جامعة محمد بوضياف -المسيلة-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

محاضرات في القانون الدستوري

السداسي الثاني

إعداد الدكتور:
رابعي إبراهيم

مطبوعة موجهة لطلبة السنة الأولى حقوق
الموسم الجامعي 2023/2022

بسم الله الرحمن الرحيم

المبحث الخامس: السلطة التشريعية (البرلمان):

تمثل السلطة التشريعية من الناحية التقليدية المعبر عن السيادة الشعبية من خلال سلطتها في سن القوانين التي تؤثر بدورها على الحياة اليومية للمواطنين، فالقانون يجب أن يعبّر في مضمونه عن الإرادة العامة ولذلك يجب أن يصدر من هيئة منتخبة. وبسبب طابعها التمثيلي يفترض أن تتفوق على باقي السلطات، وهو ما يلاحظ في النظام البرلماني الذي يجعل البرلمان مصدر كل سلطة في الدولة، والوحيد المعبر عن الإرادة العامة، وحتى في النظام الرئاسي فإن دور هذه السلطة لا يقل أهمية إذ أنه وبسبب الفصل المتوازن بين السلطات يحتكر البرلمان اختصاص التشريع لوحده ودون أي مشاركة من السلطة التنفيذية.[1]

وقد منح الدستور الجزائري للسلطة التشريعية صلاحية التشريع بحيث جعلها صاحبة السيادة في اعداد القوانين والتصويت عليها، إضافة لاختصاص الرقابة واختصاصات أخرى متفرقة، غير أن تشكيلة البرلمان، وأليات عمله اثرت بشكل كبير على مركز السلطة التشريعية وعلى دورها التشريعي والرقابي. وهو ما نحاول الوقوف عليه من خلال العناصر الموالية.

المطلب الأول: بنية السلطة التشريعية (البرلمان)

لا يمكن أن تكون السلطة التشريعية إلا منتخبة. فطالما أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة فإن من يضع القانون يجب أن يكون معبرا عن هذه الإرادة ولا يمكنه ذلك الا اذا كان منتخبا.

وتأخذ السلطة التشريعية في مختلف النظم السياسية أحد صورتين، فهي إما أن تنظّم في شكل مجلس واحد، يستقل بممارسة السلطة التشريعية والرقابة على أعمال الحكومة لوحده، ويسمى بنظام الأحادية البرلمانية (Monocaméralisme)،[2] وهو النظام الذي كان معتمدا في الجزائر قبل التعديل الدستوري سنة 1996. أو تتشكّل هذه السلطة من مجلسين عملا بنظام الثنائية البرلمانية (Bicaméralisme)، وهو النظام الذي اعتمد في الجزائر بموجب التعديل الدستوري 1996/11/28،

الفرع الأول: نظام المجلس الواحد: يقصد بنظام المجلس الواحد أن يتولى السلطة التشريعية في الدولة مجلس واحد، ويتم تكوين هذا المجلس بأحد طريقتين:

- الانتخاب لكامل الأعضاء، سواء كانت انتخابات مباشرة أو غير مباشرة، ومن شأن هذه الطريقة تقوية مركز السلطة التشريعية لاتفاقها مع النظام النيابي اتفاقا تاما.
- الجمع بين الانتخاب والتعيين، وذلك بأن يتم انتخاب بعض أعضاء هذا المجلس مباشرة من قبل الشعب ويعيّن البعض الأخر من قبل السلطة التنفيذية شريطة أن تكون نسبة المنتخبين أكثر من الأعضاء المعيّنين، حتى يمكن إضفاء صفة النيابية على هذا المجلس.

مزايا نظام المجلس الواحد: يستند مؤيدو نظام المجلس الواحد في دعمهم له الى ما يحققه من مزايا والتي تتمثل اجمالا فيما يلي:

- يتميز نظام المجلس الواحد ببساطة إجراءات التشريع وسرعة إصداره، بخلاف نظام المجلسين الذي يؤدي إلى تعقيد عملية التشريع واطالتها.
- يؤدي نظام المجلس الواحد إلى تجنب الخلافات والنزاعات السياسية التي تنشأ في نظام المجلسين، ويجنب السلطة التشريعية الانقسامات التي تضعفها امام باقي السلطات.[3]

وقد عرفت الجزائر نظام الغرفة الواحدة منذ أول مجلس منتخب

- المجلس الوطني التأسيسي انتخب في 1962/10/20 لعهدة مدتها سنة واحدة. تم تمديدها لاحقا، وكان من بين مهامه اعداد دستور للبلاد، يتكون من 186 عضوا
- المجلس الوطني انتخب في 1964/10/20
- مجلس الثورة جوان 1965
- المجلس الشعبي الوطني 1977/02/25 261 عضوا
- المجلس الاستشاري الوطني 12 افريل 1992، يتكون من 60 عضوا
- المجلس الوطني الانتقالي 18 ماي 1994 يتكون من 183عضوا
- نظام الثنائية البرلمانية وانشاء المجلس الشعبي الوطني 05 جوان 1997 يتكون من 462 عضوا ومجلس الامة يتكون من 144 عضوا

الفرع الثاني: نظام المجلسين (الثنائية البرلمانية): تعددت المصطلحات الدّالة على نظام الثنائية البرلمانية، فيطلق عليها نظام المجلسين، أو نظام الغرفتين، أو الازدواجية البرلمانية، وكلها تنصرف إلى نفس المعنى، وتعني الثنائية البرلمانية أين تناط السلطة التشريعية بمجلسين،[4] أو وجود برلمان مكوّن من غرفتين متغايرتين.[5] أو هو نسق مؤسساتي يمارس فيه برلمان مكون من مجلسين مختلفين من حيث التكوين وظائف برلمانية مختلفة تحددها الدساتير والنصوص القانونية المكملة لها.[6]

وتأخذ الثنائية البرلمانية عدة أشكال مما يجعلها قابلة للاعتماد في كل النظم السياسية بغض النظر عن شكل الدولة ونظام الحكم فيها، فنجدها في النظام البرلماني، كما نجدها في النظام الرئاسي، وتعتمد في النظم الملكية والجمهورية على السواء، كما أنه إلى جانب وجودها في الدول الفدرالية توجد أيضا في الدول البسيطة. فلا يوجد نموذج واحد للثنائية بل تأخذ عدة نماذج وأشكال، ويحدد شكل الثنائية بالنظر إلى تشكيلة الغرفة الثانية في البرلمان، ويمكن الإشارة إلى ثلاثة أشكال رئيسية هي:

- الغرفة الثانية الأرستقراطية،
- الغرفة الثانية الفدرالية،
- الغرفة الثانية الديمقراطية.[7]
-

أولا: مزايا ومبررات اعتماد نظام الثنائية البرلمانية:

