

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة قسنطينة

كلية الحقوق

قسم: القانون العام

# الثنائية المجلسية في دول المغرب العربي وراسة مقارنة حالة الجزائر، المغرب، تونس

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام

تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية في الجزائر

إشراف الأستاذ الدكتور:

عبد الكريم كيبش

من إعداد:

دليلة عياشي

## أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والاهم	المسفة	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية
أ.د. زغداوي محمد،	رئيسا	أستاذ التعليم العالي	الإخوة منتوري - قسنطينة
أ.د. كيبش عبد الكريم	مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	جامعة صالح بوندير - قسنطينة 3
د. صيمود مخلوف	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر - أ	جامعة العربي بن مهدي - أم البواقي
د. حمدوش رياض	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر - أ	جامعة صالح بوندير - قسنطينة 3
د. عياشي شعبان	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر - أ	جامعة الإخوة منتوري - قسنطينة
د. بوترافاس محمد	عضوا مناقشا	أستاذ محاضر - أ	جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة

السنة الجامعية: 2017-2018م

# شكر

أُتقَرَّم بالشكر الجزيل في مقام أول إلى الأستاذ الدكتور عبد الكريم كيبش الذي قبل الإشراف على هذا العمل المتواضع متابعا كل مراحلها بكل اهتمام كما كان ذلك مع رسالة الماجستير فله مني كل التقدير والامتنان. كما أتوجه بالشكر المشفوع بالإحترام إلى السادة الأساتذة زخراوي محمد الذي قبل العضوية لمناقشة هذا العمل ويكون رئيسا للجنة المناقشة كما كان عليه الحال في مناقشة رسالة الماجستير فله مني كل الامتنان، وكذا الدكتور صيمو مخلوف الذي قبل أيضا عضوية المناقشة رغم مشاغله، كما أتوجه بالشكر للأستاذ عماروش رياض الذي أكن له كل التقدير والإحترام شخصيا فله جزيل الامتنان بقبول عضوية مناقشة رسالة الدكتوراه وأتوجه بالشكر أيضا إلى الدكتور عياشي شعبان الذي وجدت عنده الدعم المعنوي طيلة مشواري الدراسي وحتى العملي فله مني كل التقدير والإحترام وجزاه الله خيرا على ما قدمه لي وأتقَرَّم أيضا بالشكر إلى الدكتور بو طرفاس محمد الذي قبل عضوية مناقشة هذا العمل رغم مشاغله فله مني أسمى عبارات الإحترام والتقدير.

ولكل هؤلاء أودعو لهم الله أن يجازيهم الجزاء الحسن على قبول العضوية والمناقشة.

كما أتقَرَّم بالشكر المشفوع بأسمى عبارات الإحترام والتقدير إلى الأستاذ الدكتور ميلو قاسم من كلية العلوم السياسية بجامعة ورقلة على ما لقيته من وعظ الإهتمام هذا العمل المتواضع فله مني كل التقدير على ما وجدته لديه من نصيح وإرشاد وتوجيه فجزاه الله خيرا.

# المقدمة

إن الديمقراطية نظام لا يمكن أن يتحقق دون عمل واقعي مهما كانت طبيعة ثقافة المجتمعات المعنية ونصيبها من التقدم أو التأخر، ولن يكون هذا العمل ناجعا ومنتجا لإثارة دون استناده على أسس عقلية سليمة تبحث في مدى ملاءمته لظروف هذه المجتمعات من عدمه، كبداية في طريق بناء هذه الديمقراطية سيما أنه لا وجود لديمقراطية جاهزة ولا نموذجية في أي مكان، بل أنها تعد تجربة خاصة يستدعي النجاح فيها اكتشاف الظرف الخاص لواقع الدول وسوابقها وتجنب الحلول المطروقة وتقليدها تقليدا أعمى.

والمفاضلة بين نظامي الثنائية المجلسية أو الأحادية المجلسية (Monocaméralisme)<sup>(1)</sup> في تشكيل البرلمان تعد إحدى مقاربات هذا العمل، حيث لا يقوم تفضيل أي منهما على أساس نظري فحسب، من خلال الكشف عن مزايا وعيوب كل منها، بل يأخذ في الحسبان الإيديولوجية الخاصة بكل دولة واختياراتها السياسية والاقتصادية وحتى أوضاعها الاجتماعية، خاصة في الدول النامية التي تعرف أزمة التحول الديمقراطي بحدة بسبب تنامي القوى الاجتماعية والسياسية الساعية للمشاركة في العمل السياسي والوصول إلى السلطة مع عجز مؤسساتها السياسية على إستيعاب هذه المشاركة وتلبية مطالبها بما يجعلها تعرف العديد من المراحل الانتقالية العاكسة لأزمات سياسية عميقة تحتاج إلى ترتيب مؤسساتي، سيما على مستوى البرلمان باعتباره مستقبل هذه القوى لضمان الاستقرار المؤسساتي في الدولة عبر تبني نظام الثنائية المجلسية (Bicaméralisme)

فقد وقع إجماع في الأوساط السياسية والفقهية على أن تفضيل نظام الثنائية المجلسية، بإنشاء مجلس ثان بالبرلمان، لا يكون رهانا مؤسساتيا في المراحل الهادئة بينما يصبح كذلك في الظروف الحرجة والانتقالية التي تمر بها الدولة، والتي تتميز بالانقسامات العميقة في المجتمع لانعدام الوفاق

(1) - المونوكاميرالية monocamérisme ou monocaméralisme أحادية التمثيل مذهب سياسي يقضي بوجود مجلس تمثيلي واحد-جيبور عبد النور، أك- عبد النور عواد، معجم عبد النور المفصل [فرنسي، عربي]، دار العلم للملايين، الطبعة الأولى، بيروت، 1995، ص686.

أو الإجماع الوطني، فإنشاء مجلس ثان بالبرلمان يعد رهانا أساسيا في كل مرحلة يوجد فيها تحول ديمقراطي لصاحب السلطة قد كبح الاندفاعات القوية الناجمة عن هذا التحول، حيث يستجيب تبني الدول للثنائية المجلسية والمفاضلة بين شكليها، المتساوية وغير المتساوية (المنقوصة) وهذوء عملية التحول الديمقراطي وإعادة توزيع السلطة داخل الدولة التي تعرف تنافس قوى اجتماعية متباينة دون المساس بكيانها ومقوماتها المصونة من التنافس السياسي، لما تعرفه عملية التحول في الأصل من صعوبات تقدم لاحتمالات فشل أكثر، سيما حال أحادية التمثيل داخل البرلمان، وخاصة الفشل المرتبط باستغلال كل قوة سياسية لمقومات وثوابت المجموعة واستخدامها كملك خاص لها وإبراز نفسها كقوة معبرة وراعية شرعية لهاته المقومات والثوابت، دون غيرها، لتدعيم وصولها إلى السلطة.

لذلك غالبا ما يأتي تأسيس مجلس ثان بالبرلمان استجابة لاهتمامات وتحولات سياسية اقتصادية واجتماعية عميقة داخل الدولة، نتيجة تفاعل القوى السياسية والاجتماعية وتنافسها قصد الوصول إلى سدة الحكم، وهو ما يفسر تأسيس مجلس ثان بالبرلمان في المراحل الانتقالية التي تعرفها الدول قصد كبح الاندفاعات القوية الناجمة عن هذه القوى والتي تجد انعكاسها في صعوبة إيجاد إطار للإجماع أو الوفاق الوطني من جهة ومنع رهن مقومات وأسس الدولة لإرادة أي قوة نتيجة استغلالها لهاته المقومات والأسس كغطاء لتدعيم رغبتها في الوصول إلى سدة الحكم.

فتأسيس مجلس ثان بالبرلمان في المراحل الانتقالية يكون كاستجابة لفتح مجال التنافس السياسي أمام كل القوى باختلاف إيديولوجياتها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية من جهة دون رهن مقومات الدولة الأساسية وتعريضها للخطر من جهة أخرى، عبر رصد تنظيم قانوني لهذه الثنائية المجلسية المتبناة قصد تحقيق الشقين: فتح مجال التنافس أمام القوى المختلفة دون المساس بمقومات الدولة بشكل يرهن استمرارها ويعرض مؤسساتها لخطر عدم التوازن وعدم الاستقرار.

إن هذه الملاحظة وإن كانت تبرز الأهمية السياسية لعملية تأسيس مثل هذه المجالس وتكشف عن ارتباطها الوثيق بتنافس مختلف القوى السياسية داخل الدولة، فإنها لا تقصي المقاربة القانونية لها ولا تنقص من دور القانون في عملية التأسيس تلكدلك أن التحولات السياسية الناتجة عن تنافس القوى السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية، لا يمكنها أن تتجسد إلا بالقانون وعن طريق التنظيم الدستوري الذي يسمح بتحقيقها على أرض الواقع بشكل هادئ بعيدا عن الإخلال بالتوازن

والاستقرار المؤسساتاتي.

وتأسيس مجلس الأمة بالجزائر، ومجلس المستشارين بكل من المغرب وتونس، كمجلس ثان بيرلماناتها، يبرز هذه العلاقة لأنه يعكس بجلاء المسائل المرتبطة بتنافس مختلف القوى السياسية، الاقتصادية والاجتماعية ومحاولة إيجاد تنظيم قانوني يكفل مشاركتها جميعا دون المساس بكيان الدولة واستمرار مؤسساتها واستقرارها، طالما أن هذه القوى أصبحت موجودة ضمن نظام لم يعد الغالب فيه الإجماع الوطني حول منظومة سياسية واقتصادية واحدة.

وهذا ما يكشف عن أهمية تأسيس مجلس ثان بالبرلمان بالنسبة لدارس القانون الذي يريد تجاوز الأطر القانونية المنظمة لعملية التأسيس تلك إلى الإلمام بكل الجوانب المبررة لتبني مثل هذه المجالس.

فمن الثابت أنه لا يوجد موضوع ذا صلة بالتنظيم الدستوري عرف نقاشا حادا في الأوساط السياسية ولقي حظا وفيرا من دراسة وتحليل الفقهاء والقانونيين كموضوع تأسيس مجلس ثان بالبرلمان من دونه أو بتعبير أدق الثنائية المجلسية، ومع ذلك فإنه لم يلق اهتمام الباحثين في كل من الجزائر، المغرب وتونس خاصة في مجال القانون الدستوري رغم هذه الأهمية: فنظام الثنائية المجلسية أو ما يعبر عنه أيضا بمصطلحات البيكاميرالية، نظام الغرفتين والازدواجية البرلمانية يعرف على أنه نظام يقوم على أساس وجود برلمان مكون من مجلسين متغايرين<sup>(1)</sup>، ولهذا يشكل نظام المجلسين المرادف بالعربية لنظام البيكاميرالية والمجلسين معا يشكلان ثنائية واحدة بعنوان البرلمان، وعليه فنظام ثنائية البرلمان هو نفسه نظام الغرفتين أين يسمى المجلس عندها بالغرفة. ولذا ينصرف نظام البيكاميرالية أو الثنائية المجلسية أو الثنائية البرلمانية أو نظام المجلسين أو نظام الغرفتين لمفهوم واحد، وعليه لا بأس في استخدام أي من هذه المصطلحات.

(1) - أنظر التعريف الاصطلاحي لنظام الثنائية المجلسية:

«Bicaméralisme/Bicamérisme N.M :système politique fondé sur un parlement composé de deux chambre distinctes, par ex : chambre des députés et sénat, chambre des lords et chambre des communes en G.B.Bi : deux et cammera : chambre»-Dictionnaire de la langue française [encyclopédie et Non propres], édition83, imprimé en Italie 1994, p133.»

ويعرفها أيضا جبور عبد النور: البيكاميرالية: Bicamérisme ou Bicaméralisme ثنائية التمثيل (مذهب سياسي يقضي بوجود مجلسي لتمثيل الشعب)، المرجع السابق، ص 120.

أما عدم اهتمام الباحثين في كل من الجزائر، المغرب وتونس بموضوع الثنائية المجلسية فمرده جهل هذه الأخيرة خلال تطورها الدستوري لتطبيق حقيقي لهذا النظام إلى غاية سنة 1996 في كل من الجزائر والمغرب وسنة 2002 في تونس بتبنيها إنشاء مجلس ثانبييرلماناتها وتأكيد العمل به في الجزائر مع التعديل الدستوري لسنة 2016 وفي المغرب مع دستور 2011، رغم وجود إرهابات ومحاولات للأخذ به في المغرب وتونس في وقت سابق.

فالجزائر انتهجت نظام المجلس الواحد، منذ 20 سبتمبر 1962، تاريخ إنشاء المجلس الوطني التأسيسي الذي أسندت له بالإضافة للوظيفة التمثيلية مهمة وضع دستور للبلاد<sup>(1)</sup>، والتي تحققت في 10 سبتمبر 1963 وتأكد بذلك مرة أخرى نظام أحادية المجلس التشريعي<sup>(2)</sup>.

غير أن التداخل بين السلطة والأشخاص القائمين عليها، شخصنة السلطة، ولد نزاعات فجرها انقلاب 19 جوان 1965 بقيادة الراحل هواري بومدين، الذي أعلن بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965 عن قيام هيئة جديدة لتسيير البلاد سميت بـ « مجلس الثورة » تحت قيادته والتي جمعت بين سلطات رئيس الجمهورية وباقي السلطات باسم الشرعية<sup>(3)</sup> وهو مايفيد استمرار العمل بنظام المجلس الواحد، لأن مجلس الثورة يعتبر الهيئة التشريعية التي حلت محل المجلس الوطني المؤسس في دستور 1963.

واستمر الوضع إلى أن تقرر اعتماد دستور 22 نوفمبر 1976، حيث عهد إلى مجلس سمي « بالمجلس الشعبي الوطني »<sup>(4)</sup> ممارسة المهمة التشريعية كوظيفة، وليس كسلطة، لأن السلطة كانت

(1) - تضمنت اللائحة الصادرة عن المجلس الوطني التأسيسي يوم 26 سبتمبر 1962 « المجلس الوطني التأسيسي كهيئة تمثيلية للشعب الجزائري، المؤتمر الوحيد على السيادة الوطنية في الداخل والخارج وحارسها » النص عن بوكر إدريس، تطور المؤسسات الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال من خلال الوثائق والنصوص الرسمية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2009، ص ص 3-4.

(2) - المادة 27 من دستور 10 سبتمبر 1963 « السيادة الوطنية للشعب ويمارسها بواسطة ممثلين له في مجلس وطني » الجريدة الرسمية ج.د.ش، العدد 64 (النص الأصلي بالفرنسية والترجمة بالعربية مأخوذة عن بواكر إدريس، نفس المرجع، ص 43.

(3) - السعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص ص 70-72-70-72

(4) - المادة 126 من دستور 1976 « يمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني » الجريدة الرسمية ج.د.ش، عدد 94.

بيد رئيس الجمهورية وتحت رقابة الحزب الواحد، حزب جبهة التحرير الوطني، واستمر مع هذا الدستور العمل بنظام المجلس الواحد في تشكيل البرلمان.

غير أن هذا الدستور، ومعه المجلس الشعبي الوطني، أظهر عدم قدرته على مسايرة التحولات والتطورات الجديدة للشعب والتي تشعبت وتضخمت ولم تستطع السلطة احتواءها بعد الحركة الاحتجاجية الواسعة في أكتوبر 1988، الواقع الذي تمخض عنه إجراء استفتاء حول تعديل الدستور في 23 فيفري 1989<sup>(1)</sup>، والذي أوجد دستور جديدا التوجه والمبادئ التي من أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، الرقابة على دستورية القوانين من طرف مجلس دستوري التعددية السياسية التي بدأت بحق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي والتوجه نحو اقتصاد السوق والتخلي عن الخيار الاشتراكي. ورغم ذلك احتفظ دستور 1989 بنظام المجلس الواحد، إذ عهد ممارسة السلطة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني الذي حل من قبل رئيس الجمهورية في 1992، لتدخل الجزائر بعدها في أزمة خانقة تعددت جوانبها وتكشف عن عجز أول دستور تعددي في وضع آليات ثوابك التحولات والإصلاحات التي عرفتتها الجزائر في عدة ميادين دون رهن استقرار واستمرارية مؤسسات الدولة وتعريضها للتغيير التام مع كل تغيير يوصله التنافس للسلطة.

وفي 28 نوفمبر 1996 استجاب الشعب لاستفتاء تعديل الدستور الذي أفصح عند بعض التغييرات بخصوص تنظيم السلطات العامة، بما فيها السلطة التشريعية التي نقلها المؤسس الدستوري من نظام الأحادية المجلسية إلى نظام الثنائية المجلسية، فإلى جانب المجلس الشعبي الوطني أحدث مجلسا ثانيا سماه مجلس الأمة<sup>(2)</sup>، وبذلك تتبنى الجزائر لأول مرة الثنائية المجلسية خلال تطورها الدستوري لتؤكد العمل بها في التعديل الدستوري لسنة 2016 بالإبقاء على مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في تشكيل السلطة التشريعية.

أما المغرب فقد عرف إرهاصات نظام الثنائية المجلسية حتى قبل الاستقلال، ففي سنة 1908 نص مشروع الدستور على مؤسسة تشريعية أطلقوا عليها اسم منتدى الشورى، تتكون من مجلسين هما مجلس الأمة ومجلس الأعيان<sup>(3)</sup>.

(1) - الدستور الصادر في 23 فيفري 1989، الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد 09.

(2) - المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 الجديدة الرسمية ج.د.ش العدد 76.

(3) - المصطفى بن علي، البرلمان المغربي الآن، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، المغرب، 2011،

ولم تخرج مرحلة الإعداد لبناء النظام السياسي لما بعد الاستقلال عن هذا النسق، حيث شهدت إحداث المجلس الوطني الاستشاري الذي عهد إليه ممارسة دور إستشاري لصالح المؤسسة الملكية إضافة إلى دور مراقبة عمل الحكومة. ومع وضع دستور 1962 تجسد نظام الثنائية المجلسية نصا بإنشاء برلمان يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس المستشارين، غير أن العمل بهذا النظام واقعا لم يتجسد نتيجة المناخ السياسي المتوتر الذي أدى إلى إعلان الحالة الاستثنائية من قبل الملك وحل البرلمان سنة 1965 دون عمله أصلا<sup>(1)</sup>، ولتعتبر معه فكرة إنشاء مجلس ثان بالبرلمان المغربي.

ليقوم الملك بعدها بوضع دستور جديد سنة 1970 وعرضه على الاستفتاء والعمل في ظله بنظام الأحادية المجلسية، حيث شكل البرلمان من مجلس واحد سمي مجلس النواب، ينتخب جزء منه بالاقتراع العام المباشر وجزء آخر عن طريق الاقتراع غير المباشر من بين منتخبي المجالس الجماعية والغرف المهنية.

واستمر العمل بالمجلس الواحد في تشكيل البرلمان المغربي مع دساتير سنة 1977، 1984 و1993 والإبقاء كذلك على نمطي الاقتراع المباشر وغير المباشر في تشكيله والحفاظ على تسميته بمجلس النواب.

غير أن عدم حصول توافق حول دور وتشكيل المؤسسة البرلمانية، مع ازدياد دور المعارضة والاتجاه نحو تعزيز الديمقراطية، دفع هذه الأخيرة للمطالبة بسلسلة من الإصلاحات، احتلت فيها هيكلية البرلمان وتعزيز دوره مكانة مهمة في التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي انصب بالأساس على إعادة هيكلية البرلمان وفق نظام الثنائية المجلسية<sup>(2)</sup>، وبمقتضاه تم إحياء مجلس المستشارين الذي عرفه المغرب مع دستور 1962، غير أن عودته كانت بمكانة أقوى من سابقة وباختصاصات تقرب مكانته من مكانة مجلس النواب.

(1) - المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، مكتبة الشباب، الطبعة الأولى، المغرب، 1999، ص14.

(2) - الخطابي مصطفى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المطبعة والوراقة الوطنية، المغرب، 2003، ص152.



وهي المكانة والاختصاصات التي رأت فيها المعارضة وأغلب القوى السياسية إتفاقا على مطالبها، الأمر الذي عجل بوضع دستور جديد سنة 2011 حافظ على النظام الثنائية المجلسية بالإبقاء على مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب، مع نظرة جديدة لتدخلهما تتماشى والواقع السياسي للدولة.

أما تونس، فإن المشروع الأول لدستور الدولة المستقلة، والذي تم التخلي عنه من قبل المجلس التأسيسي في 20 نوفمبر 1956، فإنه كان ينص على إنشاء برلمان يسمى مجلس الأمة يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس المستشارين، أي أنه كان متبنيا لفكرة الثنائية المجلسية في تكوين البرلمان التونسي<sup>(1)</sup>.

غير أن الدستور المصادق عليه سنة 1959 عمد إلى التخلي عن نظام الثنائية المجلسية والعمل بالبرلمان المشكل من مجلس واحد هو مجلس النواب، والذي إستمر العمل به إلى غاية دستور 2002 الذي وضع كنتيجة للأوضاع السياسية والاقتصادية التي عجلت في إعادة النظر في كيفية تنظيم المؤسسات السياسية للدولة وعلاقاتها وفتح المجال للمشاركة التعددية الحقيقية من خلال تنظيم هيكلية جديد للبرلمان يقوم على الثنائية في تكوينه بإنشاء مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب.

وبتبني الجزائر، المغرب وتونس نظام الثنائية المجلسية، عبر إنشاء مجلس ثان على مستوى برلماناتها فتح المجال لدراسة هذا النظام بالبحث في أهميته بالنسبة لهاته الدول وضرورة أخذها به من جهة والكشف عن كيفية تنظيمها لبرلمانها الذي أصبح ثائيا، عضويا ووظيفيا، ومدى عكس هذا التنظيم الموضوع للمبررات المعلنة من قبلها لتبني الثنائية المجلسية.

بل أن تبني هاته الدول نظام الثنائية المجلسية يسمح بمعالجة الإشكال الخاص بمدى ضرورة أخذ الجزائر، المغرب وتونس بهذا النظام في هذا الطرف الزمني خصوصا، ومدى إنعكاس المبررات المعلن عنها لتبني هذا النظام على التنظيم القانوني المرصود لوضعه موضع التنفيذ الميداني من خلال الكشف عن كيفية تنظيم عمل وحدود تدخل كل مجلس لأداء دوره البرلماني ومن ثم مدى قدرة هذه الدول على إيجاد مجال للخصوصية يخرجها عن مجرد التقليد أو إعادة العمل

<sup>(1)</sup>-Sadok Chaabane, la Tunisie politique ;un autre regard, maison arabe du livre, Tunisie, 2008, p91.

بتنظيمات مطروقة من دول أخرى بشأن الثنائية المجلسية.

فالكشف عن الدوافع والمبررات الحقيقية لإنشاء مجلس الأمة بالجزائر، ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس، وإبراز الإطار التنظيمي والوظيفي المرصود لها مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني بالجزائر، ومجلسي النواب بالمغرب وتونس يمكن من إبراز حتمية الأخذ بنظام الثنائية المجلسية من عدمها بالنسبة لهذه الدول، محل الدراسة، وتمكن من الوقوف على خلفية اختيار تنظيم محدد لتأطير مجلسي البرلمان عضويا من جهة وتظهر عوامل اختيار مجال محدد لتدخل كل مجلس على حدى لأداء دوره البرلماني من جهة أخرى، وبالتالي مدى القدرة على إيجاد خصوصية على هذا المستوى من عدمها.

وعلى اعتبار أن إنشاء مجلس ثان بالبرلمان ليس أمرا من ابتكار النظام السياسي الجزائري، المغربي أو التونسي، فإن البحث عن ضرورة تبني هذه الدول لنظام الثنائية المجلسية من خلال الكشف عن المبررات المتعلقة بإحداث مجلس الأمة ومجلسي المستشارين والتنظيم القانوني المرصود للبرلمان الثنائي على مستواها يلزم إستحضار الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الثنائية المجلسية من خلال الإفصاح عن الدعائم التي يقوم عليها وكذا المبررات التي يستند عليها والآفاق التي يبلغها.

فعلى الرغم من أن نظام الثنائية المجلسية الذي ظهر بداية في بريطانيا، ثم في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وتناولته الكثير من الدول لاحقا يشكل خلفية عامة يستحيل تجاهلها، إذ يستحضرها لنا القانون المقارن استحضارا لا بد منه على الأقل لعراققتها، إلا أنه لا يمكن الاكتفاء بإسقاط التجربة الجزائرية، المغربية والتونسية على هذه التجارب المقارنة دون البحث في المبررات الحقيقية لوجود مجلس ثان ببرلمانات هذه الدول.

فإذا كان نظام الثنائية المجلسية يعتمد كمبدأ عام على وجود مجلسين متغايرين، إلا أن مبررات اعتماده تختلف من دولة إلى أخرى، وتختلف تبعا لذلك الكيفية التي يترجم بها، وهذا ما يترتب عنه تعدد صور تطبيقه وعدم وجود نمط واحد تشترك فيه كل التطبيقات، وحتى يحتكم إليه لقياس مدى النجاح أو الفشل.

وحيث أن التفرد في تطبيق نظام الثنائية المجلسية، وإلى حد كبير، هو سمة كل نظام سياسي

في أي دولة متبينة له، فبالتأكيد يتحكم في التوجه نحو هذا النظام خصوصيات تتعلق بطبيعة النظام السياسي ذاته وكذا الوضع الاقتصادي وحتى الاجتماعي للدولة عموما لكون العلاقة بين هذه الأخيرة وثيقة جدا.

ومن هنا تبرز أهمية دراسة موضوع الثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب وتونس دراسة مقارنة لما تتضمنه من اعتبارات.

فالرغبة الصريحة للمؤسس الدستوري في كل من الجزائر سنة 1996 وتأكيدا سنة 2016 المغرب سنة 1996 ثم سنة 2011 وتونس سنة 2002 في إحداث مجلس ثان بالبرلمان يدفعنا للبحث عن الأسباب والمبررات الحقيقية الكامنة وراء هذا الاختيار، والكشف عن حقيقة الثنائية المجلسية التي أرادها المؤسس الدستوري بالمقارنة مع ما تفرزه الأنظمة المقارنة في المجال من جهة ومع ما تفرزه المقارنة بين الدول الثلاث، محل الدراسة، من جهة أخرى، مع الكشف عما يطبع التجربة الجزائرية، المغربية والتونسية من خصوصيات عبر الوقوف على الدور الذي خوله المؤسس الدستوري للمجلس المستحدث في الأداء البرلماني، المترجم أساسا في العمل التشريعي والنشاط الرقابي إلى جانب المجلس الآخر، وبالتالي الكشف عن قيمة التغيير الحاصل في السلطة التشريعية ومدى ضرورته.

أما اختيار دراسة موضوع الثنائية المجلسية دراسة مقارنة بين دول الجزائر، المغرب، وتونس فمرده التقارب الزمني إلى حد كبير بينها في إعلان تبنيها لهذا النظام وكذا تقارب الأوضاع السياسية، الاقتصادية والاجتماعية التي عرفت هذه الدول في الفترة السابقة لتبني نظام الثنائية المجلسية وكذا إعطاءها دوافع ومبررات متشابهة كثيرا لإنشاء مجلس ثان ببرلماناتها وحصرها أساسا في توسيع التمثيل، إجداد العمل التشريعي وضمان الاستقرار والتوازن المؤسساتي.

وحتى تتم معالجة الإشكال المطروح أعلاه، ثم الاستهداء بمنهجية دراسة قامت على اختيار الطرق المنهجية الضرورية والأكثر ملاءمة للبحث في الموضوع من خلال المنهج التحليلي للعديد من الظواهر والنصوص القانونية قصد معانية التجربة الجزائرية، المغربية والتونسية فيما يخص الثنائية المجلسية، وكذا المنهج التاريخي والمقارن للبحث عن التطبيقات المختلفة لنظام الثنائية المجلسية رغبة في الوصول إلى أفضل الوضعيات.

وحيث أن كل بحث تُلّفه بعض الصعوبات، فإن البحث في موضوع نظام الثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب وتونس دراسة مقارنة، لاقت بعض الصعوبات، أهمها قلة الدراسات الشاملة المتخصصة، إذا لم نقل انعدامها في بعض أجزاء الدراسة، سيما أن موضوع الدراسة يعتبر حديثا نوعا ما بالنسبة للدول الثلاث محل الدراسة، وازدادت هذه الصعوبة خاصة بالنسبة لتونس، سواء تعلق الأمر بالدراسات المتخصصة أو النصوص القانونية، وفي حال وجودها، سيما النصوص القانونية، تكون مقتضبة جدا فلا تسمح بإعطاء أو تكوين حكم حقيقي فيما يخص الموضوع.

هذا وانطلاقا من الإشكال المذكور أعلاه، والرغبة القوية في الكشف عن مبررات تبني نظام الثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب وتونس وطرق تنظيمها والإجابة على أغلب التساؤلات المرتبطة بموضوع الدراسة، فإن منهجية البحث جاءت بتقسيم ثلاثي: يخص الفصل الأول أسس اعتماد نظام الثنائية المجلسية عبر تناول الخلفيات العامة لهذا النظام وإبراز المبررات والدوافع الخاصة بكل من الجزائر، المغرب وتونس لإيجاد مجلس ثان ببرنامجها ومدى تأثيرها بالخلفيات العامة للنظام وقدرتها على إيجاد خصوصيات لها على هذا المستوى، فيما يهتم الفصل الثاني بالكشف عن كيفية تنظيم هذه الدول لبرلماناتها ثنائية المجلس من حيث تشكيلة أعضائها ومدة ممارسة اختصاصاتها، أما الفصل الثالث فيبرز مجال وكيفية تدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان لأداء الدور المنوط به على مستوى التشريع والرقابة وكذا حال اجتماعهما سويا ومدى عكس هذا المجال والتدخل للمبررات المعلنة لتبني نظام الثنائية المجلسية من قبل هاته الدول من جهة وانسجامه مع التنظيم المرصود للبرلمان الثنائي من جهة أخرى.

## الفصل الأول: أسس اعتماد الشائبة المجلسية

إن ظهور نظام الشائبة المجلسية يعود لأسباب تاريخية بحثة تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني، عندما اضطر البرلمان إلى عقد جلسات منفردة لطبقة النبلاء والطبقة الدنيا خلال القرن الرابع عشر الميلادي نتيجة الانقسام الذي حدث بين ممثلي القرى والبرجوازية الصغيرة من جهة وبين النبلاء واللوردات من جهة أخرى.

بل أن المجلس الثاني في بريطانيا هو الأسبق في الوجود تاريخيا من المجلس الأول بزمن غير قصير، إذ أن نظام النيابة أو التمثيل في المجال السياسي بدأ في أواخر القرون الوسطى في صورة مجلس اللوردات<sup>(1)</sup> المجلس الثاني بالبرلمان البريطاني.

وقد أسهمت الظروف في بريطانيا في عملية تطور الهيئة التشريعية وتوطيد النمو التدريجي لسلطات البرلمان بمجلسيه وبروز الحدود الفاصلة بينهما بشكل واضح أكثر.

ولم يلبث أن انتقل نظام الشائبة المجلسية خارج بريطانيا، حيث تبنته العديد من الدول التي تقوم على أساس نيابي، ولم يكن هذا التنبني لمجرد تقليد النظام البريطاني بل بسبب ما اتسم به من مزايا وللظروف الخاصة بكل دولة أيضا، سواء كانت ظروفًا سياسية اقتصادية، وحتى اجتماعية<sup>(2)</sup>.

بعد ذلك ظهر نظام الشائبة المجلسية في الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستور 1787 لأسباب فدرالية، لينتشر بعدها هذا النظام في بلدان القارة الأوروبية اقتداء ببريطانيا ولنفس الأسباب الطبقية، خاصة فرنسا التي بدأ فيها سنة 1795 لكنه اختفى بسرعة ثم عاد إلى الوجود وبقي بين حالة أخذ ورد متأثرا بتعدد الجمهوريات فيها، ليعم نظام الشائبة المجلسية كامل بلدان القارة الأوروبية خلال القرن الثامن عشر، وهي في مجملها أنظمة برلمانية، مما يسمح بالقول أن هذا النظام لصيق بالنظام البرلماني نشأة وتطورا وممارسة، ووجوده في النظام الرئاسي ما هو إلا نتيجة

<sup>1</sup> -Maurice Duverger, Institution politiques et droit constitutionnel, 9 eme edition, P.U.F.Paris, p 164.

<sup>(2)</sup> - مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، 2009، ص 17.

- علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة الأردنية، عمان، 2008، ص 69.

حتمية للشكل الفدرالي للدولة، أين يؤدي المجلس الثاني مهمة تمثيل الدويلات الداخلة في الاتحاد<sup>(1)</sup>. ولم يلبث بعدها مدة طويلة لينتشر نظام الثنائية المجلسية على الصعيد العالمي ليزداد عدد الدول المتبنية لهذا النظام، فبعدما كان مقتصرًا على البلدان الغربية تقريبًا في النصف الأول من القرن الماضي أصبح عدد الدول التي تتبناه خمسة وأربعون دولة سنة 1970، وفي سنة 2000 ارتفع العدد إلى حوالي سبعين دولة عبر مختلف القارات، وكانت هناك حوالي خمسة عشر دولة على أبواب إنشاء مجلس ثان أو تفكر في ذلك ومعظمها من الدول النامية<sup>(2)</sup> التي كانت أكبر معارض له قبل ذلك أو تأخذ به استثناء<sup>(3)</sup>.

وفي الوقت الحالي فإن أغلب سكان المعمورة يعيشون في ظل نظام الثنائية المجلسية، بل يمكن القول بشكل تقريبي أن حوالي ثمانين بالمائة من سكان الأرض يعيشون في ظل هذا النظام، ومنها بعض الدول العربية ودول المغرب العربي متمثلة في تونس - الجزائر، المغرب وموريطانيا، وذلك للدور الذي تلعبه المجالس الثانية في هاته الدول.

فباستثناء بريطانيا والبلدان الفدرالية، هناك إجماع على أن نظام الثنائية المجلسية ينشأ في المراحل الانتقالية والأزمات السياسية والاجتماعية التي تتميز بالانقسامات العميقة في المجتمع وانعدام الوفاق الوطني.

فالمجالس الثانية هي الوسيلة المفضلة للبحث عن الاستقرار وتحقيق التوازن المؤسسي والسياسي بحكم أنها تلعب دور المهدئ والمعدل للتيارات الاجتماعية الطرفية التي تسعى إلى قلب موازين المجتمع رأسًا على عقب والقضاء على المؤسسات والطلائع السياسية السابقة، فهي عبارة عن نوع من التسوية بين أطراف الصراع الاجتماعي.

(1) - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول الثنائية المجلسية في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 23.

(2) - إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول الثنائية المجلسية في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 80.

<sup>3</sup> -Phillip Ardant Institutions politiques et Droit constitutionnel, 6 édition, L.G.D.j, paris, 1994, p225.

هذا الدور لعبته الثنائية المجلسية بين الأرستقراطية والبرجوازية ثم بين البرجوازية والطبقات الشغيلة والمحرومة، وأصبحت تؤديه في العصر الحديث، خاصة في البلدان النامية، بين الطلائع القديمة والطلائع الجديدة، أو بالأحرى بين دعاة مشاريع اجتماعية وإيديولوجية مختلفة كعامل تقوية وتوطيد لمؤسساتها الديمقراطية.<sup>(1)</sup>

فنظام الثنائية المجلسية يعكس الإدراك المتزايد للمضامين والأبعاد الديموقراطية، لأنه يعكس طابع الاتزان والتأمل من جهة بفسحه المجال لإعداد القوانين بشكل يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات الحاضر والمستقبل في تزيث وإجادة. ذلك أن القوانين المصادق عليها من مجلس واحد قد تصدر عن انفعال جماعي جامح أو قد يكون تصويتا مفاجئا وظرفيا. ومن جهة أخرى يعكس طابع الموازنة ومنع الاستبداد بين مؤسسات الدولة.

ومع انتشار نظام الثنائية المجلسية في أغلب دول العالم، ظهرت معالمه جلية، وأصبحت الأسس والقواعد التي يقوم عليها معروفة، ولكن ذلك لم يقض على الاختلاف الفقهي وحتى التشريعي حول هذا النظام.

حيث اختلف الفقه في مدى أهمية هذا النظام وفاعليته وانقسم إلى مؤيد ومعارض، علما أن هذا الجدل الفقهي ظهر في وقت كان فيه النظامين قائمين بالفعل، فوجد نظام المجلس الواحد تطبيقا له في بعض الدول واستقر العمل به، ومن جهة أخرى كان نظام الثنائية المجلسية مطبقا كذلك في كثير من الدول حتى برزت معالمه بشكل واضح وأصبحت المبادئ والأسس التي يقوم عليها معروفة ومتعارفا عليها مشكلة الخلفيات العامة لنظام الثنائية المجلسية (المبحث الأول) فكانت هذه الخلفيات المرجع العام لدول المغرب العربي، الجزائر، تونس والمغرب في تبني الثنائية المجلسية مع سعيها للبحث عن مبررات وخلفيات خاصة لها. إذ أن نظام الثنائية المجلسية الذي ظهر بداية في بريطانيا وتناقشته الكثير من الدول لاحقا بشكل خلفية عامة يستحيل تجاهلها، حيث يستحضرها القانون المقارن استحضارا لأبد منه، على الأقل لعراقتها، إلا أنه لا يمكن الاحتفاء بإسقاط التجربة الجزائرية، التونسية والمغربية على هذه التجارب المقارنة دون البحث في المبررات الحقيقية والخاصة لوجود مجلس ثان في هاته الدول (المبحث الثاني).

(1) - إبراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 79.

- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 27.

## المبحث الأول: الخلفيات العامة للثنائية المجلسية

كانت الثنائية المجلسية ولا تزال من أهم المواضيع الدستورية إثارة للجدل والتساؤلات، فقد ظهر اتجاه نادى بأحادية المجلس وساق الأدلة والبراهين المؤيدة لرأيه، بينما ذهب اتجاه آخر إلى تأييد الثنائية المجلسية وحاول الانتصار لهذا النظام وإيراز محاسنه، حيث لقي كلا النظامين مجالا لتطبيقه في كثير من الدول على اختلاف نظمها وتوجهاتها السياسية.

والمفاضلة بين النظامين صعبة ودقيقة، لأن الأمر يتوقف على الظرف الخاص لكل دولة، حيث لا ينبغي لهذه المفاضلة أن تبني على أساس نظري فحسب بل لابد من البحث في الأسس العلمية لمدى ملاءمة أي النظامين لظروف الدولة من عدمها، أي مدى ارتباطها في الزمان ببيئة وظرف كل دولة والتغير الحاصل بها.<sup>(1)</sup>

لذلك من الضروري البحث عن الخلفيات العامة المتعلقة بنظام الثنائية المجلسية للوصول إلى المنطلقات التي يقوم عليها المجلس الثاني في الجزائر، تونس والمغرب، فإذا كانت هذه الخلفيات تشكل ركائز غير مباشرة لظهور الثنائية المجلسية بهاته الدول، فإنها تسهل اكتشاف مدى تأثيرها بالتجارب المقارنة المتبنية لهذا النظام وطبيعة الخصوصيات التي تنفرد بها.

فنظام الثنائية المجلسية في تعريفه يعتمد كمبدأ عام على وجود مجلسين مختلفين في الشكل والاختصاص، حيث أنه لا جدوى من وجود مجلس ثان يكون صورة طبقا للأصل للمجلس الأول.<sup>(2)</sup>

بمعنى أن دعائم نظام الثنائية المجلسية تتمثل في المغايرة من حيث الشكل والمغايرة من حيث الاختصاص (المطلب الأول) وهو ما يرتب تعدد صور تطبيقه وعدم وجود نموذج واحد تشترك فيه كل الدول المتبنية للثنائية المجلسية. مما يجعل مبررات إعمالها متعددة أيضا ويظهر مدى انتشارها، بل وامتدادها نحو آفاق واسعة، وإن اختلفت الأنظمة السياسية التي اعتمدت فيها (المطلب الثاني).

(1) - محمد توفيق يوسف علي، نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في انجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص 296.

<sup>2</sup> - Phillip Ardant, op. cit, p 225.



### المطلب الأول: دعائم نظام المجلسين

غالبا ما يأخذ إنشاء مجلس ثان بالبرلمان أبعادا ودوافع مغايرة لتلك التي ينبثق منها المجلس الأول، ومن بينها الحرص على تحقيق أكبر قدر من الكفاءة، الرشادة والتوازن الإقليمي.

لذلك فشكل الثنائية المجلسية تتحكم فيه إلى درجة كبيرة وضعية المجلس الثاني الذي يطبعه التنوع في الأعضاء والنموذج الذي يظهر فيه (الفرع الأول)، مما يعني اختلاف المجلسين في ذلك، صف إلى ذلك الاختلاف في الاختصاصات الممنوحة لكلا، فمنها من تتساوي مع المجلس الأول في الاختصاص المسنود لها، فيتحقق عندئذ نظام الثنائية المجلسية المتساوية أو أن يتفوق أحد المجلسين على الآخر فيأخذ نظام الثنائية المجلسية عندها وصف غير المتساوي (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: المغايرة بين المجلسين من حيث الشكل.

إذا كان نظام الثنائية المجلسية يشترط وجود مجلسين متغايرين، وهي الصفة التي تشترك فيها الدول التي تأخذ بهذا النظام، فإنه لا يفرض على متبنيه نمطا أو صورة معينة بخصوص تركيبة المجلس الثاني بل الأمر هنا متروك لظروف وإرادة كل دولة، ومن العسير إخضاع كل المجالس الثانية لنفس القواعد حتى وإن كانت الأنظمة السياسية تتشابه. فالمجالس الثانية تعتبر من المواضيع اللانمطية أو اللانموذجية إلى درجة إمكانية القول أن كل مجلس يعتبر كيانا قائما بذاته.

فدول المغرب العربي متمثلة في الجزائر، تونس والمغرب تأخذ بعض ملامح النظام الرئاسي على الأقل في تفوق رئيس الدولة على باقي السلطات، وبعضها من خصوصيات النظام البرلماني ومنها المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، لكن هذا لم يمنع من وجود اختلاف في مجالسها الثانية عن المجلس الثاني في كل من أمريكا وبريطانيا.<sup>(1)</sup>

وقد ظهرت المجالس الثانية بادئ الأمر في صور المجالس الأرستقراطية (الفقرة الأولى) والمجالس الفدرالية (الفقرة الثانية) والمجالس الديمقراطية (الفقرة الثالثة).

(1) - فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010، ص 09.

الفقرة الأولى: المجالس الثانية الأرستقراطية.

يمثل هذا النوع من المجالس الثانية، البذرة الأولى لظهور نظام الثنائية المجلسية، فمجلس اللوردات، المجلس الثاني بالبرلمان البريطاني، ظهر قبل المجلس الأول مجلس العموم.

حيث كان الملك في بريطانيا قبل القرن الثاني عشر يمسك بزمام السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورة مطلقة دون شرط أو قيد، وكان من عاداته أن يجتمع في مناسبات رسمية فقط بالأمر الإقطاعيين، ولم يكن لاجتماعاتهم أي سلطة. غير أن الملك كان يستشير أصحاب الرأي منهم، ولم تكن لهذه الاستشارة أي أهمية، وإن استفاد منها الملك في حل بعض المنازعات التي كان أصلاً هو المختص الوحيد بها.

وفي القرن الثاني عشر عرفت بريطانيا مجلس الحكماء، الذي يضم حوالي مائة رجل من النبلاء والزعماء، يضطلع بالبحث في من يتولى العرش في حالة وجود خلاف حول هذا الأمر، تعيين كبار الموظفين، إنشاء ضريبة جديدة، ممارسة اختصاصات المحكمة العليا وإعلان حالي الحرب والسلم. ولكنه لم يمارس هذه الاختصاصات بشكل واضح ومستمر. الأمر الذي جعل الملك إذا أراد إصدار قوانين جديدة يعرضها على مجلس سمي المجلس الكبير، الذي يشكل لهذا الغرض فقط ثم ينفذ، ومع تكرار ذلك أصبح لهذا المجلس اجتماعات دورية مما أضفى عليه صفة الاستقرار مع إعطائه الطابع الاستشاري فقط.<sup>(1)</sup>

وخلال القرن الثالث عشر حاول الملك جان سان تير (jean san terr)، المعروف بميوله الاستبدادي والذي أصبح طغيانه يهدد الشعب البريطاني، فرض ضريبة على الأموال المنقولة فعارضه بقوة النبلاء ورجال الدين الذين ثاروا ضده عام 1215، فاضطر إلى الغائها ومنحهم ما يعرف بالعهد الأعظم (magna carte) الذي منع بموجبه فرض الضريبة إلا بموافقة المجلس الكبير المكون من النبلاء والبارونات ورجال الدين.<sup>(2)</sup>

(1) - محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة وتطبيقه على النظام المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1993، ص 263.

(2) - محمد أبو زيد محمد علي، نفس المرجع، ص 264.

- Phillip Ardant, op.cit, p 225.

وفي بداية القرن الرابع عشر سنة 1351 أصبح هذا المجلس يسمى مجلس اللوردات عندما شعر النبلاء ورجال الدين بوجود تجانس بينهم من حيث النشأة وعضويتهم في المجلس فاجتمعوا تلك السنة وأطلقوا على المجلس اسم مجلس اللوردات.

وفي نفس الفترة بدأ المجلس الثاني، مجلس العموم، بالظهور وعقد اجتماعاته منفصلا عن مجلس اللوردات، لتظهر الثنائية المجلسية ببريطانيا<sup>(1)</sup>، وأخذت صلاحيته في المجال التشريعي تتوسع خاصة فيما يتعلق بالجانب المالي.

ومع قرب نهاية القرن الثامن عشر أخذت سلطات مجلس اللوردات تتناقص لصالح مجلس العموم، الذي ازدادت أهميته مع تعديل قوانين الانتخابات سنة 1732 بشكل يوسع القاعدة الشعبية التي يمثلها هذا المجلس.

أما الأمر الحاسم بالنسبة لمجلس اللوردات وسلطاته، التوجه نحو تقليصها، لم يتقرر إلا في القرن العشرين عبر مجموعة من القوانين التي قيدت صلاحيتها ومنها<sup>(2)</sup> قانون سنة 1911 الذي صدر بموافقة مجلس اللوردات نفسه، بعد خلاف مع مجلس العموم بشأن قانون الميزانية الذي أقره هذا الأخير ولم يوافق عليه مجلس اللوردات لمسه مصالح أعضائه بفرض ضرائب لم تعجبهم، وتضمن هذا القانون التقليل من صلاحيات مجلس اللوردات بشأن القوانين المالية وحتى القوانين الأخرى مع الإبقاء على صلاحيات مجلس العموم دون تعديل.

أما المناسبة الثانية التي تم الإنقاص فيها من سلطات مجلس اللوردات في الميدان التشريعي كانت بموجب القانون الصادر في 16 ديسمبر 1949 الذي وضع حدالحق مجلس اللوردات في الاعتراض على القوانين التي وافق عليها مجلس العموم، بجهله المدة القصوى التي يوقف فيها المجلس هاته القوانين بسنة واحدة، ضف إلى ذلك القانون الصادر في 30 أبريل 1956 الذي أعيد النظر بموجبه في نظام العضوية بالوراثة بهذا المجلس، حيث أصبح للملك حق منح لقب لورد مدى

(1) -Phillip Ardant, op.cit, p 225.

-Maurice Duvergere. po. cit, pp 284 – 285.

(2) - أنظر بهذا الشأن محمد أبو زيد محمد علي، المرجع السابق، ص ص 280 – 281.

- لطيف عبد المجيد، التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول الثنائية المجلسية في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 29 – 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 49.

الحياة لبعض كبار الشخصيات الجامعية أو الأدبية أو التي تؤدي خدمات للدولة على أن تسقط عضوية الشخص المعين بهذا الشكل بوفاته دون توريث منصبه.<sup>(1)</sup>

واستمر حال الإنقاص مع صدور إصلاح 11 نوفمبر 1999 الذي طرح تصورا عصريا بمجلس اللوردات يقوم على إلغاء العضوية بالوراثة واختيار غالبية الأعضاء بالانتخاب المماثل لانتخاب أعضاء مجلس العموم والإبقاء على التعيين بالنسبة للشخصيات البارزة التي لها دور في حياة المجتمع على أن يتم تعيينهم باتفاق بين الحزب الحاكم وأحزاب المعارضة.<sup>(2)</sup>

هكذا تحول مجلس اللوردات إلى مجلس للاستشارة، بسبب طريقة تكوينه من جهة، والتي تعتمد أساسا على الفئات الأرستقراطية من نبلاء وكبار القضاة ورجال الدين، وقلت سلطاته بسحب اختصاص التشريع منه عام 1911 وأصبح له مجرد حق اعتراض لا يصمد أمام رغبة مجلس العموم، ومن جهة أخرى لتوسع الهيئة الناخبة ودخول فئات جديدة فيها.

غير أن تراجع مجلس اللوردات لم يؤثر على إبقاء نظام الثنائية المجلسية والعمل به، بل حتى انتشاره واسعا في دول أخرى، مع بقاء مجالس ثنائية في دول أخرى، تشكل على أساس طبقي، كما هو الحال بخصوص مجلس الأعيان، المجلس الثاني، بالبرلمان الأردني المنشأ بموجب دستور 1952 والذي يعين الملك كل أعضائه<sup>(3)</sup> مما جعله محل انتقاد الكثيرين لأنه يتنافى والمبدأ الديمقراطي الذي يجعل الانتخاب وسيلة للسلطة، كما أنه يتنافى وجوهر النظام النيابي الذي يتطلب لإضفاء الصفة النيابية على المجلس تكوينه بالانتخاب كليا أو انتخاب جزء من أعضائه، بل أن جانبا آخر من الفقه الأردني ذهب إلى القول أن تعيين جميع أعضاء مجلس الأعيان من قبل الملك يفوض استقلالية البرلمان ويلقي بظلال الشك على حقيقة الفصل والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لتتأفي التعيين الكامل مع المبدأ الديمقراطي وعدم تعبير هذه الآلية التعيين، عن النهج

<sup>(1)</sup> -Maurice Duverger, op. cit, p 289.

- Phillip Ardant, op.cit, p 225.

<sup>(2)</sup> - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 30.

<sup>(3)</sup> - مسعود شيهوب، نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 41.

- Phillip Ardant, op.cit, p 225.

الديمقراطي الذي تحاول أن تتبناه السياسة الأردنية لذلك يطالب العديد بإعادة النظر وتعديل المادة 664 من الدستور الأردني المتعلقة بتعيين أعضاء مجلس الأعيان بتطعيمها عبر المزاجية بين الانتخاب والتعيين على أن يطغى الجانب المنتخب على الجانب المعين.<sup>(1)</sup>

#### الفقرة الثانية: المجالس الثانية ذات الطابع الفدرالي

عادة ما تنشأ المجالس الثانية ذات الطابع الفدرالي كنتيجة متلازمة مع شكل الدولة المركب، فوجود عدد من الدويلات يفرض على الدولة الفدرالية إيجاد مجلس يضمن تمثيلاً لأعضائها على المستوى المركزي يراعي خصوصيات كل دويلة في الاتحاد الفدرالي التي تتمتع بالاستقلال الداخلي إلى أبعد الحدود.<sup>(2)</sup>

لهذا تتبنى أغلب الدول الفدرالية نظام الثنائية المجلسية، الذي يضم مجلساً للنواب يقوم على أساس التمثيل النسبي للسكان، ومجلساً ثان يضمن تمثيلاً متساوياً لكل دويلة من دويلات الاتحاد بغض النظر عن قاعدة التمثيل السكاني.

ومن الدول التي يتميز مجلسها الثاني في البرلمان بالطابع الفدرالي، الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أنشئ برلمانها المتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ بموجب دستور 1787، الأول يضمن التمثيل النسبي للسكان والثاني تمثيل الولايات الخمسين الداخلة في الاتحاد.<sup>(3)</sup>

حيث يقوم مجلس النواب على أساس نائب لكل شريحة سكانية قدرها ثلاثين ألف نسمة، وينتخب نوابه بالاقتراع العام المباشر لمدة سنتين، وهي مدة قصيرة مقارنة بمدة عضوية مجالس نيابية لبرلمانات أخرى.

في المقابل يعتمد مجلس الشيوخ على انتخاب ممثلين عن كل ولاية داخل الاتحاد بغض النظر عن مساحتها وعدد سكانها، أي أنه يتشكل من مائة عضو منتخبين لمدة ستة سنوات مع تجدد ثلثه كل سنتين.

(1) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص ص 73، 74.

(2) - أنظر بهذا الشأن : Phillip Ardant, op.cit, p p 36 - 39.

(3) - Maurice Duverger, op. cit, pp 358 - 359.

ويمارس المجلسان الصلاحيات التشريعية بالتساوي، باستثناء ما تعلق بقوانين الضرائب، حيث يعود حق المبادرة فيها لمجلس النواب، كما يتمتع المجلسان على قدم المساواة بالسلطة التأسيسية وفي حال اختلاف المجلسين بخصوص النصوص القانونية المعروضة أمامها، تشكل لجنة مختلطة من أعضاء المجلسين، ثلاثة أعضاء عن كل مجلس يعينهم رئيس كل مجلس، تعرف بلجنة المصالحة (comité de conférence)، تأخذ على عاتقها مهمة إعداد مشروع قانون يحضى بموافقة المجلسين، وفي حال عدم اتفاقهما يسحب المشروع، وبذلك يكون البرلمان الأمريكي قد ابتعد عن طريقة "الأخذ والرد" (la navette) المعروفة في فرنسا (1).

كما يتمتع مجلس الشيوخ بسلطة قضائية تخص محاكمة رئيس الدولة بتهمة الخيانة العظمى بموجب إجراء المانع (the impeachment) وهو الإجراء المعروف خاصة في الأنظمة الرئاسية (2).

ومع أن المجالس الثانية ذات الطابع الفدرالي مرتبطة الوجود مع شكل الدولة المركبة الفدرالية، فإن البعض يرى أنه يمكن أن يوجد لها مثل ولو نسبيا في الدول البسيطة، عندما تعتمد هذه الأخيرة نظام اللامركزية الإدارية، حيث تقوم المجموعات الإدارية، أو الجماعات المحلية أو التقسيمات الإدارية أو المقاطعات الإدارية على اختلاف التسمية في الدول، بدور الدويلات في الدول المركبة عندما تقوم بانتخاب أعضاء المجلس الثاني، ويكون الانتخاب هنا انتخابا غير مباشر. كما هو الحال في مجلس الشيوخ الفرنسي (3).

هذا ويرى البعض أن المجالس الثانية الفدرالية، عدا تجربة الولايات المتحدة الأمريكية، تتسم بالضعف، كما هو الحال في الاتحاد الألماني والاتحاد الهندي. لأن هذه المجالس الثانية تصبح غير معبرة عن رأي الدويلات الداخلة في الاتحاد بقدر ما تعبر عن رأي الاتحاد المركزي والمندمج في تيارات السلطة المركزية، وذوبان إرادة الدولة المتحدة داخل إرادة واحدة يعبر عنها الممثلون داخل المجلس (4).

(1) -Maurice Duverger, op. cit, p361.

(2) - نظام الغرفتين واقع وفاق، تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 113.

(3) - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 42.

(4) - محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص 720.

غير أن هذا الرأي مردود عليه لا يجب أن يؤخذ على إطلاقه، لأن الواقع العملي يختلف من اتحاد فدرالي لآخر، بل أن الديمقراطية التي تتمتع بها الدول الفدرالية وما استقر فيها من احترام لمبدأ الفصل بين السلطات، والدستور المنشئ للاتحاد الفدرالي وحرية الرأي والاقتراع العام، تعد من العوامل التي تساعد على التوازن بين مجلسي البرلمان واستمرار قوة المجلس الثاني الفدرالي وهكذا ينتفى القول بأن نجاح الثنائية المجلسية في هاته الدول المركبة يرجع إلى النظام السياسي السائد وليس لكونه نظاما فدراليا.<sup>(1)</sup>

### الفقرة الثالثة: المجالس الثانية ذات الطابع الديمقراطي

إن توسع انتشار الديموقراطية أفرز تناقضا جليا للمجالس الثانية الأرستقراطية التي يغلب عليها طابع التعيين، وفي المقابل ازدادت المجالس الثانية ذات الطابع الديموقراطي بازدياد الدول المعتمدة لنظام الثنائية المجلسية وتوجه أغلبها للاعتماد على انتخاب أعضاء هذه المجالس الثانية، سواء كان الانتخاب مباشرا أو غير مباشر<sup>(2)</sup> وإن وجد التعيين فهو حتى تكون المجالس الثانية مكتملة للمجالس الأولى بالبرلمان ومدعمة للديمقراطية وجب ألا تكون صورة طبق الأصل لبعضها، إذ تنتفي الحكمة من وجودها، بل لابد من تمييز المجالس الثانية عبر عدة وسائل وترتيبات، منها ما يخص طريقة اختيار الأعضاء، العدد، مدة العضوية والتجديد الجزئي.

فمن أصل سبعة وستين برلمانا يعتمد نظام الثنائية المجلسية هناك ثمانية وثلاثين تضم مجالسها الثانية أعضاء منتخبيين كليا، منها 21 مجلسا منتخبا عن طريق الانتخاب المباشر منها الولايات المتحدة الأمريكية، أستراليا، نيجيريا و 15 مجلسا ينتخب أعضاؤه بالانتخاب غير المباشر منها ألمانيا، المغرب، موريتانيا، وهناك مجلسان يتكونان بالانتخاب المختلط المباشر وغير المباشر وهما بلجيكا وإسبانيا.<sup>(3)</sup>

(1) - محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص 721.

(2) - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 42 - 43.

- العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام للغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملئقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 15.

(3) - هذه الحصيلة مأخوذة من التقرير الوارد في الملئقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 98 - 100.

وهناك 14 مجلسا يتم انتخابه جزئيا منها مجلسان يتكونان جزئيا عن طريق الانتخاب المباشر وهما مجلسا إيطاليا و(3) الشيلي.

ويوجد 12 مجلسا ثانيا ينتخب جزئيا عن طريق الانتخاب غير المباشر منها الجزائر، مصر، إيرلندا وماليزيا.

أما المجالس الثانية المعنية كليا فتمثل 15 مجلسا، وهي بريطانيا، بليرز، بريادي باهاماس، انتيكا وبربودا، الكمبودج، بورندي، البنديقية، كندا، جزر فيجي، جمايكا، لوزوتو، سانت لوسي، ترينيتي وتوباغو، الأردن.

أي أن المجالس الثانية المعنية كليا تمثل أقل من الثلث مقارنة بالمجالس الثانية المنتخبة كليا والمنتخبة جزئيا.(1)

هذا وتختلف المجالس الثانية عن المجالس الأولى بالبرلمان من ناحية عدد الأعضاء أيضا، والسمة الغالبة أن عدد أعضاء هاته المجالس الثانية يكون في الغالب أقل من عدد أعضاء المجلس الأول وكقاعدة عامة، أكبرها على الإطلاق مجلس اللوردات ببريطانيا متبوعة بإيطاليا.

أما غالبية المجالس الثانية فيتراوح عدد أعضائها بين 19 و110 عضوا بالنسبة لـ 50 دولة تعتق الثانية المجلسية، موزعة على مختلف القارات ومختلف الأنظمة السياسية، وشكل الدولة بسيطة كانت أو فدرالية.

وتتحكم الاعتبارات التاريخية، السكانية، الجغرافية، والفدرالية وحتى الاقتصادية في عدد أعضاء المجالس الثانية.(2)

كما يكون الاختلاف بين المجلسين في تطبيق التجديد الجزئي لأعضائه، حيث يطبق هذا الأخير على المجالس الثانية بهدف ضمان التداول على السلطة واستقرار المجالس واستمراريتها بما يسد مشكلة الفراغ المؤسسي التي قد تظهر عند اعتماد نظام المجلس الأحادي(3) علما أن مدة العهدة البرلمانية بالنسبة للمجالس الثانية تكون مساوية أو أكبر، وهو الغالب للمجالس الأولى،

(1) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 116.

(2) - الأمين شريط، واقع البيكاميرية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 30.

(3) - إبراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 84.



وتتراوح مدة العهدة البرلمانية للمجالس الثانية بين 4 و 9 سنوات وأقلها سنتين تعتمدها كل من البوسنة وماليزيا.(1)

وعلة قصر مدة العهدة البرلمانية بالنسبة للمجالس الأولى، ضمان تحقيق الرقابة الشعبية عليها لأنها الأكثر تمثيلا للشعب.(2)

ضف إلى ذلك أن الشروط اللازمة لعضوية مجلسي البرلمان تختلف كذلك وعادة ما تشترط أمور إضافية خاصة بالمجالس الثانية وخاصة السن الذي يعكس طابع النضج والحكمة المتوخاة في أعضاء هاته المجالس وكثيرا ما لا تقل عن ثلاثين سنة.

كما تتحصن جل المجالس الثانية من الحل نتيجة لتطبيق مسلمات المسؤولية السياسية للحكومة فلا يمكن كأصل عام حل المجالس التي لا يكون بمقدورها طرح مسؤولية الحكومة وإسقاطها فحل أحد المجلسين وطرح المسؤولية السياسية للحكومة وإسقاطها أمران متلازمان في النظم البرلمانية(3)، تستثنى منها حالة 19 مجلسا ثانيا قابلا للحل وهي بلجيكا، إسبانيا، إيطاليا، هولندا، اليابان، المغرب، كازاخستان، تايلاندا، النيبال والأورغواي، حيث تنص دساتير هاته الدول على إمكانية حل المجلس الثاني.(4)

### الفرع الثاني: المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص.

إن المغايرة في الاختصاص بين المجلس الثاني والمجلس الأول ما هي إلا نتيجة حتمية لاختلاف المجلسين في التكوين، فلما كانت المجالس الأولى تعتمد أساسا على التمثيل الشعبي لانتخابها، فمن المنطقي أن تكون صاحبة الاختصاص الأوسع مقارنة بالمجالس الثانية.

من هذا المنطلق تأرجحت الدول المعتمدة لنظام الثنائية المجلسية بين اعتماد المساواة التامة في الاختصاص بين المجلسين، وهذا ما يعرف بالثنائية المجلسية المتساوية أو المتعادلة، وبين من

(1) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 101.

(2) - العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، المرجع السابق، ص 19.

(3) - علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2004، ص 115.

(4) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 102.

تجعل اختلافا بينهما فتحقق عندئذ الثنائية المجلسية غير المتساوية أو غير المتعادلة.

ولاشك أن اختيار الدول المعتبرة لنظام الثنائية المجلسية، للثنائية المتساوية أو غير المتساوية يرجع أساسا لواقعها السياسي من جهة وللمبتغى المراد تحقيقه من تبنى الثنائية.

فالأصل العام هو الرغبة في تحقيق التوازن الداخلي بين المجلسين والتوازن المؤسساتي بينهما المجلسين والحكومة أساسا.

فالثنائية المتساوية هي التي تتجح في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان، أما الثنائية غير المتوازنة، فهي التي تفشل عن ذلك باحتكار أحد المجلسين للعمل البرلماني، وعادة ما يكون المجلس الأول.<sup>(1)</sup>

لذلك فالبحث عن التوازن الداخلي للبرلمان يجب أن يأخذ في الحسبان واقع المغايرة بين المجلسين في التشكيل، إذ أن تزويد المجلسين بنفس الصلاحيات قد لا يتناسب مع هاته المغايرة، بل قد يوقعها فيما يعرف بالبيكاميرالية المتوازنة التي تمنع التكامل المرغوب بين المجلسين وتغذي روح المتبناة.<sup>(2)</sup>

للمجالس الثانية اختصاصات عديدة في المجال التشريعي (الفقرة الأولى) وفي مجال رقابة الحكومة (الفقرة الثانية) إضافة إلى بعض الصلاحيات القضائية وكذا المشاركة في تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة (الفقرة الثالثة).

وتتشارك المجالس الثانية في هذه الاختصاصات مع المجلس الأول ولكن في بعضها، وتتمايز في البعض الآخر، بل أن هذا التمايز في الاختصاصات بين المجلسين يتجلى حتى بين المجالس الثانية وبعضها البعض.

(1) - عبد العزيز لمغاري، الدستور المغربي الجديد لسنة 1996، مستجدات وآفاق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 4، الرباط، 1998، ص 16 - 17.

(2) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، دستور 2011 بين السلطوية والديموقراطية، قراءات متقاطعة، الطبعة الأولى، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الرباط 2011، ص 124 - 125.

- عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 02.

### الفقرة الأولى: اختصاص المجلس الثاني في المجال التشريعي

يعتبر المجلس الثاني جزء من البرلمان وبالتالي فهو عضو أساسي في السلطة التشريعية للدولة، وهذا يعني أن مهمته الأساسية هي المشاركة في إعداد القوانين والتصويت عليها (أولاً). حيث جرى العمل في الدول المتبينة للثنائية المجلسية على ضرورة موافقة كلا المجلسين على مشروع القانون مع ما يرد من استثناءات عليها في بعض هاته الدول. ضف إلى ذلك أن الدول المتبينة للثنائية المجلسية لم تقصي المجالس الثانية عن العملية التأسيسية اقتراحاً وتقريراً (ثانياً).

### أولاً: دور المجلس الثاني في اقتراح وإقرار القانون

تعترف العديد من دساتير الدول المعتمدة للثنائية المجلسية بمبدأ المساواة بين المجلسين في المجال التشريعي، بمعنى أن كل مجلس يلعب دوراً متساوياً في اقتراح القوانين (1) وإقرارها (2).<sup>(1)</sup>

### I. دور المجلس الثاني في اقتراح القوانين

تتمتع أغلب المجالس الثانية بحق المبادرة باقتراح القوانين بصفة كاملة وفي كافة الميادين، ويقدر عددها بحوالي 33 مجلساً، لكن هنالك مجالس ثنائية ترفع يدها عن المبادرة باقتراح القوانين في ميادين معينة كالميدان المالي والضرائب والمقصورة على المجلس الأول كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية أو ما نص عليه الدستور المصري لسنة 1923 عندما جعل اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها حقا خاصا بالملك وأعضاء مجلس النواب<sup>1</sup>، أو كما نص عليه الدستور الفرنسي بأن جعل هذه الأخيرة للحكومة<sup>2</sup>، لكن وفي اتجاه مقابل توجد مجالس ثنائية أقصيت كلياً من مجال المبادرة باقتراح القوانين منها الجزائر، إثيوبيا، هولندا، تايلاند، لوزوطو، وجزر فيجي.

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 126.

(2) - تنص المادة 39 الفقرة الثالثة من دستور 1998 المعدلة بالتعديل الدستوري رقم 96 / 138 الصادر في 22 فيفري 1996 : les projets de loi des financés et de loi de financement de la sécurité social : sont soumis en premier lieu à l'assemblée nationale.

يظهر مصطلح (projets) أن المبادرة في قوانين المالية والضمان الاجتماعي من صلاحيات الحكومة، أنظر عبد الله بوقفة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 100.

إن التطرق لحق اقتراح القوانين يجر معه لا حمالة الحديث عن حق التعديل، الذي تخوله بعض الدساتير للمجالس الثانية بصفة تامة ومطلقة، وتمثل 40 مجلسا، أما بعض المجالس الثانية تمارس حق التعديل مع انشاء بعض الميادين المحددة كالمجال المالي والضريبي<sup>1</sup> بينما توجد ثلاث مجالس لا تتمتع بهذا الحق متمثلة في كمبوديا، كيرغستان وهولندا.<sup>2</sup>

## II. دور المجلس الثاني في إقرار القوانين

تقيم العديد من الدساتير المساواة بين مجلسي البرلمان لإقرار القوانين، حيث لا يصبح النص قانونا، إلا إذا تمت الموافقة عليه داخل كل مجلس، ويتشابه تسعة عشر مجلسا ثانيا في إجراءات ونصاب المصادقة على القانون مع المجلس الأول.

ولكن وفي معظم المجالس الثانية فإن المساواة بهذا الخصوص بين المجلسين غير محققة، بل هناك تفضيل للمجالس الأولى، حيث يعطي لها دور الحسم النهائي في مصير القانون، وتظهر هذه الوضعية أكثر عند اختلاف المجلسين في وصول إلى نص متماثل (un text identique) والذي أي الخلاف تباينت الدساتير في معالجته، فمنها من نصب عليه ومثالها اليابان، ألمانيا، باكستان، فرنسا، المغرب، الجزائر، تونس وغيرها، وهناك من لم ينص على ذلك وترك الأمر لنصوص أخرى أو للعرف، كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، ووفقا لذلك اختلفت الدول المتبنية للثنائية المجلسية حول كيفية حل الخلاف.<sup>3</sup>

### 1- نظام الذهاب والإياب (la navette)

ومفاده أن النص محل الخلاف يبقى محل ذهاب وإياب بين مجلسي البرلمان إلى غاية الحصول على الاتفاق المنشود، أي أن الانتقال يبقى مفتوحا وغير محدود.

ويعتبر هذا النظام المنتشر في مختلف الدول ومنها المكسيك المحقق للمساواة التامة بين المجلسين بشكل مطلق، ولكنه مع ذلك يشكل عائقا في مسار استكمال وجود القوانين التي تستدعيها

(1) - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 124.

(2) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 106.

(3) - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 120.

الضرورة المستعجلة، بل أنه أحيانا يجمد المسار التشريعي بسبب عدم تقييد مرات الذهاب والإياب بين المجلسين<sup>(1)</sup> ويعيق عمل الحكومة خصوصا، لأنها لا تستطيع تجسيد برنامجها عمليا.

## 2- نظام الذهاب والإياب مع إعطاء الكلمة الأخيرة لأحد المجلسين

وأقيم هذا النظام أساسا لتفادي الانسداد الذي قد يؤدي إليه نظام الذهاب والإياب المطلق، فالقاعدة أن النص يذهب من المجلس الأول إلى الثاني وهذا المجلس الثاني يعيده مرة أخرى، أحيانا بإضافات وتعديلات، وبعد قراءة، بل في غالب الأحيان، قراءتين يعطي الحق لأحد المجلسين ليفصل في الخلاف بكلمة نهائية وكثير ما يمنح هذا الحق للمجلس الأول المنتخب من طرف الشعب.<sup>2</sup>

## 3- نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة مختصة في حال استمرار الخلاف

وفي هذه الحالة يكون هناك ذهاب وإياب النص محل الخلاف بين مجلسي البرلمان، وفي حالة استمرار الخلاف، تتدخل السلطة التنفيذية، وفي بعض الأحيان البرلمان نفسه، لعرض النص على لجنة قد تكون متساوية الأعضاء أو غير متساوية الأعضاء توكل لها مهمة إيجاد مقترح لحل النزاع القائم لتعرض الحل المتوصل إليه على المجلسين في مساواة تامة للتصويت عليه وغالبا ما يتحقق ذلك.<sup>3</sup>

وفضلا على ما تقدم توجد استثناءات أكبر على المساواة بين المجلسين في العمل التشريعي، حيث توجد مجالس ثنائية لها دور استشاري على هذا المستوى، حيث تعطي رأيها حول مضمون النصوص القانونية دون أن تشارك في عملية التصويت عليها، وتوجد هذه الحالة في كل من مصر، كامبوجيا، بوركينا فاسو، كرواتيا، سلوفينيا، بوتسوانا.<sup>4</sup>

(1) - كايس شريف، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 65.

(2) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 73.

(3) - بوزيد لزهارى، المرجع السابق، ص 121.

(4) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 167.

وهناك حالات نادرة جدا، أين يملك المجلس الثاني نفس سلطات المجلس الأول في ميدان التشريع، ما عدا بعض الميادين التي يكون فيها دورها استشاريا محضا، ففي الهند يصبح دور المجلس الثاني استشاريا بحثا فيما يخص قانون المالية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: دور المجلس الثاني في العملية التأسيسية

تساهم تقريبا كل المجالس الثانية في عملية مراجعة أو تعديل الدستور، سواء بالمشاركة في اقتراح التعديل أو التصويت عليه. ولكن بدرجات متفاوتة، وليس غريبا أن تشارك في ذلك باعتبارها من المؤسسات الرئيسية في الدولة، حيث تمنح أغلب الدساتير حاليا حق المبادرة في عملية مراجعة الدستور للمجالس الثانية وتجعل موافقتها ضرورية لاقرار نص التعديل.

كما أن المجالس الثانية يمكنها أن تلعب دور الضامن الدستوري من خلال ما تلعبه من دور في مجال رقابة دستورية النصوص القانونية، سواء تعيين أعضاء من هيئة الرقابة الدستورية أو المبادرة بعملية الرقابة ذاتها.

فتعيين أعضاء من الهيئة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، ولو بشكل جزئي، من قبل المجالس الثانية كثير الشيوع، فعلى سبيل المثال دور أروبا الغربية المتبنية لنظام الثنائية المجلسية ولها مجلس دستوري تقوم بذلك، ففرنسا مثلا تعطي لرئيس المجلس الثاني الحق في تعيين ثلاث أعضاء من المجلس الدستوري من أصل التسعة، وفي ألمانيا يعين ثمانية من بين ستة عشر، والنمسا ثلاثة من أربع عشر، وإسبانيا أربعة من إثني عشر.

كما يمكن للمجلس الثاني أن يشارك في عملية تحريك الهيئة المكلفة بالرقابة الدستورية عن طريق الإخطار إما من قبل رئيس المجلس أو عدد معين من أعضائه<sup>(2)</sup>.

### الفقرة: اختصاص المجلس الثاني في رقابة الحكومة

يلاحظ على مستوى رقابة البرلمان للحكومة، أن دساتير الدول المتبنية للثنائية المجلسية تتأرجح بين الثنائية المتساوية (المتعادلة) أو الثنائية غير المتساوية (غير المتعادلة) بين مجلسي البرلمان.

(1) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 108.

(2) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة المرجع السابق ص 111.

فبالنسبة للوسائل أو الآليات التي لا يؤدي إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة والإطاحة بها، فإن جل الدساتير خولت المجالس الثانية على غرار المجلس الأول، لممارستها، وبالتالي فهي تراقب نشاط الحكومة عن طريق الأسئلة الشفوية والكتابية، الاستجواب، لجان التحقيق، البعثات الاستعلامية، طرح موضوع عام للمناقشة ومتابعة تطبيق التشريع والسياسات العامة.

أما بخصوص وسائل إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فإن معظم المجالس الثانية مغيبة عنها، والمفاضلة هنا بين المجلسين لا تمس بالثنائية المتساوية، بل هي تجسيد للتوازن المؤسسي بين مجلسي البرلمان من جهة وبين البرلمان والحكومة من جهة أخرى، وكذا تكريس مبدأ الفصل بين السلطات نتيجة لعدم قابلية جل المجالس الثانية للحل، فمن المعلوم أن حل البرلمان وطرح المسؤولية السياسية للحكومة شيئان متلازمان، فلا يوجد أحدهما دون وجود الآخر<sup>(1)</sup>.

أما في الحالات التي يكون فيها المجلس الثاني قابلاً للحل، فلا محالة أنه يستطيع مساعلة الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية، وتقدر المجالس القادرة على ذلك جلياً بتسعة عشر مجلساً في العالم هي إيطاليا، هولندا، اليابان، المغرب، تايلاند، الأوروغواي والنيبال<sup>(2)</sup>.

### الفقرة الثالثة: الصلاحيات القضائية وصلاحيات تعيين المسؤولين السامين في الدولة

غالباً ما يتم منح المجالس الثانية في البرلمان صلاحيات أخرى غير المتعلقة بالعمل التشريعي ورقابة الحكومة لما لها من دور في الاستقرار المؤسسي داخل أي نظام سياسي، لذلك اعترفت العديد من دساتير الدول المتبنية للثنائية المجلسية بالصلاحيات القضائية للمجلس الثاني (أولاً) وأعطته مكانة تعيين المسؤولين السامين في الدولة (ثانياً).

### أولاً: الصلاحيات القضائية للمجلس الثاني

بداية لآبد من التنويه أن ممارسة هذه الصلاحية محدودة في الممارسة ومحصورة جداً، فغالباً ما تتعلق باتهام ومحاكمة شخصيات ذات مركز ممتاز في الدولة ولا ترقى لممارسة كل الصلاحيات القضائية<sup>(3)</sup>.

(1) - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 316.

(2) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 128.

(3) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 73.

وعادة ما تمنح الدساتير هذه الصلاحية للمجالس الثانية مشاركة مع المجالس الأولى لمحاكمة المسؤولين السامين في الدولة، وذلك حسب الحالة إما بالاتهام أو المحاكمة. وتخص هذه المهمة في الغالب رئيس الدولة أو أعضاء الحكومة حيث تظهر كبديل مشدد لوضع المسؤولية السياسية للجهاز التنفيذي.

بل ويمكن للصلاحية القضائية للمجالس الثانية أن تذهب أبعد من ذلك، فتمائل في بعض الحالات تلك الصلاحيات الخاصة بالسلطة القضائية، ففي الأرجنتين يمكن للمجلس الثاني أن يقاضي الرئيس، نائب الرئيس أعضاء الحكومة وقضاة المحكمة العليا، أما في بوليفيا فتقاضي رئيس المحكمة العليا والوكيل العام للجمهورية، ويشمل الاختصاص القضائي للمجلس الثاني في الشيلي الضباط العامون والمحافظون، وفي كولومبيا زيادة عن رئيس الدولة يمكن للمجلس الثاني أن تحاكم قضاة المحكمة العليا وقضاة مجلس الدولة وأعضاء المجلس الأعلى للقضاء وموظفي المصلحة العامة للضرائب.

وهو نفس الاختصاص الموكول لها أيضا في الباراغواي والأورغواي وجمهورية الدومنيكان<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة

أعطت بعض الدساتير لمجالسها الثانية صلاحية تعيين بعض المسؤولين السامين في الدولة، غير أنها اختلفت في طريقة التعيين. حيث تراوحت بين التعيين المباشر وبين الموافقة على التعيين. فتتمتع ثلاثة عشر دولة بحق التعيين المباشر بشأن المسؤولين السامين، كما هو الحال بخصوص المجلس الثاني في كولومبيا الذي يعين الوكيل العام، أما في إسبانيا يعين المجلس الثاني من أربع إلى عشرين عضوا في المجلس العام للسلطة القضائية، وفي بولونيا يعين قضاة المجلس الوطني للعمل وقضاة مجالس المقاطعات وبالإشتراك مع المجلس الأول يعين قضاة المحكمة العليا وأعضاء مجلس القضاة والوكيل العام للجمهورية وهو الحال كذلك في رومانيا بينما لا يتم في الولايات المتحدة الأمريكية والأرجنتين تعيين السفراء والقضاة وكبار الموظفين إلا بعد موافقة

(1) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 114.



المجلس الثاني على ذلك<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: مبررات وآفاق الثنائية المجلسية

كان ولا زال الجدل بخصوص اعتماد مجلس ثان بالبرلمان من الأمور القديمة الحديثة، حيث لا زال السؤال يطرح حول جدوى وجود هذا المجلس والدور الذي يلعبه داخل الدولة والفائدة التي يقدمها خاصة بالدول البسيطة، الموحدة.

وهو الأمر الذي جعل أنصار نظام المجلس الواحد يسيلون الكثير من الحبر للابتعاد عن ثنائية المجالس النيابية، لما يعترئها من مساس بالطابع الديمقراطي لها من جهة وبتمثيل الشعب من جهة أخرى على أساس نمط اختيار أعضائها، والذي غالبا ما يشوبه الطابع غير الديمقراطي باعتماد الوراثة أو التعيين وإن طعمت أحيانا بالانتخاب.

وبخلاف ذلك ساق مؤيد وثنائية المجلسية البراهين والحجج لهم يضعون حجر الأساس له ويدعمون تبنيه، والحفاظ على وجوده داخل الدول (الفرع الأول) وتوضيح آفاق وجوده (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: مبررات الثنائية المجلسية

عن جملة المبررات التي ساقها مؤيدو الثنائية المجلسية ضمان تحسين التمثيل البرلماني داخل البرلمان من جهة (الفقرة الأولى) وترقية العمل التشريعي وتحقيق التوازن المؤسساتي من جهة أخرى (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: تحسين التمثيل البرلماني

تحرص الدول المتبنية لنظام الثنائية المجلسية على ضمان أحسن تمثيل داخل البرلمان على مستويين، الأول يسعى إلى تجاوز التمثيل العددي للسكان المعتمد في المجالس الأولى، والتوجه نحو تمثيل المناطق، أو الجهات أو التقسيمات الإدارية أو الجماعات المحلية للدولة من جهة (أولا) والثاني يهدف إلى إظهار التنوع الحاصل داخل الدولة عبر اشتراك الكفاءات التي تعكس الثراء الثقافي، الاجتماعي الاقتصادي والسياسي، وبالتالي تحقيق تمثيل متنوع ومتوازن يحترم مختلف مكونات المجتمع (ثانيا).

(1) - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 35.

### أولاً: تمثيل الجماعات المحلية

استجابة لمختلف الانشغالات التي يطرحها المواطنون في مختلف مناطق الدولة وضمن تمثيل دقيق لهم، تلجأ العديد من الدول المتبينة للثنائية المجلسية إلى توسيع التمثيل داخل المجالس الثانية وجعلها أكثر تنسيقاً مما هو عليه بالمجلس الأول، وذلك بإشراك الجماعات المحلية في التمثيل داخل هاته المجالس<sup>(1)</sup>.

وإن كان شكل الدولة المركب في الدول الفدرالية يتطلب ضرورة تمثيل مصالح كل الولايات الداخلة في الاتحاد قصد الحفاظ على التوازن داخل الدولة، فالدول البسيطة استجابت لذلك كذلك بضمن تمثيل الجماعات المحلية داخل المجالس الثانية بالبرلمان قصد تحقيق التوازن بين العمل المركزي للدولة والأعباء التي تتولاها هذه الجماعات محلياً<sup>(2)</sup>.

فقد كان الهدف من إنشاء مجلس الشيوخ في فرنسا ضمان تمثيل الجماعات المحلية وإعطاء معنى أكثر فعالية للجماعات المحلية الناجمة عن نظام اللامركزية الإدارية، وهذا ما اعتبر خصوصية لمجلس الشيوخ الفرنسي<sup>(3)</sup>.

حيث أن تواجد ممثلين عن نظام اللامركزية الإدارية يسهل وضع القواعد التي تطبق على الإدارة، كقواعد الرقابة الإدارية، وكذا الاستجابة لاحتياجات المواطنين في كل نقاط الدولة، ومنه السعي للموازنة بين مقتضيات المصلحة الوطنية وتداعيات الاحتياجات المحلية من جهة وإثراء العمل التشريعي بمشاركة متمرسين في الإدارة في وضع نصوص قانونية أكثر غنى وتخصصاً.

ضف إلى ذلك أن هذا الدمج يسمح بإظهار مراكز قوة الإدارة المحلية ودورها في تسيير الشؤون العمومية والنمو المحلي الوطني، كما هو الشأن في المغرب، حيث أن ثلاثة أخماس أعضاء مجلس المستشارين منتخبين من طرف ممثلي الجمعيات المحلية وإثنان على خمسة (5/2) منتخبين

(1) - المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الغرفتين بالمغرب، الطبعة الأولى، مكتبة الشباب، الرباط، 1999، ص 171.  
- المنجي الكعبي، تونس وأفاق السلطة التشريعية في جمهورية الغد، الطبعة الأولى، مطبعة تونس، قرطاج، 2004، ص 104.

(2) - دافيد بيتهام، كيفين جويل، الديمقراطية أسئلة وأجوبة، منشورات منظمة اليونسكو، 1996، ص 44.  
(3) - Phillip Ardant, op.cit, p 541.

في الغرف المهنية وممثلي المأجورين<sup>(1)</sup>. وفي موريتانيا يتكون مجلس الشيوخ، المجلس الثاني بالبرلمان، من ستة وخمسين عضواً، ينتخب ثلاثة وخمسين منهم من قبل هيئة ناخبة مشكلة من مستشاري المقاطعات، وثلاثة شيوخ يمثلون الموريتانيون المقيمين بالخارج.

ويتم انتخاب ثلث أعضاء مجلس المستشارين التونسي من بين المنظمات المهنية الوطنية<sup>(2)</sup>. وانتخاب ثلثي أعضاء مجلس الأمة في الجزائر يكون عبر انتخاب غير مباشر من بين ومن أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية<sup>3</sup>.

### ثانياً: تمثيل الطبقات والفئات الحية للمجتمع

تعتبر بريطانيا المهة الأول الذي مثل طبقات معينة بالمجتمع داخل المجلس الثاني للبرلمان، حيث يجمع مجلس اللوردات الطبقة الأرستقراطية المكونة من أفراد العائلة المالكة وممثلي طبقات أخرى عليا يتم تعيينها ضماناً لتمثيل مصالحها، التي تختلف عن مصالح غالبية الشعب<sup>(4)</sup>.

كما يضم المجلس الثاني في موريتانيا رؤساء القبائل، رغم أن أعضائه منتخبتين من قبل الجماعات المحلية، وفي الأردن يتألف مجلس الأعيان من عدد من النواب لا يتجاوز نصف عدد أعضاء مجلس النواب. ويقوم الملك بتعيينهم من طبقات محددة تشمل رؤساء الحكومات والوزراء، والذين شغلوا منصب السفراء، والقضاة السابقين بالمحاكم العليا ومحاكم الاستئناف والضباط السامين المتقاعدين<sup>(5)</sup>.

وبخصوص تمثيل الفئات الحية، أو القوى الحية للمجتمع، ونظراً لما يشوب التمثيل في المجلس الأول، القائم على الأساس العددي للناخبين، أي الأساس الديموغرافي، ومن ضعف في

(1) - أنظر بهذا الشأن، المختار مطيع، المرجع السابق، ص 188.

(2) - السعيد مقدم، التجربة البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 99.

(3) - المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ج. ر. ج. ج رقم 76.

(4) - محمد أبو زيد محمد علي، المرجع السابق، ص 275.

(5) - محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 315.

- إسماعيل غزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت 1996، ص 217.

نسب المشاركة السياسية في عمليات الانتخاب، واقتصار اختيار الممثلين على منتخبي الدوائر الانتخابية المحددة، وليس على الشعب كله، ووصول نواب إلى البرلمان لهم شعبية ولكن تقصمهم الكفاءة العلمية والدراية المطلوبة. ولإجادة صنع القوانين وكافة الأعمال البرلمانية الأخرى فقد تم فتح المجال أمام الفئات الحية للمجتمع للمشاركة بصفة جدية في صنع القرار من جهة وتقادي المعارضة السرية من قبل هاته الفئات للسلطة من جهة أخرى.

فأعضاء المجلس الثاني بالبرلمان الإيرلندي تنتخبهم الجامعات، وإثنان على خمسة (2/ 5) من أعضاء مجلس المستشارين بالمغرب تنتخبهم الغرف المهنية وممثلي الأجراء، وثلاث أعضاء مجلس المستشارين التونسي ينتخب من طرف المنظمات المهنية، ولم تشذ الجزائر عن هذه الطريقة من خلال تعيين رئيس الجمهورية لثلاث أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية من المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

وقد وجهت انتقادات عديدة لهذا التوجه بالقول أنه إذا نجح في تحقيق التوازن داخل الدول الفدرالية بتمثيل المجلس الثاني للمقاطعات أو الدويلات على قدم المساواة في حين يمثل المجلس الأول مصالح الأفراد المكونين لدويلات الاتحاد، فإنه في غيرها من الدول، ولاسيما البسيطة، يؤدي إلى الاعتراف قانونا بنظام الطبقات ويخلق أقلبيات داخل البرلمان لها مصالح خاصة بها تتعارض مع مصالح مجموع الشعب<sup>(2)</sup>.

علاوة على أن الأعضاء المعنيين سيشعرون بالانتماء للسلطة التنفيذية لأنها في غالب الدول هي من تقوم بالتعيين بدلا من الولاء للأمة، وهذا يعد إفساد للذمة، كما أن السيادة كل لا يتجزأ وتمارس بواسطة مجلس واحد منتخب فقط. وعليه فنظام الثنائية المجلسية يتعارض مع وحدة إرادة الأمة<sup>(3)</sup>.

غير أن هذه الانتقادات سرعان ما وجدت الرد عليها، بأن ثنائية البرلمان لا تفيد بتاتا تجزئة السيادة مثلما لا يمثل توزيع السلطات على ثلاث سلطات تجزئة للسيادة، بل هو توزيع الاختصاصات فقط، ولو عمل مع منطوق أن الثنائية المجلسية تجزئة للسيادة، فنظام المجلس الواحد فيه أعضاء متعددي التوجهات ومطالبهم قد تتعارض وتتباين. فالإصرار على عدم تجزئة سيادة

(1) - المادة 101 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) - إسماعيل غزال، المرجع السابق، ص 419.

