

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

دروس عبر الخط في مقياس القانون البرلماني
موجهة لطلبة السنة ثانية ماستر

تخصص: دولة و مؤسسات عمومية

من اعداد الأستاذة:

شتاتحة وفاء أحلام

أستاذ محاضر أ

الدرس الأول

الإطار العام للقانون البرلماني

المبحث الأول: تاريخ البرلمان والقانون البرلماني

نشأ البرلمان نتيجة تطور تاريخي و أحداث زمنية متعاقبة، ويعود تاريخ البرلمانات الأولى إلى أوروبا في العصور الوسطى، عام 930 أين انعقد أول تجمع لألثينغي في ثيغفيلير في إيسلندا، وفي عام 1188 جمع ألفونسو التاسع، ملك ليون (في إسبانيا) الدول الثلاث في مجلس ليون، و كان هذا أول نموذج للبرلمان الحديث في أوروبا، وفي عام 1581 استولى برلمان هولندا على السلطات السيادية والتشريعية والتنفيذية من الملك فيليب الثاني ملك إسبانيا وبهذا تطور مفهوم البرلمان في هولندا⁽¹⁾.

وقد نشأت و تطورت البرلمانات بسبب رغبة الشعب بمشاركتهم في الحكم، ذلك أن معظم تشكيلات الحكومات القديمة، رغم تنوعها كانت تمثل النبلاء والأغنياء دون تمثيل كافة فئات الشعب.

مع مرور الوقت طالب باقي أفراد الشعب بمشاركتهم في صنع القرار و القوانين وافتكوا هذا المطالب و أصبح لهم تمثيل ضمن لجان تمثل العامة.

المطلب الأول: ظهور البرلماني

ظهر القانون البرلماني في بريطانيا عقب الثورات التي سادت أوروبا والتي كانت تهدف أساسا إلى حصر سلطات الملك بسبب فرضه وبصفة فردية لضرائب مجحفة في حق الرعية فقامت الثورات في أوروبا عامة وفي بريطانيا خاصة للحد من سلطة الملك الذي كان يملك الأرض و ما عليها.

وقد كان يشكل المجلس النيابي من النبلاء و رجال الدين فقط الذي تحول إلى مجلس اللوردات و على إثر الثورات التي قام بها أصحاب الطبقات الوسطى تم تشكيل مجلس خاص له دور استشاري لهذه الفئة ليتطور بعد ذلك الأمر و تتوسع صلاحياته و ثم وفي عهد جون الثالث تم الاعتراف بسلطات البرلمان و أصبح يشكل سلطة فعالة أجبر الملك على احترامها. فلا يمكنه تبعا ذلك إصدار أي ضريبة إلا من خلال تشريع برلماني.

¹ - نظام برلماني، ويكيبيديا عبر الموقع: <https://ar.m.wikipedia.org/wiki>

ومما زاد من سلطات البرلمان ظهور عدة مواثيق منها "الماكناكارتا" ثم قانون حقوق الإنسان و المواطن في فرنسا تلاها قانون مشابه في أمريكا⁽¹⁾. وبهذا تشكلت النواة الأولى للبرلمان والديمقراطية الحقيقية من خلال تمثيل الشعب في مجلس منتخب هو مجلس النواب.

المطلب الثاني: نشأة القانون البرلماني

تعود النواة الأولى لظهور القانون البرلماني في شكله البدائي إلى ظهور الديمقراطية المباشرة في اليونان سنة 750 قبل الميلاد المصاحب لظهور فكرة حق التداول في مجلس أو جمعية، و ظهر ما يسمى بنظام لقاء المدينة الأمريكي.

والذي يقصد به لقاء المواطنين الرجال الأحرار سنهم ما فوق 18 سنة يجتمعون في كل سنة 40 مرة في مستوطنة أكروبولس (و يصوتوا على الأسئلة) أما الرومان فقد طبقوا نظام الحكم الذاتي المستوحى من الإغريق سنة 450 قبل الميلاد و وسعوه حيث كان الخطباء الرومان يتوجهون إلى الجمعية العامة أو ما يعرف بالروسترا و يصوت الشعب على الأسئلة.

المبحث الثاني: الإطار المفاهيمي للبرلمان و القانون البرلماني

سوف نحاول الوقوف عند تعريف البرلمان كهيئة والقانون البرلماني:

المطلب الأول: تعريف القانون البرلماني

هناك عدة تعاريف للقانون البرلماني منها:

- القانون البرلماني هو عبارة عن القواعد و الأعراف العملية في البرلمان أو الهيئات التداولية التي من خلالها يتم تنظيم الإجراءات داخل العمل البرلماني و تطبق كذلك في حكم الدولة. وهو عبارة عن قواعد نظامية برلمانية إجرائية تطورت عبر القرون، هدفها تسهيل عمل المجموعة قصد ضمان فرصة متكافئة لكل أعضاء المجموعة للمساهمة والمشاركة في تسيير عمل البرلمان⁽²⁾.
- القانون البرلماني هو مجموعة من الأساليب والقوانين و القواعد الإجرائية المنظمة لعمل البرلمان كما تسمى بقواعد التنظيم في الفقه الدستوري الإنجليزي.

و يعتبر تطبيق القانون البرلماني حسب الفقيه روبرت أفضل طريقة لتمكين المجالس النيابية و الجمعيات من المضي قدما في عملية التشريع، مع الأخذ بعين الاعتبار رأي كل عضو في

¹ - طيبي عيسى، القانون البرلماني، المحاضرة الأولى.

² - طيبي عيسى، القانون البرلماني، المرجع السابق

المجموعة وهذا لأجل الوصول للإدارة العامة من خلال أكبر قدر ممكن من الاراء والأسئلة المتفاوتة لكن يجب أن يتم ضمن وقت قصير وفي كل الظروف وصولا للانسجام التام، وبالتالي وحدث هذه الاجراءات من أجل تسهيل عمل البرلمان و تنظيمه، لكن البرلمان يتميز ببطء عمله وكثرة إجراءاته و مراحل ذلك أغلب النظم النيابية سميت بالجمعية أو النظام المجلسي.

ومنه فالقانون البرلماني يعبر عن مجموعة الاجراءات و الأعراف التي تنظم الجمعيات أو المجالس التداولية من اجل الوصول إلى التعبير الصحيح عند التداول، ويعمل القانون البرلماني على ترسيخ الديمقراطية كأسلوب للتعبير عن طريق وجود ممثلين منتخبين يمثلون اساسا أداة الديمقراطية، كما يهدف إلى إرساء دولة القانون من خلال سيادة القانون و خضوع الكل له، و الوصول من خلال خاصية التداول إلى صياغة قانونية دقيقة و صحيحة.

المطلب الثاني: ماهية البرلمان

الفرع الأول: تعريف البرلمان

يعبر البرلمان عن الهيئة التشريعية في الانظمة الديمقراطية ويمثل وجوده تعبيراً واضحاً عن وجود الديمقراطية، له عدة أسماء منها: الجهة العامة، مجلس الشعب ... المجلس الوطني، وهو السلطة التشريعية الى جانب السلطة التنفيذية والسلطة القضائية في الأنظمة المختلفة.

إن أصل كلمة برلمان يرجع إلى الكلمة الفرنسية Parlement والتي تعني التحدث أو المناقشة، و أصبح البرلمان حالياً يعبر عن مؤتمر رسمي لمناقشة الشؤون العامة للأفراد من طرف ممثليهم والتي يتم اختيارهم.

إن البرلمان في بريطانيا وفي العصور الوسطى أي في بداياته كان يتكون من مجموعة من النبلاء ورجال الدين يمثلون الشعب و يناقشون القوانين.

