

جامعة سعد دحلب بالبليدة

كلية الحقوق

قسم القانون العام

مذكرة ماجستير

التخصص: القانون الدستوري و الأنظمة الدستورية

نظام المجلسين في النظام الدستوري الجزائري
-دراسة مقارنة-

من طرف

عبد السلام سالمى

أمام اللجنة المشكلة من

رئيسا
مشرفا و مقررا
عضوا مناقشا
عضوا مناقشا

أستاذ محاضر ، جامعة البليدة
أستاذ محاضر ، جامعة البليدة
أستاذ محاضر ، جامعة تلمسان
أستاذ مكلف بالدروس ، جامعة البليدة

د. بلقاسم أحمد
د. بقر محمد آكلي
د. مكاشة الغوثي
أ. لطيف عبد المجيد

البليدة ، أفريل 2006

ملخص

يعتبر موضوع نظام المجلسين أحد أهم مواضيع القانون البرلماني ، حيث أنه لا يزال محور جدل بين الفقهاء . و في هذا الصدد انقسم رجال القانون بين مؤيد لهذا النظام و معارض له ، و لكل فريق حججه في هذا الشأن.

و قد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام المجلسين في دستور 1996 ، و ذلك بإحداث مجلس الأمة، حيث نصت المادة 98 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و له السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

و لكن تبقى فعالية هذا النظام هي الشيء الأساسي ، ذلك أن التغيير ليس غاية في حد ذاته و إنما وسيلة من أجل تدارك النقائص التي يكون المؤسس الدستوري قد وقف عليها من جراء اعتماد نظام المجلس الواحد في ظل دساتير 1963 ، 1976 و 1989 .
و منه فإن هذا البحث يعالج إشكالية فعالية نظام المجلسين المعتمد في ظل دستور 1996 .
و تختلف مبررات اعتماد نظام المجلسين من نظام دستوري لآخر ، حيث أنه اعتمد في الجزائر لأسباب قانونية و أخرى سياسية.

و تتجلى مظاهر الاختلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في تكوين كل منهما و في الاختصاصات الممارسة من طرفيهما .

أما مظاهر المساواة بين المجلسين فتتمثل في المركز القانوني لأعضائهما ، و الاختصاصات المشتركة بينهما، بالإضافة إلى اختصاصات البرلمان المنعقد بمجلسيه .

و في حالة وجود خلاف بين المجلسين فيتم حله عن طريق لجنة متساوية الأعضاء مكونة من نواب من المجلس الشعبي الوطني و أعضاء من مجلس الأمة .

شكر

أتقدم بالشكر للأستاذ الفاضل الدكتور قزو محمد آكلي على تشريفي بقبول تأطير هذه المذكرة ، و على نصائحه و إرشاداته القيمة.

كما لايفوتني أن أشكر كل الأساتذة بكلية الحقوق بجامعة البليدة على المجهودات المبذولة لصالح الطلبة.

الفهرس

ملخص

شكر

مقدمة

7	1.مبررات اعتماد نظام المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة.....
8	1.1. تمثيل الطبقة الأرستقراطية.....
14	2.1 . تمثيل الوحدات السياسية في الدول الفيدرالية.....
23	3.1 . اعتماد نظام المجلسين بسبب أزمات دستورية و سياسية.....
36	2. مظاهر المغايرة بين المجلسين.....
37	1.2 . مظاهر الاختلاف بين المجلسين.....
50	2.2. مظاهر المساواة بين المجلسين.....
70	3 . العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.....
71	1.3 . آلية حل الخلاف بين المجلسين.....
89	2.3 . دور الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين.....
98	الخاتمة.....
102	ملحق.....
112	قائمة المراجع.....

مقدمة

يعتبر البرلمان أحد أهم مؤسسات الدولة، وذلك من منطلق أنه الجهة التي تقوم بسن القوانين والتي تكتسي أهمية بالغة للغاية بالنظر إلى أن عمل سائر الهيئات الأخرى يتوقف عليها.

وتعتمد الأنظمة الدستورية المختلفة في تشكيل البرلمان على طريقتين: فإما أن يتكون البرلمان من مجلس واحد وهو ما تأخذ به غالبية الدول نذكر منها الصين الشعبية، كوريا الجنوبية... الخ، أو من مجلسين وهو ما أخذت به الأنظمة الدستورية للدول الأخرى ومن بينها الجزائر .
والدارس للأنظمة الدستورية المختلفة يصل إلى نتيجة مؤداها أن نظام المجلسين لا يرتبط بنظام دستوري معين فقد تأخذ به الأنظمة الرئاسية أو الأنظمة البرلمانية أو شبه الرئاسية. بالإضافة إلى ذلك فإن الإشكاليات والتساؤلات التي تثار حوله لا تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية.

وهذا النظام موجود في الدول الغنية والمتقدمة مثل الولايات المتحدة، بريطانيا، فرنسا، ألمانيا... الخ كما هو موجود في الدول الفقيرة مثل إثيوبيا، ناميبيا... الخ .
أما بالنسبة للوضع في الجزائر فإنه يلاحظ أنها اعتمدت نظام المجلس الواحد قبل دستور 1996، حيث نصت المادة 27 من دستور 1963 على أن " السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني ترشحهم جبهة التحرير الوطني وينتخبون باقتراع عام مباشر و سري لمدة خمس سنوات "، كما نصت المادة 28 على أنه " يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي ". ونصت المادة 126 من دستور 1976 على أنه " يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني ". كما نص دستور 1989 في المادة 92 منه على أنه " يمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ".

وبعد ذلك اتجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى اعتماد نظام المجلسين، حيث نصت المادة 98 من دستور 1996 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".

والواقع أن لهذا التحول أسبابا عديدة سنتناولها بالتفصيل اللازم في حينها، ولكن الشيء المؤكد هو أنه لا يوجد تغيير من أجل التغيير فقط، إذ أن أي تعديل ليس هدفا في حد ذاته ، و عليه فإن المؤسس الدستوري يكون قد وقف على قصور ما في نظام المجلس الواحد المعتمد قبل دستور 1996 وهو ما أدى به إلى التحول إلى نظام المجلسين.

و بالتالي فإن مدى فعالية هذا النظام تطرح إشكاليات كثيرة، و هي محل خلاف كبير بين الأساتذة، فهناك من يرى أن لهذا النظام فعالية كبيرة ، وهناك من يرى أن له فعالية محدودة ، بينما يقول آخرون بعدم فعاليته على الإطلاق.

ومنه فإنه توجد ثلاث فرضيات في هذا الموضوع :

- أن يكون نظام المجلسين المستحدث في دستور 1996 فعالا تماما. وبالتالي ينبغي الاحتفاظ به كما هو من غير إلغائه أو إحداث أي تعديلات عليه.
- أن تكون لهذا النظام فعالية نسبية و عليه فانه يجب إدخال بعض التعديلات عليه وذلك من أجل تدارك النقائص و الرفع من فعاليته .
- أن يكون هذا النظام غير فعال إطلاقا ومنه ينبغي الرجوع إلى نظام المجلس الواحد.

كما تطرح تساؤلات أيضا حول مبررات اعتماد نظام المجلسين في دستور 1996، و مظاهر المغايرة بين المجلسين المكونين للبرلمان في النظام الدستوري الجزائري و النقاط التي ينبغي للمؤسس الدستوري إعادة النظر فيها. بالإضافة إلى ذلك فإننا سنطرح إشكالية الخلاف بين المجلسين و الآليات المتبعة في تسوية الخلاف بينهما و مدى فعالية هذه الآليات.

إن لمثل هذه الدراسة دوافع ذاتية وأخرى موضوعية :

فبالنسبة للدوافع الذاتية فإنها تتمثل في الإيمان العميق بأهمية الهيئة النيابية في إرساء دعائم دولة القانون وذلك من خلال مجموع الصلاحيات التي تضطلع بها، بالإضافة إلى الرغبة في إبراز مواطن القوة و الضعف في نظام المجلسين في الجزائر بالنظر إلى قصر هذه التجربة.

أما الدوافع الموضوعية فتتمثل بصفة أساسية في الجدل والنقاش الدائم والمستمر حول نظام المجلسين ومدى نجاعته في العالم ككل وفي الجزائر بصفة خاصة.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في أن الموضوع المتعلق بنظام المجلسين يشكل جزءا هاما و أساسيا من القانون البرلماني، وهو محور اهتمام من طرف أساتذة القانون الدستوري.

وعليه فإن هذه الدراسة تتركز على المنهج التحليلي الوصفي و ذلك لكونه يتماشى مع تحليل المواد القانونية التي سيتم التطرق إليها .

بالإضافة إلى إتباع المنهج التاريخي وذلك في إطار دراسة التطور التاريخي لنظام المجلسين في مجموعة من الأنظمة الدستورية عند التطرق إلى المبررات التي أدت إلى اعتماده في هذه الأنظمة ، ذلك أن للخلفية التاريخية دور مهم جدا في الوقوف على دقائق الأمور في أي موضوع .

كما أنه لا يمكن الاستغناء عن المنهج المقارن في دراسة كهذه، و ذلك عند إجراء مقارنة بين نظام المجلسين في الجزائر وذلك المتبع في دول أخرى من أجل إبراز مواطن الضعف و القوة في النظام المنتهج في الجزائر واقتراح الحلول لبعض المشاكل و التي يمكن استنباطها من تجارب الدول الأخرى وتكييفها مع الوضع في الجزائر .

وبناء عليه سيتم معالجة هذا الموضوع في ثلاثة فصول حيث سنخصص الفصل الأول لمبررات اعتماد نظام المجلسين في مجموعة من الأنظمة الدستورية المختلفة، حيث سندرس نماذج مختلفة من دول تتبنى النظام الرئاسي ودول تتبنى النظام البرلماني وأخرى تتبنى النظام شبه الرئاسي، وذلك لأخذ فكرة متكاملة عن الموضوع قبل الخوض في مبررات اعتماد نظام المجلسين في الجزائر .

وسنخصص الفصل الثاني لإبراز مظاهر المغايرة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة والوقوف عليها وإبراز مواطن القصور في كل منها وإيجابيتها .

وسنخصص الفصل الثالث لتنظيم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وذلك من خلال الآلية المعتمدة لحل الخلاف بينهما والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث سندرس هذه اللجنة وطريقة عملها ومدى فعاليتها في حل الخلاف بين المجلسين.

الفصل 1

مبررات اعتماد نظام المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة

إن الدارس لنظام المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة يصل إلى نتيجة مؤداها أن المبررات التي أدت إلى اعتماده تختلف من نظام دستوري لآخر وذلك تبعا للظروف المحيطة بكل دولة، حيث أن هذا الموضوع يختلف تماما من دولة لأخرى .

والشيء الملاحظ هو أنه يمكن تمييز ثلاثة أسباب أدت إلى اعتماد برلمان مكون من مجلسين ، إذ أنه بالنظر للسياق التاريخي الذي ظهر في إطاره فإنه يمكن القول أنه جاء لتمثيل الطبقة الأرستقراطية في بعض الأنظمة الملكية وذلك لاعتبارات تاريخية معينة، في حين أنه معتمد في دول أخرى لاعتبارات وحسابات سياسية .

و يختلف الأمر تماما في الدول الفيدرالية حيث أن إحداث المجالس الثانية جاء للحفاظ على الوحدات السياسية وضمان عدم ذوبانها في الدولة الفيدرالية ، فإذا كانت المجالس الأولى تعكس تمثيل الشعب وفق عدد السكان في كل وحدة سياسية ، فإن المجالس الثانية تضمن تمثيل الوحدات السياسية المكونة للفيدرالية بصفة متساوية ، وهو ما يؤدي إلى حماية مصالحها.

وهناك دول أخرى ومن بينها الجزائر اعتمد فيها نظام المجلسين وذلك لمرورها بأزمات سياسية ودستورية. بالإضافة إلى فرنسا و التي سنتطرق لها بالدراسة ، و ذلك لأن المؤسس الدستوري الجزائري يلجأ في كثير من الأحيان إلى محاكاة المؤسس الدستوري الفرنسي.

1.1. تمثيل الطبقة الأرستقراطية

عند التطرق بالدراسة والبحث لنظام المجلسين فإنه يجب التطرق لبدايات ظهور هذا النظام وذلك لوضع الموضوع في إطاره التاريخي الصحيح، ومنه يمكن الوصول إلى فكرة واضحة حوله، إذ أن الإلمام بخلفية هذا النظام يساعدنا أكثر على فهمه .

وقد ظهرت النواة الصلبة لنظام المجلسين في بريطانيا، وعليه فإنه لا مناص من تخصيص المطلب الأول لهذا الموضوع ، وذلك بداية من ظهور البرلمان الكبير ثم انقسامه إلى مجلسين : مجلس العموم ومجلس اللوردات .

وفي المطلب الثاني سنعالج تناقص دور مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم وأسباب ذلك، حيث أن تعاضد دور مجلس العموم في بريطانيا جاء نتيجة كونه الممثل المباشر للشعب، وتراجع الدور الذي يلعبه الملك في الحياة السياسية .

والواقع أن تمثيل الطبقة الأرستقراطية في نظام المجلسين في بريطانيا جاء نتيجة تطور تاريخي معين، وهو عكس ما يمكن ملاحظته في أنظمة ملكية أخرى حيث يكون تعيين الملك لمواليه من أجل فرض هيمنته على السلطة التشريعية .

1.1.1. ظهور نظام المجلسين في بريطانيا

لقد مر نظام المجلسين في بريطانيا بعدة مراحل تاريخية لكي يصل إلى الصورة التي يوجد عليها الآن. و سنعالج في هذا المطلب ظهور مجلس اللوردات و ذلك من منطلق أنه المجلس الذي ظهر أولاً من الناحية التاريخية ، و سنتطرق لكل الظروف التي أحاطت بهذا المجلس و الصلاحيات التي اظطلع بها و كيفية ظهور مجلس العموم و خلفيات تشكيله ، كما سنتطرق إلى تناقص دور مجلس اللوردات لصالح مجلس العموم ، و إلى أسباب ذلك و نتائجه .

1.1.1.1. ظهور مجلس اللوردات

جرت العادة في عهد ملوك الساكسن قبل الفتح النورمندي سنة 1066 [1]ص230، على أن يجتمع حول الملك في أوقات دورية جمعية كانت تعرف بإسم المجلس العام . وكان هذا المجلس يضم النبلاء من حاملي السلاح ومرافقي الملك في حروبه [2]ص24.

واضطلع المجلس العام بصلاحيات هامة تتمثل في البت في من يتولى العرش في حالة وجود خلاف حول هذا الأمر، والتداول حول كل القوانين الجديدة، و ممارسة اختصاصات المحكمة العليا، وإنشاء ضرائب جديدة، و الزيادة في عدد القوات المسلحة [3].

وقد سار " وليام الأول" الفاتح النورمندي على هذا المنوال عند غزوه إنجلترا في القرن الحادي عشر 11 وأخذ بدوره يستدعي الكبار من الأحرار ورؤساء الأديار والنبلاء من البارونية، وقد كانت الاجتماعات تتعقد بشكل دوري ثلاث مرات في السنة، ومن هذه الاجتماعات انبثق مجلس عرف "بالمجلس الكبير" [4]ص263 تشكل من الطبقة العليا من الكهنوت والبارونية والذين أطلق عليهم تسمية "الأقران" [5]، وكذلك اللوردات بمعنى السادة ، وبمعنى الفرسان والبرجوازيين من سكان المدن. ومنذ بداية القرن الرابع عشر 14 أصبح هذا المجلس يسمى بمجلس اللوردات، حيث أنه في سنة 1351 شعر الأشراف ورجال الدين بوجود تجانس بينهم من حيث النشأة و من حيث طريقة عضويتهم بالمجلس ، و بذلك تجمعوا و أطلقوا على مجلسهم اسم " مجلس اللوردات" [6]ص384.

2.1.1.1. ظهور مجلس العموم

ظهر مجلس العموم نتيجة لحاجة الملك إلى المال عن طريق إنشاء الضرائب وجبايتها، بخلاف مجلس اللوردات التي تولى منذ بداية تاريخه دور المجلس الاستشاري للملك [7]ص129و130. وظهرت النواة الأولى لمجلس العموم في القرن الثالث عشر 13 قبيل الماچناكارتا (العهد الأعظم) سنة 1215 في عهد الملك "جان سانتير" ، إلا أن معالمه النهائية لم تحدد إلا في عهد الملك "هنري الثالث"، وذلك عندما قام الوزير " الكونت سيمون دومنفور" سنة 1265 بتكليف كل مدينة من المدن الواحد

والعشرون التي قام بتعيينها بانتخاب فارسين وبرجوازيين كمثلين عنها، والغاية من وراء ذلك هي عقد اجتماعات تمثل موضوعها الرئيسي في الاتفاق على الضرائب اللازمة لتسيير أمور المملكة وحروبها .

والواقع أن خلفية تشكيل هذا المجلس تتمثل أساسا في أن الملك "هنري الثالث" كان ذو شخصية ضعيفة ومنتدبذة وهو ما أدى بالبارونات إلى الضغط عليه وذلك لتجريدته من صلاحياته. وقد أدى هذا الضغط إلى توقيع ميثاق أكسفورد سنة 1258 والذي نتج عنه إسناد صلاحيات الملك إلى برلمان مكون من النبلاء .

غير أن الملك " هنري الثالث " سرعان ما بدأ في التملص من ميثاق أكسفورد فانقلب عليه وزيره وصهره "سيمون دي منفور" واحتجزه سنة 1264 عقب حرب البارونات ، وبعد هذا النصر قام "دي منفور" باستدعاء الفرسان والبرجوازيين إلى البرلمان سنة 1265 [3]. وقد أُلّف هذا المجلس منذ بداية عهده على عقد اجتماعاته بشكل منفصل عن مجلس اللوردات ، و دفعه ذلك خلال القرنين الرابع عشر 14 والخامس عشر 15 إلى توسيع صلاحياته ، وهو ما أدى إلى مساواته مع مجلس اللوردات في المجال التشريعي وبصفة خاصة في القوانين المتعلقة بالجانب المالي وذلك بالاستناد إلى القاعدة التقليدية " لا ضريبة بدون تمثيل" .

وبالإضافة إلى ذلك طالب هذا المجلس بحق اتهام الوزراء الذين يتسببون في أعمالهم بأضرار للشعب لكي تجري محاكمتهم أمام مجلس اللوردات وذلك بالنظر إلى أنه المجلس الأعلى في المملكة، ومن هنا نشأت تسمية هذا المجلس بمجلس العموم، ويعني المجلس الممثل للشعب . ويقتصر مفهوم الشعب في هذا الإطار على شعب المدن من البرجوازيين ، ذلك أن فلاحي الأرياف كانوا يعتبرون جزءا من الإقطاعيات وهذه الإقطاعيات ممثلة في مجلس اللوردات وليس مجلس العموم .

وقد ازداد عدد أعضاء هذا المجلس وذلك تبعا لزيادة أهميته ، حيث ارتفع من 200 عضوا إلى 340 عضوا في القرن السادس عشر 16، و كانت الانتخابات التي تنظم لتشكيل هذا المجلس تجري بطرق مختلفة في المقاطعات والمدن المحددة في المراسيم الملكية [7] ص131. وفي عهد الملك "هنري الثامن" الذي حكم إنجلترا من 1509 إلى 1547 ، قام البرلمان بمساندة هذا الأخير في صراعه مع الكنيسة البابوية في روما ، وذلك على اثر رفضها لتزكية طلاقه من زوجته "كاترين"، ونتج عن ذلك قيام الملك "هنري الثامن" بفصل الكنيسة الأنكليكانية عن الكنيسة الكاثوليكية في روما [3].

وأثناء حكم الملك "شارلز الأول" من 1625 إلى 1649 وبسبب اعتقاده بأن الملك يستمد سلطته من الله وقع نزاع بينه وبين البرلمان ، ونتج عن ذلك أنه قام بحل ثلاث برلمانات خلال مدة أربع سنوات ، غير أن البرلمان الثالث أجبر الملك على التوقيع على مليمس الحقوق سنة 1628، ولكن ما لبث "شارلز الأول" أن حل البرلمان سنة 1629 وسجن بعض أعضائه ، الأمر الذي أدى إلى بقاء إنجلترا بدون برلمان لمدة 11 سنة.

و نتيجة للحرب مع اسكتلندا استدعى " شارلز الأول " سنة 1640 برلمانا سمي بالبرلمان القصير و الذي دامت عهده شهرًا واحدًا فقط من أبريل إلى ماي ، ولكن هذا البرلمان أصر على السلم مع اسكتلندا، وأمام هزيمته في الحرب وجد الملك نفسه مضطرا في نفس السنة لاستدعاء برلمان سمي بالبرلمان الطويل والذي صدق سنة 1614 على قانون ينص على أنه لا يمكن حل هذا البرلمان إلا بموافقه، بالإضافة إلى قانون آخر ينص على أنه يجب أن يجتمع هذا البرلمان مرة على الأقل كل ثلاث سنوات .

وعلى اثر التمرد الذي قاده الايرلنديون ضد الإنجليز طلب الملك من البرلمان تقوية الجيش لردع هذه الثورة، غير أن أعضاء البرلمان شعروا بالقلق من أن يستعمل الجيش ضدهم فرفضوا طلب الملك وتطورت الأمور حتى حصلت المواجهة بين البرلمان والملك، وأدى ذلك إلى نشوب حرب أهلية انتهت بمحاكمة الملك " شارلز الأول" وإعدامه في 30 جانفي 1649 [8]. وبعد ذلك جاء الحكم الجمهوري بزعامة " أوليفر كرامويل" والذي لم يلبث طويلا حتى رجعت إنجلترا إلى الملكية مجددا .

2.1.1. تناقص دور مجلس اللوردات

سبقت الإشارة إلى أن اختصاصات مجلس اللوردات كانت مساوية لاختصاصات مجلس العموم ، غير أن اختصاصات مجلس العموم تطورت وفاقت اختصاصات مجلس اللوردات وذلك من منطلق أنه الأكثر تمثيلا للشعب و أن أعضائه منتخبين .

و قد فقد مجلس اللوردات بالتدريج حق النظر في المسائل المالية، حيث تأكد حق مجلس العموم في اقتراح القوانين المالية لوحده منذ سنة 1407. كما أصبحت مشاريع القوانين تقدم إليه أولا ثم إلى مجلس اللوردات الذي ليس له حق تعديل هذه القوانين ، فإما أن يرفض القانون برمته أو يقبله برمته ،وتبرير ذلك

هو أن مجلس العموم هو الأكثر تمثيلاً لدفاعي الضرائب وعليه فإنه أولى بالنظر في هذه المسائل [9] ص 281 و 282.

وفي الثلث الأول من القرن التاسع عشر 19 تناقصت اختصاصات مجلس اللوردات وذلك بطريق العرف، وفي القرن العشرين 20 صدرت مجموعة من القوانين نصت على تقييد صلاحيات مجلس اللوردات .

1.2.1.1 قانون سنة 1911

كان تصديق مجلس العموم ومجلس اللوردات ضرورية لإصدار أي قانون ، ومع بداية القرن العشرين 20 حدث خلاف بين المجلسين دام عدة سنوات . وفي سنة 1909 رفض أعضاء مجلس اللوردات التصويت على الميزانية مما أدى إلى تصويت مجلس العموم على قانون يحد من صلاحيات مجلس اللوردات وهو ما رفضه هذا الأخير . ونشبت أزمة أدت إلى حل مجلس العموم ، وتم تنظيم انتخابات كانت نتيجتها تجديد الثقة في تشكيلة المجلس المحل ، وبالتالي رضخ أعضاء مجلس اللوردات للتحكيم الشعبي .

وفي سنة 1911 صدر قانون يحد من صلاحيات مجلس اللوردات [10] ص 271، وقد تضمن هذا القانون عدة تغييرات في البرلمان أهمها :

أولاً : صلاحيات مجلس اللوردات الخاصة بمشاريع القوانين المتعلقة بالمالية:

إذا وافق مجلس العموم على مشروع قانون متعلق بالمالية وحوله في غضون أقل من شهر قبل اختتام الدورة إلى مجلس اللوردات ، ولم يقم هذا الأخير بالتصديق عليه في أجل شهر فإنه يمكن لمجلس العموم أن يعرضه على الملك ليصبح قانوناً صادراً عن البرلمان [11] ص 172.

ثانياً : التقليل من صلاحيات مجلس اللوردات فيما يخص مشاريع القوانين الأخرى :

في حالة موافقة مجلس العموم على مشروع قانون في ثلاث دورات متتالية (سواء تغيرت تشكيلة البرلمان أم لا) وتحويله إلى مجلس اللوردات في كل دورة في أجل شهر قبل انتهاء الدورة وعدم موافقة هذا الأخير عليه فإن مجلس العموم يمكنه تحويل المشروع إلى الملك ليصدره ويصبح قانوناً صادراً عن البرلمان ، بشرط أن تمر سنتين كاملتين بين التاريخ الذي تمت فيه القراءة الثانية لمشروع القانون في الدورة الأولى والتاريخ الذي تم فيه التصديق على المشروع في الدورة الثالثة على مستوى مجلس العموم [11] ص 173 .

ثالثا :الإبقاء على صلاحيات مجلس العموم :

لقد نص قانون 1911 في البند السادس منه على أنه لا يمكن أن يتم التقليل من صلاحيات مجلس العموم ، كما يتجلى ذلك أيضا من خلال الدور الممنوح لرئيس مجلس العموم والذي يعتبر غاية في الأهمية من حيث أنه هو الذي يقدر ما إذا كان المشروع يتعلق بقانون مالية أم لا (البند الأول الفقرة الثانية) [11] ص173.

2.2.1.1. قانونا عامي 1949 و 1958

صدر قانون 1949 في 16 ديسمبر 1949 وجاء لتعديل قانون سنة 1911 الذي سبق التطرق إليه، وقد نص هذا القانون في ديباجته على أنه صدر بموافقة مجلس العموم وطبقا لأحكام قانون 1911 ، وتضمن مجموعة من الأحكام أهمها :

1/ تخفيض عدد الدورات المنصوص عليها في قانون 1911 من ثلاث دورات متتالية إلى دورتين متتاليتين ، ومدة السنتين بين تاريخ القراءة الثانية لمشروع القانون في الدورة الأولى والتاريخ الذي تم فيه التصديق على المشروع في الدورة الثالثة إلى سنة واحدة .

2/النص على أن قانوني 1911 و 1949 يشكلان قانونا واحدا[11] ص174.

أما قانون سنة 1958 فقد تم التصديق عليه من قبل البرلمان بمجلسيه مجلس العموم ومجلس اللوردات ، وقد صدر في 30 أبريل 1958 ونص على تعيين أعضاء في مجلس اللوردات وذلك مدى الحياة من قبل الملكة، ويتمتع هؤلاء الأعضاء بالصلاحيات التالية :

أ/ الحق في التمتع بلقب " بارون " .

ب/ الحق في الحضور في أشغال مجلس اللوردات والتمتع بحق التصويت .

كما نص هذا القانون على إمكانية تعيين النساء كأعضاء لمدى الحياة في مجلس اللوردات ، ونص على أن عضوية الشخص المعين بهذه الطريقة تسقط بوفاته [11] ص175.

2.1. تمثيل الوحدات السياسية في الدول الفيدرالية

إن أحد أهم الأسباب التي أدت إلى الأخذ بنظام المجلسين بدل نظام المجلس الواحد في الدول الفيدرالية هو الرغبة في المزوجة بين طموح الدول الفيدرالية في تمثيلها تمثيلاً متساوياً مع الرغبة في ضمان المساواة في تمثيل المواطنين.

وسنتطرق في هذا المبحث إلى نظام المجلسين في الأنظمة الدستورية للدول الفيدرالية ، بدءاً بالنظام الدستوري الأمريكي وذلك من حيث أنه يمثل تجربة غنية لنظام المجلسين وهذا ما سنعالجه في المطلب الأول .

في حين سنخصص المطلب الثاني للأنظمة الدستورية لمجموعة من الدول الفيدرالية الأخرى، وفي هذا الإطار ينبغي الوقوف على الفروق الموجودة بين هذه الأنظمة في هذا الصدد ، ذلك أن هذه الدول تبنت مقاربات مختلفة في اعتمادها لنظام المجلسين .

1.2.1. النظام الدستوري الأمريكي

النواة الأولى للإتحاد الأمريكي أخذت شكل كونفدرالية من ثلاثة عشر دولة وذلك في 15 نوفمبر 1777 بإنشاء "الولايات المتحدة الأمريكية" حيث أن كل دولة كانت تتمتع بالاستقلال والسيادة. وكان الكونغرس آنذاك المؤسسة الوحيدة في الدولة الكونفدرالية بحيث كان لكل ولاية صوت واحد في هذا المجلس .

وتطور الوضع باتجاه إنشاء اتحاد فيدرالي سنة 1787. واجتمع الأعضاء في البداية لمراجعة اتفاق سنة 1777، وهو ما أوجب أن يتضمن الدستور الجديد أحكاماً تضمن المساواة بين الولايات بغض النظر عن إمكانياتها وقوتها ومساحتها و عدد سكانها ، وقد دخل هذا الدستور حيز التنفيذ في الأول من جانفي 1789 .

غير أن هذا الاتحاد الفتي سرعان ما واجه عقبات تمثلت أهمها في الحرب الأهلية الأمريكية بين سنتي 1861 و 1865 والتي جاءت كنتيجة لتخوف الولايات الجنوبية من أن تفرض الدولة الفيدرالية عليها

إنهاء الرق والذي كان يمثل عاملا هاما جدا في اقتصادياتها المبنية على الزراعة . وقد أدت هذه الحرب إلى توسيع سلطات الحكومة الفيدرالية وتقويتها [10] ص 299 و 300 .

و الواقع أن لكل ولاية من ولايات الاتحاد دستورها الخاص والذي يجب ألا يتضمن أحكاما تعارض الأحكام الواردة في الدستور الفيدرالي ، و لكل ولاية أن تنظم مؤسساتها بطريقتها الخاصة . وما ينبغي الإشارة إليه هو أن برلمانات الولايات تتكون كلها من مجلسين باستثناء برلمان "نيبراسكا" الذي أصبح يتكون من مجلس واحد منذ سنة 1973 ، وهو ما يظهر تأثر الولايات بالنموذج المتبع في الدولة الفيدرالية .

1.1.2.1. الصلاحيات المشتركة بين مجلس النواب و مجلس الشيوخ

يقوم النظام الدستوري الأمريكي على توزيع الصلاحيات بين الدولة الفيدرالية وولايات الاتحاد حيث أن أي صلاحية لا يسندها الدستور للدولة الفيدرالية تكون من اختصاص الولايات ، وذلك طبقا لأحكام التعديل العاشر [10] ص 302.

وتشمل الاختصاصات التي تدخل في نطاق صلاحيات الولايات :

- 1/ التشريعات الخاصة بحالة الأشخاص : الزواج ، الطلاق ، التركات .
- 2/ القوانين الانتخابية .
- 3/ التشريعات الجنائية .
- 4/ قوانين البنوك والتأمينات .
- 5/ قوانين المرور باستثناء تلك الخاصة بالطرق الفيدرالية .
- 6/ قوانين التنظيم القضائي .
- 7/ القوانين الخاصة بالتعليم ، الشؤون الاجتماعية الخ [10] ص 303.

ويتكون البرلمان الأمريكي والذي يدعى " الكونغرس " من مجلس النواب ومجلس الشيوخ . يتكون مجلس النواب من 450 عضوا يتم انتخابهم لمدة سنتين وتختلف إجراءات الانتخاب من ولاية لأخرى .

بينما يتكون مجلس الشيوخ من عضوين عن كل ولاية بغض النظر عن عدد سكانها حيث أن كل من الألسكا التي تضم 407 آلاف ساكنا وكاليفورنيا التي تضم 22 مليون ساكنا ممثلة بعضوين اثنين.

ويرأس نائب الرئيس الأمريكي مجلس الشيوخ غير أنه ينوب عنه عضو آخر في هذه المهمة ، والواقع أن الرئيس الفعلي لمجلس الشيوخ هو زعيم حزب الأغلبية . وما ينبغي ذكره هنا هو أن قضية التمثيل نالت قسطا وافرا من النقاش أثناء اتفاق فيلادلفيا الذي أسس الاتحاد .

وينتخب أعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات بالاقتراع العام المباشر في دور واحد ويتم تجديد الأعضاء بالتلث، في حين أن إجراءات الانتخاب تحدد من طرف الدولة الفيدرالية . ويشترط أن يبلغ سن المترشح لمجلس النواب 25 سنة على الأقل بالإضافة إلى تمتعه بالجنسية الأمريكية منذ 7 سنوات ، في حين يشترط أن يبلغ المترشح لمجلس الشيوخ سن 30 سنة على الأقل وأن يكون متمتعا بالجنسية الأمريكية منذ 9 سنوات [12]

تبدأ دورة الكونغرس السنوية في 3 جانفي وتنتهي على الأكثر في 13 تموز ، ماعدا في حالة الحرب أو الأزمة المعلنة من قبل الرئيس كما يمكن للكونغرس أن يقرر تمديد الدورة إذا رأى ضرورة لذلك [13]ص297.

يمارس الكونغرس الأمريكي بمجلسيه بالإضافة إلى السلطة التشريعية السلطة التأسيسية إذا أنه هو المختص بالتعديل الدستوري ، كما يضطلع كذلك بمهام إعلان الحرب . ويقع المجلسان على قدم المساواة في ممارسة السلطة التشريعية . غير أنه في غالب الأحيان تكون المبادرة من طرف مجلس النواب ، وخاصة في مجال الضرائب حيث أن أعضاء مجلس النواب يحتكرون حق المبادرة في هذا المجال ، لكن هذا لا يمنع مجلس الشيوخ من اقتراح تعديلات.