1- **ضرورة الأخذ بالثنائية البرلمانية في النظام الفدرالي**: فالازدواجية في هذا الشكل من الدول ضرورية، حيث تمثل الغرفة الأولى الشعب على أساس عدد سكان كل ولاية مما يعكس الاتجاه الاتحادي ويحمي مصلحة الاتحاد، وتمثل الغرفة الثانية مصالح الدول الأعضاء في الاتحاد على قدم المساواة بغض النظر عن المساحة أو عدد السكان.[8]

2- **تمثيل الجماعات الإقليمية**: تسعى الدول إلى جعل التمثيل في الغرفة الثانية أوسع وأكثر تنسيقا مما هو عليه في الغرفة الأولى، وذلك لضمان تمثيل يستجيب لمختلف انشغالات المواطنين في جميع مناطق الدولة، من خلال إشراك الجماعات الإقليمية في التمثيل داخل الغرفة الثانية،

3- **تمثيل الطبقات والفئات الحيّة للمجتمع**: حيث تمثل الغرفة الثانية الطبقات الأرستقراطية قديما كمجلس اللوردات في بريطانيا، أو تمثيل المصالح الاقتصادية والفئوية المختلفة في الوقت الحاضر، كما يتيح نظام المجلسين الفرصة للعناصر والكفاءات ذات الخبرة في شتى المجالات للمساهمة في العملية التشريعية.

فالغرفة الثانية توفّر إطارا قانونيا لتمثيل الفئات الحيّة الفاعلة في المجتمع، وبذلك تتجاوز عيوب التمثيل في الغرفة الأولى، الذي يقوم على أساس عدد الناخبين دون الالتفات إلى الكفاءة أو الخبرة أو القدرة على ممارسة المهام النيابية سواء في التشريع أو الرقابة، فيصل إلى البرلمان نواب لهم شعبية لكن تنقصهم الكفاءة العلمية والدراية المطلوبة لسن القوانين.

4- **ترقية العمل التشريعي وتجويده وتجنب الأخطاء في التشريع**: يضمن نظام المجلسين إنتاج عمل تشريعي هادئ وغير متسرع ويمتاز بالجودة في الصياغة من حيث الشكل، كما يمتاز بالدقة والنضوج من ناحية الموضوع، فالغرفة الثانية تلعب دور هيئة التفكير وتعمل على تحسين صياغة النصوص، فما تم المداولة فيه من قبل مجلسين أفضل في غالب الأحيان مما تمت المداولة فيه من قبل مجلس واحد.[9]

ويرتقي العمل التشريع وترتفع كفاءة المجالس النيابية نتيجة لمبدأ المغايرة في التشكيل الذي يتيح وصول جانب من أصحاب الكفاءات للغرفة الثانية مما يرفع المستوى الفني للبرلمان، وذلك من خلال التعين أو من خلال وضع شروط معيّنة في ناخبي ومرشحي الغرفة الثانية.[10]

5- **منع استبداد السلطة التشريعية** إن استحداث غرفة تشريعية ثانية من شأنه الحيلولة دون استبداد الغرف السفلى،[11] إذ أنها تشكل حاجزا ضد هيمنة الأغلبية التي قد تتشكل على مستوى المجلس الأدنى، فيتحقق هنا إيقاف كل مجلس للآخر عند حدود سلطته إذا ما جنح بها أحدهما وهذا ما يؤدي إلى التزام السلطة التشريعية بمجالاتها المحددة دستوريا[12].

6- **تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية.** حيث يقوم أحد المجلسين بدور الوسيط أو الحكم في أي نزاع يقع بين السلطة التنفيذية والمجلس الأخر، لأن تأييده لأحد الطرفين في الرأي سوف يحمل في الغالب الطرف الأخر على التسليم بالأمر، ويؤدي وجود غرفتين إلى منع سيطرة السلطة التشريعية وذلك من خلال وجود نوع من الرقابة المتبادلة بين الغرفتين الذي تؤدي إلى التزام كل غرفة بحدود اختصاصها الدستوري وبالتالي تحول دون إساءة استعمال السلطة.[13]

أما إذا كانت السلطة التشريعية مكونة من مجلس واحد فإن قيام نزاع بين البرلمان والحكومة غالبا ما يؤدي إلى خلق أزمة سياسية حادة قد يكون من نتائجها حل البرلمان أو إقالة الحكومة.[14]

ثانيا: الانتقادات الموجهة لنظام الثنائية البرلمانية: رغم المبررات السابقة إلا ان نظام الثنائية تعرض للعديد من الانتقادات أهمها:

1- **الغرفة الثانية تعقد العملية التشريعية وتطيلها**: يرى المعارضون للثنائية البرلمانية أن الغرفة الثانية تساهم في تعقيد وإطالة العملية التشريعية بدون جدوى، ففي حالة الاتفاق بين الغرفتين حول النص القانوني فلا حاجة إلى التداول في النص مرتين أمام مجلسين مختلفين، وبالتالي تكون الثنائية بدون جدوى، وفي حالة الخلاف بين الغرفتين فيكون هناك تنازع بينهما وضياع للوقت، بسبب بطء وتعقيد الإجراءات التشريعية وتوقفها في كثير من الأحيان، في الوقت الذي تفرض فيه الظروف أحيانا التصرف بسرعة، مما يؤثر على فاعلية البرلمان بسبب تطويل المناقشات،[15] ويؤثر أيضا على مصير النص القانوني الذي له غايات وأهداف متوخاة من وراء ذلك.[16]

2- **الطابع غير الديمقراطي للغرفة الثانية**: تكوين الغرف الثانية وفق أسلوب التعيين وإن كان جزئيا، فهو غير ديمقراطي،[17] على اعتبار أن الانتخاب المباشر وحده الكفيل بتجسيد الديمقراطية، وبسبب اعتماد اكتساب العضوية بالوراثة أو بالتعيين لمدى الحياة كما في بعض الأنظمة، فإن ذلك يخلق نوعا من الطبقية التي تؤثر على مبدأ المساواة. فالثنائية - فيما عدا حالة الفيدرالية- وجدت لضمان تمثيل خاص ومستقل للأرستقراطية، ومجلس اللوردات والشيوخ في الإمبراطوريات القديمة خير دليل على ذلك، فقد وجدت هذه المجالس في إطار التخوف من نتائج التصويت الشعبي المعتمد لتشكيل مجالس العموم (الغرف الأولى).[18]

3- **نظام الثنائية يتنافى ومبدأ سيادة الأمة**: ذلك أنه يسمح بتجزئة السيادة على المجلسين، غير أنه رد على هذا الانتقاد بأن النظام النيابي وجد أصلا بسبب عجز الأمة صاحبة السيادة عن القيام بالتشريع بنفسها، ولذلك فوضت البرلمان القيام بذلك، ومن أجل تفادي الأخطاء واستبداد البرلمان تم تقسيم تشكيله من مجلسين واشترط اتفاقهما لفائدة القانون وعدله.

