

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

The Nation Council : a democratic pillar or a parliamentary complexity ?

كارون محمد أرزقي*

جامعة مولود معمري- تيزي وزو-

karounmooh@gmail.com

تاريخ إرسال المقال: 2022/08/10 تاريخ قبول المقال: 2022/08/15 تاريخ نشر المقال: 2022/09/15

الملخص:

بالرجوع إلى المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996، بررت السلطة السياسية آنذاك، الغاية من إنشاء الغرفة الثانية بتدعيم الديمقراطية عن طريق توسيع التمثيل الوطني وضمان التمثيل العادل للجماعات المحلية. إلا أن كيفية تكوين هذه الغرفة يبين أنها معضلة دستورية، ونسخة مكررة للغرفة الأولى في الجانب المختص بالتشريع. يؤدي تداخل الاختصاصات في النهاية إلى بطء الوظيفة التشريعية للبرلمان وتعقيدها، وخلق نوع من الرتابة والملل لدى المتتبع لمناقشات عمل تشريعي يعرض على مؤسستين مختلفتين، وفي حالة الاختلاف بينهما تتعقد العملية التشريعية برمتها.

كلمات مفتاحية: مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، البرلمان، اللجنة المتساوية الأعضاء.

abstract :

Referring to the Presidential Memorandum on the Constitution of 1996, the political power of that period justifies the objective of creating the second chamber by strengthening democracy, broadening national representation and ensuring equitable representation of local communities. However, the way this chamber was formed shows that this is a constitutional dilemma and a duplicate of the first chamber on the legislative side. The overlap of powers ultimately leads to the slowness and complexity of the legislative function of the Parliament, and creates a sort of monotony and boredom for those who follow the debates on legislative work presented to two different institutions, and in the event of differences between them, the legislative process becomes even more complicated.

Keywords: Nation Council, the National People's Council, parliament, Joint committee.

مقدمة.

تهدف الثنائية البرلمانية في الدول الفيدرالية إلى ضمان تمثيلية خاصة للدول الأعضاء من خلال غرفة منتخبة من لدن السكان بالافتراع العام المباشر على أساس التمثيل النسبي، وغرفة أخرى معينة أو تجمع بين الانتخاب والتعيين تمثل الدول الأعضاء على أساس التمثيل المتساوي بينها. وقد

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

أملى هذا الاختيار طبيعة البنية السياسية للدول الفيدرالية، والذي يرمي إلى تمثيل الأمة في شموليتها والدول الأعضاء في الفيدرالية بخصوصياتها. أما في الدول الموحدة فإن الثنائية من الناحية التاريخية كانت تهدف إلى تكريس مبدأ تمثيلية متميزة للطبقة الأرستقراطية (بغرفة عليا) وتمثيلية عامة للشعب (بغرفة سفلى).

أدت الظروف الصعبة ومرحلة عدم الاستقرار التي عاشتها الجزائر في بداية التسعينات خاصة بعد إلغاء الدور الأول من الانتخابات التشريعية لسنة 1991 وكذا الفراغ الدستوري الذي نجم عن استقالة رئيس الجمهورية في شهر جانفي سنة 1992، والتي اقترنت بشغور البرلمان بالحل، وما تبع ذلك من تدهور الظروف الأمنية إلى التفكير في ضرورة إيجاد مؤسسات فعالة وضامنة للتحويل الديمقراطي على أسس متينة وثابتة ضامنة للاستقرار. تطبيقا لذلك جاء دستور 28 نوفمبر 1996 بالعديد من التغييرات أهمها تلك التي طالت السلطة التشريعية باستحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إيذانا بتخلي النظام الدستوري الجزائري عن نظام أحادية البرلمان المعتمد لأكثر من ثلاثة عقود، وفي ظل ثلاثة دساتير متعاقبة واعتماد نظام الثنائية البرلمانية.

إشكالية البحث:

بالرجوع إلى المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996، بررت السلطة السياسية آنذاك، الغاية من إنشاء الغرفة الثانية بتدعيم الديمقراطية عن طريق توسيع التمثيل الوطني وضمان التمثيل العادل للجماعات المحلية، وسد نقائص التمثيل الانتخابي (المبحث الأول). إلا أن المهتمين سواء من رجال القانون أو السياسة يعتبرون أن الغرفة الثانية معضلة دستورية، ونسخة مكررة للغرفة الأولى في الجانب المختص بالتشريع. ويكاد يجمع كل هؤلاء أن تشابه الاختصاصات وتداخلها يؤدي في النهاية إلى بطء الوظيفة التشريعية للبرلمان وتعقيدها، وخلق نوع من الرتابة والملل لدى المتتبع لمناقشات عمل تشريعي يعرض على مؤسستين مختلفتين، وفي حالة الاختلاف بينهما تصبح المسألة أكثر تعقيدا مما يؤدي إلى تعقيد العملية التشريعية برمتها (المبحث الثاني).

من أجل الإجابة على إشكالية البحث المتمثلة في "هل يعتبر إنشاء مجلس الأمة في دستور 1996 ركيزة ديمقراطية أم هو تعقيد للعملية التشريعية؟ نتبع في هذه الدراسة المنهج التحليلي النقدي من أجل الوصول إلى هدف دراستنا، وكشف النقائص التي تعاني منها الغرفة الثانية في النظام البرلماني الجزائري، باعتباره لا يساهم إطلاقا في تدعيم الديمقراطية بل هي مجرد تعقيد للعملية التشريعية.

خطة البحث:

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

اعتمدنا الخطة التالية من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة:

المبحث الأول: مجلس الأمة دعامة ديمقراطية؟

المطلب الأول: مجلس الأمة وسيلة لترسيخ الديمقراطية.

الفرع الأول: تمثيل الجماعات المحلية.

الفرع الثاني: تمثيل الشخصيات والكفاءات الوطنية.

المطلب الثاني: عدم ديمقراطية تركيبة مجلس الأمة.

الفرع الأول: الانتخاب غير المباشر.

الفرع الثاني: التعيين الرئاسي.

المبحث الثاني: مجلس الأمة تعقيد برلماني.

المطلب الأول: إمكانية الخلاف.

الفرع الأول: القراءة الثانية.

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء.

المطلب الثاني: صعوبة الاتفاق.

الفرع الأول: تدخل الحكومة.

الفرع الثاني: تدخل غرفتي البرلمان.

المبحث الأول: مجلس الأمة دعامة ديمقراطية؟

بالإضافة إلى المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996 التي اعتبرت أن إنشاء مجلس الأمة يمثل إضافة للديمقراطية، اتفق معظم المتدخلين بمناسبة الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة أن الغرفة الثانية وسيلة لترسيخ الديمقراطية (**المطلب الأول**)، غير أنه لا يمكن لغرفة في حد ذاتها غير ديمقراطية بسبب تركيبها القانونية التي تجمع بين الانتخاب العام غير المباشر لثلثي الأعضاء وتدخل رئيس الجمهورية لتعيين الثلث الآخر أن تكون دعامة ديمقراطية بل على العكس من ذلك تماما يمكن أن تشكل هذه الغرفة سدا وحاجزا يمنع من تحقيق الديمقراطية (**المطلب الثاني**).

المطلب الأول: مجلس الأمة وسيلة لترسيخ الديمقراطية.

يوسع وجود غرفة ثانية في البرلمان الجزائري من مجال الممارسة الديمقراطية ويساهم في تحسين التمثيل الديمقراطي، وذلك من خلال تمثيل الجماعات المحلية إلى جانب السكان (الفرع الأول)، وسد ثغرات النظام الانتخابي بضمان تمثيل الشخصيات والكفاءات الوطنية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمثيل الجماعات المحلية.

يساهم مجلس الأمة في ترسيخ المبادئ الديمقراطية عن طريق ضمان تمثيل وطني جيد وأكثر تنوعا وتكاملا وانسجاما من خلال اعتماد معيار الإقليم إلى جانب السكان في عملية التمثيل. وهو ما يؤدي إلى ترقية وتفعيل اللامركزية بتسليط وبعث ديناميكية جديدة في الجماعات المحلية¹. ينتخب ثلثي أعضاء مجلس الأمة المقدر عددهم بـ 116 عضوا من أصل 174 عضوا من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية. يتم الترشح بإتباع الإجراءات المنصوص عليها في القانون². يتم اختيار عضوين من كل ولاية بغض النظر عن اتساع الإقليم أو تعداد الكثافة السكانية³. يمكن للجماعات المحلية من خلال هذا النظام الانتخابي المعتمد المشاركة في اختيار السياسات العامة التي تتجاوز مع الاحتياجات الوطنية من جهة، واحتياجات المواطنين المتواجدين في مختلف الأقاليم من جهة أخرى، كما يستفيد مجلس الأمة كذلك من خبرة الأعضاء المنتخبين في إطار الجماعات المحلية في مجال الإدارة المحلية لمعرفة احتياجاتهم للاحتياجات الدقيقة للمواطنين، مقارنة بالسلطات المركزية التي تتميز نظرتها بالفوقية لابتعادها عن معيشة المواطن البسيط.