(3) - دافيد بيتهام، كيفين جويل، المرجع السابق، ص 44.

الأمة يؤدي في النهاية لا محالة إلى ضرورة التعبير عن إرادة الأمة بواسطة شخص واحد، بمعنى إرادة واحدة وهذا بلا شك سيكون سببا للاستبداد<sup>(1)</sup>.

بل والأكثر من ذلك، أن إشراك فئات وطبقات معينة في المجلس الثاني من أجل تحسين التمثيل لم يعد له خطر كبير، نتيجة انتشار آليات الرقابة المتعددة، ومبادئ الديمقراطية التي من أهمها خضوع الجميع لسيادة القانون<sup>(2)</sup>، وعلى العكس أصبحت المجالس الثانية مكانا لاحتواء رغبات الفئات الحية للمجتمع في الوصول إلى السلطة وإظهار توجهاتها بشكل علني ومنه تقادي نموها السري الذي قد يجرها إلى صدمات عنيفة.

### الفقرة الثانية: ترقية العمل التشريعي وضمان التوازن المؤسساتي

من المبررات التي ساقها مؤيدو نظام الثنائية المجلسية ترقيته للعمل التشريعي (أولا) وما ينجر عنه من رفع لمستوى البرلمان وأدائه، كما أنه يعتبر الوسيلة المثلى لتحقيق التوازن بين مؤسسات الدولة، سواء التوازن داخل البرلمان ذاته، أي بين المجلسين، أو التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية (ثانيا).

### أولا: ترقية العمل التشريعي

إن وجود مجلس ثان بالبرلمان من شأنه تحقيق ترقية العمل التشريعي بشكل كبير، وذلك من خلال إجادة صنع القانون (I) ومنع الخطأ أو التقليل منه من جهة وبتقادي التسرع عند وضع هذه الأخيرة من جهة أخرى (II).

### I. إجادة صنع القانون

إن الطرق المغايرة لتشكيل المجالس الثانية من شأنها أن تطعم البرلمان بكفاءات عالية، تعوض نقص هذه الأخيرة بالمجالس الأولى، والناجم عن العمل بمبدأ الانتخاب المباشر العام والذي يؤدي في أغلب الدول إلى انخفاض مستوى المجالس النيابية.

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص ص 138 - 139.

- محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 317.

(2) - دافيد بيتهم، كيفين بويل، المرجع السابق، ص 78.

- محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص 194.

وبالمقابل فإن وجود مثل هاته الكفاءات على مستوى المجلس الثاني، يساهم كثيرا في علاج مشكل تدني مستوى أعضاء المجلس الأول، غالبا وبالتالي رفع مستوى البرلمان. لأن ذلك يضمن تقسيما أفضل للعمل حيث يكون كل نص تشريعي محل مناقشين متتاليتين، بما يوفر إمكانية الحصول على نصوص أكثر دقة ونجاعة واستجابة للمتطلبات الضرورية للمجتمع ككل<sup>(1)</sup>.

ورغم أن اختلاف المجلسين بخصوص النصوص القانونية وارد، وقد يساهم في تعطيل مسار استكمال وضع لنص القانون حسب رأي البعض، فإن هذا الاختلاف في حد ذاته وجه من أوجه إجادة صنع القانون، لأن المجلس الثاني هنا يعتقد أن هاته النصوص المختلف بشأنها لم تكتمل ولم تتوفر لها نظرة شاملة من نواب المجلسين لاستكمالها<sup>(2)</sup>.

## II. تفادي التسرع في صنع القانون

بينما يغلب على أعمال السلطة التنفيذية طابع السرعة والحزم، لأنها تتولى مسؤولية تلبية حاجات المواطنين العاجلة والمؤقتة، فإن السلطة التشريعية تتولى مهمة وضع قواعد دائمة ومستقرة.

وبالتالي فليس من الواجب أو المصلحة أن تتسرع السلطة التشريعية في وضعها، وإن وقع وحدث ذلك لخطأها أو لوجود عاطفة عارضة، وثم الانقياد ورائها بأحد المجلسين، وعادة ما يكون المجلس الأول، فإن المجلس الثاني يتدخل وينقذ الموقف.

ذلك لأن المجلس الأول عادة ما يكون أكثر اندفاعا بسبب احتوائه على طاقات شابة متحمسة، فيكبج المجلس الثاني اندفاعها، الذي كثيرا ما يظهر في شكل هيمنة الأغلبية فيضبط التوازن داخل البرلمان بين الرغبة في صناعة القانون وبين التريث والتأني في وضعه.

ضف إلى ذلك أن تعدد المناقشات حول النصوص داخل المجلس الواحد قد لا يكون كافيا وحده للتريث في وضع القانون، وإن طعم أحيانا بإعطاء رئيس الجمهورية حق إجراء المداولة الثانية بخصوص النصوص الذي يفسر كثير على أنه طلب لإعادة النظر في مضمون النصوص

(1) - محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 315.

(2) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، نشرات مجلس الأمة، 1999، الجزائر، ص 18.

- محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 316 - 317.

التي لم تكتمل بشأنها نظرة الأغلبية وبالتالي، فإن وجود مجلس ثان بالبرلمان يعمل على ذلك.<sup>1</sup> غير أن هذا المبرر أيضا وجد معارضة من منطلق أن نظام الثنائية ذاته يؤخر سير العمل التشريعي نتيجة الإجراءات المضاعفة، والتي تفرض ضرورة عرض النصوص القانونية على المجلسين مع إمكانية عدم اتفاقهما. ومنه الوقوف مطولا حتى يتم الافراج على القوانين الضرورية وربما ينتهي الانتظار بلا فائدة، مما قد يخفض من الأداء التشريعي للبرلمان. أي أن الثنائية المجلسية هنا لم تكن لتقادي التسرع بل أنها أنقصت من مردودية البرلمان<sup>(2)</sup>.

لكن هذا الانتقاد فيه إسراف كبير، لأن العبرة ليست بكثرة تعداد القوانين، بل بمقدار صلاحيتها. وهذا ما يشفع لطول الإجراءات. ضف إلى ذلك أنه من الأحسن تدخل مجلس ثان يضمن ثبات واستقرار التشريعات، بإجادة العمل والتريث فيه وتجنب الإكثار من التعديل في النصوص لبساطة الإجراءات وسرعتها كما هو معروف في نظام المجلس الواحد.

أي أن البطئ في التشريع مع تحقيق نتيجة مرضية وإصدار قوانين تخدم الصالح العام أحسن من السرعة والأخطاء الكثيرة فيها<sup>(3)</sup>.

### ثانيا : تحقيق التوازن المؤسساتي

إن نظام الثنائية المجلسية يلعب دورا مزدوجا في تحقيق التوازن المؤسساتي داخل الدولة، الأول توازن داخل البرلمان، بين المجلسين نفسهما، حيث يحول وجود المجلس الثاني دون استبداد المجلس الأول (I) والثاني توازن بين البرلمان بمجلسيه وبين السلطة التنفيذية حيث يحد ويقلل من حدة النزاع مع هذه الأخيرة (II).

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 131.

- المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 44.

(2) - سميرة بن عمر، المؤسسة التشريعية في المغرب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1999، ص 121.

(3) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 121.

- إبراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 184.

## I. منع استبدال المجلس الأول

ويتجلى ذلك من خلال ما يتمتع به البرلمان من صلاحيات في وضع القوانين المنظمة لغيره من السلطات بنص الدستور، واختصاصه أيضا بوضع الميزانية والضرائب عبر التصديق عليها الأمر الذي يمكنه من عرقلة عمل الحكومة والاستبدال بالسلطة بفرض إرادته وجعل كلمته هي العليا باعتباره سلطة منتخبة من قبل الشعب، بامتناعه عن التصويت على القوانين، ويزداد الأمر حدة إذا تكون البرلمان من مجلس واحد.

أما إذا وجد مجلس ثان بالبرلمان فإن ذلك من شأنه أن يحول ويمنع استبدال المجلس الأول والعكس صحيح. فإذا انحرف أحد المجلسين عن دوره في ممارسة العمل التشريعي، كان المجلس الآخر الحد من انحرافه المتمثل في الامتناع عن التصويت على القوانين الضرورية لسير الحياة وخدمة الصالح العام.

فوجود مجلس بالبرلمان، ومن خلال ما يتحقق من رقابة متبادلة بينهما يؤدي إلى التزام كل مجلس بحدود سلطته الدستورية وبالتالي يقل خطر الإسراف وسوء استعمال السلطة<sup>(1)</sup>.

## II. التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن نظام الثنائية المجلسية تعمل على تخفيف حدة الصراع بين البرلمان والحكومة، فانفصال السلطتين عن بعضهما يجعل احتمال اختلافهما واردة، خاصة بين الحكومة والمجلس الأول لإمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من جهة وقابلية حل المجلس الأول من جهة أخرى.

لذلك يلعب المجلس الثاني في الغالب، دور الحكم بين الحكومة والمجلس الأول، فانضمامه إلى أحد الطرفين في الرأي سيحمل الطرف الثاني حتما على التسليم بالأمر والاقتراع به.

فاتفاق المجلسين على موقف واحد يدفع الحكومة إلى التفكير مليا لمراجعة موقفها والتفاهم مع المجلسين، لأن هذا الاتفاق كثيرا ما يكون دليلا على سداد رأي البرلمان، فتدعن بذلك السلطة التنفيذية لإرادته، وبالمقابل قد يقف المجلس الثاني في وجه المجلس الأول، وإن كانا يشكلان نفس

(1) - إسماعيل غزال، المرجع السابق، ص 184.

- محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص 193.



البرلمان، فيلعب دور المهدئ والحكم بينه وبين الحكومة، قصد حماية استقرار مؤسسات الدولة<sup>(1)</sup>.  
إذن فوجود المجلس الثاني بالبرلمان يمنع تماذي كل سلطة فيما ذهب إليه مما يؤثر على سير العمل وتحقيق الصالح العام، بل قد يؤدي إلى الاضطرابات داخل الدولة واللجوء إلى العنف قصد الانتصار لرأي أحدهما، وغالبا ما تكون السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup>.

غير أن البعض يعتقد أن مبرر تخفيف نظام الثنائية المجلسية من حدة النزاع بين السلطة التنفيذية والبرلمان، يخرج هذا الأخير عن وظيفته ويجعله يقوم بدور التحكيم الذي يكون عادة في مثل هاته الحالات من اختصاص رئيس الدولة، ضف إلى ذلك أنه عوض تخفيف حدة النزاع بينهما فإنه ينتج نزاعا جديدا بين مجلسي البرلمان نفسهما<sup>(3)</sup>.

غير أن هذا القول مردود عليه، لأن مثل هذا التصادم لا يدوم طويلا، حيث عادة ما يتم الاحتكام للرأي العام، الشعب، في حالة اشتداد واستمرار النزاع بين البرلمان والحكومة باستفتاء رأيه. أما الاختلاف بين المجلسين فلا مناص منه. طالما أنهما مختلفين في التشكيل والاختصاص، وهما الشرطان الضروريان لتحقيق الفوائد المرجوة من وجود مجلسين بالبرلمان، بل هو مؤشر قوي على نشاطهما لا خمولهما من جهة ومن جهة ثانية وإن حدث ووقع هذا الخلاف فإن معظم الدساتير التي تأخذ بنظام الثنائية المجلسية، تحرص كل الحرص على رسم الطريقة التي تؤدي إلى كيفية حسم النزاع بين المجلسين<sup>(4)</sup>.

### الفرع الثاني: آفاق الثنائية المجلسية

إن الأخذ بنظام الأحادية المجلسية أو الثنائية المجلسية، لا يتوقف على قوة وبراعة الحجج النظرية التي يقدمها الفقه في إبراز مزايا وعيوب كلا النظامين، فلا شك أن لكلا النظامين مزايا وعيوبه التي يصعب وضعها في ميزان دقيق لمعرفة أيهما الأرجح.

(1) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 195.

(2) - هذا ما حدث في فرنسا سنة 1851، حينما حل لويس نابليون بونابرت البرلمان المكون من مجلس واحد لاشتداد الخلاف بينهما والانتصار لرأيه بإعلان الامبراطورية بعدها، ورد ذكره عند محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 315.

(3) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 132.

(4) - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 313.

- محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 317.

فالمفاضلة بين النظامين صعبة ودقيقة لأن التوجه نحو إحداها يتوقف على ظروف كل دولة، سواء من الناحية التاريخية، الاجتماعية أو السياسية، وعلى مدى المناخ الصحي الذي يتوقف عليه استقامة عود كل نظام وإبتائه بثمار يكون لها وزن في الحياة البرلمانية وإعلاء صالح الأمة، أي أن هذه المفاضلة متوقفة على مدى ملاءمة أي النظامين لظروف الدولة من عدمه ومدى ارتباطه في الزمان ببيئة وظرف كل دولة والتغير الحاصل فيها.

غير أن الملاحظ أن الدول التي تتبنى الثنائية المجلسية في تزايد مستمر، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على أن آفاقه أكثر اتساعا من نظام الأحادية المجلسية<sup>(1)</sup>. لأنه أخذ في الانتشار الواسع (الفقرة الأولى) وحالات التراجع أو التخلي عنه إما قليلة أو فشلت واقعا (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: الانتشار الواسع للثنائية المجلسية

يعرف نظام الثنائية المجلسية انتشارا واسعا، يؤكد تزايد عدد الدول العاملة به. فبعدما كان عدد الدول التي تتبناه سنة 1970 خمسة وأربعون دولة، ارتفع العدد سنة 1991 إلى خمسة وخمسين دولة من أصل ستة وتسعين دولة لها برلمان. ليرتفع العدد إلى سبعين دولة سنة 1996 وما يناهز ثلاثة عشر دولة بصدد استكمال مسار الانتقال من نظام الأحادية المجلسية إلى الثنائية المجلسية<sup>(2)</sup>.

وقد ساعدت عدة عوامل على الانتشار الواسع لنظام الثنائية المجلسية أهمها:

- عدم ارتباط نظام الثنائية المجلسية بشكل معين من الأنظمة الدستورية، فرغم أن هذا النظام ظهر بداية في بريطانيا، أصل النظام البرلماني، فإن ذلك لم يمنع من إتباعه في أنظمة أخرى كالنظام الرئاسي وشبه الرئاسي وغيرها.

فالإشكاليات والتساؤلات التي تثار بخصوص الثنائية المجلسية سواء بخصوص التسمية، النشأ، الوظيفة والصلاحيات، المدة أو المكانة في النظام السياسي هي نفسها مهما اختلف النظام الدستوري، فإذا كان من المعلوم أن الفرق الرئيسي بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي هو عدم

(1) - عبد العزيز لمعاري، المرجع السابق، ص 48.

- محمد توفيق يوسف علي، المرجع السابق، ص 317.

(2) - تقرير الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 95.

إمكانية حل البرلمان من طرف الحكومة وعدم إمكانية إسقاط الحكومة من طرف البرلمان في النظام الرئاسي عكس الوضع في النظام البرلماني فإن أغلب المجالس الثنائية في النظام البرلماني غير قابلة للحل لعدم قدرتها على إسقاط الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية، مما يجعل مركز هذه المجالس الثنائية شبيها تماما بمركزها في النظام الرئاسي عمليا<sup>(1)</sup>.

- أن نظام الثنائية المجلسية لا يظهر في صورة أو نموذج واحد يطبق على كافة الدول المتبينة لهذا النظام. بل على العكس من ذلك فإن كل دولة تتمتع بخصوصية معينة في كيفية تعاملها معه، سواء من حيث التنظيم أو الاختصاص. بشكل يتماشى وواقعها الداخلي. الأمر الذي جعل الكثيرين يعلقون على أن موضوع الثنائية المجلسية موضوع لا نمذجي<sup>2</sup>، حيث لا يوجد نمط واحد لتطبيقه، إذ أن كل دولة تتعامل مع مجالسها ثنائية ككيان قائم بذاته من حيث التسمية، التشكيل، الاختصاصات ومدة العهدة وغيرها.

وهذه الطبيعة اللانموجية ساعدت على إثراء تجارب الثنائية المجلسية وشجعت المزيد من الدول لاعتياقه أو التحضير لإنشاء مجلس ثان ببرلمانها<sup>(3)</sup>.

1- أن وجود مجلس ثان بالبرلمان أصبح عاملا من عوامل تحقيق التوازن المؤسساتي بتجنب هيمنة الأغلبية الحاكمة أو تشدد المعارضة، ومنه الحفاظ على استقرار الدولة الذي يشكل حجر الأساس لتسيير شؤون الأمة والتكفل بتطلعات شعبها لأن الاقتصار على وجود مجلس واحد قد يرهن السلطة التنفيذية لإرادة الأغلبية الممثلة داخل البرلمان.

2- إن نظام الثنائية المجلسية يمتاز بالمرونة والديناميكية، والقدرة على مواكبة التطورات الحاصلة على الأقل من خلال عملية التجديد الدوري لأعضاء المجلس الثاني الذي تعمل به أغلب الدول المتبينة للثنائية المجلسية. وبالتالي الاستفادة من معظم الخبرات الممكنة، نتيجة التجديد، سيما تلك التي لم ينجح النظام الانتخابي في استمالتها للدخول في المنافسة الانتخابية.

3- استجابة الثنائية المجلسية لاحتواء مختلف المكونات التي تدخل في تكوين الدولة، سواء الجغرافية أو الديموغرافية أو الفكرية أو غيرها. وقدرتها على حماية المصالح الحيوية للدولة من خلال توسيع قاعدة المشاركة السياسية لأقصى حد ممكن.

(1) - Mourice Duverger, op . Cit, pp 167 – 168.

(2) - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 22.

(3) - السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 94.

4-نتيجة عدم قابلية أغلب المجالس الثانية للحل، فإن عامل الحفاظ على استمرارية مؤسسات الدولة ومنع حدوث حالات الشغور وتجنب الوقوع في الأزمات المترتبة عن الفراغ السياسي يحقق بصفة ميسورة ومضمونة عكس الدول المتبنية لنظام المجلس الواحد<sup>(1)</sup>.

- يساعد وجود المجلس الثاني بالبرلمان على توسيع الرقابة البرلمانية من خلال تكثيف وتوسيع عملية رقابة نشاطات الحكومة عبر مختلف الآليات الدستورية المخولة، وقد تصل في بعض الدول إلى درجة طرح المسؤولية السياسية للحكومة وحملها على الاستقالة.

فمجلس المستشارين مثلا بالمغرب يتمتع على قدم المساواة مع مجلس النواب بهذه الصلاحية<sup>(2)</sup>.

- أو كما هو الحال في إيطاليا أين يتمتع كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ بصلاحيات تحريك مسؤولية الحكومة ومحاسبتها، وإجبارها على تقديم الاستقالة بحجب الثقة عنها، وهذا ما يؤدي إلى حل المجلسين أو حل أحدهما فقط<sup>(3)</sup>.

- إن وجود المجلس الثاني بالبرلمان لن يعرقل عمل الحكومة أو البرلمان، كما ذهب إليه مناهضوا نظام الثنائية المجلسية، حيث أن إيجاد الوسائل والآليات الدستورية المناسبة لحل حالات النزاع التي تثار بين مجلسي البرلمان أو بين البرلمان والحكومة، يساعد على تحقيق التناسق والتوازن في أداء وظيفتهما.

- إن نظام الثنائية المجلسية لم يبق صدقا، كضرورة حتمية، بالدول الفدرالية فقط، بل زاد انتشاره للعوامل المذكورة أعلاه في الدول البسيطة<sup>(4)</sup>.

(1) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 122.

(2) - خطابي المصطفى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2003، ص 196 .

- المصطفى بن علي، البرلمان المغربي الآن، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2001، ص 117.

(3) - إسماعيل غزال، المرجع السابق، ص 390.

(4) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 49.

### الفقرة الثانية: قلة حالات التراجع عن الثنائية المجلسية

بمقابل ازدياد حالات تبني نظام الثنائية المجلسية، يلاحظ انخفاض حالات التراجع عنه أو فشل هاته المحاولات أو العودة لتبنيه بعد إلغائه.

فقد حاولت فرنسا التخلي عن هذا النظام مرتين واعتناق نظام الأحادية المجلسية الأولى سنة 1946 والثانية سنة 1949 بعرض مشروع إصلاح مجلس الشيوخ على الاستفتاء الشعبي، لكن النتيجة كانت سلبية وأدت إلى استقالة رئيس الجمهورية ديغول<sup>(1)</sup>.

بينما نجح الاستفتاء الذي جرى في بولونيا سنة 1947 في التراجع عن الثنائية المجلسية، ليتم إلغاء مجلس الشيوخ، المجلس الثاني بالبرلمان، أما مصر فتأرجحت بين النظامين، فاعتمده في دستوري 1923 و1930 في العهد الملكي، لتتراجع عنه بعد قيام ثورة 1952 واعتماد الشكل الجمهوري، لتعود لتبنيه سنة 1980 بعد تعديل دستور 1971<sup>(2)</sup>.

كما ألغي نظام الثنائية المجلسية في كل من فلندا عام 1960 والدنمارك عام 1953 والسويد عام 1970 وكذلك المغرب في دستوري 1970 و1972 بعدما تبنته في دستور 1962، ليعاد إحياء تجربة الثنائية المجلسية في دستوري 1996 و2011 أين أصبح البرلمان يتكون بموجبهما من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس المستشارين<sup>(3)</sup>.

وفي إفريقيا توجد ستة عشر دولة تتبنى نظام الثنائية المجلسية، منها إحدى عشر تتبعه لأول مرة كالجزائر سنة 1996 وتونس 2002، بالإضافة إلى خمسة دول أقرت دساتيرها هذا النظام ولكن لم تنشئ المجلس الثاني بعد لظروفها الانتقالية<sup>(4)</sup>.

لذلك يتضح تراجع حالات التخلي عن الثنائية المجلسية، فالدول التي تركته في مراحل معينة سرعان ما عادت للأخذ به مرة أخرى، وهذا مؤشر قوي يفند تراجع الثنائية المجلسية لصالح الأحادية المجلسية، فأغلب سكان المعمورة اليوم يعيشون في ظل برلمان ثنائي من بينها أكبر البلدان

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 61.

(2) - محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص 498.

- مراد بقالم، المرجع السابق، ص 84 - 103.

(3) - خطابي المصطفى، المرجع السابق، ص 145 - 152.

(4) - السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 94.

المتقدمة وأكثرها كثافة سكانية<sup>(1)</sup>.

رغم ذلك تبقى مسألة تبني نظام الثنائية المجلسية، مسألة متعلقة بالعديد من الخيارات المتصلة بشكل الدولة ومختلف ظروفها التاريخية، السياسية وحتى الاقتصادية والاجتماعية. أي أن تفضيل نظام دون الآخر لا يجب أن يبنى فقط على الأسس النظرية. بل لابد من القيام بدراسة جدوى، أو عملية موازنة بين معطيات الدولة ومدى ملاءمتها لأي من النظامين. في هذا الصدد يبدو ضروريا البحث عن المبررات الحقيقية والدوافع الخاصة التي استند إليها التحول في الجزائر والمغرب وتونس من نظام الأحادية المجلسية إلى نظام الثنائية المجلسية. فالجدير بالاهتمام الوقوف عن الخلفيات والمعطيات التي انطلق منها إنشاء المجلس الثاني في برلمان هاته الدول وكذا الظروف والبيئة المحيطة التي رافقت ظهوره، لكشف المنطلقات أو الأسباب الحقيقية لتبنيه.

---

(1) - شريط لمين، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 27.

## المبحث الثاني: المبررات الخاصة بدول المغرب العربي

الواقع أن الجزائر والمغرب وتونس لا تدير ظهرها للمبررات التي اجتمعت حولها أغلب الدول المتبنية لنظام الثنائية المجلسية، والمتمثلة أساسا في تحسين التمثيل وترقية العمل التشريعي وخلق التوازن المؤسساتي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إلا أن تجربتها بصدد هذا النظام تثير التساؤل حول ما إذا كانت مبررات إنشاء المجلس الثاني تنحصر فقط في هذه المبررات العامة أم أن لها من المبررات الخاصة ما يعزز إتباع هذا النظام.

أي الوقوف عن المبررات الفعلية للتخلي عن نظام الأحادية المجلسية وتكريس نظام الثنائية المجلسية لأول مرة في تاريخ التجربة الدستورية الجزائرية والتونسية والعودة إليه في تاريخ التجربة الدستورية المغربية بعد إلغائه سنوات عديدة. سيما أن الظروف التي أدت وصاحبت إنشاء المجلس الثاني بهاته الدول تمتاز ببعض الخصوصية سواء فيما تعلق بالظروف والعوامل السياسية والاقتصادية التي ساعدت على التوجه للثنائية المجلسية (المطلب الأول) أو حتى العوامل أو المبررات القانونية المبررة لهذا التوجه (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: المبررات الاقتصادية والسياسية

هناك عناصر عديدة تضمنتها البيئة المحيطة بالنظام السياسي للجزائر والمغرب وتونس، تؤثر على حركته ومن ثم قابليته للتحويل والتغير في البنية والأداء على حد سواء مما يساعد في عملية التحويل الديمقراطي التي تعرفها هاته الدول<sup>(1)</sup>.

ومن أهم هاته العناصر، العامل الاقتصادي المنعكس في تفاقم مظاهر الركود الاقتصادي وزيادة عجز الدولة عن مواجهة الأوضاع المتردية على كافة المستويات وأهمها الاجتماعي، خلال الثمانينات، بسبب التدخل والتوجيه المتزايد للدولة واعتبارها القائد الأول لتحقيق متطلبات المجتمع والمطالبة بضرورة إعادة النظر في ذلك وفتح المجال لممارسين آخرين له، وتأثير ذلك على ممارسة العمل السياسي ببروز أو تغير الأطراف الممارسة له من جهة وكيفية أدائه من جهة أخرى.

(1) - ثناء فؤاد عبد الله، التحويل الديمقراطي في دول المغرب العربي، قضايا أساسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004، ص 16.

الأمر الذي أدى إلى إحداث تعديلات مهمة في الهيكل الدستوري للنظام السياسي لهاته الدول من خلال تعديل أو وضع دساتير جديدة تبنت العديد من الإصلاحات التي تعتبر العوامل المساعدة والمشاركة في هذا التغيير، سيما التغيير في تنظيم السلطات العامة، التنفيذية والتشريعية والقضائية ووصول مشاركين جدد على مستواها<sup>(1)</sup>.

وبمقتضى هذه الإصلاحات تم تأكيد ابتعاد الدولة عن قيادة قاطرة الاقتصاد الوطني وما صاحبه من ضرورة إيجاد تنظيم مؤسساتي يحوي توجهات الفاعلين الجدد (الفرع الأول) وتأكيد توسيع المشاركة في ممارسة العمل السياسي عبر فتح المجال للتعددية الحزبية مع ما صاحبها من نقائص (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المبررات الاقتصادية

إن اختيار الدول لتنظيم محدد بذاته لمؤسساتها ليس اعتباطيا ولا وليد الصدفة، بل هو اختيار مؤثر ومناثر بواقعها المعاش سياسيا، اقتصاديا، اجتماعيا وحتى ثقافيا، لذا فإن تحول الدول من تنظيم مؤسسي لآخر يرتبط لا محالة بالتغيير في هذا الواقع المعاش سيما ما تعلق بالجانب الاقتصادي منه<sup>(2)</sup>.

تغيير هذا الواقع المعاش يفرض ضرورة مصاحبته بتغيير أو تطوير مختلف مؤسسات النظام السياسي للدولة، على نحو يمكنها من استيعاب هذه النقلة من جهة، مع ضرورة خلق الأطر الدستورية والقانونية الناظمة لهذا التغيير من جهة أخرى سواء بتغييرها أو تعديلها.

وتحول الجزائر والمغرب وتونس إلى تبني الثنائية المجلسية في تنظيم برلمانها يؤكد ذلك، ويبرز أن التغيير في كيفية تعاطي الدولة مع الوضع الاقتصادي خصوصا انعكس بصورة كبيرة على نسق تنظيم البرلمان وباقي السلطات.

فمع التدخل الواسع والقيادي لعجلة التنمية الاقتصادية من قبل الدولة، نقصت الحاجة لكل

(1) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص ص 52 - 58.

- فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 14 - 16.

(2) - أحمد هنيسي، آفاق التحول الديموقراطي في دول المغرب العربي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004، ص 318.



أشكال التعدد المؤسساتي لانعدام تعدد الفاعلين والمتدخلين أو قلتهم إن وجدوا على هذا المستوى<sup>(1)</sup> كانت الأحادية المجلسية كاختيار لتنظيم البرلمان إحدى زوايا المرآة العاكسة لتزايد تدخل الدولة في المجال الاقتصادي (الفقرة الأولى)، في حين أن التحول نحو قبول تدخل واسع لفاعلين جدد غير الدولة والسماح لهم بالتأثير في هذا المجال، أوجب ضرورة اقتران هذا التدخل المستحدث مع إيجاد نسق مؤسسي جديد يتلاءم مع استيعاب التدخل المتزايد لهؤلاء من جهة ويتمشى مع استيعاب تراجع الدولة من جهة أخرى، فكانت الثنائية المجلسية إحدى زوايا المرآة العاكسة لتراجع الدولة وتدخلها في المجال الاقتصادي (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: عدم اعتماد الثنائية المجلسية مسايرة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي

عندما يرد في مراجع القانون الدستوري "أن الدول الاشتراكية تجهل ثنائية المجلسين داخل البرلمان"، فإن ذلك من شأنه أن يسمح باستنتاج عدم إمكانية تطبيق هذا التنظيم الداخلي للبرلمان بمبادئه وخلفياته المرجعية التابعة للنظام اللبالي خارج الدول المعتمدة لهذا الأخير<sup>(2)</sup>.

ذلك لأن الثنائية المجلسية في هاته الدول خلفيتها وجود طبقات اجتماعية متميزة، حاملة لمشاريع وأفكار وآمال مختلفة تسعى لتوطيدها عبر مؤسسات الدولة، وحتى يتسنى لها ذلك لا بد من تزامن هذا التعدد الطبقي مع تعدد مؤسسي من جهة وسياسي من جهة أخرى.

حيث لا يمكن لأي تعدد طبقي أن يتجسد في ظل أحادية سياسية، أو بعبارة أدق أحادية حزبية، فاختلاف التوجهات يتطلب تعددية سياسية كوجه ثان لعمله تعدد الطبقات داخل المجتمع، ولأن كل طبقة تسعى لتحقيق تواجدتها داخل مؤسسات الدولة كان لا بد من تعدد على مستوى هذه الأخيرة، فكانت الثنائية المجلسية إحدى مظاهر هذا التعدد<sup>(3)</sup>.

وهذه الخلفيات والمنطلقات لم تكن متوفرة في الدول النامية حديثة العهد بالاستقلال ومنها الجزائر والمغرب وتونس. حيث لم تبرز فيها مظاهر التمايز الطبقي، وإن وجد بشكل محتشم، بسبب انتصار توجهاتها غداة الاستقلال لصالح بناء الدولة وتحقيق التنمية على كافة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية.

(1) - يقصد هنا قلة نسبة تدخل القطاع الخاص مقارنة بارتفاع نسبة تدخل القطاع العام.

(2) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 61.

(3) - أنظر المبحث الأول من الفصل الأول من هذا البحث عن الخلفيات العامة لنظام الثنائية المجلسية.

وحسب نظرها لن يتأتى ذلك، إلا بتحمل الدولة تحقيق كافة هاته الأعباء من جهة، واتباع تقنيات تنظيمية وميكانيزمات قانونية تعمق هذا التوجه، فكان الخيار الاشتراكي وتدخل الدولة في المجال الاقتصادي السمة الغالبة على هاته الدول مع رفضها تبني الثنائية المجلسية تماشيا مع هذا الاختيار.

فالثنائية المجلسية حسبها تتعارض مع اختياراتها غداة الاستقلال، لأنها تعرقل سياسة تدعيم الوحدة الوطنية وجهود مواجهة النزاعات القبلية والاجتماعية، ومن ثم تأثيرها سلبا على عملية التنمية التي تكفلت بها الدولة كطرف أساسي، كما أنها لم تسمح بتحقيق الهيمنة السياسية، فيما يعرف بالحزب الواحد أو الحزب المهيمن على كل المؤسسات الدستورية<sup>(1)</sup>.

وبالتالي فاختيار تدخل الدولة في المجال الاقتصادي باستعمال إمكانياتها فيما يعرف برأسمالية الدولة كان متبوعا بضرورة مرافقته بتقنية سياسية تمثلت في العمل بالحزب الواحد أو الحزب المهيمن وتطعيمه بتقنية تنظيمية على مستوى البرلمان من خلال تبني الأحادية المجلسية.

والاثتان وجهان لعملة واحدة تبرز عدم وجود تعدد طبقي مختلف المصالح يتطلب تعددا مؤسساتيا، وبالتالي لم تبرز الحاجة للثنائية المجلسية على مستوى البرلمان، طالما الدولة بتدخلها تعبر عن تحالف اجتماعي يضم جميع القوى الاجتماعية من خلال مشروع اقتصادي واجتماعي يستجيب لمصالحها جميعا<sup>(2)</sup>.

وهذا ما يعطي لهاته الدول شرعية سياسية مبنية لا على الشرعية القانونية الدستورية، لأنها حديثة الاستقلال، بل على شرعية توليها التنمية الاقتصادية والاجتماعية القائمة على الصرف من

(1)-الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة قسنطينة الجزائر، 1991، ص ص 78-79.

(2) -L.M.Ben hassine, les particularités du développement du capitalisme dans les pays du tiers monde avec référence à l'expérience de l'Algérie, R.A.S.J.E.P, n° 3 - 4, sept - dec 1988, p 736.

- أحمد الرضان، الدوافع والأبعاد السياسية للانفتاح الديمقراطي في المنطقة العربية، الندوة العلمية المنعقدة بجامعة آل البيت 30 ديسمبر - 1 جانفي 1999 حول التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 183.

خزينة الدولة التي توفر الشعب مصادر للعيش الوظيفة ومقومات الحياة الضرورية<sup>(1)</sup>.

فعندما يكون دور الدولة، أو النظام الحاكم هو توفير هاته الأمور، فإن ذلك يؤثر على علاقات النظام ككل بالأفراد في المجتمع، فطالما أن النظام أو الدولة توفر الوظيفة ومقومات الحياة، ومصادر العيش الضرورية فإن المطالبة بالمشاركة السياسية تكون ضعيفة، لأن الأفراد في هذه الحالة ليسوا مطالبين بتحمل الأعباء والنفقات أو الضرائب، لأن عائداتها هنا عائدات خارجية، في شكل واردات خارجية وليست عائدات داخلية راجعة لإنتاج محلي، لأن الدول المنتجة تحتاج إلى فرض الضرائب، حيث تصدق مقولة حيث لا ضريبة لا تمثيل<sup>(2)</sup>.

فعندما تستمد الدولة، النظام الحاكم، شرعيته من مدى توفير حاجات المواطن الأساسية وأمنه الاقتصادي وخاصة الأمن الغذائي، ولا تعتمد في إيراداتها على إرهاب المواطن بالضرائب، تبقى المقولة بأنه حيث لا ضريبة لا تمثيل، فلا حاجة لتمثيل سياسي للأفراد، داخل برلمان أحادي أو مؤسسات أخرى على عكس المثل القائل إبان الثورة الأمريكية لا ضرائب بدون تمثيل، أي ارتباط التمثيل داخل مؤسسات الدولة بالضرائب التي يجب أن يشارك فيها الشعب وممثليه لذلك برزت الحكومات الديمقراطية ومعها التمثيل داخل البرلمان على عكس الدول التي تضمن ولاء الشعب الذي لا يسعى للمطالبة بالمشاركة والتمثيل داخل المؤسسات الدولة طالما أن احتياجاته موفرة دون إرهاب له<sup>(3)</sup>.

وهذا ما وجد في كل من الجزائر، المغرب وتونس، فالجزائر منذ استقلالها تبنت في دساتيرها سنة 1963، 1976 وإلى غاية تبني دستور 1989 الاشتراكية نهجا وتدخّل الدولة

(1) - منار محمد الرشواني، سياسات الإصلاح الاقتصادي والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، الندوة العلمية المنعقدة بجامعة آل البيت 30 ديسمبر - 1 جانفي 1999 حول التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 131.

(2) - أحمد البرصان، المرجع السابق، ص 184.

- منار محمد الرشواني، المرجع السابق، ص 132.

(3) - أحمد البرصان، المرجع السابق، ص 184.

- عبد القادر محمد فهمي، بعض اشكاليات الديمقراطية في الوطن العربي، الندوة العلمية المنعقدة بجامعة آل البيت 30 ديسمبر - 1 جانفي 1999 حول التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص ص 116 - 117.

لقيادة التنمية الوطنية اختياراً<sup>(1)</sup> فاضطلعت هذه الأخيرة بدور موسع في البناء السياسي، الاقتصادي، الاجتماعي وحتى الثقافي.

لتظهر الدولة غداة الاستقلال كالأب الراعي الملزم بتحقيق احتياجات ومتطلبات المجتمع، بكل فئاته والذي بدوره علق طموحاته على إمكانيات الدولة وقدرتها على تحقيق كل ما يحتاجه من ضروريات.

وللقيام بهذا الدور المنوط بها، كان من الضروري إيجاد آليات تسمح لها بضمان قبول واستيعاب أكبر عدد من أفراد المجتمع لإكمال بناء أجهزة الدولة وضمان بناء اقتصاد قومي، فكان استنادها على دعائمي: ورمزية ثورة التحرير والريع النفطي من جهة وبقاء الدولة كمالك ومشغل أكبر لعملية البناء التنموي من جهة أخرى، بما يضمن تمثيلاً موحداً لأغلب أفراد المجتمع داخل مؤسسات الدولة بما يمنع التعدد<sup>(2)</sup>.

ولذلك اختارت الجزائر نمطاً اقتصادياً غلب عليه التخطيط المركزي وميزه احتكار الدولة للقطاعات الحيوية مع احتكار التجارة الخارجية وظهور سياسات التأميم والثورة الزراعية مع دعم غير مشروط للسلع الضرورية لضمان تحقيق شعار العدالة الاجتماعية الذي اعتبر من المبادئ الأساسية لثورة نوفمبر ولا بد من إيجاد وسائل للحفاظ عليه<sup>(3)</sup>.

وفي مثل هاته الظروف أظهرت غالبية أفراد المجتمع ولائها للسلطة طالما أنها تعمل على توفير احتياجاته وإن اعتمدت في ذلك على الريع البترولي (العائدات النفطية) لا الإنتاج الداخلي،

(1) - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 الصادر في 1 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية ج. ر. ج. ج رقم 64.

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976 الصادر في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية ج. ر. ج. ج رقم 94.

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989 الصادر في 23 فيفري 1989 الجريدة الرسمية ج. ر. ج. ج رقم 09.

(2) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 53.

- مصطفى علوي، البيئة الإقليمية للتحوّل الديمقراطي في الوطن العربي، الندوة العلمية المنعقدة بجامعة آل البيت 30 ديسمبر - 1 جانفي 1999 حول التحوّل الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 225.

(3) - محمد تاملث، الجزائر فوق بركان، حقائق وأوهام 1988 - 1999، بدون دار نشر، الجزائر، 1998، ص 06.

الأمر الذي ساعد على تكريس النمط التمثيلي الأحادي داخل مؤسسات الدولة ولم يسمح بظهور الحاجة للتعدد على مستواها. وبذلك ضمنت الدولة، أو السلطة الحاكمة احتواء المجتمع والسيطرة عليه وأنشأت لنفسها ما تحتاج إليه من مؤسسات لضمان استمرار وجودها<sup>(1)</sup>.

غير أن هذا الاختيار وإن نجح في تحقيق بعض النجاحات إلا أنه بدأ يعرف انتقادات عديدة وأصواتا متعالية لإعادة النظر فيه. لما أظهره من نتائج اقتصادية واجتماعية كارثية تجلت على أكثر من صعيد ومنها.

- الارتفاع الفاحش لأسعار السلع بدون مبرر مع نقصها أو ندرتها أحيانا.
- وجود قطاع خاص محتشم غير بناء في دعم الاقتصاد الوطني ورفع الثروة الإنتاجية الداخلية، بل أن أغلب الأشخاص الذين برزوا في هذا القطاع كانوا، هم أو أقربائهم، من المقربين للسلطة أو المسؤولين المكونين داخل إدارات الدولة فوجدوا في ذلك السند لحماية مصالحهم، مما أدى إلى ظهور طبقة ذات أموال طائلة ساعدت على إبراز الفوارق بين أفراد المجتمع دون سعيها أو حتى اهتمامها بإعطاء الدفع للاقتصاد الوطني.
- اختلال رهيب في الميزان التجاري بأن فاق حجم الواردات حجم الصادرات، التي كانت نفطية في الغالب.
- عجز ميزانية الدولة على تغطية المصاريف الضرورية بما يؤدي إلى تخصيص أغلفة مالية إضافية لتغطية العجز والذي غالبا ما يكون بالاستدانة الخارجية التي أصبحت مشروطة بإعادة الهيكلة وإجراء إصلاحات اقتصادية وحتى سياسية<sup>(2)</sup>.
- المعاناة من تضخم كبير لم تشهده من قبل العملة المحلية، مع ارتفاع متزايد لنسب البطالة،

(1) - عبد القادر محمد فهمي، المرجع السابق، ص 116.

- ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 48 - 52.

(2) - Benjamine Stora, la guerre invisible, Algérie années 90, 2<sup>ème</sup> édition, centre tarik bn ziad pour les études et la recherche, rabat, 2001, p p 43 - 44.

- عمرو عبد الكريم السعداوي، التعددية السياسية في الجزائر 1989 - 1992، رسالة دكتوراه، غير منشورة جامعة القاهرة، 1998، ص 121.

- منار محمد الرشواني، المرجع السابق، ص 155.

- عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 124.

خاصة بين أوساط الشباب، والتي أثرت سلبا على الأوضاع الاجتماعية لفئة كبيرة من المجتمع واعتبرت من الأسباب الرئيسية لأحداث أكتوبر 1988 التي أدت إلى إعادة النظر في النهج الاقتصادي المتبع من قبل الدولة<sup>(1)</sup>.

إن هذه السياسة الاقتصادية المنتهجة منذ الاستقلال والتي ظهرت في عهد الرئيس هواري بومدين، الذي كان مدافعا عن النهج الاشتراكي والدور الاجتماعي للدولة، أدت إلى فشل اقتصادي واجتماعي على حد سواء، ووسعت الفجوة بين الشعب والسلطة التي سعت إلى كسب رضاه وصمته بتوزيع الدخل البترولي لضمان بقائها في الحكم، غير أن اتساع الفجوة التي أخذت أحيانا مظهر العصيان والخروج للشارع بما يعرف بثورة الخبز، أخذت في التجلي أكثر خلال الثمانينات<sup>(2)</sup> واشتدت في خريف 1988 فيما يعرف بأحداث أكتوبر 1988 التي كانت منعرجا لتغيير النهج الاقتصادي وحتى السياسي للدولة يتبنى دستور 1989.

وفي المغرب، وعلى غرار معظم الزعامات العربية التي قادت النضال ضد الاستعمار من أجل نيل الاستقلال، فإنها انشغلت بعد تحقيق ما كانت إليه بأولويات بناء مرحلة ما بعد الاستقلال، فتولت الدولة قضايا التنمية والاندماج والتكامل الوطني وبناء مؤسسات الدولة الفتية ومواجهة التخلف وبناء الذات والتحرر من التبعية واستقلالية قراراتها وخياراتها الوطنية مظهرة تغلغلها الواسع في ثنايا الاقتصاد والمجتمع مع إعطاء أولوية للزراعة التصديرية وملحقاتها الصناعية وبدرجة ما للسياحة<sup>(3)</sup>.

واستمرت هذه السياسة عبر دساتيرها المتوالية، أين أظهرت الدولة، أو السلطة الحاكمة، من خلالها الرغبة في تلبية احتياجات مرحلية أوجدتها ظروف وضع كل دستور أو تعديل دستوري، بأن أنشأت لنفسها المؤسسات التي تحتاج إليها لاستمرار وجود سلطتها وممارستها الحكم، كما أخذت تعمل الاعتبار نفسه على تغذية هذه المؤسسات بكل وسائل الدعم بهدف استمرار شرعيتها.

(1) - عبد العزيز شرابي، النتائج الأولية، لبرامج التصحيح الهيكلي في البلدان المغاربية، وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998، ص 84.

(2) - Martine Ghzlan, Tunisie, Algérie, Maroc, la colère des peuples, l'archipel, 2001, p 68.

(3) - عبد القادر محمد فهمي، المرجع السابق، ص 102.

ليظهر أن تولي الدولة تحقيق أهم متطلبات المجتمع لم يكن إرضاء للشعب أو كنتيجة لرقابته بل الهدف احتواء المجتمع والهيمنة عليه وضمان ولائه طالما أن احتياجاته متوفرة<sup>(1)</sup> وما ساعد الدولة على ذلك الإبقاء على تحالفها مع وجهاء الريف والإبقاء على قوتها لما لها من أثر في إضفاء الشرعية على النظام سياسيا واقتصاديا بإبراز ولائها له<sup>(2)</sup>.

غير أن هذا الاختيار وإن نجح في تحقيق بعض النجاحات، إلا أنه بدأ يعرف انتقادات جمة وأصواتا متعالية لإعادة النظر فيه، لما رتبته أيضا من نتائج اقتصادية واجتماعية مزرية مست شرائح معتبرة من المجتمع المغرب وتجلت صورها على أكثر من صعيد ومنها :

- تفاقم الاختلالات المالية العامة بشكل ملحوظ حيث وصل عجز الميزانية العامة إلى 11.2 مليار درهم سنة 1981 و 9 مليار سنة 1982، كما وصل حجم المديونية إلى 10.6 و 12.4 مليار دولار سنتي 1981 و 1982 ولم تصبح الاحتياطات الصافية من وسائل الأداءات الدولية تغطي يوما واحدا من الواردات في 1981 وثمانية أيام في 1982 لتصبح سلبية تماما سنة 1983<sup>(3)</sup>.

- وما فاقم من هذا الوضع الذي ألقى ضلاله على المجتمع المغربي انهيار الأسعار العالمية وتراجع الطلب على الفوسفات التي اعتمدت عليه الدولة بشكل كبير كصادرات واحتلت به المرتبة الثالثة عالميا وأثر سلبا على مسار اقتصادها الداخلي لانخفاض مداخيل تصدير هذه الثروة إلى نسب غير مسبوقة<sup>(4)</sup>.

كما عرفت الأوضاع الاجتماعية تدهورا خطيرا بسبب السياسات الحكومية المتبعة الاجتماعية والاقتصادية، وهكذا عرف المغرب وضعية متأزمة نتيجة قلة فرص الشغل وانتشار

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 10.

(2) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 54.

- عثمان الزباني، رهانات الإصلاح الدستوري في المغرب مقارنة على ضوء الخطاب الملكي المؤرخ في 09 مارس 2011، منشورات مجلة الحقوق المغربية، العدد الثاني، الدار البيضاء، 2011، ص 19.

(3) - سعيد خمري، روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب حالة 1992 - 1996، رسالة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 2002، ص 112.

(4) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص 111.

- مصطفى الكثيري، حسن الصبار، محمد رجاء عمراني، واقع الاقتصاد المغربي في ظل برنامج التقويم الهيكلي، الحوليات المغربية للاقتصاد، العدد 1، 1992، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، ص ص 29 - 30.

البطالة بشكل متزايد والأمة وتدني مستوى الدخل الفردي والمستوى المعيشي للسكان، فانتشر الفقر إلى أعلى مستوياته، فتعثر النشاط الاقتصادي والحركية التجارية التي عرفت ارتفاعا فاحشا لأسعار السلع مع ندرتها مع تدني الأجور وانعدام التغطية الاجتماعية<sup>(1)</sup>.

انتشار الفساد الإداري بصورة مستحكمة نتيجة السياسة المركزية في اتخاذ القرار، أين طالت آثاره كل مقومات الحياة لعموم الشعب المغربي، فانتشرت البيروقراطية الإدارية في أبشع صورها من زبونية وعدم المساءلة واستغلال السلطة بشكل تعسفي والمبالغة في استعمال النفوذ مع انحراف الإدارة كشخص معنوي له كل الإمكانيات المادية عن تنفيذ السياسات والاستراتيجيات وتحقيق المهام التي أنشأت من أجلها، مما أبعد الإدارة عن المواطن وزادت في متاعبه<sup>(2)</sup>.

ومع تبشير العجز عن تلبية المطالب الاجتماعية واستمرار العجز الاقتصادي وعدم القدرة على خلق فرص عمل جديدة وزيادة موجات العمل المسرحين بدأت تظهر في الأفق بوادر صدام بين الشعب والحكومة التي ظهر جليا عدم قدرتها على تلبية حاجياته وتحولها إلى سياسات جديدة لضمان بقائها واستمرار شرعيتها، فما كان لها إلا الاعتماد على رأس المال الدولي من خلال سياسات الإصلاح بإشراف من صندوق النقد الدولي كوسيلة لإعادة بناء الدولة لمواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية الجديدة والقائمة أساسا على الخروج الواسع لدولة من دواليب الاقتصاد وإيجاد شركاء جدد على هذا المستوى<sup>(3)</sup>.

غير أن وضع الإجراءات المتضمنة في برامج الإصلاح الهيكلي موضع التنفيذ الميداني يحتاج غالبا إلى تأييد شعبي، عبر ممثليه من خلال مشاركتهم في وضع القوانين المغضية للتقويم المباشر تحت إشراف صندوق النقد الدولي ورقابته وهو ما كان غير متوفر بالمغرب، لأن البرلمان الممثل للشعب حينها اعتبره الكثير غير ديموقراطي التمثيل لانتخاب ثلثه (3/1) بطريقة غير مباشرة<sup>(4)</sup>.

(1) - عبد الغفار شكر، الانتقال الديموقراطي في المغرب وعلاقته بالواقع المصري، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة 2001، ص 144.

(2) - عثمان الزباني، المرجع السابق، ص 44.

-Martine Ghozlen., op. cit, p 142 .

(3) - مصطفى الكثيري، حسن الصبار، محمد رجاء عمراني، المرجع السابق، ص 44.

- عبد العزيز شرابي، المرجع السابق، ص 71 - 72.

(4) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 27.



وهو ما يجعل الملك يبحث عن توازنات أو حتى تقديم تنازلات لضمان مشاركة ممثلي الشعب في إنجاز سياسات الإصلاح بما يضيف عليها شرعية أكثر وتقل حدة المصادمات مع أفراد الشعب الذي سيتحمل التكلفة الباهضة لهذا التوجه<sup>(1)</sup>.

وفي تونس لم يختلف الوضع عن الجارتين الجزائر وتونس، بأن تغلغت الدولة في كل الشؤون العامة وبرر الرئيس بورقيبة ذلك بأن الدولة حديثة الاستقلال تحتاج إلى الأخذ بالتخطيط الاقتصادي وتأميم المشروعات الكبرى، وسيطرة الدولة على الإنتاج، أي إتباع الخيار الاشتراكي لأن تونس حسبه بحاجة إلى تكوين رأس مال وطني توفره الدولة لا القطاع الخاص، هذه الدولة التي ستقوم بدور الأب الراعي<sup>(2)</sup> مما سيعطي شرعية لنظامه أساسها تولي الدولة تحقيق التنمية بعد أن اقام هذه الشرعية في البداية على تحقيق الاستقلال الوطني لتونس<sup>(3)</sup>.

لتقرر الدولة التدخل المباشر في بناء المؤسسات الاقتصادية وإرادتها وبناء المئات من المشاريع الاقتصادية التابعة للقطاع العام وتحكمت الحكومة في الأجور والائتمان بهدف محاصرة أي توتر اجتماعي.

ولكن فشل السياسات الاشتراكية المتبعة حتى 1969 أدى إلى خلق بيئة اجتماعية واقتصادية متوترة، مع زيادة حدة التناقضات الاجتماعية والطبقية وتعمق استغلال الريف لصالح المدينة والتضحية بالفلاحة لفائدة الصناعة وانتشار الشعور بالحرمان من قبل الكثيرين مقابل أقلية ترتقي إلى مواقع المسؤولية والاستفادة من قربها إلى السلطة<sup>(4)</sup>.

ليزداد الوضع سوء مع عجز الدولة عن تلبية المطالب الاجتماعية واستمرار تفكك الآلة الانتاجية وزيادة موجة العمال المسرحين، مما اضطر بجلاء ابتعاد الدولة عن المجتمع الذي يبيلور

(1) - علي سالم جاسم الجبوري، التعددية الحزبية وإشكالية تداول السلطة في المغرب بين عامي 1990-2009، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، غير منشورة، 2011، ص 150.

- محمد المدني، الانتقال الديمقراطي الفاعلون والنسق، قضايا التحول الديمقراطي في المغرب مع مقارنة بمصر والأردن، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 2001، ص 72.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 63 - 64.

(3) - عصام عبد الوهاب محمد أيوب، متغير القيادة والتعددية السياسية في تونس 1994، 2002، رسالة دكتوراه، القاهرة، 2002، ص 127.

(4) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 53.

إستياءه في أشكال ومضامين مختلفة أهمها الاضرابات التي ارتفع عددها من 25 إضرابا سنة 1970 إلى 452 إضرابا عام 1977.

لنتجاً الدولة في بداية السبعينات إلى سياسة انفتاحية لتشجيع القطاع الخاص فتتبع مؤشرات التحسن الاقتصادي وتحسن مستوى المعيشة، لكن الأمر لم يعرف استمرارية لعدم قدرة القطاع على تشكيل طبقة إنتاجية حقيقية تستطيع المساهمة في تنمية الاقتصاد بل أنها استفادت من قربها من السلطة لتنمية ثرواتها الخاصة.

وفي هذا المناخ اهتزت شرعية النظام الذي لم يعد قادرا على تأمين احتياجات المجتمع واضطر إلى التحول والبحث عن شرعية جديدة، تخلى فيها عن مبادئه الاقتصادية المتمثلة في القطاع العام، التخطيط المركزي والاحتكار مستلما لبرامج إعادة الهيكلة بإشراف ورقابة من صندوق النقد والبنك الدوليين<sup>(1)</sup>.

لنتواصل سياسة إعادة الهيكلة مع تولي الرئيس بن علي مقاليد الحكم، محاولا تبني خطاب إصلاحي أكثر وضوح يسمح له ببناء مصادر شرعية سياسته، سواء على المستوى السياسي أو الاقتصادي وذلك من خلال العمل على مستويين: التوجه نحو اتخاذ العديد من الإجراءات لتخفيف القيود السياسية المفروضة على نشاط القوى السياسية وإخراج البلاد من حالة الاحتقان التي قد وصل إليها النظام السياسي في الفترة الأخيرة من حكم الرئيس بورقيبة، ومحاولة بناء حالة من التوافق الوطني حول طبيعة المرحلة المستقبلية التي سيقوم عليها النظام السياسيوتحديد أوليات هذه المرحلة والاتفاق عليها، ومن ثم اتخذت القيادة التونسية الجديدة عدد من الخطوات لتعزيز المسار الديمقراطي وضمان التفاف أكبر عدد من الفاعلين لسياستها الاقتصادية الانفتاحية<sup>(2)</sup>.

(1) - عبد العزيز شرابي، المرجع السابق، ص 73.

- محمد المدني، المرجع السابق، ص 71.

(2) - عصام عبد الوهاب محمد أيوب، المرجع السابق، ص 130.

- محمد فايز فرحات، أبعاد التحول الديمقراطي في تونس، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، قضايا أساسية، مركز دراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004، ص 176.

الفقرة الثانية: ثنائية مجلسية مسيطرة لتراجع الدولة عن المجال الاقتصادي

إن الوضع الاقتصادي والاجتماعي المزري الذي آلت إليه دول الجزائر، المغرب، تونس في فترات زمنية متقاربة، عجل بضرورة إعادة النظر في السياسات الاقتصادية المنتهجة والمؤثرة على الوضع السياسي لهاته الدول.

فبعد أن أخذت السلطة في هاته الدول على عاتقها أولويات بناء مرحلة ما بعد الاستقلال كقضايا التنمية وبناء مؤسسات الدولة الفتية التي جسدت واقعا بنهج اشتراكي ضمن تدخل الدولة في كافة مجالات الاقتصاد غذي بتوزيع عائدات الربح على أفراد المجتمع لضمان ولائهم من جهة وضمان تمثيل أحادي للأفراد داخل مؤسسات الدولة من جهة أخرى.

غير أن المشاكل التي ظهرت جلية نتيجة هاته السياسة عجلت بضرورة التغيير على المستوى الاقتصادي وحتى السياسي لمواجهة المتطلبات المستجدة لأفراد شعوب هاته الدول بعد الأزمات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الاقتصاد الاشتراكي والتدخل المفرط للدولة.

فقد أظهر عدم قدرة السلطة في هاته الدول على الاستجابة للمتطلبات المتزايدة لأفراد المجتمع بوادر انتهاج سياسة جديدة تسمح بقبول تدخل أطراف جديدة على مستوى التدخل الاقتصادي فيما يعرف بالتوجه نحو اقتصاد السوق أو الليبرالي<sup>(1)</sup> لمواجهة سخط الشعوب على أنظمتها وسياساتها التي عجزت عن تحقيق ما وعدت به، ليتخذ هذا الاحباط أوجها من التمرد والعصيان والانتفاضات الشعبية المطالبة بإيجاد البديل القيادي القادر على التعبير عن طموحاتها وتطلعاتها في بناء مجتمع يحاكي المجتمعات الليبرالية، ليس في النهج الاقتصادي فحسب بل حتى على مستوى التمثيل داخل مؤسسات الدولة<sup>(2)</sup>.

ف طالما أن الدولة ستراجع عن التدخل في المجال الاقتصادي وتقبل بدخول مشاركين جدد على مستواه، فإن ذلك سيترافق على قبولها بانفتاح سياسي تعددي بقبول مشاركة ممثلي الشعب في

(1) - عبد القادر محمد فهمي، المرجع السابق، ص 102.

(2) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص ص 49 - 61.

اتخاذ قرارات التغيير في التوجه الاقتصادي عبر مؤسسات الدولة ولا سيما البرلمان<sup>(1)</sup> أي أن هاته الدول واجهت عدم قدرتها على حل الأزمة الاقتصادية وتصاعد الانتقاد والهجوم الشعبي ضدها وتقلص نفوذها السياسي عن طريق قبول المشاركة السياسية داخل مؤسسات الدولة، بمعنى أن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السيئة في الجزائر، المغرب وتونس أدت إلى شكل من المساومة لاحتواء غضب شعوبها، مساومة بين تحمل سوء الأحوال الاقتصادية، عبر سياسات الإصلاح المتمثلة في خروج الدولة من الاقتصاد وإلقائها على عاتق مشاركين جدد وبين الانفتاح السياسي وإعطاء الشعب المشاركة السياسية مما سيعطيها شرعية سياسية رغم سلبيات هذا التوجه، لأنه في هاته الحالة ستشارك هذه السلبيات مع ممثلي الشعب على مستوى مؤسسات الدولة المنفتحة على التعدد، الذين ساهموا في اتخاذها مما سيعطيها شرعية سياسية<sup>(2)</sup>.

فقد تراجعت حكومات عديدة في الجزائر، المغرب وتونس عن رفع أسعار المواد الغذائية ورفع الدعم عن بعضها واتخاذ إجراءات إصلاحية بوصاية من صندوق النقد الدولي في ظل تدخل الدولة والتمثيل الأحادي داخل مؤسساتها، ولكن مع سياسة الانفتاح الاقتصادي وفي ظل برلمانات تعددية أمكنها ذلك<sup>(3)</sup>.

وهذا ما يؤكد تلازم التوجه نحو خروج الدولة عن قيادة دواليب السياسة الاقتصادية والتوجه نحو التمثيل التعددي داخل البرلمان الذي أخذ شكل الثنائي في الجزائر والمغرب وتونس كنتيجة لأعمال دساتير الاقتصاد الحر والتعدد السياسي<sup>(4)</sup>.

(1) - عبد المهدي عبد الله السوداني، المعوقات الاجتماعية للتحوّل الديمقراطي في الوطن العربي، الندوة العلمية حول التحوّل الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، جامعة آل البيت 30 - 12 - 01 - 01 - 1999 نشرات جامعة آل البيت، الأردن، 2001، ص 483.

- علي الصاوي، الجوانب المؤسسية للتحوّل الديمقراطي، دور البرلمان، الندوة العلمية حول التحوّل الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، جامعة آل البيت 30 - 12 - 01 - 01 - 1999 نشرات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 331.

(2) - أحمد الرضان، المرجع السابق، ص 187.

- منار محمد الرشواني، المرجع السابق، ص 131.

(3) - أحمد البرضان، المرجع السابق، 186.

(4) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 61.

- عصام عبد الوهاب محمد أيوب، متغير القيادة والتعددية السياسية في تونس 1994 - 2002، رسالة دكتوراه، غير منشورة، القاهرة 2002، ص ص 122 - 123.

ففي الجزائر استفاق الشارع الجزائري صباح الخامس أكتوبر 1988 على حركة رافضة للأوضاع المزرية اقتصاديا واجتماعيا، سرعان ما عرفت تصعيدا عنيفا لها، والواقع أن هذه الانتفاضة لم تكن وليدة يومها، بل جاءت كنتيجة لسلسلة من التراكمات السلبية للأوضاع التي لم تستطع الدولة احتوائها وتبريد تأججها<sup>(1)</sup>.

فعلى الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، وجد غالبية الشعب نفسه بعدما كان يجري وراء كماليات العيش في بحث شاق عن فرص الحصول على أساسيات الحياة وفي إطار برنامج يركز على النقشف والاعتماد على النفس دون أن يمنع من تراجع خطير في الاقتصاد الوطني الذي لم يقدر على بلوغ نسبه نمو تقدر ب 2 % ومديونية قاربت 26 مليار دولار<sup>(2)</sup>.

مما دفع الدولة لإعادة جدولة ديونها عن طريق صندوق النقد الدولي، وتخفيض قيمة العملة الوطنية بنحوه 15 % والدخول في سلسلة إعادة هيكلة مؤسسات الدولة والخصوصة السريعة للقطاع العام والتحرير شبه التام لأسعار الكثير من المواد الواسعة الاستهلاك، وفتح الأسواق الوطنية على التجارة الخارجية والانتقال إلى اقتصاد السوق<sup>(3)</sup>.

أما على الصعيد السياسي، فقد أدى مبدأ وحدة القيادة بين الحزب والدولة، أو بالأحرى أسبقية الحزب على الدولة إلى إغلاق منافذ تجديد الحزب وهياكله، وتجلت أنه من الصعب تنظيم علاقات محكمة بين القيمة والقاعدة، خاصة في ظل استخدام سياسة التوفيق أدت التي إلى رفض كل من له رأي مخالف.

وقبل اندلاع أحداث الخامس أكتوبر 1988، خاطب الرئيس الشاذلي بن جديد الشعب، محددًا السياسات الاقتصادية التي لا بد من اللجوء إليها لعلاج الأزمة الاقتصادية الطاحنة، مظهرًا وجود من يخالفه في هذا الرأي من قادة الحزب.

فقد عرف الشاذلي بن جديد منذ توليه مركز الرئاسة بميوله إلى تغيير النمط الاقتصادي الذي غلب عليه التخطيط وميزه احتكار الدولة وطغى عليه قاموس الاشتراكية، ولتحقيق ذلك أعد مجموعة من التغييرات على الميثاق الوطني، الوثيقة المرجعية للنمط السياسي والاقتصادي للدولة

(1) - عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 131.

(2) - نفس المرجع، ص 121.

(3) - عبد العزيز شرابي، المرجع السابق، ص 74.

الجزائرية، والتي لقيت رفض القاعدة الحزبية لها على أساس أنها تمس بروح العدالة الاجتماعية وحسنات الاشتراكية التي تكمن في مجانية مختلف الخدمات ودعم أسعار السلع الضرورية من جهة ومحاولة منها للبقاء في السلطة بالوقوف في وجه الإصلاحات التي أرادها الرئيس<sup>(1)</sup>.

بل أن معارضي تغييرات الرئيس فسروا أحداث الخامس أكتوبر 1988 بأنها نتيجة حتمية للتخلي التدريجي عن أحد المبادئ الأساسية لثورة نوفمبر وهو مبدأ العدالة الاجتماعية الذي ميز فترة الرئيس هواري بومدين ثم تراجع تطبيقه تدريجيا في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد الذي فضل إعطاء هامش أكبر للحريات الفردية والجماعية ولكن على حساب العدالة الاجتماعية<sup>(2)</sup>.

ولكن مع اندلاع أحداث الخامس أكتوبر 1988، أعلن الرئيس الشاذلي بن جديد عن الشروع في إصلاحات سياسية، كتنكلمة ضرورية للتحرر الاقتصادي من خلال إعطاء هامش كبير للحريات الفردية والجماعية كبداية للتوجه نحو التعددية السياسية<sup>(3)</sup>.

وبذلك تأكد الميول نحو التوجه لنظام اقتصاد السوق من جهة والتعددية الحزبية من جهة أخرى بإعلان السلطة عن موجتين من الإصلاحات وأهمها:

- الأولى تمت في 3 نوفمبر 1988، أين أعيدت هيكلة الوظيفة التنفيذية بإحداث مركز رئيس الحكومة، الذي أصبح يشارك رئيس الجمهورية في الصلاحيات، مع دعم دور البرلمان في مواجهة الحكومة، من خلال النص على عرض البرنامج الحكومي أمامه وعرض بيان السياسة العامة وإمكانية مبادرة النواب باقتراحات قوانين<sup>(4)</sup>.

(1) - محمد تامالت، المرجع السابق، ص 05.

- المبروك عبشة، الحركات الإسلامية في الجزائر بين 1931 و1991 مع مقارنة بين حركة النهضة التونسية والجهة الإسلامية للإنفاذ، الطبعة الأولى، الشروق للإعلام والنشر، 2012، ص 85.

(2) - محمد تامالت، نفس المرجع، ص 06.

(3) - عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 132.

- المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 86.

- محمد القصور، المؤسسة التشريعية في الجزائر بين الممارسة الإيدولوجية والعمل الدستوري 1963 - 1996، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، 1999، الجزائر، ص 82.

(4) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص ص 140 - 141.

- الثانية في 23 فيفري 1989 وتمخض عنها إعلان دستور جديد التوجه تضمن عددا من المبادئ الأساسية التي تدخل في تجسيد دولة القانون، كتوضيح حدود العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تجسيد مبدأ الفصل بين السلطات، والإقرار بالتعددية السياسية من خلال حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي<sup>(1)</sup>، تكريس مبدأ الرقابة على دستورية القوانين وإسنادها للمجلس الدستوري والتخلي عن الخيار الاشتراكي وفتح الباب أمام اقتصاد السوق.

غير أن الشروع في تطبيق الدستور الجديد ل 23 فيفري 1989 لم يسمح للبلاد بالانتقال الهادئ والأمن إلى عهد التعددية واقتصاد السوق، بل العكس من ذلك كانت النتيجة أن تدهور الوضع السياسي العام وبصورة متزايدة إلى أن انتهى الأمر بتجميد الدستور وتوقيف المسار الانتخابي<sup>(2)</sup>.

فإعمال دستور 1989 أظهر نقائص عديدة مست في جانبي كبير منها وضع السلطة التشريعية والدور الذي تلعبه، فمن جهة أظهر التحول إلى اقتصاد السوق وظهور مشاركين جدد في الميدان الاقتصادي مع رغبتهم في المشاركة على مستوى المجالس التمثيلية، سيما البرلمان عدم قدرة هؤلاء المشاركين الجدد على تأطير أغلب فئات المجتمع، أي عدم ظهور طبقة لها قدرة تمثيلية لأغلب شرائح المجتمع داخل البرلمان، وبالتالي عدم قدرتها على التعويض الأني والكمي لخروج الدولة من المجال الاقتصادي<sup>(3)</sup> وهذا ما فسر على أن هذا التوجه كان سريع اتخاذ لعوامل دولية أكثر شدة من المتطلبات التي أفرزتها أحداث أكتوبر 1988<sup>(4)</sup>.

أما من الناحية السياسية فالعمل بدستور 23 فيفري 1989 ومع أول تجربة إنتاخبية تعددية سنة 1990 أظهر أكبر عيب يتعلق بالتعامل مع ظاهرة الأغلبية التمثيلية، حيث تضمنت الصيغة

(1) - القانون رقم 89 - 11 الصادر في 5 جويلية 1989 المتعلق بقانون الجمعيات نطات الطابع السياسي.

(2) - هناء عبيد، أزمة التحول الديمقراطي في الجزائر، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، قضايا أساسية، مركز الدراسات - السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004، ص 149.

- المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 373.

- ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 69.

(3) - L.M.ben hassine, op.cit, p 738.

(4) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 20.

- عبد العزيز شرابي، المرجع السابق، ص 74.

التي وضعها رئيس الجمهورية منتخب وبرلمان أحادي تعددي منتخب، خطر الاستلاء على البرلمان من جانب أغلبية يصعب التحكم فيها والتعايش معها كما أوشك أن يقع في ديسمبر 1991<sup>(1)</sup>.

ولذلك كان لابد من إعادة النظر في هاذين الجانبين أساسا لضمان الاستقرار المؤسساتي وإقامة التوازن بين مؤسسات الدولة سيما رئيس الجمهورية والبرلمان في ظل التعددية الحزبية وهو الأمر الذي كان صعب التحقيق في ظل البرلمان أحادي المجلس منتخب انتخاب مباشر كرئيس الجمهورية، وحلت المشكلة بإدخال تعديل على بنية البرلمان من خلال تأسيس مجلس الأمة وتنظيمية عضويا ووظيفيا بشكل يمنع وقوع ما حدث مع أول انتخابات تعددية<sup>(2)</sup>.

وفي المغرب لم يختلف الوضع عن الدول التي تعرف أزمات اقتصادية وتتوجه إلى طلب المساعدة والدعم من الدول المانحة، أين تختل شرعيتها نتيجة تراجعها عن دور الدول الراحية الموفرة لأغلب احتياجات المواطنين، مما يزيد في احتمالات عدم الاستقرار السياسي بها مما يدفعها أو يجبرها إلى السير في طريق التحول الديمقراطي عبر توسيع عملية المشاركة السياسية داخل المؤسسات التمثيلية للدولة والتوسيع في مجال الحريات الفردية والعامية مع تفعيل دور الرقابة<sup>(3)</sup>.

وقد ارتكزت سياسة التقويم الهيكلي على تقليص النفقات العمومية ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية، زيادة الموارد المالية عن طريق إصلاح النظام الجبائي، فتح المجال أمام القطاع الخاص، تحرير التجارة الخارجية مع تخفيضات متتالية للعملة الوطنية بغية الرفع من الصادرات وإنعاشها، أي أن سياسة التقويم الهيكلي المطبقة في المغرب رسميا من 1983 إلى 1992 سعت إلى إعادة التوازنات المالية والاقتصادية وإلى تحقيق نمو اقتصادي على أسس سليمة، لتسجل هذه الفترة تحولا جذريا في الخطاب الاقتصادي للدولة، فلم يعد الهدف هو تحقيق التنمية بل فقط تسديد الديون، وبعدها كانت وسائل تدخل الدولة في العقود السابقة تتمثل في الميزانية والمغربة والقطاع

(1) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 171.

(2) - هناء عبيد، المرجع السابق، ص 150.

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 137.

- منار محمد الرشواني، المرجع السابق، ص 155.

(3) - علي سالم جاسم الجبوري، المرجع السابق، ص 105.

- عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 144.



العام عرف عقد الثمانينات تراجع هذه الوسائل لصالح مفاهيم أخرى جديدة من قبيل التقويم،  
الخصوصة والسعر الحقيقي للسلع<sup>(1)</sup>.

وهذا ما أدى إلى ظهور اضطرابات اجتماعية حادة مع مطلع الثمانينات وبالضبط في جوان  
1981 في شكل إضراب عام دعت إليه الكونفدرالية للشغل في الدار البيضاء والمحمدية نتيجة عدم  
الرضا على السياسات التقويمية المنتهجة وما نتج عنها من تبعات أثقلت كاهل المجتمع<sup>(2)</sup>، وخروج  
تلاميذ الإعداديات والثانويات إلى الشارع مساندين سكان الأحياء المحرومة أساسا بني مراكش وحوالي  
50 مدينة أخرى نتيجة الزيادة في نفوق التسجيل المدرسي إلى أهم إضراب عام بداية التسعينات دعت  
إليه غالين بالكونفدرالية الديمقراطية للشغل والاتحاد العام للشغالين بالمغرب وانضمت إليه تنظيمات  
قطاعية أخرى كالنقابة الوطنية للتعليم العالي ليعم الإضراب في 14 ديسمبر 1990<sup>(3)</sup>.

وهو ما عزى بالسلطة إلى إعادة ترتيب أولوياتها والبحث عن دعم جديد لشرعيتها وإلقاء  
عبء الإصلاحات التقويمية على مشاركين جدد، ليطلب الملك الحسن الثاني عن رئيس البنك  
الوطني بإقامة تحليل دقيق للاقتصاد والتعليم والإدارة في المغرب، والذي كشف عن هشاشة النتائج  
التي وصل إليها الاقتصاد المغربي على الرغم من تطبيق سياسة التقويم الهيكلي.

ويرى البعض أن طلب الملك هذا التحليل جاء كمنافرة، بتوظيفه كذريعة لوضع المشاكل  
أمام أنظار الرأي العام ليتشجع ويقبل الصعوبات الاقتصادية وتهيئته لقبول ما بقي من إصلاحات  
موجهة معلن عنها مسبقا، هذا من جهة ومن جهة أخرى دعوته للأحزاب للمشاركة والقبول  
بالمساهمة في اتخاذ قرارات الإصلاح الهيكلي في ظل ما عرف لاحقا بعهد التوافقات والذي أدى  
إلى المطالبة بتعديل الدستور<sup>(4)</sup>.

(1) - علي سالم جاسم الجدوى، المرجع السابق، ص 113.

- عبد الرحيم هلال، المرجع السابق، ص 96.

(2) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 62.

(3) - عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 145.

(4) - عبد السلام نويرة، قضايا التحول الديمقراطي في المغرب، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي،  
قضايا أساسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004، ص 99.

- أحمد البرصان، المرجع السابق، ص 187.

وهو ما تحقق سنة 1996 وفسر على أنه ليس تحولا حقيقيا نحو تعزيز الديمقراطية والمشاركة الفعالة للمجتمع عبر ممثليه داخل البرلمان ورقابة على أعمال السلطة بقدر ما هو تحول محدود يسعى إلى تحقيق هدف معين يتمثل في تعزيز شرعية واستقرار النظام القائم من جهة وخلق تأييد شعبي لسياسات الإصلاح الاقتصادي لما تنطوي عليه من تكلفة اجتماعية مرتفعة من جهة أخرى.

فحتى لا تتحمل السلطة وحدها تبعات مناهضة الشعب لهاته التكلفة فلا ضير من إحداث توافق مع أطراف سياسية أخرى والقبول بمشاركتها في المؤسسات التمثيلية، فتقل وطأة هذا التحول الاقتصادي طالما أن ممثلي الشعب سيشاركون في وضع آليات هذا الإصلاح الاقتصادي وبذلك كان التوجه إلى الثنائية المجلسية داخل البرلمان المغربي مع دستور 1996 بشكل مدروس ومخطط له مسبقا بشكل يسمح بإضفاء الشرعية على إجراءات الإصلاح<sup>(1)</sup>.

وبذلك يكون تبني الثنائية المجلسية بالمغرب كاستجابة غير مباشرة للواقع الاقتصادي والاجتماعي الذي كرس التوجه أكثر إلى اقتصاد السوق، حيث يرث مجلس المستشارين المجلس المستحدث بالبرلمان المغربي عن مجلس النواب السابق وهو المجلس الوحيد للبرلمان قبل التعديل الدستوري لسنة 1996، ثلث (3/1) النواب الذين كان يتم انتخابهم بالاقتراع غير المباشر في إطار هيئات سوسيو-اقتصادية مختلفة مع منح المجلس وسائل عمل ومراقبة خاصة به وإعطائه دورا تشريعيًا مثل مجلس النواب<sup>(2)</sup>.

وهو ما يؤكد عزم السلطة وبوضوح متزايد على تمكين المغرب من بناء دستوري مساير للتحولات السياسية والاقتصادية التي تعرفها في إطار ليبرالية مكنسحة تفرض خروج الدولة من التخطيط الاقتصادي والتوجه أكثر نحو مشاركة فاعلين جدد سواء على المستوى الاقتصادي أو السياسي<sup>(3)</sup>.

(1) - منار محمد الرشواني، المرجع السابق، ص 132.

- علي سالم جاسم الجبوري، المرجع السابق، ص 126 - 127.

(2) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 50.

- المختار مطيع، المرجع السابق، ص 189.

(3) - Abd ElAziz Lmghari, crise et rapport entre gouvernement et parlement au maroc, remald, n° 16 rabbat, 1996, p p 9 - 20.

- محمد المدني، المرجع السابق، ص 72 - 73.

لذلك اعتبر الكثير أن تبني الثنائية المجلسية في المغرب مع دستور 1996 كان مقتضى سياسي ذو مبرر اقتصادي اجتماعي انعست جليا على تركيبة مجلس المستشارين وعلى السلطات المخولة له، فعلى المستوى الأول يتوسع النقاش السياسي والاقتصادي ليشمل عددا أكبر من ممثلي القوى الحية في المجتمع، أي لفاعلين هم في الأساس فاعلون سيبو اقتصاديون، وعلى المستوى الثاني يمكن مجلس المستشارين هؤلاء الفاعلين من أدوات التفكير والتقرير في المجال السياسي وذلك بفضل السلطات التي خولت له إما لوحده أو مع مجلس النواب<sup>(1)</sup>.

أي أن إنشاء مجلس المستشارين جاء لإلقاء المسؤولية عليه، لما له من تركيبة واختصاصات ليشارك في إيجاد حلول لمتطلبات المجتمع وهذا ما أكده وذهب إليه الملك في خطابه قبل تعديل دستور 1996، بمثال من الواقع في حالة مجموعة من الشباب العاطل والحاصل على شهادات أنت إلى الرباط، العاصمة السياسية لطالب الشغل طارحا السؤال لو كانت هذه الغرفة موجودة يقصد مجلس المستشارين، ماذا كان سيحصل...، وليشير إلى ما يمكن أن تكون عليه مسؤولية أعضائها من إيجاد الحلول لمثل هذه المشاكل، حيث سيكون من السهل لو كان مجلس المستشارين قائما أن يتم عرض هذا المشكل عليه لينظر فيه وليخرج بالاستنتاجات التي تفرض نفسها في مضمار مسؤولية المستشارين على المستوى الوطني<sup>(2)</sup>.

غير أن الوضع الاقتصادي والاجتماعي، لم يعرف تحسنا مقبولا رغم العمل بمؤسسات دستور 1996 وعرفت السياسات الاقتصادية المتبعة في ظل الهيكلة الاقتصادية انتقادات عديدة، سرعان ما ظهرت علنا في مسيرات 20 فيفري 2011. التي رفعت خلالها شعارات ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية تتعلق بالمطالبة بالتشغيل والصحة والكرامة وتنتقد السياسة الاقتصادية المتبعة<sup>(3)</sup> ومطالبة في ذات الوقت بإصلاحات دستورية جديدة تبعد الفساد الذي استفحل في مؤسسات

(1) - Abd el Aziz Lmghari, op. cit, p 55.

- Bernard Cubertfond, Le systeme politique Marocain, edition Larmatton, Paris, 1997 pp 124 - 125

(2) - خطابي المصطفى، المرجع السابق، ص 152.

- المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 10.

(3) - محمد السياسي، وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد، الطبعة الأولى، دفاتر ووجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011، ص ص 09 - 10.

الدولة من قبل أشخاص عرفوا بقربهم من مؤسسة الملك فتحصنت أعمالهم المشبوهة من المراقبة<sup>(1)</sup>.

هذه المظاهرات التي عجلت بوضع دستور جديد سنة 2011 والذي أكد على ضرورة الإبقاء على الثنائية المجلسية لما تلعبه على مستوى مشاركتها في اتخاذ الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية مع وقوفها في وجه أي نتائج غير مرغوبة أو حتى غير متوقعة<sup>(2)</sup>.

ولم تختلف تونس عن هذا الوضع كثيرا، فعلى مدار ما يقرب من ستة عشر سنة من توجه الرئيس بن علي الإصلاحي على المستويين السياسي والاقتصادي وتركيزه على بناء مصادر شرعيته بالانفتاح السياسي وقبول مشاركين جدد على هذا المستوى إلا أن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لم تتغير كثيرا رغم انتهاج سياسة إعادة الهيكلة، بل أن سياسات التوجه نحو اقتصاد السوق وما تبعها من عمليات خصخصة أدت إلى ارتفاع مستويات البطالة وخاصة في أوساط حاملي الشهادات حيث بلغت أزيد من 22 % مع تزايد التفاوت الاجتماعي بين المناطق والجهات وتركيز الثروة في يد فئة محظوظة من الموالين والمقربين من السلطة وتنصيب شخصيات مقربة من هذه الأخيرة في مناصب حساسة وتوظيفها في استغلال النفوذ مع غياب الرقابة على المال العام الذي يصرف في برامج التنمية، وهو أصلا من موارد أجنبية، مثل أهم مدخل للفساد المالي الذي أخذ في الانتشار واستخدام أسلوب المافيات المنظمة لتجميع الثروة في غياب آليات المراقبة والمحاسبة الديمقراطية<sup>(3)</sup>.

غير أن الكثيرين يرون أن تبني الثنائية البرلمانية بإنشاء مجلس المستشارين مع تعديل 2002 جاء كوسيلة لإضفاء الشرعية على برنامج إعادة الهيكلة والخصخصة الواسعة التي انتهجتها الدولة ولم ترغب في رقابة أي جهة لها<sup>(4)</sup>.

غير أنه ومع الانفتاح السياسي، التوجه نحو التعددية الذي قد يو صل تيارات تعاكسها

(1) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 41 - 45.

(2) - محمد المدني، المرجع السابق، ص 75.

(3) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 11.

- حمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 188.

(4) - حمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 189.

التوجه وتفرض رقابتها في حال البرلمان الأحادي وقد يعرفها في سياسة الهيكلية المراقبة من الصندوق النقد الدولي والمشروطة من جانب آخر بانفتاح ومشاركة سياسية أكبر<sup>(1)</sup>.

فمساومة ولتحقيق ذلك تقبل تعددية سياسية مع إنشاء مجلس ثان بالبرلمان، هو مجلس المستشارين، تؤطره عضويا ليدعم ويعطي شرعية لسياستها.

بل أن الرئيس بن علي لم يتردد في إقالة العناصر الحكومية التي أبدت اعتراضها على عملية الخصخصة والإصلاح الاقتصادي، وأبرزها إقالة رئيس الوزراء الهادي بكوش في سبتمبر 1989 بسبب الخلافات حول السياسات الاقتصادية وسياسات الإصلاح الاقتصادي، كما وظفت الحكومة الصحافة للتأكيد على مشروعيتها قرار وبرنامج الخصخصة من خلال نشر سلسلة من المقالات لأساتذة جامعيين حول فشل القطاع العام واستعراض التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال<sup>(2)</sup>.

وهكذا اتضح جليا أن هاته الدول عرفت بعد استقلالها تناقضا تمثل في عملية أخذ السلطة السياسية فيها بالتوجه الاشتراكي ومحاولتها، من خلال دساتيرها المتعاقبة وضع مؤسسات سياسية تخدم وتدافع على هذا الاختيار دون أن تقدر عواقب هذا الاختيار على المدى البعيد<sup>(3)</sup>.

هذا الاختيار الذي جعل هاته الدول تظهر عدم حاجتها لتمثيل ثنائي الشعب على مؤسسة البرلمان على غرار الابتعاد على كل ما هو تعددي وتشاركي، أحادية حزبية أو تعددية صورية وعزوف شعبي عن المشاركة السياسية، طالما أن الدولة أخذت على عاتقها مسؤولية التنمية الاقتصادية وتلبية حاجيات الشعب بنفسها، وبالتالي فإن إرادته وقبوله سيكون لصالحها لأنها قادرة على العطاء والمنح<sup>(4)</sup>.

غير أن الخيارات الاقتصادية المتبناة أظهرت أنها غير ملائمة لما أفرزته من مديونية، اختلالات تجارية، عدم تناسب بين الزيادة في الأسعار والأجور، تدني مستوى المعيشة، عدم خلق فرص جديدة للعمل، اختلال ميزان المدفوعات وزيادة الاستدانة من الخارج، الأمر الذي حال دون تحقيق التنمية الاقتصادية المأمولة من جهة وتأثير ذلك بالتبعية على تحقيق المشاركة السياسية الحقيقية.

(1) - عبد القادر محمد فهمي، المرجع السابق، ص 131.

(2) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 189.

(3) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 267.

(4) - محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص 727.

بمعنى آخر أن السياسات الاقتصادية غير الموازية التي تحول دون التنمية الاقتصادية هي في ذات الوقت تمثل تحديا حقيقيا له انعكاساته على المشاركة السياسية، لأن المواطن في الواقع استغزفته المشاكل المذكورة آنفا، في السعي لحصول على قوت يومه وجعلت مشاركته في الحياة السياسية من قبيل الترف الذي لا ينظر إليه لا يهتم به. طالما أن إرادته يعبر عنها البرلمان المكون من حزب واحد أو حزب أغلبي والذي يغذي السياسة الاقتصادية المتبناة بما تحتاجه من قوانين تصفى عليها الشرعية<sup>(1)</sup>.

غير أن القطيعة الذي وقع بين السلطة السياسية وتدخلها في التنمية الاقتصادية لصالح فاعلين آخرين غيرها، ألزمتها على ضرورة إيجاد مؤسسات جديدة أيضا تسير وتغطي هذا التحول لتمتص السخط والغضب الشعبي على سياستها والذي تجلى في شكل أعمال عنف جماعية هددت استقرار المجتمع وأبرزت نسب معارضة متزايد خارج المؤسسات الرسمية هددت حتى بقاء الأنظمة القائمة، فكان الأخذ بالثنائية المجلسية على مستوى البرلمان من الوسائل المستجدة المتبناة من قبل هاته الدول، الجزائر، المغرب وتونس، للمساهمة في مواجهة مساوئ السياسات التنموية الفاشلة وإضفاء شرعية على توجهاتها الجديدة، والقائمة على صياغة الحياة الاقتصادية والاجتماعية على أسس وتوجهات مغايرة، تتحول فيها السلطة السياسية في هاته الدول من نظام تتحكم فيه الدولة في عملية الإنتاج والتوزيع إلى نظام تترك فيه ذلك للقطاع الخاص مع إيجاد صيغة جديدة تقوم على قبول التعدد التمثيلي عبر تعدد الأحزاب وتعدد داخل المؤسسات التي تباشر مهام السلطة ومنها البرلمان الذي من الأحسن أن يتحول إلى تكوين ثنائي<sup>(2)</sup> ليضمن بهذه التركيبة الجديدة مع غيره من العوامل، كمبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها وتوازنها والمشاركة السياسية عملية التحول الديمقراطي في هاته الدول بشكل هادئ بعيدا عن كل ما هو غير متوقع، أو غير منظر أو حتى غير مستحب<sup>(3)</sup>.

(1) - علي الصاوي، الجوانب المؤسسة للتحول الديمقراطي، دور البرلمان، التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، الندوة العلمية المنعقدة بجامعة آل البيت 30 - 11 / 1 - 12 - 1999، نشرات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 319.

- أحمد البرصان، المرجع السابق، ص 183.

- محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص 728.

(2) - علي الصاوي، المرجع السابق، ص 331، 332.

(3) - علي الصاوي، المرجع السابق، ص 431.

- منار محمد الرشواني، المرجع السابق، ص 155.

## الفرع الثاني: المبررات السياسية

تزامنت عملية إعادة النظر في السياسات الاقتصادية لدول الجزائر، المغرب وتونس مع تحول في النظر بشأن المشاركة السياسية التعددية داخل مؤسسات الدولة، إما بتبني مبادئها لأول مرة في سيرورة تطورها الدستوري كما هو الحال في الجزائر التي أقرت التعددية الحزبية لأول مرة مع دستور 1989 وما انجر على ذلك من تمثيل تعددي على مؤسساتها، برلمان تعددي ورئيس منتخب من بين عدة مترشحين، وتونس التي أعادت النظر في شكل تمكين الأحزاب السياسية من المشاركة في العمل السياسي ولكن بحدود مؤطرة بدقة عالية، ليصبح من الممكن الحديث عن انتخابات برلمانية ورئاسية تعددية<sup>(1)</sup> والمغرب الذي عرف التعددية منذ الاستقلال ودأبت على توفير حد أدنى من المشاركة والتمثيل لجميع التوجهات أثناء تشكيل الحكومات أو البرلمان لم تنجح في ذلك إلى حد ما وكان لا بد لها من إعادة النظر قصد تأهيل العمل السياسي لمشاركة حقيقية للأحزاب السياسية لتتحمل مسؤوليتها على هذا المستوى<sup>(2)</sup>.