4- **حاجة الثنائية إلى أعباء مالية إضافية**: ومن الانتقادات المثارة بشدة، خاصة في الدول النامية، هي مسألة الأعباء المالية الإضافية التي تكلفها الغرفة الثانية، فهي أعباء لا يستهان بها إذا ما أخذت الأزمات الاقتصادية التي تعاني منها تلك الدول غالبا.

ومع هذه الانتقادات إلا أن وجاهة حجج أنصار الثنائية البرلمانية وردهم على أغلب الانتقادات التي استند إليها معارضو الثنائية، يدفعنا للقول بأفضلية نظام الثنائية البرلمانية ورجاحته، الأمر الذي جعله أكثر اتساعا وانتشارا، حيث تينته أغلب الدول وتسعى أخرى لاعتماده، ولعل ما ساعد على الانتشار الواسع لهذا النظام هو توفره على جملة من العوامل من بينها:

- استيعاب نظام الغرفتين لكل الأنظمة السياسية، فلا يقتصر وجوده على النظام البرلماني مهد نشأته الأولى، وإنما يؤخذ به أيضا في النظام الرئاسي وشبه الرئاسي وغيرها.
- قابلية نظام الغرفتين للتأقلم مع مختلف ظروف الدول والتوافق مع خصوصياتها، فلا ينحصر نظام الغرفتين في نموذج واحد بل يأخذ عدة أشكال الأمر الذي ساعد الدول على اختيار الصورة التي تناسبها، مما جعل تقريبا كل دولة تستقل بنموذج خاص في تطبيق الثنائية.
- احتواء نظام الغرفتين مختلف المكونات التي تدخل في تشكيل الدولة سواء الإقليمية أو الديمغرافية أو الفكرية وغيرها، وهو أكثر قدرة على حماية المصالح الحيوية للدولة من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية.
- مساهمة الغرفة الثانية في إحداث التوازن المؤسساتي بتجنب إفراط الأغلبية أو تشدد المعارضة، الأمر الذي يساهم في استقرار الدولة والنظام السياسي فيها.[19]

ورغم هذه الأفضلية إلا أن مسألة اعتماد الثنائية من عدمه - وفقا لما ذهب إليه أغلب الباحثين-[20] يتوقف على الظروف الخاصة لكل دولة سواء التاريخية أو السياسية والاجتماعية ويتوقف أيضا على طريقة فهم وتجسيد الديمقراطية في كل نظام.

ثالثا: خصائص الثنائية البرلمانية (دعائمها أوأركانها)

إن تبني الثنائية البرلمانية يقتضي ضرورة المغايرة بين المجلسين بما يضمن عدم تطابقهما، فيجب ألا تكون أحد الغرفتين انعكاسا للغرفة الأخرى، وإلا انتفت الحكمة والجدوى من الثنائية البرلمانية وصار اعتمادها غير مبرر، ويظهر التمايّز والمغايرة بين المجلسين على مستويين يشكلان دعامتين أساسيتين للثنائية البرلمانية لا قيام لها بدونهما وهما:

- المغايرة من حيث التكوين
- المغايرة من حيث الاختصاص

1- المغايرة في تكوين الغرفة الثانية

تتجلى مظاهر المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين في طريقة تشكيل الغرفة الثانية، وفي عدد أعضائهما، وفي الشروط الواجب توفرها في الأعضاء والناخبين، ومدة العضوية.[21]

أ- طريق تشكل الغرفة الثانية: تختلف طرق تشكيل الغرفة الثانية من دولة لأخرى وتتميّز بالتنوع والتعدد، وقد يتم الخلط بين هذه الطرق أحيانا فنجدها جميعا مستعمل لتشكيل الغرفة الثانية، ويتحكم في طريقة التشكيل العديد من العوامل لاسيما النظام السياسي ونظام الحكم المتبع في الدولة والظروف المصاحبة لنشأتها، كما يتحكم شكل الغرفة الديمقراطي أو الارستقراطي أو الفدرالي في طريقة تكوينها، ومع هذا التنوع يمكن ردها إلى الطرق التالية:

- **انتخاب كامل أعضاء الغرفة الثانية:** وهي أكثر الطرق استعمالا بسبب انتشار الغرف الثانية الديمقراطية وانحصار الغرف الارستقراطية، فتشكل أغلب الغرف الثانية اليوم عن طريق الانتخابات سواء كانت الانتخابات مباشرة أو غير مباشرة،[22] فمن أصل سبع وستين (67) برلمانا يعتمد نظام الغرفتين هناك ثماني وثلاثون (38) غرفة تشكل عن طريق انتخاب كل أعضائها.[23]
- **الجمع بين الانتخاب والتعيين:** فيكون بعض أعضاء الغرفة معيّنين والبعض الأخر منتخب، مع تغليب نسبة الأعضاء المنتخبين في أغلب الحالات،[24] ففي هذه الطريقة يكون الانتخاب هو الأصل والتعيين استثناء حتى تكون الغلبة للأعضاء المنتخبين على حساب المعينين، حفاظا على الطابع الديمقراطي للغرفة، فإذا زاد عدد المعينين على المنتخبين تفقد الغرفة الصفة الديمقراطية.[25]

وقد يكون الانتخاب الجزئي مباشرا أو غير مباشر، فمن بين أربعة عشر (14) غرفة منتخبة جزئيا يوجد غرفتان تنتخب غرفتان بالاقتراع المباشر وهما إيطاليا والشيلي، وتوجد أثنتا عشر (12) غرفة منتخبة بطريقة غير مباشرة منها الجزائر.[26]

وبالنسبة للتعيين قد يكون من قبل الملك أو رئيس الجمهورية كما قد يكون التعيين بقوة القانون، هذا الأخير الذي يتعلق بأشخاص يشغلون مراكز معينة ينص القانون على عضويتهم في الغرفة الثانية بحكم توليهم تلك المناصب، على نحو ما أخذ به الدستور الروماني الصادر عام 1923 والدستور الإيطالي الصادر عام 1948 حيث نص هذا الأخير على تعيين رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون.[27]

- **تعيين كل أعضاء الغرفة الثانية:** فيعود الاختصاص بتشكيل الغرفة الثانية وفقا لهذه الطريقة إلى رئيس الجمهورية أو الملك، مع اختلاف بين الدول في إعمال هذه الطريقة، فبعضها تجعلها سلطة مطلقة لرئيس الدولة غير مقيدة بشروط، والبعض الأخر يقيّد سلطة التعيين بمجموعة من الشروط، كما قد تكون عن طريق التوارث بحيث تنتقل العضوية بعد وفاة اللورد مثلا في المجلس

اللوردات في انجلترا إلى ذويه ممن يحملون هذه الصفة.[28] وعموما يبلغ عدد الغرف المشكل عن طريق تعيين كل الأعضاء خمسة عشر (15) غرفة.[29]

ب- المغايرة من حيث عدد الأعضاء وسنهم: يختلف عدد أعضاء الغرفة الثانية عن عدد الغرفة الأولى، وقد جرت العادة أن يكون عدد الغرفة الأولى المنتخب أكبر عددا من أعضاء الغرفة الثانية الذين قد يكونون معينين أو منتخبين بطريقة غير مباشرة، لأن الغرفة الأولى أكثر تمثيلا للأمة وإرادتها مادام كل أعضاؤها منتخبين.

