورة اتخاذ الأوامر الرئاسية بمجلس الوزراء، إلا أن هذا الشرط لا يعتبر قيد يواجه رئيس الجمهورية، باعتبار هذا الأخير هو من يرأس مجلس الوزراء.

ج 2/ أخذ رأي مجلس الدولة: يعتبر هذا الشرط من بين الشروط المستحدثة ضمن المادة 142 / 1 بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالتالي يُلزم رئيس الجمهورية بأخذ رأي مجلس الدولة عند ممارسة صلاحيات التشريع بالأوامر كإجراء شكلي، بدون أن يكون ملزم باتخاذ نتيجة هذا الإجراء، والهدف من هذا هو إعادة مراجعة مجلس الدولة للألفاظ القانونية التي صيغت بها الأوامر.

ج 3/ عرض الأوامر على البرلمان: كلف الدستور رئيس الجمهورية بضرورة عرضه للأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية دورة القادمة، للموافقة عليها، والهدف من هذا الإجراء هو إخضاع تلك الأوامر لرقابة البرلمان، وبالتالي منع أي إهمال أو تقصير ارتكبه رئيس الجمهورية. وللبرلمان سلطة تقديرية بالموافقة على تلك الأوامر أو رفضها بدون مناقشتها أو تعديلها، وهذا ما نصت عليه المادة 73 من القانون العضوي 16 / 12، وفي حالة عدم الموافقة عليها يتم إلغائها مع مراعاة الحقوق المكتسبة جراء تطبيقها، لكن بالرجوع للواقع عملي لم يرفض البرلمان أي أمر تم عرضه عليه، وهذا راجع من جهة لوجود الأغلبية الموالي لرئيس الجمهورية داخل قبة البرلمان، ومن جهة أخرى نتيجة خوف أعضاء البرلمان من استعمال رئيس الجمهورية صلاحية حل المجلس. وبناء على هذا نستنتج أن هذا الإجراء كذلك لا يعتبر قيد يواجه ممارسة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية.

ج4/ إخطار المحكمة الدستورية: تجدر بنا الإشارة إلا أن هذا الشرط الشكلي هو بالإضافة التي حملها التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 142 منه، مقارنة بالمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2016. حيث يكلف رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية من أجل التأكد من مدى دستورية هذه الأوامر، وعلى المحكمة الدستورية الفصل في ذلك خلال أجل عشرة (10) أيام. وهذا الشرط من شأنه تقييد هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية.

وتجدر بنا الإشارة إلى أن هناك حالات أخرى منحت لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر وهي أثناء الحالة الاستثنائية بحسب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي سنتطرق لها

خلال دراسة إعلان الحالة الاستثنائية، وكذا في حالة ما إذا لم يصادق البرلمان على قانون المالية خلال أجل خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، وهذا استنادا للمادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وهي كذلك سندرسها خلال الفصل الثاني من هذا الباب.

3/ الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية: إن الهدف الأساسي من وراء تحديد الطبيعة القانونية للتشريع بالأوامر الرئاسية هو معرفة النظام القانوني الذي يخضع له، لاسيما من حيث مجال الرقابة عليها، وبالتالي إذا صنفت على أنها قرارات إدارية تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية ويختص القضاء الإداري برقابتها، أما إذا صنفت على أنها من الأعمال التشريعية فيخضع نظامها القانوني للقانون العادي وتختص المحكمة الدستورية برقابتها.⁽¹⁾

إلا أن المؤسس الدستوري لم يحدد طبيعتها القانونية، مما توجب علينا اللجوء للاجتهادات الفقهية الفرنسية والتي انقسمت إلى اتجاهين حيث استند كل اتجاه لنظرية معينة كالتالي:
- **نظرية التفويض التشريعي:** مفاد هذه النظرية بأن البرلمان يفوض سلطاته التشريعية إلى رئيس الدولة، وبالتالي تكتسب القرارات الصادرة عنه بخصائص وقوة العمل التشريعي، ومنه تتحصن من رقابة القضاء لكن اختلفوا رواد هذه النظرية في تحديد مصدرها القانوني فمنهم من أسندها لقواعد الوكالة ومنهم من أسندها لاعتبارات عملية.⁽²⁾

- **نظرية اتساع السلطة اللائحية:** مفاد هذه النظرية أن البرلمان يقوم بإسناد اختصاص محدد ومؤقت لرئيس الدولة، يمارسه هذا الأخير عن طريق السلطة اللائحية، ونتيجة لتعدد السلطات الحاكمة في الدولة يتوجب توزيع العمل عليها،⁽³⁾ خاصة أن الدستور لم يحدد المجال المخصص لكل من القوانين واللوائح، وبالتالي اعتبرت هذه الأوامر قرارات إدارية عادية من حيث طبيعتها، باعتبارها صادرة عن السلطة التنفيذية، إلا أنها انتقدت بناء على أنه من الصعب نزع البرلمان صفة القانون على جزء من موضوعاته حتى لو كان مؤقتا.⁽⁴⁾

(1) حافظي سعاد، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية والدولية بين النص والواقع، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، الباب الأول، 2016/2015، ص 307.

(2) رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 23 - 25.

(3) رابحي أحسن، نفس المرجع، ص 25 .

(4) بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير " بموجب قانون رقم 18/19 " دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2010 ص 150.

- نظرية **Bonnard**: وهي النظرية الراجحة في الفقه الفرنسي لمواجهة عيوب النظريتين وذلك من خلال التمييز بين مرحلتين:

- المرحلة الأولى: قبل عرض الأوامر على البرلمان تعتبر قرارات إدارية، وبالتالي لا تستطيع إلغاء أو تعديل تشريعات قائمة، وتخضع لرقابة القضاء وإذا ثبت بعدم مشروعيتها يحكم بإلغائها.
- المرحلة الثانية: بعد عرض الأوامر على البرلمان والمصادقة عليها تتحول إلى أعمال تشريعية، ولا تخضع لرقابة القضاء لأنها خرجت من دائرة القرارات الإدارية وتبقى خاضعة فقط لرقابة المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري ". (1)

أما بالرجوع للرأي السائد بالجزائر والذي نسانده بدورنا اعتبر الأوامر الرئاسية ذات الطبيعة التشريعية منذ لحظة اتخاذها من قبل رئيس الجمهورية وذلك بناء على الأسباب التالية:

- جاءت المادة التي تنص على الأوامر الرئاسية تحت الفصل المخصص للسلطة التشريعية.
- يستمد رئيس الجمهورية هذه الصلاحية من الدستور وليس بتفويض من البرلمان، مما يجعله مشرعا أصليا.

- امتلاك البرلمان صلاحية الموافقة على الأوامر أو رفضها فقط دون أن يتعدى ذلك لمناقشتها.
- وبالإضافة لهذه الأسباب أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 إجراء شكلي آخر ضمن المادة 142 منه، مدعما بذلك الطبيعة التشريعية للأوامر الرئاسية وهو إخضاعها لوجوبية الرقابة الدستورية من قبل المحكمة الدستورية.

وبالرجوع للتجربة الجزائرية ومدى ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحية التشريع بأوامر نجدها مرتبطة بشخصية الرئيس ذاته، إذ عرفت هذه الصلاحية انتعاشا في مجال النصوص القانونية خاصة خلال فترة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة وبالذات خلال الفترة التشريعية الممتدة من 2002 إلى 2007، على خلاف بقية الرؤساء الآخرين وهذا ما يوضحه الجدول التالي: (2)

(1) ميمونة سعاد، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أو بكر بلقايد - تلمسان - قسم القانون العام، 2010/2011، ص 86.

(2) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.mrp.gov.dz> تاريخ الإطلاع 02 ماي 2020، على الساعة 22:54.

- يتم حساب النسبة المؤوية للأوامر بناء على القاعدة الثلاثية: (عدد الأوامر x 100) / مجمل القوانين المصادق عليها خلال كل فترة برلمانية.

الفترة التشريعية	مجمّل القوانين المصادق عليها	عدد الأوامر	النسبة المئوية للأوامر
الرابعة: (1997 - 2002)	123	14	11.38 %
الخامسة: (2002 - 2007)	127	34	26.77 %
السادسة: (2007 - 2012)	92	18	19.56 %
السابعة: (2012 - 2017)	67	02	2.98 %
الثامنة: (2017 - (2022	الدورة البرلمانية العادية: (2017 - 2018)	19	00 %
	الدورة البرلمانية العادية (2018 - 2019)	07	00 %
	الدورة البرلمانية العادية: (2019 - 2020)	08	00 %

ثانيا: التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة

سمح النظام الدستوري الجزائري بتحويل صلاحية رئيس الجمهورية في التشريع من مشرع ثانوي إلى مشرع أصلي بجانب البرلمان، من خلال احتكاره للنشاط التشريعي، وذلك بتحديد المجال التشريعي للبرلمان وترك ما يخرج عنه اختصاص حصري لرئيس الجمهورية عن طريق ما يسمى بالسلطة التنظيمية لذا سنتعرف على هذه السلطة من خلال تحديد مفهومها، ثم معرفة حدود تطبيقها.

1/ تعريف السلطة التنظيمية المستقلة: نظرا لأهمية السلطة التنظيمية في النظم الدستورية المختلفة نتيجة تحولها من أداة مساعدة لتنفيذ التشريع إلى أداة مشرعة بشكل مستقل، لذا اجتهد معظم الفقه في تحديد مدلول لها.

فمنهم من عرفها على أنها " القرارات العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية، في المجالات الخارجة عن المواد المحجوزة للبرلمان " (1) إلا أننا نلاحظ أن هذا التعريف جاء عاما، ولم يصل للمدلول الدقيق لهذه السلطة.

أما جانب آخر من الفقه عرفها على أنها " تلك الصلاحية القانونية الأصلية، والتي تختص رئيس الجمهورية بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة و مجردة، والتي تخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستوريا للقانون"، (2) وهو من أحسن التعريفات من خلال إحاطته بكل الجوانب المميزة لهذه السلطة بما فيها:

- وصفها على أنها سلطة مستقلة وأصلية تستمد وجودها من الدستور.

(1) أحسن رابحي، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 115.

(2) عادل زواوي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر - باتنة - قسم الحقوق، 2012/2013، ص 17.

- تكلف بتنظيم المسائل الخارجة عن المجال المحدد للبرلمان.

- حصر الجهة المكلفة بإصدارها في رئيس الجمهورية عن طريق مراسيم رئاسية.

وتعتبر الجزائر من بين الدول التي تبنت مصطلح السلطة التنظيمية (1) بمختلف دساتيرها بداية بدستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، (2) إذ جعلته من اختصاص رئيس الجمهورية عن طريق مراسيم رئاسية في أي مجال باستثناء المجال المخصص للقانون، مع إشراك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في الاختصاصات التنظيمية في مجال تطبيق القانون، عن طريق مراسيم تنفيذية بداية من دستور 1989 إلى الوقت الحالي. (3)

2/ حدود الدستورية للسلطة التنظيمية المستقلة وتأثيرها على المجال التشريعي: بما أن السلطة التنظيمية الموكلة لرئيس الجمهورية تحد من الاختصاص الأصلي للبرلمان في مجاله التشريعي، وهذا نتيجة للتطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات، لذا يجب أن تكون هناك حدود فاصلة بين كل من التنظيم والقانون، حتى لا يمارس نفس الاختصاص من قبل سلطتين مختلفتين، ولتحقيق هذا اجتهد الفقه في عدة محاولات إلى أن وصلوا لإقرار النظريتين التاليتين:

2 أ/ النظرية التقليدية: تقوم هذه النظرية على مبدأ أن البرلمان الممثل الوحيد للأمة، وهو من يعبر عن إرادتها، وتطبيقا لهذه القيمة يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي بتنظيم مختلف موضوعات القانون، بكل حرية وبدون حصر. وبالمقابل يعهد الاختصاص للسلطة التنفيذية عن طريق التنظيم فقط في المسائل التي يحددها لها القانون من أجل تطبيقه، (4) وبالرجوع للدستور الجزائري لسنة 1963 للهولة الأولى نقول أنه تبنى هذه النظرية من خلال فتح مجال التشريع الموكل للبرلمان وفقا

(1) مصطلح التنظيم ظهر لأول مرة بشكله الرسمي في فرنسا، إذ كان في البداية يعبر عن إرادة الملك إلى غاية صدور دستور 1958، ثم استعمال هذا المصطلح لتقوية السلطة التنفيذية في الميدان التشريعي على حساب السلطة التشريعية، والسبب الأساسي في هذا هو كثرة الضغوطات والمشاكل التي مرت بها فرنسا بمختلف المجالات، خاصة بالمجال الاقتصادي خلال الحرب العالميتين الأولى والثانية. - للتفصيل راجع: كيواني قديم، **السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008**، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2011/2012، ص ص 13 - 15.

(2) أنظر المادة 53 من دستور 1963، المادة 152 من دستور 1976، المادة 116 من دستور 1989، المادة 125 من دستور 1996، المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) للتفصيل حول السلطة التنظيمية الممنوحة للوزير الأول راجع: بودة محمد، **سلطة الوزير الأول التنظيمية**، دراسة قانونية مقارنة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة وهران، كلية الحقوق، 2013/2014، ص 88 وما يليها.

(4) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2016/2017، ص ص 24 - 26.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

للمادة 27 منه، لكن في نفس الوقت لم يحدد مجال التنظيم، مما نتج عنه عدم وجود حد فاصل بين كل من مجالي القانون والتنظيم.

2 ب/ النظرية الحديثة: مفاد هذه النظرية أن مجال البرلمان في التشريع محدد دستوريا لا يجوز له تجاوز ذلك، وترك ما خرج عنه للتنظيم، وبالتالي ظهور مؤسسة دستورية منافسة للبرلمان، بل ومتفوقة عليه، من خلال ممارسة اختصاصها بشكل واسع، ألا وهي السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية عن طريق التنظيم، وظهرت هذه النظرية مع الدستور الفرنسي لسنة 1958،⁽¹⁾ ثم تبنتها الجزائر بداية من دستور 1976 من خلال حصرها للمجال التشريعي إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، وترك مجال التنظيم مفتوح، وهذا ما تضمنته المادة 141 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون... ". وهذه الأخيرة مستنسخة عن نص المادة 1/143 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبالتالي أصبح اختصاص البرلمان مقيد واختصاص الإدارة عام، مما يؤدي لتضخم النصوص التنظيمية مقارنة بالتشريع. وكل هذا يوضحه الجدول التالي الذي يحدد مجمل النصوص التنظيمية المدروسة من قبل الأمانة العامة للحكومة الصادرة خلال كل سنة، والتي بينت الهيمنة شبه كلية للسلطة التنفيذية على المحصول القانوني بواسطة هذه الآلية.⁽²⁾

عدد القوانين	التنظيمية		السنة
	عدد المراسيم التنفيذية	عدد المراسيم الرئاسية التنظيمية	
8	299	191	2002
24	320	214	2003
23	292	179	2004
16	347	178	2005
14	286	205	2006
08	277	112	2007
17	313	87	2008
5	338	111	2009
8	266	64	2010
10	326	118	2011
9	305	128	2012

(1) كيواني قديم، المرجع السابق، ص 29.

(2) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع الأمانة العامة للحكومة <http://www.joradp.dz>، تاريخ الاطلاع عليه 03 ماي 2020، على الساعة 14:26.

8	348	86	2013
10	267	110	2014
02	245	93	2015
15	244	79	2016
11	248	122	2017
18	207	98	2018

ثالثا: التشريع عن طريق الاستفتاء

منح المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية اختصاصات أخرى تساعد في تخطي الدور التشريعي للبرلمان بجانب الأوامر الرئاسية ألا وهي التشريع عن طريق الاستفتاء، لذا سنتطرق لتعريفها ثم إجراءات سنها، وأخيرا تأثيرها على الوظيفة التشريعية للبرلمان.

1/ تعريف التشريع عن طريق الاستفتاء: وجدت عدة تعاريف وضحت لنا مدلول الاستفتاء منها من عرفه:

" على أنه أحد الأساليب الديمقراطية، والتي بواسطتها يسمح للشعب بالتعبير مباشرة عن سيادته، من خلال التصويت بالموافقة أو الرفض على أي موضوع يهم الدولة، بمبادرة من السلطات العامة أو الشعب نفسه ".⁽¹⁾

لكن ما نلاحظ أن هذا التعريف استعمل مصطلحات فضفاضة عند تحديده في من له الحق بالمبادرة بالاستفتاء من خلال مصطلح السلطات العامة.

كذلك عرفه جانب آخر من الفقه على أنه " الآلية لممارسة السيادة عن طريق تمرير مجموعة من النصوص من طرف رئيس الجمهورية إلى الشعب، لأخذ رأيه فيها بالموافقة أو الرفض في بعض المسائل الدستورية أو التشريعية أو السياسية، باعتباره يلعب دور كبير في تعزيز مركز رئيس الجمهورية من خلال دعمه بحصانة الشعب ".⁽²⁾

ومن خلال هذا التعريف نستخلص:

(1) دندان بختة، الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية - دراسة مقارنة - ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة أو بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق، 2016/2017، ص 36.

(2) معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019، ص 157.

أن الهدف الأساسي من الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب بطلب من رئيس الجمهورية مباشرة، دون أن تكون هناك وساطة بينهما حول مسألة معينة، سواء كانت ذات طابع تشريعي أو سياسي.

وتعتبر الجزائر من بين الدول التي تبنت نظام الاستفتاء،⁽¹⁾ وذلك من خلال النص عليه بمختلف دساتيرها وبعده مناسبات، وهذا دلالة على التحولات السياسية الهامة التي مر بها البلاد، بداية بدستور 1963 في المادة 72 والتي خصها فقط بالمبادرة بالتعديل الدستوري، ثم يليها دستور 1976 و التي جعلت الاستفتاء الوسيلة الأولى لممارسة الشعب سيادته طبقا للمادة 5 منه بقولها " **السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء** .."، ليفصل فيه فيما بعد ضمن المادتين 111 و116 من خلال جعل هذه الصلاحية بيد رئيس الجمهورية، عن طريق أخذ رأي الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية، وكذا في مجال التعديل الدستوري، وجعلها من الصلاحيات التي لا يسمح للرئيس بتفويضها، وكذلك سار كل من دستور 1989 في المادة 74، ودستور 1996 بمختلف تعديلاته بما فيها التعديلين الدستوريين سنة 2016 و 2020، في المادة 8/91 والمادة 9/91 على التوالي بنفس الاتجاه بقوله " **يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء**

لكننا بتفحص هذه المواد نستنتج أنها حملت مصطلحات فضفاضة، من خلال عدم تحديدها لمعيار واضح يدفع رئيس الجمهورية للجوء لهذه الصلاحية، ومنه جعلها سلطة مطلقة بيد رئيس الجمهورية، في تحديد مجالاته دون استشارة أي سلطة أخرى خاصة السلطة التشريعية، باعتباره منتخب مباشرة من طرف الشعب بالاقتراع العام السري و المباشر، وبالتالي يحق له العودة إلى الشعب واستشارته في أمور عديدة ذات الصالح المشترك.⁽²⁾

وبالتالي فهذه الصلاحية الممنوحة للرئيس تساهم في تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، خاصة إذا كان المجال المراد التدخل فيه يدخل ضمن مجال اختصاص البرلمان مما ينتج عنه إزاحة للبرلمان. لكن في نفس الوقت باعتبار البرلمان هو ممثل الشعب، فالجوء لهذه

(1) تعتبر سويسرا أول دولة طبقت نظام الاستفتاء الشعبي في القرن التاسع عشر (19 ميلادي، وقد خضعت جميع دساتيرها للاستفتاء بداية بأول دستور فيدرالي تم إصداره في 12 أبريل 1798، والذي نظم من قبل الغزاة الفرنسيين إلى الوقت الحالي. للتفصيل راجع: دندان بختة، المرجع السابق، ص 40 - 43.

(2) كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص 79.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

الآلية قد يكون أحسن طريقة لحل الخلاف بين رئيس الجمهورية والبرلمان حول مسألة ما، من خلال منح الكلمة الأخيرة للشعب دون الحاجة لحل المجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

2/ الإجراءات التي تمر عليها عملية الاستفتاء: بما أن الاستفتاء هو من الوسائل المباشرة التي تسمح للتعبير عن السيادة الشعبية، لذا فهو يحتاج لخطوات تخرجه من دائرة النصوص القانونية إلى دائرة التطبيق، وهذا ما يطلق عليها بالعملية الإستثنائية والتي سنتطرق لها في النقاط التالية:

2 أ/ تحريك عملية الاستفتاء: منح المؤسس الدستوري صلاحية تحريك " المبادرة، الإعلان " هذه الآلية لرئيس الجمهورية في مختلف دساتيره، باستثناء ما إذا كان موضوعه متعلق بالتعديل إذ جعل صلاحية المبادرة مشتركة بين كل من رئيس الجمهورية والأغلبية المطلقة للمجلس الوطني بحسب المادة 71 من دستور 1963، لكن لم يسمح الوقت بممارسة هذا الاختصاص نتيجة تعليق أحكام الدستور والعمل بموجب الشرعية الثورية.⁽²⁾ ثم تبناه مرة ثانية خلال دستور 1996 المعدل والمتمم في نص المادة 222 بحيث سمح لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا بالمبادرة باقتراح التعديل الدستوري، إلا أن هذه المبادرة تتطلب الحصول على موافقة من قبل رئيس الجمهورية حتى يتم عرضها على الاستفتاء، وأن لا يكون موضوعها يمس بعض المبادئ المحددة، والتي صنفت على أنها لا تقبل التعديل ضمن المادة 223، ومنه نستنتج حق البرلمان بالمبادرة بتعديل الدستوري مقيد بتوفر نصاب محدد و موافقة رئيس الجمهورية وأن لا يمس بعض المبادئ.

2 ب/ مناقشة مشروع الاستفتاء والتصويت عليه: لم يحدد المؤسس الدستوري إجراء المناقشة على هذا المشروع والتصويت عليه في مختلف الدساتير من قبل البرلمان، إلا إذا كان موضوع الاستفتاء مرتبط بالتعديل الدستوري، إذ نص كل من دستور 1963 على ضرورة إخضاعه لتلاوتين و تصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني، يفصل بين التلاوتين أجل شهرين (02) وهذا ما تضمنته المادة 72 منه. وكذا دستور 1989 حدد في المادة 165 منه بضرورة التصويت عليه بنفس صيغة التصويت على النصوص التشريعية بعدما تتم مناقشته داخل قبة البرلمان، على أن يلزم الرئيس بعرضه على الاستفتاء الشعبي في مدة لا تتجاوز خمسا وأربعين (45) يوم من تاريخ الموافقة عليه من قبل البرلمان، وذلك عن طريق إصداره المرسوم المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة المحدد ضمنها يوم الاقتراع.

(1) Ibrahimi Mohamed، *le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle*، office des publications universitaires، Alegria، 1995، p 78 .

(2) للتفصيل راجع: سعيد بوالشعير، *النظام السياسي الجزائري*، المرجع السابق، ص ص 63 - 75.

أما دستور 1996 المعدل والمتمم سنة 2020 لم يغير الوضع كثيرا من خلال جعل ضرورة التصويت عليه بنفس صيغة التصويت على النصوص التشريعية الساري العمل بها، إلا أنه مدد في الفترة التي يلزم فيها الرئيس بعرضها على الاستفتاء بخمسين (50) يوما بدلا من خمسا وأربعين (45) يوما وهذا ما نصت عليه المادة 219 منه، لكن في نفس الوقت رئيس الجمهورية غير ملزم بعرض أي تعديل دستوري على الاستفتاء خاصة بتوفر الشروط المنصوص عليها ضمن المادة 221 منه وهي كالتالية:

– إصدار المحكمة الدستورية رأيها معلل بأن موضوع التعديل الدستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، حقوق الإنسان والمواطن، والتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

– الحصول على موافقة لثلاثة أرباع (4/3) غرفتي البرلمان على نص التعديل الدستور. (1)

2 ج/ عرض مشروع الاستفتاء على الشعب: وهي أهم مرحلة تمر بها عملية الاستفتاء إذ بموجبها يتدخل الشعب مباشرة للتعبير عن رأيه بكل حرية إما بنعم أو لا، ومنه فإذا وافق الشعب عليه: تزيد الثقة بينه وبين الرئيس ويدخل موضوع الاستفتاء حيز التنفيذ بعدما يكلف الرئيس بإصداره. (2)

-
- (1) تخلى رئيس الجمهوري عبد العزيز بوتفليقة على إتباع أسلوب الاستفتاء بمناسبة تعديله لدستور 1996 خلال ثلاث مناسبات متتالية والمحددة بتاريخ : 10 أبريل 2002، و 15 نوفمبر 2008، وفي 06 مارس 2016.
- (2) مر النظام الدستوري بالجزائر ب (12) استفتاء وكلها تم التصويت عليها بنعم وهي كالتالي:
- استفتاء تقرير المصير في 01 جويلية 1962، ج ر عدد 01، الصادر في 06 جويلية 1962، ص 03.
 - استفتاء حول المجلس التأسيسي وصلاحياته في 20 سبتمبر 1962. ج ر عدد 01، الصادر في 26 أكتوبر 1962، ص 02.
 - استفتاء حول دستور 1963 في 08 سبتمبر 1963. ج ر عدد 64، الصادر في 10 سبتمبر 1963، ص 886.
 - استفتاء حول الميثاق الوطني 27 جوان 1976، ج ر عدد 61، الصادر في 30 يوليو 1976، ص 888.
 - الاستفتاء الشعبي حول إقرار لمشروع دستور 1976 في 19 نوفمبر 1976. ج ر عدد 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، ص 1290.
 - استفتاء الشعبي المتعلق بإثراء الميثاق الوطني في 16 جانفي 1986، ج ر عدد 07، الصادر في 16 فبراير 1986، ص 143.
 - استفتاء شعبي متعلق بتعديل دستور 1976 في 3 نوفمبر 1988، ج ر عدد 45، الصادر في 05 نوفمبر 1988، ص 1518.
 - استفتاء شعبي متعلق بتعديل الدستور في 23 فيفري 1989، ج ر عدد 09، الصادر في 01 مارس 1989، ص 230.

أما إذا لم يوافق عليه قد يؤدي لأثار سلبية من خلال اهتزاز الثقة بين الرئيس والشعب، وقد ينتج عنها حتى تقديم رئيس الجمهورية استقالته، وفي حالة ما إذا كان الاستفتاء مرتبط بالتعديل الدستوري، لا يحق لرئيس الجمهورية عرضه على الشعب مرة أخرى خلال النفس الفترة التشريعية وهذا استنادا للمادة 220 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وفي هذا الإطار بمقارنة هذه الإجراءات بما كان العمل به ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016،⁽¹⁾ نجد المؤسس الدستوري خلال تعديل 2020 اعتمد على نفس إجراءات سابقه بدون أن تكون هناك أي إضافة.

3/ مدى تأثير الاستفتاء على مركز البرلمان: إن إتباع المؤسس الدستوري لآلية الاستفتاء بالرغم من أنها تمثل تقنية هامة في الدول الديمقراطية، إذ بواسطتها يسمح للشعب بالتعبير عن رأيه في مواضيع هامة بطريقة مباشرة، إلا أنه ينتج عنها إهدار وإزاحة البرلمان من اختصاصاته الأصلية ألا وهي التشريع، خاصة بعدما خول المؤسس الدستوري للرئيس السلطة المطلقة باللجوء لهذا الحق من عدمه. وقد اتجه جانب من الفقه على اعتبار أن هذا الإجراء قد ينتج عنه التجميد الكلي لممثلي الشعب نهائيا، وهذا ما حدث فعلا خلال الاستفتاء 03 نوفمبر 1988 ووضع دستور 1989 على إثر أحداث أكتوبر 1988، بالرغم من عدم وجود المؤسسة التشريعية خلال تلك الفترة، وبالتالي فقد يؤدي الاستفتاء لإلغاء السلطة التشريعية تماما وليس فقط التأثير عليها.⁽²⁾

كذلك فبسبب تقييد سلطة الشعب إما بالموافقة على نص الاستفتاء كليا أو رفضه كليا دون أن يملك حرية مناقشته أو تعديله، خلافا ما إذا تم عرضه على البرلمان، هذا قد يؤدي لاستغلال رئيس الجمهورية لهذه الآلية لهيمنة على المجال التشريعي، وتهميش دور المؤسسة التشريعية، وبالتالي فقد

-
- استفتاء شعبي المتعلق بالتعديل الدستوري، في 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادر في 08 /12 /1996، ص 03.
 - الاستفتاء الشعبي حول قانون الوثام المدني في 16 سبتمبر 1999 ج ر عدد 46، الصادر في 13 جويلية 1999، ص 03.
 - الاستفتاء الشعبي حول ميثاق السلم والمصالحة الوطنية 29 سبتمبر 2005، ج ر عدد 67، الصادر 05 أكتوبر 2005، ص 03.
 - الاستفتاء الشعبي حول مشروع تعديل الدستور في 15 سبتمبر 2020، ج ر عدد 54، الصادرة في 16 سبتمبر 2020، ص 03.

(1) أنظر المواد 208، 209، 210، 211 من التعديل الدستوري لسنة 2016، السابق ذكره.

(2) هوشات فوزية، المرجع السابق، ص 172.

بات من الضروري منح حق المبادرة بالاستفتاء لأعضاء البرلمان بجانب رئيس الجمهورية، وخاصة لمجلس الأمة نتيجة الكفاءة والخبرة التي يمتلكها أعضائه دون تهميش للرئيس لهذه السلطة.

الفرع الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزاحم في الظروف الاستثنائية

لم يكتفي المؤسس الدستوري بمنح مجموعة من الصلاحيات لرئيس الجمهورية في الظروف العادية مزاحمة بذلك البرلمان، بل اعترف له بصلاحيات أخرى تجعله يحل محل سلطة البرلمان ذاتها في حالة ما إذا مرت الدولة بظروف استثنائية، لأن هذه الأخيرة تتطلب التخلي بصفة مؤقتة عن تطبيق المبادئ الدستورية بما فيها مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبالتالي تتحول من المشروعية العادية⁽¹⁾ إلى المشروعية الاستثنائية، من أجل حماية كيان الدولة.

لكن في نفس الوقت هذه الصلاحيات الموكلة للرئيس خصها المؤسس الدستوري بمجموعة من الضوابط تختلف بحسب درجة وخطورة الوضع، إذ يلجأ لإعلان حالة الطوارئ و الحصار، وإن لزم الأمر يعلن الحالة الاستثنائية، أما إذا تحققت أعلى درجة الخطورة نتيجة حدوث عدوان خارجي يعلن الرئيس حالة الحرب، والتي تصنف كأخر إجراء استثنائي، وهذا ما سنستعرض له بشيء من التفصيل:

أولاً: حالتي الطوارئ و الحصار

نظم المؤسس الدستوري حالتي الطوارئ والحصار ضمن المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إذ نصت على أن يقرر رئيس الجمهورية، إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ والحصار لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما، بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ورئيس المحكمة الدستورية ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع.

ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، يحدد قانون عضوي تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار"، ومحتوى هذه المادة تقريبا نفس محتوى المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2016 باستثناء بعض الإضافات التي حملها التعديل الدستوري سنة 2020 والتي سنتطرق لها في موضعها.

(1) يعرف مبدأ الشرعية العادية: على أنه سيادة حكم القانون على جميع السلطات العامة، باعتباره يهدف لإقامة التوازن بين حقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة ما للدولة من سلطات وامتيازات. بن بكاي عبد الحفيظ، الحريات العامة في الظروف الغير عادية في ظل الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996. مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة، معهد العلوم القانونية، دون سنة، ص 01.

واستنادا لهذا سنحل هذه المادة حتى نتمكن أولا من تعريف هذين الحالتين مع تحديد أوجه الاختلاف بينهما لنصل في النهاية لسرد الضوابط التي تحكمهما.

1/ تعريف الطوارئ و الحصار: لم يعطي المؤسس الدستوري تعريفا لهاتين الحالتين فاسحا بذلك المجال للفقه، والذي بدوره قدم مجموعة من التعريفات منها ما يلي:

- **من عرف حالة الطوارئ:** على أنها نظام استثنائي محدد في الزمان والمكان، لمواجهة ظروف طارئة وغير عادية تهدد البلاد أو جزءا منها، وذلك بتدابير مستعجلة و طرق غير عادية، قد تقيد ممارسة الأفراد لحرياتهم تحت شروط محددة ولحين زوال التهديد ". (1)
- **أما حالة الحصار تعرف على "** أنها إجراء من إجراءات الأمن العام تعطل بمقتضاه القوانين ويحل محلها النظام العسكري ". (2)

ومنه فحالة الحصار قائمة على أساس انتقال الحكم من السلطة المدنية إلى السلطة العسكرية للمحافظة على الأمن داخل الدولة، نتيجة اعتداء جسيم على النظام العام، كالأعمال التخريبية والأعمال المسلحة مثل العصيان والتمرد. على خلاف حالة الطوارئ التي تفرض نتيجة نظام قانوني استثنائي لا يرتقي للوضع الأول، ينتج عنه تقييد حرية الأفراد، دون أن تنتقل صلاحية استتباب الأمن للسلطة العسكرية، وبالتالي تعتبر المرحلة التحضيرية لباقي الحالات الاستثنائية. لكن كلاهما يشتركان في تقييد حريات الأفراد خلال مدة زمنية محددة وقد تمس جزء من البلاد أو كله.

2/ ضوابط فرض حالتى الطوارئ والحصار: نصت المادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على مجموعة من الشرط تحكم سلطة رئيس الجمهورية بإقرار الحالتين، لكن بالرغم من اختلاف ظروف قيام هذين حالتين إلا أنها أخضعتهم لنفس الشروط، وبالتالي ترك السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في التخيير بينهما، وما يتناسب والوضع الذي تمر به البلاد، وذلك باستعمال عبارة " أو " والتي تفيد التخيير، وتصنف هذه الشروط إلى شروط موضوعية وأخرى شكلية كالتالي:

أ / **الشرط الموضوعية:** يتم تقرير حالة الطوارئ والحصار بتوفر الشروط الموضوعية التالية :

(1) غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة بين الرقابة الدستورية ورقابة القاضي الإداري، أطروحة مقدمة بنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 02، 2015/2016، ص 112.

(2) حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضمائنها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2012/2013، ص 127.

- **حالة الضرورة الملحة:** يمتاز هذا الشرط بالعمومية وعدم التخصيص، لأن مصطلح الضرورة الملحة يتناسب مع كل الحالات غير العادية، ولا يخص فقط هذين الحالتين، وبالتالي منح صلاحية تفسير حالة الضرورة بطريقة غير مباشرة لرئيس الجمهورية، وباعتبار أن الجزائر أعلنت كلا الحالتين⁽¹⁾ في فترات زمنية سابقة، ويتفحص المرسوم الرئاسي 44 /92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ نجده استند في بيان أسبابه لمجموعة الظروف التي مرت بها الدولة خلال تلك الفترة، وتم تصنيفها بأنها تجسد حالة الضرورة وتتمثل فيما يلي: المساس الخطير بالنظام العام في عديد من نقاط تراب الوطني، وانعكاس ذلك على استقرار عمل المؤسسات بتهديدها، المساس الخطير والمتكرر بأمن المواطنين والسلم المدني.
- **تحديد المدة:** مما لا شك فيه أن الإعلان عن هذه الحالات ينتج عنه المساس بتوازن السلطات في الدولة، والمساس بحقوق وحرريات الأفراد. ونظرا لخطورة هذا الوضع وجب تحديد المدة، وأحسن التعديل الدستوري لسنة 2020 بضبط هذه المدة بدقة في ثلاثين (30) يوما، وهذه الإضافة التي تضمنها هذا التعديل كانت في محلها، لأنها ستقف حاجز أمام السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية التي كان يتمتع بها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 نتيجة الاكتفاء بالقول " **لمدة معينة** " دوت تحديدها بدقة. أما إذا أراد الرئيس تمديد أحد هذين الحالتين فإن هذا مرهون بحصوله على موافقة البرلمان بغرفتيه المجتمعيتين، وكأن المؤسس الدستوري أراد من خلال هذا الإجراء معرفة رأي البرلمان حول إجراء التمديد،⁽²⁾ لكن السؤال الذي طرحه هنا هل يكمن للبرلمان رفض تمديد أحد الحالتين؟ وهذا لا يمكن توقعه في الوقت الحالي بسبب انتماء أغلبية الأحزاب لرئيس الجمهورية.

(1) بسبب الظروف السياسية التي عرفتها الجزائر بعد استقالة رئيس الجمهورية " الشاذلي بن جديد " أعلنت حالة الحصار بموجب المرسوم الرئاسي 91 /196 ، المؤرخ في 04 جوان 1991 ، المتضمن تقرير حالة الحصار ، ج ر العدد 29 ، بتاريخ 12 يونيو 1991 ، ص 1087 . وتم رفعها بعد فوات مدة أربعة (04) أشهر من التطبيق من خلال المرسوم الرئاسي 91 /336 ، المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 ، يتضمن رفع حالة الحصار ، ج ر عدد 44 ، بتاريخ 25 سبتمبر 1991 ، ص 1684 .

ثم تم الإعلان عن حالة الطوارئ فيما بعد بموجب المرسوم الرئاسي 92 /44 ، المؤرخ 09 فبراير 1992 ، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ، ج ر عدد رقم 10 ، بتاريخ 09 فبراير 1992 ، لمدة 12 شهر ، ص 285 ، ومن بعد تم تمديدتها بموجب المرسوم التشريعي: 93 /2 المؤرخ في 06 جانفي 1993 ، المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ ، ج ر عدد 08 ، الصادرة في 07 فبراير 1993 ، ص 05 .

(2) غربي نجاح ، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة...، المرجع السابق، ص 126 .

ب/ **الشرط الشكلية:** متى رأى رئيس الجمهورية الحاجة لإقرار أحد حالتي الطوارئ أو الحصار عليه استشارة واجتماع مجموعة من الهيئات المحددة حصرا بنص الدستور وتتمثل فيما يلي:

• اجتماع المجلس الأعلى للأمن: باعتباره هيئة استشارية لرئيس الجمهورية في المجال الأمني، بحسب ما تضمنته المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالتالي مساعدة الرئيس في تشخيص درجة خطورة الوضع الذي تمر به البلاد.

• استشارة رئيس مجلس الأمة: نص التعديل الدستوري لسنة 2020 بضرورة أخذ استشارة رئيس مجلس الأمة قبل استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهذا طبقا للمكانة المميزة التي يحتلها مركز رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، ومنه نلاحظ أن التعديل الدستوري هدفه الأساسي منح الاعتبار لمجلس الأمة في كثير من النقاط.

• استشارة رئيس مجلس الشعبي الوطني: باعتباره ممثل للشعب، فأخذ هذه الاستشارة تمثل ضمانا لحماية حقوق وحرريات الأفراد. (1)

• استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، باعتباره من يكلف بالسهر على بتنفيذ القوانين والتنظيمات، وبالتالي له دراية أكثر بالتغيرات التي طرأت على البلاد.

• استشارة رئيس المحكمة الدستورية "عوضا عن المجلس الدستوري بحسب التعديل الدستوري لسنة 2016": إن الوظيفة الأساسية للمحكمة الدستورية هي السهر على احترام الدستور، لذلك هذه الاستشارة هدفها الأساسي إضفاء الشرعية على المرسوم المتضمن إعلان هذه الحالات. (2)

وبالتالي نستنتج أنه بمجرد توفر الشروط الشكلية والموضوعية يحق لرئيس الجمهورية إعلان حالتي الطوارئ والحصار بواسطة مرسوم رئاسي، لكن بالرجوع للمادة 97/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد المؤسس اختار تنظيم هذين الحالتين بقانون عضوي، فمن جهة هذا تجسيدا للصلاحيات الأصلية للبرلمان ألا وهي التشريع. أما من جهة أخرى نتيجة لخطورة هذين الحالتين على الحقوق والحرريات وذلك بإخضاعها لرقابة المطابقة من قبل المحكمة الدستورية. لكن هذا القانون

(1) موساوي فاطمة، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2016/2017، ص 54.

(2) للتفصيل راجع: مولودي جلول، حماية الحقوق والحرريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 2010/2009، ص 51.

العضوي لم يرى النور، ونتيجة ذلك يتولى رئيس الجمهورية تنظيم حالتي الطوارئ والحصار، وهذا يدعم بطريقة غير مباشرة صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

ثانيا: حالة الاستثنائية

تعتبر الحالة الاستثنائية من بين الحالات التي بواسطتها تدخل الدولة في مرحلة غير عادية، إذ تم النص عليها في مختلف الدساتير الجزائرية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي نظم أحكامها ضمن المادة 98 منه، ولهذا سنعرف هذه الحالة ثم التطرق للضوابط التي تحكمها.

1/ تعريف الحالة الاستثنائية: يقصد بالحالة الاستثنائية: على أنها نظام دستوري استثنائي قائم على فكرة الخطر الوشيك المهدد لكيان الدولة وسلامة ترابها، بحيث يخول للسلطة المختصة والمتمثلة في رئيس الجمهورية اتخاذ كل التدابير الاستثنائية المنصوص عليها قانونا، بهدف حماية الدولة ضد الأخطار الناجمة عن عدوان مسلح داخلي أو خارجي، مع إمكانية نقل صلاحيات السلطات المدنية إلى السلطات العسكرية". (1)

وبناء على ذلك نستنتج أن الحالة الاستثنائية هي أكثر خطورة من الحالتين السابقتين، لذا منحت السلطة لرئيس الجمهورية بإقراره لهذه الحالة بمجرد وجود خطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وبالتالي تم تصنيف هذه الأسباب بالدقة مقارنة بأسباب إعلان حالتي الطوارئ والحصار من خلال مصطلح الضرورة الملحة.

2/ ضوابط فرضها: بالاطلاع على نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قيد فرض الحالة الاستثنائية بمجموعة من الشروط الموضوعية والأخرى شكلية، حتى لا يفسح المجال السلطة التنفيذية بانتهاك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور ذاته.

أ/ الشروط الموضوعية: تضمنت الشروط الموضوعية لإقرار هذه الحالة فيما يلي :

• **صفة الخطر:** يقصد بالخطر كل واقعة تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية فتتهدد بالزوال، ويشترط فيه أن يكون حالا وجسيما، أي لا يمكن دفعه بالطرق العادية ويخضع هذا للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.

• **مجال الخطر:** حتى يتم إقرار الحالة الاستثنائية يجب أن يمس مجال الخطر كل من: المؤسسات الدستورية والتي منح لها الدستور هذا الوصف دون أن يتعدى لباقي المؤسسات الأخرى. استقلالية البلاد وذلك للحفاظ على السلامة المعنوية لإقليم الدولة كالعصيان المدني مثلا. وأخيرا

(1) غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة...، المرجع السابق، ص 119.

السلامة الترابية وتتجسد من خلال حماية إقليم الدولة من كل عدوان خارجي،⁽¹⁾ وبالتالي نستنتج أن مجال الخطر حدده المؤسس الدستوري حصرا في المجالات السابق ذكرها فقط.

• **مدة الخطر:** حدد التعديل الدستوري لسنة 2020 لأول مرة المدة التي تفرض فيها الحالة الاستثنائية بستون (60) يوما كأقصى حد، ولا يحق لرئيس الجمهورية تمديدتها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وبذلك هذه الإضافة التي حملها هذا التعديل مقارنة بالتعديل الدستوري لسنة 2016 من شأنها تضيق السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية في هذا المجال.

ب/ **الشروط الشكلية:** بالإضافة للشروط السابقة نص المؤسس الدستوري على مجموعة الشروط الشكلية التي يتبعها رئيس الجمهورية لإقرار هذه الحالة، إلا أنها تقريبا نفس الشروط المتبعة لإقرار حالتها الحصار والطوارئ.

• **وتتمثل في استشارة كل من رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري"،** فالرئيس ملزم بالقيام بهذا الإجراء بنفس ترتيب ورودها، لكنه غير ملزم بإتباع نتيجة الاستشارة، لذا تعتبر هذه الاستشارة إعلاما لهذه الهيئات، وتدعيما لرأي رئيس الجمهورية بإقراره للحالة الاستثنائية. إلا أن هذه الاستشارة يتخللها بعض الغموض من حيث كيفية القيام بها هل تتخذ كتابة أو مشافهة، ومنه فرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في إتباع أحد الطريقتين، وبسبب ذلك اعتبرها البعض أنها لا تخرج من اعتبارها مجرد رقابة صورية.⁽²⁾

• **الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء:** أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية كذلك الاستماع للمجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء، وبالتالي نلاحظ ظهور مصطلح جديد وهو "الاستماع" بديلا " من " الاستشارة"، وبسبب ذلك اعتبره بعض الفقه أن الفرق بين المصطلحين يكمن في نتيجة كل منهما، فالاستشارة تهدف للوصول إلى اتفاق بإعلان

(1) جعفري وحيدة، **المجال التنظيمي في النظام القانوني**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الفرع العام، جامعة الجزائر، 01، كلية الحقوق، 2013/2014، ص 38.

(2) غضبان مبروك، غربي نجاح، " قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، **مجلة المفكر**، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 09، العدد 01، 2014، ص 18.

الحالة من عدمه، على خلاف الاستماع والذي لا يتعدى هدفه الحصول على معلومات أكثر حول الوضع المطروح. (1)

• **اجتماع البرلمان وجوبا:** بما أن رئيس الجمهورية له الصلاحية الواسعة باتخاذ كل التدابير وما يناسب جسامته الخطر، والتي قد يتطلب منه توقيف العمل ببعض أحكام الدستور، وبالتالي فلا شك في أن التدابير المتخذة ستؤثر على حقوق وحرّيات الأفراد، وتؤثر بشكل كبير على عمل السلطة التشريعية من خلال التشريع بأوامر، لذا تم النص على ضرورة اجتماع البرلمان، حتى في حالة ما إذا كان خلال العطلة البرلمانية لإقرار هذه الحالة، كرقابة سابقة تمارس على رئيس الجمهورية. (2)

• **مخاطبة الأمة:** بمجرد إعلان الحالة الاستثنائية يكلف رئيس الجمهورية بتوجيه خطابا للأمة يبين لهم فيه خطورة الوضع الذي تمر به الدولة، إلا أن هذا الإجراء كان خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 اختصاص حصري لرئيس الجمهورية أثناء إعلان حالة الحرب فقط.

وبمجرد توفر مجموعة هذه الشروط يقر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية ويتولى زمام الأمور بواسطة التشريع بأوامر إلى غاية رفعها، والتي تكون بنفس الإجراءات التي أوجبت إعلانها. وهنا كذلك استحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 إجراء آخر لم ينص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 والمتمثل في تعليق تمديد الحالة الاستثنائية بموافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا. وحتى لا يستغل رئيس الجمهورية هذه السلطة أوجب التعديل الدستوري لسنة 2020 إخضاع الأوامر الصادرة من قبله خلال هذه المرحلة لرقابة لاحقة من قبل المحكمة الدستورية بمجرد ما تنتضي المدة المحددة لهذه الحالة.

ومن هذا المنطلق يمكننا القول بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 كان أكثر ضبطا من سابقه في تنظيم هذه الحالة، وذلك من خلال الحد من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية لإعلانه و تمديده للحالة الاستثنائية، وكذا إخضاع الأوامر الصادرة عنه خلال هذه الفترة، للرقابة الوجوبية من قبل المحكمة الدستورية. إلا أن رئيس الجمهورية خلال الحالة الاستثنائية ينتج عنه هيمنة رئاسية مطلقة على المجال التشريعي، إذ بواسطتها يتحول إلى مشروع أصيل عوض البرلمان.

(1) جعفري وحيدة، المرجع السابق، ص 39.

(2) للتفصيل راجع، تميمي نجاة، حالة الظروف الاستثنائية وتطبيقاتها في الدستور الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002/2003، ص 20 - 24

ثالثا: حالة الحرب

تصنف حالة الحرب أخطر الحالات الاستثنائية التي قد تواجه دولة، لأنها تهدد وجودها، لذا نضمها المؤسس الدستوري في مختلف الدساتير الجزائرية، باستثناء دستور 1963 الذي اكتفى بالنص عليها دون تحديد شروط قيامها، لذا يتعين علينا التعرف على هذه الحالة من خلال التطرق لتعريفها، وضوابط قيامها، ثم أثارها على السلطة التشريعية، وأخيرا نحدد علاقتها بحالة التعبئة العامة.

1/ تعريف حالة الحرب: وجدت عدة تعاريف فقهية لحالة الحرب منها من عرفها على أنها " قتال مسلح بين الدول بهدف تغليب وجهة نظر سياسية وفقا لقواعد منظمة لحالة الحرب ".

إلا أن القانون الدولي ربط هذه الحالة بالحرب الدفاعية والتي تدافع الدولة فيها عن نفسها ضد أي العدوان أجنبي، سواء وقع أو قد يقع، بغض النظر إن كانت تمس كل إقليم الدولة أو جزءا منه، وليست الحرب الهجومية التي يهدف من ورائها للاستيلاء على دول أخرى دون وجه حق. (1)

وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في نص المادة 100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها: " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية حالة الحرب..."، وهي نفس محتوى المادة 109 التي اعتمد عليها التعديل الدستوري لسنة 2016.

ولخطورة هذا الوضع لا يقر رئيس الجمهورية هذه الحالة، إلا بعدما يتبع مجموعة من الإجراءات الشكلية المنصوص عليها دستوريا وتتمثل في ما يلي:

- **اجتماع مجلس الوزراء:** يجتمع الرئيس مع طاقمه الحكومي برئاسته، من أجل مناقشة الوضع الذي تمر به الدولة.
- **الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن:** باعتباره هيئة استشارية لرئيس الجمهورية في المجال الأمني.
- **استشارة كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني** باعتبارهم ممثلون عن الشعب، ورئيس المحكمة الدستورية " عوضا عن رئيس المجلس الدستوري ".
- **اجتماع البرلمان وجوبا لإعلان هذه الحالة.**
- **توجيه خطاب للأمة:** بعدما يقر رئيس الجمهورية حالة الحرب يوجه خطابا للأمة، يعلمهم فيها بدوافع إعلان هذه الحالة والتدابير المتخذة لمواجهتها، ويصنف هذا الخطاب من الناحية السياسية،

(1) غربي نجاح، حماية الحقوق والحريات في حالة الضرورة...، المرجع السابق، ص 121.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

بمثابة تبرير سياسي للتدابير التي سيتخذها الرئيس، لرد الهجوم العدواني والحفاظ على وحدة الوطن. (1)

2/ أثار إعلان حالة الحرب على المجال التشريعي للبرلمان: من أهم أثار إعلان حالة الحرب هو توقيف العمل بأحكام الدستور طيلة فترة الحرب، واستحواذ رئيس الجمهورية على جميع الصلاحيات بما فيهم الصلاحية التشريع. وفي حالة ما إذا انتهت المدة الرئاسية للرئيس تمدد وجوبا إلى غاية نهاية الحرب، وإذا اقترنت هذه الحالة باستقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو أصيب بعجزه البدني مثبت قانونا " إضافة حملها التعديل الدستوري لسنة 2020 بدلا من عمومية الفقرة التي كانت ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي حدوث أي مانع آخر له "، يكلف رئيس مجلس الأمة بهذه المهمة باعتباره رئيسا للدولة وهذا ما تضمنته المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبالتالي ترجع صلاحية التشريع بمجرد توفر هذه الشروط لرئيس مجلس الأمة، وهذا إن دل فهو يدل على المكانة المميزة التي يحتلها رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. وفي حالة ما إذا اقترن شغور منصب كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة هنا يتولى رئيس المحكمة الدستورية " عوضا عن رئيس المجلس الدستوري " زمام الأمور.

3/ علاقة حالة الحرب بالتعبئة العامة: يقصد بالتعبئة العامة جعل كل ما يهم المجهود الحربي من أفراد، وعتاد، وأموال تحت طلب الحكومة، كما يمكن تحويل العديد من الصناعات إلى الاختصاصات الحربية. (2)

وهي من أهم الصلاحيات الموكلة لرئيس الجمهورية من خلال دعوته استعدادا بذلك للحرب، بعدما يقرها بمجلس الوزراء بمجرد الاستماع للمجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني وهذا استنادا للمادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهي نفسها المعتمد عليها سابقا خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 108 منه. وعرف تاريخ الجزائري تطبيق هذه الحالة مرتين:

(1) غربي نجاح، المرجع السابق، ص 150.

(2) عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، " المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمّة لخضر - الوادي - الجزائر، المجلد 07، عدد 03، أكتوبر 2016، ص 83.

- الحالة الأولى: أعلنها الرئيس الراحل أحمد بن بلة سنة 1963 نتيجة اعتداء قوات الجيش المغربي على بعض مدن الجنوب الغربي الجزائري، والتي انتهت بانسحاب الجيش المغربي من الأراضي الجزائرية.⁽¹⁾

- الحالة الثانية: كذلك تم الإعلان عنها مرة ثانية بمقتضى الأمر 67/124.⁽²⁾

ومن خلال ما سبق وبحسب المعطيات الدستورية التي تنظم الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية خلال الظروف العادية، نستنتج أن المؤسس الدستوري عزز من دور هذه السلطة، وبالذات دور رئيس الجمهورية من خلال امتلاكه لسلح فتاك يواجه العمل التشريعي للبرلمان، ألا وهو التشريع بأوامر بجانب الاستفتاء والسلطة التنظيمية. ثم استحوذته وبشكل مطلق على المجال التشريعي وتهميش دور البرلمان خلال الظروف الاستثنائية بحجة مبررات المشروعية الاستثنائية.

(1) جعفري وحيدة، المرجع السابق، ص 43.

(2) الأمر 124/67، المؤرخ في 08 جويلية 1967، المتضمن الإعلان عن التعبئة العامة، ج ر عدد 60، الصادرة بتاريخ 25 يوليو 1967، ص 850.

المبحث الثاني: مدى سلطة مجلس الأمة في المصادقة على القانون

لا تتوقف سلطة مجلس الأمة أثناء أداء العمل التشريعي في حدود المبادرات القانونية فقط، بل تتعدى لأكثر من هذا، إذ تأتي مرحلة جديدة من خلال الترتيب الفني لأعمال المجلس عن طريق ما يسمى بجدول الأعمال، خاصة أمام تباين أهمية وأولوية كل مبادرة، وبذلك يضمن فعالية أداء مهامه (المطلب الأول)، وتبعاً لجدول الأعمال يناقش أعضاء المجلس تلك المبادرات والنصوص المعروضة عليه داخل جلسات العامة، وما ينتج عنها من تعديلات إلى غاية إخضاعها للتصويت (المطلب الثاني)، لكن نتيجة إتباع المشرع نظام البيكاميرالية، فإنه من الوارد جدا اختلاف وجهات النظر حول هذه النصوص بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني، لذا اعتمد المؤسس الدستوري على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل هذا الخلاف (المطلب الثالث)، إلا أنه بالرغم من الوصول لحل هذا الخلاف والمصادقة على النص يبقى تنفيذه معلقاً إلى غاية استكمال بعض الإجراءات الأخرى المحجوزة فقط للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيسها (المطلب الرابع).

المطلب الأول: حدود سلطة مجلس الأمة في ضبط جدول أعماله

أمام تشعب وكثرت النشاط البرلماني، كان لا بد من وجود آلية تنظم هذا العمل، وذلك عن طريق وضع برنامج يراعي مختلف التطلعات، حتى لا يتخلل العمل الفوضى وعدم الانضباط والعشوائية، وهذا ما عبر عنه بجدول الأعمال. وبناءاً عليه يجدر بنا تحديد مدلوله وكيفية إعداده (الفرع الأول)، إلا أنه نتيجة تبني المؤسس الدستوري مبدأ التعاون بين السلطات، وإشراك السلطة التنفيذية في إعداده مما نتج عنه ترك آثار هذا التعاون (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم جدول أعمال الدورة البرلمانية

يمثل جدول الأعمال الهيكل التنظيمي الذي يجسد تطبيق برنامج العمل التشريعي على أرض الواقع، لذا سنحدد تعريفه، ثم نتطرق لأهميته، وأخيراً نتعرف على إجراءات إعداده.

أولاً: تعريف جدول أعمال الدورة البرلمانية

تطرق القانون العضوي 16 / 12 الذي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة لأحكام تنظم جدول أعمال الدورة البرلمانية، دون التطرق لتعريفه مما فتح المجال للفقهاء، والذي بدوره قدم العديد من

التعريف منها من عرفه بأنه " ذلك العمل الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة ". (1)

كما عرفه البعض الآخر على أنه " برنامج يتم بموجبه إدارة المناقشات داخل جلسات البرلمان العامة، أو أنه برنامج العمل المحدد مسبقا لسير العمل التشريعي بداية من لحظة المبادرة إلى غاية المصادقة على القوانين ". (2)

ومن خلال هذه التعريفات نستنتج أن جدول الأعمال عبارة عن مخطط يوضح سير العمل التشريعي الذي سَيُتَّبَع من قبل أعضاء مجلس الأمة خلال كل دورة.

ثانيا: أهمية جدول أعمال في سير مجلس الأمة

حتى يتسم العمل البرلماني بالتنظيم والجدية اتبع المؤسس الدستوري كباقي النظم المقارنة نظام الدورات، وذلك بتحديد فترات معينة يمارس فيها البرلمان أعماله، إلا أنه أمام كثرة الأعمال المنوطة به، واختلاف أولوياتها تم تنظيم عمله عن طريق جدول الأعمال، من خلال ضبط المواضيع التي سيتطرق لها خلال كل فترة بواسطة خطة، تسمح للأعضاء بالاطلاع والبحث في المسائل التي سيتعرضون لها، لذا فـضبط جدول الأعمال يكتسي أهمية كبيرة في الممارسة العملية للحياة البرلمانية، باعتباره مجسدا لفعالية و نجاعة هذه المؤسسة، ونتيجة ذلك كلف أعضائه بإعداده خلال كل دورة. (3)

ثالثا: كيفية إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية

بما أن جدول الأعمال يمثل سريان الحياة البرلمانية، (4) لذا يكلف الأعضاء ذاتهم بإعداده، باعتبارهم ممثلين عن الإرادة الشعبية، وهذا ما يجسد استقلاليتهم من خلال تسيير أعمالهم البرلمانية دون أي ضغط، إلا أنه الواقع أثبت عكس ذلك من خلال السماح للحكومة بالمشاركة في إعداد جدول الأعمال، وهذا ما تضمنته أحكام النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 12 / 16.

(1) سعودي نسيم، المرجع السابق ص 460.

(2) صديقي رضوان، دور البرلمان في عملية الإصلاح السياسي من خلال الإجراءات التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2014 / 2015، ص 60.

(3) أنظر: مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 252.

(4) كتاب ناصر، ولد علي تاكفاريناس، "المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الأخير"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 53، العدد 04، 2016، ص 11.

إذ تكلف هيئة الرؤساء لكل غرفة بصفة مطلقة بالإعداد الأولي لجدول أعمال الدورة، باستشارة هيئة التنسيق تحت سلطة رئيس المجلس في بداية كل دورة برلمانية، ليجتمع فيما بعد مكتب المجلس وممثل الحكومة الذي حدده المرسوم التنفيذي 04 / 98 في وزير العلاقات مع البرلمان،⁽¹⁾ بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول لضبط جدول أعمال الدورة نهائيا، وهذا ما نصت عليه المادة 15 من القانون العضوي 12 / 16.

وبالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وبالتحديد في المادة 62 منه، نجدها وضحت لنا مضمون جدول أعمال الدورة بشكل عام، وذلك باحتوائه على شقين أساسيين، منها ما تعلق بالعمل التشريعي ومنها ما تعلق بالعمل الرقابي كما يلي:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في أجل شهرين من تاريخ الشروع بدراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس.
- اقتراحات القوانين التي يتقدم بها عشرين (20) عضوا ضمن المجالات المسموح بها، والتي أعدت تقارير بشأنها. " هذه مسابقة للتعديل الدستوري لسنة 2016 فقط، دون التعديل الدستوري لسنة 2020".
- النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.
- الأسئلة الشفوية.
- المسائل المختلفة المسجلة طبقا للدستور، والقانون العضوي رقم 12 / 16، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، لكن ما يلاحظ من خلال هذا الترتيب تصدر مشاريع القوانين في هذه القائمة. وبتأنيب بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 نظام الدورة الواحدة خلال السنة مدتها عشرة (10) أشهر⁽²⁾ بدلا من نظام الدوريتين، فإن أعضاء مجلس الأمة يتولون مهمة إعداده مرة واحدة في

(1) راجع المادة 04 من المرسوم التنفيذي 04 / 98، المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04، الصادرة في 28 جانفي 1998، ص 08.