غير أن تبني التعددية الحزبية من قبل هاته الدول، مع ماله من إيجابيات أعطت الدفع لعملية التحول الديمقراطي ومسايرته للتحويلات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها، إلا أنه لم يسلم في نقائص تجلت واضحة وكانت من العوامل المساعدة على اعتناق الثنائية المجلسية على مستوى برلماناتها، ولعل أهمها عدم القدرة على تجسيد أو تعايش فكرة الأغلبية والمعارضة (الفقرة الأولى) ونقائص شملت مجال التمثيل الوطني (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: النقائص المرتبطة باعتماد التعددية الحزبية

اختلفت الجزائر، المغرب وتونس في فترة اعتماد التعددية الحزبية، فبينما عرفها المغرب منذ استقلاله، فإن الجزائر وتونس عرفتها قانونا وتطبيقا مع التسعينات، إلا أنها عرفت نقائص بارزة على هذا المستوى عكست أزمة في مشاركة الأحزاب السياسية في العمل السياسي بهاته الدول سيما في عدم القدرة على تحقيق أو تعايش فكرة الأغلبية والمعارضة (أولا) وعدم ارتسام أو بروز نظام حزبي محدد المعالم (ثانيا).

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 50.

(2) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص 106.

- محمد المدني، المرجع السابق، ص 71.

### أولاً: عدم القدرة على تحقيق تعايش فكرة الأغلبية والمعارضة

يتعين في كل نظام أو مجتمع تعددي حصول اتفاق بين كل القوى حول قاعدة محددة للعبة السياسية، حيث لا تتخذ القرارات التي تخص الحياة العامة إلا عن طريق الأغلبية باعتبارها خاصية أساسية للتعددية مع وجوب احترام المعارضة، وإن كانت أقلية، وضمان مركز قانوني لها يمكنها من الدفاع عن خياراتها<sup>(1)</sup> عبر تأطير الحياة السياسية بما يسمح بتحقيق التوازن بين الأغلبية والمعارضة خلال العملية الانتخابية وتأمين آليات دستورية تكفل حماية هذه الأخيرة وتمثيلها داخل المؤسسات التمثيلية للدولة قصد بلورة الإرادة العامة.

وهو الأمر الذي لا يؤدي إلى تحقيق التوازن بينهما فحسب بل وإلى تداولها على السلطة بما يشكل متنفساً رئيسياً لكل نظام سياسي، لذلك غالباً ما تشترط التعددية السياسية وجود معارضة مؤهلة لأن تحل يوماً ما مكان الأغلبية<sup>(2)</sup>.

فأكبر اختراع سياسي للديموقراطية الغربية هو قبول السلطة الحاكمة بوجود معارضة واستعمالها في خدمة الأجهزة المؤسسية للدولة لا لعرقلتها وعرقلة السير الحسن للمؤسسات، ويمتد هذا الاعتراف بالمعارضة السير الحسن لمؤسساتها قصد حمايتها من الأغلبية التي تبلغ أعقد صور تنظيمها في الأنظمة التي تعتمد في تنظيم برلمانها على الأحادية المجلسية<sup>(3)</sup> والتي يمكن الكشف عنها، أي الحماية من خلال وجهين أساسيين، يتمثل الأول في الاعتراف لرئيس المعارضة بمركز قانوني مثله مثل رئيس الأغلبية، والثاني يتجلى في الوظيفة التعويضية الموكولة للمعارضة في بعض النصوص التشريعية، أين يتم اعتماد نظام معقد للتصويت يتطلب أغليات من جهة وتمكين المعارضة من الوقوف في وجه الأغلبية باللجوء إلى التحكيم الشعبي من خلال منظومتي الحل والاستفتاء من جهة أخرى<sup>(4)</sup>.

(1) -Phillipe Ardant, op. cit, p 153.

- دافيد بيتهام كيفين جويل، المرجع السابق، ص ص 28 - 29.

(2) - دافيد بيتهام، المرجع السابق، ص ص 28 - 29.

(3) - أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 184.

(4) - أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 185.

- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010، ص 100.



ولذلك فعند السماح باعتماد مبدأ التنافس بين القوى السياسية بهدف الوصول إلى الحكم فإن بقاء أي التنافس المتعدد، ونجاحته يتطلبان أيضا تعددية مؤسساتية تقف في وجه كل تعسف ممكن للأغلبية، لأن تمثيل الإرادة الشعبية يتطلب إقامة تمثيل يضمن الخيار بين تيارات سياسية متعددة دون أن تترك أسس الرابطة الاجتماعية تحت رحمة أو تحكم أغلبية مؤقتة أو عارضة.

وهذا يتأتى عن طريق اعتماد مفهوم متوازن للديموقراطية، فالى جانب السماح بقيام إرادة الأغلبية يجب أيضا حماية المعارضة، وإن كانت أقلية، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال تمثيل ثنائي للمكون السياسي في الدولة عن طريق إنشاء مجلس ثان بالبرلمان يسمح للأقليات في المجتمع من التعبير عن نفسها ويضمن لها تأثيرا سياسيا معتبرا<sup>(1)</sup>، بما يضمن مشاركة متساوية لمختلف القوى الاجتماعية في إعداد القانون باعتباره التعبير عن الإرادة العامة وليكون أداة تسوية بين المصالح المختلفة داخل المجتمع ويجنب إساءة استعمال السلطة من إحداها ضد الأخرى.

حيث يتعين في كل مجتمع تعددي قيام اتفاق بين مختلف القوى الاجتماعية حول قواعد مشتركة بشأن العمل السياسي فلا تتخذ القرارات التي تخص الحياة العامة إلا بأخذ مختلف الآراء والمصالح لتنظيم الحياة السياسية من خلال القانون باعتباره المعبر عن الإرادة العامة والذي لا يمكنه تحقيق ذلك ما لم يكن عاما من حيث مصدره عبر مشاركة متساوية لمختلف القوى<sup>(2)</sup>.

ففي الجزائر أغفل المؤسس الدستوري عند وضعه دستور 1989 المتبني للتعددية السياسية هذه المبادئ المشكلة لجوهر التعددية وغيبها بشكل كلي، فغداة أول تجربة انتخابية تعددية تجلت للعيان نقائص هذه التعددية غير المنظمة لفكرة تعايش الأغلبية والمعارضة من جهة، وأبرزت إمكانية وصول أغليات لا تقبل بالآخر فقط بل تفصيه نهائيا من جهة أخرى.

والأكثر وقعا أن أول تجربة انتخابية تعددية رسمت نظاما للتداول على السلطة في الأفق القريب، تتأسس من خلاله حكومات لا ينتج عن تداولها تغيير البرامج والفرق الحكومات فحسب، بل كل مقومات وأسس المجتمع ذاته، بما يهدد الوحدة الوطنية ويرهنها لإرادة أغليات مفاجئة

(1) - دافيد بيتهم، المرجع السابق، ص 44.

(2) - Phillipe Ardant, op. cit, p 153.

- أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 82.

-M. Prelot, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel,5<sup>éd</sup>,paris 1972, p p 62 - 63.

أو غير متوقعة، لأن القانون عندها لن يكون أداة تسوية بين مصالح مختلف القوى الموجودة، بل سيكون أداة هيمنة في يد البعض منها<sup>(1)</sup>.

فلئن أسس دستور 1989 لنظام يقوم على مبدأ التداول على السلطة، فإنه وفي أول مناسبة لإعماله تبين أنه من العسير في الأفق إعمال هذا المبدأ بالشكل الذي نظمه النص الدستوري بل أنه يشكل خطر على المجتمع والدولة ككل، لأن التداول بقدر ما يفرض أن تكون البرامج السياسية لمختلف القوى متباينة فإنه يتطلب أن تكون متقاربة على نحو لا يؤدي مع تغير الأغلبية البرلمانية إلى القطيعة الكلية مع النظام السابق<sup>(2)</sup> غير أن واقع السياسة في الجزائر يغلب عليها طابع التنافر والاختلاف العميق وبأعمال وتطبيق مبدأ التداول مع هذا الواقع السياسي يجعل القانون أداة للتعبير عن هيمنة رأي قوة على أخرى ووسيلة لإحداث القطيعة التامة بين الأنظمة المتعاقبة لا أداة للتعبير والتسوية بين مصالح مختلف القوى<sup>(3)</sup>.

فبمجرد المصادقة على الدستور في 23 فيفري 1989 فتح الباب على مصرعيه للمنافسة التعددية، التي بدأت أول أشواطها مع أول انتخابات محلية تعددية في 12 جوان 1990 والتي أفرزت قوى سياسية منافسة جديدة للحزب العتيد والوحيد سابقا جبهة التحرير الوطني، حيث فازت الجبهة الإسلامية للإنقاذ كحزب جديد بهاته الانتخابات وحققت جبهة القوى الاشتراكية نجاحا ملحوظا أيضا باحتلالها المرتبة الثانية وتراجعت جبهة التحرير الوطني إلى المرتبة الثالثة<sup>(4)</sup>.

هذه المحطة الأولى أثارت الرعب والقلق في صفوف الأحزاب الأخرى وكذا النظام الحاكم الذي لم يكن يتوقع بتاتا هذه النتائج وحاول الالتفاف حولها بإجراء تعديلات على قانوني الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يخدم الأغلبية البرلمانية الحاكمة حينها، ويسمح لها بإعادة ترتيب أمورها لمواجهة هذا الواقع الجديد، حيث أن أغلبية المجلس الشعبي الوطني حينها كانت أحادية اللون السياسي لصالح حزب جبهة التحرير الوطني لانتخابه في ظل الأحادية الحزبية ومن النادر

(1) -M.Brahim, la loi fondamentale de 1989, la constitutionnalisation des absences, recherche, n° 1, algerie, 1992 – 1993, p 34.

(2) -Phillipe Ardant, op. cit, p 153. -

(3) -M.Brahim, op. cit, po p 356 – 36

(4) - عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995، ص 110.

أن تسمح أغلبية ما بإقرار قانون انتخابي لا يخدم مصالحها ويحتمل أن يعرضها لفقدان أغليبتها وهو ما حاول الحزب الحاكم حينها تجنبه بتعديل قانون الانتخابات وقانون تقسيم الدوائر الانتخابية بعد الانتخابات المحلية وقبل الانتخابات التشريعية الآتية قريبا<sup>(1)</sup>. رغم ما عرفته هذه التعديلات من استياء في الساحة السياسية الجزائرية فرفضته أغلب الأحزاب السياسية لأنه يراعي المصلحة الحزبية على المصلحة الوطنية لتقسيمه الدائرة الانتخابية على حساب المساحة لا الكثافة بما يجعل النائب يمثل المساحة لا الكثافة السكانية وهذا فيه إجحاف في حق الأحزاب الأخرى الذي تناقصت تمثيلته كلما اتجهنا شمالا<sup>(2)</sup>.

لتعلن الجبهة الإسلامية للإنقاذ الفائزة بالانتخابات المحلية عن إضراب سياسي مفتوح لم يعره النظام الحاكم اهتماما وأكد على إجراء الانتخابات التشريعية في دورها الأول في موعدها المحدد يوم 26 جوان 1991 والدور الثاني يوم 16/01/1992 معتقدا أن التعديلات التي أدخلها على قانون الانتخابات وقانون تقسيم الدوائر الانتخابية سلفا كفيلا بإبقاء السلطة في يدها في حال حصول جبهة التحرير الوطني على الأغلبية المطلقة للمقاعد أو توزيع المقاعد بين الجبهات الثلاث، فيقع تحالف ضعيف يخدم السلطة ويمكنها من ترتيب أمورها لتهيئة انتخابات رئاسية تضمن فيها عدم انتقال السلطة لأحزاب أخرى<sup>(3)</sup>.

وهذا ما ظهر كبؤادر لإدارة الظهر للتعددية الحديثة والتداول الذي أقره دستور 1989 والسماح للأغلبية التي أفرزتها الانتخابات الشرعية للوصول إلى السلطة، وهو ما لم يهضمه النظام القائم آنذاك والذي لم يؤمن بعد بضرورة قبول الآخر منافس ووصول رأيه إلى السلطة<sup>(4)</sup>.

غير أن النتائج التي أفرزها الدور الأول للانتخابات التشريعية، التي أجلت إلى 26 ديسمبر 1991 بسبب الإضراب الذي دعت إليه الجبهة الإسلامية للإنقاذ في ماي 1991 وإعلان حالة

(1) - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 11.

- عمر صدوق، المرجع السابق، ص 111 - 113.

(2) - المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 370.

(3) - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، ص 12.

(4) - المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 371.

الحصار 5 جوان 1991<sup>(1)</sup> ورفعها في سبتمبر 1991<sup>(2)</sup>، بفوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ ب 188 مقعدا من مجموع 430 مقعد، متبوعة بجبهة القوى الاشتراكية ب 25 مقعدا لتليها جبهة التحرير الوطني ب 16 مقعدا وتحصل الأحرار على 3 مقاعد، لم ترض النظام القائم الذي كان يتوقع حصول الجبهة الإسلامية للإنقاذ على نسبة لا تؤثر بدرجة كبيرة ولا تغير كليا من سياسة الدولة حينها سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي<sup>(3)</sup> وبقي 198 مقعدا من المفترض أن تكون موضوع التنافس في الدور الثاني المقرر 16 جانفي 1999 ألغي بسبب إيقاف المسار الانتخابي خوفا من احتمالات فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ بما يعطيها فرصة الحصول على أغلبية بأكثر من ثلثي مقاعد البرلمان.

وهي النتيجة التي أفزعت النظام وبعض الأحزاب المناوئة للجبهة الإسلامية للإنقاذ قبل تحققها، لأن حصول هذه الأخيرة على ثلثي المقاعد يخولها سحب العديد من صلاحيات رئيس الجمهورية بل ويؤدي إلى رفض فكرة التعايش بين رئيس الجمهورية وهذه الأغلبية المخالفة له، وبالتالي وقوع التصادم بين مؤسسة الرئاسة والبرلمان، ومن ثم الانتهاء إلى أزمات سياسة معقدة تفضي إلى تجميد مؤسسات الدولة وتعطيلها، لأن تزامن أغليبتين غير متطابقتين أمر لا يحتمله النظام الجزائري وهو الوضع الذي لم يرصد له المشرع أي حل قانوني<sup>(4)</sup>.

وبتوقيف المسار الانتخابي مع ما سبقه من إعلان رئيس الجمهورية لاستقالته وحل البرلمان دخلت الجزائر مرحلة تسيير شؤون الدولة من قبل المجلس الأعلى للدولة ليحل محل رئيس الجمهورية بمساعدة من المجلس الوطني الاستشاري ثم تلتها رئاسة الدولة والمجلس الوطني الانتقالي<sup>(5)</sup>.

إلا أن النظام القائم حينها كان يعلم أنه لا يمكن الاستمرار في الحكم بهذا الأسلوب وأنه لا بد من العودة إلى الحياة الدستورية والانتخابية.

(1) - المرسوم الرئاسي رقم 91 - 96 المتضمن إعلان حالة الحصار ج. ر. ج. ج. رقم 29.

(2) - المرسوم الرئاسي رقم 91 - 336 المتضمن رفع حالة الحصار ج. ر. ج. ج. رقم 44.

(3) - أنظر ما ذكر عن التحول الاقتصادي في الجزائر في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا البحث.

(4) - صالح بحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 119.

- عمرو عبد الكريم، المرجع السابق، ص 228.

(5) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 45.

فأخذ يعمل لتكون هذه العودة في ظروف ملائمة خالية من الأخطار التي أوشكت أن تعصف به مع بدأ تطبيق القواعد التأسيسية المرافقة لانفتاح التعددية، فاقتضى الأمر التأمل جيدا في تجربة السنوات الماضية وإعادة النظر في مختلف العناصر المكونة للإطار التأسيسي الذي أفقدها التحكم في المجال السياسي إلى درجة اضطرتها إلى استعمال القوة العسكرية للدفاع عن النظام القائم.

فكانت العودة إلى العمل بالدستور والعمل السياسي التعددي والانتخابات ولكن بصياغة جديدة لقواعد اللعبة السياسية على نحو يمكن السلطة من التحكم جيدا في المجال السياسي ويضفي على العملية شيئا من مظاهر التعددية الحقيقية مع جعلها في الوقت نفسه خالية من الرهان غير المدروس للتداول على السلطة<sup>(1)</sup> ولا سيما إعادة النظر في خطر الاستلاء على البرلمان من قبل أغلبية يصعب التحكم فيها والتعايش معها، وذلك بإيجاد صيغة جديدة تمكن رئيس الجمهورية من التحكم تماما في البرلمان وتنظيمه بشكل يسمح بوصول أغلبية مسيطرة.

وخلت المشكلة بإجراء تعديل دستوري سنة 1996 الذي أدخل تغييرا على بنية البرلمان الذي أصبح ثنائيا بإنشاء مجلس الأمة الذي يتحكم فيه رئيس الجمهورية عضويا بتعيين بعض أعضائه من جهة وإعطائه القدرة على شل إرادة المجلس النظير من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

ولكن أول انتخابات تشريعية في ظل الثنائية المجلسية قررت يوم 5 جوان 1997، وفسر تأخرها بالرغبة في إعادة تشكيل الإطار التأسيسي للعملية السياسية وإيجاد الظروف التي تضمن للنظام القائم الفوز بها وعدم تكرار سيناريو تجربة 1991، ومن أهم هذه الظروف إنشاء حزب ككيان تنظيمي يقوم بدور الأداة القانونية التي تؤمن للنظام الاحتفاظ بالسلطة من خلال تنظيم انتخابات تعددية دون خطر فقدان السلطة على النحو الذي كان قد يتحقق مع أول انتخابات تعددية، فأنشئ حزب التجمع الديمقراطي الذي وصف بأنه حزب النظام<sup>(3)</sup> والذي حصد أكبر عدد من المقاعد في البرلمان بمجلسيه وكذا على المستوى المحلي في الفترة الممتدة من 1997 إلى 2002.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 60.

- عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 290.

(2) - عزوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 164.

(3) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 61.

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 148.

وهكذا نظم البرلمان بأن أصبح ثنائيا ليقف في وجه أي أغلبية لا يمكن السيطرة عليها أو التعايش معها.

أما المملكة المغربية، فإن ما يحدث في هذا الأخير غير بعيد الوصول إلى مسامع وأنظار أفرادها، سواء على مستوى السلطة الحاكمة، الأحزاب السياسية الموالية والمعارضة وحتى المواطن العادي.

وهو الأمر الذي ألزمها على أخذ الحيطة والتفطن لأخذ الاحتياطات اللازمة خوفا من انتقال السيناريو الذي عرفته الجزائر إلى مؤسساتها، سيما أن الأنظمة تتأثر بتجارب بعضها وتحاول نقلها أو تقليدها لما تحققه من جهة ولتقارب أو تشابه ظروفها من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

فالتحول الاقتصادي الذي عرفته الجزائر مع ما صاحبه من انفتاح سياسي تعددي، لم يكن بعيد التماثل عن المغرب، التي انتهجت نفس أسلوب التحول الاقتصادي المترامن مع ضرورة إعادة النظر في المشاركة السياسية داخل مؤسساتها ودفعها إلى درأ خطر هذا التحول بإيجاد واق له قبل وقوعه وذلك بإعلان السلطة الحاكمة على إصلاحات دستورية متعددة الجوانب<sup>(2)</sup> وصفت بأن بها دوافع مصدرها تأثير المناخ السياسي للجزائر ومحاولة عدم تكراره بالإسراع في إصلاح الواقع الداخلي للحياة السياسية وإيجاد آليات جديدة تضمن التحول في هدوء دون رهن إرادة مؤسسات الدولة ومن ثم المجتمع ككل لإرادة قوى سياسية دون أخرى خاصة على مستوى البرلمان والحكومة<sup>(3)</sup>.

وبذلك يكون المغرب قد استفاد من تجربة الجزائر، ولو بأخذ الاحتياط الواجب، سيما ما تعلق منه في حصر قوة تنامي التيار الإسلامي الذي برهن على قدرته في فرض نفسه كحل بديل لبعض المشاكل في المغرب في غياب حركات نخبوية أخرى وسمعته بعدم الفساد وبالتالي إمكانية إعادة سيناريو الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالجزائر وبالمغرب لقدرة هذا التيار على الوصول لمناصب

(1) - ثناء فؤاد عبد الله، المرجع السابق، ص 15.

- عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 272.

- عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 135.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 15.

(3) - الحنين حسين، المرجع السابق، ص 39.

- عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 273.

التمثيل المفتوحة على التعدد<sup>(1)</sup>.

وهذا ما دفع بالسلطة الحاكمة لإيجاد حل آني تمثل في التوافق بينها وبين الأحزاب التي عرفت بالكتلة الديمقراطية، متمثلة في حزب التقدم والاشتراكية، حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية، لحصر قوة التيار الإسلامي وقطع الطريق عليه للوصول إلى السلطة هذا من جانب وفرص أخرى تفتحها على الإسلاميين من جهة أخرى فيما يعرف بتجديد الشبكات الزبونية وإدماج النخب الحديثة فيها عبر إدماج جانب من التيار الإسلامي الذي أبدى ولاءه للسلطة الحاكمة متمثلا في حزب حركة التوحيد والإصلاح الذي اندمج مع حزب الحركة الشعبية الديمقراطية الدستورية المقرب من القصر وتحول إلى حزب العدالة والتنمية<sup>(2)</sup>.

لينخرط هذا الحزب الجديد في اللعبة السياسية في شكل مساومة مع القصر مقابل السماح لأي تنظيم سياسي الحصول على ترخيص الاعتماد كحزب، وبالتالي السماح له بالتنافس على مقاعد البرلمان، لا بد له من قبول الشروط الموضوعية لذلك وأهمها القبول بالمكانة المتفوقة للملكية بسلطاتها المدسترة وغير المدسترة<sup>(3)</sup>.

وبقبول هذا الحزب الجديد هذه الشروط دخل معترك الانتخابات التشريعية سنة 1997 وحصل على (10) مقاعد، ليتم بذلك التمييز بين ما سمي بالتيار الإسلامي المعتدل والمدمج في العمل السياسي لولائه للنظام، وبين التيار المتطرف متمثلا في جماعة العدل والإحسان التي عمل النظام على تحريك الانشقاقات داخلها ومن ثم إضعافها حتى تكون قادرة على المنافسة<sup>(4)</sup>.

وبذلك تكون السلطة الحاكمة قد استغلت أحداث الجزائر لتوجيه إنذار للأحزاب بأن الخطر يأتي من الإسلاميين ولا بد من مواجهته للدفاع عن المصالح المشتركة، وهو ما أعطي أيضا تفسيراً لتصويت أحزاب الكتلة الديمقراطية لصالح دستور 1996 المنتظر على أنه توافق مع السلطة الحاكمة لوقف مد الإسلاميين بعدما كانت لفترة غير قصيرة بعيدة عن المشاركة السياسية لرفض

(1) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص 124.

(2) - الحنين حسين، المرجع السابق، ص 40.

- عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(3) - Bernard Cubertafond, le systeme politique Marocain, op. cit, p 124.

(4) - الحنين حسين، المرجع السابق، ص 39.

- عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 272.

مطالبها من السلطة<sup>(1)</sup>.

حيث أظهر التطور الدستوري في المغرب لسنوات عديدة نقاشا سياسيا محمومًا سواء عند وضع دساتيرها المتعاقبة أو حتى تعديلها، بل وعرف خلال فترات علاقات توتر شديدة وصلت حد القطيعة بين السلطة الحاكمة والمعارضة، الكتلة الديمقراطية، حتى على مستوى المؤسسة التمثيلية، البرلمان، وذلك لرفضها تشكيل البرلمان في ثلث أعضائه عن طريق الانتخاب غير المباشر واعتبرته مساسًا بالتمثيل النيابي ولا بد من إعادة النظر فيه كمطلب أساسي لمشاركتها الفعلية في العمل السياسي وقبول أي إصلاح بخصوصه وهو المطلب الذي كان مؤجلا عندها<sup>(2)</sup> وجعل شرعية المؤسسات القائمة عندها مهتزة ومطعونًا فيها دون تأثير على وضع السلطة الحاكمة.

غير أن التحول الاقتصادي الذي عرفه المغرب ألزمه على ضرورة إيجاد شرعية مساندة له، وهو ما جعل السلطة الحاكمة تتوجه إلى تفتح سياسي أكبر تقتل فيه مشاركة الآخر، وإن كان من المعارضة فالمهم إيقاف التيار الإسلامي والحصول على الشرعية لتوجهاتها الجديدة، لكن دون أن تؤثر ذلك أو يسمح بتشكيل أغلبية قد تؤدي إلى تغيير كلي في توجهات الدولة الحالية والمستقبلية.

لذلك توجهت السلطة الحاكمة لإجراء حوار قصد تحقيق توافق لقبول الإصلاحات المزمع إجراؤها وضمنان مشاركة الأحزاب السياسية لإقرارها، ذلك أن كل عملية تستهدف إعادة تنظيم عملية الحكم وممارسة العمل السياسي تتطلب في أغلب الأوقات إما وضع دستور جديد أو تعديل الدستور القائم ومحاولة تحقيق أكبر تأييد له لإضفاء الشرعية عليه وهو ما تحتاجه السلطة الحاكمة في المغرب مع توجهها الاقتصادي الجديد<sup>(3)</sup>.

وهذا ما أظهرته مواقف الكتلة الديمقراطية بقبولها للإصلاحات المعن عنها في دستور 1996 من جهة وميلها للمشاركة السياسية في مؤسسات الدولة على مختلف مستوياتها بعد رفضها المشاركة من الزمن وضعت بأنها غير قصيرة<sup>(4)</sup>.

(1) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص 124.

(2) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 40.

(3) - عبد الهادي عبد الله السوداني، المعوقات الاجتماعية للتحول الديمقراطي في الوطن العربي، الندوة العلمية المنعقدة بجامعة آل البيت 30 / 11 - 1999/12/1، نشریات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 478.

- محمد المدني، المرجع السابق، ص 75.

(4) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 48.



فتوجهات المغرب الاقتصادية الجديدة والانفتاح السياسي القائم على قبول أحزاب المعارضة للمشاركة في العمل السياسي بعد الحوار الذي دعا له الملك وأنتج سياسة التوافق، أظهر الحاجة أيضا إلى نسبة مؤسساتية جديدة من شأنها أن تسمح بتعبير وتنظيم أفضل لهذه المشاركة دون أن تترك التوابث العامة للمجتمع رهينة قوة دون أخرى أو أن تؤدي إلى تغيير كلي في توجهات المغرب المنتهجة سواء داخليا أو خارجيا.

هذه البنية المؤسساتية هي المنتظرة مع دستور 1996 في شقها المتعلق بالمشاركة التمثيلية على مستوى البرلمان الذي سيصبح ثنائيا بإنشاء مجلس المستشارين ليؤمن ذلك.

أي تأمين مشاركة ومساهمة سياسية مفتوحة على تعددية حزبية، منها أحزاب المعارضة التي قبلت الإصلاحات الدستورية سيما أنها استجابت لمطلبها المؤجل سابقا بجعل مجلس النواب منتخبا كليا<sup>(1)</sup>. دون أن يترك هذا الإصلاح مؤسسات الدولة واستقرارها رهينة قوى سياسية دون أخرى، أو قوى قد تغير كليا في سياسة المغرب المتخذة مع نية فتح المجال لدخول المعارضة بتمثيلية مناسبة قد توصل قوى مفاجئة غير منتظرة.

وبالتالي فإن تبني الثنائية المجلسية كان على أساس هذه الحثيات السياسية التي كان لابد من إعادة تنظيمها وترتيبها بشكل يتماشى والاستراتيجية العامة للدولة لا أن يعرقلها أو يوقفها أو يعيد النظر فيها خاصة إذا ساهمت أحزاب الكتلة الديمقراطية في تشكيل الحكومة ومساندتها أغلبية مواتية داخل مجلس النواب.

فإنشاء مجلس ثان بالبرلمان وتركيبه انطلاقا من قاعدة ترابية ومهنية ومنحه سلطة تداول ومراقبة حقيقية من شأنه أن يحقق ذلك بضمان مصالح المجموعة الوطنية، لا ضمان مصالح قوى دون أخرى أو مصالح مرحلية قد تتغير مع كل تغير لأغلبية برلمانية أو حكومية، بما يرهن التوازن المطلوب بين البرلمان والحكومة ومن ثم توازن واستقرار النظام الدستوري ككل<sup>(2)</sup>.

وتعمق هذا التوجه بعدها، لتأمين السلطة الحاكمة على غرار ما وقع في الجزائر بإنشاءها ما يسمى حزب الدولة المتمثل في حزب الأصالة والمعاصرة الذي أعطته كل عناصر القوة والنفوذ من

(1) - الحنين حسين، المرجع السابق، ص 37 - 38.

- محمد المدني، المرجع السابق، ص 76.

(2) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص 125.

أجل الهيمنة على الحقل الحزبي، واحتلاله مراتب متقدمة في الانتخابات التشريعية لمجلسي البرلمان وأصبح يتصدر المشهد الحزبي في ظرف وجيز<sup>(1)</sup>.

ليستمر العمل بالثنائية المجلسية وبنفس المبررات والدوافع مع وضع دستور 2011 الذي لم تتغير البيئة السياسية في المغرب عند وضعه كليا.

وفي تونس فإن استمرار هيمنة الحزب الحاكم على الحياة السياسية فسر على أنه اجتناب للوقوع في المأزق الذي عرفته الجزائر، التي أثرت حالتها إلى مدى بعيد على دول الجوار، ومنها تونس، بل وساعدت السلطة فيها على الاستفادة من النموذج الجزائري، بدراسة سلبياته وإيجابياته في محاولة منها للاحتياط قبل وقوع أي مغامرة غير محسوبة النتائج، خاصة أن الظروف متشابهة بين البلدين إلى حد ما<sup>(2)</sup> هذا من جهة، كما أن الأحزاب السياسية نفسها اقتنعت بأهمية إعلان الاستقرار السياسي والإيمان بالتحول الديمقراطي التدريجي الذي يسمح بمشاركة المعارضة في الحياة السياسية، والذي يعتبر حسبها الأنجع للبقاء والتأثير في الحياة السياسية، لتلافي مساوئ التطور الفجائي على النحو الذي حصل في الجزائر<sup>(3)</sup>.

وهكذا فإن تونس في تعاملها مع التحول السياسي والانفتاح التعددي الذي يسمح بمشاركة المعارضة في اللعبة السياسية، كان في جانب منه متأثرا بما جرى في الجار الجزائر ومحاولة عدم تكراره.

غير أن الاستفادة من التجربة الجزائرية كان لصالح الطرفين، السلطة الحاكمة التي حاولت تنظيم آليات اللعبة السياسية حتى لا تسمح بوصول أي قوة حزبية مفاجئة أو عارضة أو ظرفية قد تؤثر في اتجاهات الدولة المختارة الحالية والمستقبلية، وأحزاب المعارضة التي قبلت التريث والتدرج في المشاركة السياسية لصالح الاستقرار والابتعاد عن الفوضى التي عرفتها الجزائر<sup>(4)</sup>.

(1) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 44.

(2) - المختار بدري، قراءة في الانتخابات التونسية، قضايا دولية، العدد 222، القاهرة 1994، ص 04.

(3) - محمد علي مداح، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، رؤية تحليلية، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، القاهرة، 1998، ص 356.

(4) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 70.

- المختار بدري، المرجع السابق، ص 05.

فالتحول الاقتصادي الذي عرفته تونس، والقريب التماثل مع الجزائر، المتزامن مع ظهور إعادة النظر في أسلوب المشاركة السياسية داخل مؤسساتها، ألزمها على إجراء إصلاحات دستورية متعددة الجوانب لتكريس هذا التحول مع تطعيمه بآليات جديدة تضمن التحول في هدوء دون رهين إرادة المؤسسات الدولة، ومن تم المجتمع ككل، لإرادة قوى سياسية دون أخرى خاصة على مستوى البرلمان والحكومة<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار سعت السلطة الحاكمة في تونس إلى إبقاء حالة من الوفاق الوطني، بخصوص هذه التوجهات الجديدة، خاصة بعد اعتلاء زين العابدين بن علي الحكم، قصد إيجاد شرعية جديدة للنظام الجديد.

وذلك عبر اتخاذ عدد من الإجراءات في سبيل التخفيف من الضغوط السياسية المفروضة على عمل القوى السياسية والتخفيف من حالة الاحتقار السياسي الذي وصلت إليه البلاد في السنوات الأخيرة من حكم الرئيس الحبيب بورقيبة والعمل على إيجاد توافق وطني للمرحلة الجديدة التي يمر بها النظام السياسي التونسي وأولويات عمل هذه المرحلة دون إعادة النظر كلما في سياسات الدولة المتخذة حينها، سيما ما تعلق منها بالالتزامات مع المؤسسات المالية الدولية<sup>(2)</sup>.

فقد استطاع الرئيس السابق الحبيب بورقيبة بفضل زعامته الشخصية، تكريس نظام الحزب الواحد واقعا، رغم أن دستور 1959 لم يشر بتاتا إلى مسألة الأحادية الحزبية، على خلاف دستور الجزائر لسنة 1963 الذي تبنى صراحة نظام الحزب الواحد، بل أنه نص على ضمان حرية الرأي والتعبير والصحافة والنشر.

ولكن رغم ذلك كرست هيمنة الحزب الواحد على أرض الواقع<sup>(3)</sup> وتأكدت مع صدور القانون الخاص بالجمعيات في 07 نوفمبر 1969 الذي نص على عدم إمكانية إنشاء أية جمعية دون موافقة وزير الداخلية، ليمنع بموجبه لاحقا سنة 1970 أول حزب تأسس سنة 1963 وهو الحزب الشيوعي

(1) - عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 270.

(2) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 177.

(3) - الغازي فتح الله، الأنظمة الدستورية والسياسية للدول المغاربية، مقاربة نقدية، الندوة المنعقدة بكلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية 26 - 27 أكتوبر 1999، سلسلة ندوات العدد 15، مراكش، 2000، ص 28.

- عصام عبد الوهاب محمد أيوب، المرجع السابق، ص 87.

الذي اعتبر أول حزب معارض رسمي وقانوني، ورغم رفع الحظر عليه سنة 1971 إلا أنه أصبح يمارس نشاطه بشكل محدود ليعتبر ذلك أول محطات تعايش ورفض السلطة الحاكمة لأي معارضة<sup>(1)</sup>.

وهو الأمر ذاته بالنسبة لحركة الديمقراطيين الاشتراكيين وحركة الوحدة الشعبية الثانية مع بقاء خطر ممارسة العمل السياسي على أحزاب كحركة الاتجاه الإسلامي وحركة التجمع الاشتراكي التقدمي وحركة التجمع القومي الغربي<sup>(2)</sup>.

وقد تعزز تكريس الحزب الواحد واقعا وعملا من خلال هيمنة الحزب الاشتراكي الدستوري، الحزب الحاكم، على كل مؤسسات الدولة، لتصبح الدولة هي الحزب والحزب هو الدولة، فرئيس الدولة والوزراء وأعضاء البرلمان كلهم أعضاء في الحزب الاشتراكي الدستوري.

وما ساعد على هذا التكريس العمل بنمط الاقتراع على القائمة بالأغلبية المطلقة في دورة واحدة والذي لا يسمح بفسح المجال للمنافسة ولا لفوز أحزاب أخرى غير الحزب الحاكم الذي كان يحصد دائما كل المقاعد المتنافس عليها<sup>(3)</sup>.

وهو الأمر ذاته بالنسبة للانتخابات الرئاسية وانتخاب رئيس البرلمان التي تدعم هيمنة الحزب الحاكم، كما تجلّى دور أعضاء الحكومة في تخطيط برامج مطابقة لسياسة هذا الحزب الذي يعرض بواسطة أعضائه في الحكومة المشاريع التي يراها مناسبة وتتم دراستها سلفا داخل اجتماعات الحزب.

غير أن بروز الحزب الاشتراكي الدستوري كأهم قوة سياسية، بل الوحيدة أدى إلى ظهور معارضة قوية أيضا مقابل ذلك، حيث عرف الشارع التونسي تنظيم العديد من المظاهرات التي كان يواجهها النظام الحاكم بالقمع خلال الفترة الأخيرة من الحكم الحبيب بورقيبة المتزامنة من التدهور الاقتصادي المستلزم للإصلاحات المشروطة والمراقبة من المؤسسات المالية الدولية.

فخروج المعارضة إلى الشارع بسبب الضغط السياسي الممارس من الحزب الحاكم عجل

(1) - الغازي فتح الله، المرجع السابق، ص 28.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 64.

(3) - الغازي فتح الله، المرجع السابق، ص 19.

بدخول تونس في مرحلة جديدة من الإصلاحات السياسية والدستورية، بعدما بادر زين العابدين بن علي إلى تنحية الحبيب بورقيبة من خلال الانقلاب الأبيض في نوفمبر 1987، والذي اتخذ قرارات سياسية لإنهاء حدة التوتر السياسي مع المعارضة، كإلغاء فكرة الرئاسة مدى الحياة والخلافة الآلية التي تجعل من رئيس الوزراء رئيسا للدولة بشغور المنصب وإصدار عدد من قرارات العفو العام عن المعتقلين السياسيين والسماح بتشكيل جمعيات للدفاع عن حقوق الإنسان وتعديل قانون الصحافة بهدف تخفيف القيود المفروضة على حريات النشر<sup>(1)</sup>.

وقد فسرت هذه الإجراءات برغبة السلطة الحاكمة الجديدة في البحث وبناء شرعية جديدة لها، والتي حاولت تدعيمها بإقرار تشريع جديد يسمح بالتعددية الحزبية سنة 1988، والذي اشترط التزام الأحزاب السياسية بالعمل في إطار الدستور والقوانين القائمة ومنع قيامها على أسس عرقية، دينية، لغوية أو جهوية، لتظهر أحزاب سياسية جديدة على الساحة التونسية كالتجمع الاشتراكي، الحزب التحرري، الاتحاد الوحدوي.

غير أن هذا التشريع الجديد قوبل بانتقادات المعارضة لأنه يهدف بالأساس حسبها إلى منع الإسلاميين من إنشاء حزب مستقل، وهو ما تتخوف منه السلطة الحاكمة لقدرة التيار الإسلامي على المنافسة لما يجده من مساندة شعبية يمكن أن توصله إلى مؤسسات الدولة الحاكمة وهو ما تخشاه السلطة الحاكمة وتحاول تجنبه بشتى الوسائل لمنع بروزه كما هو حال الجبهة الإسلامية للإنقاذ بالجزائر<sup>(2)</sup>.

ولتستمر السلطة الحاكمة في بناء شرعية النظام الجديد، حاولت احتواء هذا التيار الإسلامي ممثلا في حركة الاتجاه الإسلامي بتنظيم عدد من اللقاءات مع قياداتها وتقديم وعود للاعتراف بها مع الاعتراف ببعض الحركات الطلابية القريبة من حركة الاتجاه الإسلامي والسماح لبعض القوى السياسية بالترشح كمستقلين في الانتخابات التشريعية المزمع إجراؤها في أبريل 1989<sup>(3)</sup>.

(1) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 177.

(2) - عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 271.

- الغازي فتح الله، المرجع السابق، ص 27.

(3) - عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 271.

ولتضمن السلطة الحاكمة الجديدة تأطير الحياة السياسية المفتوحة حديثا على المشاركة سعت إلى إيجاد حالة من الوفاق الوطني بدعوة المعارضة إلى التوقيع على ميثاق وطني يكون بمثابة أساس للمرحلة الجديدة، لتشارك مختلف القوى السياسية في مناقشة حتى الإسلامية منها.

ورغم أن هذا الميثاق لم يأت بإصلاحات جوهرية على صعيد المشاركة السياسية الحقيقية إلا أن المعارضة ومعها التيار الإسلامي وقعت عليه مضطرة تحت ضغط فكرة المصالح والضرورات، لتركيزها خلال هذه المرحلة خاصة التيار الإسلامي، على هدف محوري يتمثل في الحصول على الاعتراف الرسمي بها كحزب مستقل، بل أن حركة الاتجاه الإسلامي حاولت استغلال الميثاق الاندماج في النظام السياسي والعمل من داخله كما عمدت إلى تغيير اسم الحركة إلى النهضة لتتوافق التسمية مع ضرورات قانون الأحزاب الجديد، دون أن يؤدي ذلك بالحكومة إلى الاعتراف بالحركة، أي النهضة، كحزب سياسي مستقل<sup>(1)</sup>.

وقد حاولت السلطة الحاكمة استغلال هذا الميثاق الوطني كأساس لإجراء توزيع مسبق لمقاعد البرلمان، قبل إجراء الانتخابات التشريعية لسنة 1989، بما يضمن أسبقية الحزب الحاكم فيها دائما من جهة وضمان مشاركة المعارضة في الانتخابات التشريعية بما يضيف عليها واجهة ديموقراطية عليها وعلى النظام الجديد من جهة أخرى، من خلال تأسيس تحالف انتخابي بين التجمع الدستوري الديموقراطي، الحزب الاشتراكي الدستوري سابقا، وأحزاب المعارضة المعترف بها رسميا، لتحصل هذه الأخيرة من خلال التحالف على ثلاثين مقعد من إجمالي مئة وأربعين (140) مقعد، يتم توزيعها على تلك الأحزاب طبقا لنسبة الأصوات التي تحصل عليها.

ليتجلى أن الهدف من تخصيص ثلاثين (30) مقعد فقط للمعارضة هو ضمان عدم إقدامها على الدخول إلى معترك الانتخابات الرئاسية المزعم إجراؤها لاحقا في نفس السنة 1989، بسبب اشتراط حصول المترشح على ترقية ثلاثين عضوا على الأقل من البرلمان<sup>(2)</sup>.

غير أن المعارضة رفضت عرض السلطة الحاكمة مفضلة المشاركة في الانتخابات بقائمة خاصة لترفض الحكومة ذلك أيضا ما جعل المعارضة تشارك في الانتخابات بقوائم مستقلة لكل حزب لمعرفة السلطة مسبقا بضعف قاعدتها الانتخابية وهو ما لم يخفها من دخولها للانتخاب بقوائم

(1) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 179.

(2) - محمد فايز فرحات، نفس المرجع، نفس الصفحة.

مستقلة على خلاف قائمة واحدة خاصة بالمعارضة جميعاً<sup>(1)</sup>.

وعند إجراء الانتخابات التشريعية المقررة في 1989 حصد التجمع الدستوري الديمقراطي الحاكم كل مقاعد البرلمان المقدر بـ 141 مقعداً رغم مشاركة سنة (6) أحزاب معارضة وذلك لاعتماد نظام القائمة الانتخابية المطلق بنسبة 80.5 % مقابل 05.3 % للمعارضة، أما قائمة المستقلين المدعومة من حركة النهضة والاتجاه الإسلامي حققت نسبة 14.5 % محتلة بذلك المرتبة الثانية بعد الحزب الحاكم، مع تحقيق حركة النهضة وحدها حسب الاستطلاعات نسبة 13 %<sup>(2)</sup>.

أما الرئيس زين العابدين بن علي فحقق نسبة 99.27 % في الانتخابات الرئاسية المقررة لنفس السنة، وهو ما قوض العملية السياسية التعددية في تونس وفتح المجال للتساؤل عن مستقبلها، وأكد أن الإصلاحات الجديدة لم تهدف إلى إدخال تغييرات جوهرية في علاقة الحزب الحاكم بالقوى السياسية الأخرى، بل كان الهدف ضمان بقاء الأول في الحكم مع ضمان مشاركة الثانية وإيجاد آليات تسمح بذلك دون الإخلال بأسس النظام القائم بما يعني عدم تغييره في الجوهر<sup>(3)</sup>.

أما حصول قائمة المستقلين المدعومة من حركة النهضة والاتجاه الإسلامي على المرتبة الثانية فقد أزعج وأقلق السلطة الحاكمة، لأنه يظهر حركة النهضة في مرتبة الحزب الثاني بعد الحزب الحاكم، وهي المعارض الرئيسي القادر على الولوج إلى مؤسسات الدولة، لا سيما البرلمان ومن ثم رئاسة الدولة، إن سمحت له السلطة حسب قواعد اللعبة السياسية الحقيقية بذلك.

وتأكيد على تخوف السلطة الحاكمة من حركة النهضة المنافس والمعارض الحقيقي لها، فإنها مقابل الاعتراف بها كحزب مستقل، وهو مطلب حركة النهضة الدائم، أحجمت عن ذلك ليعلن الرئيس زين العابدين بن علي أنه لن يعترف بحزب ديني، رغم أن حركة النهضة أعلنت مراراً أنها حزب سياسي يرفض أن يكون هو أو غيره ناطقاً باسم الإسلام<sup>(4)</sup>.

(1) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 179.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 68.

- المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 360.

(3) - المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 365.

- محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 181.

(4) - المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 361.

- عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 171.

والأكثر من ذلك، أن السلطة الحاكمة مدفوعة بالنتائج التي حققتها حركة النهضة في الانتخابات التشريعية التعددية الأولى، التي أبرزتها كمنافس حقيقي، حاولت عرقلة القوى الإسلامية المعارضة بل والتخلص منها في شكل يقضي على أهم أوجه التعددية السياسية وهو وجود معارضة وضمن مشاركتها في العمل السياسي<sup>(1)</sup> من خلال تأسيس نوع من التحالف مع القوى السياسية المعارضة العلمانية ضد التيار الإسلامي، خاصة حركة النهضة، باعتباره التهديد المشترك للطرفين، هذا التحالف الذي فسر على أنه خطة التجمع الدستوري الديمقراطي الحاكم لتشجيع المعارضة العلمانية على التواجد في مؤسسات الدولة حتى لا يستقطب التيار الإسلامي كل من لا يرغب في الانضمام إلى التجمع الدستوري الديمقراطي أو يتعاطف معه ليضمن بقاءه كحزب حاكم مسيطر<sup>(2)</sup>.

لذلك يمكن القول أن العملية السياسية في تونس لم تعرف تطورا ملموسا في قبول التعايش بين الأغلبية والمعارضة، لأن أول انتخابات تشريعية تعددية أظهرت محاولة السلطة الحاكمة إدارة ظهرها لمبادئ الديمقراطية التعددية، لأن تمكين المعارضة من حقها في التواجد والتعبير والعمل السياسي الديمقراطي يعد ضامنا أساسيا من ضمانات الاستقرار السياسي والاجتماعي ومؤشرا إيجابيا على ذلك، ولكن منح بعض هذه الحقوق ضمن مناورات أو تحالفات سياسية لتصفية الحسابات مع القوى الرئيسية للمعارضة ضد إحداها يعتبر انفتاحا سياسيا مزيفا أو مستوها لأنه يهدف إلى عزل المعارضة الوطنية بعضها عن بعض الخدمة مصلحة الحزب الحاكم أو السلطة الحاكمة أي تطبيق سياسة فرق تسد<sup>(3)</sup>.

وبهذا تكون السلطة الحاكمة في تونس قد بدأت التخطيط لاحتواء وصول أي معارضة حقيقية، خاصة حركة النهضة، لمؤسسات الدولة وإساقها بزمام الأمور، في محاولة منها لتجنب تكرار سيناريو الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الجزائر وضمن استمرار هيمنة الحزب الحاكم على الحياة السياسية التونسية، وإن أظهر ذلك مساسا بقواعد الانفتاح التعددي<sup>(4)</sup>.

(1) -Phillip Ardant, op. cit, p 153.

(2) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 181.

(3) - المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 365.

- محمد علي مداح، المرجع السابق، ص 106.

(4) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 69.



فالانتخابات التشريعية والرئاسية الثانية المقررة لسنة 1994 أجريت في ظل نوع من التحالف الضمني بين السلطة الحاكمة والقوى السياسية المعارضة الأخرى ضد حركة النهضة، أصلا فكان من المنطقي السماح لهذه المعارضة بهامش من التمثيل النسبي داخل البرلمان من خلال تعديل قانون الانتخابات سنة 1933، بما يسمح لها بقدر من التمثيل النسبي دون التخلي كليا من نظام القائمة المطلقة، حيث نص التعديل على تخصيص تسعة عشر (19) مقعدا من إجمالي 163 مقعدا للقوائم الحزبية الخاسرة وتوزيعها على هذه الأخيرة وفق عدد الأصوات التي تحصلت عليها مع الاحتفاظ بتطبيق نظام القائمة المطلقة على 144 مقعدا المتبقية.

وبهذا لم يهدف هذا التعديل الجديد إلى إدخال تحولات جوهرية في العلاقة بين الحزب الحاكم والقوى السياسية الأخرى بقدر ما سعى إلى ضمان أولوية هذا الحزب رغم تحالفه مع هاته القوى بشكل لا يخل بأسس النظام القائم، طالما أن التحالف يقصد منه حصر وعرقلة وصول التيار الإسلامي وتشكيله أغلبية داخل البرلمان ومن ثم مؤسسات الدولة<sup>(1)</sup>.

وز هكذا فبينما أجريت انتخابات 1989 على خلفية الميثاق الوطني والسماح للإسلاميين بالمشاركة فيه فإن انتخابات 1994 جرت في ظل نوع من التحالف بين السلطة الحاكمة والقوى السياسية المعارضة، الموافقة ضد التيار الإسلامي، بأن أقرت ضمنا بتفويضها للتجمع الدستوري الديمقراطي، الحزب الحاكم، تولى الحكم وقيادة البرلمان في دورته الجديدة، حيث حصل هذا الحزب على إجمالي مقاعد مجلس النواب المخصصة للانتخاب وفق نظام القائمة المطلق بنسبة 144 مقعدا وتوزيع المقاعد 19 المخصصة لتمثيل أحزاب المعارضة التي قبلت بالتحالف<sup>(2)</sup>.

أما الانتخابات الرئاسية التي أجريت في نفس السنة، فإنها لم تختلف كثيرا عن الانتخابات التشريعية، حيث كرست هيمنة الحزب الحاكم باشتراط قانون الانتخابات تركية المترشح للرئاسة من قبل 30 نائبا بالبرلمان أو رئيس بلدية، وهم جميعا أعضاء في الحزب الحاكم، بما يجعل الترشح من خارج الحزب الحاكم دون موافقته غير ممكن من جهة ويجعل المعارضة، حتى المتحالف معها غير مؤهلة تماما لخوض هذه المنافسة، وبذلك يكون الحزب الحاكم قد ضمن استمرار هيمنته على

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 69.

(2) - المختار بدري، المرجع السابق، ص 50.

- محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 182.

مؤسسات الدولة بتطويع المعارضة المضادة للتيار الإسلامي لصالحه بعد استفادته من أخطاء التجربة الجزائرية في التعامل مع المعارضة أو إمكانية وصول أغليات مفاجئة غير مدروسة قد ترهن استقرار الدولة ومؤسساتها لإرادة هذه الأخيرة<sup>(1)</sup>.

أما الانتخابات التشريعية المقررة لسنة 1999، ورغم إجرائها في ظل التحالف مع القوى السياسية المعارضة المناهضة للتيار الإسلامي إلا أنها عرفت تطورين هاميين كان اعتمادهما دافعا للسلطة الحاكمة للبحث مستقبلا عن آليات جديدة لتأطير البرلمان حتى لا تتحكم فيه قوى سياسية ظرفية أو مفاجئة قد تؤدي إلى تغيير النظر في سياسات النظام المتخذة.

فطرفا المعادلة كانا السماح بتطور مدروس للترشح للانتخابات التشريعية والرئاسية المقررة سنة 1999 مع تأطيرها بشكل يسمح للحزب الحاكم دائما ورئيس الدولة من التحكم عضويا في البرلمان، بما يحقق استمرارية مبادئ نظام الحكم القائم وإن بدا توجهه نحو التعددية وذلك بتطعيم تنظيم البرلمان بتقنية الثنائية المجلسية التي ستعتمد لاحقا مع التعديل الدستوري لسنة 2002، حيث تميزت الانتخابات التشريعية لسنة 1999 بزيادة نسبة تمثيل المعارضة في البرلمان والانتخابات الرئاسية بتعدد المترشحين لها.

فعلى مستوى الانتخابات التشريعية، فقد تم العدول عن نظام القائمة المطلقة الذي تم تطبيقه في الانتخابات السابقة والتوجه نحو الجمع بين نظامي انتخاب القائمة المطلقة والتوزيع النسبي معاً، حيث تم التنافس على 147 مقعداً وفق نظام القائمة المطلقة و34 مقعداً وفق نظام التوزيع النسبي حسب الأصوات التي تحصل عليها المعارضة، أي أن الحد الأدنى لتمثيل هذه الأخيرة ارتفع إلى 34 مقعداً بدل 19 في انتخابات 1994. غير أن هذه التعديلات عمقت من استمرار استحواذ الحزب الحاكم على البرلمان ولم تستطع المعارضة الحصول على أي مقعد وفق نظام القائمة المطلقة<sup>(2)</sup>.

أما على مستوى الانتخابات الرئاسية فقد تم العدول عن شرط حصول المترشح لمنصب الرئاسة على تزكية 30 نائبا من البرلمان، وهو الأمر الذي كان من الصعب تحقيقه بالنظر لضعف تمثيل المعارضة السياسية داخل البرلمان حيث لم يتعد إجمالي تمثيلها 19 عضواً.

(1) - المختار بدري، المرجع السابق، ص 05.

- الغازي فتح الله، المرجع السابق، ص 31.

(2) - الغازي فتح الله، نفس المرجع، نفس الصفحة.

وقد فسر هذا الوضع في التعامل مع القوى السياسية في تونس على مدى تأثير الحالة الجزائرية على تونس ومدى استفادة هذه الأخيرة من تجنب أخطاء الأولى عند فتحها المجال للتعددية السياسية دون تأمين مؤسساتها السياسية بآليات تضمن وصول أغليات تتفق على المبادئ الأساسية للحكم والمجتمع دون أن تعرضها للتغيير كلياً في كل حين<sup>(1)</sup>.

بل أن هذه الاستفادة عمقت مع التعديل الدستوري لسنة 2002 بأن توجهت إلى آلية الثنائية المجلسية كوسيلة لتأطير البرلمان المفتوح على التعددية والمشاركة السياسية، بأن سمحت بتكريس التنافس بين الحزب الحاكم والأحزاب المعارضة دون أن تمس باحتكار الحزب الحاكم للسلطة سواء داخل البرلمان بمجلسيه سواء في أعضائه المنتخبين أو المعينين الصنف الجديد حسب تعديل 2002، من قبل رئيس الدولة في حرية كاملة أو عبر الحكومة المنبثقة من هذا البرلمان.

فالانتخابات التشريعية لسنة 2004 أفرزت أغلبية للحزب الحاكم على مستوى مجلسي البرلمان بما يكفل له أريحية كبيرة داخل البرلمان ومعه الحكومة وإن وجدت معارضة مقبولة من طرف الحزب الحاكم داخل البرلمان، لكنها غير قادرة على تغيير مجريات الواقع السياسي واقتناعها أن الاستقرار السياسي والمشاركة التدريجية أهم من المشاركة السياسية الآنية والسريعة التي قد تؤدي إلى سيناريو مماثل للحالة الجزائرية<sup>(2)</sup>.

وهكذا نلاحظ أن كلا من الجزائر، المغرب وتونس عمدت إلى التعددية الحزبية وفتح مؤسسات الدولة، لا سيما البرلمان، على المشاركة التعددية لكنها جميعاً لم تستطع تأطير التعامل مع فكرة التعايش بين الأغلبية والمعارضة التي تعتبر من مبادئ الديمقراطية الحقيقية فإلى جانب السماح بقيام أغلبية داخل مؤسسات الدولة لابد من احترام وجود معارضة وضمان تمثيلها أيضاً داخل هذه الأخيرة.

هذا التمثيل والتعايش الذي يزداد صعوبة في التجسيد على أرض الواقع كلما كان البرلمان، خاصة يأخذ في تنظيمه شكل المجالس الأحادي<sup>(3)</sup>، لأنه في أحيان كثيرة ومع التعديلات الحديثة التي قد يؤدي إلى وصول قوى سياسية، وإن شكلت أغلبية، تهدد أسس ومبادئ الحكم كلها داخل الدولة،

(1) - المختار بدري، المرجع السابق، ص 51.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 70.

(3) - دافيد بيتهام، المرجع السابق، ص 44.

لأن حرية الرأي وقيام التنافس بهدف الوصول إلى الحكم تستلزم لنجاحه وجود تعددية مؤسساتية تقف في وجه كل استبداد ممكن للأغلبية<sup>(1)</sup>.

لذلك نجد أن الجزائر وغداة تطبيق دستور 1989 التعددي عرفت أزمة تمثيل حقيقية كادت تعصف مؤسساتها واستقرار المجتمع ككل مما ألزمها على إعادة النظر في هيكله الحياة السياسية وتنظيم مؤسساتها بآليات جديدة تسمح لها بالعمل الأنبي دون أن توهنها إلى إرادة قوى تختلف عن بعضها كليا حول المبادئ العامة للمجتمع بل وقد تطمع لتغييرها بمجرد وصولها للحكم، فكان التعديل الدستوري لسنة 1996 المتبني للثنائية المجلسية كوسيلة مساعدة على هذا المستوى وتعمق العمل بها وصقلها مع التعديل الدستوري لسنة 2016.

أما المغرب وتونس فقد استفادت من التجربة الجزائرية على هذا المستوى، وحاولت تجنب أخطاء التفتح التعددي والمشاركة السياسية دون دراسة واحتياط مسبق كما حدث في الجزائر. مما جنبها الوقوع في الأزمة التي عرفت الجزائر أمنيا ومكنها من رصد الآليات المساعدة لتحقيق التعايش أو تأطير التعامل بين الأغلبية والمعارضة بشكل لا يهدد مؤسسات الدولة.

وهو ما يفسر الإصلاحات التي جاء في شكل تعديلات دستورية أو وضع دساتير جديدة مع مرافقتها بتعديلات خاصة في قوانين الانتخابات بشكل يمنع حدوث ما وقع مع الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الجزائر من جهة وتدعيم مؤسسات الدولة بآليات تنظيم تدعم ذلك أيضا، وهو ما يعكس تبني هاته الدول للثنائية المجلسية كتقنية مساعدة في فترات زمنية متقاربة.<sup>2</sup>

### ثانيا: عدم إرسام نظام حزبي محدد المعالم

من المبررات السياسية لاعتماد الثنائية المجلسية، التعددية الحزبية وفتح مؤسسات الدولة السياسية نتيجة ذلك على المشاركة التعددية، التي تكون عادة عند حداثة نشأتها غير منظمة وغير مهيكلة شكل نظام حزبي ثابت ومنسق وواضح المعالم، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى نشوء تهديدات تحول دون التوازن بين الأغلبية والمعارضة داخل مؤسسات الدولة، سيما التمثيلية منها، بما يرهن استقرارها واستقرار النظام السياسي ككل بالتبعية، لأن توازن هاتين الأخيرتين وتتأوبهما

(1) -M.Prélot, op. cit, p 63.

(2) - السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 95 وما بعدها.

على السلطة يشكل متنفسا رئيسيا لكل نظام سياسي<sup>(1)</sup>.

وهو ما لم يتفق في الجزائر، المغرب وتونس عند عملها بالتعددية الحزبية، لأنه ورغم هذا التوجه، فإن الأحزاب المنشأة أو القائمة وجدت نفسها في إطار حالة من عدم التوازن الذي، انعكس في عدم توازن بين الأغلبية، أو بتعبير أدق الحزب الحاكم، وبين أحزاب المعارضة.

مما جعل النظام الحزبي في هاته الدول أقرب ما يكون لنظام الحزب المهيمن منه إلى نظام حزبي تعددي<sup>(2)</sup> وفضلا عن عدم انتظام الأحزاب المنشأة في نسق تام حزبي ثابت وواضح المعالم، فإن هذه الأحزاب تميزت بالضعف وعدم الجدية، لأن التحول أصلا للتعددية أو إعادة بعثها كان بقرار من القيادات الحاكمة سعيا منها للبحث عن مصادر بديلة لشرعيتها بعدما تآكلت أسس ومصادر شرعيتها القديمة، والدليل على ذلك أن هذا الانفتاح التعددي جاء بعد أحداث العنف الجماهيري التي شهدتها هذه الدول نتيجة تفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ومحاولة أنظمتها احتواء القوى السياسية والاجتماعية الصاعدة وتمكينها من ممارسة ما يعرف بالتنفيس السياسي عبر الأطر المؤسسية المشروعة لا التمكين السياسي.

أي فتح المجال للتعددية والتنافس السلمي على مراكز السلطة دون التراجع الكلي عن سياسات الدولة المتخذة<sup>(3)</sup>.

ولذلك ظهرت ضرورة التوفيق بين ضمان استمرارية واستقرار مؤسسات هاته الدول دون العدول الكلي عن سياساتها المتبناة وبين ضرورة التحول التعددي، الذي لم يظهر انتظامه بعد ولم ترسم معالمه أيضا.

(1) - أندريه هوريو، المرجع السابق، ص 24.

- الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 1999، ص 14.

(2) - نظام بركات، الأحزاب العربية ودورها في التحولات الديمقراطية، الندوة العلمية حول التحول الديمقراطي في العالم العربي خلال التسعينات، جامعة آل البيت 30 - 11 / 1 - 12 - 1999، نشریات جامعة آل البيت، الأردن، 2000، ص 282.

(3) - هاني الحوارني، الانتقال الديمقراطي وقضايا حقوق الإنسان بالمغرب، ملاحظات ومقارنة بين التجويتين الأردنية والمغربية في الانتقال الديمقراطي، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 2001، ص 164.

- نظام بركات، المرجع السابق، ص 283.

وذلك من خلال إيجاد إطار يضمن الاستمرارية والاستقرار ويكون المقابل لكل أغليات تظهر وتكون لها القدرة على المساس بأسس الحياة المشتركة من جهة وأسس المجتمع الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى، مع إحاطة هذه التعددية بجملة من الضوابط القانونية التي تبقىها تحت سيطرة الحكومات القائمة وداخل الأطر التي ترسمها وتحددها هذه الأخيرة سلفاً<sup>(1)</sup>.

ولن يتأتى ذلك إلا بوضع دساتير جديدة أو تعديل تلك القائمة لإيجاد هذه الضوابط كأمر ضروري، لا سيما على مستوى المؤسسة التنافسية ممثلة في البرلمان، بتحويلها غالباً إلى تنظيم ثنائي كآلية مساعدة على مواجهة عدم انتظام الأحزاب في نظام محدد وواضح بعد التفتح الحديث أو المستجد التعددية من جهة ومواجهة وصول أي أغليات تحدث تجاوزات وترهن الاستقرار السياسي والمؤسساتي للدولة من جهة أخرى<sup>(2)</sup> أي أن تبني الثنائية المجلسية كان كوسيلة لمواجهة اللاهيكلة الحزبية في نظام حزبي محدد المعالم.

فالتعددية المعمول بها في الجزائر، المغرب وتونس لم تتمكن بعد من إرساء نظام حزبي محدد، هذا النظام الذي نجده في بعض دول العالم يقوم على حزبين يتداولان على السلطة بشكل مستقر ودائم، وفي دول أخرى يقوم على ثلاثة أحزاب رئيسية وفي البعض الآخر على أربعة، وفي جميع الحالات فإن الأنظمة الحزبية مهما كان شكلها أو عدد الأحزاب المكونة لها تستقر في الدولة وتدوم لتصبح جزءاً من الحياة السياسية، بل أنها تصبح المحدد لهذه الحياة السياسية لكل نتيجة تطور زمني طويل<sup>(3)</sup>.

وهو التطور الذي لا يمكن انتظاره في الجزائر، المغرب وتونس، لأن التعددية المتبناة ومع قصر عمرها أظهرت معاناة الأحزاب من مشاكل متعددة ومعقدة، كأن تصل وفي ظرف زمني قصير ومن خلال الانتخابات أغليات حزبية أو برلمانية ساحقة تتسبب في تجاوزات، بل وتعسفت ضد الأقلية التي يمكن أن يهدد حتى وجودها أحياناً، وقد يمتد الأمر إلى تهديد الدولة نفسها في مقوماتها، أسسها وثوابتها، وهي أمور محتملة الوقوع كثيراً عندما تكون التعددية

(1) - هاني الحوراني، المرجع السابق، ص 165.

- الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 18.

(2) - نظام بركات، المرجع السابق، ص 283.

(3) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 12.

- مراد بقالم، المرجع السابق، ص 112.

الحزبية غير منتظمة في إطار نظام حزبي مستقر وثابت، لأن هذا الأخير يشكل إحدى ضمانات الاستقرار السياسي للدولة والمجتمع ككل<sup>(1)</sup>.

ولذلك فإن مواجهة هذا الوضع الحزبي استلزم تأطير مؤسسات الدولة، لا سيما البرلمان، بتقنيات تقلل من حدة عدم التنظيم هذا فكان إنشاء مجلس ثان بالبرلمان من الوسائل المساعدة على ذلك مع تنظيمه عضويا ووظيفيا لمجابهة والتخفيف من وطأة هذا الوضع الحزبي غير المنتظم في هاته الدول<sup>(2)</sup>.

بل يمكن القول أن عدم الانتظام هذا مع ما تعرفه الأحزاب في هاته الدولة من مشاكل داخلية هو من أهم الأسباب السياسية لتبني نظام الثنائية المجلسية، فليس هنالك إطار أحسن يسمح بوجود التعددية الحزبية والمشاركة السياسية وتمثيل مختلف القوى داخل المجتمع دون تعريض مؤسسات الدولة للخطر من وجود مجلس ثان بالبرلمان<sup>(3)</sup>، بل الحاجة الملحة لوجود مثل هذه المجالس أظهرتها حتى المشاكل التي تعيشها الأحزاب في هاته الدول والتي يمكن أن تؤثر بوصولها إلى البرلمان في حال المجلس الواحد على مقومات الدولة والمجتمع.

ومن أبرز هذه المشاكل المؤثرة عدم الانضباط الحزبي، الذي كثيرا ما يظهر في شكل انقسامات وانشقاقات داخلها بسبب الرغبة في القيادة أو الترشح، وتعمق هذه الظاهرة في حال اختيار بعض منتسبيها في تشكيل الحكومة كوسيلة من السلطة لاستقطاب المعارضة القريبة منها أو ما يعرف بالمعارضة المخلصة<sup>(4)</sup> ورفضهم الخروج منها في حال خروج الأحزاب التي ينتمون إليها من هذا الاختلاف الظرفي<sup>(5)</sup>.

(1) - محمد القورصو، المؤسسة التشريعية في الجزائر بين الممارسة الإيديولوجية والعمل الدستوري 1963 - 1996، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 1999، ص 79.

- الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 15.

(2) - محمد القورصو، المرجع السابق، ص 80.

- مراد بقالم، المرجع السابق، ص 113.

- هاني الحوراني، المرجع السابق، ص 165.

(3) - عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 136.

(4) - كيفين جويل، المرجع السابق، ص 24.

(5) - يمكن هنا الإشارة على سبيل المثال لحالة الوزراء المنتمين لحركة مجتمع السلم في الجزائر، الذين رفضوا التخلي عن مناصبهم في الحكومة بمجرد خروج حزبهم من الائتلاف.

وهو الوضع الذي يمكن تفسيره بانعدام الانضباط الحزبي من جهة وانعدام الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب نفسها، وأحيانا أخرى ضرب حتى مبادئ الديمقراطية التمثيلية، فالأحزاب التي يغير منتسبيها، مناضليها، ولاءهم وانتماءهم الحزبي بمجرد وصولهم لمقاعد البرلمان، فيما يعرف بظاهرة التجوال السياسي<sup>(1)</sup> أو تغير هي كأحزاب ولائها من أحزاب معارضة إلى أحزاب موالية ومساندة بمجرد اختيار بعض أعضائها من قبل السلطة في تشكيل الحكومة، أو لا يمكنها أن تطبق أبسط قواعد الديمقراطية داخل صفوفها فلا يمكن أن تطبق هذه الأخيرة وتحترم مبادئها في حال وصولها للحكم، بل أن ذلك يعتبر مساسا وخطر حتى على مبدأ التمثيل الديمقراطي الذي تلعبه الأحزاب، هذا الوضع يزداد سوء واحدة عند تشكيل البرلمان من مجلس واحد<sup>(2)</sup>.

ضف إلى ذلك عجز الأحزاب عن التأطير السياسي للمجتمع وعدم القدرة على استقطاب كثير من المناظرين والمنخرطين، إذ أن نجاح الأحزاب السياسية على التأييد الانتخابي الذي يمكن أن تحظى به أو تحافظ عليه تكون بأن تبقى على اتصال بالرأي الشعبي في صياغة برامجها واختيار مترشحيها للمناصب العامة، وإن لم تفعل ذلك فسوف تفقد نفوذها لصالح أحزاب أخرى أو تساعد على ظهور أحزاب جديدة لملأ الفراغ، الذي قد لا يستغل بشكل صحيح في ظل البرلمان أحادي المجلس<sup>(3)</sup>.

وهو ما يعكس فشل أحزاب المعارضة في بلورة تحالف شعبي يؤسس لقيام حل بديل للنظام القائم، ضف إلى ذلك أنه رغم التأكد على الطبيعة الوطنية للوكالة البرلمانية، إلا أن واقع الاقتراع العام المباشر، المختار لتشكيل البرلمان، عادة ما يجعل المنتخب تابعا لناخبيه ودائرتة الانتخابية لا للتمثيل الوطني، وهو الوضع الذي يزداد حدة عند تكون البرلمان من مجلس واحد، أين يظهر تباين كبير في التمثيل كأن تتوزع المقاعد على عدد كبير من الأحزاب مما يجعل البرلمان يظهر في شكل فسيفساء غير منتظمة، أو احتكارها من عدد قليل من الأحزاب في حال ائتلافها أو استحواد حزب

(1) - سنتطرق لاحقا لظاهرة التجوال السياسي في الفصل الثاني من هذا البحث.

(2) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 115.

- عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 140.

- نظام بركات، المرجع السابق، ص ص 298 - 299.

(3) - دافيد بينتهام، المرجع السابق، ص 17.

- هاني الحوراني، المرجع السابق، ص 165.



واحد على أغلبية المقاعد<sup>(1)</sup> ووجود مجلس ثان بالبرلمان وتنظيمه عضويا من شأنه التقليل من هذا الواقع الذي يؤثر على المؤسسات التمثيلية<sup>(2)</sup>.

وتأكيدا على منع محاولة تعويض ضعف الأحزاب في التأطير السياسي للمجتمع وعدم القدرة على استقطاب الكثير من المناضلين والمنخرطين ولجئها في سبيل ذلك إلى استغلال بعض المكونات الأساسية الهوية الوطنية واستغلالها في شعارات حزبية ضيقة واعتبارها كأساس لقيامها والدفاع عنها بما يكسبها تأييدا مرحليا من شأنه المساس بالديموقراطية التعددية وحتى تهديد مؤسسات الدولة إن هي وصلت للحكم باستعمال هاته المكونات الأساسية، أثرت السلطة السياسية في كل من الجزائر، المغرب وتونس إخضاع كل الفعاليات السياسية لمشروع وطني يستجيب لمشاركتها جميعا دون استثناء مع وضع مبادئ أساسية للتعددية وجب احترامها من الجميع بهدف تكريس الديمقراطية التعددية وقيام نظام سياسي تعددي معتمد على برامج سياسية حزبية مؤطرة للمجتمع لا على استغلال مقومات الهوية الوطنية المكونة للإرث المشترك للمجتمع، لتحقيق أهداف سياسية ضيقة أو مرحلية هدفها الوصول للسلطة.

ولفرض واجب احترام المبادئ المشكلة للتعددية عملت السلطة السياسية في هاته الدول على إيجاد إطار يكفل ترقية الديمقراطية التمثيلية التعددية وإنشائه على أسس تخرج المكونات الأساسية للهوية الوطنية من التنافس الحزبي<sup>(3)</sup>.

ليقوم بذلك المؤسس الدستوري في الجزائر والمغرب وتونس، لضمان ترقية الديمقراطية التعددية والحفاظ على مقومات الدولة ووحدة الأمة بإبعاد الإسلام، العروبة والأمازيغية من دائرة التنافس السياسي، باعتبارها تراثا مشتركا لكل المواطنين ووضعها بمنأى عن الاستعمال الحزبي الذي من شأنه تهديد استقرار مؤسسات الدولة ومن ثم النظام السياسي ككل.

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 114.

- الحنين الحسين، المرجع السابق، ص 55.

(2) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 19.

- عبد الغفار شكر، المرجع السابق، ص 140.

- الحنين الحسين، المرجع السابق، ص ص 29 - 30.

(3) - M.Brahimi, op. cit, p 35.

- Martine Gozlan, op, ct, p p 17 - 26.

- Bernard Cubertafond, le systeme politique Marpcaïn, op.cit, p p 133 - 134.

وبذلك حظرت هاته الدول تأسيس أي حزب سياسي على أساس ديني أو لغوي<sup>(1)</sup> لأن استغلال هذه الأخيرة من قبل الأحزاب لا يمس بمبادئ التعددية فقط بل ويشكل تهديدا حقيقيا للديموقراطية التمثيلية في هاته الدول والمفتوحة على المشاركة التعددية حديثا.

فتتح المجال السياسي على التعددية جعل بعض القوى السياسية تعرض الإسلام كمشروع مجتمع الأمر الذي أثار حفيظة بعض القوى السياسية ومعارضتها لذلك، باعتباره تهديدا ونفيا للديموقراطية نفسها فضلا على تأكيدها على أن بروز الظاهرة الدينية على الصعيد السياسي من شأنه إضعاف نظام الحكم، بوصول الأحزاب التي تستعمل هذا المكون الأساسي كسند لها لما يجده من التفاف عدد من المواطنين حوله<sup>(2)</sup>.

وتقاديا لذلك أوجب المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس إبعاد الإسلام عن كل استعمال حزبي.

وهو حال اللغة العربية التي تعتبر مكسبا أساسيا لشعوب هاته الدول، وحتى تظل أحد أسس الهوية الوطنية وجب أن تكون بمنأى عن أية محاولة تهدف إلى جعلها أداة سياسية أو إيديولوجية أو حزبية. وبهدف ترقيتها وتطويرها بصفتها اللغة الرسمية والوطنية فستحظى باستمرار بالدعم من خلال عمل مؤسسات الدولة المعنية<sup>(3)</sup>.

(1) - المادة 52 الفقرة 2، 3، 4 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري " لا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والوحدة الوطنية... وفي ظل احترام أحكام الدستور لا يجوز تأسيس تقوم على العناصر المبنية في الفقرة السابقة " تقابلها المادة 42 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

- الفصل 07 الفقرة 3 من الدستور المغربي لسنة 2011 " لا يجوز أن تؤسس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو جهوي وبصفة عامة على أي أساس من التمييز أو المخالفة لحقوق الإنسان ".

الفصل 08 الفقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2002 التونسي " لا يجوز لأي حزب أن يستند أساسا في مستوى مبادئه أو أهدافه أو نشاطه أو برامجه على دين أو لغة أو عنصر أو جنس أو جهة ".

(2) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 172.

- المبروك عبشة، المرجع السابق، ص 365.

- فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 267 - 268.

(3) - المادة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري، تقابلها المادة 3 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

- الفصل 05 الفقرة 06 من دستور 2011 المغربي.

- الفصل 01 من التعديل الدستوري 2002 التونسي.

وكذلك وضع الأمازيغية، وتقاديا لكل استعمال ضيق لها، كان من مصلحة الأمة أن يضع المؤسس الدستوري هذه الأخيرة مثلها مثل باقي المكونات الأخرى للهوية الوطنية بعيدا عن الاستعمال الحزبي والسياسي، حيث تشكل تراثا لجميع المواطنين وتظل الدولة وحدها المؤهلة، عبر مؤسساتها الوطنية، لرد الاعتبار لها مثل العنصرين الأخيرين للهوية الوطنية<sup>(1)</sup>.

هذا المنبع المجابه للاستعمال الضيق لرموز الهوية الوطنية المشتركة، وإن نجح في تحقيق أهدافه إلا أنه يبقى غير كاف لا سيما في حال تشكل البرلمان من مجلس واحد منتخب عبر الاقتراع المباشر، ولذلك كان لابد من تدعيمه بألية أخرى تساهم في تحقيق هذا الهدف وليس أحسن لذلك من إنشاء مجلس ثان بالبرلمان وتنظيمه عضويا ووظيفيا لمنع ذلك إن حدث.

هذا ولا تنحصر المبررات السياسية لإنشاء المجلس الثاني ببرلمانات دول الجزائر، المغرب وتونس في مواجهة النقائص المرتبطة باعتماد التعددية الحزبية متمثلة في عدم ارتسام نظام حزبي محدد وعدم قدرة تعايش فكرة الأغلبية والأقلية بل تتعداها إلى الرغبة في البحث عن تمثيل أفضل لمكونات الأمة عبر توسيع مجال التمثيل الوطني الذي يأخذ أبعادا عميقة في تثبيت الديمقراطية.

#### الفقرة الثانية: توسيع مجال التمثيل الوطني

بالرجوع إلى أهم الخطابات السياسية والأعمال التحضيرية لوضع دساتير الجزائر، المغرب وتونس المتبنية لنظام الثنائية الجلسية<sup>(2)</sup> يتبين أنه من المبررات التي دعمت إنشاء المجلس الثاني بالبرلمان في هاته الدول توسيع مجال التمثيل الوطني وعدم حصره فقط فيما يترتب عن نتائج الانتخابات التي قد تخالطها مغالطات تنقص من قدرتها على الاستجابة للانشغالات المتنوعة للشعب.

ويتجلى توسيع مجال التمثيل الوطني من خلال إحداث المجلس الثاني بالبرلمان بوضوح

(1) - المادة 04 من التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائري، ومقدمة التعديل الدستوري لسنة 1996.

- الفصل 05 الفقرة 03 من دستور 2011 المغربي.

- الفصل 05 الفقرة 06 من دستور 2011 المغربي.

(2) - دستور الجزائر الصادر في 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. رقم 76.

- دستور المغرب الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 11191 المؤرخ في 29 جوان 2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية رقم 5964 مكرر.

- دستور تونس الصادر بموجب القانون الدستوري رقم 51 المؤرخ في 1 جوان 2002.

من خلال مظهرين أساسيين، وهما ضمان تمثيل الجماعات المحلية (أولا) وسد نقائص التمثيل الانتخابي (ثانيا).

### أولا: ضمان تمثيل الجماعات المحلية

تشارك العديد من الدول التي تأخذ بنظام الثنائية المجلسية، في جعل المجلس الثاني الإطار الضامن للتوازنات الإقليمية، من خلال ضمان تمثيل كل الجهات الإقليمية للدولة داخل هذا المجلس، وإن اختلفت هذه الدول في نسب تمثيل الجهات وفي كيفية وصول ممثليها.

ففي فرنسا مثلا كان الهدف الأساسي من إنشاء مجلس الشيوخ، المجلس الثاني بالبرلمان الفرنسي، وفق دستور 1958 تمثيل الجماعات الإقليمية<sup>(1)</sup> بمعنى أن ضمان تمثيل هذه الأخيرة منصوص عليه بنص الدستور صراحة.

أما في الجزائر وبالرجوع إلى البند الثامن والعشرين (28) من المذكرة الرئاسية الخاصة بتعديل الدستور، يتضح لنا أنه من بين المبررات الداعمة لإنشاء مجلس الأمة، المجلس الثاني بالبرلمان توسيع مجال التمثيل الوطني وعدم حصره على ما يترتب من نتائج الانتخابات التي قد تخالطها تنقص من قدرتها على الاستجابة للانشغالات المتنوعة للشعب<sup>(2)</sup>.

أما في المغرب فقد جاء في الخطاب الملكي للملك المغربي بتاريخ 20 أوت 1996 المتعلق بالتعديل الدستوري لسنة 1996<sup>(3)</sup> "أن وجوب إعطاء المغرب نظاما للجهات من أجل اللامركزية والفاعلية والنماء المحلي تعد من المبررات الأساسية لإنشاء مجلس المستشارين المجلس الثاني إلى جانب مجلس النواب"<sup>(4)</sup>.

(1) -Phillip Ardant, op. cit, p 541.

- المختار مطيع، المرجع السابق، ص 181.

(2) - جاء في البند 28 من المذكرة الرئاسية " إن إنشاء هذه الغرفة الثانية المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية، يرمي إلى توسيع مجال التمثيل بضمن تمثيل الجماعات المحلية...." ص 09.

(3) - دستور المغرب الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 157 - 96 - 1 المؤرخ في 07 أكتوبر 1996 الجريدة الرسمية للمملكة المغربية رقم 4420.

(4) - السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 95.

- حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، قراءات متقاطعة، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الطبعة الأولى، الرباط، 2011، ص ص 37 - 41.

وجاء في الخطاب الملكي للملك المغربي بتاريخ 09 مارس 2011 بخصوص مرجعيات الإصلاح الدستوري في المغرب ووضع دستور جديد لها عوض دستور 1996 "أما بالنسبة لمجلس المستشارين المجلس الثاني بالبرلمان المغربي، وحرصا على عقلنة تركيبته فإن الدستور المقترح ينص على أن يتراوح عدد أعضائه بين 90 و120 عضوا. وفي هذا الصدد واستجابة للملتمس المرفوع إلينا من طرف المركزيات النقابية والمدعوم من قبل الأحزاب السياسية بشأن تمثيلية النقابات في الغرفة الثانية، فقد قررنا في إطار مهامنا التحكيمية تضمين المشروع تمثيلية نقابية مناسبة وكذا للهيئات المهنية والمقاولتية الأكثر تمثيلية، مع ضمان تمثيل أوسع للمجال الوطني من خلال تمثيل الجماعات المحلية"<sup>(1)</sup>.

أما في تونس، فقد جاء في خطاب رئيس الجمهورية التونسية إلى الشعب بمناسبة نظر مجلس النواب في مشروع تنقيح الدستور في 28 فيفري 2002<sup>(2)</sup> "إننا نؤسس لمرحلة جديدة في مسيرة التغيير، تفتح آفاقا رحبة لتونس الغد وتؤسس لنقطة نوعية لنظامنا السياسي، إننا نريد بهذا الإصلاح تطوير السلطة التشريعية بإحداث مجلس المستشارين ليضطلع بدوره إلى جانب مجلس النواب وتتاح من خلاله مشاركة الجهات ومختلف مكونات المجتمع إثراء للحياة السياسية وتعميقا للممارسة الديمقراطية وتجذير للتعددية مع الحرص على نجاعة العمل التشريعي وإحكام سيره ليضطلع بدوره على أفضل الوجوه"<sup>(3)</sup>.

وهكذا يتضح لنا جليا أن التعديل الدستوري الجزائري ل 28 نوفمبر 1996 والدستور المغربي ل 29 جوان 2011، وقبله دستور 07 أكتوبر 1996، والتعديل الدستوري ل 01 جوان 2002، لا يقر صراحة بأن أساس وجود المجلس الثاني ببرلماناتها هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية. بل اكتفت

(1) - ورد ذكره في سلسلة المعرفة القانونية للجميع، دار الإنماء الثقافي، الطبعة الأولى، الرباط، 2011، ص 12.

(2) - عرف دستور تونس الصادر في 1 جوان 1959 بموجب القانون رقم 57 المؤرخ في 01 جوان 1959 خمسة عشر (15) تعديلا منها تعديل 1 جوان 2002 الذي اعتنق الثنائية المجلسية لأول مرة، رغم محاولة اعتناقها من قبل المجلس التأسيسي في 20 نوفمبر 1956 في المشروع الأول لوضع الدستور التونسي.

- انظر بهذا الشأن الأزهر بوعوني، ميدان القانون وتطوره في الدستور التونسي، سلسلة دراسات برلمانية، اليوم الدراسي الأول حول الوظيفة التشريعية في تونس، مجلس النواب، العدد 1، تونس 2005، ص 43.

-Sadok Chaabane, la tunisie politique, un autre regard, maison arabe du livre, tunisie, 2008 op. cit, p 91 .

(3) - أورده المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 08.

النصوص الدستورية الناظمة للبرلمان بتبيين كيفية تكوين المجلس الثاني في هاته الدول.

فمجلس الأمة في الجزائر يتكون ثلثاه (2 / 3) من الأعضاء المنتخبين بالانتخاب غير المباشر والسري من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي لكل ولاية، والثلث الأخير يعينه مباشرة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

أما مجلس المستشارين بالمغرب فيتكون من ثلاثة أخماس (5/3) أعضائه المنتخبين بالانتخاب العام غير المباشر والسري من الجماعات الترابية موزعين بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها<sup>(2)</sup>.

في حين أن مجلس المستشارين بتونس يتم انتخاب عضو أو عضوين عن كل ولاية باعتبار عدد السكان من قبل أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين<sup>(3)</sup>.

وهذا يفيد ويوضح أن ميرر تمثيل الجماعات المحلية، في هاته الدول، غير معن صراحة في إيجاد مجلس ثان كما هو الحال بفرنسا.

غير أن استحضار ما ورد في الفقرة الثانية من المادة 118 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري 1996 بالجزائر وما جاء بالبند الثامن والعشرين من المذكرة الرئاسية، المذكورة أعلاه، يجعل اعتماد ضمان تمثّل الجماعات المحلية من مبررات إحداث مجلس الأمة كمجلس ثان بالبرلمان<sup>(4)</sup>.

وهو استنتاج منطقي أيضا بالنسبة للمغرب وتونس، عند استحضار الفصل الثالث والستين من دستور 2011 بالمغرب مع ما ورد في الخطاب الملكي للملك المغربي بخصوص ضمان تمثيل الجماعات الترابية على مستوى مجلس المستشارين وبالتالي اعتماده كمبرر لإنشاء هذا المجلس على مستوى برلمان المغرب.

(1) - المادة 101 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 تقابلها المادة 118 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 06 مارس 2016 الصادر بالقانون رقم 16 - 01، ج. ر. ج. ج. رقم 14.

(2) - الفصل 63 الفقرة 2 من دستور 2011، يقابله الفصل 37 من دستور 1996.

(3) - الفصل 19 الفقرة 2 من دستور 2002.

(4) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية، طبعة لنظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 245.

وكذلك الحال عند استحضار ما ورد في خطاب رئيس الجمهورية التونسي المذكور أعلاه، بخصوص إنشاء مجلس المستشارين بالبرلمان التونسي وتحليله مع نص الفصل التاسع عشر (19) في فقرته الثانية من دستور 2002 الذي يبرز لقارئه الرغبة في ضمان تمثيل الجماعات المحلية وبالتالي اعتبارها مبررا أساسيا لإنشاء هذا المجلس في تونس.

ومن هنا لا يمكننا أن نتجاهل حقيقة كون مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس كمجسد للتمثيل الإقليمي المحلي.

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه على هذا المستوى، حول ما إذا كان مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس، يمثل الجماعات المحلية أم يمثل الشعب منضما إلى هذه الجماعات المحلية.

بمعنى هل يستند التمثيل السياسي في مجلس الأمة ومجلس المستشارين على البعد الإقليمي أو على البعد الديموغرافي.

فبالنظر لانتماء أكثرية أعضاء مجلس الأمة في الجزائر، أي الثلثين إلى الجماعات المحلية وانتخابها من طرف هيئة ناخبة مشكلة من المنتخبين المحليين فقط، يتعزز الاعتقاد بأنه إذا كان المجلس الشعبي الوطني يمثل الشعب، لانتخاب كل أعضائه مباشرة، فإن مجلس الأمة يمثل الإقليم، خاصة وأن تمثيل الولايات فيه يكون بالتساوي، فكل ولاية من الولايات الثماني والأربعين (48) ممثلة بعضوين (2) مهما كان عدد سكانها<sup>(1)</sup>، أي أن التمثيل السياسي يتم دون مراعاة البعد الديموغرافي فالولايات الأكثر كثافة سكانية تتساوى مع أقلها كثافة.

غير أن الإمعان في نص المادة 122 من التعديل الدستوري<sup>(2)</sup> يظهر بجلاء أن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس الأمة مثلما هي لنواب المجلس الشعبي الوطني لا تتحصر في الدفاع عن

(1) - انظر المادة 6 من الأمر 97 - 08 المؤرخ في 6 مارس 1997 المعدل و المتمم بالأمر 02 - 04 المؤرخ في 25 فيفري 2002 المعدل و المتمم بالأمر رقم 12 - 01 المؤرخ في 13 فيفري 2012 ج، ر، ج، ج رقم 01 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان " تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية، يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان إثنان " .

