

مجلس الأمة الجزائري بين إشكالية البنيان العضوي ومتطلبات تطوير العمل البرلماني

د.بن عيسى أحمد ، جامعة سعيدة بالجزائر

د. بوقرين عبد الحليم ، جامعة الأغواط بالجزائر

د. رابحي لخضر ، جامعة الأغواط بالجزائر

ملخص:

إن عمل مجلس الأمة يقتضي الإستقلالية، وهي تركز على نظام تغيير طريقة الانتخاب و توسيع الإختصاصات. لم يعط الدستور الحالي حق التشريع لمجلس الأمة مما يجعل مهمة ذات طابع سياسي، لأن عمله الأساسي هو التشريع و مراقبة الحكومة. إن تطوير العمل البرلماني يجب أن يتم عبر وضع الأسس المؤدية إلى إستقلالية السلطة التشريعية.

الكلمات المفتاحية: مجلس الامة - العمل البرلماني- مراقبة الحكومة- حق التشريع - الاستقلالية.

Résumé

Le travail du Conseil de la nation exige l'indépendance , qui est basé sur changer la façon dont le système électoral et d'élargir les pouvoirs.

La constitution actuelle ne donne pas le droit de législation au Conseil de la nation pour devenir de nature politique , parce que son travail est la principale la législation et contrôler du gouvernement.

Le développement du travail parlementaire doit être fait en définissant les fondations visant à l'indépendance du pouvoir législatif.

مقدمة:

شكل دستور 1989 ،خطوة و تجربة سياسية في الجزائر،و قد تلاه تعديلات بالتوافق مع التطورات و المتغيرات التي شهدتها المجتمع الجزائري و النظام السياسي.^١ و إذا كان التعديل الدستوري لسنة الأهم لسنة 1996 بإعتباره أوجد إطارا جديدا لممارسة السلطة التشريعية تمثل في إحداث الغرفة الثانية ، وهي تأسيس مجلس الأمة ،إلا أن الممارسات أعطت جملة من النقائص التي وإن كانت التجربة فيها قصيرة .إلا أنها شابتها عدة عيوب أدت إلى تفريغ مجلس الأمة كأحد أطراف السلطة التشريعية من إختصاصاته و التي إرتبطت بطريقة تكوينه و تركيبته التي تبقى مزدوجة و لها الأثر البارز على صلاحيات مجلس الأمة، لذا أصبح إعادة النظر فيها ضروري .

إن تخويل الدستور لرئيس الجمهورية تعيين الثلث الرئاسي من الكفاءات الوطنية العلمية و الثقافية و غيرها إن كان في جانبه السطحي يظهر بأن أعضاء مجلس الأمة هو نخبة المجتمع و أصحاب الشهادات العليا و الذي يمكن ترجيح قدرتهم على أداء العمل البرلماني من المنظور التقني العلمي، إلا أن واقع الحال غير ذلك بإعتبار أن سلطة رئيس الجمهورية تقديرية في إختبار الثلث الرئاسي و في غالب الأحيان يكون الولاء الحزبي يلعب دوره في الإنتقاء و التعيين، كما أن القرب من السلطة و توجهاتها السياسية هو جزء لا يتجزأ من شرط التعيين، كما تجدر الإشارة و إن كان بعض الأعضاء رصيدهم السياسي و التاريخي يمكنهم من لعب دورهم في الحياة السياسية. إلا أن ذلك لا يكون معيار في التعيين، بإعتبار أن مجلس الأمة جاء من أجل تطوير العمل البرلماني بما يتوافق و إستقلالية السلطة التشريعية.

يضاف إلى ذلك أن عدم وضع الشروط اللازمة لذلك. جعل طريقة تعيين عضو مجلس الأمة مبهمة و يمكن ترجيحها إلى أنها لا تعد أن تكون في صلب إختصاصات رئيس الجمهورية التي يخولها له الدستور عن طريق التعيين، مما يفقد معناه في إطار إستقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية و إضمحلال مبدأ الفصل بين السلطات.

إن العمل البرلماني يقتضي الإستقلالية التي تبدأ من نظام الإختخاب و تتوسع نحو الإختصاصات،فقد أصبح من الضروري إعادة النظر في طريقة إنتخاب أعضاء مجلس الأمة بما يؤدي إلى إستقلالية هذه الغرفة،كما أن إقرار الحق في التشريع كان متأخرا بالتنصيص عليه في المادة ١٣٦ من الدستور الحالي المعدل ما يجعل مهمة ، لتتوسع من الطابع السياسي لتصل إلى العمل الأصلي و هو التشريع و الرقابة على أعمال الحكومة،لذلك فإن تطوير العمل البرلماني ينبثق من تأصيل قانوني يؤدي إلى وضع الأسس و الآليات المتصلة بالأهداف المؤدية إلى إستقلالية السلطة التشريعية و التي تبدأ من البنين العضوي لأعضائه و طريقة إنتخابهم و تعيينهم.

^١ إثر التحول الديمقراطي الذي شهدته الجزائر بعد الحراك الإجتماعي المتزامن مع أحداث 1988 و أدى إلى تغيير النظام السياسي الجزائري بإقرار دستور 1989 الذي تبنى التعددية الحزبية كمسار للتوجهات الجديدة للدولة بعد النظام الأحادي الذي كان سائدا .