بالإضافة إلى ذلك فإن الكونغرس يمكنه الشروع في إجراءات إقالة كبار المسؤولين في حالة تورطهم في أخطاء فادحة (فساد ، خيانة ، ... الخ) ، إذ أن مجلس النواب هو الذي يقوم بتوجيه الاتهام، في حين يقوم مجلس الشيوخ بمحاكمة المتهم [10] ص319.

وفي هذه الحالة يقوم رئيس المحكمة العليا برئاسة مجلس الشيوخ . وقد استعمل هذا الإجراء لأول مرة سنة 1868 ضد الرئيس "اندرو جاكسون" ولكن مجلس الشيوخ لم يصوت لإقالة الرئيس آنذاك ، وقد كانت إمكانية لجوء مجلس الشيوخ لهذا الإجراء سببا مباشرا لاستقالة الرئيس "نكسون" في 8 أوت 1974. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الإجراء استعمل ضد الرئيس "كلنتون" ولم يصوت مجلس الشيوخ لإقالة هذا الأخير .

وللكونغرس صلاحيات واسعة في إنشاء لجان متخصصة لمراقبة عمل السلطة التنفيذية. كما يختص الكونجرس بتنظيم الحياة الاقتصادية للدولة الاتحادية بمفهومها الواسع ، وهو ما ذهب إليه حكم المحكمة العليا سنة 1824 والذي قضى بأن المقصود بالتجارة في الدستور هو كل حركة تجارية القديمة والحديثة، الهامة والثانوية [14] ص299.

و ما تجدر الإشارة إليه أن الدستور الأمريكي قد حدد عدة مجالات لا يمكن للسلطة التشريعية (الكونجرس) أن تتدخل فيها ، حيث أن التعديل الأول للدستور نص على أنه لا يمكن للكونجرس أن يسن قانونا يمس بحرية المعتقد ، وحرية إبداء الرأي والصحافة وحرية التجمع السلمي .

كما أعطى الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية حق الفيتو الذي بمقتضاه يمكن للرئيس أن يرفض القانون الذي صوت عليه الكونجرس في خلال 10 أيام ، وفي هذه الحالة وحتى يصبح القانون ساري المفعول يجب على الكونجرس أن يصوت عليه بأغلبية ثلثي 2/3 أعضائه. غير أن 6% فقط من القوانين التي رفضها الرئيس بموجب حق الفيتو أحرزت هذه الأغلبية.

ويمكن لحكام الولايات أن يعترضوا على أحكام معينة في القوانين ، غير أن الرئيس الأمريكي لم يكن له هذا الحق .وقد أصدر الكونجرس قانونا في 9 أفريل 1996 أعطى بموجبه الحق للرئيس في الاعتراض على أحكام معينة من القوانين .
وعليه فإن الفيتو أصبح يمثل أداة تدخل فعالة من طرف الرئيس في أعمال السلطة التشريعية [15]ص48.

2.1.2.1. صلاحيات مجلس الشيوخ

يستأثر مجلس الشيوخ ببعض الصلاحيات أهمها ضرورة موافقته على تعيين كبار المسؤولين ، حيث أنه يتعين على الرئيس أن يحصل على موافقة مجلس الشيوخ لتعيين السفراء والقناصل وأعضاء المحكمة العليا والموظفين الفيدراليين الذين لم ينص الدستور والقوانين على طريقة أخرى لتعيينهم ، و غالبا ما تطلب لجان مجلس الشيوخ مثل المترشحين للمناصب أمامها وتجرى تحقيقا معهم . وعلى الرغم من أن مجلس الشيوخ لا يعترض على قرارات التعيين التي يتخذها الرئيس إلا أنه استعمل حق الفيتو ضد عدد من الرؤساء منهم "نيكسون" و "ريغان" و "بوش".

بالإضافة إلى ذلك فإن مجلس الشيوخ له صلاحيات في مجال العلاقات الدولية وذلك من منطلق أنه يشترط تصديقه بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين على المعاهدات التي يوقع عليها الرئيس لكي تصبح سارية المفعول.

ورفض إقرار معاهدة فرساي على سبيل المثال من طرف مجلس الشيوخ يظهر أهمية هذه السلطة .و يحاول الرؤساء تجاوز هذه الصلاحية عبر الاتفاقيات التنفيذية والتي تمنحها المحكمة العليا قوة المعاهدات نفسها [13] ص300.

والمثير للانتباه في أشغال مجلس الشيوخ هو أن المدة المخصصة لتدخلات الشيوخ غير محددة، وهو امتياز أدى في كثير من الأحيان إلى احتكار الكلمة من قبل مجموعة معينة مما ينم عن تصرفات غير ديمقراطية.

والطريقة الوحيدة لإيقاف المتكلم هي عن طريق ملتص يصوت عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء، وبالنظر إلى التعسفات في استعمال هذا الحق فإن مجلس الشيوخ قد أجرى تعديلا سنة 1975 خفض فيه هذه الأغلبية إلى ثلاثة أخماس ، وبالرغم من ذلك فإن الوضعية بقيت على حالها ، وهو ما تطلب تعديلا ثانيا سنة 1979 والذي تم بموجبه النص على أن المداخلات لا يمكن أن تتجاوز 100 ساعة بعد التصويت على ملتص الغلق [15] ص59.

و بعد دراسة نظام المجلسين في الولايات المتحدة فإنه يمكن استخلاص عدة نتائج أهمها أن اعتماد نظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية كان في نظر مؤسسي الإتحاد أفضل وسيلة لتطبيق نظرية الكبح والتوازن التي يقوم عليها النظام الدستوري الأمريكي ومؤسساته قاطبة .
وأهم ما في الأمر هو إحداث توازن بين الولايات التي تشكل الإتحاد والتي لا يمكنه البقاء بدونها من جهة وتمثيل الشعب وآماله وتطلعاته من جهة أخرى .

والواقع أن اعتماد نظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية جاء لإيجاد توازن بين الولايات التي تتباين من حيث مساحتها ، وعدد سكانها ، و ثروتها ، الخ والحكومة الفيدرالية .
بالإضافة إلى ذلك فإن اعتماد نظام المجلسين يسمح للسلطة التشريعية في هذه الدولة الفيدرالية بالقيام بمهامها على أحسن وجه.

2.2.1. نماذج من بعض الأنظمة الدستورية الفيدرالية

بعد أن تطرقنا إلى نظام المجلسين في التجربة الدستورية الأمريكية ، وذلك بالنظر إلى المكانة التي تحتلها هذه التجربة في الأنظمة الفيدرالية ، سنخصص هذا المطلب لدراسة نظام المجلسين في بعض الدول ، وبالطبع لن ندرس هذا النظام في جميع الأنظمة ، ولكن سيتم التطرق إلى أكثرها أهمية ، حيث سنخصص بالدراسة كل من ألمانيا ، سويسرا و روسيا و ذلك من منطلق أن هذه الدول تمثل تجارب غنية في هذا المجال.

1.2.2.1. النظام الدستوري الألماني

يتكون البرلمان الألماني من مجلسين : مجلس الشعب ومجلس المقاطعات . ينتخب نواب مجلس الشعب بالاقتراع العام المباشر لمدة أربع سنوات [16] المادتين 38 و 39، في حين يتشكل مجلس المقاطعات من أعضاء من حكومات المقاطعات .ومن بين أهم الصلاحيات التي يمارسها البرلمان: انتخاب رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة [16] المادة 54.

ويعتبر اختيار المستشار الألماني أحد أهم الاختصاصات التي ينفرد بها مجلس الشعب دون مجلس المقاطعات [16] المادة 63.

وطبقا لأحكام الفقرة 10 من المادة 67 من الدستور فإن المبادرة بالتشريع من اختصاص الحكومة الفيدرالية ، ومجلس الشعب ومجلس المقاطعات . ويجب أن تطرح مشاريع القوانين على مجلس المقاطعات وذلك لأخذ رأيه فيها خلال ست أسابيع .

وتنص الفقرة 30 من المادة 67 على أن مشاريع القوانين التي ينظر فيها مجلس المقاطعات تحال إلى مجلس الشعب عن طريق ممثل الحكومة ضمن أجل لا يتجاوز ثلاث أشهر . بالإضافة إلى ذلك فإن حوالي 02% من المبادرة بالتشريع تصدر من مجلس الشعب، 02% من مجلس المقاطعات و الباقي يصدر من الحكومة .

أما بخصوص الإجراءات المتبعة في التصويت على القوانين في البرلمان ، فإن المادة 77 من الدستور تنص على أن القوانين المصوت عليها في مجلس الشعب تحال إلى مجلس المقاطعات . وفي هذا الصدد يقوم مجلس الشعب بإجراء ثلاث قراءات حيث تخصص القراءة الأولى للمبادئ الأساسية للقانون ، ولا يمكن البتة إدخال تعديلات على القانون أثناء هذه القراءة ؛ وبعد إخطار اللجنة المختصة والتي تقوم بفحص القانون ، وبعد أن تضع تقريرها ، يقوم المجلس بإجراء قراءة ثانية تتضمن مناقشة القانون فقرة بفقرة وإدخال التعديلات عليه ، وأما القراءة الثالثة فتخصص لمناقشة التعديلات والتصويت على القانون . وبعد التصويت على القانون يحال إلى مجلس المقاطعات [17] ص 193 .

و الواقع أنه يلاحظ على نظام المجلسين في ألمانيا ما يلي :

أولا : إن إعطاء مجلس المقاطعات حق المبادرة بالتشريع يعود إلى إعطاء المقاطعات الحق في اقتراح قوانين تهمها وتصب في خدمة مصالحها ، وهو ما يدعم ويحفظ حقوق ومصالح المقاطعات .

ثانيا : اشتراط وجوب موافقة مجلس المقاطعات على تعيين قضاة المحكمة العليا يندرج في سياق إيجاد توازن بين المقاطعات والحكومة الفيدرالية [18] ص 64. حيث أن الحكومة ناتجة عن الأغلبية البرلمانية في مجلس الشعب ، وهذه الأغلبية تتأثر بعدد سكان كل مقاطعة وذلك من منطلق أنه كلما كثر عدد سكان المقاطعات كلما زاد عدد المقاعد المخصصة لهم في مجلس الشعب ، وبالتالي يزداد ثقل المقاطعات ذات عدد السكان المرتفع في مجلس الشعب .

غير أنه وخلافا للدول الفيدرالية الأخرى فإن عدد المقاعد الممنوحة للمقاطعات المشكلة للإتحاد غير متساوية فهناك ثلاث مقاطعات ممثلة بثلاث مقاعد لكل مقاطعة (وهي برايم ، هامبورغ ، سار) ، ثماني مقاطعات ممثلة بأربع مقاعد لكل مقاطعة وهي : (برلين ، براندربورغ ، هاس ، مكلنبورغ بومراني الغربية، رنياني بالاتينا ، ساكس أنهالت ساكس، شلاسويغ هولستين ، ثورينخ) ، وأربع مقاطعات ممثلة بست مقاعد لكل مقاطعة (باس ساكس، ريناني وستقالي الشمالية ، بادوير تمبارغ ، بافيار)

[19]. وعدد المقاعد في هذه الحالة يتناسب مع عدد سكان المقاطعة ، حيث أن المقاطعة التي يتجاوز عدد سكانها مليوني نسمة تكون ممثلة بأربع مقاعد ، وتلك التي يتجاوز عدد سكانها الست ملايين تكون ممثلة بخمس مقاعد ، في حين أن المقاطعات التي يتجاوز عدد سكانها السبع ملايين تكون ممثلة بست مقاعد [16] المادة 51 الفقرة الثانية.

2.2.2.1 . النظام الدستوري السويسري

يعد النظام الدستوري السويسري نظاما فريدا من نوعه من حيث أنه يعتبر النموذج الأمثل لحكومة الجمعية. و تطور هذا النظام وفق أحداث تاريخية ليصل إلى ما هو عليه الآن، ففي القرن الثالث عشر 13 تم إبرام معاهدة بين ثلاث مقاطعات لتصبح ثمانية ثم ثلاثة عشر في نهاية القرن الثامن عشر 18 وفي سنة 1874 أصبح عدد المقاطعات ثلاثة و عشرون .

والدستور الحالي في سويسرا هو دستور 29 ماي 1874 ، والذي تنص المادة الأولى والثانية منه على حرية تنقل الأفراد في المقاطعات ، وتوفير حماية قضائية لهم ، بالإضافة إلى منح السلطات المركزية صلاحيات أوسع في المجالات الاقتصادية والتعديلات الواردة على الدستور ، إذ أن المادة الثانية تنص على أن المقاطعات مستقلة ذات سيادة طالما لم تحدد بالدستور الفيدرالي [14] ص 289.

وتتشكل الهيئة التشريعية في سويسرا من الجمعية الفيدرالية التي تضم مجلسين بنص المادة 71 من الدستور وهما المجلس الوطني ومجلس المقاطعات . ويمثل المجلس الوطني الشعب ويضم 200 نائبا منتخبين عن طريق الاقتراع العام والمباشر، أما مجلس المقاطعات فيمثل المقاطعات ويضم 46 عضوا حيث تمثل كل مقاطعة بعضوين ، في حين تمثل شبه المقاطعة بعضو واحد (حاليا يوجد 20 مقاطعة و6 شبه مقاطعات).

ويتمتع المجلسان بنفس الصلاحيات وخصوصا فيما يتعلق باقتراح القوانين و دراستها ويجتمعان وجوبا في جلسة سنوية ، غير نه جرت العادة على أن يعقد المجلسان أربع دورات قصيرة في السنة ، وأخذ كل مجلس قراراته بصفة منفصلة عن المجلس الآخر [20] ص 327. ولوجود مجلس المقاطعات ضرورة سياسية ، وتاريخية ، وجغرافية .

فالضرورة السياسية يترجمها تخلي كل مقاطعة عن صلاحياتها لصالح الدولة الفيدرالية ، وبالإضافة لذلك فإن للعامل الثقافي دور هام جدا وذلك لأن المقاطعات الصغيرة ممثلة بصفة متساوية مع المقاطعات الكبيرة في مجلس المقاطعات بغض النظر عن مساحتها و عدد سكانها ... الخ.

و ما تتميز به سويسرا هو التنوع الثقافي وذلك بوجود أربع لغات رسمية [21]ص32. ويتكون المجلس الفيدرالي من سبع أعضاء ينتخبون لمدة أربع سنوات من طرف الجمعية الفيدرالية. ويتم انتخاب رئيس المجلس ونائبه من طرف الجمعية الفيدرالية لمدة سنة .

ولا يمارس رئيس المجلس الفيدرالي سوى دور شرفي . حيث أن الصلاحية الفعلية يمارسها أعضاء المجلس كل حسب قطاع نشاطه الوزاري [22] ص228.

3.2.2.1. النظام الدستوري الروسي

تم إنشاء أول برلمان روسي سنة 1906 وكان يتكون من مجلسين ، وهو نفس المبدأ الذي سار عليه البرلمان في عهد الاتحاد السوفياتي ، كما أن دستور سنة 1993 لروسيا الاتحادية ذهب في نفس الاتجاه حيث يتشكل البرلمان من الدوما (مجلس الشعب) والمجلس الفيدرالي. ويمثل المجلس الفيدرالي 89 مقاطعة تضم أكثر من 100 عرق ، وهو ما يشكل تنوعا ثقافيا ودينيا كبيرا جدا .

ويتكون الدوما من 450 عضوا ينتخبون عن طريق الاقتراع العام لمدة أربع سنوات. ويجب أن يتحصل الحزب الذي يقدم مرشحين في الانتخابات على خمسة بالمئة من الأصوات على الأقل حتى يتمكن من دخول المجلس .

أما المجلس الفيدرالي فيتكون من 178 عضوا ، وهو يمثل جميع المقاطعات المكونة للفيدرالية حيث أن كل مقاطعة ممثلة بعضوين في هذا المجلس. وقد طرأت عدة تعديلات على تركيبة هذا المجلس خلال سنة 2000 ، وذلك نتيجة للتغييرات التي أحدثتها الرئيس الروسي "فلاديمير بوتين" من أجل الحد من تأثير الحكام المحليين والذي كانوا أعضاء في المجلس الفيدرالي . وفي الأول من شهر سبتمبر عام 2000 صدر مرسوم رئاسي بتعيين هؤلاء الحكام المحليين في مجلس الدولة والذي يعتبر هيئة استشارية.

ويمارس المجلس الفيدرالي الاختصاصات التالية:

- 1-التصديق على التعديلات التي تشمل الحدود بين المقاطعات المكونة للفيدرالية.
- 2-التصديق على المراسيم الرئاسية الخاصة بالأحوال الشخصية وحالة الطوارئ .
- 3-اتخاذ القرارات المتعلقة باستعمال القوات المسلحة في الخارج .
- 4 -النظر في نتائج الانتخابات الرئاسية[23]

ويقوم الدوما باقتراح القوانين وبعد التصويت عليها تقدم إلى المجلس الفيدرالي الذي يصدق عليها, غير أن الدوما يمكنه إرسال اقتراحات القوانين مباشرة إلى رئيس الجمهورية في حالة عدم تصديق المجلس الفيدرالي عليها[12] .

كما يختص المجلس الفيدرالي بتعيين قضاة المحكمة الدستورية، المحكمة العليا، المحكمة العليا للتحكيم ، والنائب العام .

3.1. اعتماد نظام المجلسين بسبب أزمات دستورية و سياسية

من بين أهم الدول التي اعتمدت نظام المجلسين بسبب أزمات دستورية و سياسية فرنسا و الجزائر ، و خاصة أن المؤسس الدستوري الجزائري تأثر بالمؤسس الدستوري الفرنسي في هذا الخصوص ، وذلك نظرا لظروف الاستعمار التي مرت بها الجزائر و الذي دام أكثر من 130 سنة ، و هو ما أدى إلى تأثر واضعي القوانين الجزائرية بالقوانين الفرنسية وقيامهم بتقليد النظام القانوني الفرنسي بوجه عام.

1.3.1. النظام الدستوري الفرنسي

إن التاريخ الدستوري الفرنسي متشعب ولذلك فإننا سنتطرق إلى أهم المحطات التي ظهر فيها نظام المجلسين ، و سنركز على دستور الجمهورية الخامسة باعتبار أن نظام المجلسين الحالي في فرنسا نشأ في ظل هذه الجمهورية ، ونظرا للظروف الخاصة التي أدت إلى تشكيل مجلس الشيوخ الفرنسي على الصورة التي يوجد عليها الآن.

1.1.3.1. قبل دستور 1958

يعتبر دستور 1791 أول دستور مكتوب في تاريخ فرنسا، وقد تضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن لعام 1789، كما تضمن عدة مبادئ أهمها: الانتخاب، السيادة الوطنية، بعض القيود على الملكية المطلقة والفصل بين السلطات.

وما يلاحظ على هذا الدستور هو أنه اعتمد مبدأ سيادة الأمة حيث اقتصر الانتخاب على المواطنين البالغين من العمر 25 سنة و الذين يدفعون مبلغا من المال قدره ثلاث أيام عمل؛ و لكن هؤلاء يقومون فقط بانتخاب مجموعة أخرى من الناخبين يكونون قادرين على دفع مبلغ أكبر من المال، و منه فإن الانتخاب أصبح وظيفة تمنحها الأمة لمن هو قادر على تحمل أعبائها المادية و ليس حقا متاحا لكل المواطنين.

وعند إجراء المناقشات حول مشروع دستور 1791 تم التطرق لعدد المجالس التي ينبغي اعتمادها في هذا الدستور، وبذلك ظهر رأيان : فهناك من يؤيد اعتماد برلمان مكون من مجلس واحد وحجة هؤلاء تتمثل في أنه في حالة اعتماد مجلس ثان فإنه يخشى أن يتحول هذا المجلس إلى حاجز أمام الثائرين في حالة تعيين أعضاء المجلس الثاني من قبل الملك.

ومن بين الذين رافعوا من أجل برلمان مكون من مجلسين نجد "لالي تولوندال" والذي اقترح اعتماد مجلس شيوخ مكون من مواطنين من كل الطبقات و الذين تسمح لهم كفاءاتهم وخدماتهم للأمة بدخول هذا المجلس. واقترح "مونييه" مجلس شيوخ منتخب لمدة ست سنوات يضم أفرادا لهم دخل معتبر، في حين أن "بارناف" اعتبر أن هذه الاقتراحات غير عادية . وفي النهاية لم يتم اعتماد نظام المجلسين. وتم اعتماد الدستور الجديد في 30 سبتمبر 1791 والذي نص على أن البرلمان يتكون من مجلس واحد يضم 548 مقعدا ، وينتخب هذا البرلمان لمدة سنتين [24] ص53. و يضطلع بصلاحيات أهمها: المبادرة بالقوانين، التصويت على قوانين المالية ، البت في إعلان الحرب. وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذا المجلس غير قابل للحل، كما أن الملك و الوزراء غير مسؤولين أمامه. و لكن ما لبث أن توقف العمل بهذا الدستور في العاشر من أوت 1792 بعد أقل من سنة من صدوره.

وبعد ذلك حاولت فرنسا تطبيق نظام حكومة الجمعية في دستور 1793 و الذي نص على تركيز السلطات في يد السلطة التشريعية. و تقوم هذه الأخيرة بانتخاب المجلس التنفيذي بناء على قائمة مقدمة من طرف الناخبين ، غير أن هذا الدستور لم يطبق نهائيا نظرا للأحداث التي شهدتها تلك الفترة [25].

وقد اعتمد دستور 1795 على مبدأ سيادة الأمة حيث أن الانتخاب اقتصر على المواطنين الذين بإمكانهم دفع مبالغ مالية معينة، ويكون الانتخاب على درجتين . وقد أدى هذا الشرط إلى استبعاد ربع الناخبين في المرحلة الأولى ، وتناقص عددهم ليصل إلى ثلاثين ألفا في المرحلة الثانية.

وتضمن هذا الدستور فصلا واضحا بين السلطات ، وقد اعتمد برلمانا مكونا من مجلسين: الأول هو مجلس الخمسمائة ويسمى كذلك لأنه يضم 500 عضوا مهمتهم التداول حول القوانين وإعدادها ، والثاني هو مجلس القدماء [26] وتتحصر مهمته في الموافقة على القوانين أو رفضها دون أن يكون له إمكانية تعديلها. ولم ينص الدستور على طريقة لحل أي خلاف محتمل بين المجلسين.

بالإضافة إلى ذلك فإن السلطة التنفيذية تتكون من مجلس يضم خمس أعضاء ينتخبهم مجلس القدماء بناء على اقتراح من مجلس الخمسمائة ، غير أن المجلسين لا يمكنهما التأثير بأي طريقة على عمل هذا المجلس.

وبالتالي فإن واضعي دستور 1795 قد أقرروا نظام المجلسين والفصل بين السلطات كضمان لعدم العودة إلى الدكتاتورية. لكن ما يؤخذ على ذلك هو أن الفصل الجامد بين السلطات أدى إلى وجود نزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو الأمر الذي أدى إلى حدوث انقلاب [27].

أما في ظل دستور 1799 فقد تشكل البرلمان من 3 مجالس: مجلس "التريبيناه" (tribunat) ، المجلس التشريعي، ومجلس الشيوخ.

وقد أعطى هذا الدستور لمجلس الشيوخ مكانة هامة جدا، حيث أن له أن يلغي النصوص المحولة إليه من قبل مجلس "التريبيناه" أو الحكومة، كما أن له أن يحل مجلس "التريبيناه" أو المجلس التشريعي، بالإضافة إلى ذلك فإنه يمكنه أن يعدل القرارات القضائية المخالفة لأمن الدولة.

وبداية من سنة 1802 فإن مجلس الشيوخ أصبح له الحق في إصدار مراسيم تسمى *senatus consulte* حول كل المواضيع التي لم يتطرق إليها الدستور [26].

ونشير أن "الإصلاح البوربيني" حافظ على نظام المجلسين حيث أن البرلمان تشكل من مجلس الأقران ويضم أقرانا وراثيين وآخرين مدى الحياة معينين من قبل الملك وعددهم غير محدود، ومجلس نواب المقاطعات وهو منتخب من طرف المواطنين القادرين على دفع الضرائب، مع الإشارة إلى أن هذا الأخير لا يمكنه تعديل القوانين إلا بموافقة الملك [28] ص 190.

والواقع أن مجلس الأقران كان مشابها لدرجة كبيرة لمجلس اللوردات الإنجليزي، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل أن فرنسا في هذه الفترة اعتمدت النظام البرلماني إقتداء بإنجلترا. غير أن الأمور تطورت في اتجاه تغليب كفة مجلس نواب المقاطعات على حساب مجلس الأقران وذلك بإقرار مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، وهو المبدأ الذي ظل ثابتا لحد الآن.

وقد أعطت ملكية جويلية للمجلسين الحق في اقتراح القوانين. وبالرغم من أن جمهورية سنة 1848 قد أغت مجلس الشيوخ إلا أن الإمبراطورية الثانية سنة 1852 قد أحيته. وقد نصت النصوص الدستورية لسنة 1875 والتي أسست الجمهورية الثالثة على اعتماد مجلس الشيوخ، والذي أتى كصيغة للتوافق بين مساندي الجمهورية ومساندي الملكية. وفي الواقع، فإن مجلس الشيوخ كان بمثابة حارس لمصالح المحافظين ضد الجمعية الوطنية المنتخبة عن طريق الاقتراع المباشر. كان لمجلس الشيوخ نفس صلاحيات الجمعية الوطنية بإستثناء المسائل المالية والتي لم تكن له فيها إمكانية اقتراح بعض النفقات.

وقد أدى عدم تصديق مجلس الشيوخ على كثير من القوانين إلى عرقلة عمل الجمعية الوطنية وإعاقة العديد من الإصلاحات الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك فإنه كان يتوجب أخذ رأي مجلس الشيوخ قبل حل الجمعية الوطنية، وبالتالي فقد تكرر تفوق مجلس الشيوخ والذي كان يمثل أرياف فرنسا و بلدياتها [29].

وفي السنوات الأخيرة للجمهورية الثالثة وبالتحديد في جوان 1937 و أبريل سنة 1938 قام مجلس الشيوخ برفض وزراء في الحكومة، ومنه فإن اليسار الذي كان له سنة 1946 عدد كبير من المقاعد في الجمعية التأسيسية الثانية أراد أن يحد من صلاحيات الغرفة الثانية والتي أعطاه اسم : مجلس الجمهورية والذي كان انتخابه يتم بالطريقة التي كان ينتخب بها مجلس الشيوخ.

وقد نص دستور 1946 على أن الشعب يمارس سيادته عن طريق الجمعية الوطنية فقط [30] المادة 03، وبأن البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية و مجلس الجمهورية [30] المادة 05 . و تقوم الجمعية الوطنية دون غيرها بالتصويت على القوانين ، و لا يمكن لها أن تفوض هذا الاختصاص لأي جهة كانت [30] المادة 13.

وعلى الرغم من أن مجلس الجمهورية يشارك الجمعية الوطنية في انتخاب رئيس الجمهورية إلا أن مسؤولية الحكومة لا تقرر إلا أمام الجمعية الوطنية [30]المادتين 29 و 48. وفي المجال التشريعي لم يكن لمجلس الجمهورية سوى إدخال بعض التعديلات، إلا أن الكلمة الأخيرة تبقى للجمعية الوطنية.

ويرى الأستاذ "مارسيل بريلو" في هذا الصدد أنه لا يمكن الحديث عن وجود نظام المجلسين في دستور 1946 و ذلك بالنظر إلى دور مجلس الجمهورية الذي لا يكاد يذكر.

غير أن الأمور ما لبثت أن تغيرت ابتداء من سنة 1948 حيث أقدم رئيس المجلس " أندريه ماري" على طلب تصويت بالثقة من مجلس الجمهورية وهو ما أدى إلى أن هذا الأخير حصل ضمناً على صلاحية رد أعضاء الحكومة واحتل مكانة هامة في المجال التشريعي. وقد تحقق ذلك بصفة صريحة في التعديل الدستوري بتاريخ 7 ديسمبر 1954 والذي أعطى مجلس الجمهورية دوراً أكثر أهمية في إعداد القوانين [31]

2.1.3.1. بعد دستور 1958

اعتمد دستور 1958 نظام المجلسين، حيث نص على أن البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وينتخب نواب الجمعية الوطنية عن طريق الاقتراع العام المباشر في حين ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ عن طريق الانتخاب غير المباشر. ويضمن مجلس الشيوخ تمثيل الجماعات المحلية والمواطنين المتواجدين خارج فرنسا [32] المادة 24. و يتساوى المجلسان في المبادرة بالقوانين إلى جانب الحكومة [32] المادة 39.

و اعتمد الجنرال "ديغول" نظام المجلسين وذلك لأبعاد إستراتيجية، ذلك أن مجلس الشيوخ يعطي مساحة أكبر للتمثيل المحلي ، أما البعد الثاني فهو ذو طابع تكتيكي حيث أن الأولوية بالنسبة للجنرال

"ديغول" سنة 1958 كانت تتمثل في إيجاد توازنات معينة على مستوى مؤسسات الدولة حيث أنه أراد أن يجعل من لكسمبورغ كمركز مضاد لأي قوى سياسية قد تصل للرئاسة ، بالإضافة إلى تدعيم المناطق الريفية [33] ص35.

ونص دستور 1958 على أن رئيس الجمهورية ينتخب من قبل هيئة انتخابية مكونة من أعضاء البرلمان ، أعضاء المجالس العامة ، و ممثلي الجماعات المحلية ، و يصل مجموع هذه الهيئة الناخبة إلى أكثر من ثمانين ألف ناخب.

و قد قام الجنرال "ديغول" بإعطاء ثقل أكبر للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية و ذلك من خلال تعديل عام 1962 و الذي نص على انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر ، والواقع أن "ديغول" أراد من خلال ذلك إعطاء مركز أفضل لرئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان [34].

ويرى الأستاذ "ميشال دبيري" وهو أحد الذين صاغوا دستور 1958 أنه كان ينتظر من مجلس الشيوخ مساندة السلطة التنفيذية، غير أن الأمور لم تسر على هذا النحو، حيث أن العلاقات بين هذا المجلس ورئيس الجمهورية تدهورت ابتداء من سنة 1962 وذلك منذ أن أراد الجنرال "ديغول" تغيير طريقة انتخاب رئيس الجمهورية.

غير أنه ومنذ سنة 1969 وبعد استقالة "ديغول" على اثر الاستفتاء الذي أراد من خلاله إدخال إصلاحات على مجلس الشيوخ بدأت تظهر بوادر لانفراج الأزمة بين مجلس الشيوخ والسلطة التنفيذية حيث بدأ الوزراء بحضور أشغال المجلس والذي أصبح بإمكانه إصدار رأيه حول بيان السياسة العامة للحكومة [17] ص136.

ومنه فإنه يمكن استخلاص عدة نتائج من دراسة التطور التاريخي لنظام المجلسين في فرنسا وذلك مرورا بالمراحل المختلفة. وأهم هذه النتائج هو أن نظام المجلسين الذي ظهر في فرنسا جاء نتيجة ظروف سياسية معينة ساهمت في بلورته على الشكل الذي هو عليه الآن وسط جدل كبير بين رجال السياسة والقانون حول جدوى هذا النظام وفعاليتيه، فمن هؤلاء من أراد اعتماد هذا النظام وذلك لغايات قانونية محضة وآخرون رأوا فيه الوسيلة المثلى لفرض توازنات معينة في السلطة وضمان تقوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

2.3.1. النظام الدستوري الجزائري

اعتمد نظام المجلسين لأول مرة في الجزائر بموجب المادة 98 من دستور 1996 والتي تنص على أن البرلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وفي هذا الصدد ينبغي دراسة المبررات التي أدت إلى اعتماد نظام المجلسين في الجزائر بدلا من نظام المجلس الواحد ، وفي هذا الإطار نميز بين المبررات السياسية و التي أملتھا ظروف و حسابات سياسية معينة مرتبطة بالفترة التي سبقت التعديل الدستوري ، و المبررات القانونية التي أملتھا الإشكاليات القانونية الناجمة عن تلك الفترة.

1.2.3.1. المبررات السياسية

إن المبررات السياسية التي أدت إلى اعتماد نظام المجلسين عديدة و يمكن إجمال أهمھا في ما يلي :
أولا : تنوع التمثيل الشعبي وذلك من خلال تجاوز نقائص الانتخابات التشريعية المباشرة وأهمھا عدم تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة مثل الكفاءات العلمية في جميع الاختصاصات، بالإضافة إلى العجز في تمثيل البعد الإقليمي للدولة [35].

وهذا ما أشارت إليه المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 1996/05/12، والتي جاء فيها أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية يرمي في بلادنا إلى مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية ضمانا لاستقرار الدولة واستمرارها" [36] ص 65.

كما نصت الفقرة 30 من نفس المذكرة على أنه "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما تستجيب للانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة".

ومنه فإن النص على انتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية يهدف إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية ويؤدي إلى تجاوز سلبيات نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام

المعتمد لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى سلبيات الاقتراع بالقائمة وعن طريق التمثيل النسبي الذي لا يؤدي إلى التعبير الفعلي عن إرادة الأمة، ذلك أن الناخب لا يمكنه اختيار الأسماء من بين قوائم مختلفة ولكنه مجبر على اختيار كل القائمة .
كما أن نظام الاقتراع المعتمد لاختيار أعضاء الغرفة الأولى يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية [37] ص 70 و 71.