يستمد شرط العضوية في المجالس المحلية للترشح لعضوية مجلس الأمة وجوده من مبررات إحداث الغرفة الثانية، فمن بين الأسانيد التي اعتمد عليها المؤسس الجزائري لإنشاء الغرفة الثانية ضمان تمثيل الجماعات المحلية⁴. لا توجد مادة صريحة لا في الدستور ولا في النصوص القانونية المنظمة لمجلس الأمة تبين استناد مجلس الأمة على تمثيل الهيئات المحلية⁵، لذلك اشترط أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي غير متوافقة مع الطابع غير الإلزامي لاستناد مجلس الأمة على التمثيل المحلي. خلافا لما هو موجود في فرنسا أين يعتبر اشترط العضوية في المجالس المحلية للعضوية في مجلس الشيوخ نتيجة حتمية لقيام مجلس الشيوخ على تمثيل الجماعات المحلية.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

يجعل اشتراط الانتماء لعضوية المجالس المحلية للانتخاب وللعضوية في مجلس الأمة حق الانتخاب والترشح مقيدا ومحصورا في فئة معينة دون باقي فئات المجتمع، مما يبعد الغرفة الثانية عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقيد ذلك في طائفة محددة⁶. تفيد العضوية في المجالس المحلية في الاطلاع الحقيقي على انشغالات وتطلعات المواطنين مباشرة، إلا أن ذلك ليس مقصورا فقط على هؤلاء الأعضاء بل باقي مواطني تلك الرقعة الجغرافية يمكنهم الإلمام بذات الاهتمامات خاصة الذين لم يتحصلوا على مقاعد في الانتخابات المحلية. لذلك حتى ولو قبلنا نظريا بغرفة ثانية في البرلمان لابد من فتح المجال لكل مواطني الإقليم الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية العامة للترشح على أساس أن حرية الترشح تتماشى مع قواعد الديمقراطية.

استثنى المشرع الجزائري بصفة غير مباشرة المنتخبين المحليين الذين تقل أعمارهم عن 35 سنة من حق الترشح، بسبب اشتراط المادة 108 من القانون العضوي المتضمن لقانون الانتخابات بلوغ الشخص 35 سنة للترشح، لتتطبق عليهم الفكرة القائلة "أدعوك للانتخاب فأنت مازلت صغيرا للترشح"⁷. لا يتوافق السن المطلوب للترشح لعضوية الغرفة الثانية مع السن القانوني المحدد بـ 23 سنة للترشح لعضوية المجالس الشعبية المحلية⁸. يمكن أن يؤدي اشتراط قانون الانتخابات سن 35 سنة للترشح الى غياب مؤسسة مجلس الأمة إذا كانت أعمار المنتخبين المحليين تتراوح كلها بين 23 سنة و35 سنة.

يعد اشتراط سن 35 سنة كاملة للترشح والعضوية في الغرفة الثانية مخالف للمبادئ الديمقراطية الحديثة، فهذا الشرط شرط إقصائي وتمييزي في حق المواطنين وفي حق أعضاء المجالس الشعبية المحلية الذين تقل أعمارهم عن السن القانونية المطلوبة. تعتبر الفكرة القائلة بأن الغرفة الثانية غرفة للتروي والبصيرة فكرة قديمة وبالية لا يمكن أن تكون مبدأ من المبادئ الحديثة، فما يمكن أن يقوم به الشيوخ يمكن أن يقوم به الجيل الشاب كذلك. ينطوي اشتراط هذا السن المبالغ فيه لعضوية مجلس الأمة على مغالطة تجاوزها الزمن مفادها أن الغرفة الثانية هي غرفة للعقلاء. لذلك فحتى لو افترضنا ضرورة وجود الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري فلا بد من إعادة النظر في السن القانونية المطلوبة للعضوية.

تبقى درجة المشاركة السياسية للمواطن في رسم السياسات العامة عن طريق الغرفة الثانية ضعيفة نسبيا، كونها لا تسمح لكل مكونات المجتمع للترشح والانتخاب مما يقلص من دور المواطن لصالح ممثليه المحليين.

الفرع الثاني: تمثيل الشخصيات والكفاءات الوطنية.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

تضمنت المذكرة الرئاسية المتعلقة بالدستور الجزائري لسنة 1996 أن التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة والتي تجمع بين الانتخاب والتعيين تستجيب لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه، كما تستجيب لضمان تمثيل مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية والثقافية، وتعبئة مختلف الطاقات الحية خدمة للأمة⁹. تطبيقا لذلك نصت المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه "يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية"¹⁰.

لا تحسن العديد من الكفاءات الخوض في غمار العمل السياسي والحزبي بسبب انشغالها العلمية والوظيفية وعدم تفرغها للمزاحمات الانتخابية. يعد التعيين المباشر لهذه الفئات بمثابة إعادة اعتبار للقيمة الفردية للكفاءات الوطنية، وتمكينها من الاندماج في الحياة السياسية من أجل الاستفادة من مؤهلاتها خدمة للمصلحة العليا للدولة. يظهر أن الهدف من التعيين هو السماح للسلطة المختصة بتعيين كفاءات وشخصيات لها مؤهلات في شتى الميادين لا يمكن لها أن تصل إلى عضوية الغرفة الثانية، لذلك لابد أن يقع الاختيار على ذوي الاختصاص والكفاءة لتؤدي الغرفة الثانية مهمتها النيابية على أكمل وجه.

المعروف على الغرفة الأولى أنها تنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري فهي من الناحية النظرية تمثل غالبية الشعب، لكن هذه الديمقراطية العددية لها عيوب باعتبارها تتعلق بأغلبية الناخبين المصوتين. أخذا بعين الاعتبار لنسب المشاركة الضعيفة في عمليات الاقتراع فإن هذه الغرف لا تمثل عمليا غالبية الشعب بل غالبية المشاركين في الاقتراع. لذلك فدور الغرفة الثانية يكمن في فتح المجال أمام فئات ومكونات أخرى للمجتمع بإشراكهم في صنع القرار مما قد يمثل أحد أشكال الديمقراطية¹¹، بل أنها ضرورية لسد العجز الديمقراطي في الغرفة الأولى¹².

حدد الدستور الفئات التي يعين من بينها رئيس الجمهورية ثلث أعضاء الغرفة الثانية، إلا أن هذا التحديد لا يحد ولا ينقص من حرية رئيس الجمهورية في تعيين من يريد كعضو في مجلس الأمة¹³، فلا يوجد معيار دقيق وفاصل بشأن الفئات محل التعيين. لم يضع الدستور شروط واضحة لتقييد اختيار رئيس الجمهورية للأعضاء، بل نص على عبارات مطاطة إذ يصعب تحديد ماهية الكفاءة والشخصية الوطنية. لم يبين القانون كذلك ما المقصود بالشخصيات الوطنية أو الكفاءات الوطنية، هل يكون الحكم من خلال الشهادات المحصل عليها أو بالتجربة الطويلة؟ هل تخضع المسألة لتقدير المجالس العلمية للهيئات المستخدمة أم للجان المختصة¹⁴. يبقى اختيار الأعضاء من السلطات التقديرية لرئيس الجمهورية وحده، إذ يقوم بالتعيين دون الالتزام باتخاذ أية استشارة من أي طرف مما يشكل

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

دليلا على السلطة الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، الذي يتمتع تحت ستار تعيين الكفاءات الوطنية¹⁵ تعيين أي شخص يريده.

تمنح الغرفة الثانية إمكانية رفع مستوى الكفاءة في المجالس النيابية وجودة العمل التشريعي من خلال اشراك أهل الاختصاص أي الأشخاص الذين يتمتعون بالكفاءة والخبرة العالية في مختلف التخصصات. على الرغم من أهمية التمثيل الشعبي الديمقراطي إلا أنه يمكن استكماله بهذا النوع من التمثيل ذو البعد الأعمق والنظرة الأبعد من ذوي الاختصاص. لكن هل يمكن اسقاط هذا التصور على الأعضاء المعينون، بمعنى آخر هل استطاع الثلث الذي يعينه رئيس الجمهورية من مختلف الشخصيات والكفاءات المهنية في مختلف المجالات أن يحقق الكفاءة والاختصاص أي ما يهدف إليه؟. لا تتكون الأمة من مواطنين مجردين فحسب، بل كذلك من أفراد منخرطين في جمعيات ونقابات ومنظمات مهنية لذلك كان من المفروض أن يسمح لهذه الجماعات بالتعبير عن نفسها والدفاع عن مصالحها بصفة مادية ولمموسة. أنكر المؤسس الجزائري على هذه الجمعيات والنقابات والمنظمات الحق في اختيار ممثليها في مجلس الأمة. جعل ذلك من حق رئيس الجمهورية وحده.