ومع إقرار التشريعات المؤسسة للتعددية كان لابد من وضع مؤسسات دستورية جديدة تتوافق و المعطيات الميدانية ،ليتم تنظيم إنتخابات تشريعية أدت إلى نتائج غير متوقعة مما أدى بعد ذلك إلى توقيف المسار الإنتخابي و شغور منصب رئيس الجمهورية و دخول الجزائر في فراغ دستوري و مؤسساتي ،تم ملئه من خلال المجلس الأعلى للدولة ليتم بعده إقرار شغور منصب رئيس الجمهورية و أمام الفراغ المؤسساتي في السلطة التنفيذية أصدرت وزارة الدفاع بيانها أكدت فيه وفائها للأمة ،و تم إجتماع المجلس الأعلى للأمن ،وإقراره بإلغاء الدور الثاني من نتائج الإنتخابات التشريعية ،و إقامة المجلس الأعلى للدولة، و الذي يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية و المكون من السيد محمد بوضياف و السادة الأعضاء: خالد نزار ،على كافي،تيجاني هدام،على هارون ،بالإضافة إلى هيئة إستشارية التي تم تشكيلها من 60 عضوا لمساعدته ،وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 39/92 المؤرخ في 04 فيفري 1992.

المبحث الأول

مبررات تأسيس مجلس الأمة^١

شكل نظام المجلس الواحد مسار تنظيم السلطة التشريعية في الجزائر على مدى ثلاث عقود و نصف تباينت فيها وضعيته السياسية. خاصة و أنه كان تحت وصاية نظام الحزب الواحد و ممارسته لمهمته التشريعية كوظيفة^٢.

وأمام عدم القدرة لنظام المجلس الواحد على مسايرة التحولات و التطلعات الجديدة للشعب ، و التي تشعبت و تضخمت نتيجة تراكمات اعتماد النظام الإشتراكي و التشعب بأفكار الحزب الواحد ، لتأتي أحداث الخامس من أكتوبر 1988 معلنة عن حراك إجتماعي سرعان ما تحول إلى جدل سياسي إنبثق عنه دستور جديد ينظم السلطة في الدولة وفق نمط التعددية و مبدأ الفصل بين السلطات، وعلى الرغم من ذلك فقد إحتفظ دستور 1989 بممارسة السلطة التشريعية لصالح المجلس الشعبي الوطني الذي تم حله فيما بعد ، و موازاة مع ذلك تم إجراء إنتخابات تشريعية أفضت إلى نتائج غير متوقعة أدت إلى توقيف المسار الإنتخابي ودخول الجزائر في مأساة وطنية^٣.

و في خضم ذلك كان لابد من وضع إطار دستوري جديد للسلطة التشريعية تتوافق مع التوازن المراد الوصول إليه بين السلطة التشريعية و التنفيذية ، و ذلك إقرارا لمبدأ الفصل بين السلطات في إطار نظام سياسي يحتفظ بمقومات الديمومة في حالة حدوث أي إنزلاقات أو إحتتمالات تفرزها إنتخابات ما .
وأمام هذا السجال السياسي تم في 28 نوفمبر 1996 إستفتاء على تعديل دستوري والذي جاء بتغييرات شملت تنظيم السلطات العامة بما فيها السلطة التشريعية التي تحولت إلى نظام الثنائية البرلمانية ، والتي أفضت إلى تأسيس "مجلس الأمة" إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الأول

المبررات القانونية

تتعرض المبررات القانونية في الثنائية البرلمانية بالجزائر بالنظر إلى إعمال المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الديمقراطية من خلال تكريس مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتمد على توزيع الوظائف في إطار السلطة الواحدة^٤.

^١ يأخذ نظام الثنائية البرلمانية عدة أشكال وفق عدة مصوغات و أسباب تختلف بين الإطار القانوني الذي يراد منه إثراء العمل التشريعي و الرقابي على أعمال الحكومة و بين الإطار السياسي الذي يجعل من الغرفة الثانية مغبرة في تركيبتها و إختصاصاتها عن الغرفة الأولى أنظر في هذا الصدد: - مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة و التطور، مجلة النائب، تنصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الأول، ص 33 و ما بعدها.

^٢ للتفصيل حول تطورات النظام الدستوري في الجزائر و ما تعلق منها بالوثائق و الدساتير الجزائرية أنظر: بكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 05 و ما بعدها.

^٣ للتفصيل حول التطورات النظام الدستوري في الجزائر و ما تعلق منها بالوثائق و الدساتير الجزائرية أنظر: بكرا إدريس ، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 05 و ما بعدها.

^٤ لقد كان للمرحلة التي تلت إقرار دستور 1989 تأثيرات كبيرة على الدولة و ذلك نتيجة غياب الطرح المؤسساتي اللازم للخروج من الأزمة التي كادت تعصف بالجزائر، وذلك نتيجة التراكمات التي بقيت رواسيها موجودة رغم تبني الإطار القانوني و المؤسساتي الجديد الذي لم يكن يتناسب مع التطورات التي تلت هذه المرحلة، مما ولد أزمة حقيقية.

للتفصيل أكثر حول هذه المرحلة و مظاهرها أنظر: سليمان الرياشي، الأزمة الجزائرية و مظاهرها السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية: مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1999، ص 180 و ما بعدها.