و مع مرور الزمن و نظراً لعدة ثورات ظهرت البرلمانات التي تحمل المواصفات الحديثة، فأصبحت البرلمانات تشكل أسلوباً لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية و مؤسسة هامة من مؤسسات المجتمع الديمقراطي الذي يقوم على حرية المشاركة السياسية.

ويتكون البرلمان من مجموعة من الأفراد يطلق عليهم اسم النواب، ويتم التحاقهم بالبرلمان عن طريق الانتخاب و الاقتراع العام باستخدام الأساليب الديمقراطية، بواسطة المواطنين المسجلين على اللوائح الانتخابية في عملية انتخاب أو اقتراع عام سري و مباشر.

وللبرلمان عدة تسميات تختلف من دولة لأخرى مثل: مجلس النواب، المجلس التشريعي، مجلس الشعب، الجمعية الوطنية، المجلس الوطني، المؤتمر العام الوطني ... الخ.

وهو يمثل السلطة التشريعية في الدولة الدستورية ويكون له بذلك السلطة الكاملة في إصدار التشريعات والقوانين وإلغائها وتعديلها، والتصديق على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية فيمارس بهذا جميع السلطات و الصلاحيات التي تدخل ضمن المهام التشريعية وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات. بالإضافة لمهامه في مجال الرقابة على أعمال الحكومة و كذا تمثيل الشعب أمام الحكومة.

إذا يتولى البرلمان مهاما ثلاث أساسية تتمثل في مهمة التمثيل والتشريع و الرقابة.

الفرع الثاني: سمات البرلمان

يتميز البرلمان الحالي بعدة خصائص تتمثل أساسا في: أنه قاعدة النظام الديمقراطي، هيئة لتمثيل المواطنين في الحكم، قاعدة شعبية واسعة، كما أنه محور نظام الحكم، و سنحاول تفصيل كل واحدة منها كما يلي: (1)

● البرلمان قاعدة النظام الديمقراطي:

تشير فكرة الديمقراطية إلى إشراك الشعب في صياغة نمط حياته و تسيير أموره من خلال توجيه السياسة و التأثير على نظام الحكم و بهذا أصبحت تعبر عن المساواة في الحقوق السياسية لأفراد الشعب من جهة و ضرورة رضا أفراد الشعب عن نظام الحكم من جهة أخرى مع حقه في اختياره ممثله و بهذا أصبحت الديمقراطية تعتبر المشاركة في الحياة السياسية حقا لكل مواطن و ارتبطت هذه المشاركة بشكل وثيق بتعدد الأحزاب السياسية، و بهذا أصبح البرلمان من أهم معالم المجتمع الديمقراطي بتجسيده لقيم السيادة الشعبية و الحرية و المساواة و المشاركة السياسية.

● البرلمان هو المؤسسة الأكثر ارتباطا بالجمهور وتشكل بذلك قاعدة شعبية واسعة عن طريق تمثيله والذي يضم فئات مختلفة لكل طبقات و أطياف المجتمع، كما أنه مناقشة تتم بصفة علنية و تكون معروضة أمام الجمهور.

● البرلمان مؤسسة تمثيلية للمواطنين حيث أصبحت الإطار الرئيسي لتمثيل المجتمع في هيكل السلطة، ولعل الوظيفة التمثيلية للبرلمان كانت و ماتزال الوظيفة الأساسية له فهو المعبر لآمال الشعب و تطلعاته و مصدر سيادتهم عن طريق ممثليه داخله. والذي يتم اختيارهم عن

¹ - علي الصاوي، خصائص البرلمان، على الموقع: Kenanaonline.com

طريق الانتخاب المنظم بإجراءات و آليات قانونية مسبقا، كما أن القرار البرلماني يتخذ بألية الاتفاق الجماعي.

• البرلمان محور نظام الحكم:

البرلمان هو المؤسسة الوحيدة التي تجمع بين عدة وظائف فهو هيكل نيابي تمثيلي كما أنه هيكل تشريعي يعمل على صنع القوانين كما أنه آلية رقابية يقوم بمراقبة عمل الحكومة.

هذه المميزات للبرلمان تجعل منه مؤسسة دستورية ذات خصائص منفردة تميزه عن باقي مؤسسات الحكم في النظام الديمقراطي.

الدرس الثاني البرلمان في الجزائر

تعد المجالس المنتخبة من أهم المؤسسات في النظام النيابي الديمقراطي باعتبارها الهيئة المعبرة عن إرادة الشعب و حامية لحقوقه و من النادر أن نجد دولة بلا برلمان، فهو يحتل مكانة مرموقة و متميزة في النظام السياسي و الدستوري.

المبحث الأول: تنظيم السلطة التشريعية في الجزائر:

نص المؤسس الجزائري منذ أول دستور على وجود هيئة منتخبة عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري تشكل البرلمان في الجزائر و تعبر عن وجود سلطة تشريعية.

وقد كرسه دستور 1976 تحت مسمى المجلس الشعبي الوطني، يمارس وظيفة تشريعية يعبر عن إرادة الشعب و مكلف بوضع القانون و التصويت عليه.

وأكد دستور 1989 على هذا بوجود مجلس شعبي وطني يمارس السلطة التشريعية.

غير أن المادة 98 من التعديل الدستوري 1996 غيرت الموازين و هيكله المؤسسة التشريعية بتخليها عن الأحادية و أصبحت السلطة التشريعية تمارس من طرف مجلس يتكون من غرفتين هما:

- المجلس الشعبي الوطني والذي ينتخب أعضائه بالاقتراع العام المباشر و السري لمدة 5 (خمسة) سنوات.

- و مجلس الأمة والذي يمزج في انتخاب أعضائه بين الانتخاب و التعيين.

البرلمان له السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها و مراقبة عمل الحكومة، و هذا ما أكدته التعديلات الدستورية بعد ذلك، سواء دستور 2016 أو التعديل الدستوري 2020 وبموجب دستور 1996 زادت مجالات القانون لتشمل ثلاثون (30) مجالا المادة 122 منه، و القوانين العضوية تشمل 07 مجالات المادة 123..

و قد كرس دستور 1996 المبادئ و الأساليب الديمقراطية في تكوين البرلمان حيث يتم اختيار أعضائه عن طريق الانتخاب، بالإضافة إلى تقديمه "البرلمان" بغرفة ثانية استحدثت بسبب

الأزمات التي مرت بها الجزائر و من أجل سد الفراغ المؤسساتي و استمرارية سير مؤسسات الدولة.

أما عن التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد نظمت السلطة التشريعية في الباب الثاني (2) الفصل الثاني (2) تحت عنوان تنظيم السلطات من المواد 112 إلى 155 أي حوالي 43 مادة في حين في دستور 1996 حوالي 39 مادة وقد مست التعديلات الجانب العضوي و كذا الوظيفي للبرلمان.

التعديل الدستوري لسنة 2020 غير من تنظيم كل السلطات داخل الدستور، و نظم السلطة التشريعية ضمن الباب الثالث تنظيم السلطات والفصل فيها، الفصل الثالث البرلمان ابتداء من المادة 114 الى المادة 162 أي حوالي 49 مادة

المطلب الاول: الإطار العضوي للبرلمان:

أكد المؤسس الدستوري على الثنائية، فالى جانب المجلس الشعبي الوطني اعاد المؤسس الدستوري ابتداء من التعديل الدستوري 2016 الاعتبار لمجلس الأمة و جعله في نفس المرتبة تقريبا مع المجلس الشعبي الوطني لتحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان كما أكد التعديل الدستوري 2016 على تقوية دور المعارضة البرلمانية.

- بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني:
- من حيث الأعضاء: يضم المجلس 462 مقعدا منهم 08 مقاعد للخارج موزعة على 48 دائرة انتخابية و 04 مناطق بالخارج.
- حاليا و مع آخر انتخابات تشريعية 2021 أصبح المجلس يضم 407 مقعدا.
- من حيث شروط الترشح للعضوية: لقد نصت المادة 200 عن الامر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات رقم 21-01 على أنه يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:
- ✓ أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة 500 عن هذا القانون، و يكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.
- ✓ أن يكون بالغا سن 25 سنة على الأقل يوم الاقتراع.
- ✓ أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- ✓ أن يثبت ادائه الخدمة الوطنية أو اعفائه منها.

- ✓ الا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناية أو جنحة و لم يرد اعتباره باستثناء الجرح غير العمدية.
- ✓ الا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع اوساط المال و الاعمال المشبوهة و تأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين و حسن سير العملية الانتخابية.
- ✓ الا يكون قد مارس عهدتين منفصلتين أو متتاليتين ذلك ان العهدة البرلمانية أصبحت و بموجب التعديل الدستوري 2020 المادة 122 محددة لمدة 05 (خمسة) سنوات على أنه لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين برلمائيتين منفصلتين أو متتاليتين.
- من حيث اجراءات الترشح العضوية المجلس الشعبي الوطني: على كل من تتوفر فيه الشروط و راغب في الترشح التصريح عن طريق قائمة المترشحين على مستوى الولاية من المترشح الذي يتصدر القائمة ويشترط أن تزكي صراحة كل قائمة مترشحين تقدم اما تحت رعاية حزب سياسي أو اكثر و يجب حصوله على نسبة (04%) من الاصوات أو تتوفر على 10 منتخبين على الأقل في الدائرة الانتخابية المترشح فيها، كما يجب على كل حزب يشترك لأول مرة في الانتخابات أو قائمة حرة أن يحصل على 250 توقيعاً من ناخبي الدائرة الانتخابية المعنية. حسب المادة 202 من القانون العضوي 01-21.
- تحديد نتائج انتخابات المجلس الشعبي الوطني: ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني لمدة 05 سنوات بالاقتراع العام المباشر والسري، ويتم توزيع مقاعد APN (المجلس الشعبي الوطني) بالتناسب مع نسبة الأصوات المحصل عليها، فيتم:
 - بداية إقصاء القوائم التي لم تحصل على نسبة 05%
 - تم حساب المعامل الانتخابي و هو حاصل قسمة عدد الاصوات المعبر عنها على عدد المقاعد المطلوب شغلها.
 - في الاخير توزع المقاعد على القوائم الانتخابية بقدر عدد المرات المحصل عليها على المعامل الانتخابي.

المطلب الثاني: التشكيلة الهيكلية للمجلس الشعبي الوطني:

يتكون المجلس الشعبي الوطني من مجموعة من الهياكل لكي يستطيع أداء مهامه والتي حددها له القانون العضوي 16-12 في إطار المادة 09 منه، ويمكن تقسيمها إلى: هياكل دائمة و تضم المكتب- الرئيس - و اثني عشر (12) لجنة دائمة مكلفة بضمان حسن سير المجلس، و تتمثل هذه اللجان في:

- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجهوي.
 - لجنة النقل و المواصلات والاتصالات السلكية و اللاسلكية.
 - لجنة الإسكان و التجهيز والري وتهيئة العمرانية.
 - لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل و التكوين المهني.
 - لجنة الثقافة والاتصال والسياحة.
 - لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
 - لجنة الدفاع الوطني.
 - لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
 - لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية.
 - لجنة المالية والميزانية.
 - لجنة الشؤون الخارجية والتعاون و الجالية.
 - لجنة الشؤون القانونية والادارية والحريات.
- وهياكل مؤقتة تضم هيئة التنسيق – هيئة الرؤساء – المجموعات البرلمانية.

نشير إلى أنه لا يمكن للعضو أن ينتمي لأكثر من مجموعة واحدة.

● الغرفة الثانية للبرلمان: مجلس الأمة:

عزز التعديل الدستوري لسنة 2016 من الثنائية الهيكلية للبرلمان كما عزز من دور مجلس الأمة كغرفة ثانية، وأكد التعديل الدستوري لسنة 2020 ذلك.

أ- مجلس الأمة عضويا:

بموجب التعديل الدستوري 2016 فمجلس الأمة يتكون من 144 عضوا، لمدة (06) سنة سنوات على أن يحدد النصف كل ثلاث (03) سنوات. و يجمع بين اسلوبي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضائه حيث :

- ينتخب 96 عضوا أي (2/3) ثلثي الاعضاء عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من أعضاء المجالس البلدية و الولائية، وتمثل كل ولاية بعضوين ويكون حسب نموذج الاقتراع بالقائمة في دور واحد بالأغلبية على مستوى كل ولاية و يشترط في المترشح لمجلس الأمة الشروط الآلية حسب المادة 111 من القانون العضوي 10-16:
- ✓ بلوغ سن 35 سنة كاملة يوم الاقتراع.

✓ ان لا يكون محكوم عليه بحكم نهائي بعقوبة سالبة للحرية لارتكاب جناحة أو جناية و لم يرد اعتباره باستثناء الجناح غير العمدية.
- و أعضاء معينون و عددهم 48 عضوا أي ما يمثل (1/3) ثلث الاعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي من ضمن الكفاءات والشخصيات الوطنية.

إن التعديل الدستوري لسنة 2020، لم يضيف الجديد بالنسبة لمجلس الأمة، غير أن عدد أعضائها ارتفع بسبب ارتفاع عدد الولايات الى 58 ولاية و أصبح عدد أعضاء مجلس الأمة حاليا 174 عضوا منهم 116 عضوا منتخبا و زيادة عدد الاعضاء المعينون بـ 10 أعضاء أي 58 عضوا معيننا وبهذا سيصبح عدد أعضاء مجلس الأمة 174 و عليه تم رفع عدد أعضاء مجلس الأمة بعد 23 سنة من تأسيسه و بقيت فكرة التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة سارية بعد كل (03) ثلاث سنوات.

ب- مجلس الأمة هيكليا:

يتكون مجلس الأمة من مجموعة من الهياكل، تقسم إلى:
هياكل دائمة و هي: رئيس المجلس، المكتب، (09) تسعة لجان لضمان السير الحسن للمجلس.
و هياكل مؤقتة و هي: هيئة الرؤساء، هيئة التنسيق، و المجموعات البرلمانية.

المبحث الثاني: نهاية العضوية في السلطة التشريعية

المشرع الجزائري كغيره اتبع منهج تحديد العهدة البرلمانية سواء كانت: طويلة استنادا لنظرية سيادة الأمة أو قصيرة تماشيا مع مبادئ نظرية سيادة الشعب، و تنتهي العضوية في البرلمان إما نهاية طبيعية أو نهاية غير طبيعية.

المطلب الأول: النهاية الطبيعية للعضوية في البرلمان:

تنتهي العضوية في المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنهاية المدة المحددة قانونا و بأحكام دستورية أي بنهاية العهدة النيابية و قد حددتها المدة 122 من التعديل الدستوري 2020 والتي جاء فيها:

" - ينتخب المجلس الشعبي الوطني لعهدة مدتها خمس 05 سنوات.

- تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (06) سنوات.

- تحدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث 03 سنوات.
 - لا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية.
 - و يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاهدة الحالة بقرار، بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية واستشارة المحكمة الدستورية.
 - لا يمكن لأحد ممارسة أكثر من عهدتين برلمانيتين منفصلتين أو متتاليتين "
- وهي نفس الاحكام التي وردت في نص المادة 119 من التعديل الدستوري 2016 إلا الفقرة الاخيرة والتي جاء بها التعديل الدستوري 2020 والتي حددت بموجبها امكانية التمثيل في البرلمان بعهدتين فقط منفصلتين أو متصلتين بعدما كان عدد العهديات مفتوح بالنسبة للعضو في البرلمان، ولعل هذا التقييد يحمل معه من الايجابيات ما يجعل من العمل النيابي فعلا عمل تداولي و تمثيلي بحت.

المطلب الثاني: النهاية غير الطبيعية للعضوية في البرلمان:

- تكون النهاية غير الطبيعية في إحدى الحالات التالية: الحل، الوفاة، الاستقالة، الإقالة، التنافي، سقوط مهمة البرلمان.
- التجريد وهذا ما جاء في المادة 117 من التعديل الدستوري 2016 و تقابلها المادة 120 من التعديل الدستوري 2020
 - حل البرلمان: يقتصر الحل على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة ولرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في ذلك.⁽¹⁾
 - الوفاة: إذا توفي عضو البرلمان فيجب تعويضه.
 - الاستقالة: هو طلب يقدمه العضو قصد التنازل على عهده البرلمانية، واجراءات استخلاف العضو المستقيل هي نفسها اجراءات استخلاف العضو المتوفي. حسب ما ينص عليه القانون العضوي للانتخابات.⁽²⁾
 - الاقصاء: من خلال المادة 124 من التعديل الدستوري 2016 و 127 من التعديل الدستوري 2020 ففي حالة ما إذا ارتكب أي عضو في المجلس فعل مخل بشرف المهنة يجرد من منصبه بشرط الحصول على الاغلبية البسيطة لأعضاء المجلسين.

¹- المادة 147 من التعديل الدستوري 2016 و تقابلها المادة 151 من التعديل الدستوري 2020.

²- المادة 125 من التعديل الدستوري 2016 و تقابلها المادة 128 من التعديل الدستوري 2020.

- التنافي/ يقصد به عدم امكانية جمع من أعضاء المجلسين بين وظيفتهم النيابية ووظيفة أخرى المادة 122 من التعديل الدستوري 2016.(1)
- سقوط مهمة عضو البرلمان: من خلال نص المادة 123 من التعديل الدستوري 2016 و المادة 126 من التعديل الدستوري 2020 فإذا لم يستوفي عضو البرلمان شروط قابليته الانتخاب أو فقدتها بعد انتخابه تسقط مهمته.

¹- و تقابلها المادة 125 من التعديل الدستوري 2020.

الدرس الثالث : الثنائية البرلمانية في الجزائر

إن تبني نظام الغرفتين في ظل النظم الدستورية المقارنة لم يكن وليد الصدفة بل جاء نتيجة عدة أسباب و خلفيات أخذت شكل مبررات سياسية و قانونية من جهة، و من جهة أخرى فالثنائية تجعل من البرلمان مساحة جديدة للتعبير والحوار سياسيا.

- تحسين لنوعية و أداء التمثيل الوطني للشعب.
- هو أحسن طريقة لضمان استمرارية الدولة، و الانتقال الهادئ للسلطة في حالة الشغور.

المبحث الاول: مبررات الثنائية:

سوف نتناول مبررات ظهور الثنائية البرلمانية كنظام في الدول أو النظم الدستورية عامة ثم نخصص مبررات ظهورها في الجزائر

المطلب الأول: مبررات تبني الثنائية:

ظهر نظام الثنائية البرلمانية لعدة أسباب لعل أهمها: تمثيل الطبقة الاستقرائية في النظم الملكية لاعتبارات تاريخية

وللحفاظ على الوحدات السياسية و ضمان تمثيلها في مجلس يحمي مصلحة الاتحاد في الدول الفيدرالية

الفرع الأول: تمثيل الطبقة الاستقرائية:

بدأ نظام التمثيل أو النيابة السياسية في الظهور مع أواخر القرون الوسطى في إنجلترا وبالتحديد مع بداية القرن 13 عندما فرض النبلاء على الملك عدم فرض الضريبة إلا بعد استشارتهم، و أنشأ الميثاق الكبير أو الماقتاكرتا وكذا المجلس الكبير الذي تحول فيما بعد إلى غرفة اللوردات سنة 1215 ثم تم إنشاء مجلس العموم كغرفة سفلى وفي سنة 1265 تم انشاء البرلمان الانجليزي.

ضم مجلس اللوردات الطبقة الاستقرائية من النبلاء ويخضع اعضائه للوراثة وللملك الحق في انشاء مراكز جديدة وكان يتمتع بسلطات واسعة.

في حين أن مجلس العموم هو مجلس منتخب لمدة خمس (5) سنوات، ممثل للشعب ينتخب أعضائه بالاقتراع العام من المواطنين الذين يبلغون سن ثامنة عشر (18) سنة، وهو الغرفة السفلى أو الغرفة الأولى.

غير أن التطور نحو الديمقراطية انتهى إلى الغاء الغرفة الثانية أو فقدان سلطتها أو تحويلها لغرفة ديمقراطية.

الفرع الثاني: المحافظة على الوحدات السياسية في النظم الفيدرالية:

عن طريق وجود غرفة ثانية تمثل الدويلات المكونة للاتحاد حفاظا على بقاء كيائها كدول لها استقلالها الداخلي إلى جانب مجلس منتخب من الشعب و ممثل له.

ان البرلمان في الدول الفيدرالية يتكون من غرفتين:

- مجلس النواب و يمثل مجموع الشعب، خاضعة للتمثيل النسبي للسكان في كل دويلة عضو في الاتحاد.
- مجلس شيوخ كغرفة ثانية ممثلة للدول الأعضاء في الاتحاد بشكل متساوي دون الاخذ بعين الاعتبار لعدد السكان، وهو ما نجده في كل من سويسرا والولايات المتحدة الامريكية.

الفرع الثالث: السعي لتحقيق تمثيل ديمقراطي وتوسيع التمثيل

خاصة في الدول الموحدة المرتكزة عل أساس الاقتراع غير مباشر مثل مجلس الشيوخ في فرنسا وبها مجالس منتخبة على درجتين.

الفرع الرابع: التمايز و الاختلاف بين الغرفتين

لا تكون الثنائية مبررة إلا في الحالة التي يكون فيها إحدى الغرفتين انعكاسا للأخرى، وهذا لا يتحقق إلا إذا وجد تمايز بين الغرفتين من حيث:

- طريقة التعيين.
- النظام الانتخابي.
- اشتراط شروط خاصة للعضوية في الغرفة الثانية مع ضرورة وجود عنصر الكفاءة.
- لا يجب ان يكون هناك الدوائر الانتخابية نفسها في الغرفتين.

كما يجب أن يكون المسار الانتخابي مختلف و غير موحد وإلا فلا ضرورة لوجود نفس الغرفة بنفس المواصفات والصلاحيات مرتين، كما ان السعي للتمثيل الديمقراطي وتوسيعه، يجعل من الضروري عدم استحواد مجلس واحد على السلطة التشريعية، وهذا لإحداث التوازن و تجنب جعل مجلس واحد يتخذ القرارات التشريعية درءا للتعسف والاستبداد في استعمال أو ممارسة السلطة.

المطلب الثاني: مبررات الثنائية في الجزائر:

إن وجود الثنائية البرلمانية كان ولا يزال يهدف أساسا إلى تكريس السيادة الشعبية و تحسين الأداء البرلماني.