يمكن أن تعرض الغرفة الثانية مصالح الدولة للخطر بسبب ميل واتجاه الأعضاء المعينون إلى تحقيق المصالح الخاصة بجماعة الرئيس دون النظر إلى المصلحة الوطنية، فهؤلاء الأعضاء لا علاقة لهم بالكفاءات الوطنية بل هم دخلاء يستعملون من قبل الأجهزة السياسية المكلفة بالتعيين¹⁶. بذلك يظهر عدم صحة اعتبار الغرفة الثانية تدعيما للديمقراطية بل على العكس من ذلك تماما، فهي في حد ذاتها غير ديمقراطية.

المطلب الثاني: عدم ديمقراطية تركيبة مجلس الأمة.

تعتبر التركيبة البشرية لمجلس الأمة تركيبة غير ديمقراطية. يستند ثلثي أعضائها على الانتخاب غير المباشر الذي يمنح شرعية شعبية ضعيفة وناقصة بسبب استبعاد التدخل المباشر للشعب في المشاركة في العملية الانتخابية (الفرع الأول) تزداد حدة عدم ديمقراطية تركيبة الغرفة الثانية بمنح رئيس الجمهورية سلطة تعيين الثلث الباقي من الأعضاء. لا يرتبط الأعضاء المعينون بأية صلة بالإرادة الشعبية التي يمثلونها ويعبرون عنها بل هم مجرد أداة في يد رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الانتخاب غير المباشر.

تتكون الهيئة الناخبة لأعضاء مجلس الأمة المنتخبين من المنتخبين المحليين دون سواهم، أي من أعضاء المجالس الشعبية الولائية وأعضاء المجالس الشعبية البلدية. يشكل أعضاء المجالس الشعبية

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

المحلية هيئات المداولة على مستوى الولاية والبلدية¹⁷. لاقى نظام الانتخاب غير المباشر انتقادا كبيرا من الفقه. لا يضمن هذا النمط الانتخابي قرينة التمثيل الحقيقي للأمة باعتبار أن الانتخاب يتم على درجتين¹⁸، وفي ذلك إقرار بسمو مرتبة المنتخبين المحليين على الشعب صاحب السيادة ومصدر كل السلطات. يتنافى النظام الانتخابي المؤسس على درجتين مع المبادئ العامة المقررة في الدستور والتي تضمنتها المادتين السادسة والسابعة، "وكان المؤسس أراد أن يوقع نفسه باعتماد هذا الأسلوب في تناقض مع ما ورد في الدستور من مبدأ¹⁹. يعتبر ازمين أن الانتخاب غير المباشر يمس بمبدأ المساواة بين الناخبين ويمنح قيمة إضافية لناخبي الدرجة الثانية²⁰. لا يضمن الانتخاب على درجتين شرعية شعبية حقيقية لأعضاء الغرفة الثانية بسبب عدم وجود علاقة مباشرة بين الناخب صاحب السيادة وممثليه.

يسهل ضيق حجم الهيئة الانتخابية من عملية التأثير عليها، خاصة أن الفوز بالانتخاب مرهون ببعض الأصوات مما يشجع الإدارة على التدخل المباشر والتأثير على نتائج الانتخابات وتزييفها، أو استخدام وسائل الضغط على الناخبين لإجبارهم على اختيار مرشح معين. يساعد قلة عدد المنتخبين على تدخل المال في اللعبة السياسية. يقوم المترشحون بشراء أصوات الناخبين مما يؤدي إلى الإخلال بالسير العادي للعملية الانتخابية. يزيد من حدة هذا التخوف تركيز الصراع على مقعد انتخابي واحد وتفشي ظاهرة الحياة الاستهلاكية وتوجه كل الفئات الاجتماعية إلى العمل على إشباع حاجاتها وتدبير مصالحها الذاتية على حساب المصلحة العامة.

يضاف إلى ذلك، اشتراط الانتماء إلى المجالس المحلية للعضوية في مجلس الأمة يجعل حق الترشح مقيدا ومحصورا في فئة معينة دون باقي فئات المجتمع، مما يبعد الغرفة الثانية عن التقاليد الديمقراطية التي لا تقيد حق الترشح في طائفة محددة²¹.

يستمد شرط العضوية في المجالس المحلية للترشح للعضوية مجلس الأمة وجوده من مبررات استحداث الغرفة الثانية، فمن بين الأسانيد التي اعتمد عليها المؤسس الجزائري لإنشاء الغرفة الثانية ضمان تمثيل الجماعات المحلية²². لا توجد مادة صريحة لا في الدستور ولا في النصوص القانونية المنظمة لمجلس الأمة تبين استناد مجلس الأمة على تمثيل الهيئات المحلية²³، لذلك اشتراط أن يكون المترشح لعضوية مجلس الأمة عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي غير متوافقة مع الطابع غير الإلزامي لاستناد مجلس الأمة على التمثيل المحلي. خلافا لما هو موجود في فرنسا أين يعتبر اشتراط العضوية في المجالس المحلية للعضوية في مجلس الشيوخ نتيجة حتمية لقيام مجلس الشيوخ على تمثيل الجماعات المحلية²⁴.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

تفيد العضوية في المجالس المحلية في الاطلاع الحقيقي على انشغالات وتطلعات المواطنين مباشرة، إلا أن ذلك ليس مقصورا فقط على هؤلاء الأعضاء بل باقي مواطني تلك الرقعة الجغرافية يمكنهم الإلمام بذات الاهتمامات خاصة الذين لم يتحصلوا على مقاعد في الانتخابات المحلية. لذلك حتى ولو قبلنا نظريا بغرفة ثانية في البرلمان لا بد من فتح المجال لكل مواطني الإقليم الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية العامة للترشح على أساس أن حرية الترشح تتماشى مع قواعد الديمقراطية.

الفرع الثاني: التعيين الرئاسي.

خولت الفقرة الثانية من المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث أعضاء مجلس الغرفة البرلمانية الثانية لعهدة كاملة مقدرة بستة سنوات. يتم اختيار الأعضاء من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في مختلف المجالات، ليطل بذلك التعيين البرلمان الجزائري لأول مرة في مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة. ألزم الدستور رئيس الجمهورية تعيين الأعضاء من فئات معينة تتمثل في الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية. يجب أن ينصب التعيين على النخبة والفئات الحية في المجتمع، فلا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في تعيين أعضاء الغرفة الثانية. يدخل حق التعيين في إطار ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التي خولها له الدستور في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها دستوريا. تبعا لذلك نصت المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39 المتعلق بالوظائف المدنية والعسكرية على أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في الدستور²⁵.

يعد تدخل رئيس الجمهورية لتعيين ثلث أعضاء الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري تدخل غير ديمقراطي وغير شرعي مهما كان تبريره لأنه يتنافى مع أساس وجود البرلمان الذي يمثل الشعب صاحب السلطة والسيادة. تعاني الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري من انتقاد شديد فهي لا تمثل الشعب ولا تعبر حقيقة عن إرادته، خاصة وأن التعيينات التي يقوم بها رئيس الجمهورية في مجملها تعيينات سياسية ليس لها علاقة بعنصر الكفاءة والاختصاص.

انحرف استعمال الأحكام الدستورية التي فتحت مجال الغرفة الثانية أمام الشخصيات والكفاءات الوطنية عن الهدف المنشود. يظهر من مختلف التعيينات التي تمت على مستوى مجلس الأمة منذ تنصيبه سنة 1998 أن الهدف منها ليس إمداد الغرفة الثانية بالكفاءات الوطنية من أصحاب الخبرات الطويلة والتفوق في مختلف مجالات العمل، والتي من شأنها أن تفيد العملية التشريعية وتدعمها، "فالتعيين كان أساسا من الشخصيات السياسية أما اختيار الكفاءات فكان استثناء ليس إلا"²⁶، بل

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

وحتى العدد القليل من الكفاءات والجامعيين المعينين ليسوا الأحسن في تخصصاتهم²⁷. يرى الأستاذ مقران آيت العربي أنه "لابد من مراجعة الدستور فيما يتعلق بتعيين الثلث لوضع مقاييس موضوعية كإعداد قائمة تتضمن أربعة أو خمسة أضعاف العدد المطلوب تعيينه من طرف لجنة مستقلة عن الأحزاب والدولة، مع إمكانية فتح تحقيق برلماني حول كل مقترح قبل التعيين مع إلزام رئيس الجمهورية بالتعيين ضمن الأسماء المدرجة في القائمة"²⁸.

لا تخضع عملية التعيين لقاعدة معيارية واضحة وإنما تخضع لاعتبارات سياسية معقدة²⁹. لو حاولنا القيام بقراءة بسيطة للأعضاء المعينون من خلال التجربة الفتية لمجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، نلاحظ أن هؤلاء الأعضاء ليس لهم علاقة بالكفاءات العلمية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية التي لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية، بل تتعلق بالمقربين من الرئيس وحاشيته. تحتوي أول قائمة معينة في الغرفة الثانية المعلن عنها في 27 ديسمبر 1997 في معظمها على شخصيات كانت في الحكومات السابقة³⁰. تحتوي القائمة على 11 وزير سابق و03 جنرالات و04 سفراء، كما احتوت كذلك على أسماء يمثلون بعض الجمعيات والاتحادات المقربة من السلطة³¹.