غير أن الملاحظ أن هذه المبررات المذكورة في المذكرة الرئاسية تخفي وراءها أسبابا أخرى، حيث إذا كان لتمثيل الوحدات السياسية في الدولة الفيدرالية ما يبرره فإنه لا يوجد أي مبرر لتمثيل الجماعات المحلية في الدولة البسيطة والتي لا يخشى في إطارها نوبان الجماعات المحلية لأنها ببساطة تشكل وحدة متماسكة.

وفي الواقع لا يمكن فهم هذه الأسباب إلا بالرجوع إلى الفترة التي سبقت دستور 1996، حيث أنه بعد أكتوبر 1988 انتقلت الجزائر من الأحادية إلى التعددية الحزبية وتم اعتماد أكثر من 60 حزبا في ظرف وجيز.

وقد أدت نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية لسنة 1991 إلى التخوف من إحداث الأغلبية البرلمانية الجديدة لتغييرات على النظام الجمهوري.

وبعد الأزمة التي تعرضت لها الجزائر فإن المؤسس الدستوري أراد من خلال إنشاء مجلس الأمة في دستور 96 أن يتصدى لأي أغلبية محتملة تمس بالنظام الحاكم وذلك من خلال اشتراط تصديق ثلاث أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

غير أن هذا المبرر وإن كان يرمي في ظاهره إلى المحافظة على نظام الحكم الجمهوري إلا أنه يمكن أن ينتج عنه مصادرة لإرادة الشعب وذلك عند عرقلة أعضاء مجلس الأمة لعمل نواب المجلس الشعبي الوطني.

و يرى الأستاذ " فيليب أردان " أنه يمكن درء هذه المخاطر بوجود هيئات دستورية يمكنها مراقبة المجلس الأول وذلك عن طريق الرقابة على دستورية القوانين , فالهيئة التي تضطلع بهذا الاختصاص يمكنها إلغاء أي قانون مخالف للدستور ، وعليه فإن المبررات السياسية التي أدت إلى اعتماد نظام المجلسين أصبحت في تناقض مستمر [10] ص 219.

ثانياً :قد يفتقد النواب في المجلس الشعبي الوطني التحكم في المسائل القانونية وذلك من منطلق أنهم غير مختصين بهذه المسائل، إذ أنه لا تشترط أي دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية وبالتالي فإن نواب المجلس الشعبي الوطني قد يغفلون عن بعض المسائل وذلك بحكم عدم إلمامهم بها، في حين أن مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات [38] ص 50.

ولكن يمكن الرد على هذا بالقول أن المادة 101 من دستور 1996- و التي تنص على أن رئيس الجمهورية يعين الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية - اعتمدت معيارا عاما ومطابا إذ أنه لرئيس الجمهورية وحده الحق في تقرير ما إذا كان العضو المراد تعيينه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية وله السلطة المطلقة في ذلك [39] ص 302.

ثالثا : يشترط أن يكون عضو مجلس الأمة بالغا من العمر 40 سنة وهو سن يبلغ فيه الشخص مستوى كبيرا من النضج والتبصر وهو ما يجعله أكثر قدرة على إصدار الأحكام الأكثر صوابا في المسائل المعروضة عليه بعكس النائب في المجلس الشعبي الوطني الذي يشترط فيه بلوغ 28 سنة فقط يوم الانتخاب.

إضافة إلى عدم خضوع أعضاء مجلس الأمة لضغط الانتخاب المباشر والعود الانتخابية الظرفية و المصلحية التي يقع فيها المترشحون في انتخابات المجلس الشعبي الوطني.

رابعا : بالرغم من أن الدستور ينص على أن العهدة البرلمانية تتميز بالطابع الوطني إلا أن الواقع أثبت أن الاقتراع العام المباشر عادة ما يجعل المنتخب تابعا لناخبيه ولولائه السياسي، وقد بينت تجربة المجلس الواحد وجود تباين كبير في التمثيل كأن تتوزع المقاعد على عدد كبير من الأحزاب أو احتكارها في حالة وجود ائتلافات حزبية أو استحواذ حزب واحد على أغلبية المقاعد، وقد بينت المخاطر التي كانت البلاد عرضة لها سنة 1991 حقائق عدة أهمها:

1/ إن الانتخابات عن طريق الاقتراع العام المباشر والذي اعتبر مصدرا وحيدا للشرعية ليس كافيا للتعبير عن كل الحقائق الاجتماعية والسياسية.

2/ إن تحديد قانون الانتخابات لنمط الاقتراع والدوائر الانتخابية جاء خدمة لتيارات معينة.

خامسا : إعادة الاعتبار للكفاءات الوطنية، وذلك بتمكينها من فرصة الاندماج و المشاركة والاستفادة من مساهماتها في تطوير المجال التشريعي [40] ص43.

سادسا : إن التعددية الحزبية قد تكون غير منظمة وغير مهيكلة خاصة إذا كانت حديثة النشأة، وهو ما حدث في الجزائر بعد تبني التعددية الحزبية بعد سنة 1989، إذ أن النظام الحزبي- سواء كان أحاديا أو ثنائيا أو تعدديا- يصبح هو المحدد للحياة السياسية بشكل عام، بالإضافة إلى ذلك فإن تبلور نظام حزبي في بلد معين هو ثمرة تطور تاريخي كبير، أما بالنسبة للجزائر ونتيجة لقصر التجربة الحزبية فيها فإن الأحزاب تعاني من مشاكل عدة بحيث يمكن أن ينتج عن الانتخابات أغلبية معينة قد تسبب في تجاوزات وتعسف ضد الأقلية، وقد يتطور الأمر إلى تهديد الدولة في مقوماتها الأساسية كالنظام الجمهوري ... الخ. ويرى الأستاذ "الأمين شريط" أن التعددية الحزبية من بين الأسباب السياسية و الاجتماعية لإنشاء مجلس الأمة ، حيث أن التعددية الحزبية في بدايتها تكون غير مهيكلة في شكل نظام حزبي واضح المعالم ، وهو ما يعاني منه النظام الحزبي في الجزائر بعد سنة 1989 ،ذلك أن بعض الدول تعتمد على نظام يقوم على حزبين و مثال ذلك إنجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية، و دول أخرى تعتمد على نظام يقوم على ثلاث أحزاب أو أكثر.

و تعاني الأحزاب في الجزائر من عدة مشاكل أهمها:

أ/ عدم استقرار الأحزاب و التي تظهر و تزول بسرعة ،بالإضافة إلى ارتفاع عددها.

ب/ العجز عن التأطير السياسي للمجتمع.

ج/ انعدام الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب نفسها، و عليه فإنه لا يمكن لأحزاب لا تطبق أبسط قواعد الديمقراطية داخل صفوفها أن تطبقها في حالة الوصول إلى الحكم [41] ص10،11 و 12.

و ما يمكن ملاحظته بالنسبة للمجالس الثانية في العديد من الدول هو أنها مرتبطة بفكرة الأمة، و بالتالي جاءت لتجسيد نظرية سيادة الأمة. و قد كان من الضروري في الجزائر تجسيد هذه الفكرة،ذلك أن الدولة ليست ملكا لجيل معين ،بل كل الأجيال السابقة و اللاحقة تشترك في ذلك [42] ص75 و [9]76 ص170 [20]91 ص [22]134 [43]99 ص [44]206 [45] ص135.

سابعا : يعتبر مجلس الأمة مكانا للوفاق لأنه يحاول التوفيق بين مقتضيات قد تكون متناقضة أحيانا.

2.2.3.1. المبررات القانونية

من بين الأسباب التي أدت على اعتماد نظام المجلسين في دستور 96 نشير إلى الثغرات القانونية التي تضمنها دستور 89:

أولاً : اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني، حيث أن الدستور ينص على انه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته فإن رئيس المجلس الشعبي الوطني يتولى مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمس وأربعون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية [46] المادة 84.

وبما أن المجلس الشعبي الوطني كان محلا لحظة استقالة رئيس الجمهورية فإنه لم يكن ممكنا أن يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة. وأمام هذا الفراغ القانوني اجتمع المجلس الأعلى للأمن الذي تولى إنشاء مجلس أعلى للدولة بموجب إعلان 14 جانفي 1992 يمارس اختصاصات رئيس الجمهورية.

والواقع أن هذا الوضع يطرح مجموعة من الإشكالات أهمها أن رئيس الجمهورية قام بحل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي دون علم رئيسه . بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الأعلى للأمن هيئة استشارية فقط ، وقد اجتمع في غياب رئيسه (رئيس الجمهورية) و رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي هو أحد أعضائه [47] ص 219.

كما أنه لا يوجد تكييف قانوني واضح للإعلان الذي تتم بموجبه إنشاء المجلس الأعلى للدولة، إذ أنه يفترض أن الدستور هو الذي ينص على إنشاء هيئات الدولة. وقد نصت المادة الثانية من هذا الإعلان على أنه " يمارس المجلس الأعلى للدولة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية" [48] ص 80، و نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة على أن "مدة مهمة المجلس الأعلى للأمن لا تتجاوز نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات ديسمبر سنة 1988".

وقام المجلس الأعلى للدولة بعد إنشائه بإصدار مداولة رقم 01 قام بموجبها بتفويض رئيسه بإمضاء كل القرارات التنظيمية و الفردية و ترأس مجلس الوزراء [49] ص 125.

كما قام بإصدار مداولة رقم 02 أسند من خلالها لنفسه مهمة التشريع عن طريق مراسيم تشريعية حيث نصت المادة الأولى على أنه "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برامج الحكومة ، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري ، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي". وقد برر ذلك بشغور السلطة التشريعية ، وكون المهمة المسندة للمجلس الأعلى للدولة لا يمكن تأديتها دون اللجوء إلى تدابير ملحة ذات طابع تشريعي [50]ص815 .

وما تجدر الإشارة إليه هو أن الإعلان المنشئ للمجلس الأعلى للدولة أسند لهذه الهيئة مهمة محددة وهي ممارسة سلطات رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام الدستور ، و لكن المجلس وسع من صلاحياته بموجب المداولة رقم 02 السابق ذكرها لتشمل سلطة التشريع التي يضطلع بها المجلس الشعبي الوطني [47]ص220 .

و كان يمكن تجاوز الفراغ القانوني الناتج عن استقالة رئيس الجمهورية و ذلك بتولي رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة و إجراء انتخابات رئاسية ، حيث أنه كان من الأفضل الاجتهاد في هذه الوضعية و الإسراع في تنظيم انتخابات رئاسية ينتج عنها انتخاب رئيس جمهورية يتمتع بشرعية دستورية و ذلك بالاعتماد على روح الدستور بدلاً من الاكتفاء بإصدار بيان 14 جانفي 1992 لإثبات حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية [51] ص44.

وقد تدارك المؤسس الدستوري هذا الفراغ القانوني في دستور 1996 ، حيث أنه وعلى الرغم من إمكانية حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني أو حل هذا الأخير وجوباً في حالة عدم الموافقة على مشروع الحكومة للمرة الثانية [52] المادة 129، فإن مجلس الأمة يبقى غير قابل للحل. وبالتالي فإنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية فإن رئيس مجلس الأمة يتولى رئاسة الدولة لمدة 60 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية طبقاً لأحكام المادة 88 من الدستور.

بالإضافة لذلك وطبقاً لأحكام المادة 102 من دستور 1996 فإن العهدة النيابية لأعضاء مجلس الأمة هي ست سنوات ويجدد نصفهم كل ثلاث سنوات، بينما عهدة المجلس الشعبي الوطني خمس سنوات، وهو ما يضمن استمرار الهيئة التشريعية.

ولكن ما يمكن أخذه على التعديلات التي أدرجها المؤسس الدستوري هو أن رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية تؤول إلى رئيس مجلس الأمة ، وفي حالة وجود مانع لرئيس مجلس

الأمة فإن رئيس المجلس الدستوري يتولى رئاسة الدولة مدة 60 يوماً إلى حين تنظيم انتخابات رئاسية [52] المادة 88. وبالتالي فقد حل رئيس مجلس الأمة محل رئيس المجلس الشعبي الوطني في تولي رئاسة الدولة عند شغور منصبه. وبالنظر إلى أنه يحتمل أن يكون رئيس مجلس الأمة من بين الثلث الرئاسي المعين وليس منتخبا ، فإنه من الأولى أن يتولى رئاسة الدولة رئيس المجلس الشعبي الوطني لأنه منتخب، وذلك حتى وإن كان يتولى الرئاسة لمدة مؤقتة مع عدم إمكانية ترشحه في هذه الحالة لانتخابات رئاسة الجمهورية.

و الواقع أن استمرار مجلس الأمة لا معنى له من دون وجود المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن مجلس الأمة ليس له الحق في اقتراح القوانين، كما أن تصديقه على القوانين مرهونة بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليها.

ثانيا : يعتبر مجلس الأمة صمام الأمان لمؤسسات الدولة في حالة الأزمات السياسية والدستورية بين المؤسسات [53]ص20، إذ أن نظام المجلسين يقلل من الاصطدام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، ذلك أن التصادم بين السلطتين أمر كثير الحدوث [54]ص125[55]ص248.

ثالثا: يعتبر مجلس الأمة وسيلة لسد الثغرات في النصوص القانونية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني [9]ص289[20]ص140، ذلك أن تبني نظام المجلسين يجعل القوانين أكثر حكمة و جدية [56]ص292.

وكخلاصة للفصل الأول يمكن القول أن مبررات اعتماد نظام المجلسين تختلف باختلاف ظروف الدول وخلفيتها التاريخية، و بالتالي فإن فعالية هذا النظام في دولة معينة أو مجموعة من الدول لا يعني بالضرورة تحقيقه لنفس الفعالية في الدول الأخرى.

الفصل 2

مظاهر المغايرة بين المجلسين

سنخصص هذا الفصل لدراسة مظاهر المغايرة بين المجلسين المكونين للبرلمان في الجزائر (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) وذلك من جوانب عدة، بالنظر إلى أن نظام المجلسين يفترض وجود اختلاف بينهما في مجموعة من النقاط، بالإضافة إلى نقاط مشتركة يكونان فيها على قدم المساواة مع بعضهما البعض.

وعليه فإننا سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين اثنين حيث سنتطرق في المبحث الأول إلى مظاهر الاختلاف بين المجلسين و ذلك من حيث التكوين ، حيث أن الطريقة المتبعة في تشكيل المجلس الشعبي الوطني تختلف تماما عن تلك المتبعة في تشكيل مجلس الأمة ، بالإضافة إلى أن هناك اختصاصات يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني و لا يستطيع مجلس الأمة ممارستها ، في حين توجد هناك اختصاصات يمارسها مجلس الأمة دون غيره.

أما في المبحث الثاني فسنتناول بالدراسة مظاهر المساواة بين المجلسين و التي تشمل المركز القانوني لأعضاء البرلمان، حيث أن كل من أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني لديهم نفس المركز القانوني و ذلك من حيث الحقوق و الواجبات و حالات عدم القابلية للترشيح و التنافي مع عضوية البرلمان . بالإضافة إلى الاختصاصات المشتركة بين المجلسين و التي من بينها استجواب الحكومة في أحد قضايا الساعة ، توجيه الأسئلة الكتابية و الشفوية لأعضاء الحكومة ، إنشاء لجان تحقيق، إضافة إلى الاختصاصات المشتركة لرئيسي المجلسين و اختصاصات البرلمان المجتمع بمجلسيه .

1.2. مظاهر الاختلاف بين المجلسين

يحتم نظام المجلسين أن يكون هناك اختلاف بينهما، إذ أنه إذا كان أحدهما مطابقاً تماماً للآخر فإن العلة من وجود مجلسين تنتفي أصلاً. حيث أن هذه المغايرة ذات أهمية قصوى فإذا كان أحد المجلسين صورة طبق الأصل تماماً عن الآخر، فإنه لا داعي تماماً لاعتماد برلمان مكون من مجلسين، إذ أنه من الأفضل في هذه الحالة تبني خيار المجلس الواحد.

و ما ينبغي الإشارة إليه هو أن مظاهر الاختلاف هذه موجودة في كل الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، ذلك أنه لا توجد أي دولة يتكون فيها البرلمان من مجلسين و يكون هذين المجلسين متماتلين تماماً.

1.1.2. من حيث التكوين

يظهر الاختلاف بين المجلسين في طريقة تكوينهما، حيث نجد أن المجلس الأول يتشكل من أعضاء منتخبين من طرف الشعب عن طريق الاقتراع العام المباشر، و تعتمد هذه الطريقة بالنظر إلى أن هؤلاء الأعضاء هم ممثلي الشعب و بالتالي فإن الاقتراع العام المباشر هو الطريقة المثلى لإبراز مثل هذا التمثيل.

أما المجلس الثاني فإنه يتشكل بطرق مختلفة: فإما أن يتشكل بالانتخاب سواء بالاقتراع العام المباشر أو غير المباشر، و إما أن يتشكل عن طريق التعيين من طرف رئيس الدولة أو الملك، و إما أن يتشكل عن طريق الانتخاب و التعيين، و في هذه الحالة ينتخب جزء من الأعضاء سواء عن طريق الاقتراع العام المباشر أو غير المباشر و يعين الجزء الآخر من طرف رئيس الدولة أو الملك. بالإضافة إلى ذلك فإن بعض المجالس الثانية يعين فيها الأعضاء عن طريق الوراثة كما هو الحال بالنسبة لمجلس اللوردات في بريطانيا.

1.1.1.2. الطريقة المعتمدة في تكوين المجلسين

تعتمد الجزائر في تكوين البرلمان بمجلسيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) على طريقة تجمع بين التعيين و الانتخاب ، حيث أن دستور 1996 ينص على أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري، في حين ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين و من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجلس الشعبي الولائي، و يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية [52] المادة 101.

و قد اعتمد قانون الانتخابات على طريقة الاقتراع النسبي على القائمة في تشكيل المجلس الشعبي الوطني، حيث يترتب على هذه الطريقة توزيع المقاعد حسب نسبة عدد الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى، مع الإشارة أنه لا تؤخذ في الحسبان القوائم التي لم تحصل على خمسة بالمائة من الأصوات المعبر عنها [57] ص 15.

و ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، وتتكون الهيئة الناخبة في هذه الحالة من أعضاء المجلس الشعبي الولائي و أعضاء المجالس الشعبية البلدية للولاية، و يكون التصويت هنا إجباريا ما عدا في حالة مانع قاهر [57] المادة 123. و يفوز في الانتخابات المترشحون الحاصلون على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها . وفي حالة تساوي الأصوات المحصل عليها يفوز المترشح الأكبر سنا [57] المادة 147.

و الواقع أن لنظام الانتخاب المباشر المعتمد في تشكيل المجلس الشعبي الوطني مزايا عدة من بينها أنه يضمن حرية الناخبين في اختيار ممثليهم في الهيئات النيابية، حيث يصعب التأثير على هيئة الناخبين و ذلك لكثرتهم العددية [58] ص 297. و هو أكثر النظم قربا للديمقراطية ، وذلك من منطلق أن الانتخاب المباشر يشعر الشعب بمسؤولياته و يثير اهتمامه بالأمر العامة [59] ص 262.

غير أن هذا النوع من الانتخاب يتطلب أن يكون الناخبون على درجة من الوعي، و هو الشئ الذي لا يمكن ضمانه دائما، و لهذا فقد اعتمد نظام الانتخاب غير مباشر في تشكيل مجلس الأمة و ذلك لأنه يخفف من مساوئ الانتخاب المباشر، حيث أنه يجعل الانتخاب في يد طبقة من المندوبين تكون أقدر على تحمل هذه المسؤولية و أكثر فهما لدقائق الأمور .

لكن هذا الاتجاه لا يخلو من السلبيات ومنها أنه كلما قل عدد الهيئة الناخبة كلما أمكن السيطرة عليها بمختلف الوسائل. بالإضافة إلى ذلك فإن اعتماد هيئة ناخبة مكونة من المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي و المجالس الشعبية البلدية للولاية يؤدي إلى فوز الحزب الحاصل على الأغلبية في هذه المجالس على الأغلبية في مجلس الأمة، و بالتالي فإن المنتخب في مجلس الأمة سيدافع عن مصالح حزبه أكثر من مصالح الإقليم [60] ص 23.

غير أن هناك من يرى أن أعضاء مجلس الأمة منتخبون من طرف ممثلي الشعب و بالتالي فهم يكتسبون شرعيتهم من شرعية هؤلاء المنتخبين. ونص قانون الانتخابات على إجبارية التصويت في انتخابات مجلس الأمة ما عدا في حالة مانع قاهر له جوانب إيجابية و أخرى سلبية. تتمثل الجوانب الإيجابية في أن إجبارية التصويت يتوافق مع العدد القليل للهيئة الناخبة، إذ أنه كلما قل عدد المشاركين في الانتخابات من أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية كلما اضطرت هذه الانتخابات و تأثرت مصداقيتها على عكس انتخابات المجلس الشعبي الوطني و التي تتشكل هيأتها الناخبة من ملايين الناخبين.

و هذا الشرط لا يخلو من جوانب سلبية أهمها أنه ينسف أحد أهم مبادئ الديمقراطية و المتمثلة في حرية الشخص في الامتناع عن الإدلاء برأيه في الانتخابات و مقاطعتها. و بالنسبة للثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية فإنه يلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اتبع نهج بعض الأنظمة الدستورية الأخرى و منها مصر ، حيث أن رئيس الجمهورية في مصر يعين ثلث أعضاء مجلس الشورى و ذلك طبقا لأحكام المادة 196 من الدستور المصري، غير أنه يجب التنبيه في هذا المقام إلى أن أعضاء مجلس الشورى في مصر ليس لديهم الحق في التصويت على القوانين و لكن يقتصر دور المجلس على دراسة و اقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ المجتمع [61] المادة 194. بالإضافة إلى ذلك فإنه يؤخذ رأي مجلس الشورى في الاقتراحات الخاصة بالتعديل الدستوري، القوانين المكملة

للدستور، الخطة العامة للتنمية الاجتماعية و الاقتصادية، المعاهداتالخ[61] المادة 195. في حين أن مجلس الأمة في الجزائر يضطلع باختصاص التصديق على القوانين .

وعليه فإن تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الجزائر أكبر منه في مصر، خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية الموصوفة التي تشترط لتصديق مجلس الأمة على القوانين و المتمثلة في ثلاث أرباع الأعضاء وهو ما يدعم مركز السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية .

و من جهة أخرى فإن التساؤل يطرح حول مدى إجبارية تقيد رئيس الجمهورية بنص المادة 101 من دستور 1996 و القاضية بتعيين الثلث الرئاسي من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية في شتى المجالات ، حيث أنه يمكن لرئيس الجمهورية تعيين من يشاء في مجلس الأمة دون أن يكون مجبرا على تبرير اختياراته، هذا بالإضافة إلى أن المعيار المعتمد لتحديد مفهوم الكفاءات والشخصيات الوطنية يبقى خاضعا لاعتبارات سياسية عديدة. وعند فحص قائمة الثلث الرئاسي المعين و التي تضم 48 شخصية و المعلن عنها في 27 ديسمبر 1997 نجد أنها تحوي 11 وزيرا سابقا و ثلاث ضباط سامين سابقين في الجيش الوطني الشعبي و أربع سفراء سابقين، بالإضافة إلى ممثلي بعض الإتحادات و الجمعيات (الإتحاد العام للعمال الجزائريين ، الجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الوطني الشعبي ، جمعية 8 مارس 1945) [60] ص30.

إن هذه التعيينات يمكن أن ينظر إليها من زاوية إيجابية، إذ أن تعيين أشخاص ذوي خبرة و كفاءة ممن تولوا مسؤوليات عليا في الوزارة ، و الجيش و السلك الدبلوماسي أفضل بكثير من تعيين أشخاص ليست لهم خبرة واسعة في مجالات حساسة كهذه، إضافة إلى أن تمثيل جمعيات و اتحادات لها ثقلها على صعيد المجتمع المدني سيعطي لا محالة دفعا لعمل مجلس الأمة. غير أن ما يمكن أن يؤخذ على مثل هذا التوجه هو أنه يغلق الطريق أمام الكفاءات الصاعدة في شتى الميادين و على حق الشعب في اختيار ممثليه في السلطة.

وبناء على ما تقدم فإنه يمكن القول بأن الطريقة التي أعتدها المؤسس الدستوري الجزائري في تشكيل المجلس الشعبي الوطني هي طريقة فعالة و ذلك لأنها تجسد مبدأ الديمقراطية و المتمثل في الاقتراع العام المباشر ، أما فيما يخص طريقة تشكيل مجلس الأمة فإنها تخدم السلطة التنفيذية و ترجح كفتها ، و هو الانتقاد الموجه عموما لنظام المجلسين. و عليه فإنه للوصول إلى فعالية أكبر في عمل مجلس الأمة فإنه

ينبغي أن تراعى قواعد الديمقراطية في تشكيله و ذلك بإبعاد أي دور للسلطة التنفيذية في تشكيل هذا المجلس و ضرورة أن يكون أعضاؤه منتخبين.

و يري عدد من الأساتذة أن الثلث الرئاسي معين من طرف رئيس الجمهورية و هذا الأخير منتخب من طرف الشعب ، و بالتالي فإن شرعية هؤلاء الأعضاء المعينين هي من شرعية رئيس الجمهورية و هو ما لا يتعارض مع المادة 6 من دستور 1996 و التي تنص على أن الشعب مصدر كل سلطة [62]ص91، غير أن النقد الذي يوجه لهذا الرأي هو أن كون الرئيس يستمد شرعيته من الشعب لا يعني بالضرورة أن هذه الشرعية تنتقل إلي الأعضاء الذين عينهم و ذلك من منطلق أن العمليتين (انتخاب الرئيس و تعيين الأعضاء) منفصلتين عن بعضهما البعض. بالإضافة إلى ذلك فإن فكرة التعيين في حد ذاتها تعتبر إصابة واضحة لمبدأ الفصل بين السلطات ، و الذي يعد من المبادئ الراسخة في النظام الدستوري بوجه عام.

2.1.1.2. شروط العضوية في المجلسين

تختلف الشروط الواجب توفرها في النائب في المجلس الشعبي الوطني عن تلك المطلوبة في عضو مجلس الأمة، فمن حيث السن يشترط أن يكون المترشح للمجلس الشعبي الوطني بالغا ثمانية و عشرين سنة على الأقل يوم الاقتراع [63] ص25، في حين أن القانون المصري يشترط أن يكون المترشح لمجلس الشعب بالغا ثلاثين سنة يوم الانتخاب، أما القانون الفرنسي فيحدد السن بثلاث و عشرين سنة. و الواقع أن اشتراط سن ثمانية و عشرين سنة في قانون الانتخابات الجزائري يعد أمرا مقبولا، و ذلك بالنظر إلى أن المشرع الجزائري في هذا الإطار لم ينزل بالسن إلى مستويات دنيا و لم يرفعها إلى مستويات قصوى، إذ أنه يعطي فرصة للشباب لدخول المجلس الشعبي الوطني ، و هو شيء يتمشى و واقع المجتمع الجزائري الذي يضم فئة كبيرة من الشباب .

أما بالنسبة للتشريع لعضوية مجلس الأمة فإن المشرع الجزائري اشترط بلوغ أربعين سنة كاملة يوم الاقتراع [57] المادة 128.

وما يلاحظ هنا هو الفرق الواضح بين السن الواجب توفرها في المترشح للمجلس الشعبي الوطني و تلك الواجب توفرها في المترشح لمجلس الأمة ،ذلك أن فرق اثنا عشر سنة كاملة هو فرق معتبر، ولعل العبرة

من ذلك هو أن مجلس الأمة يمثل الرزانة و الحكمة و لا يمكن تحقيق ذلك إلا بوجود أعضاء متقدمين في السن عن أولئك الموجودين في المجلس الشعبي الوطني .

وينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس سنوات في حين تحدد مهمة مجلس الأمة بست سنوات على أن تجدد تشكيلة هذا الأخير بالنصف كل ثلاث سنوات [52] المادة 102 [57] المادتين 101 و 122.

وبالتالي فإن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد نظام المجلسين و الذي تكون فيه عهدة مجلس الأمة أطول من عهدة المجلس الشعبي الوطني ، بالإضافة إلى عدم قابلية مجلس الأمة للحل ضمانا لاستقرار مؤسسات الدولة.

لكن وجود مجلس الأمة كهيئة نيابية لا معنى له في ظل حل المجلس الشعبي الوطني، و ذلك من منطلق أن مجلس الأمة لا يمكنه أن يمارس اختصاصاته في المجال التشريعي في غياب المجلس الشعبي الوطني .

2.1.2. من حيث الاختصاص

لم يخرج نظام المجلسين المعتمد في الجزائر في ظل دستور 1996 عن القاعدة العامة المعمول بها في كافة الدول التي تؤخذ بنظام المجلسين، و ذلك من خلال إحداث مغايرة في الاختصاصات التي يمارسها كل من المجلسين. ودراسة الاختصاصات المخولة لكل مجلس تنتهي إلى نتيجة مؤداها أن هناك صلاحيات يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني و أخرى يستأثر بها مجلس الأمة .

1.2.1.2. اختصاصات المجلس الشعبي الوطني

إن من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة هي المبادرة بالقوانين [52] المادة 119، حيث أنه يمكن لعشرين نائبا اقتراح قانون ما . و الواقع أن مسألة استئثار المجلس الشعبي الوطني بالمبادرة بالقوانين أثارت جدلا قانونيا ،حيث أن الدستور ينص على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه [52] المادة 98،و هو ما أدى بالبعض إلي القول بأن المجلسين متساويان في المبادرة بالقوانين، إذ أنه لا ينبغي الاجتهاد مع وضوح نص المادة 98 من الدستور و المواد الأخرى

التي تخول للبرلمان بغرفتيه حق ممارسة السلطة التشريعية [64]ص19. غير أن المادة 119 من الدستور تمنح حق المبادرة بالقوانين لرئيس الحكومة و نواب المجلس الشعبي الوطني [65] ص217، و بالتالي فأعضاء مجلس الأمة لا يملكون الحق في المبادرة باقتراح القوانين، و من جهة أخرى فإن مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة يطرحها رئيس الحكومة على المجلس الشعبي الوطني فقط [66] ص39. بالإضافة إلى ذلك فإنه يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون لكي يكون مقبولا أن يرفق بعرض أسباب و أن يحرر نصه في شكل مواد. و يودع رئيس الحكومة مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، مع الإشارة إلى أن مكتب مجلس الأمة يتلقى مشروع أو اقتراح القانون و ذلك للإطلاع، أي أن دور مكتب مجلس الأمة في هذه الحالة هو الإطلاع فقط على مشاريع أو اقتراحات القوانين.

و ينص القانون العضوي 99-02 على أنه يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته و ذلك بناء على طلب الحكومة [67] ص51 [68] ص192 و موافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة [69] المادة 26 ، و عليه فإن المشرع في هذه الحالة ساوى بين مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة في الموافقة على تسجيل مشاريع أو اقتراح القوانين السالفة الذكر ، فكيف يقتصر دور مكتب مجلس الأمة على الإطلاع فقط على مشاريع القوانين بناء على نص المادة 21 من القانون العضوي 99-02، في حين أنه يقف على قدم المساواة مع مكتب المجلس الشعبي الوطني في الموافقة على تسجيل مشاريع أو اقتراح القوانين التي لم يتم إعداد تقارير بشأنها من طرف اللجان المختصة في أجل شهرين و ذلك طبقاً لأحكام المادة 26 من القانون السالف الذكر ؟

و من أهم النقاط التي أثارت جدلاً هي مسألة اقتصار حق التعديل على نواب المجلس الشعبي الوطني بخلاف أعضاء مجلس الأمة والذين لا يمكنهم ممارسة هذا الحق ، إذ أن المادة 120 من دستور 1996 تنص على أنه يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى يتم التصديق عليه، و تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه ، في حين يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصدق عليه بأغلبية ثلاث أرباع أعضائه .

و يرى الأستاذ "الأمين شريط" أن هذه المادة تثير ملاحظتين هامتين : فهي المادة الوحيدة في الدستور الجزائري التي يذكر فيها حق التعديل ، بالإضافة إلى أنها تذكر حق التعديل بالنسبة للمجلسين على حد

سواء، و هو ما يتعارض مع ما ذهب إليه المجلس الدستوري بخصوص حق مجلس الأمة في التعديل [70] ص 12.

و قد علل هذا الأخير رأيه بأن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة و النواب دون سواهم ، كما أن الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور توجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة حتى يتم التصديق عليه. و بمقتضى الفقرتين الثانية و الثالثة من المادة 120 من الدستور فإن مناقشة المجلس الشعبي الوطني تنصب على النص المعروض عليه، في حين تنصب مناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، و من ثم فإن المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل مجلس، كما أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين المجلسين و تضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء ، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه خارج هذا الإطار [71].

و يلاحظ على هذا التعليل ما يلي :

أولا : لا يوجد ارتباط حتمي بين نص المادة 119 من الدستور على أن المبادرة بالقوانين تكون من الحكومة و النواب و بين الحق في التعديل ، حيث أنه توجد هناك برلمانات مكونة من مجلسين لا يتمتع فيها المجلس الثاني بحق الاقتراح و لكنه يمارس حق التعديل مثل تايلندا و أثيوبيا .وإذا اتبعت القاعدة القائلة أن من يملك الحق في الاقتراح يملك الحق في التعديل فإنه من الأجدر أن يكون حق التعديل مقتصرًا فقط على النواب المقترحين للقانون (20 نائبا)، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يصح للنواب تعديل مشاريع القوانين لأنها غير مقترحة من طرفهم بل من طرف الحكومة .