(2) تبنى المؤسس الدستوري بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 نظام الدورة الواحدة، وذلك تحقيقا للأهداف التالية:
- الحفاظ على استمرارية وتواصل العمل البرلماني تشريعيا ورقابيا بانتظام واطراد.
- التحكم في جدولة وبرمجة أعمال الدورة، وذلك بالتشاور والتنسيق بين غرفتي البرلمان والحكومة، حيث يمكن تحديد الأولويات واستدراك الأعمال البرلمانية الجديدة والطارئة، خلال مدة الدورة البرلمانية الواحدة.

السنة، تكريسا للسيادة الدستورية للبرلمان، وخلال هذه الفترة يتم فيها تنفيذ جل المواضيع المدرجة ضمن جدول الأعمال الدورة، إلا أنه أحيانا قد لا تكفي هذه الفترة مما يتوجب تمديدتها لأيام معدودة بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وإذا استدعى الأمر يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بشرط أن يحدد المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية جدول أعمال هذه الدورة تبعا للمادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي هي نفسها ما كان سائدا خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 135 منه.

أما فيما يخص جدول أعمال الجلسات العامة للمجلس الأمة يكلف مكتب المجلس بعد استشارة هيئة التنسيق والحكومة، على أن يتم تبليغ تاريخ الجلسة، وجدول أعمالها فيما بعد للأعضاء وللحكومة قبل عشرة (10) أيام من انعقاد الجلسة على الأقل، وهذا ما تضمنته المادة 62 من نظامه الداخلي.

الفرع الثاني: تأثير مساهمة الحكومة في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية

بعدما تطرقنا لإجراءات إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية والذي بدوره يضبط وينظم العمل البرلماني، إلا أنه نتيجة لصعوبة إعداده باعتباره عملية معقدة تحتاج لاعتبارات فنية وسياسية مختلفة، والتي لا تتمتع بها معظم البرلمانات الحديثة، مما سمح كل من النظام الداخلي لغرفتي البرلمان والقانون العضوي 16/12 للحكومة بالمشاركة في هذه الصلاحية، إلا أن هذا نتج عنه آثار سلبية، بسبب استحواد الحكومة على صلاحية إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية على حساب غرفتي البرلمان من خلال ما يلي:

أولا: ضبط جدول الأعمال الدورة البرلمانية وفق متطلبات الحكومة

– السماح لكل غرفة برلمانية ببرمجة انشغالها خلال الدورة البرلمانية العادية وفقا لظروفها الخاصة بصورة ملائمة وفعالة. راجع: " نظام الدورة البرلمانية العادية الواحدة في الجزائر "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 39، أكتوبر 2016، ص 103.

جعلت النصوص القانونية الحكومة الطرف الفاعل في عملية ضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية، بحسب ما يتناسب وأهداف تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، من خلال الحرية المطلقة بتسجيلها مشاريع القوانين، نتيجة لهيئة شبه كلية للحكومة على البرلمان، باعتبار أن العمل التشريعي يمثل 99% منه ذو تأصيل حكومي.

ثانيا: ترتيب الحكومة لمواضيع جدول أعمال الدورة وفقا لأولوياتها

لم تكتفي المادة 15 من القانون العضوي 16 / 12 بمجرد ضبط الحكومة جدول أعمال الدورة البرلمانية فقط، بل مُنِحَتْ لها الأولوية في ترتيبه، لذا فَتَحَكُمَهَا في ترتيب المواضيع التي سيتطرق لها البرلمان، سيؤدي لتعطيل وتجاهل مناقشة القضايا التي يرغب البرلمان بإدخالها ضمن جدول أعمال الدورة،⁽¹⁾ وبالتالي تتفادى الحرج الذي قد تقع فيه من وراء تلك القضايا، لكن بالمقابل تمنح الفرصة للحكومة بتقديم القضايا التي لا تلقى معارضة برلمانية. وبذلك فهذه الصلاحية تُمَكِّنُ الحكومة من التدخل في أدق تفاصيل العمل البرلماني والتأثير عليه، ليتحول بذلك لعمل حكومي بدلا من عمل برلماني.⁽²⁾

ثالثا: إمكانية الحكومة تعديل جدول أعمال الدورة

أقرت المادة 16 من القانون العضوي 16 / 12 للحكومة بصلاحية تعديل جدول أعمال الدورة البرلمانية، من خلال إدراج مشاريع جديدة لم تكن ضمنه بمجرد التصريح باستعمالها، إلا أن هذه المادة اعتمدت على ألفاظ عامة، بحيث جعلت صلاحية تقدير صفة الاستعجال سلطة تقديرية بيد الحكومة تستعملها متى رأت ذلك مناسبا، وبذلك قد تتعسف في استعمالها لهذه الصلاحية، مما ينتج عنه تجاهل للاقتراحات المقدمة من قبل أعضاء البرلمان، وهذا يدعم تقليص اختصاصات البرلمان لحساب الحكومة.

من خلال ما تطرقنا له نستنتج أن الحكومة، تتمتع بسلطات واسعة في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية، استنادا للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، والقانون العضوي 16 / 12 على حساب السلطة التشريعية، بحيث لم تكتفي بمنح الأولوية لمشاريعها فقط، بل تمتد لضرورة موافقتها المسبقة

(1) بيران يمينية، "الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط، المجلد 04، العدد 02، جوان 2018، ص 200.
(2) أوصيف السعيد، البرلمان الجزائري في ظل...، المرجع السابق، ص 253.

على إدراج اقتراحات القوانين المقدمة من قبل الأعضاء ضمن جدول أعمال الدورة، بالرغم من أنها تمثل الصلاحية الأصلية للبرلمان، مما يؤدي لشعور الأعضاء بالتهميش و الإهمال.

الفرع الثالث: تأثير المعارضة البرلمانية على جدول الأعمال من خلال جلسات الشهرية

بسبب تحكم الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة البرلمانية بدون أي قيود، نتج عنه شعور أعضاء البرلمان بالتهميش والإهمال وعدم الجدوى من وجودهم، لذا بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020 سمحوا للمعارضة البرلمانية لأول مرة بالمشاركة في وضع جدول الأعمال، كآلية لإعادة الاعتبار للبرلمان لذا سنتطرق لها بشيء من التفصيل بعدما نتعرف على معنى المعارضة البرلمانية:

أولاً: معنى المعارضة البرلمانية

يقصد بالمعارضة البرلمانية مجموعة الأحزاب السياسية أو الحركات التي لا تتبع الأغلبية البرلمانية، والتي تعلن عن اختلافها ونقدها لعمل الحكومة، وتتطلع للوصول وبشكل سلمي لممارسة السلطة (1) وبالتالي فهي سلطة مضادة للحكومة تخدم الصالح العام، من خلال تقديرها لمدى نجاح الحكومة من عدمه في تنفيذها لقراراتها و برنامجها.

وحتى تقوم المعارضة البرلمانية بهذا العمل في الأطر المشروعة، لابد من الاعتراف لها بمجموعة من الصلاحيات، إلا أن هذه الصلاحيات تختلف بحسب طبيعة النظام السياسي لكل دولة، (2) وقد تختلف في الدولة الواحدة من فترة لأخرى، ومثال ذلك الجزائر فقد مرت المعارضة البرلمانية من اللاوجود ضمن دستوري 1963 و 1976، إلى الوجود المحتشم نتيجة اعتراف المؤسس الدستوري بالتعددية الحزبية ضمن دستور 1989، وبالتالي إقراره بطريقة غير مباشرة لنظام المعارضة

(1) بوزيد لزهاري، "المعارضة البرلمانية في النظام البرلماني"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، العدد 13، 2016، ص ص 60 - 61.

(2) للتفصيل راجع: عمار عباس، "مكانة المعارضة البرلمانية في النظام الرئاسي"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، العدد 13، 2016 ص 83 وما يليها.

البرلمانية،⁽¹⁾ ثم إلى الاعتراف الصريح لها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 والنص على مجموعة من الحقوق ضمن المادة 114 ومنه، والتي هي نفسها تقريبا المنصوص عليها ضمن المادة 116 من التعديل الدستوري لسنة 2020. ومنه تمكّنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية، وبذلك هذا الاعتراف من شأنه تجسيد تطورا كبيرا للديمقراطية النيابية.

ثانيا: تأثير المعارضة البرلمانية في إعداد جدول الأعمال:

منح المؤسس الدستوري للمعارضة البرلمانية مجموعة الصلاحيات تمكنها من المشاركة الفعلية في الأعمال البرلمانية، سوى كانت التشريعية أو غير التشريعية، وأهم هذه المجالات السماح لكل غرفة من غرفتي البرلمان بتخصيص جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة، لذا أطلق عليه بعض الفقه على أنه ثورة حقيقية، تتمثل أساسا في تعميق الرقابة على الحكومة، وتكريس مبدأ سلطة توقف سلطة.

فبواسطة هذه الصلاحية تمكنها من المشاركة في تسيير الشؤون العامة للبلاد من قبل الأقلية،⁽²⁾ في حالة ما إذا لم تتمكن أغلبية الأعضاء من فرض توجهاتها ضمن الجلسات العادية، وبالتالي إعادة إصلاح البرلمان من خلال تحرير المبادرات البرلمانية .

وبذلك تطبق هذه الصلاحية بناء على إيداع اقتراح مشروع جدول الأعمال من قبل رئيس المجموعة البرلمانية، أو المجموعات البرلمانية، لدى مكتب المجلس للبت فيها قبل التاريخ المقترح لعقد الجلسة الشهرية بعشرة (10) أيام على الأقل، وفي حالة رفض المقترح يجب أن يكون معللا، ويتم تبليغه لرئيس المجموعة البرلمانية المعنية، لكن بشرط أن يتضمن جدول أعمال المعارضة البرلمانية فقط القضايا التي تدخل ضمن اختصاص مجلس الأمة، وهذا بحسب المواد 85 و 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

بناء على ما سبق نتوصل إلى أن جدول أعمال الدورة البرلمانية، من أهم الآليات الدستورية الممنوحة لمجلس الأمة لتنظيم عمله، والذي يجسد سلطته الأصيلة، لكن نتيجة هيمنة الحكومة على

(1) مسعود شيهوب، " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري قراءة في التعديل الدستوري لعام 2016"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، العدد 13، 2016 ص 28.

(2) بن جيلالي عبد الرحمن، "حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل المؤسسي - دراسة في الدستور الجزائري -"، حوليات جامعة الجزائر 01، المجلد 32، العدد 01، الجزء الأول، 2018، ص 67.

إعداد هذه الآلية سمح لها بالتحكم في أدق تفاصيل عمل المجلس، وبذلك يتحول لعمل حكومي بامتياز.

المطلب الثاني: سلطة مجلس الأمة من مناقشة النصوص القانونية إلى غاية المصادقة عليها

بمجرد ما يتم إدراج ضمن جدول أعمال مجلس الأمة مشروع أو اقتراح قانون، لتأتي بعده أهم مرحلة والتي يتعرض على مستواها هذا الأخير للفحص الدقيق بواسطة اللجان المتخصصة، باعتبارها المكلفة بتقديم الأراضية التي تنصب عليها المناقشات فيما بعد (الفرع الأول)، وبما أن الهدف الأساسي من هذه المرحلة هو تمحيص النصوص القانونية للوصول للأفضل، أقر المؤسس الدستوري لأعضاء هذه الغرفة صلاحية أخرى تمارسها بمجرد ما يتم توفر شروطها خلال المناقشة وهي صلاحية التعديل (الفرع الثاني). إلا أنه لكي ترتقي هذه المبادرة وتحصل على التأشير وتتوج بنص قانوني، لا بد لها من الحصول على النصاب القانوني وذلك بواسطة آلية المصادقة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: سلطة مجلس الأمة في مناقشة النصوص القانونية

نظم المؤسس الدستوري الإجراءات المتبعة من قبل مجلس الأمة لتطبيق صلاحية مناقشة مشاريع و اقتراحات القوانين قبل دخولها حيز التنفيذ، ضمن المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، خاصة بعدما اعترف له بصلاحية المبادرة التشريعية، وبذلك تم تصنيفها إلى إجراءات موضوعية و أخرى شكلية. وهذه الأخيرة هي نفسها التي كانت متبعة ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 138 منه.

أولاً: الإجراءات الموضوعية لمناقشة النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة

نتيجة اعتراف المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بصلاحية المبادرة التشريعية وتطبيقاً لهذه الصلاحية تنصب مناقشة مجلس الأمة على نوعين كما يلي:

1/ النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني: كقاعدة العامة يتم إيداع كل مشروع أو اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، على أن يكتفي بإعلام مجلس الأمة بهذه المبادرة فقط. وبذلك فمجلس الأمة خلال هذه الحالة لا يتعامل مع المبادرة القانونية إلا بعدما يصوت عليها

المجلس الشعبي الوطني، وهذا نتيجة اعتماد المؤسس الدستوري على مبدأ الاتجاه الواحد في صناعة القانون، بحيث يبدأ من الغرفة الأولى إلى أن يصل للغرفة الثانية، وبالتالي مبدأ المناقشات بمجلس الأمة خلال هذه الحالة مرهون بحصول النص على تصويت مجلس الشعبي الوطني، وبعبارة أخرى إذا لم يحقق النص المعروف على المجلس الشعبي الوطني نصاب التصويت المحدد دستوريا، لا يسمح لمجلس الأمة مناقشة وإبداء رأيه القانوني اتجاه ذلك.

2/ المبادرات القانونية المحددة بالمادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020: نتيجة منح التعديل الدستوري لأعضاء مجلس الأمة صلاحية المبادرة في مجالات محددة حصرا، في كل من التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي، وبذلك في حالة ما إذا كان موضوع المبادرة مرتبط بهذه المواضيع، بغض النظر إن كان مصدرها الحكومة أو أعضاء مجلس الأمة، يتعامل معها مجلس الأمة مباشرة، على أن يكلف رئيس مجلس الأمة بإرسالها لرئيس مجلس الشعبي الوطني بعدما يتم التصويت عليها.

ثانيا: الإجراءات الشكلية لمناقشة النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة

بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية المواكبة للتعديل الدستوري لسنة 2020 نكتفي بالعمل بما حمله كل من القانون العضوي 16/12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 المواكبان للتعديل الدستوري لسنة 2016، وللذان حددا مجموعة من الإجراءات يتم إتباعها لمناقشة المبادرة القانونية قبل التصويت عليها ودخولها حيز التنفيذ والتي تتجسد فيما يلي:

1/ إيداع نص المبادرة لدى مكتب مجلس الأمة: يكلف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب المجلس الأمة، مع إرفاقه بعرض أسباب على أن يحرر نصه في شكل مواد وهذا تبعا للمادتين 19، 20 من القانون العضوي 16/12، أما باقي النصوص الأخرى نظمتها المادة 42 منه، بحيث يكلف رئيس المجلس الشعبي الوطني بإرسالها لرئيس مجلس الأمة، بعدما يتم التصويت عليها في غضون عشرة (10) أيام من تاريخ التصويت، على أن يشعر بذلك الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، عن طريق إرساله مرفقا بنسخة من ذات النص.

2/ إحالة النص على اللجنة الدائمة المختصة: كما سبق وتطرقتنا له يتكون مجلس الأمة من مجموعة من اللجان على أن تختص كل لجنة بموضوع معين، وبناءا على معيار اختصاصها يحيل رئيس مجلس الأمة المشاريع و الاقتراحات أو النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني،

مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به للجنة المختصة، من أجل دراستها وإبداء رأيها، باعتبارها تمثل مخابر تشريعية فعلية على مستوى المجلس،⁽¹⁾ وفي حالة تنازع الاختصاص بين اللجان يكلف مكتب المجلس بتسوية هذا التنازع وتحديد اللجنة المختصة.⁽²⁾

3/ دراسة النص من قبل اللجنة المختصة: نتيجة تحكم اللجان الدائمة بأهم محطة يمر بها ميلاد كل نص قانوني، والتي تتجسد أساسا في دراسة كل ما يحال لها دراسة متخصصة ثم مناقشته، على أن يتوج عملها بإعداد تقارير وتقديم توصيات، ونتيجة ذلك تدخل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 ونظم إجراءات تطبيق هذه الصلاحية، وهذا ما سنتطرق له من خلال النقاط التالية:

3 أ/ جلسات اللجان الدائمة: يكلف رئيس كل لجنة دائمة باستدعاء لجنته للانعقاد من أجل دراسة النص المحال لها أثناء انعقاد الدورة البرلمانية، أما في حالة الاستعجال يمكن للجنة الاجتماع خارج الدورة البرلمانية بناء على استدعائها من رئيس مجلس الأمة.⁽³⁾

3 ب/ تنظيم سير أشغال اللجنة الدائمة: يتم تسيير أشغال اللجنة بناء على جدول أعمال المجلس المعد مسبقا، على أن تتكون كل لجنة من مكتب يضم كل من رئيس والنائب للرئيس ومقرر، والتي تكلف بتقديم تقريرا عن أشغالها في الجلسة العامة من قبل مقرر اللجنة، وفي حالة غيابه يعين رئيس اللجنة من ينوب عنه في الموضوع. ولا تصح مناقشاتها إلا بحضور أغلبية أعضائها الحاضرين، وفي حالة عدم اكتمال النصاب تعقد جلسة ثانية بعد أربعة وعشرون (24) ساعة على الأقل مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين مع الاعتماد على صلاحية التصويت بوكالة.⁽⁴⁾

3 ج/ الأشخاص الذين لهم الحق بالتدخل: كقاعدة عامة يحق لأعضاء اللجنة بالتدخل في المناقشات والتصويت، وكاستثناء يحق لأشخاص أخرى المشاركة في أشغال اللجنة مع اختلاف درجة مشاركتهم، إذ يحق لرئيس مجلس الأمة ونوابه المشاركة دون أن يكون لهم الحق بالتصويت، أما باقي أعضاء مجلس الأمة يحق لهم حضور الأشغال، بعد حصولهم على إذن من مكتب اللجنة دون أن يكون لهم حق المناقشة والتصويت.⁽⁵⁾

(1) محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2000/2001، ص 98.

(2) المواد 33، 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(3) المادة 34 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(4) المواد 35، 38 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(5) المواد 36، 37 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

3 د/ نتائج عمل اللجنة الدائمة: تكلف اللجنة المختصة من خلال إتباعها للإجراءات السابقة دراسة النص المحال لها بعد الاستماع لممثل الحكومة أو مندوبي أصحاب الاقتراح، وخلال ممارسة أشغالها يحق لها اقتراح التعديلات التي تراها مناسبة، كذلك يحق لها دعوة أشخاص ذو خبرة للاستعانة بهم، على أن تختتم هذه الدراسة بتحرير تقرير بعد موافقة أعضاء اللجنة عليه خلال أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، ثم يتم توزيع ذلك التقارير على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير باثنتين وسبعين (72) ساعة، ومن هنا تبدأ مرحلة جديدة ألا وهي مرحلة المناقشات. (1)

وبناء على ما سبق نستنتج أن اللجان هي صاحبة وضع الأرضية التي تنصب المناقشة عليها خلال الجلسات، لكن في نفس الوقت هذه الأعمال لا تتعدى من أنها أعمال ذات طابع تحضيرية، نتيجة ارتباط تقريرها فيما بعد بالمناقشة على مستوى الجلسات العامة ثم التصويت عليها.

4/ مناقشة المبادرات على مستوى الجلسات العامة: بعدما تنتهي اللجنة الدائمة من إعداد التقرير حول المبادرة يفتح باب المناقشات لبقية أعضاء المجلس في جلسة عامة لإثراء الموضوع، مع مراعاة في ذلك الإجراءات القانونية والتي تتجسد فيما يلي:

4 أ/ تسيير الجلسات العامة: تكون الجلسات العامة للمناقشة علانية، إلا أنه في بعض الأحيان تعقد مغلقة بناء على طلب كل من رئيسها، أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أغلبية الأعضاء الحاضرين، (2) فيتم عقد هذه الجلسات بحسب جدول أعمال مجلس الأمة، والذي يبلغ للأعضاء وإلى الحكومة قبل عشرة (10) أيام على الأقل من انعقاد الجلسة، ويكلف رئيس المجلس بإدارة المناقشات والسهر على احترام النظام العام داخل الجلسة، باعتباره الشخص المخول له صلاحية فتح ورفع الجلسات. (3)

4 ب/ النصاب القانوني للحضور لصحة المناقشات: لم يشترط المؤسس الدستوري حضور عدد معين من الأعضاء لصحة أعمال المناقشات، وبالتالي تصح مناقشات مجلس الأمة مهما كان عدد الحضور، لكن هذا ينتج عنه عدم الاستجابة لمتطلبات العمل الجماعي للبرلمان، نتيجة عدم اكتراث

(1) المواد 39، 40، 43، 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره.

(3) المواد 62، 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

أعضاء الغرفة بمجريات المناقشات، بالرغم من ضم المجلس لكفاءات علمية في شتى المجالات وبالتالي المساس بالوظيفة النيابية. (1)

4 ج/ الأشخاص الذين لهم الحق بالتدخل في المناقشات: في حالة ما إذا أنصبت المناقشة على مشروع القانون أو النص المصوت عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم لمقرر اللجنة، وأخيرا تحيل الكلمة للمتدخلين الذين يرغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات، بعد تسجيلهم المسبق لدى مكتب الجلسة قبل فتح الجلسة بحسب ترتيب تسجيلهم، أما في حالة ما إذا انصبت المناقشة على اقتراح القانون يتم الاستماع لمندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، وأخيرا للمتدخلين بحسب ترتيب تسجيلهم المسبق، إلا أن جل هذه المناقشات لا يمكنها أن تخرج من مضمون النص محل المناقشة. (2)

4 د/ إجراءات المناقشة: تختلف مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين أو النصوص المعروضة على مستوى مجلس الأمة بحسب نمط التصويت، وذلك بإتباع أحد الأنواع الثلاثة المحددة ضمن القانون العضوي 12 /16 وتتجسد في ما يلي:

• **التصويت مع المناقشة العامة:** هو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين من قبل مجلس الأمة، والذي يتم عبر مرحلتين متتاليتين وهما المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة، فخلال المناقشة العامة فإذا كانوا بصدد مناقشة مشروع قانون، يتم الاستماع لكل من ممثل الحكومة، وإلى مقرر اللجنة المختصة، وأخيرا للمتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم، أما إذا كانوا بصدد مناقشة اقتراح القانون، يتم الاستماع لمندوب أصحاب الاقتراح أولا، ثم لكل من ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، والمتدخلين بحسب ترتيب تسجيلهم، على أن تنصب هذه التدخلات أثناء المناقشة العامة لتشمل كامل النص.

وبناء على هذه المناقشة يقر المجلس إما التصويت على النص بكامله، أو مادة بمادة، أو تأجيله، بعدما يعطي الكلمة لكل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع. (3)

أما إذا قررت مناقشة النص مادة بمادة، يسمح لكل من ممثل الحكومة، ومكتب اللجنة المختصة، ومندوب أصحاب الاقتراح، من تقديم تعديلات شفوية، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة

(1) حمدان خليل، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في حقوق، فرع القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، ص 66.

(2) المواد 65، 69، 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(3) المواد 32، 33، من القانون العضوي 12 /16، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

المختصة أن هذا التعديل سيؤثر في فحوى النص، يُقرَّر رئيس الجلسة توقيف الجلسة حتى تتاح الفرصة للجنة بالتداول حول نص التعديل. كما يكون توقيف الجلسة وجوبي، بناء على طلب من قبل ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب الاقتراح القانون. (1)

يتدخل خلال مناقشة مادة بمادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، وعند الاقتضاء مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، وبعد هذه التعديلات يعرض للتصويت كما يلي:

- التعديل المقدم من قبل كل من الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.
- في حالة انعدام تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما، يعرض تعديل اللجنة المختصة.
- في حالة انعدام تعديل اللجنة المختصة أو حالة رفضه، تعرض تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة بحسب الترتيب الذي يحدده رئيس الغرفة.
- في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، أو في حالة رفضها المتتالي، تعرض مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون. وبعد ما يتم التصويت على آخر مادة يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت. (2)

- **التصويت مع مناقشة محدودة:** يقرر مكتب مجلس الأمة إتباع هذا النمط من المناقشات بناء على طلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وما يميز هذا النمط أنه لا يتم فتح مناقشة عامة، وبالتالي يهدف لابتعاد باقي أعضاء المجلس من المشاركة في مناقشة مشاريع واقتراحات من خلال تحديد أصحاب المناقشة. (3)
 - **التصويت دون مناقشة:** يتم اللجوء لهذا النمط إذا تعلق الأمر بالأوامر الرئاسية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة لا يحق لأعضاء المجلس مناقشتها بل تمر مباشرة للتصويت، وهذا بهدف الإبقاء على نصوص الأوامر في الصورة التي صدرت بها من قبل الرئيس. (4)
- ومن خلال ما سبق نستنتج أن نمط المناقشة العامة المتبع من قبل مجلس الأمة خلال مناقشة مشاريع أو اقتراحات قوانين هو الأصل، باعتباره يجسد سيادة البرلمان في إعداد القانون، على

(1) المادة 34 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(2) المادة 35 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

(3) المادة 36 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

(4) المادة 37 من نفس القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

خلاف باقي النمطين الآخرين، الذين يهدفان لتحديد أصحاب المناقشة أو عدم السماح لهم إطلاقاً بالمناقشة، وبالتالي جعلها سلطة تسجيل. فكل هذا يدعم عدم المشاركة الفعلية لأعضاء مجلس الأمة في أهم صلاحية موكلة له ألا وهي مناقشة القوانين. ومنه يؤدي لشلل مجلس الأمة في إثراء العمل التشريعي، لكن بالمقابل نلاحظ تعزيز دور الحكومة من خلال إتاحة لها الفرصة بالحضور والمشاركة في أشغال المجلس مما يساعدها في فرض رقابتها وسيطرتها على الأعمال البرلمانية.

الفرع الثاني: سلطة مجلس الأمة في تعديل المبادرات القانونية

نتيجة اعتراف المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بصلاحيته المبادرة في مجالات محددة حصراً. هذا يفرض إعطائها حق مقابل ألا وهو حق التعديل، والذي اعتبره الفقه شكل من أشكال المبادرة بالقوانين،⁽¹⁾ وضمانة فعلية لمشاركة الأعضاء في العمل التشريعي، إذ يمارسها أعضاء المجلس أثناء مناقشة النصوص المعروضة عليه. إلا أن السؤال الذي يطرح هنا هل سلطة التعديل الممنوحة لمجلس الأمة محصورة بالمجالات المسموح للأعضاء بالمبادرة فيها؟ أم أنها تشمل كل مجالات التشريع؟ وللإجابة على هذا الإشكال لا بد لنا من التعرف على هذه الصلاحية وكيف تم تعامل معها.

أولاً: تعريف سلطة تعديل المبادرات القانونية: تعرف صلاحية التعديل على أنها " كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد".⁽²⁾ ومنه فالسبب الأساسي من صلاحية التعديل هو تدقيق وتمحيص النصوص القانونية.

إلا أن هذه الصلاحية كانت محل نقاش فقهي نتيجة رأي المجلس الدستوري رقم 98 / 4⁽³⁾ الذي أصدره بمناسبة رقابته بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، إذ قام بإلغاء المواد التي منح فيها مجلس الأمة لنفسه سلطة تعديل النصوص المعروضة عليه، والواردة في كل من المواد 63 إلى 68 و المادتان 75 و 76، بحجة أنها مخالفة للمادة 4 / 120 من الدستور، والتي نصت على

(1) خالد شلبي، " حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016 " ، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، 2016 ص 71.

(2) الأمين شريط، " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري " دراسة مقارنة " ، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 61.

(3) رأي رقم 04 / ر. ن. د / م. د / 98 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 08، الصادرة في 18 فيفري 1998، ص 22.

أنه في حالة نشوء خلاف بين المجلسين يتم اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف، وبالتالي فمجلس الأمة وسع من سلطاته الدستورية.

وقد ساند بعض الفقه هذا الرأي ومن بينهم الأستاذ مسعود شيهوب والأستاذ السعيد مقدم بحجة أن حق التعديل حق مشتق من حق المبادرة، فنتيجة لعدم اعتراف المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بصلاحيته المبادرة لا يمكن اعتبار تدخله عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء على أنه يتمتع بحق التعديل، بل هذا لا يتعدى من أنه مجرد إبداء رأي، وهو ما أكده السيد محمد كشود الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، بمناسبة إجابته عن سؤال طرح عليه حول ما مدى تمتع مجلس الأمة بصلاحيته التعديل بقوله "... منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء ". (1)

أما جانب آخر من الفقه وعلى رأسهم الأستاذ بوزيد لزهاري خالف رأي المجلس الدستوري 98 /04 بحجة أنه كان مبتورا، وذلك من خلال السماح للمجلس بممارسة هذه صلاحية عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا تفسيرا للعبارة " خارج هذا الإطار " الواردة في آخر الفقرة من رأي المجلس الدستوري. (2)

لكن بعد اعتراف كل من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتعديل الدستوري لسنة 2020 لمجلس الأمة بصلاحيته المبادرة التشريعية، أصبحت هذه الغرفة تتمتع بصلاحيته التعديل أثناء مناقشة النص المودع لدى مكتبها على مستوى الجلسات العامة، إلا أن هذه الصلاحية تتقاسمها مع الحكومة، وهذا ما تضمنته المادة 28 من القانون العضوي 12 /16.

ثانيا: القيود المفروضة على مجلس الأمة لممارسة سلطة التعديل

بالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة نجده حدد لنا مجموعة من القيود شكلية وأخرى موضوعية، يخضع لها مجلس الأمة عند ممارسته لصلاحيته التعديل والتي تتمثل فيما يلي:

1/ القيود الشكلية لممارسة مجلس الأمة صلاحية التعديل: بالرغم من منح المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة صلاحية التعديل إلا أنه قيدها بمجموعة من القيود الشكلية المحددة ضمن المواد 71، 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 كالتالي:

(1) خالد شلبي، المرجع السابق، ص ص 71 - 73.

(2) بوزيد لزهاري، " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 07، ديسمبر، 2004، ص 62.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

• يجب أن تتم المبادرة والتوقيع على اقتراح التعديل من قبل عشرة (10) أعضاء، بشرط أن لا يكون من ضمن الموقعين أعضاء مكتب المجلس، وأعضاء اللجنة المختصة، وأصحاب اقتراح القانون.

• يكون اقتراح التعديل محررا باللغة العربية، ومتخذاً في شكل مادة قانونية ومرفقا بعرض الأسباب.

• أن يخص اقتراح التعديل مادة واحدة من مواد المشروع أو اقتراح القانون المودع لدى اللجنة، أو له علاقة مباشرة بالمبادرة في حالة ما إذا كان الهدف منه إدراج مادة جديدة.

• يتم التوقيع عليه من قبل جميع أصحاب التعديل.

• يتم إيداعه من قبل مندوب أصحاب التعديل أو من ينوب عنه، خلال أجل أربعة وعشرين (24) ساعة من الشروع في المناقشة العامة للمشروع، أو اقتراح القانون محل التعديل، لكن حسب وجهة نظري هذه المدة قصيرة جدا لا تسمح للأعضاء بتقديم تعديلات قانونية تمتاز بالجدية لأن هذا لا يتحقق إلا بعد قيامهم بدراسات معمقة ودقيقة، لذا من الأحسن لم يتم النظر في هذه المدة.

• بمجرد إيداع اقتراح التعديل لا يحق أي موقع سحب توقيعه.

2/ القيود الموضوعية لممارسة مجلس الأمة سلطة التعديل: بالإضافة للقيود الشكلية يمارس أعضاء مجلس الأمة سلطة اقتراح التعديل على المبادرات القانونية، التي يتم إيداعها لدى مكتب المجلس الأمة والمحددة في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا على النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني وهذا ما سنفصل فيه:

• يقدم أعضاء مجلس الأمة اقتراح التعديل على المشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهئية الإقليم والتقسيم الإقليمي فقط، وهذا ما نصت عليه المادة 28 من القانون العضوي 16/12، وهي صلاحية لم يكن يتمتع بها أعضاءه إلا بداية من التعديل الدستوري 2016، لكن نلاحظ انحصار هذه الصلاحية في المجالات التي سمح المؤسس الدستوري له بالمبادرة التشريعية من خلال نص المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالتالي منح له صلاحيات منقوصة مقارنة بالصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني.

• إبداء مجلس الأمة ملاحظات على النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، نتيجة منع المؤسس الدستوري أي اقتراح تعديل على النصوص المعروضة للمناقشة في الغرفة المعنية، بعدما يتم التصويت عليها من قبل الغرفة الأخرى، وكذا اتبع مبدأ الاتجاه الواحد في صناعة القانون، كل هذا ساهم في سحب صلاحية اقتراح التعديل من قبل أعضاء مجلس الأمة

على النصوص المصوت عليها من طرف الغرفة الأولى بطريقة مباشرة، بل يحق له تقديم ملاحظات كتابية بعدما يتم توزيع اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعدادها التقرير التكميلي، ويجب أن يتم إيداع تلك الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة والتي يمكنها أن تستمع إذا اقتضاء الأمر لأصحاب الملاحظات،⁽¹⁾ لتتوج اللجنة في تقريرها التكميلي بتقديم توصيات على ضوء استنتاجات وملاحظات أعضاء المجلس،⁽²⁾ والتي يتم النظر فيها عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة ما إذا تم استدعائها من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة،

بمجرد ما يتم إيداع أعضاء مجلس الأمة اقتراح التعديل يكلف مكتب المجلس بمراقبة مدى استجابته لتلك القيود، إذا ما اثبت عدم استقاء أحد القيود السابق ذكرها يتم رفضه، بشرط أن يكون معللا، ثم يتم تبليغه فورا لمندوب أصحاب التعديل، أما إذا تم قبول اقتراح التعديل يحال للجنة المختصة ويبلغ للحكومة، ثم يوزع على أعضاء المجلس.

لتنم بعد ذلك دراستها من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحاب التعديل أو من ينوب عنهم و بحضور الحكومة، ثم يعرض للتصويت عليه في جلسة عامة من قبل أعضاء مجلس الأمة. كذا سمح النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بتقديم اقتراح تعديلات قبل التصويت على المواد محل التعديل من قبل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.⁽³⁾

و من خلال ما تطرقنا له نستنتج أن مرحلة المناقشة من أهم مراحل إعداد النص القانوني، باعتبارها المرحلة التي على مستواها يتم فحص و تعديل العمل التشريعي، والتي في حقيقة الأمر تبرز فيها هيمنة غرفتي البرلمان، إلا أننا نلاحظ عدم تمتع الغرفتين بنفس السلطات، مما ساهم في جعل دور مجلس الأمة ثانويا مقارنة بدور المجلس الشعبي الوطني، لكن من جهة أخرى نتيجة السماح للحكومة بالتدخل بشكل قوي خلال هذه المرحلة، ساعدها في هيمنة على سير النشاط التشريعي وتوجيهه بحسب ما يناسبها.

(1) المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 79 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(3) المادة 73 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

الفرع الثالث: سلطة مجلس الأمة في المصادقة على النصوص القانونية

لكي تتحول المبادرة التشريعية بغض النظر إن كان مصرها الحكومة أو البرلمان إلى نص قانوني، لابد من إخضاعها للمصادقة باعتبارها مجسدة لإرادة الشعب، ولذلك تخضع لإجراءات القانونية، إلا أن هذه الإجراءات في حد ذاتها تتخللها بعض المآخذ والنقائص وهذا ما سنفصل فيه:

أولاً: إجراءات مجلس الأمة في المصادقة على النصوص القانونية

بمجرد ما ينتهي أعضاء مجلس الأمة والحكومة من مناقشة النص القانوني يمر لمرحلة الفصل فيه عن طريق المصادقة عليه، وذلك من خلال إتباعه لمجموعة من الإجراءات القانونية المحددة ضمن القانون العضوي 16 / 12، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 وهي كالتالي:

1/ نمط التصويت: منحت النصوص القانونية لمكتب مجلس الأمة حرية اختيار أحد أنماط التصويت بعد استشارة رؤساء المجموعات البرلمانية، بحيث يتبع إما الاقتراع السري، أو الاقتراع العام برفع اليد، أو الاقتراع العام الاسمي. (1)

2/ شخصية التصويت: يكلف أعضاء مجلس الأمة بالتصويت الشخصي كأصل عام، إلا أنه قد يتعذر على أحد الأعضاء الحضور، هنا رخص النظام الداخلي للمجلس ممارسة صلاحية التصويت بوكالة بناء على توكيل أحد زملائه، بشرط أن لا يحوز العضو الوكيل على أكثر من وكالة واحدة. (2)

3/ صحة التصويت: يصادق أعضاء مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، على أن تتم عملية مراقبة النصاب قبل البدء في عملية المصادقة، وإذا لم يكتمل النصاب القانوني، يتم تحديد جلسة ثانية من قبل مكتب المجلس بعدما يتم التشاور مع الحكومة. (3)

4/ أشكال التصويت: يقر مكتب المجلس الأمة على إثر تلك المناقشات المصادقة على النص بكامله كأصل عام، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات. إلا أنه خلال جلسة المصادقة على النص مادة بمادة، يحق لرئيس الجلسة أن يعرض جزءا من النص الذي لم يكن محل ملاحظات أو توصيات على

(1) المادة 30 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة السابق ذكره. والمادة 74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 74 / 3، 4 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

(3) المادة 145 / 4 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره. والمادة 41 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة، السابق ذكره. والمادة 76 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

المصادقة، بعد أخذ رأي كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وبعدما ينتهي من المصادقة على آخر مادة منه يعرض النص بكامله على المصادقة.⁽¹⁾ أما إذا كان المجلس بصدد المصادقة على الأوامر المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، تكلف اللجنة المختصة بدراسة النص المتضمن الموافقة على الأمر، وتعد تقريرا في الموضوع ليتم عرضه من قبل مقرر اللجنة المختصة في جلسة عامة، ثم الاستماع لممثل الحكومة، وبعد ذلك تتم المصادقة عليه بأكمله إما بالقبول أو الرفض.⁽²⁾

ثانيا: المآخذ الواردة على إجراءات مجلس الأمة في مصادقة على النصوص القانونية⁽³⁾

اعتبارا من أن عملية المصادقة تنظمها مجموعة من الإجراءات القانونية، والتي تطرقنا لها، إلا أن تلك الإجراءات تتخللها بعض النقائص، والتي ستؤثر في العمل التشريعي على مستوى المجلس وتتجسد فيما يلي:

1/ المآخذ المرتبطة بأنماط المصادقة: يعتبر نمط المصادقة برفع اليد من أكثر الأنماط استعمالا سوى بالجزائر أو على مستوى النظم القانونية المختلفة، وهذا راجع لما يتميز به من سهولة. لكن في نفس الوقت إتباع هذا النمط من قبل أعضاء مجلس الأمة لا يعبر عن رؤيتهم الحقيقية، نتيجة خوفهم من إبراز موقفهم اتجاه نص معين خاصة إذا كان معارضا للحزب الذي ينطوي إليه، مما يؤدي لإحراجهم،⁽⁴⁾ لذا من الأحسن لو تم الاعتماد على التصويت السري ليحسد مصادقية آراء الأعضاء.

2/ المآخذ المرتبطة بتأثير نصاب المصادقة: صمم المؤسس الدستوري آليات عمل غرفتي البرلمان بما يتماشى والدور المنوط لكل منهما، ومن أهم هذه الآليات نصاب المصادقة، إذ أن المجلس الشعبي الوطني يسعى إلى عكس أفكار الأغلبية البرلمانية وتكريس توجهاتها عبر إطار حزبي معين،⁽⁵⁾ في حين جاء مجلس الأمة باشتراطه قبل التعديل الدستوري 2016 نصاب ثلاثة أرباع (3/4) للمصادقة على النصوص المعروضة عليه، تجسيدا بذلك بما يتماشى والدور السياسي المنوط به، ويتمثل أساسا في تحقيق أكبر قدر ممكن من الإجماع حول القرارات المتخذة على مستواه، والتي لها صلة بالحياة

(1) المادة 39/4، 5 من القانون العضوي 16/12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان، السابق ذكره. والمادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 81 من نفس النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

(3) مزيايوني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 244.

(4) سعيد بوالشعيرة، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة -، الجزء 04، طبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2013، ص 99.

(5) دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مننوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2004/2005، ص 34.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

العامّة، تطبيقاً بذلك للنظام الديمقراطي تضافراً لإرادة الأقلية إلى جانب الأغلبية في صنع القانون،⁽¹⁾ وبالتالي تحقيق التكامل الوظيفي ليس فقط على مستوى الغرفة بل على مستوى البرلمان بأكمله. إلا أنه في نفس الوقت يهدف هذا النصاب لتحقيق خفايا أخرى لها علاقة بشخص الرئيس، وذلك عن طريق استعماله كأداة كابحة بجانب الثلث الرئاسي في مواجهة الغرفة الأولى من خلال تحكّمه في الإنتاج التشريعي،⁽²⁾ وهذا ما استشفناه من خلال الواقع العملي.

وبسبب كثرة الانتقادات الموجهة لهذا النصاب من قبل مختلف فقهاء القانون خفض التعديل الدستوري لسنة 2016 من هذا النصاب، بحيث تمّ تحديده بالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية، وبأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وهو نفس النصاب المعمول به كذلك خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 145 منه. ومن خلال ذلك نطرح التساؤل التالي: ما الجدوى من مراجعة هذا النصاب على مستوى مجلس الأمة؟

وللإجابة على هذا التساؤل نحدد أولاً ما إذا كان بإمكان أعضاء مجلس الأمة تجاوز الثلث (1/3) المعين أم لا، باعتبار أن التعديل الدستوري لسنة 2020 تخلى فقط على نصاب المصادقة وأبقى على الثلث المعين، ونستنتج ذلك بناءً على العملية الحسابية التالية:

- بما أن أعضاء مجلس الأمة 144 عضو (منهم 48 عضو يشكل الثلث (1/3) المعين، و 96 عضو يشكل الثلثي (2/3) المنتخب)، ولتحقيق نصاب الأغلبية المطلقة (50% + عضو) يشترط توفر 73 عضو، والتي تحسب كما يلي: $(144 \times 50) / 100 = 72$ زائد عضو، وهذا ما يساوي 73 عضو). وبالتالي 96 عضو معين يفوق النصاب الذي يجسد الأغلبية المطلقة والمحدد ب 73 عضو، ومنه نستنتج أن هذا النصاب يستطيع أعضاء مجلس الأمة تحقيقه بغض النظر عن معارضة الثلث المعين.

(1) محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي...، المرجع السابق، ص ص 106 - 107.

(2) نتيجة الثلث الرئاسي وأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) يتحكم رئيس الجمهورية في مصير العمل التشريعي وذلك تبعاً لما يلي:

- بما أن أعضاء مجلس الأمة هم 144 عضو فتحقيق نسبة ثلاثة أرباع (3/4) يتطلب 108 صوت "108=43X144"، والأعضاء المنتخبين هم 96 (96=2X48) ومنه: 108. 96 = 12. وبالتالي ليضمن رئيس الجمهورية الاعتراض على أي قانون لا يريده يحتاج فقط إلى 12 عضو، علماً أن الثلث المعين ملزم أدبياً اتجاه الرئيس.

للتفصيل راجع: بن قارة محمد مهاده، المرجع السابق، ص ص 165 - 167.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

- ونفس الشيء بالنسبة لتحقيق نصاب أغلبية الأعضاء الحاضرين في المصادقة على القوانين العادية إذا بمجرد الموافقة على النص من قبل 49 عضو من أصل 96 عضو منتخب، تتم المصادقة عليه حتى وإن كان الثلث الرئاسي معارضا لذلك.

ومنه نستنتج من وراء هذا التعديل إمكانية تجاوز الثلث الرئاسي بكل سهولة، وبالتالي نستحسن هذا التعديل ونعتبره إضافة إيجابية، ودليل على نقلة نوعية في الحياة البرلمانية. لكن نجد تطبيقه من الناحية الواقعية أمر صعب جدا نتيجة تحكم رئيس الجمهورية في هذا المجلس، إذ من الأحسن لو توج هذا التعديل أكثر إذا ما تم النظر في كيفية تكوين مجلس الأمة خاصة فيما يخص الثلث الرئاسي.

المطلب الثالث: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين مجلس الأمة

والمجلس الشعبي الوطني

تطرح مسألة نشوب خلاف بين غرفتي البرلمان في الدول التي تتبع نظام البيكاميرالية العديد من الإشكاليات خاصة في المجال التشريعي، لكنه أمر طبيعي، نتيجة لزوم صدور أي نص تشريعي إلا بعد تحصله على مصادقة أعضاء الغرفتين، بالرغم من الاختلاف في تركيبته وتوجههم. لذا عالجت معظم دول العالم هذه الإشكالية من خلال اعتمادها على آلية معينة من مجموع الآليات المتوفرة بما يتناسب ونظامها الدستوري.

وتصنف الجزائر من بين هذه الدول، وذلك باعتمادها على اللجنة المتساوية الأعضاء، باعتبارها الأنسب ونظامها الدستوري، لذا سنتعرف على دواعي اختيار المؤسس الدستوري لهذه الآلية بالذات دون البقية الآليات الأخرى (الفرع الأول)، والجهة التي منحت لها صلاحية تحريكها وتشكيلتها (الفرع الثاني)، ثم بيان الإطار العام لسير هذه اللجنة (الفرع الثالث)، وصولا في نهاية المطاف للنتائج النهائية الصادرة عنها (الفرع الرابع).

الفرع الأول: دواعي اختيار المؤسس الدستوري الجزائري لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء

تعتبر الجزائر من بين الدول التي منح دستورها لأعضاء غرفتي البرلمان هامشا من الرفض والاختلاف والخلاف،⁽¹⁾ على النصوص المصادق عليها من قبل الغرفة الأخرى مما يؤدي لإثارة الخلاف. إذ بتفحص مواد التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن نشوء الخلاف مرتبطة بوجود

(1) بوزيد لزهاري، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، للعدد 01، ديسمبر 2002، ص 40.

طريقتين متعاكستين: الأولى تتعلق باعتراض أعضاء مجلس الأمة على النصوص المصوت عليها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، في حالة ما إذا انطلق العمل التشريعي من الغرفة الأولى. أما الحالة الثانية تكون في حالة اعتراض نواب المجلس الشعبي الوطني على النص المصادق عليه من قبل أعضاء مجلس الأمة في المسائل المحددة ضمن المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وفي حالة نشوء خلاف بينهم اختار المؤسس الدستوري اللجنة المتساوية الأعضاء كألية لحل هذا الخلاف، مستغنيا بذلك على بقية الآليات الأخرى المكرسة في النظم القانونية المقارنة. لذلك السؤال الذي يبادر لأذهاننا ما الداعي لاختيار المؤسس الدستوري لهذه الآلية بالذات؟ ولهذا سنتعرف على بقية الآليات المتاحة مع تحديد سبب استبعادها.

أولاً: عدم قابلية نظام الذهاب والإياب للتطبيق في الجزائر: يقصد بنظام الذهاب والإياب أن النص القانوني يبقى ذهاباً وإياباً بين غرفتي البرلمان إلى غاية الوصول للحل، أما في حالة عدم الوصول للنص التوافقي يستمر النص ذهاباً وإياباً إلى ما لا نهاية،⁽¹⁾ وتعتبر المكسيك من بين الدول التي تبنت هذه الآلية بحذافيرها، لكن بالمقابل يوجد دول تبنت هذه الآلية مع إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف، بتشكيل لجنة خاصة تتكون فقط من برلمانيين، وهو ما تبنته فرنسا ضمن دستور 1958. أو باللجوء لمنح سلطة الفصل لأحد الغرفتين، وغالباً ما تمنح سلطة الفصل للغرفة السفلى باعتبارها مجسدة لسيادة الشعب، وفرنسا من بين الدول التي تبنت كذلك هذه الآلية خلال دستور 1958 في حالة ما إذا عجزت اللجنة الخاصة على المصادقة على النص التوافقي.⁽²⁾

وبمقارنة هذه الآلية مع النظام الدستوري الجزائري نستنتج أنه لا يمكن تطبيقها، إذ من جهة تعتمد هذه الآلية على مبدأ المساواة بين المجلسين، من خلال منح لكلا الغرفتين نفس الصلاحيات سوى من حيث المبادرة أو من حيث التعديل، والتي تعد قاعدة في النظام البيكاميرالية، وهذا غير متوفر على مستوى غرفتي البرلمان بالجزائر، بسبب الصلاحيات المنقوصة لمجلس الأمة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني. لكن من جهة أخرى نتيجة حداثة الثنائية البرلمانية بالجزائر يصعب تطبيق

(1) Pierre avril، Jean Gicquel، Op، p 173.

(2) مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2015/2014، ص ص 89 - 93 .

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

نظام الذهاب والإياب لكثرة تعقيده، والذي يؤدي في العادة لتعطيل العمل التشريعي، لذا من باب التفصيل والاستحسان إتباع العمل باتجاه واحد،⁽¹⁾ باعتبار أهدافه تبسيط حركية التشريع.⁽²⁾

ثانياً: حل الخلاف بواسطة اجتماع المجلسين بطريقة مستبعدة في الجزائر: تقوم هذه الآلية عن طريق إشراك جمع أعضاء غرفتي البرلمان معا في شكل هيئة مؤتمر، وذلك بهدف الوصول لحل توافقي عن طريق تبادل وجهات النظر، وتعتبر المملكة الأردنية من بين الدول التي اتبعت هذه الآلية. لكن تطبيق هذه الآلية بالجزائر مستبعدة جدا، وهذا راجع لمجموعة من الاعتبارات، من بينها أن إشراك جميع أعضاء غرفتي البرلمان في حل الخلاف، سينتج عنه تشعب ذلك الخلاف بسبب كثرة الأعضاء، والتي في الأصل يتم تقليص عدد الأعضاء حتى يسهل تقريب وجهات النظر، ومنه الوصول للنص توافقي.

كذلك نتيجة لعدم المساواة العددية لأعضاء الغرفتين يؤثر في نسب المصادقة، إذ في حالة تطبيق الأغلبية المطلقة ستكون لصالح المجلس الشعبي الوطني على حساب مجلس الأمة، أما في حالة تطبيق أغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلسين، أو ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء المجلسين أمر صعب وهذا لا يساعد في حل الخلاف.⁽³⁾

ثالثاً: اللجنة المتساوية الأعضاء الخيار الوحيد القابل للتطبيق في النظام الدستوري الجزائري بوضعه الحالي: إن اعتماد المؤسس الدستوري على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف في حالة نشوئه بين المجلسين، لم يكن اعتباطيا أو على سبيل التقليد، بل باعتباره يتناسب والنظام الدستوري بالجزائري في الوقت الحالي، لأنه يحتاج لحركة تشريعية سريعة تواكب احتياجات المجتمع، وهذا ما نصت عليه المادة 138/6 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ثم تبناها التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 145 منه بقوله "...في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير

(1) شريط الأمين، "بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة"، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر، مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 17.

- سالمى عبد السلام، آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان، كلية الحقوق، 2009/2010، ص ص 187 - 189.

(2) دليلة عياشي، "النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الدراسات القانونية، صادرة عن مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحي فارس بالمدية، المجلد 03، عدد 02، 2017، ص 04.

(3) مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان...، المرجع السابق، ص ص 98 - 104.

الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين...".

الفرع الثاني: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلتها

بما أن الخلاف التشريعي الناشئ يكون بين غرفتي البرلمان، يوحى للوهلة الأولى أن هذه الآلية المعتمدة برلمانية بحتة، لكن عندما ننظر لآلية تحريكها المسندة للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والتي تعزز دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، لذا سنتعرف على مدى حرية الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، في تحريك هذه الآلية من عدمه، ثم نتطرق لإجراءات تشكيلتها.

أولاً: هيمنة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، على سلطة تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء

تعد سلطة التحريك الخطوة الأولى المتوقعة على تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء، والتي منحها المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية مجسدة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، دون مشاركة للسلطة التشريعية في ذلك، بالرغم من أن الخلاف قائم داخل قبة البرلمان، والذي في الأصل هو من يسعى لحل هذا الخلاف. ونتيجة لذلك فسر الفقه نية المؤسس الدستوري من وراء المنح للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، صلاحية تحريك هذه الآلية، باعتباره طرف محايد يهدف لحل الخلاف دون الانحياز إلى أي غرفة، كما أنه أكثر حرصاً لاستصدار النصوص من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية.⁽¹⁾ وهو المكلف دستورياً بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية،⁽²⁾ إلا أن هذه الصلاحية كانت خاضعة قبل التعديل الدستوري 2016 ضمن المادة 4/120 لتقدير الوزير الأول من خلال عدم تحديد مدة تلزمه باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي له كامل الصلاحية باستدعائها من عدمه، وذلك بحسب انعكاسات النص محل الخلاف على السلطة التنفيذية، وهذا ما أثبتته الواقع عملي حول بطء صدور القوانين التي وقع حولها الخلاف نتيجة

(1) سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، "تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 05، العدد 02، 2016، ص 80.

(2) بن الشيخ نوال، بن محمد محمد، "سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، المجلد 09، العدد 16، جانفي 2017، ص 99.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

لتأخر الوزير الأول باستدعاء للجنة، بل أن هناك حالة اختلاف لم تجتمع حولها اللجنة من 1999 إلى اليوم، و تتمثل هذه الحالات فيما يلي:

– القانون الأساسي لعضو البرلمان: اعترض عليه مجلس الأمة بتاريخ 26 / 11 / 1998 ولم

تجتمع اللجنة إلا بتاريخ 08 / 08 / 2000 (أي بعد سنة و 08 أشهر و 20 يوم).⁽¹⁾

– المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة: والتي اعترض عليها مجلس الأمة خلال

24 / 11 / 1998 ولم تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بتاريخ 12 / 06 / 1999 (أي بعد

06 أشهر و 19 يوم).⁽²⁾

– القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي: اعترض عليه مجلس الأمة بتاريخ 16 / 03 /

1999 ولم تجتمع اللجنة إلا بتاريخ أو 21 / 01 / 2003 (أي بعد 03 سنوات و 10 أشهر

و 05 أيام).⁽³⁾

– القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83 / 14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان

الاجتماعي: اعترض عليه مجلس الأمة بتاريخ 20 / 07 / 1999 ولم تجتمع اللجنة إلا بتاريخ

28 / 04 / 2003 (أي بعد 03 سنوات و 09 أشهر و 08 أيام).⁽⁴⁾

– قانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء: اعترض عليه مجلس الأمة بتاريخ

11 / 12 / 1999 ولم تجتمع اللجنة إلا بتاريخ 11 / 09 / 2002 (أي بعد ما يقارب سنتين و 09

أشهر).⁽⁵⁾

– قانون الإشهار: اعترض عليه مجلس الأمة بتاريخ 29 / 01 / 1999 ولم تجتمع اللجنة إلى اليوم.

(1) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، لسنة 1998، العدد رقم 05، الصادرة في 26 نوفمبر 1998، ص 08.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية، لسنة 1999، العدد رقم 19، الصادرة في 20 جويلية 1999، ص 22.

(3) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية، لسنة 1999، العدد رقم 10، الصادرة في 16 مارس 1999، ص 01.

(4) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية، لسنة 2002، العدد رقم 09، الصادرة في 26 فيفري 2003، ص 21.

(5) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، لسنة 2002، العدد رقم 03، الصادرة في 17 أكتوبر 2002، ص 24.

ونتيجة ذلك وُجِّهت لمجلس الأمة اتهامات على أنه مجرد غرفة تسجيل وتعطيل، باعتباره في مرحلة سابقة لم يكن له الحق بالمبادرة ولا بالتعديل المباشر. فكان أعضاء مجلس الأمة يخافون من ممارسة حق الاختلاف الممنوح لهم دستوريا حتى لا يدفعوا بالأمور للانسداد.⁽¹⁾

لذا اعتبر الفقه أن الطريقة المتبعة في تحريك اللجنة من قبل المشرع الجزائري، هي طريقة غير ديمقراطية بسبب سيطرة السلطة التنفيذية عليها،⁽²⁾ ولهذا تدارك المؤسس الدستوري مسألة السلطة التقديرية التي كانت ممنوحة للوزير الأول باستدعاء اللجنة بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 138 / 6 منه، ثم تبناه التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال إلزامه باستدعائها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوم، وهو ما تضمنته المادة 145 / 5 منه.

وبالتالي نستحسن هذا التعديل، بالرغم من أن المؤسس الدستوري لم يتطرق للجزء المفروض على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إذا لم يلتزم باستدعاء اللجنة بعد فوات تلك الأجل، لذلك من الأحسن لو منحت سلطة استدعاء هذه اللجنة أصلا لرئيسي غرفتي البرلمان، تجسيدا بذلك على أن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي التشريع.

ثانيا: استقلالية البرلمان في تشكيلة اللجنة متساوية الأعضاء

نصت المادة 89 من القانون العضوي 16 / 12 المنظم للعلاقة بين الغرفتين على تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء، وباعتبار أنها تتكون من كلا الغرفتين فحدد عدد ممثلي كل غرفة بعشرة (10) أعضاء و إضافة خمسة (05) احتياطيين، تجسيدا بذلك لمبدأ المساواة في التمثيل بين المجلسين. فتنولى كل غرفة اختيار ممثليها على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ يكلف مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثليه،⁽³⁾ ونفس الشيء بالنسبة لمجلس الأمة يكلف مكتب المجلس بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية ضبط قائمة ممثليه والتي تضم بعشرة (10) أعضاء، يتم انتخاب خمسة (05) أعضاء من عموم مجلس الأمة عن طريق التمثيل النسبي، أما الخمسة (05) الباقين يتم انتخابهم من اللجنة المختصة، وهذا إعمالا للاعتبارات الفنية والتقنية باعتبارهم من لهم دراية كاملة

(1) نوبوة نوال، تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي - تبسة -، قسم العلوم القانونية والإدارية، 2005 / 2006، ص 76.

(2) شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2008 / 2009، ص 100.

(3) المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 46، المؤرخة في 30 يوليو 2000، ص 10.

بالنقاط محل الخلاف، وبالتالي يضمن توفر مجموعة من الكفاءات على مستوى اللجنة،⁽¹⁾ كذلك يتم انتخاب خمسة (05) أعضاء احتياطيين لاستخلاف أي عضو في حالة غيابه على مستوى اللجنة. بمجرد ما ينتهي مكتب المجلس من إعداد هذه القائمة وحتى تكون نهائية يتم عرضها في الجلسة العامة للموافقة عليها، وهذا ما تضمنته المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

ومنه نستنتج أن غرفتي البرلمان لهم كامل الحرية في اختيار ممثليهم على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، بالرغم من اختلافهم في الطريقة المتبعة للاختيار إذ اعتمدت الغرفة الأولى على طريقة التعيين، بينما اعتمد مجلس الأمة على طريقة الانتخاب.

الفرع الثالث: مدى تحكم اللجنة المتساوية الأعضاء في نظام سيرها

خلال أجال خمسة عشر (15) يوم من تاريخ تبليغ الطلب للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، تتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تجتمع بالتداول إما بمقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فتعقد اجتماعها الأول بدعوة من أكبر أعضائها سناً، ثم تنتخب مكتباً لها من بين أعضائها يضم رئيساً و نائباً للرئيس ومقررين اثنين، إذ أن الرئيس يتم انتخابه من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة بمقرها، ونائب الرئيس يكون منتخبا من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما المقررين فينتخب مقرر من كل غرفة.