لم تخرج التعيينات التي قام بها الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة وفي عهده الأربعة عن طبيعة تلك التي قام سابقه اليامين زروال الذي نظم انتخابات رئاسية مسبقة قبل إتمام عهده الأولى في كونها تعيينات سياسية مرتبطة بدرجة القرابة والولاء. عين الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أكثر من مئة وعشرون (120) شخصية على مستوى مجلس الأمة معظمها من الشخصيات والوجوه السياسية والتاريخية المؤيدة والمساندة له رغبة في تحقيق مطالبها وآمربها. إذ تقتضي طبيعة العلاقة التي تربط العضو بالسلطة أن يكون عاقلا مطيعا، مصفقا مصادقا على كل المشاريع التي تعرض عليه. ويزداد خضوع العضو المعين مع اقتراب نهاية الفترة التشريعية حرصا منه على الاحتفاظ بالامتيازات والمواقع المكتسبة.

المبحث الثاني: مجلس الأمة تعقيد برلماني.

تعقدت العملية التشريعية بعد اعتماد النظام الدستوري الجزائري نظام الغرفتين بسبب حالة الخلاف التي يمكن أن نشور بين المجلسين مما يتطلب تأسيس غرفة ثالثة لحل الخلاف واستكمال مسار سن القوانين (المطلب الأول). تضع هذه الغرفة نظام المجلسين على المحك وذلك بسبب تعقيدها للعملية التشريعية وعدم فعاليتها في الوصول إلى اتفاق وحل الخلاف القائم بين الغرفتين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إمكانية الخلاف.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

أدى إنشاء مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان إلى استحداث قراءة ثانية للنصوص القانونية وإلى إمكانية للخلاف بين القراءتين مما يساهم في تعطيل عملية التشريع (الفرع الأول). كحل لذلك، وضع المؤسس الجزائري لجنة متساوية الأعضاء لمحاولة حل الخلاف القائم بين الغرفتين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: القراءة الثانية.

يمكن أن يؤدي اعتماد المؤسس الجزائري لنظام الغرفتين إلى حدوث خلاف أو اختلاف بين غرفتي البرلمان. يحق لمجلس الأمة أن يكون له رأي مخالف حول النصوص التي صوتت عليها المجلس الشعبي الوطني، فالغرفة الثانية غير ملزمة بالمصادقة على ما أُحيل إليها من نصوص بل لها أن توافق وتصادق أو أن تختلف وتعارض. يقع الخلاف بين الغرفتين بمجرد عدم مصادقة مجلس الأمة على النص بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء، فعدم المصادقة هذه قد تكون كلية تتعلق بالنص بأكمله³² أو قد تكون جزئية تتعلق بحكم واحد أو عدة أحكام أو على فقرة من مادة أو مادة أو مجموعة من المواد، لذلك يتمتع مجلس الأمة بحق إثارة أي نوع من الخلاف يراه ضروريا.

تلتزم الغرفة الثانية بتقديم بدائل عن النصوص أو الأحكام التي رفضت المصادقة عليها بالأغلبية المطلوبة قانونا. كلفت الفقرة الثانية من المادة 40 من القانون العضوي 99-02 والمادة 64 من النظام الداخلي لمجلس الأمة اللجنة المختصة صلاحية تقديم توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وبناء على ملاحظات أعضاء مجلس الأمة في تقرير تكميلي³³. لا ينسجم منح اللجنة المختصة الحق في تقديم توصيات إلى اللجنة المتساوية الأعضاء دون أعضاء مجلس الأمة مع واقع اختصاص اللجان البرلمانية التي وجدت أصلا لتنظيم العمل البرلماني وتجسيد آراء الأعضاء وتصورهم. تحتكر اللجنة المختصة سلطة تقديم التوصيات التي تعد بحسب الأصل اختصاص لأعضاء الغرفة الثانية خاصة أنه لا يوجد ما يلزم اللجنة المختصة بعرض التوصيات على مجلس الأمة للموافقة عليها على الرغم من كون هذه التوصيات تمثل رأي الغرفة الثانية أمام اللجنة المتساوية الأعضاء.

لم يشر المؤسس الجزائري في المادة 145 إلى طبيعة الخلاف الذي يمكن أن ينشب بين الغرفتين مما يعني أن مجلس الأمة يحق له إثارة أي نوع من الخلاف جوهريا كان أو سطحيا، سواء يتعلق بالشكل أو بالمضمون. لا يُمارس على الغرفة الثانية أي نوع من الرقابة في هذا المجال فلها السلطة التقديرية الكاملة في تحديد نوع الاختلاف، وليس لأي جهة أو مؤسسة دستورية المشاركة في تحديده. ميّز الأستاذ شريف كايس بين نوعين من الخلاف يمكن أن يثارا بين غرفتي البرلمان هما الخلاف البسيط والخلاف الجوهر³⁴.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

يرتبط الخلاف البسيط عادة بمسائل تقنية متعلقة بالصياغة اللغوية للنص أو ترتيب أحكامه من حيث الشكل. لا يثير هذا النوع من الخلاف كأصل عام أي إشكال لأنه ليس خلافا على مبدأ معين إنما هو خلاف أملتته بعض القواعد والأصول المتعارف عليها أثناء وضع القوانين. في هذه الحالة يُعد رهن القانون بأكمله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل إعادة النظر في التسيب أو في صياغة مادة معينة أو في ترتيب المواد ضربا لمصادقية السلطة التشريعية وتقزيمًا لمركزها. نذكر من بين هذه الخلافات البسيطة نص القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة الذي تلقاه مجلس الأمة في 10 أوت 1998 وبعد دراسته من طرف اللجنة المختصة عرض على المجلس للمصادقة عليه، غير أن المجلس تحفظ على المادة 41 منه. كذلك تحفظ مجلس الأمة على المادة الثالثة من القانون المعدل والمتمم للقانون رقم 83-14 المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي.

أما الخلاف الجوهرية فهو خلاف حاد وجوهري يقع بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة دراسة نص تشريعي معين، فهو خلاف سياسي استراتيجي ذو أبعاد أيديولوجية مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، كأن تكون المواد محل الخلاف أساسية ولا يمكن فصلها بأي حال من الأحوال عن باقي أحكام النص، وإذا تم فصلها فقد النص محتواه. يحدث هذا النوع من الخلاف عادة في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في كلتا الغرفتين. عرف البرلمان الجزائري مثل هذا الخلاف بمناسبة التصويت على قانون التنظيم القضائي، كان الخلاف على خمسة مواد (24، 27، 34، 35، 40) رفض مجلس الأمة المصادقة عليها في جلسة انعقدت في 16 مارس 1999.

لم يفرق المؤسس الجزائري بين حالة الخلاف البسيط وحالة الخلاف الجوهرية، فسواء تعلق الأمر بمسائل جوهرية وأساسية ترتبط بوجهات نظر هامة أو تعلق الأمر بمسائل ثانوية تتعلق بإشكالات فرعية فإنه يجب إتباع نفس الإجراءات واللجوء إلى نفس الآلية لحله. يتناقض هذا الأمر مع المنطق السليم فلا يعقل أن تتم مساواة الخلاف البسيط مع الخلاف الجوهرية. لذا كان من الأجدر أن يضيفي المشرع الجزائري نوع من المرونة عندما يتعلق الأمر بالخلاف البسيط مثل الاستعانة بالمراسلات بين اللجنتين المختصتين أو تشكيل لجنة تقنية مختصة مشكلة من عدد من أعضاء اللجنتين المختصتين في مهمة القيام بالتصحيات اللازمة على أن يتم عرض تلك التصحيحات على كل غرفة للمصادقة عليها.

عادة ما يشتد الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين في حالة اختلاف الأغلبية واختلاف المصدر الذي تستمد وتستلهم منه كل أغلبية أحكامها. في هذه الحالة يمكن أن تؤدي التعديلات التي تقترحها الغرفة الثانية على النص المصادق عليه من قبل الغرفة الأولى إلى تغيير جذري في النص الأصلي

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

إلى درجة يتم إفراغه من محتواه والهدف المرجو منه، مما يؤدي إلى صعوبة أو استحالة الاتفاق على أحكام لا تعارضها أية غرفة. لذلك يؤدي وجود غرفة ثانية في حالة اختلاف الأغلبية إلى عرقلة إنشاء القوانين وإبطاء العملية التشريعية برمتها. أما في حالة وحدة الأغلبية ووحدة مصدر الاستلزام فإنه يكون من السهل الاتفاق على النص والمصادقة عليه دون أن تكون هناك اختلافات جوهرية بين الغرفتين من شأنها أن تعطل وتعرقل عملية سن القوانين.