ثانيا : تحدد الفقرتان الثانية و الثالثة من المادة 120 النص الذي تجري حوله مناقشات كل مجلس ، كما تؤكدان حق كل مجلس في مناقشة ما يعرض عليه ، و عليه فإنه من غير المنطقي أن تنتهي المناقشة في المجلس الشعبي الوطني إلى إدخال التعديلات في حين لا يمكن لمجلس الأمة أن يباشر هذا الإجراء.

ثالثا : إن مشاركة أعضاء من مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء - و هم بذلك يدافعون عن رأي مجلس الأمة و سبب خلافه مع المجلس الشعبي الوطني - يعني أن لمجلس الأمة إمكانية التعديل و ذلك عن طريق الحذف أو إعادة صياغة بعض المواد [72] ص 4،3 و 5.

وما ساهم في وجود خلط بالنسبة للطريقة التي يمارس بها مجلس الأمة حقه في الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني هو أن المجلس قام بالتصديق على نظامه الداخلي الأول في 22 جانفي 1998 أي بعد 18 يوما فقط من تنصيبه ، و ذلك في غياب القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة .

و مع انعدام التجربة ، و عدم وجود القانون العضوي المشار إليه في المادتين 115 ، 120 من الدستور اعتمد مجلس الأمة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و قام بالنقل الحرفي للمواد المتعلقة بالتعديل، وبالتالي فإن المواد المتعلقة بالتعديل (المواد من 63 إلى 68 و من 74 إلى 78) أعطت انطباع بأن مجلس الأمة منح لنفسه حق تعديل النصوص المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني بدون الرجوع إلى هذا الأخير، و ذلك نظرا لأن نظام الذهاب و الإياب غير معمول به في الجزائر ، و هذا ما أدى بالمجلس الدستوري إلى تبني الرأي المذكور سالفا .

و ما يثير الانتباه هو استخدام المجلس الدستوري عبارة " خارج هذا الإطار " و عليه فإن المجلس الدستوري أقر بصلاحيات مجلس الأمة في تقديم اقتراحات تعديلات [73] ص 14 و 15.

وبناء على ما تقدم فإنه يلاحظ أن فعالية نظام المجلسين في مسألة المبادرة بالتشريع وما يتبع ذلك من صلاحيات إدخال التعديلات الضرورية عليه تبقى ذات أثر محدود، فالمادة 98 تؤسس لنظام مجلسين يتمتع كل منهما باختصاص تشريعي كامل غير أن هذه الصلاحية المطلقة قيدت بالمادة 119 و المادة 120 .

بالإضافة إلى ذلك فإن مسألة اقتصار اقتراح القوانين على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة تبقى مسألة نظرية إذ أن الممارسة الواقعية أفضت إلى أن غالبية القوانين ، الناتجة عن البرلمان هي في الأصل مشاريع قوانين. و بالتالي فإن الكلام عن أي فعالية محتملة لنظام المجلسين في إطار المبادرة بالتشريع يبقى دون أثر واقعي يذكر .

وما تجدر الإشارة إليه أنه في حالة التشريع بالضرورة و التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال إدخال أي تعديلات على هذه الأوامر، فإما أن تتم الموافقة بكاملها أو لا تتم الموافقة عليها و بالتالي تعتبر لاغية [52] المادة 124. ولكن الواقع أكد على أنه لم يسجل و لو لمرة واحدة اعتراض البرلمان على أمر يتضمن قانونا معيناً ، و الحجم الكبير للأوامر التي تصدر بين دورتي البرلمان و التي يصدق عليها هذا الأخير يضع فعالية السلطة التشريعية على المحك، ولا يهم هنا إن كان البرلمان مكوناً من مجلس أو مجلسين.

من بين أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني بصفة منفردة- و التي تدخل في إطار العلاقة بين الحكومة و البرلمان - الموافقة على برنامج الحكومة إذ تقتضي الأحكام الواردة في دستور 1996 على أن يقدم رئيس الحكومة برنامجاً إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و تجري لذلك مناقشة عامة. و يمكن له أيضاً أن يكيف برنامجاً على ضوء هذه المناقشة [52] المادة 80. و يمكن لرئيس الحكومة أيضاً أن يأخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار و يقوم بالتكيف اللازم لبرنامجاً على ضوءها، كما يمكن ألا يأخذ بها و يتبنى وجهة نظره. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية و الذي يعين من جديد رئيس حكومة [52] المادة 81. و منه فإن مناقشة برنامج الحكومة هي وسيلة من وسائل الرقابة الأولية الممارسة من قبل المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة، كما أن بقاء الحكومة مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها [74] ص 63.

و عليه فإنه ليس لمجلس الأمة أي دور في هذه الرقابة إذ أن رئيس الحكومة يقدم لمجلس الأمة عرضاً حول برنامجها. و قد أعطى المؤسس الدستوري الحق لمجلس الأمة في إبداء رأيه حول برنامج الحكومة و ذلك بإمكانية إصدار لائحة [52] المادة 80. واللائحة هنا ذات قيمة سياسية، ذلك أنه في حالة الموافقة على البرنامج فإنه يمكن للحكومة أن تعمل بثقة و راحة أكبر نتيجة التأييد و المساندة من طرف مجلس الأمة ، أما في حالة التحفظ على البرنامج كله أو بعضه فإن الحكومة ستضع ذلك في الحسبان عند وضع مشاريعها حتى يتم التصديق عليها في مجلس الأمة خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية المطلوبة للتصديق على القوانين في مجلس الأمة و المتمثلة في ثلاث أرباع الأعضاء. و تأتي استقالة الحكومة في حالة عدم حصولها على موافقة المجلس الشعبي الوطني كنتيجة طبيعية، إذ أن المجلس لا يمكنه الموافقة على قوانين تأتي تنفيذاً لبرنامج حكومي يرفضه جملة و تفصيلاً . و عليه فإن النص على الاستقالة جاء

لتفادي انسداد حتمي في مؤسسات الدولة [75] ص22. وفي حالة عدم حصول الحكومة الجديدة على موافقة المجلس الشعبي الوطني فإنه ينحل وجوبا [52] المادة 82.

وعليه فإن المجلس الشعبي الوطني يلعب الدور الحاسم في الموافقة على البرنامج الحكومي، وذلك نظرا للآليات التي زوده بها الدستور في هذا الإطار، إذ أن استمرار الحكومة وبقاءها مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها في حين يقتصر دور مجلس الأمة على إصدار لائحة . و بالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة في حين أن أهمية مجلس الأمة في هذه المسألة تبقى ذات بعد سياسي و ليس قانوني. و ما يجب الإشارة إليه أن كل الحكومات التي تعاقبت على الجزائر حازت على موافقة المجلس الشعبي الوطني ، كما أن حل المجلس بقوة القانون في حالة عدم حصول الحكومة الجديدة على موافقته على برنامجها أمر لم يحدث أيضا ، إذ أن النواب سيفكرون كثيرا قبل الإقدام على مثل هذا الأمر.

كما تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل الحكومة و يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة [52] المادة 84 [69] المادة 50، و يشترط أن تقدم اقتراحات هذه اللائحة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان ، كما يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون نائبا على الأقل و يودعونها لدى مكتب المجلس، و لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة، كما يقتصر التدخل على الحكومة بناء على طلبها، أو مندوب أصحاب اقتراح اللائحة أو نائب يرغب في التدخل ضد الاقتراح . ويشترط للتصديق على اللوائح أغلبية الأعضاء، وعند التصديق على إحدى اللوائح فإن اللوائح الأخرى تصبح لاغية [69] المادتين 51 و 52.

و الواقع أن هذه اللوائح تطرح تساؤلات قانونية و سياسية إذ أن النصوص القانونية لم تبين الهدف المرجو من اقتراح اللائحة، وعليه فإن هذا الإجراء يهدف إلى إظهار عدم الرضا على عمل الحكومة أو التأييد لها، إذ أن الحكومة ستأخذ ذلك بعين الاعتبار حيث أن الأغلبية المصدقة على اللائحة التي تتضمن عدم رضا النواب على عمل الحكومة يمكن أن تؤثر على هذه الأخيرة في المستقبل، ذلك أن النواب إذ لم يتمكنوا من توفير النصاب المطلوب لملتصم الرقابة فإنهم سيلجأون إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى مسألة الثقة وهو ما ينتج عنه إسقاطها [47] ص295 و 296.

ومنه فإنه لا توجد آثار قانونية لللائحة المجلس الشعبي الوطني، وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس الأمة، حيث أن اللائحة التي يصدرها ذات آثار سياسية و ليست قانونية. غير أن الفرق بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في هذا الصدد يتمثل في أن الحكومة مجبرة على تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني في حين أنها غير مجبرة على ذلك أمام مجلس الأمة [52] المادة 84 [69]. المادة 56.

و يترتب على هذه المناقشة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط و الذي يمكنه إيداع ملتمس رقابة، و يشترط لقبول هذا الملتمس أن يوقعه سبع 1/7 عدد النواب على الأقل [52] المادة 135 [69] المادة 57، كما أنه لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة، و لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة للحكومة إلا الحكومة بناء على طلبها، و مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، و نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة أو نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة [69] المواد من 58 إلى 60.

و لكي تتم الموافقة على ملتمس الرقابة فإنه يشترط أن يصوت عليه أغلبية ثلثي 3/2 النواب، بالإضافة إلى ذلك فلا يتم التصويت إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة [52] المادة 136 [69] المادة 61. و الملاحظ أن أغلبية ثلثي 2/3 النواب هي أغلبية كبيرة، و ذلك بالنظر إلى أن التصويت على ملتمس الرقابة تنتج عنه آثارا هامة و خطيرة تتمثل في استقالة الحكومة [52] المادة 137 [69] المادة 61، كما أن القانون اشترط مدة ثلاث أيام للتصديق على ملتمس الرقابة و ذلك لإعطاء فرصة للنواب لدراسة الموضوع بطريقة جدية . و إذا كان الدستور قد خول للمجلس صلاحية مراقبة الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة فإنه في المقابل أقر للحكومة إجراء تستطيع من خلاله تدعيم موقفها أمام المجلس الشعبي الوطني و يتمثل في طرح الثقة أمامه، غير أن مسألة طرح الثقة – مثلها مثل اللائحة و ملتمس الرقابة – مرتبطة بالبيان السنوي للحكومة [47] ص 399. و هو ما ذهب إليه القانون العضوي 02-99 في مادته 62 و التي تنص على أن تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة يكون وجوبا بناء على طلب رئيس الحكومة وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور.

ويمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة و نائب آخر ضد التصويت بالثقة، بالإضافة إلى ذلك فإن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة، و في حالة رفضه يقدم رئيس الحكومة استقالته [69] المادتين 63 و 64. وما يمكن استخلاصه هو أن المجلس الشعبي الوطني حتى و إن انفرد بأدوات رقابة مثل اللائحة و ملتمس

الرقابة و التصويت بالثقة فإنها تبقى ذات فعالية ضعيفة ذلك أن المؤسس الدستوري قد أخذ بعين الاعتبار ضرورة استقرار الحكومة و ضمان تفوقها و قد أغفل مسألة فعالية الرقابة و التي لن تتحقق إلا بتبني وسائل رقابة ناجعة و فاعلة [47] ص 400.

2.2.1.2. اختصاصات مجلس الأمة

يتميز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في أن رئيسه هو الذي يخلف رئيس الجمهورية لمدة 45 يوما في حالة استحالة ممارسته لمهامه بسبب مرض خطير و مزمن ، حيث يجتمع المجلس الدستوري في هذه الحالة وجوبا، و بعد التأكد من حقيقة المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع، و يشترط لذلك أغلبية ثلثي الأعضاء. و في حالة استمرار المانع بعد هذه المدة يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا. و في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و يثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية و يبلغ فوراً البرلمان و الذي يجتمع وجوبا ، و في هذه الحالة يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها 60 يوما، و لا يحق له في هذه الحالة الترشح لرئاسة الجمهورية [52] المادة 88.

و فيما يخص مدة عهدة رئيس مجلس الأمة فإنها قد أثارت جدلا بمناسبة استبدال أول رئيس لمجلس الأمة (السيد بشير بومعزة)، حيث أن الفقرة الثانية من المادة 114 من دستور 1996 تنص على أن رئيس مجلس الأمة ينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس، في حين أن الفقرة الثانية من المادة 181 من دستور 1996 تنص على أن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة و الذي يمارس العهدة الأولى لمدة ست سنوات. و عليه فإن التساؤل هنا يطرح حول المادة الواجبة التطبيق.

و في هذا الصدد يرى الأستاذ "بوكرا إدريس" أن المادة 181 هي الواجبة التطبيق ، إذ أنه إذا كان أمر بقاء رئيس مجلس الأمة لمدة ست سنوات كعضو في المجلس لا يثير أي إشكال في تفسير أحكام الدستور فإن استمرار عهده كرئيس للمجلس لمدة ست سنوات هي التي كانت وراء الاختلافات في تفسير أحكام الدستور .

و التفسير الصحيح للفقرة الثانية من المادة 181 يجب أن يندرج في إطار تفسير معنى العهدة، و عليه فإن رئيس مجلس الأمة انتخب من طرف أعضاء المجلس لممارسة عهدة رئاسة مجلس الأمة، و بما أن الأمر يتعلق بارتباط العهدة بالانتخاب فإن رئيس مجلس الأمة يمارس العهدة الأولى لمدة ست سنوات كرئيس

للمجلس و ليس كعضو [76] ص 24. وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري بمناسبة إيداء رأيه حول المادة 101 من القانون العضوي 99-02، حيث اعتبر أن المؤسس الدستوري قد أقر في المادة 181 الفقرة الثانية أن القرعة لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يمارس العهدة الأولى مدة ست سنوات، و بالنظر إلى أن المشرع حين نص على أن انتخاب رئيس مجلس الأمة يتم وفقا لأحكام المادة 114 من الدستور فإنه يكون قد أغفل الإشارة إلى الحكم الانتقالي الوارد في الفقرة الثانية من المادة 181 من الدستور المتعلق بانتخاب رئيس مجلس الأمة في العهدة الأولى [77].

2.2. مظاهر المساواة بين المجلسين

سيخصص هذا المبحث لدراسة مظاهر المساواة بين المجلسين أي الحالات التي يقف فيها المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على قدم المساواة ، إذ أن لذلك أهمية بالغة في أي دراسة تخص نظام المجلسين على وجه العموم . فإذا كانت مظاهر التمايز ضرورية لأنها تبرر وجود نظام المجلسين كما تقدم ذكره في المبحث الأول فإنه لا بد أن يكون هناك حالات تساوي بين المجلسين لأنهما في النهاية يشكلان برلمانا واحدا، وهو ووحدة لا تتجزأ . إذ أن القول بوجود مجلسين لا يعني أننا أمام برلمانين.

1.2.2. المركز القانوني لأعضاء المجلسين

لقد ساوى المؤسس الدستوري بين النائب في المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة بصفة كلية وذلك فيما يخص مركزهما القانوني. وهو نفس الاتجاه الذي سار فيه القانونون 01-01 الخاص بعضو البرلمان حيث أن هذا القانون أتى ليبيّن المركز القانوني لأعضاء البرلمان وساوى في ذلك بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

1.1.2.2. مهام أعضاء المجلسين

نص القانونون 01-01 على أن عضو البرلمان هو كل من تم انتخابه أو تعيينه طبقا للقانون وأثبتت عضويته في البرلمان وفق أحكام النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة [78] ص 13. وما تجب الإشارة إليه أن مهمة النائب في المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة مهمة وطنية وهي قابلة للتجديد [52] المادة 105 [78] المادة 03.

والنقطة التي وقف عندها المجلس الدستوري فيما يتعلق بمهام عضو البرلمان تتعلق بالمادة 7 من القانون 01-01 والتي وسعت ممارسة عضو البرلمان للرقابة الشعبية لتشمل مختلف الهيئات العمومية، وذلك زيادة على رقابة عمل الحكومة ومدى تنفيذ برامجها. وقد علل المجلس الدستوري رأيه بأن المادة 99 من الدستور أقرت الرقابة التي يمارسها البرلمان على عمل الحكومة وذلك وفقا للشروط المحددة في المواد 133، 84، 80 و 134 من الدستور، بالإضافة إلى ممارسة المجلس الشعبي الوطني للرقابة المنصوص عليها في المواد 135 إلى 137 من الدستور، ومنه فإن المواد المذكورة قد حصرت الرقابة على عمل الحكومة دون سواه. وبالتالي فإن المشرع عندما وسع نطاق الرقابة إلى الهيئات العمومية يكون قد خالف أحكام المادة 99 من الدستور [79] ص 05.

و بالإضافة إلى المهام المذكورة سابقا فإن عضو البرلمان يساهم من خلال مهمته التشريعية في تطوير المجتمع في كافة المجالات و في إرساء قواعد الديمقراطية، و يسهر على رفع انشغالات المواطنين للجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها، كما يقوم بمتابعة تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال لقاءاته بالمواطنين و المجتمع المدني. كما يمكن له تقديم الاقتراحات في القضايا السابقة إلى السلطات المعنية [78] المواد من 06 إلى 10. ومما تقدم نلاحظ أن الدستور الجزائري تبني فكرة الوكالة العامة بدلا من الوكالة الإلزامية [80] ص 15، و ذلك بالنص على أن مهمة عضو البرلمان وطنية، غير أنه لم يهمل فكرة الوكالة الإلزامية و ذلك بإعطاء النائب و عضو مجلس الأمة إمكانية متابعة القضايا المحلية [47] ص 327.

غير أن ما يلفت الانتباه في هذا الصدد هو أن الآثار المترتبة على متابعة القضايا الوطنية و المحلية في كافة المجالات من قبل عضو البرلمان لا تتمتع بالطابع الإلزامي، فإذا كان لنواب المجلس الشعبي الوطني إمكانية إسقاط الحكومة عن طريق الوسائل التي تم التطرق إليها سابقا، فإن القانون الخاص بعضو البرلمان نص فقط على تقديم الاقتراحات إلى السلطات المعنية في ظل غياب آليات متابعة مدى تنفيذ هذه الاقتراحات، وهو ما ينتج عنه تقييد لفعالية البرلمان بمجلسيه في هذا الإطار.

2.1.2.2. حالات عدم القابلية للترشح و التنافي مع عضوية البرلمان

نص قانون الانتخابات على حالات عدم القابلية للترشح للانتخابات المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، حيث أن الأشخاص الممارسين لبعض الوظائف لا يمكنهم الترشح للانتخابات في دائرة الاختصاص التي يمارسون فيها عملهم إلا بعد سنة من انتهاء مهامهم في هذه الدائرة ، و تشمل هذه الفئة : موظفو الولاية و أعضائها الذين يشغلون وظيفة عليا في الدولة ، القضاة ، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبو أموال الولاية[57] المادة 106.

و الهدف من وراء هذا هو عدم تمكين الموظفين الذين يتولون سلطة في الدائرة الانتخابية من استعمال سلطاتهم لأغراض انتخابية و المنع هنا يقتصر فقط على الدائرة الانتخابية التي يمارسون فيها وظائفهم، و عليه ليس هناك ما يمنع هؤلاء من الترشح في غير تلك الدوائر فهم مواطنون لديهم حقوق و واجبات مع غيرهم و لهم أن ينتخبوا و ينتخب عليهم[47] ص328.

و لكي يترشح الشخص للانتخابات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يجب أن يتمتع بحقوقه المدنية و السياسية و ألا يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية [57] المادتين 05 و 107، حيث أن الحرمان من الحقوق المدنية يؤدي إلى جملة من الآثار من بينها الحرمان من حق الانتخاب و الترشح و كل الحقوق الوطنية و السياسية[81] المادة 08 الفقرة 02.

و الواقع أن هذه القيود جاءت كعقوبات تبعية يجب على الشخص الذي ارتكب جريمة في حق المجتمع أن يتحملها ، إذ أنه لا يجوز أن يمثل الشعب إلا من كان حسن السلوك و السيرة .

وفيما يخص حالات التنافي فيجب الإشارة إلى أنه لا يمكن الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي، أي أن النائب في المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يكون عضوا في أي مجلس شعبي آخر سواء كان بلديا أو ولائيا، والأمر كذلك بالنسبة لعضو مجلس الأمة[57] المادة 04، و هو أمر منطقي لأن العضوية في البرلمان كما سبق ذكره ذات طابع وطني. و عليه فإنه لا ينبغي لعضو البرلمان أن يكون عضوا في مجلس شعبي آخر، لأن المجالس الشعبية البلدية و الولاية تعنى بالانشغالات المحلية فقط و لا يمكن أن تتعداها إلى الانشغالات الوطنية.

بالإضافة إلى ذلك فإن عضو البرلمان لا يمكن أن يجمع بين عضوية المجلسين، وهو أمر ذو أهمية بالغة و ذلك بالنظر للتمايز في بعض الاختصاصات التي يمارسها المجلسان.

ولا يجوز أن يجمع نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة بين عضوية البرلمان وممارسة المهن الحرة و الوظائف العامة، حيث أنهم يتفرغون كلياً للمهام التشريعية و الرقابية و يوضعون في حالة انتداب قانوني [78] المادة 03 ، و ذلك لتجنب استغلال المنصب في تحقيق أغراض شخصية و عدم عرقلة السير الحسن للوظيفة [82] ص 28.

وبإلقاء نظرة على القوانين المتعلقة بأعضاء البرلمان في الدساتير الجزائرية نصل إلى نتيجة مؤداها أن أهم قانون عرفته الجزائر في هذا الإطار والذي تعرض بشكل مفصل نسبياً لحالات التنافي هو القانون الأساسي للنائب لعام 1989، و الذي نهج نفس النهج الذي سار عليه القانون الأساسي للنائب لعام 1979، مع إضافة حالات تنافي جديدة و الإنقاص من بعض المظاهر المتعلقة بالتوجه الاشتراكي المتبع آنذاك [83] ص 59. و تتمثل هذه الحالات طبقاً للقانون الأساسي للنائب لعام 1989 في: العضوية في الحكومة ، العضوية في المجلس الدستوري ، المهام الممارسة خارج التراب الوطني ، المهام الموكولة من طرف دولة أجنبية أو منظمة دولية ، القضاة، العسكريون و الممثلون الدبلوماسيون، أعوان الأمن ، الأمرون بالصرف و المحاسبون و مسؤولو التسيير ، المعلمون المكلفون بالتدريس في التعليم الأساسي ، الثانوي ، و التقني ، و المهني و الوظائف أو الأعمال الممارسة في الإدارة و في المؤسسات العمومية و في الجماعات المحلية و في المؤسسات العمومية الاقتصادية التي بحكم شعبيتها تعرقل الممارسة العادية للعهد التشريعية ، أو تسبب في اضطراب السير العادي للمرفق العام ، المهن الحرة، الوظائف أو الأعمال الممارسة في كل أنواع الشركات ، و في المقاولات ، أو التجمعات التجارية ، الحرفية، الصناعية ، أو الفلاحية ذات الاقتصاد الخاص أو المختلط .

وقد ورد استثناء في هذا الخصوص ويضم أساتذة التعليم العالي،بالإضافة إلى أطباء القطاع العمومي [84] ص 872. واستثنى القانون المهام الشخصية غير المأجورة التي تتم لأغراض علمية، ثقافية، إنسانية أو شرفية من حالات التنافي [84] المادة 09،ويدخل في هذا الإطار النشاطات الخيرية،الملتقيات العلمية...الخ. كما يمكن تكليف النواب بمهام مؤقتة جدا لتقديم خبراتهم في مسائل محددة ذات نفع وطني وذلك من طرف السلطات العليا في البلاد [84] المادة 13.

و الشيء الملفت للانتباه أن المجلس الدستوري قد ألغى الاستثناء الخاص بأساتذة التعليم العالي و أطباء القطاع العمومي، وعلل قراره بأن هذا الاستثناء يحدث تمييزاً بالنظر إلى أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة وهي مخالفة للمادة 28 من دستور [85]89 ص1058 التي تنص على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون [52] المادة 29.

ويلاحظ على هذا القرار ما يلي :

أولاً : إن التمييز بين المواطنين الذي أشار إليه المجلس الدستوري و قرر بأنه مخالف للدستور يعود إلى تمييز هؤلاء الأفراد (أساتذة التعليم العالي و أطباء القطاع العمومي) بكفاءتهم، و عليه فإن معيار التمييز هنا هو الكفاءة بينما ما يمنعه الدستور هو أن يكون التمييز مبنيًا على أساس الاختلاف في المولد أو العرق أو الجنس أو الرأي أو بسبب شرط أو ظرف شخصي أو اجتماعي بحت [52] المادة 28، و منه فإن رأي المجلس الدستوري المذكور غير مؤسس لأنه لا يستند إلى أي عنصر من العناصر المذكورة ، أما التمييز على أساس المنصب الوظيفي فهو ضروري [83] ص63.

ثانياً : إن المادة السادسة من القانون الأساسي للنائب لعام 1989 تنص على أنه يندرج في إطار حالات التنافس الوظيفي أو الأعمال الممارسة في الإدارة وفي المؤسسات العمومية وفي الجماعات المحلية، والتي بحكم تبعيتها تعيق الممارسة العادية للعهد التشريعية أو تتسبب في اضطراب المرفق العام. و عليه فإن وظيفة أستاذ التعليم العالي مثلا لا تؤدي إلى حالة تبعية، ذلك أنه أثناء قيامه بوظيفة التدريس فإنه لا يخضع لأي تعليمات إدارية، إذ أن الخطوط العريضة للبرنامج معدة من قبل هيئات بيداغوجية والأستاذ له مطلق الحرية في التوسع في موضوعات البرنامج، كما أن المسائل البيداغوجية تشرف عليها المجالس العلمية.

كما ينبغي تحديد المهن الحرة التي تتنافى مع العضوية في البرلمان، إذ أن المنع الكلي لممارسة هذه المهن سيؤدي إلى الإضرار بأعضاء البرلمان الممارسين لمهن تعتمد بصفة أساسية على الكفاءة و السمعة، فالمحامي مثلا أو الموثق أو الطبيب إذا ما توقف عن ممارسة مهنته لمدة العهد البرلمانية (ثلاث أو خمسة أو ستة سنوات حسب الحالة) فإنه سيتضرر بسبب التوقف لمدة طويلة كهذه .

و الملاحظ أن العديد من الدول قد اعتبرت أن بعض المهن الحرة لا تتنافى مع العضوية في البرلمان، فمثلا المحاماة في فرنسا لا تتنافى مع العضوية في البرلمان و لكن ممارستها ممنوعة في حالات معينة،

فالمحامي العضو في البرلمان لا يمكنه المرافعة ضد مصالح الشعب و ضد الدولة و في الجرائم المتعلقة بالأمن العمومي و جرائم الصحافة[83] ص 67.

و الملاحظ أن النظام الفرنسي يتبنى كذلك نفس الرأي مع أعمال القطاع الخاص و مؤسساته باستثناء تلك التي لها علاقة بالقطاع العام[86] ص 74 .

غير أنه من جهة أخرى فإن فتح المجال أمام ممارسة المهن الحرة و أعمال القطاع الخاص و لو في حدود معينة سيؤدي إلى عدم اهتمام أعضاء البرلمان بمهامهم إذ أنهم سيفضلون مصالحهم الشخصية على حساب مهمتهم الوطنية . ولكن هذا المبرر يتجافى و الواقع حيث أنه مع منع أعضاء البرلمان من ممارسة المهن الحرة و أعمال القطاع الخاص، إلا أن بعض الأعضاء لا يكثرثون لمهامهم، و الدليل على ذلك هو الغيابات الكثيرة للأعضاء أثناء المناقشة و التصويت على القوانين .

و الواقع أن قضية غياب الأعضاء لها دور بالغ الأهمية في العمل البرلماني على وجه العموم، ذلك أن تغيب أعضاء البرلمان أثناء انعقاده يؤدي إلى حدوث خلل كبير في طبيعة القرارات التي يتخذها حيث أن التصويت على التشريعات المختلفة يحتاج إلى نصاب معين [87] ص 19. فإذا كان التصويت بأغلبية الأعضاء الحاضرين، وكان عدد هؤلاء قليل فإنه في النهاية سيتم التصويت على القوانين من طرف عدد قليل من الأعضاء، وهو ما سيؤثر على شرعية هذه القوانين .

والملاحظ أنه لا توجد جزاءات في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي لمجلس الأمة لمشكلة تغيب الأعضاء و التي تؤثر على فعالية البرلمان بوجه عام .

3.1.2.2. انتهاء العضوية في المجلسين

ينص الدستور على أن المجلس الشعبي الوطني ينتخب لمدة خمس سنوات في حين تحدد مهمة مجلس الأمة بست سنوات [52] المادة 102. و عليه فإن عضوية النائب في المجلس الشعبي الوطني تنتهي بمرور خمس سنوات على انتخابه، غير أن تشكيلة مجلس الأمة تجدد بالنصف كل ثلاث سنوات، و يتساوى المجلسان في كون العهدة البرلمانية قابلة للتجديد [78] المادة 03. و تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة يعتمد على القرعة. و في هذا الصدد تتم القرعة بين الأعضاء المنتخبين حسب الدوائر الانتخابية لتعويض النصف منهم بينما تتم القرعة بين الأعضاء المعينين لوحدهم لتعويض النصف منهم [88] المادة 96 مكرر.

كما تنتهي العضوية في المجلس الشعبي الوطني نتيجة لحل المجلس سواء من طرف رئيس الجمهورية أو نتيجة لعدم تصويته على مشروع الحكومة للمرة الثانية [52] المادتين 129 و 82.

كما يمكن أن تنتهي العضوية في البرلمان لأسباب تتصل بالعضو و يندرج تحت هذه الحالات :
الوفاة ، الاستقالة ، إسقاط العضوية ، العضوية في المجلس الدستوري، أو ممارسة وظيفة حكومية .
في حالة وفاة النائب أو انتخابه كعضو في المجلس الدستوري أو ممارسته لوظيفة حكومية فإنه يستخلف بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير في القائمة و الذي يعوضه خلال الفترة النيابية المتبقية [57] المادة 119. لكن الأمر يختلف بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، حيث أنه في حالة شغور مقعد عضو منتخب في مجلس الأمة بسبب الوفاة أو التعيين في الحكومة أو العضوية في المجلس الدستوري فإنه يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه [57] المادة 150. والواقع أن لهذا التوجه ما يفسره، إذ أن الهيئة الناخبة في انتخابات مجلس الأمة محدودة العدد، وعليه فإن استدعاءها أمر هين وغير مكلف ، على عكس الهيئة الناخبة للمجلس الشعبي الوطني و التي يتطلب استدعاؤها تكاليف كبيرة .

والنص على استخلاف النائب بالمرشح الموالي في القائمة يتماشى وطبيعة نظام الانتخاب على القائمة، حيث أن الشعب قد وافق مسبقا على العضو الجديد بالنظر إلى أنه ينتمي للقائمة التي ينتمي إليها النائب المنتهية عضويته. أما في حالة شغور مقعد عضو بسبب استقالته أو حدوث مانع قانوني له أو إقصائه فإنه يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه [57] المادتين 119 و 150.

وتطرح قضية الاستخلاف من القائمة إشكالية تتمثل في أنه يمكن أن يدعى عدد كبير من النواب من نفس القائمة إلى وظائف حكومية بحيث يكون عددهم أكبر من عدد الاحتياطيين في القائمة، وعليه نكون أمام حالة شغور تام، ومنه فإن الحل الوحيد هو إجراء انتخابات جزئية [89] ص 82. و قد قرر المجلس الدستوري بأنه يمكن العودة للاستخلاف من نفس القائمة حيث تم استخلاف نائب بالمرشح الذي يعود له المقعد قانونا و بعد رفضه رجع المقعد للمترشح الذي يليه [90] .

والاستقالة من عضوية البرلمان قد تكون اختيارية وقد تكون تلقائية، ذلك أن كل أعضاء البرلمان الذين عينوا في وظائف حكومية يعتبرون مستقلين تلقائيا. ولكن الملاحظ في هذا الصدد أن هذه الاستقالات التلقائية لم تعلن داخل البرلمان بمجلسيه ولم تكتس أي طابع شكلي، وهو ما يمس بالعهد البرلمانية والبرلمان نفسه. فإذا كان البرلمان هو وحده المخول بإثبات عضوية أعضائه [52] المادة 104 [88]

المواد من 03 إلى 05 [91] المواد من 08 إلى 10 ، فإنه يفترض أن يتم إنهاء عضوية الأعضاء المعينين في الحكومة عن طريق إجراءات شكلية [83] ص 52 .

إن الجهة المكلفة بإسقاط العضوية هي مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على حسب الحالة، حيث يشترط في كلتا الحالتين تلقي المكتب المعني إشعاراً من وزارة العدل، وتقوم اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية بناء على الإحالة من مكتب المجلس بإعداد تقرير وتستمع إلى العضو المعني، وبعد ذلك تحال المسألة للمجلس للبت فيها. وما يلاحظ في هذا الإطار أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني كان أكثر دقة في هذه المسألة إذ أنه حدد الأجل الذي ينبغي خلاله أن تعد اللجنة تقريرها بشهرين اعتباراً من تاريخ الإحالة إليها، و نص على أن المجلس الشعبي الوطني يبت في المسألة في أجل ثلاث أشهر اعتباراً من تاريخ الإحالة في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه [91] المادة 13.

غير أن النظام الداخلي لمجلس الأمة لم يحدد الآجال المتعلقة بإعداد التقرير من طرف لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان و الأجل الذي ينبغي خلاله أن يبت مجلس الأمة في المسألة ، بالإضافة إلى اشتراط الأغلبية البسيطة للأعضاء للفصل في القضية [88] المادة 82.