وخلال ممارسة اللجنة لمهامها تخضع في ذلك لنفس الإجراءات العادية المتبعة في اللجان الدائمة وبالتالي نستنتج أن المؤسس الدستوري لم يخصصها بإجراءات خاصة.⁽²⁾

كذلك يمكنها بحسب المادة 94 من القانون العضوي 12/16 الاستماع لأي شخص تراه مهماً، أو إلى أي عضو من أعضاء البرلمان، بناءً على طلب ترسله، حسب الحالة، لرئيس مجلس الأمة أو لرئيس المجلس الشعبي الوطني، ويمكن للحكومة حضور أشغال هذه اللجنة متى أرادت ذلك، والتي من المفروض أن دورها ينتهي بمجرد تحريكها لهذه الآلية وليس المشاركة فيها، وبالتالي هذا يساير لهيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.⁽³⁾ ومن أجل وصول اللجنة متساوية

(1) خويضر الطاهر، " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية " دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 05، ديسمبر 2004، ص 91.

(2) المواد 88، 91 من القانون العضوي 12/16، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 49.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

الأعضاء للهدف المرجو من تشكيلها منحت لها السلطة المطلقة بدراسة النص محل الخلاف إما بتعديله إضافة أو نقصان أو حتى الإبقاء عليه كما هو، لكن دون أن تتعدى هذه السلطة لمجمل النص بل تدرس الأحكام محل الخلاف فقط.

الفرع الرابع: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء مع إمكانية تفعيل الكلمة الأخيرة

بمجرد ما تنتهي اللجنة من أعمالها تختتمها بإعداد تقرير، إلا أن تحريك هذه الآلية لا يؤدي بالضرورة حلا للخلاف، هنا سمح للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، إتباع طريقة جديدة وهي منح سلطة الفصل في الخلاف للغرفة الأولى، ولهذا سنتطرق لنتائج اللجنة ثم لكيفية تفعيل هذه الطريقة الجديدة المتبعة من قبل المؤسس الدستوري.

أولاً: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

حدد التعديل الدستوري لسنة 2020 فترة عمل هذه اللجنة بخمسة عشر (15) يوماً، باستثناء ما إذا كان الخلاف متعلق بمشروع قانون المالية أتيحت للجنة فترة ثمانية (08) أيام، إذ بمجرد ما يحل هذا الأجل تكلف اللجنة باختتام نقاشاتها، والتي تتوجها بإعداد تقرير والذي يتضمن احتمالين:

1/ التوصل للنص التوافقي لأحكام محل الخلاف: في حالة اتفاق أعضاء اللجنة تعد نصاً توافقياً لأحكام محل الخلاف، والذي يعرض فيما بعد على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، وهذا ما نصت عليه المادة 6/145 منه " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة "، وهنا لأعضاء كلا غرفتي البرلمان كامل الصلاحية، إما بقبول النص التوافقي المقترح وبالتالي يتم حل الإشكال، أو بإدخال عليه بعض التعديلات لكن بعد موافقة الحكومة، أو رفض المصادقة عليه.

2/ عدم الوصول للنص التوافقي لأحكام محل الخلاف: في حالة ما إذا فشل أعضاء اللجنة باقتراح نصاً توافقياً حول أحكام محل الخلاف يجب أن يتضمن في تقريرها تبريراً لعدم التوافق.

ثانياً: إعطاء الكلمة الأخيرة لصالح المجلس الشعبي الوطني

نصت المادة 7/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه... "، وهي صورة طبق الأصل للمادة 8/138 المعتمد عليها خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبقراءة لهذه المادة نستنتج أن اللجوء لتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء لا يؤدي بالضرورة لحل الخلاف التشريعي ويكون في الحالات التالية:

• رفض أحد غرفتي البرلمان المصادقة على النص التوافقي لأحكام محل الخلاف المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء.

• رفض أحد غرفتي البرلمان المصادقة على التعديلات التي بادرت بها الغرفة الأخرى.

• عدم موافقة الحكومة على التعديلات المقدمة من قبل أحد غرفتي البرلمان على النص التوافقي لأحكام محل الخلاف المعد من قبل اللجنة، في حالة إصرار تلك الغرفة على تلك التعديلات.

إذ بمجرد توفر أحد الحالات التالية يحق للحكومة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة، عن طريق طلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً في الخلاف، وذلك بأخذ النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك يأخذ النص الأخير الذي صوت عليه. وبالتالي تساهم هذه الآلية في تعزيز مكانة المجلس الشعبي الوطني على حساب مجلس الأمة، لكن في نفس الوقت جعلت اللجوء لهذه الآلية سلطة تقديرية للحكومة، إذ أنه في حالة استمرار الخلاف يحق لها التخيير بين تفعيل هذه الآلية أو سحب النص.

ومن خلال ما تطرقنا له نستنتج أن المؤسس الدستوري لم يعتمد فقط على اللجنة المتساوية كهيئة تقنية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، فبمجرد عجز هذه الأخيرة على تحقيق الهدف المنشود له، أقر الدستور آلية جديدة وهي إعطاء الكلمة الأخيرة في الفصل للمجلس الشعبي الوطني. لكن بالرغم من أن هذه المرحلة تدخل ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان، إلا أن الحكومة تتدخل في كل تفاصيلها، وبذلك تدعم انفلات العمل التشريعي من صاحبه الأصلي ألا وهو البرلمان، وتجعل من الحكومة شريكاً بامتياز في سن التشريع.

المطلب الرابع: تأثير السلطة التنفيذية على نهاية المسار التشريعي

بمجرد مصادقة غرفتي البرلمان على النصوص المحالة عليها، بغض النظر إن تم عرضها على اللجنة المتساوية الأعضاء أم لا، لينتهي معها في الأصل مراحل إعداد النص التشريعي، ويصبح قابل للدخول حيز التنفيذ، لكن نتيجة إتباع الدساتير الحديثة بما فيها الدستور الجزائري، مبدأ تقييد سلطة البرلمان لممارسة مجاله التشريعي، عن طريق تعليق تنفيذه إلى غاية استكمال بعض الإجراءات الأخرى المحجوزة للسلطة التنفيذية، وبالذات في رئيس الجمهورية، وذلك من خلال إعادة إقرار النص التشريعي الذي سبق وأن أقره البرلمان عن طريق ما يسمى بطلب قراءة ثانية (الفرع الأول)،

أو أن يفتح المجال للمحكمة الدستورية للنظر بمدى دستورية النص التشريعي عن طريق تحريك الرقابة الدستورية (الفرع الثاني)، وأخير إخضاعه لإجراء الإصدار والنشر (الفرع الثالث).

الفرع الأول: إمكانية عرقلة مسار اكتمال المصادقة على القانون عن طريق حق الاعتراض

- طلب إجراء المداولة الثانية -

نتيجة لعدم نفاذ أي نص قانوني إلا بعدما يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية، بالرغم من حصوله على المصادقة من قبل البرلمان، وبمناسبة ممارسة الرئيس لهذه الصلاحية سمح له المؤسس الدستوري بالاعتراض على أي قانون، وذلك بإعادته من جديد للبرلمان للنظر فيه، وبناء عليه سنحدد مفهوم حق الاعتراض، وطبيعته القانونية، ثم نتطرق لكيفية تنظيم الدستور لهذه الصلاحية.

أولاً: مفهوم حق الاعتراض

يعتبر حق الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية إحدى الوسائل المعروفة منذ القدم و المعقودة لرئيس الدولة سواء رئيساً أو ملكاً.

ففي اللغة: عُرفت كلمة فيتو (veto) على أنها لاتينية الأصل، والتي لا يوجد لها أثر ضمن القاموس الأكاديمي الفرنسي وتعني "إني أعترض".

أما اصطلاحاً: عرفه الفقهاء على أنه "سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان". (1)

كذلك عرفه جانب آخر من الفقه على أنه "إفادات نظر البرلمان مرة أخرى حول قانون وافق عليه، وذلك بطلب من رئيس الدولة بإعادة قراءته مرة ثانية، قصد إدخال تعديلات عليه، أو تأكيد وجهة نظر البرلمانين بالإبقاء على النص دون تحوير، لكن بشرط حصوله على أكثر من الأغلبية العادية كثنائي أصوات النواب". (2)

وبناء على ذلك نستنتج تعريفاً لهذه الصلاحية على "أنها سلطة استثنائية تسمح بإعادة النظر لأعضاء البرلمان على القانون الذي سبق ووافقوا عليه، بناء على طلب من رئيس الجمهورية لكن وفقاً لشروط محددة دستورياً".

(1) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص ص 105 - 106.

(2) سعيد بوالشعيرة، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 11، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2010، ص 16.

إن حق الاعتراض عن طريق المداولة الثانية⁽¹⁾ المخول للرئيس على مستوى النظام الدستوري

الجزائري، يهدف لتجسيد مجموعة من النقاط سواء من الناحية السياسية أو القانونية وهي كالتالي:

- **من الناحية السياسية:** اختلف الفقه في تحديد الهدف من النص على الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية من هذه الناحية، إذ حدده البعض على إعطاء الفرصة للسلطة التنفيذية بعرقلة القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وذلك نتيجة فرض أغلبية مختلفة يصعب تحقيقها خلال المرة الثانية. لكن فيما بعد تطور الهدف من النص على هذه الصلاحية، إلى تحقيق التوازن في إعداد النصوص التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، خاصة في حالة ما إذا أعد البرلمان قوانين لا تتماشى وتنفيذ برنامجه، مما يدفع بالرئيس للاعتراض عليها بهدف إخضاعها للتعديل.

أما جانب آخر من الفقه يرى أن الهدف الحقيقي من هذا الاعتراض هو جعل السلطة التنفيذية متحركة ومنقوقة في المجال التشريعي، وذلك عن طريق إيقاف أي نص تشريعي لا يناسب سياستها.⁽²⁾

- **أما من الناحية القانونية:** يكمن الهدف من الاعتراض عن طريق طلب إجراء المداولة الثانية من الناحية القانونية لمساهمة الرئيس في العمل التشريعي، عن طريق تسليط الرقابة على غرفتي البرلمان، مما تشعرهم بحجم مسؤوليتهم،⁽³⁾ وهذا تطبيقا للمادة 02 / 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي اعتبرت رئيس الجمهورية حاميا للدستور. وبالتالي هذه الصلاحية تمثل صمام الأمان ضد اندفاع الحزبي داخل المجلس، والتي عادة ما تخلف قوانين معيبة.⁽⁴⁾

(1) عرفت النظم الدستورية المقارنة نوعين من الاعتراض: **الاعتراض المطلق** يقوم بإلغاء القانون نهائيا نتيجة لعدم وجود أي وسيلة دستورية في يد البرلمان تسمح له بتجاوزه، إلا أن هذه الصورة تم هجرها من قبل الدساتير الحديثة، باعتبارها تتنافى والمبدأ الديمقراطي الذي يمنح لممثلي الأمة وظيفة سن القانون.

أما الاعتراض النسبي: هو اعتراض مؤقت، يسمح للبرلمان بتجاوزه لكن سلطة التجاوز تختلف بحسب ما إذا كان الاعتراض واقفا، أو موصوف، أو بسيط، أو ناقل، وهو النوع المتبع حاليا. للتفصيل راجع: محمد عثمان، " **سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري** "، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 03، العدد 02، 2017، ص 05.

(2) بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، 2007 / 2008، ص 92.

(3) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 92 - 93.

(4) اقصابي عبد القادر، " **سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري الحالي** "، مداخلة قدمت بمناسبة اليوم الدراسي الموسوم ب: مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في الدساتير الجزائرية، يوم 16 ماي 2013، قسم الحقوق، جامعة أدرار، ص 19.

ثانيا: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

إن الهدف من التعرف على الطبيعة القانونية لحق الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية، هو معرفة ما إذا صنف هذا الإجراء على أنه ذو طبيعة تنفيذية، هدفه تعطيل العمل التشريعي، أو أنه ذو طبيعة تشريعية بحتة، تسمح للرئيس بواسطته في مشاركة البرلمان في العملية التشريعية. إلا أن الفقه اختلف حول هذه الطبيعة وذلك بحسب المؤشرات القانونية المتبعة من قبل كلٍ منهم انقسموا لثلاث اتجاهات:

1/ الاتجاه الأول: حق الاعتراض عمل تشريعي: يرى جانب من الفقه أن حق الاعتراض ذو طبيعة تشريعية مستتدين في ذلك للحجج التالية:

– أن الدستور سمح لهيئات وأشخاص معينين بالتدخل والموافقة على سن وصياغة القوانين، وبالتالي هم مشاركين في الوظيفة التشريعية.

– الغاية التشريعية من وراء إشراك هيئات أخرى بجانب البرلمان في هذه العملية، هو ضمانة لمواجهة القوانين المعيبة، نتيجة اندفاع البرلمانين خاصة إذا كانت بمناسبة اقتراحات القوانين.⁽¹⁾

2/ الاتجاه الثاني: حق الاعتراض عمل تنفيذي: يرى الفقهاء المساندين لهذا الاتجاه على أنه لا يمكن منح الصبغة التشريعية إلا على الأعمال التي تضعها السلطة التشريعية، ومنه فجميع الإجراءات سواء كانت تسبق هذه الموافقة أو التي تلحقها لا تكتسب الصيغة التشريعية، وهذا اعتبارا على أن الإجراءات السابقة مجرد إجراءات تمهيدية حتى وإن كانت مهمة، ونفس الشيء بالنسبة للإجراءات اللاحقة باعتبارها إجراءات لنفاذ القانون.⁽²⁾

3/ الاتجاه الثالث: تمييز الطبيعة القانونية بحسب نوع الاعتراض: يضيف فقهاء هذا الرأي الطابع التشريعي على الاعتراض النسبي الموصوف دون غيره باعتباره يتطلب أغلبية متشددة.⁽³⁾

وبتطبيق هذه الاتجاهات على النظام الدستوري الجزائري وبالذات في ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، نجده يساير الاتجاه الأول والذي يطلق على هذا الحق بأنه ذات طبيعة تشريعية، وهذا

(1) شريط وليد، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 264.

(2) سعودي باديس: حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري " دراسة مقارنة " ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2005 / 2006، ص 10 -

(3) عيادي سعاد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013 / 2014، ص 35.

بحسب موقع المادة إذ أنها جاءت ضمن الفصل الثاني المعنون "بالبرلمان"، على خلاف ما كان معمولاً به في دستور 1963 إذ وردت ضمن الجزء المعنون بالسلطة التنفيذية، وبالتالي هذا التحول دلالة قانونية على الطبيعة التشريعية لحق الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية خلال التعديل الدستوري لسنة 2020. وهو نفس التوجه الذي سبق وتبناه التعديل الدستوري لسنة 2016.

ثالثاً: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية

منح المؤسس الدستوري الجزائري لرئيس الجمهورية حق الاعتراض، عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية على القوانين، عبر كامل دساتيره المتعاقبة، من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.⁽¹⁾ بحيث جعلها سلطة تقديرية في يد الرئيس، يلجا لها متى رآه أن هناك تناقض أو تقصير في محتوى القانون، وبالتالي يوقف صدوره خلال فترة معينة. وبناء على نتائج هذه الصلاحية يحدد مصير القانون إما بصدوره في حالة ما إذا تحصل على النصاب محدد دستورياً، أما إذا لم يتحصل على ذلك النصاب يتم إلغاؤه.

ونظراً لخطورة هذه الصلاحية على سلطة البرلمان عموماً والعمل التشريعي خصوصاً، جعلها المؤسس الدستوري من الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية فقط ولا يجوز له تفويضها.

(1) أنظر: المادة 50 من دستور 1963، المادة 155 من دستور 1976، المادة 118 من دستور 1989، المادة 127 من دستور 1996، المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- لم يلجا رؤساء الجزائر لاستعمال هذه الصلاحية إلا نادراً، فكان ذلك مرتين فقط من قبل الرئيس الشاذلي بن جديد:
- المرة الأولى: كانت بسبب مخالفة الدستور من قبل القانون المتضمن تحديد المدة القانونية للعمل سنة 1984، وذلك عندما تم تخفيضها من 44 ساعة إلى 40 ساعة، وهذا بحسب الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني لسنة 1981، 1982، عدد رقم 95، 97.
 - المرة الثانية: بمناسبة قانون الإعلام، إذ تم إعادته للمجلس الشعبي الوطني لإخضاعه لمداولة ثانية خلال دورة الخريف المنعقدة بتاريخ 20 نوفمبر 1989، في 1989. لكن تم رفضه من قبل النواب بنسبة 118 صوت. وقد حصر الفقه الأسباب التي أدت لعدم لجوء بقية الرؤساء لهذه الصلاحية فيما يلي:
 - أغلبية المبادرات القانونية ذات منشأ حكومي.
 - إمكانية رئيس الجمهورية إحالة النصوص التشريعية التي وافق عليها البرلمان على المجلس الدستوري المحكمة الدستورية لمراقبة مدى دستورتها.
 - السماح للحكومة بالمشاركة في ضبط جدول أعمال البرلمان وحضور جلساته.

راجع: سعاد عيادي، المرجع السابق، ص ص 41 - 42.

لكن حسب وجهة نظري أن السبب الأساسي في عدم لجوء رئيس الجمهورية لطلب إجراء مداولة ثانية، هو تدخله في جميع مراحل إعداد القانون، وبذلك يتم إعداده وفقاً لتوجهات الحكومة، لذا لا يحتاج فيما بعد لطلب قراءة ثانية.

وحتى يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، لا بد له من توفر مجموعة من الشروط من أجل الوصول للغاية المرجوة من وراء طلب مداولة ثانية.

1/ شروط طلب إجراء مداولة ثانية: نصت المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ الإقرار.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة ". وهي نفس محتوى المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016. وبناء على ذلك نستنتج أنه لممارسة هذه الصلاحية يتطلب توفر مجموعة من الشروط وتتمثل فيما يلي:

أ/ تسبب طلب إجراء مداولة ثانية: في حالة ما إذا أراد رئيس الجمهورية اللجوء لطلب إجراء مداولة ثانية على نص تشريعي، لا بد له من الإفصاح عن سبب الذي دفعه لذلك، لكن ما نلاحظه أن هذا الإجراء تم تجسيده فقط ضمن دستور 1963 بالذات في المادة 50 " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد..."، ومنه فرئيس الجمهورية عبر بقية الدساتير الأخرى غير ملزم بالتسبيب، إذ له كامل الصلاحية في اللجوء لمداولة ثانية بدون الكشف عن نواياه.

ونظرا لأهمية التسبيب لذا من المستحسن لو تم الإبقاء عليه، لأنه في حالة تقديم هذا الطلب للبرلمان بدون عرض أسباب تجعله يمتاز بخاصية الغموض، وبالتالي يصعب على أعضاء البرلمان مساندة توجه الرئيس،⁽¹⁾ كذلك يعتبر هذا الشرط ضمانا لحقيقة للبرلمان، تمنع رئيس الجمهورية من التعسف خلال ممارسته لهذه الصلاحية.

ب/ تقديم طلب إجراء مداولة ثانية خلال مدة محددة: حدد المؤسس الدستوري مهلة ممارسة رئيس الجمهورية لحق طلب إجراء مداولة ثانية بثلاثين (30) يوما من تاريخ إقرار النص القانوني في مختلف دساتيره " الأصح لو تم احتساب هذا الأجل من تاريخ إرسال النص لرئيس الجمهورية لإصداره وليس من تاريخ إقراره حتى يتم احتساب مدة (30) يوم كاملة "، باستثناء دستور 1963 حددت المدة بعشرة (10) أيام تحسب من تاريخ إحالة النص له من طرف المجلس الشعبي الوطني، ومنه فبمجرد انقضاء هذا الأجل يسقط حق الرئيس باللجوء لهذه الصلاحية.

(1) عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 41.

ج/ اشتراط نصاب معين لإقرار القانون: حتى يتم إقرار أي نص قانوني تم الاعتراض عليه من قبل الرئيس عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية، لا بد له من توفر نصاب ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وكذا أعضاء مجلس الأمة بحسب التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبناء على ذلك نستنتج أن إرادة البرلمان يمكنها التغلب على حق الاعتراض بمجرد توفر هذا النصاب، إذ أنه من خلال اشتراط نسبة ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، يسمح لنا بوصف هذا الاعتراض على أنه اعتراض نسبي موصوف في جل الدساتير الجزائرية، باستثناء دستور 1963 والذي اتبع الاعتراض النسبي البسيط لعدم اشتراطه أي نصاب قانوني، وبالتالي يعتبر هذا الاعتراض مجرد لفت الانتباه من قبل رئيس الجمهورية للبرلمان.⁽¹⁾

لكن نلاحظ أن هذا النصاب من الصعب تحقيقه، نتيجةً لاختلاف آرائهم خاصة في ظل التعددية الحزبية، والاعتراف بحقوق المعارضة البرلمانية، إلا أنه في نفس الوقت ليس بالمستحيل تحقق هذا النصاب.

كذلك بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020 تم تفعيل دور مجلس الأمة في تمتعه بحق طلب إجراء مداولة الثانية، منذ لحظة تبني نظام الثنائية البرلمانية، على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني، وهذا تجسيدا للمادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وبالتالي تصنف هذه النقطة من أهم الايجابيات المستحدثة ضمن التعديلات الدستورية الحديثة.

غير أنه ما يعاب على كل من التعديل الدستوري لسنة 2020، والقانون العضوي 12/16 المحدد لتنظيم البرلمان وعمله وعلاقته بالحكومة، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، بعدم تحديد الإجراءات التي يمر بها طلب إجراء مداولة ثانية، والتي في الأصل تبدأ دراستها أولا على مستوى المجلس الشعبي الوطني، باستثناء ما إذا كان موضوع الطلب متعلق بالتنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم أو التقسيم الإقليمي، هنا تبدأ الدراسة على مستوى مجلس الأمة قبل المجلس الشعبي الوطني.

فعلى مستوى مجلس الأمة بمجرد ما يتم إحالة طلب إجراء مداولة ثانية، يعلم رئيس المجلس أعضاء مجلسه بهذا الطلب، ثم يجتمع بأعضاء مكتبه من أجل إحالة الطلب على اللجنة المختصة، هذه الأخيرة تكلف بإعداد تقرير في الموضوع، بعد الاستماع لممثل الحكومة في أجل لا يتعدى خمسة عشر (15) يوم على الأكثر، وتحسب من تاريخ الإحالة. وبعد ذلك يتم الاستماع لعرض ممثل

(1) عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 45.

الحكومة، وتقرير اللجنة المختصة، ثم يتم المصادقة عليه بأغلبية ثلثي (2 / 3) أعضائه،⁽¹⁾ وفي حالة عدم تحقيق هذا النصاب يصبح القانون لاغيا.⁽²⁾

2/ الهدف من طلب إجراء مداولة ثانية: إن الهدف من اللجوء للاعتراض على القوانين عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية يختلف بحسب النظام المتبع لكل دولة، ففي النظم الديمقراطية تلجأ الحكومة لهذه الصلاحية لتبني البرلمان بالاختلالات الموجودة ضمن النص، والتي ستؤثر فيما بعد على تطبيق القانون. أما في غير الأنظمة الديمقراطية يتم اللجوء لهذه الطريقة لمسايرة العمل البرلمان ومتطلبات الحكومة.⁽³⁾ وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري نجد الهدف من هذه الصلاحية هو تعزيز دور رئيس الجمهورية، وذلك عن طريق التقليل من دور أعضاء البرلمان في المجال التشريعي، خاصة في حالة ما إذا سلكت في الاتجاه المخالف لتوجه السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين

بالإضافة لسلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية على النصوص القانونية التي صوت عليها البرلمان، منح له الدستور صلاحية أخرى مرتبطة بذلك النص، وتتمثل في الطعن فيه عن طريق الرقابة بمدى دستوريته. وانطلاقاً من ذلك يعلق تطبيق القانون على القرار الصادر من قبل الهيئة المكلفة بالسهر على احترام الدستور ألا وهي المحكمة الدستورية "عوضاً عن المجلس الدستوري"،⁽⁴⁾ لكن السؤال الذي

(1) المواد 83، 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) المادة 46 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(3) مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 267.

(4) نتيجة تبني المؤسس الدستوري الجزائري أسلوب الرقابة السياسية كأداة للرقابة على دستورية القوانين، تم إنشاء المجلس الدستوري من أجل الفصل في مدى دستورية القوانين والأوامر التشريعية لأول مرة ضمن دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016. مع التوسيع في تشكيلته وصلاحياته من فترة أخرى. باستثناء دستور 1976 الذي لم يعترف بهذا المجلس نتيجة وحدة السلطة وتقسيمها إلى وظائف. للتفصيل راجع:

- بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دون طبعة، دار الكتاب الحديث للطباعة، دون بلد النشر، 2003، ص 119 وما يليها.

- مسعود شيهوب، " الرقابة على دستورية القوانين " النموذج الجزائري " ، مجلة النائب، العدد 05، نشره للمجلس الشعبي الوطني، 2005، ص 35.

- تبينة حكيم، " استقلالية المجلس الدستوري الجزائري - بين المبدأ و التطبيق " ، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة - الجزائر .، المجلد 04، العدد 03، سبتمبر 2019، ص 30.

يُطرح هنا ما مدى استقلالية المحكمة الدستورية " عوضاً عن المجلس الدستوري " عند ممارستها لهذه الصلاحية خاصة عن رئيس الجمهورية؟ ونتيجة ذلك سنسلط الضوء على مدى تأثير رئيس الجمهورية على تشكيلة هذه الهيئة خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، مقارنة بما كان سائداً خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم على وظيفتها.

أولاً: تأثير رئيس الجمهورية على تشكيلة المحكمة الدستورية

بالرجوع للمادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها تبنت مبدأ الرقابة السياسية، وذلك بإنشاء المجلس الدستوري مهمته الأساسية مراقبة مدى دستورية القوانين والذي يضم (12) عضواً موزعاً على الشكل التالي: (04) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس ونائبا له، و(02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، (02) ينتخبهما مجلس الأمة، (02) تنتخبهما المحكمة العليا، (02) ينتخبهما مجلس الدولة.

وبذلك إحداث التوازن من الناحية النظرية بين السلطات داخل المجلس، على خلاف ما كان معمولاً به قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال تفوق السلطة التشريعية على بقية السلطات وهذا ما نصت عليه المادة 164 من دستور 1969.

لكن بدراسة الواقع العملي نجد أن هناك العديد من النقاط تقف أمام هذه الاستقلالية منها ما يلي:

• المزج في تشكيلة عضوية المجلس الدستوري بين الانتخاب والتعيين، فالتعيين ينتج عنه الخضوع والتبعية للشخص المعين، في حين أن الانتخاب يحقق الاستقلالية نتيجة عدم خضوع المنتخب للسلطة التي انتخبته. (1)

• كذلك أثناء محاولة المؤسس الدستوري تحقيق التوازن بين السلطات في مسألة التمثيل على مستوى المجلس، من خلال إشراكه لسلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية)، (2) عن

- رداوي مراد، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2016/2015، ص 18.

(1) عبد الرحمن بن جيلالي، " انتفاء استقلالية المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري الصادر عام 2016"، مجلة دراسات والأبحاث، المجلد 09، العدد 28، سبتمبر 2017، ص 137.

(2) اعتبر جانب من الفقه أنه لتحقيق استقلالية المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حالياً " لا بد من التمثيل على مستواه من طرف السلطات الثلاث، راجع: رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دون طبعة، دار الفجر، القاهرة، 2006، ص 127.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

طريق تخصيص أربعة (04) أعضاء لكل منها. لكن هذا ترتب عليه تفوق السلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات، خاصة أن الأعضاء الأربعة المعينين من قبل رئيس الجمهورية يكون من ضمنهم رئيسا للمجلس الدستوري، ونحن ندرك الأهمية الدستورية التي يتمتع بها مركز رئيس المجلس الدستوري في النظام الدستوري الجزائري، باعتباره الرجل الثالث في الدولة بعد كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة،⁽¹⁾ كما أن له دور أساسي في تنظيم أعمال المجلس.

بالإضافة لذلك يمكن أن يلحق بهم عضوين آخرين منتخبين من قبل الثلث الرئاسي بمجلس الأمة، وهنا يتمتع رئيس الجمهورية بتمثيل ستة أعضاء على مستوى المجلس. ونفس الشيء بالنسبة لممثلي السلطة القضائية باعتبارهم كذلك معينين بمرسوم رئاسي، ومنه نستنتج أن تشكيلة المجلس الدستوري تعكس التوجه السياسي للسلطة التنفيذية.

لكن بتفحص أحكام التعديل الدستوري لسنة 2020 الساري العمل به، نجد المؤسس الدستوري تولى على أسلوب الرقابة السياسية وتبنى أسلوب الرقابة القضائية، عن طريق إنشاء محكمة دستورية مهمتها ضمان احترام الدستور عوضا عن المجلس الدستوري.

وبالرجوع للمادة 186 منه نجدها نصت على تشكيلة المحكمة الدستورية والتي تضم (12) عضوا: أربعة (04) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة، عضوا واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، وعضوا واحد (01) ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه، ستة (06) أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام من أساتذة القانون الدستوري، يحدد القانون شروط و كفاءات انتخاب هؤلاء الأعضاء.

وبمقارنة هذه التشكيلة بسابقتها بالرغم من أن المؤسس الدستوري احتفظ بنفس العدد المحدد في السابق وهو (12) عضو، لكنه غير في كيفية توزيع هذه التشكيلة، وهذا استجابة للطبيعة القضائية للمحكمة وذلك من خلال ما يلي:

- تغليب أسلوب الانتخاب على التعيين، وبذلك ضمان أكثر لاستقلالية هذه المحكمة مقارنة بالسابق.
- توزيع الأعضاء بين السلطتين التنفيذية والقضائية، وأساتذة القانون الدستوري دون إحداث توازن بينهم:

(1) للتفصيل راجع: مختاري عبد الكريم، الرقابة على دستورية القوانين والمعاهدات الدولية في الجزائر - ضرورة الإصلاح والتحديث - ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق، 2019، ص ص 183 - 214.

- **من حيث السلطة التنفيذية:** يمثلها على مستوى المحكمة أربعة أعضاء، وهذا مثل ما كان معمولاً به في تشكيلة المجلس الدستوري، من بينهم رئيس المحكمة. لكن حبذا لو تخلى المؤسس الدستوري على أسلوب تعيين رئيس المحكمة، وجعله ينتخب من قبل جميع أعضاء المحكمة وبذلك يضمن استقلالية أكثر لهذه المحكمة.
 - **من حيث السلطة القضائية:** يمثلها عضوين على مستوى المحكمة، مع الأخذ بأسلوب الانتخاب بدلا من التعيين وهذا تدعيماً أكثر لهذه الاستقلالية. لكن نلاحظ تقليصاً في عددها مقارنة بالتعديل الدستوري لسنة 2016 والذي حدد بأربعة أعضاء.
 - **أساتذة القانون الدستوري:** وهي إضافة حملها هذا التعديل حيث يمثلهم ستة أعضاء على مستوى المحكمة، يتم انتخابهم من بين أساتذة القانون الدستوري عن طريق الاقتراع العام، لكن هذا يطرح الكثير من التساؤلات نتيجة غموض النص وترك تنظيمها لرئيس الجمهورية. وبناءً على هذه التشكيلة يمكن القول أن المؤسس الدستوري حاول المساواة في التمثيل بين السلطات العمومية "السلطة التنفيذية و القضائية"، وبين الهيئة الناخبة "الكفاءات الجامعية"، حتى وإن كانت هذه الأخيرة يتولى رئيس الجمهورية تحديد طريقة انتخابها. لكن في نفس الوقت نلاحظ استبعاد تام للسلطة التشريعية بما فيها مجلس الأمة من التمثيل على مستوى المحكمة، وهذا من شأنه إهدار مكانة هذه السلطة عند مقارنتها ببقية السلطات.
- وبذلك فبالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 اتبع تشكيلة مغايرة للمحكمة الدستورية، لكن مع ذلك نسجل تأثير رئيس الجمهورية على هذه المحكمة، ومما لا شك فيها سينعكس فيما بعد على الاختصاصات المخولة لها.
- لنستنتج في نهاية المطاف أن المؤسس الدستوري خلال التعديل الحالي اتبع اتجاه مغاير لما كان متبع خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك بتبنيه لأسلوب جديد على النظام الدستوري الجزائري وهو الرقابة القضائية على دستورية القوانين، عوضاً عن أسلوب الرقابة السياسية، لكن في هذه النقطة لا يمكننا تقدير مدى نجاحها، لأن الممارسة العملية هي الفيصل في هذه النقطة.

ثانياً: آلية تحريك عمل المحكمة الدستورية

بما أن الاختصاص الموكل للمحكمة الدستورية "عوضاً عن مجلس الدستوري" هي ممارسة نوعين من الرقابة، إذ تمارس رقابة مدى دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، إلا أن هذه الرقابة لا تتعقد تلقائياً بل مربوطة بآلية تحركها وهي آلية الإخطار، ويطلق عليها "الإخطار الاختياري".

والتي كانت مخولة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في وقت مضى، لكن قصرها على هذه الأشخاص نتج عنه إفلات الكثير من النصوص القانونية والتنظيمية من الرقابة نتيجة لعدم تحريك المحكمة الدستورية " عوضا عن مجلس الدستوري"، لذا تدارك التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال توسيع جهات الإخطار والتي أصبحت بحسب المادة 187 تشمل كل من: (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، (50) نائبا في المجلس الشعبي الوطني، (30) عضوا في مجلس الأمة).⁽¹⁾

إلا أن هذه الإضافة لم يعتمد عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 بحذافيرها والتي أصبحت بحسب المادة 193 تشمل كل من (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أربعين (40) نائبا في المجلس الشعبي الوطني، خمسة وعشرين (25) عضوا في مجلس الأمة) وبالتالي تعتبر إضافة محمودة جاء بها هذا التعديل.

أما عند ممارسته لرقابة مطابقة القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور فهي مربوطة بالإخطار الوجوبي من قبل رئيس الجمهورية فقط. وبذلك فالإخطار يأخذ صورتين وجوبي (2) واختياري (3) وهذا ما سنعالجه:

1/ الإخطار الوجوبي: خص المؤسس الدستوري بعض النصوص بإجراء إضافي ومميز، يتمثل في إخضاعها لرقابة المطابقة للدستور من قبل المحكمة الدستورية " عوضا عن المجلس الدستوري " قبل دخولها حيز التنفيذ، وإلا اعتبرت غير دستورية نتيجة لعب في الإجراءات، بالرغم من صدورها من قبل الجهة المختصة وفي حدود الاختصاصات الدستورية.⁽⁴⁾

(1) للتفصيل راجع : يعيش تمام شوقي، دنش رياض، "توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية - مقارنة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي - الجزائر، المجلد 07 عدد 03، أكتوبر 2016، ص ص 157 - 160.

(2) أنظر المادة 186/2، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 190/5، 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(3) أنظر المادة 186/1 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تقابلها المادة 190/1 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(4) صافي حمزة، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق والحريات السياسية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2019/2020، ص 45.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

وينصب هذا النوع من الرقابة على كل من القوانين العضوية وكذا على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وهذا حتى لا يقع فيما بعد خلل في تسيير المؤسسات الدستورية.⁽¹⁾ إذ بناء على إخطار من قبل رئيس الجمهورية تخضع المحكمة الدستورية لرقابة المطابقة، وذلك بجعلهم موافقين بشكل دقيق سواء من حيث الألفاظ أو المعنى للدستور، وبالتالي تتعدى الملائمة مع نص الدستور.⁽²⁾ وبناء على ذلك تتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة والتي تختمها بإصدار قرار وجوبي⁽³⁾ خلال (30) يوما من تاريخ الإخطار، إلا أن هذا الأجل يمكن تخفيضه بطلب من رئيس الجمهورية في حالة وجود طارئ إلى عشرة (10) أيام، وهذا بحسب المادة 194 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبذلك فمصير القانون العضوي وكذا النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يحده قرار المحكمة الدستورية .

2/ الإخطار الاختياري: خص المؤسس الدستوري كل من المعاهدات والقوانين والتنظيمات للرقابة الدستورية الاختيارية، بناء على إخطار من قبل الهيئات المحددة ضمن المادة 193 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي سبق وتطرقتنا لها، إما قبل دخولها حيز التنفيذ أو بعده، وباعتبار أن عمل المحكمة خلال هذه الحالة مقيد بالإخطار ولا يحق لها ممارسة مهامها تلقائيا أي " بناء على إخطار ذاتي "،⁽⁴⁾ هذا يسمح بتطبيق الكثير من النصوص القانونية بالرغم من مخالفتها للدستور، ومثال ذلك القانون الأساسي بمحافظة الجزائر الكبرى والذي تم تطبيقه لمدة 03 سنوات بالرغم من عدم دستوريته.⁽⁵⁾

(1) هناء عرعور، خريف عبد الوهاب، " دور السلطة التنفيذية الجزائرية في تحريك الرقابة الدستورية "، مجلة دراسات وأبحاث، المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 11، عدد 02، جوان 2019، ص 732.

(2) نبالي فطة، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، 2010 ص 153.

(3) يصدر المجلس الدستوري خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 رأيا خلال الإخطار الوجوبي بدلا عن القرار، وهذا استنادا للمادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(4) Yelles Chaouche Bachir، **le Conseil constitutionnel en Algérie، du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative**، OPU، Algérie، 1999، p146.

(5) القرار رقم 02/ق. أ/ م د/ 2000، المؤرخ في 27 فبراير 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 15/97 المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

وبحسب المادة 198 / 5 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إذا تضمن قرار المحكمة الدستورية مخالفة هذا النص للدستور، فإنه يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المحكمة بذلك، وهذا اعتبارا من أن قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية.

وبناء على ما سبق نتوصل إلى أن ممارسة المحكمة الدستورية لهذه الصلاحية تأثر سلبا على السيادة التشريعية للبرلمان عموما وعلى دور مجلس الأمة في إقراره للقانون خصوصا، وذلك راجع لتعديل أو حذف أو إضافة للنصوص التي تم إقرارها، بالرغم من منح صلاحية الإخطار لكل من رئيس مجلس الأمة وكذا خمسا وعشرين (25) عضوا منه.

وبالرجوع للواقع العملي نجد المجلس الدستوري " المحكمة الدستورية حاليا " مارس صلاحية مراقبة مدى دستورية النصوص القانونية بناء على إخطار من قبل الهيئات المبينة في الجدول منذ لحظة إنشائه إلى غاية اليوم.⁽¹⁾

الجهة المكلفة بالإخطار	عدد الإخطارات	موضوع الإخطار
رئيس الجمهورية	46 إخطار	- 35 إخطار إجباري يتعلق بمطابقة القوانين العضوية و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان - 04 إخطارات اختيارية
رئيس مجلس الأمة	إخطار واحد "01"	يتعلق بمدى دستورية المواد 4، 5، 6، 7، 11، 12، 14، 15، 23. من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، وبمناسبتها اصدر المجلس الدستوري رأيه رقم 04 / ر. ق م. د / 98، المؤرخ في 13 يونيو 1998.
رئيس المجلس الشعبي الوطني	إخطارين "02"	- الإخطار الأول: متعلق بدستورية لائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 10 1989، وبمناسبتها اصدر المجلس الدستوري قراره رقم 03 - ق.ن. د - م د 89 المؤرخ في 18 / 12 / 1989. - الإخطار الثاني: متعلق بدستورية قانون الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 5 ديسمبر 1989 والمتضمن تأجيل انتخابات تجديد المجالس الشعبية الولائية، و الذي اقر المجلس الدستوري بدستوريته بناء على رأي رقم 02 - ر. ق - م. د - 1989.
الوزير الأول	" 00 " إخطار	/
40 نائبا من المجلس الشعبي الوطني	" 00 " إخطار	/
25 عضوا من مجلس الأمة	" 00 " إخطار	/

(1) من إعداد الباحثة من خلال البيانات التي تضمنها موقع الرسمي للمجلس الدستوري <http://www.conseil-constitutionnel.dz> تاريخ الإطلاع عليه 20 جوان 2020. على الساعة 16:24.

الفرع الثالث: إمكانية الامتناع عن الإصدار ونشر القانون

إن تصويت غرفتي البرلمان على مشروع القانون وإجازة المحكمة الدستورية بحسب التعديل الدستوري لسنة 2020 " عوضا عن المجلس الدستوري " بعدم مخالفته للدستور لا يعني بذلك دخوله حيز التنفيذ، بل لابد من حصوله على الموافقة من قبل السلطة التنفيذية مجسدة في رئيسها، وهذا تجسيدا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات، عن طريق توقيعه لمرسوم الإصدار، ثم يكلف بنشره في الجريدة الرسمية حتى يصبح معلوما لدى الغير.

أولا: إصدار القوانين اختصاص حصري لرئيس الجمهورية

بعدما تتم مصادقة غرفتي البرلمان على مشروع القانون لينتهي بذلك دور السلطة التشريعية ويبدأ دور السلطة التنفيذية، عن طريق ممارسة صلاحية أخرى أقرها لها المؤسس الدستوري وهي إصدار القانون، لذا سنتعرف على مدلول هذه الصلاحية مع تحديد طبيعتها القانونية، ثم نتطرق لقيمتها على مستوى النظام القانوني الجزائري.

1/ تعريف حق الإصدار وتحديد طبيعته القانونية: عرف حق الإصدار على أنه " وسيلة قانونية تتضمن إعلان مولد قانون جديد، وشهادة من رئيس الدولة بأن البرلمان قد أقر القانون المراد إصداره في حدود الإجراءات التي قررها الدستور". (1)

ومنه فالإصدار عمل منفصل عن القانون ولاحقا عليه، محجوز فقط لرئيس الجمهورية الذي يعلن بواسطته عن ميلاد قانون جديد.

أما فيما يخص تحديد طبيعته القانونية، والتي أثارت خلاف فقهي وقسمت حوله الآراء لثلاث اتجاهات، مستندين في ذلك لمجموعة من الحجج والبراهين.

أ/ الرأي الأول: الإصدار عمل تشريعي: ذهب جانب من الفقه وعلى رأسهم الفقيه دوجي باعتبار "الإصدار عملا مكملا للقانون"، لأن أي قانون بالرغم من حصوله على الموافقة البرلمانية لا يكون ملزم اتجاه الكافة، سوى للمواطن، أو المحاكم، أو حتى الإدارة، إلا بعدما يتم إصداره.

وعلى نحو ذلك أطلق الفقيه "لا فير" بأن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي قوته الإلزامية للقانون. (2)

(1) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 89.

(2) عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الدستور الجزائري، نشأة - فقها - تشريعيًا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، الطبعة الرابعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 108.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

وبذلك فمحصلة هذا الاتجاه أن موافقة البرلمان على النص التشريعي لا تمنح له الصفة الإلزامية، بل لا بد له من إكمال إجراء الإصدار. لكنه تعرض للنقد اعتبارا من أن الحجة التي استند عليها الفقهاء ليست كافية، لأنه حتى وإن تم إصدار القانون يبقى تطبيقه معلقا إلى غاية نشره. (1)

ب/ الرأي الثاني: الإصدار عمل تنفيذي: بناء على النقد الموجه لفقهاء الرأي الأول ظهر اتجاه آخر كيف حق الإصدار على أنه عمل تنفيذي يقوم به رئيس السلطة التنفيذية، والذي بموجبه يتم إقرار القانون الذي تمت الموافقة عليه من قبل السلطة التشريعية، ونقله لمرحلة التنفيذ، ومن بين الفقهاء المتزعمين لهذا الاتجاه الفقيه " اسمان " والذي اعتبر الإصدار عمل قانوني كاشف للقاعدة القانونية وليس منشأ لها.

وبذلك لا يعتبر الإصدار عملا تشريعيا لأن القانون اكتمل قبل ما يتم إصداره، ورئيس الجمهورية عند قيامه بعملية الإصدار لا يشارك في العملية التشريعية، و دليل ذلك إرفاق النص المراد إصداره بمرسوم الإصدار. (2)

ومنه هذا الاتجاه قسم القانون لجزأين: الجزء الأول يمثل نص القانون وهو ذات طبيعة تشريعية، أما الجزء الثاني يمثل مرسوم الإصدار وهو ذات طبيعة تنفيذية. وكذلك تعرض هذا الاتجاه للنقد على اعتبار أن القانون مقسم لجزأين، فهذا يجعل من المستحيل تحديد الطبيعة النهائية للقانون. (3)

ج/ الرأي الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص: اعتبر جانب آخر من الفقه أن الإصدار لا يعتبر مكمل للقانون ولا حتى منفذ له، بل هو عمل ذات طبيعة خاصة، ويعتبر الفقيه " كاري دي ملبرج " من متزعمي هذا الرأي، إذ يعتبر أن القانون مكتملا بمجرد موافقة السلطة التشريعية عليه، وأن إصدار الرئيس للقانون لا يعني أنه أضاف له شيء، بل هو إسهادا منه على سلامة الإجراءات المتبعة في إعدادة.

كذلك رد على فقهاء الرأيين السابقين: إذ فسر السبب من وراء قول فقهاء الرأي الأول أن الإصدار عمل تشريعي لأنه يساهم في اكتمال القانون، وهذا راجع بحسب تصورهم أن رئيس الدولة هو الوحيد من يملك جميع السلطات، على خلاف السلطتين التشريعية والقضائية، فهما يصدران فقط

(1) دلال لوشن، **الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية**، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، 2011/2012، ص 69.

(2) لونا سي جقيقة، **السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996**، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، بدون سنة، ص 175.

(3) دلال لوشن، المرجع السابق، ص 69.

القرارات والتي لا تكتسب القوة الأمرة إلا بتدخل الرئيس، ونتيجة ذلك يرى الفقيه أن التصور الذي بني عليه فقهاء هذا الرأي اتجاهاً خاطئاً، لأن القوة الأمرة للقانون يكتسبها من خلال موافقة البرلمان عليه، وأن الرئيس ليس له كامل الحرية بإصدار القانون من عدمه، بل هي سلطة واجبة عليه، ومنه الإصدار لا يمنح القوة التنفيذية للقانون، بل موافقة البرلمان عليها هي من تسمح للقانون بتنفيذه.

أما فيما يخص فقهاء الرأي الثاني الذين اعتبروا الإصدار عمل تنفيذي لأنه منفذاً للقانون، فهم اخطوا بين وسائل التنفيذ و القوة التنفيذية للقانون، إذ في الأصل الإصدار يأتي من قبل غرفتي البرلمان، وأن الرئيس لا يُكْمَلُ هذا العمل بل هو من خلال هذا الإجراء يمهد لتنفيذه. (1)

وفي الأخير وعندما تعرفنا على الآراء الثلاثة التي حددت الطبيعة القانونية لحق الإصدار، لكن لا يمكننا ترجيح أي منها لأن كل اتجاه له مؤيدين ومعارضين، وحتى نتعرف على الطبيعة القانونية للإصدار المجسدة في النظام الجزائري لا بد لنا من الرجوع للدستور في حد ذاته كما يلي:

2/ قيمة الإصدار في النظام القانوني الجزائري: نصت المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي هي نفسها المنصوص عليها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال المادة 147 منه بقولها " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه...". (2)

وبناء على هذه المادة نستنتج أن صلاحية إصدار القوانين الممنوحة لرئيس الجمهورية والمستمدة من الدستور لها أهمية كبيرة لوجود القانون، ونتيجة ذلك حدد المؤسس الدستوري مدة محددة يمارس فيها الرئيس صلاحية الإصدار، وهي ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه إياه من قبل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، وهذا طبقاً للمادة 43 من القانون العضوي 16 / 12، على أن يوقف حساب هذا الأجل في حالة ما إذا أخطرت المحكمة الدستورية "عوضاً عن المجلس الدستوري" برقابة دستوريته قبل ما يتم إصداره إلى غاية الفصل في مدى دستوريته. والهدف من هذا التحديد حتى لا يتراخى الرئيس في الإصدار مما يجعل القانون خاملاً بدون نفاذ، (3) لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا ما الجزاء الدستوري المفروض على الرئيس، في حالة

(1) بركات أحمد، المرجع السابق، ص 83.

(2) أنظر 154 من دستور 1976، والمادة 117 من دستور 1989، والمادة 126 من دستور 1996 .

(3) مراح صليحة، المرجع السابق، ص 220.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

ما إذا لم يتم إصداره بعد فوات هذه الآجال؟ وبتفحص مواد الدستور نستنتج أن المؤسس الدستوري لم يتطرق لهذه النقطة.⁽¹⁾

ومنه نستنتج أن الإصدار سلطة تقديرية في يد رئيس الجمهورية إذ بواسطتها يتحكم في ظهور ذلك القانون من عدمه.

بالرجوع للواقع عملي نجد أن رئيس الجمهورية استعمل هذه الصلاحية للحد من الإنتاج التشريعي، وذلك من خلال إصداره لمجموعة من النصوص إلا بعد فترة متأخرة بالرغم من موافقة البرلمان عليهم ومن أمثلة ذلك ما يبينه الجدول التالي:⁽²⁾

القانون	تاريخ المصادقة عليه من طرف البرلمان	تاريخ إصداره	المدة المستغرقة بين المصادقة على النص القانوني وإصداره
النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1977	29 مارس 1977	15 أوت 1977	حوالي 04 أشهر و 20 يوم
القانون المتضمن إلغاء المرتبات الخاصة بالمتدرسين في التعليم العالي و البحث العلمي	08 جانفي 1978	15 أفريل 1978	حوالي 03 أشهر و ثمانية أيام
قانون النائب	09 جويلية 1978	29 جانفي 1979	حوالي 06 أشهر و 25 يوم
قانون الانتخابات	25 أكتوبر 1980	01 جويلية 1981	حوالي 08 أشهر و 08 أيام
القانون المتعلق بشروط توظيف الأجانب	15 ماي 1981	11 جويلية 1981	حوالي شهر و 25 يوم

وبناء على ما سبق يمكننا القول أن المؤسس الدستوري اعتبر الإصدار جزءا من العملية التشريعية، لأن عدم توفرها في النص التشريعي تجعله معلقا إلى أجل غير مسمى، و منه نساند فقهاء الرأي الأول، وبذلك هذا يدعم ويعزز دور السلطة التنفيذية.

(1) تطرق المؤسس الدستوري لهذه النقطة فقط خلال دستور 1963 ضمن المادة 51، والذي أكد على ضرورة إصدار رئيس الجمهورية القوانين خلال أجل عشرة (10) أيام الموائية لتحويله إليه، وفي حالة امتناعه عن ذلك بعد فوات هذه الآجال تتحول هذه الصلاحية لرئيس المجلس الشعبي الوطني. وبذلك تصبح صلاحية الرئيس بإصدار القوانين صلاحية إجبارية، وليست له السلطة تقديرية في ذلك، وأكثر من هذا يحق للمجلس الوطني طلب تخفيض المدة المحددة بعشرة (10) أيام في حالة الاستعجال، وهذا ما نصت عليه المادة 49. ومنه نستنتج أن المؤسس الدستوري خلال دستور 1963 جعل عملية الإصدار تشترك فيها كل من السلطة التنفيذية السلطة التشريعية.

(2) راجع: عيادي سعاد، المرجع السابق، ص 52. عبد الله بوقفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 110.

ثانيا: نفاذ القانون " النشر "

يعتبر النشر عملية مادية يعقب عملية الإصدار، إذ يتجسد أثره السياسي من خلال علم الكافة بمحتوى القانون، وهذا استنادا للقاعدة " لا تكليف إلا بمعلوم "،⁽¹⁾ فبمجرد نشره لا يحق للغير التحجج بعدم العلم به، لأن العبرة في سريان القانون بتاريخ النشر لا تاريخ الإصدار.

ومن هنا وجب علينا التمييز بين هذين العمليتين، فعملية الإصدار كما ذكرنا سابقا هي إجراء قانوني تجعل من القانون قابلا للتنفيذ، أما النشر يعد عملا ماديا لا يتصف بالصفة التشريعية لكن بواسطته يعلم الجميع بمحتوى القانون.⁽²⁾

وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري نجده اعتبر الجريدة الرسمية، الموقع الذي يتم على مستواه نشر النصوص القانونية من طرف رئيس الجمهورية، فعقب عملية النشر يدخل القانون حيز التنفيذ بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أما في بقية مناطق الدولة تكون بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية لمقر الدائرة، على أن يشهد على ذلك ختم الدائرة الموضوع على الجريدة.⁽³⁾

وبناء على ما سبق نستنتج أن مهمتي الإصدار والنشر التي يتمتع بها رئيس الجمهورية مهمتان أساسيتان تتحكمان في مصير القانون، بالرغم من مصادقة غرفتي البرلمان عليه، مما يؤدي للاعتداء على الصلاحية الأصلية للبرلمان وبذلك تدعم مركز رئيس الجمهورية على حساب غرفتي البرلمان.

(1) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام تخصص، القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، قسم الحقوق، 2013/2014، ص 212.

(2) مراح صليحة، المرجع السابق، ص 223.

(3) المادة 04 من القانون المدني قانون المدني المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 58 / 75، المؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، ج ر عدد 78، صادرة في 30 ديسمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07 / 05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر عدد 31، الصادرة في 13 ماي 2007.

الفصل الثاني: الإطار الرقابي لمجلس الأمة في الجزائر بين محدودية

الأثر وإبعاد المسؤولية

إن الاختلال المؤسساتي الموجود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، نتيجة هيمنة الحكومة على المجال التشريعي الممنوح للبرلمان بدون أي قيد أو رقيب، أدى بالدول التي تتبنى النظام الديمقراطي السعي وراء تحقيق نوعا من التوازن المفقود، وذلك بواسطة السماح للبرلمان باعتباره ممثلا للإرادة الشعبية من ممارسة مجموعة من الصلاحيات الرقابية على الحكومة، من خلال تقويم أعمالها وتوجيهها، وإن لزم الأمر محاسبتها بدون أن تصرف نيته لعرقلة الحكومة عن أداء مهامها.

واستنادا لذلك عرفها الفقه على أنها " تلك الرقابة المتخصصة والتي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستوريا على أعمال السلطة التنفيذية، بواسطة الوسائل الرقابية المقررة في الدستور والمنظمة بموجب قوانين أساسية -عضوية-، وفي حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة و السارية المفعول، وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة، والحقوق وحريات المواطن، من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية، والفساد السياسي والإداري".⁽¹⁾

والجزائر من بين الدول التي سمحت لبرلمانها من ممارسة هذه الصلاحية بوسائل متنوعة، في مختلف دساتيرها إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020.

وبسبب تدعيم البرلمان بغرفة ثانية - مجلس الأمة -، هذا يفترض إشراك هذه الصلاحية بين غرفتي البرلمان، لكن بتفحص المواد المخصصة لذلك نجد المؤسس الدستوري ميز بين الغرفتين أثناء توزيعه لوسائل ممارسة الرقابة البرلمانية، بحيث خص المجلس الشعبي الوطني بوسائل تسمح له بطرح المسؤولية السياسية للحكومة مستعبدا في ذلك مجلس الأمة، وهذا الاستبعاد نتيجة مشاركة السلطة التنفيذية في تكوينه وتحسينه من صلاحية الحل (المبحث الأول).

لكن بالمقابل خولت له وسائل رقابية أخرى، بالرغم من أن استعمالها لا يرتب أي مسؤولية سياسية للحكومة، باعتبارها لا تتعدى من مجرد وسائل للاستعلام وجمع المعلومات (المبحث الثاني).

(1) عمار عوابدي، " عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، ديسمبر 2002، ص 52.

المبحث الأول: استبعاد مجلس الأمة من ترتيب المسؤولية السياسية

تطبيقا لقاعدة تلازم كل من السلطة والمسؤولية، أقر المؤسس الدستوري للبرلمان ممارسة مجموعة من الوسائل الرقابية لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وهذا يكون في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على برنامج الأغلبية البرلمانية أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، باعتباره يخضع للرقابة المسبقة قبل دخوله حيز التنفيذ، إلا أن رقابة مجلس الأمة مرتبطة بموافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وحتى في حالة موافقة هذا الأخير عليه، فرئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، ملزم فقط بتقديم عرضا حول هذا البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، بدون أن تترتب عن مناقشته أي أثر قانوني، وبذلك تم استبعاده من ترتيب المسؤولية السياسية بواسطة هذه الآلية. ونفس الشيء بمناسبة تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة، كوسيلة رقابية تجسد مدى نجاعة تنفيذها لبرنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، بما تمت الموافقة عليه (المطلب الأول).

إلا أن الأمر لم يقف عند هذا الحد فقط، بل عمل المؤسس الدستوري على تهميش مجلس الأمة من ترتيبه المسؤولية السياسية للحكومة، في كل من المجالين المالي والسياسة الخارجية، بحجة اعتمادهم على معلومات تقنية لا تملكها إلا الحكومة، دون مراعاة في ذلك للخبرات التي تتشكل منها هذه الغرفة في مختلف التخصصات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقديم عرض حول برنامج أو مخطط عمل الحكومة - حسب الحالة -

وبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

مقابل السماح للحكومة بالتدخل في مختلف مراحل العمل التشريعي، وجب على المؤسس الدستوري منح للسلطة التشريعية صلاحية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية، تطبيقا لمبدأ التوازن بين السلطات، وبهذا الصدد أخضع التعديل الدستوري لسنة 2020 برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، للرقابة البرلمانية قبل دخوله حيز التنفيذ، باعتباره الآلية الأساسية التي تسعى الحكومة لتطبيقه تنفيذًا لبرنامج رئيس الجمهورية (الفرع الأول)، إلا أن هذه الرقابة تستمر إلى أبعد من هذا عن طريق إلزام الحكومة بالحفاظ على الثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان، وذلك بإحاطتهم علما بما تم تنفيذه أثناء سنة من تقديم برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، وما هو في طور الإنجاز بواسطة بيان السياسة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تقديم عرض حول برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة
أمر عرضي بدون أثر

لكل حكومة برنامج أو مخطط عمل، حسب الحالة،⁽¹⁾ تعده في مجال اختصاصها تسعى من خلاله لتحقيق مجموعة من الأهداف لرسم سياستها العامة، إلا أن تنفيذها معلق على الموافقة المسبقة للبرلمان، وباعتبار الجزائر من بين الدول التي تبنت نظام الغرفتين هذا يتطلب إشراكهما في هذه الرقابة على قدر المساواة.

غير أنه بتفحص النصوص المنظمة لهذه الرقابة نجد أنها لا تمارس بالتساوي بين هذين الغرفتين، حيث خص رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، بضرورة تقديم برنامج الأغلبية البرلمانية أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على مستوى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، على عكس مجلس الأمة الذي خصه فقط بتقديم عرضا حولهما، حسب الحالة، بعد توفر مجموعة من الشروط والإجراءات المحددة مسبقا، وهو ما يطرح تساؤل حول الغرض من هذا العرض مقارنة بتقديمه على مستوى المجلس الشعبي الوطني، لنصل في النهاية لمدى إثارة مجلس الأمة للمسؤولية السياسية من عدمه وهذا ما سنفصل فيه.

أولا: مضمون برنامج أو مخطط عمل الحكومة

بمجرد ما يعين رئيس الجمهورية كل من رئيس الحكومة و الوزير الأول، حسب الحالة، وأعضاء الحكومة،⁽²⁾ تلزم الحكومة إما بإعداد برنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، والذي يعتبر بمثابة " وعاءا للسياسة العامة وإستراتيجية شاملة وخطط عمل، يتضمن مجموع مبادئ ومحاور ووسائل العمل الحكومي والنشاط الإداري، في كافة المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو المجالات

(1) جمع التعديل الدستوري لسنة 2020 بين مصطلحي الوزير الأول و رئيس الحكومة وفي كلتا الحالتين يعينهما رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي بحسب المادة 91/5 منه حيث:

- يكون الوزير الأول في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية، وهنا يكلف الوزير الأول بإعداد مخطط عمل حكومته ليم عرضه بعد ذلك على مجلس الوزراء باعتباره منفذا لبرنامج رئيس الجمهورية (استنادا للمادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

- أو أن يكون رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية في حالة ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، هنا يكلف رئيس الحكومة بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، والذي يجب عرضه على مجلس الوزراء من أجل مطابقته و برنامج رئيس الجمهورية (استنادا للمادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020).

(2) يكلف رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وهو ما تضمنته المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية أو الدفاعية، إلى غاية مجالات التعاون الدولي والعلاقات الخارجية". (1)

وبذلك اعتبره بعض الفقه على أنه ميثاق أو اتفاق بين الحكومة والبرلمان، يتم على أساسه وفي نطاقه أداء عمل الحكومة. (2)

وبناء على ذلك يمكننا القول بأن برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، يمثل الأداة التي يعتمد عليها البرلمان لمراقبة عمل الحكومة، لذا يجب أخذ الموافقة المسبقة عليه من قبل البرلمان.