يتمتع مجلس الأمة بحق الاختلاف مع الغرفة الأولى بالرغم من أنه لا يتمتع بسلطة المبادرة ولا بحق التعديل مما يجعل المجهودات المبذولة على مستوى الغرفة الأولى رهينة لموقف الغرفة الثانية من حيث مصادقتها أو عدم مصادقتها على النص³⁵. غير أن عدم مصادقة مجلس الأمة على النص لا يعد موقفا نهائيا لا يمكن التراجع عنه بل وضع المؤسس الجزائري حلا لهذه الوضعية بإنشاء لجنة متساوية الأعضاء تزيد بدورها من تعقيد عملية التشريع.

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء.

حرص المشرع الجزائري في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء على ضمان تمثيل متساو لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. يظهر ذلك من خلال التماثل في عدد الحاملين لوجهة نظر كل غرفة على مستوى اللجنة، وكذا من خلال تشكيل المكتب الذي ينظم ويسير العمل داخل اللجنة. يضبط مكتب كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية قائمة ممثليه العشرة بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب، وذلك وفقا لمبدأ التمثيل النسبي ومع احترام تمثيل أعضاء من اللجنة المختصة المحال عليها نص القانون محل الخلاف³⁶.

تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتبا لها من بين أعضائها عند أول اجتماع لها، يتكون هذا المكتب من رئيس ونائبه ومقررين اثنين. ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة بمقرها، وبالمقابل ينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما المقررين يتم اختيار مقرر واحد من كل غرفة³⁷. تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بالتناوب إما في مقر المجلس الشعبي الوطني وإما في مقر مجلس الأمة، لذلك فإن صفة رئيس المكتب ونائبه تتغير وفقا لهذا التناوب³⁸.

ينعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الأعضاء بدعوة من أكبر أعضائها سناً خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيسي المجلسين لتجتمع بمقر إحدى الغرفتين³⁹. يؤدي عدم اجتماع اللجنة في الأجل المقررة قانونا إلى عدم عقد الاجتماع أصلا مما يستلزم تقديم طلب جديد

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

لانعقادها⁴⁰. كان أول اجتماع لهذه اللجنة خلال العهدة التشريعية الأولى للبرلمان بغرفتيه بمقر مجلس الأمة، وتعلق الأمر بنص المادة 41 من قانون الطاقة⁴¹.

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في مقرها⁴². لا تدرس اللجنة إلا الأحكام محل الخلاف ولا يمكن لها النظر في أحكام صادقت عليها الغرفتين أو رفضتها وذلك وفقا لما يسمى في النظام الفرنسي بقاعدة "أنتنوار"⁴³. تستمع اللجنة في إطار ممارستها لعملها إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه ترى في سماعه إثراء وفائدة لأشغالها، كما يمكن كذلك لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة أثناء أداءها لعملها، مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها⁴⁴.

بعد اختتام مناقشاتها تقترح اللجنة نصًا جديدًا حول الحكم أو الأحكام محل الاختلاف، أو إعادة صياغتها بكيفية تزول معها مظاهر وأسباب عدم التفاهم والاتفاق⁴⁵. تُعدّ اللجنة المتساوية الأعضاء تقريرًا يتضمن الحل الذي توصلت إليه، ولا يعتبر هذا التقرير بمثابة مصادقة على النص وإنما دوره توجيهي مثل التقرير الذي ترفعه اللجنة المختصة لكل غرفة. بعد انتهاء اللجنة من عملها، يُبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي انعقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، وبعدها تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين من أجل المصادقة عليه. تتم برمجته في إحدى الجلسات العامة لكل غرفة، طبقًا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري.

المطلب الثاني: صعوبة الاتفاق.

لا يعني وجود مجلسين وجود برلمانين فالمجلسان يشكلان برلمانًا واحدًا وكتلة متكاملة، لذلك فإن اتفاق مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني أمر مستحب. غير أنه ليس بالأمر الأبدي لأن الاختلاف بينهما أمر حتمي، وإلا تحولّ مجلس الأمة إلى مجرد غرفة للمصادقة على أعمال الغرفة الأولى. يصعب الوصول إلى اتفاق بين الغرفتين في حالة الاختلاف وذلك بسبب العديد من المعوقات الناتجة إما عن تدخل الحكومة (الفرع الأول) أو عن غرفتي البرلمان (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تدخل الحكومة.

يعتبر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لأداء المهام المنوطة بها ذات أهمية بالغة، بالنظر إلى أن هذا الإجراء هو بداية عملية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان. وعليه فحتى وإن كانت هذه اللجنة تتمتع بصلاحيات كبيرة وتم توفير كل الظروف المواتية لها من أجل القيام بعملها إلا أنّ إجراء الاستدعاء يمثل حجر الزاوية في الإجراءات والمحرك الرئيسي لعمل اللجنة. تُسيطر الحكومة على مراحل أساسية من

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، على الرغم من أنّ الخلاف برلماني، واللجنة المكلفة بحل النزاع برلمانية كذلك. يُعدّ طلب اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد من صلاحية الوزير الأول أو رئيس الحكومة وحده.

قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، كان الوزير الأول يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد زمن انعقادها وإن كانت الفقرة الرابعة من المادة 120 (المادة 138 في تعديل 2016، والمادة 145 في تعديل 2020) جاءت بصيغة الأمر في طلب الوزير الأول للجنة للاجتماع إلا أنه سرعان ما يندثر هذا الأمر بعدم تقييد الوزير الأول بأجل زمني معيّن لدعوة اللجنة للانعقاد⁴⁶. استخدم المؤسس الجزائري في الفقرة السالفة الذكر عبارة "تجتمع" مما يعني أنّ الوزير الأول ملزم دستوريا بطلب اجتماع اللجنة في كل مرة يكون هناك اختلاف بين الغرفتين حول نص تشريعي معيّن⁴⁷، غير أنّ عدم اقتران الاستدعاء بأجل معيّن يمنح له السلطة التقديرية في ذلك، على غرار ما هو معمول به في النظام الدستوري الفرنسي⁴⁸. يقوم الوزير الأول بتبليغ طلبه إلى كل من رئيسي المجلس الشعبي ومجلس الأمة، لتجتمع اللجنة خلال العشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب.

لم يقيد القانون الوزير الأول بأجل زمني معيّن يتم في ظلّه دعوة اللجنة للانعقاد بل ترك المجال مفتوحاً أمامه ليحدد الأجل والوقت الذين يراهما مناسبين⁴⁹، وذلك حسب ملاءمة الأوضاع السياسية لحكومته خاصة وأنه لا يوجد نص قانوني سواء في الدستور أو في القانون العضوي 99-02 يُعرض تصرف الوزير الأول للجزء بسبب مماطلته أو عدم مطالبته باستدعاء اللجنة للانعقاد. فإذا قدر الوزير الأول أنّ المناقشة حول النص محل الخلاف داخل المجلسين قد تصل إلى نتائج لا تتلاءم مع برنامج حكومته أو رغبة منه في تهميش بعض الاقتراحات البرلمانية يقوم بعدم طلب اللجنة للانعقاد أو يتماطل في ذلك ربحاً للوقت، أما إذا قدر أنّ الأوضاع داخل المجلسين ملائمة لسياسته يسارع إلى استدعاء اللجنة لفض النزاع القائم بينهما. تبقى بذلك مسألة تسوية النزاع بين الغرفتين سلطة تقديرية للحكومة.

أثبتت التجربة العملية السلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فعندما تعلق الأمر بقانون التحكم في الطاقة والقانون الأساسي لعضو البرلمان أين كانت الخلافات غير جوهرية وغير ماسة بالركائز القاعدية للعمل الحكومي بل تعلقت فقط بخلافات تقنية مرتبطة بالصياغة والتحرير استدعى رئيس الحكومة آنذاك اللجنة للانعقاد وتم تسوية الخلافات المتعلقة بهذه النصوص بكل بساطة. في حيت تأخر استدعاء اللجنة عندما تعلق الأمر بالقانون المتعلق بالتنظيم القضائي بسبب رفض مجلس الأمة إنشاء محاكم متخصصة في ميادين التجارة والاقتصاد والأحوال الشخصية على أساس أنّ مثل هذه المحاكم غير ملائمة للأوضاع الراهنة للدولة وينتطلب توفر إمكانات بشرية ومادية

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

معتبرة⁵⁰. يبين هذا الأمر وجود خلاف جوهري ذو أبعاد سياسية وإيديولوجية لا يمكن للجنة متكونة من بضعة أعضاء على تسويته على حد تعبير الحكومة⁵¹.

بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي تم إيداع مشروع القانون بمكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف حكومة السيد أحمد أويحي في 17 ديسمبر 1997. تم تسجيله في جدول أعمال دورة ربيع 1998، ليتم التصويت عليه من طرف المجلس الشعب الوطني في 12 جانفي 1999. أحيل نص القانون على مجلس الأمة الذي صادق عليه في جلسة انعقدت في 16 مارس 1999، وتحفظ على خمسة مواد منه. بقي النص القانوني معلقا حتى تاريخ 21 جانفي 2003 حين اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء باستدعاء من رئيس الحكومة أي بعد أكثر من ثلاثة سنوات ونصف من مصادقة مجلس الأمة على النص دون الخمس (05) مواد المتحفظ عليها⁵². كما لم تستدعي كذلك اللجنة المتساوية الأعضاء للفصل في النقاط المختلف عليها بين المجلسين المتعلقة بالقانون الأساسي لعضو البرلمان إلا بعد حوالي سنتين من رفض مجلس الأمة المصادقة على البعض من مواده. رفض مجلس الأمة هذه المواد بتاريخ 26 نوفمبر 1998 في حين اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 16 أوت 2000، والفاوق بين التاريخين كبير. وعليه يمكن بسهولة ملاحظة أنّ آلية تسوية الخلاف بين المجلسين بطيئة جدا بسبب ارتباط اجتماع اللجنة بإرادة الوزير الأول.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، منح المؤسس للوزير الأول من خلال المادة 5/138 (تحول رقم المادة إلى 145 في تعديل 2020) أجل 15 يوما لطلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، وأجل 15 يوما لانتهاة اللجنة من أشغالها. يظهر من خلال قراءة هذه المادة إغفال المؤسس لوضع جزاء لإلزام الوزير الأول باحترام المواعيد المحددة، ما يترك سلطة طلب اللجنة للانعقاد مطلقة. كان من الأجدر النص على اجتماع اللجنة بقوة القانون في حالة فوات الآجال أو حلول جهات أخرى محله في استدعائها، وذلك بتوسيع طلب الاستدعاء إلى رئيسي غرفتي البرلمان⁵³.

لا يوجد أي تفسير آخر لإقصاء رئيسي الغرفتين من استدعاء وتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل التداول في سلطة هي أصلا من اختصاص البرلمان، سوى في تعاضد دور السلطة التنفيذية وتدخّلها في أدق تفاصيل العمل التشريعي. لا يهدف إثارة الخلاف جودة العمل التشريعي وتصحيح آراء الغرفة الأولى، أو آراء الغرفة الثانية في المجالات الممنوحة لها، وإنما مجرد تعطيل وكبح لإنتاج القوانين.

نقل المؤسس الجزائري الحكم القاضي باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الحكومة من الدستور الفرنسي (المادة 45 من دستور 1958). غير أن المؤسس الجزائري نقل هذا النص

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

مبتورا، ذلك أنه جاء في الدستور الفرنسي في سياق عام لحل الخلاف بين الغرفتين يتضمن عدة آليات. يمكن للوزير الأول الفرنسي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعد ذهاب وإياب للنص القانوني بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. فاستدعاء اللجنة في فرنسا يمثل أحد الحلول لتسوية الخلاف بين المجلسين وليس هو الحل الوحيد ومنه فإن إعطاء الوزير الأول الفرنسي سلطة استدعاء اللجنة لا يؤدي إلى عرقلة حسم الخلاف بين الغرفتين من منطلق أنه توجد آلية تطبق قبل هذا الإجراء وتتمثل في نظام الذهاب والإياب⁵⁴. في حين أن المؤسس الجزائري نص على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين وأعطى سلطة تقديرية كاملة للوزير الأول أو لرئيس الحكومة، حسب الحالة، في اجتماعها من عدمه.

يرى البعض أن مردّ حصر استدعاء اللجنة في يد الحكومة، حرصا على استكمال مسار صناعة القانون ودخوله حيز التنفيذ للاضطلاع بمهمة تنفيذه ضمانا للسيّر الحسن لمختلف المؤسسات والمرافق لتلبية الحاجات العامة⁵⁵. إلا أنه من المنطقي أيضا أن تُمنح سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان لسبب بسيط ومنطقي، وهو أن عملية صنع القانون تعتبر الوظيفة الأولى للبرلمان الذي يتوجب عليه الاستماع لانشغالات المواطنين والاستجابة لها.

يمثل إعطاء الحكومة لوحدها حق المبادرة بتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ميزة على اعتبار التزام المؤسس بمبدأ المساواة والحياد بين الغرفتين بعدم تخويل إحداهما أو كلاهما حق طلب تشكيل اللجنة⁵⁶ إلا أن ذلك يُشكل من ناحية أخرى عيبا من شأنه إعطاء الحكومة تفوقا وامتيازاً على البرلمان يتمكن بموجبه الوزير الأول من التدخل ودعوة اللجنة للانعقاد من أجل الوصول إلى الاستنتاجات اللازمة وإعداد نص توافقي بين رأيي الغرفتين أو ترك النص المختلف عليه عالقا على مستوى الغرفة الثانية. يُعد حصر اختصاص "طلب اللجنة للانعقاد" في يد الوزير الأول، واستبعاد كل من مجلس الأمة مثير الاختلاف والمجلس الشعبي الوطني من طلب اللجنة للانعقاد إجحافا في حق البرلمان، باعتبار أن عملية صنع القانون من وظائفه الأساسية⁵⁷، وسيكون أكثر إجحافا عندما يكون النص محل الاختلاف يتعلق باقتراح قانون مما قد يؤدي إلى تسميم العلاقات بين غرفتي البرلمان على حد تعبير رئيس مجلس الأمة آنذاك.

الفرع الثاني: تدخل غرفتي البرلمان.

بعد انتهاء اللجنة من عملها، يبلغ رئيس الغرفة التي عقد الاجتماع في مقرّها تقرير اللجنة إلى الحكومة⁵⁸. يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بعرض التقرير الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، وفق الإجراءات العادية المعتمدة بخصوص المصادقة على النصوص القانونية العادية⁵⁹. بمعنى أن نص الصلح يُعرض أولا على المجلس الشعبي الوطني

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

لِيُحال بعد ذلك إلى مجلس الأمة، بينما يعرض على مجلس الأمة ثم على المجلس الشعبي الوطني في الثلاث مجالات التي تتمتع فيها الغرفة الثانية بحق اقتراح القوانين.

استخدم المؤسس في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 عبارة "تعرض" التي تعتبر أمرًا بالعرض، وبالتالي فالوزير الأول أو رئيس الحكومة مقيّد لا مخيّر في تقدير العرض من عدمه وهو ما يكفل منع تعطيل وانسداد العمل التشريعي. غير أن تقييد وإلزام الحكومة لم يرد مطلقًا طالما أن هذا الإلزام لم يقترن بقيد زمني يتعيّن خلاله على الوزير الأول أو رئيس الحكومة عرض نص الصلح على البرلمان.

يمكن أن نفترض على مستوى المجلس الشعبي الوطني وجود الحالات التالية⁶⁰:

الحالة الأولى: موافقة المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بالأغلبية اللازمة قانونًا دون اعتراض الحكومة، فعندئذ لا إشكال يُطرح ويتم إحالة النص إلى الغرفة الثانية ليستكمل مراحل دخوله حيّز التنفيذ.

الحالة الثانية: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء والتصويت عليها بعد موافقة الحكومة على التعديلات.

الحالة الثالثة: رفض المجلس الشعبي الوطني الموافقة على الاقتراح الذي قدمته اللجنة المتساوية الأعضاء.

الحالة الرابعة: إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء وتمسّكه بالتعديلات على الرغم من عدم موافقة الحكومة.

يلاحظ من خلال هذه الاحتمالات أن الاحتمالين الثالث والرابع يعتبران من حالات استمرار الخلاف. يستوجب ذلك على الحكومة التدخل لسحب النص مباشرة، ولا يُعرض نص الصلح على مجلس الأمة ويحرم من إيداء رأيه فيه. بينما يواصل النص مساره التشريعي في الحالتين الأولى والثانية، ويُعرض على مجلس الأمة للموافقة والمصادقة عليه.

بعد اجتياز النص للمجلس الشعبي الوطني يواصل النص التشريعي مساره الطويل بعرضه على مجلس الأمة من أجل الموافقة عليه. يمكن أن نفترض على مستوى الغرفة الثانية وجود ثلاث حالات⁶¹ هي:

الحالة الأولى: قبول مجلس الأمة اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. تعتبر هذه الحالة، الحالة الوحيدة التي يدخل فيها النص حيّز التنفيذ، وذلك بعد استكمال الإجراءات القانونية المتمثلة في الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

الحالة الثانية: رفض مجلس الأمة اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني سواء بعد إدخال تعديلات أو بدونها. تندرج هذه الحالة في إطار استمرار الخلاف بين الغرفتين المنصوص عليه في الفقرة السابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مما يؤدي إلى تدخل الحكومة وإخطار المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائياً، أو سحب النص في حالة عدم الإخطار⁶².

الحالة الثالثة: إدخال مجلس الأمة تعديلات جديدة على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، سواء بعد تعديلات المجلس الشعبي الوطني المقبولة من طرف الحكومة أو بدونها. لا تندرج هذه الحالة ضمن حالات استمرار الخلاف بين الغرفتين ولكن ضمن حالة خلاف جديدة، إذ أن حالة استمرار الخلاف ينتج عنه تدخل الحكومة لسحب النص في حين أن حالة حدوث خلاف ينتج عنه طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء⁶³.