وفي حالة اقتراف النائب أو عضو مجلس الأمة لفعل يخل بشرف مهمته فإنه يمكن لأعضاء المجلس المعني أن يجردوه من مهمته النيابية [52] المادة 107. و ذلك وفق إجراء العزل و يشترط للقيام بذلك أن يكون الحكم القضائي نهائياً أي غير قابل للطعن بأي طريقة كانت، وأن يقترح مكتب المجلس عزل العضو المعين بناء على إشعار الجهة القضائية المختصة في حالة النائب في المجلس الشعبي الوطني، ووزير العدل في حالة عضو مجلس الأمة. و تتبع الإجراءات المتعلقة بإسقاط المهمة البرلمانية و المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، أما فيما يخص مجلس الأمة فإنه قد نص على الآجال الخاصة بإجراءات الإقصاء – على عكس إجراءات إسقاط المهمة البرلمانية – و هي نفسها الآجال المذكورة السابقة و المطبقة على مستوى المجلس الشعبي الوطني [91] المادة 14 [88] المادة 83.

4.1.2.2. واجبات و حقوق أعضاء المجلسين

إن واجبات النائب في المجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة كثيرة، و من أهمها: تأدية المهام البرلمانية ومراعاة المصلحة الوطنية، بالإضافة إلى حضور الجلسات العامة و أشغال اللجان التي هو عضو فيها، والمشاركة في التصويت أو التصديق على القوانين [78] المادتين 11 و 12.

والملاحظ أن النظام الداخلي لمجلس الأمة نص على أن المناقشات داخل اللجان الدائمة لا تصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء، في حين أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ينص على أن المناقشات داخل اللجان الدائمة [91] المادة 27 [88] المادة 16 تصح مهما يكن عدد النواب الحاضرين [91] المادة 49 [88] المادة 34.

والواقع أنه يفترض أن يشترط بلوغ نصاب معين حتى تصح المناقشات داخل لجان المجلس الشعبي الوطني، لأنه كلما قل عدد أعضاء اللجنة الحاضرين في المناقشة كلما أثر ذلك سلبا على عمل اللجنة وفعاليتها.

غير أن التصويت سواء داخل اللجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء، وفي حالة عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية في خلال 24 ساعة على الأقل في المجلس الشعبي الوطني و 48 ساعة في مجلس الأمة، وفي هذه الحالة يكون التصويت صحيحا مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين، وهو ما يؤدي كذلك إلى الحد بصفة كبيرة من فعالية عمل اللجان الدائمة في ظل عدم النص على إجراءات واضحة و ملموسة بشأن غياب الأعضاء .

بالإضافة إلى ذلك فإنه من واجبات عضو البرلمان الاحتفاظ بسر مداولات اللجنة التي هو عضو فيها [78] المادة 13، وذلك تقاديا لتعطيل عمل هذه اللجان .

تتمثل أهم الحقوق التي يتمتع بها نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة في الحصانة البرلمانية، والحق في إعادة الإدماج في الإدارة الأصلية عند انتهاء العهدة البرلمانية، والاستفادة من الوسائل الضرورية لأداء المهمة البرلمانية، وضمان إمتيازات ذوي الحقوق الخاصة بمنحة التقاعد عند انتهاء العهدة البرلمانية بسبب الوفاة [78] المواد من 14 إلى 17.

إن الحصانة البرلمانية مضمونة لأعضاء البرلمان مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية [52] المادة 109. والواقع أن هذه الحصانة ليست امتيازاً للشخص عضو البرلمان، وإنما هي مقررة أساساً كضمانة دستورية للوظيفة البرلمانية، وعليه فهي امتياز دستوري مقرر لأعضاء البرلمان بصفاتهم وليس بأشخاصهم سواء كانوا معينين أو منتخبين، ذلك أن عضو البرلمان إذا لم يكن يتمتع بهذه الحصانة فإنه سيخشى أن يقع تحت طائلة الاتهام الجنائي بارتكاب جرائم القذف أو السب أو التحريض على نظام الحكم إن هو تبني رأياً معارضاً للسلطة التنفيذية أو انتقدها [92] ص 12 و 13.

و تعطي الأحكام المتعلقة بالحصانة البرلمانية نوعين من الضمانات :

أولاً : الحصانة الموضوعية، وتتمثل في عدم المسؤولية [93] ص 35 [92] ص 11، وهي حصانة مطلقة إذ أن الدستور ينص على أن أعضاء البرلمان لا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا أو أن ترفع عليهم أي دعوى جزائية أو مدنية ، أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية [52] المادة 109. لكن لهذه الحصانة حدود، حيث أنه لا تحضى بالحماية إلا الأعمال المرتبطة بممارسة الوظيفة البرلمانية مثل التصويت، التصريحات، الخطابات، اقتراحات القوانين، الأسئلة الشفوية و الكتابية، و تمتد هذه الحصانة إلى بعد نهاية العهدة البرلمانية.

و ما ينبغي الإشارة إليه أنه لا تحضى بالحصانة الأعمال المنفصلة عن الوظيفة البرلمانية . و لا يوجد اجتهاد حول هذا الموضوع في الجزائر باستثناء تطرق المجلس الدستوري لموضوع الحصانة عند فحص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني سنة 1989، حيث قرر المجلس الدستوري بأن المجلس الشعبي الوطني لا يختص بالبت في المسائل المتعلقة بالحصانة البرلمانية و التي تظل اختصاصاً محفوظاً للمؤسس وحده. أما المجلس الدستوري الفرنسي فقد حدد في قراره سنة 1989 بعض الأعمال التي لا يمكن أن ترتبط بممارسة الوظيفة البرلمانية و بالتالي لا تتمتع بالحصانة وهي: المهام الموكلة للنائب خارج العهدة البرلمانية، المقالات الصحفية، الاجتماعات و التظاهرات العمومية، تصريحات النائب خارج البرلمان، الأعمال ذات الصلة بالحياة الخاصة للنائب. ويمكن تطبيق هذه الاستثناءات في الجزائر لأن الأساس الدستوري لها يكمن في مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون [94] ص 40 و 41.

ثانياً: الحصانة الإجرائية: و التي بموجبها لا يمكن الشروع في متابعة أي نائب أو عضو بمجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن من المجلس الذي ينتمي إليه والذي يقرر رفع

الحصانة عنه بأغلبية أعضائه [52] المادة 110. وترمي هذه الحصانة إلى تأجيل المتابعات التي يشرع فيها ضد عضو البرلمان، وعليه فهي حصانة مؤقتة.

غير أنه يمكن توقيف عضو البرلمان في حالة تلبسه بجنحة أو جناية [17] ص75، على أن يخطر مكتب المجلس الذي ينتمي إليه، و يمكن لهذا الأخير أن يطلب إيقاف المتابعة وإطلاق سراح العضو على أن ترفع الحصانة بعد ذلك بأغلبية أعضاء المجلس [52] المادة 111.

2.2.2. الاختصاصات المشتركة بين المجلسين

سيخصص هذا المطلب لدراسة الاختصاصات التي يمارسها كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بصفة متساوية و تتمثل هذه الاختصاصات في اضطلاع أعضاء البرلمان باستجواب الحكومة في أحد قضايا الساعة ، توجيه أسئلة شفوية أو كتابية لأعضاء الحكومة ، إنشاء لجان التحقيق ، إخطار رئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة للمجلس الدستوري حول دستورية القوانين ، استشارة رئيس الجمهورية لرئيسي المجلسين بخصوص الحالة الاستثنائية، التعبئة العامة، وإعلان الحرب.

1.2.2.2. استجواب الحكومة في أحد قضايا الساعة

ينص دستور 1996 على أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة [52] المادة 133، و يشترط أن يكون الاستجواب موقعا من طرف ثلاثين نائبا أو ثلاثين عضوا في مجلس الأمة حسب الحالة، و يبلغ إلى رئيس الحكومة بواسطة رئيس المجلس خلال 48 ساعة الموالية لتاريخ إيداعه لدى مكتب المجلس [69] المادة 65، كما يوزع على الأعضاء و يعلق بمقر المجلس [88] المادة 73. و يقوم مكتب المجلس المعني بتحديد الجلسة التي يدرس فيها الاستجواب وذلك بالتشاور مع الحكومة، على أن تتعقد هذه الجلسة خلال 15 يوما على الأكثر الموالية لتاريخ إيداع الاستجواب [69] المادة 66. و في هذه الجلسة يقوم مندوب أصحاب الاستجواب بتقديم عرض يتناول موضوع استجوابه خلال جلسة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المخصصة لهذا الغرض، و تجيب الحكومة على ذلك [69] المادة 67.

و ما يلاحظ أنه لا يمكن لمجموعة قليلة من النواب أو أعضاء مجلس الأمة (أقل من ثلاثين نائبا أو عضوا) أن تستجوب الحكومة في قضايا الساعة، وهو ما يعد قييدا على فعالية البرلمان بمجلسيه في هذا الشأن، ذلك أن عدم توسيع استعمال هذا الحق هو قيد لآلية الاستجواب ككل، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا قيود على الحكومة من حيث الإجابات و التعليقات التي تقدمها دون أن تخشى أي مسؤولية [95]ص117.

2.2.2.2. توجيه الأسئلة الشفوية و الكتابية لأعضاء الحكومة

على عكس استجواب الحكومة فإن السؤال الشفوي والكتابي يمارس من قبل عضو البرلمان دون اشتراط عدد من الأعضاء حتى يتسنى استعماله، كما أن السؤال الكتابي أو الشفوي يوجه إلى عضو معين في الحكومة [52] المادة 134 [69] المادة 68، في حين أن الاستجواب يوجه للحكومة كاملة.

أما بالنسبة للإجراءات المتبعة بالنسبة للأسئلة الشفوية فإن القانون العضوي 99-02 اشترط إيداع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس، وذلك في خلال 10 أيام عمل على الأقل قبل يوم الجلسة المحددة لهذا الغرض، و يقوم رئيس المجلس المعني بإرسال السؤال فورا إلى رئيس الحكومة [69] المادة 69. وتخصص جلسة كل 15 يوما خلال الدورات العادية للإجابة عن هذه الأسئلة، و يحدد اليوم الذي تتم فيه الإجابة عن الأسئلة بالتشاور مع مكنتي المجلسين وبالاتفاق مع الحكومة، على أن لا يطرح عضو البرلمان أكثر من سؤال واحد في كل جلسة. كما يمكن لصاحب السؤال بعد طرح سؤاله وجواب عضو الحكومة عليه أن يعقب على رد عضو الحكومة، والذي يمكن بدوره من حق الرد [69] المادتين 70 و 71. وما ينبغي الإشارة إليه بخصوص الأسئلة الشفوية هو أن عضو الحكومة غير مقيد بالوقت أثناء إجابته على السؤال، في حين أن رئيس الجلسة هو الذي يحدد المدة التي يعرض خلالها صاحب السؤال سؤاله؛ وتقدر المدة المخصصة لتعقيب صاحب السؤال بخمس دقائق و تلك المخصصة لرد عضو الحكومة بعشر دقائق [69] المادتين 70 و 71.

يودع السؤال الكتابي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس الذي ينتمي إليه، و يقوم رئيس المجلس بإرسال السؤال فورا إلى رئيس الحكومة، و يكون جواب عضو الحكومة كتابيا خلال أجل ثلاثين يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي، و يودع الجواب لدى مكتب المجلس و يبلغ إلى صاحبه [69] المادتين 72 و 73. وفي حالة ما إذا رأى أحد المجلسين أن إجابة عضو الحكومة على السؤال الكتابي أو الشفوي

تستدعي إجراء مناقشة فإن هذه المناقشة تفتح بطلب يقدمه ثلاثون عضوا في مجلس الأمة أو عشرون نائبا لمكتب المجلس [69] المادتين 72 و 73 [88] المادة 76 [91] المادة 101.

وما يؤخذ على نظام الأسئلة الشفوية و الكتابية هو أنها حتى و إن أدت إلى نقاش حول مسألة معينة، و حتى وإن ساهمت في تسليط الضوء على هذه القضايا إلا أنها لا تنتهي بقرار [95] ص 115 [96] ص 51 و 52.

كما أن غياب آلية قانونية واضحة للتكفل بالأسئلة التي لم تتم الإجابة عنها يعتبر عائقا كبيرا لرقابة البرلمان على الحكومة [97] ص 97.

3.2.2.2. إنشاء لجان تحقيق

أعطى الدستور الصلاحية لكل من المجلسين بإنشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة [52] المادة 161 [69] المادة 76. وما يلاحظ أن إنشاء هذه اللجان غير مرتبط بموعد معين على عكس بعض الإجراءات الأخرى كملتصم الرقابة مثلا والذي لا يمكن إتباع إجراءات بشأنه إلا عند مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة. بالإضافة إلى ذلك فإنها غير مرتبطة بموضوع معين ولكنها تشمل كل القضايا ذات المصلحة العامة [97] ص 109. ويشترط لتشكيل هذه اللجان أن يتم التصويت على اقتراح لائحة يوقعها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة و يودعونها لدى مكتب المجلس [69] المادة 77.

و نص القانون العضوي 99-02 على أن أعضاء لجنة التحقيق يعينون من بين أعضاء المجلسين حسب الحالة، وذلك حسب نفس الشروط المحددة في النظام الداخلي لكل منهما في تشكيل اللجان الدائمة، كما يشترط أن يعلم المجلس الذي أنشأ لجنة تحقيق المجلس الآخر بذلك [69] المادة 78، وألا تكون الوقائع التي أدت إلى متابعات ما تزال مطروحة أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الأسباب و نفس الموضوع و نفس الأطراف [69] المادة 79.

و الواقع أن هذا الشرط يتماشى ومبدأ الفصل بين السلطات إذ أنه لا يعقل أن يباشر أحد مجلسي البرلمان التحقيق في قضايا مطروحة أمام الجهات القضائية ولم يحسم فيها بعد، ذلك أن مثل هذا الإجراء سيؤدي إلى التأثير على حياد الجهات القضائية و استقلالها. كما أنه ضمنا لحياد لجان التحقيق فإنه لا

يعين فيها النواب أو أعضاء مجلس الأمة الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاءها. و يتقيد أعضاء هذه اللجان بسرية تامة فيما يخص تحرياتهم، و معابنتهم و مناقشاتهم [69] المادتين 81 و 82. وفي هذا الإطار يمكن للجنة أن تستمع إلى أي شخص و أن تعين أي مكان و أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق باستثناء تلك التي تكتسي طابعا سريريا خاصا بالدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني و الأمن الداخلي والخارجي للدولة، على أن يتم تبرير هذه الاستثناءات من قبل الجهات المعنية [69] المادتين 83 و 84. و ما يلاحظ أنه يمكن أن يستعمل هذا التبرير لإخفاء وثائق أو معلومات تهم التحقيق، خاصة في ظل عدم وجود آليات يستطيع من خلالها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة التحقق من صحة المبررات التي قد يتلقاها في هذا الشأن.

بالإضافة إلى ذلك فإنه لا توجد أحكام تلزم أعضاء الحكومة بضرورة المثول أمام اللجنة، بعكس إطارات وأعوان المؤسسات والإدارات العمومية الذين تتحمل السلطة السلمية الوصية عنهم كامل مسؤولياتها في حالة عدم امتثالهم أمام لجنة التحقيق [69] المادة 83. لكن نوع هذه المسؤولية غير محدد بصفة دقيقة، و في هذه الحالة أمام من ستكون السلطة السلمية الوصية مسؤولة؟ وما هي الآثار القانونية الناتجة عن الإشارة لعدم امتثال إطارات وأعوان المؤسسات والإدارات العمومية و ذلك في غياب أي آثار قانونية ملموسة للتقرير في حد ذاته؟

و منه يمكن القول بأن لتقرير لجنة التحقيق آثارا سياسية وليست قانونية [98] ص 414. أضف إلى ذلك فإن اللجنة تقوم وجوبا بتسليم الوثائق والمستندات لمكتب المجلس، و هذا ما يجعل المكتب في وضعية متفوقة من حيث المعلومات. وقرار المجلس بنشر التقرير كليا أو جزئيا يبقى مقيدا باقتراح المكتب أو رؤساء المجموعات البرلمانية بالإضافة إلى رأي الحكومة، وهو ما يعتبر كقيد على باقي أعضاء المجلس [95] ص 121 و 122.

4.2.2.2. اختصاصات رئيسي المجلسين

سبقت الإشارة إلى أن رئيس مجلس الأمة في ظل دستور 1996 أصبح يتولى رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية و هي المهام التي كان يتولاها رئيس المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام دستور 1989، لكن هناك اختصاصات يشترك في ممارستها كل من رئيسي المجلسين وأولها هو إمكانية إخطار رئيس المجلس الدستوري من قبل كليهما؛ ذلك أن الجهات المخولة بإخطار المجلس

الدستوري هي : رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس مجلس الأمة [52] المادة 166. غير أنه من الناحية الواقعية وبتفحص القرارات والآراء الصادرة عن المجلس الدستوري نجد أن رئيس الجمهورية هو الذي كان دائما يقوم بإخطار المجلس الدستوري، و ذلك في ظل عدم ممارسة كل من رئيسي مجلسي البرلمان لصلاحيتهما في الإخطار. بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بإخطار المجلس الدستوري لفحص دستورية القوانين العضوية و النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان [52] المادة 165.

و الواقع أن نظام الإخطار المتبع في الجزائر ضيق جدا، و إنه من الأفضل أن يمنح حق الإخطار لعدد من أعضاء البرلمان كما هو معمول به في النظام الفرنسي إذ يمكن لسنتين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ إخطار المجلس الدستوري، وهو ما يشكل أداة في يد البرلمان تمكنه من التصدي لأي لوائح ذات موضوع تشريعي صادرة عن رئيس الجمهورية أو عن مجلس الحكومة و تكون منافية للدستور [99] ص 77. و بالإضافة إلى ذلك فإن منح حق الإخطار لرئيس الحكومة سيمكنه من وضع حد لأي تدخل في اختصاصاته من قبل رئيس الجمهورية في المجال اللاتحي [47] ص 420.

و عليه فإن فعالية البرلمان بمجلسيه في مسألة إخطار المجلس الدستوري ضعيفة جدا باقتصارها على رئيسي المجلسين دون أعضائهما، خاصة في ظل عدم الممارسة الفعلية لهذا الاختصاص. كما ألزم الدستور رئيس الجمهورية باستشارة رئيسي المجلسين بالإضافة إلى جهات أخرى في حالات عدة أهمها:

أولاً : لإقرار حالة الطوارئ أو الحصار، وذلك بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان، و رئيس الحكومة، و رئيس المجلس الدستوري، و اجتماع المجلس الأعلى للأمن [52] المادة 91.

ثانياً : لإقرار الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر دايم، و ذلك بعد استشارة رئيسي مجلس البرلمان، و المجلس الدستوري، و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء [52] المادة 93.

ثالثاً : لإقرار التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن [52] المادة 94.

رابعاً : إعلان الحرب في حالة وقوع عدوان فعلي على البلاد أو وشوك وقوعه، بعد استشارة رئيسي مجلسي البرلمان و اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع للمجلس الأعلى للأمن [52] المادة 95.

و إذا كانت استشارة رئيسي مجلسي البرلمان في هذه الحالة إلزامية أي أن رئيس الجمهورية ملزم دستوريا بالقيام بهذا الإجراء إلا أنه غير ملزم بالأخذ بأرائهما، حيث أن القرار في الأخير يعود إليه. و هو ما يؤثر على الفعالية المرجوة من دور البرلمان في هذه الحالات و التي تعتبر غاية في الأهمية نظراً للمخاطر الكبيرة التي تتعرض لها الدولة.

3.2.2. اختصاصات البرلمان المنعقد بمجلسيه

توجد حالات ينعقد فيها البرلمان بمجلسيه معاً، و قد حددت هذه الحالات على سبيل الحصر و ذلك نظراً لكونها ذات أهمية بالغة، إذ أنه في الأحوال العادية يجتمع كل مجلس على حدة، ذلك أن المجلسين و إن كان يشكلان كيانا واحداً إلا أنهما مستقلان عن بعضهما، و نص الدستور على أنه توجد مسائل لا يمكن البت فيها إلا باجتماع المجلسين معاً. و يمكن إيجازها كما يلي:

1.3.2.2. اجتماع البرلمان بمجلسيه بناء على استدعاء رئيس الجمهورية

في حالة وجود مخاطر كبيرة تهدد الدولة و سلامتها فإن الدستور تضمن إجراءات خاصة لمواجهة هذه الحالة، غير أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لا يمكنها الإنفرد بالقرار في بعض الحالات و منها تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إذ يشترط لذلك موافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه معاً [52] المادة 91، و موافقة البرلمان لا تشترط في الحالة الاستثنائية حيث أن الدستور نص على أن البرلمان يجتمع وجوباً [52] المادة 93؛ و لكن هذا الاجتماع ما هو إلا شرط شكلي لا يغير من الأمر شيئاً [47] ص 275.

وما يلاحظ في هذا الصدد هو غياب القانون العضوي المنظم لحالة الطوارئ و حالة الحصار. بالإضافة إلى ذلك فإن البرلمان يجتمع و جوباً في حالة ما إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع و ذلك حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة و إعلان رئيس الجمهورية الحرب [52] المادة 95. و الواقع أن الشروط الموضوعية المتطلبة لإعلان الحرب أكثر وضوحاً من تلك

الخاصة بإعلان الحالة الاستثنائية، إذ يمكن بيان وقوع العدوان أو كونه على و شك أن يقع من الملابس المادية [47] ص 278. و في هذا الإطار نلاحظ أن دستور 1963 نص على أن رئيس الجمهورية يعلن الحرب و يبرم السلم بموافقة المجلس الوطني و هو ما يمثل قيودا على رئيس الجمهورية في هذا الخصوص [100] المادة 44.

وما يثير الانتباه هو أن رئيس الجمهورية يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى جميع السلطات [52] المادة 96. و عليه فإن الرئيس هنا يسمو على جميع المؤسسات الدستورية، و بالتالي يكون صاحب الاختصاص في إنهاء الحرب أو الاستمرار فيها، و تقرير اجتماع البرلمان المنعقد بمجلسيه يعني أنه يمارس صلاحياته التي تتناسب و ظروف الحرب، إذ أنه لو كان المقصود بإيقاف العمل بالدستور هو الإيقاف الكلي فإن اجتماع البرلمان يصبح غير ذو معنى في غياب النص الذي يسمح له بالبقاء مجتمعا طيلة الحرب. و لكن الاختصاصات التي يمارسها البرلمان المنعقد بمجلسيه تبقى في هذه الحالة محل تساؤلات، فما هي هذه الاختصاصات؟ و من يحددها؟

كما أنه لا يمكن تمديد مهمة البرلمان بعد نهاية عهده إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، و يثبت البرلمان المنعقد بمجلسيه معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية و بعد استشارة المجلس الدستوري [52] المادة 102. و يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس أحد المجلسين [52] المادة 130. و الملاحظ هنا هو أن رئيسي المجلسين يشاركان رئيس الجمهورية في طلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية؛ و ينص القانون العضوي 99-02 على أنه في هذه الحالة يجتمع البرلمان بناء على استدعاء رئيس الجمهورية [52] المادة 88 [69] المادة 98، و خص بذلك أحكام الفقرة الثانية من المادة 130 من الدستور، و الإشارة إلى الفقرة الثانية توحى بان هناك فرقا بين الحالة التي ينعقد فيها البرلمان المنعقد بمجلسيه و التي يمكن أن يصدر بمناسبة لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية و بين الحالة التي يمكن فيها للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية، فهل في هذه الحالة يجتمع كل مجلس على حدا؟ بالإضافة إلى ذلك فإن قيمة هذه اللائحة سياسية أكثر منها قانونية.

كما يضطلع البرلمان المجتمع بمجلسيه معا بالموافقة على تعديل الدستور دون اللجوء إلى استفتاء الشعب و يشترط في هذه الحالة أن يقرر المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية

للسلطات و المؤسسات الدستورية.بالإضافة إلى ذلك فإنه يجب على المجلس الدستوري أن يعلل رأيه، ويشترط أن يوافق ثلاثة أرباع أعضاء المجلسين على التعديل [52] المادة 177.

و قد استعملت هذه الطريقة في تعديل دستور 1996 أول مرة بمناسبة التصديق على دسترة تمازيغت كلغة وطنية، وعلل المجلس الدستوري رأيه بهذا الشأن أن دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني لا يمس بالمركز الدستوري للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية، كما أنها عنصر من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المذكورة في المادة 8 المطعة 2 من الدستور و الواردة ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، و عليه فإن مشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية.

ويستدعى البرلمان المجتمع بمجلسيه معا في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته من طرف رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة، حيث أنه لا يمكن لهذا الأخير ممارسة الصلاحيات المتعلقة بتقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو تمديدها أو الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة أو إعلان الحرب أو توقيع رئيس الدولة لاتفاقيات الهدنة و معاهدات السلام إلا بموافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه. والواقع أن هذا الحكم يستند لكون رئيس الدولة في هذه الحالة يتولى مهامه بصفة مؤقتة و كونه غير منتخب من طرف الشعب يمنعه من مباشرة صلاحيات هامة كهذه ، و عليه فإنه يجب أخذ موافقة ممثلي الشعب لمباشرة هذه الاختصاصات.

2.3.2.2. اجتماع البرلمان بمجلسيه بناء على استدعاء رئيس مجلس الأمة

في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير و مزمن فإن رئيس مجلس الأمة يتولى مهمة استدعاء البرلمان لينعقد بمجلسيه معا وذلك بعد أن يجتمع المجلس الدستوري و جوبا و ينتبث من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة و يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع.

ويشترط لإعلان ثبوت المانع موافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه بأغلبية ثلثي 2/3 الأعضاء ، وفي حالة استمرار المانع بعد خمسة وأربعين يوما فإنه يعلن الشغور بالإستقالة وجوبا، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته فإن البرلمان يجتمع وجوبا بعد إفادته بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية من طرف المجلس الدستوري.

و يمكن أن يجتمع البرلمان بمجلسيه باستدعاء من رئيس مجلس الأمة و ذلك عندما يبادر ثلاث أرباع 3/4 أعضائه بإقتراح تعديل على رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه. والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يمكنه" بالنسبة لرئيس الجمهورية ، و عليه فإنه يمكن أيضا لرئيس الجمهورية ألا يعرض اقتراح تعديل الدستور. وهو ما يجعل الرئيس في مركز متفوق حتى أمام الأغلبية الساحقة من ممثلي الشعب.

وتؤول رئاسة البرلمان المنعقد بمجلسيه إلى رئيس مجلس الأمة في حالة التصريح بثبوت المانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، تمديد حالة الطوارئ و الحصار، تقرير الحالة الاستثنائية، إعلان الحرب، تمديد مهمة البرلمان، المناقشة حول السياسة الخارجية، الموافقة على تعديل الدستور، واقتراح تعديل الدستور. غير أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يرأس البرلمان المجتمع بمجلسيه في حالة تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة و تطبيق أحكام المواد 91،93،94،95 و 97 من الدستور.

وتولي رئيس مجلس الأمة لرئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه يأتي من كونه كما سبقت الإشارة إليه في مركز أفضل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير لا يتولى رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه [69] المادة 99 إلا في حالة تولي رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة.

غير أنه بمناسبة انعقاد البرلمان للموافقة على التعديل الدستوري المتضمن دسترة تمازيغت لغة وطنية آلت رئاسة البرلمان إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني نظرا للأسباب الصحية التي أدت إلى عدم حضور رئيس مجلس الأمة [101] ص05.

نص القانون العضوي 99-02 على أن القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بمجلسيه تضبط في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي المجلسين يرأسها أكبر الأعضاء سنا ، و يصدق عليه البرلمان المنعقد بمجلسيه معا في بداية جلساته .

والواقع أن تقرير النظام الداخلي بهذا الشكل يطرح جملة من التساؤلات أهمها أن المؤسس الدستوري اشترط رقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة فكيف لا تشترط رقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بمجلسيه و هو الذي يمارس صلاحيات و يتخذ قرارات مصيرية؟
وعليه فإنه ينبغي النص على رقابة المجلس الدستوري للنظام الداخلي للبرلمان المنعقد بمجلسيه.

ومن خلال الدراسة التي تناولها هذا الفصل يتجلى بصورة واضحة تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية من خلال الطريقة المعتمدة في تكوين مجلس الأمة والأغلبية المشروطة لتصديق هذا الأخير على القوانين، بالإضافة إلى اضطلاع رئيسه بمهام رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية.

كما أن فعالية رقابة البرلمان على الحكومة (من خلال الاستجابات، الأسئلة الشفوية والكتابية، ولجان التحقيق) ضعيفة جدا، بالنظر إلى أنه لا تنتج عنها أي آثار قانونية واضحة ومحددة.

الفصل 3

العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة

إن وجود مجلسين لا يعني وجود برلمانين، فالمجلسان يشكلان برلمانا واحدا و بالتالي فهو كتلة متكاملة، و منه فإن العلاقة بينهما موضوع هام جدا ينبغي أن يعطى العناية اللازمة، إذا أن التكامل الذي يفترض أن يكون بين المجلسين يشكل ضمانا هاما جدا لفعالية نظام المجلسين بوجه عام .
وأهم مشكل قد يواجه المجلسين هو اختلافهما حول مشروع قانون معين ،فحالة الخلاف هذه هي التي تضع فعالية نظام المجلسين على المحك ، و هي الاختبار الحقيقي له ، ذلك إنه لا يتصور أن يقع مثل هذا الخلاف في نظام المجلس الواحد.

و بالتالي فإن دراسة موضوع العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في إطار حل الخلاف بينهما ، و تناول الآليات التي نص عليها المؤسس الدستوري و إجراءاتها، سلبياتها و إيجابياتها يؤدي إلى أخذ فكرة واضحة عن فعالية نظام المجلسين الجزائري.

و عليه فإننا سنخصص هذا الفصل لدراسة علاقة المجلس الشعبي الوطني بمجلس الأمة و ذلك من خلال القناة التي توطر هذه العلاقة و المتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث سندرس هذه اللجنة من ناحية تشكيلها و اختصاصاتها و سنتطرق إلى القوانين التي أثارَت خلافا بين المجلسين و كيفية معالجة اللجنة للمواد محل الخلاف.

بالإضافة إلى ذلك فإننا سندرس دور الحكومة في عمل اللجنة و ذلك من خلال الصلاحيات المعطاة للحكومة في هذا المجال .

1.3. آلية حل الخلاف بين المجلسين

تتعدد الطرق التي تلجأ إليها مختلف الأنظمة الدستورية في حل الخلاف بين المجلسين ، فهناك من يأخذ بطريقة الذهاب و الإياب بين المجلسين حتى الوصول إلى حل توفيقى بينهما ، و هناك من يعطي الأفضلية للمجلس المنتخب مباشرة من طرف الشعب ، بالإضافة إلى طريقة أخرى تتمثل في تكوين لجنة خاصة من أعضاء من كلا المجلسين تكون مهمتها النظر في هذا الخلاف و اقتراح حلول توفيقية له، وهو الحل الذي أخذ به المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996. وسيتم التطرق إلى تشكيل واختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء و الطريقة المعتمدة في حل الخلاف بين المجلسين.

1.1.3. تشكيل واختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء

ينبغي في البداية دراسة تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء بالتفصيل اللازم، ذلك أن تشكيل أي هيئة كانت يؤثر لا محالة في التوجه الذي تأخذه القرارات الصادرة عنها ، إذ أن الاختصاصات التي تمارسها الهيئة تتأثر بتشكيلها و توجهات الأعضاء المكونين لها ، فالأغلبية المشكلة لأي هيئة ستسيطر لا محالة على زمام الأمور، إذ أن التحديد النظري للاختصاصات لا يكفي بل يجب إيلاء العناية اللازمة لتكوين أي هيئة لتكون لها فعالية أكبر في ممارسة اختصاصاتها.

و منه فإننا سنعالج في هذا المطلب تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء و اختصاصاتها.

1.1.1.3. تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

ينص الدستور على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإنه تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلا المجلسين [52] المادة 120 الفقرة 04. وقد جاء في القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة أن ممثلي كل مجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء هو عشر أعضاء [69] المادة 88.

وأما بالنسبة لكيفية اختيار أعضاء اللجنة فإن مكتب مجلس الأمة يقوم بضبط قائمة ممثليه العشرة بالإضافة إلى خمس أعضاء احتياطيين وذلك بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي،

بالإضافة إلى ذلك فإنه يؤخذ بعين الاعتبار تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف، ويقوم مكتب المجلس بعرض القائمة مع الاحتياطيين على المجلس وذلك للموافقة عليها، كما تنتخب اللجنة المختصة ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء [88] المادة 67.

و يقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بتعيين ممثلي المجلس في اللجنة ويكون من بينهم خمس أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين كذلك خمس أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب [91] المادة 65.