لكن هذا مخالفا لما ذهب إليه بعض الفقه الفرنسي بحيث ربط مسألة الموافقة البرلمانية عليه باكتساب شرعية تنصيبه، أي بتعبير آخر يستمد رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، شرعية تنصيب حكومته من خلال رئيس الجمهورية، وكذا من خلال حصوله على الموافقة البرلمانية لبرنامج أو لمخطط حكومته، حسب الحالة. (3)

وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري في الفترة الحالية، نجد مخطط عمل الحكومة ليس إلا تصميمًا وامتدادًا لبرنامج رئيس الجمهورية، (4) لذا يتم عرض ذلك المخطط على مجلس الوزراء بهدف

(1) مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري " المبدأ و التطبيق"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق، 2009/2010، ص 107.

(2) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 279.

(3) غانس حبيب الرحمان، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة - الجزائر تونس، أطروحة لنيل درجة دكتوراه " ل. م. د " الطور الثالث، تخصص القانون العام، جامعة يحي فارس بالمدينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018، ص 71.

(4) Christain Bidégaray، Claude Emeri، **la responsabilité politique**، édition Dalloz، France، 1998، p 80.

- بنقحص كل من المادة 48 والمادة 111/6 من دستور 1963 و 1976 على التوالي، نستنتج أن الحكومة خلال هذه الفترة لم تكلف بإعداد برنامج خاص بها، بل تم المنح لرئيس الجمهورية كامل الصلاحية في تحديد السياسة العامة للحكومة، إلى غاية دستور 1989 والذي منح لرئيس الحكومة صلاحية ضبط برنامج حكومته وعرضه على مجلس الوزراء من أجل مطابقته للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية، وبعدها يعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وهو ما تضمنته المواد 57، 76 منه.

وكذلك خلال دستور 1996 حافظ المؤسس الدستوري على نفس الإجراءات المتبعة في دستور 1989 فيما يخص برنامج الحكومة مع أخذ بعين الاعتبار لتبني الجزائر نظام البيكاميرالية وهو ما وضحته المواد 79، 80، 81، 82 من هذا الدستور.

أما خلال تعديل دستور 1996 في سنة 2008 تم استبدال منصب رئيس الحكومة بالوزير الأول، تدعيما في ذلك للنظام الرئاسي عن طريق تركيز السلطة بيد رئيس الجمهورية، لذا استبدال برنامج الحكومة المعد من قبل رئيس

مناقشته من قبل رئيس الجمهورية، وتدعيمة بجملة من الملاحظات والتوجيهات،⁽¹⁾ مما يجعل من الرئيس الموجه الحقيقي للعمل الحكومي، وهو ما نصت عليه المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول... ويكلفه بإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء " .

على خلاف برنامج الحكومة الذي يتم إعداده من قبل رئيس الحكومة، والهدف من عرضه على مجلس الوزراء هو مطابقته وبرنامج رئيس الجمهورية، وهذا استنادا للمادة 110 / 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يعرض رئيس الحكومة في كل الحالات، برنامج حكومته على مجلس الوزراء "

وفي كلتا الحالتين يكلف رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، بتقديم ذلك البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، على البرلمان للموافقة عليه.

وبمقارنة التعديل الدستوري لسنة 2016 مع ما تبناه هذا التعديل، نجد أن هذا الأخير بشكل عام سار على نفس خطى سابقه، باستثناء الجمع ضمن أحكامه بين مصطلحي رئيس الحكومة والوزير الأول، بدلا من مصطلح الوزير الأول الذي كان سائدا خلال التعديل الدستوري 2016 .

ثانيا: إجراءات عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة

أولى المؤسس الدستوري أهمية كبيرة لموافقة غرفتي البرلمان على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، وبما أن البرلمان الجزائري متكون من غرفتين فإن هذا يفرض تقديم ذلك البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، لكلا الغرفتين بهدف مناقشته والموافقة عليه، لكن باستقراء كل من المادة 106 والمادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020، نجد المؤسس الدستوري فرق بين غرفتي البرلمان، بحيث سمح للمجلس الشعبي الوطني بمناقشة عامة لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على خلاف مجلس الأمة الذي يقدم على مستواه عرضا حول برنامج أو مخطط عمل

الحكومة، بمخطط عمل الحكومة المعد من قبل الوزير الأول تنفيذا لبرنامج رئيس الجمهورية، و أكثر من ذلك بتفحص المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها سحبت صلاحية " ضبط وتنسيق مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء " من الوزير الأول ومنحها للحكومة ككل.

ليأتي بعد ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 و يجمع ضمن أحكامه بين مناصبي رئيس الحكومة والوزير الأول.

- راجع بهذا الصدد: حافظي سعاد، الضمانات القانونية...، المرجع السابق، ص ص 75 - 77.

(1) سعيد بوالشعيرة، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 389.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

الحكومة، حسب الحالة، مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، أي يقتصر العرض فقط على محاوره الكبرى.

وبما أن مجال دراستنا هو مجلس الأمة لذا لا بد من معرفة مختلف الإجراءات المتبعة من قبل الحكومة حتى يتم عرض برنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، على المجلس الأمة، لكن بتفحص النصوص القانونية لم نجد أي إشارة لهذه الإجراءات، باستثناء اشتراط ضرورة الموافقة المسبقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، لذا سنتطرق للإجراءات المتخذة من قبل المجلس الشعبي الوطني للموافقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، إلى غاية الوصول لعرضه على مستوى مجلس الأمة.

1 / تقديم برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام المجلس الشعبي الوطني

بما أن برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، هو الآلية التي يعتمد عليها البرلمان عموماً ومجلس الأمة خصوصاً لفرض رقابته على أعمال الحكومة، باعتباره الإطار الذي يجسد فيه برنامج رئيس الجمهورية، والذي على أساسه تم انتخابه من قبل الشعب، لذلك تلزم الحكومة بتقديم هذا البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، على غرفتي البرلمان قبل الشروع في تنفيذه، لكن ليطم عرضه على مجلس الأمة لا بد من تقديمه أولاً على المجلس الشعبي الوطني، وهذا عملاً بأحكام المادة 106 والمادة 110 / 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وباستقراء المادة 47 / 1 من القانون العضوي 12 / 16⁽¹⁾ نجدها حددت الأجل التي يلتزم بها رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، بعرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على المجلس الشعبي الوطني بخمسة وأربعين (45) يوماً الموالية لتعيين الحكومة، وهي مدة جد كافية بحيث تسمح لكل من رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، وأعضاء حكومته بالتشاور في إعداد برنامج أو مخطط، حسب الحالة، يتناسب و التوجهات السياسية الكبرى المحددة من قبل رئيس الجمهورية.

وفي هذا الإطار نشير إلى أن الوزير الأول عرض مخطط عمل حكومته على المجلس الشعبي الوطني لمناقشته في ستة مناسبات، منذ دورة البرلمان العادية لسنة 2008 خلال الفترة التشريعية

(1) في انتظار صدور النصوص التنظيمية المسيرة للتعديل الدستوري لسنة 2020، نكتفي بالعمل بما حملة كل من التعديل الدستوري لسنة 2020، والقانون العضوي 12 / 16، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 .

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

السادسة (2007 - 2012) إلى غاية الفترة التشريعية الحالية (2017 - 2022) وهو ما يوضحه الجدول التالي:⁽¹⁾

عدد الجلسات لمناقشته والتصويت عليه	الفترة الممتدة لمناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني	الوزير الأول الذي قدم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني	الفترة التشريعية
8 جلسات	من يوم الأحد 14 ديسمبر 2008 إلى غاية 18 ديسمبر 2008	السيد احمد أويحيى	السادسة: (2007 - 2012)
12 جلسة	من يوم الثلاثاء 19 مايو 2009 إلى غاية 25 مايو 2009	السيد احمد أويحيى	دورة الربيع 2009
9 جلسات	من يوم الأحد 01 يونيو 2014 إلى غاية 5 يونيو 2014	السيد عبد المالك سلال	السابعة: (2012 - 2017): دورة الربيع 2014
7 جلسات	من يوم الثلاثاء 20 يونيو 2017 إلى غاية 23 يونيو 2017	السيد عبد المجيد تبون	الثامنة: (2017 - 2022)
7 جلسات	يوم الأحد 17 سبتمبر 2017 إلى غاية 21 سبتمبر 2017	السيد احمد أويحيى	دورة البرلمان العادية (2016 - 2017)
8 جلسات	يوم 11 فبراير 2020 إلى غاية 13 فيفري 2020	السيد " عبد العزيز جراد	الدورة البرلمانية العادية: (2019 - 2020)

2/ مناقشة برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني: بمجرد ما يقدم برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على مستوى هذه الغرفة يجري النواب والمجموعات البرلمانية مناقشة عامة له، وهو ما نصت عليه المادة 106/1 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

لكن باستثناء المادة 48 من القانون العضوي 16/12 نجدها قيدت بدأ هذه المناقشة بفوات أجال معينة وهي سبعة (07) أيام من تاريخ تبليغ البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، للنواب أي أن النواب لا يحق لهم فتح باب المناقشات لهذا الغرض إلا بعد فوات هذه المدة. وهذا بهدف تمكينهم من الاطلاع ودراسة كل محاور البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، بشكل دقيق ومفصل، واقتراح مجموعة من التعديلات لمواجهة الانتقادات والنقائص التي يتضمنها، والتي يجب على الحكومة أخذها بعين الاعتبار قبل عرضه على التصويت. لكن مدة سبعة (07) أيام هي مدة قصيرة نوعا ما وغير كافية، كان على المؤسس الدستوري التوسيع فيها خاصة إذا تمت

(1) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني <http://www.apn.dz> تاريخ الاطلاع 07 سبتمبر 2020، على الساعة 11:38.

مقارنتها من جهة بأهمية برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، من حيث تنوع المحاور التي يحتويها، خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي، والتي يحتاج لدراسات قانونية وتطبيقية وإحصائيات معمقة. ومن جهة أخرى بمدة خمسة و أربعين (45) يوما الممنوحة للحكومة لإعداد برنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة،

وختاما لذلك يمكن القول أن هذه المدة تضيي على المناقشات الطابع السطحي، وتجعلها عبارة عن إجراء شكلي لا أهمية له. (1)

بمجرد ما تبدأ المناقشات يحق لجميع النواب التدخل بشرط تسجيلهم والتزامهم بمدة زمنية محددة مسبقا من قبل مكتب المجلس في مذكرة خاصة، والمحددة بخمسة (05) دقائق للنواب، وخمسة عشر (15) دقيقة لكل رئيس مجموعة برلمانية، (2) لكن الإشكال الذي يطرح هنا ما مدى التزام الحكومة بالاقترحات والتوصيات الناتجة من هذه المناقشات، وهو ما أغفلته النصوص القانونية، و في هذا السياق قدم أحد النواب سؤال حول مصير التوصيات الناتجة عن مناقشة النواب لمخطط عمل الحكومة الذي قدمه الوزير الأول السيد علي بن فليس في 2000. (3)

3/ تكييف مخطط عمل الحكومة: هذا الإجراء يطبق فقط إذا كانت الحكومة تحت قيادة الوزير الأول، والذي يقصد به إحداث مجموعة من التغييرات على المخطط بحسب ما يتناسب والمناقشات التي تمت على مستوى المجلس الشعبي الوطني، خاصة إذا توجت بتوصيات مهمة اجتمع عليها بالأغلبية البرلمانية. هنا على الوزير الأول تكييف ذلك المخطط بعد استشارة رئيس الجمهورية، باعتبار أن هذا المخطط هو تنفيذ لبرنامج، وهو ما يتبين لنا من خلال المادة 106 / 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن هذا التكييف هو سلطة تقديرية للوزير الأول بعد أخذ رأي رئيس الجمهورية وليس إلزاما قانونيا، لذا سيؤثر هذا في أهمية المناقشات البرلمانية لمخطط عمل الحكومة.

(1) رابح سعاد، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق، 2007 / 2008، ص 27.

- بولوم محمد الأمين، البنية القانونية و الدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق، 2007 / 2008، ص 81.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 28 سبتمبر 2017، السنة الأولى، رقم 12، خلال الفترة التشريعية الثامنة، دورة البرلمان العادية 2017 / 2018، الجلسة العلانية المنعقدة يوم 17 سبتمبر 2017، ص 19.

(3) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، المؤرخة في 11 أكتوبر 2000، رقم 25، الفترة التشريعية الرابعة 1997 / 2002، ص 07.

4/ تصويت المجلس الشعبي الوطني على برنامج أو مخطط عمل لحكومة، حسب الحالة: يعتبر التصويت آخر إجراء يفصل عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على مجلس الأمة إذ أنه بعد غلق باب المناقشات و تكييفه إن اقتضى الأمر، يتم التصويت عليه بعد فوات أجل عشر (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة، وهذا بحسب المادة 49 من القانون العضوي 16/12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة.

إلا أنه ما يمكن ملاحظته هنا، هو إغفال النصوص القانونية تحديد كل من النصاب القانوني للموافقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، وكذا طريقة التصويت، وهذا ما يؤكد على الطابع الشكلي لهذه الرقابة.⁽¹⁾

5/ ارتباط عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة بموافقة الغرفة الأولى: بالرغم من الكفاءة و الحكمة التي يمتاز بها أعضاء مجلس الأمة، والتي تم تبنيها لتصحيح النقائص الناتجة عن نواب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن النصوص القانونية المنظمة لهذه الآلية الرقابية فرضت ضرورة موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، حتى يتمكن أعضاء مجلس الأمة من ممارسة رقابتهم عليه. وبذلك عند تصويت المجلس الشعبي الوطني على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، نكون أمام احتمالين:

الاحتمال الأول: يكون في حالة ما إذا لم يوافق أعضاء الغرفة الأولى على مضمون البرنامج أو المخطط هنا يقدم، حسب الحالة، رئيس الحكومة أو الوزير الأول استقالة حكومته، وهو ما نصت عليه المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والهدف الأساسي من وراء هذا الإجراء هو نقادي لأي انسداد في سير المؤسسات العليا للدولة، نتيجة تجاهل رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، لرأي المجلس الشعبي الوطني. ثم بعد ذلك يتم تعيين حكومة جديدة بنفس الكيفية الأولى، هذه الأخيرة تقدم من جديد برنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، على المجلس الشعبي الوطني، وإذا لم يتم الموافقة عليه للمرة الثانية ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، وهو ما تضمنته المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(1) عدم تحديد النصاب القانوني للتصويت معناه اشتراط الأغلبية البسيطة للنواب الحاضرين، أما عدم تحديد طريقة التصويت معناها منح كامل الصلاحية لمكتب المجلس في تحديد طريقة التصويت، راجع: مزنياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 287.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

وبذلك عمد المؤسس الدستوري على وضع خطوط حمراء تقيد النواب عند ممارستهم لهذه الآلية، حتى لا يتعسفوا في استغلالها بحجة مراقبة أعمال الحكومة،⁽¹⁾ لكن بالرجوع للمنطق نجد السبب الأساسي الذي ينتج عنه الرفض المتتالي لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، هو تقديم الحكومة الجديدة نفس البرنامج أو مخطط العمل، حسب الحالة، الذي سبق وتم رفضه.⁽²⁾

أما الاحتمال الثاني: يكون في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، هنا ألزم الدستور بضرورة تقديمه لمجلس الأمة، قبل ما يتم تنفيذه ويكون كما يلي:

- رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، هو من له صلاحية تقديم برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة.

- يقتصر رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، بتقديمه المحاور الكبرى لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، بدون أي تفصيل ويكون مثلما وافق عليها المجلس الشعبي الوطني.⁽³⁾

- يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، هذا العرض خلال عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه.⁽⁴⁾

لكن التساؤل الذي يطرح نفسه هنا حول صلاحية أعضاء مجلس الأمة بمناقشة عرض هذا البرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، والذي تم إغفال تنظيمه ضمن كل من النصوص الدستورية والقانونية لهذه الغرفة.

لكن بالرجوع للممارسة العملية نجد الأعضاء يباشرون مهمة مناقشته عند عرضه عليهم،⁽⁵⁾ وهذا ما صرح به رئيس مجلس الأمة بمناسبة فتح باب المناقشة العامة لبرنامج الحكومة لسنة 2000

(1) وعلي ياسمين، عن وحدوية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل. م. د) في القانون، تخصص القانون العام الداخلي، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018، ص ص 98 - 99.

(2) جمال عبد الناصر مانع، " الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي "، مجلة الاجتهاد القضائي، صادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008، ص 33.

(3) المادة 106/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره.

(4) المادة 50 من القانون العضوي 16/12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(5) ثار خلاف فقهي كبير حول شرعية مناقشة أعضاء مجلس الأمة لبرنامج أو لمخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، بالرغم من أن المؤسس الدستوري لم يخوله ذلك، فمنهم من صنفه على أنه عبارة عن ممارسات عديمة القيمة القانونية، هدفه خرق أحكام دستورية وعلى مجلس الأمة التخلي عنه.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

بقوله " إن المناقشة تدخل في إطار البيداغوجية البرلمانية الديمقراطية، وهو ما يفيد كثيرا، بحيث يمكن رئيس الحكومة وأعضاء حكومته من الإطلاع أكثر على مشاكل البلاد، ولهذا فهذا التقليد أو العادة لا بد من المحافظة عليها"،⁽¹⁾ وأحسن مجلس الأمة بالسماح لأعضائه بمناقشة ذلك البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، وهذا باستغلال الكفاءات التي يتشكل منها بالرغم من عدم وجود أي جزاء يترتب على هذه المناقشة.

وبمقارنة هذه الإجراءات مع ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المواد 94، 95، 96 منه، نجد التعديل الدستوري لسنة 2020 سلك نفس خطى سابقه.

وبالرجوع للممارسة العملية نجد أن الوزير الأول قدم عرضا حول مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة بعدما تمت المصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني في ستة مناسبات، منذ دورة البرلمان العادية لسنة 2008 خلال الفترة التشريعية السادسة (2007 - 2012)، إلى غاية الفترة التشريعية الحالية (2017 - 2022) وهو ما يوضحه الجدول التالي:⁽²⁾

عدد الجلسات المخصصة لمناقشته والتصويت على المخطط	الفترة الممتدة لمناقشة مخطط عمل الحكومة من قبل مجلس الأمة	الوزير الأول الذي قدم عرضا حول مخطط عمل حكومته أمام مجلس الأمة	الفترة التشريعية
5 جلسات	من 22 ديسمبر 2008 إلى غاية 23 و 24 ديسمبر 2008	السيد احمد أويحيى	السادسة: (2007 - 2012)
4 جلسات	26 ماي 2009 إلى غاية 27 و 28 ماي 2009	السيد احمد أويحيى	(2012)
4 جلسات	8 جوان 2014 إلى غاية 9 و 10 جوان	السيد عبد المالك سلال	السابعة: (2012 - 2017): دورة

أما جانب آخر من الفقه عارضو فقهاء الرأي الأول من خلال التمييز بين الممارسات الدستورية، التي هي عبارة عن تصرفات تعدل أحكاما دستورية، لكنها تحظى بقبول من السلطات المعنية. أما الخروقات الدستورية عبارة عن تصرفات تصدر من قبل أحد السلطات بالرغم من رفضها من قبل بقية السلطات، وبناء على ذلك تم تصنيف مناقشة مجلس الأمة لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، من ضمن ممارسات دستورية. للتفصيل راجع: نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر - باتنة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014، ص 105

(1) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الثالثة، الدورة الخريفية 2000، العدد 02، ص 10.

(2) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة <http://www.majliselouma.dz> تاريخ الاطلاع 12 سبتمبر 2020، على الساعة 13:14.

الربيع 2014		2014	
الثامنة: - 2017)	الدورة العادية (2016)	السيد عبد المجيد تبون	28 جوان 2017 الى غاية 29 جوان 2017
(2022)	الدورة العادية: (2017 - 2018)	السيد احمد أويحيى	25 سبتمبر 2017 إلى غاية 27 سبتمبر 2017
	الدورة العادية: (2019 - 2020)	السيد " عبد العزيز جراد	15 فيفري 2020 إلى غاية 16 فيفري 2020 /

ثالثا: الغرض من عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة

بما أن رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، ملزم بتقديم عرض حول برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، لمجلس الأمة في حالة ما إذا وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، هنا السؤال الذي يطرح ما الغرض من هذا العرض، والذي سنحدده في نقطتين أساسيتين كما يلي:

1/ إعلام مجلس الأمة بالمحاور الكبرى لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة - حسب الحالة - : بما أن برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، هو الطريق الذي سيتبع لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية بشكل عام، والذي على أساسه تم انتخابه، وحتى يفرض البرلمان رقابته على مدى التزام الحكومة بهذا البرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، يجب أن يكون له دراية مسبقة بمضمونه.

وبسبب إتباع المؤسس الدستوري نظام الثنائية البرلمانية هذا يفرض عليه عرضه على كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدر المساواة بينهما. لكن الإشكال هنا أن النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذه الآلية حصرت الغرض من عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على مستوى مجلس الأمة، في الإعلام بالمحاور الكبرى فقط، والتي في العادة تتضمن ثلاث محاور أساسية "محور يتعلق بالدولة ومؤسساتها، ومحور يتعلق بإجراءات تعزيز التنمية الاقتصادية، ومحور يتعلق بدعم النمو الاجتماعي والثقافي". إلا أن نسبة الإعلام هنا ضعيفة جدا، إذا ما تم مقارنتها بإعلام الغرفة الأولى، خاصة في حالة ما إذا تم تكيفه وفق مناقشات المجلس الشعبي الوطني، هنا يؤدي بجهل أعضاء مجلس الأمة بين النص الأصلي والتعديلات التي طرأت عليه. (1)

(1) مزيايوني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص ص 284 - 289.

2/ تنمية العلاقات بين الحكومة ومجلس الأمة: من الناحية القانونية لا يملك مجلس الأمة أي تأثير على مصير برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، في البداية لكن سيؤثر على تنفيذه فيما بعد من خلال المناقشة والمصادقة على النصوص القانونية المنفذة له، بحيث لا يعقل مصادقة الأعضاء على قوانين مرتبطة " ببرنامج أو مخطط " يجهلون محتواه، ليس هذا فقط بل حتى الإعلام كإجراء شكلي يمنع أعضاء مجلس الأمة من شعورهم بعدم أهميتهم في الحياة السياسية، مما سيقوي العلاقة الوظيفية بينهم وبين الحكومة فيما بعد.⁽¹⁾

رابعاً: نتائج عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة

بالاطلاع على نص المادة 107 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد الحكومة تقدم استقالته في حالة ما إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على برنامج أو مخطط عمل حكومته، حسب الحالة فقط. متجاهلة بذلك مدى مصادقة مجلس الأمة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، واعتباره مجرد مرحلة إجرائية بدون أي أثر، لكن بالرجوع للمادة 106 / 4 من نفس التعديل الدستوري أجازت لأعضاء مجلس الأمة من إصدار لائحة كنتيجة قانونية عن هذه الآلية، بالرغم من أنها لا تنتج أي أثر قانوني عند استخدامها، لكن هذا لا يمنعها من تحقيق آثار سياسية. وهذه الآلية نجدها مطبقة كذلك ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 94 منه، ولذا سنتطرق لهذه اللائحة بشيء من التفصيل.

1/ شروط وإجراءات إصدار اللائحة من قبل أعضاء مجلس الأمة: تعتبر اللائحة النتيجة القانونية الوحيدة التي قد يبادر بها أعضاء مجلس الأمة بمناسبة عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، على مستواها، وبتفحص أحكام كل من نصوص النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والقانون العضوي 16 / 12، نجد أن شروط وإجراءات إصدار هذه اللائحة هي نفسها شروط وإجراءات إصدار اللائحة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، وهذا ما تضمنته المادة 49 / 2 من القانون العضوي 99 / 02 الملغى بقولها " يكمن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون ". لكن ما يلفت للانتباه أن المادة 50 من القانون العضوي 16 / 12 الساري العمل به، حذف هذه الفقرة بدون تحديد الغرض من وراء الحذف.

(1) مزياني لونس، المرجع السابق، ص ص 290 - 291.

لكن حتى يتسنى لنا معرفة شروط وإجراءات إصدار هذه اللائحة سنعتمد على المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمواد من 52 إلى 55 من القانون العضوي 99/02 " الملغى " .

أ/ شروط إصدار اللائحة من قبل أعضاء مجلس الأمة: حتى يتسنى لأعضاء مجلس الأمة من إصدار اللائحة لا بد من استقاء مجموعة من الشروط كقاعدة عامة، لكن بتفحص المادة 91 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، نجدها اكتفت بشرط شكلي وحيد وهو النصاب القانوني.

أ1/ النصاب القانوني: لأعضاء مجلس الأمة كامل الصلاحية بإصدار اللائحة، إذا ما أرادوا التعبير عن موقفهم من وراء مناقشتهم لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، ولتتم قبول هذه اللائحة لا بد من أن يوقع عليها ثلاثين (30) عضوا على الأقل،⁽¹⁾ لكن نلاحظ أن مؤسس الدستوري رفع في هذا النصاب، مقارنة بالنصاب الذي تم فرضه ضمن المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000، والمحدد بعشرون (20) عضوا. (2)

وبناء على ذلك يمكن القول أن هذا النصاب مرتفع ويصعب تحقيقه في ظل التركيبة السياسية لمجلس الأمة، خاصة إذا كان مضمون هذه اللائحة لوم للحكومة، لذا على المؤسس الدستوري إعادة النظر في هذا النصاب، في حالة ما إذا كان هدفه الحقيقي تحقيق رقابة برلمانية فعالة على الحكومة. ب/ إجراءات إصدار اللائحة من قبل أعضاء مجلس الأمة: ليتم قبول اللائحة يجب على الأعضاء إتباع الإجراءات التالية، والتي هي نفس الإجراءات المتبعة بمناسبة إصدار نواب المجلس الشعبي الوطني لللائحة حول بيان السياسة العامة وتتمثل فيما يلي:

ب1/ إيداع الاقتراح لدى مكتب المجلس: يتم إيداع اقتراح اللائحة من قبل مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس بعد ثمان وأربعين (48) ساعة من تقديم رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب

(1) نصت المادة 91/1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، بقولها " يشترط لقبول اقتراح لائحة حول مخطط عمل الحكومة أن تكون موقعة من قبل ثلاثين (30) عضوا، على الأقل".

(2) نصت المادة 72/1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 " يشترط لقبول اقتراح اللائحة أن تكون موقعة من قبل عشرون (20) عضوا "، ج ر العدد 37، الصادرة في 17 ديسمبر 2000، ص 04.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

الحالة، للعرض، وهو ما تضمنته المادة 91/2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مع مراعاة في ذلك عدم إمكانية توقيع العضو الواحد على أكثر من اقتراح لائحة⁽¹⁾.

ب/2 التصويت على اقتراح اللائحة: بمجرد ما يتم قبول اقتراح اللائحة يتم التصويت عليها، مع مراعاة تاريخ إيداعها، وفي حالة تعددها يتم التصويت عليها بحسب تاريخ إيداعها، وعند فتح باب المناقشة قبل ما يتم عرضها على التصويت، لا يتدخل فيها إلا كل من الحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب اقتراح اللائحة، وأي عضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، وأي عضو يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة، وعندما يتم المصادقة عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين تلغى بقية اللوائح⁽²⁾.

2/ أثار اللائحة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة: يتفحص كل من النصوص الدستورية والقانونية نجد أن لائحة المجلس بشأن برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، ليس لها أي أثر قانوني، وهذا من خلال عدم إلزام الحكومة بتعديل ذلك البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، وفقا لمحتويات اللائحة التي صدرت من أجله، بالرغم من أنها في العادة تكون كاشفة عن الكثير من مواقع الخلل، بسبب قدرة الأعضاء على الإثراء والنقد، ومنه لا يترتب عنها أي مسؤولية سياسية ضد أعمال الحكومة. و بالتالي هذا يساعد في إهدار مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، والذي في الأصل تم إنشائه لترقية العمل التشريعي والرقابي للبرلمان، لما يحتويه من كفاءات مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني.

لكن في نفس الوقت هذا لا يمنعها من ترتيب أثار سياسية على الحكومة⁽³⁾ والتي تحدد بحسب مضمون اللائحة إما تأييدا للعمل الحكومي وداعما له، وهو الوضع الغالب في مختلف اللوائح التي سبق وتم إصدارها من قبل أعضاء مجلس الأمة، وبذلك تضمن الحكومة فيما بعد مساندة وتشجيع من قبل هذه الغرفة، عن طريق المصادقة على النصوص القانونية المنفذة لذلك " البرنامج أو المخطط " حسب الحالة.

(1) المادة 53 من القانون العضوي 99/02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999، ص 12 " الملغى " .

(2) المادة 54 من نفس القانون العضوي 99/02 " الملغى " .

(3) Marcel Prélot، **Institution politique et droit constitutionnel**، 5^{eme} édition، Dalloz، France، 1972، p p 815 -816.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

أو أن يكون مضمونها توجيه لوم وانتقادا لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، بحيث يجعل أعضاء مجلس الأمة من هذه اللائحة الخطوة الأولى للفت انتباه الحكومة بوجود معارضة لسياستها، والتي وجب عليها أخذها بعين الاعتبار، لأنها ستواجه عراقيل من الناحية الميدانية عند تنفيذها لذلك البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، لكن في حقيقة الأمر هذا يصعب تحقيقه ومستبعد جدا في النظام الدستوري الجزائري، من خلال النصاب القانوني المفروض لإصدار اللائحة، خاصة باستبعاد الثلث الرئاسي باعتباره مساندا لبرنامج لرئيس الجمهورية، وحتى ثلثي (2/3) الأعضاء المنتخبين أغليبتهم ينتمون إلى الأحزاب المشكلة للأغلبية البرلمانية المنبثقة عنها الحكومة،⁽¹⁾ لذا من الأحسن لو يتم إعادة النظر في النصاب القانوني المفروض لإصدار أعضاء مجلس الأمة لهذه اللائحة.

وهكذا يتسنى لنا القول بأن عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة لا يرتب أي مسؤولية سياسية للحكومة، وهذا اعتبارا من أن الهدف الأساسي من وراء هذا الإجراء الدستوري، هو مجرد تدعيم و تأكيد لمساعي الحكومة، وهو ما استنتجناه من مضمون بعض اللوائح الصادرة في هذا الصدد من قبل مجلس الأمة.⁽²⁾

(1) محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2012/2011، ص ص 106 - 107.

- عاشور نصر الدين، نسيغة فيصل، " علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996 "، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008، ص 310.

(2) وعلى سبيل المثال أصدر مجلس الأمة لائحة دعم حول برنامج الحكومة خلال سنتي 2004 و 2007، وأصدر لائحة تأييد لمخطط عمل الحكومة خلال سنتي 2008، 2014.

للتفصيل راجع:

- لائحة مجلس الأمة حول مخطط عمل الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 07، 2004، ص 185.

- لائحة مجلس الأمة حول مخطط عمل الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 17، 2007، ص 171.

- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الثانية، الدورة الخريفية 2008، العدد 09، ص 51.

- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية السادسة، السنة الثانية، الدورة الربيعية 2014، العدد 03، ص 25.

الفرع الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة دون ترتيب أي أثر

لا تنتهي المهمة الرقابية للبرلمان على أعمال الحكومة بمجرد الموافقة المسبقة على برنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، بل تستمر وتتواصل من خلال بسط رقابتها لمدى تقييد الحكومة بتنفيذها " للبرنامج أو المخطط " بحسب ما تمت المصادقة عليه، وذلك بإلزامها بتقديم بيان سنوي أمام البرلمان عما تم تنفيذه على أرض الواقع، لكن ما يهمننا هنا هو كيفية تقديمه على مستوى مجلس الأمة، والنتائج المتوصل لها بناء على هذا التقديم.

أولاً: مضمون بيان السياسة العامة

يصنف بيان السياسة العامة من أهم الآليات التي يعتمد عليها البرلمان لبسط رقابته على أعمال الحكومة، وبناء على ذلك عرفها الفقه على أنها وسيلة إبلاغ وإحاطة البرلمان بما تم تطبيقه بحسب برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، خلال السنة المنصرمة، وما هو في طور الإنجاز، والصعوبات التي اعترضت هذا التنفيذ، مع الإشارة في الأخير لأهم الأفاق التي تنوي الحكومة تطبيقها في مستقبل،⁽¹⁾ أي بعبارة أخرى يمثل بيان السياسة العامة الرقابة اللاحقة التي تطبق على أعمال الحكومة.

تعتبر الجزائر من بين الدول التي تبنت هذه الآلية ضمن دساتيرها بداية من دستور 1989 ضمن المادة 80 منه، ثم لتفصل فيها أكثر المادة 84 من دستور 1996، لكن ما يعاب على هذه المواد أنها لم تحمل الصيغة الإلزامية، أي أن الحكومة لها السلطة التقديرية بتقديم مخطط عملها من عدمه دون ترتيب أي جزء قانوني في حالة تخلف ذلك، ونتيجة لهذا سجلنا تخلف الكثير من الحكومات من تقديم بيان السياسة العامة للبرلمان مثال ذلك السيد إسماعيل حمداني، والسيد أحمد بن بيتور، والسيد علي بن فليس في سنة 2002، والسيد أحمد أويحيى في سنة 2011، والذي قدمه بعد تأخر دام ثمانية عشر (18) شهر من تاريخ تعيين حكومته، بحجة تزامن الموعد البيان السنوي مع قانون المالية،⁽²⁾ وهذا التأخير أو العزوف دلالة أكيدة على أن الحكومات لم تلتزم بما وعدت بتنفيذه ضمن مخطط عملها.

(1) بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2002، ص 136.

(2) عمار عباس، " بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الرديعية ولوائح المساندة "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 50، العدد 03، 2013، ص 120.

لكن بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016،⁽¹⁾ ثم يليه التعديل الدستوري لسنة 2020، عالجها هذه الظاهرة، وذلك من خلال إلزام الحكومة بضرورة تقديمها لبيان السياسة العامة سنويا للمجلس الشعبي الوطني، وهذا ما تضمنته المادة 111 منه بقولها " يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة ". وهذا ما نستحسنه لأنه سيدفع بالحكومة للعمل جاهدة من أجل تنفيذ برنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، حتى تتال ثقة البرلمان، وبالمقابل يمارس البرلمان بواسطة هذه الآلية رقابة فعالة على أعمال الحكومة.

ثانيا: الشروط الشكلية لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

كالقاعدة العامة أي وظيفة رقابية يمارسها البرلمان الذي يتبع نظام المجلسين فإنه يشترك في ممارستها كلا المجلسين على حد سواء دون أية أفضلية، لكن هذا نجده غائبا في النظام البرلماني الجزائري بحيث لم يكتفي بترجيح كفة المجلس الشعبي الوطني على حساب كفة مجلس الأمة، فيما يخص مناقشة برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، بل امتد حتى لبيان السياسة العامة وألزم الحكومة بتقديم بيان سنويا عن سياستها أمام المجلس الشعبي الوطني. أما تقديمه أمام مجلس الأمة جعل تحقيقه مرتبط بمجموعة من الشروط الشكلية، وهو ما سنتطرق له بشيء من التفصيل باعتبار مجال دراستنا كالتالي:

1/ إلزامية تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني: حتى يتم تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة يجب أولا تقديمه على مستوى المجلس الشعبي الوطني وهو ما تضمنته المادة 111 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهذا يكون خلال فترة زمنية محددة بسنة، يبدأ حسابها من تاريخ موافقة البرلمان على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، ومرور سنة كاملة من التنفيذ.

وما نلاحظه على هذه المدة أنها جد معقولة باعتبارها تسمح للحكومة بالتنفيذ الجزئي لمحاور برنامج رئيس الجمهورية، حتى ولو أن إنهاؤها يحتاج لسنوات أخرى، لأن هدف المؤسس الدستوري من فرض هذه المدة هو السماح للبرلمان بتتبع مراحل إنجاز تلك المحاور بشكل دوري ومستمر.⁽²⁾

(1) يعتبر التعديل الدستوري لسنة 2016 الأول من عالج هذه الظاهرة ضمن المادة 98 منه.

(2) صوادقية هاني، "بيان السياسة العامة كألية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016"، حوليات جامعة الجزائر 01، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 34، العدد 01، 2020، ص 168.

بمجرد ما تودع الحكومة البيان على مستوى المجلس يباشر النواب في مناقشته، وهو ما نصت عليه المادة 111/2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها "تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة" وبذلك يتمكن النواب من توضيح رؤيتهم، عن مدى نية الحكومة بتجسيدها وتطبيقها لبرنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، على أرض الواقع بحسب ما تم الاتفاق عليه، مستنديين في ذلك لمجموعة من الوثائق و الإحصائيات الملموسة، التي قدمتها الحكومة ضمن هذا البيان.⁽¹⁾ وبمقارنة هذه الشروط مع محتوى التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدتها نفسها وهذا بحسب المادة 98/1 منه. ومن هنا يظهر لنا التكامل بين برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، و بيان السياسة العامة في مراقبة عمل الحكومة، بحيث تعتبر المصادقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، بمثابة رقابة سابقة على أعمال الحكومة، أما عرض بيان السياسة العامة يعتبر رقابة لاحقة على أعمال الحكومة، والتي بواسطتها تساعد النواب باتخاذ موقف معين، إما دعمهم لهذه السياسة، أو الاعتراض عليها.⁽²⁾

2/ عدم إثارة أي مسؤولية سياسية للحكومة بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني: لم يكتفي المؤسس الدستوري بأشترط عرض بيان السياسة العامة على مستوى مجلس الأمة، بتقديمه المسبق أمام المجلس الشعبي الوطني، بل علّقه بحسب الموقف السياسي للنواب من وراء مناقشتهم لهذا البيان، والذي قد ينجم عنه إما إصدار لائحة، أو إيداع ملتمس رقابة، أو بتقديم رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، طلب التصويت بالثقة وهذا ما نصت عليه المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي نجده كذلك منصوص عليه ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 98 منه .

لذا سنتعرف على هذه الآليات ومدى إثارتهن للمسؤولية السياسية للحكومة من عدمه.

(1) زينب عبد اللاوي، " رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الصادرة عن جامعة باتنة 01 الحاج لخضر، المجلد 07، العدد 01، 2020، ص 600.

(2) مفتاح عبد الجليل، يعيش تمام شوقي، " المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة " ، مجلة العلوم القانونية و السياسية، الصادرة عن جامعة الوادي، المجلد 05، العدد 09، جوان 2014، ص 102.

أ/ إصدار اللائحة: (1) قد ينجم عن اختتام النواب لمناقشة بيان السياسة العامة، إصدار لائحة أو عدة لوائح، ليحددوا فيها موقفهم حول نسبة تنفيذ الحكومة لبرنامج أو مخطط عملها، حسب الحالة، وهذا ما تضمنته المادة 111/3 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة ". والتي هي نفسها المنصوص عليها ضمن المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

استنادا للقانون العضوي 16/12 ليتم قبول اقتراح اللائحة يجب أن يوقعه عشرون (20) نائبا على الأقل، لكن مع أخذ بعين الاعتبار أن كل نائب لا يحق له توقيع أكثر من لائحة، ثم يتم إيداعها من قبل مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، خلال اثنين وسبعين (72) ساعة الموالية لاختتام المناقشة، التي تعقب تقديم بيان السياسة العامة، وبمجرد ما يتم قبولها يفتح الباب لمناقشتها من قبل الحكومة، بناء على طلبها و مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، ونائب يرغب في التدخل لتأكيد اقتراح اللائحة. ثم تعرض للتصويت بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي حالة ما إذا كانت أكثر من لائحة يتم التصويت عليها بحسب تاريخ إيداعها، وحصول أحد هذه اللوائح على النصاب القانوني للتصويت هو إلغاء ضمني لبقية اللوائح. (2) غير أن كل من النصوص الدستورية والقانونية أغفلت الإشارة للأثار التي قد تترتب من وراء إصدار النواب لهذه اللائحة، والتي هي في الحقيقة فرصة للمعارضة البرلمانية من تقديم انشغالاتها حول البيان، بسبب عدم قدرتها على توفير النصاب القانوني لتوقيع ملتصق الرقابة، وبذلك كسب الرأي العام بجانبها، لكن عموما إصدار اللائحة يهدف لتحقيق أحد النتيجتين:

الحالة الأولى: يكون هدفها دعم وتأييد الحكومة، هنا تعتبر هذه اللائحة دلالة على التصويت

بالثقة لصالح سياسة الحكومة.

الحالة الثانية: يكون هدفها لوم وانتقاد الحكومة، وهذا دلالة على معارضة النواب لتوجهات

الحكومة بسبب عدم التزامها بتنفيذ البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، وفقا لما تم الاتفاق عليه. (3)

(1) تبنى المؤسس الدستوري لأول مرة اللوائح البرلمانية كألية رقابية بداية من دستور 1976 المعدل في نوفمبر 1988، للتفصيل راجع: دويدي عائشة، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجليلي الياس - سيدي بلعباس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/ ص 77.

(2) المادة من 52 إلى 57 من القانون العضوي 16/12، المنظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

(3) Turpin Dominique، le régime parlementaire، édition Dalloz، France، 1997، p 66.

لكن كلا الحالتين لا يترتب عنهما أي مسؤولية سياسية للحكومة، وبتفحص واقع ممارسة النواب للائحة منذ سنة 1998 نجدهم لم يلجئوا لها إطلاقاً، وهذا بسبب قلة الحكومات التي قدمت بيان السياسة العامة، إذ منذ 1998 إلى اليوم التزمت فقط 05 حكومات بتقديمها لهذا البيان.

ب/ إيداع ملتمس الرقابة:⁽¹⁾ يعتبر ملتمس الرقابة ثاني آلية يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني توقيعها جراء مناقشتهم لبيان السياسة العامة، والتي تصنف من أخطر الآليات الرقابية مقارنة باللوائح، بسبب إمكانية إثارتها للمسؤولية السياسية للحكومة، وبذلك فهي سلاح حاد بيد نواب المجلس الشعبي الوطني.⁽²⁾

وبحسب المواد 161، 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020،⁽³⁾ والقانون العضوي 12/16 يتم اللجوء لملتمس الرقابة بعد عرض بيان السياسة العامة على مستوى المجلس. أي أن إثارة هذه الآلية مرتبط بمدى التزام الحكومة بتقديمها لبيان السياسة العامة، وتوفير النصاب القانوني للتوقيع والمحدد بسبع (7/1) عدد النواب على الأقل، مع منع النائب من توقيعه لأكثر من ملتمس رقابة واحد، ثم يتم إيداعه من قبل مندوب أصحابه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وتجسيدا لمبدأ الشفافية والعلانية فرض المؤسس الدستوري نشره في الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، وتوزيعه على كافة النواب، وأثناء مناقشة المجلس للملتمس تمنح الكلمة فقط لحكومة بناء على طلبها، ومندوب أصحاب ملتمس الرقابة، ونائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة، و نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة، لتختتم هذه المناقشات بالتصويت بأغلبية ثلثي (3/2) النواب وهي نسبة مبالغ فيها وصعبة التحقيق خاصة في حالة وجود أغلبية برلمانية مساندة للحكومة.

⁽¹⁾ تم النص على هذه الآلية لأول مرة في النظام الدستوري الجزائري ضمن دستور 1989 من خلال المادة 126 منه.

⁽²⁾ Philippe Foillard، **Droit constitutionnel et institutions politiques**، paradigme، 9^{ème} édition، publications universitaires CPU، France، 2003-2004، p328.

⁽³⁾ خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 كان اللجوء لملتمس الرقابة مرة واحدة كل سنة وهي بمناسبة تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني، لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أصبح بإمكان نواب المجلس الشعبي الوطني توقيع ملتمس الرقابة في حالتين وهما: بمناسبة تقديم الحكومة لبيان سياستها أمام هذه الغرفة، وبمناسبة استجواب النواب أعضاء الحكومة.

إلا أنه ما يعاب على تنظيم هذه الآلية الرقابية أن التصويت لا يتم إلا بعد فوات ثلاثة (03) أيام تحسب من تاريخ إيداع الملتمس، وهذا بهدف مواجهة تسرع النواب، وتفكيرهم بجدية قبل مصادقتهم على الملتمس، لكن جانب آخر من الفقه اعتبرها مدة ممنوحة للحكومة للتأثير على رأي النواب وتغيير وجهتهم بما يخدمها،⁽¹⁾ وهو أصوب الآراء عند تطبيقه والنظام الدستوري الجزائري. واستنادا لما سبق نستنتج أن الهدف الأساسي من جملة هذه الإجراءات المشددة هو الأثر الناتج عن مصادقة النواب على الملتمس، وهو تقديم الوزير الأول استقالة حكومته ومنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وفي هذه الحالة لا داعي للحكومة بإحالة بيان السياسة العامة على مجلس الأمة، لأنها ملزمة بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

ج/ التصويت بالثقة:⁽²⁾ يعتبر التصويت بالثقة حق مخول فقط لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، والذي بواسطته يطلب من المجلس الشعبي الوطني منحه الثقة في حالة ما إذا رأى وجود معارضة لسياسته، لكن هذا الإجراء لا يمكن تصنيفه على أنه يدخل ضمن الآليات الرقابية على أعمال الحكومة بسبب تعليقه على طلب الحكومة ذاتها.

فبمجرد تقديم رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، طلب التصويت بالثقة يتم إدراجه بقوة القانون ضمن جدول الأعمال، دون الحاجة لموافقة نواب المجلس على ذلك، واعتبارا من أن التصويت بالثقة يحظى بالأولوية على ملتمس الرقابة في حالة تزامنها مع بعض، لذا عادة ما يلجأ له رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، إذا نستنتج من وراء مناقشات بيان السياسة العامة، أن أغلبية النواب تتجه نحو إسقاط حكومته عن طريق إيداعها لملتمس الرقابة.⁽³⁾ وأثناء مناقشة الطلب لا تتدخل إلا الحكومة، ونائب يؤيد التصويت بالثقة، وآخر ضد التصويت، على أن تختتم هذه المناقشات بالتصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة للنواب. أما في حالة رفض التصويت بالثقة وهو أمر مستبعد جدا

(1) - المواد من 58 إلى 61 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره. - مفتاح حنان، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة - باتنة 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015 / 2016 ص 235.

(2) تم النص على هذه الآلية لأول مرة في النظام الدستوري الجزائري ضمن دستور 1989 من خلال المادة 80 منه. (3) - عمار عباس، " التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة و النصوص"، مجلة القانون، صادرة عن المركز الجامعي لغيليزان، المجلد 01، العدد 01، 2010، ص 14.

- غزالي بلعيد، " بيان السياسة العامة كألية للرقابة البرلمانية في الدساتير المغاربية"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، صادر عن جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد 02، العدد 07، 2016، ص 394.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

في النظام الدستوري الجزائري، بسبب وجود الأغلبية المساندة للحكومة، يقدم رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية تفعيل المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي تنص على حل مجلس الشعبي الوطني.⁽¹⁾

وبذلك فإثارة المسؤولية السياسية للحكومة بناء على هذه الآلية، تكون في حالة رفض نواب المجلس التصويت بالثقة، لكن ما نلاحظه هنا أن المؤسس الدستوري عمل على تبسيط إجراءات طلب التصويت بالثقة مقارنة بالإجراءات المفروضة لإيداع ملتمس الرقابة، وهذا رغبة منه في تحقيق الاستقرار الحكومي.

وبناء على ما سبق نستنتج أن رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، يقدم بيان السياسة العامة لمجلس الأمة في الحالات التالية:

- في حالة تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب، دون أن يترتب عن ذلك طلب التصويت بالثقة أو ملتمس الرقابة.
- في حالة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة، وترتب عنه إصدار النواب لائحة دعم للحكومة.
- في حالة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام النواب، وترتب عنه إيداع ملتمس الرقابة، لكنه لم يحصل على النصاب القانوني لتوقيعه.
- في حالة تقديم بيان السياسة العامة للحكومة أمام النواب، وترتب عنه طلب التصويت بالثقة ونالت ذلك.

3/ تقدير الحكومة لأهمية تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

أ3/ من الناحية القانونية: إن رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، غير ملزم بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، بالرغم من توفر الحالات السابقة، وهذا بسبب منح المادة 111 / 8 من التعديل الدستوري لسنة 2020 السلطة التقديرية له في ذلك بقولها " يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة " دون أخذ بعين الاعتبار لعنصر الكفاءات الذي يمتاز بها هذا المجلس.

ب3/ من الناحية السياسية: الحكومة ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة في حالة توفر الحالات السابقة، وهذا راجع لعدة أسباب منها: طالما أن مجلس الأمة يعتبر شريك في العمل

(1) المواد 63، 64، 65 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

التشريعي، ويقدم على مستواه عرضا حول برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، لذلك من الواجب إعلامه بمدى تنفيذ الحكومة لبرنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، كذلك يعتبر بيان السياسة العامة فرصة في يد الحكومة لموافقة المجلس الشعبي الوطني على تعديل بعض النقاط في مخطط عملها والتي يجب إعلامها لمجلس الأمة.(1)

ثالثا: نتائج تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة

بالرغم من أن النصوص الدستورية والقانونية منحت السلطة التقديرية للحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، إلا أن العادة أثبتت أن يتم تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، كلما تم تقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني باعتباره عرف دستوري.

ومجلس الأمة له كامل الصلاحية بفتح مناقشة عامة حول مضمون البيان، قبل ما يتم المصادقة عليه، والذي قد يختتمها فقط بإصدار لائحة، مستبعدا في ذلك حقه في بإيداع ملتصق الرقابة و طلب التصويت بالثقة، إلا أن الإشكال القانوني الذي يثار هنا أن المؤسس الدستوري تجاهل الأثر القانوني لهذه اللائحة، لكن عند تطبيقها والنظام الدستوري الجزائري نجدها غالبا تتضمن مساندة لسياسة الحكومة.

ويتفحص مختلف الحكومات المتعاقبة منذ لحظة تبني نظام البيكاميرالية نجد عدد ضئيل من التزم بتقديم بيان السياسة العامة، وهذا ما يوضحه الجدول التالي، الذي يحدد الحكومات التي قدمت بيان السياسة العامة على مستوى غرفتي البرلمان منذ سنة 1997 إلى 2020.(2)

رؤساء الحكومات " الوزير الأول "	تاريخ تعيين الوزير الأول على رأس حكومته	تاريخ إنهاء مهام الوزير الأول	الحكومات التي قدمت بيان السياسة العامة على مستوى غرفتي البرلمان
أحمد اويحي	24 جوان 1997	14 ديسمبر 1998	ديسمبر 1998
إسماعيل حمداني	15 ديسمبر 1998	23 ديسمبر 1999	/
أحمد بن بيتور	23 ديسمبر 1999	26 أوت 2000	/
علي بن فليس	26 أوت 2000	04 جوان 2002	نوفمبر 2001
علي بن فليس	04 جوان 2002	05 ماي 2003	/
أحمد اويحي	5 ماي 2003	24 ماي 2006	جوان 2005
عبد العزيز بلخادم	24 ماي 2006	01 جوان 2007	/
عبد العزيز بلخادم	04 جوان 2007	23 جوان 2008	/
أحمد اويحي	23 جوان 2008	15 نوفمبر 2008	/

(1) زينب عبد اللاوي، " رقابة البرلمان على بيان السياسة... " ، المرجع السابق، ص 600.

(2) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع الأمانة العامة للحكومة <http://www.joradp.dz>، تاريخ الاطلاع عليه 12 سبتمبر 2020، على الساعة 15:45.

أحمد أويحي	15 نوفمبر 2008	03 ديسمبر 2012	ديسمبر 2010
عبد المالك سلال	03 سبتمبر 2012	13 مارس 2014	/
عبد المالك سلال	28 أبريل 2014	24 ماي 2017	/
عبد المجيد تبون	24 ماي 2017	15 أوت 2017	/
أحمد أويحي	15 أوت 2017	11 مارس 2019	فيفري 2019
عبد العزيز جراد	28 ديسمبر 2019	لا تزال مستمرة	/

وبناء على ما سبق نستنتج أن مجلس الأمة تم استبعاده من ترتيب أي مسؤولية سياسية للحكومة، سواء بمناسبة برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أو حتى بيان السياسة العامة. وهذا الاستبعاد دلالة على أن المؤسس الدستوري تبنى نظام البيكاميرالية فقط من أجل ضمان استقرار المؤسسات، أكثر من أن يكون تعزيزا للوظيفة الرقابية.

المطلب الثاني: تهميش وإقصاء مجلس الأمة من الميدان المالي والسياسة

الخارجية

نتيجة ارتباط تنفيذ مخطط عمل الحكومة بقانون المالية باعتباره الوسيلة المادية التي تسهل تجسيده على أرض الواقع، وبما من أن المال العام من أكثر النقاط عرضة للفساد، لذا يفترض في الأصل إخضاعه لرقابة صارمة قبلية وبعديّة من قبل غرفتي البرلمان، خاصة من قبل أعضاء مجلس الأمة نتيجة تمتعهم بكفاءات متنوعة في مختلف المجالات، تمكنهم من التحليل والتمحيص، وهو ما نجده غائبا على مستوى النصوص القانونية (المطلب الأول). ونفس الشيء بالنسبة لتحديد السياسة الخارجية للدولة، لأنها ستعكس فيما بعد على النصوص القانونية المطبقة داخل الدولة، والتي تدخل ضمن اختصاص غرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة، لكن بالرغم من ذلك إلا أن المؤسس الدستوري جعلها اختصاص حصري في يد رئيس الجمهورية دون غيره (المطلب الثاني).

الفرع الأول: تهميش مجلس الأمة من الميدان المالي

يعتبر قانون المالية المؤشر الحقيقي للحالة المالية المتخذة من قبل الدولة، والذي يستعمل لتقديم وشرح البيانات المحاسبية عن طريق إبراز مختلف المبالغ المرصودة من قبلها لتغطية نفقاتها، وإعطاء صورة واضحة عن المصادر التي تشكل الإيرادات والتي ستحصلها فيما بعد،⁽¹⁾ ونتيجة لذلك فالهيئة المكلفة بإعداده، لا بد من تحكّمها وإحاطتها بجميع الأمور المالية، وهو ما لا نجده متوفرا على

(1) حابسة عادل، الرقابة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2010/2011، ص 08.

مستوى البرلمان، والتي عادة ما يميلون لرفع النفقات على حساب الإيرادات إرضاء لناخبيهم، بالرغم من أنه كقاعدة عامة في الأنظمة الديمقراطية تمنح لهم هذه الصلاحية باعتبارهم ممثلي الشعب. لكن بالرجوع للواقع العملي في مختلف النظم المقارنة بما فيها الجزائر، نجد أن المؤسس الدستوري منح هذه الصلاحية للحكومة، وحصر اختصاص البرلمان بما فيه مجلس الأمة، على مجرد المناقشة والتصويت على مشروع قانون المالية، إلا أنه لم يكتفي عند هذا الحد بل تم تحديد المجال الذي سيراقب فيها البرلمان، لمدى التزام الحكومة بتنفيذ محتوى قانون المالية الذي سبق ومنحت لها الرخصة بتنفيذه.

أولاً: تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية

نتيجة للتعقيدات التي يتسم به قانون المالية باعتباره من الإجراءات التقنية، التي تحتاج لحسن التقدير، جعلت الحكومة صاحبة الاختصاص الأصيل في إعداد المشروع، وهو ما لم يعلن عنه صراحة لكن نستشفه من خلال المادة 139/12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 باستعماله مصطلح " التصويت على ميزانية الدولة " بدلا من " اقتراح قوانين المالية "، وأكدته المادة 44 من القانون العضوي 16/12 بقولها " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية..."، وبذلك استبعد البرلمان بما فيه مجلس الأمة من المشاركة في صلاحية المبادرة في المجال المالي، بدون مراعاة النخبة التي يضمها مجلس الأمة. وهو ما كان متبعه كذلك خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 140/12 منه.

إذ أن انطلاق عملية تقدير النفقات والإيرادات من قبل كل وحدة إدارية قاعدية لترفعها للوزارات الوصية، هذه الأخيرة تكلف بإعداد تقرير وترفعه لوزارة المالية، وهنا تعتمد وزارة المالية على تلك التقارير بعدما تتأكد من مدى صحتها وعدم المبالغة فيها، في إعداد مشروع قانون المالية، الذي يعرض على الحكومة، ثم على مجلس الوزراء للموافقة عليه، وبمجرد الموافقة عليه يتم إيداعه لدى البرلمان بحسب المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020.⁽¹⁾

وبذلك نستنتج إقصاء غرفتي البرلمان من هذه المبادرة، وهذا راجع لمجموعة من الأسباب التي سننترق لها بشيء من التفصيل. واقتصار غرفتي البرلمان بالسماح لها فقط بالمشاركة بالمناقشة خلال فترة زمنية محددة بعدما يتم الموافقة عليها من قبل مجلس الوزراء.

(1) مزياني لونس، ضرورة إنشاء مجلس الأمة...، المرجع السابق، ص 344.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

1/ أسباب تحكم الحكومة في صلاحية المبادرة بقانون المالية: اجتمعت معظم النظم الدستورية المقارنة بما فيها الجزائر على قصر صلاحية المبادرة بقوانين المالية للحكومة فقط، و تفسيرا لهذا التوجه باعتباره مخالفا لمبادئ الديمقراطية، قدم الفقه الدستوري مجموعة من الأسباب التي تتمثل فيما يلي:

- بما أن السلطة التنفيذية بمختلف طاقمها، هي من تتولى تنفيذ البرنامج المسطر في قانون المالية، لذا من الأجدر إسناد لها صلاحية إعداده حتى تتم محاسبتها فيما بعد، اعتبارا من أنه لا يمكن محاسبة أي جهة على تنفيذ برنامج لم تضعه وأجبرت على تنفيذه.
- إن الحكومة ملزمة بالمبادرة بمشروع قانون المالية، باعتباره الآلية التي تستعملها لتنفيذ سياستها بحسب البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، الذي سبق وأعدته ونالت به ثقة البرلمان.
- كذلك في حالة ما إذا تم إعداد قانون المالية من قبل السلطة التنفيذية سيضمن رقابة برلمانية فعالة، على خلاف ما إذا كان البرلمان مساهما في إعداده.
- كثرة التعقيدات التي يمتاز بها قانون المالية والذي عادة ما يحتاج لإحصائيات، ودراسات ميدانية، ومعلومات تقنية دقيقة من أجل تكييف مختلف النفقات والإيرادات مع واقع الدولة، وهذا لا نجده متوفرا إلا على مستوى أعضاء الحكومة.(1)
- امتلاك الحكومة وسائل متنوعة، تمكنها من الاطلاع على كل المتطلبات التي تحتاجها كل منطقة من مناطق الدولة.(2)

واستنادا لهذه الأسباب يمكننا القول أن الحكومة هي الأجدر بإعداد مشروع قانون المالية، بما يناسب مخططها، وهذا باستغلالها لمختلف الإمكانيات التقنية والبشرية التي تتمتع بها، والتي لا نجدها متوفرة على مستوى البرلمان، حتى وإن كان مجلس الأمة يضم مجموعة من النخب في مجالات مختلف بما فيها المجال المالي.

2/ اقتصار مجلس الأمة على مناقشة مشروع قانون المالية: بمجرد ما تتم الموافقة على مشروع قانون المالية يتولى رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، مهمة إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليكلف رئيس المجلس لجنة المالية و الميزانية لدراسته وإعداد تقريراً حوله، ثم يعرض

(1) نور الدين رداد، " قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، المجلد 08، عدد 02، جوان 2017، ص 205.

(2) الصاوي علي، "دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، 2006، ص 125.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

على المجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه، بعدما تتم مناقشته بنفس الإجراءات المتبعة في سائر القوانين والتي سبق و تطرقنا لها. ليتم إرساله بعد ذلك فورا لمجلس الأمة، لكن بتفحص أحكام المادة 2 /44 من القانون العضوي 16 /12 نجدها حددت لنا الفترة التي يستغرقها المجلس الشعبي الوطني للتصويت على مشروع قانون المالية، وهي سبعة أربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وبذلك نستنتج أن مجلس الأمة لا يتعامل مع مشروع قانون المالية إلا بعدما يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني، وبتعبير آخر أن مجلس الأمة لا يناقش مشروع قانون المالية بصفته الأولية، بل يناقشه بحسب ما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ثم يعرضه على المصادقة خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما، تحسب من تاريخ إرساله لدى مكتب المجلس، وهو ما نصت عليه المادة 3 /44 من القانون العضوي 16 /12، لكن هذه الفترة قصيرة جدا إذا ما تمت مقارنتها بمضمون مشروع قانون المالية وأهميته العملية.