يظهر من خلال الاحتمالات التي تعرضنا إليها صعوبة اعتماد نص الصلح الذي تقترحه اللجنة المتساوية الأعضاء. فمحاولة الوصول إلى حل الخلاف لا يرتبط فقط بجبهتين بل بثلاثة جهات بسبب الدور الذي تلعبه الحكومة.

خاتمة.

نستنتج من خلال دراستنا أن:

- طريقة انتقاء أعضاء الغرفة الثانية تشوبها العديد من السلبيات والنقائص بسبب المشاكل التي تطرحها الغرفة الثانية في عملية تكوينها وابتعادها عن الديمقراطية الشعبية. مما يدعو إلى ضرورة التفكير في الاستغناء نهائياً عن نظام الغرفتين. فكلما كانت الهيئة منتخبة كانت مستقلة في عملها وكلما ابتعدت عن الانتخاب ابتعدت عن الديمقراطية فتصبح مجرد أداة في خدمة جهات وتحقيق مصالح معينة.

- مأسسة مجلس الأمة الغرفة الثانية في البرلمان لم يكن هدفه الأساسي ترقية الديمقراطية وتحسين الأداء البرلماني وتوسيع مجال التمثيل، بل كان كرد فعل لتخوف السلطة من نتائج التصويت الشعبي الذي أفرزته مرحلة بداية التعددية. وبالتالي إيجاد صيغة دستورية جديدة لأجل الاحتفاظ بعملية وضع القوانين، والتحكّم في جميع مصادر الخطر الذي قد يأتي من البنى السياسية التمثيلية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية ونواب المجلس الشعبي الوطني. يظهر ذلك واضحاً من خلال عنصري التركيبة البشرية للغرفة الثانية والأغلبية المتطلبة والمبالغ فيها

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

- لإقرار القوانين، فمجلس الأمة لم يقدم أية إضافة للعملية الديمقراطية بل على العكس من ذلك تماما يمكن أن يحد من تحقيقها.
- إنشاء الغرفة الثانية يمثل تعقيدا للعملية البرلمانية وتضييعا للوقت خاصة في حالة الاختلاف بين غرفتي البرلمان حول قانون أو مادة أو حتى فقرة معينة مما يتطلب اللجوء إلى إنشاء لجنة متساوية الأعضاء لحل الخلاف والوصول إلى نص توافقي، إلا أنه من الصعب اعتماد نص الصلح الذي اقترحتة اللجنة بسبب عدم فعالية الآلية التي اعتمدها المؤسس الجزائري. فمهما يكن، فإنّ رفض نص الصلح سواء من قبل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يعكس أمرا واحدا هو عمق الخلاف القائم بين المجلسين لعدم قدرتهما على توحيد نظرتيهما بخصوص نص تشريعي معيّن. يضاف إلى كل ذلك تكريس سيطرة الحكومة على تفعيل اللجنة بسبب التنصيص على اقتصار طلب اجتماعها على الوزير الأول دون سواه ووجوب موافقته على التعديلات المحتملة على نص الصلح مما يحد من فعالية اللجنة كآلية لحل الخلاف. كل ذلك يجعلنا نحكم بعدم فعالية اعتماد نظام البرلمان المكوّن من مجلسين والقول أن مجلس الأمة لم يضيف أي لبنة في صرح الديمقراطية بل ما هو إلا آلية لتعقيد العملية البرلمانية.
- ومن خلال النتائج المتوصل إليها لا تجد الثنائية البرلمانية في الجزائر أي مبرر لاستمرارها فما هي إلا تراكما مؤسساتيا فارغا، أما في حالة الإبقاء عليها نقدم التوصيات التالية:
- استبعاد تدخل السلطة التنفيذية في تكوين الغرفة الثانية، أو على الأقل تقييد سلطة رئيس الجمهورية في ذلك.
- التحديد الدقيق لعبارة الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، لكي لا تتحول التعيينات إلى مجرد تعيينات سياسية وانتهازية.
- ضرورة إعادة الاعتبار في طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة، وذلك بتوسيع الهيئة الناخبة والهيئة المنتخبة.
- توسيع اختصاصات الغرفة الثانية باعتبارها جزء من السلطة التشريعية، من أجل المساهمة في تحسين العمل التشريعي.
- إعادة النظر في كيفية سير اللجنة المتساوية الأعضاء، وتقليص دور الحكومة في محاولة حل الاختلاف بين غرفتي البرلمان.

الهوامش:

¹ الموقع الرسمي لمجلس الأمة الجزائري. www.majliselouma.dz. تاريخ تصفح الموقع: 10 جويلية 2022.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

² نص على هذه الإجراءات كل من:

— أمر رقم القانون العضوي 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.

— القانون 11-10 مؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 35 مؤرخة في 22 جوان 2011.

³ مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020. ج ر عدد 82 مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

⁴ المادة 28 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996. ص 03.

⁵ خلافا لما هو موجود في الجزائر، تستند الغرفة البرلمانية الثانية في فرنسا المسماة مجلس الشيوخ على حقيقة تمثيل الجماعات المحلية. تنص المادة 03/24 من الدستور الفرنسي الصادر 04 أكتوبر 1958:

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

⁶ محمد رفعت عبد الوهاب. حسين عثمان محمد. النظم السياسية. ديوان المطبوعات الجامعية. الاسكندرية. 2001. ص ص 271-287.

⁷ شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون. فرع ادارة ومالية. كلية الحقوق جامعة الجزائر. 2001. ص 22.

⁸ "يشترط في المترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: — أن يكون بالغا ثلاثا وعشرون (23) سنة على الأقل يوم الاقتراع." المادة 1/184 من الأمر 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021، المنضم القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات

، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.

⁹ الفقرة 30 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996.

¹⁰ المادة 03/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020..

¹¹ بوسلطان محمد. نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. وزارة العلاقات مع البرلمان. أكتوبر 2002. ص ص 74-75.

¹² شريط لمين. واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. المرجع السابق. ص 26.

¹³ سعيداني جقيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون. جامعة مولود معمري تيزي وزو. 2007. ص 34.

¹⁴ خرباشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية. جامعة الحاج لخضر باتنة. 2010. ص 119.

¹⁵ بوقفة عبد الله. آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. المرجع السابق. ص 141.

¹⁶ MATIAS Jean. Le sénat de la Vème république: reforme et renouveau. Economica. Paris. 1987. P 25.

¹⁷ المادة 15 من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية. مرجع السابق.

¹⁸ عادل ثابت. النظم السياسية. دار الجامعة الجديدة للنشر. الاسكندرية. 1999. ص 64.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

¹⁹ بوقفة عبد الله. آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. 2003. ص 138.

²⁰ "Le suffrage indirecte rompt l'égalité entre les électeurs en donnant une valeur multiple aux électeurs du second degré". ESMAN. A cité par DUHAMEL . O et MENY. Y. Dictionnaire constitutionnel. Presses Universitaires de France. Paris. 1992. P 1002.

²¹ محمد رفعت عبد الوهاب. حسين عثمان محمد. النظم السياسية. ديوان المطبوعات الجامعية. الاسكندرية. 2001. ص ص 271-287.

²² المادة 28 من المذكرة الرئاسية المتعلقة بدستور 1996 ص 03.

²³ خلافا لما هو موجود في الجزائر، تستند الغرفة البرلمانية الثانية في فرنسا المسماة مجلس الشيوخ على حقيقة تمثيل الجماعات المحلية. تنص المادة 03/24 من الدستور الفرنسي الصادر 04 أكتوبر 1958:

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

²⁴ Philippe Ardant. Institutions politiques et droit constitutionnel. 8^{eme} édition. LGDJ. France. 1997. Pp 532-534.

²⁵ تنص المادة 01 من المرسوم الرئاسي 20-39 مؤرخ في 02 فيفري 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر رقم 06 مؤرخة في 02 فيفري 2020.

²⁶ بلحاج صالح. السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري. مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر. كلية العلوم السياسية والإعلام. مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش. الجزائر. 2011. ص 132.

²⁷ BOUSSOUHAH Mohamed . La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 a 1998. Op.cit. p 418.

²⁸ أيت العربي مفران. نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى. الفكر البرلماني. عدد خاص. ديسمبر 2003. ص 77.

²⁹ بركات محمد. النظام القانوني لعضو البرلمان. دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى. الجزء الأول. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2012. ص 203.

³⁰ جدول يمثل قائمة 48 عضوا المعين من طرف رئيس الجمهورية في أول مجلس للأمة. المرسوم الرئاسي 97-499 مؤرخ في 27 ديسمبر 1997 يتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، ج ر رقم 86، سنة 1997.

³¹ نذكر من بين هذه الجمعيات والاتحادات الجمعية الوطنية لمتقاعدي الجيش الشعبي الوطني، الجمعية الوطنية لمهندسي البريد والمواصلات، جمعية 08 ماي 1945...