^٤ تشكل الدول الأنجلوساكسونية الخلفية الأولى في تبني نظام الثنائية البرلمانية من خلال غرفتين و تأتي على رأسها إنجلترا، وقد بدأ مع بداية القرن الثالث عشر 13 في إنجلترا، فقد نشأت غرفة "اللوردات" سنة 1915 وقد بدأ هذا النظام يعرف إنتشارا و تطور ليظهر في الولايات المتحدة الأمريكية قم فرنسا لتتبعها دول أخرى خلال القرن الثامن عشر، و كان تبني نظام الغرفتين في معظم الدول نتاج مراحل إنتقالية و مخاض أزمات سياسية و إجتماعية عميقة، جعلت من

و لما كانت السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني فقط فكان لابد من تقسيمها في إطار
الثنائية البرلمانية مع مجلس الأمة لتفادي الهيمنة التي يمكن أن تحدث على مستوى غرفة واحدة. خاصة
و أن مفرزات الانتخابات أصبحت غير متوافقة مع رغبة السلطة التنفيذية في ظل الدساتير الكلاسيكية
التي تحتفظ فيها لنفسها بهامش كبير في مجال التشريع و هو ما يجعلها تسعى إلى تحقيق التوازن بينها
وبين السلطة التشريعية من خلال مجلس الأمة، خاصة و أنه غير قابل للحل من طرفها، كما أن تركيبتها
التي تنقسم بين الثلث الرئاسي وأعضاء الجماعات المحلية الذين يتم إنتخابهم لعضوية مجلس الأمة و هم
في غالب الأحيان على تماس دائم مع السلطة التنفيذية من خلال الإدارات اللامركزية لها "البلدية
،الولاية"، كما يجعل منه مصب أخر للقوانين التي تم مناقشتها و التصويت عليها من طرف المجلس
الشعبي الوطني و التي يمكن أن يعترض عليها.

بالإضافة إلى ذلك فإن تدعيم سيادة البرلمان لا يكون إلا من خلال المسار التشريعي الأفضل والذي
يجعل لمجلس الأمة كغرفة ثانية الحق في التشريع وإصدار القوانين ولو أن حق المبادرة لم يعط له، إلا
أنه تم إستبدال هذا بحق الإختلاف حول النصوص القانونية المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي
الوطني، و هذه الوضعية تشكل حاجزا أمام إستكمال مسار دخول النصوص القانونية حيز التنفيذ إلا
بموافقة مجلس الأمة.

كما أنه و على الرغم من أن الرقابة عل أعمال الحكومة تتم من طرف المجلس الشعبي الوطني، إلا أن
توسيعها إتجاه مجلس الأمة يجعل ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة أكثر فعالية، و لو أنها
لها خصوصية تنبع من طبيعة الوظيفة الموكلة للمجلس و التي تبد سياسية أكثر منها قانونية.

المطلب الثاني

المبررات السياسية.

لقد كان لمفرازات دستور 1989 الذي تبنى التعددية الحزبية و أقر مبدأ الفصل بين السلطات الأثر
البارز على المبررات السياسية التي أدت إلى تأسيس مجلس الأمة، فقد جاءت إنتخابات 1991
التشريعية بنتائج غير متوازنة و التوقعات التي أدت إلى حصول الأحزاب الإسلامية على الأغلبية في
الدور الأول بقيادة حزب الجبهة الإسلامية للإنفاد المنحل "الفييس"، مما كان سيؤدي لا محالة إلى
سيطرة إسلامية على المجلس الشعبي الوطني، و هذا سيؤدي بشكل غير مباشر إلى تقويض عمل
الحكومة و مسائلتها. خاصة و أن دستور 1989 قد أفضى إلى تقسيم السلطة التنفيذية و ذلك بعد
إستحداث منصب رئيس الحكومة و الذي إما أن يكون من الأغلبية البرلمانية حتى لا يقع الإختلاف معه،
أو يكون خارج الأغلبية و يؤدي إلى عدم التوافق.

وأمام هذه الإفرازات وإثر توقيف المسار الإنتخابي و حدوث الفراغ الدستوري الكبير نتج عنه عدم
وجود النصوص القانونية المنظمة لحالة إستقالة رئيس الجمهورية بالتوافق مع حل البرلمان في نفس
الوقت، مما يجعل إستمرارية النظام السياسي و مؤسسات الدولة على المحك.
و نتيجة هذه الأوضاع كان التفكير جليا في إيجاد حلول متناسبة تتوافق مع مثل هذه الحالات خاصة ما
تعلق بالنتائج الإنتخابية في التشريعات و حصول حزب ما على الأغلبية بالإضافة إلى شغور منصب
رئيس الجمهورية في أي حالة كان عليها.¹

وجود هذه الغرفة أمرا ضروريا، و بيد أن نظام الغرفتين لصيق إلى حد كبير بالنظام البرلماني، كما أنه لقي نظام الثنائية
رواجا دوليا لما له من مزايا خاصة ما تعلق بالتوازن بين السلطة التنفيذية و التشريعية و تنوع آليات الرقابة و التشريع،
كما أن الدول التي تأخذ بنظام الغرفة الثانية ارتفع عددها من خمس و أربعين 45 دولة سنة 1970 إلى سبعين 70 دولة
في الوقت الحاضر.

للتفصيل أكثر حول الجانب التاريخي لنظام الثنائية البرلمانية أنظر:

عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة باتنة، كلية
الحقوق، قسم الحقوق، 2010، ص25 و ما بعدها.