فيما يخص مسألة السن فإن أغلب الدول متمسكة بفكرة أن الغرفة العليا تكون فقط للأشخاص ذوو الخبرة[30].

ج- المغايرة من حيث مدة العضوية وطريقة التجديد: باستثناء انجلترا التي يكون أعضاء الغرفة الثانية فيها معينين لمدى الحياة، فإن عهدة الغرفة الثانية تكون أطول من العهدة الغرفة الأولى في معظم الدول،[31] وقد تتراوح من سنتين (البوسنة) إلى تسعة سنوات كما كان في فرنسا، لكن أغلب الدول تحدد مدة العضوية فيها من أربعة (4) سنوات إلى ست (6) سنوات، ويرتبط طول العهد بأهداف الغرفة الثانية لاسيما:

- تحقيق الاستمرارية للدولة،
- تكوين القيادات السياسية وضمان تجديدها ونقل الخبرة إليها،
- سد حالات شغور السلطة.

وهذا يؤدي إلى النتائج التالية:

- عدم قابلية الغرفة الثانية للحل لضمان ديمومة المؤسسة.[32]
- حتمية التجديد الجزئي الدوري وهو ما نجده في كل الدول التي تعتمد نظام الغرفتين.
- يعتبر رئيس الغرفة الثانية الشخصية الثانية في الدولة يضمن استمرارية المؤسسات في حالة الشغور، مما يترتب عليه استقرار الغرفة الثانية.[33]

2-المغايرة في اختصاصات الغرفة الثانية

تتجلى المغايرة من حيث الاختصاص على مستوى الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية وبعض المهام الأخرى،[34] ويعتبر هذا التميّز نتيجة منطقية لتميّز الغرفة الثانية من حيث التكوين، فلا بد أن تنعكس خصوصية تشكيل الغرفة الثانية وعدد أعضائها على صلاحياتها، حتى تكون تلك الصلاحيات محققة للنتائج المستهدفة من اعتماد الثنائية البرلمانية.

أ- تميّز الاختصاص التشريعي للغرفة الثانية: بحسب الأصل فإن الغرفة الثانية جزء من البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية في الدولة، وبالتالي فدورها الأساسي هو إعداد القوانين والتصويت عليها، وتساهم في كامل إجراءات التشريع بداية باقتراح القوانين وصولا إلى الإقرار النهائي لها، وظهر بهذا

الخصوص نظامين رئيسيين نظام البيكاميرالية المتساوية أي التي تقيم التوازن والمساواة بين الغرفتين في الصلاحيات التشريعية، والبيكاميرالية غير المتساوية التي تفرق بين الغرفتين في الاختصاصات التشريعية، فتمنح الغرفة الأولى بوصفها منتخبة كلية من قبل الشعب صلاحيات أوسع من تلك الممنوحة للغرفة الثانية.[35] فتحرم هذه الأخيرة من حق المبادرة بالقوانين أو حق تعديلها، وقد تختلف الأغلبية المطلوبة للتصويت على القوانين.

ب-تميّز الاختصاص الرقابي للغرفة الثانية: على غرار الغرفة الأولى تختص الغرفة الثانية بمراقبة نشاط الحكومة، وتملك من أجل ذلك العديد من الوسائل كطرح الأسئلة الكتابية والشفهية والاستجواب وإنشاء لجان التحقيق والبعثات الاستعلامية وغيرها من الوسائل التي تمتلكها عادة الغرفة الأولى،[36] غير أن هذه الأخير تختص ببعض الآليات لا تمتلكها الغرفة الثانية كسحب الثقة من الحكومة وتوجيه الاتهام للوزراء وإحالتهم إلى المحاكم،[37] وهذا نتيجة لتميّز الغرفة الثانية من حيث التكوين وكونها غير قابلة للحل من طرف الحكومة، فكان منطقيا عدم تمكينها من إسقاط الحكومة لأن هذا الأخير وحل البرلمان وسيلتان رقابيتان متقابلتان يحدثان نفس الأثر ويضمنان التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يوجد أحدهما دون الأخر. وفي الحالات التي يمكن حل الغرفة الثانية فإنه يمكن لها هي الأخرى مساءلة الحكومة.

أ- تميّز صلاحيات الغرفة الثانية خارج مجال التشريع والرقابة: إلى جانب اختصاص الغرفة الثانية بالتشريع والرقابة على الحكومة، تؤدي دورا مهما في استقرار المؤسسات واستمراريتها، وفي هذا الإطار تمتلك سلطات متنوعة تميّزت بها عن الغرفة الأولى تتمثل في الصلاحيات التالية:

– **الصلاحيات القضائية للغرفة الثانية:** تمارس بعض الغرف الثانية سلطات قضائية ولأن هذه الصلاحيات تظهر كاختراق لمبدأ الفصل بين السلطات فغالبا ما تكون ممارستها محدودة، وفي حالات محصورة جدا تتعلق أساسا بتحريك المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وأعضاء الحكومة أو بعض المسؤولين في الدولة.

فيمتلك مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية الحق في متابعة السلطات السياسية السامية في الدولة، وإذا كان الاتهام يتعلق برئيس الجمهورية يتولى رئيس المحكمة العليا رئاسة مجلس الشيوخ.

وهذا النوع من المهام ينتشر على نطاق واسع في دول أمريكا الجنوبية، فيمكن للغرفة الثانية في الأرجنتين مقاضاة رئيس الجمهورية ونائبه، وأعضاء الحكومة، وقضاة المحكمة العليا، وإضافة إلى هؤلاء تختص الغرفة الثانية في الشيلي بمقاضاة الضباط العامون والمحافظون. وفي كولومبيا تقاضي كل من رئيس الجمهورية وقضاة المحكمة العليا ومجلس الدولة، وموظفي المديرية العامة للضرائب، والأمر نفسه بالنسبة للأرغواي والبارغواي وجمهورية الدومنيكان.[38]

- **تعيين الإطارات السامية في الدولة**، وهي سلطة منحتها العديد من الدساتير للغرف العليا في أكثر من ثلاثة عشر دولة، ويتعلق الأمر بالوظائف المدنية العليا، الوظائف العسكرية والوظائف الديبلوماسية، لكننا نشير هنا إلى أن بعض الغرف لا تمارس سلطة التعيين مباشرة، وإنما يكون الأخذ برأيها إلزاميا مثل ما هو الشأن في كل من الولايات المتحدة الأمريكية، الأرجنتين، بوليفيا، البرازيل[39].