هذا النظام أو الأسلوب لتنظيم البرلمان أملتة في النظام الدستوري الجزائري عدة مبررات، منها مبررات أو ظروف سياسية و أخرى طرحتها اشكالات قانونية وهذا ما سوف نعرضه.

الفرع الأول: المبررات السياسية:

يمكن أن، نلخصها فيما يلي:

1- مضاعفة التمثيل الوطني حيث تضم الغرفة الثانية (مجلس الأمة)⁽¹⁾ منتخبي الجماعات المحلية و الكفاءات و الشخصيات الوطنية لضمان استقرار و ديمومة الدولة، وهذا ما اشارت اليه المذكرة الرئاسية بتاريخ 12/05/1996 الفقرة 03 حيث جاء فيها "تستجيب التشكيلة المختلفة لمجلس الأمة لتفضيل معايير النضج و الكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما تستجيب للانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية" هذا يقصد به الثلث الرئاسي أو المعين من طرف رئيس الجمهورية. أما (2/3) الباقية فتشكل أو تختار بهدف تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، و يتماشى نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام الذي يؤدي إلى تهميش الكفاءات الوطنية.

إن وجود مجلس الأمة بتشكيلة مغايرة و عهدة أطول يتحقق معه التوازن و يمنع الانزلاق عن المجلس الشعبي الوطني، وهذا تجسيدا لفكرة مونتييسكيو حول توزيع السلطة والفصل بينها.

¹ - تم إنشاء مجلس الأمة بموجب دستور 1996 حيث أكد على مبدأ الثنائية في غرفتي البرلمان، و اصبح البرلمان الجزائري يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وهو مؤسسة من مؤسسات الدولة والغرفة الأولى للبرلمان الجزائري (الغرفة العليا). تم تأسيسه بتاريخ 28 نوفمبر 1996، عدد أعضائه كان 144 عضوا، أصبح اليوم بعد زيادة عدد الولايات 17 عضوا، يعين منهم رئيس الجمهورية الثلث (1/3) ، في حين يتم انتخاب (2/3) من أعضائه عن طريق الاقتراع العام السري غير مباشر من طرف منتخبي المجالس البلدية و الولائية.

2- يمثل مجلس الأمة هيئة تفكير بفضل تشكيلته والتي تؤدي إلى تحسين الصياغة و تطوير نوعيتها، كما يضمن ابتعاد 2/3 من اعضائه.

الفرع الثاني: المبررات القانونية

نلخصها في:

- المرحلة التي عاشتها الجزائر بعد استقالة رئيس الجمهورية و حل المجلس الشعبي الوطني و تنج عنه فراغ مؤسساتي، فتم استحداث مجلس الأمة كهيئة ضمن حلقات النظام المؤسساتي الجزائري لا يخضع للحل و يتولى مهام رئيس الجمهورية عند شغور منصب هذه الأخير سواء بسبب مرض خطير أو الاستقالة أو الوفاة و بعد ثبوت المانع، وبهذا يحقق وجود مجلس الأمة استقرار الدولة و مؤسساتها.
- ترسيخ التمثيل و الرفع من الوظيفة التشريعية، إن وجود مجلس الأمة يضمن تمثيل بعض فئات الشعب وكفاءاته العلمية والاجتماعية في مختلف الاختصاصات، كما يفتح المجال أمام التمثيل في بعده الاقليمي للدولة من خلال 2/3 اعضائه الذين ينتخبون عن طريق الاقتراع العام غير المباشر من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية وبهذا فوجود مجلس الأمة و بتشكيله مغايرة يجلب معه مضاعفة التمثيل الوطني.
- تحقيق صياغة أفضل و أكثر دقة و عناية للنصوص القانونية وتقليل فعل التأثير السياسي فيها، كما يعتبر و بوجود الشخصيات و الكفاءات طاقة تفكير و تصور و اقتراح.

المبحث الثاني: العلاقة بين مجلسي البرلمان

لقد كان اختصاص مجلس الأمة مرتبط بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في المادة التشريعية، حيث أن مجلس الأمة لا يناقش ولا يصوت إلا على النص الذي وافق و صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، المادة 40-41،42 القانون 99-02.

إلا أنه و بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح بإمكان مجلس الأمة المساهمة في العملية التشريعية كشريك فعال و لم يعد عمله التشريعي مرتبط تماما بعمل المجلس الشعبي الوطني، حيث أكدت المادة 136 منه على ذلك و حددت المادة 137 الحالات التي تودع فيها مشاريع القوانين مباشرة أمام مجلس الأمة، حيث يتعلق الأمر بالتنظيم المحلي و تهيئة الاقليم – التقسيم الاقليمي- ما عداها فتودع كل مشاريع القوانين الاخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

إذا، أصبحت المبادرة بالقوانين تكون من طرف الحكومة أو 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني – مجلس الأمة.

إذا تعلق الأمر بالتنظيم المحلي أو تهيئة الاقليم أو التقسيم الاقليمي فتودع هنا مشاريع أمام مكتب مجلس الأمة للتصويت أولا ثم تحال إلى المجلس الشعبي الوطني للتصويت كذلك. ما عداها، فتودع كل مشاريع القوانين الباقية مكتب المجلس الشعبي الوطني، تناقش و يصوت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني لتحال بعدها على مكتب مجلس الأمة على التوالي للمصادقة.

وهذا ما أكدته المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020 و المادة 145 (1)فقرة واحد.

المطلب الأول: نشوب الخلاف بين غرفتي البرلمان:

لما كانت السلطة التشريعية تتكون من مجلسين، فإن إمكانية الخلاف بينهما تظل قائمة و ذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرر خصوصية كل منهما، ولذلك عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى إيجاد آلية لحل الخلاف في إطار ما سماه باللجنة المتساوية الأعضاء والتي نصت عليها المادة 120 من دستور 1996 (2). ان اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على آلية واحدة هي اللجنة المتساوية الاعضاء كحل عن امكانية الخلاف القائم، وهذا ما جعله يدعم هذه الآلية بآلية جديدة في اطار دائما للجنة المتساوية الاعضاء ابتداء من التعديل الدستوري 2016 انطلاقا من المادة 138 فقرة 5 و يحدث الخلاف عند تعارض رأي المجلسين في نفس النص القانوني حيث يوافق مجلس منهم و يرفض المجلس الآخر النص القانوني فما هو العمل هنا، هل يلغى النص أم هناك حلول أخرى؟

نص المشرع الجزائري على آلية لحل الخلاف القائم حول النص القانوني وهذا بإنشاء لجنة متساوية الاعضاء لها الكلمة في فض الخلاف.

المطلب الثاني: اجراءات تحريك و عمل اللجنة المتساوية الاعضاء لحل الخلاف

طبقا للمادة 5/138 من التعديل الدستوري 2016 و المادة 145 فقرة خامسة من التعديل الدستوري 2020، فإنه وعند وجود خلاف بين الغرفتين، يطلب رئيس الحكومة أو الوزير

¹ - تنص المادة 145: "مع مراعاة احكام الفقرة الأولى من المادة 144 اعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي، حتى يتم المصادقة عليه"

² - سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، تسوية الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قيل و بعد التعديل الدستوري 2016، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، عدد02، 2016، ص100.

الأول اجتماع لجنة متساوية الاعضاء، ويبلغ الطلب لرئيس كل غرفة، و تجتمع اللجنة في أجل أقصاه 15 يوما وهذا ما جاء به نص المادة 88 من القانون العضوي 16-12.

ويحدد ممثلي كل غرفة في اللجنة بعشرة (10) أعضاء وهذا بنص المادة 89 من القانون العضوي 16/12.