و في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني يحال الأمر لتشكيل اللجنة متساوية الأعضاء للبت فيه خلال ثمانية (08) أيام. و إذا لم توفق اللجنة في عملها وبعد فوات الآجال، تسحب هذه الصلاحية من غرفتي البرلمان، لتمنح لرئيس الجمهورية لإصدار المشروع بنفس الحالة قبل ما يتم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بموجب أمر، وهذا راجع لأهمية قانون المالية على الدولة.

وبالرجوع للتجربة البرلمانية بالجزائر نجد أنه لم يحدث ورفضت غرفتي البرلمان المصادقة على مشروع قانون المالية، لكن ما نلاحظه من خلال هذه الإجراءات أن المؤسس الدستوري أهدر عنصر الكفاءات التي يمتاز بها أعضاء مجلس الأمة، وجعل المناقشات مجرد إهدار للوقت اعتبارا من أنه يعلم مسبقا بأن اعتراضه على محتوى مشروع قانون المالية ليس له أي أهمية، مادام أنه سيصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر.

ثانيا: انعدام الدور الرقابي لمجلس الأمة في تنفيذ قانون المالية

القاعدة العامة أن البرلمان بغرفتيه يمارس رقابة لاحقة على الحكومة، للتأكد من مدى التزامها بتنفيذ قانون المالية بحسب ما تم الترخيص لها به، وهذا حتى لا تقع الحكومة في التبذير، وعدم

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

العقلانية أثناء تسيير الأموال العمومية،⁽¹⁾ من خلال التفاوضي عن تحصيل الإيرادات أو تجاوز بعض الاعتمادات التي منحت لها. ويكون ذلك عن طريق تقديم الحكومة حسابا ختاميا عقب كل إقفال للسنة المالية، تبين فيه ما تم إنفاقه، وما تم تحصيله في شكل مشروع قانون تسوية الميزانية، والذي هو عبارة عن وثيقة تبين مبالغ النفقات ومبالغ الإيرادات التي أنفقت فعلا بعد انتهاء السنة المالية.

ومنه تصنف هذه أهم وسيلة تضمن رقابة البرلمان على الحكومة في الجانب المالي، بواسطة السماح الأعضاء البرلمان خاصة أعضاء مجلس الأمة، من استغلال خبراتهم في المقارنة بين الأرقام الفعلية والأرقام المقدرة لكل من النفقات والإيرادات،⁽²⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي هي نفسها المنصوص عليها خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 ضمن المادة 179 منه "، ونظمت أحكامه القانون 15/18.⁽³⁾

لكن بالرجوع للواقع العملي نجد أن غرفتي البرلمان لم يعرض عليها هذا المشروع إلا بداية من سنة 2013، بالرغم من أن أول قانون أصدرته السلطة التشريعية كان سنة 1980.⁽⁴⁾

واعتبارا من أن قانون المالية من القوانين التقنية التي تعتمد على عنصر التوقع، فعادة ما تواجه الحكومة ظروف اقتصادية أو اجتماعية تجبرها على تجاوز قانون المالية، من خلال إدخال عليه مجموعة من التعديلات، بدون ترخيص مسبق من غرفتي البرلمان، وهذا إما عن طريق اللجوء لقانون المالية التكميلي، أو اعتماد نظام تحويل الاعتمادات المالية وإنشاء حسابات خاصة.

1/ قانون المالية التكميلي: يعتبر قانون المالية التكميلي الوسيلة القانونية الاستثنائية، التي تلجأ لها الحكومة لتعديل أحكام قانون المالية الحاصل على الإجازة برلمانية، كاستدراك للنقائص التي تعترض تنفيذها على أرض الواقع خلال السنة الجارية،⁽⁵⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 07 من القانون 15/18

(1) نسيمه كموش، " البرلمان والرقابة على قوانين المالية"، دفاتر البحوث العلمية، الصادرة عن المركز الجامعي ببنية، المجلد 03، العدد 01، 2015، ص 225.

(2) للتفصيل حول قانون تسوية الميزانية راجع: جمعاسي جميلة، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية - دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2011/2012، ص 56.

(3) القانون العضوي 15/18، المؤرخ في 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53، الصادرة في 02 سبتمبر 2018، ص 9

(4) القانون رقم 80/02، المؤرخ في 09 فيفري 1980، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1978، ج ر عدد 07، الصادرة في 12 فبراير 1980، ص 189.

(5) حبوش وهيبية، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق، 2017/2018، ص 165.

المتعلق بقوانين المالية بقولها " يهدف قانون المالية التصحيحي إلى تعديل أو تكميم أحكام قانون المالية للسنة، خلال السنة الجارية " .

لكن بالرجوع للمنظومة القانونية بالجزائر نجد أن هذا الاستثناء أصبح من الأمور المألوفة، نتيجة لجوء الحكومة له خلال كل سنة بسبب سوء تقديرها من جهة، و تهربها من المسائلة البرلمانية جراء عدم تنفيذ قانون المالية من جهة أخرى، وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال يتخذ هذا القانون شكل قانون عضوي، لكن بهدف تبسيط الإجراءات وعدم جدوى عرضه على المناقشة البرلمانية حتى وإن كانت مدعمة بالغرفة الثانية، يلجأ رئيس الجمهورية لإصداره باستعمال تقنية التشريع بأوامر، وهو ما استتجنه من الواقع العملي.

2/ نظام تحويل الاعتمادات المالية: يعتبر نظام تحويل الاعتمادات الآلية التي تملكها الحكومة لإحداث تغييرات على تنفيذ قانون المالية دون الحاجة للجوء للبرلمان، وذلك عن طريق تحويل الاعتمادات من فصل إلى آخر بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير يعده وزير المالية، وهو ما تضمنته المادة 33 من القانون العضوي 15/18 بقولها " يمكن إجراء نقل أو تحويل في الاعتمادات المالية خلال السنة المالية الجارية لتعديل التوزيع الأولي لاعتمادات البرامج ... "، لكن حتى لا تؤدي هذه التعديلات للتغيير الكلي لقانون المالية، أضاف قانون المالية لسنة 1993 من خلال تعديله للمادة 33 من القانون العضوي 15/18 قيودا على ممارسة هذه الآلية، أهمها تحديد سقف حجم التعديلات بحيث لا تتجاوز نسبة 20% (1).

وبناء على ذلك يمكننا القول أن هذا الأمر متروك لتقدير السلطة التنفيذية، والذي عادة ما تلجأ له بشكل كبير من أجل إدخال نوعا من المرونة على التسيير المالي، لكن في نفس الوقت يؤدي لتخفيض فعالية الرقابة البرلمانية بما فيها مجلس الأمة على قانون المالية، نتيجة عدم تقييد الحكومة بالترخيص الممنوح لها مسبقا من قبل البرلمان.

استنادا لما سبق نستنتج أن البرلمان يمارس رقابة شكلية مفرغة من محتواها الحقيقي على الحكومة من خلال قانون المالية، على الرغم من أن المؤسس الدستوري تبنى نظام البيكاميرالية، وعمل على تطعيم الغرفة الثانية بكفاءات متنوعة، رغبة منه في تعزيز السيادة البرلمانية خاصة من خلال وظيفته الرقابية.

(1) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل...، المرجع السابق، ص 390.

الفرع الثاني: إقصاء مجلس الأمة في السياسة الخارجية

القاعدة العامة أن وضع السياسة الخارجية وتوجيهها وتنفيذها اختصاص مطلق في يد رئيس الجمهورية باعتباره ممثلاً للشعب وهو ما انققت عليه الدساتير الجزائرية، لكن بتفحص هذه المواد توحى لنا بوجود مؤسسات دستورية أخرى تتدخل في تنفيذ هذه السياسة، وفي مقدمة هذه المؤسسات غرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة، بحيث خولت له النصوص الدستورية مجموعة من الصلاحيات لإضفاء نوع من الرقابة الشكلية فقط، على السلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية.

أولاً: استئثار رئيس الجمهورية بإدارة السياسة الخارجية كقاعدة عامة

تعتبر السياسة الخارجية عبارة عن برنامج عمل علني، يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة من البدائل المتاحة، من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الدولي،⁽¹⁾ والجزائر من بين الدول التي حصرت الممثلون الذين يرسمون هذه السياسة وينفذونها في شخصية رئيس الجمهورية، وهذا بحسب دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1963، و كذا دستور 1967، باعتباره يمثل الدولة داخل البلاد وخارجها، لذا هو من له صلاحية التوقيع على الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية. لكن بداية من دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020،⁽²⁾ بالرغم من أنه كذلك كرس صلاحية رئيس الجمهورية في المجال الخارجي سوء من حيث إبرام المعاهدات والاتفاقيات، أو تعيينه لسفراء الجمهورية، أو المبعوثون فوق العادة للخارج، وإنهاء مهامهم،⁽³⁾ واعتبرها من الصلاحيات التي لا يجوز له التفويض فيها،⁽⁴⁾ لكن في نفس الوقت فتح الباب أمام البرلمان للمشاركة في السياسة الخارجية للدولة عن طريق الرقابة عليها في مجالات محددة حصراً.

(1) حمدوش رياض، تأثير السياسة الخارجية الأمريكية على عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، رسالة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم السياسية، فرع العلاقات الدولية، جامعة منتوري قسنطينة، قسم العلوم السياسية، 2012/2011، ص 12.

(2) المادة 42 من دستور 1963. المادة 111/17 من دستور 1976. المادة 91/09 من دستور 1989. المادة 77/11 من دستور 1996. المادة 91/9 من التعديل الدستوري لسنة 2016. المادة 91/12 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

(3) المواد 91/3، 92/11، من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي هي نفس محتوى المواد 91/3، 92/12 على الترتيب من التعديل الدستوري لسنة 2020.

(4) المادة 93/3 من نفس التعديل الدستوري لسنة 2020، السابق ذكره .

ثانيا: تدخل مجلس الأمة في السياسة الخارجية كاستثناء

بحسب النصوص الدستورية إن قيادة السياسة الخارجية صلاحية رئاسية بامتياز، لكن بسبب التطور الذي يشهده العالم، وتطبيقا لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حاول المؤسس الدستوري إشراك المؤسسة البرلمانية بصفة عامة، وأعضاء مجلس الأمة بصفة خاصة، في صناعة السياسة الخارجية، عن طريق ضرورة موافقتهم المسبقة على المعاهدات والاتفاقيات قبل دخولها حيز التنفيذ، وإمكانية فتحهم مناقشة حول السياسة الخارجية كلما دعت الضرورة لذلك.

1/ الموافقة المسبقة لمجلس الأمة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية: بالرجوع لاتفاقية فينا حول قانون المعاهدات في 23 ماي 1969 عرفت لنا المعاهدة على أنها " كل اتفاق دولي مبرم كتابيا بين الدول، وخاضع للقانون الدولي سواء حرر في وثيقة وحيدة أو عدة وثائق مرتبطة مهما كانت تسميتها الخاصة "(1) والجزائر من بين الدول التي تبنت نظام المعاهدات ضمن دساتيرها، واعتبرتها تسمو على القانون في حالة مصادقة رئيس الجمهورية عليها، وهذا بحسب نص المادة 154 من التعديل الدستوري لسنة 2020، أي أنه لا يمكن لأي قانون أن يسري في حالة مخالفته لمضمونها.

ونتيجة ذلك وجب على البرلمان عموما و مجلس الأمة خصوصا المساهمة في إجراءات إعداد هذه المعاهدة أو الاتفاقية كرقابة سابقة يفرضها عليها قبل دخولها حيز التنفيذ وهو ما نستشفه من نص المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف و الاتحاد، والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة وبالتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة ". وهو نفس المحتوى الذي سبق وتضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 149 منه.

لكن هذا الإجراء لم يخص به المؤسس الدستوري كل المعاهدات والاتفاقيات بل فقط المحددة على سبيل الحصر ضمن هذه المادة، وأكثر من ذلك حتى هذه المعاهدات والاتفاقيات لا يحق لأعضاء مجلس الأمة تعديل مضمونها جراء المناقشة، بل لهم صلاحية الموافقة عليها أو عدم الموافقة

(1) أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل...، المرجع السابق، ص 270.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

عليها كما هي. ومن هنا يمكننا القول أن دور مجلس الأمة في الرقابة على المعاهدات إجراء شكلي مفرغا من وظيفته الرقابية، هدفه محدد هو استكمال الصيغة الشرعية للمعاهدات. (1)

2/ فتح مناقشة حول السياسة الخارجية: خولت المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لمجلس الأمة فرض رقابة برلمانية على السياسة الخارجية الموكلة لرئيس الجمهورية عن طريق فتح نقاش حولها، وهذا بقولها أنه " يمكن البرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين ". وهو نفس محتوى المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وبذلك ففتح النقاش لا يكون إلا بطلب من الجهات التالية:

- رئيس الجمهورية: بالرغم من أن رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأصلي في إعداد وتوجيه السياسة الخارجية، إلا أن الدستور منحه آلية أخرى لتأكيد دعم البرلمان لسياسته الخارجية.

- رؤساء أحد الغرفتين: يعتبر طلب رئيس أحد غرفتي البرلمان، عبارة عن رخصة يستغلها البرلمان بما فيه مجلس الأمة لتقويم السياسة الخارجية المتخذة من قبل رئيس الجمهورية، خاصة في حالة مخالفتها لتوجهات مجلس الأمة. (2)

وبناء على ذلك الطلب يفتح مجلس الأمة النقاش، لكن هذا لا يكون إلا إذا انعقد البرلمان بغرفتيه مجتمعين معا في شكل مؤتمر، وهذا دلالة على حساسية موضوع السياسة الخارجية، والذي قد يختتم بلائحة تبين الموقف السياسي للبرلمان، إما مؤيدا وداعما لها أو مخالفا لها.

وبذلك حتى تجسد هذه الآلية رقابة فعالة على السياسة الخارجية المتبعة من قبل رئيس الجمهورية، يجب أن تصدر من قبل معارضة فعلية، لكن ما يعاب على هذه الآلية أن المؤسس الدستوري أغفل النص على قوتها القانونية الإلزامية، وبذلك جعلها آلية رقابية ليست لها أي فعالية. (3)

(1) أوصيف سعيد، المرجع السابق ، ص 271.

(2) بلال نورة، أثر الدبلوماسية البرلمانية في السياسة الخارجية للجزائر، مذكرة مقدمة تكملة لمتطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2016/2015، ص 59.

(3) الخير قشي، " العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية "، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، الصادرة عن جامعة سطيف 02، المجلد 11، العدد 19، ديسمبر، 2014، ص 12.

وبناء على ما سبق نستنتج أن دور البرلمان عموماً ومجلس الأمة خصوصاً في مراقبة السياسة الخارجية ضعيفاً جداً، ولا يؤدي لإثارة أي مسؤولية سياسية للحكومة، وهذا راجع لمبادئ السياسة الخارجية في حد ذاتها، والتي عادة ما تمتاز بالسرية و صعوبة التوقع.

المبحث الثاني: الأدوات الرقابية المحدودة الأثر الممنوحة لمجلس الأمة

إن الدور الرقابي الذي يمارسه البرلمان لا يقف عند المصادقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، وإقرار بيان السياسة العامة، بل يفترض أن يتم تزويده بآليات رقابية أخرى تمكنه من الاستمرار في تتبع تنفيذ ذلك البرنامج أو المخطط، حسب الحالة، وفقاً لما تمت المصادقة عليه.

وبتحقق النصوص الدستورية نجد أن المؤسس الدستوري منح لكلا غرفتي البرلمان على قدم المساواة مجموعة من آليات الرقابية على أعمال الحكومة، وفي هذا السياق فمجلس الأمة ملزم بتتبع الحكومة لمدى التزامها بتنفيذ برنامجها أو مخططها، حسب الحالة، والتأكد من عدم وجود أي تجاوزات، لكن هذه الآليات بالرغم من أهميتها إلا أنه لا ينجم عنها أي مسؤولية سياسية للحكومة، ومع ذلك كثيراً ما يتم اللجوء لها بهدف الاستفسار على موضوع معين عن طريق الأسئلة بنوعها الكتابية و الشفوية (المطلب الأول)، أو اتهام الحكومة عن طريق آلية الاستجواب (المطلب الثاني)، أو التحقق من المعلومات عن طريق تشكيل لجان تحقيق (المطلب الثالث).

المطلب الأول: السؤال كآلية للاستفسار

يعتبر السؤال البرلماني حلقة تواصل بين أعضاء غرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة والحكومة، إذ بواسطتها يمكن أعضاء مجلس الأمة من متابعة مختلف الأنشطة الحكومية، عن طريق حصولهم على معلومات يجهلون محتواها والهدف منها، لذا أولى لها المؤسس الدستوري أهمية كبيرة مقارنة بغيرها من الآليات الرقابية، وبناء على ذلك سنحدد بداية ماهية السؤال البرلماني باعتباره آلية للاستفسار (الفرع الأول)، وأنواعه (الفرع الثاني)، ثم التطرق لشروط و إجراءات سيره (الفرع الثالث)، إلى غاية الوصول إلى آثاره القانونية ومدى فعاليته على أرض الواقع في ترتيبه المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الرابع).

الفرع الأول: ماهية السؤال

يمثل السؤال البرلماني الآلية الأكثر شيوعا لمباشرة الوظيفة الرقابية على أعمال الحكومة من طرف أعضاء مجلس الأمة، إلا أنه في حقيقة الأمر مجرد وسيلة للحصول على معلومات مجهولة من السلطة التنفيذية أو تنويه الوزراء في حالة قصورهم عن تأدية مهامهم، وبذلك فهو يجسد أحد صور التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أكثر مما يجسد الرقابة بينهما، ومن هذا المنطلق وجب علينا التعرف بدقة على هذه الآلية.

أولا: تعريف السؤال

لغة: أصل السؤال سأل، ويقال سأل فلان الشيء أي استعطاه إياه.

والسؤال بمعنى الطلب وهو ما يطلب من طالب العلم الإجابة عنه في الامتحان وجمعه الأسئلة. (1)

أما اصطلاحا: بما أن السؤال من أهم الوسائل الرقابية الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة، وأكثرها استعمالا في مواجهة السلطة التنفيذية، لذا حظيت بعدة تعاريف فقهية، إلا أنهم اختلفوا في مدى إلمامهم بكل جوانب السؤال من عدمه، فمنهم من عرفه على أنه: الوسيلة المستعملة من قبل عضو البرلمان والتي بواسطتها يطلب من الوزير تقديم شروحات حول مسألة ما. (2) وبذلك يبين هذا التعريف الأشخاص المبادرون بالسؤال ومن وجه له السؤال، بدون تحديد موضوع السؤال.

بينما ذهب جانب آخر من الفقه بتعريفه على أنه: صورة من صور الحصول على المعلومات في موضوع معين من السلطة التنفيذية بواسطة أعضاء البرلمان، (3) أو أنه وسيلة يستعملها أعضاء البرلمان للحصول على معلومة يجهل محتواها من عند الوزير، (4) وبذلك ينفي هذين التعريفين الطابع الرقابي على السؤال الذي منحت له بموجب نصوص قانونية، وحصره بأنه مجرد الحصول على المعلومات.

(1) مفتاح عبد الجليل، " حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر "، مجلة المفكر، صادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 01، العدد 01، 2006.

(2) Jacques Jean Paul، **Droit constitutionnel et institutions politiques**، 5^{eme} édition، Dalloz، France، 2013، p 220.

(3) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 27.

(4) Avril Pierre et Gicquel Jean، Op، p 239.

واستنادا لهذه التعريفات نحدد عناصر السؤال والتي تضم ما يلي:

- يعتبر أعضاء غرفتي البرلمان هم من يحق لهم طلب السؤال.
- يوجه السؤال فقط للوزراء.
- ارتباط السؤال بأحد الموضوعات التي تدخل ضمن اختصاصات الوزير الموجه له الطلب.
- الغرض من السؤال الحصول على توضيحات معينة.

وبناء على هذه العناصر نعرف السؤال على أنه " وسيلة رقابية يطلب بواسطتها أحد أعضاء البرلمان من الوزراء تقديم توضيحات حول موضوع معين مرتبط بنشاطه الحكومي ".

ثانيا: نشأة وتطور السؤال البرلماني:

تعتبر إنجلترا أول دولة تبنت السؤال كآلية استخدمها البرلمانيون للحصول على معلومات من الحكومة، إذ بتاريخ 19 ديسمبر 1721 على مستوى مجلس اللوردات وجه " إيرل كاوبر " سؤال للوزير الأول " صندير لاند "، عن حقيقة هروب المراقب المالي لشركة بحر الجنوب من البلاد، والقبض عليه في بروكسل، كذلك في سنة 1739 تم طرح على مستواه سؤال ثاني.

أما فيما يخص مجلس العموم تم تسجيل أول سؤال على مستواه سنة 1783 من قبل رئيس المجلس، بناء على سؤال وجهه أحد الأعضاء لوزير الخزانة، ونتيجة ذلك جرت مناقشات حادة وطويلة نتج عنها سماح رئيس المجلس لأعضاء مجلسه من طرح أسئلة على الوزراء، إلا أنه لم يقف عن هذا الحد بل ألزمهم بالإجابة عن تلك الأسئلة، وفي حالة امتناعهم عن ذلك لابد لهم من توضيح أسباب الامتناع.

ثم تطور بعد ذلك شيئا فشيئا إلى أن أصبح يخصص وقت محدد يتم خلالها طرح الأسئلة والإجابة عنها، لكن فيما بعد أصبحت هذه الأسئلة ظاهرة تعاني منها إنجلترا لكثرت اللجوء لها، إلى غاية 1902 ظهرت الأسئلة المكتوبة، كإصلاح لمواجهة هذه الظاهرة، ثم انتشرت في العديد من الدول الأخرى.⁽¹⁾

وبناء على هذه الوقائع تم الاعتراف رسميا لأعضاء البرلمان بآلية جديد، يستعملها لمراقبة الحكومة ألا وهي السؤال البرلماني.

(1) ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014/2015، ص 62.

وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري نجده تم تبني آلية السؤال البرلماني عبر مختلف دساتيره، بداية بدستور للجمهورية الجزائرية سنة 1963، والذي نص صراحة على السماح لأعضاء المجلس الشعبي الوطني من استعمال هذه الآلية بنوعها الشفوية والكتابية ضمن المادة 38 منه، ثم يليه دستور 1976 من خلال المادة 162 منه، إلا أنه اكتفى بالنص على الأسئلة كتابية فقط دون الشفوية، بسبب ما يترتب عنها من حساسيات سياسية خلال تلك الفترة،⁽¹⁾ لكن خلال دستور 1989 استدرج هذا الأمر وتم النص على كلا الأسئلة الكتابية والشفوية في المادة 125 منه.

ثم أكد هذا دستور 1996 ضمن المادة 134 منه مع مراعاة نظام المجلسين، بحيث منحت هذه الآلية لكل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة. أما خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 نص على هذه الآلية ضمن المادة 152 منه، ونضمتها المواد من 69 إلى 76 من القانون العضوي 12/16 المنضم للعلاقة بين المجلسين. وهو ما اتبعه كذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن 158 منه.

وبناء على ما تقدم نستنتج أن السؤال البرلماني تم التنصيص عليه عبر كافة دساتير الجمهورية الجزائرية بنوعيه، باستثناء دستور 1976 نتيجة تخليه عن الأسئلة الشفوية، وبذلك فالسؤال الذي يبادر لأذهاننا هو مدى تطبيق هذه الآلية على أرض الواقع على مستوى مجلس الأمة، باعتبار تم التنصيص عليها ضمن أعلى وثيقة في الدولة ألا وهي الدستور.

ثالثا: خصائص السؤال البرلماني

يمتاز السؤال البرلماني بمجموعة من الخصائص ينفرد بها عن غيره من الآليات الرقابية الأخرى والتي تتمثل فيما يلي:

1/ السؤال آلية دستورية وقانونية: تعتبر آلية السؤال من الآلية المنصوص عليها دستوريا وقانونيا، يمارسها أي عضو برلماني خلال عهده الانتخابية، وبذلك تصنف من الحقوق الشخصية للعضو والذي له كامل الصلاحية بإثارتها من عدمها.

2/ السؤال البرلماني آلية متعددة الصور: يحمل السؤال البرلماني الكثير من الصور، إلا أن تطبيقها يختلف من دولة لأخرى، وبالرجوع للدستور الجزائري نجده اعتمد على صورتين أساسيتين وهما الأسئلة الشفوية والكتابية.

(1) مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 13.

3/ السؤال البرلماني يتسم بالبساطة: لا يخضع السؤال البرلماني لشروط شكلية معقدة كباقي الآليات الرقابية الأخرى، لكن هذا لا يعني خلوه من أي إجراء شكلي، بل إن إجراءاته تمتاز بالبساطة. كذلك لا يحتاج لخبرة معينة كل هذا أدى لكثرت استعماله من قبل الأعضاء مقارنة بالآليات الأخرى.

4/ السؤال البرلماني يتسم بالشفافية: نتيجة إتباع المؤسس الدستوري مبدأ العلانية في طرح الأسئلة البرلمانية والإجابة عنها، مما يجعلها أكثر الآليات شفافية، وبذلك يحافظ بواسطتها على مصداقية العلاقة بين السلطة والمواطن. (1)

رابعا: أهداف السؤال البرلماني

اتفق فقهاء القانون الدستوري على أن حق السؤال من الآليات الممنوحة لأعضاء البرلمان، إلا أنهم اختلفوا في تحديد الغرض من هذه الآلية، لذا ظهرت اتجاهات وأراء مختلفة وتتمثل فيما يلي:

1/ السؤال وسيلة للاستفهام وجمع المعلومات: يرى جانب من الفقه أن الهدف من تقديم السؤال، هو تزويد البرلمان ببيانات ومعلومات من الجهاز التنفيذي، حول قضايا تمس بالسياسة العامة للدولة، وبناء على هذه البيانات يحق لأعضاء البرلمان تتبع نشاط الحكومة، والتحقق ما إذا كان يخدم الصالح العام أم لا، ومن ثم إخضاعه للرقابة بطريقة غير مباشرة. (2)

2/ السؤال وسيلة لتبادل الحوار بين أعضاء البرلمان والحكومة: ذهب جانب آخر من الفقه على أن السؤال من أهم الآليات التي يتم بواسطتها فتح قنوات الحوار و التعاون بين السلطتين، ونتيجة عدم اتخاذ بصدده أي قرار أو أي مناقشة، جعله يصنف من الوسائل الرقابية عديمة الأثر. (3)

3/ السؤال وسيلة جديدة لمراقبة الحكومة: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن السؤال قد تنتج الإجابة عنه إثارة قضايا أخرى يتطلب لمواجهتها استخدام وسائل رقابية أخرى أكثر فعالية، (4) وبذلك فهو من جهة

(1) شبري عزيزة، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2008/2009، ص 24.

(2) قدور ظريف، "مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، الصادرة عن جامعة سطيف 02، المجلد 13، العدد 23، ديسمبر 2016، ص 160.

(3) بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر - باتنة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2003/2004، ص 19.

(4) غانس حبيب الرحمان، المرجع السابق، ص 164.

يفتح الباب أمام البرلمان لاكتشاف تقصير الحكومة، ومن جهة أخرى يفتح الباب أمام الحكومة لتصحيح أخطائها قبل اللجوء لاستخدام آليات الرقابية أخرى أكثر فعالية.

4/ السؤال وسيلة لتحقيق مكاسب سياسية: يعتبر جانب من الفقه أن الهدف الأساسي من طرح أعضاء البرلمان الأسئلة، والتي عادة ما تمس قضايا تهم الرأي العام، وثار حولها لغو سياسي، هو اكتساب التأييد الشعبي وثقة ناخبيه. (1)

وبناء على ما سبق نستنتج أن السؤال البرلماني يهدف لتجسيد عدة أهداف، والتي لا يمكن إنكار أي منها، باستثناء إدعاء فقهاء الرأي الثاني بأن السؤال لا يسمح للأعضاء باتخاذ أي قرار بعدما تتم مناقشته، وردا على هذا الادعاء أن لجوء أعضاء البرلمان للسؤال هو تمهيدا لتحريك آليات أخرى أكثر خطورة، وبذلك التدرج في استخدام هذه الآليات. ومنه فالسؤال البرلماني هو آلية استعلامية ورقابية في نفس الوقت.

الفرع الثاني: أنواع السؤال البرلماني

تقسم الأنظمة الدستورية المقارنة السؤال البرلماني لعدة أنواع، (2) إلا أن المؤسس الدستوري اعتمد في مختلف دساتيره المتعاقبة فقط على نوعين من الأسئلة، ويتعلق الأمر بالأسئلة الشفوية والأسئلة الكتابية، باستثناء دستور 1976 نتيجة تبنيه لنظام الأسئلة الكتابية دون الشفوية. لذا ستقتصر مناقشتنا على هذين النوعين كالتالي:

أولاً: الأسئلة الشفوية

هو ذلك الإجراء الذي من خلاله يمكن لأحد أعضاء البرلمان عموماً وأعضاء مجلس الأمة خصوصاً، من أن يطلب من أي وزير وفي نطاق تخصصه تقديم توضيحات حول موضوع معين، (3) وهذا ما نصت عليه المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " يمكن أعضاء البرلمان

(1) - بن دحو نور الدين، "السؤال البرلماني لمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان"، دفاتر السياسة والقانون، الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 08، العدد 14، جانفي 2016، ص 133.

- قرور ظريف، مكانة السؤال البرلماني...، المرجع السابق، ص 161.

(2) يوجد هناك عدة أسس اعتمدها الفقه الدستوري في تقسيم الأسئلة وتوجد في ما يلي:

- من حيث الشكل: تقسم لأسئلة شفوية وأسئلة مكتوبة، من حيث الطبيعة: تقسم إلى أسئلة عادية وأسئلة أنية، من حيث وقف التقديم يقسم لأسئلة أصلية وأسئلة تبعية، للتفصيل راجع: ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دون الطبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 349.

(3) براهمي عبد الرزاق، " الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأساليب السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق ومدى فعاليتها في الحد من الفساد الإداري"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، الصادرة عن المركز الجامعي لأقلو، المجلد 02، العدد 02، جوان 2019، ص 172.

أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو أي كتابي إلى أي عضو في الحكومة... " وهذا نفس محتوى المادة 152 من مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016.

وباعتبار أن هذا النوع من الأسئلة البرلمانية هو الأول في ظهوره قبل الأسئلة المكتوبة، تجسيدا بذلك القاعدة التي تنص على أن الأصل في الإجراءات البرلمانية غير مكتوبة،⁽¹⁾ لذا فالأسئلة الشفوية تبدو من خلال هذه الناحية أكثر انسجاما معها مقارنة بالأسئلة المكتوبة، لأنها تقدم من قبل أي عضو مشافهة، وكذا يتم الرد عليه شفاهة خلال مدة قصيرة نوعا ما، والتي تختلف من دولة لأخرى. ففي الجزائر تم عقد جلسة أسبوعية تخصص لهذا الغرض على خلاف ما كان معمولا به في السابق، والتي كانت تعقد جلسة كل خمسة عشر (15) يوم، وهي مدة طويلة نوعا ما، لذا أحسن المؤسس الدستوري في تقليصها.

لكن في نفس الوقت هذا لا يعني أن الأسئلة الشفوية لا تلجأ نهائيا للكتابة، بل الكتابة هي شرط ضروري لتقديم الأسئلة سواء كانت شفوية أو كتابية، وما يميز هذا النوع من الأسئلة هو طرحها والإجابة عنها شفويا، هذا ما يجعلها مميزة عن الأسئلة الكتابية.⁽²⁾

وتتفرع الأسئلة الشفوية في حد ذاتها إلى نوعين أسئلة شفوية بدون مناقشة، وأسئلة شفوية بمناقشة، إذا تقتصر الأسئلة الشفوية بدون مناقشة على العضو السائل والوزير الموجه له السائل فقط. على خلاف الأسئلة الشفوية بمناقشة والتي تفتح المجال لتدخل بقية الأعضاء، مما يجعله أكثر تأثير على الحكومة.⁽³⁾

ثانيا: الأسئلة الكتابية

هي عبارة عن طلب لمعلومات موجه من قبل أحد أعضاء البرلمان كتابيا إلى أحد أعضاء الحكومة، للرد عليها كتابيا خلال فترة محددة مسبقا، والتي عادة ما تكون أطول من المدة المحددة للأسئلة الشفوية، وهي تصنف من المصادر الثمينة للمعلومات، باعتبارها تهدف لحل العديد من

(1) Ardant Philippe، *Institutions politiques et Droit constitutionnel*، 06^{eme} édition، L. G.D.J، France، 1994، p 572.

(2) لندة أونيس، الرقابة المتبادلة بين السلطتين...، المرجع السابق، ص 71.

(3) حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 والتعديلات اللاحقة عليه، لم يحدد نوع الرسالة، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، 2013/2014، ص 65.

- بن دحو نور الدين، "السؤال البرلماني لمؤشر لقياس... "، المرجع السابق، ص 132.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

المسائل العالقة، والحصول على استشارات قانونية بالمجان نتيجة كفاءة معظم الوزراء المكلفين بالرد على الأسئلة.(1) إلا أنه في نفس الوقت السؤال الكتابي لا يكون دائما مصدره كتابيا، من البداية بل أحيانا يكون السؤال شفهي ويتحول فيما بعد لسؤال كتابي، بمبادرة من صاحبه أو باقتراح من مكتب المجلس. (2)

ومن خلال ذلك يعتبر هذا النوع من الأسئلة ذات طبيعة إعلامية ورقابية في نفس الوقت على تصرفات الحكومة،(3) و كما ذكرنا سابقا سمحت كل الدساتير الجزائرية المتعاقبة لأعضاء البرلمان من ممارسة هذه الآلية، بالرغم من اختلاف إجراءات تطبيقها من دستور لآخر والتي سنتطرق لها بشيء من التفصيل.

استنادا لما تطرقنا له أعلاه يبادر لأذهاننا طرح السؤال التالي: على أي أساس يلجأ عضو مجلس الأمة للاختيار بين نوعي الأسئلة ؟

وبالرجوع للمادة 1/158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أنه " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ".

ومن خلال هذه المادة والتي بدأت بمصطلح " يمكن"، والتي تفيد الجوازية نستنتج أن العضو له السلطة التقديرية في اللجوء لاستعمال صلاحية السؤال أو التخلي عنها، كذلك في نفس الوقت له كامل الصلاحية في الاختيار بين " السؤال الكتابي أو الشفهي"، وهذا بحسب الغرض الذي يريد تحقيقه من وراءه.

وبالرجوع للفقهاء الدستوري نجد حده الغرض من وراء هذين النوعين من الأسئلة، فإذا كان الغرض من السؤال يخدم الشأن المحلي، أو أن يكون المراد منه الحصول على معلومات ذات طبيعة تقنية ومحددة يكون السؤال كتابيا.

(1) Michel Ameller، 'Les questions usurairement du contrôle parlementaire'، L.G.D.J، France، 1964، p 239.

(2) المادة 07 من التعليمات العامة رقم 08 / 2000 المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، عدد 211 ليوم 17 جويلية 2000، " غير منشورة " مأخوذة من بوسالم دنيا، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار - عنابة - قسم الحقوق، دون سنة، ص 200.

(3) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديسمبر، 1984، ص 337.

أما إذا كان السؤال يخدم الشأن الوطني يكون السؤال شفهيًا،⁽¹⁾ لأن هذا الأخير يحظى بتغطية إعلامية رسمية نتيجة مساهمته بالجانب السياسي للدولة.⁽²⁾

الفرع الثالث: شروط وإجراءات السؤال البرلماني

منحت المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لأعضاء مجلس الأمة الحق في توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة، إلا أن هذا لا يكون بدون أية ضوابط قانونية تحكمها، بل لا بد من توفر مجموعة من الشروط والإجراءات تم تأطيرها ضمن القانون العضوي 16/12 الذي ينظم العلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، إلا أن هذين النصين لم يحيطا بكل النقاط خاصة فيما يخص الشروط الموضوعية للسؤال، مما تكلفت التعليم رقم 08/2000 لاستكمال باقي النقاط التي تم إغفالها، وهذا ما سنتطرق له بشيء من التفصيل كما يلي:

أولاً: شروط قبول السؤال البرلماني

حتى يتم قبول أي سؤال برلماني لا بد من استيفاء مجموعة من الشروط، والتي بدورها تقسم لشروط شكلية نضمها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 كإضافة حملها هذا الأخير، والأخرى موضوعية.

1/ الشروط الشكلية: هي مجموعة من الشروط المتعلقة بشكلية السؤال، والتي لا بد على العضو أخذها بعين الاعتبار عند طرحه للسؤال حتى لا يتعرض للرفض وتتمثل فيما يلي:

أ/ شروط خاصة بصياغة السؤال: وهي ما نصت عليها المواد 93، 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والمادة 01 من التعليم رقم 08/2000 السابق ذكرها وتضم ما يلي:

– أن يكون السؤال مكتوباً حتى ولو كان شفوي، لأن الكتابة من جهة تساعد في ضبط المصطلحات مما ينتج عنها الفهم الجيد للسؤال، وبالتالي الحصول على إجابة دقيقة، أما من جهة أخرى فهي تساعد رئيس المجلس الأمة في مراقبة مدى توفر الشروط المحددة قانوناً للسؤال خاصة بالنسبة للأسئلة الشفوية.

(1) خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق - بن عكنون -، 2011/2012، ص 249.

– ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2012/2013، ص 235.

– Foillard Phillips، Op، p 335.

(2) الأمين شريط، " السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية"، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، سبتمبر، 2001، ص 61.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

- أن يحزر باللغة العربية، باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية للجمهورية الجزائرية.
- أن يكون موقعا عليه من قبل عضو واحد، ومنه الهدف الأساسي من هذا الشرط هو إثبات هوية العضو السائل، وإضفاء الطابع الفردي على الأسئلة. (1)
- أن يكون السؤال مختصرا ويحمل موضوعا واحد وخاليا من العبارات النائية.
- أن لا يكون السؤال متعلق بقضية مطروحة أمام الجهات القضائية، حتى لا يكون هناك إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات. (2)

ب/ شروط خاصة بصفة طالب السؤال: يعتبر حق السؤال آلية خصها المؤسس الدستوري لأعضاء البرلمان بما فيهم أعضاء مجلس الأمة دون غيرهم، وهي ميزة مرتبطة بصفة العضوية البرلمانية، وهذا عملا بالمادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 69 من القانون العضوي 12 / 16.

ج / شروط خاصة بصفة من وجه لهم السؤال: نصت كل من المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والمادة 69 من القانون العضوي 12 / 16، والمادة 1 / 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بتحديد صفة من يوجه له السؤال في أحد أعضاء الحكومة (الوزراء، ورئيس الحكومة أو الوزير الأول - حسب الحالة -) دون غيرهم، إذ يوجه السؤال بحسب اختصاص كل وزير باعتباره هو الأدرأ بشؤون قطاعه.

2/ الشروط الموضوعية: هي عبارة عن مجموعة من الشروط مرتبطة بموضوع السؤال، لكن بالرغم من أهميتها إلا أن مختلف الأنظمة الداخلية لمجلس الأمة لم تتطرق لها، بما فيها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والذي اكتفى بتحديد مجموعة من الشروط الشكلية في نص المادة 94 فقط، مما تكفلت التعليم 08 / 2000 بتحديد هذه الشروط محاولة منها لسد هذا الفراغ القانوني كما يلي:

أ/ طبيعة السؤال: يفترض في الأسئلة البرلمانية عدم مساسها بالمصالح الخاصة للأعضاء وارتباطها فقط بالأمر ذات الأهمية وطنية والتي تخدم الصالح العام (3).

(1) خرباشي عقيلة، " رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 23، 2009، ص 21.

(2) العيد عاشوري، " نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية والكتابية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 14، نوفمبر 2006، ص 62.

(3) جاسم الشعله، عصام التكروري، " توجيه الأسئلة البرلمانية كوسيلة رقابية على عمل الحكومة " دراسة مقارنة "، مجلة جامعة البعث، المجلد 40، العدد 14، 2018، ص 163.

ب/ مضمون السؤال: يجب أن لا يكون السؤال قد سبق وتمت الإجابة عنه في مدة أقل من ثلاثة (03) أشهر، وهو ما وضحته المادة 03 من التعلية 08 / 2000، وهذا بهدف اجتناب الأسئلة المتكررة، وتوجيه نظرة الأعضاء لقضايا جديدة.

ثانيا: إجراءات السؤال البرلماني

حتى يكون السؤال البرلماني المستوفي الشروط الشكلية قابلا للإجابة عنه لا بد من مروره بعدة إجراءات، والتي سنتطرق لها بشيء من التفصيل بحسب نوع السؤال كما يلي:

1/ بالنسبة للأسئلة الشفوية

أ/ إيداع نص السؤال وتبليغه: نصت كل من المادة 73 و70 من القانون العضوي 16 / 12، والمادة 93 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على أن يتم إيداع نص السؤال من قبل صاحبه لدى أمانة مكتب مجلس الأمة، ليكلف هذا الأخير بمراقبة مدى استيفاءه للشروط الشكلية والموضوعية السابق ذكرها، وعدد الأسئلة المحالة على الحكومة، وفي حالة التأكد يتم تسجيل السؤال ضمن السجل المخصص لذلك، بحسب تاريخ إيداعه وهي النقطة التي أغفلها النظام الداخلي الحالي لمجلس الأمة لسنة 2017، بالرغم من النص عليها ضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2000 في المادة 74 منه،⁽¹⁾ ثم يكلف رئيس مجلس الأمة بإرسال السؤال المقبول للحكومة، مع تبليغ ذلك لصاحب السؤال. لكن نلاحظ إغفال كل من القانون العضوي 16 / 12 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 للمدة المحدد لإرسال السؤال، والتي نجدها منظمة ضمن القانون العضوي 99 / 02 "الملغى" في نص المادة 69 / 2 منه بقولها " يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة السؤال فوراً إلى رئيس الحكومة"، وبذلك فالقانون العضوي 99 / 02 "الملغى" أكثر دقة في تنظيمه لهذه النقطة مقارنة بالقانون العضوي 16 / 12 الجاري العمل به.

وبالرجوع للمرسوم التنفيذي 98 / 4 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ضمن المادة الرابعة منه نجدها منحت له صلاحية التبليغ للوزير المعني بالإجابة عن السؤال.

ب/ إدراج السؤال ضمن جدول الأعمال: حتى تتم الإجابة على نص السؤال لابد من إدراجه ضمن جدول الأعمال، لكن الإشكال الذي يثار هنا ما الأساس المعتمد في ترتيب هذه الأسئلة ضمن جدول الأعمال، ونتيجة ذلك ثار خلاف فقهي حول هذه المسألة وانقسموا لعدة آراء.

(1) النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم، ج ر عدد 77، الصادرة في 17 ديسمبر 2000، ص 04.

- **الرأي الأول:** اعتمد فقهاء هذا الرأي في ترتيب الأسئلة ضمن جدول الأعمال بحسب ترتيب تاريخ تسجيل السؤال، دون مراعاة موضوعه.

- **أما الرأي الثاني** منح لرئيس المجلس كامل الصلاحية في ترتيب الأسئلة ضمن جدول الأعمال بحسب أهمية السؤال ومدى توفر فيه عنصر الاستعجال.

وبالرجوع للممارسة البرلمانية نجد مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة يجمع بين الرأيين معا، إذ يتم تسجيل الأسئلة ضمن جدول أعمال المجلس بحسب تاريخ إيداعها في السجل الخاص، لكن في نفس الوقت يختار بعض الأسئلة المهمة، والتي يتوفر فيها عنصر الاستعجال، ليتم إدراجها ضمن جدول الأعمال دون مراعاة تاريخ إيداعها.⁽¹⁾ وكل هذا لا يكون إلا بعد موافقة الحكومة عليه وهو ما نصت عليه المادة 71 / 2 من القانون العضوي 16 / 12.

وبناء على ما سبق نستنتج أن الفراغ القانوني حول تنظيم هذه النقطة سيؤدي لا محال لاستبعاد الأسئلة الغير مرغوب فيها، والتي ستؤدي في حالة الإجابة عنها لإحراج الحكومة، وبذلك هذا سيقبل من أثر السؤال باعتباره وسيلة من وسائل الرقابة على الأعمال الحكومية.

ج/ الإجابة عن السؤال الشفوي: عملا بنص المادة 70 / 5 من القانون العضوي 16 / 12 تكون الإجابة عن الأسئلة الشفوية خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال، ويكون ذلك من خلال تخصيص جلسة أسبوعية، تعقد بالتداول بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تخصص لهذا الغرض، وهي إضافة حملها التعديل الدستوري لسنة 2016 وتبناها بعده التعديل الدستوري لسنة 2020، نتيجة التجاوزات التي يقوم بها أعضاء الحكومة، عن طريق التملص من الإجابات.

وبمجرد ما يتم إدراج السؤال ضمن جدول أعمال الجلسة المخصصة للأسئلة الشفوية، وحلول اليوم المقرر للإجابة الذي تم تحديده بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان و بالاتفاق مع الحكومة، يكلف صاحب السؤال الشفوي بعرض سؤاله في ظرف ثلاث (03) دقائق، وبعدها يأتي دور الوزير المختص للإجابة عن السؤال في ظرف ستة (06) دقائق، ثم تمنح الكلمة مرة ثانية لصاحب السؤال إذا أراد التعقيب على إجابة الوزير خلال ثلاث (03) دقائق، وللوزير إذا أراد التعقيب على صاحب السؤال خلال ثلاث (03) دقائق، لكن بشرط أن لا يخرج الرد والتعقيب عن موضوع السؤال.⁽²⁾

(1) عزيزة شبري، " النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر " ، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 07، أبريل 2010، ص 228.

(2) المادة 72 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره. المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

وبتفحص القانون العضوي 16/12 نجده أقر للعضو السائل مجموعة من الصلاحيات لم يكن يتمتع بها قبل 2017، إذ خلال غيابه عن الجلسة المخصصة للإجابة عن السؤال حتى لا يفقد حقه في طرح السؤال يحق له تعيين وكيل ينوب عنه، كذلك يحق له سحب سؤاله أو تحويله لسؤال كتابي، بشرط أن يتم ذلك قبل تحديد تاريخ انعقاد جلسة الأسئلة الشفوية.⁽¹⁾

د/ فتح مناقشة حول السؤال الشفهي ونشره: إذا تبين أن جواب عضو الحكومة على السؤال سوى كان كتابيا أو شفويا يتطلب مناقشة عامة، تفتح هذه المناقشة بناء على طلب يقدمه على الأقل ثلاثين (30) عضو، يتم إيداعه لدى مكتب المجلس لضبط جلسة المناقشة بالتشاور مع الحكومة، وهذا ما وضحته المادة 99 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

وبناء على ذلك يساهم هذا الإجراء في فعالية الأسئلة البرلمانية، لكن في نفس الوقت لجوء الأعضاء لفتح مناقشة عامة حول جواب معين، لا يعني بالضرورة ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، بل الهدف هو الحصول على معلومات أكثر دقة حول ذلك السؤال.

وحرصا على إطلاع الرأي العام على مضمون الأسئلة وأجوبته سوى كانت شفوية أو كتابية والتي قد تحمل معلومات مهمة، أخضعها المؤسس الدستوري للنشر طبقا للشروط التي يخضع لها نشر محاضر مناقشات البرلمان وهو ما تضمنته المادة 158/6 من التعديل الدستوري لسنة 2020. **2/ بالنسبة للأسئلة الكتابية:** تخضع إجراءات السؤال الكتابي تقريبا لنفس إجراءات السؤال الشفوي باستثناء كيفية الإجابة عنه، إذ بمجرد إيداع نص السؤال لدى مكتب مجلس الأمة يبلغ للوزير المعني، هذا الأخير يقوم بالإجابة عليه كتابيا ويودعه لدى مكتب مجلس الأمة ليبلغ لصاحب السؤال، بشرط أن يكون في أجل لا تتجاوز ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ السؤال.

الفرع الرابع: أثار السؤال البرلماني في تحقيق رقابة فعالة

بما أن الأسئلة البرلمانية وسيلة إعلامية ورقابية يمارسها عضو مجلس الأمة من أجل كشف حقيقة المعلومات المعدة من قبل الحكومة، ونتيجة بساطة إجراءاتها تم تصنيفها من الآليات الرقابية الأكثر استعمالا، لكن بالرجوع للممارسة العملية نجد أنها من الوسائل الرقابية عديمة الأثر وهذا راجع لعدة اعتبارات منها ما يلي:

(1) المادة 71/3 من القانون العضوي 16/12 ، السابق ذكره، والمواد 97، 98، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

- التأخر في الإجابة عن الأسئلة، إذ في كثير من الأحيان يتأخر أعضاء الحكومة عن الرد بحجة جمعهم للمعلومات لتقديم إجابات مقنعة، مما يفقد السؤال فعاليته وأهميته.
 - غياب أعضاء الحكومة عن حضور الجلسات المخصصة للإجابة عن الأسئلة، وتعويضهم بالوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان من أجل الرد على الأسئلة، والتي غالبا ما تكون الإجابة عبارة عن معلومات عامة، مما يثير في نفوس الأعضاء بعدم الجدوى من اللجوء لهذه الآلية.
 - عدم وجود جزاء قانوني في حالة امتناع أعضاء الحكومة عن الرد، خاصة في حالة ما إذا كانت الأسئلة مرتبطة بقضايا مهمة تمس المصلحة العامة للدولة، وذلك نتيجة اقتصار التعديل الدستوري لسنة 2020 بالنص على الآجال التي يلتزم بها الوزير بالإجابة دون إلزامهم بالإجابة.
 - تقديم أعضاء الحكومة أجوبة غير مقنعة تتسم بالعمومية وافتقارها للمعلومات الدقيقة. (1)
- ومنه نستنتج لولا هذه الاعتبارات لأصبحت الأسئلة البرلمانية بنوعها من أهم الوسائل الرقابية على الحكومة، نتيجة للإقبال الكبير عليها من قبل الأعضاء البرلمان عموما ومجلس الأمة خصوصا، في مختلف المجالات خاصة خلال الفترة التشريعية (2012-2017)، مقارنة ببقية الفترات السابقة التشريعية، وهذا ما يوضحه الجدول التالي، والذي يحدد مجمل الأسئلة المطروحة منذ الفترة التشريعية الرابعة (1997 - 2002) إلى غاية الفترة التشريعية الحالية (2017-2022) (2):

نسبة الإجابة عن الأسئلة	عدد الأسئلة المتبقية	عدد الأسئلة التي تم الإجابة عنها	عدد الأسئلة التي تم طرحها	نوع السؤال	الفترة التشريعية
71.42 %	08	20	31	الأسئلة الشفوية	الرابعة: (1997 - 2002)
77.27 %	05	17	22	الأسئلة الكتابية	
61.95 %	35	57	92	الأسئلة الشفوية	الخامسة: (2002 - 2007)
83.72 %	07	36	43	الأسئلة الكتابية	
100 %	00	380	380	الأسئلة الشفوية	السادسة: (2007 - 2012)
100 %	00	515	151	الأسئلة الكتابية	
89.82 %	40	359	393	الأسئلة الشفوية	السابعة: (2012 - 2017)
94.11 %	07	112	119	الأسئلة الكتابية	

- (1) - معمري نصر الدين، معوقات التجربة البرلمانية...، المرجع السابق، ص 255.
- براهيم عبد الرزاق، " الرقابة البرلمانية... "، المرجع السابق، ص 174 - 175.
- (2) - المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع الأمانة العامة للحكومة [http:// www.joradp.dz](http://www.joradp.dz)، تاريخ الاطلاع عليه 20 جويلية 2020، على الساعة 19:52.
- يتم حساب النسبة المؤوية للإجابة عن الأسئلة كما يلي: (عدد الأسئلة التي تمت الإجابة عنها x 100) / عدد الأسئلة التي تم طرحها.

النامية: (2017 - 2022)	الدورة البرلمانية العادية: 2018 - 2017	الأسئلة الشفوية	130	107	22	82.30 %
		الأسئلة الكتابية	77	76	01	98.70 %
	الدورة البرلمانية العادية: 2019-2018	الأسئلة الشفوية	50	25	25	50 %
		الأسئلة الكتابية	63	49	14 منها سؤلين لم تتم الإجابة عنهم لنهاية العهدة	77.77 %
	الدورة البرلمانية العادية: 2020 - 2019	الأسئلة الشفوية	02	02	لحد الساعة لم تتم الإجابة عنه	00 %
		الأسئلة الكتابية	56	25	31	44.64 %

وعلى ضوء هذه المعطيات نستنتج أن أعضاء مجلس الأمة يلجئون للأسئلة الشفوية أكثر بكثير من الأسئلة الكتابية

المطلب الثاني: الاستجواب كآلية للاتهام

يعد الاستجواب البرلماني من أخطر الآليات الرقابية في النظم المقارنة، بسبب ما يحمله من اتهامات ومحاسبة للحكومة، وليس فقط الحصول على معلومات حول موضوع معين، والذي يؤدي في العادة لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة، والجزائر من بين الدول التي منحت لأعضاء برلمانها بغرفتيه هذه الآلية، بجانب كل من الأسئلة الشفوية والكتابية ضمن المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بقولها " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين. ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ".

وبناء على ذلك سنتعرف على هذه الآلية من خلال تحديد ماهيتها (الفرع الأول). وشروط قبولها (الفرع الثاني). ثم التطرق لإجراءات سيرها (الفرع الثالث). وصولاً في نهاية المطاف للآثار الناتجة عن ممارستها، وتحديد مدى فعاليتها مقارنة ببقية الآليات الرقابية الأخرى (الفرع الرابع).

الفرع الأول: ماهية الاستجواب

من أجل الإلمام بماهية الاستجواب البرلماني باعتباره من أهم الآليات التي يلجا لها أعضاء البرلمان، لتحقيق رقابة فعالة على أعمال الحكومة، يقتضي منا التطرق لكل من تعريفه وتطوره التاريخي، وأهميته وأهداف المرجوة من ورائه.

أولاً: تعريف الاستجواب

لغة: أصل الاستجواب جاوب، يقال تجاوب القوم: جاوب بعضهم بعضاً، واستجوبه بمعنى طلب منه الجواب.(1)

أما اصطلاحاً: بسبب تصنيف الاستجواب من أخطر الآليات الرقابية على الحكومة، حوضي بعدة تعاريف فقهية، فبالرغم من اختلاف جوانب الدراسة المعتمدة من قبل كل فقيه إلا أن معظمها تصب في كونه وسيلة لمحاسبة الحكومة ومسئولتها:

- إذ عرفه بعض الفقه على أنه " استفسار ينطوي على اتهام، يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء، بقصد محاسبتهم وتوجيه النقد إليهم ".(2)

- أو أنه " محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشؤون العامة ".(3)

واستناداً لهذه التعريفات نحدد عناصر الاستجواب والتي تضم ما يلي:

- أعضاء غرفتي البرلمان هم من يحق لهم طلب الاستجواب.
- الوزراء هم من يوجه لهم الاستجواب.
- ارتباط الاستجواب بأحد الموضوعات المهمة، والتي تدخل ضمن الشؤون العامة للدولة.
- الغرض من الاستجواب اتهام الحكومة ومحاسبتها.

وبالرجوع للدستور الجزائري والنصوص المنظمة لهذه الآلية، وكذا هذه العناصر نستنتج تعريفاً للاستجواب البرلماني كالتالي: " أنه وسيلة دستورية بواسطتها يسمح لأعضاء البرلمان عموماً وأعضاء مجلس الأمة خصوصاً، باستجواب الحكومة حول موضوع، من مواضيع التي تهم الدولة.

(1) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الرابعة، الإدارة العامة للمعجمات و إحياء التراث، القاهرة، 2005، ص145.

(2) ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 338.

(3) صادق أحمد على يحيى النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة " دراسة مقارنة "، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، دون بلد النشر، 2008، ص 19.

ثانياً: نشأة وتطور الاستجواب البرلماني. يعتبر الاستجواب ذات منشأ فرنسي⁽¹⁾ بحيث ظهر مع بداية الثورة الفرنسية سنة 1792، إلا أن هذه الآلية اختفت بعد ذلك في دستور السنة الثالثة من الثورة، بسبب عدم السماح للوزراء بالدخول في المجالس الشعبية، وبالتالي لا يحق لهم سؤالهم واستجوابهم. إلا أنه ظهر من جديد خلال سنة 1831، وتم استعماله من قبل أعضاء الجمعية الوطنية بطريقة أوسع سنة 1848 ثم بدأت الجمعيات التشريعية بتنظيم هذا الحق في سنة 1849، إلى غاية ما تم دمجه في دستور 1852 كآلية برلمانية لمراقبة أعمال الحكومة. لكن ما تم ملاحظته أن جل النصوص الدستورية الصادرة سنة 1875 لم تصرح بأي شيء عن الاستجواب البرلماني، لكنه أصبح قاعدة عرفية متعارف عليها يستعملها البرلمانيون لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، إلى غاية صدور الدستور سنة 1923، والذي نص صراحة على هذه الآلية ضمن المادة 107 منه ونظم أحكامها. (2)

لكن أعضاء البرلمان بالغوا في توظيف هذه الآلية، مما أدى بإعادة تشديد إجراءات توظيفها إلى غاية إهمالها خلال دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958. إلا أنها انتشرت في بقي دول العالم مع اختلاف تسميتها، إذ تدعى في بلجيكا بالسؤال الكبير "grande question" بدلا من الاستجواب، أما في إيطاليا يدعى بـ "interpellanze". (3)

وبالرجوع للنظام الدستوري الجزائري نجده أهمل آلية الاستجواب البرلماني خلال دستور 1963، ليتم الاستقرار على تبنيها منذ دستور 1976 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020. وبتمتعن في محتوى المادة الذي اعترف لأعضاء المجلس الشعبي الوطني بهذه الصلاحية منذ دستور 1976 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 نجدها نفسها، باستثناء دستور 1996 والذي

(1) أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص 82.

(2) تشعبت محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2013 / 2014، ص ص 13 - 14.

- محمد المهدي بن مولاي مبارك بن السيممو، "الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الحقيقة، صادرة عن جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 14، العدد 32، 2015، ص ص 109 - 110.

(3) ميلود ذبيح، "رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب - مقارنة تحليلية -"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي - الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2012، ص 233.

منح هذه الصلاحية لكلا غرفتي البرلمان مسايرة في ذلك لتبنيه نظام البيكاميرالية بحيث جاء كما يلي " يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة حول قضايا الساعة".⁽¹⁾

على خلاف التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي منح لها مفهوم مخالف لما كانت تتمتع به وهذا استنادا المادة 160 منه.

وبناء على ما سبق نستنتج أن المؤسس الدستوري تبنى هذه الآلية في مختلف دساتيره باستثناء دستور 1963، وهذا راجع لوصفها في بداية الأمر من أهم الحقوق الممنوحة للسلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية، إذ بواسطتها يُمكن لأعضاء مجلس الأمة من التأثير على تصرفات وأعمال الحكومة.

ثالثا: أهمية الاستجواب البرلماني

نتيجة تعدد الآليات التي منحها المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة، لمراقبة النشاط الحكومي بجانب الاستجواب البرلماني، وجب علينا تحديد أهميته حتى يتم التمييز بينه وبين بقية الآليات الأخرى، والتي تتجسد في النقاط التالية:

1/ أنه ذو طبيعة إتهامية: بمعنى أن الاستجواب يحمل في ثيابه اتهامات للحكومة أو أحد أعضائها من قبل أعضاء المجلس، كجزاء قانوني عن قصورهم نتيجة أداء مهامهم، أو نتيجة ارتكابهم فعل مشين.

2/ أنه ذو أثر عقابي: أي أن تحريك هذه الآلية من قبل أعضاء مجلس الأمة ستؤدي لا محال لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة، بغض النظر إن كانت فردية أو جماعية.