- **تولي رئيس الغرفة الثانية رئاسة الدولة:** يؤدي رؤساء الغرف الثانية دورا أساسيا في النظام السياسي، يعكس ترتيبهم في هرم المسؤوليات في الدولة، حيث يتولى رئيس الغرفة العليا عادة رئاسة الدولة في حالة الشغور بسبب الاستقالة أو الوفاة، مثلما هو الشأن بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية وفي كل من فرنسا، ألمانيا، رومانيا، جمهورية التشيك، بولونيا وإيطاليا، ونجد نفس الشيء بالنسبة للجزائر وتونس.....

المطلب الثاني: الثنائية البرلمانية في النظام الجزائري

أولا: مبررات اعتماد الثنائية البرلمانية في الجزائر

واعتمدت الجزائر نظام الثنائية البرلمانية ابتداء من دستور 1996 بإنشاء مجلس الامة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، وذلك استنادا للمبررات سياسية وأخرى قانونية، نوردها بشكل مختصر في التالي:

1- المبررات السياسية:

– **ضمان الاستقرار والاستمرارية:** ويمكن اعتبار هذا العنصر السبب الرئيسي لإنشاء مجلس الأمة، فالأوضاع التي عرفتها الجزائر قبل التعديل الدستوري 1996 دفعت إلى إعادة بناء مؤسسات الدولة على نحو يضمن استقرار واستمرارية الدولة، فأنشئت غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، تفاديا للفراغ الدستوري الذي نجم عن اقتران حل المجلس الشعبي الوطني باستقالة رئيس الجمهورية.[40] فيكون مجلس الامة ضامنا لاستمرارية الدولة والسلطة حيث يتولى رئيسه رئاسة الدولة في حالتي المانع والشغور، وتتجلى كذلك الاستمرارية في تحديد العهدة بستة (06) سنوات ووجوب تجديد نصف أعضائه كل ثلاث سنوات وعدم إمكانية حله خلافا للمجلس الشعبي الوطني.[41]

– **تمثيل الجماعات الإقليمية:** حيث أن الثلثين من أعضاء المجلس يتم انتخابهم من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، فتمثيل الجماعات الإقليمية من شأنه تنويع التمثيل داخل الهيئة التشريعية.

– **تجنب تهميش بعض الكفاءات وسد نقائص التمثيل الانتخابي:** ضمانا لتحسين التمثيل يتم تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، فبعض الشخصيات قد تعزف عن خوض غمار العمل السياسي والحزبي، فيوفر لها مجلس الأمة فضاء لتقديم إسهاماتها في الحياة

النيابية. فتساهم بما تملك من مؤهلات وخبرة في الحد من سلبيات التمثيل الانتخابي واستغلال هذه الكفاءات في التنمية الوطنية وخدمة الصالح العام.[42]

2- **المبررات القانونية**: يمكن إرجاع أهم المبررات القانونية إلى العناصر التالية:

- **تفادي احتكار المجلس الشعبي الوطني للسلطة التشريعية**: وذلك من خلال عدم اقتصار الاختصاص بالتشريع على الإجراءات التي تتم أمام المجلس الشعبي الوطني ومشاركة مجلس الأمة في إجراءات التشريع. وبذلك لا يمكن للأغلبية في المجلس الشعبي الوطني أن تنفرد بالسلطة التشريعية وتهيمن عليها مما قد ينتج عنه آثار سلبية خاصة في حال الاختلاف مع السلطة التنفيذية، الأمر الذي يحتاج إلى إعادة ضبط منعا للانسداد وحماية للأقلية البرلمانية. وتقسيم الاختصاص بالتشريع بين مجلسين يعتبر أحد تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، فإذا كان تقسيم السلطات في الدولة ضامن لعدم استبدادها وتعسفها، فإن تقسيم الاختصاص داخل نفس السلطة يؤدي نفس الغرض، فتشكيل سلطة تشريعية من مجلسين يمنع استبداد أحدهما واحتكاره للاختصاص.[43]

- **تحسين العمل التشريعي**: يعتبر مجلس الأمة وسيلة دستورية تضمن الرشاد والكفاءة العالية، مع التعقل والحكمة والتروي والصبر، وكلها عوامل من شأنها تحقيق متطلبات الملائمة للنصوص التشريعية، فالنص التشريعي الذي يتم فحصه من قبل هيئتين يكون أكثر جودة من النص الذي تفحصه هيئة واحدة، ومجلس الأمة يضمن تحقيق التوازن بين المصالح العليا للأمة والدولة ورغبات ومتطلبات المواطن، مما يؤدي لإنتاج عمل تشريعي هادئ ومتزن، يعكس وصف المجلس بغرفة العقلاء.[44]

- **توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة**: لا يقتصر دور مجلس الأمة على المساهمة في التشريع، بل خوله الدستور أيضا جملة من الآليات لمراقبة الحكومة، وهي بشكل عام لا تختلف عن تلك المقررة لصالح المجلس الشعبي الوطني. وبغض النظر عن آثار هذه الرقابة إلا أنها تعتبر توسيعا في مجال رقابة البرلمان للحكومة، الأمر الذي يشكل حماية إضافية لمبدأ الشرعية.

ثانيا: الانتقادات الموجهة لاعتماد الثنائية البرلمانية في الجزائر: مع هذه المبررات المتعددة، إلا أن إحداث مجلس الأمة لم يسلم من النقد الشديد من طرف المعارضين له، حيث يرى البعض منهم عدم الجدوى من هذا المجلس وضرورة إلغائه والاكتفاء بالغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، كما شكك المعارضون في الدور الذي يمكن أن يؤديه المجلس وقدرته على تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها مستندين في اعتراضهم على عدة أسباب، نورد أهمها على النحو التالي:

- أن مجلس الأمة يشكل عبئا ماليا إضافيا يثقل كاهل الخزينة العمومية، كما أن صلاحيات مجلس الأمة شبيهة كثيرا بصلاحيات بعض المجالس الوطنية المتخصصة كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي هذه الأخيرة يمكنها أن تضطلع بهذا الدور، خاصة أنها تضم خبرات فنية عالية قادرة على تقديم قدر أكبر وأعمق من المشورة الفنية، لذلك يعد مجلس الأمة عديم الجدوى.

- محدودية دور مجلس الأمة في تحسين العمل التشريعي وإثرائه، حيث لم يكن مجلس الأمة عند إنشائه يملك حق المبادرة بالتشريع، ولا يمكن لمجلس أعضاؤه محرومين من حق المبادرة بالتشريع أن يساهم في تطوير العمل التشريعي وتحسينه.