(2) - أنظر المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى "، تقابلها المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 1996

مصالح ولاية أو منطقة معينة. بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن الذي يشكل حسب المادة الأولى من التعديل الدستوري وحدة واحدة لا تتجزأ<sup>(1)</sup>.

لذلك فالتمييز الكلاسيكي بين التمثيل الديموغرافي والتمثيل الإقليمي لا يجد أساسا له في الدستور الجزائري، الذي يعترف بأن إرادة الشعب هي منبع مشروعية الدولة وسبب وجودها<sup>(2)</sup>.

كما أنه ومن الناحية العملية يصعب الفصل التمثيل الديموغرافي عن التمثيل الإقليمي، لأن الإقليم يشكل الإطار الضروري لتجسيد التمثيل الديموغرافي ويستطيع أن يمثل العنصر الجامع لمختلف فئات الشعب المتباينة المشارب.

وبالتالي نستطيع القول أن التمثيل السياسي في مجلس الأمة شأنه في المجلس الشعبي الوطني له بعد ديموغرافي وبعد إقليمي، إذ يجسد التمثيل الديموغرافي إطار إقليمي، لكن الاختلاف يكون فقط في نطاق الإقليم بين المجلسين، ففي مجلس الأمة تعد الولاية، الدائرة الانتخابية القاعدية، بينما في المجلس الشعبي الوطني، عادة ما تضم الولاية الواحدة عدة دوائر انتخابية، يتحكم في عددها حجم الكثافة السكانية والبعد عن مقر عاصمة الولاية.

وعليه فإن مجلس الأمة يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية التي هي في الأصل منتخبة من طرف الشعب المكون لهذه الجماعات المحلية.

وفي المغرب وبالنظر إلى انتماء أكثرية أعضاء مجلس المستشارين، أي الثلاثة أخماس إلى الجماعات المحلية<sup>(3)</sup> وإنتخابها من قبل هيئة ناخبة مشكلة في أغلبها من المنتخبين المحليين<sup>(4)</sup> يتعزز الاعتقاد أنه إذا كان مجلس النواب يمثل الشعب لانتخاب كل أعضائه مباشرة، فإن مجلس المستشارين يمثل الإقليم، خاصة وأن تمثيل الجهات فيه يكون بالتساوي، فكل جهة من الجهات

(1) - المادة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " الجزائر جمهورية ديموقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ " تقابلها المادة 01 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(2) - المادة 12 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 2016 " تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب " تقابلها المادة 11 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

(3) - الفصل 63 الفقرة 2 من دستور 2011 يقابله الفصل 38 الفقرة 2 من دستور 1996 " يتكون مجلس المستشارين.... ثلاثة أخماس الأعضاء يمثلون الجماعات الترابية يتوزعون بين جهات المملكة...."

(4) - يقوم التقييم الإقليمي للمملكة المغربية على نظام الجهات المقسمة إلى الجماعات الترابية، أنظر الفصل الأول من دستور 2011 " التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة ".



الستة عشرة (16) ممثلة بعضوين، أي أن التمثيل السياسي يتم دون مراعاة البعد الديموغرافي<sup>(1)</sup>.  
غير أن التمتع في نص الفصل 60 من الدستور<sup>(2)</sup> يظهر بوضوح أن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس المستشارين مثلما هي لأعضاء مجلس النواب لا تنحصر في الدفاع عن مصالح جهة أو منطقة معينة، بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن، سيما أن الدستور المغربي يعترف بأن إرادة الشعب هي منبع مشروعية الدولة وسبب وجودها<sup>(3)</sup>.

وبالتالي فإن التمييز الكلاسيكي بين التمثيل الديموغرافي والتمثيل الإقليمي لا يجد له أساسا في تمثيل العضو داخل البرلمان المغربي، فهو ممثل للأمة بأكملها وليس لدائرته الانتخابية فحسب<sup>(4)</sup>.

لذلك يمكن القول أن التمثيل السياسي في مجلس المستشارين مثلما هو في مجلس النواب له بعد ديموغرافي وبعد إقليمي، حيث يتجسد التمثيل الديموغرافي في إطار إقليمي، غير أن الاختلاف يكمن في مدى الإقليم بين المجلسين، فبينما هو بالنسبة لمجلس المستشارين يكون ممثلا في الجهة لدائرة انتخابية قاعدية، فإنه بالنسبة لمجلس النواب يتمثل في عدة دوائر انتخابية منظمة إلى جهة واحدة يتحكم في عددها حجم الكثافة السكانية والبعد عن مقر الجهة.

ومنه فمجلس المستشارين يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية المشكلة للجهات، والتي هي في الأصل منتخبة من قبل الشعب المكون لهذه الجهات المحلية.

أما في تونس، وإن ظهرت النصوص الدستورية لأول وهلة أن مجلس المستشارين يمثل الإقليم بالنظر لانتماء أكثرية أعضائه للجماعات المحلية وانتخابهم من طرف هيئة ناخبة تنتهي للجماعات المحلية<sup>5</sup> على خلاف مجلس النواب الذي يمثل الشعب لانتخابه مباشرة من قبل هذا

---

(1) - المرسوم الصادر في 17 أبريل 1997 المحدد لعدد الجهات الجريدة الرسمية للملكة المغربية، رقم 4509.  
- الظهير الصادر في 2 أبريل 1997 المتعلق بتنفيذ قانون الجهات الجريدة الرسمية للملكة المغربية رقم 4470 "تكون الجهة الدائرة الانتخابية لانتخاب مجلس المستشارين".  
(2) - "يتكون البرلمان من مجلسين.... ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة" يقابله الفصل 36 من دستور 1996.  
(3) - الفصل 2 من دستور 2011 "سيادة الأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها".  
(4) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 69.  
(5) - الفصل 19 الفقرة 5 من دستور 2002 "يتم انتخاب أعضاء مجلس المستشارين عن طريق الاقتراح الحر والسري من قبل أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين".

الأخير. فإن الإمعان في نص الفصل التاسع عشر (19) من الدستور<sup>(1)</sup> يظهر بجلاء أن المهمة الدستورية لأعضاء مجلس المستشارين مثلما هي لنواب مجلس النواب<sup>(2)</sup> لا تنحصر في الدفاع عن مصالح ولاية أو منطقة معينة أو حتى قطاع معين بل تتعداها إلى تمثيل كل الوطن<sup>(3)</sup>.

وعليه فالمجلس الثاني بالجزائر، المغرب وتونس يمثل الشعب عن طريق الجماعات المحلية، التي هي في الأصل منتخبة من طرف الشعب المكون لهذه الجماعات المحلية.

ونظرا للعلاقة البنوية بين هذا المجلس والجماعات المحلية، فإن العضو في هذا الأخير وخاصة المنتخب، يفترض فيه أن يكون الأقرب للمواطن والإدارة، وهذا ينجم عنه عدة نتائج من أهمها ما يلي:

- إمكانية إطلاع عضو مجلس الأمة بالجزائر وعضو مجلس المستشارين بالمغرب وتونس بصورة واضحة على الانشغالات العميقة للمواطنين، ومنه نقلها مباشرة للسلطات المختصة صاحبة القرار، مما يعجل في تلبية المطالب المطروحة ونفاذي طرق الباب غير الصحيح.

- تكريس مبدأ اللامركزية، القاعدة الأساسية في تسيير الشؤون العمومية<sup>(4)</sup> وجعل حلقة الربط مستمرة ومتجددة بين الهيئات اللامركزية والهيئات الإدارية المركزية.

- إحداث موازنة مؤسساتية في مجال التمثيل الوطني السياسي عن طريق إدخال عنصر الإقليم كبعد إلى جانب البعد الديموغرافي، تجسيد للحقيقة التي مفادها أن الدولة تضم الشعب إلى جانب الإقليم.

- تهمين وإعادة تنشيط مهمة الجماعات المحلية وذلك لتمكن ممثليها من التعرف أكثر على الواقع المعاش الذي يطبعه التنوع في المطالب الشعبية من جماعة محلية إلى أخرى، ومنه السهر على

(1) - الفصل 19 الفقرة 6 من دستور 2002 " لا ينتقد أعضاء مجلس المستشارين بمصالح محلية أو قطاعية ".

(2) - الفصل 25 من دستور 2002 " يعتبر كل نائب بمجلس النواب نائبا لأمة جمعاء ".

(3) - Sadok Chaabane, op. cit, p 112.

(4) - المادة 17 من التعديل الدستوري 2016 بالجزائر "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " نقابلها المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

الفصل 139 من دستور 2011 المغربي " تمنع مجالس الجهات والجماعات الترابية، آليات تشاركية للحوارة والتشاور لتسيير مساهمة المواطنين في إعداد برامج التنمية وتتبعها "، الفصل 140 " للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفريغ اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة ".

التوفيق بين ضرورات ترقية هذه الجماعات وتحقيق مقتضيات الشخصية الوطنية، عند وصول ممثلين عن هذه الجماعات المحلية لمجلس الثاني بالبرلمان<sup>(1)</sup>.

- بحكم ممارسة المنتخب في مجلس الأمة لمهامه على مستوى الجماعات المحلية وكذا عضو مجلس المستشارين بتونس والمغرب، فإن ذلك يساعد كثيرا هاته المجالس على أخذ موقف سليم أساسه التجربة بخصوص النصوص القانونية المعروضة أمام هاته المجالس والمتعلقة بتحديد أفضل السبل لتلبية الاحتياجات العامة<sup>(2)</sup>.

- إن تواجد ممارسين سابقين لشؤون الجماعات، يسهل التعامل مع موضوع إخضاع الإدارة المحلية للرقابة، ومنه وضع القواعد القانونية اللازمة لتحقيق مبدأ الشرعية والمشروعية في آن واحد<sup>(3)</sup>.

- دراية الممثلين المحليين المنتخبين في مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس بالمشاكل والصعوبات التي تعترض الحياة اليومية للمواطن، يشكل قوة حقيقية لإثارة مسؤولية الحكومة عبر آليات الرقابة المتنوعة ومنه الارتقاء بالدور الرقابي على أعمال الحكومة إلى درجة كبيرة من الفعالية بسبب المعاينة الميدانية. وهذا من شأنه من جهة أخرى الفصل بصفة حقيقية في مدى تلائم حجم الاعتمادات التي تخصصها الحكومة مع الاحتياجات الحقيقية اللازم تغطيتها<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: سد نقائص التمثيل الانتخابي

إن تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة بالجزائر من بين الشخصيات

(1) - انظر الفصل 137 من دستور 2011 المغرب " تساهم الجهات.... في تفعيل السياسة العامة للدولة من خلال ممثلها في مجلس المستشارين ".

(2) - الطيب ماتلو، مجلس الأمة والقضايا المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرات مجلس الأمة، جوان 2003، الجزائر، ص 27.

- المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 14.

-Sadok Chaabane, op. cit, p p 109 – 110.

(3) -Alain Delcamp, le sénat et la décentralisation, economica, paris, 1991, pp 495 – 496.

(4) -Bernard Cubertafond, op.cit

-Alain Delcamp, op.cit, p 500.

والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية، الثقافية، المهنية، الاقتصادية والاجتماعية<sup>(1)</sup> وتعيين رئيس الجمهورية لعدد من أعضاء مجلس المستشارين بتونس من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية<sup>(2)</sup> يثير التساؤل عن جدوى، أو قيمة، اعتماد أسلوب التعيين المباشر لعدد من أعضاء السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، عوض أسلوب الانتخاب الأكثر استعمالاً في تكوين هذه السلطة.

والجواب على هذا التساؤل، يفضي إلى أن المفاضلة بين أسلوب وآخر تتحكم فيه إلى درجة كبيرة المزايا التي يظهرها هذا الأسلوب والنقائص التي يعكسها الأسلوب الآخر، أي المزايا والنقائص التي قد يظهرها كل من الانتخاب والتعيين.

وفي الحقيقة فإن المزايا التي يوفرها تعيين عدد من الأعضاء في مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس تعد سد النقائص التي تتجم عن التمثيل القائم على الانتخاب. ومن بين المزايا التي يحققها التعيين نجد:

– توسيع مجال المشاركة السياسية، لأن العديد من الكفاءات والشخصيات، قد لا تحسن الخوض في مجال العمل السياسي والحزبي لأسباب عديدة، كالانشغال الوظيفي أو العلمي، أو عدم تفرغها للدخول في المنافسات الانتخابية، لكنها تستطيع تقديم مساهمات جليلة في الحياة البرلمانية إن أختيرت.

وبالتالي فالتعيين المباشر لهذه الفئات فيه إعادة الاعتبار للقيمة الفردية للكفاءات الوطنية، بتمكينهم من فرصة الاندماج في الحياة السياسية والاستفادة من قدراتهم في التعبير الديناميكي والمتجدد عن المصالح العليا للأمة.

– اختيار الثلث المعين في مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بعدد معين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، يراعي التنوع الحاصل في الفئات الحية للمجتمع، وبالتالي تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة ومجلس المستشارين لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى العضو من جهة، وتستجيب للانشغال الساعي لضمان تمثيل مختلف القطاعات وتعبئة الطاقات الحية

(1) – المادة 118 من التعديل الدستوري لـ 2016، تقابلها المادة 101 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لـ 1996.

(2) – الفصل 19 الفقرة 6 من الدستور التونسي.

خدمة للأمة، والتكفل بشؤونها من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

وجود مثل هذه الفئات من الشخصيات والكفاءات الوطنية<sup>(2)</sup> يفتح قناة إصغاء حقيقية للفعاليات السياسية، التي يجب أن ينظر إليها دائما على أنها قوة اقتراح، ووجه من أوجه التعبير عن الإرادة الشعبية، وليس خطرا يجب استبعاده لابقاء الأوضاع على ما هي عليه. مما قد يؤدي إلى نشوء معارضات قد يكون أكثرها سرياً، تتجم عنها انزلاقات خطيرة تمس باستقرار الدولة ومؤسساتها نتيجة الضغوطات الممارسة تجاهها كنتيجة منطقية لأمن الضغط يولد الانفجار<sup>(3)</sup>.

أما في المغرب وإن كان التعيين المباشر لبعض الأعضاء في مجلس المستشارين غير معمول به بتاتا، لأن كل أعضائه منتخبين، فإن ضمان تمثيل بعض الفئات والوظائف مضمون دستوريا.

مما يجعلنا نستطيع القول أن الدور الذي يلعبه التعيين المباشر لثلث أعضاء مجلس الأمة في الجزائر وتعيين بعض أعضاء مجلس المستشارين في تونس والمتمثل في سد النقائص الناجمة عن الانتخاب المباشر لكل نواب المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلس النواب بتونس، يتحقق في المغرب ولكن بشكل آخر، لأن خمسين (2 / 5) من أعضاء مجلس المستشارين بالمغرب<sup>(4)</sup> منتخب من هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية والمنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية، وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين.

بمعنى أن هذا التمثيل يضمن وصول فئات قد لا يسمح لها الانتخاب المباشر بالوصول إلى

(1) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 244.

- عزاوي عبد الرحمان، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الثاني، في النظام الدستوري الجزائري، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 169.

(2) - كانت المادة 101 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 1996 بالجزائر تعدد المجالات الممثلة للشخصيات والكفاءات الوطنية، أما المادة 118 من التعديل الدستوري 2016 فلم يحددها، وكذلك الحال بالنسبة للفصل 19 الفقرة 6 من الدستوري التونسي لم يحدد المجالات المعنية.

(3) - عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 171 - 172.

(4) - الفصل 63 من دستور 2011 المغربي يقابله الفصل 38 من دستور 1996.

السلطة التشريعية إما لقلة خبرتها السياسية أو لعدم قدرتها على دخول المعترك الانتخابي أصلاً<sup>(1)</sup>. بل إن اتباع هذا الطريق قد يصل إلى حسم أمر التمثيل السياسي الحقيقي والمتوازن لجميع الفئات والشرائح والطبقات الاجتماعية في البرلمان إلى حد اتباع نظام "المحاصصة السياسية"، بحيث يخصص لكل فئة أو شريحة اجتماعية أو مهنية، حصة محددة وثابتة من المقاعد داخل مجلس المستشارين. حيث يقتصر التنافس في الترشح والفوز بالمقاعد النيابية داخل الفئة ذاتها وبين أعضائها مع فوزها الأكيد بحصتها الثابتة من المقاعد. بما يضمن التنوع الأكيد والحقيقي في تمثيل المجتمع بكل شرائحه داخل البرلمان<sup>(2)</sup> وبالتالي ضمان مشاركة هاته الفئات بصفة جدية في صناعة القرار من جهة وتفادي المعارضة السرية من قبل هذه الفئات للسلطة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

فيما يتحقق في الجزائر وتونس بالتعيين لضمان تمثيل فئات وشخصيات محددة يتم تحقيقه في المغرب بانتخاب ممثلين عن هاته الفئات في شكل حصص محددة لضمان تمثيل وطني متوازن<sup>(4)</sup>.

- أما النقائص التي يعكسها التمثيل القادم على انتخاب فيمكن جملها فيما يلي:
- التمثيل عن طريق الانتخاب يؤدي إلى وصول ممثلين يرتكزون على التأييد الشعبي حقيقة، لكنهم يفتقرون إلى الدراية والحكمة اللازمتين في العمل البرلماني.
- اعتماد نظام التمثيل النسبي على الاقتراع على القائمة لا على الأسماء، قد يؤدي إلى خداع الناخبين، بوضع اسم شخص ذو كفاءة على رأس القائمة لجذب الناخبين وتغطية باقي المترشحين الذي قد لا تتوافر فيهم معايير الكفاءة اللازمة لتحقيق أداء برلماني مقبول. فما تفرزه الانتخابات ليس دائماً مفيد بل قد تشوبه وتشوّهه مثل هذه الأفعال<sup>(5)</sup>.

(1) - Bernard Cubertafond, la vie politique au maroc, op.cit, p 130.

(2) - عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 169.

(3) - Bernard Cubertafond, le système politique marocain, op. cit, p 173.

- مثني مكرم عبيد، المرجع السابق، ص 22.

(4) - الحنين الحسين، جامعة المرجع السابق، ص ص 41 - 42.

(5) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 112.

- الناخب لا يكون حرا في اختيار مرشحيه، فله أن يختار القائمة كلها أو يرفعها كلها، أي أن المفاضلة تكون بين البرامج والأحزاب لا بين الأشخاص وبالتالي لا يمكنه، أي الناخب التعرف على المنتخبين الذين يمثلونه حقيقة وفق اختياره. وهو ما يجعل الممثل حرا من التقيد بتوجيهات ناخبيه. الأمر الذي يؤدي بالناخبين إلى فقدان الثقة في ممثليهم وفي الأحزاب السياسية لأن سلطة القرار تصبح هنا بيد القيادات والهياكل الحزبية<sup>(1)</sup>.

- لا تعتبر الانتخابات في كل الحالات معيارا حقيقيا يعجز بصدق عن القاعدة التي مفادها " صوت واحد لكل شخص"، بل قد تخالطها أو تشوبها بعض التشوهات كالتزوير، كما قد تفشل في استقطاب كل الحساسيات السياسية من خلال ظاهرة مقاطعة الانتخابات التشريعية والامتناع عن الذهاب لمكاتب الاقتراع مما يؤدي إلى انخفاض نسبة المشاركة في الانتخابات.

- اعتماد أغلب الترشيحات على مظلات الأحزاب السياسية، يجعل المنتخب خاضعا وتابعا لولائه السياسي مهما بدا ذلك خفيا. فإذا أراد النائب ضمان الترشيح لعهدة أخرى عليه الالتزام بتوجيهات حزبه. وهذا الأمر يترك النائب في وضعية خيار صعبة بين الاعتبارات التمثيلية والاعتبارات الحزبية، وعدم التوفيق بين هذين الاعتبارين غالبا ما يطرح إشكالية أزمة البرلمان التي يترتب عليها تراجع دور البرلمان<sup>(2)</sup>.

ومن هنا يتضح لنا أنه ما من شك في الرغبة القوية للمؤسس الدستوري بالجزائر،

المغرب وتونس لتوسيع مجال التمثيل الوطني عبر إشراك ممثلي الجماعات المحلية في تكوين :

- مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس، وسد نقائص التمثيل الانتخابي كمبررات سياسية لإنشاء المجلس الثاني ببرلماناتها، دون أن تحجب ضرورة الكشف عن المبررات القانونية التي تم بموجبها استحداث مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس.

(1) - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 28.

- عبد الرحيم هلال، مكانة البرلمان داخل النظام السياسي المغربي، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة الحسن الثاني، المملكة المغربية، 1999، ص 62.

(2) - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 16.

## المطلب الثاني: المبررات القانونية

إن البحث عن انعكاسات بعض المبادئ القانونية المعروفة في الدراسات القانونية والسياسية على تجربة الجزائر، المغرب وتونس بخصوص الثنائية المجلسية، يساعد في الكشف، ولو بشكل جزئي عن حقيقة المركز القانوني الذي يجعله كل من مجلس الأمة في الجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس.

ومن ضمن أهم هاته المبادئ القانونية، مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة البرلمان، فإلى أي مدى يساهم كل من مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس في تكريس مبدأ الفصل بين السلطات (الفرع الأول) وتفعيل وتدعيم مبدأ سيادة البرلمان (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات

من الصعب التطرق لموضوع الثنائية المجلسية بالجزائر، المغرب وتونس، أو حتى في أي نظام آخر بعيدا عن تحليل مدى تجسيد النظام ككل والمجلس الثاني بالبرلمان خصوصا لمبدأ الفصل بين السلطات الساعي لمنع الاستبداد بالسلطة وتحقيق التوازن بين السلطات، لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (1).

فكيف يجسد مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس مبدأ منع استبداد المجلس الأول بالبرلمان (الفقرة الأولى) ومبدأ الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: منع استبداد المجلس الأول

يفيد تاريخ الفكر الدستوري الكلاسيكي أن مبدأ الفصل بين السلطات، كما بينه "الفقيه مونتيسكيو في كتابه روح القوانين"، يعتمد أساسا على توزيع أو تقييم الوظائف أو الاختصاصات بين ثلاثة سلطات التشريعية، التنفيذية، والقضائية (2).

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 7-8.

(2) - سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 165.

-Ben Abbou- kirame Fatima, Droit parlementaire algérien, tome 2. O.P.U. Algerie, 2009, p9.



غير أن تقعد الوظائف وتشعبها استدعى ضرورة استخدام طريقة تقسيم الوظائف حتى داخل السلطة الواحدة، فقسمت السلطة التشريعية إلى وحدتين، بل حتى إلى ثلاث بمشاركة رئيس الدولة في المجال التشريعي، كما تحولت السلطة التنفيذية من الأحادية إلى الثنائية وأيضاً السلطة القضائية التي أصبحت تضم نظاماً قضائياً عادياً وآخر إدارياً.

بمعنى أن تقسيم الاختصاصات طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات لم يقتصر على انقسام أساسي واحد، بل ظهرت به عدة انقسامات، وبذلك يعتبر نظام الثنائية المجلسية أحد تطبيقات أو مظاهر مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup> في تأكيد واضح لفكرة نادى بها مونتيسكيو تقتضي بأن تركيز السلطة بيد شخص أو هيئة واحدة يؤدي إلى الاستبداد، لذا كان لا بد من توزيع السلطة على أكثر من جهة مع أن توقف السلطة الأخرى<sup>(2)</sup>.

فالتخوف من هيمنة حزب سياسي معين أو أغلبية برلمانية معينة على مصير السلطة التشريعية، أي مصير القانون ورقابة الحكومة، كان من أسباب تقسيم البرلمان إلى مجلسين ليكون المجلس الثاني أداة مهمة لمراقبة السلطة ووقفه حاجزاً منيعاً ضد الحكم المطلق، أو حكم الأغلبية، في ظل التعددية السياسية<sup>(3)</sup>.

فمجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس يمكن أن يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس النواب نتيجة هيمنة الأغلبية البرلمانية، فالتخوف من هيمنة حزب سياسي معين على السلطة التشريعية في هاته الدول كان من المبررات الأساسية لأحداث المجلس الثاني ببرلمانها.

غير أن هذا المبرر لا يمكن تجسيده مطلقاً، لأن الأغلبية البرلمانية لا يتحكم في زمامها حزب سياسي واحد في كل الحالات، بل قد يكون ذلك مكفولاً لعدد من الأحزاب السياسية، كما هو الحال بخصوص انتشار ظاهرة التحالف بين الأحزاب السياسية الفائزة في الانتخابات التشريعية.

(1) - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 47.

- لمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 25.

(2) - سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، مصر 2008، ص 17.

(3) - مسعود شيهوب، المرجع السابق، نفس الصفحة.

فإن كان ذلك يحقق الأغلبية اللازمة لممارسة البرلمان لعمله بحرية وسيولة أكثر، إلا أنه يقضي على فرصة مشاركة المعارضة في العمل البرلماني، ويجعل البرلمان، خاصة المجلس الأول خاضعا لمنطق الأغلبية، التي أصبحت في حقيقة الأمر، وأخذا بعين الاعتبار نسبة المشاركة الضعيفة في الانتخابات التشريعية لا تمثل عمليا وواقعا إلا أغلبية الأقلية أي أغلبية المشاركين في الاقتراع، وهو ما يشكل خطرا على الديمقراطية لظهور استبداد الأكثرية<sup>(1)</sup>.

علما أن الهيمنة على المجلس الأول، أو الواحد، قد لا ترتبط دائما بفعل الأغلبية البرلمانية، بل قد يكون للأقلية دور كبير في توجيه المجلس نتيجة تفوقها لعدة عوامل، كقوتها المالية، الفكرية الاجتماعية وغيرها، لذلك فالديموقراطية تقتضي في آن واحد حرية الخيارات السياسية وتمثيل مصالح الأكثرية وضمان بقاء الأقلية دون إعطاء أولوية لأحد هذه العناصر وتغلبه على العنصر الآخر.

غير أن الممارسة والواقع الفعلي في كل من الجزائر، المغرب وتونس توحى ومنذ ظهور مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس، وحتى قبل ذلك، أن المجلس الأول ببرلمانات هاته الدول، ممثلا في المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب، وإن كان يعد الإطار الأساسي لصناعة القانون ورقابة عمل الحكومة إلا أن تاريخ عمل هذه المجالس لا يكشف ولا يظهر هيمنته على العمل التشريعي والرقابي.

حيث أن أغلب النصوص القانونية ذات أصل حكومي وفي العمل الرقابي ظل هذا المجلس في كل أحواله يتأرجح بين التركيبية اللامشروطة لأعمال الحكومة واستعمال بعض الآليات الرقابية التي لا يمكنها إثارة مسؤولية الحكومة<sup>(2)</sup>.

(1) - عثمان الزياني، رهانات الإصلاح الدستوري في المغرب، مقارنة على ضوء الخطاب الملكي المؤرخ في 9 مارس 2011، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 2011، ص 32.

(2) - Ben Abbou - Kirane Fatima, op. cit, pp 9 - 11.

- Bernard Cubertafond, la vie politique au maroc, op. cit, pp 165 - 167.

- Sadok Chaabanbe, op. cit, p 89.

الفقرة الثانية: الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن وجود المجلس الثاني بالبرلمان الجزائري، المغربي والتونسي ممثلاً في مجلس الأمة ومجلس المستشارين، يشكل ضماناً مهمة لفصل أحسن بين السلطات، حيث يقوم بالتقليل من حدة مواقف المجلس الأول التي تغذيها حماسة واندفاع الأغلبية الناجمة عن الاقتراع المباشر<sup>(1)</sup>.

فيتحول بذلك هذا المجلس إلى حكم وعامل استقرار مؤسساتي، خاصة في الإشكالات التي تظهر نتيجة الاختلاف بين الحكومة والمجلس الأول بالبرلمان. أي أنه يقوم بنوع من التسوية بين الطرفين. ويتحكم في هذا الدور المنوط بمجلس الأمة ومجلس المستشارين عدد من العوامل:

- الحصانة الدستورية لمجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس ضد الحل من طرف السلطة التنفيذية، مما يجعل هاته المجالس تتعامل مع الموقف بكثير من الراحة، التي تشعر الأعضاء بالقوة وعدم الخضوع للمساومة.

- مدة العهدة المقدره بست (6) سنوات، وهي مدة معقولة لتوفير الاستقرار داخل المجالس.

- نوعية التشكيلة البشرية المكونة لمجلس الأمة ومجلس المستشارين، والتي يفترض أن تضم كفاءات وشخصيات ذات حنكة وحكمة، المعنيين في مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس، ودراية بالانشغالات الحقيقية للمواطنين، سواء عن طريق المنتخبين عن مجموع المواطنين أو القطاعات بتونس والمغرب.

وهكذا يظهر أن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس سعى لإحداث المجلس الثاني كهيئة توازن إضافية، غايتها الحرص على احترام تطبيق الدستور، وإمعان النظر قبل الفصل في المسائل المطروحة أمامه. فوضع على عاتقه مسؤولية دراسة ومناقشة النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الأول مع حقه في الاعتراض عليها ثم إقرارها أو رفضها.

(1) - المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 103.

- عصام عبد الوهاب محمد أيوب، المرجع السابق، ص 133.

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 157.

- المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 11.

كما أخضع عمل السلطة التنفيذية بالإضافة رقابة المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلس النواب بالمغرب وتونس، مع طائفة السقوط إذا لم تستطع ضمان المصادقة مع برنامجها<sup>(1)</sup>.

بداية لرقابة مجلس الأمة ومجلس المستشارين، مريدا بذلك إفهام الحكومة أن مصادقة المجلس الأول ليست مطلقة، بل لا بد من السعي لافتكاك تأييد المجلس الثاني، دون أن تهدد هذه الرقابة لا بزوال الحكومة ولا بحل مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس.

أي أن الحوار الدستوري الهادئ هو ميزة العلاقة بين الحكومة والمجلس الثاني للبرلمان، ليصبح ضابطا للحركات التجاوزية<sup>(2)</sup>.

حيث يمكن للحكومة أن تستند إلى المجلس الشعبي الوطني بالجزائر أو مجلس النواب بالمغرب وتونس في حال توافقها مع الأغلبية البرلمانية، أو أن تستند إلى مجلس الأمة أو مجلس المستشارين في حالة عدم توافق الأغلبية معها في المجلس الأول.

وفي الحالتين، فإن نظام الثنائية المجلسية يحقق هنا نوعا من التوازن بين الحكومة والبرلمان فبحكم قرب مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين في المغرب وتونس أكثر من السلطة التنفيذية.

اختيار عدد لا بأس به من أعضائه من ممثلي الجماعات المحلية، فإن ذلك يقوي فرص إيجاد حلول توفيقية للخلافات التي قد تنشأ بين الحكومة والبرلمان.

فضلا على ذلك، فإن اتفاق مجلسي البرلمان في الجزائر، المغرب وتونس على رأي واحد هو رسالة صريحة للسلطة التنفيذية على قوة موقف البرلمان، وما يكون أمام الحكومة إلا العمل في نفس السياق أو تحمل تبعات الوقوف في وجه ما اتحد حوله المجلسان.

(1) - المادة 95 من التعديل الدستوري 2016 بالجزائر تقابلها المادة 81 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

- الفصل 88 من دستور 2011 المغربي.

- الفصل 62 من دستور 2002 التونسي.

(2) - بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 29 - 30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 133.

- عبد الرحيم هلال، المرجع السابق، ص 4 - 5.

- السعيد مقدم، المرجع السابق، ص 103.

وبالتالي فإن مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس أنشئ لتجنب الانسدادات التي يمكن أن تحصل أساسا بين الحكومة والبرلمان، لا سيما المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب، فتؤدي إلى تعطيل وشل المصالح العليا للدولة والشعب على حد سواء.

أي أن المجلس الثاني هنا يسعى في إطار الإجراءات الدستورية لمنع تبعية الحكومة للنواب من جهة وتقوية الاستقرار الحكومي أكثر من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: تدعيم سيادة البرلمان

بالنظر لحجم السلطات التي تتمتع بها عادة الحكومة في مواجهة البرلمان، يطرح التساؤل بخصوص مدى تدعيم وجود مجلس ثان بالبرلمان الجزائري، المغربي، والتونسي سيادة السلطة التشريعية وبقائها وفيه ثقة الشعب وتطلعاته.

فانطلاقا من المذكرة الرئاسية المرفقة بمشروع التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 بالجزائر والخطاب الملكي المغربي بخصوص دستور 2011 وخطاب رئيس الجمهورية التونسي بخصوص دستور 2002<sup>(2)</sup>. يثوي التساؤل عما إذا كان هذا التوسيع يقتصر على الجانب الهيكلي فقط، بإضافة مجلس ثان بالبرلمان، أم أن التوسيع يشمل كذلك الاختصاصات المنوطة بالسلطة التشريعية.

بمعنى هل وجود المجلس الثاني سيضمن مسارا تشريعيا أفضل مما كان عليه في نظام المجلسية الأحادية من جهة (الفقرة الأولى) وهل سيعزز ممارسة الرقابة البرلمانية من جهة أخرى (الفقرة الثانية) بما يدعم سيادة البرلمان.

(1) - جاء في المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 بالجزائر " إن تعديل الدستور، كما هو مقترح يهدف أساسا إلى توسيع الهيئة التشريعية وتحقيق استقرار قوي للهيئة التنفيذية.

- جاء في الخطاب الملكي بخصوص دستور 2011 " إن الدستور الجديد يؤسس لنموذج دستوري مغربي متميز قائم على دعامين متكاملتين... الدعامة الثانية وضعه في نسق دستوري فعال ومعقلن، جوهره فصل السلط، واستقلالها وتوازنها ".

(2) - أنظر الصفحة 34 - 35 من هذا البحث. الهامش.

### الفقرة الأولى: ضمان مسار تشريعي أفضل

لما كان كل من مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس، يشكل الشق الثاني في البرلمان، فالطبيعي أن يباشر كل واحد من هاته المجالس المهمة التشريعية مع المجلس النظير. بحيث يكون لمجلسي البرلمان الحق في اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها.

ففي الجزائر نجد أن التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 ذهب إلى منح المجلس الشعبي الوطني سلطات تشريعية أوسع من سلطات مجلس الأمة، حيث يملك المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح القوانين، في حين أن مجلس الأمة مجرد من ذات الحق.

كما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه، أما مجلس الأمة فخول له حق الاختلاف حول النصوص التي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني. وهي مسألة كانت من المحتمل أن تشكل حاجزا مانعا أمام استكمال مسار دخول النصوص القانونية حيز التنفيذ وتضع المجلس الشعبي الوطني تحت رحمة مجلس الأمة وتؤدي إلى اختناق العلاقة بين المجلسين، لكن معالجة الأمر عبر اللجنة المتساوية الأعضاء يوفق لا محالة بين فرض مشاركة المجلسين في العمل التشريعي<sup>(1)</sup>.

بل ولتدعيم وتفعيل العمل التشريعي من خلال تدخل مجلس الأمة، فإن التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 واستجابة لآراء الخبراء المنادية بأعضاء اختصاصات حقيقية لمجلس الأمة على هذا المستوى، خول هذا الأخير حق الاقتراح والتعديل مما يعتبر قفزة نوعية لضمان مسار تشريعي أفضل<sup>(2)</sup>.

وفي المقابل أقر كل من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 و 06 مارس 2016 صراحة لمجلس الأمة الحق في مناقشة النصوص المصادق عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني والموافقة عليها بأغلبية ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء أو رفضها حسب تعديل 28 نوفمبر 1996 أو أغلبية أعضائه الحاضرين أو الأغلبية المطلقة حسب التعديل الدستوري ل 06 مارس 2016<sup>(3)</sup>.

(1) - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

(2) - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

- انظر على سبيل المثال بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 131.

<sup>3</sup> - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

أي أن مجلس الأمة إذا كان تابعا للمجلس الشعبي الوطني في التموين بالنصوص القانونية أو أغلبها<sup>(1)</sup> فإنه ليس كذلك بخصوص تحديد موقفه مما يعرض عليه. فله القبول كما الرفض.

وهذا من شأنه أن يخلق لأعضاء مجلس الأمة نوعا من الحرية التي تهكنهم من إبداء آرائهم بكل ثقة ودون التخوف من فرض الموافقة عليهم، فجلس الأمة سيد في تحديد وجهة نظره من النص المعروض عليه.

وبالتأكيد هذا الوضع سيكون له انعكاس مرضي على نمط المناقشات التي ستأخذ طابعا جديا في اتجاه إثراء النصوص القانونية بعيدا عن ضغط وحماسة الأغلبية البرلمانية التي تجعل الجلسات أكثر انفعالا مقارنة بما هو موجود في مجلس الأمة بحكم سن أعضائه، الشخصيات التي يمثلها، المنتخبين المحليين والمعنيين من الكفاءات والشخصيات الوطنية، مع تجاوزهم مرحلة الاندفاع وتقلب المزاج<sup>(2)</sup>.

وهذا ما يؤكد أن اختيار الثنائية المجلسية جاء كاستجابة لتتقيح العمل التشريعي لما يعتريه أصلا من تعقيد ولأن صناعة القانون تحتاج لأكثر من محطة وللمناقشة المزدوجة ولموافقة المجلسين حتى تصير التشريعات نافذة.

وحتى وإن كان عمل مجلس الأمة في الميدان التشريعي مرتبط بما يحيله عليه المجلس الشعبي الوطني، في أغلب ميادين التشريع، وعمل المجلس الشعبي الوطني معلق على موافقة مجلس الأمة، فإن روح التعاون والمشاركة وتغليب التعقل والحكمة والموضوعية هي التي تسود علاقة المجلسين<sup>(3)</sup>.

وفي المغرب، فإن الملك المغربي وفي نظرتة لأداء البرلمان المغربي، يؤكد أن تحسين

(1) - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

(2) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية، النائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 157 - 158.

- عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 166 - 167.

(3) - عبد القادر بن صالح، مجلس الأمة، عهدة وتجربة، مجلة الفكر البرلماني، نشرات مجلس الأمة، 2003، الجزائر، ص 10.

- عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مجلة الفكر البرلماني، الجزء الثاني، نشرات مجلس الأمة، مارس 2003، ص 87 - 88.

وتفعيل أداء البرلمان يقوم أساسا على اعتبار مجلسيه، مجلس النواب والمستشارين، برلمانا واحدا بمجلسين وليس برلمانين منفصلين، أي أن النهوض بالعمل التشريعي وإجادته يكون من خلال عملهما مع بعض في انسجام وتكامل كمؤسسة واحدة<sup>(1)</sup>.

وعلى هذا الأساس، ولما كان مجلس المستشارين يمثل الشق الثاني في البرلمان، فالطبيعي أن يمارس العمل التشريعي مع نظيره اقتراحا، مناقشة وإقرار، حيث جاء التعديل الدستوري سنة 1996 وبعده دستور 2011 لتأكيد المساواة بين المجلسين في الاختصاص التشريعي.

فالاقترح كما هو حق للنواب هو كذلك حق لأعضاء مجلس المستشارين، الذي له أيضا حق اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه. مما يجعله قادرا على إثراء العمل التشريعي سيما من جهة أعضائه المنتخبين عن الجماعات المحلية والقطاعية.

بل والأكثر من ذلك فإن مجلس المستشارين له مناقشة كل مشروع أو اقتراح قانون شأنه في ذلك شأن مجلس النواب وبالتتابع بغية الوصول إلى اتفاق بينهما على نص واحد، علما أن مجلس المستشارين يعتبر تابعا في مناقشة ما ورد إليه من مجلس النواب إلا بعض الميادين التي يبدأ بمناقشتها أولا لدرابته أكثر بها ولا اتصالها به أكثر<sup>(2)</sup>.

وإن كان مجلس المستشارين قد مكن من حق الاقتراح والتعديل فإن حق الاختلاف أيضا بشأن النصوص التشريعية مع مجلس النواب واردة أيضا بل مكفول قانونا، وهذه المسألة وإن يظهر أنها تشكل حاجزا مانعا أمام استكمال مسار دخول النصوص القانونية حيز التنفيذ وتضع مجلس النواب تحت رحمة مجلس المستشارين وتأزيم العلاقة بينهما. إلا أن معالجة الوضع عبر اللجنة الثنائية المختلطة من شأنه التوفيق لمشاركة المجلسين معا في العملية التشريعية.

فهذا الاختلاف يظهر بجلاء دور مجلس المستشارين في تنقيح وإجادة العمل التشريعي بما يضمن مسارا تشريعا أفضل<sup>(3)</sup>.

وهذا الوضع بالنسبة لمجلس المستشارين في ممارسة العمل التشريعي، يجعل عضو هذا

(1) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 121.

(2) - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

(3) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 216.

- خطابي المصطفى، المرجع السابق، ص 185.



الأخير يشعر بنوع من الحرية في إبداء رأيه بكل ثقة ودون التخوف من فرض الموافقة عليهم طالما أن العضو، ومن ثم المجلس ككل، سيد في تحديد وجهة نظره من النصوص المعروضة أمامه سواء كان هو مصدرها أو كانت محالة إليه من المجلسين النظير.

أما في تونس فإن مجلس المستشارين يباشر السلطة التشريعية طبقا بأحكام الدستور مع مجلس النواب<sup>(1)</sup>، أي أنه يملك وباستقلال عن المجلس الآخر الحق في اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها.

غير أن التعديل الدستوري ذهب إلى منح مجلس النواب سلطات تشريعية أوسع من سلطات مجلس المستشارين، إذ يملك مجلس النواب حق المبادرة باقتراح القوانين، في حين أن مجلس المستشارين مجرد من ذات الحق.

كما يتمتع مجلس النواب بحق اقتراح التعديلات التي يراها ضرورية على النصوص المعروضة عليه، أما مجلس المستشارين، فلم يمكن من هذا الحق مباشرة وبنفس الكيفية، بل أعطيت له سلطة الاختلاف حول النصوص التي صادق عليها مجلس النواب في إطار تشكيل اللجنة المشتركة المتناصفة لحل الخلاف بين المجلسين<sup>(2)</sup>.

وإن كان مجلس المستشارين يمارس التعديل من خلال اللجنة المشتركة المتناصفة، فإن التعديل الدستوري لسنة 2002 أقوله صراحة بحق مناقشة النصوص المصادق عليها من قبل مجلس النواب والموافقة عليها بالأغلبية أو الأغلبية المطلقة حسب نوع النص المعروض أمامه<sup>(3)</sup> أي أنه يملك كل سلطة في إبداء موقفه إزاء ما يعرض عليه<sup>(4)</sup>.

وبالتأكيد فإن هذا الوضع سيكون له انعكاس مرضي على نمط المناقشات التي ستأخذ طابعا جديا في اتجاه إثراء النصوص القانونية بعيدا عن ضغط وحماسة الأغلبية البرلمانية التي تجعل الجلسات أكثر انفعالا مقارنة بما هو قائم في المجلس الثاني<sup>(5)</sup>.

(1) - الفصل 28 من دستور 2002.

(2) - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

(3) - سيفصل لاحقا في هذا الموضوع من خلال هذا البحث ضمن العمل التشريعي في الجزائر.

(4) - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 104.

(5) - فاروق العوادي، مسار النظر في مشاريع القوانين من السلطة التشريعية، سلسلة دراسات برلمانية، الوظيفة

الفقرة الثانية: توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية

عندما أقر المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس اعتناق الثنائية المجلسية، مكن كلا من مجلسي البرلمان من آليات الأعمال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة، بما يفضي إلى توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية بها، فعوض أن تمارس من مجلس واحد فهي تتحقق من قبل أعضاء المجلسين ولكن باختلاف بينهما إما في الآليات أو الأثر.

ففي الجزائر مكن المؤسس الدستوري مجلس الأمة مثل المجلس الشعبي الوطني من حق رقابة الحكومة، حيث يقوم مجلس الأمة بالرقابة البرلمانية طبقا لأحكام الدستور<sup>(1)</sup>.

ولتحقيق ذلك يستعمل مجلس الأمة عددا من الوسائل الرقابية، تتمثل أساسا في:

- أسلوب المناقشة بالنسبة لعرض برنامج الحكومة ولبيان السياسة العامة السنوية لقانون المالية وميزانية الدولة.
- الاستماع لأعضاء الحكومة داخل لجان المجلس.
- استجواب الحكومة.
- توجيه أسئلة شفوية وكتابية لأعضاء الحكومة.
- التحقيق البرلماني<sup>(2)</sup>.
- الرقابة المالية.

غير أنه ومع تعدد آليات ممارسة الرقابة البرلمانية من قبل أعضاء مجلس الأمة، إلا أنها تميز في مجملها بعدم إنتاجها لآثار فعالة تهدد الحكومة لانعدام الأثر المترتب عن استعمال بعض الآليات الرقابية.

فمناقشة عرض برنامج الحكومة أو حتى مناقشة بيان السياسة العامة السنوي يقتصر أثرهما

التشريعية في تونس، نشریات مجلس النواب، أبريل 2005، تونس، ص ص 92 - 93.

(1) - المواد 80، 84، 89، 99، 133، 134، 160، 161 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

- المواد 94، 151، 152 من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016.

(2) - سنفصل لاحقا في الاختلاف الموجود بين التعديلين الدستوريين لسنة 1996 و 2016 لاحقا في العمل الرقابي.

على امكانية إصدار لائحة<sup>(1)</sup>، في حين أن المناقشة في المجلس الشعبي الوطني قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وإجبارها على تقديم استقالتها<sup>(2)</sup>.

وقد تكون هذه النتيجة ناجمة أساسا على اختلاف آثار الرقابة الممنوحة لكل مجلس من مجلسي البرلمان، فالمجالس الثانية في أغلب الدول المتبينة لنظام الثنائية المجلسية غير قابلة للحل وهو شأن مجلس الأمة بالجزائر، حيث لا يمكن أن تعرض الحكومة للاستقالة من قبل مجلس الأمة في حين أنه محصن من الحل<sup>(3)</sup>.

وهذا الوضع لا يخص مجلس الأمة في الجزائر فقط، بل تشترك فيه معظم المجالس الثانية في العالم، وهو غير راجع لاختلال في مبدأ المساواة بين مجلسي البرلمان<sup>(4)</sup>.

وعلى الرغم من أن أثر رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة يقترب من مجرد لفت النظر الحكومة حول مسائل معينة، إلا أن إحداث مجلس الأمة يعمل على توسيع مجال ممارسة الرقابة البرلمانية على الأقل ذات الأثر الاستعلامي، بارتفاع عدد الأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة لأعضاء الحكومة، وطول فترات المناقشات لازدواجية ممارستها في كلا المجلسين.

وفي المغرب مكن المؤسس الدستوري مجلس المستشارين مثل مجلس النواب حق رقابة الحكومة حيث يقوم مجلس المستشارين بالرقابة البرلمانية طبقا لأحكام الدستور<sup>(5)</sup> الذي مكنه من عدة وسائل رقابية تتمثل أساسا في :

- الاستماع لأعضاء الحكومة من خلال لجان المجلس.

- توجيه أسئلة شفوية وكتابية لأعضاء الحكومة.

(1) - سنفصل لاحقا في الاختلاف الموجود بين التعديلين الدستوريين لسنة 1996 و 2016 لاحقا في العمل الرقابي.

(2) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 282.

(3) - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 288.

(4) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والرقابة، المرجع السابق، ص 154.

(5) - الفصل 42، 60، 77 من دستور 1996.

- الفصل 100، 101، 106، 67 من دستور 2011.

- إنشاء لجان التحقيق.

- الرقابة المالية.

- ملتصق تنبيه الحكومة.

- ملتصق الرقابة<sup>(1)</sup>.

ولكن رغم تعدد آليات ممارسة الرقابة البرلمانية من طرف مجلس المستشارين، إلا أنها تبقى في مجملها غير ذات أثر فعال، نتيجة انعدام الأثر المترتب عن استعمال بعض الآليات الرقابية. فمناقشة عرض برنامج الحكومة يقتصر أثره على إمكانية إصدار لائحة في حين أن المناقشة في مجلس النواب قد تؤدي إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وإجبارها على تقديم استقالتها.

وعلى الرغم من أن أثر رقابة مجلس المستشارين للعمل الحكومة يقترب من مجرد لفت نظر الحكومة حول مسائل معينة، إلا أن إحداث هذا المجلس يعمل على توسيع مجال ممارسة الرقابة البرلمانية على الأقل ذات الأثر الاستعلامي، بازدياد عدد الأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة للحكومة وتوجيه ملتصق تنبيه الحكومة وهو ما يعطي حيوية لنقاش مشاريع الحكومة أمام البرلمان دون حذف بين المجلسين<sup>(2)</sup>.

أما في تونس فإن المؤسس الدستوري أعطى لمجلس المستشارين على غرار مجلس النواب الحق في رقابة الحكومة بوسائل تتمثل أساسا<sup>(3)</sup>:

- الاستماع لأعضاء الحكومة من خلال لجان المجلس.

- توجيه الأسئلة الشفوية والكتابية.

(1) - سيفصل في هاته الآلية المعطاة لمجلس المستشارين بالمغرب على خلاف الجزائر وتونس لاحقا في العمل الرقابي

(2) - الخطابي مصطفى، المرجع السابق، ص 196.

- المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص ص 109 - 110.

(3) - الفصل 61 من دستور 2002.

- الرقابة المالية<sup>(1)</sup>.

والملاحظ هنا أن أعمال آليات الرقابة الممنوعة لأعضاء مجلس المستشارين ليس لها أثر سياسي فعال على بقاء الحكومة أو إقالتها التي تبقى من اختصاص مجلس النواب.

فالاستماع إلى أعضاء الحكومة داخل لجان المجلس والتصويت على قانون الميزانية وتوجيه الأسئلة الشفوية والكتابية يؤكد على توسيع مجال الرقابة البرلمانية ذات الأثر الاستعلامي فقط مما يعزز الحقيقة الملفتة لإنشاء هذا المجلس بإعطائه دور فعال في إثراء العمل التشريعي ولذلك منحت له هاته الوسائل التي يمكنه من جمع المعلومات حول المشاريع التي تقدمها الحكومة<sup>(2)</sup>.

هذا وإن تنوعت مبررات إحداث مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس بين المبررات السياسية، الاقتصادية والقانونية وتراوحت بين تلك العملية والنظرية إلا أن إحداث المجلس الثاني، بلا شك يبقى يشكل خطوة إضافية في بناء دولة القانون.

فالتساؤل الذي يطرح نفسه بعد التعرف على مبررات إحداث المجلس الثاني ببرلمانات هاته الدول، العامة والخاصة، هو كيف تم تنظيم البرلمان الثاني على مستواها من حيث التشكييلة البشرية والإدارية.

(1) - الفصل 28 من دستور 2002.

(2) - Sadok Chaabane, op./ cit, p 104.

## الفصل الثاني:

### الإطار التنظيمي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

يتفق فقهاء القانون الدستوري على أن نظام الثنائية المجلسية في أي دولة يستدعي احترام المبادئ والأسس التي يقوم عليها هذا النظام.

ومن بين أهم الأسس التي يقوم عليها نظام الثنائية المجلسية الاختلاف أو المغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث التشكيل. فلا ينبغي أن يكون أحد المجلسين صورة طبق الأصل عن المجلس الآخر وإلا انتفت الغاية من الأخذ بالثنائية المحلية<sup>(1)</sup>. ولكان الأفضل عند تماثل المجلسين في التشكيل تبني نظام المجلس الواحد (المبحث الأول). ولكن رغم ضرورة الاختلاف بين المجلسين في بعض الجوانب، إلا أن هناك جوانب أخرى يشترك فيها المجلسان، لأن المجلسين مها اختلافًا فغنيهما ببقيان مكونيين لنفس السلطة وهي السلطة التشريعية، وبالتالي فإن ما ينطبق على هذه السلطة ينطبق على كلا المجلسين، ما لم يكن من الأمور الداخلة في نطاق الاختلاف (المبحث الثاني).

#### المبحث الأول: مظاهر المغايرة بين مجلسي البرلمان

إذا كان لنظام الثنائية المجلسية مبادئه وأسسها التي يقوم عليها، فقد كان لزاما على المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس مراعاة هاته المبادئ والأسس حتى يقوم البناء الدستوري والسياسي في كل منها على أسس ودعائم قوية ومتينة ولا يكون عرضة الهزات والتقلبات.

والمغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث التشكيل إحدى هاته المبادئ والتي تبرز في مظهرين أساسيين إختلاف طريقة تكوين المجلسين (المطلب الأول) وإختلاف شروط العضوية في المجلسين ومدتها (المطلب الثاني).

(1) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 115.

### المطلب الأول: اختلاف طريقة تشكيل المجلسين

درجت الدول التي أخذت بنظام الثنائية المجلسية على إتباع طريقة الانتخاب في تشكيل أحد مجلسي البرلمان، على أن يتم تشكيل المجلس الآخر بإحدى الطرق التالية إما الوراثة، التعيين أو الجمع بين التعيين والانتخاب<sup>(1)</sup>.

ولم تخرج الجزائر، المغرب وتونس عن ذلك، حيث عمد المؤسس الدستوري فيها إلى اعتماد الانتخاب لتشكيل المجلس الشعبي في الجزائر ومجلسي النواب ف كل من المغرب وتونس (الفرع الأول). في حين عمد إلى اختيار الدمج بين الانتخاب والتعيين في تشكيل كل من مجلس الأمة في الجزائر ومجلس المستشارين بتونس واختيار الانتخاب من فئات معينة لتشكيل مجلس المستشارين في المغرب (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: اعتماد الانتخاب لاختيار أعضاء أحد المجلسين

تبنت الجزائر نظام الثنائية المجلسية مع التعديل الدستوري لسنة 28 نوفمبر 1996 وأكدت مع التعديل الدستوري لسنة 2016، وتونس عمدت إليه سنة 2002 في حين المغرب عادت إليه مع دستور 1996 ودستور 2011 وثلاثتهما لم تغفل أسس الثنائية المجلسية في تشكيل البرلمان الثنائي الذي يوجز اختلاف طريقة تشكيلهما.

فاختارات الدول الثلاث الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الجزائر (الفقرة الأولى) وأعضاء مجلس النواب في المغرب (الفقرة الثانية) وكذا أعضاء مجلس النواب في تونس (الفقرة الثالثة).

### الفقرة الأولى: انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الجزائر.

من المعلوم أن طريقة الانتخاب وتحديد النتائج الانتخابية المحددة في قانون الانتخابات تختلف من مرحلة لأخرى حسب الظروف السياسية والتحالفات الحزبية من جهة، كما أن عدد مقاعد البرلمان يحدد حسب تقسيم البلاد لدوائر انتخابية في قانون تحديد الدوائر الانتخابية من جهة أخرى.

(1) - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر المعاصر، منشأة المعارف الإسكندرية، 1991، ص 244.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وهو ما يتجلى بوضوح في تشكيل المجلس الشعبي الوطني سواء فيما تعلق بشروط الترشح أو طريقة الانتخاب وتحديد النتائج.

فطبقا للمادة 118 من التعديل الدستوري لـ 07 مارس 2016 فإن انتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني يتم عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري<sup>(1)</sup> ونصت المادة 120 منه على «تحدد كفاءات انتخاب النواب وكفاءات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب وحالات التنافي ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي»<sup>(2)</sup>.

وطبقا لذلك وبموجب القانون العضوي المتعلق بالانتخابات<sup>(3)</sup> يتم انتخاب المجلس الشعبي الوطني ضمن دوائر انتخابية محددة بالحدود الإقليمية للولاية مع إمكانية تقسيم الولاية إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة السكانية واحترام التواصل الجغرافي<sup>(4)</sup>.

ويكون الترشح خاضعا لشروط محددة حسب المادة 03 من قانون الانتخابات<sup>(5)</sup> «يشترط في المترشح للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:

- أن يستوفى الشروط المنصوص عليها في المادة 03 من هذا القانون.
- أن يكون بالغاً خمسا وعشرين سنة على الأقل يوم الاقتراح.
- أن يكون ذا جنسية جزائرية.
- أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو إعفائه منها.
- أن لا يكون محكوما عليه في الجنايات والجناح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون العضوي ولم يرد اعتباره.

(1) - تقابلها المادة 101 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) - تقابلها المادة 103 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(3) - القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات الجريدة الرسمية ج ج د ش العدد 50.

- صدر أول قانون للانتخابات بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 بموجب الأمر رقم 97-07 الجريدة

الرسمية ج ج د ش العدد 12، المعدل والمتمم بالقانون 02-01 الجريدة الرسمية ج ج د ش العدد 01.

(4) - المادة 84 من القانون العضوي رقم 16-10.

(5) - تقابلها المادة 90 من القانون العضوي رقم 12-01.



-أن لا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به».

وبتوافر شروط الترشح العامة يقوم المترشح بالتصريح على ذلك عبر إيداع قائمة المترشحين لدى الولاية التي توجد بها الدائرة الانتخابية من قبل متصدر القائمة أو الذي يليه مباشرة في الترتيب إن تعذر ذلك على متصدر القائمة، أو الذي يليه مباشرة في الترتيب إن تعذر ذلك على متصدر القائمة، مرفوقا بالوثائق الثبوتية وبالبرنامج الذي يتقدم به المترشحون خلال الحملة الانتخابية<sup>(1)</sup>.

وهنا تجدر فيما يخص المترشحين أن التعديل الدستوري لسنة 2008<sup>(2)</sup>. نص على «تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة» وتطبيقا للمادة 31 مكرر منه صدر قانون عضوي (5) يحدد كليات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة من خلال تحديده النسب الواجب احترامها لضمان تمثيل المرأة حسب المقاعد المتنافس عليها.

حيث لا يجب أن يقل عدد النساء في كل قائمة تشريعات حرة أو مقدمة من حزب أو عدة أحزاب سياسية في انتخاب المجلس الشعبي الوطني عن<sup>(3)</sup>:

- 20% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق أربعة (4) مقاعد.

-30% عندما يكون عدد المقاعد يساوي أو يفوق خمسة (5) مقاعد.

-50% بالنسبة لمقاعد الجالية الوطنية في الخارج.

كما تجدر الإشارة أيضا إلى أن الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني يتم بناء على قائمة يختار فيها الأعضاء بين المترشحين تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر نتيجة التحالف بين حزبين أو أكثر أو قائمة مترشحين أحرار. وفي هاته الحالة الأخيرة يجب أن تدعم القائمة ب 400 تركيبة من طرف ناخبي الدائرة الانتخابية عن كل مترشح ضمن القائمة على الأقل.

(1) - المادة 93 من القانون العضوي رقم 1610- تقابلها المادة 91 من القانون العضوي رقم 12-01.

(2) - القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008 الجريدة الرسمية ج ج د ش العدد 63.

(3) - القانون العضوي رقم 12-03 الذي يحدد كليات توسيع خطوط المرأة في المجالس لمنتخبة، الجريدة الرسمية،

ج ج د ش العدد 01.

ليسجل المترشحون في قوائم بعدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية مضافا لكل منها ثلاث مترشحين إضافيين لسد أي نقص يطرأ بعد انقضاء أجل الترشح<sup>(1)</sup>.

وفيما يتعلق بتوزيع المقاصد ضمن القائمة الواحدة، فإن القاعدة المعتمدة هي أن يتم ذلك طبقا للترتيب الوارد في كل قائمة دون إعطاء الحق للناخبين في اختيار ترتيب المترشحين عند الانتخاب. وبالتالي يكون فوز المترشحين حسب الترتيب الذي تتولاه الأحزاب. وهي طريقة معينة لأن الأحزاب هنا تعتمد، وفي أغلب الأحيان إلى وضع قيادتها على رأس القوائم.

ولو كانت تلك القيادات تحظى بقاعدة شعبية تفقد بذلك الأحزاب مصداقيتها في بعض الدوائر الانتخابية ومن ثم أصوات مناضليها ومتعاطفيها فيها خلافا للقاعدة المزج التي تترك الحرية للناخب بأن يرتب المترشحين حسب ميوله مما يجعله صاحب الكلمة على الأقل في اختيار ممثليه ولو أن القائمة أو القوائم تعد من قبل الأحزاب<sup>(2)</sup>.

أما ما يتعلق بطريقة الانتخاب فإن المشرع وفي إطار انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني اعتمد على طريقة الاقتراع النسبي على القائمة<sup>(3)</sup> التي تضم عددا من المترشحين يساوي عدد المقاعد المطلوب شغلها في الدائرة الانتخابية مع إضافة ثلاثة مترشحين إضافيين ليتم توزيع المقاعد على المترشحين المقبولين حسب نسبة الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة.

وقد حدد قانون تحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها نصاب ثمانين ألف نسمة مع إضافة مقعد لكل أربعين ألف نسمة زائدة وإضافة مقعد واحد للدوائر الانتخابية التي لم تحصل إلا على أربع مقاعد. وتمثل الجالية الوطنية في الخارج بثمانين مقعد.

ويلاحظ هنا أن المشرع، وإن أخذ بمعيار الكثافة السكانية ومنحها الأولوية، فإنه لم يغفل نهائيا معيار الإقليم حيث يؤكد على ضرورة تمثيل الولايات بأربعة نواب على الأقل داخل المجلس

(1) - المادة 84 فقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-10 تقابلها المادة 84 من القانون العضوي رقم 12-01.

(2) - صالح بلحاج المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم المرجع السابق، ص 242.

دافيد بيتهام، كيفين جويل، المرجع السابق، ص 59-62.

(3) - المادة 84 من القانون العضوي، رقم 16-10 تقابلها المادة 84 من القانون العضوي رقم 12-01.

الشعبي الوطني مهما كان عدد سكانها<sup>(1)</sup>.

وهذا يضمن تمثيل كل القطر الوطني نتيجة لما تتميز به الجزائر من تركيز للسكان في الشمال وقلّة عددهم في الجنوب<sup>(2)</sup>.

هذا وضمانا للحفاظ على حق القائمة في المقعد البرلماني طيلة العهدة البرلمانية<sup>(3)</sup> فإن الطريقة المعتمدة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني تسمح باستخلاف العضو المتوفي أو المستقيل أو تعرض لمانع قانوني أو الذي أقصى أو الذي قبل وظيفة حكومية أو عضوية في المجلس الدستوري بالمرشح المرتب مباشرة بعد المترشح الأخير المنتخب في القائمة التي ينتمي إليها فاقد صفة العضوية في المجلس وذلك لتعويضه خلال العهدة النيابية المتبقية.

بل وتأكيدا على حماية القائمة في المقعد البرلماني ولمواجهة ما يعرف في الفقه الدستوري بالتجوال السياسي، أي تغيير النائب لانتمائه السياسي الذي انتخب على أساسه والذي يعد خروجاً عن الانضباط الحربي وخروجاً عن الأخلاق السياسية<sup>(4)</sup>. فإن المؤسس الدستوري مع التعديل الدستوري لـ 07 مارس 2016 أكد على تجريد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني المنتمي لحزب سياسيو الذي يغير طوعاً بالانتماء الذي انتخب على أساسه من عهده الانتخابية بقوة القانون<sup>(5)</sup>.

مع إحياء الثنائية المجلسية في المغرب بموجب دستور 1996 ثم دستور 2011 كان من الضروري إعادة النظر في القوانين المنظمة للانتخابات بشكل يستجيب للمستجدات التي يعرفها الوضع السياسي في المغرب من جهة ولأن قانون الانتخاب هو المتحكم في عكس من يصلون إلى مؤسسات الدولة التمثيلية، خاصة البرلمان من جهة ثانية مع قانون تقسيم الدوائر الانتخابية<sup>(6)</sup>.

(1) - المادة 83 من القانون العضوي رقم 16-10 تقابلها المادة 86 من القانون العضوي رقم 12-01.

(2) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 149.

(3) - سعيد بوشعير، النظام السياسي، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، المرجع السابق، ص 21.

(4) - دافيد بيتهم، كيفين جويل، المرجع السابق، ص 67.

(5) - المادة 117 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لـ 07 مارس 2016 ليس لها مقابل في التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 الذي لم ينظم حالة التجوال السياسي ولا القانون العضوي للانتخابات.

(6) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 33

ولذلك وبمجرد الاستفتاء الايجابي على دستور 1996 كان لا بد من إيجاد قانون الانتخابات<sup>(1)</sup>. والذي بموجبه ينتخب أعضاء مجلس النواب المغربي عن طريق الانتخاب العام المباشر على أساس الاقتراع الفردي بالأغلبية النسبية في دورة واحدة.

هذا النمط الذي أثار جدلا كبيرا ولقي انتقادات عديدة من قبل الملاحظين والسياسيين لأنه وإن كان يعطي للمواطن الحق مباشرة في اختيار المترشح على خلاف نظام القائمة الذي يردع فيه الاختيار للأحزاب وخاصة ما تعلق بترتيب المترشحين فإنه لا يسمح بوصول الأكَفأ بل يحقق ما يعرف بالزبونية وشراء الأصوات لصالح من له سعة مالية ويعزز وصول نفس المترشحين أو أغلبهم للمجلس عدة مرات<sup>(2)</sup>.

ولذلك ورغم قانون انتخابات جديد مع دستور 1996 إلا أن أطرافا سياسية عديدة أظهرت ضرورة إجراء تعديلات بخصوص نمط الاقتراع مطالبة في ذلك اعتماد الاقتراع النسبي على القائمة الذي من شأنه أن يقلل من العيوب السابقة<sup>(3)</sup>.

وهو ما عجل بتعديل قانون الانتخابات سنة 2002<sup>(4)</sup> بالتراضي بين وزارة الداخلية والأحزاب وأفرز نظاما يجمع بين النظام الفردي ونظام القائمة أي أنه نظام مزدوج بخصوص مقعد واحد. وهذا خلافا لما كان مقترحا من الأحزاب السياسية التي طالبت بتبني نظام القائمة النسبي<sup>(5)</sup>.

هذا وقد نص الفصل 62 من الدستور المغربي لسنة 2011 على «يبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم ومبادئ التقسيم الانتخابي وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافي وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات ونظام المنازعات الانتخابية»<sup>(6)</sup>.

وطبقا لذلك وبموجب قانون الانتخابات يتم انتخاب مجلس النواب ضمن دوائر انتخابية محددة بالحدود الإقليمية للجهة مع إمكانية تقسيم الجهة إلى دائرتين انتخابيتين أو أكثر وفقا لمعايير الكثافة

(1) - القانون رقم 97-09 المتعلق بمدونة الانتخابات الجريدة الرسمية للمملكة المغربية العدد 4470.

(2) - Bernard Cubertafon. la vie politique au maroc, op cit, p 160

(3) - Bernard Cubertafon. la vie politique au maroc, op cit, p 161

(4) - القانون رقم 02-64 المعدل والمتمم للقانون رقم 97-09 المتعلق بمدونة الانتخابات

(5) - عبد السلام نويرة، المرجع السابق، ص 113.

(6) - يقابله الفصل 37 من دستور 1996 المغربي.

السكانية واحترام التواصل الجغرافي.

ويكون الترشح خاضعا لشروط محددة حسب المادة 41 من قانون الانتخابات «يشترط في من يترشح للانتخابات أنت يكون ناخبا وبالغا من العمر ثلاثا وعشرين سنة شمسية كاملة على الأقل في التاريخ المحدد للاقتراع.

وحسب الفقرة الثانية من نفس المادة لا يكون قابلا للترشح المتجنسون بالجنسية المغربية خلال السنوات الخمسة التالية لحصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد.

-الأشخاص الذين اختل فيهم نهائيا شرط أو أكثر من الشروط المطلوبة ليكونوا ناخبين<sup>(1)</sup>.

-الأشخاص الذي يزالون فعليا لوظائف الآتي بيانها أو الذين يكونون قد انتهوا من مزاولتها منذ أقل من ستة أشهر في التاريخ المحدد للاقتراع<sup>(2)</sup>.

-الأشخاص المحكوم عليهم نهائيا بعقوبة حبس نافذة أو عقوبة حبس مع إيقاف التنفيذ كيفما كانت مدتها من أجل إحدى الجرائم المنصوص عليها في المواد 100، 101، و103 من قانون الانتخابات».

بتوافر شروط الترشح العامة يقوم المترشح بالتصريح على ذلك عبر إيداع طلب الترشح لدى السلطة المكلفة بتلقي الترشيحات من طرف كل مرشح أو وكيل كل قائمة مع ضرورة بيان اسم القائمة واسم وكيلها في حالة الاقتراع بالقائمة وكذا ترتيب المرشحين في اللائحة<sup>(3)</sup>.

هذا وضمنا للحفاظ على حق القائمة في المقعد البرلماني طيلة العهدة البرلمانية فإن الطريقة المعتمدة في إنتخاب أعضاء مجلس النواب تسمح باستخلاف العضو المتوفي بمرشح جديد لتعويضه خلال العهدة النيابية المتبقية.

بل وتأكيدا على حماية حق القائمة في المقعد البرلماني فإن المؤسس الدستوري نفسه تصد لتنظيم ظاهرة التجوال السياسي ليحد منها حيث ينص الفصل 61 من دستور 2011 على «يجرد

(1) - المواد 3-4-5 من القانون 09-97.

(2) - انظر المادة 41 الفقرة 2 من القانون رقم 09-97.

(3) - المادة 45 من القانون رقم 09-97.

من صفة عضو في أحد المجلسين كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي يرشح باسمه للانتخابات».

علما أن العنصر النسوي ضمن تمثيله في مجلس النواب مع قانون الانتخابات سنة 1997 وتأكد في التعديل الوارد عليه سنة 2002 بأن حدد حظوظ تمثيلها بثلاثين قائمة وطنية وهي محددة بصفة دائمة إلا إذا تمت مراجعتها<sup>(1)</sup>.

ولكن رغم هذا الضمان إلا أن التفعيل القانوني لضمان تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة عموما لا زال ناقصا، كما أن نسب ترشيحها من قبل الأحزاب نفسها ما زال ضئيلا<sup>(2)</sup>.

وهذا ويعتقد الكثير أن عدم الدقة في قانون تقييم الدوائر الانتخابية والمعقد سلفا من قبل وزارة الداخلية والذي لم تدخل عليه اللجنة الوطنية لمراقبة الانتخابات أية تعديلات أو حتى تقترح ذلك رغم مطالبة الأحزاب السياسية بذلك جعل نسبة الثمانين ألف التي يمثلها النائب في المتوسط في كل دائرة انتخابية غير محترمة أحيانا وأحيانا أخرى لا تعبر ولا تعكس الصالح العام<sup>(3)</sup>.

الفقرة الثالثة: إنتخاب أعضاء مجلس النواب في تونس.

ينص الفصل 18 من التعديل الدستوري في تونس لسنة 2002 على: «ينتخب أعضاء مجلس النواب انتخابا عاما، حرا، مباشرا سويا حسب الطريقة والشروط التي يحددها القانون الانتخابي» ؟

ورغم أن تونس تبنت نظام الثنائية المجلسية مع التعديل الدستوري إلا أن قانون الانتخابات الذي يحدد شروط الانتخاب والترشح لمجلس النواب ظل نفسه المعتمد منذ سنة 1969<sup>(4)</sup> مع مراعاة ما أدخل عليه من تعديلات فيما يتعلق بالنمط المتبع لتوزيع المقاعد على المترشحين لعضوية مجلس النواب أو الاختلاف في بعض الشروط لا غير.

(1) - رقية مصدق، إرتقاء المرأة المغربية للمؤسسة التشريعية-الدلالات والأبعاد، مركز دراسات المستقبل الإفريقي، القاهرة، 2001، ص 249.

عبد السلام نويرة، المرجع السابق، ص 252-253.

(2) - رقية مصدق، المرجع السابق، ص ص 252-253.

(3) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص ص 38-39.

-خطابي المصطفى، المرجع السابق، ص 169.

(4) - القانون رقم 69-25 المؤرخ في 08 أبريل 1969، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 88-144 المؤرخ في 29 ديسمبر 1988 وبموجب القانون العضوي رقم 98-93 المؤرخ في 06 نوفمبر 1998.

حيث تم العدول بموجب تعديل سنة 1998 عن نظام القائمة المطلق الذي جرى العمل به في الانتخابات السابقة لاختيار أعضاء مجلس النواب التونسي لما لقيه من انتقادات كونه لا يسمح بتمثيل تعددي حقيقي من جهة ولا يسمح للمعارضة بالوصول إلى البرلمان من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

ولذلك عمد التعديل إلى الجمع بين نظامي الانتخاب المطلق على القائمة والتوزيع النسبي مع ضمان نسبة محددة للمعارضة.

فعلى مستوى الدوائر الانتخابية التي حدد بحدود كل ولاية والتي يمكن أن تقسم إلى دائرتين أو أكثر نص القانون على إجراء الانتخابات وفق النظام المطلق على القائمة مع تخصيص نسبة 20 من المقاعد للتنافس النسبي على المستوى الوطني مخصصة للمعارضة من مجمل مقاعد مجلس النواب وفق نسبة الأصوات التي تحصلت عليها.

أي أن التعديل خصص نسبة 20 من المقاعد للمعارضة للتنافس عليها على المستوى الوطني وفق النظام النسبي، بما يضمن تمثيلاً لهذه الأخيرة داخل البرلمان الأحوال<sup>(2)</sup> رغم تغيير عدد مقاعد مجلس النواب بحسب الكثافة السكانية لاعتماد قانون الانتخابات على قاعدة مقعد تمثيلي لكل إثنين وخمسين ألف وخمسمائة ساكن.

ويكون الترشح لمجلس النواب خاضعاً لشروط محددة حسب الفصل 21 من التعديل الدستوري لسنة 2002<sup>(3)</sup> والمادة 76 من قانون الانتخابات التي تؤكد على: «لا يمكن أن يترشح لعضوية مجلس النواب إلا من تحققت فيه الشروط التالية:

- أن تتوفر فيه صفة الناخب حسب المواد 2، 3، 4 من قانون الانتخابات والفصل 20 من الدستور<sup>(4)</sup>.

(1) - محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص 183.

(2) - Sadok Chaabane, op cit, p 95.

- محمد فايز فرحات، نفس المرجع، نفس الصفحة.

- فدوى مرابط، المرجع السابق، 69.

(3) - الفصل 21 من التعديل الدستوري 2002 «ترشح لعضوية مجلس النواب حق لكل ناخب ولد لأب تونسي أو لأم تونسية وبلغ من العمر على الأقل ثلاثاً وعشرين سنة كاملة يوم تقديم ترشحه».

(4) - الفصل 20 من التعديل الدستوري 2002 «يعتبر ناخباً كل مواطن يتمتع بالجنسية التونسية منذ خمسة أعوام على الأقل وبلغ من العمر عشرين سنة كاملة»

-ألا يقل سنه على 23 سنة يوم الاقتراع.

-يتمتع بالجنسية التونسية منذ خمس سنوات على الأقل ومولود لأب تونسي أو أم تونسية.

-أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.

-ولا يقبل ترشح من كان عضواً بالمجلس الدستوري، المجلس الاقتصادي والاجتماعي،

الحكومة أو أكان قاضياً إلا إذا قدم هؤلاء استقالتهم مسبقاً<sup>(1)</sup>.

هذا وبتوافر شروط الترشح العامة، يقوم المترشح بإيداع المترشحين لدى الولاية التي توجد

بها الدائرة الانتخابية مرفوقاً بالوثائق الثبوتية.

وتجدر الإشارة هنا وفيما يخص المترشحين أن قانون الانتخابات التونسي يعطي تمثيلاً مهماً

للمرأة في القوائم الانتخابية للترشح لعضوية مجلسي النواب، حيث يجعل التمثيل والترتيب ضمن

القوائم الانتخابية متناصفاً، وهو ما يعطي حظوظاً تمثيلية كبيرة للمرأة على غرار الاعتراف لها

بحق الانتخاب في تاريخ سابق حتى على بعض الدول النيابية الغربية وهذا ما يعتبر ميزة بالنسبة

لتونس<sup>(2)</sup>.

ويسجل المترشحون في قوائم بعدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية مضافاً لكل واحدة

منها مترشحين إضافيين لسد أي نقص يطرأ بع انقضاء آجال الترشح على ألا يقل عددهم عن إثنين

ولا يزيد في كل الأحوال عن عدد المترشحين الأصليين.

ويتم توزيع المقاعد حسب الترتيب الوارد في كل قائمة دون إعطاء الحق للناخبين لاختيار

ترتيب المترشحين أو المزج بين مترشحين من عدة قوائم بل الترتيب تتولاه الأحزاب وحدها ليكون

اختيار الناخبين على ضوء اختيار الحزب<sup>(3)</sup>.

هذا وضمناً للحفاظ على حق القائمة في المقعد البرلماني طيلة العهدة البرلمانية فإن الطريقة

المعتمدة لانتخاب أعضاء مجلس النواب تسمح باستخلاف العضو المتوفى أو المستقيل أو الذي قبل

(1) - المادة 78 من قانون الانتخابات 98-93.

(2) - المادة 77 من قانون الانتخابات.

Sadok Chaabane, op cit, p .93-98

(3)-Sadok Chaabane, op cit, p 91.



وظيفة تتعارض وعضوية مجلس النواب بالمرشح الأخير المنتخب في القائمة التي ينتمي إليها فاقد صفة العضوية في المجلس وذلك لتعويضه خلال العهدة النيابية المتبقية.

ومما ذكر أعلاه في تحديد تشكيل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ومجلس النواب في كل من المغرب وتونس يتجلى لنا بوضوح لماذا لا يرى عدد من الباحثين أن تشكيل المجلس الأول في معظم الدول المتنبية لنظام الثنائية المجلسية يأخذ نموذجا واحدا تقريبا لدرجة التشابه والتماثل الكبيرة في التكوين وإن وجدت اختلافات فهي اختلافا طفيفة لا تصل إلى درجة التمايز<sup>(1)</sup>.

فالمؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس ومعه الشرع بموجب قوانين الانتخابات في هاته الدول يعكس تماثلا لبنة تشكيل المجلس الشعبي الوطني ومجلس لنواب بأن جعلت أعضائها منتخبين انتخابا عاما مباشرا وسويا، مما يجعل هاته المجالس تحقق مبدأ سيادة الشعب لاعتماد الانتخابات فيها على الأساس الديموغرافي، الشعبي من جهة وعكسها للتمثيل السياسية من جهة ثانية لأنها تشكل مرآة للأحزاب السياسية وليس فيها تمثيل أو مهن أو فئات محددة بعينها<sup>(2)</sup>.

كما يلاحظ تشابه أو تماثل متقارب في آليات عملية التمثيل داخل هاته المجالس، فنجد أن شروط الترشح في كل من الجزائر، المغرب، وتونس تتقاطع في أبعاد كثيرة كتقارب السن الضرورية للترشح لعضوية المجلس والتمتع بالجنسية الأصلية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية زيادة على تأكيد هاته الدول على ضمان تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة.

رغم أن تونس كانت لها إلا بقية على هذا المستوى وإعطائها حظ المناصفة في القوائم الانتخابية ثم تلتها الجزائر بأن حددت نسب تمثيل المرأة في القوائم على حسب الكثافة أو المقاعد المطلوب شغلها في الدوائر الانتخابية أما المغرب فإن النص الانتخابي على ضرورة تمثيل المرأة في صفوف قوائمها الانتخابية<sup>(3)</sup>.

(1) - الأمين شريط، واقع... في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 22.  
- عقيلة خرباشي، مركز مجلس لأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة غير منشورة، 2010، ص 56.

(2) - عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 23.

- سيمرة بن عمر، المرجع السابق، ص 116.

(3) - رقية مصدق، المرجع السابق، ص 249.

أما عن النظام الانتخابي المختار فالملاحظ أن الدول الثلاث عمدت إلى النظام النسبي على أساس القائمة غير أن تونس والمغرب زوجت معه النظام الفردي، ويغري اختيار كل دولة كيفية تعاملها مع المسبق مع التوجه إلى التعددية الحزبية وفتح مؤسسات الدولة التمثيلية على المشاركة<sup>(1)</sup>. فكل دولة... النمط الذي يتماشى ويساير تعاملها مع التعددية التي ترغب في تجسيدها واقعا<sup>(2)</sup>.

وما يؤكد ذلك أن القوائم وترتيب المترشحين أو المزج بين عدة قوائم مما يجعل الاختيار في النهاية للأحزاب وإن كان الناخب هو من أدلى بصوته.

كما نظم المشرع في الدول الثلاث.. القائمة في الاحتفاظ بالمقعد النيابي طيلة العهدة النيابية بأن وضع إليه استخلاف العضو الذي يسمه مانع لا يسمح له بضمان تمثيل المقعد.

وهنا فإن النص على حالات الاستخلاف يعتبر أمر محسوبا لصالح ضمان استمرارية العهدة عوض الدخول في إشكالات عدم التنصيب على ذلك.

وما يؤكد ذلك أن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر والمغرب تناول جزاء النائب الذي يغير الانتماء السياسي الذي انتخب على أساسه أثناء العهد النيابية بما يعرف بالتجوال السياسي بأن يجرده من عهده النيابية بقوة القانون على خلاف تونس التي لا وجود لتنظيم هاته الظاهرة في نصوصها القانونية.

### **الفرع الثاني: الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء المجلس النظيف**

اختلفت الدول المتبينة لنظام الثنائية المجلسية في كيفية تشكيل المجلس الثاني بالبرلمان فبينها تشابهت في جعل الانتخاب الوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الأول، فإنها بخصوص المجلس الثاني عمدت إلى عدة أساليب تختلف من دولة إلى أخرى حسب ما يقرره الدستور.

وبالرغم من التنوع الظاهر يمكن رد هاته الأساليب إلى واحدة من الطرق الآتية، جعل العضوية في المجلس بالوراثة حيث يتم تخصيص الغالبية العظمى من المقاعد لطبقة معينة عن

(1) - أنظر المبحث الثاني، الفصل الأول من هذا البحث

(2) - حسين توفيق إبراهيم النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص ص 94-97.

طريق التورات كما هو الشأن بالنسبة لمجلس اللوردات في إنجلترا<sup>(1)</sup>، أو تعيين كل أعضاء المجلس من قبل رئيس الدولة وتختلف الدول هنا في مدة التعيين فقد تكون لمدى الحياة كما كان الوضع في إيطاليا أو لمدة معينة كما كان الحال في العراق<sup>(2)</sup>. أو الجمع بين الانتخاب والتعيين مع التأكيد أن هذه الطريقة تشترط أن يكون الانتخاب هو القاعدة والتعيين هو الاستثناء رغم الأهداف التي يرجى تحقيقها منه<sup>(3)</sup>. أما الطريقة الرابعة فهي الجمع بين التعيين بقوة القانون والانتخاب والمقصود هنا بالتعيين بقوة القانون ألا يكون للسلطة التنفيذية دور في اختيار المعينين بل أن القانون ينص على مناصب بعينها كل من يشغلها يكون عضوا في هذا المجلس<sup>(4)</sup>.

والجزائر والمغرب وتونس لم تدر ظهرها لهاته الأساليب نهائيا، إذ أن المؤسس الدستوري فيها اعتمد في تشكيل مجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين في المغرب وتوني على واحدة من هاته الطرق، فالجزائر عملت على الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجلس الأمة (الفقرة الأولى) والمغرب عمدت إلى الانتخاب من فئات معينة وبحصص محددة لتشكيل مجلس المستشارين (الفقرة الثانية) وتونس زاوجت بين الانتخاب بشكليين مختلفين والتعيين لتكوين مجلس المستشارين (الفقرة الثالثة).

#### **الفقرة الأولى: الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجلس الأمة في الجزائر.**

إن تشكيل مجلس الأمة وفقا لما أراده المؤسس الدستوري<sup>(5)</sup> يكون عبر المزج بين طريقتين الانتخاب والتعيين معا، إذ أن أغلبية أعضائه المقدره بالتلثين منتخبة ولكن بانتخاب غير مباشر ومن قبل هيئة ناخبة خاصة (أولا) أما الثلث الآخر فهو معين مباشرة من قبل رئيس الجمهورية (ثانيا).

-وهنا يتجلى لنا أن التركيبة القانونية لمجلس الأمة إلى جانب طابعها الديمقراطي لأن غالبية الأعضاء الثلثين منتخبين فإنها تستجيب لضرورات إقصاء نزعة هيمنة الأغلبية وظاهرة استقطاب قوة سياسية وحيدة للساحة السياسية فضلا على إرساء بنية للتوازنات كفيلة باستيعاب واحتواء القوى

(1) - نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 375.

(2) - نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 350.

-علي محمد الدباس: المرجع السابق، ص 72.

(3) - نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 351.

(4) - علي محمد الدباس، لمرجع السابق، ص 75.

(5) - المادة 118 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 101 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

السياسية التي حرمتها الاستحقاقات الانتخابية من تبوء مكانة في مؤسسات الدولة التمثيلية على المستوى المركزي وهذا ما يتماشى والمبررات والمنطلقات المعلنة لإنشاء مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

### أولاً: الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضاء مجلس الأمة:

وفقاً للفقرة الثانية من المادة 118 من التعديل الدستوري 2016 «ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية»<sup>(2)</sup>.

وبالنظر للطابع المتميز لتشكيلة لثلاثي أعضاء مجلس الأمة، فالتساؤل يدور حول ما إذا كانت شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة هي نفيها المقررة لانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني أم أنها تختلف عنها ضف إلى ذلك تحديد خصائص الهيئة الناخبة لثلاثي الأعضاء والنظام الانتخابي المعتمد طالما أن الانتخاب يتم بطريق غير مباشر.

فبالعودة إلى أحكام القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات وفيما يخص الأحكام المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين<sup>(3)</sup> يتضح أن هناك شروطاً خاصة تتعلق فقط بأعضاء مجلس الأمة المنتخبين.

فإلى جانب كون حق الترشح لعضوية مجلس الأمة مقتصر على فئة معينة<sup>(4)</sup> فإن حق انتخاب أعضائه أيضاً يكون من فئة بذاتها حسب الفقرة الثانية من المادة 118 من التعديل الدستوري 2016 والمادة من القانون العضوي المنظم للانتخابات، فالهيئة الناخبة لثلاثي أعضاء مجلس الأمة تتكون من المنتخبين المحليين دون سواهم أي من أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية<sup>(5)</sup>.

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص ص 150-151.

(2) - تقابلها الفقرة الثانية من المادة 101 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 «ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائي».

(3) - المادة 111 من القانون العضوي رقم 16-10.

(4) - سنتناول حق الترشح لعضوية مجلس لأمة في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(5) - المادة «ينتخب أعضاء مجلس الأمة المنتخبون بالأغلبية حسب نموذج الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية من طرف هيئة انتخابية مكونة من مجموع أعضاء المجلس الشعبي الولائي أعضاء المجالس الشعبية البلدي».

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

حيث يشكل أعضاء المجلس الشعبي الولائي، هيئة المداولات في الولاية وهم منتخبون عن طريق الاقتراع النسبي على القائمة لمدة خمس سنوات ويشترط ي المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي عدد من الشروط<sup>(1)</sup>.

- أن يكون سن المترشح خمسة وعشرين سنة كاملة يوم الاقتراع.

- أن يثبت أداءه للخدمة الوطنية أو إعفائه منها.

- أن تكون له أهلية الانتخاب<sup>(2)</sup> إذ يجب أن يحوز من باب أولى شروط الناخب ويتراوح عدد أعضاء الناخبين من خمسة وثلاثين إلى واحد وخمسين عضواً، ويصل إلى خمسة وخمسين عضواً في الولايات التي يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة شريطة أن تمثل كل دائرة انتخابية بعضو على الأقل<sup>(3)</sup>.

أما بالنسبة لأعضاء المجالس الشعبية البلدية فإنهم يشتركون من أعضاء المجلس الشعبي الولائي في كونهم يمثلون هيئات المداولات لدى البلديات ويخضعون في انتخابهم لنفس الاجراءت التي تحكم انتخابات أعضاء المجلس الشعبي الولائي من حيث نظام الانتخابات ومدة العهدة حتى أن الانتخابات تجري في نفس التوقيت والتاريخ.

كما تتماثل العضوية في المجلس الشعبي الولائي مع العضوية في المجالس الشعبية البلدية في طائفة الأشخاص غير القابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم<sup>(4)</sup>.

ووفقا للتقسيم الإداري المعمول به حالياً، فعدد الولايات ثمان وأربعين ولاية بينما عدد البلديات وصل إلى 1541 بلدية<sup>(5)</sup> وتبعاً لذلك فإن عدد الناخبين أي المنتخبين المنتخبين عن العضوية في المجالس الشعبية البلدية والمكونين للهيئة الناخبة لثنائي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين

(1) - المادة 79 من القانون العضوي رقم 16-10.