3/ أنه يرتب آثار سياسية في غاية من الخطورة، نتيجة تأثيره على الرأي العام والتي بواسطتها يتم تقييم عمل كلا السلطتين التنفيذية والتشريعية.⁽²⁾

وبناء على هذه الأهمية نستنتج أهم الفروقات بين الآلية البرلمانية محل الدراسة - الاستجواب - والآلية التي سبق وتطرقتنا لها - السؤال - والتي تتمثل فيما يلي:

(1) المادة 161/1 من دستور 1967. المادة 124/1 من دستور 1989. المادة 133/1 من دستور 1996. المادة 151/1 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) - ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على لعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري " دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، دون بلد النشر، 2009، ص 25. - أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني " دراسة مقارنة فلسطين ومصر "، قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2007، ص 37.

- لا تقتصر العلاقة في آلية الاستجواب بين العضو المستجوب والوزارة، بل تتعدى لتشمل أعضاء آخرين، نتيجة ممارستها بطرق جماعية، خلافا للممارسة الفردية التي يتميز بها السؤال.
- غالبا ما يكون الغرض من الاستجواب محاسبة الحكومة على الشؤون التي تدخل في اختصاصاتها،⁽¹⁾ على خلاف السؤال الذي لا يتعدى غرضه من مجرد طلب المعرفة، أو تبادل الرأي من أجل استيضاح أمر معين.⁽²⁾

رابعا: أهداف الاستجواب البرلماني

بما أن الاستجواب البرلماني يتمتع بمجموعة من الأهداف لذا يسعى عضو مجلس الأمة لتحقيقها من وراء تحريك هذه الآلية والتي تشمل النقاط التالية:

1/ إقرار مبدأ محاسبة الحكومة: ومعنى ذلك أن الاستجواب البرلماني الغرض منه ليس مجرد الوقوف عند حقيقة الأمور التي تدخل ضمن اختصاص الحكومة، بقدر ما يكون الغرض منه مسألتها عن كيفية تصرفها في تلك الاختصاصات. وهذا أخذا بالقاعدة التي تدعي أن هناك أوضاعا سيئة ضمن العمل الحكومي تستلزم المسائلة.⁽³⁾

2/ تحقيق الصالح العامة: يجب أن يكون الغرض من الاستجواب السعي وراء تحقيق المصلحة العامة بعيدا عن المآرب الشخصية أو الحزبية التي ينتمي إليها، خاصة بمناسبة التحضير للحملة الانتخابية لجلب الأصوات، وللتأكد من ذلك منحت النصوص المنظمة لهذه الآلية كامل الصلاحية لمكتب المجلس برفض الاستجواب، في حالة ما رأت أنه يحقق مصالح خاصة.

3/ توضيح سياسة الحكومة أمام الرأي العام: بما أن الاستجواب يكسب عضو المجلس الأمة الفرصة بطلب بيانات دقيقة عن أي نقطة ضمن السياسة العامة للحكومة، ومناقشتها من قبل جميع الأعضاء خلال الجلسة المخصصة لذلك، كل هذا يساعد الرأي العام في الإطلاع على العديد من الأمور ضمن السياسة العامة للحكومة.

(1) لزهرة خشامية، " الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي - دراسة تحليلية " ، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، صادرة عن جامعة 08 ماي 1945 قالمة، المجلد 11، العدد 22، ديسمبر 2017، ص 64.

(2) عقيلة خرباشي، " آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية " ، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، العدد 25، أبريل 2010، ص 38.

(3) ظريف قدور، " الاستجواب البرلماني كألية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، صادر عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 53، العدد 02، 2016، ص 31.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

4/ الاستجواب ضمانه مهمة للحرية: يصنف الاستجواب من أهم الضمانات لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد تعسف السلطة التنفيذية، وتبرير ذلك بحجة تحقيقها للمصلحة العامة، ولتحقق هذا الغرض من الاستجواب، يجب أن يكون عضو مجلس الأمة يمثل دائرته الانتخابية تمثيلا حقيقيا، وبالتالي فمن الناحية النظرية نستبعد تحقق هذا الهدف إذا استعملت هذه الآلية من قبل الثلث الرئاسي المكون ضمن تشكيلة مجلس الأمة.

5/ تطبيق مبدأ المشاركة الجماعية لمباشرة آلية الاستجواب: تمثل آلية الاستجواب البرلماني من أهم الآليات التي تجسد مبدأ المشاركة الجماعية لأعضاء مجلس الأمة، سوى من حيث النصاب العددي المفروض لتقديمها، أو منح الفرصة لجميع الأعضاء لمناقشتها. (1)

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن الهدف الأساسي من آلية الاستجواب هو حصول أعضاء مجلس الأمة على معلومات دقيقة من خلال محاسبتهم للحكومة، وبالتالي توضيح سياستها للرأي العام و حصر حدودها ضمن المصلحة العامة.

الفرع الثاني: شروط قبول الاستجواب البرلماني

يعد الاستجواب البرلماني من أخطر الآليات الرقابية الموجهة ضد الحكومة من الناحية الطبيعية، نتيجة للأثار المترتبة عنه في الأنظمة المقارنة، ألا وهي طرح المسؤولية السياسية للحكومة، (2) لذا أحاطها المشرع الجزائري بمجموعة من الشروط يمكن تصنيفها إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية، تمارس في إطار الحدود المرسومة في كل من التعديل الدستوري لسنة 2020، والقانون العضوي 16 / 12، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

أولا: الشروط الشكلية لقبول الاستجواب البرلماني

هي مجموعة من الشروط المتعلقة بشكل الاستجواب، والتي لا بد على العضو مجلس الأمة أخذها بعين الاعتبار عند طرحه للاستجواب البرلماني، حتى لا يتعرض للرفض، والتي تشترك فيها مع نواب المجلس الشعبي الوطني وتتمثل فيما يلي:

(1) - بلال بوترعة، أمينة بوقرون، " الاستجواب كألية للمعارضة وعلاقته بالأداء الوظيفي للمؤسسة البرلمانية - دراسة ميدانية بالبرلمان الجزائري عهدة 2012 / 2017 "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، المجلد 09، العدد 03، 2017، ص ص 324 - 326.

- عبد المجيد بن نويوة، دور الاستجواب في الرقابة على العمل الحكومي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2009 / 2010، ص ص 13 - 16.

(2) George Burdeau، les facade institutionnelles la démocratie gouvernante، traité de science politique، Tome 9، L، G، D، J، France، 1976، p 416.

1/ النصاب القانوني: حتى يتم قبول الاستجواب من الناحية الشكلية يجب أن يكون نصه موقعا على الأقل من قبل ثلاثين (30) عضو من أعضاء مجلس الأمة، وهو ما تضمنه المادة 66 من القانون العضوي 16 / 12، والمادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ونتيجة ذلك نستنتج أن هذه الآلية تمارس بطريقة جماعية على خلاف بعض النظم المقارنة كمصر،⁽¹⁾ والقانون 01 / 77 المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بالجزائر، جعلها تمارس بطريقة فردية،⁽²⁾ مشابهة في ذلك لآلية السؤال البرلماني. لكنه ارتفع تدريجيا فيما بعد خلال القانون 89 / 16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، بحيث لا يتم قبوله إلا إذا كان موقعا من قبل خمسة (05) نواب.⁽³⁾ أما خلال أول نظام داخلي لمجلس الأمة فرض التوقيع عليه من قبل خمسة عشرة (15) عضوا،⁽⁴⁾ إلى أن استقر فيما بعد إلى الوقت الحالي في ثلاثين (30) عضوا. ومنه هذا الشرط يكبح عضو مجلس الأمة من تفعيل الاستجواب في أحد القضايا المطروحة، في حالة ما إذا كان ذلك العضو متفرد علميا أو فكريا أو سياسيا، نتيجة التزامه بضرورة الاستعانة ببقية زملائه " تسعة وعشرون (29) عضوا على الأقل ".⁽⁵⁾ كذلك تحديد الحد القانوني الأدنى لتوقيع الاستجواب البرلماني بثلاثين (30) عضوا، هو نصاب مرتفع نوعا ما، مقارنة بممارسة ببقية الآليات الرقابية الأخرى، وجعل هذا الحد متساوي مع الحد الأدنى لتوقيع الاستجواب من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، دون مراعاة الفارق العددي الكبير بين غرفتي البرلمان، وبالتالي كان على المؤسس الدستوري تخفيض هذا النصاب بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة.

(1) للتفصيل راجع: حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة "، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، 2006 / 2005، ص 780.

(2) المواد من 147 إلى 150 من القانون 01 / 77، المؤرخ في 15 أوت 1977، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 66 المؤرخة في 04 سبتمبر 1977، ص 940.

(3) المواد من 90 إلى 92 من القانون 89 / 16، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر عدد 52، المؤرخة في 11 ديسمبر 1989، ص 1412.

(4) المواد من 76 إلى 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر عدد 08، الصادرة بتاريخ 18 فبراير 1998، ص 03.

(5) أحمد طرطار، " دور الاستجواب والمسائلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007، ص 64.

2/ الكتابة: يعتبر شرط الكتابة من بين الشروط الشكلية لقبول طلب الاستجواب، وبالرغم من أنه لم يتطرق له أيا من القانون العضوي 16 / 12، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بصريح العبارة، لكنه يعتبر من الشروط التي تقتضي بها منطق الأمور نتيجة طبيعته الاتهامية، إذ من جهة تسمح الكتابة للحكومة بالتحضير ردودها للدفاع عن سياستها قبل سحب الثقة منها، مستندة بذلك لمجموعة من الوثائق والبيانات،⁽¹⁾ ومن جهة أخرى تسهل على أعضاء مجلس الأمة التحقق من صحة الوقائع التي ينطوي عليها موضوع الاستجواب، ومناقشة محتواها ومعرفة أبعادها،⁽²⁾ وبذلك يُيسر لهم مهمتهم الرقابية بواسطة هذا الشرط.

3/ صفة من يوجه له الاستجواب: حصرت النصوص القانونية توجيه آلية الاستجواب للحكومة ككل كهيئة دستورية، وهو ما نصت عليه المادة 160 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية... "وبمفهوم المخالف لا يحق لأعضاء مجلس الأمة توجيه الاستجواب لعضو محدد ضمن أعضاء الحكومة سواء لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، أو أحد الوزراء، وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري في رأيه رقم 08 / 99 بمناسبة مطابقة مشروع القانون العضوي 99 / 02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، بحيث اعتبر المادة 65 من هذا المشروع غير دستورية، كونها حصرت إمكانية الاستجواب في رئيس الحكومة دون سواه، وبالتالي الإخلال بالمادة 133 من الدستور التي سمحت لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة ككل وليس لرئيس فقط.⁽³⁾

كذلك لا يسمح لأعضاء مجلس الأمة من توجيه الاستجواب لرئيس الجمهورية باعتباره غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان، أو توجيهه لأحد زملائه بمجلس الأمة، أو لأحد موظفي الدولة بغض النظر عن وظيفتهم ومكانتهم السياسية في الدولة.

4/ صياغة الاستجواب: يجب أن يكون الاستجواب واضحا وخاليا من العبارات غير اللائقة، وهو من بين الشروط الشكلية المشتركة لتفعيل جميع الآليات الرقابية ضد الحكومة، بالرغم من عدم النص

(1) ظريف قدور، " الاستجواب البرلماني... "، المرجع السابق، ص 34.

(2) أونيسي ليندة، شراد يحي، " الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية "، مجلة

الحقوق والعلوم السياسية، صادرة عن جامعة خنشلة، المجلد 03، العدد 01، جانفي 2016، ص 209.

(3) الرأي رقم 08 / ر. ق. ع / د. م / 99، المؤرخ في 21 فيفري 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

عليها في جميع النصوص القانونية، لأنه يجسد مبدأ الاحترام بين أعضاء البرلمان عموماً وأعضاء مجلس الأمة خصوصاً مع الحكومة، لذا يجب على العضو استعمال أسلوب حضاري عند مخاطبته للحكومة حتى تحقق الغاية من هذه الآلية الرقابية

ثانياً: الشروط الموضوعية لقبول الاستجواب البرلماني

لا يكفي لقبول الاستجواب البرلماني توفر مجموعة من الشروط الشكلية السابق ذكرها فقط، بل لا بد من توفر بجانب ذلك شروط موضوعية، والتي ترتبط بموضوع الاستجواب إلا أن هذه الشروط مسها التعديل الدستوري لسنة 2020. ولكي نستنتج مدى تخفيف هذه الشروط من عدمها، وجب علينا دراسة مكان مفروضاً خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، وما تم فرضه خلال التعديل الدستوري سنة 2020.

1/ الشروط الموضوعية لقبول الاستجواب البرلماني خلال التعديل الدستوري لسنة 2016: والتي تتمثل فيما يلي:

أ/ ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة: ربط المؤسس الدستوري تفعيل آلية الاستجواب من قبل أعضاء مجلس الأمة بأن يكون موضوعها متعلقاً بإحدى قضايا الساعة، وهو ما تضمنته المادة 1/151 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة...".

لكن الإشكال الذي يثار هنا أن المؤسس الدستوري اعتمد على مصطلح عام وفضفاض ومرن وهو " قضايا الساعة"، وبالتالي منح السلطة التقديرية لأعضاء مجلس الأمة في تحديدهم للمواضيع التي تدخل ضمن قضايا الساعة، وبالمقابل يسمح للحكومة باستبعاد كل استجواب لا ينسجم وتوجهاتها، بحجة أنه غير مرتبط بقضايا الساعة، وتجب فقط على الاستجابات التي تعزز مكانتها. نتيجة ذلك حدد بعض الفقه قضايا الساعة على أنها تلك القضايا التي تكون محل انشغال أي وحال، خاصة إذا تناولته وسائل الإعلام بشكل مكثف،⁽¹⁾ إلا أنه في نفس الوقت لا يمكننا تصنيف أي قضية تناولتها وسائل الإعلام بشكل مكثف على أنها تدخل ضمن أحد قضايا الساعة، بل يجب أن تتضمن إهمال أو تقصير أو مخالفة من قبل أعضاء الحكومة، حتى يتم استجوابهم من قبل أعضاء مجلس الأمة بخصوص تلك القضية.

(1) شريط وليد، السلطة التشريعية...، المرجع السابق، ص 352.

ومنه نرى أنه من الأفضل لو ضبط المؤسس الدستوري هذا الشرط جيدا، خاصة لما ينطوي عليه الاستجواب من محاسبة واتهامات والتي قد ينتهي به الأمر في العادة بتحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

2/ الشروط الموضوعية لقبول الاستجواب البرلماني خلال التعديل الدستوري لسنة 2020: بتفحص المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد حدد الشروط الموضوعية لقبول الاستجواب فيما يلي:

أ/ ارتباط موضوع الاستجواب بمسألة ذات أهمية وطنية: ألغى هذا التعديل ارتباط موضوع الاستجواب بمسألة تدخل ضمن أحد قضايا الساعة وتعويضها بأي مسألة ذات أهمية وطنية، لكن نلاحظ كذلك أن هذا مصطلح فضفاض وعام ومرن يحمل عدة معان، وبذلك لكل من أعضاء مجلس الأمة والحكومة السلطة التقديرية في تفسير هذا المصطلح، وعلى العموم نقصد به تلك المسائل التي تكون محل انشغال وطني " أي أنها تثير الرأي العام ". ومنه نلاحظ أن هذا التغيير لا داعي له مدام أنه يضمن مصطلحات غامضة ومرنة.

ب/ ارتباط موضوع الاستجواب بتطبيق القوانين: تعتبر هذه الحالة إضافة حملها التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن نفس المادة بقوله " يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة... عن حال تطبيق القوانين..."، وبذلك لأعضاء مجلس الأمة كامل الصلاحية بتوجيه استجواب لأي عضو من أعضاء الحكومة حول مدى تطبيقهم للقوانين التي تراخوا عنها، وهذا على أساس أن السلطة التنفيذية وظيفتها الأساسية تطبيق القوانين، ومنه تدعيم الجانب الرقابي للغرفة الثانية.

ج/ تطابق الاستجواب مع كل من الدستور والقانون: باعتبار أن آلية الاستجواب آلية دستورية رقابية، ممنوحة لأعضاء مجلس الأمة بتوجيهها ضد الحكومة لإثبات مخالفتها لأحكام الدستور والقانون، لكن في نفس الوقت يجب على الأعضاء عند ممارستهم لهذه الآلية مراعاة مبدأ الشرعية،⁽¹⁾ لكن بتفحص النصوص القانونية المنظمة لهذه الآلية لم تنص على هذا الشرط، لذا نرى أنه من الناحية الواقعية مستبعد نوعا ما تقديم استجواب يتضمن مخالفة للدستور أو القانون، خاصة أنه يقدم من قبل ثلاثين (30) عضو من مجلس الأمة.

د/ أن ينصب موضوع الاستجواب ضمن اختصاصات الحكومة: لم يتم النص على هذا الشرط ضمن النصوص القانونية المنظمة للاستجواب، لكنه شرط بديهي لا خلاف بشأنه، لأن الاستجواب في

(1) شريط وليد، المرجع السابق، ص 350.

مضمونه اتهاماً للحكومة وتحميلها المسؤولية، في حالة ما إذا قصرت عن أداء المهام التي تدخل ضمن اختصاصها، وبالتالي يجسد هذا الشرط مبدأ التلازم بين كل من السلطة والمسؤولية، إذ أن السلطة دون مسؤولية تشكل الاستبداد، والمسؤولية بدون سلطة تشكل ظلماً،⁽¹⁾ واستناداً لذلك لا يمكن أن يشمل موضوع الاستجواب الاختصاصات التي تخرج عن دائرة اختصاص الحكومة، خاصة الاختصاصات التي ينفرد بها رئيس الجمهورية في مختلف المجالات، بغض النظر عن أخذ استشارة رئيس الحكومة أو الوزير الأول - حسب الحالة - .

هـ/ الهدف من الاستجواب تحقيق المصلحة العامة: حتى يتم قبول موضوع الاستجواب لا بد من أن يكون الهدف منه تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي استبعاد استغلال آلية الاستجواب لتصفية حسابات الشخصية،⁽²⁾ وبالرغم من أهميته إلا أنه تم النص عليه فقط ضمن المادة 150 من القانون 01 / 77 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني بقولها " يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني أن يقرر أن لا يترتب على طلب الاستجواب أية متابعة، عندما يتضح له أن ليس لهذا المشكل علاقة بالمصلحة العامة ".

لكن عدم ذكر هذا الشرط في النصوص اللاحقة لا يعني أنه تم التخلي عنه، ودليل ذلك تتم دراسة طلب الاستجواب من قبل مكتب مجلس الأمة للتأكد من مدى تحقيقه للمصلحة العامة، وبالاطلاع على جميع مواضيع الاستجابات التي عرفت الجزائر والتي سنحددها فيما بعد كلها كانت متعلقة بالمصالح العامة للدولة.

و/ أن لا يكون موضوع الاستجواب مرتبطاً بأحد القضايا العالقة أمام الجهات القضائية إلى غاية الفصل فيها وهذا تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات.⁽³⁾

وبناء على ما سبق نستنتج أن معظم هذه الشروط بنوعها لم يتم النص عليها قانونياً، بالرغم من أن الممارسة البرلمانية تثبت توفر كل هذه الشروط خلال الاستجابات التي عرفت الدولة، لذا من الأحسن لو تم النص عليها صراحة ضمن القانون العضوي 16 / 12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة .

(1) لزهرة خشايمية، المرجع السابق، ص 70.

(2) دايم نوال، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر - تلمسان - الجزائر، كلية الحقوق، 2016 / 2017، ص 235.

(3) للتفصيل راجع: تشعبت محمد، المرجع السابق، ص 55.

الفرع الثالث: إجراءات الاستجواب البرلماني

بمجرد ما تتوفر الشروط السابق ذكرها في طلب الاستجواب المقدم من قبل أعضاء مجلس الأمة، يدخل الاستجواب في مرحلة جديدة وهي المرحلة الإجرائية، والتي تحددها النصوص المنظمة لهذه الآلية ويتفحص مواد الدستور نجده خصص لها مادة وحيدة وعامة وهي المادة 151، مع ترك المسائل التفصيلية للأنظمة الداخلية للغرفتين وللنصوص القانونية أخرى، إلا أنه بالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 نجد مادة وحيد وهي المادة 92 منه تتكلم على آلية الاستجواب، والتي امتازت كذلك بالعمومية وعدم التفصيل، مقارنة بآلية السؤال البرلماني، بالرغم من أن الاستجواب يصنف من أهم الوسائل الرقابية التي قد ينجم عنها تحريك المسؤولية السياسية للحكومة، ونتيجة ذلك لجئنا بجانب النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، للقانون العضوي 12 / 16 والذي حدد لنا هذه الإجراءات ضمن نص المواد 66، 67، 68 منه، والتي نقسمها لمرحلتين أساسية بداية بمرحلة إيداع الاستجواب، ثم يليها مرحلة مناقشته وهو ما سنتطرق له بشيء من التفصيل.

أولاً: مرحلة إيداع الاستجواب:

خلال هذه المرحلة يودع أعضاء مجلس الأمة نص الاستجواب لدى مكتب مجلس الأمة، موضحين فيه جميع الوقائع والأسانيد والأدلة المرتبطة به، وهو ما نصت عليه المادة 92 / 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، بقوله " يودع طلب الاستجواب لدى مكتب المجلس الذي يبت فيه "

ثم يتم تسجيله على مستوى مكتب المجلس لدراسته والبت فيه، وهنا نكون أمام احتمالين إما:

- قبول طلب الاستجواب في هذه الحالة يكلف رئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب لرئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، خلال الثماني و الأربعين (48) ساعة الموالية لقبوله وليس لإيداعه، وهي مدة معقولة جدا من أجل تمكين الحكومة من الدفاع عن موقفها مستندة في ذلك لمجموعة من الوثائق والبيانات، وعدم الاحتجاج بأن تلك الأجل لم تسمح لها بتحضير ردها كما ينبغي. ثم يتم توزيعه على الأعضاء ويعلق بمقر المجلس.⁽¹⁾
- أو رفض طلب الاستجواب وفي هذه الحالة يبلغ ذلك الرفض لمندوب أصحاب الاستجواب، بشرط أن يكون قرار الرفض معللا كضمانة ممنوحة للأعضاء، وعادة ما يكون الرفض نتيجة تخلف أحد

(1) المادة 66 / 2 من القانون العضوي 12 / 16، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره. المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

الشروط الشكلية أو الموضوعية السابق ذكرها وهو ما نصت عليه 04 / 92 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، لكن ما نلاحظه هنا هو إغفال تحديد المدة التي يفصل فيها مكتب المجلس في مدى قابلية طلب الاستجواب من عدمه، مما يؤدي لتماطل مكتب المجلس في البت في الطلب الاستجواب، لذا أرى من الأحسن لو تم ضبط هذه المدة. و بعدها يتم تحديد تاريخ الجلسة التي سيدرس فيها الاستجواب من قبل مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة، خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر الموالية لتاريخ تبليغ الاستجواب، وهو ما نصت عليه المادة 67 / 1، 2 من القانون العضوي 16 / 12 كتوضيح للأجال المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2020، ضمن المادة 160 / 2 منه بقولها "... ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما".

ثانيا: مرحلة مناقشة الاستجواب

بمجرد ما يحل تاريخ الجلسة التي سيدرس فيها الاستجواب المقدم من قبل أعضاء مجلس الأمة، يكلف مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرضا يتناول فيه موضوع الاستجواب ويبين فيه الوقائع وأدلة إسنادها، وكذا الانتقادات والاتهامات الموجهة للحكومة، بشرط أن تكون تلك الأدلة حاضرة لا أن يتم تصيدها من خلال ما تكشف عنه المداخلات (1) خلال المدة المحددة لذلك، وبعد ذلك تمنح الكلمة لمن وجه له الاستجواب من أجل الرد على تلك الاتهامات، بشرط أن يقدم ردود واضحة وغير مبهمة وفي الحدود القانونية، ويلتزم بالمدة المحددة مسبقا من قبل رئيس الجلسة. لكن الإشكال الذي يثور خلال هذه المرحلة والتي طالما تم طرحه من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني في عدة مناسبات حول الجهة المكلفة بالرد (2) في حالة ما إذا وجه الاستجواب للحكومة ككل ولم يخصص لعضو بالذات ؟ وهنا لدينا ثلاث احتمالات:

(1) عقيلة خرباشي، " آلية الاستجواب... " ، المرجع السابق، ص 42.
(2) طالب نواب المجلس الشعبي الوطني في الكثير من المناسبات حضور الوزير الأول للجلسات المحددة للرد على الاستجابات عوضا عن حضور بعض الوزراء ومثال ذلك ما يلي:
- مطالبة النائب " عبد القادر حجار " خلال جلسة الاستجواب المخصصة للتجاوزات التي وقعت في الانتخابات المحلية لسنة 1997، بحضور رئيس الحكومة للإجابة عن هذا الاستجواب عوضا عن وزير العدل. راجع الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 21 ، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997، ص 05.
- تأسف أصحاب الاستجواب المتعلق بقضية حزبي الوفاء و الحركة الديمقراطية " ، بسبب عدم حضور رئيس الحكومة للجلسة المحددة للإجابة، واعتبارها احتقارا لممثلي الشعب من قبل الحكومة، راجع الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 236 ، المؤرخة في 08 نوفمبر 2000، ص 04.

- أن يكلف طاقم الحكومة بحضور الجلسة والرد على الاستجواب وهو أمر مستبعد.
 - أن يكلف أحد الوزراء بحضور الجلسة والرد على الاستجواب بحسب المعيار الموضوعي، أي إذا تبين أن موضوع الاستجواب مرتبط بقطاع معين، هنا يكلف الوزير المسؤول على ذلك القطاع وهو احتمال وارد.
 - أن يكلف رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، بحضور الجلسة و الرد على الاستجواب، في حالة ما إذا كان موضوع الاستجواب عاما ولا يخص قطاع معين باعتباره ممثلا عن الحكومة، وهو كذلك احتمال وارد تحقيقه.
 - ونتيجة الفراغ القانوني حول هذه المسألة نتجه للممارسة البرلمانية بالجزائر لتحديد أيهما الاحتمال الذي تم العمل به، لكننا نجد أنها لم تتبع أي الاحتمالات السابق ذكرها، بل يتم تفويض أحد الوزراء بغض النظر عن موضوع الاستجابات، ليكلف بالرد على جل الاستجابات التي وجهة للحكومة، ومثال ذلك تفويض وزير العدل بالرد على استجواب المتعلق بالانتخابات المحلية لسنة 1997 والاعتداء على الحصانة البرلمانية. (1)
- وبمجرد ما ينتهي كل من مندوب أصحاب الاستجواب من تقديم عرضا حول موضوع الاستجواب ورد الحكومة عليه يمكن أن يختتم بفتح مناقشة عامة، بالرغم من عدم النص عليها قانونيا بل اعتباره عرف دستوري، (2) لإثراء موضوع الاستجواب وإعطائه فعالية أكثر.

- وكذا خلال الاستجواب المتعلق بالإعلام، راجع الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 272 المؤرخة في 10 ماي 2001، ص 07.

- ونفس الإشكال تكرر مرة أخرى لعدم حضور رئيس الحكومة لجلسة الإجابة عن الاستجواب المتعلقة بتعميم اللغة العربية، مما أدى لنواب حركة مجتمع السلم الانسحاب من الجلسة باعتبارهم من بادروا بهذا الاستجواب، لكن هذا لم يمنع ممثل الحكومة من الإجابة على الاستجواب، بحجة عدم وجود نص يلزم رئيس الحكومة بالرد عليه شخصيا، راجع الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، رقم 34 ، المؤرخة في 30 فيفري 2003، ص 09.

(1) عقيلة خرباشي، " آلية الاستجواب... " ، المرجع السابق، ص 45.

(2) مزياي لونا، ضرورة إنشاء مجلس الأمة... ، المرجع السابق، ص 330.

الفرع الرابع: أثار الاستجواب البرلماني في تحقيق رقابة فعالة

القاعدة العامة أن النصوص القانونية المنظمة لآلية الاستجواب تحدد لنا الأثر الناتج عنها بحسب ما يتناسب ودرجة تحكم الحكومة في ردودها، والتي قد ينجم عنها إما كسب تأييد للبرلمان لها أو طرح مسؤوليتها. (1)

لكن بالرجوع لكل من التعديل الدستوري لسنة 2016، و النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، وحتى القانون العضوي 12 / 16، نجده نص على آلية الاستجواب باعتبارها وسيلة رقابية يمارسها الأعضاء على الحكومة، بدون الإشارة للأثار الناجمة عنها في حالة ما إذا كانت الإجابات غير مقنعة، ومنه تلتزم الحكومة فقط بالإجابة على نص الاستجواب بغض النظر عن نوعية الإجابة أو مدى إقناعها للأعضاء، وبذلك فآلية الاستجواب سحبت منها النصوص القانونية في الجزائر خلال هذه الفترة فعاليتها مقارنة بالنظم المقارنة، باستثناء كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، والذي أتاح للنواب تشكيل لجان تحقيق في حالة ما إذا تم إثبات خطأ الحكومة أو تقصيرها، وبالفعل تم تشكيل لجان تحقيق بمناسبة بعض الاستجوابات، كالاستجواب المرتبط بالتجاوزات في حق النواب، والاستجواب المرتبط بتزوير الانتخابات لسنة 1997، وكذا أول نظام داخلي لمجلس الأمة نص صراحة على إمكانية انتهاء الاستجواب بطلب إجراء مناقشة عامة، بشرط أن يقدم من قبل (15) عضوا، لكنه تم التخلي عنه خلال كل الأنظمة الداخلية اللاحقة التي عرفها مجلس الأمة.

وبناء على ما سبق نتوصل إلى أن الاستجواب البرلماني في النظام السياسي بالجزائر إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016، عبارة عن سؤال شفوي يمارس بطرق جماعية،⁽²⁾ ينتهي لحظة إجابة الحكومة عليه بدون ترتيبه لأي اثر قانوني. لكن أمام كثرت الانتقادات حول هذه المسألة بادر التعديل الدستوري لسنة 2020 بتحديد الآثار الناتجة عن تحريك أعضاء البرلمان لآلية الاستجواب، وهو التصويت على ملتصق الرقابة. وبذلك تفعيل هذه الآلية الرقابية، وهذا ما نصت عليه المادة 1 / 161 بقولها " يمكن المجلس الشعبي الوطني...على إثر الاستجواب، أن يصوت على ملتصق

(1) مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999، ص 762.

(2) Fatiha Benabbou- Kirane, les négociations Assemblées Populaire Nationale exécutive à travers la procédure législative (l'exemple de la 1ère législation), Mémoire de Magistère en droit, Option administration et finances publiques, Université d'Alger, faculté de droit, 1984, p166.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة"، منه خص المؤسس الدستوري هذا الأثر فقط في نواب المجلس الشعبي الوطني، مستبعدا بذلك أعضاء مجلس الأمة.

ومن خلال هذا الاستنتاج وجب علينا تسليط الضوء على مدى تفعيل أعضاء مجلس الأمة لهذه الآلية من بداية إنشائه لحد الساعة، والتي لم نجد أي تطبيق لها على أرض الواقع، وبذلك عدم استعمال أعضاء مجلس الأمة هذه الآلية إطلاقا، راجع لمجموعة من الأسباب القانونية وأخرى سياسية، إذ أن الاستجواب البرلماني بجانب عدم ترتيبه أي أثر قانوني واعتباره مجرد جمع معلومات، كذلك يصعب تحقيق النصاب القانوني وهو ثلاثين (30) عضو، نتيجة احتواء تركيبة المجلس على الثلث الرئاسي، والتي عادة ما تكون مساندة لسياسة الحكومة لا ضدها.

أما بالرجوع لنواب المجلس الشعبي الوطني نجدهم فعلوا هذه الآلية لكن في مناسبات محتشمة خلال فترات تشريعية مختلفة، و الممتدة من 1997 إلى الوقت الحالي كما يلي:

خلال الفترة التشريعية الرابعة 1997 - 2002 تم إيداع من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني (07) استجوابات فقط، لكن نتج عن (04) منها فقط إنشاء لجان تحقيق بسبب عدم اقتناع النواب برد الحكومة، وبذلك نلاحظ عزوف كبير من قبل النواب لاستعمال هذه الآلية خلال هذه الفترة وهو ما يفصله الجدول التالي: (1)

النتائج المترتبة عن الإجابة على الاستجواب	الاستجوابات المطروحة في المجلس الشعبي الوطني	الفترة الرابعة: (1997 - 2002)
إنشاء لجنة تحقيق	استجواب بشأن التجاوزات التي حدثت في الانتخابات المحلية بتاريخ 23 أكتوبر 1997	1
إنشاء لجنة تحقيق	استجواب بشأن المساس بالحصانة البرلمانية في حق بعض النواب في شهر أكتوبر 1997	2
الإجابة دون ترتيب أثر	استجواب بسبب عدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية سنة 2000	3
الإجابة دون ترتيب أثر	استجواب بسبب عدم اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أسسه رئيس الحكومة السابق أحمد غزالي سنة 2001	4
الإجابة دون ترتيب أثر	استجواب بشأن قضية المفقودين في سنة 2001	5
الإجابة دون ترتيب أثر	استجواب بشأن تجاوزات غلق المجال الإعلامي العمومي في سنة 2001	6
أجل إلى سنة 2003	استجواب بشأن خرق القانون رقم 01 / 05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية وكذا خرق الأمر رقم 96 / 30 المعدل والمتمم في 2001	7

(1) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع الأمانة العامة للحكومة <http://www.joradp.dz> تاريخ الاطلاع عليه 12 أوت 2020، على الساعة 14:53.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

أما خلال الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007): نلاحظ زيادة في عدد الاستجابات التي تم إيداعها من قبل النواب من الناحية النظرية، مقارنة بالفترة التشريعية الرابعة، والتي تمثلت في (09) استجابات، لكن بتفحص تلك الاستجابات والآثار الناتجة عنها نستنتج أنها أقل بكثير من الفترة التشريعية السابقة، نتيجة لوجود استجابات كان مؤجل من الفترة التشريعية السابقة، واستجوابين لم يتم الرد عليهما، وسحب آخر.

كذلك من خلال النظر لتاريخ المحدد لجلسة الرد مقارنة بتاريخ إرساله للحكومة نلاحظ بطئ وتيرة استجابة الحكومة، والتي وصلت إلى 06 أشهر و 28 يوم من أجل الإجابة عن الاستجواب المتعلق بخرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم يوم 27 فيفري 2003، وبالتالي كل هذا ساهم في إهمال نواب البرلمان من اللجوء لهذه الآلية مقارنة بالآلية السؤال البرلماني وهو ما سيوضحه هذا الجدول:⁽¹⁾

التاريخ	تاريخ إرسالها للحكومة	الاستجابات المطروحة في المجلس الشعبي الوطني	الفترة الخامسة: (2002 - 2007)
09 جانفي 2003 الإجابة بون عرض	22 ديسمبر 2002	خرق القانون رقم 51 / 05 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية، وكذا الأمر رقم 96 / 30 المعدل والمتمم له	1
06 أكتوبر 2003	09 جانفي 2003	إضرار التجارب النووية الفرنسية بمنطقة رقان	2
06 أكتوبر 2003	12 مارس 2003	خرق الحصانة النيابية خلال المسيرة السلمية لحركة مجتمع السلم يوم 27 فيفري 2003	3
06 أكتوبر 2003	15 جوان 2003	النتائج التي خلفها زلزال 21 ماي 2003	4
06 أكتوبر 2003	17 سبتمبر 2003	خرق الأمر الرئاسي رقم 76 / 35 المتعلق بالمنظومة التربوية	5
24 ديسمبر 2003	22 سبتمبر 2003	إضراب أساتذة الثانويات	6
لم يتم الرد عليه	05 جانفي 2004	منكوبو زلزال 2003	7
تم سحبه في 30 ماي 2004	25 فيفري 2004	الاعتداءات التي تعرض لها مناصرو الفريق الوطني بتونس	8
لم يتم الرد عليه	05 جوان 2004	التعليق التلفزيوني باللغة الفرنسية للقاءات كأس إفريقيا للأمم	9

(1) المصدر: من إعداد الباحثة بناء على موقع الأمانة العامة للحكومة <http://www.joradp.dz> تاريخ الاطلاع عليه 12 أوت 2020، على الساعة 14:53.

أما خلال كل من الفترة التشريعية السادسة والسابعة والثامنة لم يسجل نواب المجلس أي استجواب، وبالتالي نلاحظ عجز النواب بتفعيل هذه الآلية.

المطلب الثالث: التحقيق البرلماني كآلية للبحث والتقصي عن الحقائق

إن التحقيق البرلماني آلية رقابية أخرى خولها المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان، بهدف التحقق من المعلومات والوصول للحقائق في مختلف الميادين، في حالة ما إذا لم يقتنع الأعضاء بما تقدمه الحكومة من معلومات وبيانات، وبناء على ذلك سنتعرف على هذه آلية من خلال تحديد ماهيته (الفرع الأول).

وباعتبار التحقيق البرلماني يتجسد عن طرق إنشاء لجان تحقيق لذا سنحدد شروط و إجراءات إنشائها (الفرع الثاني)، ثم نوضح طريقة عملها من خلال السلطات الممنوحة لها (الفرع الثالث)، إلى غاية الوصول للآثار الناتجة عن هذه اللجنة، وبناء عليها نحدد مدى فعالية التحقيق البرلماني (الفرع الرابع).

الفرع الأول: ماهية التحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني أخطر الآليات الرقابية التي خولت لغرفتي البرلمان بما فيها مجلس الأمة، لما يحمل في طياته اتهامات للحكومة، نتيجة عدم اعتماده على مجرد المعلومات المقدمة من قبل الوزراء، بل يكلف أعضاء المجلس أنفسهم التحقيق في المعلومات من مصادرها الأصلي وهو ما سنتطرق له بشيء من التفصيل.

أولاً: تعريف التحقيق البرلماني

إن التحقيق البرلماني مصطلح يحمل عدة دلالات لذا تنوعت تعريفاته الفقهية كما يلي:
- عرفه بعض الفقه على أنه " إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستشارة التي على ضوءها يمكن أن يحدد موقفه "،⁽¹⁾ إلا أن هذا التعريف جاء عاماً جداً، ولم ينص على المعنى الحقيقي للتحقيق البرلماني.

(1) براهمي عبد الرزاق، " الرقابة البرلمانية على أعمال... " ، المرجع السابق، ص 177.

- كذلك عرفه البعض آخر على أنه " لجوء السلطة التشريعية للاستقصاء والبحث مباشرة دون الاقتناع بالحقائق، والبيانات التي تقدمها الحكومة لدخول ريب أو شك في تلك البيانات المقدمة"،⁽¹⁾ لكن نلاحظ أن هذا التعريف ركز على الغاية من هذه الآلية، دون تحديد معناها ولا كيف يتم تجسيدها.

- أما جانب آخر من الفقه عرفه بأنه وسيلة رقابية متعددة الأطراف غير مقصورة كالسؤال على طرفيه، ولا فردية الطلب كالأستجواب، وإنما تتجاوز ذلك ككل من ناحية، والجهاز الحكومي الذي تتقصى الحقائق عن شأن يتعلق به، أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات من ناحية أخرى، يعكس بذلك رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق، بإجراء تحقيق يستقى من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة، كي يقرر ما يشاء في شأن يدخل في نطاق الاختصاص الحكومي.⁽²⁾ وهو من أحسن التعريفات مقارنة بما سبقه.

أما فيما يخص لجان التحقيق فتعرف على أنها " وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة لتستظهر بنفسها ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها النصوص، وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي".⁽³⁾

واستنادا لهذه التعريفات نحدد عناصر التحقيق البرلماني والتي تضم ما يلي:

- التحقيق البرلماني آلية من الآليات الرقابية البرلمانية على الحكومة.
- يكون التحقيق البرلماني عن طريق لجنة برلمانية خاصة، ذات طبيعة مؤقتة، تتشكل فقط من أعضاء غرفتي البرلمان.
- الغرض من التحقيق البرلماني التقصي والبحث عن الحقائق، بشرط أن يكون ضمن حدود اختصاصات الحكومة الخاضع للرقابة البرلمانية.
- تختتم اللجنة عملها بإعداد تقرير يتم رفعه للبرلمان.

(1) فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء 02، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994، ص 160.

(2) بن السيمو محمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة - دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي -، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة أدرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة، 2010/2011، ص 37.

(3) عمرون شهرزاد، واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014/2015، ص 23.

وبناء على هذه العناصر يمكن أن نستنتج تعريفاً للتحقيق البرلماني على أنه " آلية دستورية رقابية تمارسها كلا غرفتي البرلمان ضد الحكومة، عن طريق لجنة مشكلة من عدد من أعضائه، بهدف التقصي والبحث عن الحقائق في موضوع معين، يدخل ضمن اختصاصات الحكومة، لتنتهي بها الأمر إلى إعداد تقرير يتم رفعه للبرلمان، للبت فيه بصفة نهائية.

ثانياً: نشأة التحقيق البرلماني و تطوره

يعتبر التحقيق البرلماني ذات منشأ بريطاني، بحيث تم تشكيل أول لجنة تحقيق سنة 1689 لمراقبة الأجهزة الحكومية، بسبب سوء إدارة الحرب مع إيرلندا. إلا أنه خلال هذه الفترة لم يعرف التحقيق البرلماني أي فاعلية بسبب عدم ترسخه في التقاليد البرلمانية البريطانية، لكن الوضع تطور شيئاً فشيئاً خاصة بعد معركة "سبستوبول Sébastopol"، والتي نتج عنها إنشاء الكثير من هذه لجان بهدف التحقيق في ظروف الجيش. وبذلك انتعشت هذه الآلية الرقابية على مستوى البرلمان البريطاني.⁽¹⁾

ثم تبنتها العديد من الدول الأوروبية، ففي فرنسا نجد أن برلمانها لجأ للتحقيق البرلماني منذ القرن (19) ضمن نطاق محدود، لكن تم استخدامه في الكثير من القضايا خاصة بعد صدور دستور 1875، لكن الإشكال الذي ثار على مستواها وهو الخلط بين التحقيقات السياسية و الجنائية⁽²⁾ إلى أن تم تنظيم كيفية ممارسة التحقيق البرلماني بموجب نصوص قانونية، وإثر ذلك لجأ البرلمان الفرنسي لهذه الآلية بكل حرية.⁽³⁾

أما على مستوى النظام الدستوري الجزائري نجده تبنى آلية التحقيق البرلماني في مختلف دساتيره من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، باستثناء بعض الاختلافات فيما يخص دستور 1963 والتي سنتطرق لها كما يلي:

(1) معمر بوخاتم، لجان التحقيق البرلمانية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، المركز الجامعي - الشيخ العربي التبسي - تبسة، قسم العلوم القانونية والإدارية، 2006/2005، ص 08.

(2) السعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء 02، المرجع السابق، ص 183.

(3) التحقيق القضائي: يهدف لتحديد المسؤولية الجنائية، أما التحقيق البرلماني يهدف لتحقيق أهداف سياسية - للتفصيل راجع: معمر بوخاتم، المرجع السابق، ص 09.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

بتفحص مواد دستور 1963 نجد السلطة التشريعية خلال هذه الفترة حوضية بصلاحيات متنوعة في كلا المجالين التشريعي وكذا الرقابي،⁽¹⁾ وبما أن التحقيق البرلماني من بين الآليات الرقابية الممنوحة لها، لكن اللجوء له خلال هذه الفترة مرتبط بصورتين:

- إما بواسطة رقابة اللجان الدائمة وهذا بحسب ما نصت عليه المادة 38 بقولها " يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي، بواسطة الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان والسؤال الكتابي والسؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها "، ويفهم من هذه المادة أن التحقيق البرلماني تقوم به اللجان الدائمة أثناء مناقشتها لمشاريع القوانين، بحيث يثير النواب تساؤلاتهم وتقدم الحكومة أجوبتها.
- أو بواسطة لجان خاصة بحسب المادة 48 من النظام المجلس الوطني لسنة 1964 والتي نصت على أن " يستطيع المجلس الوطني أن يتخذ قرارا بشأن إنشاء لجان خاصة لدراسة مواضيع معينة، واستنادا على ذلك يمكن للبرلمان أن يؤسس لجانا للتحقيق في القضايا ذات الصالح العام للوقوف على حقائق الأمور".

ومنه يحق لنواب البرلمان مباشرة التحقيق البرلماني عن طريق إنشاء لجان خاصة، باعتبار أن الصورة الأولى يصعب ممارستها على أرض الواقع بكامل أعضاء المجلس.⁽²⁾

لكن بالرجوع لدستور 1976 نجده سار خلاف دستور 1963، حيث نص صراحة على ممارسة أعضاء المجلس الشعبي الوطني التحقيق البرلماني، عن طريق إنشاء لجان خاصة ضمن المادة 1/188 بقولها " يمكن للمجلس الشعبي الوطني، في نطاق اختصاصاته، أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة... " وهو نفس المعنى حملته فيما بعد بقية النصوص الدستورية التي عرفت الجمهورية الجزائرية إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، لكن مع مراعاة في ذلك لنظام البيكاميرالية بداية من دستور 1996، بحيث منحت هذه الآلية لكلا غرفتي

(1) عمر فرحاتي، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008، ص 56.

(2) لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 2008/2009، ص 07.

البرلمان بقولها " يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة " . (1)

وبذلك نستنتج أن التحقيق البرلماني آلية رقابية تم الاعتراف به لأعضاء البرلمان عموماً وأعضاء مجلس الأمة خصوصاً، عن طريق إنشاء لجان تحقيق بمختلف النصوص الدستورية، باستثناء دستور 1963 الذي سمح بممارسة هذه الآلية عن طريق اللجان الدائمة.

ثانياً: أهمية التحقيق البرلماني:

تكتسي الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية أهمية بالغة، إلا أن هذه الأهمية كقاعدة عامة تتفاوت من آلية لأخرى ومن دولة لأخرى، وأكثر من ذلك خلال نفس الآلية تتفاوت أهميتها من فترة إلى أخرى، لكن كاستثناء تشترك أهمية التحقيق البرلماني مع باقي الآليات الرقابية الأخرى الممنوحة للبرلمان، وتتجسد هذه الأهمية في ثلاثة نقاط كما يلي:

1/ الحد من هيمنة السلطة التنفيذية: وهذا راجع لقوة السلطة التنفيذية سواء من الناحية الفنية أو الإدارية، باعتبارها المكلفة برسم السياسة العامة ووضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وبذلك هي المسيطرة في صنع القرار، لذا يلجأ البرلمان بغرفتيه لتفعيل الآليات الرقابية بما فيها التحقيق البرلماني، محاولة منه بالمشاركة في صنع القرار مع السلطة التنفيذية.

2/ تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: تعد مختلف آليات الرقابة البرلمانية أساس التوازن بين السلطتين، وبذلك في حالة تعسف أعضاء البرلمان في استغلالهم لهذه الآليات سيؤدي حتماً إلى إخلال التوازن بين السلطتين.

3/ تجسيد السيادة الشعبية: يمنح تجسيد هذه الآليات الرقابية بما فيها التحقيق البرلماني بالسماح لممثلي الشعب برقابة السلطة التنفيذية، وبذلك تعتبر ضماناً أساسية تحمي الأفراد من تعسف الحكومة. (2)

(1) تم النص على إمكانية ممارسة أعضاء البرلمان التحقيق عن طريق إنشاء لجان تحقيق ضمن المادة 188 / 1 من دستور 1967. المادة 151 من دستور 1989. المادة 180 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016. المادة 159 / 1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

(2) جوادي إلياس، جرمون محمد الطاهر، " التحقيق البرلماني كألية رقابية فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري 2016، والقانون العضوي 16 - 12 "، مجلة أفاق علمية، الصادرة عن المركز الجامعي لتمنراست، المجلد 11، العدد 03، 2019، ص ص 127 - 128.

ثالثا: أهداف التحقيق البرلماني:

بالرغم من تعدد الأهداف المتوخات من وراء إنشاء لجان التحقيق، إلا أن هذا لا يمنع من وجود مجموعة من الأهداف تتفق عليها أغلبية النظم الدستورية بما فيها الجزائر وتتمثل فيما يلي:

- يهدف اللجوء للتحقيق البرلماني من أجل وقوف أعضاء البرلمان بغرفتيه، بنفسهم على الأعمال الموكلة للسلطة التنفيذية دون الحاجة لأي وساطة، وتحريكهم للمسؤولية السياسية إذا دعا الأمر ذلك.
- بحث أعضاء البرلمان عن مدى صحة البيانات والمعلومات المقدمة من قبل ممثلي السلطة التنفيذية أثناء مناقشتهم لموضوع معين، في حالة عدم اقتناعهم بذلك.(1)
- يحمل التحقيق البرلماني صفة الرقابة " عن طرق التحري والنقضي"، أكثر مما تحمله بقية الآليات الرقابية الأخرى والتي تهدف أساسا للحصول على المعلومات.(2)

وتأسيسا لما تقدم نرى أن التحقيق البرلماني من هذه الناحية، يصنف على أنه آلية رقابية فعالة مقررة لأعضاء مجلس الأمة لمواجهة أعمال السلطة التنفيذية، بغض النظر عن نظام الحكم المتبع في الدولة.

الفرع الثاني: شروط وإجراءات إنشاء لجان التحقيق

يعد التحقيق البرلماني من الآليات الرقابية الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة لمراقبة أعمال الحكومة، وذلك عن طريق إنشاء لجنة تحقيق، وهو ما تضمنته المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بحيث نصت على أنه " يمكن كل غرفة من البرلمان، و في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة. لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي "

تعتبر هذه المادة هي نفسها المنصوص عليها ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 180 منه. و بالرجوع لكل من القانون العضوي 16/12 و النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، نجدهم علقوا تنفيذ هذه المادة بتوفر مجموعة من الشروط. إلا أنهم لم يكتفوا بهذا الحد، بل حتى تمارس لجان التحقيق مهامها في أطر مشروعة، تدخلوا وضبطوا مختلف الإجراءات المتبعة من قبل أعضاء مجلس الأمة من لحظة التفكير بإنشاء هذه اللجان إلى غاية تشكيلها.

(1) ظريف قدور، " لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري - دراسة تحليلية - " ، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، الصادرة عن جامعة عبد الحق بن حمودة - جيجل -، المجلد 01، العدد 02، 2016، ص 178.

(2) أفطوش براهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات الدولة، جامعة مولود معمري - تيزي وزو -، 2012، ص 90.

أولاً: شروط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية

حتى يتم إنشاء لجان تحقيق لا بد من توفر الشروط التالية:

1/ شرط المصلحة العامة: اشترط المؤسس الدستوري ضمن المادة 159 منه على ضرورة توفر شرط المصلحة العامة في القضية المراد إنشاء لجنة تحقيق حولها، لكن ما نلاحظه أن مصطلح " المصلحة العامة " مصطلح فضفاض ومرن يحمل عدة معاني، يحتاج لنصوص قانونية أخرى تضبط معناه، وهو ما لم نجده في الوقت الحالي ضمن كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والقانون العضوي 12/ 16، على عكس ما ورد سابقا ضمن المادة 05 من القانون 04 /80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، والتي حددت بدقة معنى هذا المصطلح بقولها " يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يؤسس في إطار صلاحيات لجنة تحقيق في أي وقت كان، وفي كل قطاعات النشاط سواء كان هذا عاما أو مختلطا أو خاصا، بغية التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة.

يقصد بالقضية ذات المصلحة العامة كل قضية تعني من حيث أهميتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة، مصالح المجموعة الوطنية والمواطن طبقا لمبادئ الميثاق الوطني." (1)

وبالتالي فنتيجة صعوبة تحديد معالم هذا المصطلح تمنح لأعضاء مجلس الأمة فرصة أكبر للجوء للتحقيق البرلماني في أي قضية، لكن في نفس الوقت يحق للحكومة التهرب من التحقيق بحجة أن القضية المراد التقصي حولها لا تدخل ضمن حدود المصلحة العامة،(2) لذا من الأحسن لو يتدخل المؤسس الدستوري ويحدد المقصود بعبارة المصلحة العامة.

2/ عدم وجود متابعة قضائية: لا يحق لأعضاء مجلس الأمة إنشاء لجان تحقيق حول وقائع أدت إلى متابعة ما تزال جارية أمام أحد الجهات القضائية، بشرط أن تكون لها نفس الأسباب ونفس الأطراف ونفس الموضوع، وهو ما نصت عليه المادة 80 من القانون العضوي 12/ 16، ونص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 ضمن المادة 159 / 2 بقوله " لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي " .

(1) المادة 05 من القانون رقم 04 / 80، المؤرخ في مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980، ص 331.

(2) أونيسي ليندة، " رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني "، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست - الجزائر، المجلد 03، العدد 02، جوان 2014، ص 86.

ويجد هذا الشرط تبريره من خلال تجنب تناقض القرارات الصادرة من قبل جهتين مختلفتين بخصوص نفس القضية، وكذا في احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان استقلالية وسيادة السلطة القضائية، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في التحري والتحقيق،⁽¹⁾ ولتأكد من هذا الشرط يكلف رئيس المجلس بتبليغ اقتراح لائحة إنشاء لجنة التحقيق لوزير العدل، قبل إحالتها للجنة المختصة بالموضوع، بهدف التأكد من أنها ليست محل إجراء قضائي.

وبالرجوع للواقع العملي نجد أنه تم رفض لائحة إنشاء لجنتين من قبل الغرفة الأولى، بحجة وجود متابعات قضائية حولها، والتي تخص أحداث شلف في 28 ماي 2008، وأحداث بريان في 30 جوان 2008.

لكن الإشكال الذي يطرح نفسه هنا نتيجة عدم معالجة النصوص القانونية في حالة ما إذا تم إنشاء لجنة تحقيق حول موضوع، ثم بعد ذلك يفتح تحقيق قضائي لنفس الموضوع، هنا ما مصير هذه اللجنة ؟

وبسبب هذا الفراغ القانوني يرى بعض الفقه أن احترام استقلالية السلطة القضائية شرط لقبول تشكيل اللجنة، وبذلك بمجرد ما يتم تشكيل اللجنة لا يؤثر في وجودها أي شيء حتى وإن تم فتح تحقيق قضائي في نفس الموضوع، لكن تعرض هذا الرأي للنقد بحجة أن استقلالية السلطة القضائية مبدأ منصوص عليه دستوريا مرتبط بكل من الإجراءات والاختصاص، لذا لا يمكن أن يحترم خلال مرحلة الإنشاء و يتم خرقه خلال مراحل أخرى، لكن بالرجوع للنظم المقارنة كفرنسا مثلا نجدها عالجت هذه النقطة، بحيث مكنت وزير العدل من جبر لجنة التحقيق من وقف أعمالها أو تحديد مجال عملها، بمجرد ما يتم الشروع في المتابعة القضائية لنفس الموضوع.⁽²⁾

3/ أن لا يكون موضوع التحقيق سبق النظر فيه: منعت المادة 81 من القانون العضوي 16/12 من إعادة أعضاء مجلس الأمة التحقيق في قضية تم النظر فيها إلا بعد انقضاء اثني عشر (12) شهرا، بقولها "... ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل اثني عشر (12) شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها ". وهذا حتى لا يتم إهدار وقت المجلس بقضايا المتكررة، وتوجيه نظرة الأعضاء لقضايا جديدة.

(1) Jacqué Jean Paul، Op، p221.

(2) نباني فطة ، " لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد والتجريد " ، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 52، العدد 01، 2015، ص 55.

4/ أن لا يتعلق موضوع التحقيق بالمسائل التي تكتسي طابعا سريا و استراتيجيا يهم الدفاع الوطني و المصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي و الخارجي وهو ما فرضته المادة 85 من القانون العضوي 16 / 12 بسبب حساسية المعلومات المتعلقة بهذه المواضيع.

5/ أن يتعلق موضوع التحقيق باختصاصات مجلس الأمة: بمعنى ذلك أن أعضاء مجلس الأمة لا يحق لهم التحقيق في أي قضية، بل يجب أن يدخل موضوعها ضمن الاختصاصات المحددة للمجلس، وهذا ما نصت عليه المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يكمن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق...".

ثانيا: إجراءات إنشاء لجان التحقيق

سمح الدستور لأعضاء مجلس الأمة من إنشاء لجان تحقيق في حدود اختصاصاتهم ووفقا للإجراءات التالية:

1/ **النصاب القانوني:** في حالة ما إذا رأى أعضاء مجلس الأمة أن موضوع ما يتطلب إنشاء لجنة تحقيق، يتم اقتراح لائحة يوقعها عشرين (20) عضوا، يتم إيداعها لدى أمانة مكتب مجلس الأمة من قبل مندوب أصحابها، ويوقع عليها في سجل خاص، وهو ما تضمنته كل من المادة 78 من القانون العضوي 16 / 12، والمادة 101 / 1، 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، لكن ما نلاحظه أن هذا النصاب مرتفع نوعا ما ولم يراعي فيه الفارق العددي بين غرفتي البرلمان.

وبناء على ذلك نستنتج نية المؤسس الدستوري في كبح أعضاء البرلمان خاصة أعضاء مجلس الأمة من إنشاء هذه اللجان، حتى لا يتم اكتشاف التجاوزات التي يمارسها أعضاء الحكومة.

2/ **تحديد الوقائع:** يتشترط في اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق أن تضم بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري، وذلك بحسب المادة 78 / 2 من القانون العضوي 16 / 12.

4/ **البت في قابلية الاقتراح:** بمجرد إيداع اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق لدى مكتب المجلس يكلف هذا الأخير بمراقبة مدى توفر الشروط السابق ذكرها، وبناء على ذلك يبت في هذا الاقتراح والذي يتضمن احتمالين:

• إما قبول إنشاء لجنة تحقيق، وهنا يكلف رئيس المجلس بإحالتها للجنة الدائمة المختصة لإبداء رأيها.

• أو رفض إنشاء لجنة تحقيق، في هذه الحالة يجب أن يكون قرار الرفض معللا، ليتم تبليغه لمندوب أصحاب الاقتراح.

وهو ما وضحته المادة 101 / 3، 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، لكن ما نلاحظه هنا هو إغفال تحديد المدة التي يبيت فيها مكتب المجلس في مدى قابلية اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة التحقيق من عدمه، مما يؤدي لتماطل مكتب المجلس في البيت فيه، لذا من الأحسن لو يمس ضبط هذه المدة.

5/ إحالة اقتراح اللائحة المقبولة للجنة المختصة: بمجرد ما يتم قبول اقتراح اللائحة المتضمنة إنشاء لجنة تحقيق من قبل مكتب مجلس الأمة، يتم إحالته للجنة الدائمة المختصة لإعداد تقريرها حول الاقتراح، ليتم عرضه فيما بعد على الجلسة العامة، وهو ما تضمنته المادة 102 / 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

6/ التصويت: بعدما يتم الاستماع لكل من مندوب أصحاب اقتراح اللائحة، ورأي اللجنة المختصة بالموضوع بدون أي مناقشة في الموضوع، يعرض للتصويت عليه في جلسة عامة بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وفي حالة ما تم التصويت لصالح اللجنة هنا يتم تشكيل لجنة تحقيق، وهذا ما حددته المادة 102 / 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

7/ تشكيل لجنة التحقيق: اشترط كل من القانون العضوي 16 / 12، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، على ضرورة تشكيل لجنة التحقيق وفقا لنفس الشروط المتعلقة بتشكيل اللجان الدائمة لمجلس الأمة، باستثناء منع الأعضاء الموقعون على اللائحة تعيينهم ضمن هذه اللجان،⁽¹⁾ وذلك بهدف ضمان حياد هذه اللجنة من كل الضغوطات.

لكن نلاحظ إغفال النصوص القانونية و الأنظمة الداخلية تحديد الحد الأدنى أو الحد الأقصى لعدد أعضاء هذه اللجان، مما يدفعنا للاطلاع على الممارسة البرلمانية الجزائرية، والتي دلت على القلة العددية لأعضاء لجان التحقيق.⁽²⁾ وبمجرد ما يتم تنصيب مجلس الأمة للجنة تباشر أشغالها فوراً، بعدما يتم انتخاب مكتب لها من قبل أعضائها والذي يضم " رئيساً للجنة، ونائباً أو أكثر للرئيس، ومقرر له "، على أن يتقيد أعضائها بسرية تحرياتهم ومعايinatهم ومناقشاتهم.⁽³⁾

(1) المواد 79، 82 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره. والمادة 103 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(2) نقادي حفيظ، " وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية "، دفاتر السياسة والقانون، صادر عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 06، العدد 10، جانفي 2014، ص 76.