تجتمع اللجنة بالتداول بين مقري المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وبعقد الاجتماع الأول بدعوة من أعضائها الأكبر سنا وينتخب لها مكتب لها من أعضائها به رئيس و نائب الرئيس و مقررين اثنين حيث: ينتخب الرئيس من أعضاء الغرفة المجتمع في مقرها و النائب عن أعضاء الغرفة القانية و مقررين كل واحد يمثل غلافة و هو نفس ما كان معمول به في القانون 93-02.

بموجب المادة 92 من القانون العضوي 16-12 تدرس اللجنة الاحكام محل الخلاف و يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة ولها الاستماع لأي عضو في البرلمان أو اي شخص إن كان في الاستماع إليه فائدة، حيث يرسل الرئيس (حسب الحالة) طلب لرئيس الغرفة المعنية للاستماع.

ينتهي عمل اللجنة بتقديم تقريراً تقترح فيه نصاً حول الحكم أو الاحكام محل الخلاف، حيث تدرس اللجنة هنا النص محل الخلاف لتصل لنص تقويمي، تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة على الغرفتين للمصادقة، و تفصل كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله.

وهنا نكون امام:

- يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح كما ورد من اللجنة المتساوية الاعضاء.
- أو يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح مع ادخال تعديلات عليه مع موافقة الحكومة.
- أو لا يصوت المجلس الشعبي الوطني على الاقتراح على اقتراح اللجنة.
- أو يتمسك المجلس الشعبي الوطني بالتعديلات رغم رفض الحكومة لها.
- في حالة استمرار الخلاف هنا و بالرجوع لنص المادة 145 فقرة السابعة من التعديل الدستوري 2020، يتم اللجوء إلى المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائياً في الخلاف القائم وهو ما لم يكن موجوداً إلا ابتداءً من التعديل الدستوري 2016.

و تتلخص اسياسي استمرار الخلاف في:

- رفض المجلس الشعبي الوطني اقتراح اللجنة.
- رفض الحكومة للتعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني للنص الذي أعتة اللجنة.
- رفض مجلس الامة للتعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني وعلى النص الذي اعدته اللجنة، ذلك أنه على مجلس الامة الفصل أولا في التعديلات المقدمة من المجلس الشعبي الوطني قبل النص الذي أعدته اللجنة (1).

إن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من تحريك آلية الفصل في النزاع بين الغرفتين مرهونة و سلطة للوزير الأول، غير أن الحل الذي قدمه في حالة استمرار الخلاف على النص محل الخلاف يكون بالسحب أو اعطاء الكلمة الاخيرة للمجلس الشعبي الوطني، وهذا ما أكدته المادة 97 من القانون العضوي 16-12، و المادة 07/145 من التعديل الدستوري 2020، تظهر هنا سلطة الحكومة في فض الخلاف القائم بين الغرفتين.

أكد المؤسس الدستوري الجزائري ما جاء في التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث منح سلطة انشاء و تحريك آلية فض الخلاف بانشاء اللجنة المتساوية الاعضاء كآلية أولوية لحل الخلاف بيد الحكومة، فإن لم ترغب في انشاء هذه اللجنة فلا يوجد ما يرغمها على ذلك، وفي حالة استمرار الخلاف رغم النص المعد من طرف اللجنة، يمكن للحكومة ان تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا كحل ثان في حال استمرار الخلاف وهنا يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي اعدته اللجنة أو بالنص الاخير الذي صوت عليه وفي حالة اذا لم ترغب الحكومة في احالة الموضوع على المجلس الشعبي الوطني كحل ثان لفض الخلاف فيسحب النص، تظهر هنا سيطرة و تحكم الحكومة في مصير النص عند حدوث خلاف حوله.

¹ - عبد العالي حفظ الله، آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة، مجلة النبراس للدراسات القانونية، المجلد 06، العدد 02 ، ديسمبر 2021، ص 20.

الدرس الرابع:

الإطار الوظيفي للسلطة التشريعية - التشريع-

عرف الدستور عدة تغييرات لعل أهمها تلك التي مست السلطة التشريعية ابتداء من التعديل الدستوري 2016، حيث يمارس البرلمان وظيفتين أساسيتين إلى جانب مهمته التمثيلية وهي التشريع و الرقابة. فيكلف البرلمان باعتباره هيئة - سلطة- مكلفة بالتشريع و التصويت و المناقشة، كما يمارس العمل الرقابي.

المبحث الأول: سلطات البرلمان في مجال التشريع

صناعة التشريع هي الوظيفة الأساسية و الأصلية للبرلمان، وقد منح المشرع الجزائري هذه المكنة للمجلس الشعبي الوطني منذ أول مجلس تأسيسي، عكس مجلس الأمة الذي ضيق من اختصاصاته، وكان عليه أن ينتظر حتى التعديل الدستوري 2016 الذي رفع من مكانته و أعاد له الاعتبار كشريك في العملية التشريعية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

فمن مميزات التعديل الدستوري 2016 والتي بقي محافظا عليها التعديل الدستوري 2020 ما يلي:

المطلب الأول: جديد التعديل الدستوري في مجال ممارسة التشريع:

أعطى التعديل الدستوري 2016 و بعده التعديل الدستوري 2020 دفعا جديدا للعملية التشريعية من حيث:

الفرع الأول: توسيع سن القانون ليشمل غرفتي البرلمان

يتمتع البرلمان بصلاحيه اقتراح القوانين و مناقشتها و التصويت عليها وفق اجراءات حددها الدستور؛ فنجد: دستور 1996 منح للمجلس الشعبي الوطني المبادرة بالقانون دون أعضاء مجلس الأمة ، وهذا ما يتعارض مع احكام المادة 98 منه والتي تمنح سيادة الأعداد و التصويت على القانون للبرلمان بغرفتيه.

غير أن التعديل الدستوري 2016 تدارك الأمر بموجب المادة 1/136 منه والتي تنص على " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين "

فهناك تأكيد على دور المجلس الشعبي الوطني في إعداد القانون مع إعادة الاعتبار لمجلس الأمة في المبادرة و إعداد القانون وبهذا أصبح البرلمان هو السيد في سن القوانين و هو البرلمان المكون من غرفتين.

وقد حافظ التعديل الدستوري 2020 على هذا المكسب لصالح مجلس الأمة من خلال المادة 1/143 منه⁽¹⁾، التي حملة نفس الأحكام و جاءت بنفس الصياغة مع احكام المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 إلا ما عدل بسبب تغيرات أملتها الحياة السياسية.

لقد عمد المؤسس الدستوري على تقسيم القانون إلى: قانون عضوي و قانون عادي.

حيث ينحصر الفرق أساسا من حيث مواضيع كلهما و اجراءات التصويت.

• القوانين العضوية: قواعد قانونية يصدرها البرلمان وفق اجراءات محددة في الدستور، و تخضع للرقابة القبلية (قبل صدورها) من المجلس الدستوري، المحكمة الدستورية حاليا.

فحددت المادة 141 من التعديل الدستوري 2016 المحالات المخصصة للقوانين العضوية وفي 06 ستة مجالات، تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، وهو محتوى المادة 140 من التعديل الدستوري 2020، مع تغير يخص الرقابة قبل الصدور والتي تتم من المحكمة الدستورية. والتي حلت محل المجلس الدستوري في الرقابة الدستورية.

إذا هنا معياران للقوانين العضوية المعيار الأول هو معيار موضوعي اي المواضيع أو المجالات التي يشرع بها بقوانين عضوية و هي (06) ستة مجالات محددة بنص دستوري بالإضافة لمعيار آخر يخص الاجراءات أو نصاب التصويت والتي تحدد في مجال القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الامة.