(2) - المادة 02 من القانون العضوي رقم 16-10.

(3) - المادة 84 و 50 من القانون العضوي رقم 16-10.

(4) - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-10 وهم الأشخاص غير القابلين للانتخاب وفقاً للشروط المذكورة: الولاية، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفوا أسلاك الأمن.

(5) - القانون رقم 84-09 المتعلق بالتقييم الإقليمي للبلاد، الجريدة الرسمية ج د ش العدد 06.

يفوق بكثير عدد الناخبين التابعين للمجالس الشعبية الولائية.

وهو ما يجعل التوازن بين شقي الجماعات المحلية يختل إما لصالح المجالس الشعبية البلدية أحيانا أو الولائية أحيانا أخرى. غير أن عدم جمع عضو مجلس الأمة المنتخب بين العضوية في المجلس الشعبي البلدي أو الولائي والعضوية في مجلس الأمة يجعل البلدية والولاية غير مثلثان كشخص معنوي عام نظرا لانقطاع الصلة بين المنتخب في مجلس الأمة والبلدية والولاية وهذا من شأنه تفادي عدم التوازن في التمثيل أمام مجلس الأمة في كل من البلدية والولاية (1).

أما ما يتعلق بطبيعة النظام الانتخابي لثلاثي أعضاء مجلس الأمة فإنه يتمتع بخصوصية تميزه عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة في تكوين المؤسسات التي تتطلب إجراء انتخابات ففي حيث فضل المؤسس الدستوري نمط الاقتراع غير المباشر حتى يكفل للدولة ميزة هامة، تتمثل في ضمان الاعتدال والحيلولة دون الاتجاهات السياسية العنيفة خلافا لنمط تشكيل المجلس الشعبي الوطني الذي يكون بالاقتراع العام المباشر حتى يكون للإدارة الشعبية أثر مباشر في اختيار سياسة محددة (2).

كما أن نمط الاقتراع غير المباشر يعمل على تخفيف آثار حركية وتقلبات الرأي العام في تشكيل مجلس الأمة لأن الانتخابات هنا يتم على درجتين حيث يتوقف إسهام ناخبي الدرجة الأولى عند حدود البث في المسائل التي هي على صلة بالواقع المحلي دون المسائل السياسية ذات البعد الوطني، لتتم عملية الاختيار على صعيد الدرجة الثانية ضمن دائرة ضيقة من المنتخبين (3).

فهذا الأسلوب من شأنه أن يجعل من مجلس الأمة مجلسا يضم نخبة تشكل ممهلا للاتجاهات العنيفة التي قد تتمخض عن تفاعلات الحياة السياسية، وتهدد استقرار النظام السياسي وهذا من المبررات العامة لتبني الثنائية المجلسية وبالتالي لم يغفلها المؤسس الدستوري ليبرر بذلك اعتماد هذا الأخير للاقتراع غير المباشر لتأطير ثلثي أعضاء مجلس الأمة كمبدأ دستوري (4) وبذلك يغل يد المشرع العادي ويضع حدا لكل محاولة تصبو إلى تغييره بما يفيد تشويه طبيعة المجلس والوظيفة المعهودة إليه.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 103.

(2) - سعاد الشرقاوي، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر، الدار العربية للموسوعات، المجلد 206، القاهرة، 1985، ص 48.

(3) - سعاد الشرقاوي، نفس المرجع، نفس الموضوع.

(4) - انظر المادة 118 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2016.

فضلا على ذلك، فإن تباعد مرحلتي الانتخاب، الدرجة الأولى والدرجة الثانية يساهم في تأخير وصول تأثير الرأي العام ونفوذه إلى المجلس بما يؤثر على دوره. هذا وإلى جانب نمط الاقتراع المميز لثلاثي أعضاء مجلس الأمة المنتخبين، فإن تحديد الدوائر الانتخابية وتوزيع المقاعد المطلوب شغلها داخله يأخذ طابعا خاصا أيضا فإذا كانت الدائرة الانتخابية بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني محددة بحدود الولاية وحسب الكثافة السكانية بنسبة محددة، فإن مجلس الأمة وإن شارك مع هذا الأخير في حدود الولاية كدائرة إنتخابية له إلا أنه يختلف عنه في توزيع المقاعد المطلوب شغلها والمحدد بمقعدين لكل دائرة انتخابية، أي مقعدين لكل ولاية بغض النظر عن الكثافة السكانية لكل ولاية<sup>(1)</sup> وبالتالي يكون العدد الإجمالي للأعضاء المنتخبين ستة وتسعين عضوا منتخبا لتجلى هنا أن المؤسس الدستوري قد انتهج مبدأ التساوي في تمثيل الولايات فيما يخص توزيع المقاعد بشأن انتخاب ثلاثي أعضاء مجلس الأمة.

وطبقا للمادة 108 من قانون الانتخابات يتم انتخاب أعضاء مجلس الأمة للمنتخبين بالأغلبية حسب نمط الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية.

ومن مزايا هذه الطريقة ضمنا حرية عضو المجلس الشعبي الولائي وأعضاء المجالس الشعبية البلدية في الترشح من عدمه، وكذا استقلاليتهم عن الأحزاب التي فازوا عبرها بعضوية المجالس المحلية حيث يسمح القانون لكل عضو في الجماعات المحلية أن يترشح باسمه الخاص دون اشتراط تركية الحزب كما هو الأمر في الترشح للنيابة في المجلس الشعبي الوطني، وحتى في المجالس الشعبية المحلية، أين يجب أن يكون المترشح تحت مظلة حزب أو عدة أو أحزاب سياسية أو يحصل على عدد معين من توقيعات ناخبي الدائرة الانتخابية التي يريد الترشح فيها إن أراد دخول الانتخابات كمرشح حر.

ويتولى المجلس الدستوري إعلان المنتخبين الفائزين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها والمقدرة بمقعدين في كل ولاية، وفي حالة تساوي الأصوات

(1) - المادة 118 الفقرة الثانية التعديل الدستوري ل 2016.

انظر المادة 6 الفقرة 1-2 من الأمر رقم 97-08 المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-04 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخاب البرلمان، الجريدة الرسمية ج ج د ش العدد 15 «تحدد الدائرة الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة بالحدود الإقليمية للولاية يكون لكل دائرة انتخابية مقعدان اثنان».

المحصل عليها بين المترشحين يفوز بالمقعد المترشح الأكبر سنا<sup>(1)</sup>.

وفي حالة ما قرر المجلس الدستوري إلغاء الانتخابات، ينظم انتخاب آخر في أجل ثمانية أيام من تاريخ تبليغ قرار المجلس الدستوري<sup>(2)</sup>.

وفي حالة شغور مقعد أي عضو منتخب في مجلس الأمة سواء بسبب الرفاة أو التعيين في وظيفة عضو بالحكومة، أو بالمجلس الدستوري، أو سبب الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع آخر يتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه<sup>(3)</sup> وتنتهي عهدة العضو الجديد المنتخب بانتهاء عهدة العضو المستخلف<sup>(4)</sup>.

### ثانيا: تعيين أعضاء مجلس الأمة:

يقوم نظام الثنائية المجلسية على ضرورة تمايز مجلسي البرلمان من حيث التشكيل لذلك اعتمد المؤسس الدستوري في تكوين مجلس الأمة على أسلوب مغاير لذلك المتبع في المجلس الشعبي الوطني من خلال الانتخاب غير المباشر لثلثي أعضائه من جهة وتعيين الثلث المتبقي من طرف رئيس الجمهورية من جهة ثانية رغم ما يؤخذ على هذا الأخير من مجافاة ومخالفة للطابع الديمقراطي<sup>(5)</sup>.

رغم أنه لم يعد ينظر إلى الديمقراطية على أنها حكم الأغلبية فحسب إذا أصبح هذا المفهوم يحمل معنى استبداديا لأن الديمقراطية الحقبة تستلزم نظاما للحكم يقوم على الإجماع<sup>(6)</sup>.

ولما كان من العبير تحقيق الاجماع في لد تتقاسم خريطته السياسية قوى متناقضة ومتضادة فإنه تعين إلى جانب السماح للأغلبية بأن تحكم تفاعدي إقصاء الأقلية أو الأقليات وهذا عن طريق

(1) - المادة 131 من القانون العضوي رقم 16-10.

(2) - المادة 132 من القانون العضوي رقم 1016.

(3) - المادة 132 من القانون العضوي رقم 1016.

(4) - المادة 133 من القانون العضوي رقم 1016.

(5) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 154.

- عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 170.

(6)-J.Cluzel, le sénat ses pouvoirs et ses missions, revue de sciences morales et politiques, n 1, 1992, p 69.

A Capitant démocratie et participation politique dans les institutions francaises de 1875 a nos jours, BORDAS,paris 1972, p 9ets.



تزويد لمنظومة دستورية بآليات تمكنها من المشاركة في إتخاذ القرارات التي تخص الحياة العامة وتكفل احترام حقوقها.

ضف إلى ذلك وإن كانت الانتخاب يشكل أساس النظام الديمقراطي فقد ثبت أنه يعمل أحيانا على تهميش بل إقصاء الأقليات السياسية لافتقارها إلى امتداد اجتماعي<sup>(1)</sup> لذلك يلجأ القوانين إما تكيفه وفق ما يكفل تمثيل هذه القوى، أو المزوجة بينه وبين أساليب مغايرة له في التأطير

وهو ما عمد إليه المؤسس الدستوري في الجزائري من أجل توسيع دائرة التمثيل السياسي داخل مجلس الأمة وتمكين من لم يسعفه الحظ من فئات محددة من المشاركة في الحياة السياسية، من خلال استبعاده أسلوب الانتخاب في تأطير ثلث أعضائه لحساب أسلوب التعيين من قبل رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الثالثة من المادة 118 من النص الأساسي «ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية»<sup>(2)</sup>.

والملاحظ أن رئيس الجمهورية يمارس سلطته في تعيين هذا الثلث بمعزل عن أي شرط أو إجراء شكلي كما أنه يحظى بسلطة تقديرية واسعة بالنظر إلى الشروط الموضوعية الفضفاضة التي يباشر سلطته في إطارها.

فالشروط الشكلية في مثل هاته الحالات تبرز من خلال تعدد الأجهزة الدستورية المشاركة في عملية الاختيار إلى جانب طرق وأساليب هذه المشاركة ولتي تهدف غالبا إلى تعديل سلطة عملية الاختيار إلى جانب طرق وأساليب هذه المشاركة والتي تهدف غالبا إلى تعديل سلطة الجهة صاحبي الاختصاص الأصلي والحد من طابعها التحكيمي من جهة وإضفاء الطابع الديمقراطي على التصرف عينة من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

ومع ذلك فقد استبعد المؤسس الدستوري مبدأ تعدد الأجهزة المشاركة في تعيين أعضاء مجلس الأمة لحساب مبدأ وحدة الجهة: أين أوكل لرئيس الجمهورية منفرد سلطة تعيين هؤلاء

(1) - حسنين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 97.

(2) - تقابلها الفقرة 02 من المادة 101 من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 «ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية».

(3) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 119.

الأعضاء بمعزل عن مشاركة أية مؤسسة دستورية أخرى حسب المادة 118 من الدستور وبصفته هذه يحظى بسلطة مطلقة حيث يجد نفسه طليقا وغير مقيد بأي معيار شكلي.

ضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية التي يحظى بسلطة تقديرية واسعة بالنظر إلى الشروط الموضوعية الفضاضة التي يباشر سلطته في إطارها أيضا.

فإلى جانب الشروط الموضوعية التي أوجب المشرع قيامها لكل عضو من أعضاء المجلس المنتخبين ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بأن يستمد الأعضاء الذين يشكلون الثلث المعين وعلى سبيل الحصر من الشخصيات والكفاءات الوطنية<sup>(1)</sup>.

ولا شك أن إدارة المؤسس الدستوري قد اتجهت من خلال هذه الشروط إلى تزويد المجلس بأعضاء تتحقق فيهم معايير التجربة، الكفاءة والدراية وهي معايير تجعل منه مجلسا يتمتع بمختلف المصالح الحاضرة في المجتمع من جهة وعن إرادة سياسية في عدم الاكتفاء بنمط الديمقراطية السياسية والرغبة في تجاوزه إلى ديمقراطية اجتماعية واقتصادية<sup>(2)</sup>.

غير أن الملاحظ أن سلطة رئيس الجمهورية على هذا المستوى سلطة تقديرية معتبرة حيث أن المؤسس الدستوري لم يترك إرادته طليقة في اختيار ممثلي كل فئة فحسب، بل نسبة تمثيل كل منها أيضا وهذا تبعا للأوضاع السياسية وواقع مختلف القوى الأمر الذي يؤكد جوهر وطبيعة سلطة رئيس الجمهورية بهذا الشأن: فهي موجهة لتحقيق التوازنات السياسية<sup>(3)</sup>.

والملاحظ هنا أن المادة 118 في فقرتها الثالثة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبحت فضاضة أكثر وعمومية الدلالة أيضا بنصها على أن رئيس الجمهورية يعين من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية دون تحديد المجال أو الفئات التي تنتمي إليها.

فالمادة 101 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 وإن حددت الفئات التي يعين منها رئيس الجمهورية ثلث الأعضاء فإنه لم يوجد معيار دقيق وفيصلي بشأن الفئات محل

(1) - المادة 118 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2016.

(2) - عبد الرحمن بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 2، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ص 86.

(3) - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة المرجع السابق، ص 22.

التعيين حيث لا يفهم المقصود بالشخصيات الوطنية وحتى الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاجتماعية فهل الحكم سيكون من خلال الشهادات المحصل عليها أم بالتجربة الطويلة مما يجعل الأمر في الغالب سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية.

هذه السلطة التي تتأكد وتتعمق بعد تعديل 2016 وحذف عبارة «في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاجتماعية المذكورة سابقا في تعديل 28 نوفمبر 1996.

بل أن ها التحول حتى في تحرير نص المادة المنظمة لسلطة رئيس الجمهورية في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يؤكد أن سلطة الرئيس هنا سلطة شخصية تكرر تحكمه في البرلمان عضويا ووظيفيا.

فالمرسوم الرئاسي المتعلق بتعيين أعضاء مجلس الأمة لا يمكن أن يكون بأي حال من الأحوال محل توقيع مجاور من قبل الوزير الأول: فغياب هذه التقنية يجعل من التعيين وبجو سلطة شخصية وفعلية لرئيس الجمهورية لا مجرد سلطة اسمية تفضي إلى مجرد التصديق على قرار تم اتخاذه بشكل فعلي من الوزير الأول<sup>(1)</sup>.

وتأكيدا للطبيعة الشخصية والمطلقة لسلطة رئيس الجمهورية بهذا الشأن نص لدستور على عدم جواز تفويض ممارستها لتصبح فوق ذلك سلطة حصرية له<sup>(2)</sup>.

بهذا تتأكد الطبيعة الشخصية والمطلقة التي تمتاز بها سلطة رئيس الجمهورية بهذا الشأن، والتي لا تخفى انعكاساتها على الواقع السياسي والمؤسساتي<sup>(3)</sup>.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 118؟.

(2) - المادة من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 87 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(3) - يرى البعض أن تعيين رئيس الجمهورية لثلث أعضاء مجلس الأمة أصبح إطار لإعادة إدماج شخصيات سياسية قديمة أبعدت من السلطة في إطار صراعات الزهر وعندما صارت الظروف مواتية لعودتها لأنها لم تعد من المغضوب عليهم لم تتمكن من العودة عن طريق الانتخابات فتعود عن طريق التعيين ضمن الثلث الرئاسي وما يؤيد ذلك أن الثلث المعين في مجلسي الأمة ضم دائما عددا معتبرا من قداماء السياسيين ترجع له العناية على الكفاءات العلمية، حيث يسجل حضور شخصيات سياسية من عهد الرئيس هواري بومدين والشاذلي بن جديد إلى جانب تعيين أعضاء من المنظمات القريبة من الرئيس كالمنظمة الوطنية للمجاهدين والاتحاد العام للعمال الجزائريين والاتحاد الوطني للفلاحين الجزائريين وعدد من كبار الضباط المتقاعدين

انظر بهذا الشأن عبد الرحمن العزاوي، المرجع السابق، ص 169؟.

-لحاج صالح، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

-مراد بلقالم، المرجع السابق، ص 152.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

فكقاعدة عامة يتطلب تماسك أي نظام سياسي تعددي قيام إجماع بين مختلف القوى السياسية فيه حول قواعد اللعبة وقبل ذلك دخول مشروع المجتمع ذاته (1).

وسبب تناقض المنظومات القيمية التي تستمد منها القوى السياسية في الجزائر مشروع المجتمع ذاته (2).

وبسبب تناقض المنظومات القيمية التي تستمد منها القوى السياسية في الجزائر مشروع المجتمع الذي تعمل على إرسائه القيمية التي تستمد منها القوى السياسية في الجزائر مشروع المجتمع الذي تعمل على إرسائه تطلب الوضع إقامة نظام مؤسساتي يكفل مشاركتها جميعا ويحتل قمة هرمه رئيس الجمهورية يقوم مقام الموازن بينهما ضمانا للوحدة والاستقرار

لذلك فإن التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 جاء لتجسيد ذلك على الصعيد المؤسساتي والتقني. المؤسساتي عن طريق إحداث مجلس الأمة والتقني باعتماد أسلوب التعيين في تأطير ثلث أعضائه.

لذا فإن اعتماد أسلوب التعيين، في تأطير ثلث أعضاء مجلس الأمة، يأتي من منظور التخفيف من حدة الآثار التي رتبها التعددية السياسية والانتخابات التنافسية اللتين أفرزتا واقعا سياسيا طبعه تهميش جانب من القوى السياسية، ومن ثم قيام معارضة سياسية خارج المؤسسات التمثيلية فضلا على أنه يأتي من منظور تكريس تدعيم مركز رئيس الجمهورية وتمكينه من أدوات إضافية للتأثير والتحكم في البرلمان، سيما مقاومة كل ممارسة غير متعلقة للمجلس الشعبي الوطني (3).

هذا التأثير والتحكم المتجلي على مستويين عضوي ووظيفي فعلى المستوى العضوي ليس هناك أفضل من التعيين كأداة قانونية تكرر وتبرز موقع رئيس الجمهورية وتحقق تبعية باقي المؤسسات الدستورية له، سيما المؤسسة التشريعية من خلال التدخل في تأطيرها (4).

فأمام استحالة المشاركة في عملية تأطير المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أنه يستمد

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ص 200 .

(2)-J Cluzel, op cit, p72.

-R.Capitant, op cit, p 12 ets

-philipe Ardant, op cit, p 154.

(3) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 157.

(4) - مراد بلقالم، المرجع السابق، ص 149

منشأه من الانتخاب العام يشكل مجلس الأمة مجالاً خصباً لتدخل إرادة رئيس الجمهورية من أجل المشاركة في تأطير أعضائه الأمر الذي يؤكد أن إقرار التعيين جاء لتأمين استمرار هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان سياسياً. وهو أمر وارد طالما أن العلاقات بين المؤسسات الدستورية في الدولة لا تحكمها القواعد القانونية فحسب، وإنما تتحكم في جانب كبير منها العلاقات السياسية. وما يؤكد هذا الوضع هو أن عمليات التعيين التي يشهدها القانون الوضعي غالباً ما تخرج عن الإطار القانوني الذي سطر لها لتتحكم فيها وبشكل يكاد يكون مطلقاً، العلاقات السياسية<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك فبإمكان رئيس الجمهورية أن يوجه أو أن يؤثر في اتخاذ القرار داخل مجلس الأمة من خلال التأثير على الأعضاء المعنيين.

وما يؤكد هذا التأثير، الصفة الغالبة على الأعضاء المعنيين من قبل رئيس الجمهورية من جهة وكذا النصاب الضروري للتصويت داخل مجلس الأمة والذي عرف انتقادات عديدة فتدخل المؤسس الدستوري مع التعديل الدستوري لإعادة النظر فيه.

فمن النظر إلى تشكيلة الثلث المعين في مجلس الأمة منذ تنصيبه يمكن التأكيد على التشكيلة ليست مطابقة لرغبة المؤسس الدستوري أو حتى للأهداف المعلنة لتبرير إنشاء هذا المجلس، الذي تحدث عن تعيين الثلث من الكفاءات والشخصيات الوطنية لأن التعيين كان أساساً من الشخصيات السياسية أما إختيار الكفاءات فكان استثناء ليس إلا<sup>(2)</sup>.

أما نصاب الثلاثة أرباع الذي اشترطه التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 في مصادقة مجلس الأمة على النصوص التشريعية<sup>(3)</sup> فمعناه واقعا وضع مجلس الأمة بين يدي رئيس الجمهورية، صاحب الاختصاص في تعيين ثلث أعضائه، هذه الأغلبية تعادل 108 من أعضاء المجلس وهو ما يقتضي تصويت 12 عضواً على الأقل من المعنيين لأن عدد المنتخبين لا يتجاوز 96 عضواً وحتى لو وضع إفتراض أن كل المنتخبين في مجلس الأمة معارضين لرئيس

(1) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 158.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 122.

(2) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 159.

- مراد بقالم، المرجع السابق، ص 152.

(3) - المادة 120 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 1996 (يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (413 أعضائه)

الجمهورية، يمكن عرقلة أي مبادرة بواسطة الثلث المعين أو بمعنى أصح، واقعها بواسطة إثني عشر (12) عضوا من الأعضاء لمعنيين عند رفضهم الانضمام لتوفير النصاب المطلوب<sup>(1)</sup>.

وحتى مع تعديل النصاب المطلوب للمصادقة على النصوص داخل مجلس الأمة مع التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أن تأثير رئيس الجمهورية على المجلس ما زال قائما طالما أنه احتفظ بسلطة تأثير ثلث أعضائه.

الفقرة الثانية: الانتخاب من فئات معينة لاختيار أعضاء مجلس المستشارين في المغرب

إن تشكيل مجلس المستشارين وفقا لما أراده المؤسس الدستوري يكون عن طريق الانتخاب غير المباشر من فئات معينة.

وهنا يتجلى لنا أن التركيبة القانونية لمجلس المستشارين إلى جانب طابعها الديمقراطي<sup>(2)</sup> لأن كل الأعضاء منتخبين فإنها تستجيب كذلك لضرورات إقصاء نزعة هيمنة أغلبية سياسية معينة وظاهرة استقطاب قوة سياسية وحيدة للساحة السياسية زيادة على إرساء بنية تكفل التوازنات من خلال إستعاب واحتواء القوى السياسية التي حرمتها الاستحقاقات الانتخابية من تبوء مكانة في مؤسسات الدولة التمثيلية على المستوى المركزي<sup>(3)</sup>. جعل إنتخاب أعضاء مجلس المستشارين من قبل فئات محددة على سبيل الحصر على المستوى العلمي.

وهذا ما يتماشى مع المبررات المعلنة لإنشاء هذا المجلس: توسيع دائرة الفئات الممثلة داخله لتقوم بدور تمثيلي لمجموع المواطنين ولكن ليس بشكل مباشر لأنه لا مجال لانتخاب أعضاء مجلس المستشارين مباشرة من قبل الناخبين بل هم منبثقون عن الجماعات المحلية والغرف المهنية.

أما يخص طبيعة النظام الانتخابي لأعضاء مجلس المستشارين فإنه يتمتع بخصوصية تميزه عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة في تكوين المؤسسات التي تستوجب إجراء انتخابات. حيث فضل المؤسس الدستوري الاقتراع غير المباشر حتى يكفل للدولة ميزة هامة.

(1) - عقيلة خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 120.

- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 28.

(2) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 28.

(3) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 59.

تتمثل في ضمان الاعتدال والحيلولة دون الاتجاهات السياسية العنيفة خلافا فالنمط تشكيل مجلس النواب الذي يكون بالاقتراع العام المباشر حتى يكون للإرادة الشعبية أثر مباشر في اختيار سياسة محددة ضف إلى ذلك أن نمط الاقتراع غير المباشر يعمل على تخفيف حدة آثار تقلبات الرأي العام في تشكيل مجلس المستشارين لأن الانتخاب هنا يكون على درجتين أين يتوقف إسهام ناخبي الدرجة الأولى عند حدود البحث في المسائل التي هي على صلة بالواقع المحلي دون المسائل السياسية ذات البعد الوطني لتتم عملية الاختيار على صعيد الدرجة الثانية ضمن فئة ضيقة من المنتخبين<sup>(1)</sup>.

فهذا الأسلوب من شأنه أن يجعل من مجلس المستشارين مجلسا يضم نخبة تشكل ممهلا للاتجاهات العنيفة التي قد تنتج عن تفاعلات الحياة السياسية وقد تهدد استقرار النظام السياسي. وهذا من مبررات تبني الثنائية المحلية وبالتالي لم يغفلها المؤسس الدستوري ليبرر بذلك اعتماده للاقتراع غير المباشر في تأطير مجلس المستشارين وجعله كمبدأ دستوري<sup>(2)</sup> فغل بذلك يد المشرع العادي ووضع حدا لكل محاولة تهدف إلى تغيير هذا المبدأ بها يؤثر على طبيعة المجلس والوظيفة المعهودة إليه<sup>(3)</sup>.

هذا وإذا كانت الدائرة الانتخابية لمجلس المستشارين تتشابه مع تلك الخاصة بمجلس النواب والمحددة بالجهة إلا أن توزيع النتائج يختلف حسب ما يعرف بنظام الحصة أو المحاصصة السياسية<sup>(4)</sup>. أي ينتخب أعضاء مجلس المستشارين من قبل المنتخبين المحليين من جهة وممثلي الغرف المهنية والمنظمات المهنية وممثلي المأجورين بنسب محددة حيث يخصص لكل فئة منها حصة محددة وثابتة من المقاعد داخل مجلس المستشارين ليقصر التنافس لاحقا في الترشح والفوز بالمقاعد داخل الفئة ذاتها وبين أعضائها مع فوزها الأكيد بحصتها الثابتة من المقاعد. وهو ما يحسم أمر التمثيل السياسي الحقيقي والمتوازن لجميع الفئات والشرائح والطبقات الاجتماعية في البرلمان

(1) - سعاد الشرفاوي، المرجع السابق، ص 48.

(2) - الفصل 63 الفقرة الأولى من دستور 2011 «يتكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل و120 عضوا على الأكثر ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر».

(3) - السعيد مقدم، التجربة البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 98.

(4) - Bernard Cubertafon, la vie politique au maroc, op cit, 163.

من خلال تمثيلها في مجلس المستشارين ويضمن التنوع الأكيد والحقيقي لتمثيل المجتمع (1).

حيث ينص الفصل 63 من دستور 2011 «يتكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل و120 عضوا على الأكثر ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر لمدة ست سنوات على أساس التوزيع التالي:

-ثلاثة أخصاء يمثون الجماعات الترابية يتوزعون بين جهات المملكة بالتناسب مع عدد سكانها ومع مراعاة الانصاف بين الجهات، ينتخب المجلس الجهوي على مستوى كل جهة من بين أعضائه الثلث المخصص للجهة من هذا العدد، وينتخب الثلثان المتبقيان من قبل هيئة ناخبة تتكون على مستوى الجهة من أعضاء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم.

-خمسة من الأعضاء تنتخبهم في كل جهة هيئات ناخبة تتألف من المنتخبين في الغرف المهنية وفي المنظمات المهنية للمشغلين الأكثر تمثيلية وأعضاء تنتخبهم على الصعيد الوطني هيئة ناخبة مكونة من ممثلي المأجورين».

وهنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري اختار الانتخاب سواء لاختيار ممثلي الجماعات المحلية المنزوية تحت إطار الجهة كدائرة انتخابية أو لاختيار ممثلي الغرف والمنظمات المهنية وممثلي المأجورين. مما يجعل العملية الانتخابية لاختيار أعضاء مجلس المستشارين حسب بعض الدارسين بالمسلسل الطويل المتعدد الحلقات والذي يتطلب عادة ستة أشهر للانتهاء، ابتداء بانتخاب أعضاء مجلس النواب ثم اختيار مجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجماعية وأعضاء الغرف المهنية وممثلي المأجورين وانتهاء باختيار أعضاء مجلس المستشارين (2).

وهذا ويتم انتخاب المستشارين على أساس التمثيل النسبي حسب قاعدة أكبر البقايا دون المزج بين القوائم أو ترتيب المترشحين حسب إرادة الناخب. أما شروط عدم القابلية للانتخاب فهي نفس الشروط المتعلقة بمجلس النواب وكذا الأمر بالنسبة لحالات التنافي ويتم احتساب الأصوات في مكاتب التصويت والمكاتب المركزية وفي اللجنة الجهوية للإحصاء بالنسبة للانتخابات ممثلي

(1) -عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 169.

-السعيد مقدم، التجربة البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 95-96.

(2) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 91.



الجماعات المحلية التي يرأسها رئيس المحكمة الابتدائية. أما بالنسبة للممثلي المأجورين فيعلن إنتخابهم على المستوى الوطني من طرف اللجنة الوطنية للإحصاء، وتجرى انتخابات جزئية في حالة إلغاء الانتخابات أو شغور المقعد لسبب من الأسباب في ظرف شهرين<sup>(1)</sup>.

غير أن تشكيل مجلس المستشارين عن طريق الانتخاب غير المباشر، وإن ألحق به صفة التكوين الديمقراطي لوجود عامل الانتخاب، إلا أنه من الناحية السياسية وفي نظر الكثيرين، قانونيين وسياسيين، فقد أبعد عن الهدف المرجو منه عن المبررات التي أعلنت لتبني نظام الثنائية المجلسية في المغرب وإنشاء مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب، ذلك بالنظر أساسا للفئات الممثلة داخلة وللنسب الممنوحة لكل واحدة منها فيما يعرف بنظام المحاصصة السياسية.

بل أن هذه النسب والفئات أسالت الكثير من الحبر لتطرح التساؤل عن الجدوى من وجود مجلس ثان بالبرلمان المغربي بهذه التشكيلة حصرا.

فتأطير مجلس المستشارين بهذه الكيفية لا يتطابق والمبررات المعلنة لتبني المغرب الثنائية المجلسية سيما ور في خطابات الملك سواء قبل وضع دستور 1996 واعتمادها مجددا مع دستور 2011<sup>(2)</sup> من دفع وارتقاء بالعمل التشريعي وتحقيق التوازن المؤسساتي بين مجلسي البرلمان من جهة وبين البرلمان والحكومة من جهة ثانية بقدر ما جاء كضرورة حتمية واستجابة ظرفية لمتطلبات الواقع السياسي الذي عرفته المغرب، جراء التحول الديمقراطي ومطالبة الأحزاب السياسية بتكوين البرلمان المغربي بطريق ديمقراطي أكثر يجعل كل أعضائه منتخبيين انتخابا عاما مباشرا وإلغاء الثلث بطريقة غير مباشرة لمجافة الانتخاب غير المباشر ومن الفئات المهنية والمأجورين للطابع الديمقراطي في تشكيل البرلمان عموما وسيما لما يتكون من مجلس واحد<sup>(3)</sup>.

فتأطير مجلس المستشارين بهذا النمط جاء كرد على هذا المطلب، فالأعضاء المكونين له لهم من الفئات التي كانت تشل الثلث المنتخب بطريقة غير مباشرة، بمعنى أن إنشاء مجلس المستشارين لم يكن استجابة وتماشيا للمبررات المعلنة لإنشائه، سيما أن هذه المبررات كثيرا ما تناولها الملك

(1) - أنظر المواد، 41، 45، 47، 142، 145، 147، 148، 160، 161، 163، 169 من القانون رقم 09-97 المتضمن مدونة الانتخابات.

(2) - انظر المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا العمل.

(3) - Bernard Cubertafon ،la vie politique au maroc, op cit, p 160.

نفسه قبل وضع الدستور المنشئ لمجلس المستشارين سواء تعلق الأمر بدستور 1996 أو دستور 2011<sup>(1)</sup>.

ضف إلى ذلك أن نظام إنتخاب الفئات المشكلة للمجلس والمعتمد على الاقتراع الفردي بالأغلبية منتقد لأنه يساهم بشكل كبير في ظهور العلاقات الزبونية والشخصية بين الناخب والمرشح فتكون العلاقة بينهما محكومة بفكرة النائب الحامي، لتصبح ورقة التصويت بمقتضى هذه العلاقة كقابل لما يمكن أن يجنيه الناخب من المترشح بالذات فهي شكل تدخل لدى الإدارة، أو وعد شخصي وليس انتخابي عام...فيتحول البرلمان من التعبير عن المصالح المختلف للمجتمع بكل أطيافه إلى التعبير عن مصالح ضيقة للناخبين الذين ساهموا في وصول مترشحين بعينهم. فلا تجد المصلحة العامة مكانها إلا في سياق العلاقات الزبونية فجاح المترشح لن يستفيد منه إلا فئة ضيقة من الأقرباء إلى جانب المترشح نفسه<sup>(2)</sup>.

بل أن نمط الاقتراع هذا، والمؤثر مباشرة على اختيار أعضاء مجلس المستشارين جاء لخدمة اعتبارات سياسية أكثر من دافع توسيع دائرة المؤسسات التمثيلية للدولة خاصة البرلمان، لأن هذا الأسلوب فيه إضعاف للتمثيل الشعبي المباشر، كون أغلب أعضاء مجلس المستشارين سواء المنتخبين من الجماعات المحلية أو الغرف والمنظمات المهنية ينتخبون ضمن الجهة كدائرة إنتخابية وأغلب الجهات يغلب عليها الطابع القروي أو الريفي الذي يشكل سكانه غالبية المغاربة بحوالي 60 وبالتالي فإن الذي يستطيع إقامة تحال مع المناطق القروية والريفية سيسطر على النظام السياسي بمجمله لا على البرلمان فقط.

فالسطة أو النظام القائم بواسطة وزارة الداخلية كانت دائمة التأطير لهذه المناطق لتأكدتها المسبق من قرب سكانها وموالاتهم لسياسات القصر أي الملك.

وبذلك فإن تأطير مجلس المستشارين من خلال اختيار نمط انتخاب الناخبين على مستوى الجهات من المجموعات المحلية وباقي الفئات سيوصل أغلبية موالية للملك دائما<sup>(3)</sup>.

(1) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص ص 187-191.

(2) - عبد الرحيم هلال، المرجع السابق، ص 92.

(3) - الحنين حسين، المرجع السابق، ص 29.

وهذا ما يفسر إعطاء مجلس المستشارين اختصاصا مساويا لمجلس النواب خلافا لما هو موجود في كثير من الديمقراطيات المتبنية للثنائية... حتى العريقة منها، بل وخلافا لما طالبت الأحزاب السياسية قبل إنشاء هذا المجلس النواب صاحب الولاية العامة في التشريع باعتبار أنكل أعضائه يستمدون نيابتهم مباشرة عن طريق الاقتراع العام المباشر.

بمعنى أن الأحزاب السياسية طالبت بإسناد اختصاصات لمجلس المستشارين تتلاءم وطريقة تأطيره وانتخاب أعضائه دون إفراغ مطالبها من هدفها الأصلي الرامي إلى انتخاب كل أعضاء مجلس النواب وإعطاءه الولاية العامة في الاختصاص<sup>(1)</sup>.

كما أن تأطير مجلس المستشارين من فئات يغلب عليها الطالع السوسيو اقتصادي دفعت الكثيرين للترافع على أنه لا حاجة لوجود مجلس ثان بالبرلمان بهذه التشكيلة والاختصاصات لتزامن تمثيلها أيضا في المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإن كان الهدف من هذه البنية هو تعزيز تمثيل هذه الفئات فبالإمكان القيام بذلك داخل المجلس الأخير دون إنشاء مجلس ثان داخل البرلمان أو إلغاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي لأنه لا حاجة لتكرار تمثيل نفس الفئات داخل مجلسين مجلس المستشارين والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

غير أن النظام المغربي أراد غير ذلك بإنشاء مجلس المستشارين وتشكيله من الفئات المذكورة آنفا وإعطائه اختصاصات تشريعية ورقابية إلى جانب الإبقاء على المجلس الاقتصادي والاجتماعي وإعطائه دور استشاريا لصالح الحكومة والبرلمان معا الإذلاء برأيه في التوجهات العامة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي حسب الفصل 151 من دستور 2011 والفصل 94 من دستور 1996<sup>(2)</sup>.

ميررا ذلك بضرورة تمثيل المصالح والحرف والمهم في مجلس نيابي ثان باعتبار أن البرلمان لا ينبغي أن يكون مرآة للأحزاب السياسية فقط، كما أن تمثيل هذه الفئات داخل البرلمان يجعل صوتها مسموعا أكثر خاصة إذا ما تم الاعتراف للمجلس لممثل لهذه الفئات بصلاحيات مهمة

(1) - سعيد خمري، المرجع السابق، ص 142.

- عبد العزيز المغاري، المرجع السابق، ص 13.

(2) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص ص 13.

المختار مطيع، المرجع السابق، ص ص 147-189.

وتم تنظيمها بطريقة تعطي الفرصة لكل فئة بأن تمثل أحسن تمثيل باعتبارها تشكل قوة حية داخل المجتمع، وبالتالي ضرورة تمثيلها طالما أن النظم يعتقد أن الحظ لم يحالفها في الحصول على مقاعد داخل البرلمان بإنشاء مجلس المستشارين كاستجابة لذلك<sup>(1)</sup>.

وإن رأى البعض أن تركيبته غير المنسجمة تمس بالشرعية التمثيلية لمجلس النواب وتبعد التوازن المنشود بين المؤسسات السياسية، بل تهدره كليا لصالح الملك لا الحكومة في مواجهة البرلمان، أي إضعافه، لقرب الفئات الممثلة فيه للملك وموالاتها له لا لتمثيل الفئات المنتخبة عنها ولمجموع المواطنين كما روج له بإعطائه دورا تشريعيا ورقابيا معادلا لمجلس النواب فتركيبته غير المتجانسة ستصعب أداء دوره الرقابي وتعقد سيرورة العمل التشريعي بما يؤثر على البنية الدستورية برمتها ويعمق الاختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على حساب الحكومة والبرلمان لصالح تقوية سلطة الملك<sup>(2)</sup>.

وما يزيد من هذا الاختلال نظام المحاصة السياسية أو الحصاة المضمونة لكل فئة داخل مجلس المستشارين التي حولته لأن يكون شبيها بالمجالس الأرسقراطية التي يشترط أن يكون أعضاؤها من طبقات معينة، وهذا يؤدي إلى حرمان كثير من الكفاءات والشخصيات الوطنية البارزة في الولوج لهذا المجلس، ودليل ذلك الحفاظ على نفس الشخصيات النيابية وهو ما لوحظ على العديد من البرلمانين الذين أعيد انتخابهم لعدة مرات نتيجة هذا النظام.

وهو ما يساهم في عدم تجديد المجلس عضويا واقعا لا قانونا وحرمان آخرين كثر<sup>(3)</sup>.

ومع دستور 2011 كان كل ما ذكر أعلاه موجودا وواقعا معاشا بعد تطبيق دستور 1996 ورغم ذلك أبقى المؤسس الدستوري، أو بالأحرى النظام القائم، على الثنائية الجلسية ومعها تأطير

(1) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص ص 116-117.

-حسن مشدود، واقع المراقبة البرلمانية ضمن التجربة الدستورية المغربية الخامسة، دستور 13 سبتمبر 1996، رسالة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء، المغرب، غير منشورة، 1999، ص 54.

-عبد الرحيم هلال، المرجع السابق، ص 84.

(2) - حسن مشدود، المرجع السابق، ص 55.

-سعيد خمري، المرجع السابق، ص ص 145-146.

(3) -المختار مطيع، المرجع السابق، ص 19.

-عبد الرحمن العزاوي، المرجع السابق، ص 169.

مجلس المستشارين بنفس التركيبة البشرية والآليات القانونية المحققة لذلك مع تغيير في عدد أعضائه<sup>(1)</sup> مع إعطاء نفس التبريرات، حتى في خطابات الملك نفس، الرامية لترقية وإجادة العمل التشريعي ومنع التسرع فيه، وإرساء التوازن المؤسساتي من البرلمان والحكومة<sup>(2)</sup>.

بل أن التأكيد على ضرورة وجود مجلس المستشارين وبنفس الصلاحيات المعادلة لتلك الخاصة بمجلس النواب، عمقت الهوة بين السلطات وأهدرت التوازن المنشود وأكدت الغلبة لصالح الملك على حساب الحكومة والبرلمان على حد سواء.

مما يؤكد أن التغييرات التي جاء بها دستور 2011 لم تمس بتاتا جوهر تركيبة البرلمان المغربي. ولم يعر مطالب الأحزاب أهمية لإعادة النظر في طريقة تشكيله باعتماد الانتخاب غير المباشر من الجماعات المحلية وإبعاد الانتخاب غير المباشر من الجماعات المحلية وإبعاد الانتخاب غير المباشر من الجماعات وإبعاد الانتخاب غير المباشر من الجماعات وإبعاد الانتخاب غير المباشر من الجماعات والاقتصادي والاجتماعي لتوصف تغييرات دستور 2011 على أنها مجرد وهم وخطابات رنانة فخالفة لما يراد تطبيقه واقعا<sup>(3)</sup>.

وبالتالي فإن إنشاء مجلس المستشارين وتأطيره بالطريقة المذكورة أعلاه، وهي نفسها في دستوري 1996 و2011 ورغم المبررات المعلنة لإيجاده فمن زاوية سياسية ومع الحفاظ على نفس التشكيلة جاء كرد مباشر على طلبات الأحزاب السياسية في إيجاد مجلس النواب منتخب بالانتخاب المباشر العام لكل أعضائه، وهو ما يمكن من إيجاد قاعدة انتخابية مريحة إلى حد ما بالنسبة للمعارضة التي ما فتئت تظهر تقدمها في الانتخابات التشريعية المباشرة وبالتالي، إيجاد أغلبية مساندة للحكومة التي قد تنبثق عن هذه المعارضة وهو الأمر الذي لم يهضمه النظام المغربي بعد

(1) - الفصل 63 الفقرة الأولى من دستور 2011.

(2) - انظر المبحث الثاني الفصل الأول من هذا البحث

(3) - محمد الساسي، الملك يقدم الدستور: قراءة في العلاقة بين نص الخطاب لملكي ل 17 يونيو 2011 ونص الدستور الجديد، دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011، ص 13.

رقية المصدق، وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد، دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011، ص ص 60-71.

-محمد مدني، تركيز السلطة وضعف الضمانات، دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011، ص ص 114-126.

ولا يريد له التحقق بأي وسيلة والتي كانت إيجاد مجلس ثان بالبرلمان وتزويده بآليات قانونية وتأطيره عضويا لمنع ذلك<sup>(1)</sup>.

بل أن الإصرار على إعطاء مجلس المستشارين إختصاصا معاد لا لمجلس النواب، ما هو إلا إضعاف للبرلمان والحكومة على حد سواء لصالح تعميق سلطة الملك، ذلك أن مسطرة أو إجراءات مباشرة إختصاص البرلمان في المغرب معروفة أصلا بالطبيعة المعقدة حتى على القانونيين أنفسهم، فضلا على طولها وزاد من تعقيدها وبطئها اعتماد ازدواج الجهة في أداء العمل التشريعي والرقابي بما يصعد الاختلاف بين مجلسي البرلمان لا تكاملهما خاصة إذا كان المجلسين منسطين من أغليبتين مختلفتين فضلا على إرهاق أعضاء الحكومة لخضوعهم لعمل رقابي مزدوج وأحيانا في نفس المجالات.

فمن منظور سياسي فإن ثنائية كهذه تقوم بإفراغ عملية انتخاب مجلس النواب من معناها أي التمثيل الحقيقي لمجموع الناخبين والوقوف في وجهها في حال ما تركت إلى حد ما للمعارضة، وإن كان فرضا قليل التصور، لطريقة الانتخاب التي كانت دائما في غير صالح المعارضة<sup>(2)</sup>. إذن فمعاكسة مجلس المستشارين لمجلس النواب هنا ستتحقق نتيجة طريقة تشكيله بالانتخاب من فئات محددة وهي الطريقة التي تبتث واقعا أنها وضعت لتكون في غير صالح المعارضة التي قد تصل إلى مجلس النواب بل لصالح الأحزاب الموالية والقريبة من الملك وهو الحال الذي سيجعل الحكومة كيفما كان تشكيلها ملزمة على مواجهة مجلسين لا مجلسا واحدا للقيام بعملها وهو ما سيهدر التوازن المعلن عنه مسبقا لا محالة<sup>(3)</sup>.

(1) - عبد العزيز لمغاري، لمرجع السابق، ص ص 48-55.

-حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص ص 124-125.

(2) - أنظر المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا البحث

(3) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 54.

-حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص ص 122-123.

-رقية مصدق، وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد، المرجع السابق، ص 63.

الفقرة الثالثة: الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجلس المستشارين في تونس.

تكشف خبرة التطور السياسي في الوطن العربي على أن علاقات الجوار الجغرافي بين الدول العربية تؤثر إما بالإيجاب أو السلب في التطور الديمقراطي لهاته الدول والمتميز بالانفتاح التعددي وقبول المشاركة في ممارسة العمل السياسي والتمثيل داخل المؤسسات السياسية للدولة، سيما التمثيلية منها.

ويظهر الجانب الايجابي في محاولة الدول المجاورة لبعضها جغرافيا نقل تجربة دولة ما في كيفية تعاملها مع الانفتاح التعددي. لأن طرح هذا الأخير غير بعيد على مسامع مواطنيها، فتتوجس عن أي انفتاح تعددي في دولة مجاورة دون أن تأخذ سلبياته على محمل الجد فتحاول فر.....أو تحجيمها وهنا يبرز الجانب السلبي في نقل التجربة، من خلال محاولة الدولة المقلدة للانفتاح رصد آليات قانونية وتنظيمية لمؤسساتها السياسية المستقبلية لتمثيل مختلف القوى دون أن تسمح لسيطرة قوة وحيدة على البقية. وهذا لإبعاد نقل ما يحدث في الدولة المجاورة من نتائج غير مدروسة للانفتاح، أي أن الدولة المقلدة ترغب في إيجاد ما يخدم النظام القائم أي يسعى للحفاظ على بقائه عبر الرصد الدائم لما يحدث في دول الجوار ومحاولة استبعاد كل ما يهدده<sup>(1)</sup>. وهو حال الجزائر، المغرب وتونس أين أثر التحول الذي عرفته الجزائر على المغرب وتونس غير أن هذه الأخيرة استفادت من تجربة الدولتين في أسلوب تعاملها مع فتح مؤسساتها التمثيلية، البرلمان على الانفتاح والمشاركة التعددية<sup>(2)</sup>.

فقد تبنت تونس الثنائية المجلسية مع دستور 2002، بعد الدولتين المجاورتين سنة 1996 لتستأنس بتجربتها الخاصة بالتقنيات القانونية لتأطير البرلمان الثنائي، بما يؤمن لها الاستمرارية في النهج مع إدخال تغييرات تتلاءم ونهجها المفتوح حديثا على التعددية والمشاركة<sup>(3)</sup>.

(1) - غسان سلامة، التعددية والتحييد المتبادل: العلاقات العربية- العربية في الرهن والمحتمل المستقبل العربي، تاعدد 115، بيروت، 1996، ص 120.

-حسنيين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 130-140.

(2) - غسان سلامة، المرجع السابق، ص 130-140.

-حسنيين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 130+.

(3) - رعيد الصلح، الانتقال إلى التعددية السياسية، المستقبل العربي العدد 170، بيروت، 1999، ص 162.

-عمرو عبد الكريم السعداوي، المرجع السابق، ص 93.

فتشكيل مجلس المستشارين، المجلس الثاني بالبرلمان التونسي، لم يخرج عن هذا المنطلق، أي أخذ التجربة من خبرة الدول المجاورة في تأطير هذا الأخير بالجمع بين نمطي تشكيل مجلس الأمة في الجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب.

فطبقا لما أراده المؤسس الدستوري<sup>(1)</sup> يكون تشكيل مجلس المستشارين عبر المزج بين طريقتي الانتخاب والتعيين معا، فأغلبية أعضائه منتخبين ولكن بانتخاب غير مباشر ومن قبل هيئة ناخبة خاصة (أولا) أما البقية فيعينون مباشرة من قبل رئيس الجمهورية (ثانيا).

وهنا يتجلى للعيان أن التركيبة القانونية لمجلس المستشارين إلى جانب طبعها الديمقراطي لأن غالبية الأعضاء منتخبون، فإنها تستجيب لضرورات إقصاء نزعة هيمنة الأغلبية وظاهرة استقطاب قوة سياسية وحيدة للساحة السياسية. فضلا على إرساء بنية للتوازنات تكفل استعاب إحتواء القوى السياسية التي حرمتها الاستحقاقات الانتخابية من الوصول إلى مؤسسات الدولة التمثيلية على المستوى المركزي، وهذا ما يتماشى والمبررات المعلنة لإنشاء مجلس المستشارين<sup>(2)</sup>.

#### **أولا: الانتخاب غير المباشر لاختيار بعض أعضاء مجلس المستشارين**

وفقا للفقرة الثانية من الفصل 19 من دستور 2002 «يوزع أعضاء مجلس المستشارين كما يلي:

عضو أو عضوان عن كل ولاية باعتبار عدد السكان يتم انتخابه أو انتخابهما على المستوى الجهوي من بين أعضاء الجماعات المحلية المنتخبين.

-ثالث من أعضاء المجلس يتم انتخابه على المستوى الوطني بين أعراف والفلاحين والأجراء، وذلك بترشيح من المنظمات المهنية ضمن قوائم لا يقل عدد الأسماء بها عن ضعف عدد المقاعد الراجعة إلى كل صنف، وتوزع المقاعد بالتساوي بين القطاعات المعينة».

وهنا يتضح أن انتخاب أعضاء مجلس المستشارين يتم بطريق غير مباشر من جهة وأن

(1) - الفصل 19 من دستور 2002.

(2) - غسان سلامة، المرجع السابق، ص 120.

-رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 164-166.

السعيد مقدم التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة باستئناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 103.



الأعضاء المنتخبين على مستواه يقسمون إلى فئتين الأولى تضم الأعضاء المنتخبين المنتمين للمجموعات المحلية والثانية تشمل الأعراف والفلاحين والأجراء والفئتين تنتخبان من هيئة ناخبة تتكون من المنتخبين المحليين دون سواهم، أي أعضاء الجماعات المحلية والتي تتمثل في المجالس البلدية والمجالس الجهوية لكل ولاية حسب الفصل 71 من دستور 2002.

فالصنف أو الفئة الأولى تضم المنتخبين عن المجموعات المحلية دون سواهم أي من أعضاء المجالس البلدية والمجالس الجهوية المشكل لكل ولاية باعتبار عضو أو عضوين ويتم انتخابهم من قبل أعضاء هذه المجالس نفسها<sup>(1)</sup> أي إنتخابهم يكون بطريق غير مباشر أي على درجتين.

هذا النظام الانتخابي الذي يتمتع بخصوصية عن باقي الأنظمة الانتخابية المتداولة في تكوين المؤسسات التي تتطلب إجراء انتخابات حيث فضل المؤسس الدستوري نمط الاقتراع غير المباشر حتى يكفل للدولة ميزة هامة تتمثل في ضمان الاعتدال والحيلولة دون الاتجاهات السياسية العنيفة خلافا لنمط تشكيل مجلس النواب الذي يكون بالاقتراع العام المباشر حتى يكون للإرادة الشعبية أثر مباشر في اختيار سياسة محددة<sup>(2)</sup>.

كما أن الاقتراع غير المباشر يعمل على تخفيف آثار حركية وتقلبات الرأي العام في تشكيل مجلس المستشارين لان الانتخاب هنا يتم على درجتين حيث يتوقف إسهام ناخبي الدرجة الأولى عند حدود البث في المسائل التي هي على صلة بالواقع المحلي دون المسائل السياسية ذات البعد الوطني لتتم عملية الاختيار على صعيد الدرجة الثانية ضمن دائرة ضيقة من المنتخبين<sup>(3)</sup>.

فهذا الأسلوب من شأنه أن يجعل من مجلس المستشارين مجلسا يضم نخبة تشكل ممهلا للاتجاهات العنيفة التي قد تتمخض عن تفاعلات الحياة السياسية وتهدد استقرار النظام السياسي.

وهذا من مبررات الثنائية المجلسية العامة وبالتالي لم يغفلها المؤسس الدستوري ليبرر بذلك اعتما هذا الأخير للاقتراع غير المباشر لتأطير بعض من أعضاء مجلس المستشارين كمبدأ دستوري.

(1) - الفصل 19 الفقرة 2 من دستور 2002.

(2) - سعاد الشرفاوي، المرجع السابق، ص 48.

(3) - دافيد بيتهام، كيفين بويل، المرجع السابق، ص 41.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

ضف إلى ذلك أن تباعد مرحلتي الانتخاب، الدرجة الأولى والدرجة الثانية يساهم في تأخير وصول تأثير الرأي العام ونفوذه إلى المجلس بما يؤثر على دوره.

وإلى جانب نمط الاقتراع المختلف عن ذلك الخاص بانتخاب مجلس النواب، فإن الدائرة الانتخابية لمجلس المستشارين وإن تماثلت مع تلك الخاصة بمجلس النواب والمحددة بحدود الولاية، فإن توزيع المقاعد المطلوب شغلها يختلف بينهما حيث حدد بمقعد أو مقعدين على حسب الكثافة السكانية ولكن في اختلاف في كيفية تناسب هذا المقعد أو المقعدين عن الكثافة السكانية الخاصة بمجلس النواب، حيث أن المقعد أو المقعدين بالنسبة لمجلس المستشارين لا يمكن أن يتعدى هذا التحديد أي مقعدين على الأكثر، على خلاف مجلس النواب الذي يزداد فيه عدد المقاعد الخاصة بكل ولاية مع كل زيادة في الكثافة السكانية.

ويتم انتخاب أعضاء مجلس المستشارين المنتخبين من الجماعات المحلية بالأغلبية حسب نمط الاقتراع المتعدد الأسماء في دور واحد على مستوى الولاية، أين تضمن حرية عضو مجلس البلدية أو مجلس الجهة في الترشح من دونه وكذا استقلاليتهم عن الأحزاب التي فازوا عبرها بعضوية المجالس المحلية<sup>(1)</sup>.

ويتولى المجلس الدستوري إعلان المنتخبين الفائزين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات وفقا لعدد المقاعد المطلوب شغلها، مقعد أو مقعدين لكل ولاية حسب الكثافة السكانية، وفي حال تساوي الأصوات المحصل عنها، يفوز بالمقعد المترشح الأكبر سنا<sup>(2)</sup>.

وفي حالة شغور مقعد أي عضو منتخب في مجلس المستشارين سواء بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة حكومية أو بالمجلس الدستوري أو بسبب الاستقالة أو الإقصاء أو أي مانع آخر تجرى انتخابات جزئية لاستخلافه وتنتهي عهدة العضو الجديد المنتخب بانتهاء عهدة العضو المستخلف<sup>(3)</sup>.

أما الفئة الثانية في مجلس المستشارين والمنتخبة أيضا عبر الانتخاب غير المباشر. فهي الفئة الممثلة للفلاحين والأعراف والأجراء. أي أن المؤسس الدستوري جعل المستشارين يقوم بالتمثيل

(1) - المادة 80 من قانون الانتخابات

(2) - المادة 83 من قانون الانتخابات

(3) - المواد 86-87 من قانون الانتخابات.

القطاعي إلى جانب التمثيل السياسي<sup>(1)</sup>.

أين يتم انتخاب الثلث المخصص لهذه الفئة على المستوى الوطني بترشيح من المنظمات المهنية لكل قطاع معني وتوزيع المقاعد بينها بالتساوي<sup>(2)</sup>.

وهنا يلاحظ أن المؤسس الدستوري انتهج ما يعرف بأسلوب المحاصصة السياسية والذي يحسم أمر التمثيل السياسي الحقيقي والمتوازن لجميع الفئات والشرائح والطبقات الاجتماعية في البرلمان، بضمان تمثيلها داخل مجلس المستشارين، حيث يخصص لكل فئة مهنية حصة محددة وثابتة من المقاعد ليقصر التنافس لاحقا والفوز بالمقاعد النيابية داخل الفئة ذاتها وبين أعضائها مع فوزها الأكيد بحصتها الثابتة من المقاعد<sup>(3)</sup>.

وإن كان أسلوب المحاصصة السياسية يضمن حسب المؤسس الدستوري التنوع الحقيقي والأكيد في تمثيل المجتمع بكل شرائحه داخل البرلمان، بما يوسع دائرة التمثيل داخل المؤسسات التمثيلية للدولة وهو من مبررات إنشاء مجلس المستشارين في تونس<sup>(4)</sup>. إلا أن هذا الأسلوب لقي انتقادات فيها يخص تمثيل هاته الفئات داخل البرلمان، لأن الطابع السوسيو اقتصادي هو الغالب عليها من جهة وكذا تزامن أيضا في المجلس الوطني الاجتماعي والاقتصادي من جهة ثانية.

فإذا كان الهدف من هذه البنية لمجلس المستشارين تعزيز تمثيل هذه الفئات فبالإمكان القيام بذلك داخل المجلس الاجتماعي والاقتصادي دون إنشاء مجلس ثان بالبرلمان، أو إلغاء المجلس الاجتماعي والاقتصادي لأنه لا حاجة لتكرار تمثيل نفس الفئات داخل المجلسين<sup>(5)</sup>.

غير أن النظام التونسي أثر إنشاء مجلس المستشارين وتشكيله من الفئات المذكورة آنفا

(1) - أحلام الضيف، مجلس النواب الوظائف والتنظيم، وقائع الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2009، 2014 نشریات مجلس النواب، تونس، 2009، ص 41.

- المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 104.

(2) - الفصل 19 الفقرة الثالثة من دستور 2002.

(3) - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 169.

(4) - المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 105.

- السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة

الفرنسية، المرجع السابق، ص ص 104-105.

(5) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 41.

وإعطائه اختصاصات تشريعية ورقابية إلى جانب الإبقاء على المجلس الاجتماعي والاقتصادي وإعطائه دور إستشاريا لصالح الحكومة والبرلمان معا حسب الفصل 70 من دستور 2002 «المجلس الاقتصادي والاجتماعي هيئة استشارية في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ويضبط القانون تركيبه وعلاقته بمجلس النواب ومجلس المستشارين». مبررا ذلك بضرورة تمثيل المصالح والحرف والمهن في مجلس نيابي ثان، على اعتبار أن البرلمان لا ينبغي ان يكون مرآة للأحزاب السياسية فقط، كما أن تمثيل هذه الفئات داخل البرلمان يجعل صوتها مسموعا أكثر، خاصة إذا ما تم الاعتراف للمجلس الممثل لهذه الفئات داخل البرلمان يجعل صوتها مسموعا أكثر، خاصة إذا ما تم الاعتراف للمجلس الممثل لهذه الفئات بصلاحيات مهمة وتم تنظيمها بطريقة تعطي الفرصة لكل فئة بأن تمثل أحسن تمثيل باعتبارها تشكل قوة حية داخل المجتمع، وبالتالي ضرورة تمثيلها سيما أن السلطة أو النظام الحاكم، يعتقد أن الظلم يحالفها في حصول على مقاعد داخل البرلمان وضمان ذلك سيكون بإنشاء مجلس المستشارين كاستجابة لذلك لأن الانتخاب المباشر لمجلس النواب لم يمكنها من ذلك.

ولكن ورغم هذا التبرير من جانب السلطة<sup>(1)</sup> المعلن في خطاب رئيس الجمهورية قبل الاستفتاء على دستور 2002، إلا أن البعض ما زال ينتقد تأطير مجلس المستشارين بهذه الطريقة. ومن هذه الفئات لأنه يحوله أن ليكون شبيها بالمجالس الأرسقراطية التي يشترط أن يكون أعضاؤها من طبقات معينة وهذا يؤدي إلى حرمان كثير من الكفاءات والشخصيات الوطنية البارزة في الولوج لهذا المجلس<sup>(2)</sup>.

بل أن نظام المحاصصة السياسية المعتمد في تأطير ثلث أعضاء مجلس المستشارين وانتخابهم إلى جانب الثلث المتعلق بالجماعات المحلية عن طريق الاقتراع غير المباشر ينشئ تركيبة غير منسجمة لمجموع المنتخبين على مستوى على المجلس، وهي تركيبة تمس بالشرعية التمثيلية لمجلس النواب وتبعد التوازن المنشود بين المؤسسات السياسية، بل تهدره كليا لصالح رئيس الجمهورية لا الحكومة في مواجهة البرلمان أين سيقبض يده على البرلمان بالاعتماد على طريقة

(1) - انظر المبحث الثاني الفصل الأول من هذا البحث.

(2) - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 169.

-مراد بقالم، المرجع السابق، ص 152.

التأطير هذه<sup>(1)</sup> سيما أن الموكد من نظام الانتخابات التونسي، وتكوين الهيئات المهنية وحتى الجماعات المحلية أنها قريبة من رئيس الجمهورية وولاؤها له كبيرة لسيطرة حزبه الحزب الحاكم، على هذه الأخيرة<sup>(2)</sup>.

أي أن النظام القائم ومع الانفتاح الديمقراطي والتوجه لقبول قيام أحزاب جديدة إلى جانب الحزب الحاكم، بما قد يوصلها إلى البرلمان فلا بد من تأطير هذا الوصول وتنظيم البرلمان ذو آليات قانونية تسمح باستمرار هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان رغم التعددية الحزبية الموجودة.

وكحل قانوني يستجيب لهذا الطرح كان التوجه إلى الثنائية المجلسية بإنشاء مجلس المستشارين ومحاولة تأطيره عضويا بما يحقق هذا الهدف. وهذا خلاف لما أعلن عنه من مبررات لإنشاء مجلس المستشارين<sup>(3)</sup> من ترقية وإجادة للعمل التشريعي وإرساء للتوازن المؤسستي بين البرلمان والحكومة.

بل أن التأكيد على حاجة تونس لمجلس المستشارين وبتأطيره ثلثيه بالطريقة المذكورة آنفا يهدر التوازن المنشود ويؤكد الغلبة لصالح رئيس الجمهورية على حساب البرلمان<sup>(4)</sup>. والذي سيدعم تأكيده بتعيين رئيس الجمهورية لثلث الأعضاء المتبقي.

#### **ثانيا تعيين بعض أعضاء مجلس المستشارين:**

اعتمد المؤسس الدستوري في تكوين مجلس المستشارين على أسلوب مغاير لذلك المتبع في تشكيل مجلس النواب بتبنيه الانتخاب غير المباشر لثلثي أعضائه ومن فئتين مختلفتين من جهة

(1) - عصام عبد الوهاب محمد أيوب، المرجع السابق، ص ص 95-97.

أحمد قعلول، ديمقراطية موازين القوى، دراسة تحليلية لجدلية العلاقة بين الأحزاب السياسية وطريقة إدارتها للصراع على السلطة من خلال التجربة التونسية الحديثة، مجلة أقلام، العدد 4، تونس 2011، ص 170.

-أبو السعود الحميدي، محاور الخلاف في الانتقال الديمقراطي بتونس، الطبعة الأولى، دار محمد للنشر، تونس، 2012، ص 03.

(2) - انظر المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا العمل.

(3) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 70.

(4) - أبو السعود الحميدي، المرجع السابق، ص 04.

-أحمد قعلول، المرجع السابق، ص ص 173-176.

وتعيين الثلث المتبقي من قبل رئيس الجمهورية من جهة ثانية رغم ما يؤخذ على هذا الأخير من مجافاة ومخالفة للديمقراطية (1).

رغم أنه لم يعد ينظر للديمقراطية على أنها حكم الأغلبية فحسب حيث أصبح هذا المفهوم يحمل معنى استبداديا لأن الديمقراطية الحقيقية تستلزم نظاما للحكم يقوم على الإجماع (2). وهو أمير عسير التحقيق في بلد أصبحت تتقاسم خريطته السياسية قوى متناقضة ومتضادة بعد فتح مؤسساتها السياسية على التعددية ولذلك كان من الضروري إلى جانب السماح للأغلبية أن تحكم نقادي إقصاء أو تهيمش الأقليات، وهذا من خلال تطعيم المنظومة الدستورية بميكانيزمات تمكنها من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخص الحياة العامة وتكفل احترام حقوقها (3).

ضف إلى ذلك أن الانتخاب وإن كان يشكل أساس النظام فقد ثبت أنه يعمل أحيانا على تهيمش بل إقصاء تهيمش بل إقصاء الأقليات السياسية لافتقارها إلى إمتداد إجتماعي (4).

لذلك تلجأ القوانين إما لتكييفه وفق ما يكفل تمثيل هذه القوى أو المزوجة بينه وبين أساليب مغايرة له في التأطير.

وهو ما عمد إليه المؤسس الدستوري التونسي من أجل توسيع دائرة التمثيل السياسي داخل مجلس المستشارين وتمكين من لم يسعفه الحظ من فئات محددة للمشاركة في الحياة السياسية من خلال استبعاده أسلوب الانتخاب في أتطير ثلث من أعضائه لحساب أسلوب التعيين من طرف رئيس المستشارين طبقا للفقرة 6 من الفصل 19 من الدستور «ويعين رئيس الجمهورية بقية الأعضاء مجلس المستشارين من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية».

والملاحظ أن رئيس الجمهورية يمارس سلطته في تعيين هذا الثلث المتبقي لأعضاء مجلس المستشارين على أساس أن المنتخبين يشكلون الثلثين الآخرين بمعزل عن أي شرط أو إجراء شكلي كما أنه يحظى بسلطة تقديرية واسعة بالنظر إلى الشروط الموضوعية الفضفاضة التي يباشر سلطته في إطارها.

(1) - دافيد بيتهام، كيفين بويل، المرجع السابق، ص ص 41-42.

(2) - J.Cluzel, op cit, p 69.

R.Capitant, op cit, p 09.

(3) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص ص 05-06.

(4) - حسين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 97.

فالشروط الشكلية في مثل هذه الحالات تبرز من خلال تعدد الأجهزة الدستورية المشاركة في عملية الاختيار إلى جانب طرق وأساليب هذه المشاركة والتي تهدف غالبا إلى تعديل سلطة الجهة صاحبة الاختيار الأصلي والحد من طابعها التحكيمي من جهة وإضفاء الطابع الديمقراطي على التصرف عينه من جهة أخرى<sup>(1)</sup> إلا أن المؤسس الدستوري استبعد مبدأ تعدد الأجهزة المشاركة في تعيين ثلث أعضاء مجلس المستشارين لحساب مبدأ وحدة الجهة لصالح رئيس الجمهورية منفردا بمعزل عن مشاركة أية مؤسسة دستورية أخرى حسب الفصل 19 من الدستور ل يتمتع بصفته هذه بسلطة مطلقة حيث يجد نفسه طليقا غير مقيد بأي شرط شكلي.

كما أن الشروط الموضوعية الفضفاضة التي يباشر رئيس الجمهورية ضمنها هذه السلطة زاد ثمن توسيع هذه الأخيرة، فإن ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية بأن يستمد ثلث الأعضاء المعنيين وعلى سبيل الحصر، من الشخصيات والكفاءات الوطنية كوسيلة لتزويد المجلس بأعضاء تتحقق فيهم معايير التجربة، الكفاءة ولدراسة بما يجعل منه مجلس يتمتع ببريق خاص من جهة ورغبة في الاعتراف بتمثيل مختلف المصالح الموجودة في المجتمع وعدم الاكتفاء بنمط التمثيل السياسي فقط عن طريق الانتخاب بل تجاوزه إلى ديمقراطية اجتماعية والاقتصادية من جهة ثانية<sup>(2)</sup> إلا سلطته على هذا المستوى سلطة تقديرية معتبرة، لأن المؤسس الدستوري زيادة على إطلاق يد هذا الأخير في اختيار ممثلي كل فئة أعطاه الحق المطلق في تحديد نسبة تمثيل منها أيضا، وهذا طبعا سيكون حسب الأوضاع السياسية وواقع مختلف القوى الأمر الذي يؤكد جوهر وطبيعة سلطة رئيس الجمهورية بهذا الخصوص لأنها موجهة لتحقيق التوازنات السياسية، أو بالأحرى تكريس هيمنة الحزب الحاكم الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية المبطن ظاهريا برغبة تحقيق هذا التوازن السياسي من خلال إعلان الرغبة في توسيع تمثيل الكفاءات والشخصيات الوطنية داخل مجلس المستشارين لأنه يملك سلطة اختيار هذه الأخيرة بمفرده مع نسب كل واحدة أيضا<sup>(3)</sup>.

(1) - أبو السعود حميدي، المرجع السابق، ص 05.

- فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 174.

(2) - السعيد مقدم، التجربة الثنائية الرحمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 103.

(3) - عصام عبد الوهاب محمد أيوب، المرجع السابق، ص 93.

- رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 170.

ورغم تأكيد المؤسس الدستوري في الفصل 56 على إمكانية تفويض سلطة رئيس الجمهورية على هذا المستوى لصالح رئيس الوزراء فإنه متيقين أن هذا التفويض لن يؤثر في تحقيق الهدف الحقيقي من منع رئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس المستشارين، التحكم في تأطيره عضويا لا توسيع التمثيل وتحقيق التوازن طالما أن الوزير الأول الذي ستؤول له السلطات المفوضة بحسب المادة 565 من الدستور ومعه الحكومة طالما أن الوزير الأول الذي ستؤول له السلطات المفوضة بحسب المادة 565 من الدستور ومعه الحكومة كلهم ينتمون إلى نفس الفلك السياسي، الحزب الحاكم، بمعنى أن التفويض هنا بسبب وحدة اللون السياسي لأعضاء الجهاز التنفيذي والمكرس قانونا وواقعا لن يفقد النخبة الحاكمة مركز سيطرتها وتأثيرها في العمل السياسي حتى على مستوى البرلمان<sup>(1)</sup>.

وبالتالي ومن وجهة نظر سياسية يمكن الكشف عن المغزى الحقيقي لتأطير المستشارين عضويا بهذا النمط، الاقتراع غير المباشر لثلاثي أعضائه من فئتين مختلفتين، الجماعات المهنية وممثلي الأعراف والفلاحين والأجراء، وتعيين الثلث المتبقي من طرف رئيس الجمهورية من الكفاءات والشخصيات الوطنية خلافا لما أعلن عنه حتى في خطابات رئيس الجمهورية نفسه قبل وضع دستور 2002 المتبني للثنائية<sup>(2)</sup> تمثيل كل القوى المحلية داخل المجتمع، تفعيل وترقية العمل السياسي وتحقيق التوازن المؤسساتي بين البرلمان والحكومة خاصة بما يحقق تماسك النظام ككل.

فكقاعدة عامة، يتطلب تماسك أي نظام سياسي تعددي إجماع مختلف القوى السياسية حول قواعد اللعبة السياسية بل حول مشروع المجتمع المراد تجسيده أولا<sup>(3)</sup>.

وبسبب تناقض المنظومة القيمية التي تستمد منها القوى السياسية في تونس مشروع المجتمع الذي ترغب في تجسيده، تطلب لحال إقامة نظام مؤسساتي يكفل مشاركتها جميعا، وإن كان ظاهريا مع وضع رئيس الجمهورية على قمة هرمه ليعمل على الموازنة بينهما ضمانا للوحدة والاستقرار

(1) - رعيد الصلح، المرجع السابق، ص ص 172-174.

-أبو السعود الحميدي، المرجع السابق، ص 04.

(2) - انظر المبحث الثاني، الفصل الأول من هذا المبحث.

(3) J.Cluzel, op cit, p 72 ets.

R.Capitant, op cit, p 12 ets.



لذا كان لا بد من وضع دستور جديد يسمح بذلك على المستوى المؤسساتي والتقني، فكن دستور 2002 الذي جسد المستوى التأسيسي بإنشاء مجلس المستشارين والتقني باعتماد أسلوب التعيين والانتخاب غير المباشر لفئتين مختلفتين أو غير متجانستين.

فاعتماد أسلوب التعيين يأتي من منظور التخفيف من حدة الآثار التي قد ترتبها الانتخابات التعددية والانتخابات التنافسية التي قد تفرز واقعا سياسيا يهمل جانبا من القوى السياسية وبالتالي ضرورة إيجاد آلية قانونية لضمها للمؤسسات التمثيلية من جهة وتكريس تدعيم مركز رئيس الجمهورية وتمكينه من وسائل إضافية للتأثير والتحكم في البرلمان من جهة أخرى.

فعلى المستوى العضوي ليس هناك أفضل من التعيين كأداة قانونية لتكريس موقع رئيس الجمهورية وتأكيد تبعية باقي المؤسسات الدستورية له، سيما البرلمان من خلال التدخل في تطهيرها، فأمام استحالة المشاركة في عملية تأطير مجلس النواب لأنه يسمد منشأة من الانتخاب العام المباشر.

فإن مجلس المستشارين سيشكل مجالا خصبا لتدخل رئيس الجمهورية للمشاركة في تأطيره مما يؤكد أن التعيين جاء لتحقيق استقرار هيمنة رئيس الجمهورية على البرلمان<sup>(1)</sup>. كما أن رئيس الجمهورية وعلى المستوى الوظيفي بوسعه التأثير على الأعضاء المعنيين سياسيا، وهو أمر د وارد في تونس، طالما أن العلاقات بين المؤسسات الدستورية في الدولة لا تحكمها القواعد القانونية فحسب بل تتحكم في جانب كبير منها العلاقات السياسية وما يؤكد هذا الوضع أن عمليات التعيين التي يشهدها القانون الوضعي غالبا ما تخرج عن الإطار القانوني لها الذي سطر لها، لتتحكم فيها بشكل يكاد يكون مطلقا، العلاقات السياسية أو بالأحرى لعلاقات الزبونية والمحابة<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك فبإمكان رئيس الجمهورية أن يؤثر في إتخاذ القرار داخل مجلس المستشارين من خلال التأثير في الأعضاء المعنيين وما يؤكد ذلك الصفة الغالبة على الأعضاء المعنيين والتي كانت أساسا من الشخصيات السياسية المقربة من الرئيس بل من الحزب الحاكم الذي يرأسه، أما اختيار

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 174-176.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 127-128.

-حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص ص 11-12.

-أحمد قعلول، المرجع السابق، ص 170.

الكفاءات فكان استثناء ليس إلا بما يتطابق ورغبة المؤسس الدستوري أو حتى للأهداف المعلنة لتبرير إنشاء مجلس المستشارين. من ضمان تمثيل الكفاءات والشخصيات الوطنية لتي لم ينصفها الاستحقاق العام المباشر<sup>(1)</sup> مما جعل البعض يعتقد أن هذا التأطير جاء لتعزيز تهميش القوى السياسية الفاعلة حقيقة ومحاولة فرملة وصولها إلى المؤسسات التمثيلية بأي وسيلة تتاح للنظام الحاكم الذي أصبح يعمد إلى اختيار قوى ديمقورية للتواجد في المؤسسات والهياكل الدستورية لتحقيق ذلك<sup>(2)</sup>.

أما فيما يخص الانتخاب غير المباشر، فإن حقق بالنسبة للثالث الخاص بالجماعات المحلية ضمان تمثيل هذه الأخيرة ونقلها للانفعالات المحلية إلى المؤسسات التمثيلية المركزية لقربها من الشؤون المحلية فليس هناك من الآليات القانونية ما يسمح لها بتحقيق ذلك، ولو جزئياً، على مستوى الاختصاص الممنوح لمجلس المستشارين تشريعياً أو رقابياً، أما الثالث الخاصة بفتة الأعراف والفلاحين والمأجورين ورغم التساؤل الدائم عن جدوى التمثيل المزدوج لها داخل مجلس المستشارين والمجلس الاقتصادي والاجتماعي إلا أن التأكيد على ضرورة التأطير هذه، ومن وجهة نظر سياسية جاء لإفراغ عملية انتخاب مجلس النواب العام المباشر من معناها، أي التمثيل الحقيقي لمجموع الناخبين والوقوف في وجهها فالانتخاب العام المباشر قد يمكن من إيجاد قاعدة انتخابية مريحة إلى حد ما للمعارضة وهو ما لم يهضمه ولا يريد تحققه النظام التونسي ويريد عرقلته بأية وسيلة فكان إنشاء مجلس المستشارين وتأطيره بالطريقة الآنفة لتحقيق ذلك. رغم أن هذا الفرض المدروس من قبل النظام التونسي قليل لتحقيق أو صعب المنال لأن طريقة الانتخاب والنسب المسموح بها للمعارضة لم تكن بتاتا لصالح هذه الأخيرة<sup>(3)</sup>.

بما يؤكد أن هذه الثنائية جاءت لخلق مؤسسات دستورية جديدة مبطنة بتبرير توسيع التمثيل

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 126.

- أحمد قعلول، المرجع السابق، ص 178-182.

(2) - أبو السعود الحميدي، المرجع السابق، ص ص 03-04.

- رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 172.

- حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 13.

(3) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 66-70.

- محمد فايز فرحات، المرجع السابق، ص ص 183-184.

لكافة القوى الحية داخل المجتمع وترقية العمل التشريعي وإرساء التوازن المؤسساتي محققة واقعا لتكريس هيمنة رئيس الجمهورية على المؤسسة التشريعية وخدمة صالح حزبه الحاكم بما يضمن للقيادة السياسية لهذا النظام الاحتفاظ بالسلطة دائما رغم عملية الانفتاح الديمقراطي والتحول إلى التعددية بشكل لا تفقد فيه النخبة الحاكمة مراكز تأثيرها وسيطرتها على عملية التحول وهندستها حسب إرادتها باختيار قوى سياسية للتواجد في المؤسسات الدستورية على أساس أنها معرضة تمثل الشعب وهي لم تكن كذلك بتاتا<sup>(1)</sup>.

وهكذا يتجلى واضحا أن كلا من الجزائر، المغرب وتونس عمد إلى تشكيل مجلس الأمة ومجلسي المستشارين بشكل مغاير لطريقة تكوين المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب تماشيا ومبادئ الثنائية الجلسية التي تقوم على المغايرة بين مجلسي البرلمان في طريقة التشكيل

هذا وإن حاولت كلا منها إعطاء تبريرات لذلك توافق المبررات العامة للثنائية الجلسية أيضا من الرغبة في توسيع دائرة التمثيل داخل هذه المجالس بضمان تمثيل المجموعات اللامركزية أو المحلية لنقل انشغالات المنتخبين إلى المؤسسات التمثيلية المركزية للدولة. وضمان توسيع تمثيل القوى السياسية الحية التي لم تتصفها الاستحقاقات الانتخابية العامة المباشرة أو ليس لها امتداد إجتماعي يسمح لها بذلك، أو أنها غير قادرة على التنافس في المعترك الانتخابي فيكون المجلس الثاني قناة لتمثيلها.

غير أن طريقة تأطير كل من مجلس الأمة ومجلسي المستشارين كشفت أن المبررات المعلنة ما هي إلا وسيلة لإخفاء النية الحقيقية والمبطنة بهدف شل وصول أي معارضه، مع الانفتاح السياسي والتعددي التي تعرفه هاته الدول للبرلمان وقدرتها على توجيهه وبالتالي قدرتها على تأطير الحكومة بما يعني التخلي عن المسلمات التي عرفتتها الأنظمة السياسية لهاته الدول هيمنة حزب الدولة الحاكم على كل المؤسسات الدستورية ولتوفير الآليات القانونية التي تسمح لها بالاستمرار في ذلك كان إنشاء المجلس الثاني وتأطيره عضويا ليكفل ذلك.

(1) - عصام عبد الوهاب محمد أيوب، المرجع السابق، ص 93.

- رغيد الصلح، المرجع السابق، ص 172.

- أبو السعود الجهيدي، المرجع السابق، ص 04.

كما أن أسلوب التأطير في شقه الخاصة بألية التعيين، والخاص بمجلس الأمة ومجلس المستشارين في تونس، فإنه جاء ليساعد على تجسيد ما ذكر آنفا أي الوقوف في وجه المعارضة، التي أبرزت قدرها على الوصول إلى المؤسسات التمثيلية في الجزائر مع أول تجربة تعددية وكان لزاما تأطيرها على خلاف النظام التونسي الذي كان دائم المراقبة لها حتى لا تشكل قوة مسيطرة، هذا من جهة كما أن أسلوب التعيين جاء ليؤكد رغبة النظامين في ضمان استمرار هيمنة رئيس الجمهورية على مؤسسة البرلمان بإعطائه سلطة تأطير مجلس الأمة في الجزائر ومجلس المستشارين والمعروفة بمولاتها للملك وبالتالي تقوية سلطته على حساب البرلمان.

كما أن التعيين في كل التعيين في كل من الجزائر وتونس لم توضع له شروط شكلية وموضوعية دقيقة مما يوسع من سلطة رئيس الجمهورية في استعماله وبالتالي الهيمنة على البرلمان.

### **المطلب الثاني: اختلاف شروط العضوية ومدتها**

إن تبني دولة ما لنظام الثنائية المجلسية يحتم عليها ضرورة المغايرة بين مجلس البرلمان بشكل يضمن عدم تطابقها لكي لا يكون أحدهما صورة للآخر، وإلا انتقت الحكمة والجدوى من نظام الثنائية المجلسية وكان الأولى العمل بالبرلمان أحادي المجلس<sup>(1)</sup>.

ولئن كانت المغايرة بين مجلسي البرلمان من مبادئ الثنائية المجلسية فإن هذه الأخيرة تتجلى على مستويين اختلاف طريقة التكوين والشروط الواجب توافرها في الأعضاء ومدة عضوية كلا المجلسين.

فعلى مستوى هذا الأخير فإن الدول المتبينة لنظام الثنائية المجلسية عمدت للمغايرة والاختلاف بين المجلسين في التشكيل عبر الاختلاف في طريقة التكوين من جهة والاختلاف عن بعضهما في تحديد شروط العضوية الخاصة بكل مجلس (الفرع الأول) من جهة وتحديد مدة العضوية فيهما من جهة أخرى (الفرع الثاني).

(1) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 70.

### الفرع الأول: المغايرة في شروط العضوية:

تلجأ دساتير الدول التي تعمل بنظام الثنائية المجلسية إلى ضمان المغايرة بين المجلسين في المجال المتعلق بشروط العضوية الخاصة بالمجلسين، لتبرز خصوصيات تنظيم كل مجلس وذلك عبر اشتراط سن مختلفة لولوج كل مجلس (الفقرة الأولى) والانتماء إلى فئات مختلفة أيضا (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: المغايرة من حيث السن

إذا ما تم تشكيل البرلمان من مجلسين فإن الدول عادة ما تلجأ إلى اشتراط سن مختلفة لعضوية كل مجلس منهما وعادة أيضا ما تجعلها سنا مخفضة لصالح المجلس المنتخب كلية وسنا أعلى بالنسبة للمجلس الآخر الذي يمزج في تشكيلته بين الانتخاب وأساليب أخرى لتأطير أعضائه وفي الحالتين فإن ذلك يرجع لاختيار شكل دولة ولمبرراتها في اعتماد الثنائية المجلسية<sup>(1)</sup>.

ولم تخرج الجزائر، المغرب وتنوي عن ذلك بأن اعتمدت مبدأ الاختلاف في السن الضرورية لعضوية كل من مجلسي برلماناتها، فاختارت سنا مخفضة لاختيار أعضاء المجلس المنتخب كليا متمثلا في المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ومجلس النواب بالمغرب وتونس أو في حين عمدت إلى رفعها بخصوص أعضاء مجلس الأمة في الجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس (ثانيا).

### أولا: سن مخفضة لاختيار أعضاء المجلس المنتخب كليا.

ففي الجزائر يشترط قانون الانتخابات أن يكون سن المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني خمسا وعشرين سنة كاملة يوم الاقتراع<sup>(2)</sup>.

وهنا نلاحظ أن هنالك تقدم ملحوظ في بخصوص السن الضرورية لقبول الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني المنتخب كليا، عبر مختلف قوانين الانتخابات التي عرفتها الجزائر. حيث أن السن الضرورية حاليا مخفضة بخمس سنوات بالمقارنة مع قانون 1989<sup>(3)</sup>

(1) - نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 354.

-علي محمد الدباس، المرجع السابق ص 77.

(2) - المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-10.

(3) - القانون رقم 89-13 الجريدة الرسمية ج د ش العدد 32.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وبثلاث سنوا عن قانون الانتخابات لسنة 1997<sup>(1)</sup> في حين أنها مساوية لقانون الانتخابات الخاصة بسنة 2012<sup>(2)</sup>.

وبهذا الشأن يعتبر المشرع الجزائري في مكان وسط بين الشرعين في باقي دول عالم التي يشترط فيها المشرع ينا تتراوح بين خمسين وعشرين سنة وثلاثين سنة كما أن اشتراط سن خمسا وعشرين في الجزائر يسمح بمشاركة الشباب في الحياة السياسية وإعطاء دفعة جديدة للحياة النيابية<sup>(3)</sup>.

أما في المغرب فإن قانون الانتخابات يشترط سن الثلاث والعشر لقبول الترشح لعضوية مجلس النواب<sup>(4)</sup> وهي نفس السن التي اشترطت لعضوية لمجلس النواب عبر الدساتير السابقة بدون أن تغير رغم تبني المغرب للثنائية المجلسية<sup>(5)</sup>.

وفي تونس عمد المشرع إلى اختيار سن الثلاث والعشرين أيضا<sup>(6)</sup> على غرار المشرع المغربي لقبول الترشح لعضوية مجلس النواب وهي نفس السن الضرورية للانتخاب أيضا والتي خفضت فيما بعد على توجه تونس إلى التعددية وقبول أحزاب سياسية جديدة بأن أصبحت ثمان عشر<sup>(7)</sup> وذلك بإيعاز من الحزب الحاكم لاستقطاب الشباب حول التعديلات الدستورية المعلن عنها.

وهكذا نلاحظ أن السن الضرورية للترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب بالمغرب وتونس متقاربة لكنها في الجزائر تبدو أكبر بالمقارنة مع مختلف قوانين انتخاباتها السابقة من جهة ومقارنة مع المغرب وتونس التي ظلت مستقرة منذ أول قانون انتخاب لها على سن الثلاث والعشرين.

(1) - الأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، ج ج د ش، العدد 12.

(2) - القانون العضوي رقم 01-12 المتضمن القانون العضوي للانتخابات الجريدة الرسمية ج ج د ش، العدد 01.

(3) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 159.

(4) - المادة 41 من القانون رقم 07-97 لمتعلق بمدونة الانتخابات.

(5) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص ص 14-18.

(6) - المادة 79 من القانون رقم 25-69 المتضمن قانون الانتخابات

(7) - فدوى مرابط المرجع السابق، ص

### ثانيا: سن مرتفعة لاختيار أعضاء المجلس النظير

غالبا ما تلجأ الدول المتبينة لنظام الثنائية المجلسية إلى رفع سن أعضاء المجلس المؤطر في تشكيله بين الانتخاب والتعيين أو الانتخاب والوراثة أو التعيين فقط. خلافا للمجلس الآخر المنتخب كليا. وذلك لعدة عوامل أهمها أنه إذا كان المجلس المنتخب مجالا خصبا لضم عنصر الشباب فإن المجلس الثاني يرفع السن فيه سيكون مكانا معبرا عن التعقل والرصانة لذلك بصفة الكثيرون بتسمية مجلس العقلاء (1).

ولم تخرج الجزائر عن هذا التوجه عندما بادرت برفع سن العضوية في كل من مجلس الأمة ومجلس المستشارين.

ففي الجزائر يمنع الترشح لعضوية مجلس الأمة إلا على من بلغ الأربعين سنة كاملة يوم الاقتراع. بمعنى أن عضو المجلس الشعبي الولائي أو البلدي الذي يقل عمره عن أربعين سنة غير مقبول للترشح، ويدخل في حالات عدم القابلية للانتخاب لعدم توفر السن القانونية المطلوبة

والملاحظ أنها نفس السن المطلوبة لنصب رئيس الجمهورية (2) وتزيد بخمسة عشر سنة عن السن المطلوبة في الترشح لانتخاب النائب في المجلس الشعبي الوطني، المقدره بخمس وعشرين سنة. والواقع أن اشتراط أربعين كاملة لعضوية مجلس الأمة لا يعكس الطموح في منح فرصة لإشراك مختلف فئات الشعب في التعبير عن تطلعاتها خاصة وأن سبعين بالمائة من المجتمع شباب فبالنظر إلى أن حق الانتخاب مقرر في سن الثامنة عشر فإمكانية إسهام الشباب في مجلس الأمة منعدمة تماما بينها هم أحسن حظا في المجلس الشعبي الوطني.