- سيطرة رئيس الجمهورية على مجلس الأمة، لضمان تفوق السلطة التنفيذية، وتكريس اللاتوازن بين السلطتين.[45]

الطلب الثالث: تشكيل السلطة التشريعية في الجزائر (البرلمان)

مرت السلطة التشريعية بعدة مراحل، يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- **المجلس الوطني التأسيسي**: انتخب في 20 سبتمبر 1962 لعهدة مدتها سنة واحدة ومددت لاحقا لسنة إضافية، أسندت له ثلاث مهام أساسية وهي تعيين حكومة مؤقتة، التشريع باسم الشعب الجزائري، واعداد دستور والتصويت عليه.
- **المجلس الوطني:** انتخب في 20 سبتمبر 1964، تشكلت السلطة التشريعي في ظل دستور 1963 من مجلس واحد وهو المجلس الوطني الذي ينتخب لعهدة مدتها خمس سنوات.
- **مجلس الثورة:** استحدث على اثر احداث 19 جوان 1965، والذي اصبح بموجب امر 10 جويلية 1965 هو صاحب السيادة.
- **المجلس الشعبي الوطني:** انتخب بتاريخ 25 فيفري 1977. اذ حافظ دستور 1976 على نظام المجلس الواحد حيث يمارس الوظيفة التشريعية مجلس يسمى المجلس الشعبي الوطني، ينتخب بناء على ترشيح من قيادة الحزب عن طريق الاقتراع السري والمباشر لمدة خمس سنوات. وجدد انتخابه بانتظام في فيفري 1982 ثم في فيفري 1987.
- **المجلس الشعبي الوطني**: أبقى دستور 1989 على نظام المجلس الواحد، من خلال الحفاظ على المجلس الشعبي الوطني، الذي بدأت انتخابات تشكيله في 26ديسمبر 1991 تاريخ اجراء الدور الاول، على أن يجرى الدور الثاني بتاريخ 16 جانفي 1992 غير أن هذا الاخير لم يتم بسبب توقيف عملية تجديد المجلس نتيجة الاحداث المتسارعة التي عرفتها البلاد حينذاك.
- **المجلس الاستشاري الوطني:** أنشئ بتاريخ 14 أفريل 1992 يتكون من ستين عضوا يمثلون مجمل القوى الاجتماعية في تنوعها وحساسياتها، بشرط الا يكون العضو مرتبطا بأي حزب سياسي او على علاقة به. ورغم أن المجلس مكلف بمساعدة المجلس الأعلى للدولة الا ان من مهامه دراسة القضايا التابعة لمجال النظام أو ذات الطابع التشريعي..
- **المجلس الوطني الانتقالي:** أنشئ بتاريخ 18 ماي 1994 شكل من مائتي عضو يمثلون ثلاث أطراف وهم الدولة الأحزاب السياسية القوى الاقتصادية والاجتماعية،
- **دستور 1996 ومرحلة الثنائية البرلمانية:** استمر المجلس الوطني الانتقالي في ممارسة مهامه إلى غاية اجراء التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي أحدث برلمانا بغرفتين هما المجلس الشعبي

الوطني ومجلس الامة، وفي جوان 1997 استؤنف المسار الانتخابي بانتخابات تشريعية لتشكيل المجلس الشعبي الوطني، وبتاريخ 25 ديسمبر انتخب أعضاء مجلس الامة. وحافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على نظام الثنائية البرلمانية ببرلمان من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة.

بعد الإشارة الى التطور الذي عرفته السلطة التشريعية في الجزائر والانتقال إلى نظام الثنائية البرلمانية، نتطرق لتكوين السلطة التشريعية في الجزائر، حيث نصت المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"

ونصت المادة 121 من الدستور على أنه "**ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري**

ينتخب ثلثا ⅔ أعضاء مجلس الامة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية.

يعين رئيس الجمهورية الثلث ⅓ الأخر من أعضاء مجلس الامة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية "

وعليه سنتطرق لكل مجلس في فرع مستقل.

الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي الوطني:

نصت المادة 121 من الدستور على أنه "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري"

ونصت المادة 122 على ان المجلس الشعبي الوطني ينتخب لعهدة مدتها خمس (05) سنوات.

أولا: عدد المقاعد ومعيار التمثيل: يضم المجلس الشعبي الوطني الحالي في الفترة التشريعية التاسعة 407 مقعدا منها 32 امرأة، ويحدد عدد المقاعد بالنظر لعدد سكان كل ولاية (دائر انتخابية). فبالرجوع للأمر رقم 21-02 المؤرخ في 16 مارس 2021 الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، نجد المادة 3 منه تنص على أنه "**توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية في انتخابات المجلس الشعبي الوطني بحسب عدد سكان كل ولاية.**

يحدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية على أساس تخصيص مقعد واحد لكل حصة تتضمن مائة وعشرين ألف (120000) نسمة، على ان يخصص مقعد إضافي لكل حصة متبقية تشمل ستين الف (60000) نسمة

لا يمكن أن يقل عدد المقاعد عن ثلاثة (3) بالنسبة للولايات التي يقل عدد سكانها عن مائتي ألف (200000) نسمة."

ونصت المادة 4 من نفس الامر على ان تخصص ثمانية (8) مقاعد للجالية الوطنية بالخارج.

ثانيا: شروط الترشح: وفقا للمادتين 50 و 200 من الامر رقم 21-01 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات يشترط في المترشح على المجلس الشعبي الوطني ما أتي:

- التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.
- لا يوجد في أحد حالات فقدان الاهلية
- مسجل بالقائمة الانتخابية في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها
- أن يبلغ 25 سنة يوم الاقتراع
- أن يكون ذا جنسية جزائرية
- أن يثبت أداءه الخدمة الوطنية أو اعفاءه منها
- ألا يكون محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكابه جناية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجنح غير العمدية.
- ان يثبت وضعيته اتجاه الإدارة الضريبية
- ألا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع أوساط المال والأعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.
- الا يكون قد مارس عهدتين برلمانيتين متتاليتين أو منفصلتين.

ثالثا: أجهزة المجلس الشـــعبي الوطني: حدد القانون العضـــوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشـــعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، هيئات وأجهزة كل من المجلس الشـــعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث نصـــت المادة 09 منه على ان "أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- **الرئيس**
- **المكتب**
- **اللجان الدائمة**

1- **رئيس المجلس الشعبي الوطني:** طبقا للمادة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ينتخب رئيس المجلس الشـعبي الوطني لعهدة كاملة بالاقتراع السـري ويعلن فوز المترشـح المتحصـل على الأغلبية المطلقة للنواب، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ الى اجراء دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصـلين على أكبر عدد من الأصـوات، يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية، وفي حال تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر سنا.