(3) المادة 83 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره، و المادة 104 / 1، 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

8/ إعلام المجلس الشعبي الوطني و الحكومة بإنشاء لجنة التحقيق: بمجرد ما يتم إنشاء أعضاء مجلس الأمة لجنة تحقيق تكلف بإعلام المجلس الشعبي الوطني، وهذا بهدف تقادي إنشاء لجنة تحقيق على نفس الوقائع من قبل غرفتي البرلمان.

الفرع الثالث: سلطات لجان التحقيق في تقصي الحقائق

حتى يتسنى للجان التحقيق القيام بالمهام المنوط بها على أكمل وجه، لا بد لها من التمتع بمجموعة من السلطات اتجاه موضوع التحقيق، سواء من حيث المستندات و الوثائق، أو من حيث الأشخاص، أو من حيث الأمكنة، وهذا ما تم منحه لها بموجب كل النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والقانون العضوي 16 / 12 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان و الحكومة، والذي سنتطرق له بشيء من التفصيل كما يلي:

أولاً: السلطات المرتبطة بالمستندات والوثائق

يقصد بهذه السلطة السماح لأعضاء لجنة التحقيق من الحصول على المعلومات اللازمة حول موضوع التحقيق، وذلك من خلال الاطلاع على أي وثيقة أو مستند، و إذا لزم الأمر أخذ نسخة منهم، وهو ما أكدته القانون العضوي 16 / 12 بقوله " تخول لجنة التحقيق الإطلاع على أية وثيقة وأخذ نسخة منها...".

إلا أن هذه السلطة يرد عليها استثناء، بحيث لا يحق للجنة الاطلاع على بعض المعلومات التي تكتسي طابعا سريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وحتى لا يطغى هذا الاستثناء على القاعدة العامة ويؤدي لعرقلة مهام اللجنة، نتيجة تعسف الجهات المعنية في تسليم بعض الوثائق بحجة سريتها هنا فرض عليها المؤسس الدستوري تعليل وتبرير ذلك. (1)

وبتفحص التعديل الدستوري لسنة 2020 نجده قدم إضافة محمودة في هذه النقطة لم ينص عليها التعديل الدستوري لسنة 2016، بحيث ألزم الحكومة تقديم أي معلومة أو أي وثيقة يحتاجها البرلمان لمباشرة مهامه الرقابية وهذا بحسب المادة 155 منه.

لكن الإشكال الذي لم يتم معالجته حتى ضمن هذا التعديل الدستوري وهو في حالة ما إذا

(1) المادة 85 / 2 من القانون العضوي 16 / 12، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

رفضت الجهات المعنية تسليم الوثائق نتيجة تكييفها ضمن الاستثناء المنصوص عليه قانونيا، هنا لا يوجد أي جهة محايدة من شأنها دراسة و تغيير هذا الموقف، على خلاف النظم المقارنة كفرنسا مثلا أعطت صلاحية تكييف مدى سرية تلك الوثائق " للجنة الحصول على الوثائق الإدارية "، ولم تتركه لتقدير للجهات المعنية بتسليم تلك الوثائق.(1)

ثانيا: السلطات السارية على الأمكنة

أحيانا يجب على لجنة التحقيق القيام بمعاینات ميدانية لتغطية كل جوانب التحقيق من خلال التنقل للأماكن المتعلقة بموضوع التحقيق، وهو ما نصت عليه المادة 84 من القانون العضوي 12 /16 بقولها " يكمن لجنة التحقيق... أن تعاین أي مكان... ترى أن له علاقة بموضوع التحقيق... ".

لكن ما يعاب على هذه النصوص القانونية أنها لم تتطرق للإجراءات المتبعة من قبل لجنة التحقيق قبل القيام بهذه المعاینات، خاصة إذا كانت هذه الأماكن قطاعات وزارية أو مؤسسات عمومية

ثالثا: السلطات السارية على الأشخاص

منح المؤسس الدستوري للجنة التحقيق سلطة الاستماع لأي شخص من أجل الحصول على معلومات تساهم في استكمال التحقيق، وهو ما نصت عليه المادة 84 من القانون العضوي 12 /16 بقولها " يمكن للجنة التحقيق أن تستمع إلى أي شخص... ترى أن له علاقة بموضوع التحقيق "، ويفهم من هذه المادة أنها لم تتضمن أي استثناء، وبذلك لا يوجد أي مبرر يتخذها الأشخاص الذين يرفضون استدعائهم، إلا إذا لم تتبع لجان التحقيق الإجراءات المفروضة والمحددة ضمن نفس المادة والتي تتجسد فيما يلي:

- إذا كان الاستدعاء يخص أحد أعضاء الحكومة، في هذه الحالة يرسل رئيس مجلس الأمة طلب الاستماع إلى رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، ليحدد فيما بعد برنامج الاستماع بالاتفاق مع رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، (2)
- أما إذا كان الاستدعاء موجها إلى إدارات المؤسسات والإدارات العمومية و أعوانها، هنا يوجه الاستدعاء مرفقا بالبرنامج للسلطة السلمية التي يتبعونها، و إذا لم يمثل صاحب الاستدعاء أمام

(1) دايم نوال، " مدى فعالية التحقيق البرلماني كألية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري "، مجلة المعيار، الصادرة عن المركز الجامعي لتيسميسيلات، المجلد 06، العدد 01، 2015، ص 387.

(2) المادة 84 /2، 3 من القانون العضوي 12 /16، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

لجنة التحقيق يعتبر هذا تقصيرا جسيما، يتم تدوينه في التقرير، وتحمل السلطة السلمية الوصية مسؤولية ذلك. (1)

وبذلك نستنتج أن المشرع الجزائري اغفل مسألة إثارة المسؤولية الجزائية لعدم امتثال أصحاب الاستدعاء أمام اللجنة والاكتماء باعتباره تقصير جسيم، وأمام غياب هذه المسؤولية رفض تجار الجملة المثل أمام لجنة التحقيق بسبب ارتفاع أسعار السكر والزيت، وبالتالي هذا يدفعنا للتساؤل حول جدية هذه اللجان والتي يفترض فيها تمتعها بكافة الإمكانيات للقيام بمهامها على أكمل وجه. (2)

على عكس ما تم النص عليه في المادة 27 من القانون 04 /80 المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، بحيث يحق للجنة التحقيق إحالة أي شخص رفض للامتثال أمامها بدون مبرر للقضاء، من أجل معاقبته وفقا لقواعد الإجراءات الجزائية. (3)

الفرع الرابع: آثار التحقيق البرلماني في تحقيق رقابة فعالة

يعتبر التحقيق البرلماني من الآليات الرقابية الفعالة الممنوحة لمجلس الأمة، بسبب إمكانية التحقيق في أي واقعة تدخل ضمن اختصاصاته، دون الحاجة لانتظار التقارير المعدة من قبل مصالح الحكومة، والتي في العادة تتستر على بعض الهفوات التي يتسبب فيها أعضائها، ويكون هذا التحقيق بواسطة إنشاء لجان تحقيق خاصة، ذات طابع مؤقت ينتهي وجودها بمجرد انتهائها من التحقيق في الموضوع الذي أنشئت لأجله، وإعداد تقريراً عنه خلال أجل لا يتجاوز ستة أشهر (06) أشهر، قابلة للتمديد بطلب منها. (4)

وبذلك نجد أن لجان التحقيق تحوز أهمية كبيرة من خلال مهمتها المزدوجة، والتي تتمثل في التقصي على الحقائق والأدلة، في موضوع تدخلها ثم جمعها في شكل تقرير، (5) محددة في ذلك النتائج المتوصل لها، والتي لا تخرج على أحد الاحتمالات التالية:

(1) المادة 4 /84، 5 من نفس القانون العضوي 12 /16.

(2) أونيسي ليندة، "رقابة عمل الحكومة..."، المرجع السابق، ص 89.

(3) المادة 27 من القانون رقم 04 /80، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من قبل المجلس الشعبي الوطني، السابق ذكره

(4) المادة 81 من القانون العضوي 12 /16، السابق ذكره. والمادة 107 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، السابق ذكره.

(5) Claude Leclercq، **droit constitutionnel et institutions politiques**، 10^{eme} édition، France، 1999، p 630.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

- تبرت السلطة التنفيذية في حالة ما إذا كان الموضوع محل التحقيق البرلماني لا يرقى إلى مستوى التجريم، ونجد تطبيقه من خلال التقرير المعد من قبل لجنة التحقيق في قضية آلبازو لسنة 1979، والذي ساهم في تعزيز الصورة السياسية للحكومة.

- الوصول لوجود خلل تشريعي في القاعدة القانونية التي لها علاقة بموضوع التحقيق، وتقرح إعادة معالجة الخلل التشريعي، وقد تم تطبيق هذا الاحتمال من خلال التقرير المعد من قبل لجنة التحقيق في قضية تزوير الانتخابات المحلية لسنة 1997، والذي تم نشر بعض من محتوى التقرير الذي أوصى بضرورة تعديل قانون الانتخابات، بما يضمن تعزيز دور القضاء والرقابة الفعلية للأحزاب.

- التوصية بإحالة الموضوع محل التحقيق البرلماني للسلطة القضائية، وهو ما لم نجد تطبيقه في الجزائر، نتيجة عدم منح النصوص القانونية سلطة هذه الإحالة للجنة التحقيق.

- إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة ما إذا ثبت تقصيرها، وهو ما لم يُعترف به في الجزائر. (1) وبالرجوع للمادة 86 من القانون العضوي 12 / 16 نص على إلزامية تسليم اللجنة ذلك التقرير لرئيس مجلس الأمة، من أجل تبليغه لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة أو الوزير الأول، حسب الحالة، وكذا توزيعه على أعضاء المجلس من أجل دراسة محتواه بدقة، حتى يقرر المجلس مدى قابلية نشر التقرير سواء كلياً أو جزئياً، وهذا بناء على اقتراح مكتب مجلس الأمة ورؤساء المجموعات البرلمانية وأخذ رأي الحكومة.

وبما أن النشر يعتبر وسيلة ضاغطة على الحكومة ليرغمها على تدارك نقائصها و تجنب تكرارها من جديد، لذا لا يعقل أخذ رأيها المسبق من أجل نشر ذلك التقرير، لأنه من المستبعد جدا إبداء موافقتها عليه، خاصة إذا كان كاشفا لمخالفات قامت بها، ولتجاوز ذلك حسب رأي السيدة يزيد بن عائشة: " ترك للجان التحقيق السلطة التقديرية في مدى الأخذ برأي الحكومة من عدمه ". (2)

ثم يبيت مجلس الأمة في نشر ذلك التقرير من عدمه سواء كان كلياً أو جزئياً عن طريق التصويت بأغلبية أعضائه الحاضرين من دون مناقشة، بعد عرض موجز يقدمه مقرر لجنة التحقيق ويبين فيه الحجج المؤيدة أو المعارضة. (3)

(1) أونيسي ليندة، " رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني "، المرجع السابق، ص ص 91 - 92.
(2) مراح أحمد، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2015 / 2016، ص 145.

(3) المادة 87 من القانون 12 / 16، المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة، السابق ذكره.

الباب الثاني _____ الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

لكن ما يعاب على هذه الآلية هو عدم اتخاذها أي قرار في الموضوع يتناسب ومحتوى التقرير، وهذا راجع لعدم تحديد القانون العضوي 16/12 القيمة القانونية للتقرير، والاكتفاء بالمبادرة بنشره فقط. وبالرجوع للممارسة العملية لأعضاء مجلس الأمة للتحقيق البرلماني منذ لحظة تبني نظام البيكاميرالية، نجد عزوف تام وكلي من قبلهم، بحيث لم يشكل الأعضاء أي لجنة تحقيق في أي موضوع، وهذا راجع لإفراغ النصوص القانونية المنظمة لها من فاعليتها مقارنة بالنظم المقارنة، التي تسمح لمراقبة البرلمان لمدى تنفيذ الحكومة للسياسة العامة، بحسب المخطط الذي تم المصادقة عليه مسبقا، وإن لزم الأمر طرح مسؤوليتها.

أما ممارسة أعضاء المجلس الشعبي الوطني لهذه الآلية خلال مختلف فتراته التشريعية، نجد أن استعمالها جد محتشم بحيث أنشأ (11) لجنة موزعة كالتالي (04 لجان في عهد الأحادية الحزبية، و07 لجان خلال عهد التعددية الحزبية وكذا الثنائية البرلمانية)، لكنها اتسمت بضعفها وانعدام الأثر القانوني والسياسي لها.

ويتفحص الجدول أدناه و الذي يوضح لنا لجان التحقيق التي تم إنشائها من قبل المجلس

الشعبي الوطني خلال كل الفترات التشريعية إلى اليوم. (1)

الفترة التشريعية	موضوع التحقيق	تاريخ إنشاء التحقيق	نتائج التحقيق	مدة أشغال لجنة التحقيق	أثار التحقيق
الفترة الأولى (1980 - 1982)	لجنة تحقيق حول العقد المبرم بين شركة سوناطراك الجزائرية و الشركة الأمريكية ألبازو	27 ديسمبر 1979	تم مناقشة التقرير من قبل المجلس الشعبي الوطني في جلسة سرية بتاريخ 24 ديسمبر 1980	دامت 8 أشهر بعد تمديد دام شهرين	لم يتم نشر التقرير
	لجنة مراقبة حول تسيير الشركة الوطنية للأشغال البحرية	19 جانفي 1981	تم مناقشة التقرير من قبل المجلس الشعبي الوطني في جلسة مغلقة بتاريخ 02 جوان 1981	/	تم رفض التقرير مقبل المجلس و لم يتم نشره
الفترة الثانية	لم تؤسس أي لجنة تحقيق خلال هذه الفترة التشريعية				
الفترة الثالثة	لجنة تحقيق حول اختلاس 26	13 ماي 1990	لم يتم مناقشة التقرير	6 أشهر	لم يتم نشر التقرير

(1) - عبد الله بوقفة، القانون الدستوري - أساليب ممارسة السلطة، المرجع السابق، ص 389.

- عمرون شهرزاد، المرجع السابق، ص 89 وما يليها.

- موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.mrp-gov.dz>. تاريخ الاطلاع عليه 23 أكتوبر 2020، على الساعة 22:44.

الباب الثاني ————— الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر

				مليار دولار	1987)
لم يتم نشر التقرير وتم تحويل ما جاء في التقرير إلى الحكومة لإحالته على القضاء	6 أشهر	" لم يتم مناقشة التقرير	15 ماي 1995	لجنة التحقيق حول تسيير الغرفة الوطنية للتجارة	(1990-
لم يتم نشر التقرير	دامت اثني عشر (12) شهر، بعد تمديد دام 6 أشهر إضافية	لم يتم توزيع التقرير على النواب المجلس وحتى لرئيس الجمهورية تم تسليمه له بطريقة غير دستورية " لم يراعي الشروط القانونية	23 نوفمبر 1997	لجنة تحقيق حول التجاوزات التي عرفها سير الانتخابات المحلية لسنة 1997	الفترة الرابعة (1997-2002)
لم يتم نشر التقرير	6 أشهر	لم يتم مناقشته	24 نوفمبر 1997	لجنة تحقيق حول الإهانات و التجاوزات التي لحقت بالنواب و المساس بالحصانة البرلمانية	
لم يتم نشر التقرير	دامت تسعة (09) أشهر، بعد تمديد دام 6 أشهر إضافية	لم يتم مناقشته	30 أبريل 2001	لجنة تحقيق على إثر الأحداث التي عرفتها بعض ولايات الوطن في 2001	
لم يتم نشر التقرير	06 أشهر	لم تتم مناقشة التقرير	25 جانفي 2004	لجنة تحقيق في خرق الحصانة البرلمانية	الفترة الخامسة (2002 - 2007)
لم يتم نشر التقرير	06 أشهر	لم تتم مناقشة التقرير	25 جانفي 2004	لجنة تحقيق في أوجه صرف المال العام	
لم يتم نشر التقرير	06 أشهر	لم تتم مناقشة التقرير	25 جانفي 2004	لجنة تحقيق بالممارسات غير القانونية لبعض الولاة	
لم يتم نشر التقرير	/	/	22 ديسمبر 2003	لجنة تحقيق بسبب عدم اعتماد نقابة المجلس الوطني لأساتذة التعليم الثانوي والتقني	
تم نشر التقرير بالموقع الالكتروني للمجلس الشعبي الوطني	/	لم تتم مناقشة التقرير	20 أبريل 2011	لجنة تحقيق حول ندرة و ارتفاع أسعار بعض المواد الغذائية ذات الاستهلاك الواسع في السوق الوطنية	الفترة السادسة (2007 - 2012)
لم تؤسس أي لجنة تحقيق خلال هذه الفترة التشريعية					الفترة السابعة
لم تؤسس أي لجنة تحقيق في مختلف الدورات البرلمانية خلال هذه الفترة التشريعية					الفترة الثامنة

وبناء على ما تطرقنا له يتضح لنا أن التحقيق البرلماني تقابله الكثير من القيود ساهمت في إفراغه من فعاليته والتي تتمثل في ما يلي:

- ارتفاع النصاب المفروض لإنشاء لجان تحقيق، والذي من شأنه إعاقة اللجوء لهذه الآلية.

- ضعف الصلاحيات الممنوحة للجنة التحقيق.
- صعوبة الحصول على البيانات و المستندات التي لها علاقة مباشرة بموضوع التحقيق، بالرغم من نص التعديل الدستوري لسنة 2020 على ضرورة تقديم الحكومة كل المعلومات و الوثائق التي يحتاجها البرلمان، للقيام بهذه الوظيفة الرقابية. لكن بسبب عدم نصه على الجزاء في حالة امتناعها عن ذلك تصبح هذه الإضافة لا معنى لها، ونتيجة ذلك نأمل أن تنص النصوص التنظيمية لهذه المادة والتي لم تصدر بعد، على الجزاء الناتج عن رفض الحكومة تسليم هذه الوثائق و المعلومات.
- عدم وجود جزاء يطبق ضد كل من ساهم في إخفاء الوثائق التي تلعب دور كبير في عملية التحقيق.
- عدم السماح لمناقشة التقرير من قبل أعضاء الغرفة.
- مشاركة الحكومة في مدى قابلية نشر قرار اللجنة.

خلاصة الباب الثاني

بعدما تعرفنا على الإطار الوظيفي لمجلس الأمة نستنتج أن المؤسس الدستوري هدفه الأساسي من وراء إنشاء مجلس الأمة هو الحفاظ على استمرارية الدولة، أكثر من أن يكون تدعيماً للسيادة البرلمانية سواء كان في المجال التشريعي أو الرقابي.

حيث في المجال التشريعي تم إقرار نظام ثنائي غير متكافئ بين غرفتي البرلمان، من خلال ربط مشاركة مجلس الأمة في إعداده للقانون بالمجلس الشعبي الوطني، وهذا بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي منح لأعضاء مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالقوانين في مجالات محددة حصراً، وبذلك أصبح يتعامل مع هذه المبادرات بشكلها الأولي وقبل ما يتم عرضها على مستوى المجلس الشعبي الوطني.

إلا أنه لم يكتفي بهذا الحد بل سمح للسلطة التنفيذية بالهيمنة و التحكم في مختلف مراحل سير العمل التشريعي، من خلال منحها مجموعة من الوسائل، والتي إما أن تجعل منها شريك في إعداد النص القانوني، بداية باقتسام سلطة المبادرة القانونية بجانب غرفتي البرلمان، مع تمتعها بامتيازات في مجالات معينة كاحتكارها للمجال المالي، وكذا المشاركة في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية، وترتيب مواضيعه وفقاً لمتطلباته، ناهيك عن حضورها للاجتماعات، وسيطرتها على مجريات المناقشات، وكذا تحكمها في عملية حل الخلاف الذي قد ينشب بين غرفتي البرلمان، أو أن تتحول إلى مشروع أصيل بواسطة الأوامر الرئاسية، أو اللجوء مباشرة لإرادة الشعب عن طريق الاستفتاء.

أما في المجال الرقابي لا يلعب مجلس الأمة أي دور يذكر، إذ أن عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة - حسب الحالة - وبيان السياسة العامة على مستواه أمر عرضي عديم الأثر، باعتباره لا يرتب أي مسؤولية سياسية للحكومة، وكذا تهميشه من الميدان المالي وإقصائه في مجال السياسة الخارجية.

ومن جهة أخرى أتاح له مجموعة من الآليات الرقابية الأخرى محدودة الأثر، وجعل توظيفها لا يتعدى من أنه مجرد استعلام واستفسار وحصول على معلومات، سواء كانت في شكل أسئلة بنوعها، أو استجواب للحكومة، أو التحقيق معها في وقائع معينة، ونتيجة ذلك تخلى أعضاء المجلس عن تطبيق هذه الآليات الرقابية باستثناء نظام الأسئلة البرلمانية.

الخاتمة

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة التعرف على موضع مجلس الأمة كغرفة ثانية على مستوى السلطة التشريعية، وذلك بالتطرق لإطاره التنظيمي والوظيفي وكذا مختلف الإشكاليات المثارة حسب آخر المستجدات، خاصة أن هذه الغرفة فرضت نفسها بهدف تدعيم مبدأ الديمقراطية، وإرساء دولة القانون والحفاظ على استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة، مما يجعلها تحظى بمكانة متميزة على مستوى النظام السياسي والدستوري بالجزائر، ويتجلى ذلك بوضوح من خلال المواد الدستورية والقانون العضوي 12 / 16 المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان، وكذا النظام الداخلي لهذه الغرفة.

بناء على ما سبق نستخلص مجموعة من النتائج التي سنستهدف إيرادها لنطرح في المقابل الحلول والاقتراحات الممكنة.

- اعتماد المؤسس الدستوري في تشكيلة مجلس الأمة على المزوجة بين أسلوب الانتخاب والتعيين، حيث يتم انتخاب ثلثيه (2 / 3) بطريقة غير مباشرة من بين المنتخبين من المجالس الشعبية البلدية و الولائية، وهذا من شأنه تحسين الوظيفة التمثيلية للبرلمان بالرغم من أنه يتنافى مع التمثيل الحقيقي للأمة. أما الثلث (1 / 3) الباقي يكلف رئيس الجمهورية بتعيينه وفقا لمعايير محددة دستوريا والتي يتمتع من خلالها بالسلطة التقديرية، ونتيجة ذلك تضمن السلطة التنفيذية وجودها داخل قبة البرلمان، وهذا من شأنه الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه دستوريا.
- قاعدة تمثيل مجلس الأمة للجماعات المحلية دون سواها تتضمن الكثير من المغالطات، بسبب انقطاع علاقة العضو المنتخب بالجماعات المحلية بمجرد انتخابه، وتحول هدفه للدفاع عن كل مصالح الوطن بدلا من دائرته الانتخابية.
- عدم قابلية مجلس الأمة للحل أهم ضمانات تجسد استقلالية هذه الغرفة، وذلك بهدف تحقيق السلم المؤسساتي بالدرجة الأولى، ومنه تفادي الفراغ الدستوري الذي سبق ووقعت فيه البلاد.
- عمل المؤسس الدستوري على تزويد مجلس الأمة بهياكل متشكلة من أجهزة وهيئات تعمل بشكل متناسق ومنظم لمساعدة الغرفة في أداء المهام المنوطة بها على أكمل وجه، لكن ما يعاب عليها أنها محددة مسبقا، مما أدى إلى رفع يد مجلس الأمة على تعداد هذه الهياكل بالرغم من الدور المهم الذي تلعبه، وهذا دلالة على عدم استقلاليته في تنظيم جهازه الإداري. لكن عدم الاستقلالية لا تقف على المجال الإداري فقط بل تشمل حتى المجال المالي، فبالرغم من إعداد مشروع ميزانية مجلسه على مستوى أجهزته وهياكله إلا أن سلطة دمجها ضمن قانون المالية والإقرار النهائي لها يكون من قبل السلطة التنفيذية، وأكثر من ذلك حتى أثناء صرفها يخضع لرقابة خارجية يمارسها المجلس المحاسبة.

• محاولة المؤسس الدستوري ترقية مجلس الأمة وإعطاءه دور سياسي مهم ، وذلك من خلال جعل رئيسه الرجل الثاني في الدولة، عن طريق توليه رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

• في نطاق تعزيز العمل التشريعي لمجلس الأمة تم استحداث بعض المستجدات بداية من التعديل الدستوري لسنة 2016 رغبة منه في تحقيق نوع من التوازن بين غرفتي البرلمان، وذلك من خلال السماح له لأول مرة بالمبادرة بالتشريع في مجالات محددة مسبقا (التنظيم الإقليمي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي) وكذا حق تعديلها. لكن نلاحظ أنها مجالات شكلية لا تجعل منه بنفس مرتبة المجلس الشعبي الوطني، كما تم إعادة النظر في نصاب المصادقة على القوانين على مستوى هذه الغرفة.

• استنادا على أن العمل التشريعي هو الاختصاص الأصيل للبرلمان بما فيه مجلس الأمة والذي ينفرد به على باقي المؤسسات الدستورية كقاعدة عامة، لكن بسبب تدخل السلطة التنفيذية في مختلف المستويات العملية التشريعية، بداية بالسماح لها بالمبادرة عن طريق مشاريع قوانين مقدمة من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - ، ثم ينتقل هذا التدخل على مستوى اللجان الدائمة اعتبارا من أن هذه الأخيرة من أهم الأجهزة التي تتمتع بها هذه الغرفة، والتي على مستواها تتم دراسة تلك المبادرات، والسماح للحكومة بحضور أشغالها والدفاع عن المشاريع التي سبق وقدمتها. وتقديم التعديلات على اقتراحات القوانين المقدمة من قبل غرفتي البرلمان. كما أن الحكومة هي من لها صلاحية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه. كل هذا من شأنه أن يجعل من العمل التشريعي معبرا عن إرادة الحكومة أكثر من التعبير عن تجسيده لإرادة البرلمان.

• تمتع السلطة التنفيذية المجسدة في رئيسها بامتيازات قانونية تساعدها على فرض تفوقها على السلطة التشريعية كالتشريع بأوامر، التشريع عن طريق السلطة التنظيمية، والتشريع عن طريق الاستفتاء. وكذلك جعل مصير نهاية مسار العمل التشريعي في يد رئيس الجمهورية، وهذا بإعادة إقرار النص التشريعي الذي سبق وتم إقراره من قبل غرفتي البرلمان عن طريق آلية طلب قراءة ثانية، أو فتح المجال للمحكمة الدستورية للنظر بمدى دستوريته وذلك بتحريك الرقابة الدستورية. وأخيرا تعليق دخوله حيز التنفيذ إلا بعد حصوله على موافقة رئيس الجمهورية من خلال توقيعه لمرسوم الإصدار ونشره في الجريدة الرسمية، وهذا ما يؤدي إلى اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية خاصة على مستوى مجلس الأمة.

- أما فيما يخص العمل الرقابي المسند لمجلس الأمة من أجل إقرار المسؤولية السياسية للحكومة في حالة كشفه عن التجاوزات التي تقوم بها، نجد أن المؤسس الدستوري كفل لمجلس الأمة مجموعة من الآليات لرقابة عمل الحكومة، إلا أن الواقع العملي أثبت عدم وصوله للأهداف المرجوة جراء ممارسته لهاته الآليات، بسبب العوائق القانونية التي تقف أمام قيام مجلس الأمة بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة.
- اعتبار عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة - حسب الحالة - ، أمام مجلس الأمة مجرد تدعيم وتأكيد لمساعي الحكومة، وذلك لعدم تحديد الأثر القانوني من وراء إصدار اللائحة باعتبارها النتيجة القانونية الوحيدة جراء هذه الآلية.
- إقصاء مجلس الأمة من أهم الآليات الرقابية الفعالة التي من شأنها إقرار المسؤولية السياسية للحكومة، والمتمثلة في ملتصق الرقابة والتصويت بالثقة وجعلها اختصاص حصري للمجلس الشعبي الوطني دون غيره.
- جعل مجلس الأمة يمارس رقابة شكلية مفرغة من محتواها الحقيقي على الحكومة من خلال قانون المالية والسياسة الخارجية.
- بالرغم من اعتبار نظام الأسئلة البرلمانية بنوعها الآلية الرقابية الوحيدة المفعلة من قبل أعضاء مجلس الأمة، إلا أنها تبقى مجرد لقاء بين أعضاء الحكومة وأعضاء مجلس الأمة للحصول على المعلومات، بسبب عدم تحديد الأثر القانوني الذي من شأنه إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة اكتشاف تجاوزات من قبلها.
- عمل التعديل الدستوري لسنة 2020 على تفعيل آلية الاستجواب نتيجة تحديد موضوعه بأي مسألة ذات أهمية وطنية أو بتطبيق القوانين، كما تم تحديد أثره القانوني والمتمثل في إيداع ملتصق الرقابة. لكن تم استبعاد مجلس الأمة من هذا الأثر، وهو ما دفع أعضاء مجلس الأمة للتخلي عن تطبيق هذه الآلية وهذا ما استشفناه من الجانب الواقعي، حيث لم يلجأ إليها أعضاء مجلس الأمة إطلاقاً منذ لحظة تبني نظام الغرفتين إلى الوقت الحالي.
- إلزام التعديل الدستوري لسنة 2020 الحكومة بتقديم أي وثيقة أو معلومة يطلبها أعضاء مجلس الأمة بمناسبة ممارسة مهامهم الرقابية، وهو ما لم يكن موجوداً خلال التعديل الدستوري لسنة 2016.
- يحوز التحقيق البرلماني أهمية كبيرة في فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، بسبب إمكانية أعضاء مجلس الأمة من التحقيق في أي واقعة تدخل ضمن اختصاصاتها دون الحاجة للانتظار

التقارير المعدة من قبل مصالح الحكومة، ويكون هذا بواسطة إنشاء لجان تحقيق خاصة، تعد تقاريراً حولها. لكن ما يعاب على هذه الآلية الرقابية أن النصوص المنظمة لها أفرغتها من فعاليتها نتيجة إغفال مسألة تحديد القيمة القانونية للتقرير والاكتفاء بالمبادرة بنشره فقط.

وبناء على هذه النتائج المستخلصة من مختلف أجزاء الدراسة يمكن الإجابة على الإشكالية التي سبق وتم طرحها، بأن فعالية مجلس الأمة في إنجاز المؤسسة التشريعية منعدمة، باعتبار أن الهدف من إنشائه ليس تحسين العمل التشريعي بل تحقيق الاستقرار المؤسساتي، ودليل ذلك إقصاء مجلس الأمة من المجال الرقابي مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني، وفرض قيود صارمة لممارسة العمل التشريعي حتى بعد تعزيز بعضاً من صلاحياته ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 والتعديل الدستوري لسنة 2020. وهذا ما يجعل مجلس الأمة مجرد أداة لصالح السلطة التنفيذية أكثر من أن يكون مدعماً للسيادة البرلمانية، وحتى يتم الإبقاء على هذه الغرفة يجب أن يتم تفعيل مهامها الرقابية والتشريعية بناء على المقترحات التالية :

- ضرورة إعادة النظر في تنظيم مجلس الأمة في ما يخص تعيين الثلث الرئاسي، وذلك بتعويض أسلوب التعيين بالانتخاب مع فرض مستوى تعليمي وثقافي معين، بهدف رفع تأثير رئيس الجمهورية على الغرفة.
- نرى إلزامية إحاطة أعضاء مجلس الأمة بضمانات أكثر تكفل الاستقلالية التامة لتنظيم شؤونهم الإدارية والمالية.
- تخفيض القيود المفروضة على مجلس الأمة من أجل المبادرة باقتراح القانون، حتى يتمكن من ممارسة دوره الحقيقي في إصدار نصوص قانونية مواكبة لانشغالات و تطلعات الشعب، وبذلك يصبح بجانب المجلس الشعبي الوطني مشرعاً أصلياً لا استثنائياً.
- جعل صلاحية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل الحصول على النص التوافقي بين غرفتي البرلمان للنص القانوني محل الخلاف بقوة القانون، لا أن يكون مرتبطاً بإرادة الحكومة، بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 ألزم الوزير الأول أو رئيس الحكومة - حسب الحالة - بضرورة استدعائها في أجل أقصاه 15 يوم.

- من الأفضل لو يتم تضييق ممارسة رئيس الجمهورية لصلاحيه التشريعي بأوامر باعتباره منافس للعمل التشريعي للبرلمان، وهذا من خلال الاستغناء على التشريعي بأوامر في حالة وجود البرلمان في عطلة برلمانية، مادام يحق له الاجتماع في دورة غير عادية.
- فرض الجزاء على الحكومة في حالة عدم التزامها بتقديم الإجابة فيما يخص الأسئلة الموجهة لها بنوعها الكتابية أو الشفهية من قبل أعضاء مجلس الأمة أو تقديم إجابات غير مقنعة، والتي في الأصل هي من تثير المسؤولية السياسية للحكومة اعتبارا من أنها أكثر الآليات استعمالا. إضافة لذلك نرى أنه من الأحسن لو يتم إلغاء مسألة النيابة في الرد على الأسئلة الموجهة للحكومة، كما هو الحال بالنسبة لوزير العلاقات مع البرلمان باعتباره من يتكلف بالرد على معظم الأسئلة خلال الجلسة الأسبوعية المخصصة لذلك، بدلا عن من وجه ضده السؤال، بالرغم من أن هذا الأخير هو الأدر بالمقصود بمحتوى السؤال.
- تفعيل آلية التحقيق البرلماني عن طريق تحديد أثرها القانوني حتى يتمكن أعضاء مجلس الأمة من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة ما إذا ثبت تقصيرها، كذلك ضرورة تخفيض النصاب المفروض لإنشاء لجان تحقيق وتوسيع صلاحياتها خاصة في مناقشة التقرير المعد من قبلها، ومدى قابلية نشره، وسهولة حصولها على البيانات والمستندات، بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أزم الحكومة بضرورة تقديمها كل المعلومات والوثائق التي تحتاجها اللجنة للقيام بهذه الوظيفة الرقابية، لكن بسبب عدم النص على الجزاء في حالة امتناعها عن ذلك تصبح هذه الإضافة لا معنى لها.
- ضرورة النظر في نص المادة 161/1 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نتيجة حصر الآثار القانونية الناتجة عن آلية الاستجواب، في حالة ما إذا تم تفعيلها من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، متجاهلا في ذلك عنصر الكفاءة والخبرة التي يتمتع بها أعضاء هذه الغرفة والتي من شأنها جعلها رقابة فعلية على الحكومة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : قائمة المصادر

1: النصوص القانونية الوطنية

أ: النصوص الأساسية

- 1) الدستور الجزائري لسنة 1963 ، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر عدد 64، بتاريخ 1963.
- 2) الدستور الجزائري لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر 97 /76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976، ص 1292.
- 3) الدستور الجزائري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89 / 18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، ج ر عدد 09، ص 234.
- 4) التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 / 438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996. المعدل بموجب القانون 02 / 03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002. وكذا المعدل بموجب القانون 08 / 19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008. والمعدل بموجب القانون رقم 16 / 01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016. والمعدل بموجب المرسوم الرئاسي 20 / 442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، ص 03.

ب: النصوص التشريعية

ب1: القوانين العضوية

- 1) القانون العضوي 98 / 01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، الصادرة في 01 يونيو 1998، ص 03. المعدل والمتمم بالقانون العضوي 11 / 13، المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج ر عدد 43، الصادرة في 03 غشت 2011 ص 07. المعدل والمتمم بالقانون القانون العضوي 18 / 02، المؤرخ في 04 مارس 2018، ج ر عدد 15، الصادرة في 7 مارس 2018، ص 06.

- (2) القانون العضوي 99 / 02، المؤرخ في 08 مارس 1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، ج ر عدد 15، الصادرة في 09 مارس 1999، ص 12 " الملغى " .
- (3) القانون العضوي 04 / 11، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر عدد 57، الصادر في 8 سبتمبر 2004، ص 13.
- (4) القانون العضوي 12 / 01، المتعلق بنظام الانتخابات، المؤرخ في 12 يناير 2012، ج ر عدد 01 الصادرة في 14 يناير 2012، ص 09 ، " الملغى " .
- (5) القانون العضوي 12 / 02، المؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التناهي مع العهدة البرلمانية، ج ر عدد 01، الصادرة في 14 يناير 2012، ص 41 ، " الملغى " .
- (6) القانون العضوي 12 / 03، المؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج ر العدد 01 الصادر في 14 جانفي 2012، ص 46.
- (7) القانون العضوي 16 / 10، المؤرخ في 25 غشت 2016، المتضمن نظام الانتخابات، ج ر عدد 50 الصادر في 28 غشت 2016، ص 9. المعدل والمتمم بالقانون العضوي 19 / 08، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، ج ر عدد 55، الصادرة في 15 سبتمبر 2019، ص 12.
- (8) القانون العضوي 19 / 07، المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر عدد 55، المؤرخة في 15 سبتمبر 2019، ص 06.

ب2: القوانين

- (1) القانون 64 / 254، المؤرخ في 25 أوت 1964، المتعلق بانتخاب المجلس الوطني، ج ر عدد 27، الصادرة في 28 أوت 1964، ص 412.
- (2) القانون 77 / 01، المؤرخ في 15 أوت 1977، المتعلق بالقانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 66 المؤرخة في 04 سبتمبر 1977، ص 940.
- (3) القانون رقم 79 / 01، المؤرخ في 9 يناير 1979، يتضمن القانون الأساسي للنائب، ج ر عدد 03، الصادر في 16 يناير 1979، ص 39.
- (4) القانون رقم 80 / 02، المؤرخ في 09 فيفري 1980، يتضمن ضبط الميزانية للسنة المالية 1978، ج ر عدد 07، الصادرة في 12 فبراير 1980، ص 189.

- (5) القانون 80 / 05، المؤرخ في 01 مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة المراقبة من طرف مجلس المحاسبة، ج ر عدد 10، الصادرة في 04 مارس 1980، ص 338 " الملغى".
- (6) القانون 83 / 11، المؤرخ في 02 يوليو 1983، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية، ج ر عدد 28، الصادر في 05 يوليو 1983، ص 1792. المعدل والمتمم بالقانون 15 / 05، المؤرخ في 01 فبراير 2015، ج ر عدد 07، الصادرة في 12 فبراير 2015، ص 03.
- (7) القانون رقم 83 / 12، مؤرخ في 02 يوليو 1983، المتعلق بالتقاعد، ج ر عدد 28 الصادرة في 05 يوليو 1983، ص 1809.
- (8) القانون رقم 84 / 09، المؤرخ في 04 فيفري 1984، المتضمن التقسيم الإقليمي للبلاد، ج ر العدد 06، الصادر في 07 فيفري 1984، ص 139.
- (9) القانون رقم 89 / 14، المؤرخ في 08 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج ر عدد 33 الصادر في 09 أوت 1989، ص 872.
- (10) القانون 89 / 16، المؤرخ في 11 ديسمبر 1989، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره، ج ر عدد 52، الصادرة في 11 ديسمبر 1989، ص 1412.
- (11) القانون 90 / 21، المؤرخ في 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر عدد 35، الصادرة في 15 أوت 1990، ص 1131.
- (12) القانون 90 / 32، المؤرخ في 4 ديسمبر 1990، المتعلق بمجلس المحاسبة و سيره، ج ر عدد 53، الصادرة في 05 ديسمبر 1990، ص 1690 " الملغى".
- (13) القانون رقم 91 / 22، المتضمن القانون الأساسي للنائب، المؤرخ في 4 ديسمبر 1991، ج ر عدد 63، الصادر في 7 ديسمبر 1991، ص 2395.
- (14) قانون رقم 01 / 01، المؤرخ في 31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج ر العدد 09، الصادرة في 04 فبراير 2001، ص 13.
- (15) القانون 06 / 01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14، المؤرخة في 8 مارس 2008، ص 04.

ب3: الأوامر

- (1) الأمر رقم 66 / 156، المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج ر عدد 49، الصادرة في 11 يونيو 1966، ص 703.

- (2) الأمر 124 / 67، المؤرخ في 8 جويلية 1967، المتضمن الإعلان عن التعبئة العامة، ج ر عدد 60، الصادرة بتاريخ 25 يوليو 1967، ص 850.
- (3) الأمر 86 / 70، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل والمتمم بالأمر 01 / 05، المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج ر عدد 15، الصادرة في 27 فبراير 2005 ص 15.
- (4) الأمر رقم 103 / 74، مؤرخ 15 نوفمبر 1974، يتضمن قانون الخدمة الوطنية، ج ر عدد 99، الصادرة في 10 ديسمبر 1974، ص 1252 " الملغى " .
- (5) الأمر رقم 58 / 75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني ج ر عدد 78 صادرة في 30 ديسمبر 1975، ص 900. المعدل والمتمم بالقانون رقم 05 / 07، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج ر عدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007، ص 03.
- (6) الأمر 20 / 95، المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995، ص 3، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02 / 10، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، الصادرة في 1 سبتمبر 2010، ص 04.
- (7) الأمر 23 / 95، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، ج ر عدد 48، الصادرة في 3 سبتمبر 1995، ص 11.
- (8) الأمر رقم 07 / 97، المؤرخ في 6 مارس 1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 12، الصادرة في 6 مارس 1997 " الملغى "، ص 03.
- (9) الأمر 03 / 06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2006، ص 12.
- (10) القانون 01 / 01، المؤرخ في 31 يناير 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج ر عدد 49، الصادرة في 03 سبتمبر 2008، ص 3. المعدل بالأمر 03 / 08، المؤرخ في 01 سبتمبر 2008، ج ر عدد 58، الصادرة في 08 أكتوبر 2008، ص 4.
- (11) الأمر 06 / 14، المؤرخ في 9 غشت 2014، المتضمن قانون الخدمة الوطنية، ج ر العدد، 48 المؤرخة في 14 غشت 2014 ص 04.

ج: المراسيم التشريعية

(1) المرسوم التشريعي 02 / 93، المؤرخ في 6 جانفي 1993، المتضمن تمديد مدة حالة الطوارئ ج ر عدد 08، الصادرة في 07 فبراير 1993، ص 5.

د: النصوص التنظيمية

د 1: المراسيم الرئاسية

(1) المرسوم 616 / 83، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد أعضاء القيادة السياسية لجهة التحرير الوطني والحكومة، ج ر عدد 46، المؤرخة في 8 نوفمبر 1983، ص 2837.

(2) المرسوم 617 / 83، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج ر عدد 46، المؤرخة في 8 نوفمبر 1983، ص 2840.

(3) المرسوم الرئاسي 336 / 91، المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، يتضمن رفع حالة الحصار، ج ر عدد 44، بتاريخ 25 سبتمبر 1991، ص 1684.

(4) المرسوم الرئاسي 196 / 91، المؤرخ في 4 جوان 1991، المتضمن تقرير حالة الحصار ج ر العدد 29، بتاريخ 12 يونيو 1991، ص 1087.

(5) المرسوم الرئاسي 01 / 92، المؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني ج ر عدد 2 الصادرة 08 جانفي 1992، ص 59.

(6) المرسوم الرئاسي 377 / 95، المؤرخ في 20 نوفمبر 1995، يحدد النظام الداخلي لمجلس المحاسبة، ج ر عدد 72، الصادرة في 26 نوفمبر 1995، ص 05.

(7) المرسوم الرئاسي 44 / 92، المؤرخ في 9 فبراير 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ ج ر عدد رقم 10 بتاريخ 9 فبراير 1992 لمدة 12 شهر، ص 285.

(8) المرسوم الرئاسي 40 / 94، المؤرخ في 29 جانفي 1994، المتعلق بنشر الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية، ج ر العدد 06، الصادرة في 31 جانفي 1994، ص 03.

(9) المرسوم الرئاسي 414 / 06، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر العدد 74 الصادرة في 22 نوفمبر 2006، ص 20.

10) المرسوم 412 / 12، المتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 67 الصادر في 12 ديسمبر 2012 ص 11، "الملغى".

11) المرسوم الرئاسي رقم 286 / 18. المؤرخ في 13 نوفمبر 2018، يتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 66، الصادرة في 14 نوفمبر 2018، ص 4.

12) المرسوم الرئاسي 14 / 19، مؤرخ في 27 جانفي 2019، يتضمن تعيين أعضاء في مجلس الأمة، ج ر عدد 08، الصادرة في 3 فبراير 2017، ص 10.

د 2: المراسيم التنفيذية

1) المرسوم التنفيذي 04 / 98، المؤرخ في 17 جانفي 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر عدد 04، الصادرة في 28 جانفي 1998، ص 8.

2) مرسوم تنفيذي رقم 252 / 17، مؤرخ في 11 سبتمبر 2017، يتعلق بإيداع قوائم المترشحين لانتخاب أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، ج ر عدد 53، الصادرة في 13 سبتمبر 2017، ص 7.

3) المرسوم التنفيذي 293 / 18، المؤرخ في 21 نوفمبر 2018، يتعلق بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 70، الصادرة في 28 نوفمبر 2018، ص 8.

هـ: الأنظمة

1) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 1998، ج ر عدد 08 الصادر في 18 فبراير 1998، ص 03، المعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في 28 سبتمبر 1999، ج ر عدد 84، ص 07. والمعدل والمتمم بالنظام الداخلي الصادر في 17 ديسمبر 2000، ج ر عدد 77، ص 04 " الملغى " .

2) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر عدد 46، الصادرة في 30 يوليو 2000، ص 10.

3) النظام الداخلي لقواعد عمل للمجلس الدستوري، ج ر العدد 29، المؤرخ في 07 ماي 2016، ص 06.

(4) النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر عدد، 49 المؤرخة في 22 غشت 2017، ص 14.

و: آراء وقرارات المجلس الدستوري

و1: آراء المجلس الدستوري

(1) رأي رقم 04/ ر.ق/ م. د/ 98، المؤرخ 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون رقم... المؤرخ في... الموافق... والمتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج ر عدد 43، الصادرة في 16 يونيو 1998، ص 3.

(2) رأي رقم 04/ ر. ن. د/ م. د/ 98، المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 08، الصادرة في 18 فيفري 1998، ص 22.

(3) رأيه رقم 08/ ر.ق.ع/ م. د/ 99، مؤرخ في 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ج ر عدد 15، الصادر في 9 مارس 1999، ص 4.

(4) الرأي رقم 09/ ر. ن. د/ م. د/ 99، المؤرخ في 22 نوفمبر 1999، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج ر عدد 84، الصادر في 28 نوفمبر 1999، ص 03.

(5) القرار رقم 02/ ق. أ/ م د/ 2000، المؤرخ في 27 فبراير 2000، المتعلق بمدى دستورية الأمر رقم 97/ 15، المؤرخ في 31 مايو 1997، المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري.

(6) الرأي رقم 12/ ر. ق/ م د/ 01، المؤرخ في 13 يناير 2001، يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 2000، المؤرخ في.. الموافق ل...، والمتضمن يتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ج ر عدد 9، المؤرخة في 4 يناير 2001، ص 09.

(7) من خلال رأي رقم 01/ ر. ق. ع — م د — 05، المؤرخ في 17 يونيو 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري.

(8) رأيه رقم 01/ 08 ر. ت. د/ م د، المؤرخ في 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 63، الصادرة في 16 نوفمبر 2008، ص 4

(9) رأي رقم 03/ ر. م. د / 11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر العدد 01، الصادرة في 14 يناير 2012، ص 4.

(10) رأيه رقم 04/ ر. م. د / 11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، ج ر عدد 01، الصادر في 14 يناير 2012، ص 39.

و2: قرارات المجلس الدستوري

(1) قرار رقم 18/ ق. ق. م. د / 19، المؤرخ في 01 يونيو 2019، المتضمن رفض ترشح لانتخاب رئيس الجمهورية، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري.

(2) قرار رقم 19/ ق. ق. م. د / 19، المؤرخ في 01 يونيو 2019، يتضمن رفض ترشح السيد حمادي عبد الحكيم لانتخاب رئيس الجمهورية، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري.

(3) قرار المجلس الدستوري رقم 20/ ق. ق. م. د / 19، المؤرخ في 01 يونيو 2019، المتضمن استحالة إجراء انتخاب رئيس الجمهورية يوم 4 يوليو 2019 وإعادة تنظيمه من جديد، متوفر على موقع المجلس الدستوري الجزائري.

ز: القرارات

(1) القرار المؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج ر عدد 37، الصادرة 04 سبتمبر 1989، ص 1058.

(2) القرار المؤرخ في 16 جانفي 1996، يحدد مجال تدخل غرف مجلس المحاسبة ويضبط انقسامها إلى فروع، ج ر عدد 06، الصادرة في 24 يناير 1996، ص 27.

(3) القرار المؤرخ في 13 ديسمبر 2018، يحدد شكل ورقة التصويت التي تستعمل للانتخاب من أجل تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ومميزاتها التقنية. ج ر عدد 75، الصادرة في 16 ديسمبر 2018، ص 23.

(4) القرار المؤرخ في 13 ديسمبر 2018، يحدد المواصفات التقنية لمحضري الفرز وتركيز النتائج للانتخاب من أجل تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين ج ر عدد 75، الصادرة في 16 ديسمبر 2018، ص 25.

(5) القرار المؤرخ في 15 نوفمبر 2018، يتضمن تعيين القضاة رؤساء وأعضاء ومستخلفين في اللجان الانتخابية الولائية لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج عدد 70، المؤرخ في 28 نوفمبر 2018، ص 20.

(6) القرار المؤرخ في 23 ديسمبر 2018، يتضمن تعيين أعضاء مكاتب التصويت وكتّابها لتجديد نصف أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، ج ر عدد 77، الصادرة في 23 ديسمبر 2018، ص 19.

ح: التعليمات

(1) تعليمة رئاسية رقم 03، متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، " غير منشورة " .

(2) التعليمة العامة رقم 08 / 2000، المؤرخة في 12 جويلية 2000، المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، عدد 211 ليوم 17 جويلية 2000 ، " غير منشورة " .

ط: اللوائح

(1) اللائحة مؤرخة في 11 مارس 2010، تتضمن القانون الأساسي الخاص لموظفي مجلس الأمة، ج ر عدد 37، الصادرة في 9 يونيو 2010، ص 17.

ي: الجريدة الرسمية لمداولات المجالس النيابية

ي1/ الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني

(1) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 21، المؤرخة في 15 ديسمبر 1997، ص 5.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 236، المؤرخة في 08 نوفمبر 2000، ص 4

(3) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 272، المؤرخة في 10 ماي 2001، ص 7.

(4) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، رقم 34، المؤرخة في 30 فيفري 2003، ص

ي2 / الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة

- (5) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، لسنة 1998، العدد رقم 05، الصادرة في 26 نوفمبر 1998، ص 08.
- (6) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية، لسنة 1999، العدد رقم 19، الصادرة في 20 جويلية 1999، ص 22.
- (7) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية، لسنة 1999، العدد رقم 10 الصادرة في 16 مارس 1999، ص 01.
- (8) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الثالثة، الدورة الخريفية 2000، العدد 02، ص 10.
- (9) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الخريفية، لسنة 2002، العدد رقم 03، الصادرة في 17 أكتوبر 2002، ص 24.
- (10) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة الربيعية، لسنة 2002، العدد رقم 09، الصادرة في 26 فيفري 2003، ص 21.
- (11) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الخامسة، السنة الثانية، الدورة الخريفية 2008، العدد 09، ص 51.
- (12) الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية السادسة، السنة الثانية، الدورة الربيعية 2014، العدد 03، ص 25.

2: النصوص القانونية الأجنبية

أ : القوانين الأساسية

- (1) الدستور الفرنسي لسنة 1958، الصادر في 04 أكتوبر 1958، المعدل في 23 جويلية 2008، على الموقع التالي: <https://www.Constituteproject.Org>
- (2) القانون عدد 57 لسنة 1959، المؤرخ في 01 جوان 1959 في ختم دستور الجمهورية التونسية وإصداره، المنقح بالقانون الدستوري عدد 51 لسنة 2002، المؤرخ في 01 جوان 2002.

3) دستور تونس لسنة 2014، المؤرخ في 26 ماي 2014، الرائد الرسمي التونسي، عدد خاص مؤرخ في 10 فيفري 2014.

ب: النصوص التشريعية

1) الظهير الشريف رقم 172 - 11 - 1، صادر في 21 نوفمبر 2011، ينفذ القانون التنظيمي رقم 11/28 المتعلق بمجلس المستشارين المغربي. ج ر عدد 5997 مكرر، الصادرة في 22 نوفمبر 2011. ص 5520.

ثانيا : قائمة المراجع

1: المراجع باللغة العربية

أ: معاجم اللغة و القواميس

1) المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، الطبعة الرابعة، الإدارة العامة للمعجمات وإحياء التراث، القاهرة، 2005.

ب: الكتب

ب 1: الكتب العامة

1) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، الطبعة السادسة، دار هومة للنشر والطباعة والتوزيع، الجزائر، 2008.

2) عبد الرحمان خلفي، القانون الجنائي العام دراسة مقارنة، دون طبعة، دار بلقيس، دار البيضاء - الجزائر، 2017.

3) عصام علي الدبس، القانون الدستوري، والنظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر، عمان الأردن، 2014.

4) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007.

5) _____، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2012.

- (6) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري " المبادئ الدستورية العامة في النظام الدستوري المصري "، دون طبعة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1993.
- (7) محمد صغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- (8) محمد نصر مهنا، في النظام الدستوري و السياسي، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، المكتب الجامعي الحديث، الأزريطة، الإسكندرية، 2005.
- (9) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الهيئات والإجراءات أمامها، الجزء الثاني، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون الجزائر، 1998.
- (10) ناصر صولة، حق الانتخاب " في الفقه الإسلامي والقانون الجزائري " دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2018.
- ب /2/ الكتب المتخصصة**
- (1) أحسن راجحي، أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية و التنفيذية في النظام البرلماني " دراسة مقارنة "، الطبعة الأولى، مكتبة القانون و الاقتصاد، الرياض، 2014.
- (2) _____، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، دون طبعة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2013.
- (3) _____، التشريع والمؤسسة التشريعية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2016.
- (4) إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، دون طبعة، دار الكتاب الحديث للطباعة، دون بلد النشر، 2003.
- (5) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، - بن عكنون - الجزائر، 2007.
- (6) أويحيى العيفا، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، دار العثمانية، دون بلد النشر، 2004.
- (7) بركات محمد، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2017.
- (8) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دون طبعة، دار الفجر، القاهرة، 2006.

- (9) رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار توفال للنشر، 1986.
- (10) سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.
- (11) سعد عبدو، علي مقلد، عصام نعمة إسماعيل، النظم الانتخابية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2005.
- (12) سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دون طبعة، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، أم البواقي، الجزائر، دون سنة.
- (13) _____، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 11، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2010.
- (14) _____، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، طبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2013.
- (15) صادق أحمد على يحيى النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة "دراسة مقارنة"، دون طبعة، المكتب الجامعي الحديث، دون بلد النشر، 2008.
- (16) صالح بالحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- (17) _____، السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر، جوان 2012.
- (18) عبد الرحمن عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دون طبعة، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2009.
- (19) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- (20) عبد الله بوقفة، القانون الدستوري: آليات تنظيم السلطة الجزائر السياسية: المؤسسات والأنظمة، دراسة مقارنة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، دون سنة.

- (21) _____، أساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2002.
- (22) _____، الدستور الجزائري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دون طبعة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2002.
- (23) _____، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة - فقه - تشريعا، دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية، الطبعة الرابعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- (24) _____، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة الانتخابية تعبير السيادة من قبل الشعب، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، دون طبعة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2013.
- (25) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، دون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- (26) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دون طبعة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- (27) عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، "دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980.
- (28) العيد جرمان، دساتير بلدان المغرب العربي، (تونس، الجزائر، الصحراء الغربية، ليبيا، المغرب، موريتانيا)، دون طبعة، النشر الجامعي الجديد، تلمسان، الجزائر، 2017.
- (29) فهد بن صالح بن عبد العزيز العجلان، الانتخابات وأحكامها في الفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار كنوز اشبيليا للنشر والتوزيع، دون بلد النشر، 2009.
- (30) فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء 02، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- (31) _____، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- (32) كريمة رزاق بارة، حدود السلطة التنفيذية في ظل تطور النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.

- (33) ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دون الطبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.
- (34) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، دون طبعة، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2011.
- (35) مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966.
- (36) _____، الوجيز في القانون الدستوري و النظم السياسية، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999.
- (37) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر و التوزيع، عمان، 2009.
- (38) مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة، جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.
- (39) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دون طبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2007.
- (40) _____، مولود ديدان، القانون الدستوري والنظم السياسية، على ضوء التعديل الدستوري الأخير 6 مارس 2016، دون طبعة، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
- (41) ميلود ذبيح، الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، طبعة جديدة ومزيدة ومنقحة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2011.
- (42) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، دون سنة النشر، 2006.
- (43) وسيم حسام الدين الأحمد، الحصانة القانونية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- (44) ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على لعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري " دراسة مقارنة "، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، دون بلد النشر، 2009.

ج: الرسائل الجامعية

ج 1: أطروحات الدكتوراه

- 1) إبراهيم ملاوي، النظام القانوني لعضو البرلمان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق 2008.
- 2) أحمد بن مسعود، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2016/2017.
- 3) أحمد بنيني، الإجراءات الممهدة للعملية الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2005/2006.
- 4) أحمد بومدين، الحصانة لبرلمانية، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، قسم الحقوق، 2014/2015.
- 5) أحمد بيطام، تعديل الدستور في النظام السياسي الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام، جامعة باتنة - 1، قسم الحقوق، 2015/2016.
- 6) أحمد تتاح، متطلبات إصلاح وتطوير المؤسسة البرلمانية في الجزائر، أطروحة لنيل درجة دكتوراه طور ثالث (ل.م.د) في القانون، تخصص القانون الوضعي، جامعة مولود معمري - تيزي وزو -، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019.
- 7) الأمين سويقات، الأحزاب السياسية والأداء البرلماني في الدول المغاربية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم العلوم السياسية، 2016/2017.
- 8) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة قسنطينة، 1991.
- 9) بختة دندان، الاستفتاء كوسيلة لممارسة السيادة الشعبية — دراسة مقارنة — ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة أو بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق، 2016/2017.
- 10) بشير بن مالك، نظام الانتخابات الرئاسية في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، قسم الحقوق، تلمسان، 2010/2011.

- 11) بوزيد بن محمود، أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر بائنة 1، قسم الحقوق، 2017/2018.
- 12) ججيقة لوناسي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، بدون سنة.
- 13) جلول مولودي، الاستخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري والنظم المقارنة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم، تخصص العلوم القانونية، فرع القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، قسم الحقوق، 2017/2018.
- 14) الحاج كرازدي، الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون العام، الجزء الأول، جامعة الحاج لخضر — بائنة —، قسم العلوم القانونية 2014/2015.
- 15) حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة وضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، كلية الحقوق، 2012/2013.
- 16) حبيب الرحمان غانس، رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية — دراسة مقارنة — الجزائر تونس، أطروحة لنيل درجة دكتوراه " ل. م. د " الطور الثالث، تخصص القانون العام، جامعة يحي فارس بالمدينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018.
- 17) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية " دراسة مقارنة "، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، 2005/2006.
- 18) حمزة برطال، الدستور والتغيير السياسي في دول المغرب العربي الجزائر، تونس، المغرب، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، فرع الدولة والمؤسسات العامة، جامعة الجزائر 1-، كلية الحقوق، 2018.
- 19) حمزة صافي، دور الرقابة الدستورية في حماية الحقوق و الحريات السياسية في دول المغرب العربي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث LMD، تخصص مؤسسات دستورية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2019/2020.