من جهة أخرى وعلى اعتبار المترشح لعضوية مجلس الأمة يشترط فيه أن يكون عضوا في المجلس الشعبي الولائي أو في أحد المجالس الشعبية البلدية التي تتطلب خمسا وعشرين سنة لاكتساب عضويتها تبدو غير متوافقة مع شرط بلوغ الأربعين سنة كاملة يوم الاقتراع نظرا للفرق الواضح والمقدر بخمسة عشرة سنة.

(1) - لطيف عبد المجيد، التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 29-30 أكتوبر 2002، الجزائر، ص 51.

(2) - المادة 87 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 73 من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

أيضا وعلى فرض أن المترشحين لانتخابات العضوية في المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية كانت أعمارهم تتراوح ما بين 25 وما دون 40 سنة، ففي هذه الحالة يعد مستحيلا تحقيق شرط بلوغ سن الأربعين لقبول الترشيح لعضوية مجلس الأمة.

لكن ما يبدر اشتراط سن الأربعين هو فكرة تجسيد المجلس الثاني بالبرلمان للرزانة والتعقل والحكمة على اعتبار أن السن مرتبطة بمرحلة النضج والثروي<sup>(1)</sup>.

هذا دون أن ننسى أن رئيس مجلس الأمة المنتخب من قبل أعضاء هذا الأخير، مدعو دستوريا لأن يتراأس رئاسة الدولة في حالة حدوث مانع لرئيس الجمهورية أو في حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وهو ما يستوجب تماثل الحد الأدنى للسنة المطلوبة في منصب رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup> ومنصب رئيس مجلس الأمة الذي هو في الأصل أحد أعضاء مجلس الأمة سواء المنتخبين أو المعنيين.

وفي المغرب يشترط في المترشح لعضوية مجلس المستشارين بلوغ سن الثلاثة والعشرين، سواء كان المترشح منتميا للجماعات المحلية أو فئة المهنيين وممثلي الأجراء.

وهنا يقع الاختلاف بين المغرب والجزائر وتونس في اشتراط سن مرتفعة، ذلك أن المغرب وحدت السن بين مجلسي البرلمان، مجلس النواب ومجلس المستشارين بموجب المادة 41 من قانون الانتخابات «يشترط في من يترشح للانتخابات أن يكون ناخبا وبالغا من العمر ثلاثا وعشرين سنة شمسية كاملة على الأقل في التاريخ المحدد للاقتراع».

ويرجع ذلك إلى كون أن كل أعضاء مجلس المستشارين منتخبين عن طريق الانتخاب غير المباشر من أعضاء الجماعات المحلية، الترابية والمنتخبين في الغرب المهنية، المنظمات المهنية وممثلي المأجورين وهؤلاء كلهم يشتركون في صفة المترشح للانتخابات على غرار المترشحين لعضوية مجلس النواب. نلزم أن يتماثلوا في السن الضرورية لقابلية الترشيح والمقدرة بثلاث وعشرين سنة.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري المرجع السابق، ص 104.

(2) - المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المواد 88،89، 90 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.



أما في تونس فإن المؤسس الدستوري نص صراحة على ضرورة تمتع المترشح لمجلس المستشارين بين الأربعين سنة يوم تقديم ترشحه. وهي السن الضرورية لجميع أعضاء مجلس المستشارين<sup>(1)</sup>.

وهنا نلاحظ أن الجزائر وتونس عملت بمبادئ الثنائية المجلسية عندما ميزت في السن الضرورية للترشح لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب من جهة ومجلس الأمة ومجلس المستشارين من جهة ثانية بأن جعلتها أعلى بالنسبة لهذين الأخيرين.

كما نلاحظ الدولتين اشترطت نفس السن لعضوية مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس، والمقدرة بأربعين سنة غير أن تونس نصت عليها دستوريا وأكدت أن هذه السن تطبق على كل المترشحين وكل الفئات المرشحة لعضوية مجلس المستشارين سواء كانت إنتماءهم للجماعات المحلية أو الأعراف والمهنيين والفلاحيين دون تمييز على خلاف الجزائر التي لم تنص على ذلك دستوريا بل أسند الأمر للمشرع بموجب قانون الانتخابات أين يفهم من نصوصه أن السن الضرورية لكل المترشحين لعضوية مجلس الأمة هي أربعون سنة وإن كانت السن الضرورية للترشح لعضوية المجالس الشعبية البلدية والولائية والتي ينتخب منها ثلثي أعضاء مجلس الأمة بطريق غير مباشر مقدرة بخمس وعشرين إذا لا تكفي هنا العضوية في هذه الأخيرة، بل لا بد من التمتع بسن الأربعين سنة أيضا.

وهي نفس السن الخاصة بالثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية بمعنى أن أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية ليس لهم الحق جميعا للترشح لعضوية مجلس الأمة على أساس انتمائهم لهذه الأخيرة فقط بل لا بد من توفر شروط السن أيضا.

أما في المغرب فإن مبدأ المغايرة بين مجلسي البرلمان في سن العضو المنتهي لكلا المجلسين غير مجسد ولا وجود له قانونا ذلك أن قانون الانتخابات وحد سن الترشح لكل المجالس التمثيلية التيس تشترط عضويتها الانتخاب كأساس سواء كان المجلس المعني هو مجلس النواب مجلس المستشارين المجالس الجهوية أو مجالس العمالات والأقاليم وجعلها مقدرة بثلاث وعشرين سنة.

وهنا نلاحظ انتفاء هذا التنظيم مع إحدى مبررات اعتماد الثنائية بالمغرب من خلال إعطاء

(1) - الفصل 21 الفقرة الثانية من دستور 2002.

مجلس المستشارين تشكيلة بشرية تتسم بطابع التعقل والتفكير ليجاد الحلول للقضايا التي يعيشها المواطن المغربي على أساس ما يتكون لدى أفراد تشكيلة المجلس من الخبرة والكفاءة فس مجال اختصاصهم<sup>(1)</sup> فأين هي الخبرة والكفاءة التي يمكن أن تترسخ عند العضو إذا ما كان عمره يتراوح ما بين الثلاث والعشرين والثلاثين سنة مثلا خاصة مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تعرفها الدولة وسيما فيما يخص عالم الشغل الذي يعتبر أساسا لتكوين هذه الخبرة<sup>(2)</sup> هذه الأخيرة التي يرى البعض أنها تحولت عن خبرة للنهوض بدور المؤسسات الدستورية وأولها البرلمان عبر الإسهام في حسن تأطير وتمثيل المواطنين وإعداد النخب المؤهلة لتدبير الشأن العام إلى خبرة سياسية أنانية مفادها شعار المقعد أولا بغض النظر عن شروط الوصول له بما فيه السن التي تسمح بتوفير المفهوم الأول للخبرة وهذا ما أشار إليه حتى الملك نفسه<sup>(3)</sup>.

ذلك أن الغاية من رفع سن العضوية في أحد مجلس البرلمان في الدول المتبينة للثنائية الجلسية هو التقليل من تعرض صاحبها للحماس الزائد المصاحب لسن الشباب، الأصغر سنا كما أن السن المرتفعة نوعا ما، تعبر عن الاعتدال والتمتع بقدر من التجربة التي يتفاد منها إن هي مثلت داخل البرلمان<sup>(4)</sup>.

وإذ يعاب على هذا الشرط عمله على إبعاد عنصر الشباب وبصفة نهائية من تشكيلة المجلس لرفع سن عضويته فإن هذه النتيجة مقصودة ذلك أنه داخل كل مجتمع توجد قوتان: قوة تميل نحو الأمام دائما، أي إلى التجديد والمجازفة وقوة محافظة على أخذ الحيطة والحذر. والتوفيق بين هاذين الاتجاهين هو وحده يؤدي إلى نتيجة حسنة، يجعل سنة العضوية أقل في أحد المجلسين لضمان تمثيل القوة الأولى ورفعها في المجلس النظير لضمان تمثيل القوة الثانية<sup>(5)</sup>.

(1) - عبد العزيز المغاري، المرجع السابق، ص ص 66-97.

(2) - حسن طاق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 41.

(3) - عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ث 59.

-حسن طارق عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 122-123.

-محمد السياسي، المرجع السابق، ص 30-32.

(4)-G.Burdeau, droit constitutionnel et institutions politiques, 17 em L.G.D.J, paris, 1976, 328 ets

(5)-G.Burdeau, op cit, p 330.

من هنا يجد اشتراط المشرع الجزائري والمؤسس التونسي لمثل هذه السن لعضوية مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس تبريره، حيث يصبح في استطاعة هذين الأخيرين وضع حد لكل مجازفة أو انحراف المجلس الشعبي الوطني أو مجلس النواب الذين يشكلان مجالاً خصباً وممتازاً لتمثيل القوى المندفعة علاوة على ذلك فإنها تحقق بعد آخر المجلسين، حيث تجعل من تركيبتهما على قدر كبير من التجربة. والتجارب المقارنة تؤكد ذلك من خلال ملاحظة أن كثيراً من الشخصيات السياسية تبدأ حياتها السياسية في المجالس التي تشترط سناً أقل أو لا لينتهي بها المطاف في المجالس المشترطة لسن أكبر، بعد أن تكون فقدت حماسها واندفاعها<sup>(1)</sup>.

#### **الفقرة الثانية: الانتماء إلى فئات مختلفة:**

تشترط دساتير الدول المتبنية للثنائية المجلسية لتحقيق المغايرة بين مجلسي البرلمان انتماء أعضاء المجلسين إلى فئات مختلفة وعادة ما يكون المجلس الذي يزواج بين الانتخاب والتعيين أو الوراثة أو الذي يعمل بالتعيين فقط في اختيار أعضائه بأن ينتمو إلى فئات معينة وذلك بهدف منح هذا المجلس بالخبرة والدراية التي تكون لدى المنتمين إلى هذه الفئة لكي تؤهله للقيام بالواجبات المطلوبة منه داخل هذا المجلس وبالتالي داخل الدولة ككل<sup>(2)</sup>. وهنا خلافاً للمجلس الآخر الذي يستمد أعضائه من تمثيل عموم الشعب دون شرط الانتماء إلى فئة معينة وذلك ما يتلاءم وطريقة الاقتراع على مستواه الانتخاب لعام المباشر طالما توفرت في المترشح الشروط العامة للانتخاب.

وهو حال الجزائر، المغرب وتونس التي ميزت بين مجلسي برلماناتها في هذا الشأن لضمان المغايرة بينها.

ف نجد أنها جعلت العضوية في المجلس المنتخب عن طريق الانتخاب العام، المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، ومجلسي النواب في المغرب وتونس. عضوية عامة لكل مترشح تتوفر فيه الشروط العامة للانتخاب من جنسية و سن و خلو من موانع الانتخاب والتنافي. ليكون عضواً مقبولاً داخل هذه المجالس إذا ما تم انتخابه دون شرط الانتماء إلى فئة معينة وهذا ما يتلاءم وطبيعة الانتخاب العام من قبل الناخبين.

(1) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 87.

- نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص 335.

(2) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 88.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وخلافا لذلك فإن العضوية في مجلس الأمة بالجزائر، ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس مضبوطة على هذا المستوى بضرورة الانتماء إلى فئات محددة سواء كانوا منتخبيين أو معينين.

ففي الجزائر يشترط المؤسس الدستوري في المترشح لعضوية مجلس الأمة زيادة على توفر عامل السن، العضوية في المجالس المحلية أي أن يكون المترشح عضوا في المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي الولائي<sup>(1)</sup> من جهة والكفاءات والشخصيات الوطنية من جهة ثانية<sup>(2)</sup>.

فمجلس الأمة على هذا المستوى ونتيجة أعمال هذا، الشرط يبدو كخلاصة وتركيز للمجالس المحلية، وإذ يضيق هذا الشرط من مبدأ حرية الترشح، فإنه يعكس مقابل ذلك رغبة المؤسس الدستوري في أن تلعب المجالس المحلية دورا فعالا في سير المؤسسات المركزية للدولة. ويتحقق ذلك على مستويين: سياسي، حيث يسمح انتخاب أعضاء مجلس الأمة من بين أعضاء المجالس المحلية بفرز تركيبة سياسية مخالفة للتركيبة التي يفرزها انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني. ومؤسساتي عن طريق تدعيم تشكيلة مجلس الأمة بكفاءات مسيرة استمدت خبراتها وتجاربها من إدارة وتسيير الشؤون المحلية من جهة ومن جهة أخرى تمكين الكفاءات من المشاركة بشكل مباشر في مناقشة المسائل الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية والسياسية، واتخاذ القرار بشأنها مازجة بذلك بين التأثيرات المحلية والأبعاد الوطنية<sup>(3)</sup>.

هذا ما يكفل لمجلس الأمة التعبير عن مصالح الأمة لكن من منظر مخالف، هو منظور منتخبيها المحليين، كما يجنب الدولة ومؤسساتها كل اندفاع، وذلك عن طريق إثارة مناقشات تحتم الوصول إلى خيارات أكثر تعقلا<sup>(4)</sup>.

ولتأكيد على والاستفادة من هذه الجزات أعطى المؤسس الدستوري لسنة 2016 حق اقتراح

(1) - المادة 118 من التعديل الدستوري 2016.

(2) - أنظر ما ورد في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة بالجزائر.

(3) J.Cluzel, op cit, p .71

السعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 23.

(4) J.Cluzel, op cit, p .72

السعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 23.

القوانين صراحة وإيداع بعض المشاريع بالأسبقية عليه والتي لها علاقة بالجماعات المحلية حيث تنص المادة 136 «تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137» وتنص المادة 137 «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة».

وهنا تطور يحسب لصالح مجلس الأمة ويعزز الاستفادة من خبرات الكفاءات الموجودة على مستوى الجماعات المحلية لقرب المواضيع المذكورة آنفا من مسامع هذه الأخيرة.

وفي المغرب يشترط المؤسس الدستوري في المترشح لعضوية مجلس المستشارين العضوية أيضا الجماعات الترابية أو الجماعات المحلية، بأغلبية ثلاثة أخماس أعضاء المجلس ككل أي يكون المترشح عضوا في مجلس الجهة، أو مجلس العمالة، أو مجلس الإقليم أو مجلس الجماعة من جهة<sup>(1)</sup>.

أو في الغرف المهنية والمنظمات المهنية للمستغلين وممثلي المأجورين من جهة ثانية<sup>(2)</sup>.

وما من شك في أن تمثيل الهيئات المحلية باعتبارها قاعدة اللامركزية في مجلس المستشارين من شأنه أن يجعل من هذه المؤسسة مجالا مركزيا لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية ومراقبة عمل السلطات العمومية ولو بشكل أقل من مجلس النواب الانتخابية مباشرة على النطاق الوطني<sup>(3)</sup>.

بل أنه وإن ظهر أن هذا الشرط يضيق من مبدأ حرية الترشح، فإنه مقابل ذلك يعكس رغبة المؤسس الدستوري في فتح آفاق واسعة من خلال البنية الجديدة للبرلمان، تسمح بتعبير وتنظيم أفضل للاحتياجات المحلية على مستوى المؤسسات المركزية للدولة بأن تصبح فضاء مفتوحا على مساهمة ممثلي المواطنين داخل مجموع الجماعات المحلية بغض النظر عن المنظمات النقابية والغرف المهنية.

(1) - الفصل 135 من دستور 2011.

(2) - انظر ما ورد في انتخاب ممثلي الغرف المهنية والمنظمات المهنية وممثلي المأجورين داخل مجلس المستشارين بالمغرب.

(3) - السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية المرجع السابق، ص 96.

هذه المساهمة التي تعكس مستويين الأول سياسي يتجلى من خلال الرغبة في إيجاد تركيبة سياسة مغايرة لتلك التي يفرزها انتخاب أعضاء مجلي النواب. وهذا ما يحققه إنتخاب أعضاء مجلس المستشارين من قبل أعضاء المجالس المحلية والثاني مؤسساتي من خلال إعطاء الجهة وبقية الجماعات المحلية دورا في مناقشة القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في بعدها المحلي أي المسؤولية في اتخاذ القرار من خلال الربط بين الخصوصيات الجهوية والوحدة الوطنية. في إطار تنمية شاملة ذات بعد محلي ووطني في نفس الوقت (1).

وبالتالي فإن هذا الشرط سيضمن التخفيف من تدخل الإدارة المركزية لصالح المنتخبين المحليين من خلال تمثيلهم داخل مجلس المستشارين الذي سيضمن بذلك التمثيل الوطني للمصالح الجهوية وهذا ما يفسر إعطاء المؤسس الدستوري اختصاصا تشريعيًا لمجلس المستشارين على غرار مجلس النواب(2).

ولم تخرج تونس عن هذا الإطار أين اشترط المؤسس الدستوري ضرورة إنتماء المترشح لعضوية مجلس المستشارين للجماعات المحلية، أي أن يكون المترشح عضوا في المجالس البلدية أو المجالس الجهوية من جهة (3). وممثلي الأعراف الفلاحين والأجراء من جهة ثانية(4).

ليتوافق تمكين المؤسس الدستوري لهؤلاء فقط من ترشح لعضوية مجلس المستشارين مع مبررات إحداث هذا الأخير حيث أن إنشاء مجلس ثان بالبرلمان التونسي من بين ما استند عليه هو ضمان تمثيل الجماعات المحلية وإعطائها دورا فعالا في سير المؤسسات المركزية للدولة(5).

ذلك أن اشتراط انتخاب أعضاء مجلس النواب المنتخب إنتخابا عاما مباشرا من جهة ويساهم في تزويد مجلس المستشارين بكفاءات استمت خبرتها وتجربتها من إدارة الشؤون المحلية بما

(1)-J.Cluzel, op cit, p 71

عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 60-61.

(2) - السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص97.

(3) - الفصل 19 والفصل 71 من دستور 2002

(4) - أنظر ما ورد في انتخاب ممثلي الأعراف الفلاحين والأجراء في مجلس المستشارين بتونس.

(5) - السعدي مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار إتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 103.

يعطيها القدرة على إنشاء نظرة موسعة تجمع بين البعد المحلي والوطني في الوقت ذاته (1).

غير أن الهدف المرجو تحقيقه حسب مبررات إعتقاد مجلس المستشارين يظل قاصرا للدور المحدود الذي يمارسه هذا الأخير على مستوى العمل التشريعي أن يقتصر دوره على إدخال التعديلات لا اقتراح القوانين وهو ما من شأنه أن يؤثر سلبا على تفعيل الأهداف المعلنة (2).

ومن هنا نلاحظ أن كلا من الجزائر والمغرب وتونس حققت المغايرة بين مجلسي البرلمان على مستوى الفئات الواجب تمثيلها داخلهما، فبينما عمدت إلى جعل الترشيح عاما وغير مقيد بفئة محددة في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلس النواب بالمغرب وتونس، فإنها أكثرت اشتراط عضوية المترشحين لمجلس الأمة بالجزائر ومجلس النواب بالمغرب وتونس. فإنها أثرت إشتراط عضوية المترشحين لمجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب وتونس في مجالس الجماعات المحلية زيادة على تمثيلها لفئات أخرى كالكفاءات والشخصيات الوطنية وممثلي المصالح المهنية.

وإن كان يظهر أيضا أن هذا الشرط ورغم تقييده لحرية الترشيح، يهدف إلى ضمن تمثيل الجماعات المحلية وإعطائها دور لنقل انشغالات المواطنين على مستوى اللامركزي وإيصالها لمؤسسات الدولة المركزية ومحاولة رصد ما يلائمها على المستوى الوطني بالنظر لخبرتهم وتجربتهم داخل هذه الجماعات إلا أن عدم وجود نص دستوري صريح أو أي نص قانوني آخر يؤكد ضمان مجلس الأمة بالجزائر أو مجلسي المستشارين بالمغرب وتونس تمثيل الجماعات المحلية حقيقة أي قيامها على هذا الأساس، يجعلها غير متوافقة مع إلزام المترشح لعضوية هذه المجالس الأخيرة أن يكون منتخبا ضمن الجماعات المحلية. وهذا خلافا لما هو موجود في فرنسا مثلا والتي استلهمت منه دساتير الدول الثلاث هذا الشرط. أين تشترط العضوية في مجلس الشيوخ ضرورة العضوية في المجالس المحلية كنتيجة حتمية لقيام مجلس الشيوخ وفق نص المادة 24 الفقرة الثالثة من دستور 1958 على حقيقة تمثيل الجماعات المحلية (3).

(1)-Sodak Chaabane, op cit, p109.

(2) - سيتناول هذا الموضوع لاحقا العمل التشريعي للمجلسين ضمان هذا البحث.

(3)-Philippe Ardant, op cit, p p 532-534.

السعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 91.

### الفرع الثاني: المغايرة في مدة العضوية:

يعتبر اختلاف مدة عضوية المجلسين في الدول المتبينة لنظام الثنائية الجلسية من أساليب المغايرة التي تلجأ لها الدساتير حيث لا تجعل مدة نيابة المجلسين النظير مع العمل بمبدأ التجديد الكلي أي الانتخاب لأعضاء المجلس الأول والتجديد الجزئي أو الدوري لأعضاء المجلس النظير (الفقرة الأولى).

كما تعمد للمغايرة بين المجلسين على مستوى مدة العضوية عبر الرصد المختلف لأسباب إنتهاء العضوية داخل المجلسين، فحتى إن وجدت أسباب عامة لانتهاء العضوية داخل مجلسي البرلمان على حد سواء فإن هنالك ما هو خاص بأحد المجلسين دور الآخر (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: مدة العضوية والتراوح بين التجديد وعدم التجديد:

غالبا ما تختلف عضوية المجلس المنتخب انتخابا عاما من مدة عضوية المجلس الذي يجمع بين الانتخاب والتعيين أو الوراثة، أو الانتخاب غير المباشر لكل أعضائه من فئات محددة من جهة، وتختلف أيضا في ناحية التجديد من انعدامه فكثيرا ما تكون المدة القصيرة وانعدام التجديد لتأطير المجلس المنتخب انتخابا عاما (أولا) والمدة الأطول مع التجديد الدوري لتأطير المجلس الآخر (ثانيا).

### أولا: قصر مدة العضوية وانعدام تجديدها الدوري في المجلس المنتخب كليا.

عادة ما تختار الدول لتنظيم مجالسها المنتخبة انتخابا عاما، في حال تبنيها الثنائية الجلسية، مدة قصيرة مع انعدام التجديد خلال هذه المدة. وتكمن العلة في ذلك لاتاحة الفرصة للشعب للممارسة رقابة فعالة على أعضائه، عبر تجديد إنتخاب أعضائه بعد إنقضاء فترة نيابة الذين شاب تمثيلهم قصور أو تهاون مما يبقى المجلس ممثلا حقيقيا لأفراد الشعب<sup>(1)</sup>.

وهو ما أخذت به الجزائر، المغرب، وتونس لتنظيم العهدة النيابية الخاصة بالمجلس الشعبي الوطني في الجزائر، ومجلسي النواب بالمغرب وتونس.

فالجزائر اختار فيها المؤسس الدستوري أن تكون مدة العهدة النيابية للمجلس الشعبي الوطني مقدرة بخمس سنوات تنتهي فيها عضوية النواب لزوما بعد انقضائها<sup>(2)</sup> كحالة عامة

(1) - أحمد نعمان الخطيب، المرجع السابق، ص 356.

(2) - المادة 119 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016.



## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

لإنقضاء العهدة النيابية للجميع وليست حالة خاصة تخص نائبا تنتهي عهده بالوفاة، الاستقالة أو الإقصاء أو التجريد (1).

والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري سار على هذا الاختيار في كل النصوص الدستورية التي عرفتها الجزائر أيضا قبل تبني نظام الثنائية الجلسية (2) أي تبني مدة الخمس سنوات مع التجديد الكلي بإجراء انتخابات تشريعية بعد انتهاء العهدة.

وتسمح هذه المدة القصيرة نوعا ما للشعب من ممارسة رقابة فعالة على الأعضاء المنتخبين سواء بإعادة إنتخاب النواب الذين أحسنوا تمثيله أو بعدم إعادة إنتخاب من يعتقد أنهم فشلوا في تمثيله بأن شاب دورهم النيابي قصور أو تهاون، وهذا ما يجعل المجلس المنتخب بمدة محددة تنتهي العضوية بانتهاء العهدة إلزاما إلى عين إجراء انتخابات جديدة ممثلا حقيقيا لأفراد الشعب (3).

هذا وقد يحدث ألا يتم المجلس الشعبي الوطني عهده النيابية في حال ما أقرر رئيس الجمهورية حل هذا الأخير وإجراء انتخابات تشريعية قبل أو أنها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر طبقا لأحكام المادة 147 من النص الأساسي والمادة 96.

والحل هنا يزيل على المجلس صفته النيابية التمثيلية، فلا يمكنه بعد ذلك ممارسة اختصاصه التشريعي والرقابي، ويصير أعضاؤه أشخاصا عاد بين نزول عنهم صفة النواب ومعها الحقوق والواجبات اللصيقة بهذه الصفة (4).

وفي المغرب تقدر العهدة النيابية لمجلس النواب بخمس سنوات حسب ما قرره المؤسس الدستوري (5) لتنتهي عضوية النواب عند افتتاح دورة أكتوبر من السنة الخامسة التي تلت انتخاب المجلس.

(1) - المواد 117، 124 من التعديل الدستوري 2016.

(2) - شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 49-11.

(3) - علي محمد الدباس، لمرجع السابق، ص 79.

(4) - علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 03.

(5) - الفصل 62 من دستور 2011.

ويلاحظ المتتبع للتطور الدستوري الذي عرفته المغرب، أن مدة العهدة النيابية اختلفت مدتها من دستور إلى آخر بل حتى من دستور إلى تعديل دستوري. فقد كانت المدة النيابية لمجلس النواب في دستور 1962 مقدره بأربع سنوات، وفي دستور 1970 أصبحت ستة سنوات وفي 1972 قدرت بأربع سنوات لترفع إلى سنة سنوات مع التعديل الدستوري لسنة 1980 ثم أصبحت ستة سنوات مع التعديل الدستوري لسنة 1992، ثم حدد بخمس سنوات مع دستور 1996<sup>(1)</sup>.

وهكذا تراوحت مدة العهدة النيابية لمجلس النواب بالمغرب، والذي حافظ على هذه التسمية في كل الدساتير مع اختلاف طريقة تكوينية التي تراوحت بين الانتخاب العام المباشر وبين الجمع بين الانتخاب العام المباشر والانتخاب غير المباشر، بين الأربع والست سنوات لتستقر مع دستور 2011 على الخمس سنوات.

هذا وقد يحدث ألا يكمل مجلس النواب عهده النيابية المقدره بخمس سنوات وذلك في حالة تفرح يرحل هذا الأخير من قبل الملك حسب الفصل 96 من دستور 2011.

أما في تونس فقد قرر المؤسس الدستوري أن تكون مدة العهدة النيابية لمجلس النواب مقدره بخمس سنوات<sup>(2)</sup> وهي المدة ذاتها المقدره منذ وضع أول دستور تونسي سنة 1959<sup>(3)</sup>.

هذا وينص المؤسس الدستوري صراحة، خلافا لما هو موجود بالجزائر والمغرب. على تمديد مدة العهدة النيابية لمجلس النواب في حال تعذر إجراء الانتخابات التشريعية بسبب حالة الحرب أو الخطر الداهم، ويكون التمديد بموجب قانون يصادق عليه مجلس النواب. الذي يبقى قائما إلى سبب التمديد إلى أن يتسنى إجراء الانتخابات التشريعية<sup>(4)</sup> وللتأكيد على هذا المقترض فإن المؤسس الدستوري أكد على عدم جواز حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية في حالة الخطر الداهم<sup>(5)</sup>.

وبالمقابل يمكن ألا يتم مجلس النواب عهده النيابية بإرادة من رئيس الجمهورية أيضا. وذلك

(1) - خطابي المصطفى، المرجع السابق، ص ص 168-169.

(2) - الفصل 22 من دستور 2002.

(3.) Sodak Chaabane, op cit, p91.

(4)-الفصل 23 من دستور 2002.

(5) - الفصل 46 الفقرة الثالثة من دستور 2002.

في حال ما قرر هذا الأخير حل المجلس حسب الحالة المنصوص عليها بالفصل 63 من دستور 2002.

وهكذا يتجلى بوضوح أن مدة العهدة النيابية المقررة للمجلس المنتخب إنتخابا عاما في كل من الجزائر، المغرب وتونس نفسها، وقدرت بخمس سنوات. كانت هي نفسها المقررة منذ أول دستور عرفته كل من الجزائر وتونس لتتغير في المغرب مع كل دستور أو تعديل دستوري لتتراوح بين الأربع، الخمس والست سنوات لتستقر مع دستور 2011 على الخمس سنوات.

كما أن المؤسس الدستوري لكل دولة أيضا أقر إمكانية حل مجلس النواب قبل انتهاء عهده النيابية لأسباب محددة فتزول عنها صفة المجلس التمثيلي وعن أعضائه صفة النواب<sup>(1)</sup> إلى حين إجراء إنتخابا تشريعية جديدة.

وفي المقابل أقر المؤسس الدستوري صراحة إمكانية تمديد العهدة النيابية لمجلس النواب في حال الخطر الداهم الذي لا يسمح بإجراء إنتخابات تشريعية في ميعادها القانوني. كما أكد عدم جوزا حل المجلس من قبل رئيس الجمهورية في هذه الحالة أيضا. وهو الوضع الذي لم ينظمه المؤسس الدستوري في المغرب على خلاف الجزائر حسب المادة 119 من تعديل 2011.

كما أن التجديد غير معمول به نهائيا في الدول الثلاث بخصوص المجلس المنتخب إنتخابا عاما إذ لا بد من إجراء انتخابات تشريعية جديدة عند انتهاء مدة العهدة النيابية بعد خمس سنوات والنائب الذي أراد البقاء لعضوية المجلس ما عليه إلا الترشح مجددا لانتخابات التشريعية جديدة وبتوفر شروط الانتخاب. فإذا أعاد الشعب انتخابه فلا يمكن القول أن هذا تجديد لعهدته النيابية، بل هي عهدة جديدة إثر تجديد ثقة الشعب فيه بما يدل أنه أبلى حسنا في العهدة السابقة<sup>(2)</sup> وهذا ما يعني الرقابة الدورية للشعب على أعضاء البرلمان.

أما التمديد الوارد في النص الأساسي لتونس، فلا يمكن إعتبار تجديد، لأن هذا الأخير يعني بقاء المجلس لمدة مساوية لمدة العهدة الأصلية ودون أسباب محددة. أما التمديد فلا يكون إلا لأسباب محددة حصرا، عادة لا يسمح وجودها بإجراء انتخابات تشريعية لانتخاب مجلس جدد وهو ما

(1) - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 03.

(2) - محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص 666.

يتوافق والإرادة الشعبية في اختيار الممثلين البرلمانين<sup>(1)</sup>.

ثانيا: مدة عضوية أطول وتحديد دوري للمجلس النظير.

من مبادئ الثنائية الجلسة جعل مدة عضوية المجلس المنتخب بطريق غير مباشر، أو الذي يجمع بين الانتخاب والتعيين أو التعيين فقط أو الوراثة فقط، أطول مقارنة بالعهد النيابة للمجلس المنتخب انتخابا عاما من جهة وتجديد الدوري من جهة أخرى<sup>(2)</sup>. وعلة ذلك أن طوال المدة يخلص العضو من تأثير الناخبين ويمنحه الحرية والاستقلال في عمله والتجديد لعدد من أعضائه بجعله يتسم بالطابع الديمقراطي، لأنه يساعد على إزالة الشوائب والأخطاء السابقة التي ظهرت في اختيار بعض الأعضاء، ويقربهم من الناخبين، بل أنه ومن ناحية سياسية يخفف من حدة التغيير المفاجئ للأغلبية والذي قد يضر بالسياسية العامة للدولة واختياراتها الآنية والمستقبلية<sup>(3)</sup>.

ولم تفعل الجزائر، المغرب وتونس هذه المبادئ في تأطير مجلس الأمة ومجلس المستشارين بأن اختارت مدة أطول لعهدتها مقابل عمدة المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلس النواب بالمغرب وتونس، مع تبني التجديد الدوري لها أيضا.

فمجلس الأمة في الجزائر يظهر كجهاز للديمومة والاستمرارية، فهو جهاز لا يعرف الانقطاع، خلافا للمجلس الشعبي الوطني، وذلك بالنظر لطول العهد التي حبا هبها المؤسس الدستوري، والمقدرة بسب سنوات من جهة، وأسلوب التجديد الذي يميزه من جهة ثانية<sup>(4)</sup>.

حيث تتجدد تركيبة بالنصف كل ثلاث سنوات وإذا كان من شأن هذا الأسلوب أن يحقق للمجلس استقرار تنظيميا، فإنه يؤمن له علاوة على ذلك، استقرارا سياسيا على نحو يجعل منه مؤسسة محافظة، حيث يبقى بمنأى عن تأثيرات الرأي العام الآنية والعبارة، فلا يستطيع التعبير عنها إلا بشكل بطيء، لأنه يظل يعبر، ولو جزئيا، عن رأي عام مستهلك<sup>(5)</sup>.

(1) - خالد محمد خالد، دفاع عن الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار ثابت للنشر والتوزيع، القاهرة، 1985، ص 03.

(2) - محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص 666.

(3) - خالد محمد خالد، المرجع السابق، ص 40. على محمد الدباس، المرجع السابق، ص 90.

(4) - المادة 119 الفقرة الثانية، الثالثة من التعديل الدستور 20/6 تقابلها المادة 102 من التعديل الدستور 28

نوفمبر 1996.

(5) - صالح بلحاج، المؤسسات النيابية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المجرع السابق،

ص 246.

وتتجاوز آثار هذا الأسلوب البناء البرلماني إلى البناء الدستور للدولة، ذلك أن النظام الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 إفتقر لمؤسسة ثابتة تكفل إستمرار والدوام المؤسساتي للدولة، ليستجيب مجلس الأمة من خلال تنظيمه على هذا الصعيد، لهذا المطلب بما يضيق الفراغ المؤسساتي وتهديدات استقرار وجود الدولة الذي ارتبط على الدوام باستقرار وثبات مركز رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup>.

ويتميز تحديد أعضاء مجلس الأمة بخاصتين الأولى أنه يحدد نصفي والثنائية أنه تجديد دوري يجري كل ثلاث سنوات.

فالمادة 119 ففي فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري 2016<sup>(2)</sup>. واضحة في نصها على تجديد تشكيلة مجلس الأمة بنصف الأعضاء، أي اثنين وسبعين عضوا من أصل مئة وأربعة وأربعين عضوا ولم يقصر النص المذكور التجديد على الجزء المعين أو المنتخب، بل جاء النص عاما من خلال عبارة "تشكيلة مجلس الأمة" التي يشمل معناها الجزأين معا.

ولكن رغم حد سواء، فإن تطبيقه واقعا لم يتحقق إلا بمذكرة تفسيرية من المجلس الدستوري بهذا الخصوص غداة التجديد يتم بغض النظر عن الجزء المعين، ذهب رأي آخر إلى غض النظر عن الجزء المنتخب وقد انتقد الرأيين بشدة لما يشوبهما من مساس للمساواة بين الأعضاء من جهة ولخدمتهما مصالح ضيقة لكل فئة مطالبة بإتباع رأيها<sup>(3)</sup>. لينتهي الأمر إلى ضرورة تحديد نصف أعضاء مجلس الأمة من المنتخبين والمعنيين معا حسب المذكرة التفسيرية للمجلس الدستوري<sup>(4)</sup>.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص

-مراد بقالم، المرجع السابق، ص 161.

-ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 77.

(2) - تقابلها المادة 102 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(3) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 124.

عبد الرحمن بلعياط، المرجع السابق، ص 190.

(4) - أكدت المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتحديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة «... ولما كان أعضاء مجلس الأمة بعضهم منتخب (2/3=96) والباقي (1/3=48) معين، فإن عملية التجديد وللحفاظ على النصاب المحدد في الدستور (المادة 101) يجب أن تتم بشكل منفصل بحيث تجرى القرعة بين الأعضاء المنتخبين لتجديد نصف عددهم وبين المعنيين كذلك لتجديد نصفهم» أحكام الفقه الدستوري الجزائري، العدد 5 نشرات المجلس الدستوري، الجزائر، 2000، ص 37.

وفي نفس المناسبة التحديد النصفي الأول، ثار جدل كبير بشأن خضوع رئيس مجلس الأمة للتجديد مثل باقي الأعضاء، أم أنه يستمر في منصبه لكامل العهدة النيابية المقدرة بست سنوات.

فالمادة 114 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 تنص على انتخاب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيله مجلس الأمة، في حين تنص المادة 1815 الواردة في الأحكام الانتقالية من التعديل الدستوري على أن القرعة المتعلقة بالتجديد النصفي الأول أثناء مدة العضوية الأولى لا تشمل رئيس مجلس الأمة الذي يبقى يمارس مهامه لمدة ست سنوات فقرة المادتين معا، تبين أن القاعدة العامة هي الواردة في المادة 114 الفقرة الثانية بانتخاب رئيس مجلس الأمة مع كل تجديد نصفي، والاستثناء الوارد بموجب المادة 181 يخصص العهدة النيابية الأولى فقط، أين يمارس رئيس مجلس الأمة مهامه للسنوات الست وهو ما تمسك به رئيس مجلس الأمة، وخالفه رئيس الجمهورية ومن معه محاولين التمسك بحرفيه المادة 114.

ولحل هذا الجدل، وبناء على طلب رئيس الجمهورية أصدر المجلي الدستوري مذكرة تفسيرية<sup>(1)</sup>. يخص تجديد ممثلي الرئيس في مجلس الأمة وعهدة رئيسه التي أكدتها المذكرة التفسيرية بست سنوات خلال الفترة الأولى للمجلس وهو ما تعددت به رئاسة الدولة، غير أنها لجأت إلى إبعاد رئيس مجلس الأمة عن الطريق السياسي المتمثل في دفع الأعضاء إلى مقاطعة الرئيس المجلس ومطالبته بالتنحي وهو ما حدث فعلا<sup>(2)</sup>.

وما تجد الإشارة إليه أيضا أن التجديد النصفي الأول يتم عن طريق القرعة حسب نص المادة 181 الفقرة الأولى من التعديل الدستور ل 28 نوفمبر 1996 «تجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة أثناء مدة العضوية الأولى عقب السنة الثالثة يكون عن طريق القرعة» وعد هذا التجديد الأول تكون عملية التجديد المولية شاملة لنصف المنتخبين ونصف المعنيين كل ثلاث سنوات.

(1) - أنظر أحكام المذكرة التفسيرية لأحكام الدستور المتعلقة بالتجديد الجزئي الأول لأعضاء مجلس الأمة، المرجع السابق، ص 35.

(2) - السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 55.

وتعتبر مدة الثلاث سنوات الخاصة بالثنائية المميزة لعملية التجديد النصفى لأعضاء مجلس الأمة، حيث تضمنت المادة 119 الفقرة الثالثة من التعديل الدستوري 2011 القاعدة العامة المتعلقة بالإطار الزمني لتجديد نصف عدد أعضاء مجلس الأمة، أين يحصل تجديد جزئي واحد خلال العهدة الواحدة المقدره بست سنوات<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للتجديد النصفى الخاص بالأعضاء المعنيين من قبل رئيس الجمهورية فقد أثبت الواقع العملي، أن هذا الأخير تأخر عدة مرات في تعيين بعض الأعضاء المعنيين بالتجديد، وهنا يثار الإشكال فرغم أنه ملزم باحترام الحكم الدستوري بوجوب تجديد نصف الأعضاء الذين يعينهم. في إطار التجديد النصفى، إلا أن تأخره عن ذلك يطرح التساؤل حول ما إذا كان هذا التأخير يفسر على أنه تجديد للثقة في الأعضاء إلى حين قيامه بالتجديد، وإذا قام بهذا الأخير وكان متأخرا، فهل العضو الذي عين حديثا سيكون لإتمام مدة العضو الذي تأخر في تجديده أم أنه تعيين لعهدة كاملة.

الأصل أن التجديد سواء كان خاصا بالمنتخبين أو المعنيين، يتم أصلا في وقت واحد لوحده المدة والتجديد المتأخر من قبل رئيس الجمهورية يخالف هذه القاعدة، والممارسة أدت إلى أن التأخر في التعيين لا يريب اقتصار المعين عن تكلمة ما تبقى من العهدة وإنما يعين لعهدة كاملة<sup>(2)</sup>. وفي المغرب أيضا يظهر مجلس المستشارين كجهاز مستمر في الزمن، لأنه لا يعرف الانقطاع خلافا لمجلس النواب وذلك نظر الطول العهدة التي ميزه بها المؤسس الدستوري من جهة، والمقدرة بست سنوات وأسلوب التجديد لأعضائه من جهة ثانية<sup>(3)</sup>.

وتجدد تركيب مجلس المستشارين كل ثلاث سنوات بالنصف، بما يحقر له استقرار تنظيميا واستقرار سياسيا بشكل يجعل منه مؤسسة محافظة، تبقى بعيدة عن تأثيرات الرأي العام الآنية والعبارة لتخلص العضو من تأثير الناخبين ومنحه الحرية والاستقلال في عمله<sup>(4)</sup>.

(1) -تقابلها المادة 102 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(2) - السعيد بوالشعير النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص ص 26-27.

(3) - الفصل 63 الفقرة الأولى والخامسة من دستور 2011.

(4) - على محمد الباس، المرجع السابق، ص 90.

-خالد محمد خالد، المرجع السابق، ص 04.

ويتميز تجديد مجلس المستشارين في المغرب بخاصيتين، التجديد النصفي والتجديد الدوري كل ثلاث سنوات- وهذا طبقا لنص الفصل 63 الفقرة الخامسة، التي أكدت صراحة على أن التجديد يشمل رئيس المجلس الذي ينتخب مع مستهل الفترة النيابة ثم عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس، أي بعد ثلاث سنوات لأن المدة النيابية للمجلس مقدرة بست سنوات.

ويلاحظ هنا أن المدة النيابية لمجلس المستشارين أقل بثلاث سنوات عن مدة مجلس المستشارين المحددة في دستور 1996 بتسع سنوات، وكذلك التجديد فبينها في دستور 2011 يكون التجديد مرة واحدة كل ثلاث سنوات للمدة الكاملة المقدرة بست سنوات، فإن التجديد في دستور 1996 يكون مرتين كل ثلاث سنوات لأن المدة مقدرة بتسع سنوات، على أن يجري التجديد الأولي والثاني بالقرعة<sup>(1)</sup>.

وهذا خلافا لدستور 2011 الذي لم يوضح كيفية التجديد لأول مرة، والذي غالبا ما يكون في البرلمانات الثنائية التي تعرف التجديد الجزئي عن طريق القرعة<sup>(2)</sup>. وهو ما جعل الأمر بالنسبة لمجلس المستشارين أمرا غامضا من جهة وجعل الكثير يصفون دستور 2011 بالقصور على هذا المستوى والغموض في نصوصه التي من شأنها أن تضعف البرلمان ككل<sup>(3)</sup>.

أما مدة العهدة النيابية في تونس والخاصة بمجلس المستشارين فإنها مقدرة بست سنوات وتجدد كل ثلاث سنوات بالنصف «مدة نيابة أعضاء مجلس المستشارين ست سنوات وتجدد تركيبته بالنصف كل ثلاث سنوات»<sup>(4)</sup>.

وهذا ما يجعل مجلس المستشارين يظهر بميزة الجهاز المتمتع بالديمومة والاستمرار عبر الزمن، لأنه جهاز لا يعرف الانقطاع خلافا لمجلس النواب الذي يحدد كليا، أو بالأحرى ينتخب بانتخابات تجديده، كل خمس سنوات.

(1) - الفصل 38 من دستور 1996 «ينتخب أعضاء مجلس المستشارين لمدة تسع سنوات، ويتحدد ثلث المجلس كل ثلاث سنوات، وتعين بالقرعة لمقاعد التي تكون محل التجديدين الأول والثاني».

(2) - على محمد الدباس، المرجع السابق، ص 90.

(3) - عمر بن دورو، العلاقات بين السلط، فصل أم خلط في السلك، دفاتر وجهة نظر، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط، 2011، ص 130.

(4) - الفصل 222 الفقرة الثانية من دستور 2002.



## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وإذا كانت مدة النيابة الطويلة مقارنة بمجلس النواب وأسلوب التجديد النصفى كل ثلاث سنوات تمنح لمجلس المستشارين استقرار تنظيميا، من خلال إعطاء أعضائه صفة البقاء لمدة أطول بالحياة التشريعية، فإنها فضلا ذلك تعطيه دورا مهما في تجسيد الاستقرار السياسي على مستويين، الأول يخص البناء البرلماني ذاته، لأن طول المدة والتجديد النصفى يجعله مؤسسة محافظة بأن يبقى بعيدا عن تأثيرات الرأي العام الأذية والعبارة، فلا يعبر عنها حيناً بل بشكل بطئ، والثاني يخص البناء الدستوري للدولة لأن هذه المدة الممنوحة لمجلس المستشارين ويجديدها النصف تهدف إلى مليء الفجوة التي تحصل بسبب الفراغ التشريعي الذي قد يحدثه حل مجلس النواب في بعض الأزمات خلافا لمجلس المستشارين الذي حباه المؤسس الدستوري بعدم إمكانية الحل زيادة إلى مدة نيابته<sup>(1)</sup>.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري أكد على التجديد النصفى لأعضاء مجلس المستشارين كل ثلاث سنوات، ولكنه لم يوضح كيفية تجديد النصف الأول من العهدة التشريعية، كما أنه لم يجل في ذلك لا على القانون الأساسي المنظم لعمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما<sup>(2)</sup>. ولا على النظام الداخلي لمجلس النواب أو مجلس المستشارين.

وهو ما يجعل الأمر غامضا، ولكن بالرجوع للتجارب المقارنة بهذا الخصوص، فقد دابت الدول المبنية للثنائية المجلسة والتي يعرف أحد مجلسيها التجديد الدوري أن يكون التجديد الأول فيها عن طريق القرعة<sup>(3)</sup>.

وهو ما ثم تطبيعه واقعا مع أول تجديد نصفى لمجلس المستشارين بتونس أن يشمل هذا النصف، نصف كل فئة مشكلة للمجلس سواء من المنتخبين أو المعنيين<sup>(4)</sup>. أي أنه بحكم القرعة ستقتصر مدة الأعضاء المغادرين للمجلس على ثلاث سنوات فقط مقابل الدوام لكل الأعضاء المتجددين بدوام المدة النيابة للمجلس وهي ست سنوات.

(1)-Sadok Chaabane,op, cit,p112.

-المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 109.

(2) - القانون الأساسي رقم 04-48 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما المؤرخ في 14 جوان 2004.

(3) - على زكي راتب، مجلس الدستوري ونظام ازدواج الهيئة التشريعية، دراسة مقارنة في دساتير بعض الدول العربية والغربية ومصر، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، 2006، ص 411.

(4) - المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 109.

وهكذا يتجلى واضحا أن الدول الثلاث، الجزائر، المغرب، وتونس عملت أيضا على مستوى المدة النيابية لمجلس الأمة ومجلسي المستشارين على تبني مبادئ الثنائية المجلسية، المؤكدة لضرورة تمتع المجالس المشكلة عن طريق المزوجة بين الانتخاب والتعيين أو الانتخاب من فئات معينة بمدة نيابية أطول من تلك الخاصة بالمجلس المنتخب إنتخابا عاما من جهة والعمل على تجديده دوريا.

فكل من مجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس حباه المؤسسي الدستوري بمدة نيابة متماثلة مقدرة بست سنوات، تختلف عن تلك الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب بالمغرب وتونس والمقدرة بخمس سنوات مع إعادة الانتخاب الكلي لجميع أعضائه بعد انقضاء هذه الأخيرة، وهذا خلافا لمدة بقاء أعضاء المجلس النظير، في الدول المعنية والتي يحدد بالنصف كل ثلاث سنوات.

غير أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائر كان أكثر وضوحا في تحديد كيفية التجديد، خاصة ما بالتجديد الأول الذي أكد أنه يكون بالقرعة و ثم تتولى العملية مستقبلا حسب كيفية انتخاب أو تعيين الأعضاء، وهو الأمر الذي لا وجود له على مستوى المغرب وتونس نصا، سواء في نص الدستور أو القوانين المنظمة لعمل مجلسي البرلمان، ما جعل الأمر على مستواها يأخذ بالموجود في الأنظمة المقارنة المثبة للنيابة المجلسية بهذا الخصوص، فعهدت إلى تبني القرعة أيضا في التجديد الجزئي الأول.

واشتركت الدول الثلاث في جعل التجديد الجزئي لمجلس الأمة ومجلسي المستشارين متميزا بخاصتي التجديد النصفي والتجديد الدوري كل ثلاث سنوات، بما يجعل مدة عضوية الأعضاء لأول عهدة بعد التجديد تقدر بثلاث سنوات فقط، وتستمر للبقية مستقبلا مدة ست سنوات.

#### **الفقرة الثانية: المغايرة في حالات انتهاء العضوية:**

تأتي مسألة انتهاء العضوية في البرلمان تطبيقا للمبدأ الذي تسير عليه جل الأنظمة المقارنة، والذي يقضي بأن تكون البرلمانات محددة المدة<sup>(1)</sup> وإذا ما كانت هذه الأخيرة ثنائية المجلس وجب الاختلاف في أسباب انتهاء مدة العضوية ضمانا للمغايرة بينهما دون أن تمس هذه الضرورة وجود

(1) -على زكي رايب، المرجع السابق، ص 402.

أسباب مشتركة بين المجلسين وتكون في العادة، متعلقة بعضو المجلس نفسه لا بالمجلس كجهاز وهي الأسباب الخاصة التي تنهي العضوية تجاه العضو بصفة فردية<sup>(1)</sup> وتتمثل في الوفاة والإسقاط<sup>(2)</sup>.

وتتجلى الأسباب العامة لانتهاء العضوية في مجلسي البرلمان والتي تبرز الاختلاف بينهما، في انتهاء المدة المحددة للمجلس (أولا) وحل المجلس (ثانيا).

وقد سار على هذه القاعدة كل من المؤسس الدستوري الجزائري، المغربي والتونسي في تحديد أسباب انتهاء العضوية ببرلماناتها.

#### **أولا- انتهاء المدة المحددة للمجلس:**

نتيجة لإعمال المغايرة في المدة النيابية لمجلسي البرلمان الجزائري، المغربي والتونسي، والمقدرة بخمس الأمة سنوات للمجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب بالمغرب وتونس، وبست سنوات لمجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس فحتمًا أن إنتهاء العضوية على مستوى هذه المجالس سيكون مختلفا باعتباره المدة التي سيقضيها العضو بصفته نائبا.

فانتهاء العضوية سيكون لأعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلسي النواب بانتهاء العمدة النيابية كاملة والمقدرة بخمس سنوات<sup>(3)</sup> ما لم تمدد أو يحل المجلس.

فالعضوية بهذه المجالس الثلاث لا تعرف معنى تجديد العهدة، بل لابد من إجراء انتخابات جديدة لانتخاب الأعضاء عند انتهاء المدة النيابية المحددة، ليبقى الشعب سيد القرار عند إجراء الانتخابات التشريعية الخاصة بها، إما بإيصال نواب جدد، بما يعني عدم إعطاء الثقة للنواب السابقين وهذا ما يعتبره القانونيين طريقة لمراقبة الشعب على تراب البرلمان ومساء لتمم، أو بإعادة

(1) - على زكي راتب، المرجع السابق، ص 204.

-على محمد الدباس، المرجع السابق، ص 79.

(2) - أنظر ماورد في تشكيل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ومجلسي النواب ضمن هذا البحث.

(3) - المادة 119 من التعديل الدستوري 2016 الجزائري.

-الفصل 62 من دستور 2011 المغربي.

-الفصل 222 من دستور 2002 التونسي.

انتخاب بعض النواب السابقين بما يوحي تجديد ثقة الناخبين فيهم من جهة وعكسهم التقاني في أداء العمل البرلماني من جهة ثانية<sup>(1)</sup> ولكن لا يتصور أن ترجع نفس الأسماء كلها.

أما انتهاء العضوية في مجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس فتكون بانتهاء ست سنوات، وهي المدة النيابية المقررة لهاته المجالس<sup>(2)</sup>.

غير أن انتهاء العضوية على مستوى هاته المجالس يظهر اختلافا في الانتهاء بالنسبة للأعضاء، ومن ثم للمجلس ككل، لها يطلق من تجديد جزئي على مستوى مجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس.

فهنا يميز بين الانتهاء المرتبط بالتجديد النصف الأول، والذي يكون بالقرعة، الذي من شأنه فرز عدد من الأعضاء تنتهي عهدهم حتما بعد ثلاث سنين فقط إثر التجديد، خلافا للبقية الذين تنتهي عضويتهم مستقبلا بعد ست سنوات، وذلك نتيجة لإعمال نمط القرعة في التجديد الجزئي الأول فقط.

بعدها فإن انتهاء العضوية سيمس الأعضاء بصفتهم الفردية دون أن يمس المجلس الذي ينتمون له لأن المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس اختار لمجلس الأمة ومجلسي المستشارين أن تكون مجالس مستمر عبر الزمن.

### **ثانيا- حل المجلس:**

قد تنتهي العضوية في المجلس نتيجة حله، غير أن مجلس البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس بهذا الشأن، تقاير في التعامل بين المجلسين، حيث يمكن حل المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ومجلس النواب بتونس مع حصانة مجلس الأمة ومجلسي المستشارين في مواجهة هذه الآلية المنظمة دستوريا، في حين خرجت المغرب عن التمييز بأن جعلت الحل متعلقا بمجلس النواب ومجلسي المستشارين على حد سواء، حسب ما أراده المؤسس الدستوري.

(1) - دافيد بيتها مكيفين بويل، المرجع السابق، ص 45-46.

(2) - المادة 119 من التعديل الدستوري 2011 الجزائري.

الفصل 63 من دستور 2011 المغربي.

الفصل 22 من دستور 2002 التونسي

ولا يخرج هذا الاختيار للدول الثلاث، بين قصر الحل على أحد المجلسين أو سريانه على المجلسين معاً، على مبادئ تنظيم العلاقة المتبادلة خاصة بين البرلمان والسلطة التنفيذية، سيما الحكومة، فالحل يكون نتيجة لإعمال أحد المجلسين أو كلاهما لحق مساءلة الحكومة وتقدير مسؤوليتها السياسية<sup>(1)</sup>.

ففي الجزائر تقع المغايرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بهذا الخصوص في إمكانية انتهاء العضوية في المجلس الشعبي الوطني إثر إجراء حله، على خلاف أعضاء مجلس الأمة والمجلس ككل الذي لا يمكن أن تنتهي فيه العضوية بتاتا وفق هذا الإجراء.

وتبرير قصر الحل على المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي إنهاء العضوية على مستواه، هو المساواة في إعمال حقه في مساءلة الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية، أي استخدام السلطة التنفيذية لحق الحل في مواجهة استعمال المجلس الشعبي الوطني حق طرح المسؤولية السياسية للحكومة وحتى الإطاحة بها<sup>(2)</sup> وهو الأمر الذي لم يمنحه المؤسس الدستوري الجزائري لمجلس الأمة، وبالتالي لا يسري الحل ولا يمس بتاتا مجلس الأمة طالما أن لا يستطيع طرح المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(3)</sup>.

بمعنى أن الحل يؤدي إلى إنهاء العضوية في المجلس الشعبي الوطني، إن أختبر إجراؤه، ولا يمكن القيام بتاتا في مواجهة مجلس الأمة، وهنا يتجسد وجه المغايرة بين المجلسين هذا المستوى من جهة ويؤكد واحدة من مبررات إنشاء مجلس الأمة ضمان استقرار المؤسسات الدستورية للدولة وسد أي فراغ مؤسساتي<sup>(4)</sup>.

وقد أورد المؤسس الدستوري سببين لحل المجلس الشعبي الوطني، الأول حل المجلس من قبل رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها حيث تنص المادة 147 من التعديل الدستوري لسنة 2011 « يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء

(1) - صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 327.

(2) - صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ص 327-328.

(3) - سنتطرق لاحقا للحل وطرح المسؤولية السياسية للحكومة في الفصل الثالث من هذا البحث.

(4) - العيفا أو يحيى، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، 2004، ص 348.

-الأمين شريط بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 13.

انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري والوزير الأول»<sup>(1)</sup>، في حين يتمثل الثاني في حل المجلس الشعبي الوطني وجوبا إذا لم يوافق على برنامج الحكومة الجديدة التي قدمت برنامج بعد استقالة الحكومة الأولى التي لم يحظى برنامجها بالموافقة أيضا<sup>(2)</sup>.

وفي تونس أيضا يمكن أن تنهي العضوية في مجلس النواب على إثر اتخاذ قرار حله خلافا لمجلس المستشارين، ذلك أن الأول باستطاعته طرح المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(3)</sup> في حين أن الثاني ليس بمقدوره القيام بذلك حيث لا يوجد في النص الأساسي والقوانين المنظمة لعمل هذا الأخير، ما يعطيه هذه السلطة، خلافا لمجلس النواب حسب الفصل 63 من الدستور « يمكن لرئيس الجمهورية إذا صادق مجلس النواب على لائحة لوم ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه أثناء نفس المدة النيابية إما أن يقبل استقالة الحكومة أو أن يحل مجلس النواب» وهي الحالة الوحيدة التي نص عليها المؤسس الدستوري التونسي كل مجلس النواب في الظروف العادية.

أما الحالة الثانية، والتي يمكن وسمها بأنها تتم في ظرف غير عادي تلك المتعلقة بشغور منصب رئيس الجمهورية لوفاة أو لاستقالة أو لعجز تام، أين تجري انتخابات رئاسة في ظرف أدناه خمسة وأربعين يوما وأقصاه ستين يوما، أين يمكن لرئيس الجمهورية الجديد يدخل مجلس النواب القائم وأن يدعو لإجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها<sup>(4)</sup>.

هذا وقد نص المؤسس الدستوري على عدم إمكانية حل مجلس النواب حسب الفصل 46 بسبب تعذر السير العادي لدواليب الدولة في حالة الخطر الداهم الذي يهدد كيان الجمهورية.

إن هذه المغايرة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص ممارسة آلية الحل، تجعل مجلس النواب، رغم ثقل تمثيلته، غير ضامن لاستمرارية أعضائه وإكمال عهدهم النيابية المقررة بخمس سنوات، بسبب لائحة اللوم التي خصه بها المؤسس الدستوري ضد الجهاز

(1) - تقابلها المادة 129 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(2) - المادة 96 من التعديل الدستوري 2011، تقابلها المادة 825 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

-سعالج موضوع المرافقة على برنامج الحكومة لاحقا في الفصل الثالث من هذا البحث.

(3) -الفصل 62 من دستور 2002.

(4) - الفصل 57 الفقرة الأولى والخامسة من دستور 2002.

التنفيذي خلافا لمجلس المستشارين الذي أنيط له دور تغطية الفجوة التي تحصل بسبب الفراغ التشريعي بسبب حل مجلس النواب<sup>(1)</sup>. وهو دور بالغ الأهمية بالنسبة للاستقرار السياسي للدولة إلى حين إجراء انتخابات تشريعية جديدة<sup>(2)</sup>. ولكنه يبقى ناقصا لأنه لا يستطيع العمل بمفرده دون مجلس النواب.

وفي المغرب وخلافا للأنظمة التي تأخذ بالنيابة المجلسية، فإن المؤسس الدستوري مكن من حل مجلسي البرلمان على حد سواء، أي مجلس النواب ومجلس المستشارين<sup>(3)</sup> بما يؤدي إلى إنهاء العضوية على مستواهما، وعلّة هذا التمييز الخاص بالدستور المغربي خلافا لما هو موجود في الجزائري، وتونس وبقية الأنظمة الأخذة بالنيابة المجلسية، تخويل مجلس المستشارين الحق في إثارة المسؤولية السياسية للحكومة من خلال ملتصق الرقابة، وهو الحق الذي غالبا ما يكون من نصيب المجلس الذي يمثل الأمة عن طريق الانتخابات العامة المباشرة والذي يصادق على البرنامج الحكومي، أما المجلس الذي لا يتميز بهذه المميزات فلا يمكن تخويله هذه الصلاحية وهو شأن مجلس المستشارين الذي أعطى صلاحية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة دون المقابل لها، المصادقة على البرنامج الحكومي والانتخاب العام<sup>(4)</sup> وهو نفس الوضع مع دستور 1996.

كما أن المؤسس الدستوري المغربي تميز أيضا بأن جعل تحل مجلسي البرلمان معا أو أحدهما سلطة للملك ورئيس الحكومة، الأمر الذي يجعل انتهاء العضوية بمجلس النواب أو مجلس المستشارين في حال الحل متوقفة على تدخل الجهتين، بما يقوي مركزها في مواجهة البرلمان بمجلسه<sup>(5)</sup>.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 198.

(2) - المنجي الكعبي، المرجع السابق، ص 109.

(3) - الفصل 51 من دستور 2011 «للملك حق حل في لسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في الفصول 96-97-98».

(4) - عبد العزيز النويضي، السلطات العمومية في الدستور المغربي لعام 1996، دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد 1، المغرب، 1998، ص 26.

-الناجي، الدراري، الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، الرباط، 2002، ص 259.

-المختار مطيع، مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها السياسية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد 23، الرباط، 1998، ص 44.

(5) - عماد عبد الحميد أبوزيد، حل المجلس النيابي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 167.

ويفسر إعطاء الملك ورئيس الحكومة على حد سواء، حوّل مجلسي البرلمان أو أحدهما بسبب قيادتها للسياسية العامة للدولة معاً، وإعطاؤهما آلية الحل لإنهاء عضوية المجلسين كنتيجة حتمية لذلك للدفاع عن سياسيتهما في مواجهة البرلمان<sup>(1)</sup>.

ويمارس الملك سلطته في حل مجلسي البرلمان، مجلس النواب ومجلس المستشارين، أو أحدهما فيما يعرف فقهاً بالحل الرئاسي للمجلس النيابي<sup>(2)</sup> طبقاً للفصل 51 من دستور 2011، والذي يهدف أساساً إلى إيجاد أغلبية حكومية داخل مجلس النواب حسب مفهوم 98 «إذا وقع حل أحد المجلسين فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ماعداً في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد»، بل هذا هو المغزى الحقيقي لإنهاء عضوية المجلس عن طريق الحل حسب هذا النص<sup>(3)</sup>.

أما رئيس الحكومة فيمارس حقه في الحل طبقاً لما يعرف في الفقه الدستوري بالحل الوزاري لأنه يكون بناءً على الرغبة الخالصة للحكومة<sup>(4)</sup> وذلك تطبيقاً للفصل 104 من دستور 2019 «يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري».

والحل الذي يمارسه رئيس الحكومة يكون متعلقاً بمجلس النواب فقط وذلك تطبيقاً لقواعد المسؤولية الحكومية لا تستطيع إلا حل المجلس الذي له صلاحية المصادقة على البرنامج الحكومي<sup>(5)</sup>، ويعكس اللجوء إلى حل مجلس النواب هنا عن وجود خلاف حول السياسة العامة للدولة بين المجلس والحكومة، يستحيل معه التعاون بينهما.

(1) - خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1997، ص 48.

(2) - خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 57.

(3) - مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي، المؤسسة الملكية، بابل للنشر والتوزيع، الرباط، 1997، ص 105.

(4) - محمد عبد الحميد أبوزيد، المرجع السابق، ص 104.

(5) - عبد العزيز النويطي، المرجع السابق، ص 26-27.

-الناجحي الإداري، المرجع السابق، ص 259-260.



ويتجلى بوضوح هنا أن الحل الذي يقصد منه انتهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة للعهد النيابية لصالح السلطة التنفيذية مقابل إمكانية سحب الثقة من الحكومة ومسؤوليتها أمام المجلس المعني بالحل بما يحقق توازنهما<sup>(1)</sup>. مطبق في الجزائر، المغرب وتونس حتى مع تبنيها الثنائية المجلسية بأن أوقف ممارسة الحل على المجلس المنتخب انتخابا عاما والذي يملك سلطة المصادقة على البرنامج الحكومي دون المجلس الذي لا يتميز بهذه المميزات لعدم تمكنه من إثارة المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(2)</sup> أي إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلس النواب في تونس تطبيقا لذلك بما يؤدي إلى انتهاء العضوية فيهما قبل نهاية المدة المحددة للعهد النيابية، والمقدرة بخمس سنوات، وتحصن مجلس الأمة في الجزائر ومجلس المستشارين في تونس... الحل لأنهما غير قادران على طرح المسؤولية السياسية للحكومة.

وبالتالي فإن التوازن المؤسساتي المعلن عنه في الدوليين كمبرر لتبنيها الثنائية المجلسية على هذا المستوى يتجلى تجسيده نصا، بما يضمن الاستقرار المؤسساتي.

أما المغرب، فإنها تميزت على هذا المستوى، بأن جعلت تقنية الحل كوسيلة لإنهاء المدة النيابية قبل انتهائها، مطبقة على مجلسي البرلمان على حد سواء، ورغم توفر مبادئ تطبيق ذلك على المجلسين، فإن كان مجلس النواب منتخبا انتخابا عاما بما يجعله ممثل الشعب، وله سلطة المصادقة على برنامج الحكومة، فمجلس المستشارين ليس كذلك، ورغم ذلك أعطى سلطة طرح المسؤولية السياسية للحكومة على فرار مجلس النواب، وهذا ما يفسر إمكانية حله<sup>(3)</sup>.

ولكن المغزى الحقيقي بإمكانية الحل الثنائي لمجلسي البرلمان يفسر على أنه وسيلة تزيد من تقوية السلطة التنفيذية، الملك ورئيس الحكومة، على حساب البرلمان يتجاوزته كليا وإنهاء مدته النيابة قبل أوانها<sup>(4)</sup>. وهي السمة المشتركة بين دستوري 1996 و2011 لعدم وجود أي اختلاف

(1) - خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 47.

(2) - محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 166.

-صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ص 237 وما بعدها.

(3) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 201.

(4) - محمد منشيح، مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2001 ص 310.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 229.

بين نصوص الدستورين المنظمة لحل مجلسي البرلمان.

هذه التقوية على حساب البرلمان بسبب حل أحد المجلسين أو كلاهما يمكن تأكيدها في الدول الثلاث لا المغرب فقط بسبب القدرة على حل مجلسي برلمانه معا.

فمن ناحية أولى يعكس تشابه النصوص المنظمة لهذه الآلية في دساتير كل دولة، رغم تعديلها أو وضع دساتير جديدة<sup>(1)</sup> استمرار إرادة المؤسس الدستوري فيها للتعامل مع البرلمان بنفس الأسلوب والعلوية لصالح السلطة التنفيذية وليس بهدف تحقيق التوازن<sup>(2)</sup> وإن أصبح تناثيا مع بعض التغييرات التي لا تمس بوقع الحل على البرلمان من إنهاء لمدته النيابية قبل أوانها، كتحديد المدة التي يستوجب فيها انتخاب المجلس الجديد، بأن أصبحت شهرين بدل الثلاث في المغرب مع دستور 2011 وبقيت مقدرة بثلاث أشهر في الجزائر، والشهر الواحد في تونس.

ضف إلى ذلك أن المؤسس الدستوري في هاته الدول لم ينظم بدقة كيفية تغطية الفراغ التشريعي والذي ينجم عن حل أحد المجلسين أو كليهما، رغم أنها لجأت إلى جعل الاختصاص في ذلك لرئيس السلطة التنفيذية خلافا للأنظمة المبينة للنيابية المجلسية أين يرجع فيها الاختصاص في تغطية الفراغ التشريعي للمجلي المحض من الحل<sup>(3)</sup>.

فمارس رئيس السلطة التنفيذية للتشريع، ولو مؤقتا، خلال فترة الحل يقوى من التحكم في البرلمان وبالتالي الإخلال بالتوازن المنشود بين السلطتين مع تبني الثنائية المجلسية التي كان من بين مبرراتها ضمان التوازن المؤسساتي، فما فإن التوازن سيختل ودائما لصالح السلطة التنفيذية، حيث تنص المادة 1425 من دستور 2011 بالجزائر « لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في

(1) - أنظر المواد 129، 82 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 والمراد 96، 147 من التعديل الدستوري 2016 بالجزائر.

-الفصل 71، 72، 73 من دستور 1996 والفصل 51، 96، 97، 98 من دستور 2011 بالمغرب.

-الفصل 57، 63 من دستور 2002، وهي نفس المواد منذ وضع دستور 1959 بتونس.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 225-231.

-العيفا أو يحي، المرجع السابق، ص 350 وما بعدها.

-محمد منشيح، المرجع السابق، ص 312.

(3) - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 311.

-Pierr Pactet, Institutions politique, Droit Politique, 20<sup>ene</sup> éd, Armand colin, Paris, 2001, p145.

مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني» وينص الفصل 63 الفقرة الثالثة من دستور 2002 بتونس على « وفي حالة حل مجلس النواب وفقا للفقرة الأولى من هذا الفصل يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ مراسيم يعرضها فيما بعد على مصادقة مجلس النواب ومجلس المستشارين حسب الحالة»، وفي المغرب فإن دستور 2011 لم ينظم الوضع خلافا لما كان في دستور 1996 حسب الفصل 72 « يقع انتخاب البرلمان الجديد أو المجلس الجديد في ثلاث أشهر على الأكثر بعد تاريخ الحل، وفي أثناء ذلك يمارس الملك، بالإضافة إلى السلطة المخولة له بمقتضى الدستور السلط التي يختص بها البرلمان في مجال التشريع». وهو ما يزيد الوضع سوءا أسما أن مجلس المستشارين غير محض ضد الحل.

بل أن إعطاء رئيس السلطة التنفيذية، في هاته الدول، لتغطية الفراغ التشريعي بسبب الحل لا يتناقض والنظم المبينة للثنائية المجلسية، التي أمنت ذلك من خلال الأخذ بمبدأ عدم قابلية المجلس الثاني للحل فقط بل أنه لا يتمشى وطبيعة النظم الديمقراطية النيابية، أين لا يكون بمقدور رئيس الدولة، ملكا كان أو منتخبا، ملء الفراغ الذي أحدثه الحل على أساس مبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup> وإعطاء هدنا الحق لرئيس الدولة في الجزائر، المغرب وتونس رغم تواجد الثنائية المجلسية (مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس والمغرب قريب من هذا الوضع.

وهذا ما بين من جهة ثانية تأثر مجلسي البرلمان في هاته الدول بقرار الحل، على حد سواء، وإن كان يطبق على أحدهما فقط، فضلا على أنه يثير التساؤل عن جدوى بقاء المجلس غير المحل وعن الدور الذي سيباشره أثناء فترة حل المجلس النظيف ومن ثم الحكم على ضرورة وجوده ومدى انسجام ذلك مع المبررات المعلنة لتبنيه.

فالدول العريقة في تبني نظام الثنائية المجلسية، جعلت المجلس غير القادر على طرح المسؤولية السياسية للحكومة غير قابل للحل لضمان مبدأ التوازن بين السلطتين طالما أنه لا يملك حق المصادقة على برنامج عملها، ولم تعطي حق ملء الفراغ التشريعي للسلطة التنفيذية احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكنها لم تترك وضع هذا المجلس غير القابل للحل دون تنظيم أثناء حل

<sup>(1)</sup> Pierre Pactet, op, cit, p 142 et s.

المجلس النظير لتأكيدا بتأثره المباشر من قرار الحل<sup>(1)</sup> وذلك من خلال التأكيد على التأجيل التلقائي لهذه الأخيرة في حال حل المجلس النظير<sup>(2)</sup>.

وهو ما لم ينظمه المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس ولم يشير إليه إطلاقاً، خاصة أن مجلسي البرلمان على مستوى هاته الدول، يمارسان اختصاصها التشريعي والرقابي خلال دورات انعقاد واحدة، وهو ما يزيد من تأثير المجلس غير المنحل بقرار حل المجلس النظير، ويحيله حتماً إلى وقت مستقطع لأنه ليس باستطاعته مباشرة العمل التشريعي وخصوصاً، بمفرده لاشتراط المؤسس الدستوري يدخل المجلسين بالتتابع في هذا الأخير<sup>(3)</sup> سواء بدأ العمل من المجلس المنحل أو المجلس الآخر.

وهنا يتضح مرة أخرى، وعلى هذا المستوى، أن المبررات المعلنة كمنطلقات في تبني الثنائية المجلسية من قبل المؤسس الدستوري الجزائري، المغربي والتونسي، ومن وجهة نظر سياسية، أنها ليست الهدف الأساسي من إنشاء مجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس.

فالتوازن المؤسستي والاستقرار السياسي للدولة لا يمكن أن يتأتى بالسطو على مدة نيابة مجلسي البرلمان، أو أحدهما، وإنهائهما قبل الأوان عن طريق الحل، وإعطاء حق ممارسة للسلطة التنفيذية، وأحياناً بشكل مزدوج من الملك ورئيس الحكومة بالمغرب، بل التحكم في توجيه أعماله عندما ينقرر ملء الفراغ التشريعي الناجم عن الحل لصالح السلطة التنفيذية أيضاً بما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات أصلاً ويهدر التوازن المنشود.

أما بخصوص ترقية العمل التشريعي وإجاده، فلا يمكن تجسيده أثناء الحل، وإن كانت المدة الضرورية لانتخاب مجلس جديد قصيرة، طالما أن المجلس النظير، والذي لم يطله الحل، لا يمكنه مباشرة الاختصاص التشريعي بمفرده، وبالتالي لا يمكنه تغطية الفراغ التشريعي، وإيرادة من المؤسس الدستوري نفسه، لجعله أدوار انعقاد عمل المجلسين متماثلة ومتزامنة من جهة واشتراطه تدخل المجلسين وبالتتابع لإنهاء إجراءات العمل التشريعي.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 235.

- علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 316.

(2) - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 317.

(3) - سيتناول العمل التشريعي وتدخل كل مجلس لاحقاً في الفصل الثالث من هذا البحث.

وهكذا يتضح أن مبدأ التوازن بين السلطات تهدر لصالح السلطة التنفيذية على حساب البرلمان بمجلسيه، وأن مبدأ الفصل لم.... غير محترم، لتولي السلطة التنفيذية أيضا تغطية الفراغ التشريعي حال الحل، والعمل التشريعي بدل ترقيته وإجاده سيعرقل أو يحال إلى فترة راحة إلزامية، بسبب حل أحد المجلسين وبقاء الآخر ينتظر الإفراج عن مجلس جديد بانتخابات جديدة ليعاود نشاطه، وكأنها عودة إلى مجلس أحادية في فترة قصيرة بسبب الحل، بل أن بقاء المجلس الآخر يكون عديم الجدوى هنا.

وهذا ما جعل الكثيرين يعتقدون أن ممارسة الحل بهذا الشكل، ومع الثنائية المجلسية المتبناه، من وجهة نظر سياسية لم يأت لتجسيد المبررات المعلنة سلفا، بل لتحقيق أهداف سياسية بحثة تخدم النظام القائم ومن جهة ويغذيها تنافس الأغليات المتواجدة داخل المؤسسات التمثيلية، سيما أنها أصبحت مفتوحة على التعددية والمشاركة بما قد يوصل معارضة يمكنها تشكيل الحكومة والسيطرة على دواليب توجيه سياسية الدولة<sup>(1)</sup>. من جهة ثانية، وهذا ما يفسر إعطاء الملك المغربي سلطة حل المجلسين معا ورئيس الحكومة حق حل مجلس النواب فقط<sup>(2)</sup>.

فمع تحول هذه الدول إلى التعددية وفتح مؤسسات الدولة المركزية على المشاركة التعددية، كان على النظام القائم إيجاد مؤسسات وتأطيرها بشكل يسمح ببقاء واستمرار نفس أسس النظام القائم مع السماح بدرجة من الانفتاح السياسي المقيد والمقنن الذي لا يؤثر بشكل جوهري في وضعية النخب الحاكمة ونمط ممارسة السلطة<sup>(3)</sup>. لذلك كثيرا ما يكون الغموض وعدم الدقة في النصوص الناظمة للمؤسسات المفتوحة على المشاركة المتعددة في هاتمة الدول بما يمكنها من بسط يدها عليها بشكل مستمر<sup>(4)</sup> والتخوف من وصول أغليات معارضة لها لم يكن له يوم محل في هاتمة

(1) - علاء عبد المتعال، المرجع السابق، ص 216.

-إسماعيل غزال، المرجع السابق، ص 243.

-pierre Pactet, op, cit, p, 148.

(2) - خالد عباس مسلم، المرجع السابق، ص 57.

-محمد منشيح، المرجع السابق، ص 301.

(3) - رغيذ الصلح، المرجع السابق، ص 160.

-حنين توفيق إبراهيم، المرجع السابق، ص 73.

(4) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 233.

الدول لعدم قدرتها على الفوز بالأغلبية أو عدم السماح لها بذلك<sup>(1)</sup>.

فيصدق هنا قول أن هذه الأنظمة أصبحت تحيط نفسها بما تشاء من مؤسسات تحمدها، مع تركها كديكور غير منسق، بالغموض الذي يكتنف النصوص المنظمة لها فمتى لم تتخل عنها ولم تظهر بريقها أي الدور الفعال لها<sup>(2)</sup>.

### **المبحث الثاني: مظاهر الاشتراك بين مجلسي البرلمان**

رغم أن مبادئ الثنائية المجلسية توجب ضرورة المغايرة بين المجلسين من حيث التكوين حتى يستقيم قيامهما مع علة وجود البرلمان الثنائي، فإن ذلك لا يعني بتاتا عدم وجود مجالات تشترك وتتشابه فيها ذلك أن المجلسين وعلى الرغم من اختلاف طريقة تكوينهما، لا يشكلان برلمانان مصغرين مستقلين عن بعضهما، بل هما مجلسين لبرلمان واحد، فلا ظير إذن من إشتراكهما في جوانب لا تمس بخصوصية كل مجلس، حتى لا يصبح أحدهما صورة طبق الأصل للآخر.

لذلك أوجدت الأنظمة المثبئية للثنائية المجلسية مجالات موحدة لتنظيم برلماناتها بما يضمن استقرار داخليا للبرلمان وتنظيما متماثلا لمجلسه، وذلك من خلال ضمان مركز قانوني متشابه لعضو البرلمان لأنه يعمل تحت مظلة نفس المؤسسة التمثيلية وليس لتمثيل المجلس الذي ينتمي إليه فقط (المطلب الأول) وعبر رصد تنظيم إداري ومالي متقارب يسمح للمجلبين بمباشرة اختصاصها التشريعي والرقابي في سلاسة وإدارة محكمة (المطلب الثاني).

(1) - فتح الله الغازي، الأنظمة الدستورية والسياسية للدول المغاربية، مقارنة نقدية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2000، ص 23.

-المختار بدري، قراءة في الانتخابات التونسية، قضايا دولية، العدد 222، القاهرة، 1994، ص 05.  
أحمد مهابة، الانتخابات الجزائرية من الذي كسب الرهان، السياسية الدولية، العدد 129، بيروت، 1997، ص 141.

(2) - أبو السعود الحميدي، المرجع السابق، ص 5 وما بعدها.

### المطلب الأول: المركز القانوني لعضو البرلمان

هناك مجموعة من القواعد الدستورية والقانونية التي تحدد المركز القانوني لعضو البرلمان، وترمي في مجملها إلى هدفين أساسيين، الحيلولة دون وصول أشخاص لا تتوفر فيهم الشروط اللازمة لأداء مهمة النيابة السياسية وتأمين استقلاليتهم ليتمكنوا من أداء مهامهم بحرية بعيدا عن الضغوط والمؤثرات المحيطة-وهي مقسمة إلى قواعد تخص دخول البرلمان (الفرع الأول) وقواعد تتعلق بممارسة العضو لمهامه النيابية داخل البرلمان (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: قواعد الدخول إلى البرلمان

لا يكفي للفرد أن يترشح للانتخابات التشريعية حتى يصبح نائبا بالبرلمان إن هو فاز في هذه الأخيرة بل لابد من توفر شروط لقبول ترشحه (الفقرة الأولى) وعند توفرها ونجاحه بمقعد داخل البرلمان لابد ألا تعترضه حالة تتعارض ومهمته النيابية (الفقرة الثانية) أو ما يعرف بحالات التنافي.

#### الفقرة الأولى: حالات عدم القابلية للترشح

لا يمكن لأي شخص أن يترشح لعضوية مجلسي البرلمان بالجزائر، المغرب وتونس إلا إذا توافرت فيه مجموعة من الشروط حتى يكون ترشحه للانتخابات التشريعية مقبولا، وهذا في حال كان الشخص يريد التمثيل على فئة المنتخبين، مع سريان ذات الشروط على الأفراد المعنيين بهذه الصفة داخل البرلمان أيضا.

ففي الجزائر لا يمكن الترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة طبقا لأحكام القانون العضوي المتعلق بالانتخابات<sup>(1)</sup>. إلا إذا توفرت في المعنى جملة من الشروط، هي ذات الشروط بالنسبة لأعضاء المجلسين على حد سواء وقد حددتها المواد 92، 79 من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات<sup>(2)</sup>.

وأهمها التمتع بالجنسية الجزائرية إذ يشترط أن يكون المترشح ذو جنسية جزائرية أصلية أو مكتسبة منذ مدة تزيد عن خمس سنوات كاملة، ليتضح أن الجزائري المتمتع بالجنسية الأصلية يستطيع تقديم ترشحه دونما عناء، بينما الشخص الذي اكتسب الجنسية الجزائرية، فإنه حتى وإن

(1) - القانون العضوي رقم 06-10.

(2) - تقابلها المواد 03-05 من القانون العضوي رقم 12-01.

كفل له المشرع التمتع بكافة الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها، فإن حق إسناد نيابة انتخابية لن يتقرر له إلا بمرور خمس سنوات من تاريخ حيازته الجنسية، يستثنى من ذلك الأشخاص الذين أعفاهم مرسوم التجنس من هذا الشرط<sup>(1)</sup>.

وإن كان مثل هذا الوضع مشاهدا في القانون المقارن<sup>(2)</sup> فإن المشرع يبدو أقل تحفظا بشأنه، وهو أمر يتنافى وواجب الحرص، إذ المفروض عدم التساهل بشأنه، سيما ما تعلق بمجلس الأمة كمؤسسة دستوري أناط لها المؤسس الدستوري، عبر رئيسها، سلطاتها تصل إلى حد توليه مهام رئيس الجمهورية بالنيابة.

فإذا بدا الأمر معقولا في جانب المجلس الشعبي الوطني لتمثل الجالية الجزائرية فيه، فإن مجلس الأمة لا يضم ممثلين عن الجالية الجزائرية في الخارج، وهو ما يطرح أيضا مسألة متعددي الجنسية.

وعلى فرض أن أي عضو بمجلس الأمة مؤهل لتولي رئاسة الجمهورية، في حال أصبح رئيسا للمجلس، في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو الشغور النهائي للرئاسة، فمن المنطقي أن تتوفر في عضو مجلس الأمة شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، والتي منها الجنسية الجزائرية، الأصلية، ولذلك فاشتراط الجنسية الأصلية في عضو مجلس الأمة يظهر مسألة متناسقة جدا مع المركز الممتاز الذي يحتله رئيس مجلس الأمة ومتناسبا مع المادة 139 من قانون الانتخابات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية والجنسية الأصلية الضرورية لترشحه لهذا المنصب.

وهو الحال الذي دفع بالمشرع إلى التفكير في وضع قانون يعدد المناصب العليا في الدولة المعنية باشتراط تمتع المترشح لها أو المسندة إليه بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وإعطاء مهلة للذين يشغلون مناصب بهذه الصفة وهم مزدوجي الجنسية، لاختيار التخلي عن إحداها خلال ستة أشهر<sup>(3)</sup>.

(1) - الأمر رقم 05-01 المعدل والمتمم للأمر رقم 70-86 المتضمن قانون الجنسية، الجريدة الرسمية، ج ج، دس، العدد 15.

(2) - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الطبعة الأولى، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1969، ص 339.

(3) - لم يصدر هذا القانون بعد لكن وزارة الداخلية أعدته نتيجة لهذه الملاحظات المذكور، أعلاه وكذلك بالشغل المناصب العليا في الدولة من قبل مزدوجي الجنسية.



كما يشترط في المترشح لعضوية المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن يكون متمتعا بصفة الناخب طبقا للمادة الثالثة من القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، وتشمل بلوغه سن الثامن عشرة كاملة يوم الاقتراع ومسجلا بالقوائم الانتخابية بالبلدية التي بها موطنه، ومتمتعا بحقوقه المدنية والسياسية ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة بالتشريع المعمول به<sup>(1)</sup>.

كعدم التسجيل في القوائم الانتخابية للذين كان سلوكهم مضادا لمصالح الوطن، أو حكم عليه في جناية ولم يرد اعتباره، أو الحكم بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخاب، الذي أشهر إفلاسه ولم يرد اعتباره والمحجوز والمحجور عليه<sup>(2)</sup>.

ضف إلى ذلك ضرورة أداء التزام الخدمة الوطنية أو الحصول على الإعفاء منها، لأن مجرد التأجيل لأي سبب كان لا يغطي هذا الشرط.

زيادة على ذلك يشترط في المترشح خلوه من حالات التعارض التي تمنع الشخص من الترشح وتحول بينه وبين الوكالة البرلمانية<sup>(3)</sup>، فيعد « غير قابلين للانتخاب خلال ممارستهم لوظائفهم ولمدة سنة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارس أو سبق وأن مارسوا فيها ووظائفهم موظفو الولاية وأعضاؤها الذين يشغلون وظيفة عليا في الدولة، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن، محاسبوا أموال الدولة» طبقا للمادة 91 من قانون الانتخابات.

غير أن ما يميز هذه الحالات أنها نسبية، لأنها تمنع الشخص من الترشح في دائرة انتخابية محددة، هي تلك التي مارس أو لازال يمارس فيها الوظيفة التي تتعارض مع الوكالة الانتخابية. كما أنها مؤقتة، لأنها تبقى حالة التعارض قائمة لمدة سنة بعد النتيجة عن الوظيفة في تلك الدائرة الانتخابية، وبعد مرور هذه المدة يسترجع الشخص أهليته في الترشح.

ولا يخرج تبرير حالات عدم القابلية هذه عن الأهداف المتوخاة منها في كل انتخاب: منع أي تأثير محتمل لهذه الأصناف من الموظفين على سير الانتخابات ونتائجها إما بحكم هيبيتهم

(1) - المادة 03-04 من القانون العضوي رقم 16-10.

(2) - المادة 05 من القانون العضوي رقم 16-10.

(3) - أندرية هوريو، المرجع السابق، ص 434.

كرجال سلطة أو بحكم تدخلهم الوظيفي في الإشراف على الانتخابات<sup>(1)</sup>.

غير أن هذا المنع لا يحرم هذه الفئات من الترشح مطلقا، ذلك أن حق الترشح حق دستوري مكفول للجميع، ولا يمكن حرمان أي واحد من ممارسته، وإنما المنع جاء مقصورا على الدائرة التي يمارسون فيها عملهم، وبذلك يمكنهم الترشح في دوائر أخرى<sup>(2)</sup>.

وفي المغرب لا يمكن الترشح لعضوية مجلس النواب أو مجلس المستشارين طبقا لأحكام القانون المتعلق بالانتخابات<sup>(3)</sup> إلا إذا توفرت في المعنى جملة من الشروط، وهي شروط متماثلة بالنية لمتترشيحي المجلسين على حد سواء.

وأهمها التمتع بالجنسية المغربية الأصلية، حيث لا يمكن للمتجنسين بالجنسية المغربية طلب تسجيلهم في القوائم الانتخابية قبل خمس سنوات كاملة من حصولهم عليها ما لم يرفع عنهم هذا القيد وفق الشروط المقررة في قانون الجنسية<sup>(4)</sup>. بمعنى أن لهم بعد مرور هذه المدة طلب تسجيلهم في اللوائح الانتخابية، وبعد قبول هذا الأخير ترفع عنهم صفة فاقد الأهلية الانتخابية.

ليتضح جليا أن المغربي المتمتع بالجنسية الأصلية يستطيع تقديم ترشحه دونما عناء، بينما الشخص الذي اكتسب الجنسية المغربية، فإنه حتى وإن ضمن له المشرع التمتع بكل الحقوق المتصلة بالجنسية المغربية ابتداء من تاريخ اكتسابها، فإن حق إسناد نيابة انتخابية لن يمنح له إلا بمرور خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية ويستثني من ذلك الأشخاص الذين أعفاهم قانون التجنيس من هذا الشرط<sup>(5)</sup>.