وفي فرنسا تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من سبع نواب وسبع شيوخ [102] المادة 111 [103] المادة 12، وتقوم اللجنة المختصة بدراسة القانون محل الخلاف باقتراح مرشحين في الأجل التي يحددها رئيس المجلس، ويمكن للجنة اختيار مرشحين من خارج أعضائها . وتقوم بهذا الإجراء بصفة خاصة عندما يتم إخطار لجنة دائمة أخرى لإبداء رأيها في نص القانون محل الخلاف . بالإضافة إلى ذلك فإنه بإمكان رؤساء المجموعات البرلمانية في الجمعية الوطنية اقتراح مرشحين ضمن نفس الأجل . ويتم انتخاب اللجنة من طرف نواب الجمعية الوطنية، أما في مجلس الشيوخ فإن قائمة المترشحين تعلق و يمكن أن يعترض عليها أحد رؤساء المجموعات البرلمانية أو ثلاثون عضواً.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الإطار هو أنه منذ سنوات لم يتم إجراء انتخابات لتشكيل اللجان المتساوية الأعضاء، وقد قامت الجمعية الوطنية بإجراء آخر انتخابات في هذا الخصوص في ديسمبر 1980.

ومما سبق يمكن التوصل إلى نتيجة مفادها أنه يراعى في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ما يلي:
أولاً: اعتبارات تقنية: حيث إنه يجب أن يتم تمثيل اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون و ذلك لاعتبارات عدّة أهمها أن هذه اللجنة هي التي تدرس النص قبل إحالته على المجلس للتصويت عليه، وبالتالي يكون أعضاؤها أكثر إماماً بالنص و تفاصيله من غيرهم.

ثانياً: اعتبارات سياسية: و يدخل في هذا الإطار ضمان تمثيل المجموعات البرلمانية المختلفة في اللجنة المتساوية الأعضاء وفقاً لوزنها في المجلس، وهو أمر يساير المنطق السليم فإذا كانت المجموعات البرلمانية لها تأثير قوي و ملموس أثناء التصويت على مشاريع أو اقتراحات القوانين فإنه من باب أولى

أن يكون لها نفس الدور و نفس التأثير أثناء البت في الخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء[104].

وفي هذا السياق تطرح تساؤلات حول ما إذا كان ينبغي تمثيل الأغلبية فقط في اللجنة المتساوية الأعضاء أم أنه ينبغي ضمان تمثيل الأقلية . والاتجاه الذي كان سائدا في فرنسا تمثل في إقصاء الأقلية من عضوية اللجنة المتساوية الأعضاء بحجة أن الأغلبية وحدها هي صاحبة الحق في اتخاذ القرارات حول النصوص محل الخلاف بين المجلسين ، إلا أنه منذ سنة 1981 اتفقت الجمعية الوطنية مع مجلس الشيوخ على وجوب ضمان تمثيل الأقلية في اللجنة بدون أن يكون لذلك تأثير على التوازنات السياسية داخل اللجنة.

ويعقد أول اجتماع للجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري بدعوة من أكبر أعضائها سنا، وكان الدور لمجلس الأمة بمناسبة دراسة أول نص قانوني عرض على اللجنة وهو المادة 41 من قانون الطاقة[66] ص43.

وتنتخب اللجنة مكتبا لها من بين أعضائها و يتكون من رئيس و نائب رئيس ومقررين اثنين؛ الرئيس ينتخب من بين أعضاء المجلس الذي تجتمع اللجنة في مقره و ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء المجلس الآخر، أما عن المقررين فإن كل مجلس يقوم بانتخاب واحد منهما[69] المادة 90. وبالنسبة للمقر الذي تتخذه اللجنة المتساوية الأعضاء فيكون بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة[69] المادة 89.

ومما سبق فإنه يمكن الاستنتاج أن المكتب المكون للجنة يتغير في كل مرة تجتمع فيها، بالإضافة إلى ذلك فإن اللجنة تدرس الأحكام محل الخلاف و ذلك وفقا للإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة والتي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الذي تجتمع اللجنة في مقره[69] المادة 91.

كما يمكن للجنة أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص يكون مفيدا لأشغالها، بالإضافة إلى أن أعضاء الحكومة يمكنهم حضور أشغال اللجنة[69] المادتين 92 و 93.

أما بالنسبة للنظام الفرنسي فإن رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء هو رئيس اللجنة المختصة بدراسة القانون محل الخلاف في المجلس الذي تتعقد فيه اللجنة المتساوية الأعضاء.

2.1.1.3. اختصاصات اللجنة المتساوية الأعضاء

تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بإعداد تقرير يتضمن اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف، ومنه فإن الاختلاف بين المجلسين يمكن أن ينصب حول حكم معين قد يكون مادة واحدة فقط مثل المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، أو مجموعة مواد مثل المواد 04، 07، 16، 24، 25، 31، 32، 33، 38، 42 و 43 من القانون الأساسي لعضو البرلمان.

ومنه فإن مجال تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء محدد و يمس الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف، وبالتالي لا تتناول استنتاجات هذه اللجنة إلا الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي ولم تحصل على ثلاث أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة [69] المادة 94.

وتقوم اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الفرنسي بدراسة النصين الواردين إليها من طرف الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، وتقوم بإيجاد حلول توفيقية حول النقاط محل الخلاف، والنقاش هو عبارة عن حوار بين المقررين . و ما ينبغي الإشارة إليه هنا أن أغلب القرارات تتم عن طريق التراضي. وفي حالة اللجوء إلى التصويت فإن اللجنة تصوت على النص الذي قدمه أحد المجلسان، وفي حالة التصديق عليه يصبح هو النص المعتمد من قبل اللجنة . أما في حالة عدم التصديق عليه فإن اللجنة تنتقل إلى النص الذي قدمه المجلس الآخر .

وفي حالة عدم التصديق على هذا الأخير فإن اللجنة تكون قد فشلت في أداء مهمتها، غير أنه يمكنها المضي قدما في عملها ومعالجة النقاط محل الخلاف .
وفي بعض الأحيان تقدم اللجنة المتساوية الأعضاء نصا غير كامل للمجلسين للتصديق عليه في انتظار التعديلات التي تقدمها الحكومة بخصوص النقاط محل الخلاف .
كما يشارك الأعضاء الاحتياطيين في المناقشة و لكن لا يمكنهم التصويت إلا في حالة غياب أحد الأعضاء. وفي هذه الحالة يستخلف العضو الغائب من طرف عضو من نفس المجلس [105] ص 45.

و لا يمكن للجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا أن تدرس بعض النصوص القانونية و التي تتعلق ب: 1/ القوانين العضوية الخاصة بمجلس الشيوخ و التي يجب أن يتم التصويت عليها بإتباع نفس الإجراءات في المجلسين[32]المادة 46 الفقرة 04 .

2/ القوانين الدستورية و التي يتم التصويت عليها بإتباع نفس الإجراءات في المجلسين و تطرح بعد ذلك على الاستفتاء .

و لأخذ فكرة واضحة عن عمل هذه اللجنة في الجزائر فإننا سنقوم بالتطرق إلى الحالات التي ظهر فيها خلاف بين المجلسين حول أحكام معينة.

فأثناء تصديقه على القانون الأساسي لعضو البرلمان رفض مجلس الأمة مجموعة من المواد نوجزها كما يلي:

أولاً: تنص المادة 4 على أن "عضو البرلمان يمارس مهامه طبقاً للدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، وأحكام هذا القانون و النظام الداخلي لكل من الغرفتين". أما المادة 7 فتتضمن على أن "عضو البرلمان يمارس الرقابة الشعبية على عمل الحكومة ومدى تنفيذ برنامجها ، وعلى مختلف الهيئات العمومية من خلال الإجراءات المحددة في الدستور و القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة".

وقد لاحظت لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان أن المادتين السابقتين الذكر قد أشارتا إلى القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة؛ غير أن هذه الإشارة غير قانونية و غير مقبولة بالنظر إلى أن هذا القانون لم يصدر بعد[106].

ثانياً : تنص المادة 16 أنه "على عضو البرلمان حضور الجلسات العامة و أشغال اللجان التي هو عضو فيها و المشاركة في التصويت أو التصديق مع أداء المهام المسندة إليه"[106]. رغم أن لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان رأت أن الإبقاء على هذه المادة ضروري لأنها تنص على إحدى الواجبات الأساسية لعضو البرلمان و بالتالي فحذفها غير مبرر قانوناً، أما مسألة الغياب فهي

خاضعة للنظام الداخلي لكل مجلس. كما أشارت اللجنة إلى أنه تم إغفال ذكر غياب عضو البرلمان في الجلسات.

ثالثا : تنص المادة 24 على أن "عضو البرلمان يحتفظ بمنصبه الأصلي بعد انتهاء العهدة البرلمانية و في حالة تعذر ذلك يستفيد من منصب مساو لمنصبه الأصلي أو منصب أعلى منه". كما تنص المادة 25 على أن "عضو البرلمان يوضع تلقائيا بعد انتهاء عهده البرلمانية مهما كانت مدتها في عطلة خاصة مدتها سنتان و يستفيد خلالها من التعويضات المخصصة للعضو الممارس" [106].

والملاحظ في هذا الشأن أن مجلس الأمة قد أصاب في رفضه لهاتين المادتين، فالمنطق يقتضي بأن يعاد إدماج عضو البرلمان في منصبه الأصلي و بالتالي فإنه لا مبرر إطلاقا لاستفادته من منصب أعلى من منصبه الأصلي. بالإضافة إلى ذلك فإنه لا ضرورة تماما لاستفادة عضو البرلمان من العطلة الخاصة والمقدرة بسنتين والتي يستفيد خلالها من التعويضات الممنوحة للعضو الممارس، الأمر الذي يؤدي إلى إتهال كاهل الدولة بمصاريف لا ضرورة لها ، وذلك نظرا لأن عضو البرلمان يدمج في منصبه الأصلي.

رابعا : تنص المادة 31 على أن "مبلغ التعويضة الأساسية الشهرية يحدد على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية وتحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي و الخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة، كما يستفيد عضو البرلمان من تعويضة عن المسؤولية في هياكل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تحدد كما يلي: 80% من التعويضة الأساسية لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، 20% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس المجلس و رئيس اللجنة و رئيس المجموعة البرلمانية و رئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي، 15% من التعويضة الأساسية لنائب رئيس اللجنة و مقررها" [106].

وقد أشارت لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان إلى أن هذه المادة أثار حفيظتين : الأولى متعلق بتعويضة 80% المخصصة لرئيسي المجلسين و الثاني متعلق بالتعويضات المتعلقة بالمسؤولية، إذ يجب حذف كل هذه التعويضات .

أما المادة 32 فتتضمن على أنه "تمنح للنائب ممثل الجالية الوطنية المقيمة بالخارج تعويضة شهرية خاصة يقدرها المجلس الشعبي الوطني" [106]. كما تنص المادة 33 على أن "عضو البرلمان يتقاضى

تعويضة تكميلية شهرية عن التمثيل و العهدة تقدر ب 30 % من التعويضة الأساسية خاضعة للاقتطاعات القانونية" [106].

خامسا : تنص المادة 38 على أنه "تطبق على عضو البرلمان أحكام نظامي التأمينات الاجتماعية و التقاعد المنصوص عليهما في القانون 89-14 المؤرخ في 6 محرم 1410 الموافق 8 أوت 1989 و المعدل بالقانون رقم 91-22 المؤرخ في 27 جمادى الأولى 1412 الموافق 14 ديسمبر 1991 المتضمن القانون الأساسي للنائب" [106].

سادسا : تنص المادة 42 على أن "أحكام القانون الأساسي لعضو البرلمان تسري من تاريخ بداية العهدة البرلمانية" [106].

سابعاً: تنص المادة 43 على أنه "مع مراعاة أحكام المادة 38 و باستثناء القواعد المتعلقة بالتقاعد فإن جميع الأحكام المخالفة لهذا القانون تلغى" [106].

و قد أشارت لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان إلى أن بعض المتدخلين طالبوا بحذف المادة 43 بينما تساءل آخرون عن قصد المشرع من وراء هذه المادة و عن إلغائها للمواد من 6 إلى 15 من قانون 89-14 المعدل بالقانون 91-22.

واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة المواد السابقة الذكر يوم 16 أوت 2000 ، و اتفق أعضاؤها على إبقاء المواد 32،38،04،07،16،24،25 و 43 كما وردت في نص القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. وتم تعديل أحكام المادتين 31 و 33 بهدف إجراء تخفيضات جوهرية وكبيرة في حجم التعويضات الممنوحة لعضو البرلمان ملائمة للظروف الاقتصادية الصعبة التي تعيشها البلاد . كما تم الاتفاق على تحديد أحكام المادة 42 عن طريق ضبط صياغتها بشكل أكثر دقة ووضوح لتحديد بداية تاريخ سريان هذا القانون على أعضاء البرلمان الحاليين والسابقين، ومنه تم التنصيص على أن هذا القانون يسري على نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة من تاريخ تنصيب المجلسين و ألا يسري على الأعضاء السابقين إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وذلك تقاديا لأي استغلال أو غموض في تفسيره و تحميل الخزينة أعباء ثقيلة لا تتحملها ميزانية الدولة [107] ص 6 و 7.

وفيما يخص القانون العضوي المتضمن التنظيم القضائي فإن مجلس الأمة قد رفض خمس مواد منه وهي:

أولاً: المادة 24 والتي تنص على أنه "تنشأ محاكم تجارية بحرية ومحاكم عقارية ومحاكم اجتماعية ومحاكم للأحوال الشخصية تحل محل الأقسام التجارية والبحرية والعقارية والاجتماعية والأحوال الشخصية للمحاكم، وتحدد هذه الجهات القضائية ودائرة اختصاصها عن طريق التنظيم" [108]. كما تنص المادة 27 على أنه "في دائرة اختصاص الجهات القضائية التي لا توجد بها محاكم تجارية بحرية أو عقارية أو اجتماعية أو أحوال شخصية تفصل في هذه المواد محكمة القانون العام" [108].

أما المادة 34 فإنها تنص على أن "محكمة الأحوال الشخصية تعد جهة قضائية من الدرجة الأولى يحدد اختصاصها قانون الإجراءات المدنية و التشريع المعمول به و يرفع استئناف الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة أمام المجلس القضائي" [108]. و تنص المادة 35 على أن "محكمة الأحوال الشخصية تعقد جلساتها برئاسة قاض فرد" [108].

وقد خلصت لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان قبل عملية التصويت إلى أن إنشاء المحاكم المتخصصة في الأحوال الشخصية وقع عليه تحفظ من طرف ممثل الحكومة والمتدخلين، ومنه فإنه لا يمكن تطبيق الأحكام المتعلقة بمحكمة الأحوال الشخصية المنصوص عليها في أحكام المادتين 24 و 27 بصفة عامة و أحكام المادتين 34 و 35 بصفة خاصة.

ثانياً : المادة 40 و التي تنص على أنه "تحدد عند الحاجة كليات تطبيق هذا القانون عن طريق التنظيم" [108].

والملاحظ أن رفض مجلس الأمة لم يقتصر على مواد معينة من النصوص المعروضة عليه، بل امتد أحياناً ليشمل نصوصاً قانونية برمتها مثل ما هو الحال بالنسبة لقانون الإشهار الذي رفضه المجلس بمواده كاملة. وقد أشارت لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة إلى أنه بالرغم من أن قانون الإشهار يندرج ضمن المسعى الهادف إلى تطوير المنظومة القانونية المتعلقة بالإعلام والاتصال، إلا أنه كان ينبغي أن يكون مسبقاً بالقانون العضوي المتعلق بالإعلام ؛ وعليه فإن هذا القانون اعتمد على مرجع قانوني لم يصدر بعد، وهو الأمر الذي كان من الممكن تفاديه لو اعتمد منطق التدرج في وضع القوانين. وقد عبر رئيس المجلس عن ذلك بقوله: "تضع المحررات قبل الجابدة" [109] ص 134 .

كما أخذت اللجنة تحفظات على بعض المواد الواردة في القانون والتي يمكن إيجازها كما يلي:

11 المادة 07 تنص على حرية المعلن في اعداد الإعلانات الإخبارية و اختيار الدعائم التي ينشر ويثبت بواسطتها إعلاناته الإخبارية . ومحتوى هذه المادة ينسجم مع قواعد السوق، إلا أن القطاع العمومي يمثل الأغلبية الساحقة من المعلنين، الأمر الذي يجعل هذه المادة ذات مضمون يحتمل عدة تأويلات، و كان من الأجدر توضيحها أو إحالة ذلك على التنظيم.

12 وجود تناقض بين المادتين 08 و 10، حيث تلزم المادة 08 المعلن بنشر اشهاره في جريدة تصدر باللغة التي أعد بها الإشهار، في حين تنص المادة 10 على ضرورة جعل كل اشهار تبثه الوسائل السمعية البصرية في الجزائر باللغة العربية، وذلك مراعاة لأحكام القانون المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية.

13 ضرورة التدقيق في نسبة المساحة الإخبارية في نشرات الإعلام العام والإعلام المتخصص المنصوص عليها في المادة 48.

14 نص المادة 50 على انشاء هيئة محايدة مكلفة بالإتصال السمعي البصري بموجب قانون يتسم بنوع من الغموض، ولذلك كان من الأجدر احالة ذلك على التنظيم.

15 الباب الخامس المتعلق بهيئة متابعة الإشهار و الذي يتضمن المواد 62،63 و 64 لم يجسد توازنا بين حجم الصلاحيات الموكلة لهذه اللجنة و تركيبتها غير المنسجمة.

وقد أوصت اللجنة بإحالة المواد السابقة الذكر إلى اللجنة المتساوية الأعضاء [110].

بالإضافة إلى ذلك فقد رفض مجلس الأمة التصديق على 5 مواد من القانون الأساسي للقضاء وهي المواد 01، 19، 32، 74 و 117.

وقد خلصت لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان في تقريرها الذي سبق عملية التصويت إلى أنه يجب إعادة النظر في شروط الالتحاق بسلك القضاة الواردة في المادة 32، بالإضافة إلى إعادة النظر في تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء الواردة في نص المادة 74. وطلب البعض من الأعضاء تأجيل التصديق على هذا النص لغاية انتهاء اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة من أشغالها [111] ص 04.

كما خلصت اللجنة إلى أن نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ينقصه بعض الانسجام و الوضوح وتحفظت على أحكام المواد 01، 19، 32، 74 و 117 [111] ص 05.

وقد اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بمقر مجلس الأمة يوم 11 سبتمبر 2002 و تناولت دراسة الأحكام محل الخلاف بين المجلسين، وخلصت إلى ما يلي :

أولاً : بعد دراسة وتحليل المواد 01، 19 و 74 رأت اللجنة أن هذه المواد تحمل في مضمونها ومبتغاها دوافع تبنيتها، ولاسيما وأن هذا القانون العضوي سيخضع لأحكام الفقرة الثانية من المادة 156 من الدستور، ومنه فإن اللجنة أوصت بالإبقاء على هذه المواد كما جاءت في النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني .

ثانياً : بعد دراسة المادة 32 وأسباب اعتراض مجلس الأمة على هذه المادة والمتمثلة أساساً في النص على شروط بلوغ 28 سنة على الأقل للمشاركة في المسابقة والذي اعتبر مرتفعاً جداً بالنظر إلى فترات الدراسة و التربص المخصصة للقضاة، وعليه فقد اتفق أعضاء اللجنة على تعديل هذه المادة بتخفيض سن المشاركة في المسابقة إلى 25 سنة [112] ص 24.

ثالثاً: أما المادة 117 وبعد دراسة محتواها وتسجيل أعضاء اللجنة صدور القانون العضوي المتضمن قانون مجلس الدولة وكذا القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية تبين أنها فقدت أسباب وجودها وعليه وجب إلغاؤها [112] ص 25 وقد صدق أعضاء مجلس الأمة على التعديلات التي أقرتها اللجنة المتساوية الأعضاء وصوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

غير أن المجلس الدستوري أصدر رأياً خلص فيه إلى أن القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء غير دستوري وذلك لما يلي :

أ/ مخالفة أحكام المادة 180 المطة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور، حيث أن المادة 180 المطة الأولى تنص على أنه "ريثما يتم تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في هذا الدستور يستمر سريان مفعول القوانين التي تتعلق بالمواضيع التي تخضع لمجال القوانين العضوية إلى أن تعدل أو تستبدل وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور"، وبالنظر إلى أن المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور تنص على أنه "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني".

وبالنظر إلى أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997 في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 1996 لم يكن قد استكمل تنصيبها بعد ، فإن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين

والتصديق عليها تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور.

ب/إن المؤسس الدستوري حين أدرج القانون الأساسي للقضاء ضمن مجال التشريع بقوانين عضوية بموجب المادة 123 المطة الخامسة فإنه يكون قد فعل ذلك بالنظر لأهمية المواضيع التي تضمنها، واعتباراً أن تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى ينظم بقانون عضوي مستقل على غرار هيئات السلطة القضائية الأخرى طبقاً لأحكام المادة 157 من الدستور، وبما أن المؤسس الدستوري حين أقر قانونين عضويين منفصلين خص الأول للمواضيع المتعلقة بالقانون الأساسي للقضاء و الثاني للمواضيع الخاصة بالمجلس الأعلى للقضاء فإنه يكون قد أقر توزيعاً صارماً للمجالات التي يدخل فيها كل قانون عضوي، ومنه فإن المشرع حين أدرج في نص واحد المواضيع التي يعود مجالها لقانونين عضويين منفصلين يكون قد أخل بهذا التوزيع و خالف أحكام الدستور [113] ص 04.

كما رفض مجلس الأمة التصديق على مادة واحدة من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي وهي المادة الثالثة [114]. وقد لاحظت لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني وجود تناقض وغموض في محتوى هذه المادة، الشيء الذي يؤدي إلى استحالة تطبيق إجراءاتها، وأوصت بعدم التصديق عليها وإحالتها على اللجنة المتساوية الأعضاء لإعادة صياغتها والتدقيق في مصطلحاتها أو إحالة ذلك على التنظيم بصيغة واضحة. و تنص المادة الثالثة على أنه "يعتبر كذلك كأصحاب عمل مكلفين الخواص الذين يستخدمون لحسابهم الخاص عمالاً مهما كانت صفتهم مقابل أتعاب". واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء يوم 08 أبريل 2003 وتوصلت إلى اتفاق حول الصيغة النهائية لنص المادة الثالثة السابقة الذكر، حيث أضيفت لها الفقرة التالية: "تحدد عن الاقتضاء كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم" [115] ص 17.

بالإضافة إلى ذلك فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قدمت اقتراحات فيما يخص المادة 41 من قانون التحكم في الطاقة والتي لم يصدق عليها مجلس الأمة، وذلك في اجتماعها بمقر مجلس الأمة بتاريخ 12 جوان 1999، وصوت عليها المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 يوليو 1999.

و كانت المادة 41 تنص على أنه "تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني والمستعملة للكهرباء والغاز والمواد البترولية و المفرطة في الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معايير الفعالية الطاقوية إلى رسم خاص".

وقد اقترحت اللجنة صياغة جديدة لهذه المادة و هي : " تخضع الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني، والمستعملة للكهرباء والغاز والمواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معايير الفعالية الطاقوية إلى رسم يحدده التشريع" [114] .

2.1.3. الطريقة المعتمدة في حل الخلاف بين المجلسين

اعتمدت الأنظمة الدستورية المقارنة طرقا مختلفة لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان في المجال التشريعي، وفي هذا الصدد توجد بعض الدساتير تنص على الحل في نصوصها و مثال ذلك دساتير الجزائر، المغرب، فرنسا، ألمانيا، اليابان، باكستان، وهناك دساتير تركت الأمر لنصوص أخرى وهو المعمول به في الولايات المتحدة.

أما بالنسبة للطريقة المعتمدة في حل الخلاف بين مجلسي البرلمان، فإن الأنظمة الدستورية قد تبنت بشأنها حلولاً مختلفة أهمها :نظام الذهاب والإياب، نظام الذهاب والإياب مع إعطاء سلطة للفصل في حالة استمرار الخلاف لأحد المجلسين، نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة خاصة في حالة استمرار الخلاف [66] ص 38 و 39.

والملاحظ أن النظام الجزائري نظام فريد فهو لم ينص على نظام الذهاب والإياب، فاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يتم مع أول خلاف بين المجلسين .

1.2.1.3. دور اللجنة المتساوية الأعضاء

سبقت الإشارة إلى أن بعض الأنظمة الدستورية تبنت نظام الذهاب والإياب عند حدوث خلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان، فقد نص الدستور الفرنسي على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين أدى لعدم التصديق على مشروع أو اقتراح قانون بعد قراءتين في كل مجلس، أو إذا ما اعتبرت الحكومة أن مشروع أو اقتراح القانون ذو طبيعة استعجالية بعد قراءة واحدة في كل مجلس فإنه يمكن للوزير الأول استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع وذلك من أجل اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف

[32] المادة 45، باستثناء النصوص القانونية المتعلقة بالمالية وتمويل الضمان الاجتماعي، حيث أنه بإمكان الوزير الأول في هذه الحالة استدعاء اللجنة بعد القراءة الأولى.

وعليه فإن الوزير الأول الفرنسي غير ملزم باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا عندما يتعلق الأمر بقوانين المالية، وبالتالي فإنه يمكن الوزير الأول أن يترك النص محل الخلاف في ذهاب وإياب بين المجلسين حتى يتم الفصل فيه. غير أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الأكثر شيوعاً فمثلاً خلال سنة 1991 تم استدعاء اللجنة 33 مرة و توصلت إلى تسوية للخلاف في 17 حالة و في سنة 1993 تم استدعاء اللجنة 21 مرة في حين توصلت إلى تسوية الخلاف بين المجلسين مرة واحدة فقط [116]ص104.

والواقع أن المؤسس الدستوري الفرنسي حين نص على استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف بين المجلسين فإنه يكون قد أخذ بعين الاعتبار السلبيات الناتجة عن نظام الذهاب والإياب المطلق والذي كان معمولاً به في ظل الجمهورية الثالثة والذي أدى إلى عدم صدور عدة قوانين [117] ص478.

أما بالنسبة للجزائر فإن المادة 120 الفقرة 01 من الدستور تنص على أن مشاريع و اقتراحات القوانين تكون موضوع مناقشة من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى يتم التصديق عليها. وتوحي هذه الفقرة للوهلة الأولى أن الدستور يسمح بنظام الذهاب والإياب بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

ولكن بالنظر لأحكام الفقرة الثانية من نفس المادة فإن المجلس الشعبي الوطني يناقش المشاريع والاقتراحات المعروضة عليه، في حين يناقش مجلس الأمة النص الذي يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومنه فإنه لا مجال إطلاقاً لنظام الذهاب والإياب بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة [66] ص40.

والواقع أن فكرة الذهاب والإياب تنصب أساساً على مبدأ مؤداه أن لكل من المجلسين الحق في تعديل النصوص المعروضة عليه، غير أن مجلس الأمة لا يتمتع بإدخال أي تعديلات على النصوص التي

يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني. وهو الأمر الذي ينفي تماما العمل بهذه الطريقة في النظام الدستوري الجزائري.

ويرى الأستاذ " الأمين شريط " أن نظام الذهاب والإياب قد أثبت مع مرور الزمن صعوبة في العملية التشريعية في مختلف البلدان، وقد نشأ هذا النظام في الأنظمة الأرستقراطية حيث كانت السلطة التنفيذية تريد أن تجعل من المجلس الثاني وسيلة لعرقله المجلس الأول، وعليه فإن هذا النظام مرتبط بهذا الإطار التاريخي، ولكنه لا يتماشى مع مصالح الأنظمة التي تعاني من مشاكل تطور وتغيير سريع، وهو الوضع الذي توجد فيه الجزائر اليوم، حيث تحتاج إلى تغيير سريع في التشريعات . وبالتالي فإن هذا النظام البطيء قد يؤدي أحيانا إلى التخلف في التشريعات وهي تذهب من مجلس لآخر، حتى أن النظام الفرنسي قد تخلى عنه فيما بعد بطريقة جزئية . وعليه فإن نظام اللجنة المتساوية الأعضاء أكثر استجابة للسرعة و الظروف المحيطة بالجزائر [41] ص19.

لكن دراسة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري يبين أن عمل هذه اللجنة بطيء جدا، وذلك لأنه مرهون بإرادة رئيس الحكومة. كما أن القول بأن النظام الفرنسي قد تخلى جزئيا عن نظام الذهاب والإياب لا يعني بالضرورة فشل هذا النظام. فكما سبقت الإشارة إليه يوجد هناك نظام الذهاب والإياب المطلق، ونظام الذهاب والإياب المقيد . تطبيق نظام الذهاب والإياب المطلق يمكن أن يؤدي إلى عرقلة التشريعات، على عكس نظام الذهاب والإياب المقيد والذي يؤدي إلى حل الخلاف بين المجلسين بطريقة مرنة .

وفي هذا السياق تطرح تساؤلات عدة حول فعالية الطريقة المعتمدة في حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية أولى و وحيدة، ولن يتم الخوض في الدور الذي تلعبه الحكومة في هذا الموضوع لأن ذلك سيكون مدرجا في جزء مستقل بذاته.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تطبيق نظام الذهاب والإياب كآلية لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سيعود بفعالية أكبر على عمل البرلمان ككل، فقد سبق وأن رأينا أن هناك قوانين تعطلت بسبب مادة واحدة فقط لم يصدق عليها مجلس الأمة، ومثال ذلك المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة .

وبناء على ما تقدم فإنه يمكن تعطيل نصوص قانونية لمدة طويلة جدا و ذلك بسبب عدم تصديق مجلس الأمة على مادة واحدة أو عدة مواد . ونميز بين حالتين بخصوص هذا الشأن:

أولاً: أن تكون المادة أو المواد المرفوضة مرتبطة بصفة أساسية بالمواد الأخرى المصدق عليها، وبالتالي لا يمكن فصلها عنها بأي طريقة كانت، و عليه فإن مجلس الأمة بمجرد رفضه لهذه المادة أو المواد يكون بطريقة ضمنية قد رفض باقي المواد.

ثانياً: أن يمكن الفصل بين المادة أو المواد المرفوضة و باقي المواد الأخرى، وبالتالي يمكن حذف هذه المادة أو المواد دون أن يتأثر النص القانوني بصورة كبيرة. وفي هذه الحالة فإن تعطيل أحكام نص قانوني بأكمله من أجل مادة أو مواد يمكن فصلها عن بقية النص شيء يحد من فعالية السلطة التشريعية ويعطي الفرصة للسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة في التحكم في زمام الأمور و ذلك من خلال استدعاء أو عدم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

إن عدم إعطاء مجلس الأمة الصلاحية في تعديل النصوص التي تعرض أمامه و التي يصدق عليها المجلس الشعبي الوطني لا يحتم بالضرورة عدم إمكانية تطبيق نظام الذهاب و الإياب، بل يمكن اعتماد هذه الطريقة و ذلك من أجل دعم فعالية و أداء السلطة التشريعية، حيث أنه كما سبقت الإشارة إليه فإنه من غير المعقول ألا يتم اعتماد نصوص قانونية بسبب عدم تصديق مجلس الأمة على مادة أو مواد قد لا يكون لها تأثير يذكر في النص ككل، و بالتالي يمكن الاستعاضة في هذه الحالة بطريقة الذهاب و الإياب حيث أن مجلس الأمة لا يعدل المادة أو المواد المرفوضة من قبله بل يحيلها إلى المجلس الشعبي الوطني والذي يعدلها ويصوت عليها و يحيلها إلى مجلس الأمة .

2.2.1.3. عدم إعطاء الأفضلية لأي من المجلسين

في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإن بعض الأنظمة الدستورية تلجأ إلى إعطاء الأولوية لأحدهما للفصل في موضوع الخلاف، حيث ينص الدستور الفرنسي على أنه في حالة عدم تمكن اللجنة المتساوية الأعضاء من تسوية الخلاف بين المجلسين فإنه يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل في الموضوع نهائياً [32] المادة 45 الفقرة 04.

وخلال هذه القراءة الجديدة يمكن إجراء عدد غير محدود من التعديلات، غير أن الجمعية الوطنية ستفصل في الأمر بعد هذه القراءة، مع الإشارة إلى إن هذه القراءة النهائية تشمل فقط النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء أو آخر نص صوتت عليه الجمعية الوطنية وعدل من طرف مجلس الشيوخ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقوم الحكومة أو الجمعية الوطنية بإدخال أي تعديلات خلال القراءة النهائية [118] ص 482.

ومنه فانه لا يمكن إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية إلا بعد فشل إجراءات التسوية بين المجلسين من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء، و بعد أن يدرس كل من المجلسين التقرير المقدم من طرف اللجنة . و يقوم الوزير الأول في هذه الحالة بإخطار رئيس الجمعية الوطنية عن طريق رسالة، و يتبع هذا الإجراءات بعد فشل اللجنة في الوصول إلى تسوية أو بعد عدم تصويت المجلسين على النص النهائي [19].

وتتشكل لجنة الوساطة في ألمانيا من أعضاء من المجلسين و تضم 16 عضوا من مجلس الشعب و16 عضوا من مجلس المقاطعات . و تراعى التوازنات السياسية بين الكتل البرلمانية في اختيار ممثلي مجلس الشعب في اللجنة، و يتشكل ممثلي مجلس المقاطعات من ممثلي المقاطعات، حيث ينتخب عضو عن كل مقاطعة. وما تجدر الإشارة إليه هو أن الأعضاء الممثلين لمجلس المقاطعات في اللجنة لا يلتزمون بقوانين حكوماتهم، وهو الأمر الذي لا يحدث عند قيامهم بالتصديق على القوانين المصوت عليها في مجلس الشعب في الأحوال العادية .