¹ إثر حل المجلس الشعبي الوطني الذي جاء بعد انتخابات التشريعية لسنة 1991، و الذي فاز فيه الجبهة الإسلامية للإنفاد
مما أدى إلى توقيف المسار الإنتخابي في جولته الثانية ومع إعلان إستقالة رئيس الجمهورية آنذاك السيد الشاذلي بن جديد

كما أن الأبعاد السياسية لتأسيس مجلس الأمة و التي يمكن أن تستشف من خلال مذكرة الرئاسة الخاصة بالتعديل الدستوري لسنة 1996 تضمنت أبعاد تؤدي إلى ضمان توسيع الجماعات المحلية خاصة و أن أعضاء المجالس المحلية المنتخبة لهم الإحتكاك المباشر مع المواطن. و في غالب الأحيان يكون لهم ممارسات سياسية على مستوى الأحزاب مما يجعل دورهم فعال في إختيار أعضاء مجلس الأمة ، كما لا يمكن إغفال أن نظام الإنتخاب المباشر لأعضاء البرلمان لا يكون في غالب الأحيان وفق معايير الكفاءة ، و لذلك فإن إتباع أسلوب التعيين يعطي أكثر فعالية لتوسيع مجال المشاركة السياسية خاصة أن الشخصيات و الكفاءات العلمية تكون في غنى عن العمل السياسي لأسباب مختلفة، مما يستدعي الإصغاء إلى طرحها بإعتبارها تمثل الإرادة الشعبية في إطارها النخبوي ، و يجعل المعارضة خاصة التي تتبنى المشاريع الفكرية علنية أفضل من كونها تتجمع و تتعاضد في جانب سري يؤدي إلى إختلالات خطيرة في المجتمع و تؤثر على العمل السياسي.^١

١٠ - البناء العضوي لمجلس الأمة^٢:

يتشكل مجلس الأمة من 144 عضواً، يتم إنتخاب ثلثي أعضائه 3/2 عن طريق الإقتراع العام غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية بعدد عضوين 02 عن كل ولاية أي بمجموع 96 عضواً^٣؛ ويُعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر 03/01 أي 48 عضواً، و بذلك فإن تنظيم مجلس الأمة يخضع إلى طريقة المزج بين أسلوب الإنتخاب و التعيين.

- إنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة:

يتم إنتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة عن طريق الإنتخاب المباشر السري و ذلك من طرف أعضاء المجالس المحلية المنتخبة.^٤ و يشترط في المرشح لعضوية مجلس الأمة أن يكون عضو في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي و تسري نفس الشروط على الهيئة الناخبة لهم . كما يلزم القانون المرشح أن يبلغ من العمر أربعين سنة و التمتع بالجنسية الجزائرية و الحقوق المدنية و السياسية و غير مسبوق عدليا.^٥

و إجتماع المجلس الدستوري الذي أقر شغور المنصب مع عدم تولي رئيس المجلس الدستوري السيد بن حبيلس عبد المالك لمنصب رئيس الجمهورية وتبرير ذلك بإقتران ذلك بحالة الوفاة وليس الحل المجلس الشعبي الوطني و الإستقالة ، مما أسفر عن فراغ دستوري كبير: أنظر في ذلك : عقيلة خرباشي ، المرجع السابق، ص 65-66.

^١ أنظر: عبد الإله بلغزيز ، المعارضة و السلطة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2001، ص 10 و ما بعدها.

^٢ أنظر: عبد الإله بلغزيز ، المرجع السابق، ص 10 و ما بعدها.

- يحكم سير مجلس الأمة وتنظيمه نصوص تأسيسية تتمثل أساسا في الدستور والذي نظم السلطة التشريعية في الفصل الثاني من

المادة ١١٢ إلى ١٥٥ ، بالإضافة إلى نصوص تنظيمية تتمثل أساسا في القانون العضوي رقم ١٦-١٢ المؤرخ يوم ٢2 ذي القعدة عام ١٤٣٧ هـ الموافق ٢٥ أوت سنة ٢٠١٦م، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة؛ وفي النظام الداخلي لمجلس الأمة

- أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 97-423 المؤرخ في 1997/11/11. المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره.

- المادة ١١٨ من الدستور الحلي المعدل بالقانون ١٦-٠١.

^٣ أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 97-423 المؤرخ في 1997/11/11. المتعلق بتنظيم إنتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره.

^٤ المادة ١١٨ من الدستور الحلي المعدل بالقانون ١٦-٠١.

^٥ أنظر: القانون العضوي رقم ١٦-١٠ المتعلق بنظام الإنتخابات .

أ/ تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة:

- أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة وفقا للمادة ١١٨ فقرة 02^١ و التي جاء مضمونها عام و يمكن أن تستخلص منه شروط التعيين وهي :
- أن يكون العضو الذي يتم تعيينه من الشخصيات و الكفاءات الوطنية .^٢
 - يخضع العضو الذي ييتم تعيينه لنفس الشروط التي تطبق على المرشحين لعضوية مجلس الأمة من الفئة المنتخبة.
 - يلزم القانون نفس شروط الترشح المتعلقة بالسن والجنسية والحقوق المدنية و السياسية و السوابق العدلية.

ب/ التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة:

يخضع أعضاء مجلس الأمة إلى التجديد النصفى وفقا لما جاءت به المادة ١١٩^٣ حيث نصت على تجديد نصف أعضائه أي 82 من أصل 144 عضو المكونين للمجلس ،على أن يشمل التجديد الأعضاء المنتخبين و المعينين على أن يتم كل ثلاث سنوات كإطار زمني و تسري عليه الإجراءات المتعلقة بإثبات العضوية أو الإستخلاف حسب كل حالة.

٣-٠. إختصاصات مجلس الأمة:

أقر الدستور لمجلس الأمة إختصاصات على مستويين التشريعي و الرقابي و قد حدد الفصل الثاني منه بعنوان " السلطة التشريعية" الصلاحيات التي يتمتع بها البرلمان الذي يعد أحد أطرافه.