- 20) حميد مزياني، آلية التشريع بالأوامر في الجزائر (بين النص و الممارسة)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو — كلية الحقوق، 2016 /2015.
- 21) حنان مفتاح، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور اختصاصاته الواسعة، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة — باتنة 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016 /2015.
- 22) خالد سكوتي، الأجهزة الرقابية على الميزانية الدور و الفعالية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في العلوم، تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018 /2017.
- 23) خدوجة خلوفي، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في المغرب العربي دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق — بن عكنون .، 2012 /2011.
- 24) دلال لوشن، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، بحث مقدم لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، 2012 /2011.
- 25) رشيد لرقم، نظم الانتخاب و دورها في عملية التحول الديمقراطي الجزائر — مصر " دراسة مقارنة "، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2017 /2016.
- 26) رياض حمدوش، تأثير السياسة الخارجية الأمريكية على عملية صنع القرار في الاتحاد الأوروبي بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، رسالة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم السياسية، فرع العلاقات الدولية، جامعة منتوري قسنطينة، قسم العلوم السياسية، 2012 /2011.
- 27) زهرة عبد الباقي، إشكالية ترجمة مصطلحات قانون الجنسية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، شعبة الترجمة، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - كلية الآداب واللغات الأجنبية، 2014 /2015.
- 28) زهير شلال، أفاق إصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائرية الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص تسيير المنظمات، جامعة محمد بوقرة . بومرداس .، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، 2014 /2013.

- (29) سعاد حافزي، الضمانات القانونية لتطبيق القواعد الدستورية و الدولية بين النص والواقع، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، الباب الأول، 2015 / 2016.
- (30) سعاد ميمونة، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2015 / 2016.
- (31) سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2015 / 2016.
- (32) سعيد الوافي، رئيس الجمهورية في الأنظمة شبه الرئاسية " دراسة مقارنة "، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2017 / 2018.
- (33) سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديسمبر، 1984.
- (34) سماعيل لعبادي، المنازعات الانتخابية دراسة مقارنة لتجربتي الجزائر وفرنسا في الانتخابات الرئاسية والتشريعية، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2012 / 2013.
- (35) سهام عباسي، التنظيم القانوني لعملية التسجيل بالقوائم الانتخابية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة باتنة -1، 2018 / 2019.
- (36) شوقي يعيش تمام، الطعون في انتخابات المجالس النيابية في دول المغرب العربي " الجزائر، تونس، المغرب "، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2013 / 2014.

- (37) صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق، أطروحة تخرج في القانون الدستوري لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، 2019 / 2018.
- (38) صليحة مراح، تطبيق نظام المجلسين في التجربة الدستورية الجزائرية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2018 / 2017.
- (39) عائشة دويدي، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجيلالي الياس — سيدي بلعباس —، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018 / 2017.
- (40) عبد الحليم مرزوقي، حق الحل في ظل النظام النيابي البرلماني بين النظرية والتطبيق، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014.
- (41) عبد السلام سالم، آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق، 2010 / 2009.
- (42) عبد الكريم مختاري، الرقابة على دستورية القوانين و المعاهدات الدولية في الجزائر - ضرورة الإصلاح والتحديث -، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق، 2019.
- (43) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، قسم العلوم القانونية، 2010 / 2009.
- (44) علي محمد، النظام الانتخابي ودوره في تفعيل مهام المجالس المنتخبة في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص قانون العام، تلمسان، قسم الحقوق 2015 / 2014.
- (45) عيسى طيبي، طبيعة نظام الحكم في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، قسم الحقوق، 2011.

- 46) فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016/2017.
- 47) فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، 2010.
- 48) قوادرية بورحلة، النظام القانوني لإسناد السلطة السياسية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، تلمسان، 2016/2017.
- 49) كمال دبيلي، اللجان البرلمانية الدائمة في دول المغرب العربي — دراسة مقارنة —، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، تخصص قانون عام، جامعة باجي مختار عنابة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2016/2017.
- 50) لخضر بن سهيل، ازدواجية الغرف في المجالس النيابية دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013/2014.
- 51) لمحمد بوطرفاس، الحملات الانتخابية دراسة مقارنة بين التشريع الجزائري والتونسي، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2010/2011.
- 52) لونس مزياني، ضرورة إنشاء مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري — تيزي وزو — كلية الحقوق، 2018/2019.
- 53) ليلي سلاماني، العمل البرلماني في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016/2017.
- 54) ليندة أونيسي، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014/2015.
- 55) محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015.

- 56) محمد اومايوف، عن الطبيعة الرئاسوية للنظام السياسي الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2012 / 2013.
- 57) محمد بودة، سلطة الوزير الأول التنظيمية، دراسة قانونية مقارنة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة وهران، كلية الحقوق، 2013 / 2014.
- 58) محمد عمران، التنظيم المؤسسي خلال المراحل الانتقالية وانعكاساته على النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، بسكرة، 2011.
- 59) محمد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام فرع قانون دستوري، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، كلية الحقوق، 2014 / 2015.
- 60) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر — بسكرة — قسم الحقوق، 2015 / 2016.
- 61) محمد مهاد بن قارة، خصوصية السلطة التشريعية في الجزائر وأثرها على التوازن بين السلطات، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، تخصص الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017 / 2018.
- 62) محمد هاملي، آليات إرساء دولة القانون في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2011 / 2012.
- 63) مراد رداوي، مساهمة المجلس الدستوري الجزائري في حماية مبدأ الفصل بين السلطات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2015 / 2016.
- 64) ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2012 / 2013.
- 65) ميلود عبود، متطلبات تبني معايير المحاسبة الدولية للقطاع العام لتطوير نظام المحاسبة العمومية و أثره على ترشيد النفقات العمومية في الجزائر " دراسة استطلاعية لأراء عينة من الأكاديميين و المهنيين"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل. م. د، تخصص مالية و

- محاسبة، جامعة أحمد دراية أدرار - الجزائر -، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير،
قسم العلوم التجارية 2018 / 2019.
- (66) نجاح غربي، حماية الحقوق و الحريات في حالة الضرورة بين الرقابة الدستورية و رقابة
القاضي الإداري، أطروحة مقدمة بنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة محمد
لمين دباغين، سطيف 2015 / 2016.
- (67) نصر الدين معمري، معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996، أطروحة
مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون عام، جامعة محمد لمين دباغين -
سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018 / 2019.
- (68) نعيمة جعفري، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان " دراسة مقارنة "، أطروحة مقدمة
لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق والعلوم
السياسية، 2014 / 2015.
- (69) نوار بولحبال، نظام التقاعد في ظل التطورات الاقتصادية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه
علوم، تخصص قانون عام جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2017 / 2018.
- (70) نوال دايم، مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في النظام الدستوري الجزائري،
أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون عام، جامعة أبو بكر - تلمسان - الجزائر، كلية
الحقوق، 2016 / 2017.
- (71) نوال لصلج، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية دراسة مقارنة: الجزائر، تونس،
مصر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون عام، جامعة الحاج
لخضر باتنة، 2015 / 2016.
- (72) نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في
الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، قسم
الحقوق، 2015 / 2016.
- (73) وعلي ياسمين، عن وحدوية السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة لنيل
شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل. م. د) في القانون، تخصص القانون العام الداخلي، جامعة
مولود معمري - تيزي وزو - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018.

(74) وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أوبكر بلقايد — تلمسان —، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2011/2012.

(75) وهيبة حبوش، خصوصية سلطة رخصة الميزانية في ظل قانون المالية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون، جامعة مولود معمري — تيزي وزو — كلية الحقوق، 2017/2018.

ج2: مذكرات الماجستير

(1) أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، 2007/2008.

(2) أحمد حاكم، دور مجلس الدولة في العملية التشريعية "دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2015/2016.

(3) أحمد شاهد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2008/2009.

(4) أحمد محروق، الإشراف القضائي على الانتخابات النيابية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2014/2015.

(5) أحمد مراح، أثر التعديل الدستوري لسنة 2008 على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، جامعة أبو بكر بلقايد — تلمسان — كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، السنة الجامعية 2015/2016.

(6) أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجواب في النظام البرلماني "دراسة مقارنة فلسطين و مصر"، قدمت هذه الدراسة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، نابلس، فلسطين، 2007.

- (7) أمين رمال، النظام القانوني لعضو البرلمان في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، تخصص قانون إداري معمق، جامعة أبي بكر بلقايد " تلمسان "، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/2016.
- (8) آيت سي معمر إيمان، الغرفة الثانية في دساتير بلدان المغرب العربي " الجزائر، المغرب، تونس"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، جامعة الجزائر، 2016/2017.
- (9) براهيم أفطوش، المسؤولية السياسية للحكومة في إطار التعديل الدستوري ل 15 نوفمبر 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون تحولات الدولة، جامعة مولود معمري . تيزي وزو .، 2012.
- (10) البشير بن لطرش، المنظومة الدستورية والقانونية للإدارة الانتخابية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2014/2015.
- (11) تشعبت محمد، الاستجواب وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة " دراسة مقارنة "، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2013/2014.
- (12) توفيق بوقرن، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا – الجزائر نموذجا – مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة العقيد الحاج لخضر – باتنة، كلية الحقوق، 2011/2012.
- (13) جلول مولودي، حماية الحقوق و الحريات أثناء حالة الطوارئ في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 2009/2010.
- (14) جميلة جمعاسي، الرقابة البرلمانية على النفقات العمومية – دراسة مقارنة –، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة و مالية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2011/2012.

- 15) حسين بوالطين، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على عمل السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و التعديلات اللاحقة عليه، لم يحدد نوع الرسالة، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، جامعة قسنطينة 01، كلية الحقوق، 2013 / 2014.
- 16) حمزة يحياي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل درجة الماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2009 / 2010.
- 17) حميد مزياني، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2011.
- 18) خالد بالجيلالي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري " دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري"، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق، 2010 / 2011.
- 19) خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في حقوق، فرع القانون العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق.
- 20) دليلة عياشي، العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2004 / 2005.
- 21) دنيا بوسالم، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باجي مختار - عنابة - قسم الحقوق، دون سنة.
- 22) راجح بوسالم، المجلس الدستوري الجزائري، تنظيمه و طبيعته -، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق " فرع القانون العام " جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2004 / 2005.
- 23) راجح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإدارة المحلية، تلمسان، كلية الحقوق، 2011 / 2012.
- 24) رزيقة سكوب، دور النائب بالمجلس الشعبي الوطني بين القانون والممارسة السياسية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2016.

- 25) رشيد لرقم، النظم الانتخابية وأثرها على الأحزاب السياسية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، قسم الحقوق، جامعة قسنطينة، 2006/2005.
- 26) رضوان صديقي، دور البرلمان في عملية الإصلاح السياسي من خلال الإجراءات التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر - 1، كلية الحقوق، 2014/2015،
- 27) سامية بعلي الشريف، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر باتنة، 2014/2015.
- 28) سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري بعد التعديل الدستوري الأخير " بموجب قانون رقم 19/18 " دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق، 2009/2010.
- 29) سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الحكومة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان - كلية الحقوق، 2007/2008.
- 30) سعاد عيادي، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013/2014.
- 31) سعاد لحدول، دور الإخطار في تحقيق فعالية الرقابة السياسية على دستورية القوانين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2009/2010.
- 32) سعاد ميمونة، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة أو بكر بلقايد - تلمسان - قسم القانون العام، 2010/2011.
- 33) سليمة عبة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2013/2014.
- 34) شادية اد رحاب، الإشراف القضائي على العملية الانتخابية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون دستوري، قسم الحقوق، باتنة، 2016/2017.

- 35) شبري عزيزة، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2009 / 2008.
- 36) شهرزاد عمرون، واقع لجان التحقيق البرلمانية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2015 / 2014.
- 37) الطالب قطاف محمد حبيرش، مجلس الأمة في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2018 / 2017.
- 38) عادل حابسة، الرقابة البرلمانية للمالية العمومية في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2011 / 2010.
- 39) عادل نوادي، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر - باتنة - قسم الحقوق، 2013 / 2012.
- 40) عادل معنوق، النظام القانوني الجديد لانتخابات المجالس الشعبية المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة، جامعة الإخوة متتوري - قسنطينة، كلية الحقوق، 2017 / 2016.
- 41) عبد الحفيظ بن بكاوي، الحريات العامة في الظروف الغير عادية في ظل الدستور الجزائري 28 نوفمبر 1996. مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة، معهد العلوم القانونية، دون سنة.
- 42) عبد القادر ايدابير، تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص دولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2016 / 2017.
- 43) عبد القادر دينس، النظام القانوني لسير الانتخابات طبقا للأمر 97 / 07 المعدل والمتمم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، قسم الحقوق، تلمسان، 2011 / 2010.

- 44) عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2014/2015.
- 45) علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003/2004.
- 46) علي مختاري، دور القضاء في العملية الانتخابية في ظل القانون العضوي رقم 01/12، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، قسم الحقوق، 2014/2015.
- 47) عمر بن سعد الله، شغور منصب رئيس الجمهورية في الأنظمة الجمهورية المغربية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري، جامعة الجزائر — بن يوسف بن حدة - كلية الحقوق، 2008/2009.
- 48) فاطمة عثمانى، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري . تيزي وزو، 2010/2011.
- 49) فريد بن سليم، البرلمان في الدساتير دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 01، كلية الحقوق، 2015/2016.
- 50) فريد دبوشة، الحصانة البرلمانية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2016/2017.
- 51) فوزية هوشات، مكانة المؤسسة التشريعية في ظل التعددية السياسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية في الجزائر، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2005/2006.
- 52) قديم كيواني، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، جامعة الجزائر — 1 —، كلية الحقوق، 2011/2012.

- 53) لونس مزياني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري — تيزي وزو، قسم الحقوق، 2010/2011.
- 54) ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الحاج لخضر — باتنة —، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، 2003/2004.
- 55) مبروكة محرز، المكانة السياسية للمرأة في القانون الدولي والتشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق 2013/2014.
- 56) المجيد بن نويوة، دور الاستجواب في الرقابة على العمل الحكومي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2009/2010.
- 57) محمد أقيس، الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، " فرع القانون الدستوري "، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة 1-، كلية الحقوق، 2013/2014.
- 58) محمد الأمين بولوم، البنية القانونية والدستورية للسلطة في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -، كلية الحقوق، 2007/2008.
- 59) محمد المهدي بن السبحو، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة — دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري و الفقه الإسلامي —، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة أدرار، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية، قسم الشريعة، 2010/2011.
- 60) محمد طيب دهيمي، تمثيل المرأة في البرلمان — دراسة قانونية لنظام الكوتا — ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، قسم الحقوق، 2014/2015.
- 61) محمد عمران بوليفة، مجلس الأمة الإطار العضوي و الوظيفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون عام، جامعة متنوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2000/2001.

- 62) محمد لمعيني، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق، 2008/2009.
- 63) محمد نجيب صيد، الأوامر الرئاسية وآلية الرقابة عليها في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة - قسم الحقوق، 2011/2012.
- 64) مريم ولد محمد، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية - بن عكنون -، 2012/2013.
- 65) معمر بوخاتم، لجان التحقيق البرلمانية في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، المركز الجامعي - الشيخ العربي التبسي - تبسة، قسم العلوم القانونية والإدارية، 2005/2006.
- 66) منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، مذكرة مقدمة لتكملة متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام تخصص، القانون الدستوري، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، قسم الحقوق، 2013/2014.
- 67) الميلود بومامي، إسقاط العضوية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2014/2015.
- 68) نجاتة تميمي، حالة الظروف الاستثنائية و تطبيقاتها في الدستور الجزائري، بحث للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002/2003 .
- 69) نسرين ترفاس، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر - باتنة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2014.

- 70) نعيمة لحر، التشريع بأوامر في الدساتير الجزائرية وتأثيره على استقلالية السلطة التشريعية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع مؤسسات إدارية ودستورية، جامعة الشيخ العربي التبسي - تبسه - قسم الحقوق، 2006 / 2005.
- 71) نوار امجوج، مجلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري - قسنطينة، كلية الحقوق، 2007 / 2006.
- 72) نوال لصلح، ضمانات استقلال البرلمان في الجزائر طبقا لدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المركز الجامعي سوق أهراس، 2007 / 2006.
- 73) نور الدين رداة، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2006 / 2005.
- 74) نورة بلال، أثر الدبلوماسية البرلمانية في السياسة الخارجية للجزائر، مذكرة مقدمة تكملة لمتطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون دستوري، جامعة محمد خيضر بسكرة، قسم الحقوق، 2016 / 2015.
- 75) نويوة نوال، تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي - تبسة -، قسم العلوم القانونية والإدارية، 2006 / 2005.
- 76) هاشمي مولاي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري " المبدأ و التطبيق "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد — تلمسان، كلية الحقوق، 2010 / 2009.
- 77) وحيدة جعفري، المجال التنظيمي في النظام القانوني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، الفرع العام، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2014 / 2013.
- 78) وداد قوقة، الشرعية والمشروعية في مؤسسات المرحلة الانتقالية في ظل التجربة التعددية الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، كلية الحقوق، 2009 / 2008.

79) ياسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، بسكرة، 2014/2015.

80) يحي بدير، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014/2015.

د: المقالات والملتقيات

د 1: المقالات

1) غزالي بلعيد، " بيان السياسة العامة كآلية للرقابة البرلمانية في الدساتير المغربية "، مجلة البحوث القانونية والسياسية، صادر عن جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد 02، العدد 07، 2016.

2) " مراحل إعداد وإصدار النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة " مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 41، أكتوبر 2017.

3) " نظام الدورة البرلمانية العادية الواحدة في الجزائر "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 39، أكتوبر 2016.

4) يحي بن يمينة، " نظام البيكاميرالية في النظام الدستوري الجزائري مبررات التطبيق والأثر على الأداء البرلماني "، مجلة المعيار، صادرة عن المركز الجامعي لتيسمسيلت، المجلد 05، العدد 09، 2014.

5) إبراهيم ملاوي، " الحصانة البرلمانية "، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 11، جانفي 2006.

6) أحسن غربي، " رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 10، العدد 01، 2019.

7) أحمد بومدين، " إجراءات رفع الحصانة البرلمانية الإجرائية "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 53، عدد 03، 2016.

8) _____، " أثر طبيعة النظام السياسي في تنظيم الحصانة البرلمانية الموضوعية "، مجلة البحوث القانونية والسياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد 01، العدد 02، 2014.

- (9) أحمد سويقات، " مجلس المحاسبة كآلية أساسية دستورية للرقابة المالية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 07، العدد 03، 2016.
- (10) أحمد طرطار، " دور الاستجواب والمسائلة في عملية الرقابة البرلمانية على الأداء الحكومي"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 15، فيفري 2007.
- (11) إلياس جوادي، جرمون محمد الطاهر، " التحقيق البرلماني كآلية رقابية فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري 2016، والقانون العضوي 16 - 12"، مجلة أفاق علمية، الصادرة عن المركز الجامعي لتمنراست، المجلد 11، العدد 03، 2019.
- (12) أمال يعيش تمام، " التصريح بالامتلاكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر بسكرة، في إطار الملتقى الدولي الخامس عشر حول الفساد واليات مكافحته في الدول المغاربية المنعقد يومي 1314 أفريل 2015، المجلد 02، العدد 02، مارس 2016.
- (13) الأمين شريط، "بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة"، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة — حالة الجزائر—، مجلس الأمة، ديسمبر 1998.
- (14) _____، " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري " دراسة مقارنة"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 10، أكتوبر 2005.
- (15) _____، " علاقة الناخب بالمنتخب في التشريع الجزائري"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول الناخب والمنتخب في المنظومة الجزائرية، العدد 8، 2010.
- (16) _____، " الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري،: مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات، عدد 09، 2012.
- (17) بشير يلس شاوش، " مبدأ التنافي دراسة مقارنة"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، بمناسبة اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات، عدد 10، 2013.

- 18) بلال بوترة، أمينة بوقرون، " الاستجاب كآلية للمعارضة وعلاقته بالأداء الوظيفي للمؤسسة البرلمانية — دراسة ميدانية بالبرلمان الجزائري عهدة 2012 / 2017 "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، المجلد 09، العدد 03، 2017.
- 19) محمد المهدي بن مولاي مبارك بن السيمو، " الاستجاب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري "، مجلة الحقيقة، صادرة عن جامعة أحمد دراية أدرار، المجلد 14، العدد 32، 2015.
- 20) بوعبد الله رابحي، " دور الضرائب في التأثير على الميزانية العامة للدولة " دراسة حالة الجزائر لفترة 2000 / 2016"، مجلة المعيار، صادرة عن المركز الجامعي لتيسمست، المجلد 08، العدد 01، 2017.
- 21) بيار كولونون، " دور البرلمان في حماية حقوق الإنسان "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 04، 2003.
- 22) جاسم الشعله، عصام التكروري، " توجيه الأسئلة البرلمانية كوسيلة رقابية على عمل الحكومة " دراسة مقارنة "، مجلة جامعة البعث، المجلد 40، العدد 14، 2018.
- 23) جبيعة سعيداني لونساي، "في مدى ثنائية المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996"، مجلة المجلس الدستوري، عدد 06، 2016.
- 24) _____، " إمكانية التشريع عن طريق الأوامر في مجال القوانين العضوية"، مجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 40، العدد 04، 2016.
- 25) جمال بن مامي، " سلطة رئيس الجمهورية في التعيين والعزل في كل من النظام الدستوري الجزائري والأمريكي "، مجلة الدراسات القانونية، صادرة عن جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 03، العدد 02، 2017.
- 26) جمال عبد الناصر مانع، " الرقابة البرلمانية على الحكومة في بلدان المغرب العربي "، مجلة الاجتهاد القضائي، صادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008.
- 27) حسينة شرون، " الحصانة البرلمانية "، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 05، 2018.
- 28) حفيظ نقادي، " وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية "، دفاتر السياسة والقانون، صادر عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 06، العدد 10، جانفي 2014.

- (29) حكيم تبينة، "استقلالية المجلس الدستوري الجزائري - بين المبدأ و التطبيق -"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة - الجزائر -، المجلد 04، العدد 03، سبتمبر 2019.
- (30) خالد شلبي، "حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، 2016.
- (31) الخير قشي، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال إدارة العلاقات الخارجية"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، الصادرة عن جامعة سطيف 02، المجلد 11، العدد 19، ديسمبر، 2014.
- (32) دليلة عياشي، "النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الدراسات القانونية، صادرة عن مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 03، عدد 02، 2017.
- (33) رضا بوضياف، "الحصانة البرلمانية والمعارضة السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 13، جوان 2006.
- (34) زينب عبد اللاوي، "رقابة البرلمان على بيان السياسة العامة للحكومة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، الصادرة عن جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، المجلد 07، العدد 01، 2020.
- (35) سعاد عمير، "النظام القانوني لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، العدد 15، جانفي 2007.
- (36) سعيد الشتيوي، "الحدود الدستورية للحصانة البرلمانية"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، سبتمبر 2009.
- (37) سعيد مقدم، "الحصانة البرلمانية: مفاهيم ومقتضيات ممارستها في الأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول "الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات" و "المواطنة و التنمية المستدامة"، عدد 09، 2012.
- (38) _____، "الإشكالية العامة لليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات، عدد 10، 2013.

- (39) سمية لكلل، " المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016 "، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 02، العدد 02، 2017.
- (40) سهام العيداني، "تنفيذ الميزانية العامة للدولة والرقابة عليها في القانون الجزائري"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، صادرة عن جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 10، العدد 01، 2017.
- (41) شوارز إنغبرغ، " الحصانة البرلمانية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006.
- (42) شوقي يعيش تمام، رياض دنش، "توسيع إخطار المجلس الدستوري ودوره في تطوير نظام الرقابة الدستورية - مقارنة تحليلية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي - الجزائر، المجلد 07 عدد 03، أكتوبر 2016.
- (43) صبرينة عجابي، " دور اللجان البرلمانية والمجتمع المدني في ترشيح الأداء البرلماني "، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، صادرة عن جامعة 8 ماي 1945 قالمة، المجلد 11، العدد 22، ديسمبر 2017.
- (44) الطاهر خويضر، " دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية " دراسة مقارنة للتجربة الجزائرية الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 05، ديسمبر 2004.
- (45) _____، " تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006.
- (46) عبد الاله لحكيم بناني، " دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 11، جانفي 2006.
- (47) عبد الجليل مفتاح، " حق السؤال كآلية رقابة برلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر "، مجلة المفكر، صادرة عن جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 01، العدد 01، 2006.
- (48) _____، " البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي في الجزائر "، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008.

- (49) _____، "كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعاتها"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، بمناسبة اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات، عدد 10، 2013.
- (50) عبد الجليل مفتاح، شوقي يعيش تمام، "المسؤولية الدستورية للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري دراسة مقارنة"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة الوادي، المجلد 05، العدد 09، جوان 2014.
- (51) عبد الحكيم بن مشري، حسينة شررون، "الازدواجية البرلمانية بين القبول والرفض"، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 04، جوان 2007.
- (52) عبد الحليم مرزوقي، "حق رئيس الدولة في حل البرلمان"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 12، العدد 03، جوان 2012.
- (53) عبد الرحمان بلعياط، "مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 02، مارس 2003.
- (54) عبد الرحمن بن جيلالي، "انتهاء استقلالية المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري الصادر عام 2016"، مجلة دراسات والأبحاث، المجلد 09، العدد 28، سبتمبر 2017.
- (55) _____، "حقوق المعارضة البرلمانية الدستورية في مجالات التشريع والرقابة و التمثيل المؤسساتي - دراسة في الدستور الجزائري -"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 32، العدد 01، الجزء الأول، 2018.
- (56) عبد الرزاق براهيم، "الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بأساليب السؤال، الاستجواب، لجان التحقيق ومدى فعاليتها في الحد من الفساد الإداري"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، الصادرة عن المركز الجامعي لأفلو، المجلد 02، العدد 02، جوان 2019.
- (57) عبد السلام سالم، عبد القادر مداني، "تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 05، العدد 02، 2016.
- (58) عبد العالي حاحة، أحمد بن زيان، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البدر، المجلد 10، العدد 04، 2018.

- (59) عبد العالي حاحة، آمال يعيش تمام، " المركز القانوني لرئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمّة لخضر – الوادي - الجزائر، المجلد 07، عدد 03، أكتوبر 2016.
- (60) عبد العزيز عزة، " اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، مجلة التواصل في العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة باجي مختار عنابة، المجلد 18، العدد 01، ديسمبر 2012.
- (61) عبد القادر بن صالح، "البناء المؤسساتي في الجزائر، من تثبيت الأركان إلى تعزيز المصادقية"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 05، أبريل 2004.
- (62) _____، " مجلس الأمة في عامه التاسع"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 14، نوفمبر 2006.
- (63) _____، " عملية إعداد النظام الداخلي الجديد 2017 لمجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 41، أكتوبر 2017.
- (64) عبد القادر جلال، "الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة للدولة بين النظرية والتطبيق — دراسة حالة الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية — دراسات اقتصادية — جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد 08، العدد 2014.
- (65) عثمان دشيشة، "الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 03، 2004.
- (66) عدنان طاهر، " حقوق وواجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 12، أبريل 2006.
- (67) عدنان طاهر، " حقوق وواجبات عضو البرلمان في القوانين الأساسية والأنظمة الداخلية للبرلمانات العربية"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 12، أبريل 2006.
- (68) العربي زروق، ياسمينه خروبي، " دور مجلس الدولة في صناعة النصوص القانونية في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسبية بن بوعلي شلف، المجلد 05، العدد 01، 2019.

- (69) عزوزي بن عزوز، سليمة لدغش، "التشريع بأوامر في إطار التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 10، العدد 02، سبتمبر 2019.
- (70) عزيزة شبري، "النظام الإجرائي للأسئلة البرلمانية في الجزائر"، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 07، أبريل 2010.
- (71) عقيلة خرباشي، "رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 23، 2009.
- (72) _____، "حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 24، جانفي 2010.
- (73) _____، "آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية"، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، العدد 25، أبريل 2010.
- (74) علاوة العايب، "العملية التشريعية ونظم التعديلات في الأنظمة البرلمانية المقارنة"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 33، ديسمبر 2013.
- (75) علي الصاوي، "دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، 2006.
- (76) عمار عباس، "التصويت بالثقة في النظام الدستوري الجزائري بين الممارسة و النصوص"، مجلة القانون، صادرة عن المركز الجامعي لغيليزان، المجلد 01، العدد 01، 2010.
- (77) _____، "بيان السياسة العامة للحكومة بين وسائل الرقابة الردعية ولوائح المساندة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 50، العدد 03، 2013.
- (78) _____، "محطات بارزة في تطور الدساتير الجزائرية"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 02، 2013.
- (79) _____، "توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية ومحاولة لتحقيق الفصل العضوي بين السلطات"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 05، 2015.

- (80) _____، "مكانة المعارضة البرلمانية في النظام الرئاسي"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري و الأنظمة المقارنة، العدد 13، 2016.
- (81) _____، " تعزيز الدور الرقابي و التشريعي و التمثيلي للبرلمان الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 "، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد 14، 2017.
- (82) عمار عوابدي، " عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، عدد 01، ديسمبر 2002.
- (83) _____، " فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003.
- (84) _____، " رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 05، أبريل 2004.
- (85) عمر فرحاتي، " مبدأ الحصانة البرلمانية في الدول العربية "، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 3، العدد 2008، 03.
- (86) _____، "العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية في الجزائر بين فترتين الأحادية والتعددية"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008.
- (87) العيد عاشوري، " نحو تطوير رقابة عمل الحكومة بواسطة الأسئلة الشفوية و الكتابية "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 14، نوفمبر 2006.
- (88) فاطمة محبوب، أسامة سنوسي، " الرقابة المالية كآلية لحوكمة الميزانية العامة للدولة "، مجلة اقتصاديات المال والأعمال، صادرة عن المركز الجامعي لميلة، المجلد 02، العدد 01، 2018.
- (89) فريد دبوشة، " إجراءات رفع الحصانة البرلمانية في التشريع الجزائري: بين غموض النص القانوني والسلطة التقديرية للبرلمان من طلب رفعها "، مجلة البحوث، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2016.

- (90) فطة نباني، "لجان التحقيق البرلمانية بين التقييد و التجريد"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية و السياسية، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 52، العدد 01، 2015.
- (91) قدور ظريف، "الاستجواب البرلماني كآلية من آليات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، صادر عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 53، العدد 02، 2016.
- (92) _____، "لجان التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري - دراسة تحليلية -"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، الصادرة عن جامعة عبد الحق بن حمودة - جيجل -، المجلد 01، العدد 02، 2016.
- (93) _____، "مكانة السؤال البرلماني في النظام الدستوري الجزائري باعتباره آلية رقابية على أعمال الحكومة"، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، الصادرة عن جامعة سطيف 2، المجلد 13، العدد 23، ديسمبر 2016.
- (94) قدياري حرز الله، "لمحة عن نظام الغرفتين في العالم واقع وأفاق"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، عدد 06، جويلية 2006.
- (95) كمال ديبلي، "النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، صادرة عن جامعة العربي التبسي تبسة، المجلد 09، العدد 01، 2016.
- (96) لزهارى بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، الجزائر، للعدد 01، ديسمبر 2002.
- (97) _____، "حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والبرلماني"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 4، أكتوبر 2003.
- (98) _____، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، عدد 07، ديسمبر، 2004.
- (99) _____، "عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، صادر عن مجلس الأمة، العدد 09، جويلية 2005.

- 100) _____، " حالات التنافي في التشريع الجزائري" ملخص "اليوم الدراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية والعمليات التشريعية ونظام التعديلات"، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، عدد 10، 2013.
- 101) _____، "المعارضة البرلمانية في النظام البرلماني"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، العدد 13، 2016.
- 102) لزهرة خشايمية، " الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي — دراسة تحليلية"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، صادرة عن جامعة 8 ماي 1945 قلمة، المجلد 11، العدد 22، ديسمبر 2017.
- 103) ليندة أونيسي، " رقابة عمل الحكومة بواسطة لجان التحقيق البرلماني"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست — الجزائر، المجلد 03، العدد 02، جوان 2014.
- 104) _____، " نظام الكوتا النسائية في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، صادرة عن جامعة خنشلة، المجلد 01، العدد 02، 2014.
- 105) ليندة أونيسي، شراد يحي، " الاستجواب البرلماني في الجزائر بين الوثيقة الدستورية والممارسة البرلمانية"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، صادرة عن جامعة خنشلة، المجلد 03، العدد 01، جانفي 2016.
- 106) مبروك غضبان، غربي نجاح، " قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 09، العدد 01، 2014.
- 107) مبروك محرز، " الإطار الدستوري والقانوني للحقوق السياسية للمرأة الجزائرية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الشهيد حمه لخضر — الوادي، المجلد 09، العدد 01، جانفي 2008.
- 108) محسن محمد عباس، " اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي"، مجلة الأكاديمية للدراسات

- الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية و القانونية، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2014.
- 109) محمد بركات، " الأداء المتميز للسلطة التنفيذية في الدول العربية "، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، صادرة عن جامعة خنشلة، المجلد 02، العدد 01، جانفي 2015.
- 110) محمد بوديار، " مجلس الأمة الجزائري كرمز لنظام الثنائية البرلمانية الواعدة "، مجلة الفكر البرلماني، صادرة عن مجلس الأمة، العدد 11، جانفي 2006.
- 111) محمد عثمان، " سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري "، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 03، العدد 02، 2017.
- 112) محمد عمران بوليفة، " التركيبة القانونية لمجلس الأمة — بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية — "، دفا تر السياسية والقانون، صادرة عن جامعة قاصدي مرباح، المجلد 05، العدد 08، جانفي 2013.
- 113) محمد لمين لعجال أعجال، " دراسة مقارنة حول مبادرات التعديلات الدستورية في الدساتير الجزائرية 1989، 1996، 2008، 2016 وأثرها على المسار الديمقراطي والحريات "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، المجلد 07، العدد 03، أكتوبر 2016.
- 114) محمد ناصر بوغزالة، " الحصانة البرلمانية امتياز أم ضرورة لممارسة الوظيفة "، مجلة الوسيط، صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول " الحصانة البرلمانية مفاهيم وممارسات " و " المواطنة و التنمية المستدامة "، عدد 09، 2012.
- 115) مراد بقالم، " دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر "، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، صادرة عن المركز الجامعي لتمنراست، المجلد 08، العدد 05، سنة 2019.
- 116) مسعود شيهوب، " الرقابة على دستورية القوانين " النموذج الجزائري "، مجلة النائب، العدد 05، نشره للمجلس الشعبي الوطني، 2005.
- 117) _____، " المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري قراءة في التعديل الدستوري لعام 2016 "، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، في إطار اليوم الدراسي حول المعارضة البرلمانية في الدستور الجزائري والأنظمة المقارنة، العدد 13، 2016.

- 118) ميلود ذبيح، "رقابة البرلمان على الحكومة بآلية الاستجواب - مقارنة تحليلية -" مجلة العلوم القانونية و السياسية، جامعة الوادي - الجزائر -، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المجلد 03، العدد 02، 2012.
- 119) ناصر كتاب، ولد علي تاكفاريناس، "المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الأخير"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 53، العدد 04، 2016.
- 120) ناصيرة بن عيسى، " دور مجلس الأمة في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري ل6 مارس 2016"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، مجلد 12، العدد 02، 2017.
- 121) نسيم سعودي، "الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2018.
- 122) نسيمة كموش، " البرلمان والرقابة على قوانين المالية"، دفاتر البحوث العلمية، الصادرة عن المركز الجامعي بتيبازة، المجلد 03، العدد 01، 2015.
- 123) نصر الدين عاشور، فيصل نسيغة، " علاقة البرلمان بالحكومة في ظل التعديل الدستوري 1996"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 03، العدد 04، 2008.
- 124) نعيمة جعفري، " محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية" دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، الصادرة عن جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 01، العدد 01، 2015.
- 125) نوال بن الشيخ، محمد بن محمد، " سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، المجلد 09، العدد 16، جانفي 2017.
- 126) نوال دايم، " مدى فعالية التحقيق البرلماني كآلية رقابية على أعمال الحكومة في التشريع الجزائري"، مجلة المعيار، الصادرة عن المركز الجامعي لتيسمسيلت، المجلد 06، العدد 01، 2015.

- (127) _____، " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"،
مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد 2، العدد 1، 2016.
- (128) نور الدين بن دحو، "السؤال البرلماني لمؤشر لقياس نشاط الأحزاب السياسية الجزائرية داخل البرلمان"، دفاتر السياسة والقانون، الصادرة عن جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 08، العدد 14، جانفي 2016.
- (129) نور الدين رداد، " قانون المالية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة الوادي، المجلد 08، عدد 02، جوان 2017.
- (130) نور الدين فكائر، " العضوية في البرلمان"، مجلة النائب، صادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 01، 2003.
- (131) _____، " ملامح طبيعة النظام السياسي الجزائري في ظل دستور 1996"، مجلة الفكر البرلماني، الصادرة عن مجلس الأمة، العدد 10، أكتوبر 2005.
- (132) هاني صواقية، " بيان السياسة العامة كآلية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016"، حوليات جامعة الجزائر 1، صادرة عن جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 34، العدد 01، 2020.
- (133) هناء عرعور، عبد الوهاب خريف، " دور السلطة التنفيذية الجزائرية في تحريك الرقابة الدستورية"، المجلة العربية للأبحاث و الدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 11، عدد 02، جوان 2019.
- (134) وليد العقون، " الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد 2004.
- (135) وليد شريط، " إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)"، مجلة المجلس الدستوري، العدد 03، 2014.
- (136) ياسين ربوح، " الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 08، العدد 01، جانفي 2017.

137) يمينة بيران، "الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، المجلد 04، العدد 02، جوان 2018.

د: المداخلات

1) عبد القادر اقصاصي، "سلطة التشريع لرئيس الجمهورية في ظل الدستور الجزائري الحالي"، مداخلة قدمت بمناسبة اليوم الدراسي الموسوم ب: مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في الدساتير الجزائرية، يوم 16 ماي 2013، قسم الحقوق، جامعة أدرار.

هـ : المواقع الرسمية

- 1) موقع المجلس الأمة <http://www.majliselouma.dz>
- 2) موقع الأمانة العامة للحكومة <http://www.joradp.dz>
- 3) موقع وزارة العلاقات مع البرلمان <http://www.mrp.gov.dz>
- 4) موقع المجلس الدستوري <http://www.conseil-constitutionnel.dz>
- 5) موقع المجلس الشعبي الوطني <http://www.apn.dz>

و: المقالات على شبكة الانترنت

1) مقال منشور بيوميات جريدة الشروق بتاريخ 7 ديسمبر 2014، تحت عنوان "المطالبة بتوسيع صلاحيات مجلس الأمة" على الموقع التالي : www.echoroukonline.com

2: المراجع باللغة الأجنبية

I - Ouvrages :

- 1) Bernard Chantebout, **Droit constitutionnelle**, 19^{eme} édition, Armand colin, France, 2002.

- 2) Christain Bidégaray, Claude Emeri, **la responsabilité politique**, édition Dalloz, France, 1998.
- 3) Claude Leclercq, **droit constitutionnel et institutions politiques**, 10^{ème} édition, France, 1999.
- 4) Fatiha Ben Abbou Kiran, **droit parlementaire algérien**, tome 1, office des publications universitaires, Alegria, 2009.
- 5) George Burdeau, **les facades institutionnelles la démocratie gouvernante, traité de science politique**, Tome 9, L.G.D.J, France, 1976.
- 6) Jacques Jean Paul, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 2013.
- 7) Lascombe Michel, **Droit constitution de la cinquième République**, 9^{ème} édition, Lharmatton, France, 2005.
- 8) Louis Favoreu et autres, **Droit constitutionnel**, 2^{ème} édition, Dalloz, France, 1999.
- 9) Marcel Prétot, **Institution politique et droit constitutionnel**, 5^{ème} édition, Dalloz, France, 1972.
- 10) Michel Ameller, **Les questions usurairement du contrôle parlementaire**, L.G.D.J, France, 1964.
- 11) Mohamed Ibrahim, **le pouvoir en Algérie et ses formes d'expression institutionnelle**, office des publications universitaire, Alegria, 1995.
- 12) Patrice Gelard, Jacques Meunier, **institutions politiques et droit constitutionne**, 13^{ème} édition, Montchrestien, France, 1999.
- 13) Philippe Ardant, **Institutions politiques et Droit constitutionnel**, 6^{ème} édition, L.G.D.J, France, 1994.
- 14) Philippe Foillard, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, paradigme, 9^{ème} édition, publications universitaires CPU France, 2003-2004.
- 15) Pierre Avril et Jean Gicquel, **droit constitutionnel politiques**, 27^{ème} édition, L.G.D.J, France, 2013.
- 16) Turpin Dominique, **le régime parlementaire**, édition Dalloz, France, 1997.
- 17) Yelles Chaouche Bachir, **le Conseil constitutionnel en Algérie, du contrôle de constitutionnalité à la créativité normative**, OPU, Algérie, 1999.

II-Thèses:

- 1) Fatiha Benabbou- Kirane, **les négociations Assemblées Populaire Nationale exécutive à travers la procédure législative (l'exemple de la 1ère législation)**, Mémoire de Magistère en droit, Option administration et finances publiques, Université d'Alger, faculté de droit, 1984.

III - Articles :

- 1) Walid Laggoune, " **La conception du contrôle de constitutionnalité en Algérie** " Revue de l'école nationale d'administration, N^{ème} 02, 1996.

- 2) Françoise Mendel, " **La compétences législatives des parlements·étude comparé**" ،
Revue internationale de droit comparé، N^{eme} 4، 1978.

الفهرس

الصفحة	الفهرس
أ	مقدمة
09	الباب الأول: الإطار التنظيمي لمجلس الأمة في الجزائر
10	الفصل الأول: التنظيم العضوي لمجلس الأمة في الجزائر بين النص وواقع الممارسة
11	المبحث الأول: اختيار أعضاء مجلس الأمة بين التعيين والانتخاب
11	المطلب الأول: انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة
12	الفرع الأول: طريقة انتخاب ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة
17	الفرع الثاني: الشروط الواجب توافرها لعضوية مجلس الأمة
18	أولا: الشروط العامة
26	ثانيا: الشروط الخاصة
33	الفرع الثالث: سير العمليات الانتخابية
33	أولا: استدعاء الهيئة الناخبة
36	ثانيا: إعداد القوائم الانتخابية
36	ثالثا: التصويت "الاقتراع"
40	رابعا: الفرز
41	خامسا: إعلان النتائج
42	المطلب الثاني: تعيين الثلث الرئاسي والتجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة
43	الفرع الأول: تعيين الثلث الرئاسي لأعضاء مجلس الأمة
43	أولا: الجهة المختصة بالتعيين
45	ثانيا: الشروط اللازم توافرها في الأعضاء المعينين لأعضاء مجلس الأمة
46	الفرع الثاني: التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة
47	أولا: خصائص التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة
49	ثانيا: تقدير نمط التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة
51	المبحث الثاني: الاستقلالية العضوية لمجلس الأمة بين المطلقة والنسبية
52	المطلب الأول: صلاحية مجلس الأمة في إثبات العضوية وإسقاطها
52	الفرع الأول: صلاحية مجلس الأمة في إثبات العضوية
52	أولا: الجهة المختصة بإثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة
54	ثانيا: النتائج المترتبة على إثبات عضوية أعضاء مجلس الأمة
58	الفرع الثاني: صلاحية مجلس الأمة في إسقاط عضوية أعضائه

59	أولا: أسباب إسقاط العضوية
61	ثانيا: إجراءات إسقاط العضوية
62	ثالثا: النتائج المترتبة على إسقاط عضوية أعضاء مجلس الأمة
64	المطلب الثاني: نظام الحصانة والضمانات المادية تجسيدا للاستقلالية العضوية لمجلس الأمة
64	الفرع الأول: نظام الحصانة البرلمانية تجسيدا للاستقلالية العضوية لمجلس الأمة
65	أولا: مفهوم الحصانة البرلمانية
73	ثانيا: أنواع الحصانة البرلمانية
77	ثالثا: إجراءات رفع الحصانة البرلمانية
80	الفرع الثاني: الضمانات المادية تجسيدا للاستقلالية العضوية لمجلس الأمة
81	أولا: التعويضات البرلمانية
84	ثانيا: نظام التقاعد والتأمينات الاجتماعية
87	المطلب الثالث: تكريس مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية
87	الفرع الأول: الهدف من مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية
91	الفرع الثاني: نطاق مبدأ التنافي مع العهدة البرلمانية
95	الفرع الثالث: إجراءات تطبيق مبدأ التنافي وأثاره القانونية
96	المطلب الرابع: عدم قابلية مجلس الأمة للحل
97	الفرع الأول: مفهوم حق الحل
97	أولا: تعريف حق حل البرلمان
98	ثانيا: الاتجاهات الفقهية حول إقرار عدم قابلية مجلس الأمة للحل
100	الفرع الثاني: دوافع المشرع الجزائري حول إقرار عدم قابلية مجلس الأمة للحل
103	الفصل الثاني: التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة في الجزائر تعديل أم استقرار النص
104	المبحث الأول: استقلالية مجلس الأمة في تنظيمه الإداري
104	المطلب الأول: الأجهزة الدائمة لمجلس الأمة
104	الفرع الأول: رئيس مجلس الأمة
104	أولا: شروط انتخاب رئيس مجلس الأمة
106	ثانيا: كيفية انتخاب رئيس مجلس الأمة

108	ثالثا: صلاحيات رئيس مجلس الأمة
117	الفرع الثاني: مكتب مجلس الأمة
117	أولا: تكوين مكتب مجلس الأمة
118	ثانيا: تسيير مكتب مجلس الأمة
119	ثالثا: صلاحيات مكتب مجلس الأمة
122	الفرع الثالث: اللجان الدائمة لمجلس الأمة
122	أولا: مفهوم اللجان الدائمة
126	ثانيا: أطر وضوابط تشكيل اللجان الدائمة
131	ثالثا: نظام سير أشغال اللجان الدائمة
135	رابعا: اختصاصات اللجان الدائمة
139	المطلب الثاني: هيئات مجلس الأمة
140	الفرع الأول: هيئة الرؤساء
140	أولا: تكوين هيئة الرؤساء
140	ثانيا: نظام سير هيئة الرؤساء
141	ثالثا: اختصاصات هيئة الرؤساء
141	الفرع الثاني: هيئة التنسيق
141	أولا: تكوين هيئة التنسيق
142	ثانيا: نظام سير هيئة التنسيق
142	ثالثا: اختصاصات هيئة التنسيق
143	الفرع الثالث: المجموعات البرلمانية
143	أولا: تعريف المجموعات البرلمانية
144	ثانيا: تكوين المجموعات البرلمانية
145	ثالثا: نظام سير المجموعات البرلمانية
146	رابعا: اختصاصات المجموعات البرلمانية
147	الفرع الرابع: المصالح الإدارية لمجلس الأمة
148	أولا: الأمانة الخاصة لرئيس مجلس الأمة
148	ثانيا: ديوان رئيس المجلس
148	ثالثا: الأمانة العامة لمجلس الأمة
149	المبحث الثاني: الاستقلالية النسبية لمجلس الأمة في تنظيمه المالي

150	المطلب الأول: دور مجلس الأمة في إعداد ميزانيته
150	الفرع الأول: ماهية الميزانية العامة
150	أولاً: مفهوم الميزانية العامة
154	ثانياً: تنفيذ الميزانية العامة
156	ثالثاً: الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة
157	الفرع الثاني: أصحاب الحق في إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة
158	الفرع الثالث: دمج الحكومة لمشروع ميزانية مجلس الأمة ضمن قانون المالية
159	المطلب الثاني: دور مجلس الأمة في الرقابة على صرف ميزانيته
159	الفرع الأول: الرقابة السابقة " عن طريق المراقب البرلماني "
159	أولاً: كيفية تشكيلة المراقب البرلماني
159	ثانياً: اختصاصات المراقب البرلماني
160	ثالثاً: مدى جدوى الرقابة السابقة على مجلس الأمة
160	الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة " عن طريق مجلس المحاسبة "
161	أولاً: ماهية مجلس المحاسبة
168	ثانياً: حدود الاختصاص الرقابي المطبق على مالية مجلس الأمة
169	ثالثاً: مدى جدوى الرقابة اللاحقة على مجلس الأمة
171	خلاصة الباب الأول
174	الباب الثاني: الإطار الوظيفي لمجلس الأمة في الجزائر
175	الفصل الأول: الإطار التشريعي لمجلس الأمة في الجزائر بين الفعالية والمحدودية
176	المبحث الأول: محدودية مجلس الأمة في إعداد القانون
176	المطلب الأول: المجال التشريعي لمجلس الأمة
177	الفرع الأول: القانون العادي
177	أولاً: تعريف القانون العادي
178	ثانياً: تحديد مجال القانون العادي
184	الفرع الثاني: القوانين العضوية
184	أولاً: تحديد مدلول القانون العضوي
188	ثانياً: تحديد مجالات القانون العضوي
189	ثالثاً: مكانة القوانين العضوية في هرم تدرج المعايير القانونية

192	المطلب الثاني: حق مجلس الأمة باقتراح القوانين من الإقصاء إلى الإقرار
192	الفرع الأول: تحديد المقصود بحق المبادرة بالقوانين وطبيعتها القانونية
192	أولاً: تعريف المبادرة بالقانون
193	ثانياً: الطبيعة القانونية للمبادرة بالقانون
194	الفرع الثاني: أسباب إدخال مجلس الأمة في المبادرة التشريعية
196	الفرع الثالث: قيود مجلس الأمة على مجال المبادرة بالقوانين
197	أولاً: القيود المباشرة
201	ثانياً: القيود غير المباشرة
205	المطلب الثالث: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزاحم في الظروف العادية والظروف الاستثنائية
205	الفرع الأول: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزاحم في الظروف العادية
205	أولاً: التشريع بأوامر رئاسية
214	ثانياً: التشريع عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة
217	ثالثاً: التشريع عن طريق الاستفتاء
222	الفرع الثاني: تمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع المزاحم في الظروف الاستثنائية
222	أولاً: حالات الطوارئ والحصار
226	ثانياً: حالة الاستثنائية
229	ثالثاً: حالة الحرب
232	المبحث الثاني: مدى سلطة مجلس الأمة في المصادقة على القانون
232	المطلب الأول: حدود سلطة مجلس الأمة في ضبط جدول أعماله
232	الفرع الأول: مفهوم جدول أعمال الدورة البرلمانية
232	أولاً: تعريف جدول أعمال الدورة البرلمانية
233	ثانياً: أهمية جدول أعمال في سير مجلس الأمة
233	ثالثاً: كيفية إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية
235	الفرع الثاني: تأثير مساهمة الحكومة في إعداد جدول أعمال الدورة البرلمانية
235	أولاً: ضبط جدول الأعمال الدورة البرلمانية وفق متطلبات الحكومة
236	ثانياً: ترتيب الحكومة لمواضيع جدول أعمال الدورة وفقاً لأولوياتها
236	ثالثاً: إمكانية الحكومة تعديل جدول أعمال الدورة

237	الفرع الثالث: تأثير المعارضة البرلمانية على جدول الأعمال من خلال جلسات الشهرية
237	أولا: معنى المعارضة البرلمانية
238	ثانيا: تأثير المعارضة البرلمانية في إعداد جدول أعمال
239	المطلب الثاني: سلطة مجلس الأمة من مناقشة النصوص القانونية إلى غاية المصادقة عليها
239	الفرع الأول: سلطة مجلس الأمة في مناقشة النصوص القانونية
239	أولا: الإجراءات الموضوعية لمناقشة النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة
240	ثانيا: الإجراءات الشكلية لمناقشة النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة
245	الفرع الثاني: سلطة مجلس الأمة في تعديل المبادرات القانونية
245	أولا: تعريف سلطة تعديل المبادرات القانونية
246	ثانيا: القيود المفروضة على مجلس الأمة لممارسة سلطة التعديل
249	الفرع الثالث: سلطة مجلس الأمة في المصادقة على النصوص القانونية
249	أولا: إجراءات مجلس الأمة في المصادقة على النصوص القانونية
250	ثانيا: المآخذ الواردة على إجراءات مجلس الأمة في مصادقة على النصوص القانونية
252	المطلب الثالث: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني
252	الفرع الأول: دواعي اختيار المؤسس الدستوري الجزائري لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء
253	أولا: عدم قابلية نظام الذهاب والإياب للتطبيق في الجزائر
254	ثانيا: حل الخلاف بواسطة اجتماع المجلسين بطريقة مستبعدة في الجزائر
254	ثالثا: اللجنة المتساوية الأعضاء الخيار الوحيد القابل للتطبيق في النظام الدستوري الجزائري بوضعه الحالي
255	الفرع الثاني: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلتها
255	أولا: هيمنة الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، على سلطة تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء
257	ثانيا: استقلالية البرلمان في تشكيلة اللجنة متساوية الأعضاء
258	الفرع الثالث: مدى تحكم اللجنة المتساوية الأعضاء في نظام سيرها
259	الفرع الرابع: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء مع إمكانية تفعيل الكلمة الأخيرة
259	أولا: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
259	ثانيا: إعطاء الكلمة الأخيرة لصالح المجلس الشعبي الوطني
260	المطلب الرابع: تأثير السلطة التنفيذية على نهاية المسار التشريعي

261	الفرع الأول: إمكانية عرقلة مسار اكتمال المصادقة على القانون عن طريق حق الاعتراض - طلب إجراء المداولة الثانية -
261	أولاً: مفهوم حق الاعتراض
263	ثانياً: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض
264	ثالثاً: التنظيم الدستوري لحق الاعتراض عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية
267	الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في الرقابة على دستورية القوانين
268	أولاً: تأثير رئيس الجمهورية على تشكيلة المحكمة الدستورية
270	ثانياً: آلية تحريك عمل المحكمة الدستورية
274	الفرع الثالث: إمكانية الامتناع عن الإصدار ونشر القانون
274	أولاً: إصدار القوانين اختصاص حصري لرئيس الجمهورية
278	ثانياً: نفاذ القانون " النشر "
279	الفصل الثاني: الإطار الرقابي لمجلس الأمة في الجزائر بين محدودية الأثر وإبعاد المسؤولية
280	المبحث الأول: استبعاد مجلس الأمة من ترتيب المسؤولية السياسية
280	المطلب الأول: تقديم عرض حول برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، وبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
281	الفرع الأول: تقديم عرض حول برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة أمر عرضي بدون أثر
281	أولاً: مضمون برنامج أو مخطط عمل الحكومة - حسب الحالة -
283	ثانياً: إجراءات عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة ، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة
290	ثالثاً: الغرض من عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة
291	رابعاً: نتائج عرض برنامج أو مخطط عمل الحكومة ، حسب الحالة، أمام مجلس الأمة
295	الفرع الثاني: تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة دون ترتيب أي أثر
295	أولاً: مضمون بيان السياسة العامة
296	ثانياً: الشروط الشكلية لتقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
302	ثالثاً: نتائج تقديم بيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة
303	المطلب الثاني: تهميش وإقصاء مجلس الأمة من الميدان المالي والسياسة الخارجية
303	الفرع الأول: تهميش مجلس الأمة من الميدان المالي
304	أولاً: تحكم الحكومة في إعداد قانون المالية
306	ثانياً: انعدام الدور الرقابي لمجلس الأمة في تنفيذ قانون المالية

309	الفرع الثاني: إقصاء مجلس الأمة في السياسة الخارجية
309	أولا: استئثار رئيس الجمهورية بإدارة السياسة الخارجية كقاعدة عامة
310	ثانيا: تدخل مجلس الأمة في السياسة الخارجية كاستثناء
312	المبحث الثاني: الأدوات الرقابية المحدودة الأثر الممنوحة لمجلس الأمة
312	المطلب الأول: السؤال كآلية للاستفسار
313	الفرع الأول: ماهية السؤال
313	أولا: تعريف السؤال
314	ثانيا: نشأة وتطور السؤال البرلماني
315	ثالثا: خصائص السؤال البرلماني
316	رابعا: أهداف السؤال البرلماني
317	الفرع الثاني: أنواع السؤال البرلماني
317	أولا: الأسئلة الشفوية
318	ثانيا: الأسئلة الكتابية
320	الفرع الثالث: شروط وإجراءات قبول السؤال البرلماني
320	أولا: شروط قبول السؤال البرلماني
322	ثانيا: إجراءات السؤال البرلماني
324	الفرع الرابع: أثار السؤال البرلماني في تحقيق رقابة فعالة
326	المطلب الثاني: الاستجواب كآلية للاتهام
327	الفرع الأول: ماهية الاستجواب
327	أولا: تعريف الاستجواب
328	ثانيا: نشأة وتطور الاستجواب البرلماني
329	ثالثا: أهمية الاستجواب البرلماني
330	رابعا: أهداف الاستجواب البرلماني
331	الفرع الثاني: شروط قبول الاستجواب البرلماني
331	أولا: الشروط الشكلية لقبول الاستجواب البرلماني
334	ثانيا: الشروط الموضوعية لقبول الاستجواب البرلماني
337	الفرع الثالث: إجراءات الاستجواب البرلماني
337	أولا: مرحلة إيداع الاستجواب
338	ثانيا: مرحلة مناقشة الاستجواب

340	الفرع الرابع: أثار الاستجواب البرلماني في تحقيق رقابة فعالة
343	المطلب الثالث: التحقيق البرلماني كآلية للبحث والتقصي عن الحقائق
343	الفرع الأول: ماهية التحقيق البرلماني
343	أولاً: تعريف التحقيق البرلماني
345	ثانياً: نشأة التحقيق البرلماني وتطوره
347	ثالثاً: أهمية التحقيق البرلماني
348	رابعاً: أهداف التحقيق البرلماني
348	الفرع الثاني: شروط وإجراءات إنشاء لجان التحقيق
349	أولاً: شروط إنشاء لجان التحقيق البرلمانية
351	ثانياً: إجراءات إنشاء لجان التحقيق
353	الفرع الثالث: سلطات لجان التحقيق في تقصي الحقائق
353	أولاً: السلطات المرتبطة بالمستندات والوثائق
354	ثانياً: السلطات السارية على الأمكنة
354	ثالثاً: السلطات السارية على الأشخاص
355	الفرع الرابع: أثار التحقيق البرلماني في تحقيق رقابة فعالة
360	خلاصة الباب الثاني
362	الخاتمة
368	قائمة المصادر والمراجع
418	الفهرس

الملخص:

تناولت هذه الدراسة مجلس الأمة الجزائري باعتباره مجسداً للثنائية البرلمانية على مستوى السلطة التشريعية بداية من التعديل الدستوري لسنة 1996 إلى غاية تعديل 2020، وذلك بمعالجة تنظيمه العضوي والهيكلية اعتباراً من كونه غرفة قائمة بذاتها، لنوضح بعدها الدور الأساسي الذي كان يفترض أن يلعبه مجلس الأمة، لولا القيود الشكلية والموضوعية الصارمة التي تحد من ممارسته لهذا الاختصاص الأصيل، نتيجة تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، وهيمنتها على المجلس بواسطة عدة آليات دستورية وقانونية، كما يعتبر الدور الرقابي للمجلس شبه معدوم الأثر مقارنة بدور المجلس الشعبي الوطني، كونه لا يرتب أية مسؤولية سياسية للحكومة؛ لنصل في نهاية الدراسة إلى الهدف الحقيقي لمجلس الأمة، ألا وهو المساهمة في تحقيق استقرار المؤسسات الدستورية أكثر من كونه ترقيةً وتحسيناً للعمل التشريعي والرقابي.

Abstract:

This study dealt with the Algerian Council of the Nation as a reflection of parliamentary duality of the legislature, starting from the constitutional amendment of 1996 to the that of 2020, by addressing its organic and structural organization for being a stand-alone chamber, in order to clarify the fundamental role that the Council of the Nation was supposed to play, had it not been for the strict formal and objective restrictions that limit its exercise of this inherent competence, as a result of the intervention of the executive authority in the legislative work, and its dominance to the Council through several constitutional and legal mechanisms; the supervisory role of the Council is also considered to be almost non-existent compared to that of the National People's Assembly, as it does not entail any political responsibility for the Government; to reach at the end of the study the real goal of the National Assembly, which is participating in stabilization of the constitutional institutions rather than promote and improve legislative and supervisory work