إن مداولات لجنة المصالحة تبقى سرية و لا يمكن نشرها إلا بعد مرور فترتين تشريعتين أي حوالي خمس سنوات من تاريخ اجتماع اللجنة، ومبرر هذا الإجراء يكمن في أن أعضاء اللجنة سيخضعون لضغوط من طرف حكوماتهم أو أحزابهم، وعليه فإنهم قد يرفضون أي حلول توفيقية .

والواقع أنه من خلال إجراء دراسة حول اجتماعات لجنة المصالحة فإنه يمكن الوصول إلى نتيجة مؤداها أن حدوث الخلاف بين المجلسين في ألمانيا يبرز الخلافات بين الحكومة الفيدرالية و المقاطعات . كما أن التركيبة السياسية للمجلسين تؤثر على هذا الخلاف، فإذا كانت الأغلبية المشكلة لمجلس المقاطعات تختلف عن تلك المشكلة لمجلس الشعب فإنه توجد احتمالات أكبر لحدوث خلافات، و بالتالي استدعاء لجنة

المصالحة. و يعكس ذلك الاتجاهات المختلفة للأحزاب السياسية على المستوى الفيدرالي و على المستوى المحلي.

وعندما تقترح لجنة المصالحة تعديلات فإنه يجب على مجلس الشعب أن يقوم بقراءة جديدة ويمكنه اتخاذ القرار الذي يراه مناسباً.

و من خلال الممارسة التطبيقية نجد أن مجلس الشعب في غالب الأحيان يصدق على اقتراحات اللجنة و ذلك للحيلولة دون فشل التصديق على القوانين [119].

ونص الدستور الروسي على أنه في حالة وجود خلاف بين مجلس الشعب (الدوما) و مجلس الفدرالية فإنه يتم تشكيل لجنة مصالحة، و ذلك بعد قيام "الدوما" بقراءة ثانية ، وفي حالة عدم تصويت "الدوما" على النص خلال هذه القراءة الثانية فإنه يشترط تصويت ثلثي الأعضاء على الأقل حتى يصبح القانون ساري المفعول [120] المادة 105 الفقرة 04.

وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين في سويسرا فإنه يعمد إلى نظام الذهاب و الإياب بين المجلس الوطني و مجلس المقاطعات حتى يتم الوصول إلى تسوية الخلاف [121] المادة 89. وإذا ما استمر الخلاف بعد إجراء كلا المجلسين لمناقشات حول موضوع الخلاف ثلاث مرات فإنه يتم تشكيل لجنة مصالحة. وتتشكل هذه اللجنة من الأعضاء الثلاثة عشر الممثلين لكل من اللجنتين المكلفتين بدراسة مشروع القانون على مستوى المجلسين. وفي حالة ما إذا كان عدد أعضاء إحدى اللجنتين أقل من ثلاثة عشر عضواً فإنه يتم إضافة أعضاء آخرين [121] المادة 91.

وتتخذ لجنة المصالحة قراراتها بأغلبية الأعضاء، ويكون صوت رئيس اللجنة مرجحاً في حالة تعادل الأصوات. كما أنه لا يمكن أن تقوم اللجنة بمداولاتها إلا بحضور أغلبية أعضاء لجنتي المجلسين [121] المادة 92.

وتعرض اللجنة اقتراحاتها على المجلسين ، و إذا ما رفض أحد المجلسين هذه الاقتراحات فإنه يتم سحبها [121] المادة 93. غير أن هناك استثناءات تخص هذه القاعدة، حيث أنه إذا كان الأمر يتعلق بقانون المالية وفي حالة عدم الوصول إلى تسوية للخلاف فإنه يتم اعتماد القرار المتخذ أثناء القراءة الثالثة والذي نص على أقل التكاليف [121]. المادة 94.

أما بالنسبة للجزائر فإن الحكومة تعرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلسين للتصديق عليه طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور [69] المادة 95.

وبذلك فإن النص يعرض أولاً على المجلس الشعبي الوطني و في حالة ما إذا صوت عليه هذا الأخير فإنه يعرض أمام مجلس الأمة. و يرى الأستاذ "بوزيد لزهاري" أن المادة 95 من القانون العضوي 99-02 لا تشير إلى احتمال رفض المجلس الشعبي الوطني للنص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء ومنه فإن النص لا يمر إلى مجلس الأمة، وعليه نصيح أمام حالة استمرار الخلاف وهو ما يؤدي بالحكومة إلى سحب النص.

وما ينبغي الإشارة إليه هو أن الفقرة الخامسة من المادة 120 من الدستور تعطي لكل من المجلسين الحق في إدخال تعديلات على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء [73] ص 20.

وعلى مستوى المجلس الشعبي الوطني يمكن تمييز أربع احتمالات:

أولاً: التصويت على الاقتراح الذي تقدمت به اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثانياً: إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء والتصويت عليه بعد موافقة الحكومة على هذه التعديلات.

ثالثاً: عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء.

رابعاً: تمسك المجلس الشعبي الوطني بتعديلاته على الرغم من رفض الحكومة لها.

وما يلاحظ أن الاحتمالين الثالث والرابع يعتبران من حالات استمرار الخلاف وهو ما يستوجب على الحكومة سحب النص [52] المادة 120 [69] المادة 96.

وفي الحالتين الأولى والثانية يعرض النص على مجلس الأمة، وفي هذا الإطار نميز كذلك بين احتمالين: أولهما أن يرفض مجلس الأمة اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء والذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بعد إدخال التعديلات أو بدونها، وتندرج هذه الحالة في إطار استمرار الخلاف بين المجلسين والمنصوص عليها في الفقرة السادسة من المادة 120 من الدستور وهو ما ينتج عنه سحب النص من طرف الحكومة.

أما الاحتمال الثاني فيتمثل في إدخال مجلس الأمة لتعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني سواء بعد إدخال تعديلات أو بدونها و بعد موافقة الحكومة عليها.

والواقع أن هذه الحالة لا تتدرج ضمن حالات استمرار الخلاف ولكن ضمن حالة خلاف جديدة، إذ أن حالة "استمرار الخلاف" ينتج عنها سحب النص من طرف الحكومة في حين أن حالة "حدوث خلاف" ينتج عنها طلب رئيس الحكومة لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء [73] ص 22.

غير أن الإشكال الذي يطرح في هذا الإطار هو أن مجلس الأمة يصوت على النصوص التي ترد إليه من المجلس الشعبي الوطني وبالتالي فإنه ليس لديه الحق في إدخال التعديلات عليها

وما يجعلنا أمام مجرد فرضيات في هذا الشأن هو أن مجلس الأمة لم يدخل أي تعديلات على اقتراحات اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهذا الأخير كذلك لم يقر أي تعديلات على اقتراحات اللجنة.

ومنه فإن نقص الممارسة في هذا الشأن وعدم وجود تجربة كبيرة في حل الخلاف بين المجلسين في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء لا يساعد في رسم صورة واضحة بهذا الخصوص.

إن المؤسس الدستوري الجزائري عندما تأثر بالمؤسس الدستوري الفرنسي و نقل عنه إحدى الطرق المعتمدة في حل الخلاف بين المجلسين و المتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء لم يوفق في ذلك تماما، ذلك أن اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الفرنسي ما هي إلا أحد الحلول التي يلجأ إليها لتسوية الخلاف بين المجلسين، في حين أنه في الجزائر تعتبر هذه اللجنة القناة الوحيدة التي يمكن من خلالها البت في الخلاف بين المجلسين .

وفي هذا السياق كان من المفترض أن تعطى الأولوية للمجلس الشعبي الوطني في حالة عدم التوصل إلى تسوية، وذلك من منطلق أنه الهيئة المنتخبة من طرف الشعب .

2.3. دور الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين

تلعب الحكومة دورا مفصليا في العملية التشريعية ككل وذلك بدءا بمشاريع القوانين انتهاء إلى التصويت عليها. ويظهر الثقل الذي تمثله الحكومة في العملية التشريعية بصفة خاصة في حالة وجود

خلاف بين المجلسين، وذلك بالنظر إلى أن اللجنة المتساوية الأعضاء لا يمكن أن تجتمع إلا بناء على طلب من رئيس الحكومة، بالإضافة إلى ذلك فإن أي تعديل تدخله اللجنة يبقى مصيره مرهونا بموافقة الحكومة عليه.

1.2.3. اجتماع اللجنة بناء على طلب رئيس الحكومة

إن رئيس الحكومة بموجب الدستور والقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هو وحده المخول بطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، ومنه فهو غير ملزم بطلب هذه اللجنة للاجتماع، وغير مقيد بأجل معينة لتنفيذ هذا الإجراء.

1.1.2.3. عدم إلزام رئيس الحكومة بطلب اجتماع اللجنة

أعطى المؤسس الدستوري الجزائري السلطة التقديرية لرئيس الحكومة في اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه، حيث ينص الدستور على أنه في حالة حدوث خلاف بين المجلسين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء مكونة من أعضاء من كلا المجلسين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف [52] المادة 120 الفقرة 04. وفي هذا الإطار يبلغ طلب رئيس الحكومة باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس كل مجلس.

والواقع أن استدعاء رئيس الحكومة للجنة يرجع إلى طبيعة الخلاف بين المجلسين، فهناك الخلاف البسيط والخلاف الجوهرى.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تستطيع حل الخلاف البسيط والذي يكون تجاوزه سهلا وذلك لارتباطه بمسائل تقنية بحتة كترتيب الأحكام من حيث الشكل، الصياغة اللغوية... الخ، و تجلى ذلك واضحا في الخلافات المتعلقة بقانون الطاقة، القانون الأساسي لعضو البرلمان و قانون الطيران المدني والتي سويت بسرعة وسهولة .

أما الخلاف الجوهرى فهو خلاف شديد حول مسائل أساسية، ومن أمثلة ذلك إحداث القانون المتضمن التنظيم القضائي محاكم للأحوال الشخصية، وهو الأمر الذي اعتبره مجلس الأمة غير ملائم للوضعية الراهنة في الجزائر.

وقد أفادت التجربة أن رئيس الحكومة بادر دوماً باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الحالات التي كانت الخلافات فيها بسيطة حيث كانت اللجنة قادرة على تجاوز هذه الخلافات. أما في حالة ما إذا تبين أن الخلاف ذو طابع جوهري فإن رئيس الحكومة غالباً ما يتجاهل استدعاء اللجنة.

وبمناسبة التصديق على قانون الوثام المدني ولتفادي الخلاف مسبقاً بين المجلسين اجتمعت لجنتي الشؤون القانونية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في لجنة واحدة و نتج عن ذلك اتفاق أعضاء اللجنتين على نفس التقرير المقدم لأعضاء المجلسين، وهو ما أدى إلى التصديق على النص.

وما يلاحظ في هذا الخصوص هو انعدام الأساس القانوني لهذه الطريقة في التوفيق بين المجلسين [122] ص 74،73 و 75 وبغض النظر عن الجانب السياسي في هذا الموضوع بالذات نظراً للأهمية البالغة التي يكتسبها قانون الوثام المدني خاصة في ظل الوضعية التي عاشتها البلاد، حيث أن أي خلاف كان سيحدث بين المجلسين فإنه كانت ستكون له نتائج سلبية على القانون في حد ذاته خاصة أنه كان سيطرح على الاستفتاء الشعبي؛ إلا أن إتباع مثل هذه الحلول سيؤدي إلى جعل السلطة التشريعية مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية تسيرها كما تشاء.

فبعض القوانين لا ترى النور لمجرد أن رئيس الحكومة يتمتع عن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، في حين يتم ابتداء حلول غير مؤسسة قانوناً لتفادي خلافات قد تحدث وقد لا تحدث.

وقد نقل المؤسس الدستوري الجزائري الحكم القاضي باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف رئيس الحكومة من المؤسس الدستوري الفرنسي [32] المادة 45. غير أن المؤسس الدستوري الجزائري نقل هذا الحكم مبتوراً، وذلك أنه في الدستور الفرنسي جاء هذا الحكم في سياق عام لحل الخلاف بين المجلسين يتضمن عدة آليات؛ فالوزير الأول الفرنسي يمكنه استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بعد ذهاب وإياب للنص القانوني بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ. إذن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هو أحد الحلول لتسوية الخلاف بين المجلسين وليس هو الحل الوحيد، ومنه فإن إعطاء الوزير الأول الفرنسي سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لا يؤدي إلى عرقلة حسم الخلاف بين المجلسين وذلك من منطلق أنه توجد آلية تطبق قبل هذا الإجراء وتتمثل في الذهاب والإياب، في حين أن المؤسس الدستوري الجزائري نص على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين وأعطى السلطة التقديرية كاملة لرئيس الحكومة في طلب اجتماعها من عدمه.

و بالنظر لما سبق فإن المؤسس الدستوري الجزائري يكون قد رهن تسوية الخلاف بين المجلسين بإرادة رئيس الحكومة وهو ما يؤثر سلبا على فعالية نظام المجلسين المعتمد في الجزائر. ومنه فإنه لضمان فعالية أكبر في حل الخلاف بين المجلسين فإنه ينبغي النص على اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا عند حدوث خلاف بينهما.

2.1.2.3. عدم تقييد رئيس الحكومة بأجال معينة لاستدعاء اللجنة

إن عدم تقييد رئيس الحكومة بأجال معينة لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ما هو إلا تحصيل حاصل ونتيجة حتمية لعدم إلزام رئيس الحكومة باستدعاء اللجنة. وما ينبغي الإشارة إليه في هذا الموضوع هو أن القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ينص على وجوب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال 10 أيام المالية لتاريخ تبليغ طلب رئيس الحكومة إلى رئيس كل مجلس [69] المادة 87.

وبالتالي فإن اللجنة مرتبطة بأجال معينة يجب عليها أن تحترمها في حين أن رئيس الحكومة غير مرتبط بأي آجال في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو ما يكرس تفوق وهيمنة واضحة للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الحكومة على أعمال اللجنة والتي هي لجنة برلمانية تضطلع بمهمة إيجاد حلول توفيقية للخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان.

إن فكرة الآجال هي فكرة ذات أهمية بالغة في الإجراءات القانونية بصفة عامة، وما أخذنا بعين الاعتبار أن النصوص التي هي محل خلاف بين المجلسين يمكن أن تكون ذات أهمية قصوى فإنه ينبغي النص على آجال محددة يجب على رئيس الحكومة أن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء خلالها.

ومن خلال دراسة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يظهر بصفة جلية أن الطريقة التي تم اعتمادها لحل الخلاف بين المجلسين بطيئة .

فمثلا رفض مجلس الأمة بعض المواد من القانون الأساسي لعضو البرلمان بتاريخ 26 نوفمبر 1998، في حين اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 16 أوت 2000 . و الفارق بين التاريخين كبير. أي أنه لم يتم الحسم في الخلاف بين المجلسين إلا بعد مرور سنة وتسعة أشهر تقريبا. وقررت اللجنة الإبقاء

على ثماني مواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني من أصل إحدى عشر مادة محل الخلاف، وقدمت اقتراحات بخصوص الثلاث مواد المتبقية .

وبتاريخ 29 جويلية 1999 رفض مجلس الأمة التصديق على خمس مواد من القانون الأساسي للقضاء، واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء يوم 11 سبتمبر 2002، أي بعد أكثر من ثلاث سنوات وأوصت بالإبقاء على ثلاث مواد، وقدمت تعديلات تخص مادتين .

كما رفض مجلس الأمة التصديق على المادة الثالثة من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي بتاريخ 20 جويلية 1999، واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بعد حوالي ثلاث سنوات وتسعة أشهر لتضيف لهذه المادة فقرة واحدة .

وعليه فإنه يمكن بسهولة ملاحظة أن آلية تسوية الخلاف بين المجلسين في الجزائر بطيئة ، ويرجع ذلك إلى ارتباط اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بإرادة رئيس الحكومة .

ومنه نجد أنه قد مرت سنوات لتسوية الخلاف بين المجلسين حول بعض المواد القانونية والتي رأت اللجنة الإبقاء على بعضها عدة مرات وإضافة تعديلات طفيفة يتعلق بعضها ببعض الشكليات كالصياغة... الخ . بالإضافة إلى ذلك فإنه لم يتم استدعاء اللجنة نهائيا للنظر في الخلاف بين المجلسين حول قانون الإشهار والذي رفضه مجلس الأمة بكامله.

وقد نص القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين أثناء التصديق على مشروع قانون المالية فإن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع في أجل 8 أيام للبحث في شأنه [69] المادة 44، ونص الدستور على أن البرلمان يصدق على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه [52] المادة 120 الفقرة 07؛ وجاء النص على هذا الأجل نظرا للأهمية التي يكتسبها هذا القانون .

ولم يلتزم القانون العضوي المنظم للعلاقة بين المجلسين بتقسيم هذه المدة بينهما بالتساوي حيث نص على أن المجلس الشعبي الوطني يصوت على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما ابتداء من تاريخ إيداعه في حين أن مجلس الأمة يصدق على النص خلال 20 يوما .

وفي هذا الشأن يجب التأكيد على أنه كان ينبغي النص على أن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بقوة القانون أو أن رئيس الحكومة مجبر على طلب اجتماعها عند وقوع خلاف بين المجلسين، ذلك أنه في حالة عدم طلب رئيس الحكومة لاجتماع اللجنة فإن الأجل المحدد للتصديق على قانون المالية و المحدد ب 75 يوما يمكن أن ينقضي، و بالتالي يتم إصدار مشروع الحكومة بأمر من رئيس الجمهورية ؛ بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس الحكومة قد يعتمد إلى التأخر في طلب اجتماع اللجنة، ومنه ينقضي أجل 75 يوما دون أن تتمكن من إتمام عملها، أو أن ينقضي الأجل قبل عرضه على المجلسين [73] ص 24 و 25.

أما في النظام الفرنسي فان الوزير الأول مجبر على تقديم تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء للمجلسين للتصويت عليه ضمن أجل 15 يوما من تاريخ إيداع اللجنة لتقريرها . و في حالة عدم قيامه بهذا الإجراء فانه يحق للمجلسين استئناف إجراءات الذهاب والإياب [102] المادة 113 . وعليه فان هذا الحكم ذو أهمية بالغة لأنه لا يجعل عمل المجلسين مرهون بإرادة الوزير الأول.

2.2.3. اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات

اشترط المؤسس الدستوري الجزائري أن توافق الحكومة على أي تعديل يرد على النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف والمقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء [52] المادة 120 الفقرة 05. والواقع أن مثل هذا الحكم يطرح تساؤلات عديدة حول الدوافع التي أدت إلى اعتماده، و ذلك من منطلق أن اللجنة مكونة من أعضاء من الهيئة التشريعية و بالتالي فإنه لا يفترض وجود أي دور للحكومة في هذا الشأن .

بالإضافة إلى ذلك سنناقش الآثار الناجمة عن هذا الشرط ، بالنظر إلى أنه يمثل تدخلا في عمل السلطة التشريعية.

1.2.2.3 دوافع هذا الشرط

قبل الخوض في هذه النقطة يجب التذكير أن مشاريع القوانين تودعها الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون للإطلاع عليه [69] المادة 21. بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة تبدي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني بخصوص اقتراحات القوانين

خلال أجل لا يتجاوز شهرين [69] المادة 2.5؛ و عليه فإن للحكومة دور جوهري في العملية التي تسبق التصديق على مشاريع أو اقتراحات القوانين في البرلمان . و بالنظر إلى الأنظمة الدستورية المقارنة فإن اضطلاع السلطة التنفيذية بدور هام في إعداد مشاريع القوانين معمول به في كثير من البلدان مثل مصر [98] ص 392.

غير أن مشروع أو اقتراح القانون بمجرد أن يشرع في مناقشته و التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني فإنه يصبح عرضة لأي تعديلات يمكن أن يدخلها النواب عليه بإتباع إجراءات قانونية محددة سبقت الإشارة إليها.

و منه فإن للنواب مطلق الحرية في إدخال التعديلات على مشاريع أو اقتراحات القوانين دون قيود أو شروط ما عدا تلك المتعلقة بالإجراءات الواجب إتباعها ؛ و عليه فإنه لا مبرر إطلاقا لاشتراط موافقة الحكومة على التعديلات التي يدخلها نواب المجلس على النص الذي تقترحه اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة ما إذا كان مشروع أو اقتراح القانون محل خلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

إن المنطق السليم يقتضي بأن من له حق التعديل أثناء التصويت على مشروع أو اقتراح القانون قبل الاختلاف حوله يكون له نفس هذا الحق أثناء التصويت على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء .

إن اشتراط موافقة الحكومة على أي تعديلات محتملة أثناء التصديق على النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء هو بمثابة قيد آخر يفرض على السلطة التشريعية أثناء حلها للخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان، وتفوق واضح للسلطة التنفيذية في هذا الصدد.

وبالنظر إلى خلفية هذا الحكم نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري أخذ عن المؤسس الدستوري الفرنسي ولكن كما سبقت الإشارة إليه فإن الحكم هنا أخذ مبتورا عن سياقه العام و عن الأحكام الأخرى المتصلة به، حيث أن المؤسس الدستوري الفرنسي عندما نص في المادة 45 من دستور 1958 على وجوب موافقة الحكومة على التعديلات التي يدخلها المجلسين على النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء فإنه قد سبق هذا الإجراء بإجراءات أخرى تتمثل في الذهاب والإياب ، وهو ما يمكن أعضاء المجلسين من إدخال التعديلات اللازمة على الأحكام محل الخلاف [123]ص163.

في حين أن المؤسس الدستوري الجزائري اقتصر على طريقة واحدة لحل الخلاف بين المجلسين متمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء وربط مصير العمل الذي تقوم بإنجازه بالحكومة .

فاللجنة مكونة من أعضاء من المجلسين،و بما أن الخلاف هنا بين المجلسين حول حكم أو أحكام معينة، فإنه لا يفترض وجود أي دور تلعبه الحكومة في هذا الشأن .

2.2.2.3. الآثار المترتبة على هذا الشرط

إن للحكم القاضي بضرورة موافقة الحكومة على التعديلات الواردة على النص الذي تعده اللجنة المتساوية الأعضاء أثارا خطيرة، فهو يؤدي إلى قبض الحكومة لسيطرتها على آلية تسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إذا أنه لا يمكن إدخال أي تعديلات إلا بموافقة الحكومة، ومنه فإنه في حالة رفض الحكومة للتعديلات المقترحة من طرف المجلس الشعبي الوطني فإن النص لن يعرض على مجلس الأمة وتقوم الحكومة بسحبه. وهو ما يعتبر إفراغا لآلية تسوية الخلاف بين المجلسين من محتواها ومن أهميتها، ذلك أن اللجنة المتساوية الأعضاء والمكونة من عشرين عضوا يمكن أن يغيب عن أعضائها بعض النقاط والتي يقوم نواب المجلس الشعبي الوطني بتداركها و إدخال التعديلات اللازمة عليها، وبالتالي فإن اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات سيؤدي إلى شل العمل الذي يقوم به النواب. واشتراط موافقة الحكومة على التعديلات التي يدخلها نواب المجلس الشعبي الوطني على النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء يؤدي إلى ثلاث احتمالات:

أولاً: التصويت على النص من دون إدخال أي تعديلات .

ثانياً: التصويت على النص مع إدخال التعديلات عليه وموافقة الحكومة عليها.

ثالثاً: التصويت على النص مع إدخال التعديلات ورفض الحكومة لها.

وما تنبغي الإشارة إليه أن الواقع العملي أفضى إلى نتيجة مؤداها أن المجلس الشعبي الوطني صوت دائما على النص الوارد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء من دون إدخال أي تعديلات عليه [73] ص21.

في الاحتمالين الأول والثاني يمر النص إلى مجلس الأمة والذي يصدق عليه بنفس الشروط، أما في الاحتمال الثالث فإن النص يسحب من طرف الحكومة . إن التصييص على وجوب موافقة الحكومة على التعديلات المحتملة من قبل المجلسين لا يحد فقط من فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين المجلسين وإنما يحد أيضا من فعالية البرلمان بمجلسيه، ومنه فإن مفتاح حل الخلاف بين المجلسين هو في يد الحكومة بدءا من اقتصار طلب اجتماع اللجنة على رئيس الحكومة دون سواه انتهاء إلى ضرورة موافقة الحكومة على أي تعديل يراه أعضاء المجلسين ضروريا على النص المقدم من قبل هذه اللجنة.

وكخلاصة لهذا الفصل يمكن القول أن الآلية التي اعتمدها المؤسس الدستوري لحل الخلاف بين المجلسين والمتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء غير فعالة، وذلك لتكريس هيمنة السلطة التنفيذية على عمل هذه اللجنة من خلال ربط اجتماعها بإرادة رئيس الحكومة وضرورة موافقة الحكومة على أي تعديلات قد ترد على النص المقترح من قبل اللجنة.

الختامة

بعد هذه المحاولة المتواضعة لدراسة نظام المجلسين المنتهج في الجزائر في ظل دستور 1996 و في الأنظمة الدستورية المقارنة الأخرى يمكن التوصل إلى مجموعة من النتائج أهمها :

-إن موضوع نظام المجلسين يختلف من دولة لأخرى ومن نظام دستوري لآخر، ومع ذلك فإن الإشكاليات التي تطرح حوله هي نفسها وتتركز أساسا حول مبرراته والهدف المتوخى منه. كما أن اعتماد نظام المجلسين في مجموعة كبيرة من دول العالم لا يعني بالضرورة وجوب اعتماده من طرف الدول الأخرى إذ أن لكل دولة خصوصياتها وخلفياتها في هذا الصدد.

- إن وجود خلاف بين المجلسين من شأنه تعطيل العملية التشريعية وهو ما يهدد بالحد من فعالية السلطة التشريعية ككل، وعليه فإن للآلية المنتهجة في حل الخلاف بين المجلسين دور هام جدا.

وإجمالا يمكن تحديد بعض السلبيات في نظام المجلسين بالجزائر كما يلي :

- إن الطريقة المعتمدة في تكوين مجلس الأمة تؤدي إلى وجود تأثير كبير للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وذلك من خلال اضطلاع رئيس الجمهورية بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة. بالإضافة إلى ذلك فإن ترك السلطة التقديرية كاملة لرئيس الجمهورية في تحديد مفهوم الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية و الاجتماعية عند تعيينه للثلث الرئاسي يعتبر بمثابة امتياز آخر يضاف إلى السلطة التنفيذية للتأثير على تركيبة السلطة التنفيذية .

- إن اشتراط أغلبية تتمثل في ثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة للتصديق على القوانين يعتبر بمثابة كبح للمجلس الشعبي الوطني، وهي أغلبية عالية حيث أنه يمكن لربع أعضاء مجلس الأمة تعطيل عمل السلطة التشريعية .

- إن وضع رئيس مجلس الأمة كشخصية ثانية في البلاد بعد رئيس الجمهورية يعد تهميشا كبيرا لرئيس المجلس الشعبي الوطني بالنظر إلى كون هذا الأخير منتخب من طرف الشعب في حين يحتمل أن يكون رئيس مجلس الأمة من الثلث الرئاسي المعين، وهو ما حدث حيث إن كل رؤساء مجلس الأمة منذ إنشائه هم من المعينين .

- الطريقة المتبعة في انتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة والمتمثلة في الانتخاب غير المباشر غير ملائمة تماما لدولة مثل الجزائر والتي تعتبر دولة بسيطة وليست فيدرالية .

- إن اشتراط بلوغ المترشح لعضوية مجلس الأمة أربعين سنة 40 كاملة هو أمر مبالغ فيه، ذلك أن الفرق بين السن المشترطة لعضوية المجلس الشعبي الوطني 28 سنة وتلك المشترطة لعضوية مجلس الأمة هو فرق كبير .

- عدم وجود أي آثار قانونية واضحة و ملموسة للاستجابات التي يقوم بها أعضاء البرلمان سواء كانوا نوابا في المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء في مجلس الأمة، ونفس الشيء يقال بالنسبة للأسئلة الشفوية والكتابية ولجان التحقيق .

- ربط اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بإرادة رئيس الحكومة والذي له السلطة التقديرية الكاملة في هذا الإطار .

- عدم النص على أجل محددة لإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء .

-عدم اعتماد نظام داخلي دائم للبرلمان المنعقد بمجلسيه .

في الواقع أنه من الصعوبة اعتماد إحدى الفرضيات التي تم الانطلاق منها في بداية البحث، ذلك أنه لا يمكن الجزم ابتداءً بأن نظام المجلس الواحد أفضل من نظام المجلسين أو العكس، فلكل نظام مزاياه وعيوبه.

غير أن ما يمكن الجزم به أن نظام المجلسين في الجزائر بصورته الحالية ينطوي على كثير من النقاط التي تنقص من فعاليته إلى حد كبير، وعليه فإنه لكي يصبح هذا النظام أكثر فعالية يمكن إدخال بعض التعديلات عليه ومنها :

- إعادة النظر في طريقة تكوين مجلس الأمة، وذلك من خلال إزالة تأثير السلطة التنفيذية عليه والاعتماد في تكوينه على الانتخاب دون التعيين .

- الاعتماد على الانتخاب المباشر في اختيار أعضاء مجلس الأمة، وحتى يكون هناك اختلاف بين المجلسين في هذا الخصوص فإنه يمكن وضع شروط خاصة للترشح لعضوية مجلس الأمة، حيث يقتصر الترشح على الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات على أن تضبط هذه الشروط بصفة دقيقة جداً، كأن يشترط في المترشح مؤهلات علمية محددة بدقة أو أن تكون له خبرة مؤكدة في مجال ما أو أن تكون له إصدارات أكاديمية و اجتهادات قيمة في مجالات معينة كالفانون أو الاقتصاد أو الشريعة ... الخ ، إذ أنه من بين الأسباب التي تعطى لتبرير التعيينات في المجالس الثانية بوجه عام أن البعض من ذوي الكفاءة لا يمكنهم الفوز في انتخابات المجالس الأولى وذلك لاعتبارات سياسية معينة أو عدم إلمامهم بقواعد اللعبة السياسية. و منه يمكن معالجة هذا الأمر بتنظيم انتخابات لمجلس الأمة لا يترشح لها إلا ذوو الكفاءة.

- مراجعة السن المطلوبة لعضوية مجلس الأمة وذلك بتقليص الفرق بين السن المطلوبة للترشح للمجلس الشعبي الوطني وتلك المطلوبة للترشح لمجلس الأمة .

- إعادة النظر في الأغلبية المطلوبة للتصديق على القوانين على مستوى مجلس الأمة، إذ أن أغلبية ثلاث أرباع مرتفعة جداً ويمكن استبدالها بالأغلبية المطلقة .

- الاعتماد على آلية الذهاب والإياب لحل الخلاف بين المجلسين وذلك نظراً لمرونة هذه الآلية وكونها توفر الوقت الذي يضيع في انتظار اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء التي قد تجتمع وقد لا تجتمع كون اجتماعها مرهون بإرادة رئيس الحكومة. ولكن يجب تحديد آجال معينة للانتهاء من عملية الذهاب والإياب وذلك تقادياً للدخول في ذهاب وإياب إلى ما لا نهاية.

- في حالة عدم وضع حد للخلاف بين المجلسين عن طريق الذهاب والإياب تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء، غير أن اجتماعها يجب أن يكون بقوة القانون، وبالتالي لا ينبغي أن يكون مرتبطا بإرادة رئيس الحكومة. بالإضافة إلى ذلك يجب النص على آجال محددة تجتمع خلالها اللجنة.
- ضرورة اعتماد نظام داخلي للبرلمان المنعقد بمجلسيه معا، إذ أنه لا يعقل أن يبيت البرلمان في قضايا أساسية ومصيرية ويغير نظامه الداخلي في كل مرة يجتمع فيها .
- للزيادة من فعالية السلطة التشريعية عموما يجب اعتماد آليات فعالة لممارستها الرقابة على السلطة التنفيذية، ذلك أن آليات الاستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية ولجان التحقيق بالصورة التي هي عليها لا يمكن أن تحقق الأهداف المرجوة منها .

ملحق

الدستور الجزائري لعام 1963

المقدمة

ما فتئ الشعب الجزائري منذ ما ينيف على المائة سنة، يواصل كفاحا مسلحا و كفاحا آخرا خلقيا و سياسيا ضد الغزو الاستعماري في جميع أشكال، اضطهادها، و ذلك عقب عدوان سنة 1830 على الدولة الجزائرية و احتلال القوات الاستعمارية الفرنسية للبلاد.

و في غرة نوفمبر عام 1954، استنفرت جبهة التحرير الوطني تعبئة جميع طاقات الأمة، ذلك أن النضال من أجل تحقيق الاستقلال قد بلغ مرحلته النهائية.

فاحتدمت حرب الإبادة التي شنها الاستعمار الفرنسي، وسقط ضحيتها في ميدان الشرف أكثر من مليون شهيد، اشتركوا بحياتهم حبهم للوطن و الحرية.

و في شهر مارس عام 1962، خرج الشعب الجزائري منتصرا من هذه المعركة، التي اصطلت حرها سبع سنوات و نصف، بقيادة جبهة التحرير الوطني.

ثم شرعت الجزائر تجدد لنفسها أنظمة سياسية قومية، بعد استرجاعها لسيادتها، اثر مائة و اثنتين و ثلاثين سنة (132) من السيطرة الاستعمارية، و النظام الإقطاعي.

فمضت الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية توجه مناحي نشاطها إلى طريق تشييد البلاد، وفاء منها للميثاق الذي أقره المجلس القومي للثورة الجزائرية في طرابلس، و طبقا للمبادئ الاشتراكية و الممارسة الفعلية للسلطة من طرف الشعب الذي يشكل طليعته الفلاحون، و الجماهير الكادحة، و المثقفون الثوريون.