فأما على المستوى التشريعي فتشكل المواد ١٤٠-١٤١ الدستور الإطار العام الذي تتمحور حوله المجالات الدستورية الأساسية التي يتم فيها التشريع سواء المتعلق بالقوانين العضوية أو العادية .^٤

أ/ حق المبادرة بالقوانين :

يحق لمجلس الأمة حق اقتراح بالقوانين بشرط أن تكون من طرف ٢٠ عضوا من مجلس الأمة على أن تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي بمكتب مجلس الأمة، و إستثناءا تودع المشاريع المتعلقة بالقوانين الأخرى بمكتب المجلس الشعبي الوطني على شرط أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه ،

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي

ب/ الرقابة على أعمال الحكومة :

يقوم مجلس الأمة إلى جانب العمل التشريعي ، بمهمته الرقابية و الذي تتنوع مظاهرها من خلال آليات متعددة للرقابة على أعمال الحكومة^٥ التي منحها الدستور لمجلس الأمة و هي متشابهة مع المجلس الشعبي الوطني إلا ما كان إستثناءا ويمكن أن نستحضر أبرزها المتمثلة في:

^١ المادة ١١٨ فقرة 02 من الدستور المعدل بالقانون ١٦-٠١

^٢ راجع :المادة ١١٨ فقرة ٠٢ من الدستور المعدل بالقانون ١٦-٠١

على عكس ذلك تم تحيين هاته المادة و حصر التعيين من الشخصيات و الكفاءات الوطنية فقط ،باعتبار انه سابقا كان العضو الذي يتم تعيينه من الشخصيات الوطنية في المجالات العلمية و القافية و المهنية و الإقتصادية و الإجتماعية

^٣ المادة ١١٩ من الدستور المعدل بالقانون ١٦-٠١

^٤ يشرع البرلمان في ميادين متعددة مخصصة له من خلال قوانين عادية و عضوية وفقا للدستور أنظر في ذلك:المادة ١٤٠-١٤١ من الدستور.

^٥ على غرار المجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة كطرف ثاني في البرلمان يمتلك جملة وسائل الرقابة التقليدية على الحكومة من أجل خلق نوع من التوازن مع هذا الأخير، و توسيع عملية الرقابة على الحكومة بما يؤدي إلى التوازن بين السلطة التنفيذية و التشريعية في تبني مبدأ الفصل بين السلطات و في ذلك يضطلع مجلس الأمة برقابة الحكومة عن طرق جملة من الآليات الرقابية التي أقرها له الدستور الجزائري ، و تخضع إلى جملة من الشروط و تفرز نتائج متنوعة وفق نوع الآليات الرقابية المستعملة للتفصيل في أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة للتفصيل

- تقديم برنامج الحكومة بعد التصويت عليه من المجلس الشعبي الوطني ليتم الموافقة عليه^١.
- المناقشة و المصادقة على القوانين .
- الإستجواب، السؤال ، التحقيق، مناقشة بيان السياسة العامة ،.....و غيرها.

المبحث الثاني

مجلس الأمة وضرورة إعادة النظر في تركيبته

وإختصاصاته كإطار لتطوير العمل البرلماني

شكل دستور 1989 خطوة و تجربة سياسية في الجزائر و قد تلاه تعديلات بالتوافق مع التطورات و المتغيرات التي شهدتها المجتمع الجزائري و النظام السياسي. و إذا كان التعديل الدستوري لسنة 1996 قد أوجد إطارا جديدا لممارسة السلطة التشريعية تمثل في إحداث الغرفة الثانية لمجلس الأمة إلا أن الممارسات أعطت جملة من النقائص التي وإن كانت التجربة فيها قصيرة إلا أنها شابتها عدة عيوب أدت إلى تفريغ مجلس الأمة لأحد أطراف السلطة التشريعية من إختصاصاته و التي إرتبطت بطريقة تكوينه و تركيبته التي تبقى مزدوجة و لها الأثر البارز على صلاحيات مجلس الأمة لذا أصبح إعادة النظر فيها ضروري .

المطلب الأول

السلطة التنفيذية وأثرها على تركيبة مجلس الأمة.

إن تخويل الدستور لرئيس الجمهورية تعيين الثلث الرئاسي من الكفاءات و الشخصيات الوطنية، و إن كان في جانبه السطحي يظهر بأن أعضاء مجلس الأمة هو نخبة المجتمع و أصحاب الشهادات العليا و الذي يمكن ترجيح قدرتهم على أداء العمل البرلماني من المنظور التقني العلمي، إلا أن واقع الحال غير ذلك بإعتبار أن سلطة رئيس الجمهورية تقديرية في إختبار الثلث الرئاسي و في غالب الأحيان يكون الولاء الحزبي يلعب دوره في الإنتقاء و التعيين، كما أن القرب من السلطة و توجهاتها السياسية هو جزء لا يتجزأ من شرط التعيين، كما تجدر الإشارة و إن كان بعض الأعضاء رصيدهم السياسي و التاريخي يمكنهم من لعب دورهم في الحياة السياسية إلا أن ذلك لا يكون معيار في التعيين، بإعتبار أن مجلس الأمة جاء من أجل تطوير العمل البرلماني بما يتوافق و إستقلالية السلطة التشريعية.

يضاف إلى ذلك أن عدم وضع الشروط اللازمة لذلك. جعل طريقة تعيين عضو مجلس الأمة مبهمة و يمكن ترجيحها إلى أنها لا تعد أن تكون في صلب إختصاصات رئيس الجمهورية التي يخولها له الدستور في المادة ٩٢ **في مصطلح التعيين**. مما يفقد معناه في إطار إستقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية و إضمحلال مبدأ الفصل بين السلطات.