• القوانين العادية: حدد المشرع الجزائري مجالات القانون إي المجالات التي يشرع بها البرلمان بقانون؛ وقد حددتها المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 بـ 29 مجالا، وحددتها المادة 139 من التعديل الدستوري 2020 بـ 30 مجالا، ولم يتضح هل هذا التحديد جاء على سبيل الحصر أو المثال غير أنه و من خلال الربط و المقارب و بين المادتين 140 و 143 من التعديل الدستوري 2016 و تقابلها المادتين 139 و 141 من التعديل الدستوري 2020، فيتضح لنا أن: التنظيم هو الأصل و التشريع هو الاستثناء. فالأصل أن لا نحدد مجالات

¹ - تنص المدة 1/143 من التعديل الدستوري 2020: " لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، و النواب و اعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين "

التشريع للبرلمان و نترك مجال التنظيم لرئيس الجمهورية مفتوح ذلك أن رئيس الجمهورية يشرع استثناء، لأن التشريع متروك للبرلمان لكن النص القانوني هنا جاء مفندا للفكرة السابقة والتي تجعل أن الأصل للتنظيم في مجال التشريع والبرلمان يشرع استثناء.

بالنسبة للتعديل الدستوري: حسب نص المادة 222 من التعديل الدستوري 2020) نفس مضمون المادة 211 من التعديل الدستوري 2016) يمكن لثلاث أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية، الذي يمكن له أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي .

كما اكدت المادة 221 من التعديل الدستوري 2020 على أنه إذا ارتأت المحكمة الدستورية أن المشروع أي التعديل الدستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الانسان والمواطن و حرياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية، و عللت رأيها، فيبأشر رئيس الجمهورية اجراءات إصداره دون عرضه على الاستفتاء، متى أجازته ثلاث ارباع (3/4) اعضاء البرلمان.

الفرع الثاني: إعداد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

حسب المادة 135 من التعديل الدستوري 2020 فيعد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامه الداخلي ويصادق عليه، على أن يخضع النظام الداخلي لرقابة المحكمة الدستورية قبل صدوره.

وقد كلف مكتب المجلس الشعبي الوطني لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و الحريات طبقا للمادة 85⁽¹⁾ من النظام الداخلي، بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وهذا على ضوء أحكام الدستور و القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 26 أوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة⁽²⁾.

و على نفس النسق جاء النظام الداخلي لمجلس الأمة المؤرخ في 22 غشت 2017، الذي يحدد اجراءات و كفاءات تنظيم مجلس الأمة وسيره طبقا لأحكام المادة 3/132 من الدستور 2016 و لأحكام القانون العضوي 12-16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 15 غشت

¹ - تنص المادة 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على: " يمكن تعديل احكام النظام الداخلي بناء على لائحة موقعة من 30 ثلاثين نائبا على الأقل أو بطلب من مكتب المجلس "

² - حسب موقع <http://www.aps.dz> بتاريخ 17 جانفي 2022.

2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، و عملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، وهذا بنص المادة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

الفرع الثالث: مساهمة البرلمان في إعداد التشريع المالي

كان الملوك قديما يحتكرون الاختصاص المالي، وانتقل تدريجيا للشعب عن طريق دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالميزانية و المصادقة عليها، وقد أخذ به المشرع الجزائري في إطار المادة 9/138 و المادة 139 من التعديل الدستوري 2016، فيقوم البرلمان بالتصويت على الميزانية العامة للدولة، ويمنح الترخيص للحكومة بتنفيذها. كما يتدخل البرلمان و يصدر قوانين تنظم المجال المالي كتلك المتعلقة بالضرائب، الجباية ... إلخ و على نفس النمط سار المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2020 بموجب نص المادة 146 منه.

و على العموم تستطيع القول أنه و رغم أن الاختصاص المالي من صميم المجالات العائدة للسلطة التشريعية، لكن من الناحية العملية فيؤول هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية والتي تستأثر به من منطلق اضطلاعها بمهمة التسيير و التنفيذ، فهي تحتكر مجال قانون المالية، فنقوم بمفردها بتحضير مشروع قانون المالية على مستوى دوائرها الوزارية دون وجود مساهمة للبرلمان في ذلك، والذي لا يتعدى دوره إلا في المناقشة المقيدة زمنيا تحت طائلة تدخل رئيس الجمهورية و اصداره بموجب أمر.

المطلب الثاني: تقييد البرلمان في مجال التشريع

القاعدة العامة أن لا يكف أن يقوم المؤسس الدستوري بتنظيم الاختصاصات، بل يجب أن يمنح الضمانات الكافية لممارسة الصلاحيات دون قيد أو شرط.

إلا أن المشرع الجزائري بالرغم من منحه للبرلمان ممارسة العمل التشريعي إلا أنه وضع مجموعة من القيود التي منعت هذه الهيئة أو السلطة من ممارستها اختصاصاتها بأكمل وجه، أهمها: (1)

- شرط النصاب لقبول المبادرة البرلمانية.
- إحاطة اقتراح القانون بشروط و قيود شكلية و فنية أهمها تلك المتعلقة بإرفاقها بعرض الأسباب على شكل مواد.
- تقييد المبادرة البرلمانية بعدم الإخلال بالموازنة المالية العمومية.

¹ - مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر، بين الضوابط القانونية و هيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون (المجتمع و السلطة)، رقم 03، 2014 ص-ص 52-66.

- اقتصار دور البرلمان على المصادقة على قانون المالية.
- تحديد المجال التشريعي للبرلمان ادى إلى ضعف المبادرة البرلمانية.
- تقييد البرلمان في مرحلة المناقشة و التصويت بالتواجد الدائم للحكومة في الاجراءات التشريعية.
- إطلاق المبادرة الحكومة وهيمنتها على المبادرة التشريعية.
- تحكم الحكومة ي برمجة جدول الأعمال.
- احتكار الحكومة للمبادرة بالتشريع المالي.
- تحكم الحكومة في آلية تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان.
- هيمنة الحكومة عامة على المجال التشريعي.
- المجال الواسع للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.
- ممارسة رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر يجعله منافس للبرلمان.

الدرس السادس:

سلطات البرلمان في مجال الرقابة

تعتبر الرقابة البرلمانية من سمات النظام البرلماني و من مظاهر نظام الفصل بين السلطات، وقد منح المشرع الجزائري للبرلمان سلطة مراقبة تنفيذ أعمال الحكومة بواسطة عدة آليات منها ما يترتب المسؤولية السياسية للحكومة، و منها ما لا يترتب المسؤولية المباشرة.

المبحث الأول: وسائل الرقابة التي تترتب المسؤولية السياسية للحكومة

تتمثل هذه الوسائل أساسا في عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة - برنامج الحكومة- بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة، و أضاف التعديل الدستوري 2020 الاستجواب

المطلب الأول: تقديم مخطط عمل - برنامج - الحكومة

يتم تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة تقديم مخطط عمل أو برنامج الحكومة للمجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وقد أشارت المادة 106 من التعديل الدستوري 2020 إلى ذلك وتتم خطوات ذلك كما يلي: عند تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة فيقوم:

- بعرض مخطط عمله للمجلس الشعبي الوطني خلال 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة.
- يفتح المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة لهذا الغرض بعد (07) سبعة ايام من تبليغ النواب.
- يمكن تقديم تعديلات و اقتراحات.
- و الحكومة تكيف المخطط على ضوء المناقشة بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ثم يعرض هذا المخطط للموافقة عليه. وهنا نكون امام حالتين:
- إما يوافق عليه المجلس الشعبي الوطني، فيعرض هنا المخطط على مجلس الأمة والذي له إصدار لائحة المادة 106.
- أو يرفض المجلس الشعبي الوطني المخطط فهنا تستقبل الحكمة وجوبا ويعين رئيس الجمهورية حكومة جديدة (المادة 107 من الدستور)
- و تقدم الحكومة الجديدة مخطط عملها بنفس الاجراءات و الكيفيات الأولى، فإن رفضه المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية، فهنا ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا

وتستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (03) أشهر (المادة 108)

المطلب الثاني: بيان السياسة العامة

ألزمت المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، وقد جاءت المادة 111 بصيغة الأمر، وهذا ما لم يكن موجودا في دستور 1996.