إن الشعب الجزائري لمواصل زحفه في طريق ثورة ديمقراطية شعبية، بعد أن حقق هدف الاستقلال الوطني الذي استهدفته جبهة التحرير الوطني في غرة نوفمبر 1954.

هذه الثورة المتجسمة في :

- الشروع في إنجاز الإصلاح الزراعي، و إنشاء اقتصاد وطني ينهض العمال بتسييره.

- و انتهاج سياسة اجتماعية لفائدة الجماهير كي يرتفع مستوى معيشة العمال، و التعجيل بترقية المرأة قصد اشتراكها في تدبير الشؤون العامة، و تطوير البلاد، و محو الأمية، و تنمية الثقافة القومية، و تحسين السكن، و الحالة الصحية العامة.

- و توخي سياسة دولية قائمة على قاعدة من الاستقلال، و التعاون الدولي، و مناهضة الاستعمار، و المؤازرة الفعلية للحركات النضالية في العالم من أجل التحرير الوطني و الاستقلال.

- إن الإسلام و اللغة العربية قد كانا و لا يزال كل منهما قوة فعالة في الصمود ضد المحاولة التي قام بها النظام الاستعماري لتجريد الجزائريين من شخصيتهم. فيتعين على الجزائر التأكيد بأن اللغة العربية هي اللغة القومية الرسمية لها، و أنها تستمد طاقتها الروحية الأساسية من دين الإسلام، بيد أن الجمهورية تضمن حرية ممارسة الأديان لكل فرد و احترام آرائه و معتقداته.

إن الجيش الوطني الشعبي الذي كان بالأمس جيش التحرير الوطني هو بمثابة سنان الرمح في نضال التحرير القومي، من ثمة سيظل هذا الجيش مسهما في خدمة الشعب، ساهرا على النشاط السياسي داخل إطار الحزب، عاملا على تشييد الأنظمة الجديدة الاقتصادية منها و الاجتماعية للبلاد.

من الأهداف الأساسية للجمهورية، الوفاء لتقاليد أمتنا الفلسفية و الأخلاقية و السياسية، و المطابقة للاتجاه السياسي الدولي، الذي اختاره الشعب الجزائري.

كما أن الحقوق السياسية المعترف بها لكل مواطن بالجمهورية تمكنه من المساهمة بطريقة كلية و فعالة في فريضة تشييد البلاد، و تخول له النمو، و تعده لمعرفة نفسه بصورة منسجمة في نطاق المجموعة طبقا لمصالح البلاد، و اختيارات الشعب.

إن ضرورة قيام حزب الطليعة الواحد، و دوره المرجح في إعداد و مراقبة سياسة الأمة، هما المبدآن الجوهريان اللذان حملا على اختيار شتى الحلول لمعالجة المشاكل الدستورية التي تواجه الدولة الجزائرية و بذلك يتم ضمان السير المنسجم و الفعال للنظم السياسية المقررة في الدستور عن طريق جبهة التحرير الوطني التي :

- تعبئ و تنظم الجماهير الشعبية، و تهذيبها لتحقيق الاشتراكية.
- و تدرك و تشخص مطامح الجماهير الشعبية بالاتصال الدائم بها.
- و تعد و تحدد سياسة الأمة و تراقب تنفيذها.
- و يتم إعداد هذه السياسة و تنشيطها و توجيهها من طرف أشد العناصر الثورية و عيا ونشاطا.
- كما تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها و قواعدها على مبدأ المركزية الديمقراطية.

إن الحزب وحده باعتباره الجهاز المحرك الدافع الذي يستمد قوته من الشعب، هو الذي يستطيع أن يحطم أجهزة الماضي الاقتصادية، و يقيم مقامها نظماً اقتصادية يمارسها الفلاحون العاملون، و الجماهير الكادحة بصورة ديمقراطية.

كما أنه على الشعب أن يسهر على استقرار الأنظمة السياسية للبلاد، هذا الاستقرار الذي هو ضرورة حيوية بالنسبة لمهام التشييد الاشتراكي التي تواجهها الجمهورية.

أما النظام الرئاسي و النظام البرلماني التقليديان للحكم، فلا يمكن لهما أن يضمنا هذا الاستقرار المنشود، بينما النظام القائم على قاعدة هيمنة الشعب صاحب السيادة، و على الحزب الطائفي الواحد، فإنه يمكنه أن يضمن ذلك الاستقرار بصورة فعالة.

إن جبهة التحرير الوطني التي تمثل القوة الثورية للأمة، تسهر على هذا الاستقرار، كما أنها ستكون خير ضمان لتجاوب سياسة البلاد مع المطامح العميقة للشعب.

المبادئ و الأهداف الأساسية

المادة الأولى : الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية.

المادة 2 : و هي جزء لا يتجزأ من المغرب العربي و العالم العربي و افريقيا.

المادة 3 : شعارها "الثورة من الشعب و للشعب".

المادة 4: الإسلام دين الدولة و تضمن الجمهورية لكل فرد احترام آرائه و معتقداته و حرية ممارسة الأديان.

المادة 5 : اللغة العربية هي اللغة القومية و الرسمية للدولة.

المادة 6 : علم الدولة أخضر و أبيض يتوسطه هلال و نجم أحمران.

المادة 7 : عاصمة البلاد الجزائرية هي مدينة الجزائر، مقر المجلس الوطني و الحكومة.

المادة 8 : الجيش الوطني جيش شعبي، و هو في خدمة الشعب و تحت تصرف الحكومة بحكم وفائه لتقاليد الكفاح من أجل التحرير الوطني.

و هو يتولى الدفاع عن أراضي الجمهورية و يسهم في مناحي النشاط السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للبلاد في نطاق الحزب.

المادة 9 : تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها.

تعتبر البلدية أساساً للمجموعة الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية.

المادة 10 : تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في :

- صيانة الاستقلال الوطني و سلامة الأراضي الوطنية و الوحدة الوطنية.
 - ممارسة السلطة من طرف الشعب الذي يؤلف طليعته فلاحون و عمال و مثقفون ثوريون.
 - تشييد ديمقراطية اشتراكية، و مقاومة استغلال الإنسان في جميع أشكاله، و ضمان حق العمل و مجانية التعليم، و تصفية جميع بقايا الاستعمار.
 - الدفاع عن الحرية و احترام كرامة الإنسان.
 - مقاومة كل نوع من التمييز و خاصة التمييز العنصري و الديني.
 - السلام في العالم.
 - استتكار التعذيب و كل مساس حسّي أو معنوي بكيان الإنسان.
- المادة 11 :** توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و تنضم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري و ذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي.

الحقوق الأساسية

- المادة 12 :** لكل المواطنين من الجنسين نفس الحقوق و نفس الواجبات.
- المادة 13 :** لكل مواطن استكمل 19 عاما من عمره حق التصويت.
- المادة 14 :** لا يجوز الاعتداء على حرمة السكن، و يضمن حفظ سر المراسلة لجميع المواطنين.
- المادة 15 :** لا يمكن إيقاف أي شخص و لا متابعته إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون و أمام القضاة المعيّنين بمقتضاه و طبقا للإجراءات المقررة بموجبه.
- المادة 16 :** تعترف الجمهورية بحق كل فرد في حياة لائقة و في توزيع عادل للدخل القومي.
- المادة 17 :** تحمي الدولة الأسرة باعتبارها الخلية الأساسية للمجتمع.
- المادة 18 :** التعليم إجباري، و الثقافة في متناول الجميع بدون تمييز إلا ما كان ناشئا عن استعدادات كل فرد و حاجيات الجماعة.
- المادة 19 :** تضمن الجمهورية حرية الصحافة، و حرية وسائل الإعلام الأخرى، و حرية تأسيس الجمعيات، و حرية التعبير، و مخاطبة الجمهور و حرية الاجتماع.
- المادة 20 :** الحق النقابي، و حق الإضراب، و مشاركة العمال في تدبير المؤسسات معترف بها جميعا، و تمارس هذه الحقوق في نطاق القانون.
- المادة 21 :** تضمن الجمهورية الجزائرية حق الالتجاء لكل من يكافح في سبيل الحرية.

المادة 22 : لا يجوز لأي كان أن يستعمل الحقوق و الحريات السالفة الذكر في المساس باستقلال الأمة و سلامة الأراضي الوطنية و الوحدة الوطنية و مؤسسات الجمهورية و مطامح الشعب الاشتراكية، ومبدأ وحدانية جبهة التحرير الوطني.

جبهة التحرير الوطني

- المادة 23 :** جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الواحد في الجزائر.
- المادة 24 :** جبهة التحرير الوطني تحدد سياسة الأمة، و توحى بعمل الدولة و تراقب عمل المجلس الوطني و الحكومة.
- المادة 25 :** جبهة التحرير الوطني تشخص المطامح العميقة للجماهير و تهذبها و تنظمها و هي رائدها في تحقيق مطامحها.
- المادة 26 :** جبهة التحرير الوطني تتجز أهداف الثورة الديمقراطية الشعبية، و تشيد الاشتراكية في الجزائر.

ممارسة السيادة - المجلس الوطني

- المادة 27 :** السيادة الوطنية للشعب يمارسها بواسطة ممثلين له قي مجلس وطني، ترشحهم جبهة التحرير الوطني، و ينتخبون باقتراع عام مباشر و سرى لمدة خمسة سنين.
- المادة 28 :** يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية، و يتولى التصويت على القوانين، و يراقب النشاط الحكومي.
- المادة 29 :** يحدد القانون طريقة انتخاب النواب في المجلس الوطني و عددهم، و شروط صلاحية انتخابهم، و نظام ما يتتافى و النيابة.
- و في حالة النزاع حول قانونية انتخاب النائب، تتولى "لجنة مراجعة السلطة و تصحيح النيابة" المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس، الفصل في الموضوع طبقا للشروط المحددة.
- المادة 30 :** لا يمكن للمجلس الوطني الإعلان عن إسقاط النائب إلا بأغلبية ثلثي أعضائه و باقتراح من الهيئة العليا لجبهة التحرير الوطني.

المادة 31 : يتمتع النائب بالحصانة البرلمانية خلال مدة نيابته.

المادة 32 : لا يجوز إيقاف أي نائب، أو متابعته فيما يتعلق بالقضايا الجنائية دون إذن المجلس الوطني إلا في حالة التلبس بالجريمة، و يوقف حبس أو متابعة النائب بطلب من المجلس الوطني.

و في حالة التلبس بالجريمة يقدم فوراً إخطار المتابعة أو الإجراءات المتخذة ضد النائب إلى مكتب المجلس الذي يمكنه أن يطالب بموجب سلطة القانون اتخاذ التدابير الضرورية لاحترام مبدأ الحصانة البرلمانية. و لا تجوز متابعة أي عضو من أعضاء المجلس الوطني، أو إيقافه أو حبسه، أو محاكمته بسبب ما يدلي به من آراء أو تصويت خلال ممارسة نيابته.

المادة 33 : يجتمع المجلس الوطني وجوبا قبل اليوم الخامس عشر الموالي لانتخاب أعضائه و يعتمد إلى تصحيح نيابتهم.

و ينتخب فوراً رئيسه و مكتبه و لجانه.

المادة 34 : رئيس المجلس الوطني هو الشخصية الثانية في الدولة.

المادة 35 : يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه و تسييره.

المادة 36 : لرئيس الجمهورية و للنواب حق المبادرة بتقديم القوانين.

توضع مشاريع و اقتراحات و تصميمات القوانين على مكتب المجلس الذي يحيلها على اللجان البرلمانية المختصة لدراستها.

المادة 37 : لأعضاء الحكومة حق حضور جلسات المجلس الوطني و المشاركة في مناقشة اللجان.

المادة 38 : يمارس المجلس الوطني مراقبته للنشاط الحكومي بواسطة :

- الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان

- السؤال الكتابي.

- السؤال الشفوي مع المناقشة أو بدونها.

السلطة التنفيذية

المادة 39 : تسند السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية.

و هو ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري بعد تعيينه من طرف الحزب.

يمكن لكل مسلم جزائري الأصل بلغ عمره 35 سنة على الأقل و متمتع بحقوقه المدنية و السياسية أن ينتخب رئيساً للجمهورية.

المادة 40 : يؤدي رئيس الجمهورية قبل مباشرته لمهام وظيفته القسم أمام المجلس الوطني بالعبارات التالية : (وفاء لمبادئ ثورتنا و لأرواح شهدائنا، أقسم بالله العظيم أن أحترم الدستور و أدافع عليه و أحافظ على سلامة الوطن و استقلال البلاد و وحدتها، و أن أبذل كل جهدي لرعاية مصالح الشعب و الجمهورية الديمقراطية الشعبية).

المادة 41 : يعتمد لدى رئيس الجمهورية السفراء الأجانب و المبعوثون فوق العادة.

و يعين السفراء و المبعوثون فوق العادة باقتراح من طرف وزير الشؤون الخارجية.

المادة 42 : يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني و يصادق على المعاهدات و الاتفاقيات و الموائيق الدولية و يسهر على تنفيذها.

المادة 43 : و هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية.

المادة 44 : يعلن رئيس الجمهورية الحرب و يبرم السلم بموافقة المجلس الوطني.

المادة 45 : يتأسس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للدفاع و المجلس الأعلى للقضاء.

المادة 46 : يمارس رئيس الجمهورية حق العفو بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء.

المادة 47 : رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثين 2/3 منهم على الأقل من بين النواب و يقدمهم إلى المجلس.

المادة 48 : يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها، كما يقوم بتسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب، و يعبر عنها المجلس الوطني.

المادة 49 : يكلف رئيس الجمهورية بإصدار القوانين و نشرها.

يصدر القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، و يوقع مرسومات التطبيق. و يمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال.

المادة 50 : يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، و لا يمكن رفض طلبه هذا.

المادة 51 : إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتول إصدارها.

المادة 52 : يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين.

المادة 53 : تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية.

المادة 54 : يعين رئيس الجمهورية الموظفين في جميع المناصب المدنية و العسكرية.

المادة 55 : يطعن المجلس الوطني في مسؤولية رئيس الجمهورية بإيداع لائحة سحب الثقة، يتعين توقيعها من طرف ثلث النواب الذين يتكون منهم المجلس.

المادة 56 : التصويت على لائحة سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الوطني يوجب استقالة رئيس الجمهورية و الحل التلقائي للمجلس. و لا يجوز الالتجاء إلى هذا التصويت العلني إلا بعد مضي أجل خمسة أيام كاملة على إيداع اللائحة.

المادة 57 : في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة، يمارس المجلس الوطني مهام رئيس الجمهورية، و يساعده فيها رؤساء اللجان في المجلس الوطني. و مهمته الأساسية تصريف الشؤون العادية، وإعداد الانتخابات في ظرف شهرين لتعيين رئيس الجمهورية و أعضاء المجلس الوطني في حالة حله.

المادة 58 : يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.

المادة 59 : في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية. و يجتمع المجلس الوطني وجوبا.

العدالة

المادة 60 : يقضى باسم الشعب الجزائري طبقا للشروط التي يحددها قانون التنظيم القضائي.

المادة 61 : يعترف بحق الدفاع و يكون مضمونا في الجنايات.

المادة 62 : لا يخضع القضاة في ممارستهم لوظائفهم إلا للقانون و لمصالح الثورة الاشتراكية. استقلالهم مضمون بالقانون و بوجود المجلس الأعلى للقضاء.

المجلس الدستوري

المادة 63 : يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، و رئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا و ثلاثة نواب يعينهم المجلس الوطني و عضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح.

المادة 64 : يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين و الأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الوطني.

المجلس الأعلى

المادة 65 : المجلس الأعلى للقضاء : يتألف المجلس الأعلى للقضاء من رئيس الجمهورية و وزير العدل، و الرئيس الأول للمحكمة العليا، و وكيل الدولة العام لديها، و محام لدى المحكمة العليا، و اثنين من رجال القضاء أحدهما من قضاة الصلح، ينتخبان من طرف زملائهم على المستوى الوطني و ستة أعضاء تنتخبهم لجنة العدل الدائمة في المجلس الوطني من بين أعضائها.

المادة 66 : اختصاصات المجلس الأعلى للقضاء و قواعد سيره تحدد بقانون.

المادة 67 : المجلس الأعلى للدفاع : يتألف المجلس الأعلى للدفاع من رئيس الجمهورية و وزير الدفاع الوطني، و وزير الداخلية، و وزير الشؤون الخارجية، و رئيس لجنة الدفاع الوطني في المجلس، و عضوين يعينهما رئيس الجمهورية.

المادة 68 : يستشار المجلس في جميع المسائل العسكرية.

المادة 69 : المجلس الأعلى الاقتصادي و الاجتماعي :

يتألف المجلس الأعلى الاقتصادي و الاجتماعي من خمسة نواب يعينهم المجلس الوطني، و مدير التصميم، و حاكم البنك المركزي للجزائر و المسؤولون عن المنظمات القومية و ممثلين للنواحي الرئيسية من النشاط القومي الاقتصادي و الاجتماعي يعينهم رئيس الجمهورية. ينتخب المجلس الأعلى الاقتصادي و الاجتماعي رئيسه.

المادة 70 : يستشار المجلس الأعلى الاقتصادي و الاجتماعي في جميع مشروعات و مقترحات القانون ذات الطابع الاقتصادي و الاجتماعي، و يمكنه الاستماع إلى أعضاء الحكومة.

تعديل الدستور

المادة 71 : ترجع المبادرة بتعديل الدستور إلى كل من رئيس الجمهورية و الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني معا.

المادة 72 : يتضمن إجراء تعديل الدستور، تلاتين و تصويتين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الوطني يفصل بينهما أجل شهرين.

المادة 73 : يعرض مشروع قانون التعديل على مصادقة الشعب عن طريقة الاستفتاء.

المادة 74 : في حالة مصادقة الشعب على مشروع تعديل الدستور يتم إصداره من طرف رئيس الجمهورية باعتباره قانونا دستوريا خلال الأيام الثمانية الموالية لتاريخ الاستفتاء.

أحكام انتقالية

المادة 75 : النشيد الوطني مؤقتاً هو "قسما"، و سيتولى قانون غير دستوري تحديد النشيد الوطني في المستقبل.

المادة 76 : يجب تحقيق تعميم اللغة العربية في أقرب وقت ممكن في كامل أراضي الجمهورية. بيد أنه، خلافاً لأحكام هذا القانون، سوف يجوز استعمال اللغة الفرنسية مؤقتاً إلى جانب اللغة العربية.

المادة 77 : يمدد أجل النيابة التشريعية لأعضاء المجلس الوطني التأسيسي المنتخب بتاريخ 20 سبتمبر 1962، حتى تاريخ 20 سبتمبر 1964. و تجرى قبل هذا التاريخ انتخابات المجلس الوطني طبقاً للدستور، و لمدة أربع سنوات.

و يواصل رئيس الحكومة أداء مهامه الراهنة حتى يتم انتخاب رئيس الجمهورية الذي يتعين أن يجرى خلال أجل أقصاه شهر بعد المصادقة على الدستور عن طريق الاستفتاء.

المادة 78 : يصدر رئيس الجمهورية مشروع الدستور في ظرف ثمانية أيام بعد مصادقة الشعب عليه.

قائمة المراجع

1. د. المليجي يعقوب محمد ، "مبادئ الشورى في الإسلام مع المقارنة بمبادئ الديمقراطيات الغربية" ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر.
2. د. شريط الأمين، "واقع البيكاميرالية في العالم و مكانة التجربة الجزائرية فيها"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول ، مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 3 Microsoft Encarta 2002 Deluxe (English version)
4. د. عبد الوهاب محمد رفعت، "النظم السياسية" ، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية، 1996.
- 5 Marx Roland , "Grande Bretagne: Histoire" , Encyclopedie Universalis 2004.
6. د.أبو راس محمد الشافعي ، "نظم الحكم المعاصرة" ، الجزء الأول(النظرية العامة في النظم السياسية)، عالم الكتب ، القاهرة ، 1984.
7. د. رباط (إدمون) ، "الوسيط في القانون الدستوري العام" ، الجزء الأول ، الدول و أنظمتها ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة الثالثة ، 1973.
8. Encyclopedia Britannica 1999.
9. د.البنا محمود عاطف ، "الوسيط في النظم السياسية" ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1988.

10. Ardant Philippe , "Institutions politiques et droit constitutionnel" , 8^{ème} édition ,1 Delta LGDJ , France , 1997.

11. Oberdorff (Henri), "Les constitutions de l'Europe des douze" , La documentation française , Paris , 1994.

12. Encyclopedia World Book 2004 (Deluxe)

13. دوفرجيه موريس، "المؤسسات السياسية و القانون الدستوري(الأنظمة السياسية الكبرى)"، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان، 1992 .

14. ديوالشعير السعيد ، "القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة" ، الجزء الثاني ، الطبعة الرابعة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002.

15. دين هني عبد القادر ، "الأسس العامة للسلطة التشريعية في دستور الولايات المتحدة و دستور الجزائر" ، الملتقى الوطني حول اشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، الجزائر ، يومي 6 و 7 ديسمبر 2004.

16. الدستور الألماني لعام 1949 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.bundestag.de).

17. Guchet Yves , "droit constitutionnel" , Ellipses , Paris , 1995.

18. Martini Klaudia , "Forum des Sénats du monde , Le bicamérisme une idée d'avenir" , Imprimerie des Journaux Officiels , Paris , 2001.

19. www.assemblée-nationale.fr

20. د. الغزال اسماعيل، "القانون الدستوري و النظم السياسية" ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، الطبعة الرابعة ، بيروت ، 1989.

21.Saudan Françoise , "Forum des Sénats du monde,Le bicamérisme une idée d'avenir" , Imprimerie des Journaux Officiels , Paris , 2001.

22. د. بوكرا ادريس، "الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية"، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003 .

23. Encyclopedie Encarta 2005.

24. Guchet Yves et Catsipias Jean , "Droit constitutionnel" , Ellipses , France , 1996.

25. Nitsh Nicolas, "Constitution française de 1793" , Encyclopedie Universalis 2004.

26. www.vie-publique.fr/Découverte-institu/approfondissements/

27. Nitsh Nicolas , "Constitution française de l'an III" , Encyclopedie Universalis 2004.

28. Turpin Dominique , "Le régime parlementaire" , Edition Dalloz ,Paris , 1997.

29. Collection Microsoft ® Encarta® 2004.

30. الدستور الفرنسي لعام 1946 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.senat.fr).

31. Amson Daniel , "Les constitutions françaises" , Encyclopedie Universalis 2004.

32. الدستور الفرنسي لعام 1958 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.senat.fr).

33. د . شيهوب مسعود ، "نظام الغرفتين" (النشأة والتطور) ، مجلة النائب ، العدد الأول، السنة الأولى ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر، 2003.

34. Chantebout Bernard, La Vème république , Encyclopedie Universalis 2004.

35. الأمر رقم 04-02 يعدل الأمر رقم 08-97 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 28 فبراير 2002.

36. آيت العربي مقران، "نظرة عن مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003.
37. د. بوكرا ادريس، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 01، الجزائر، 2000.
38. Boumaaza (Bachir) , "Forum des Sénats du monde , Le bicamérisme une idée d'avenir" , Imprimerie des Journaux Officiels , Paris , 2001.
39. Hartani (A K) , "Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996" , thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public , Faculté de droit , Université d' Alger , juin 2003.
40. د. بوكرا إدريس ، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير" ، مجلة الإدارة ، المجلد 8 ، العدد 01 ، الجزائر ، 1998.
41. د. شريط الأمين، "بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة"، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة (حالة الجزائر)، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.
42. د. قزو محمد آكلي ، "دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية" (دراسة مقارنة) ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2003 .
43. د. عبد الكريم فتحي ، "الدولة و السيادة في الفقه الإسلامي" -دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، 1984.
44. د. شريط الأمين، "الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة" ، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002.

45. د. أرزقي محمد نسيب ، "أصول القانون الدستوري و النظم السياسية" ، الجزء الثاني ، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2000.

46. دستور 1989.

47. د. بوالشعير السعيد ، "النظام السياسي الجزائري" ، دار الهدى ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 1993.

48. اعلان رقم 01 يتضمن انشاء المجلس الأعلى للدولة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 03 ، بتاريخ 15 جانفي 1992.

49. مداولة رقم 01 صادرة عن المجلس الأعلى للدولة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 05 ، بتاريخ 22 جانفي 1992.

50. مداولة رقم 02 صادرة عن المجلس الأعلى للدولة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 28 ، بتاريخ 15 أبريل 1992 .

51. مولاي أسماء ، "التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين 1992 و 1996" ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2001 .

52. دستور 1996.

53. د. العقون وليد ، " نظام المجلسين في الجزائر " ، محاضرات ألقيت على طلبة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، السنة الجامعية 2003/2004.

54. د. صبري السيد ، "مبادئ القانون الدستوري" ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، 1949.

55. د. بسيوني عبد الغني عبد الله ، "النظم السياسية" ، الدار الجامعية ، بيروت ، بدون تاريخ نشر.

56. د.الحلو ماجد راغب ، "القانون الدستوري" ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1997.
57. الأمر رقم 07-97 المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 6 مارس 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12،ص15.
58. د. شيحا ابراهيم عبد العزيز، "النظم السياسية و القانون الدستوري" ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2000 .
59. د. بدوي ثروت ، "النظم السياسية" ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1972.
60. شنوفي فاتح ، "مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة شهادة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 2001.
61. الدستور المصري لعام 1971 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.assembly.gov.eg).
62. ملخص المناقشات ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ،الجزء الثاني،الجزائر ، يومي 29-30 أكتوبر 2002 .
63. فكاير نور الدين، "العضوية في البرلمان"، مجلة النائب، العدد الأول، السنة الأولى، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003.
64. مقدم سعيد ، "قراءة في المادة 98 من الدستور"، ندوة بعنوان "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"،الجزائر ،24 نوفمبر 2002.
65. بو الشعير السعيد ، "علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام الجزائري"، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 1985.

66. د. لزهارى بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، مجلس الأمة ، الجزائر، ديسمبر 2002.
67. ديوقفة عبد الله ، "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري" -دراسة مقارنة، دارهومة ، الجزائر ، 2002.
68. محيد محمد، "التشريع بالأوامر في دستور 1996 و تأثيره على استقلالية البرلمان" ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2002.
69. القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 8 مارس 1999 و المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 1999/03/09.
70. د. شريط الأمين ،"حق التعديل في النظام البرلماني"، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، الجزائر ،يومي 6 و 7 ديسمبر 2004.
71. رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 مؤرخ في 10 فبراير 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، الجريدة الرسمية رقم 08.
72. د. شريط الأمين ، "قراءة في رأي المجلس الدستوري حول المادة 120 من الدستور"، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، الجزائر ،يومي 6 و 7 ديسمبر 2004.
73. د. لزهارى بوزيد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور" الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، الجزائر ، يومي 6 و 7 ديسمبر 2004.
74. بولحية ابراهيم ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000.

75. د. شريط الأمين ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000 .

76. ديوكرا إدريس ، "بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة" ، مجلة الإدارة ، العدد 21 ، الجزائر، 2001 .

77. رأي المجلس الدستوري رقم 99/08 بتاريخ 21 فيفري 1999 ، الجريدة الرسمية رقم 15.

78. القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 يناير 2001 و المتعلق بعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 04 فبراير 2001.

79. رأي المجلس الدستوري رقم 12/ر.ق/م د/01 المؤرخ في 13 يناير المتعلق بالرقابة على القانون الأساسي لعضو البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 04 فبراير 2001.

80. Maus Didier , "Aborder le droit constitutionnel" , Editions du Seuil , Paris , 1998.

81. الأمر 56-66 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المعدل و المتمم و المتضمن قانون العقوبات.

82. د. أوصديق فوزي ، "حالات التنافي في التشريع الجزائرية" ،اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103 ، 108 ، 112 من دستور 1996، الجزائر، 13 ماي 2001 .

83. د. شريط الأمين ،"حول المادة 108 من الدستور" ،اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواضيع المتضمنة في المواد 103 ، 108 ، 112 من دستور 1996، الجزائر، 13 ماي 2001.

84. القانون رقم 89-14 المؤرخ في 08 غشت 1989 و المتضمن القانون الأساسي للنائب ، الجريدة الرسمية رقم 33 بتاريخ 09 أوت 1989.

85. قرار المجلس الدستوري رقم 02 مد 89 الصادر بتاريخ 30 أوت 1989، الجريدة الرسمية رقم 37 بتاريخ 04 سبتمبر 1989.

86. Champagne G , "L'essentiel du droit constitutionnel" , Gualino Editeur , Paris , 2002.

87. ربيع عمرو هاشم ، "أداء مجلس الشعب و قضية تغيب الأعضاء" ، قضايا برلمانية ، العدد 23 ، بدون مكان نشر، فبراير 1999 .

88. النظام الداخلي لمجلس الأمة (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.majliselouma.dz) .

89. د. بوسلطان محمد، "استخلاف أحد أعضاء البرلمان في حالة شغور مقعده"، اليوم الدراسي الخاص بمناقشة المواد المتضمنة في المواد 103 ، 108 ، 112 من الدستور ، الجزائر، 13 ماي 2001.

90. قرار المجلس الدستوري رقم 01/ق م د 99/ و القرار 05/ق م د 99/.

91. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.apn-dz.org).

92. د. علوان عبد الكريم ، "النظم السياسية و القانون الدستوري" ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن ، 1999 .

93. د. شيشة عثمان، "الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد 03، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2004.

94. د. العقون وليد ، "الحصانة البرلمانية"، مجلة النائب، السنة الثانية، العدد 04، مطبوعات المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر، 2004.

95. جفال نور الدين، "النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري"، رسالة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، كلية الحقوق ، 2001.

96. التقرير العام للعهدة التشريعية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان،الجزائر, أبريل 2002.

97. لدرع نبيلة ، "التفرقة بين المجال التشريعي و المجال التنظيمي في النظام الجزائري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004.

98. د.عبد الوهاب محمد رفعت ، "القانون الدستوري" ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بدون تاريخ نشر.

99. د.أبو حزام إبراهيم ، "الوسيط في القانون الدستوري" ، الكتاب الأول ، الدساتير و الدولة و نظم الحكم ، الطبعة الثانية ، دار الكتاب الجديدة المتحدة ، ليبيا ، 2002.

100. دستور 1963.

101. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني ، السنة الخامسة ، العدد 339 ، الجزائر ، بتاريخ 22 أبريل 2002.

102. النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية (نقلا عن الموقع الإلكتروني-www.assemblée-nationale.fr)

103. النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي(نقلا عن الموقع الإلكتروني www.senat.fr) .

104. www.senat.fr

105. Bloch Jean Pierre et autres , Connaissance de l'assemblée , n°12, "Les commissions à l'assemblée" , Paris , janvier 2000.

106. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الدورة العادية الثانية ، السنة الأولى 1998 (3 أكتوبر 1998 - 2 فيفري 1999) ، العدد 3 المحضر 5 ، جلسة يوم 1998/11/26 ، الصادرة بتاريخ 1999/01/02 .

107. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الأولى ، السنة الثالثة ، الدورة الخريفية 2000 ، العدد 05 ، الجزائر ، بتاريخ 02 جانفي 2001.

108. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الدورة العادية الأولى ، السنة الثانية 1999 (02 مارس-02 أوت 1999) ، العدد 06 ، المحضر 10 ، 16 مارس 1999 ، الصادرة بتاريخ 20 ماي 1999 .

109. د.بوجمعة (صويلح) ، "مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن و الإستقرار" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة ، الجزء الأول ، الجزائر ، يومي 29 و 30 أكتوبر 2002.

110. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الدورة العادية الأولى ، السنة الثانية 1999 (02 مارس-02 أوت 1999) ، العدد 12 ، المحضر 23 ، 29 جويلية 1999 ، الصادرة بتاريخ 2 سبتمبر 1999 .

111. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الأولى ، السنة الثانية ، الدورة الخريفية 1999 ، العدد 03 ، الجلسة العلنية العامة بتاريخ 11 ديسمبر 1999 .

112. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الأولى ، السنة الخامسة ، الدورة الخريفية 2002 ، العدد 03 ، الجلسة العلنية الرابعة بتاريخ 17 أكتوبر 2002 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2002 .

113. رأي المجلس الدستوري رقم 13/ر.ق.م/د/02 المؤرخ في 11 رمضان 1423 الموافق 16 نوفمبر 2002 يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 24 نوفمبر 2002.

114. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الدورة العادية الأولى ، السنة الثانية 1999 (03 مارس-02 أوت 1999)، العدد 10، المحضر 19 بتاريخ 20 جويلية 1999 ،الصادر بتاريخ 29 أوت 1999.

115. الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الثانية ، الدورة الخريفية 2004، العدد 03 ، الجزائر ، بتاريخ 16 نوفمبر 2004.

116. Canby Jean Pierre et Servent Pierre , "Le travail parlementaire sous la 5^{ème} république" , 2^{ème} édition , Montchrestien , 1994.

117. Lavroff Dimitri Georges , "Droit constitutionnel de la 5^{ème} république" , Dalloz , Paris , 1995.

118. Mekhantar Joel , "Droit politique et constitutionnel" , Edition Eska , Paris , 1997.

119. www.bundestag.de

120. الدستور الروسي لعام 1993 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.constitution.ru).

121. القانون المتعلق بالبرلمان السويسري (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.constitution.ru).

122. طالب الطاهر، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين" ، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية و الأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، دار هومة ، الجزائر ، 2002.

123. Guchet Yves , "Droit parlementaire" , Economica , Paris , 1996.