إن مسألة تعيين أعضاء مجلس الأمة أصبحت غير متوافقة في إطار إستقلالية السلطة التشريعية و تطوير العمل البرلماني و أداء مجلس الأمة كغرفة ثانية، لها إختصاصات غير تلك التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني نظرا لإسناد لها وظيفة تشريعية أخرى سياسية يمكن أن تفعيلها في جوانب معينة وفي أزمنة ما، فأسلوب التعيين يجب أن يقوم على معايير قانونية متصلة بالجانب العلمي و التقني و الأداء السياسي، فأصدار قانون في هذا الإطار على غرار القوانين المحددة للوظائف العليا في

أكثر أنظر:خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص20 و مابعداها.

أنظر أيضا:

M.Prelot et j.Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, - Dalloz, Paris, 8^e Edition, 1980 .

^١ راجع المواد ١٤٨-١٤٩-١٥٠-١٥١-١٥٢-١٥٣-١٥٤-١٥٥ من الدستور المعدل بالقانون ١٦-١٠١.

كما أنها تحد من تدخل السلطة التنفيذية في التعيين بما يقلص سلطة التعيين لدى رئيس الجمهورية و
حصر المادة ١١٨ ١٨ في مضمونها الدستوري.

المطلب الثاني

إعادة النظر في طريقة إنتخاب أعضاء مجلس و إختصاصه التشريعي

إن المتتبع لطريقة إنتخاب أعضاء مجلس الأمة يجد نفسه في دائرة مغلقة بحيث أن المادة ١١٨ فقرة ٠١ أغلقت المجال للمرشحين و الناخبين على حد السواء و ذلك بحصرها في فئة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة البلدية و الولائية^١ مما يجعل عملية الإنتخاب مغلقة و غير معلنة للشعب بالإضافة إلى عدم مشاركة المواطنين في عملية التصويت^٢.

إن إشتراط الدستور لعضوية مجلس الأمة كون أن المرشح عضو في المجالس المحلية المنتخبة البلدية أو الولائية يعتبر شرط غير متوافق مع الحق في الترشح في إطاره العام، و يقلص من المشاركة الشعبية في تسير شؤون الدولة، بالإضافة إلى الممارسات العملية خاصة على مستوى مجلس الأمة الذي يمزج بين العمل التشريعي والسياسي في أداء وظيفته.

كما أن جعل الهيئة الناجبة لأعضاء مجلس الأمة محصورة في أعضاء المجالس المحلية المنتخبة يعط صورة بأن مجلس الأمة هو ممثلاً السلطة التنفيذية في إطار اللامركزية ،خاصة المجالس البلدية المنتخبة التي يمثل أعضائها أضعاف المجالس المحلية المنتخبة الولائية .مما يجعل تأثير الإدارة على عملية سير إنتخاب أعضاء مجلس الأمة خاصة و أن عملية الإنتخاب تتم تحت إشراف الوالي، يضاف إلى ذلك التأثير الحزبي على الأعضاء الناخبين مما يجعل إمكانية عضو مجلس الأمة غير مقترنة بالكفاءة بقدر ما هي شكلية ، فقلد أصبح من الضروري إعادة النظر في طريقة إنتخاب وتعيين أعضاء مجلس الأمة .

- يعتبر العمل البرلماني تشريعي بالدرجة الأولى و إن كان ممثلي الشعب لهم إزدواجية الوظيفة في تمثيل الشعب و إيجاد حلول لمشاكل المواطنين و السهر على ترقية التنمية المحلية و الوطنية من خلال العمل الرقابي على أداء الحكومة إلا أن ذلك لا يعني الجانب التقني الذي يجب أن يحوز عليه عضو

¹ المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي ويعرفان على أنهما هيئة إقليمية منتخبة من طرف الشعب عن طريق الاقتراع السري والمباشر ويحدد عدد أعضائه حسب عدد السكان لكل ولاية وبلدية وتمتد عهده كل منهما 5 سنوات ،أما صلاحيات ومهام كل مجلس شعبي محددة بالقانون .للتفصيل أنظر:

- القانون رقم 10/11 المؤرخ في -2011 المتضمن قانون البلدية

- القانون ٠٧/١٢ المؤرخ في ٢١ فيفري ٢٠١٢ المتعلق بالولاية .

٢ إذا كان الإنتخاب هو الوسيلة المواطن لإختيار نوابه و ممثليه على مستوى المجالس المحلية المنتخبة و تقويض السلطة إليهم ،فإنه لم يعد يؤدي هذا الدور بشكل حقيقي لأسباب متعددة أبرزها أن النواب في حقيقة الأمر ليسو منتخبيين من طرف مواطنين بل معينين حيث أن المواطن لا يختار نائيه بل يصوت لشخص أو قائمة معينة مسبقا من طرف أجهزة غير منتخبة شعبيا مما يعدم لديه المشاركة السياسية في إختيار من يمثله على مستوى مجلس الأمة بشكل مباشر .

كما أن التعددية الحزبية تشكل إطارا واسعا للتمثيل الشعبي على مستوى المجالس المحلية المنتخبة، إلا أن كثرة الأحزاب تجعل عملية التصويت غير مجددة لكون أنها تتم في إطار الضغوط من طرف أعضائها الذين يتجمعون تدريجيا في شكل لوبيات و أصحاب نفوذ يصعب التأثير عليهم لكونهم يمررون قرارات بما يتوافق مع مصالحهم دون مراعاة لمصالح المواطنين و دون ممارسة حق الانتخاب الموكل لديهم من طرق المواطنين لانتخاب أعضاء مجلس الأمة.