وهنا أيضا يظهر أن المشرع المغربي أقل تحفظا بهذا الخصوص، رغم وجود هذا الوضع

(1) - مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص 39.

- مراد بقالم، المرجع السابق، ص ص 197-198.

(2) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 35.

مراد بقالم، المرجع السابق، ص 198.

(3) - القانون رقم 97-07.

(4) - قانون الجنسية المغربي الصادر بالظهير الشريف رقم 250581 المؤرخ في 06 سبتمبر 1958.

(5) - الفصل 17 الفقرة الأخيرة من قانون الجنسية المغربي.

في القانون المقارن<sup>(1)</sup>. وقد سعى ذلك مثل مجلس النواب للجالية المغربية الموجودة بالخارج من جهة وضمان تمثيل متعددي الجنسية إن كان من بينها الجنسية المغربية المكتسبة من جهة أخرى.

كما يشترط في المترشح لعضوية مجلس النواب أو مجلس المستشارين أن يكون متمتعاً بصفة الناخب طبقاً للمادة الثالثة من قانون الانتخابات، حيث أن المغاربة الناخبون هم كل الذكور والإناث البالغين من العمر ثمانية عشر سنة كاملة يوم الاقتراع والمتمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية وغير الموجودين في إحدى حالات فقدان الأهلية المنصوص عليها في قانون الانتخابات<sup>(2)</sup>.

كعدم التسجيل للعسكريين العاملين من جميع الرتب وأمور والقوة العمومية، والأفراد المحكوم عليهم نهائياً بعقوبة جنائية أو جنحة باستثناء الجرح المرتكبة عن غير عمد، الأفراد المحرومون من حق التصويت بموجب حكم قضائي خلال المدة المحددة في الحكم، الأشخاص الصادرة في حقهم أحكام جنائية غيابية، المحجور عليهم، الأشخاص الذين طبقت في حقهم مسطرة التصفية القضائية والأشخاص المحكوم عليهم، الأشخاص الذين طبقت في حقهم مسطرة التصفية القضائية والأشخاص المحكوم عليهم بالتجريد من الحقوق الوطنية ما لم يستفيدوا من عفو شامل أو يسترجعوا حقوقهم الوطنية بعد انصرام المدة المحكوم عليهم بها<sup>(3)</sup>.

بل أن الأشخاص المحكوم عليهم بالعقوبات المذكورة آنفاً لا يمكنهم طلب التسجيل في القوائم الانتخابية إلا بعد انصرام خمس سنوات من تاريخ قضاء العقوبة أو تقادمها أو من التاريخ الذي أصبح فيه الحكم نهائياً<sup>(4)</sup>.

وفي تونس لا يمكن الترشح لعضوية مجلس النواب أو مجلس المستشارين طبقاً لأحكام النص الأساسي والقانون المتعلق بالانتخابات<sup>(5)</sup> إلا إذا توفرت في المعنى شروط محددة، أهمها التمتع بالجنسية التونسية، سواء كانت من جهة الأب أو جهة الأم، إذ أن الترشح لعضوية مجلس النواب أو

(1) - مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 339 وما بعدها.

- دافيد بيتهام، كيفين جويل، المرجع السابق، ص 46.

(2) - الفصل الثالث من القانون رقم 97-07.

(3) - الفصل 5 من القانون رقم 97-07.

(4) - الفصل 6 من القانون رقم 97-07.

(5) - القانون رقم 98-93.

مجلس المستشارين حقل لكل ناخب ولد لأب تونسي أو لأم تونسية<sup>(1)</sup>.

ضف إلى ذلك ضرورة تمتع المترشح بصفة الناخب طبقا للفصل العشرين من النص الأساسي والفصل الخامس من قانون الانتخابات حيث « يعتبر ناخبا كل مواطن يتمتع بالجنسية التونسية منذ خمسة أعوام على الأقل وبلغ من العمر عشرين سنة كاملة وتتوفر فيه الشروط التي يحددها القانون الانتخابي»<sup>(2)</sup>.

والتي تتمثل في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وألا يكون المعني متضمنا بإحدى حالات فقدان الأهلية، حي لا يسجل الناخبين الأشخاص المحكوم عليهم بعقوبة جنائية أو جنحة تحرمهم من ممارسة حق الانتخاب ما لم يرد اعتبارهم، العسكريون كما حددهم القانون الأساسي العام للعسكريين وأعاون قوات الأمن الداخلي، والأشخاص المحجور عليهم لجنون مطبق طيلة الحجر<sup>(3)</sup>.

وهكذا يتجلى بوضوح أن الدول الثلاث متقاربة في الشروط الواجب توافرها لقبول الترشح لعضوية مجلسي البرلمان، كما أنها شروط متماثلة بالنسبة لأعضاء المجلسين أيضا.

وتتمثل أساسا في ضرورة التمتع بالجنسية الأصلية في مرتبة أولى أو الجنسية المكتسبة، ولكن بعد حيازتها بمدة محددة، وكذا التمتع بصفة النائب وكامل الحقوق المدنية والسياسية.

#### **الفقرة الثانية: حالات التنافي**

المقصود بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية مع النائب من ممارسة أي نشاط مأجور إلى جانب مهمته النيابية كنتيجة لتقرير حالة إندابه طيلة مدة النيابة وضمان عودته إلى وظيفته إن شاء وحمايته من كل أنواع التهديد والمساس بحقوقه المختلفة ذات العلاقة بوظيفته، كما أن هذا المنع الغرض منه أن يخصص النائب كل وقته وجهده للقيام بوظيفته التمثيلية والحفاظ على مركزه وكرامته بعيدا عن الضغوط التي تمارسها عليه الجهة الموظفة له سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، فضلا على أن حالة التنافي تبعد البرلمان من أن يتحول إلى أداة لتحقيق مآرب شخصية أو خدمة مصالح أطراف أجنبية عن البرلمان على حساب مصلحة الشعب التي انتخب لأجلها<sup>(4)</sup>.

(1) - الفصل 21 الفقرة الأولى والثانية من دستور 2002.

(2) - الفصل 20 من دستور 2002.

(3) - الفصل 5 من القانون رقم 98-93.

(4) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996،

السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 38.

بل أن تقرير حالة الانتداب للنائب ما هي إلا نتيجة منطقية لاعتماد مبدأ الفصل بين السلطات وإبعاد النائب عن كل عامل شأنه أن يؤثر على حسن تمثيله، سواء كان مصدر هذا التأثير من الجهة الموظفة له أو نتيجة إغراءات تقدم له<sup>(1)</sup>. ولذلك عليه، أي النائب، بمجرد انتخابه وتأكيد عضويته في البرلمان أن يختار بين مهمته التمثيلية والتفرغ التام لها نتيجة الانتداب أو البقاء في وظيفته المبينة لحالة التنافى مع المهمة النيابية<sup>(2)</sup>.

ففي الجزائر وليضمن المؤسس الدستوري عدم تعرض النائب في البرلمان، بمجلسه، لأي ضغوط أو إكراهات قد تحول بينه وبين أداء دوره التمثيلي المنتظر على أحسن وجه، نص صراحة على ضرورة تفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كلياً لممارسة عهده<sup>(3)</sup>. مما يجعله في حالة انتداب قانوني، ويؤكد أيضا على أن « مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد، ولا يمكن الجمع بينها وبين مهام أو وظائف أخرى<sup>(4)</sup> ».

وقد عدد المشرع حالات التنافى مع العهدة البرلمانية<sup>(5)</sup> وحددها في وظيفة عضو في الحكومة، العضوية في المجلس الدستوري، عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب، وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكله الاجتماعية، وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاح، ممارسة نشاط تجاري، مزاولة مهنة حرة شخصيا أو باسمه، مهنة القضاء، وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية ورئاسة الأندية الرياضية الاحترافية والاتحادات المهنية<sup>(6)</sup>.

بل الأكثر من ذلك إن المشرع اعتبر أن مجرد السماح باستعمال الاسم الشخصي لعضو

(1) -Ben Abou- Kirane Fatima, Droit parlementaire Algérien, tome 1, op, cit, p 118.

(2) -Ben Abou- Kirane Fatima, Droit parlementaire Algérien, tome 1, op, cit, p 119.

(3) - المادة 116 من التعديل الدستوري 2016.

(4) - المادة 122 من التعديل الدستوري 2016.

(5) - تنص المادة 1205 من تعديل 2016 على «تحدد كفاءات انتخاب النواب.. ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافى، ونظام التعويضات البرلمانية بموجب قانون عضوي» ونظرا لعدم صدور هذا الخير بعد تعديل 2016، نعتمد القانون العضوي رقم 02-12 المحدد لحالات التنافى مع العهدة البرلمانية، الجريدة الرسمية، ج ج دس، العدد الأول.

(6) - المادة 03 من القانون العضوي رقم 02-12.

البرلمان، مشفوعا بصفته كنائب في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية يتنافى والعهد البرلمانية<sup>(1)</sup>.

وفي حالة ثبوت التنافي يمهل العضو ثلاثين يوما للاختيار بين العهد البرلمانية أو الاستقالة وفي حالة استمراره في النشاط المنافي للعهد البرلمانية يعتبر مستقila تلقائيا، ويكون لعضو البرلمان الاختيار بين العهد البرلمانية أو الاستقالة إلا إذا قرر مكتب المجلي المعني ذلك، فينعقد صفة البرلماني تلقائيا، أما إذا كانت حالة التنافي نتيجة العضوية في مجلس شعبي منتخب أيضا فإن العضو يعتبر مستقila وجوبا من هذا الأخير<sup>(2)</sup>.

ومن جهة أخرى حدد المشرع الوظائف والنشاطات التي لا تتنافى مع العهد البرلمانية، وجعلها تشمل النشاطات المؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرقية ولا تؤثر على الممارسة العادية للعهد شريطة موافقة مكتب المجلس المعني على ذلك والمهمة المؤقتة لصالح الدولة والتي لا تتجاوز السنة<sup>(3)</sup>.

وفي المغرب أيضا وبهدف حماية إستقلالية العضو البرلماني ضد أي تأثير يأتي من مؤسسات عمومية أو شركات خاصة، فإن مسألة التنافي تفرض على النائب بمجلسي البرلمان على حد سواء الاختيار بين العهد النيابية واحترامها وبين النشاط المنافي<sup>(4)</sup>.

وقد أكد المؤسس الدستوري على أن تنظيم حالات التنافي يكون بموجب قانون تنظيمي<sup>(5)</sup>.

والذي حدد هذه الأخيرة في عدم الجمع بين العضوية في مجلس النواب ومجلس المستشارين في نفس الوقت، عدم الجمع بين العضوية في المجلسين من جهة والعضوية في المجلس الدستوري أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي من جهة ثانية، تنافي العضوية في البرلمان مع أكثر من رئاسيين اثنتين لجماعة محلية أو مجموعة حضرية أو غرفة مهنية، مزاولة مهمة عمومية غير

(1) - المادة 04 من القانون العضوي رقم 12-02.

(2) - المواد 07 إلى 13 من القانون العضوي رقم 12-02.

(3) - المادة 05 من القانون العضوي رقم 12-02.

(4) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 70.

(5) - حالات التنافي بالنسبة للبرلمان المغربي ينظمها القانونان التنظيميان لمجلس النواب رقم 31-12 ومجلس المستشارين رقم 32-12، الجريدة الرسمية للملكة المغربية، العدد 01.

انتخابية كاستثناء المهام الحكومية، مهام رئيس مجلس الإدارة أو متصرف منتدب، أو مدير عام أو مدير، وعضو مجلس الإدارة الجماعية والعضو في مجلس الرقابة في شركات المساهمة التي تملك الدولة فيها بصفة مباشرة أو غير مباشرة أكثر من نسبة 30 % من رأسمالها، وكذا مزاوله مهام بأجرة لصالح دولة أجنبية أو منظمة دولية<sup>(1)</sup>.

وفي جميع هذه الحالات ينبغي أن يثبت النائب في ظرف ثمانية أيام الموالية لإعلان النتائج النهائية للانتخاب أو صدور قرار المجلس الدستوري في حالة نزاع، أنه استقال من مهامه المتنافية مع إنتدابه، أو أنه طلب عنه الاقتضاء وضعه في حالة الإلحاق وإلا أعلن مكتب المجلس المعني إقالته.

كما أكد المشرع المغربي أن مجرد سماح عضو البرلمان بمجلسيه ذكر إسمه أو بيانات عنه، سواء بنفسه أو من قبل شخص آخر، في كل إشهار يتعلق بمقاولة مالية أو صناعية أو تجارية، منافيا للعهد البرلمانية ويعرض العضو إلى غرامات مالية.

غير أنه لا يعتبر منافيا للعهد البرلمانية تكليف عضو البرلمان، في أحد المجلسين، من قبل الحكومة القيام بمهمة مؤقتة لا تتجاوز ستة أشهر.

ورغم ما يلاحظ على هذا المستوى من تأثير المشرع المغربي في تنظيمه لحالات التنافي مع العهد البرلمانية بنظيره الفرنسي، إلا أنه لم يعمد إلى التنصيص عليها في الدستور كما هو شأن المؤسس الدستوري الفرنسي بل ترك ذلك للقانونيين التنظيميين لمجلسي البرلمان، كما أنه وعلى العكس من الوضع في فرنسا فإنه يسمح للبرلمانيين بالمغرب بالجمع بين العضوية في البرلمان وفي الحكومة، ورغم أن هذا الجمع عادة ما يكون على حساب الوظيفة التشريعية، حيث يوجه البرلمان الوزير كل جهوده للعمل الحكومي، فيما تقتصر مساهمة البرلمانية في أقصى الأحوال على المشاركة في تصويت المجلس الذي ينتمي إليه على قضية قد تخدم مصالح الحكومة وهو ما يضعف من أداء البرلمان ويؤثر على مردوديته<sup>(2)</sup>.

وفي تونس فإن حالات التنافي أيضا تهدف إلى ضمان استقلالية النائب وتجنب تضارب

(1) - الباب الثالث من القانون التنظيمي رقم 31-12.

-الباب الرابع من القانون التنظيمي رقم 32-12.

(2) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 89.

المصالح الذي يمكن أن ينتج عن اضطراره ببعض الوظائف أو ممارسته لبعض الأنشطة التي تعوق تمثيلية للأمة، لأن الجمع بين الوظيفة النيابية وبعض الوظائف الأخرى قد يؤدي بالنايب إلى تهمة المهمة النيابية مما قد يؤثر على مصداقية العمل النيابي<sup>(1)</sup>.

وقد نظم القانون الأساسي المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما<sup>(2)</sup> إلى جانب الدستور، في بعض أحكامه، حالات التناهي ومنها الانتماء للمجلس النظير بالبرلمان، حيث لا يمكن الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلي المستشارين<sup>(3)</sup> كما يحضر الجمع بين عضوية البرلمان ومباشرة الوظائف العمومية غير الانتخابية التي يتقاضى أصحابها أجورا من مال الدولة أو المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية، فالنايب الموظف في إحداها وبمجرد أن تصبح نتائج الانتخابات نهائية، يوضع وجوبا في حالة عدم مباشرة طيلة العهدة النيابية<sup>(4)</sup>.

أما إذا قبل النايب خلال أدائه لوظيفته النيابية وظيفة عمومية تتنافى والوظيفة النيابية فإنه يتعين عليه أن يستقبل وجوبا من عضوية المجلس المعني.

ويعتبر منافيا للعهدة النيابية أيضا الجمع بين عضوية البرلمان ومباشرة الوظائف المسندة من طرف دولة أجنبية أو منظمة دولية، غير أن هذه الوضعية لا تفني قدرة النايب على القيام بمهام خاصة ومحدود لفائدة منظمة دولية<sup>(5)</sup>.

ضف إلى ذلك منع الجمع بين العضوية في البرلمان ومباشرة بعض الوظائف الاقتصادية والمالية، حيث يمنع منعاً باتاً الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان والقيام بمهام رئيس منشأة أو

(1) -صالح الطرفين، الوضع القانوني للنايب ودوره، وقائع المتلقى البرلمان التمهيدي للمدة النيابية 2009-2014، مركز البحوث والدراسات البرلمانية، نشریات مجلس النواب، تونس، 2009، ص 72.  
-أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 20.

(2) - القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المؤرخ 14 جوان 2004 المتعلق بتنظيم مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضها.

(3) - الفصل 19 الفقرة 07 من دستور 2002.

-الفصل 37 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.

(4) -الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.

(5) - الفصل 39 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.



## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

رئيس مجلس إدارة أو متصرف أو مفوض أو مدير أو وكيل بالمنشآت العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية أو الشركات التي يكون أغلب رأس مالها ملكا للدولة أو للجماعات العمومية المحلية بصفة مباشرة أو بالشركات ذات الطابع المالي المحض التي تسعى لدى العموم للدخار والقروض<sup>(1)</sup>.

ولكن لا يعتبر من حالات التنافي حسب القانون الأساسي المتعلق بتنظيم مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما بعضهما تعين عضو البرلمان بمجلسه، لتمثيل الدولة أو الجماعات العمومية المحلية.

في مجالس إدارات المنشآت العمومية<sup>(2)</sup>. وكذلك الاستثناء الوحيد بالنسبة للوظائف غير الانتخابية التابعة للسلطة التنفيذية، والمتمثل في عضوية الحكومة، التي لا تعتبر منافية للعهد النيابية، فالقانون التونسي لا ينفي حالة الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلسي البرلمان<sup>(3)</sup>.

طالما أن الفصل 38 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2000 المنظم للمجلسين والعلاقة بينهما لم ينص على هذه الحالة ضمن حالات حظر الجمع بين النيابة ومباشرة الوظائف العمومية غير الانتخابية وطبقا لهذا الحظر أيضا، فإن الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف السياسية الانتخابية مثل العضوية في المجالس البلدية ورئاستها لا يعتبر من حالات التنافي في القانون التونسي.

كما يمكن القول أن هناك حظر نسبي أو ظرفي يخص النواب المحامين، المنفذين والخبراء، الذين لا يمكنهم بهذه الصفة تمثيل الأشخاص العمومية في القضايا المرفوعة ضدها أو العمل لفائدتها، وخارج هذا الإطار يمكنهم متابعة نشاطهم العادي في المحاماة، التنفيذ والخبرة<sup>(4)</sup>.

وفضلا على ما ذكر أعلاه فإن القانون الأساسي المنظم للمجلسين والعلاقات بينهما، جعل مجرد استخدام صفة العضوية في أحد مجلسي البرلمان لأغراض اشهارية أو السماح بذلك يعتبر منافيا للعهد النيابية<sup>(5)</sup>.

(1) - الفصل 40 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.

(2) - الفصل 41 من القانون الأساسي، عدد 48 لسنة 2004.

(3) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 7.

(4) - الفصل 43 من القانون الأساسي، عدد 48 لسنة 2004.

(5) - الفصل 44 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.

وهكذا يتجلى للعيان أن كلا من الجزائر، والمغرب وتونس نظمت حالات التنافى مع العهدة البرلمانية، أين لا يمكن للنائب أن يجمع بين عهده النيابية وعدد من الوظائف التي قد تعرضه إلى بعض الضغوطات أو تحد من استقلالية وتعوق دوره التمثيلي للشعب.

غير أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي نص على ضرورة تفرغ النائب طيلة عهده النيابة بما يجعله ملزماً في حال أصبح انتخابه نهائياً، بالاختيار بين عضوية البرلمان وبين الوظيفة المناهية للعهدة البرلمانية، خلافاً للمؤسس الدستوري الذي لم يرقم بذلك.

وكذا تشابه المشرع الجزائري، المغربي وتونسي في عديد حالات التنافى المنظمة قانوناً، غير أن المشرع الجزائري اختلف عنهما في تأكيده على أن عضوية الحكومة تعتبر من حالات التنافى، وهذا ما يعبر ضماناً أكبر لمبدأ الفصل بين السلطات في حين اتفق المشرع الجزائري والمغربي على أن العضوية في المجالس المنتخبة أياً كانت طبيعتها، محلية أو مركزية، تتنافى والعهدة البرلمانية فلا يمكن الجمع بينها وبين عضوية المجالس المحلية المنتخبة وكذا الجمع بين عضوية مجلسي البرلمان نفسيهما، أما المشرع التونسي فقد سمح بإمكانية الجمع بين العهدة النيابية، أي العضوية بمجلسي البرلمان، وبين العضوية في المجالس البلدية ورئاستها.

### **الفرع الثاني: قواعد ممارسة العضو لمهامه داخل البرلمان**

إن الاختلاف بين المجلسين في بعض النواحي والذي تقتضيه ظروف ومبادئ الثنائية المجلسية، وما ينتج عنها من تقسيم للاختصاصات بين المجلسين، لا يعني أبداً أن هنالك فصلاً تاماً بينهما، ذلك أن هنالك أمور عديدة يشتركان فيها.

وتظهر المساواة بين المجلسين بداية من قواعد الدخول إلى البرلمان والتماثل في قواعد ممارسة عضو البرلمان لمهامه داخل هذا الأخير على صعيد آخر، سواء فيما يتعلق بالقواعد الخاصة بتحديد واجبات عضو البرلمان(الفقرة الأولى) أو فيما يخص القواعد المبينة لحقوقه (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: واجبات عضو البرلمان

من مظاهر الاستقلال التنظيمي لأي مجلس نيابي إعطاء مركز قانوني لأعضائه، إذا أن كل عضو يتمتع بمركز قانوني يسمح له بأداء مهامه على أكمل وجه داخل البرلمان<sup>(1)</sup>. يتضمن هذا المركز في شق منه تحديد واجبات عضو البرلمان، سواء كانت تخص واجباته تجاه الشعب الذي اختاره لتمثيله، اتجاه بقية زملائه داخل المجلس النيابي أو حتى اتجاه الحزب المنتمي إليه، والذي اختاره لتمثيله، اتجاه بقية زملائه داخل المجلس النيابي أو حتى اتجاه الحزب المنتمي إليه، والذي على أساسه أنتخب للعهدة البرلمانية.

ففي الجزائر نجد ذكرا الواجبات عضو البرلمان، بمجلسيه، في نصوص عديدة، سواء في صلب النص الأساسي أو القانون المتعلق بعضو البرلمان<sup>(2)</sup>.

ففي صلب النص الأساسي يؤكد هذا الأخير على أن واجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما ثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، مع ضرورة التفرغ الكلي لممارسة مهامه خلال عهده النيابية<sup>(3)</sup>.

فالمؤسس الدستوري يؤكد صراحة أن عضو البرلمان بمجلسيه ملزم باحترام واجب تمثيل المنتخبين على أكمل وجه من خلال احترام الوكالة التي أعطاها إياها الشعب، وما يؤكد ضرورة احترام هذا الواجب أن المؤسس الدستوري نفسه أكد على ضرورة التفرغ الكلي والتام لهذه العهدة النيابية بما يضمن استقلال العضو وإبعاده عن أي تأثير حتى يتمكن من أداء هذا الواجب.

بل أن المؤسس الدستوري ولأول مرة في التطور الدستوري الجزائري أكد على ضرورة تضمين النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أحكام تخص وجوب المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب<sup>(4)</sup>.

(1) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 250.

(2) - القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية، ج ج، دش، العدد 09.

(3) - المواد 115-116 من دستور 2016.

(4) - المادة 116 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

فالعقوبات التي نص المؤسس الدستوري على ضرورة تضمينها النظام الداخلي ما هي إلا نتيجة حتمية لمواجهة ظاهرة الغياب عن حضور جلسات البرلمان بمجلسيه وحاربه سياسية الكرسي الفارغ الذي يعد خروجاً عن ثقة الشعب<sup>(1)</sup>.

بل وحتى يبقى عضو البرلمان وفي ثقة الشعب وللانتماء السياسي الذي اختير على أساسه<sup>(2)</sup>. أكد المؤسس الدستوري ولأول مرة أيضاً في الجزائر مند تبني التعددية الحزبية، على تجريد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المنتمي إلى حزب سياسي والذي يغير طوعاً الانتماء الذي أنتخب على أساسه من عهده الانتخابية بقوة القانون<sup>(3)</sup>.

فهنا بموجب هذا النص أصبح لازماً على عضوا البرلمان احترام الانتماء السياسي الذي انتخب على أساسه، بما يعد احتراماً للشعب ولحق الحزب المعني في المعقد النيابي داخل البرلمان من جهة ومنع اختلال التمثيل الحزبي الذي أفرزته الانتخابات التشريعية الخاصة بنواب المجلس الشعبي الوطني أو انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين من جهة ثانية، لأن تغير العضو لانتمائه السياسي الذي أنتخب على أساسه يؤدي لا محالة لتغيير موازين القوى لصالح الحزب أو الأحزاب التي غير لصالحها الانتماء، وهو ما لم يكن ليحصل لولا هذا التغيير، وبالتالي جاء النص دستورياً على التجريد من العضوية عقوبة لهذا الفعل المخل بثقة الشعب والحزب الذي أنتخب منه، على حد سواء.

ضف إلى ذلك أن عضو البرلمان ملزم بأداء مهامه المتمثلة أساساً في المساهمة في التشريع، بحضور جلسات المجلس الذي ينتمي إليه واللجنة التي هو عضو بها والمصادقة على النصوص القانونية وممارسة الرقابة المخولة له قانوناً<sup>(4)</sup>.

كما أنه يعمل على المساهمة من خلال مهمته التشريعية، في تطوير المجتمع في المجالات الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية، السياسية وإرساء قواعد الديمقراطية، والسهر على رفع انشغالات

(1) - المادة 117 من التعديل الدستوري 2016 .

(2) - دافيد بيتهام، كيفين جويل، المرجع السابق، ص

(3) - المادة 117 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2016، ليس لها مقابل في التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(4) - المادة 5 من القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

المواطنين إلى الجهات المعنية والتحسيس بها والدفاع عنها مع ضرورة تتبع تطور الحياة السياسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال لقاءاته بالمواطنين والمجتمع المدني<sup>(1)</sup>.

ليتجلى واضحا المغزى من التأكيد على ضرورة تفرغ النائب بالمجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده، فحجم هذه المسؤوليات أو بالأحرى الواجبات، تستلزم هذا التفرغ من جهة، وتتطلب توفير الوسائل الضرورية لتجسيدها وتحقيقها ميدانيا من جهة ثانية والتي يحددها النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء.

وزيادة على هذه الواجبات، فإن عضو البرلمان ملزم بالانضباط البرلماني، تحت طائلة الجزاءات التأديبية التي قد يتعرض لها، إن هو أخل بنظام سير العمل البرلماني.

حيث أن أي مجلس نيابي لا يكتب له البقاء، إذا لم يتمتع بحق تأديبي إزاء أعضائه، هذا الحق الذي لا يمكن أن يجادل فيه إلا إذا أستعمل للقضاء على الأقلية بدلا من حماية النظام الداخلي للمجلس والحرية الشخصية<sup>(2)</sup>.

فلئن كان عضو البرلمان يتمتع بحقوق وإمميزات خاصة وحصانة إلا أنه مطالب أثناء أداء مهامه الالتزام باحترام نظام سير العمل البرلماني وإلا تعرض لجزاء ذات طابع تأديبي يبدأ بالتنكير بالنظام فالتنبيه، فالإيقاف وقد تصل حد التصريح بالإقصاء.

ولاتخاذ هذه التدابير التأديبية أوضعت جملة من الضمانات الموضوعية والشكلية تتناسب مع صرامة الإجراء المراد اتخاذه والجهة الممارسة له.

فعلى مستوى الضمانات الشكلية يتمتع متابعة عضو البرلمان بمجلسيه، تأديبيا إلا من قبل أقرانه ويكون تقرير الجزاء المسلط عليه سواء من قبل رئيس المجلس المعني أو مكتبه.

فيدم العمل بمبدأ القاضي الفرد على المستوى التأديبي: رئيس المجلس أو رئيس الجلسة، عندما يكون الجزاء المقرر تسليطة هينا لا يرتب زعزعة مركز العضو ولا يحول دون ممارسة

(1) - المواد 6-7-8-9 من القانون رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

(2) -أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، 1961، ص 526.

وظيفته النيابية<sup>(1)</sup>.

فإذا كان في وسع الرئيس سحب الكلمة من العضو بشأن مناقشة الموضوع محل الدراسة، فإن ذلك يبقى كأشد إجراء إنضباطي يستطيع الرئيس إنزاله بالعضو، إذ يتعين عليه قبل ذلك تسليط جزاءات أقل صرامة: التذكير بالنظام والتنبيه.

وحتى مع الآثار المحدودة لهذه الإجراءات، فإن بإمكانها أن تشكل تهديد الاستقلاله وحرية وممارسة وظيفته، ذلك أن الإفراط في أعمالها يعرض عضو المجلس المعني، لإجراءات إنضباطيه أشد تصل إلى حد مثل نشاطه البرلماني. فالبنظر إلى خطورة الإجراء الذي يتخذ حيال عضو المجلس المنع من تناول الكلمة، إشتراط النظام الداخلي لكل مجلس، تدخل أعضاء مكتب المجلس إلى جانب الرئيس<sup>(2)</sup>. ويتم تحريك الإجراءات بهذا الصدد بتدخل من هذا الأخير عن طريق اقتراح عند ملاحظته قيام إحدى الحالات الواردة في النظام الداخلي لك مجلس، التعرض إلى ثلاث تنبيهات في موضوع واحد، استعمال العنف أثناء الجلسات، التسبب في تظاهرة تعكر بشكل كبير النظام والهدوء داخل قاعة الجلسات والقيام باستقرار أو تهديد زميل أو زملاء<sup>(3)</sup>.

ليستدعي مكتب المجلي عندها من قبل الرئيس قصد الاستماع إلى العضو المعني، لينصرف بعهدا للنظر في موضوع الاقتراح والبت فيه.

وحيثما يقر المكتب ثبوت المخالفة في حق العضو المعني، ومن ثمة تسليط الجزاء» يترتب على منع عضو البرلمان من تناول الكلمة، عدم المشاركة في مناقشات ومداومات جلسات المجلس المعني مدة ثلاثة أيام خلال الدورة... وفي حالة العود أو رفض العضو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الامتثال لأوامر رئيس المجلس المعني أو رئيس الجلسة يمدد المنع إلى ستة أيام<sup>(4)</sup>.

(1) - المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - المادة 79 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) - المادة 78 من النظام الداخلي للمجلس الشعب الوطني.

-المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

فخطورة هذا الإجراء هي التي تقف وراء تضيق سلطة رئيس المجلس المعني، من خلال إشراك أعضاء مكتب المجلس إلى جانبه، للبحث في الموضوع بشكل جماعي، وإذ يبدو وفي ذلك حماية أوفر لعضو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فإن تبعية أعضاء المكتب للرئيس قد تقلل من شأن هذه الحماية<sup>(1)</sup>.

وهذا ما يجعل عضو المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة، في نهاية المطاف، في خضوع تام لرئيس المجلي على هذا الصعيد، حيث يختزل المجلس في المكتب والذي يختزل بدوره في رئيسه.

أما الضمانات الموضوعية بهذا الشأن، فتبرز من خلال تعداد النظام الداخلي لكل مجلس لمختلف التصرفات التي باتيانها يخرق عضو المجلي النظام داخل الجلسة، علاوة على الإجراءات ذات الطابع الانضباطي التي تقابلها<sup>(2)</sup>. وإذ يشكل هذا الحصر ضمانا جديدا لاستقلال العضو لأنه يستبعد كل إمكانية لممارسة الجهة المختصة سلطة تقديرية في تحديدها، فإن وضوح هذه الحالات ودقتها يعزز هذه الضمانة ويضيق من مجال تقدير النصوص المتعلقة بها.

-أما فيما يخص التصرفات التي قد تصل بعضو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى حد التجريد من الوكالة البرلمانية، من خلال الإسقاط والإقصاء، وتكريسا لمبدأ السيادة البرلمانية أو كل المؤسس الدستوري سلطة تجريد العضو من وكرالته النيابية إلى المجلي المعني ذاته، وتأكيدا للطابع الدفاعي حصر، وبشكل دقيق، الأسباب المؤدية لذلك، واعتمد مبدأ التصريح بالتجريد من قبل الجسم التشريعي نفسه، عوض مبدأ التجريد بقوة القانون.

وقد أوقف النظام الداخلي، لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أعمال هذين التدبيرين على تحقق شرط شكلي وحيد وجملة شروط موضوعية.

فعلى مستوى الشرط الشكلي، فإنه وحتى مع علمه بقيام حالة من حالات التجريد من الوكالة البرلمانية، يبقى الجهاز المدير للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في حالة من حالات التجريد من الوكالة البرلمانية، يبقى الجهاز المدير للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة في حالة سكون

(1) - انظر تفصيل ذلك في الفرع الأول من المطلب الثاني من هذا المبحث لاحقا.

(2) - المواد 77 إلى 79 من النظام الداخلي للمجلس لشعبي الوطني.

-المواد 86 إلى 88 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

ويتعذر عليه مواجهة العضو المعني بهذا التدبير، ما لم يتلق إشعار من الحكومة بواسطة وزير العدل<sup>(1)</sup>. الأمر الذي يؤكد تحكم هذه الأخيرة، وبشكل فعلي في إجراءات هذا التدبير، ويجعل عضو المجلس المعني في حالة تبعية لها، لأنه يبقى تحت ضغط مساومتها في تحريك الآلة البرلمانية ضده. وتزيد خطورة هذا الوضع مع غياب أي شكل من أشكال المسؤولية السياسية عند قيام حالة مماثلة وامتناع الحكومة عن توجيه إشعار بذلك إلى المجلس المعني، الأمر الذي يجعل هذا التدبير أداة سياسية في يد الحكومة للتأثير والتحكم في عضو المجلس.

وقد ميز المؤسس الدستوري عند عرضه للأسباب التي تفضي التجريد من الوكالة البرلمانية، بين وضعين اثنين، حيث أرجع إسقاط المهمة النيابة إلى فقدان العضو للشروط القانونية التي خدم القانون تحققها في المترشح يوم الانتخاب في وقت لاحق، والإقصاء من المجلس باقتراف العضو لفعل يخل بشرف مهمته<sup>(2)</sup>.

ذلك أنه، إذا كان القانون قد اشترط قيام مجموعة من الشروط في المترشح حتى يصح ترشحه، فقد استلزم أن تبقى هذه الشروط قائمة له طوال فترة نيابته، إذ لا يكفي توافرها عند الانتخاب فحسب، بل يجب استمرارها طوال مدة النيابة، وعليه، فإنه بإستطاعته، بل من واجب، المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إصدار قرار بإسقاط المهمة البرلمانية على أحد أعضائه في حال تخلف إحدى هذه الشروط فيه لاحقاً.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد وفر ضمانات فعلية لعضو مجلس الأمة من خلال حل يد المجلس وسحب سلطة تقدير الأسباب المؤدية إلى إسقاط المهمة البرلمانية عنه، فإسقاط المهمة البرلمانية لن يكون إلا طارئاً يطرأ على أهلية عضو المجلس<sup>(3)</sup>.

في حين يكون الإقصاء من المجلس مقابل الأفعال التي يأتيها العضو والتي تخل بشرف مهمته، وإذا كانت بعض الأنظمة المقارنة قد تبنت تفسيراً واسعاً لمفهوم شرف المهمة، على نحو

(1) - المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2)-المادتان 123-124 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادتان 106-107 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(3)-J-Barthélémy et P. Duez. Traité de droit constitutionnel, ECONOMICA, paris,1985,p 563.



تركت معه سلطة تقديرية واسعة للجمعية التمثيلية في تكييف الأفعال التي تخل بشرف المهمة<sup>(1)</sup>. اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري مفهوما ضيقا وحصرها لها، فربط ثبوت قيامها بصدور حكم قضائي نهائي ضد عضو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بشأن جريمة تخل بشرف المهمة، وبهذا استبعدت كل السلوكات، حتى وإن بدت شائنة، ما لم تكن محل تأثيم جواني<sup>(2)</sup>. ولأن هذه الإجراءات تمس بمصير استمرار وكالة العضو البرلمانية، فإن ممارستها أحيطت بشروط تخص الهيئات المتدخلة للقيام بها من جهة والبعض الآخر يخص الحق في الدفاع المقرر للعضو في مواجهتها.

حيث أن جهات التحقيق والبت في مسألة التجريد من الوكالة البرلمانية تتخذ طابعا جماعيا انتهاء عند الجلسة العامة، وتودع طلبات الإسقاط أو الإقصاء عن قبل وزير العدل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، الذي يحيلها مباشرة على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية، وتلتزم هذه الأخيرة بالاستماع إلى العضو المعني، كما تعد تقريرا بذلك في أجل شهرين اعتبارا من تاريخ إحالة الطلب عليها<sup>(3)</sup>. وتختلف سلطات اللجنة بهذا الشأن، تبعاً لطبيعة الإجراءات محل التحقيق.

فإذا كان هذا الأخير منصبا حول إجراء إسقاط المهمة البرلمانية، فإنها تتمتع بسلطة تقديرية واسعة، حيث بإمكانها أن تضمن تقريرها رفض الطلب أو قبوله.

هذه السلطة التقديرية التي تتمتع بها اللجنة على هذا المستوى لا نجد لها أثر بمناسبة إجراءات الإقصاء، فبعد إجرائها للتحقيق، فإنه يصبح لزاما عليها إحالة التقرير على المجلس إثر ذلك يفصل هذا الأخير في الطلب في جلسة مغلقة بالاقتراع السري وبأغلبية أعضائه.

(1)-J-Barthélémy et P. Duez,op, cit, p565.

-Ben Abou-Kirane Fatiha, Droit parlementaire Algerien, Tome 1, op, cit, p157.

(2) - المادة 74 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 83 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وذلك بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة على أن يكون كل ذلك في غضون ثلاثة أشهر اعتباراً من تاريخ الإحالة<sup>(1)</sup>.

وبالموازاة مع هذه الشروط كفل النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للعضو المعني الحق في الدفاع عن نفسه أمام جهة التحقيق، إلى جانب الجهة صاحبة السيادة في اتخاذ قرار التجريد من الوكالة البرلمانية، فبعد أن يحال طلب التجريد على اللجنة المكلفة بالتحقيق فإنه يتعين عليها قبل إعدادها تقريرها الاستماع، وبصفة إلزامية، للعضو المعني، ويتبع نفس الإجراء أمام المجلس قبل بثه في الموضوع.

وفوق كل ذلك يستطيع العضو، الاستعانة بأحد زملائه، على كافة المستويات، بهدف تبرير موقفه وتوضيح وضعيته<sup>(2)</sup>.

وفي المغرب أيضاً نجد ذكر الواجبات عضو البرلمان، بمجلسيه، في نصوص عديدة، سواء في صلب النص الأساسي أو النظام الداخلي الخاص بمجلس النواب أو مجلس المستشارين. ففي صلب النص الأساسي، يؤكد هذا الأخير على أن واجب عضو البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيًا لثقة الشعب ويظل يتحسس تعطلاته، مع ضرورة التفرغ الكلي لممارسة مهامه خلال عهده النيابية<sup>(3)</sup>.

بل أن المؤسس الدستوري وحتى يبقى عضواً البرلمان وفيًا لثقة الشعب وللانتماء السياسي الذي أختير على أساسه، أكد على تجريد المنتخب في مجلس النواب أو مجلس المستشارين المنتمي إلى حزب سياسي، والذي يغير طوعاً بالانتماء الذي انتخب على أساسه من عهده الانتخابية بقوة القانون<sup>(4)</sup>.

فبموجب هذا النص أصبح لزاماً على عضو البرلمان احترام الانتماء السياسي الذي أنتخب

(1) - المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - الفصل 60 من دستور 2011.

(4) - الفصل 61 من دستور 2011.

على أساسه، بما يعد احتراماً للشعب ولحق الحزب المعني أو الفئة في المقعد النيابي داخل البرلمان من جهة ومنع اختلال التمثيل الحزبي الذي أفرزته الانتخابات التشريعية من جهة ثانية.

ضف إلى ذلك أن عضو البرلمان، بمجلسه، ملزم بأداء مهامه التمثيلية والمتعلقة بالمساهمة في أداء العمل التشريعي من خلال حضور جلسات المجلس الذي ينتمي إليه واللجنة التي هو عضو بها وممارسة الرقابة المخولة له قانوناً تحت طائلة الجزاءات المطبقة في حالة الغياب<sup>(1)</sup>.

حيث يجب على أعضاء اللجان النيابية الدائمة الحضور في جميع اجتماعاتها وعلى من أراد الاعتذار أن يوجه رسالة إلى رئيس اللجنة مع بيان العذر قبل بداية الاجتماع، مع تسجيل أسماء الحاضرين والمعتذرين عن الحضور والمتغييبين بدون عذر في محضر كل جلسة، وتلقى أسماء المتغييبين في بداية الاجتماع الموالي، مع تسجيل أسماء المتغييبين دون مبرر في النشرة الداخلية للمجلس وموقعه الإلكتروني<sup>(2)</sup>.

وكجزاء للغييب بدون عذر مقبول يتم الاقتطاع من مبلغ التعويضات الشهرية الممنوحة للنائب بحسب عدد الأيام التي تغيب فيها<sup>(3)</sup>.

وإن كان النص على إجراءات تبرير الغياب والجزاءات المقررة في الحالة المخالفة، فإن البعض يرى أن ذلك، وإن كان من شأنه تفعيل العمل البرلماني والتأكيد على واجب عضو البرلمان، بمجلسه، في احترام عهده النيابية، إلا أن ضعف الإمكانيات المسخرة على مستوى البرلمان ذاته، لتمكين عضوه من أداء المهام المنوطة به كثيراً ما يسهم في هذا الغياب ويجعلها مبرراً يمنح له العذر، ومن ثمة لا تمس الجزاءات ال.....في أحيان كثيرة مبلغ التعويضات الشهرية الممنوحة للنائب<sup>(4)</sup>.

(1) - الفصل 69 الفقرة الثالثة من دستور 2011.

(2) - المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

- المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

(3) - المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

(4) - سهيرة بن عمر، المرجع السابق، ص 178.

- المختار مطيع، المرجع السابق، ص 78.

كما أن عضو البرلمان بمجلسيه مطالب بواجب الانضباط البرلماني الضمان السير الحسن لعلم المجلس ككل ولعمل اللجنة التي ينتهي إليها البرلماني وذلك تحت طائلة الجزاءات التي قد يتعرض لها نتيجة إخلاله بالنظام داخل المجلس أو اللجنة، وضمانا لاستقلالية عضو مجلس النواب أو مجلس المستشارين فإن الجزاءات تكون من اختصاص رئيس المجلس أو رئيس اللجنة، حسب حالة وقوع فعل الإخلال بالنظام، مع النص على جزاء والحالة المرصود لها مما يعد ضمانا لصالح النائب من جهة ثانية.

حيث أن الإجراءات التأديبية التي يمكن اتخاذها تجاه أعضاء المجلس في الجلسات العامة وجلسات اللجان تتمثل في التذكير بالنظام التنبيه والتنبيه مع الإبعاد المؤقت<sup>(1)</sup>.

فيكون التذكير بالنظام من صلاحيات رئيس المجلس المعني، لكل نائب قام بعرقلة أو تشويش فعل بالنظام أو تناول الكلمة دون إذن من الرئيس، في حين أن التنبيه يوجه للنائب بمجلس النواب أو مجلس المستشارين إذا ذكر بالنظام مرتين أو قام بسب أو قذف أو تهديد عضو أو أكثر<sup>(2)</sup>.

أما التنبيه مع الإبعاد المؤقت عن مقر المجلس فيوجه للنائب الذي لم يمثل للعقوبة المتخذة في حقه بشكل يؤدي إلى عرقلة عمل المجلس أو استخدام العنف أثناء جلسة عامة أو صدرت عنه تصرفات مهنية للمجلس أو لرئيسه، ويترتب عن التنبيه مع الإبعاد المؤقت اقتطاع نصف التعويض الممنوح لعضو المجلس المعني لمدة شهر كامل<sup>(3)</sup>.

وخلافا للنظام الداخلي لمجلس النواب فقد نص مجلس المستشارين في بعض مواده على مدونة للسلوك والأخلاقيات البرلمانية، حيث أزم أعضاء مجلس المستشارين تنفيذها لهذه الأخيرة، بواجب نكران الذات وخدمة المصلحة العامة، النزاهة، الموضوعية، الخضوع للمساءلة والالتزام بمواصفات الهدام اللاحق بحرمة المؤسسة وهيبتها<sup>(4)</sup>.

(1) - المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 153 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - المواد 87-88 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المواد 154-155 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - المواد 285، 286، 287، 288، 289، 289، 290 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

أما في تونس فإن تنظيم واجبات عضو مجلس النواب ومجلس المستشارين وكذا الانضباط البرلماني والجزاءات التأديبية المرصودة لمخالفتي النظام داخل مجلسي البرلمان على حد سواء، فقد تم بموجب النظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين.

فقد أكد النظام الداخلي لكل مجلس على أن التصويت واجب شخصي ولا يصح بالنيابة أو المراسلة وهو ما يستلزم وجوب حضور أعضاء المجلسين جلسات التصويت شخصيا للقيام بذلك<sup>(1)</sup>. وتأكيذا على ذلك فقد منع على أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين التغيب عن حضور الجلسات العامة للمجلس المعني بدون إعلام، والذي يوجه إلى رئيس المجلس الذي بإمكانه الإذن للنائب بالتغيب لمدة محدودة، ولا يجوز له الإذن بالغياب لمدة غير معينة إلا في رخصة المرض<sup>(2)</sup>.

وفي حال غياب النائب دون إعلام عن جلسات المجلس أو جلسات اللجنة التي ينتمي إليها يعود لرئيس المجلس الحق في تنبهه ثم إنذاره عند تكرار الغياب إلى أن يصل إلى العتاب كتابيا مع حرمانه من المنحة البرلمانية مدة لا تتجاوز الشهر، وفي حالة تغيب النائب مدة ثلاثة أشهر متوالية بدون عذر فللرئيس أن يحرمه من المنحة طيلة مدة التغيب وأن يعرض على المجلس اعتبار النائب متخليا ويبت المجلس في ذلك بالاقتراع السري<sup>(3)</sup>.

كما أن النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين أكدا على وجوب حضور جلسات اللجان التي ينتمي إليها النائب أو العضو، ويعتبر متخليا عن عضويته من اللجنة كل برلماني يتغيب عن ثلاث جلسات متتالية بدون رخصة أو عذر مانع<sup>(4)</sup> سيما أن اجتماعات اللجان لا

(1) - الفصل 19 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل 23 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(2) - الفصل 14 الفقرة الأولى والثانية من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي

-الفصل 20 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(3) - الفصل 14 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل 20 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(4) - الفصل 37 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل 30 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

تكون قانونية إلا إذا حضرتها الأغلبية من أعضائها وتتخذ قراراتها بأغلبية أعضائها الحاضرين<sup>(1)</sup> وكثرة المتغيبين ستؤثر على ذلك حتما.

كما أن عضو البرلمان بمجلسيه، ملزم على الانضباط البرلماني والحفاظ على النظام العام داخل المجلس الذي ينتمي إليه تحت إمرة رئيس المجلس الذي عهد له الحفاظ على النظام العام داخل المجلس وأثناء جلساته العامة.

حيث أنه إذا أخل نائب أو عضو البرلمان بنظام الجلسات العامة فلرئيس الجلسة، الذي قد يكون رئيس المجلس أو من ينوبه، أن ينبهه وينذره، فإذا استمر على ذلك له أن يسحب منه الكلمة، فإذا لم يمتثل فالرئيس أن يدعوه لمبارحة القائمة طيلة الجلسة، وللمجلس أن يتخذ عند تجاوز هذا الحد غير ذلك من الإجراءات باقتراح من المكتب المعني<sup>(2)</sup>.

وهكذا يتجلى واضحا أن كلا من المؤسس الدستوري والمشرع في الجزائر، المغرب، وتونس تعرضا للنص وتنظيم واجبات عضو البرلمان بمجلسيه والانضباط البرلماني داخل أسواره، لضمان سيرورة العمل البرلماني في سلاسة وإبعاده عن كل ما قد يؤخره أو يؤثر على نجاعته.

غير أن التفصيل في تنظيم الواجبات والانضباط البرلماني ترك في شق كبير منه إلى الأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالجزائر ومجلسي النواب ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس وهذا فيه انسجام مع ضمان استقلالية البرلمان كهيئة تمثيلية من جهة وتأكيد على استقلالية في تنظيم الوضع الخاص بأعضائه.

فإن كان تنظيم حالة تغيير عضو البرلمان للانتماء السياسي الذي أنتخب على أساس ورصد الجزاء القانوني له قد ترك في الجزائر والمغرب لصالح المؤسس الدستوري الذي صرح بتجريد القائم بذلك من عهدته النيابية بقوة القانون، فإن مثل هذا الواقع غير منظم وغير منصوص عليه في تونس سواء في نص الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب أو مجلس المستشارين.

(1) - الفصل 39 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل 32 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(2) - الفصل 18 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل 20 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

كما أن النظام الداخلي لمجلسي البرلمان، في كل من هذه الدول، تعرض لتنظيم ضرورة حضور النواب، في المجلسين، لجلسات المجلس الذي ينتمون إليه عموما ولجلسات اللجان الدائمة التي ينتمون لها وذلك لضمان قيامهم بالعمل الموكل لهم، على مستوى العمل التشريعي والرقابي على حد سواء، كما أن حضورهم ينعكس إيجابا على قيمة النصوص المصوت عليها، بل أن الأنظمة الداخلية للدول المعنية نظمت الجزاءات المترتبة عن الغياب المتكرر دون إذن أو مبرر مسبق في صورة اقتطاع مالي من التعويضات المالية المقررة لصالح عضو البرلمان.

ويلاحظ بهذا الخصوص تقارب النصوص القانونية المنظمة لواجبات عضو البرلمان، بمجلسيه، ولانضباط البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس، حتى أن الصياغة في أحيان كثيرة جد متشابهة، سواء من ناحية تحديد الحالة أو تحديد الشروط التشكلية والموضوعية لها، غير أن هذه النصوص تجدو أكثر إماما وتحديدا في جانب الجزائر والمغرب خلافا للنصوص الخاصة بتونس، على هذا المستوى، والتي تظهر مقتضبة وأحيانا فضفاضة في تناولها لوضع النائب، في الشق الخاص بواجباته أو انضباطه البرلماني.

#### **الفقرة الثانية: حقوق عضو البرلمان:**

لما كان يمثل الأمة ويعمل لصالحها جمعاء، خص المؤسس الدستوري والمشرع على حد سواء، وكالة عضو البرلمان في الجزائر، المغرب وتونس بجملة من الضمانات تأمينا لحرية واستقلاله وتهدف في شق منها إلى حماية الوكالة البرلمانية بإقرار مبدأ الحصانة البرلمانية (أولا) وفي شقها الآخر تسعى إلى حماية عضو البرلمان ومن ثم وكالته البرلمانية من كل تأثير مالي يجعله وهينة بإقرار حقه في التعويضات المالية (ثانيا) والشبان يساعدان عضو البرلمان، بمجلسيه، على أداء الواجبات المسندة إليه.

#### **أولا: الحصانة البرلمانية:**

إن الحصانة البرلمانية ليست مجرد امتيازات شخصية لأعضاء البرلمان، سواء شكل من مجلس أو مجلسين، بل هي في الحقيقة حماية لهم بهدف تمكينهم من أداء مهامهم النيابية، تأمينا لحرية التعبير وحرية اتخاذ القرار، وبعث للطمأنينة في نفوسهم<sup>(1)</sup>. فهي وسيلة لغاية وليست غاية في حد ذاتها.

<sup>(1)</sup>-P Avril,et J Gicquel, Droit parlementaire, 2<sup>e</sup> éd, Montchrestien, paris,1996,p 46.

-مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 416.

حيث يقصد بها الاستثناء من تطبيق القواعد العامة على ذوي صفة محددة بموجب أحكام الدستور، ما يخول صاحب الصفة التعبير عن رأيه أو القيام بأفعال في مواقع محددة دون تحمل المسؤولية التي يتحملها بانتفاء تلك الصفة، ولا يمكن اعتبارها بمثابة امتياز خاص بعدم العقوبة يخالف الشرعية والمساواة أمام القانون<sup>(1)</sup>. وإنما هي ضمان مرتبط بممارسة المهمة البرلمانية.

ففي الجزائر نص المؤسس الدستوري في مادته 126 على أن « الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب ولأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية.

ولا يمكن أن يتابعوا أو يوقفوا، وعلى العموم لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تلفظوا به من كلام، أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية»<sup>(2)</sup>.

فالطابع الدفاعي المقرر بموجب هذا المبدأ يغطي جرائم الرأي والأفكار أثناء تأدية العمل البرلماني، دون أن يتعداها إلى غيرها من الجرائم، سواء تم اقترافها داخل المجلس أو خارجه، كما تقوم هذه الحماية في مواجهة الحكومة والأفراد على حد سواء.

وإلى جانب طابعها المطلق، كونها تغطي كافة التصرفات الصادرة عن نائب المجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة أثناء ممارسته لنشاطه، تمتاز هذه الحصانة بكونها مستمرة في الزمن حيث لا يقتصر أثرها على دور انعقاد معين بل تظل قائمة إلى ما بعد انتهاء عهدة العضو، كما تبقى لصيقة به طيلة حياته، ليكون في وسعه الدفع بها في كل الأحوال، بل ويصبح من لواجب القاضي إثارتها من تلقاء نفسه لأنها من النظام العام<sup>(3)</sup>.

هذا ولا يكفي أن يوضع عضو المجلس بمنأى عن الدعاوى التي قد تقوم في مواجهته بسبب آرائه ومواقفه السياسية بمناسبة أداء نشاطه البرلماني فحسب، ذلك أنه بالإمكان منعه أصلا من التعبير عنها وهذا عن طريق حرمانه من المشاركة في أعمال المجلس المعني، أو انتزاعه منه أثناء انعقاد الجلسات، بالنظر إلى ما تمثله آراؤه ومواقفه من مضايقات للحكومة.

(1)-P Avril,et J Gicquel, op, cit, p63.

(2) - تقابلها المادة 109 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(3)-P Avril,et J Gicquel, op, cit, p46.

-مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 421.



ولذلك يأتي إقرار مبدأ الحصانة الجزائرية... يد الحكومة وحماية عضو المجلس بهذا الخصوص حيث لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب في المجلس الشعبي الوطني أو عضو في مجلس الأمة، سبب جنائية أو جنحة إلا بإذن من المجلس نفسه والذي يرفع الحصانة بالأغلبية.

هذا ويتسم عدم جواز المتابعة الجزائرية لأعضاء المجلسين، على حد سواء، بطابع نسبي من حيث طبيعة الجرائم التي يغطيها، إذ أن قاعدة المنع لاتصال إلا جرائم محددة دون غيرها.

فمبدئياً أو قف المؤسس الدستوري مبدأ منع المتابعة الجزائرية على الجرائم التي تأخذ تكييف الجنائيات والجنح<sup>(1)</sup>، ومن ثم فإنه لا يجوز متابعة النائب بالمجلس الشعبي الوطني وعضو مجلس الأمة بمناسبة الجرائم التي لا تكييف كذلك، سواء أثناء دور الانعقاد العادي أو غير العادي أو خارجه.

وسحب المؤسس الدستوري بهذه القاعدة على كامل مراحل الحياة البرلمانية يشكل ضماناً جدية تؤكد نيته في تكريس استقلال عضو البرلمان بمجلسيه.

غير أنه، واستثناء من ذلك لا تجد قاعدة الحصانة البرلمانية مسلكاً إلى التطبيق بخصوص الجرائم التي يضفي عليها المشرع العقابي وصف المخالفة أو وصف الجريمة المتلبس بها<sup>(2)</sup>.

ويرجع إقصاء الصنف الأول من الجرائم من مجال الحماية لكونها جرائم بسيطة من حيث الإجراءات المتبعة بشأنها، بينما يعود إسقاط الحصانة على عضو البرلمان، بمجلسيه، إذا ما ضبط متلبساً بجنائية أو جنحة، أين يمكن توقيفه ومباشرة الإجراءات المتابعة القضائية في حقه وحبسه حبساً مؤقتاً من أجل المحاكمة، لأن قصد المشرع من هذه الضمانة، أي الحصانة الجزائرية، يكون منتفياً في هذه الحالة، حيث أن الحصانة قررت قصد منع انتزاع العضو المعني من المجلس للمحاكمة إلا بعد تأكد المجلس الذي ينتمي إليه بنفسه من أن الجريمة التي يراد محاكمته من أجلها ليست ملفقة أو كيدية<sup>(3)</sup>.

ورغم ذلك، لا تنتفي الحماية على هذا المستوى بشكل نهائي، حيث ألزم المؤسس الدستوري

(1) -المادة 127 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 110 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(2) - المادة 128 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 111 من التعديل الدستوري و28 نوفمبر 1996.

(3) - مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 427.

الحكومة باخطار مكتب مجلس البرلمان المعني بأمر التوفيق فورا، ويمكن هذا الأخير من حق مطالبتها بوقف المتابعة وإطلاق سراح العضو، إلا أنه، مقابل ذلك، أجاز للحكومة اللجوء لاحقا إلى إعمال سلطتها في المطالبة بإسقاط الحصانة والحصول على إذن بالمتابعة<sup>(1)</sup>.

هذا ويتمتع بمبدأ الحصانة بأثر موقوف ولكنه مؤقت، حيث يمكن الحصول على إذن بالمتابعة من خلال العمل بإجراءات رفع الحصانة، حيث أن الحصانة الجزائية تحول دون اتخاذ إجراءات المتابعة الجزائية دون الحصول على إذن بذلك، ولذلك تشهد طابعها المؤقت لأن الحكومة متى تحصلت على إذن من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، تستعيد سيادتها في المتابعة الجزائية.

فإجراءات طلب إسقاط الحصانة على العضو المعني، تمكن من استصدار إذن بالمتابعة القضائية، الأمر الذي يعطل الأثر الموقوف لها، أين تودع الطلبات بخصوص ذلك من قبل وزير العدل لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، والذي يحيلها بدوره على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية التي تعد تقريرا في أجل شهرين اعتبارا من تاريخ الإحالة، في جلسة مغلقة وبالاقتراع السري لأغلبية الأعضاء وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة<sup>(2)</sup>.

وتأكيد على طابع الحماية لصالح عضو البرلمان بمجلسيه، مكن النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة، العضو المعني من حق الدفاع عن نفسه، سواء أمام اللجنة المقررة، أو أمام المجلس ذاته، زيادة على حقه في الاستعانة بأحد زملائه للدفاع عنه<sup>(3)</sup>.

وقرار المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالموافقة على إسقاط الحصانة من عدمه هو وحده الذي يسمح بأن تشق المتابعة القضائية طريقها لتنتهي إلى المحاكمة أو يجعلها في حكم العدم.

(1) - المادة 128 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 111 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(2) - المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 72 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- المادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

هذا وتجدر الإشارة على هذا المستوى إلى أن قواعد الحصانة الجزائرية، وبسبب صلتها بالنظام العام، لا يجوز التنازل عنها كونها لم تقرر لفائدة العضو ذاته، بل لحماية الوظيفة البرلمانية عينها<sup>(1)</sup> غير أن المؤسس الدستوري خالف هذا المقتضى عندما أجاز للنائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضو مجلس الأمة إمكانية التنازل عن حصانته البرلمانية، لصالح الحكومة، قصد الشروع في متابعته قضائيا دون إذن من المجلس المعني<sup>(2)</sup>. هذا الإجراء الذي يشكل خرقا صارخا لطبيعة قواعد النظام القانوني لمركز العضو بمجلسي البرلمان على حد سواء، فضلا على أنه يعطي للحكومة فرصة تجاوز المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، عبر تجاوز عقبة الحصانة من خلال مساومة عضو المجلس المعني والتأثير عليه، بمعنى أن الإبقاء على مثل هذا المقتضى يعني نقص هذه الضمانة من الأساس.

وفي المغرب، واستثناء من القاعدة الدستورية العامة التي تجعل جميع المغاربة سواء أمام القانون<sup>(3)</sup> خص النظام القانوني المغربي ممثلي الأمة بوضع خاص وذلك وفقا لما ينص عليه الدستور في الفصل الرابع وستون<sup>(4)</sup>.

وانطلاقا من هذا الفصل يتضح أن الحصانة البرلمانية في المغرب نوعان: حصانة موضوعية تكفل للبرلماني حرية إبداء رأيه والتعبير عن مواقفه وحرية التصويت والمناقشة إنطلاقا من قناعاته، وذلك بمناسبة أداء مهامه البرلمانية، سواء داخل المجلس الذي ينتمي إليه أو خارجه، عندما يتعلق الأمر بمهام تدخل في إطار وظيفته النيابية.

وهذه الحصانة شخصية يستفيد منها العضو البرلماني وحده، وهي دائمة لا تزول بزوال عضويته، بحيث لا يمكن متابعة البرلماني بعد انقضاء ولايته بسبب مواقف أو آراء يكون قد أدلى بها أثناء مباشرته لمهامه البرلمانية.

(1) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 13.

(2) - المادة 127 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 110 من التعديل الدستوري 2 نوفمبر 1996.

(3) - الفصل 06 من دستور 2011.

(4) - ينص الفصل 64 على « لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا إعتقاده له ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه، ماعدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك »

غير أن عدم المسؤولية البرلمانية في النظام المغربي ليست مطلقة، فهي لا يمكن أن تمتد إلى مختلف ما يعبر عنه البرلماني من آراء خارج مهامه التمثيلية، كما أنها لا تمتد إلى المواقف التي تجادل في النظام الملكي والدين الإسلامي أو تتضمن ما يخل بالاحترام المكفول لشخص الملك بمقتضى الفصل 46 من الدستور<sup>(1)</sup>.

أما النوع الثاني من الحصانة فهي التي تعرف بالحصانة الإجرائية، والتي يأتي إقرارها لحماية ممثلي الأمة من الإجراءات الكيدية وتلفيق التهم ضدّهم قصد تنيهم عن حضور جلسة معينة، أو التأثير على رأيهم بخصوص موضوع معين، وهذه الحصانة تقضي بعدم جواز تحريك الإجراءات الجزائية ضد العضو البرلماني إلا بعد الحصول على إذن المجلس الذي ينتمي إليه أو من مكتبه.

وكاحتياط من استغلال البرلمانين لهذه الحصانة، خصوصا في مواجهتها للإجراءات الجزائية، وضع الدستور استثناءات يمكن معها متابعة العضو البرلماني وإلقاء القبض عليه واعتقاله، إذا كان في حالة تلبس بالجريمة أو كانت حالة صدور حكم نهائي بالعقاب قطعية ولا ترتبط بسلطة تقديرية لأية جهة كانت، فإن رفع الحصانة عن العضو البرلماني لتحويل متابعته كمواطن عادي لا امتياز له رهينة بإرادة المجلس الذي ينتهي إليه أو بإرادة مكتبه بحسب ارتكاب الجريمة أثناء الدورات أو خارجها.

ففي حالة ارتكاب العضو البرلماني لجناية أو جنحة، غير مايتعلق بالمجادلة في النظام الملكي والدين الإسلامي أو الإخلال بالاحترام الواجب لشخص الملك، وكان هذا العضو مزاولا لمهامه أثناء دورات البرلمان، فإنه من غير الممكن إلقاء القبض عليه ولا متابعته دون إذن المجلس الذي ينتمي إليه، وذلك ما لم يكن في حالة تلبس بالجريمة، أما في حالة ارتكاب العضو البرلماني جنحية أو جنحة خارج مدة الدورات فلا يمكن القبض عليه إلا بإذن المكتب المجلس الذي ينتهي إليه، غير أن القبض يتم في هذه الحالة دون إذن المجلس متى كان العضو في حالة تلبس أو إذا تعلق الأمر بمتابعة أذن فيها المجلس أو في حالة صدور حكم نهائي بالعقاب إستوفى جميع طرق الطعن فيه<sup>(2)</sup>.

(1) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 74.

(2) - المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 159 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

وإذا كانت الحصانة الإجرائية هي التي يحمي عضو البرلمان من البحث والاعتقال والمحاكمة إلى حين، دون أن يكون لها أي دخل في قناعة القضاء بالإدانة أو البراءة<sup>(1)</sup>، إلا أنها على عكس الحصانة الموضوعية ليست دائمة، بحيث يمكن أن يجد عضو البرلمان نفسه بدونها في مواجهة أحكام الإجراءات الجزائية في حال طلب رفعها من قبل الحكومة واستجاب المجلس المعني لذلك<sup>(2)</sup>.

فانطلاقاً من النظامين للداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين، فإن لجنبي العدل والتشريع وحقوق الإنسان تختصان بكل ما يتعلق برفع الحصانة البرلمانية عن أعضاء المجلسين بحيث تقوم بعد وصول طلب رفع الحصانة عن أحد البرلمانيين بالاستماع إلى العضو المعني أو إلى من بينه عنه من زملائه لإبداء رأيه أمام اللجنة، وفي حالة وصول طلب لها بتأجيل اعتقاله أو توقيف متابعته فإنها تستمع إلى صاحب الاقتراح أو الموقع الأول عليه وكذلك إلى البرلماني المتابع أو أحد زملائه من المجلس الذي يتولى الكلام بدله<sup>(3)</sup>.

ولا يبيث المجلس المعروض عليه طلب العدول عن متابعة أحد أعضائه الموجودة في حالة اعتقال إلا في اقتراح الإفراج عنه، وإذا رفض أحد المحليين طلب اعتقال أحد أعضائه أو متابعته فإنه لا يمكن تقديم نفس الطلب خلال نفس الدورة إذا كان الأمر يتعلق بنفس الأفعال موضوع الطلب المرفوض<sup>(4)</sup>.

وطلب تسجيل اقتراح رفع الحصانة عن عضو البرلمان المعني، في جدول أعمال أحد مجلسيه حق مشترك بين المجلس المعني باقتراح من ندوة الرؤساء، وبين الحكومة، وللبث في العدول عن اعتقال أو متابعة أحد الأعضاء البرلمانيين يجب أن تسجل الطلبات بخصوص هذا الشأن باقتراح من ندوة الرؤساء في آخر جدول أعمال أقرب جلسة مخصصة للأسئلة الشفوية،

(1) - محمد بلهاسمي، رفع الحصانة البرلمانية، أية آثار لسلسلة مواضيع الساعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 23، الرباط، 2000، ص 119.

(2) - المادة 93 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 161 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - المادة 95 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 161 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 161 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وابتداء من تاريخ إيداع ذلك الطلب وتوزيع قرار لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بخصوصه، وإن لم يوزع هذا القرار في ظرف عشرين يوما من تاريخ إيداع الطلب سجله المكتب تلقائيا<sup>(1)</sup>.

وتدرس في الجلسات العمومية كل الطلبات بعدم رفع الحصانة، مع إمكانية تنظيم مشورة أو نقاش لإحالة الطلب من جديد على اللجنة المختصة، ويعبر الطلب مقبولا عند مصادقة المجلس المعنى بتصويت اللجنة بعدم رفع الحصانة البرلمانية.

وتتخذ قرارات المجلسين، على حد سواء، بخصوص طلبات رفع الحصانة بعد إجراء مناقشة عامة، أين لا تعطي الكلمة خلالها إلا لمقرر لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان، ممثل الحكومة والعضو البرلماني المعني أو عضو آخر ينوب عنه، ثم خطيب مؤيد لرفع الحصانة وآخر معارض لرفعها.

وترفع الحصانة بالتصويت بأغلبية الأصوات المعبر عنها لأعضاء المجلس، أما موافقه مكثبي المجلسين، حسب الحالة، فنتم بتصويت أغلبية الحاضرين<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة هنا أنه إذا كان حصر تناول الكلمة على مقرر اللجنة المختصة وممثل الحكومة لا يثير أي إشكال وكذلك بالنسبة للمعني أو من ينتدبه، فإن الخطيبين المؤيد والمعارض، قد يصعب الاتفاق بشأنهما خصوصا عندما يتوحد رأي المعارضة والأغلبية على الموقف المؤيد أو المعارض لرفعها<sup>(3)</sup>.

أما في تونس فإن الحصانة التي يتمتع بها عضو البرلماني بمجلسه، نظمها المؤسس الدستوري وكذا النظامان الداخليان لمجلس النواب ومجلس المستشارين، وهي صنفان أحصانه ضد المسؤولية وحصانة ضد الإجراءات الجزائية.

فبخصوص الحصانة ضد المسؤولية، فإن كل ما يصد عن عضو البرلمان أثناء القيام بمهامه داخل المجلس المعني لا يمكن أن يؤدي إلى تتبعه أو إيقافه أو محاكمته، لا مدنيا ولا جزائيا، أي أنه

(1) - المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 160 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - المادة 96 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 160 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - المصطفى بن علي المرجع السابق، ص78.

لا يترتب عن الآراء والمواقف التي يبينها النائب أية مسؤولية حتى بعد انتهاء المدة النيابية، لذلك فهو يتمتع بحصانة ضد المسؤولية الناجمة عن آرائه ومواقفه.

وقد أقر الدستور هذا المبدأ في فصله 26 « لا يمكن تتبع عضو مجلس النواب أو عضو مجلس المستشارين أو إيقافه أو محاكمته لأجل آراء واقتراحات يبديها أو أعمال يقوم بها لأداء مهامه النيابية داخل كل مجلس».

ويتجلى من خلال هذا الفصل أن الحصانة ضد المسؤولية لا تنطبق إلا على ما قد يصدر من النائب في نطاق أداء مهمته النيابية، فهي ليست حصانة مطلقة إذ أن الأعمال التي يقوم بها النائب في نطاق حياته الخاصة والتي لا علاقة لها بمهمته النيابية يترتب عنها مسؤولية مثل جميع المواطنين.

كما يتجلى من خلال الفصل 26 من الدستور أن الحصانة ضد المسؤولية لا تنطبق إلا على الأعمال التي يقوم بها النائب داخل المجلس.

في حين أن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية فالهدف منها حماية عضو البرلمان من المتابعات الجزائية العشوائية والتي قد يكون الهدف منها إدخال الاضطراب والمضايقة على أداء الناخب لمهمته<sup>(1)</sup>. لكن هذه الحصانة لا تعني أن النائب لا يقع تتبعه جزائيا إلا إذا رخص مجلس النواب أو مجلس المستشارين في ذلك بعد إتباع إجراءات رفع الحصانة.

وعلى هذا يبدو جليا أن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية نسبة غير مطلقة مثل الحصانة ضد المسؤولية، وقد نص الفصل السابع والعشرين من الدستور على أنه « لا يمكن يتبع أو إيقاف أحد أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين طيلة نيابته في تهمة جنائية أو جناحية ما لم يرفع عنه المجلس المعني الحصانة».

وعلى هذا يبدو جليا أن الحصانة ضد الإجراءات الجزائية نسبية غير مطلقة مثل الحصانة ضد المسؤولية، وقد نص الفصل السابع والعشرين من الدستور على أنه « لا يمكن تتبع أو إيقاف أحد أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين طيلة نيابته في تهمة جنائية أو جناحية ما لم يرفع عنه المجلس المعني الحصانة».

(1) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 75.

-أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 59.

فالحصانة ضد الإجراءات الجزائية تنطبق على جميع الجنايات والجرح مهما كانت طبيعتها ومهما كان مصدرها، والتي قد تؤدي إلى حرمان النائب من حريته ولكنها لا تنطبق على التبعات المدنية والمخالفات كما أن الجنايات والجرح المذكورة بالفصل السابع والعشرين من الدستور جاءت على وجه الإطلاق، أي أنه لا يشترط أن تكون لها علاقة بالمهمة النيابية وهي حصانة محدودة في الزمن لأنها تنتهي بمجرد انتهاء الوظيفة النيابية<sup>(1)</sup>.

أما ما يتعلق بإجراءات رفع الحصانة فإنها متماثلة في المجلسين على حد سواء، مجلس النواب ومجلس المستشارين، وأقرتها النظام الداخلي لكل منهما<sup>(2)</sup> حيث يوجه الوزير الأول طلبا لرئيس المجلس المعني، حسب الحالة، لرفع الحصانة البرلمانية عن العضو المعني، ويكون ذلك مدعما بأوراق القضية، ليتولى رئيس مجلس النواب أو مجلس المستشارين، إحالة الملف على لجنة خاصة ينتخبها كل مجلس في افتتاح المدة النيابية وبداية كل دورة تسمى اللجنة الخاصة للحصانة النيابية<sup>(3)</sup> مهمتها النظر في قضايا رفع الحصانة أو إنهاء الإيقاف<sup>(4)</sup>.

وللنائب المعني بالأمر أن يتولى بنفسه أو بواسطة أحد زملاء من النواب الإدلاء برأيه أمام اللجنة التي تتولى دراسة الملف والاستماع إلى النائب للتأكد من أن طلب رفع الحصانة ليس مؤسسا على أسباب سياسية أو غير واقعية القصد منها مشاغبة النائب وعرقلته في القيام بمهامه النيابية<sup>(5)</sup>.

وإذا كان النائب المعني بطلب رفع الحصانة عضوا في اللجنة الخاصة للحصانة النيابية، فإن عضويته تعلق مؤقتا إلى حين الانتهاء من إعداد التقرير بشأنه<sup>(6)</sup>.

(1) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 75.

(2) - الفصل 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

- الفصل 56 من نظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(3) - المادة 85 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

- المادة 56 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(4) - المادة 58 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

- المادة 56 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(5) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 76.

(6) - المادة 58 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

- المادة 56 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.



وبعد انتهاء اللجنة الخاصة للحصانة النيابية من تحقيقها تقدم توصية إلى المجلس أو مكتب المجلس المعني، وحسب الحالة، مرفقة بملف القضية، هذا التقرير الذي يوزع على أعضاء المجلس خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ تسلمها الملف.

إثر ذلك بين المجلي في طلب رفع الحصانة أو إنهاء الإيقاف في جلسة عامة بأغلبية الحاضرين من أعضائه، حيث يتولى رئيس المجلس المعني إعلام من يهمهم الأمر بقرار المجلس، الحكومة، النائب، المعني بالأمر، وبقية أعضاء المجلي، وخلال عطلة المجلس فإن مكتب المجلس هو الذي يبيث في طلب رفع الحصانة أو إنهاء الإيقاف، وفي الحالتين يتم اتخاذ القرار بخصوص ذلك على مستوى الجلسة العامة للمجلس المعني بأغلبية الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح جانب الرئيس<sup>(1)</sup>.

وهكذا يتجلى بوضوح أن كلا من الجزائر، المغرب وتونس حرصت على ضمان حماية عضو البرلمان، بمجلسه، من كل ما من شأنه أن يعرقل دوره في أداء المهام المنوطة به على أحسن وجه أو يثبطه على القيام بها إذا يقف مسبقا أنه غير مؤمن ضد ما قد يصدر عنه بمناسبة أداء مهامه البرلمانية، لذلك ولضمان هذه الحماية ومن ثم التأكيد على استقلالية عضوا البرلمان بمجلسيه في مساواة متماثلة، أقر المؤسس الدستوري في هاته الدول ومعه المشرع تنظيم الحصانة البرلمانية التي يستفيد منها عضو البرلمان.

هذه الحصانة التي تشمل شقين حصانة موضوعية وحصانة إجرائية، فالعضو البرلماني في الدول الثلاث ولمنحه نوعا من الاستقلالية للقيام بواجباته البرلمانية أقرت لصالحه حصانة برلمانية تساعده على ذلك، غير أن هذه الأخير لا تشمل إلا ما تعلق من نشاطات مرتبطة بمهامه البرلمانية أما ما خص ماله علاقة بالتصرفات الشخصية فإنه عندها يصبح كأبي مواطن عادي يتساوى مع غيره في تحمل المسؤولية عن تصرفاته أمام القانون.

وإذا كان المشرع في الدول الثلاث قد نظم هذه الحصانة، فإنها في شقها الموضوعي لا تخص سوى ما تعلق بالجنايات أو الجنح، كما يمكن للحكومة ممثلة في وزير العدل تقديم طلب رفع الحصانة عن النائب المعني للبدء في الإجراءات الجزائية الخاصة بما وجه له ولضمان استقلالية

(1) - المادة 58 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-المادة 56 الفقرة الرابعة من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

النائب وحمايته فإن إجراءات رفع الحصانة، وفي الدول الثلاث متشابهة إلى حد كبير، بداية من إعطاء اختصاص النظر في هذه الطلبات إلى المجلي المعني عينه وإعطاء العضو البرلماني الحق في الدفاع عن نفسه، سواء شخصيا أو من قبل أحد زملائه، ليتخذ المجلس القرار بعد ذلك سواء برفع الحصانة عن النائب أو إيقاف متابعته.

وإعطاء هذه الصلاحية على هذا المستوى لمجلسي البرلمان، حسب الحالة، فيه تقرير على الرغبة في ضمان استقلالية البرلمان ككل ومعه استقلال عضوه بالتبعية.

غير أن الملاحظ جهة أخرى أن كلا من الجزائر والمغرب جعلت الاختصاص في استقبال طلبات رفع الحصانة عن النائب المعني ومتابعة الإجراءات الخاصة بالاستماع له والنظر في الطلب مع الملف المحال من وزير العدل، للجنة الشؤون القانونية والإدارية بالجزائر ولجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بالمغرب، وهما لجنتان دائمتان على مستوى مجلسي البرلمان، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالجزائر والمجلس النواب ومجلس المستشارين بالمغرب، على خلاف تونس التي يكون فيها الاختصاص للجنة خاصة ينتخبها كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين في افتتاح المدة النيابية وبداية كل دورة تعرف باللجنة الخاصة للحصانة النيابية.

إلا أن اتخاذ القرار النهائي على هذا المستوى، وفي الدول الثلاث فإنه يرجع للمجلس المعني كضمانة لحماية البرلماني وعكس استقلالية المجلس ككل.

### **ثانيا: التعويضات البرلمانية:**

في مقابل التمثيل والجهد المبذول وعدم الجمع بين مهمة النيابة ومهام أو وظائف أو مصالح أخرى، فإن عضو البرلمان يستفيد من تعويضات مالية مناسبة تضمن له مواجهة متطلبات الحياة والترفع عن الخضوع للإغراءات<sup>(1)</sup>.

ففي الجزائر يتقاضى عضو البرلمان بمجلسيه، على حد سواء، أثناء عهده البرلمانية تعويضات أساسية نظمها القانون العضوي المتعلق بعضو البرلمان<sup>(2)</sup>. تضمن له مواجهة متطلبات

(1) - محمد أبو زيد محمد، المرجع السابق، ص ص 668-669.

- سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1980، ص

(2) - المادتان 18-19 من القانون العضوي رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

الحياة والترفع عن الخضوع للإغراءات وبشكل يغطي احتياجاته بعيدا عن كل ما من شأنه أن يسبب له اللجوء إلى الغير لإضعاف النفس والشخصية<sup>(1)</sup>.

ويستفيد عضو البرلمان، بمجلسيه من تعويضه أساسيه محددة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية، فضلا على تقاضيه تعويضا تكميليا كل شهر بنسبة معادلة ل 20 % من التعويض الأساسي.

وقد كانت النقطة الاستدلالية محددة ب 5438 ورفعت بعدها بشكل لافت من طرف رئيس الجمهورية بموجب الأمر رقم 03-08 الصادر بتاريخ الأول من سبتمبر 2008 وذلك في شكل مساومة سياسية، كما يعبره البعض، ضمان تمرير التعديل الدستوري الخاص بإدراج اللغة الأمازيغية في نصه باعتبارها لغة وطنية مقابل تمرير قانون النائب المجد منذ 1997 وضمن تعويض وتقاعد مناسبين لعضو البرلمان<sup>(2)</sup>.

هذا ويتقاضى رئيسا مجلسي البرلمان على حد سواء، تعويضه مساوية لمرتب الوزير الأول مضافا إليها تعويضه تكميلية مقدرة ب 20 % أما من يتولى مسؤولية نائب رئيس المجلس رئيس اللجنة، رئيس المجموعة البرلمانية ورئيس الشعبة الجزائرية في مجلس الشورى المغربي فإنه يستفيد من تعويضه إضافة بنسبة 20% من التعويضة الأساسية، في حين أن نائب رئيس اللجنة، ومقررها فإنهما يستفيدان من تعويضه إضافة تقدر ب 15 % من التعويضة الأساسية<sup>(3)</sup>.

كما يستفيد النواب بمجلسي البرلمان من تعويضات أخرى، تشمل تعويضة المسؤولية لأعضاء مكاتب لجان التحقيق تحسب وفق آجال عمل اللجنة مع التمديد، منحة خاصة بالإيجار في إقامة الدولة أو تسديد إيجار لا يتعدى مبلغه 63000 دج أو تسوية إيجار 12 يوما في نزل طيلة شهر أو أثناء الاجتماعات ذات الصلة، تسديد مصاريف النقل من الدائرة الانتخابية إلى مقر المجلس المعني، ذهابا وإيابا شريطة أن تكون المسافة بين النقطتين أكثر 50 كلم وألا تتعدى تنقلين في

(1) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 219.

(2) - مصطفى بلحاج، السلطة التشريعية في الجزائر، الغائب الأكبر، المرجع السابق، ص ص 162-163.  
- السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، المرجع السابق، ص 30.

(3) - المادة 190 من القانون العضوي رقم 01-01 المتعلق بعضو البرلمان.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

الشهر في يستفيد ممثلو الجالية في الخارج من تذكرتين في الدورة، منحة شهرية تعويضة جرافية للمصاريف العامة بما فيها الإطعام مقدرة ب 45000 دج، تسديد مصاريف السيارة بقيمة 8000 دج إذا استعملت لأغراض الخدمة، تعويضية جرافية عن استعمال الهاتف النقال أو الهاتف المنزلي للنواب ومنحه نهاية العهدة التي تحسب على أساس شهرين من التعويضة الأساسية والتعويضة عن التمثيل عن كل سنة نيابية مؤداة فعلا<sup>(1)</sup>.

وفي المغرب وتكريسا لوضعية البرلمانين الخاصة في النظام المغربي، فإنهم يستفدون بالإضافة إلى التعويضات الشهرية التي يتقاضونها بجملة من الخدمات والامتيازات التي تمنح لهم من أجل تسهيل قيامهم بمهامهم والرفع من مردوديتهم ودفع كل الإغراءات عنهم والتي من شأنها التأثير في نزاهة المؤسسة البرلمانية واستقلاليتها<sup>(2)</sup>.

فبمبدأ إقرار التعويضات للبرلمانيين المغاربة في المجلسين لا يخرج عن روح الفلسفة التي اقتضت وجود هذه التعويضات في مختلف الديمقراطيات والمتمثلة في فتح الباب أمام جميع الشرائح الاجتماعية لتمثيل الأمة، ذلك أن تركيبة البرلمان المغربي، وإن ضمت فئة كبيرة من رجال الأعمال القادرة على تغطيه تكاليف الحملة الانتخابية التشريعية وحتى أنها في أحيان كثيرة ليست بحاجة للتعويضات البرلمانية مقابل تفرغها التام للمهام البرلمانية فهي تضم كذلك فئات محدودة الدخل ولولا وجود التعويضات لما استطاعت أن تمارس المهام البرلمانية المنوطة بها نتيجة تفرغها التام<sup>(3)</sup>.

هذا ويستفيد البرلمانين المغاربة، في المجلسين على حد سواء، من تعويضات قارة وموحدة، لا يراعى في صرفها بعد دائرة المنتخب عن مقر البرلمان بالرباط ولا مردودية أعماله أو نسبة حضوره أشغال البرلمان، مع ما يطرحه أيضا مبدأ حالات التنافي من عدم المساواة بين

(1) - أنظر بكثير من التفصيل عن هذه التعويضات والانتقادات الخاصة بتضخيمها عند صالح بلحاج، السلطة التشريعية في الجزائر الغائب الأكبر، المرجع السابق، ص 162.

-صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 251.

(2) - الخطابي مصطفى، المرجع السابق، ص 174.

(3) - Voir «le livre du parlement» ouvrage publié par la chambre des Représentants, «législation 1998-2002, Edition R.A.I/ Média C.O.P.E, Rabat, 1998.»

البرلمانيين من حيث الدخل، بحيث يكتفي البرلمانون الذين كانوا يحصلون على مداخيل عن مهامهم العمومية بالتعويضات البرلمانية فيما يستمر البرلمانون الذين يمارسون أنشطة خاصة في الكسب من أنشطتهم<sup>(1)</sup>.

ورغم ارتفاع قيمة التعويضات البرلمانية في المغرب عدة مرات مسايرة لارتفاع متطلبات الحياة وتكاليفها منقولة من عشرة آلاف درهم سنة 1977 إلى ستة عشر ألف سنة 1982 لتصبح ثلاثون ألف درهم تعطى في شكل راتب شهري سنة 1993<sup>(2)</sup>. إلا أن البعض يرى أنها غير كافية لتحفيز البرلماني عن القيام بواجبه كما ينبغي، خصوصا أولئك المنتخبين من مناطق بعيدة عن مقر البرلمان، حيث تتطلب متابعتهم للأشغال البرلمانية مصاريف إضافية يكون البرلمانون القريبين من مقر البرلمان في غنى عنها وهو ما يؤثر على مردودية أعمال المؤسسة البرلمانية ويفرض ضرورة مراجعة أسس منح التعويضات البرلمانية لمراعاة هذه المشاكل<sup>(3)</sup>.

وبالإضافة إلى التعويضات البرلمانية التي يستفيد منها أعضاء مجلسي البرلمان المغربي في شكل راتب شهري موحد فإنهم يتمتعون بمجموعة من الخدمات والامتيازات الموجهة في الأساس لتوفير الشروط الضرورية لدعم المهام التمثيلية وضمانا لاستقلالية البرلمانين في ممارستها<sup>(4)</sup>. وتتمثل في الأساس في نظام التقاعد الخاص بأعضاء البرلمان بمجلسيه<sup>(5)</sup>.

والذي يهدف إلى ضمان معاش عمري يكتسبه البرلماني بحسب مدة نيابته، حيث تحدد واجبات الاشتراك في هذا النظام الذي يطبق إجباريا على البرلمانين الذين انتخبوا بصفة نهائية وكذا مساهمات المجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، عن أعضائهما بنفس المبلغ الذي يرتفع بمقدار محدد يحقق توازن النظام<sup>(6)</sup>.

(1) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 76.

(2) - المرسوم رقم 29344 المتعلق بتحديد قيمة الراتب الشهري لأعضاء مجلسي البرلمان، الجريدة الرسمية للمحكمة المغربية، العدد 4207.

(3) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 85.

(4) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 79.

(5) - القانون رقم 92-24 المتعلق بأحداث نظام المعاشات لفائدة أعضاء البرلمان، الجريدة الرسمية للمحكمة المغربية، العدد 4234.

(6) - المواد 1، 2، 3، 4 من القانون رقم 92-24.

كما يتمتع أعضاء المجلسين على حد سواء، بنظام تأمين يشمل تأمين النواب شخصيا على حساب ميزانيه كل مجلس عن الوفاة والعجز بنوعية الكلي والجزئي وتأمينهم بشكل عام عن أي مرض.

كما يستفيد النواب بالمجلسين من امتيازات لتسهيل تنقلهم، حيث توفر لهم بطاقات مجانية لركوب القطار مع التجديد السنوي، وكذا استفادتهم من تخفيضات لاقتناء تذكار الطائرة من شركة الخطوط الملكية الجوية، العمومية، بالإضافة إلى تسهيلات مساعدة على إقتناء سيارات خاصة.

أما في تونس فإن أعضاء البرلمان بمجلسه، مجلس النواب ومجلس المستشارين، يتمتعون أيضا بتعويضات برلمانية أساسية إلى جانب منح شهرية وامتيازات تتعلق بأدائهم البرلماني. ففي مقابل تفرغهم التام لأداء المهام البرلمان بسبب حالات عدم الجمع أقرت هذه التعويضات والامتيازات لتغطي احتياجاتهم وتجعلهم في غنى عما يؤثر على عهدتهم<sup>(1)</sup>.

غير أن الملاحظ أن تنظيم طريقة استفادة أعضاء المجلسين بهذه التعويضات البرلمانية غير متضمن في نص واحد للمجلسين، ذلك أن ما تعلق بأعضاء مجلس النواب محدد بنصوص سابقة ثم تنقيحها فقط لتتماشى والمستجدات التي تشهدها الساحة السياسية التونسية ومنها التحول لنظام الثنائية المجلسية ومن جهة ضرورة الرفع من قيمة هذه التعويضات والامتيازات لتساير حجم المستحقات الواجب تغطيتها ليستطيع النائب القيام بدوره في أحسن حال، أما ما تعلق بأعضاء مجلس المستشارين فإنه وضع حديثا، بعد قيام هذا الأخير مع التعديل الدستوري لسنة 2002 مع أن المشرع ضمن مساواة بين أعضاء المجلسين على هذا المستوى<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن أعضاء المجلسين يتمتعون بتعويضه أساسية في شكل راتب شهري مع منح شهرية تخص الإطعام، والنقل والسكن وذلك فيما تعلق وارتبط بأداء مهامهم البرلمانية شهرية تخص الإطعام، والنقل والسكن وذلك فيما تعلق وارتبط بأداء مهامهم البرلمانية.