³² تنص المادة 3/94 من القانون العضوي رقم 16-12 "في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور (تعديل 2016)". من النصوص التي رفضها مجلس الأمة كاملا نجد قانون الإشهار الذي برر على أنه لم يصدر قانونه الأساسي وهو قانون الإعلام، وقد عبر رئيس المجلس عن ذلك بقوله "تضع المحرث قبل الجابذة". لكننا نتساءل، ما الجدوى من انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء حول نص يرفضه كليا مجلس الأمة؟ فهذه اللجنة لن تتوصل إلى حل إلا إذا تم تغيير النص بأكمله.

- صويلح بوجمعة. مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الأول. المرجع السابق. ص 134.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

³³ لموسخ محمد ولهميسي رضا. اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الاجتهاد القضائي. العدد 04. ص 404.

³⁴ كايس شريف. دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين. نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. الجزء الثاني. المرجع السابق. ص 73.

³⁵ عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. ملتقى المؤسسات. المرجع السابق. ص 28.

³⁶ المادة 1/87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017. والمادة 89 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

³⁷ المادة 91 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

³⁸ المادة 89 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

³⁹ المادة 88 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

⁴⁰ عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري. دار الهدى. الجزائر. 2009. ص 130.

⁴¹ حصيلة نشاطات مجلس الأمة 1998-2004. منشورات مجلس الأمة. 2004. ص 102.

⁴² المادة 92 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

لابد من توحيد اجراءات العمل داخل اللجان الدائمة لمجلسي البرلمان من جهة، وضرورة وضع نظام داخلي لتنظيم اجراءات عمل وسير اللجنة المتساوية الأعضاء من جهة أخرى.

⁴³ Selon AVRIL Pierre et GIQUEL Jean, la règle de l'entonnoir est l'irrecevabilité d'amendements introduisant des dispositions entièrement nouvelles après la première lecture, ou remettant en cause les dispositions adoptées ou rejetées par un vote conforme des deux assemblées. PIERRE Avril et JEAN Gicquel. Droit parlementaire. 2004 Op.cit. P 202.

⁴⁴ المادة 94 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.

⁴⁵ عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 25.

⁴⁶ شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. المرجع السابق. ص 87.

⁴⁷ لزهارى بوزيد. اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 123.

⁴⁸ لا يلتزم الوزير الأول الفرنسي باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا عندما يتعلق الأمر بقوانين المالية، وبالتالي فإنه يمكن للوزير الأول أن يترك النص محل الخلاف في ذهاب وإياب بين المجلسين حتى يتم الفصل فيه. غير أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي الآلية الأكثر شيوعا، فمثلا خلال سنة 1991 تم استدعاء اللجنة 33 مرة وتوصلت إلى تسوية الخلاف 17 مرة، بينما في سنة 1993 تم استدعاء اللجنة 21 مرة وتوصلت إلى حل الخلاف مرة واحدة فقط.

- CANBY Jean Pierre et SERVENT Pierre. Le travail parlementaire sous la 5^{ème} république. 2^{ème} édition. Montchrestien. Paris. 1994. P 104.

⁴⁹ استثناء حدد قانون المالية أجل 75 يوما للمصادقة عليه حتى في حالة حدوث خلاف مما يستوجب دعوة اللجنة في أجل قصير، وإعداد تقريرها في أجل ثمانية (8) أيام، وإلا فإن قانون المالية سيصدر بأمر رئاسي.

- لونساي جقيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. مرجع سابق. ص 131.

⁵⁰ اللجنة المتساوية الأعضاء تدرس الأحكام محل الخلاف في القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي. مجلس الأمة. العدد 8. أفريل 2003. ص 09.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

- ⁵¹ كايس شريف. دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين. الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. مرجع سابق. ص 66.
- ⁵² الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، مؤرخة في 17 أكتوبر 2002. ص ص 22-27.
- ⁵³ خرياشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. المرجع سابق. ص 257.
- ⁵⁴ بعد تعديل الدستور الفرنسي سنة 2008، منح حق طلب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لكل من الوزير الأول، وكذا رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية عندا يتعلق الأمر باقتراحات القوانين.
- ⁵⁵ خرياشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مرجع سابق. ص 256.
- ⁵⁶ عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. مرجع سابق. ص 124.
- ⁵⁷ عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 24.
- ⁵⁸ المادة 4/94 من القانون العضوي 16-12. مرجع سابق.
- ⁵⁹ المادة 1/96 من القانون العضوي رقم 16-12. مرجع سابق.
- ⁶⁰ نفس هذه الحالات نجدها على مستوى مجلس الأمة عندما يكون هو المختص بالنظر في تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء قبل المجلس الشعبي الوطني. يكون ذلك فقط في مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد. في هذه المواضيع يعرض النص أولا على مجلس الأمة، وفي حالة المصادقة عليه يحال إلى المجلس الشعبي الوطني.
- ⁶¹ نفس هذه الحالات نجدها على مستوى المجلس الشعبي الوطني عندما يكون مجلس الأمة هو المختص بالنظر في تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء قبل المجلس الشعبي الوطني.
- ⁶² تنص المادة 7/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020: " يسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة"
- ⁶³ نزهاري بوزيد. الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور. مرجع سابق. ص 22.

قائمة المصادر والمراجع.**أولا: النصوص القانونية.**

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المصادق عليه في استفتاء شعبي يوم 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996. معدل بموجب قانون 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 05 مؤرخة في 14 أبريل 2002. وبقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008. وبقانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 مؤرخة في 07 مارس 2016. وبمرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. ج ر عدد 82 مؤرخة في 20 ديسمبر 2020.
- قانون عضوي رقم 16-10 مؤرخ في 15 أوت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.
- قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 15 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 50 مؤرخة في 28 أوت 2016.
- أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 17 مؤرخة في 10 مارس 2021.



مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

- المرسوم الرئاسي 97-499 مؤرخ في 27 ديسمبر 1997 ينضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، ج ر رقم 86، سنة 1997.

- المرسوم الرئاسي 20-39 مؤرخ في 02 فيفري 2020 يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر رقم 06 مؤرخة في 02 فيفري 2020.

ثانيا: الكتب.

باللغة العربية.

- بركات محمد. النظام القانوني لعضو البرلمان. دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى. الجزء الأول. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2012.

- بلحاج صالح. السلطة التشريعية ومكانتها في النظام السياسي الجزائري. مخبر دراسات وتحليل السياسات العامة في الجزائر. كلية العلوم السياسية والإعلام. مؤسسة الطباعة الشعبية للجيش. الجزائر. 2011.

- بوقفة عبد الله. آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري. دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع. الجزائر. 2003.

- عمير سعاد. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر. الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري. دار الهدى. الجزائر. 2009.

- عادل ثابت. النظم السياسية. دار الجامعة الجديدة للنشر. الاسكندرية. 1999.

- محمد رفعت عبد الوهاب. حسين عثمان محمد. النظم السياسية. ديوان المطبوعات الجامعية. الاسكندرية. 2001.

باللغة الفرنسية.

- **BOUSSOUHAH Mohamed.** La parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998. OPU. Alger. 1995.

- **DUHAMEL . O et MENY. Y.** Dictionnaire constitutionnel. Presses Universitaires de France. Paris. 1992.

- **MATIAS Jean.** Le sénat de la Vème république: reforme et renouveau .Economica. Paris. 1987.

ثالثا: الرسائل والمذكرات.

- خرباشي عقيلة. مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري. مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية. جامعة الحاج لخضر باتنة. 2010.

- سعيداني ججيقة. السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996. أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون. جامعة مولود معمري تيزي وزو. 2007.

- شنوفي فاتح. مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون. فرع إدارة ومالية. كلية الحقوق جامعة الجزائر. 2001.

رابعا: المقالات.

مجلس الأمة: دعامة ديمقراطية أم تعقيد برلماني؟

- عزاوي عبد الرحمان. تعليق على المادة 120 من الدستور. ملتقى المؤسسات. مجلة صادرة عن وزارة العلاقات مع البرلمان تحت عنوان "آراء ودراسات حول المادة 120 من الدستور. الجزائر. 2006.
 - لموسخ محمد ولهميسي رضا. اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الاجتهاد القضائي. العدد 04. مارس 2018.
 - مقران أيت العربي. نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى. الفكر البرلماني. عدد خاص. ديسمبر 2003.
- خامسا: أشغال الملتقيات.**
- الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. ملتقى وطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة. يومي 29 و30 أكتوبر 2002. نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. دار هومة للطباعة والنشر. الجزائر. 2002.
 - بوسلطان محمد . نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة.
 - شريط لمين. واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيه.
 - صويلح بوجمعة. مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار.
 - كايس شريف. دور اللجنة المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين.
- سادسا: المواقع الإلكترونية.**
- الموقع الرسمي لمجلس الأمة الجزائري. www.majliselouma.dz. تاريخ تصفح الموقع: 10 جويلية 2022.