أنظر في ذلك : بن عيسى أحمد، الرقابة الشعبية ودورها في تفسير الجماعات المحلية في ظل الحكم الراشد، مداخلة غير منشورة في إطار الملتقى الوطني الموسوم بـ " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية " المنظم بجامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، أيام 13/12 ديسمبر 2010.

مجلس الأمة بإعتباره أن التكوين العلمي و الأكاديمي يكسب القدرة على معالجة المسائل القانونية بشكل سليم ،ويعتبر عاملا مهما في العمل التشريعي لأن مهمته وضع قواعد قانونية مناسبة لإدارة و تنظيم الشؤون العامة في الدولة وهذا يشكل مسألة دقيقة جدا تحتاج إلى مختصين أكثر منه إلى أشخاص يحوزون ثقة ناخبي دائرتهم الإنتخابية.

فمناقشة القوانين على مستوى مجلس الأمة لا يمكن أن يؤدي إلى جدوى في ظل عدم قدرة أعضائه على أداء المهمة التشريعية، خاصة في ظل التطورات التي تعيشها الدولة و مواكبتها لتطلعات المسار التنموي الذي يفرض وجود التشريعات اللازمة التي تنظم الشؤون العامة لمؤسسات الدولة و الأفراد داخل المجتمع.

و على الرغم من أن المادة ١٣٦ من الدستور تعطي للبرلمان بغرفتيه السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليه إلا أنها تحد من ذلك بالنسبة لمجلس الأمة فالدستور يعطي الحق في المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة و لكن بشرط أن يكون من ٢٠ عضوا و هذا عدد مرتفع بالنسبة لعدد أعضاء مجلس الأمة مقارنة بأعضاء المجلس الشعبي الوطني . وهذا ما يجعله أقل من المجلس الشعبي الوطني و يصعب عليهم إختصاص تشريعي إذا لم نقل أساس عمله^١.

و إن كان في المقابل يعتبر البعض أن رفع أعضاء مجلس الأمة كحق المبادرة في القوانين يقابله حقه في المصادقة عليها من خلال فرض الأغلبية العادية و المطلقة كمنصب لذلك على القوانين العادية و العضوية على التوالي ،و هذا مايقودنا إلى إعتبار أن الثلث الرئاسي يمكن أن يكون حاجزا و معطلا أمام أي مبادرة بالقوانين حتى و إن كان مقصى منها، بإعتبار حضورهم غالبا يكون بالتوافق عكس الأعضاء الآخرين الذين غالبا ما لا يقومون بالحضور بما يفوت عليهم مناقشة القوانين .

و في نفس الوقت جعل الدستور إستثناء الحالة الوحيدة التي يتم فيها إيداع مشروع قانون يتعلق بالتنظيم الإداري و التهيئة الإقليمية بمكتب مجلس الأمة ،في حين أن مشاريع القوانين الأخرى بمكتب المجلس الشعبي الوطني بما يجعل عدم وجود خاصية التبادل في مرور القوانين بين المجلسين إعمال لحق المساواة بينهما في إقتراح ،و مناقشة القوانين و المصادقة عليها بنفس الشكل دون إعطاء الأولوية في المناقشة و المصادقة للمجلس الشعبي الوطني^٢.

و إن كان الدستور أعطى لمجلس الأمة حق الإعتراض على القوانين المصادق عليها من المجلس الشعبي الوطني في حالة إختلافه عليها ،وبقراءة المادة ١٣٨ من الدستور نجد أن في هذه الحالة تجتمع لجنة برلمانية متساوية الأعضاء ،مما يجعل حق المبادرة بالقوانين وإقتراحها عمل تشريعي بدون جدوى في حالة كانت تركيبة مجلس الأمة غير متوافقة مع الأغلبية في الغرفة السفلى ،و بالنظر إلى عمل اللجنة المتساوية الأعضاء نجد أن في حالة التوافق على النص الذي تم الإختلاف عليه فإن كان ذلك لا يهمل الأمر خاصة إذا عدم مصادقة المجلس الشعبي على النص القانوني الجديد مما يجعل مجلس الأمة تابع في كل الأحوال لذلك^٣.

المطلب الثالث

توسيع الدائرة الإنتخابية ،ووضع قانون يحدد شروط تعيين أعضاء مجلس الأمة

يعتبر الإنتخاب أهم الوسائل الديمقراطية للمشاركة السياسية للمواطنين في رسم السياسة العامة للدولة و تحقيق أكثر فعالية في تطوير أدوات الرقابة و توسيع التمثيل الشعبي عن طريق البرلمان ،والرقابة على أداء مؤسسات الدولة، لذلك فقد أصبح توسيع الهيئة الناحبة لأعضاء مجلس الأمة نحو المواطنين على حد سواء دون المنتخبين المحليين فقط يعتبر عاملا أساسيا في إستقلالية النواب ويؤدي إلى حسن الإختيار بما يعطى الثقة اللازمة للنواب ويؤدي إلى المساهمة في تطوير العمل البرلماني لمجلس الأمة .