2- **مكتب المجلس الشـــعبي الوطني:** طبقا للمواد 11 و12 و13 من النظام الداخلي للمجلس الشـعبي الوطني، يتكون مكتب المجلس الشـعبي الوطني من رئيس المجلس وتسـعة (9) نواب للرئيس،

ينتخبون من قبل زملائهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، يتفق ممثلو المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي.

3- **اللجان الدائمة:** يشّكل المجلس الشعبي الوطني اللجان الدائمة الاتية:

- لجنة الشؤون القانونية والإداري والحريات
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية
- لجنة الدفاع الوطني
- لجنة المالية والميزانية
- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط
- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية
- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة
- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني
- لجنة الاسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية
- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية
- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي.

رابعا: هيئات المجلس الشعبي الوطني: سمحت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة أن ينشئا هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية، وبناء عليه نصت المادة 7 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على الهيئات الاستشارية والتنسيقية لدى المجلس وهي:

-**هيئة الرؤساء** : وتتكون من أعضاء المكتب (أي نواب الرئيس) ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس،

-**هيئة التنسيق**: وتتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس ورؤساء المجموعات البرلمانية.

-**المجموعات البرلمانية:** تنشأ المجمعات البرلماني على أساس الانتماء الحزبي، وتتكون كل مجموعة برلمانية من عشرة (10) نواب على الأقل، ولا يمكن للنائب ان يكون عضوا في أكثر من مجموعة برلمانية، كما لا يمكن للحزب السياسي أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ولا يمكن أيضا للأحرار أن ينشئ أمثر من مجموعة برلمانية، كما لا يسمح بإنشاء المجموعات البرلمانية على أساس مصلحي او فئوي أو محلي.

الفرع الثاني: تشكيل مجلس الأمة في الجزائر ومظاهر تميّزه عن المجلس الشعبي الوطني

إضـــافة إلى المبررات العامة للثنائية البرلمانية والتي كان لها أثر في إنشـــاء مجلس الأمة، فقد رأينا أن اعتماد الثنائية في الجزائر كان لها بعض الأســـباب الخاصـــة نتجت عن الظروف الســـياســـية والاجتماعية المصاحبة لإنشائه، فهل كان لهذه الأسباب الخاصة أثر على صياغة أحكام متميّزة متعلقة بتكوين وتنظيم مجلس الأمة وتحديد صـــلاحياته؟ أم أنه لم يختلف عما هو معهود في تنظيم الغرف الثانية في النظم المقارنة؟.

أولا: مظاهر التميّز في تكوين مجلس الأمة: تميّز مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في العديد من الأحكام المتعلقة بالتكوين وبالجانب التنظيمي، ويمكن إرجاع مظاهر التميّز هذه إلى النقاط التالية:

1- **تشكيل مجلس الأمة:** خلافا للمجلس الشـعبي الوطني الذي ينتخب كل أعضائه باقتراع العام المباشـر والسـري، جمع المؤسـس الدسـتوري بين الانتخاب غير المباشـر والتعيين في تشـكيل مجلس الأمة، فينتخب ثلثا الأعضـــاء ويعين الثلث البـاقي، حيث تنص الفقرتين 2 و3 من المـادة 121 من التعديل الدســـتوري 2020 على أنه " ينتخب ثلثا (3/2) أعضـــاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية.

ويعيّن رئيس الجمهورية الثلث الأخر من أعضـاء مجلس الأمة من بين الشـخصـيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و المهنية والاقتصادية والاجتماعية".

وبـذلك يبلغ عـدد أعضـــاء مجلس الأمة من 174 عضـــوا، منهم 116 عضـــوا منتخبا بمعـدل عضوين عن كل ولاية، بتمثيل متساو للولايات الثماني والخمسون (58) فيما يخص فئة المنتخبين من الأعضاء، بغض النظر عن مساحة الولاية أو عدد سكانها، وهذا خلافا للمجلس الشـعبي الوطني، الذي يكون التمثيل فيه على أســـاس الكثافة الســـكانية، أما الثلث البـاقي أي 58 عضـــوا فيعينه رئيس الجمهورية من بين الشـــخصـــيات والكفاءات الوطنية، في المجالات العلمية و المهنية والاقتصـــادية والاجتماعية.

شروط الواجب توفرها في أعضاء مجلس الأمة: نميّز بخصوص الشروط بين فئة المنتخبين والمعيّنين.

- **الشـــروط المتعلقة بالأعضـــاء المنتخبين:** دون التطرق للشـــروط العامة التي يشـــترك فيها كل أعضـاء البرلمان المنتخبين سـواء على مسـتوى المجلس الشـعبي الوطني أو مجلس الأمة سـنشـير إلى الشـــروط الخاصـــة بأعضـــاء مجلس الأمة فقط. وهي الشـــروط الواردة في المادتين 220 و221 من القانون العضوي للانتخابات،[46] وتتمثل فيما يلي:

– أن يكون عضـــوا في أحد المجالس المحلية المنتخبة البلدية أو الولائية،[47] وهذا ضـــمانا لتمثيل الجماعات الإقليمية استجابة لمبررات إنشاء مجلس الأمة المعبر عنها في البند 28 من المذكرة الرئاســـية المتعلقة بمشـــروع التعديل الدســـتوري 1996/11/28، ورغم أن الإشـــارة لهذا الدور ليس صريحا في القانون،[48] إلا أن إضافة عبارة " بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضـاء المجالس الشـعبية الولائية" في نص المادة 121 من التعديل الدسـتوري 2020 يؤكد إرادة المؤســـس الدســـتوري بجعل مجلس الأمة يلعب هذا الدور، لكن يجب الإشـــارة إلى أن عضـــو

المجلس الشعبي البلدي أو الولائي المنتخب لعضوية مجلس الأمة تنقطع صلته بالبلدية أو الولاية ولا يجمع بين العضويتين، وبالتالي فإن العضو لا يمثل البلدية أو الولاية كشخصين معنويين.[49]

– أن يبلغ المترشح (35) سنة كاملة يوم الاقتراع،[50] ويستهدف اشتراط سن أكبر لعضوية مجلس الأمة ضمان اكتمال النضج وغناء الخبرة والتجربة،[51] وهي أقل بخمس سنوات عن السنة التي كانت مشروطة في ظل الأمر 97-07 المتضمن نظام الانتخابات. والملاحظ أن المشرع عدل سنة العضوية في كل المجالس المنتخبة، ففي المجالس المحلية اشترط بلوغ المترشح 23 سنة كاملة على الأقل يوم الاقتراع[52] بدلا من 25 سنة، وفي عضوية المجلس الشعبي الوطني حدد سن الترشح بـ 25 سنة كاملة يوم الاقتراع،[53] بدلا من 28 سنة، فهذا التعديل يعكس رغبة المشرع في تشبيب المجالس المنتخبة حتى تنسجم وتتناسب مع ما تمثله هذه الفئة في المجتمع الجزائري.

– ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره، باستثناء الجنح غير العمدية.

– الا يكون معروفا لدى العامة بصلته مع اوساط المال والاعمال المشبوهة وتأثيره بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على الاختيار الحر للناخبين وحسن سير العملية الانتخابية.

● **الشروط المتعلقة بالأعضاء المعيّنين:** تعيّن بعض أعضاء مجلس الأمة من قبل رئيس الجمهورية هي أحد مظاهر التميّز في تشكيلة المجلس، حيث نصت الفقرة 3 من المادة 121 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016 على اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين ثلث 3/1 أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية. أي ما يعادل 58 عضوا من بين 174 عضوا.

ويشترط في الأعضاء المعيّنين نفس الشروط المتعلقة بالأعضاء المنتخبين باستثناء العضوية في المجالس المنتخبة، إضافة إلى ذلك أن يكون العضو المعيّن من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية. ويمتلك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في تعيين الثلث الرئاسي بحيث لم يضع له الدستور أي قيود يجب الالتزام بها، وحتى عبارة "من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية."[54] لا تعتبر قيدا حقيقيا على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الأعضاء، لأنها عبارة عامة ولا يوجد معيار واضح ودقيق لتحديد الكفاءات أو الشخصيات الوطنية.

2- **مدة العهدة في مجلس الأمة:** بالنسبة لعهدة مجلس الأمة فقد حددتها المادة 122 من الدستور بستة (06) سنوات، أي بزيادة سنة واحدة على مدة عهدة المجلس الشعبي الوطني، وكذا على مدة عهدة رئيس الجمهورية التي تقدر بـ 5 سنوات، وهذا لتفادي أي فراغ دستوري وضمانا للاستمرارية.[55] وهي أحد الأهداف التي أنشئ مجلس الأمة لتحقيقها.

وتجدد التشكيلة جزئيا بالنصف كل ثلاث (3) سنوات،[56] وينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس.[57] فيجدد اثنين وسبعون (87) عضوا كل ثلاث سنوات، ويشمل العدد

فئة المعينين والمنتخبين بحيث يجدد نصف المعيّنين من قبل رئيس الجمهورية ونصف المنتخبين عن طريق الانتخابات، وهذا حفاظا على الطابع التمثيلي المعتمد في تشكيلة مجلس الأمة.

إذا نظرنا إلى تشكيل مجلس الأمة، نجد أنه يفتقر إلى مقومات الديمقراطية النيابية فيما يخص طريقة التشكيل، مدة العهدة والتجديد الجزئي، ذلك أن الديمقراطية تقتضي انتخابا مباشرا، مدة عهدة قصيرة نسبيا وتجديد كلي.[58]

3- أجهزة المجلس وهيئاته: أما بخصوص تنظيم مجلس الأمة فإنه لا يختلف عن تنظيم المجلس الشعبي الوطني، بحيث يضم ذات الأجهزة التي تنشأ على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وهي الأجهزة المحدد في المادة 9 القانون العضوي 16-12[59] حيث نصت على أن " أجهزة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

- الرئيس،
- المكتب،
- اللجان الدائمة.

- **الرئيس:** وينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس،[60]
- **مكتب المجلس**: بناء على المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة[61] يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (5) نواب للرئيس". وهذا بخلاف مكتب المجلس الشعبي الوطني الذي يتكون من 09 نواب إضافة إلى الرئيس.[62] وعدد النواب يعكس الاختلاف في عدد الأعضاء. وحددت المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة مدة العضوية في مكتب المجلس بسنة واحدة (1) قابلة للتجديد.
- **اللجان الدائمة**: ألزم الدستور مجلس الأمة بتشكيل لجانه الدائمة في إطار نظامه الداخلي، وهو ما تم بموجب المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت على أنه " يُشَكِّل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة، وهي:

- لجنة الشؤون القانونية و الإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي،
- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،
- لجنة الدفاع الوطني،
- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية بالخارج،
- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،
- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،
- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،
- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني،

- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة".

في حين يضم المجلس الشعبي الوطني 12 لجنة دائمة.[63]

وأضافت المادة 10 من القانون العضوي 16-12 أنه " يمكن كل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين"، وبالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة نجده أنشأ ثلاث هيئات هي:

- هيئة الرؤساء،
- هيئة التنسيق،
- المراقب البرلماني.[64] هذه الأخيرة استحدثت بموجب النظام الداخلي لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري 2016/03/06 حيث كانت هيئات المجلس تقتصر على هيئة الرؤساء وهيئة التنسيق فقط. وقد حدد المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس الأمة صلاحياته على النحو التالي:
- متابعة تنفيذ ميزانية المجلس،
- إعداد الحصيلة السنوية عن عمليات التسيير وعرضها على مكتب المجلس،
- يمكن للمراقب البرلماني حضور اجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق بدعوة من رئيس المجلس.

وعموما فإن هذه الأجهزة والهيئات لا تتضمن أي تميّز لمجلس الأمة بحيث تشترك الغرفتين فيها، ويكمن الاختلاف في عدد الأعضاء فقط وهو راجع إلى عدد أعضاء كل غرفة ودورها في العملية التشريعية أو الرقابية.

---

[1] كمال جعلاب: المؤسسات الدستورية، ص 47.

[2] أنظر لمزيد من التفصيل علي محمد الدباس: السلطة التشريعية وضمانات استقلالها، وزارة الثقافة، الطبعة 1، 2008 المملكة الأردنية الهاشمية، ص ص 66–67. نقلا عن عبد الغني حمريط: أليات رقابة المعلومات البرلمانية.

[3] نعمان احمد الخطيب، المرجع السابق، ص 347.

[4] علي محمد الدباس: المرجع السابق، ص 69.

[5] عقيلة خرباشي: مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 20.

[6] ذبيح حاتم: عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، ماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق جامعة الجزائر1، الموسم 2008/2007، ص 15. نقلا عن عبد الغي حمريط ، المرجع السابق.

[7] مسعود شيهوب: نظام الغرفتين النشأة والتطور، مجلة النائب، الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني، العدد الأول سنة 2003، ص 32.

[8] علي محمد الدباس: المرجع السابق، 87. أنظر أيضا سعاد عمير: المرجع السابق، ص 22، و ذبيح حاتم: المرجع السابق، ص 17.

[9] مسعود شيهوب: نظام الغرفتين النشأة والتطور، المرجع السابق، ص 36.

[10] علي محمد الدباس: المرجع السابق، ص87.