بعد عرض بيان السياسة العامة تتم مناقشته و تنتهي المناقشة إما بإيداع لائحة أو بإيداع ملتمس الرقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 161 و 162 من التعديل الدستوري 2020 و للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة. أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، فإن لم يوافق هذا الأخير، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة. وعلى العموم فلا يبادر الوزير الأول أو رئيس الحكومة بذلك إلا إذا كان متأكدا بحصوله على الموافقة التي تعد دعما للحكومة وسياستها.

تتمثل اجراءات ايداع ملتمس الرقابة والتي جاءت ضمن المادتين 161 و 162:

- يجب ايداعه من قبل سبع (1/7) عدد النواب على الأقل.
- و تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بأغلبية ثلثي (2/3) عدد النواب.
- ولا يتم عرض التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة ايام من تاريخ ايداعه.
- إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة، فيقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: الاستجواب

أصبح الاستجواب و بموجب المادة 160 من التعديل الدستوري 2020 من الآليات التي تثير المسؤولية السياسية للحكومة بصفة مباشرة، و قد أعاد التعديل الدستوري 2020 ترتيب الآليات الرقابية بتفعيل دور الاستجواب في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بصفة مباشرة. وهذا من جانبين: تفعيل من حيث النطاق أو مجال أو مواضع الاستجواب والتي اصبحت تضم أية مسألة ذات أهمية وطنية و كذا حال تطبيق القوانين وبهذا وسع المشرع من مجال اعمال الاستجواب.

وتفعيل من حيث الآثار أين يتم تحريك ملتزم الرقابة إثر لاستجواب ينصب على مسؤولية الحكومة " المادة 161 من التعديل الدستوري 2020 "

المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية التي لا تحرك المسؤولية السياسية للحكومة بشكل مباشر

وهي مجموعة من الآليات التي يشترك في ممارستها كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، ولا يترتب عن آثارها المسؤولية السياسية المباشرة للحكومة، وتتمثل أساسا في:

المطلب الأول: الأسئلة

هو أحد الآليات الرقابية يقدمه عضو البرلمان للحكومة ليستفهم حول قضية ما أو طلب إيضاح أو استعلام حول واقعة معينة، وتنقسم حسب نص المادة 158 من التعديل الدستوري 2020 إلى اسئلة شفوية و أخرى كتابية.

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني

أشارت المادة 159 من التعديل الدستوري 2020 إلى إمكانية انشاء لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، و قد أعطى المشرع الجزائري هذه المكنة لغرفتي البرلمان معا، بشرط أن لا تكون القضية محل التحقيق محل متابعة قضائية.

وقد أشار القانون العضوي 12/16 إلى إجراءات التحقيق البرلماني والذي يختلف عن التحقيق التشريعي أو القضائي.

فيمكن لعشرون (20) نائبا أو عضوا إيداع لائحة تتضمن اقتراح إجراء تحقيق لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة مع تحديد الموضوع بكل دقة. بعد الموافقة على الاقتراح، يتم اختيار أعضاء تشكيل لجنة التحقيق من خارج الأعضاء المقدمين للطب.

هذه اللجنة لها طابع مؤقت و تقدم تقريرها في ظرف ستة (06) أشهر قابلة للتמיד مرة واحدة، ويسلم التقرير إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة حسب الحالة. كما يبلغ لرئيس الجمهورية والوزير الأول ويوزع على النواب أو الأعضاء.

الدرس السابع:

الاجراءات الخاصة للبرلمان

إن الوظيفة الأساسية والأصلية للبرلمان هي التشريع، وقد حدد المؤسس الدستوري طرق و كفيات و كذا إجراءات العمل التشريعي، إلا أنه أفرد بعض الأنواع من القوانين بإجراءات خاصة، لاعتبارات كثيرة و متعددة لعل أهمها ما تعلق بطبيعة موضوعها.

ويتعلق الأمر هنا بالقانون العضوي، قانون المالية وأخيرا بالتعديل الدستوري.

أولاً: الإجراءات الخاصة بالقانون العضوي

يتعلق القانون العضوي بتلك القوانين التي تكون مجالاتها أو موضوعاتها ضمن الحالات المحددة في المادة 140 من التعديل الدستوري 2020، وهي 06 مجالات تتعلق بـ:

- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء و التنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.

و أهم ما يتميز به القانون العضوي من حيث خصوصية ما يلي:

- موضوعاته محددة على سبيل الحصر في نص المادة 140.
- تتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة، المادة 04/145.
- يخضع لمراقبة مدى دستوريته من قبل المحكمة الدستورية قبل صدوره.

ثانياً: الإجراءات الخاصة بقوانين المالية

استناداً للمادة 146 من التعديل الدستوري 2020 فإن البرلمان يصادق على قانون المالية طبقاً لأحكام المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 غير أن لقانون المالية خصوصية تظهر كذلك من خلال إجراءاته بالإضافة لموضوعه، تتمثل أساساً في:

- تقييد مدة المناقشة و المصادقة بـ 75 يوما من تاريخ أيداعه، هذه المدة موزعة كما يلي:

حسب المادة 44 من القانون العضوي 12/16، فتمنح للمجلس الشعبي الوطني 47 يوما للمصادقة و 20 يوما لمجلس الأمة و تترك مدة 08 أيام لتسوية الخلاف إن وجد بين الغرفتين. في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في المدة المحددة فيصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر، وهذا ما يمنحه خصوصية لا توجد في غيره من القوانين.

- ضف إلى ذلك تقييد أعضاء البرلمان من أي اقتراح قانون أو تعديل يتعلق بتخفيض الموارد العمومية أو زيادة نفقة العمومية حسب نص المادة 147 من الدستور.
- ضف إلى ذلك ما تضمنه المادة 156 من التعديل الدستوري 2020 و المتعلق بقانون تسوية الميزانية، الذي تقدمه الحكومة عند نهاية كل سنة مالية ليصوت عليه البرلمان.

ثالثا: الإجراءات الخاصة بالتعديل الدستوري

- حسب نص المادة 221 من الدستور، فيمكن لرئيس الجمهورية اصدار التعديل الدستوري بشروط تجعل منها اجراءات خاصة بالتعديل الدستوري ذلك أنه لا يمر على الاستفتاء الشعبي، و يتعلق الأمر ب:
 - الرأي المعلل و الإيجابي من المحكمة الدستورية الذي يعد بمثابة رقابة على أن التعديل الدستوري لا يمس بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما، و لا يمس كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية.
 - موافقة ثلاث أرباع (3/4) من أعضاء الغرفتين معا.
- و حسب نص المادة 222 من الدستور؛ يمكن أيضا ل:
 - ثلاث أرباع (3/4) من أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، المبادرة باقتراح التعديل الدستوري على رئيس الجمهورية.
 - يعرض رئيس الجمهورية المبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي.
 - في حال الموافقة، يصدره رئيس الجمهورية التعديل الدستوري.