^١ راجع المادة ١٣٦ من الدستور المعدل بالقانون ١٦-٠١

^٢ راجع المادة ١٣٧ من الدستور المعدل بالقانون ١٦-٠١

^٣ راجع المادة ١٣٨ من الدستور المعدل بالقانون ١٦-٠١

لقد أصبح وضع قانون يحدد شروط تعيين أعضاء مجلس الأمة وذلك لتنظيم تطبيق المادة ١١٨ فقرة 02 التي تعط لرئيس الجمهورية في تعيين الثلث الرئاسي بما يؤدي إلى خلق إطار ملائم لوضع حد للولاء الحزبي مع تقليص عدد الأعضاء المعيّنين من الثلث إلى الربع بما يجعل عملية المصادقة على القوانين غير مرتبطة بالثلث الرئاسي مما يجعل الإستقلالية لمجلس الأمة. فعلى الرغم من اشتراط الدستور الأغلبية العادية من الحاضرين للمصادقة على القوانين العادية و الأغلبية المطلقة أي النصف + واحد على القوانين العضوية ، و رغم أن التعديل الأخير للدستور قد أدى إلى التوازن مع المجلس الشعبي الوطني ، إلا أن الحضور غالبا ما يقتصر على الأعضاء المعيّنين عن طريق الثلث الرئاسي بما يؤدي إلى تدخل السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال الثلث الرئاسي.

خاتمة

تعتبر الثنائية البرلمانية أحد أهم مظاهر النظام الدستوري الجزائري في إطار دستور 1989 المعدل سنة 1996 وقد بدأت ملامح ذلك تبرز من خلال تأسيس مجلس الأمة .
إلا أن المهتم بذلك فإنه يجد المركز القانوني لمجلس الأمة غير متوازن مع المجلس الشعبي الوطني، خاصة ما تعلق بحق المبادرة بالقوانين أو تدخل السلطة التنفيذية في تركيبته، سواء من خلال الإشراف على عملية انتخاب أعضائه المنتخبين أو التعيين في إطار الثلث الرئاسي، مما يجعله يعجز عن أداء مهمته التشريعية نتيجة تأثير السلطة التنفيذية على تركيبته ليصبح له دور سياسي أكثر منه قانوني.
إن العمل البرلماني يجب أن يؤسس على مبدأ الفصل بين السلطات و توسيع الصلاحيات المتصلة بالتشريع ، وتغيير طريقة انتخاب أعضائه لتوطيد إستقلالية السلطة التشريعية لأداء المهمة في إطار مستقل ومعبر عن إرادة الشعب ، وفي هذا يمكن إيجاز بعض النتائج التي تعتبر توصيات كماليلي:
- توسيع دائرة الهيئة الانتخابية لأعضاء مجلس الأمة و فتحها أمام الانتخاب المباشر من طرف الشعب مع الإحتفاظ بشرط العضوية للمرشح في الهيئة الانتخابية المحلية.
- خفض أعضاء مجلس الأمة المعينين إلى الربع 04/01 من العدد الإجمالي مع وضع قانون يحدد شروط تعيين أعضاء مجلس الأمة.
- توسيع إختصاص مجلس الأمة بخفض عدد أعضاء مجلس الأمة الذين لهم حق المبادرة بإقتراح مشاريع القوانين
- إعمال خاصية التبادل بالمساواة بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، بما يجعل لكل هيئة حق المبادرة و المناقشة و إمكانية الإيداع بمكتب كل مجلس سواء بالمبادرة عن طريق الوزير الأول أو من المجلس، ما يجعل المناقشة و المصادقة تكون بالتبادل بينهما .

المراجع

أولاً: النصوص القانونية

- ٠١ - دستور الجزائر المعدل .
- ٠٢ - القانون رقم ١٦-١٠ المتعلق بنظام الانتخابات.
- ٠٣ - القانون العضوي رقم ١٦-١٢ المؤرخ يوم ٢٢ ذي القعدة عام ١٤٣٧ هـ الموافق ٢٥ أوت سنة ٢٠١٦م، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة؛ وفي النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- ٠٤ - القانون رقم 10/11 المؤرخ في جويلية 2011 المتضمن بقانون البلدية.
- ٠٥ - القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية .
- ٠٥ - المرسوم التنفيذي رقم 97-423 المؤرخ في 11/11/1997. المتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين و سيره.

ثانياً: الكتب

- باللغة العربية:

- ٠١ - بكرا إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الإستقلال من خلال الوثائق و النصوص الرسمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٩
- ٠٢ - سليمان الرياشي، الأزمة الجزائرية و مظاهرها السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية: بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، سنة ١٩٩٩.
- ٠٢ - عبد الإله بلغزيز، المعارضة و السلطة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠١.
- باللغة الأجنبية:

01- M.Prelot et j.Boulouis, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz ,Paris,8e Edition , 1980

ثالثاً: المقالات و المداخلات

- ٠١ - بن عيسى أحمد، الرقابة الشعبية ودورها في تسيير الجماعات المحلية في ظل الحكم الراشد، مداخله غير منشورة في إطار الملتقى الوطني الموسوم بـ " إشكالية الحكم الراشد في إدارة الجماعات المحلية و الإقليمية " المنظم بجامعة قاصدي مرباح بورقلة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، أيام ١٣/٢ ديسمبر ٢٠١٠، الجزائر.
- ٠٢ - لموسخ محمد و هميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الإجتهد القضائي، مجلة محكمة تصدر عن جامعة بسكرة، الجزائر، العدد: الرابع.
- ٠٣ - مسعود شيهوب، نظام الغرفتين النشأة و التطور، مجلة النائب تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الأول.
- ٠٤ - مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني و الحكومة، مجلة النائب تصدر عن المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الثاني .

رابعاً: الأطروحات و المذكرات

- ٠١ - عقيلة خرباشي مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة باتنة، كلية الحقوق، قسم العلوم القانونية، ٢٠١٠.
- ٠٢ - خلوفي خديجة، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل دستور ١٩٩٦، مذكرة ماجستير غير منشورة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠١.