ويجوز لأعضاء البرلمان وبطلب منهم أن تحدد المنح الشهرية المتعلقة بالتغطية الصحية والضمان الاجتماعي لهم ولعائلاتهم على أساس الأجور والمرتبات والمنح التي كانوا يتقاضونها في

(1) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 68.

(2)-Sadok chaabane,op, cit, pp, 109-111.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

رتبهم بالوظيفة العمومية أو المؤسسات العمومية أو الشركات القومية التي كانوا ينتمون إليها ويبقون في هذه الحالة خاضعين لنظامهم الأصلي للتقاعد ولتغطية الاجتماعية الإجبارية ولنظام الأجور المطبق على نظرائهم بالخطط العمومية ولا يتمتعون بتقاعد نائب عند انتهاء مهامهم النيابية<sup>(1)</sup>.

كما يمنح أعضاء البرلمان حق التمتع بمنافع التغطية الاجتماعية، الضمان، والخدمات الصحية، سواء كانوا مباشريين لمهامهم أو متقاعدين في حال عدم تمتعهم بالتغطية في إطار نظام آخر للتغطية الاجتماعية<sup>(2)</sup>.

ويشمل نظام التغطية الاجتماعية والتابع للصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية على النظام العام الإجباري والنظام التكميلي الاختياري ونظام التحمل المباشر للمصاريف.

وإضافة إلى نظام الحيطة الاجتماعية، سعى مجلس النواب إلى توفير بعض الامتيازات لفائدة النواب والذي طبق لاحقا على أعضاء مجلس المستشارين<sup>(3)</sup>.

والتي تشمل المصلحة الطبية الإقامة بالفنادق والتنقل.

حيث توجد بكل مجلس مصلحة طبية يشرف عليها طبيب متعاقد للصحة العمومية وتقوم بتقديم الخدمات الصحية الأولية والاستعجالية للعضو البرلماني عند الحاجة أثناء تواجده بالمجلس المعني سيما أيام انعقاد الجلسات العامة وطيلة فترة مناقشة ميزانية الدولة.

أما الإقامة بالفنادق بالنسبة لأعضاء البرلمان الذين يقطنون بعيدا عن العاصمة مقر البرلمان فإنها مضمونة عند انعقاد الجلسات العامة المخصصة للمناقشات العامة أو لحضور أية جلسة أخرى أو اجتماعات اللجان التي هم أعضاء بها بمعنى أن المجلس المعني لا تحمل إقامة العضو إلا إذا كانت مقترنة بحضوره لنشاط نيابي.

وبخصوص الامتياز المتعلق بالنقل، فيمكن للنائب طلب التدخل لصالحه لدى وزير التجارة

(1) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 70.

(2) - الأمر رقم 1346 المتعلق بمنح التغطية الاجتماعية والصحية لأعضاء البرلمان، الجريدة الرسمية للجمهورية، التونسية، العدد 06.

(3) - Sadok chaabane, op, cit, pp, 111.

للحصول على الأولوية لاقتناء سيارة جديدة طبقا للإجراءات المعمول بها ويمكن له الحصول على قرض من الصندوق الوطني للتقاعد والحيطة الاجتماعية، كما يمكنه طلب الحصول على شارة خاصة بنين عضويته بالبرلمان، لسيارته الشخصية تسلم له من قبل وزارة الداخلية بطلب من المجلس المعني وتكون صالحه لكامل المدة النيابية لتسهيل له النقل بسيارته.

أما فيما يخص نظام التقاعد فإن عضو البرلمان له الحق في اختيار نظام التقاعد الخاص بأعضاء البرلمان، وهو نفسه المعمول به منذ 1985 بالنسبة لنواب مجلس النواب، وبقي العمل به حتى مع اعتماد النيابية المجلسية وطبق على أعضاء المجلسين أو اختيار الإبقاء على نظام التقاعد المتمتع به سابقا<sup>(1)</sup>.

فطبقا لأحكام القانون<sup>(2)</sup> فإن النائب يكون له الحق في التمتع بالتقاعد عند انتهاء المدة النيابية وبعد قضاء مدة نيابية كاملة، وإذا لم تكتمل المدة النيابية لأي سبب من الأسباب فلا يكتسب الحق في التقاعد إلا بعد قضاء سنتين على الأقل بصفة نائب ودفع المساهمات المنصوص عليها لما تبقى من المدة النيابية باستثناء الأرمال واليتامى الذين يقع إعفاؤهم من دفع المساهمة.

وإن بدى أن هذه التعويضات والمنح والامتيازات تجعل عضو البرلمان في مكان مرموق، وربما غير متساو مع بقية المواطنين إلا أنها ضرورية لتغطية حاجياته الخاصة بأداء مهامه البرلمانية وتجعله في غنى عن غيره<sup>(3)</sup>.

وهكذا يتضح لنا أن كلا من الجزائر، المغرب وتونس ضمننت لنواب الأمة نظاما للتعويضات البرلمانية والامتيازات وإن كانت هذه الأخيرة ليست خاصة بها، بل هي متعلقة بتطور النظام التمثيلي في الديمقراطيات العريقة، فعند بدء قيام فكرة النيابة كان الناخبون يرسلون من كل مقاطعة أو مدينة في إنجلترا نائبا أي وكيلًا عنهم، وكانوا يحددون له مهمته ووكالاته ويدفعون له مرتبة ونفقاته ويناقشوه الحساب عن أعماله عند انتهاء وكالته ولهم أن يعزلوه قبل إنتها وكالته إن

(1)-Sadok chaabane,op, cit, pp, 112.

-صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 70.

(2) - القانون عدد 16 لسنة 1985 المتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب، المعدل بالقانون عدد 145 لسنة 1988 والقانون عدد 57 لسنة 1997، الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية، العدد 50.

(3) - صالح الطبرقي، المرجع السابق، ص 71.



خرج على تعليماتهم<sup>(1)</sup>.

وتبعا لتطور النظام التمثيلي أصبح البرلماني يمثل الأمة بإسرها وغير مرتبط بالمنطقة التي تم انتخابه فيها، وأصبح من الطبيعي أن تؤمن له احتياجاته اليومية حتى يتفرغ لتأدية مهامه التمثيلية، ليصبح دفع تعويضات للبرلمانيين إجراء بشكل مجهود الديمقراطية المؤسسات، بحيث أن إعطاء حق الاقتراع والترشيح لكل المواطنين لا ينشئ وحده الشروط الديمقراطية، إذا كانت الولاية البرلمانية في الواقع محصورة على أولئك الذين تسمح حالتهم المادية بالعيش دون عمل أو الذين يتلاءم نشاطهم المهني مع الالتزامات البرلمانية<sup>(2)</sup> فالتعويضات موجهة لتشريف البرلمان موضعه في منأى عن الحاجة وبالتالي فهي محاولة لتحويل جميع الشرائح الاجتماعية إمكانية أن يصبحوا برلمانيين<sup>(3)</sup>.

وهو ما سعت إلى تحقيقه الجزائر، المغرب، وتونس لضمان استقلالية عضو البرلمان عن كل ما من شأنه أن يؤثر عليه أثناء أداء مهمته البرلمانية، فنتيجة تقرير تفرغه التام تطبيقا لمبدأ حالات التخافي كان لا بد من وضع نظام تعويضات وحتى امتيازات يؤمن له احتياجاته الضرورية أثناء انتخابه لعضوية البرلمان أو تعيينه حسب الحالة.

والملاحظ أن الجزائر نظمت نظام التعويضات البرلمانية والامتيازات الممنوحة لنواب الأمة بالمجلسين على حد سواء من خلال قانون خاص بالتعويضات محدد كل ما يتعلق بهذه الأخيرة مع ضمان امتيازات أخرى تساعد البرلمان على أداء وظيفته على خلاف المغرب وتونس التي نظمت ما يتعلق بالتعويضات والامتيازات في نصوص متفرقة وجعلت التعويض البرلماني الخاص بعضو البرلمان، بمجلسيه، في شكل راتب شهري يرتفع حسب الوضع الخاص بالدولة ومؤسساتها اقتصاديا.

- وإن كان البعض يعتقد أن التعويضات البرلمانية المقررة في الدول الثلاث فيها نوع من المبالغة والتضخيم بما يمس بالمساواة المقررة بين المواطنين ويجعل المقعد داخل البرلمان مقصد الكثير للطامعين من الاستفادة من هذه التعويضات والامتيازات التي أصبحت مصدر إغراء من جهة،

(1) - سعد عصفور، المرجع السابق، ص 182.

(2) - P.Avril,T, Gicquel, op, cit, p50.

(3) - P.Avril,T, Gicquel, op, cit, p51.

ومصدرا ينقل كاهل ميزانية الدولة، سيما أن الدول الثلاث تتبع نظام الثنائية المجلسية ما يعني ارتفاع هذا المبلغ حتما مع زيادة أعضاء البرلمان بمجلسيه<sup>(1)</sup>. إلا أن البعض الأخرى يرى أن هذه التعويضات غير كافية وغير مشرفة لعضو البرلمان بل ولا بد من إعادة النظر فيها برفعها وتوفير حاجيات إضافية لعضو البرلمان هو في حاجة ماسة لمساعدته على أداء دوره في تمثيل الأمة<sup>(2)</sup>.

### **المطلب الثاني: التنظيم الداخلي للبرلمان ونظام عمله:**

إن الفصل العضوي والوظيفي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يقتضي أن تستقل السلطة التشريعية بشؤونها الداخلية، ولذلك فإن المجالس النيابية في النظم الديمقراطية تستقل بشؤونها الداخلية وذلك لضمان استقلالها عن السلطة التنفيذية والقيام بواجباتها على أكمل وجه<sup>(3)</sup>.

ولكي تضطلع المجالس النيابية بوظائفها الأساسية المتمثلة أساسا في التشريع والرقابة خصها المؤسس الدستوري والمشرع على حد سواء بصلاحيات إقرا أنظمتها الداخلية لتضع من خلالها الأجهزة والهيئات الضرورية لتأدية هذه الوظائف بما يعكس تنظيما داخليا للبرلمان (الفرع الأول) وتدبر عبرها الزمن المخصص لأداء هذه الوظائف بما يعكس تنظيما لعمل البرلمان (الفرع الثاني).

ولم تخرج الجزائر، المغرب وتونس عن هذا الوضع بأن جعلت التنظيم الداخلي للبرلماناتها وتيسر الزمن الضروري لممارسة صلاحياتها من اختصاص الأنظمة الداخلية لهذه الأخيرة دون أن تحجب المؤسس الدستوري في هاته الدول كليا عن المساهمة في ذلك، حيث يتولى هذا الأخير المشاركة في أحيان كثيرة لتنظيم أو تدبير زمن عمل البرلمان بمجلسه.

### **الفرع الأول: تنظيم البرلمان:**

لكي يضطلع البرلمان بمجلسيه بوظائفه الأساسية، لا بد له من وضع أجهزة (الفقرة الأولى) وهيئات (الفقرة الثانية) تساعده على إبراز التنظيم الداخلي للبرلمان والذي من شأنه إظهار إستقلاليته.

(1) - صالح بلجاج، السلطة التشريعية في الجزائر الغائب الأكبر، المرجع السابق، ص ص 161-164.

- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص ص 28-29.

- المختار مطيع، المرجع السابق، ص 74

(2) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 85.

- المختار مطيع، المرجع السابق، ص 75. الهامش.

(3) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 250.

هذا وتزداد البنات الداخلية لمجلسي البرلمان، الأجهزة والهيئات، أهمية ارتباط بما تساهم به كل بنية فرعية على حدة في تكوين الصورة العامة للبرلمان، ذلك أن إنتاج البرلمان من عمل تشريعي، رقابي، دبلوماسي وحتى سياسي، ما هو في الواقع سوى إنتاج مشترك لجميع أجهزة وهيئات البرلمان في كلا مجلسيه.

### **الفقرة الأولى: أجهزة المجلسين:**

غالبا مايتوقف نجاح أية مؤسسة على حسن تحديد أجهزتها الداخلية المشكلة لها من جهة وإبراز اختصاص كل منها من جهة ثانية، وذلك لمساهمتها المباشرة في تنظيم العمل وعكس الصورة الحقيقية للمؤسسة المعنية، ولا تخرج أجهزة مجلسي البرلمان في الجزائر والمغرب وتونس عن هذا الوضع حيث أن المؤسس الدستوري والمشرع من خلال الأنظمة الداخلية لهذه البرلمانات، أكدوا على ضرورة تحديد الأجهزة واختصاصاتها.

وتتمثل أجهزة مجلسي البرلمان في كل منها في رئيسا المجلسين (أولا) مكتب المجلسين (ثانيا) ولجان المجلسين (ثالثا).

### **أولا: رئيسا المجلسين:**

في الجزائر رئيسا المجلسين هما رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس مجلس الأمة، حيث ينتخب الأول للفترة التشريعية كاملة<sup>(1)</sup> بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة للنواب، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يلجأ إلى إجراء دور ثان يتم التنافس فيه بين الأول والثاني المتحصلين على أكبر عدد من الأصوات ليعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزا المترشح الأكبر منا، أما في حالة لمترشح الوحيد يكون الانتخاب برفع اليد ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.

(1) - المادة 131 الفقرة الأولى من دستور 2016 تقابلها المادة 114 الفقرة الأولى من تعديل 28 نوفمبر 1996.  
-المادة 11 من القانون العضوي رقم 15-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية ج ج دش، العدد 50.  
-المادة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ويتمتع رئيس المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات كبيرة في قيادة العمل البرلماني، فهو الرئيس الإداري لمصالح المجلس وموظفيه والأمر بصرف ميزانيته المجلس<sup>(1)</sup>. كما أنه يتمتع بمكانة هامة في النظام المؤسساتي للدولة، فهو من الجهات التي يسييرها رئيس الجمهورية قبل تقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو حل المجلس الشعبي الوطني أو تقرير الحالة الاستثنائية أو إعلان الحرب<sup>(2)</sup>. كما له سلطة إخطار المجلس الدستوري<sup>(3)</sup>.

وتجلى أهمية موقع رئيس المجلس الشعبي الوطني داخل المجلي في كونه ينتخب للفترة التشريعية بأكملها والمقدرة بخمس سنوات على خلاف الهياكل الأخرى، ومع ذلك فإنه لم يعد يمثل الشخصية الثانية في الهرم المؤسساتي للدولة كما كان الشأن في دستور 1989 في حال حدوث المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>. لأن الدستور الحالي سحب منه هذا الامتياز أسنده إلى رئيس مجلس الأمة<sup>(5)</sup>.

ويمكن القول بأن رئيس المجلس الشعبي الوطني يشكل رسميا وفعليا بالنظر لصلاحياته، مفتاح العمل البرلماني لاسيما وأنه في ظل التعددية الحزبية مطالب بأن يضمن حسن تمثيل مختلف الأحزاب الممثلة ويضمن لها، تطبيقا للقانون، ممارسة حقوقها داخل البرلمان دون تحيز<sup>(6)</sup>.

وفي حال شغور منصب رئيس المجلس فإن النظام الداخلي لهذا الأخير يقضي بأن شغور منصب رئيس المجلس الشعبي الوطني بسبب الاستقالة أو التنحي أو العجز أو الوفاة، يؤدي إلى إجراء انتخابات خلال خمسة عشرة يوما من تاريخ إعلان الشغور ويسبق ذلك تحضير ملف الشغور من طرف مكتب المجلس وإحالته على لجنة الشؤون القانونية والإدارية التي تعد تقريرا

(1) - المادة 14 من القانون العضوي رقم 16-12.

- المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) - المواد 105، 107، 109 من دستور 2016 تقابلها المواد 91، 93، 94، 95، 129 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(3) - المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 166 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

- المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) - المادة 84 من دستور 1989.

(5) - أنظر بالتفصيل في هذا الشأن سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع الجزائري، 1990، ص ص 331-332.

(6) - سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 332.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

تثبت فيه حالة الشغور وتعرضه للمصادقة بأغلبية أعضاء المجلس، ويشرف على العملية نائب رئيس المجلس الأكبر سنا بمساعدة أصغر نائبين (1).

أما رئيس مجلس الأمة فينتخب بعد كل تجديد جزئي لتشكيله المجلس وإستثناءه من القرعة الخاصة بالتجديد الجزئي للعهد الأولى، أي أن رئيس مجلس الأمة يبقى طوال مدة العهد الأولى للمجلس والمقدرة بست سنوات (2). وهذا ما لم يحصل واقعا حيث لم تدم رئاسة أول رئيس لمجلس الأمة سوى ثلاث سنوات بسبب دوافع سياسية أدت إلى تنحته (3).

ويتم إنتخاب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري في حالة تعدد المترشحين ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة يجري دور ثان في أجل أقصاه أربع وعشرين ساعة، يتم فيه التنافس بين المترشحين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات ويعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية، أما في حالة تعادل الأصوات بين المترشحين الأول والثاني يعد فائزا المترشح الأكبر سنا (4).

بينما في حالة وجود مترشح واحد فيكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلم فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات.

وعند شغور منصب رئاسة مجلس الأمة بسبب الاستقالة أو التنافي أو الوفاة أو أي مانع قانوني آخر، يتم إنتخاب رئيس مجلس الأمة بنفس الطرق المحددة أنفا في أجل أقصاه خمسة عشرة يوما من تاريخ إعلان الشغور، ويشرف على عملية الانتخاب أكبر النواب الرئيس بمساعدة أصغر عضوين في مجلس الأمة شرط ألا يكونا مترشحين (5) والإخطار بحالة الشغور يكون من قبل هيئة

(1) - المادة 105 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. المادة 131 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 1145 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

- المادة 07 من من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - المادة 131 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 1145 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

- المادة 07 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - عقلية خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 134.

(4) - المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5) - المادة 107 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

التنسيق ويتم إثباته بموجب لائحة يصادق عليها ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

ويتولى رئيس مجلس الأمة عددا من الاختصاصات تبين مكانته في هرم مؤسسات الدولة من جهة وداخل المجلس من جهة أخرى، حيث يضطلع بضمان الأمن والنظام العام داخل مقر مجلس الأمة والسهر على احترام النظام العام، كما يقوم برئاسة جلسات المجلس واجتماعات مكتب المجلس وهيئة الرؤساء واجتماعات هيئة التنسيق، تمثل مجلس الأمة أمام المؤسسات الوطنية والدولية ويسهر على إعداد مشروع ميزانية مجلس الأمة وعرضها على مكتب المجلس للمناقشة وهو الأمر بالصرف مع ضبط تنظيم المصالح الإدارية والتقنية للمجلس والتعيين في المناصب الإدارية والتقنية التابعة للمجلس بموجب قرارات<sup>(2)</sup>. كما له صلاحية إخطار المجلس الدستوري<sup>(3)</sup>.

ومن خلال هذه الصلاحيات يبرز بوضوح أن رئيس مجلس الأمة يقوم بدور أساسي في تكريس وجود هياكل مجلس الأمة وحسن إدارتها لضمان السير العادي للمجلس ككل في سبيل تقديم أداء برلماني معتبر، وزيادة على ذلك يتمتع رئيس مجلس الأمة بعدة اختصاصات على مستوى الدولة عامة، حيث أنه يعتبر الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية حسب التعديل الدستوري الحالي<sup>(4)</sup>. فهو مكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة في حالة إستحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن أو في حالة إستقالته أو وفاته<sup>(5)</sup>.

ففي الحالة الأولى يمارس رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة بالنيابة لمدة خمسة وأربعين يوما، يتمتع خلالها بكل صلاحيات رئيس الجمهورية باستثناء تلك الواردة في المادة 104 من التعديل الدستوري لسنة 2016<sup>(6)</sup>.

وإذا استمر المانع بعد انقضاء الخمس والأربعين يوما يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا، وتسرى نفس الأحكام المطبقة في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، فبعد اجتماع المجلس الدستوري

(1) - المادة 07 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 187 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 166 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(4) - المادة 102 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادتين 988 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(5) - المادة 102 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 88 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(6) - تقابلها المادة 90 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وجوبا وإثبات حالة الشغور وتبليغ شهادة التصريح بالشغور إلى البرلمان الذي يجتمع وجوبا، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة المعين بهذه الطريقة وطبقا للمادة 125 من القانون العضوي رقم 99-02 يتولى نيابة رئاسة مجلس الأمة نائب الرئيس الأكبر سنا.

ولانتوقف مساهمة رئيس مجلس الأمة في الظروف غير العادية على رئاسة الدولة بالنيابة، في حال حدوث المانع أو شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة كطرفين غير عاديين، بل أنه يلعب دور مهما في تقرير الظروف غير العادية واتخاذ الإجراءات المناسبة، بحيث يستشير رئيس الجمهورية في حالة إعلان حالة الطوارئ، الحصار التعبئة العامة والحرب<sup>(1)</sup>.

كما أن رئيس مجلس الأمة يتولى رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه طبقا للمادة 99 من القانون العضوي رقم 99-02 وفي الحالات المحددة بموجب النص الأساسي<sup>(2)</sup>.

وإذا كان إسناد رئاسة البرلمان المنعقد بغرفتيه مع لرئيس مجلس الأمة يدل على المكانة السامية التي أخذها في النظام السياسي الجزائري بوصفه الرجل الثاني في الدولة بعد رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup>.

فإنه يشكل كذلك نقلة نوعية لضمان استمرارية الدولة ومؤسساتها في كل الظروف العادية وغير العادية.

فبواسطة رئيس مجلس الأمة تمت معالجة مسألة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية والتي لم تجد حلالها في دستور 1989 وأدت إلى أزمة خانقة، بينما تكفل التعديل الدستوري لسنة 2016 وقبله التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 بتكليف رئيس مجلس الأمة برئاسة الدولة بالنيابة أو بمهام رئيس الدولة وفي المقابل منح رئيس المجلس الشعبي الوطني حق الترشح للانتخابات

(1) -المادة 105، 107، 108، 109 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المواد 91، 93، 94، 95 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

(2) - سنفصل في اجتماع البرلمان بمجلسه وحالات ذلك لاحقا في الفصل الثالث من هذا البحث.

(3) - عمار عابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني، الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 5، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ص ص 112-114.

-بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 1999، ص 34.

الرئاسية، مما يخلق نوعا من التوازن بين رئيسي مجلسي البرلمان<sup>(1)</sup>.

أما في المغرب فإن رئيس مجلس النواب ينتخب عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس في دورين، وبالأغلبية النسبية في الدور الثاني، ويعتبر المترشح الأكبر سنا فائزا عند تعادل الأصوات، وإن إنتقى فارق السن مع التساوي في الأصوات تجرى القرعة<sup>(2)</sup> وينتخب رئيس مجلس النواب بموجب الفصل اثنان وستون من الدستور في مستهل الفترة النيابية ثم في سنتها التالية عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة بخمس سنوات بل يتم انتخابه مرتين خلال العهدة الواحدة.

وفي حالة شغور منصب رئيس المجلس لسبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لما تبقى من الفترة الأولى أو الثانية في أجل حسب الحالتين، إذا كانت الدورة منعقدة فيكون الانتخاب في مدة أقصاها خمسة عشرة يوما، وخارج الدورات يكون الانتخاب عند افتتاح أول دورة عادية أو استثنائية تلى حالة الشغور، وإلى حين انتخاب الرئيس الجديد، يقوم مقام الرئيس أحد نواب الرئيس السابق حسب تربيتهم ويمارس كل اختصاصات الرئيس باستثناء الاختصاصات المنصوص عليها في الفصول 44، 54، 55، 59، 67، 79، 96، 132 من الدستور<sup>(3)</sup>.

ولرئيس مجلس النواب عدة صلاحيات سواء على المستوى المؤسساتي أو داخل مجلس النواب، حيث أنه يعتبر من أعضاء مجلس الوصاية الذي يمارس اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية باستثناء ما يتعلق بمراجعة الدستور وذلك في حال عدم بلوغ الملك سن الثماني عشرة من عمره، وهو عضو بالمجلس الأعلى للأمن، وله أن يحيل على المحكمة الدستورية أي إلتزام دولي لتقرير مدى مطابقتها للدستور، كما أن الملك يستسيهه في حالة إعلان الحالة الاستثنائية، وله أن يحيل التقارير التي تعدها لجان تقضي الحقائق التي ينشئها المجلي على القضاء، وله أن يطلب من المحكمة الدستورية البث بخصوص الخلاف حول المقترحات والتعديلات التي تدفع الحكومة بأنها لا تدخل في مجال القانون واستشارية من قبل الملك لحل مجلس النواب وله أن يخطر المحكمة الدستورية<sup>(4)</sup>.

(1) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 140.

سيوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، المرجع السابق، ص 32.

(2) - المواد 17، 18، 19، من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) - الفصول 44، 54، 55، 59، 67، 79، 96، 132، من دستور 2011.



كما أن رئيس مجلس النواب هو الذي يستدعي المجلس للاجتماع ويترأس اجتماعاته، سواء تعلق الأمر بالجلسات العامة أو واجتماعات المكتب أو بندورة الرؤساء، كما أنه يشرف على اتصالات المجلس وعلاقاته الخارجية وفي حالة تغيبه يقوم نوابه بالمهام المنوطة به على مستوى المجلس فقط<sup>(1)</sup>.

أما رئيس مجلس المستشارين فإنه ينتخب في مسهل الفترة النيابية، ثم عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس<sup>(2)</sup>. والمقدرة بست سنوات، حيث أنه وفي مسهل أول دورة تلي انتخاب مجلس المستشارين، أو عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس يتقدم أكبر أعضاء المجلس سنا، وفي حالة غيابه أو عاقه عائق يتقدم من يليه في السن، لرئاسة مكتب مؤقت إلى حين انتخاب رئيس المجلس تطبيقا لمقتضيات الفصل الثالث والستين من الد... تكون مهمته الأساسية انتخاب رئيس مجلس المستشارين ومكتب لهذا الأخير<sup>(3)</sup>.

ويقوم رئيس المكتب المؤقت أعضاء المجلس لانتخاب رئيس مجلس المستشارين بالإعلان عن فتح باب الترشيح، حيث يتلقى الرئيس المؤقت الترشيحات في نفس الجلسة، ويعلن عنها أو يطلب من أحد أعضاء المكتب المؤقت لقيام بذلك وينادي عن السيدات والسادة المستشارين كل بإسمه ثم يشرع في التصويت.

وينتخب الرئيس عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس في الدورة الأولى وبالأغلبية النسبية في الدور الثانية التي تجرى بين المترشحين الأول والثاني، للذان حصلا على أكبر عدد من الأصوات في الدورة الأولى، وعند تعادل الأصوات، يعتبر المترشح الأكبر سنا فائزا، فإن إنتفى فارق السن يحتكم إلى القرعة لتعيين الفائز، وإذا كان المرشح وحيدا، يتم الانتخاب بالأغلبية المطلقة في الدورة الأولى والأغلبية النسبية في الدورة الثانية، ويتم التصويت في معزل وبشكل كتابي<sup>(4)</sup>.

(1) - المادة 24 الفقرة الأولى، الثانية والثالثة من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - الفصل 63 الفقرة الخامسة من دستور 2011.

(3) - المادة 07، 09 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - المواد 14-16 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

وبعد انتخاب رئيس المجلس المستشارين، وفي حالة شغور منصب هذا الأخير لسبب من الأسباب يتم انتخاب رئيس جديد لما تبقى من فترة انتخابه لرئاسة المجلس داخل أجل يحدد كالتالي، إذا كانت الدورة منعقدة يقع الانتخاب خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوما من حصول الشغور وإذا تصل الشغور خارج الدورات، يتعين عقد دورة استثنائية داخل نفس الأجل المذكور آنفا لانتخاب رئيس جديد للمجلس وإلى حين انتخاب الرئيس الجديد يقوم مقام هذا الأخير أحد نواب الرئيس السابق حسب ترتيبهم ويمارس اختصاصاته باستثناء المنصوص عليها في المراد 44، 54، 55، 59، 67، 79، 96، 132 من الدستور<sup>(1)</sup>.

ويتمتع رئيس مجلس المستشارين باختصاصات متماثلة لتلك التي يحظى بها رئيس مجلس النواب مما يضعهما في مركز واحد من الناحية المؤسساتية ويخلق توازنا داخليا بين مجلسي البرلمان، حيث لم يفضل أحدهما لأداء دور لم يعطى للآخر<sup>(2)</sup>.

فرئيس مجلس المستشارين يتمتع بكامل السلطات في الإشراف على مناقشات المجلس من خلال تنظيم تناول الكلمة والتذكير بالنظام الداخلي وتوجيه التوبيهات والسهر على احترام إجراءات التصويت وضبط حضور أعضاء المجلس.

كما أن له صنف آخر من الاختصاصات يمارسها في ظل عملاقة المجلس مع المؤسسات الدستورية الأخرى، فهو طبقا للفصل 444 من الدستور عضو في مجلس الوصاية الذي يمارس اختصاصات... وحقوقه الدستورية في حالة عدم بلوغ الملك لسن الرشد، وهو عضو بالمجلس الأعلى الأمر، وله أن يحيل على المحكمة الدستورية أي قانون قبل إصدارها ليبيث في مطابقتها للدستور كما أن الملك يستسيره في حالة إعلان الحالة الاستثنائية وله أن يحيل التقارير التي تعدها لجان تقصى الحقائق التي ينشئها المجلس على القضاء وله أن يطلب من المحكمة الدستورية البحث بخصوص الخلاف حول المقترحات والتعديلات التي تدفع الحكومة بأنها لا تدخل في مجال القانون واستشارية من قبل الملك لحل مجلس النواب أو حل المجلسين معا<sup>(3)</sup>.

(1) - المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - ياسر فتحي عبد الحميد كاسب، الأبعاد السياسية والقانونية لإدارة البرلمان العربية، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة، دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، 2011، ص 92.

-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 31.

(3) - الفصول 54، 55، 59، 67، 79، 96، 132 من دستور 2011.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

كما يمارس الرئيس اختصاصات مهمة في علاقته مع المحكمة الدستورية، حيث يعود له اختصاص تعيين ثلاثة من أعضائها بعد استشارة المجموعات البرلمانية للمجلس، وهو نفس الاختصاص الذي يمارسه رئيس مجلي النواب على هذا المستوى أيضا، حيث لهذا الأخير أن يعين ثلاث أعضاء في المحكمة الدستورية أي بقدر مساو لذلك الذي يتمتع به رئيس مجلس المستشارين<sup>(1)</sup>.

وفي تونس يتم انتخاب رئيس مجلي النواب كأول هيكل تنتخبه الجلسة العامة في بداية المدة النيابية وعند افتتاح كل دورة برلمانية<sup>(2)</sup>.

ويتمتع رئيس مجلي النواب باختصاصات هامة سواء داخل المجلس نفسه أو إزاء المؤسسات الدستورية للدولة، فعلى مستوى المجلس فإن الفصل السادس من نظامه الداخلي يلخص جسامه مهام الرئيس بالنص على « يمثل الرئيس المجلي ويتكلم باسمه ويوقع عنه ويسهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي وتنفيذ مقررات المكتب ويصون النظام داخل المجلس وحوله أن يستعين بالقوة العامة لصون النظام والحراسة».

ومن هذا الفصل يمكن مقارنة إختصاصات رئيس مجلس النواب من خلال المستويات التالية:

اختصاصات إزاء النواب حيث يمكنه الأذن بتغيب النائب لمدة محدودة وله اتخاذ التدابير القانونية الأزمة عند تغيب أحد النواب دون إذن، وإزاء مكتب المجلس الذي يرأسه ويجتمع يدعوه منه ويسهر على تنفيذ قراراته وله اختصاصات في مرحلة تكوين المجموعات البرلمانية أين يودع تصريح تكوين المجموعة على مستواه، وهو الذي يعلن عن تركيبها في الجلسة الافتتاحية للمدة النيابية أو للدورة العادية كما يعلم وجوبا بكل تغيير يطرأ على تركيبة أية مجموعة برلمانية، كما أنه يسهر على إدارة عملية انتخاب اللجان ويعلن عن أسماء أعضاء اللجان إثر عملية الانتخاب ويرأس الاجتماع الذي تنتخب خلاله اللجان رؤساءها ومقرريها ومقرريها المساعدين، ضف إلى ذلك أنه يقوم بتجميع الأسئلة الكتابية وتوجيهها الحكومة ويقوم بمسك سجل للأسئلة الشفوية ويعلم

(1) - الفصل 130 من دستور 2011.

(2) - الفصل 03 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل 06 من القانون الأساسي عدد 48 المتعلق بتنظيم مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما.

الحكومة بفحواها الشفوية ويمكنه تخصيص حصة من الجلسة العامة للاستماع إلى إجابة الحكومة من الأسئلة بشأن مواضيع آتية، وأثناء مرحلة تقديم مشاريع القوانين فإن رئيس مجلس النواب يتلقى مشاريع القوانين ويسجلها بدفتر الضبط ويقوم بتوجيهها إلى النواب وإحالتها على اللجان المختصة، كما يعلم السلطة التنفيذية بالمقترحات المعروضة من قبل النواب، وهو الذي يدعو اللجان لعقد جلساتها ويتم إعلامه بمواعيد اجتماعاتها ويعلم بها النواب، وله أن يرأس الاجتماعات المشتركة بين لجننتين أو أكثر، بل لا يمكن لأية لجنة أن تقرر النظر تلقائياً في مسائل معينة دون موافقته وعليها أن ترجع إليه لطلب الاستماع لممثل الحكومة أو غيره، وأثناء سريان أعمال اللجان يقوم رئيس مجلس النواب بدور همزة الوصل بينها وبين النواب والسلطة التنفيذية، وعلى مستوى الجلسات العامة يقوم بالدعوة لانعقاد الجلسة العامة التي يمكنه أن يطلب عقدها بصورة سرية حيث يبدأ دوره مع إرسال جدول أعمال الجلسة العامة إلى النواب والسلطة التنفيذية وهو الذي يقوم بافتتاح الجلسة ورفعها وحفظ النظام أثناءها ويقوم بإدارة النقاش وخدمة وإدارة عملية التصويت والإعلان عن نتيجة ثم نشر أعمال الجلسات العامة مع إعلام رئيس الجمهورية بمقررات المجلس<sup>(1)</sup>.

ومن هنا يتجلى الدور المهم الجسام التي أسندت لرئيس مجلس النواب على مستواه، حيث لا يكاد يوجد أو يقام شيء داخل المجلس لا يتدخل أو لا يعلم به أو لا يرخص له، وهذا من شأنه أن يخلق تنساقاً وانسجاماً أكبر لعمل المجلس من جهة لما يعزز من رقابته على كل ما قد يعارض سياسية الأغلبية<sup>(2)</sup>.

أما على المستوى المؤسسي فإن رئيس الجمهورية يعلمه بتفويض سلطاته المؤقتة إلى الوزير الأول عدا حق حل مجلس النواب وذلك في حال تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وفتية<sup>(3)</sup>.

وعند شغور منصب رئيس الجمهورية لوفاة أو استقالة أو لعجز تام، والمقرر من قبل المجلس الدستوري، فإنه يتلقى تصريحاً من قبل هذا الأخير بخصوص تقرير الشغور النهائي لمنصب رئاسة الجمهورية، لتولي عندها رئيس مجلس النواب فوراً مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه ستون يوماً، وفي هذه الحالة لا يجوز له الترشح

(1) - الفصول من 03 إلى 47 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

(2) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص52.

(3) - الفصل 56 من دستور 2002.

لرئاسة الجمهورية وإن قدم استقالته<sup>(1)</sup>.

أما بخصوص علاقة مجلس النواب بالمجلس الدستوري، فإن رئيس الأول له ضلع في تأطير الثاني عضويا وذلك من خلال منح النص الأساسي له حق تعيين عضوين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرتين<sup>(2)</sup>.

أما رئيس مجلس المستشارين فإن النصوص التي تبين انتخابه واختصاصاته فإنها قليلة ومقتضية جدا، سواء ما تعلق بالنص الأساسي أو القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضها أو حتى النظام الداخلي لمجلس المستشارين نفسه حيث يؤكد الفصل السادس من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 على أن رئيس مجلس المستشارين وعلى غرار رئيس مجلس النواب ينتخب عند افتتاح المدة النيابية بالنسبة للدورة الأولى وفي الجلسة الافتتاحية لكل دورة نيابية، ويكون التصويت سريرا إذا تعلق بالانتخاب كما يمكن أن يكون علينا باقتراح من رئيس المجلس أو من أحد أعضائه في صورة تساوي عدد المترشحين بعدد المقاعد<sup>(3)</sup>.

ويضطلع رئيس مجلس المستشارين على مستوى المجلس بصلاحيات متماثلة لتلك التي يتمتع بها رئيس مجلس النواب على مستوى هذا الأخير أيضا، وهو ما حددته المادة 04 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين مجملا بالنص على « يمثل الرئيس المجلس ويتكلم باسمه ويوقع عنه ويسهر على تطبيق أحكام النظام الداخلي وتنفيذ مقررات المكتب ويصون النظام داخل المجلس وحوله وله أن يستعين بالقوة العامة لصون النظام والحراسة».

أما على المستوى المؤسسي إن رئيس الجمهورية إذا تعذر عليه القيام بمهامه بصفة وقتية. فله أن يفوض بأمر سلطانية إلى الوزير الأول ماعدا توكل مجلس النواب ضرورة إعلام رئيس مجلس المستشارين بذلك<sup>(4)</sup> أين يتساوى هذا الأخير مع رئيس مجلس النواب هي واجب

(1) - الفصل 57 الفقرة الأولى والثالثة من دستور 2002.

(2) - الفصل 75 الفقرة الرابعة من دستور 2002.

(3) - الفصل 07 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما.

(4) - الفصل 56 الفقرة الثالثة من دستور، 2002.

الإعلام من قبل رئيس الجمهورية.

كما أن رئيس مجلس المستشارين وفي مرتبه ثانية بعد رئي مجلس النواب يقوم بسد شغور منصب رئاسة الجمهورية بسبب وفاة أو استقالة أو عجز تام لرئيس الجمهورية، وذلك بعد أن يثبت المجلس الدستوري حالة الشغور ويبلغ رئيس مجلس المستشارين بذلك عبر تصريح، غير أن رئيس مجلس المستشارين يسد شغور منصب رئيس الجمهورية في حالة.... هذا الأخير مع حل مجلس النواب، أين يتولى مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة لمدة أديها خمسة وأربعون يوما وأقصاها ستون يوما<sup>(1)</sup>.

ومما ذكر أعلاه يتبين لنا أن طريقة إنتخاب رئيس مجلس البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس متقاربة إلى حد ما، رغم ما يوجد من فوارق في بعض الجوانب.

حيث يلاحظ تشابه إجراءات ونمط انتخاب الرئيس، حتى أن صياغة النصوص الناظمة لذلك، في الدول الثلاث، متقاربة إلى حد كبير وكأنها نفس النص ونفس العبارات إلا ما تعلق ببعض المصطلحات التي تستعمل من مشروع دون آخر، كإجراء الانتخاب في دورتين بالأغلبية المطلقة.

وفي الدور الثاني يقتصر التنافس بين المترشحين للذين حصدا أكبر عدد من الأصوات وفي حال التعادل بحسم الأمر لصالح أكبرهما سناء أما عند إنتفاء عامل السن فيحسم الأمر بالقرعة.

أما على مستوى الاختصاصات، فإنها متقاربة ومتماثلة بين رئيسي مجلسي البرلمان، في الدول الثلاث، فيما تعلق بالاختصاصات داخل البرلمان من ضمان لسير حسن لأعمال المجلس وتنظيمها وضمان الأمن داخله بمساعدة الجهات المختصة.

أما على مستوى مركز رئيسي المجلسين واختصاصها على المستوى المؤسساتي، فإنها وإن عكست في الدول الثلاث تقاربا وتشابها إلى حد ما إلا أن الاختلاف على هذا المستوى موجود أيضا ويحتاج إلى إبرازه.

فإذا ضمنت النصوص الناظمة لدور رئيس مجلس الأمة في الجزائر مكانته ممتازة في ترتيب الهرم المؤسسي لأنه يمثل الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية لقيامه بسد الشغور في منصب لرئيس الجمهورية لأي سبب إلى حين إجراء الانتخابات الرئاسة، وهذا عكس ما كان

(1) - الفصل 57 الفقرة الأولى من دستور 2002.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

معمولا بها سابقا، حيث كان هذا الدور يؤمن من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني، مما جعل لا يبرز على هذا المستوى مع التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 وتأكيد ذلك مع تعديل 2016.

غير أن هذا الوضع لم يحجب رئيس المجلس الشعبي الوطني وكذلك رئيس مجلس الأمة عن الاستشارات الضرورية التي وجب على رئيس الجمهورية القيام بها في بعض الظروف غير العادية التي تعرفها الدولة، أين يوضع رئيسا المجلسين على قدم المساواة في هذه الحالة.

كما يتمتع رئيسا المجلسين، وبشكل متساو بحق إخطار المجلس الدستوري لإجراء رقابة مطابقة النصوص القانونية للدستور.

أما في المغرب فإن اختصاصات رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين متماثلة كليا وبشكل متساوي جميع الأصعدة، سواء ما تعلق باختصاصاتها داخل كل مجلس سبب الحالة، والتي لا تخرج عن القيام بإدارة حسن العمل والتنظيم والانضباط والأمن داخلهما لضمان سير العمل المنوط بهما سواء التشريعي أو الرقابي على أحسن وجه، أو ما تعلق باختصاصاتها في مواجهة بقية مؤسسات الدولة- حيث أن الملك يستشيرهما وعلى قدم المساواة عند كل ما يتعلق بالإجراءات المزمع اتخاذها في الحالات غير العادية التي تعرفها الدولة، كما أنهما منحا عضوية المجلس الأعلى للأمن على قدم المساواة وكذا العضوية في مجلس الوصاية والقيام بكل حقوقه الدستورية في حال لم يبلغ الملك السن القانونية لتولي العرش، مما يجعل رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين في نفس الترتيب داخل الهرم المؤسساتي للدولة وهذا ما ينشئ توازنا بين المجلسين على هذا المستوى.

ويمكن إرجاع ذلك، سيما تعلق بضمان استمرارية منصب رئيس لدولة في حالة الشغور، لأن الدور الذي عادة ما يناط بأحد رئيسي المجلسين على المستوي المؤسساتي مضمون في المغرب من خلال منصب الملك الذي يؤمن استمرارية الدولة وهو الأمر الذي لا نجده في الجزائر وتونس ووجب ضمانته من قبل إعطائه لأحد رئيسي مجلسي البرلمان، فكان في الجزائر من نصب رئيس مجلس الأمة مع التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 وتؤكد مع تعديل 2016.

أما في تونس فإن الاختلاف بين رئيسي مجلسي البرلمان مجلس النواب ومجلس المستشارين، يبدأ من هنا، حيث أن ضمان تغطية الشغور في منصب رئيس الجمهورية يعود في

مرتبة أولى، لرئيس مجلس النواب الذي يقوم بذلك بعدما يبلغه المجلس الدستوري مباشرة بتصريح الشغور مع إعلام رئيس مجلس المستشارين في المقابل بنفس التصريح أي أن رئيس مجلس المستشارين لم يحجب نهائياً على هذا المستوى حيث يتم إعلامه بالتصريح بالشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية على قدم المساواة مثل رئيس مجلس النواب.

غير أن رئيس مجلس المستشارين يستدعي لأداء هذا الدور أي سد شغور منصب رئيس الجمهورية في حال تزامن الشغور مع حل مجلس النواب على أن يؤدي نفس الاختصاصات وفي نفس المدة التي يؤديها رئيس مجلس النواب، في الحالة التي يكون فيها موجوداً.

وعلى هذا المستوى يتجلى واضحاً أن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر وتونس منع على القائم بمهام رئيس الدولة بالنيابة من الترشح للانتخابات الرئاسية، وهو رئيس مجلس الأمة في الجزائر ورئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب الحالة في تونس، بل أن المؤسس الدستوري التونسي يؤكد هذا المنع وحتى وإن قدم المعنى بالمنع استقالته من رئاسة المجلس النيابي حسب الحالة.

أما الاختلاف الأبرز بين الدول الثلاث في مدة انتخاب رئيس مجلسي البرلمان، فبينما ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني في الجزائر للعهدة البرلمانية كاملة أي خمسة سنوات وينتخب رئيس مجلس الأمة في أول دوره وعند كل تجديد نصفي، أي بعد كل ثلاث سنوات، عدا العهدة الأولى أين تستهر رئاسة مدة سنوات، فإن الأمر يختلف في المغرب وتونس أين نجد تشابهاً بينهما على هذا المستوى حيث ينتخب رئيس كل من مجلس النواب في المغرب وتونس، ورئيس مجلسي المستشارين فيها مع بداية كل عهدة ثم عند بداية كل دورة.

#### **ثانياً: مكتبا المجلسين:**

في الجزائر نجد أن الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تعطي لمجلس الأمة كما للمجلس الشعبي الوطني مهمة انتخاب مكتب لكل مجلس «ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانته، تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة»<sup>(1)</sup>، كما نصت المادة الثالثة عشر من القانون العضوي رقم 99-02 على أن يتشكل مكتب كل مجلس من

(1) -تقابلها الفقرة الثانية والثالثة من المادة 113 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.



الرئيس ونواب الرئيس، وعند الاقتضاء من أعضاء آخرين، مع منحها للمجلسين الحق في تحديد عدد النواب الرئيس والأعضاء الآخرين، وكيفية انتخابهم وصلاحياتهم.

فوفقا للمادة الحادية عشرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يتكون مكتب هذا الأخير من رئيس المجلس وتسعة نواب يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>(1)</sup>.

ونظرا لأهمية منصب نواب الرئيس، إذ يساعده في تسير وإدارة مداوالات أجهزة المجلس والمناقشات بها، فإن ممثلي المجموعات البرلمانية يتفقون في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو باقتراح من مجموعة برلمانية يتفقون في اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو باقتراح من مجموعة برلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات البرلمانية على أساس التمثيل النسبي.

بعدها تعرض قائمة نواب الرئيس على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها، وفي حالة عدم الاتفاق أو عدم المصادقة عليها، يتم إعداد قائمة واحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقا لمعيار تتفق عليه المجموعات البرلمانية الراغبة في المشاركة في عضوية مكتب المجلس وتعرض أيضا على المجلس للمصادقة عليها، ويكون انتخاب نواب الرئيس بالاقتراع المتعدد الأسماء السري في دور واحد، وعند تساوي الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سنا<sup>(2)</sup>.

وما يمكن ملاحظته أن مدة عضوية النواب في مكتب المجلس الشعبي الوطني قصيرة جدا، سنة واحدة، وحتى وإن كان الدافع من وراء ذلك هو منح الفرصة لأكثر عدد ممكن من أعضاء المجلس ككل، لتقلد مهام نيابة الرئيس، وخلق ديناميكية في أكثر أجهزة المجلس نشاطا إلا أن مبرر ضمان استقرار هياكل هذا الأخير وتراكم التجربة لدى أعضائها مما يسمح بالقيام بالعمل البرلماني بصورة فعالة تبدو أكثر معقولة<sup>(3)</sup>.

ويعتبر مكتب المجلس المحرك الرئيسي لعمل المجلس الشعبي الوطني، وهذا يفسر اهتمام المجموعات البرلمانية بإيجاد ممثل لها على مستواه، ويقوم مكتب المجلس الشعبي الوطني بحيث

(1) - المادة 12 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) - المادة 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) - Ben Abou-Kirane Fatiha, Droit, parlementaire, Algérie, Tome 1, op, cit, P 13.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

إشراف رئيسة أو أحد نوابه في حالة غيابه<sup>(1)</sup>. يحدد من الصلاحيات يمكن إجمالها في الآتي.

يتلقى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 136 من التعديل الدستور 2016<sup>(2)</sup> مشاريع القوانين من طرف الوزير الأول وكذا إقتراحات القوانين مع تلقيه رأي الحكومة بخصوص هذه الأخيرة.

كما يخصص المكتب مع ممثل الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة في بدايتها وفق ترتيب أولويات المواضيع المقترحة من الحكومة، وضبط جدول الأعمال الخاص بالجلسات بالتشاور مع الحكومة، وإقرار نمط التصويت، وتحديد الجلسة الخاصة لدراسة الاستجابات بالتشاور دائما مع الحكومة، وتلقي الأسئلة الشفوية المطروحة من قبل النواب والتي تحول بواسطة رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى الوزير الأول، كما يتولى ضبط عدد الأسئلة التي تجيب عنها الحكومة باتفاق مع هذه الأخيرة، واستقبال أجوبة أعضاء الحكومة عن أسئلة النواب المكتوبة كما تودع لديه اقتراحات اللوائح الخاصة بإنشاء لجان تحقيق برلمانية، كما يضطلع مكتب المجلس بإقرار التصويت مع المناقشة المحدودة على اقتراحات القوانين بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وكذا يختص باستقبال اقتراح اللائحة المعدة من طرف عشرين نائبا بمناسبة مناقشة بيان السياسية العامة للحكومة من طرف المجلس الشعبي الوطني، كما أنه مكلف بتنظيم سير الجلسات وضبط جدول أعمالها ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة، وتحديد أنماط الاقتراع وإصدار التعليمات الداخلية العامة لتطبيق النظام الداخلي وكذا المصادقة على تنظيم المصالح الإدارية وكيفيات مراقبة المصالح المالية للمجلس ودراسة مشروع الميزانية ويتابع شؤون التشريع والعلاقات مع مجلس الأمة والحكومة<sup>(3)</sup>.

أما مكتب مجلس الأمة وطبقا للمادة التاسعة من نظامه الداخلي يتكون من رئيس المجلس وخمسة نواب يتم انتخابهم لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد<sup>(4)</sup>.

(1) - المادة 14 الفقرة الثانية من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(2) - تقابلها المادة 119 من التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996.

(3) - المواد 21، 24، 20، 36 من القانون العضوي رقم 16-12.

-المواد 14، 15، 16، 17 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) - المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وفي اجتماع يعقد بدعوة من رئيس المجلس أو باقتراح من مجموعة برلمانية، يتفق ممثلوا المجموعات البرلمانية على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بين المجموعات التي يمثلونها على أساس التمثيل النسبي أصلاً، تعرض على إثره القائمة محل الاتفاق على المجلس من أجل المصادقة وفي حال عدم الاتفاق أو عدم المصادقة وفق لما تم بيانه، يتم إعداد قائمة موحدة لنواب الرئيس من قبل المجموعات البرلمانية طبقاً لمعيار تتفق عليه المجموعات الراغبة في المشاركة في المكتب لتعرض لاحقاً على المجلس قصد المصادقة عليها<sup>(1)</sup>.

وعند استحالة الوصول إلى اتفاق بين ممثلي المجموعات البرلمانية، يتم الاحتكام إلى الانتخاب كحل أخير لفرز النواب، ويجري ذلك عن طريق الاقتراع السري المتعدد الأسماء في دور واحد، وفي حال تساوي عدد الأصوات يعلن فوز المترشح الأكبر سناً<sup>(2)</sup> ويتم استخلاف نواب الرئيس، في حال شغور منصب أحدهم وفقاً لنفس الإجراءات المعمول بها<sup>(3)</sup>.

ولا ريب أن تفضيل الأسلوب الاتفاقي والتمثيل التناسبي بهذا الصدد مرده الطابع التعددي الذي يصعب التركيبية السياسية للمجلس والرغبة في أن يعكس المكتب هذه التركيبية على غرار ما هو ثابت وجارية العمل في كل نظام تعددي، ومن ثم استبعاد هيمنة الأغلبية<sup>(4)</sup>.

هذا وقد يوحي اقتضاب تركيبه المكتب هذه لاقتصاره على النواب الخمسة دونهم، بتقل مركز هؤلاء واتساع سلطاتهم، بيد أن هذه الصورة الظاهر لا تعبر بصدق عن المكانة الهشة للنواب لإفنتقارهم إلى عامل الاستقرار في مناصبهم، حيث ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، هذا إلى جانب تبعدهم للرئيس في ممارسة صلاحياتهم التي تكشف بدورها عن هذه المكانة<sup>(5)</sup>.

أما فيما يخص صلاحيات مكتب مجلس الأمة، فإن هذا الأخير يعقد اجتماعاته العادية دورياً بدعوة من رئيسة، كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بدعوة من الرئيس أو بطلب أغلبية أعضائه<sup>(6)</sup>.

(1) - المادة 11 الفقرة الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - المادة 11 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 11 الفقرة السادسة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) - ياسر فتحي عبد الحميد كاسب، المرجع السابق، ص 96.

(5) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 142.

(6) - المادة 13 الفقرة الأولى والثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وتأتي على رأس هذه الالتزامات في اجتماعاته الأولى بعد انتخابه تحديد صلاحيات كل عضو من أعضائه التي يتعين ممارستها بشكل فردي والتي يتم توزيعها على النحو التالي: شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني الشؤون الإدارية والمالية، الشؤون الخارجية والعلاقات العامة، رغم أنه ليس لهذا التوزيع أي طابع إلزامي<sup>(1)</sup>.

وعلاوة على ذلك، يمكن لأعضاء المكتب ممارسة مهام فردية، خارج تلك التي تم عرضها، إما بتكليف من رئيس المجلس أو من خلال خلافة أحدهم للرئيس في حالة غيابه بصفة إستثنائية وذلك في رئاسة جلسات المجلس، اجتماعات المكتب اجتماعات هيئة الرؤساء واجتماعيات هيئة التنسيق<sup>(2)</sup>.

وإلى جانب هذه الصلاحيات الفردية لأعضاء مكتب المجلس، أقر لهم النظام الداخلي طائفة أخرى من الصلاحيات يتوجب عليهم ممارستها بشكل جماعي، وفي هذا المضمار يضطلع مكتب مجلس الأمة بتحديد توزيع النصوص المحالة على المجلس مرفوقة بمذكرة إعلامية تضبط أجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها، ضبط جدول أعمال الدورة ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة وكذا تنظيم سير الجلسات إلى جانب تحديد أنماط الاقتراع.

وفوق ذلك، يتكفل المكتب بدراسة مشروع ميزانية المجلس واقتراحه للتصويت، فضلا عن المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كفاءات مراقبة المصالح المالية لمجلس الأمة وبشكل عام تحديد كفاءات تطبيق النظام الداخلي للمجلس<sup>(3)</sup>.

وهذا وإن ظهر أن مكتب المجلس من خلال هذه الصلاحيات كجهاز منافس لرئيس المجلس في ممارسة صلاحياته ذات الصلة بهذه الجوانب، فإنه لا يمكنه الاضطلاع بها وممارستها دون رئاسة رئيس مجلس الأمة وإشرافه عليها، وهذا دليل على تبعيتهم له، حيث أن نواب الرئيس يمارسون صلاحياتهم تلك باعتبارهم مساعدين للرئيس واقعا<sup>(4)</sup>.

(1) - المادة 14 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - المادة 8 الفقرة الخامسة والمادة 12 الفقرة التاسعة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4) - المادة 14 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 16-12 «يساعد نواب الرئيس، الرئيس في تسيير مداورات

أجهزة الغرفتين ومناقشاتهم، وكذا مهام إدارتهما وتسييرهما...».

هذا ومع التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي أعطى لأعضاء مجلس الأمة حق الاقتراح على خلاف التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 وإلزام الوزير الأول بإحالة بعض المشاريع حصرا عليه أولا<sup>(1)</sup> يمكن القول وإلى حين إعادة النظر في القانون رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يمكن القول وقياسا على صلاحيات مكتب المجلس الشعبي الوطني بهذا الخصوص، أن مكتب مجلس الأمة سيكون صلاحياته مستقبلا استقبالا مشاريع القوانين التي تودع على مستواه من قبل الوزير الأول والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ليقوم بإحالتها على اللجنة المختصة بالدراسة، كما سيتكفل باستقبال اقتراحات القوانين المقترحة من صلب أعضائه وإحالتها على الحكومة وإعلام المجلس الشعبي الوطني بها، علما أن التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 137 أكد على ضرورة إيداع المشاريع المذكورة آنفا على مكتب مجلس الأمة.

أما في المغرب فقد أكد المؤسس الدستوري بموجب الفصلين الثاني والسين والثالث والستين على انتخاب مكتب مجلس النواب ومكتب مجلس المستشارين وانتخاب أعضائهما على أساس التمثيل النسبي لكل فريق « ينتخب رئيس مجلس النواب وأعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ومكاتبها في مستهل الفترة النيابية ثم في سنها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة، ينتخب أعضاء المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق » و « ينتخب رئيس مجلس المستشارين وأعضاء المكتب ورؤساء اللجان ومكاتبها في مستهل الفترة النيابية، ثم عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس، ينتخب أعضاء المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق ».

ومن النصيبين أعلاه يتضح أن مكتب كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين ينتخبان على أساس التمثيل النسبي لكل فريق ولفترة زمنية محددة ليتم الانتخاب مجدد بعد انتهائها، حسب مايلي. فبالنسبة لمجلس النواب يتم انتخاب مكتبه بانتخاب الرئيس أولا عن طريق الاقتراع السري بالأغلبية المطلقة في دورتين، وبالأغلبية النسبية في الدورة الثالثة، وفي حالة تعادل الأصوات ترجح كفه الأكبر سنا وإذا تساوى السن أجريت القرعة كما ذكر آنفا.

(1) - المادة 136 و 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

-ستتم معالجة هذا الموضوع لاحقا في الفصل الثالث من هذا البحث.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وبعد انتخاب الرئيس يشرع تحت إشرافه في انتخاب باقي الأعضاء على أساس التمثيل النسبي لكل فريق.

وينص النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يقدم كل فريق إلى الرئيس قائمة بأسماء مرشحيه، وترفض كل قائمة يتجاوز عدد أفرادها عدد أعضاء المكتب<sup>(1)</sup>.

ويجرى التصويت على القائمة بالاقتراع السري، غير أنه يمكن التصويت على أعضاء المكتب جملة على قائمة تتضمن جميع الترشيحات لمقاعد المكتب وفق تحديد مسبق للمناصب ومن أجل فرز الأصوات تجري القرعة من بين المصوتين غير المرشحين لاختيار ثلاثة أعضاء، فيما ينتدب كل فريق عضو التمثيلية في عملية الفرز<sup>(2)</sup> وإذا حدث شغور في منصب من المناصب يتم ملؤه بالكيفية نفسها في أول جلسة يعقدها المجلس وذلك لما تبقى من الفترة المحددة قانوناً<sup>(3)</sup>.

هذا يختص مكتب النواب بعد انتخابه في جلساته الأولى بتحديد اختصاصات كل عضو من أعضائه، كما أنه يتمتع بكامل الصلاحيات في الإشراف على مناقشات المجلس، فهو يضع جدول أعمال المجلس ويبلغه إلى الحكومة في شخص الوزير الأول وإلى الفرق النيابية واللجان الدائمة من خلال رؤسائها وإلى أعضاء المجلس غير المنتمين إلى أي فريق<sup>(4)</sup>.

ويحرس المكتب على توفير الأمن الداخلي والخارجي للمجلس من خلال حرس خاص ينتدبه من رجال القوات الملكية ورجال الأمن ورجال المطافئ، كما يحرص على صيانة بنايات المجلس والمحافظة على المنقولات التابعة له<sup>(5)</sup>.

ويضع المكتب الأنظمة الخاصة لتنظيم وتسيير المصالح الإدارية والمالية للمجلس، ويتولى التنسيق بين هذه المصالح الأمين العام الذي يمارس مهامه التسييرية تحت إشراف المكتب<sup>(6)</sup>.

هذا ويلاحظ انتخاب أعضاء مكتب مجلس النواب طبقاً للمادة الواحدة والعشرين عن نظامه

(1) - المادة 21 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - المادة 21 الفقرة الثالثة والرابعة من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - المادة 21 الفقرة الخامسة من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) - المادتين 24 و25 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(5) - المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(6) - المادة 27 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

الداخلي والمطبقة لأحكام الفصل الثاني والسين من الدستور يكون في مستهل الفترة النيابية، المقدرة بخمس سنوات، ثم في سنتها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة، وهذا ما يمنحهم نوعا من الاستقرار في مناصبهم<sup>(1)</sup>، كما أن تفضيل أسلوب التمثيل النسبي بهذا الصدد أيضا مرده الطابع التعددي الذي يصبغ التركيبة السياسية للمجلس والرغبة في أن يعكس المكتب هذه التركيبة على غرار ما هو ثابت وجار به العمل في كل نظام تعددي، ومن ثم استبعاد هيمنة الأغلبية<sup>(2)</sup>.

أما مكتب مجلس المستشارين فيتم انتخابه، بعد انتخاب رئيس المكتب، الذي يشرف على انتخاب بقية الأعضاء على أساس التمثيل النسبي لكل فريق<sup>(3)</sup>.

ويتكون مكتب مجلس المستشارين إضافة إلى رئيسه من خمسة خلفاء له، وثلاث محاسين وثلاث أمناء، على أن يقدم كل فريق إلى الرئيس لائحة بأسماء مرشحيه، وترفض كل لائحة يتجاوز عدد أعضائها عدد المناصب المخولة للفريق في المكتب حسب مبدأ التمثيل النسبي، ويجري التصويت على اللائحة بالاقتراع السري كما يمكن أن يتم انتخاب أعضاء المكتب دفعة واحدة التصويت على لائحة موحدة تتضمن أسماء جميع المرشحين والمناصب المقررة، وتقدم الترشيحات إلى رئيس المكتب أربعة وعشرين ساعة قبل انعقاد كل جلسة انتخابية<sup>(4)</sup>.

ويتم اختيار ثلاثة أعضاء من غير المرشحين للقيام بمهمة فرز الأصوات وللفرق البرلمانية والمجموعات أن تنتدب عضوا عنها لتمثيلها في مراقبة عملية الفرز، ليعلن بعدها رئيس المجلس نتيجة الاقتراع<sup>(5)</sup>.

هذا ويضطلع المكتب في جلساته الأولى بعد انتخابه بتحديد اختصاصات كل عضو من أعضائه حسب ما يقتضيه النظام الداخلي لمجلس المستشارين، كما يسهر تحت إشراف الرئيس على إدارة جلسات المجلس، ويشرف على تنظيم المصالح الإدارية والمالية للمجلس، ويبلغ قرارات المكتب كتابة إلى رؤساء الفرق ورؤساء اللجان ومنسقي المجموعات البرلمانية والمستشارين غير

(1) - ياسر فتحي عبد الحميد كاسب، المرجع السابق، ص 95.

(2) - سميرة بن عمر، المرجع السابق، ص 122.

(3) - المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - المواد 19، 20، 21، 22 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(5) - المادة 23، 24، 25 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

المنتمين لأي فريق أو مجموعة برلمانية كتابة بعد أربعة وعشرين ساعة من تاريخ عقد الاجتماع الذي اتخذت فيه وبعد أربعة أيام إذا تعلق الأمر باجتماع عقد خلال الفترة الفاصلة بين الدورتين<sup>(1)</sup>.

كما يقوم مكتب المجلس بوضع جدول أعماله طبقا لمقتضيات الفصل الثاني والثمانين من الدستور ويبلغه إلى رئيس الحكومة ورؤساء اللجان ورؤساء الفرق ومجموعات المجلس وإلى المستشارين غير المنتسبين لأي فريق في المكان المخصص لإيداع مراسلاتهم، كما يضع وينسق مع مكتب مجلس النواب الترتيبات الضرورية لعقد جلسات عمومية مشتركة بين المجلسين<sup>(2)</sup>.

هذا ويؤكد النظام الداخلي لمجلس المستشارين في مادته الواحدة والثلاثين على عدم إمكانية الجمع بين عضوية المكتب ورئاسة لجنة من لجان المجلس الدائمة أو رئاسة فريق أو مجموعة بالمجلس أو رئاسة لجنة فحص صرف ميزانية المجلس.

وهنا أيضا وبهذا الخصوص، أي انتخاب أعضاء مكتب مجلس المستشارين يلاحظ تأكيد المؤسس الدستوري ومعه المشرع على احترام التمثيل النسبي داخل المكتب ضمانا للتعددية الممثلة على مستوى المجلس ككل ومن ثم الوقوف في وجه هيمنة الأغلبية على هيكل المجلس ككل في حال الابتعاد من التمثيل النسبي واللجوء إلى أنماط أخرى من التمثيل لا تسمح بالتمثل التعددي الحقيقي.

وفي تونس وخلافا لما هو موجود في الجزائر والمغرب أين يتم انتخاب أعضاء مكتب المجلسين مع تحديد مدة مزاولتهم الاختصاصات الممنوحة لهم.... مجلسي البرلمان التونسي عن رئيس كل مجلس ونائبين للرئيس، ورؤساء اللجان القارة ومقرريها<sup>(3)</sup>.

ويمثل مكنتي مجلس النواب ومجلس المستشارين هيكلًا مركزيًا في تنظيم أعمال المجلسين، حيث أن تركيبة كل واحد منهما، تجعل المكتب أقدمًا يكون على متابعة وتنسيق عمل كل مجلس، ذلك أن رؤساء اللجان ومقرريها على إطلاع كامل بجميع المواضيع التي قامت اللجان بدراستها

(1) - المادتين 27 و28 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - المادتين 32 و33 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - الفصل الرابع من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل السادس من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.



أو.... النظر فيها فيتبادلون الرأي فيها في اجتماع كل مكتب حسب الحالة<sup>(1)</sup>.

وتتمثل مهام المكتب في السهر على حسن سير أعمال المجلس المعني، إعداد مشروع ميزانية المجلس، اقتراح ثلاثة نواب أو ثلاثة مستشارين حسب الحالة لتعينهم من بين أعضاء اللجنة الخاصة المكلفة بوضع تقرير سنوي حول التصرف المالي لكل مجلس<sup>(2)</sup>.

كما يسهر على سن النظام الإداري للمجلس ووضع التنظيم الهيكلي لإدارته، ووضع مشروع جدول أعمال الجلسات العامة مع تحديد اليوم الأسبوعي لانعقاد الجلسات العامة للمجلس وذلك في بداية كل دورة والبت في ما يختلف فيه من اختصاصات اللجان الدائمة والقيام مقام المجلس ككل خلال عطلته<sup>(3)</sup>.

ويعقد مكتب كل مجلس اجتماعاته بصفة دورية مرة على الأقل كل مصف شهر وذلك بدعوة من رئيس المجلس الذي يرأس اجتماعاته أو يكلف بذلك أحد نائبيه<sup>(4)</sup>. ويتخذ قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح صوت الرئيس<sup>(5)</sup>. على أن تدون محاضر جلسات مداولات مكتب المجلس في سجل خاص<sup>(6)</sup>.

وهكذا يتجلى بوضوح أن المؤسس الدستوري ومعه المشرع في كل من الجزائر والمغرب جعلتا تكوين مكثبي المجلسين يقوم على انتخاب أعضائهما وبالتمثيل النسبي مع إعطاء الحق للمجموعات البرلمانية لتقديم مترشيحيها، وذلك ما يضمن التمثيل التعددي وعكسه على أجهزة مجلسي البرلمان واقعا مع ضمان تجديد هذه التشكيلة بالنسبة لمجلسي البرلمان الجزائري كل سنة

(1) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 54.

(2) - الفصول الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

الفصل السابع من النظام الداخلي لمجلس المستشارين الفرنسيين.

-الفصل التاسع من القانون الأساسي رقم 48 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهم ببعضهما.

(3) - الفصل الخامس والثاني عشر والثامن عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

الفصل الثامن والتاسع من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - الفصل الرابع من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-الفصل الخامس من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

(5) - الفصل الخامس من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

(6) - نفس الفصل من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

وفي المغرب بعد السنة الثالثة من تشكيل مجلسي البرلمان، أما في تونس فإن مكتبي مجلس النواب ومجلس المستشارين لا يتم انتخابهم بل هم أصلا ممثلين في رئيس كل مجلس ونائبيه ورؤساء اللجان الدائمة ومقرريها أي أن مكتبي المجلسين في تونس يشكلان مباشرة بعد معرفة التشكيلة السابقة.

ويعاب على هذه الطريقة أنها لا تسمح بفتح المجال أمام المعارضة للتواجد داخل مكتب أي مجلس واقعا لأن الحزب الحاكم هو المسيطر واقعا لتمثيله العددي من جهة وزادت هذه الطريقة المنهجية في تكوين مكتبي المجلسين من تكريس هذا الواقع<sup>(1)</sup>.

أما على مستوى الاختصاصات فإن الصلاحيات الممنوحة لمكتب كل مجلس في الدول الثلاث تجعل من هذا الجهاز، أي المكتب، الهيكل المركزي لتنظيم أعمال كل مجلس بل والعمل على متابعتها وتنسيقها.

### **ثالثا: لجان المجلسين:**

ترتكز المهمة النيابية على دراسة المشاريع القانونية والمسائل المرتبطة بسير دواليب الدولة بصفة عامة، ويفترض العمل المجدي وجود لجان مختصة بالنظر والدرس، تسهل عمل الجلسة العامة وتمهد لاتخاذ المجلس لقراراته. فاللجان تمثل الجهاز الأساسي الذي يقوم بأهم جانب من العمل التشريعي.<sup>(2)</sup>

وقد تزايد دور اللجان البرلمانية إلى درجة أصبحت تمثل فيها البنيات الأكثر أهمية وفعالية في المؤسسات التشريعية، وتزايد أهمية ودور اللجان نابع من دورها التقني في التداول بشأن القضايا المطروحة أمام المجالس النيابية.<sup>(3)</sup>

لذلك أكد المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس على إنشاء اللجان داخل كل مجلس من مجلسي البرلمان وترك إجراءات إنشائها وتنظيم عملها للمشرع وفق النظام الداخلي لكل مجلس.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 250.

(2) -P-Aoril et J.Gicquel, op. cit, p85.

(3) -أحلام الضيف، المرجع السابق، ص57.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

ففي الجزائر أسس الدستور وبالتبعية له القانون العضوي المنظم لعمل مجلسي البرلمان وعلاقتهما ببعضهما لتكوين كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للجان دائمة على مستواهما<sup>(1)</sup> يقدر عددها بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني باثني عشر لجنة دائمة وبتسعة لجان دائمة بالنسبة لمجلس الأمة، كل منها مختصة بمجال محدد بغرض ضبط وتقسيم العمل بما يضمن عدم التداخل في الاختصاص من جهة وحسن سير العمل من جهة أخرى.

وتضم لجان المجلس الشعبي الوطني الدائمة من عشرين عضواً إلى ثلاثين عضواً، ومن عشرة أعضاء إلى خمسة عشر عضواً على الأكثر بخصوص لجان مجلس الأمة، باستثناء لجنة المالية التي تتكون من عدد أكبر، وهو ما بين عشرين وخمسين عضواً على الأكثر في المجلس الشعبي الوطني وبين خمسة عشر على الأكثر في مجلس الأمة.

والسبب في ذلك يعود إلى أهمية الجانب المالي وتقنيته والوقت الذي يستغرقه قانون المالية للدراسة والمحدد بدقة.<sup>(2)</sup>

وباستثناء رئيس المجلس، الذي يستبعد النظام الداخلي لكل مجلس انتماءه إلى أية لجنة دائمة، يمكن لكل عضو من أعضاء المجلسين الانضمام إلى لجنة دائمة واحدة فقط.

ومن أجل أن تعكس تركيبة هذه اللجان التركيبية السياسية للمجلس المعني، اعتمد النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي ومجلس الأمة على الأسلوب التناسبي في توزيع المقاعد داخلها على المجموعات البرلمانية، إذ تحظى كل مجموعة بعدد من المقاعد يتناسب مع عدد أعضائها.<sup>(3)</sup>

ويتولى مكتب كل مجلس تعيين الأعضاء غير المنتمين إلى أية مجموعة برلمانية في لجنة دائمة بناء على طلبهم. ذلك أنه من حق كل عضو في المجلسين الانضمام إلى لجنة دائمة، على أن

(1) -المادة 134 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 2016 تقابلها المادة 117 من التعديل الدستوري 1996.

-المادة 9 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) -سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 64.

(3) -المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يراعي مكتب المجلس في تعييناته تلك رغبات الأعضاء المعينين قدر الإمكان<sup>(1)</sup>

وإذا كان المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يشكلان لجانها الدائمة لمدة سنة قابلة للتجديد، فإن بوسعهما أيضا إعادة تجديد أعضاء هذه اللجان كليا أو جزئيا وفقا لنفس المبدأ، وفي حال شغور مقعد أحد أعضاء لجنة دائمة يتم شغل المقعد الشاغر وفقا لنفس الأشكال.

هذا وقد خص النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، كل لجنة دائمة بمكتب يسير أعمالهما، يضم رئيسا ونائبا رئيسا ينوب عنه في حال قيام مانع ومقرر تناط بهمهمة تقديم تقرير اللجنة إلى المجلس المعني، يعين رئيس المكتب من ينوب عنه في الموضوع في حال غيابه.<sup>(2)</sup>

ويتم توزيع مهام مكاتب اللجان الدائمة استنادا إلى إتقان رؤساء المجموعات البرلمانية في اجتماع يعقد مع مكتب ال جلس بدعوة من رئيسه أو بطلب من مجموعة برلمانية فيعين المرشحون وينتخبون طبقا للاتفاق المتوصل إليه وعند استحالة الوصول إلى اتفاق يشكل المكتب عن طريق الانتخاب من قبل أعضاء اللجنة المعنية.<sup>(3)</sup>

وقد حدد المواد من 20 إلى 31 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، والمواد من 17 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فمجال اختصاص كل لجنة أي المسائل التي تحال عليها، وقد أستخدم المشرع في تحديد اختصاص اللجان الدائمة طريقتين: الأولى تقوم على أساس تحديد اختصاصات اللجنة الدائمة بكيفية محددة ومختصرة، كما هو الحال بالنسبة للجنة الدفاع الوطني التي تختص بالمسائل المتعلقة بالدفاع الوطني<sup>(4)</sup> أما الثانية، فمن خلالها حظيت اللجان الدائمة بمجال اختصاص واسع وغير دقيق كلجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان<sup>(5)</sup>، ولجنة التربية

(1)-المادة 36 الفقرة 2-3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(2)-المادة 37 الفقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 37 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(3)-المادة 37 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(4)-المادة 22 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(5)-المادة 21 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

والتكوين والتعليم العالي والشؤون الدينية ولجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.

هذا وعلى الرغم من تحديد اختصاص كل لجنة إلا أن تنازع الاختصاص بين اللجان الدائمة يمكن أن يثار في حالتين: الحالة الأولى عندما تعلن لجنتان دائمتان فأكثر عن عدم اختصاصهما بدراسة مسألة معينة وإبداء الرأي بشأنها، وتسمى هذه الحالة بالتنازع السلبي، أما الحالة الثانية فتكون عندما تعلن لجنتان فأكثر اختصاصهما بدراسة موضوع ما، وهنا يكون التنازع إيجابيا، وفي الحالتين يضطلع مكتب مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة بفض التنازع.

وتباشر اللجان الدائمة أشغالها بمجرد استدعائها من قبل رئيسها أثناء الدورة ومن طرف رئيس المجلس لدراسة وتحليل النصوص المحالة عليها بواسطة جمع المعلومات حول المسألة المعروضة عليها. ولها في إطار ممارسة أعمالها أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم بما فيهم أعضاء الحكومة.<sup>(1)</sup>

ليتم بعدها تسجيل الملاحظات وصياغة التوصيات والاقتراحات والتعديلات وبلورة ذلك في التقرير التمهيدي والتكميلي إن لزم الأمر، ويمكن لكل لجنة دائمة أن تطلب من مكتب مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني حسب الحالة عرض نص على لجنة دائمة أخرى لتبدي رأيها فيه.

ولا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها، وعند عدم توفر النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ثماني وأربعين ساعة على الأقل بالنسبة لمجلس الأمة وبعد ست ساعات بالمجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup> وفي جلسة التصويت الثانية يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد أعضاء اللجنة الحاضرين مع إجازة التصويت بالوكالة.<sup>(3)</sup>

وفي المغرب أسس الدستور والتبعية له النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس

(1)-المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(2)-المادة 40 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 40 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة

(3)-المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

المستشارين لتكوين لجان دائمة على مستواهما (1) يقدر عددها بالنسبة لمجلس النواب بثمانية لجان وست لجان بالنسبة لمجلس المستشارين (2)

ويجب على كل برلماني أن يكون عضوا في لجنة من لجان الدائمة، ولا يحق أن يكون عضوا في أكثر من لجنة دائمة واحدة، ويعين النواب غير المنتسبين لفريق نيابي أو مجموعة نيابية بناء على طلبهم أعضاء في اللجان الدائمة في حدود العدد المقرر من لدن مكتب المجلس.

كما لكل نائب غير عضو باللجنة الحق في الحضور والمشاركة في أعمال هذه الأخيرة دون أن يشارك في التصويت. (3)

وتنتخب مكاتب اللجان الدائمة في مستهل الفترة النيابية، لتتألف من رئيس أربعة نواب للرئيس بالنسبة لمجلس النواب وستة نواب له بالنسبة لمجلس المستشارين، مقرر، نائب المقرر وأمناء. على أن يضم مكتب كل لجنة دائمة ممثلا عن كل فريق نيابي يمارس اختصاصاته تحت إشراف مكتب المجلس.

ولمكتب اللجنة الدائمة الصلاحية في برمجة أعمالهما وتسيير مناقشتها وتحديد مواعيد ومدد اجتماعاتها، والإشراف على وضع التقارير المقدمة للجلسة العامة باسم اللجنة، كما يمكن لأعضاء اللجنة الدائمة أن يطلبوا عقد اجتماعات من أجل دراسة موضوع مرتبط بالقطاعات التي تدخل في نطاق اختصاصها على أن يوجه الطلب إلى رئيس اللجنة ويقرر في شأنه مكتبها. أما استدعاء اللجنة فيكون من لدن رئيس مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو بطلب من الحكومة أو من رئيس اللجنة أو بطلب من ثلث أعضائها. (4)

ويجب على أعضاء اللجان النيابية الدائمة الحضور في جميع اجتماعاتها، وعلى من أراد الاعتذار أن يوجه رسالة إلى رئيس اللجنة مع بيان العذر قبل بداية الاجتماع، كما يمكن للوزراء أن

(1)-الفصل 69 من دستور 2011.

(2)-المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 52 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3)-المادة 37 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 54 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4)-المواد 37-38-40-41 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المواد 54-55-56-60 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

يحضروا اجتماعات اللجان الدائمة، ولهم أن يستفيدوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض، ويمكن الاستماع لوزراء إذا ما طلبوا ذلك، كما يحق لمندوبي الحكومة أن يتناولوا الكلمة إذا طلب ذلك أحد أعضاء الحكومة، ويمكن لرؤساء اللجان الدائمة الترخيص لموظفي مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية<sup>(1)</sup>.

هذا وتنتهي اللجان الدائمة جميع اجتماعاتها بتحرير محضر مفصل عن كل اجتماع، وللنواب بالمجلسين الحق في الإطلاع على محاضر وتقارير جلسات اللجان وكذا على كل وثائقها ومستنداتها التي تبقى محفوظة لدى اللجنة. على أن يقدم مقرر اللجنة الدائمة في الجلسة العامة لكل مجلس، تقريراً يشمل النصوص الأصلية والوثائق التي قدمت للجنة وملخص المناقشة العامة وملخص مناقشة مواد النص التشريعي المقدمة أما اللجنة والتعديلات المقدمة ونتائج التصويت عليها وعلى النص برمته<sup>(2)</sup>

كما يمكن للجان الدائمة بمجلس النواب أن تعقد اجتماعات مشتركة مع اللجان الدائمة بمجلس المستشارين للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعاً وطنياً هاما بطلب من الحكومة أو باتفاق مع رئيسي مجلسي البرلمان.<sup>(3)</sup>

ويحدد رئيسا المجلسين تاريخ انعقاد الاجتماع المشترك للجان المعنية، بناءً على مداوالات مكثبي المجلسين ويصدران بلاغاً مشتركاً يحدد جدول أعمال الاجتماع، ويبلغ إلى أعضاء اللجان المعنية بمجلسي البرلمان ثمان وأربعين ساعة قبل انعقاد الاجتماع<sup>(4)</sup>

وفي حالة انعقاد الاجتماع المشترك بمبادرة من الحكومة أو من مجلس النواب رئاسة الاجتماع المشترك، وفي حالة انعقاد الاجتماع المشترك بمبادرة من مجلس المستشارين يتولى رئيس

(1)-المواد 45-46-47-48 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المواد 64-67 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2)-المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3)-الفصل 68 الفقرة الأخيرة من دستور 2011.

-المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 63 الفقرة 2 من نفس النظام الداخلي.

(4)-المادة 63 الفقرة 2 من نفس النظام الداخلي.

مجلس المستشارين رئاسة الاجتماع المشترك<sup>(1)</sup>

وتتعد الاجتماعات المشتركة للجان الدائمة بمقر المجلس صاحب المبادرة، أو المكان المتفق عليه بين رئيسي المجلسين في حالة انعقادها بطلب من الحكومة، ويتولى رئيسا أو رؤساء اللجان المعنية مساعدة رئيس الاجتماع ويقدمون جدول الأعمال وجميع التوضيحات الضرورية عند الاقتضاء وتجرى المناقشة بعد عرض البيانات أمام اللجنتين ليتولى مهمة المقرر في هذه الاجتماعات المشتركة عضو عن كل مجلس.<sup>(2)</sup>

ويعتقد البعض أن هذه الاجتماعات المشتركة للجان الدائمة بمجلسين البرلمان وإن كانت محدودة، لحصر وقوعها في الإطلاع على البيانات المتعلقة بالقضايا ذات الأهمية الوطنية، إلا أنها يمكن أن تكون مجالا خصبا لتنسيق العمل بين المجلسين بشكل مشترك وتحقيق نوع من التعاون والانسجام بين نواب المجلسين ومحاولة تقريب الرؤى بخصوص القضايا محل الاجتماع المشترك<sup>(3)</sup> ويعكس حقيقة أن مجلس النواب ومجلس المستشارين مجلسين لبرلمان واحد وليس برلمان مستقلان وهو ما يفتح المجال لتعاون مشترك أعمق بينهما من هذا الجانب<sup>(4)</sup>

أما في تونس فإن الدستور ومعه النظامان الداخليان لمجلس النواب ومجلس المستشارين أسسا أيضا غرار ما هو موجود بالجزائر والمغرب، لإنشاء لجان دائمة على مستوى كل من مجلس من مجلسي البرلمان<sup>(5)</sup>.

وحسب الفصل الثلاثين من الدستور التونسي، فإن اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان تعمل دون انقطاع حتى أثناء عطلة المجلس، حيث يتكون كل مجلس من نفس عدد اللجان الدائمة والمقدر بسبع لجان<sup>(6)</sup>.

(1)-المادة 63 الفقرة 3- 4 من نفس النظام الداخلي.

(2)-المادة 63 الفقرة 5-6 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3)-المختار مطيع، المرجع السابق، ص 97.

-حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 121.

(4)-حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، نفس المرجع، نفس الموضوع.

(5)-الفصل 30 من دستور 2002.

-الفصل 33 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(6)-الفصل 33 من نفس النظام الداخلي.



ويتم تكوين اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان التونسي عن طريق الانتخاب حيث تبدأ عملية الانتخاب إنطلاقاً من إعلان رئيس المجلس المعني في الجلسة الافتتاحية للمدة النيابية أو الدورة العادية عن تركيبة المجموعات البرلمانية، ثم يعلن عن توزيع أعضاء المجموعات على اللجان وفقاً للقواعد المحددة بموجب الفصل الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب والفصل السادس من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، إذ يتم توزيع المقاعد داخل اللجان بصورة تعكس أهمية المجموعات أي بما يتناسب مع جمعها العددي بالنظر إلى العدد الإجمالي للمجلس المعني.

هذا ويفتح المجال للنواب غير المنتمين إلى مجموعة برلمانية أو إلى حزب مكون لمجموعة للترشيح للمقاعد التي بقيت شاغرة.

حيث يحدد رئيس المجلس المعني حسب الفصلين الأنفين أجلاً أقصاه أربعاً وعشرين ساعة ليقدّم رؤساء المجموعات الأعضاء المرشحين للجان الدائمة، ويأذن بعد ذلك بتوزيع قائمة انتخابية وحيدة لكل لجنة قبل الشروع في انتخاب أعضاء اللجان.

وفي حالة تجاوز عدد المرشحين عدد المقاعد بالنسبة إلى المجموعات يجري الانتخاب حسب القوائم الموزعة، ولا يمكن أن يختار عضو المجلس المعني عدداً من المرشحين يتجاوز عدد المقاعد بالنسبة لكل مجموعة برلمانية على خلاف إمكانية اختيار عدد أقل من المطلوب. ليفوز بالعضوية من أحرز أغلبية الأصوات وفي حال تساوي الأصوات يرجح الأكبر سناً. وإذا أحدث شغور باللجنة الدائمة بسبب تغيير المجموعة، يمكن لرئيس تلك المجموعة أن يقدم من يترشح لتعويض العضو المتخلي، وإذا حدث الشغور من بين أعضائها الآخرين، يمكن لكل نائب غير منتمي إلى المجموعة ولا إلى حزب مكون لمجموعة برلمانية أن يقدم ترشحه للمقعد الشاغر.

وتتكون كل لجنة من رئيس ومقرر ومقرر مساعد وأعضاء، ليتراوح عدد أعضاء كل لجنة دائمة بالمجلسين بين الخمسة عشر عضواً وعشرين عضواً. ولا يمكن للنائب أن يكون عضواً إلا في لجنة واحدة<sup>(1)</sup>.

وتختص اللجان الدائمة بالنظر للمسائل التي قرر المجلس إحالتها عليها أو التي تتعهد اللجنة بموافقة رئيس المجلس بدراستها في نطاق مجال اختصاصها. حيث يعد مقرر اللجنة أو مساعده أو

(1) -الفصل 37 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

المقرر المعين للموضوع تقريراً بغرض عرضه على الجلسة العامة<sup>(1)</sup>. وتنتهي اللجنة أعمالها بتسليم تقريرها إلى رئيس المجلس الذي يوزعه طبقاً للفصل الثاني عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب والعاشر من النظام الداخلي لمجلس المستشارين ليعرض على الجلسة العامة.

هذا وتضبط كل لجنة دائمة مواعيد اجتماعاتها الدورية التي تعقدتها بمقر المجلس، وتدعى لعقد اجتماعاتها من طرف رئيسها بعد إعلام رئيس المجلس الذي يتولى إعلام بقية النواب بموعد انعقاد جلسات اللجان كما يمكن أن يدعوها رئيس المجلس للانعقاد.

ولا يكون اجتماع اللجنة قانونياً إلا بحضور أغلبية أعضائها ويعتبر حضور أعضاء اللجان بلساتها وجوبياً ويعتبر متخلياً عن عضويته من اللجنة كل نائب يتغيب عن ثلاث جلسات متتالية بدون رخصة أو لقرار مانع<sup>(2)</sup> وعند تغيب رئيس اللجنة الدائمة يتولى المقرر رئاسة اللجنة.

هذا ويكون لأعضاء الحكومة الحق في حضور أعمال اللجان الدائمة، كما هو الحال بالنسبة لكل نائب غير عضو فيها مع إمكانية بيان وجهة نظره للجنة حول المشروع أو حول التعديل الذي تقدم به بالنسبة لمجلس النواب.<sup>(3)</sup>

ويمكن للجان الدائمة طلب الاستماع إلى ممثل الحكومة كما لها أن تستشير بمن ترى الاستفادة برأيه وذلك عن طريق رئيس المجلس المعني.

هذا وتتخذ اللجان الدائمة قراراتها بأغلبية الأعضاء الحاضرين مع ترجيح صوت الرئيس. علماً أن أعمالها تتصف بالسرية أين تسجل محاضر الجلسات في سجلات غير قابلة للنشر ولا يجوز لغير النواب وممثل الحكومة الإطلاع عليها<sup>(4)</sup>.

وهكذا نلاحظ أن كلا من الجزائر المغرب وتونس جعلت من اللجان الدائمة أجهزة أساسية بمجلسين البرلمان وأناطت لها مهمة تحضير العمل الذي يحال على الجلسة العامة لاتخاذ القرار بشأنه. وقد جعلت الدول الثلاث العضوية باللجان الدائمة وفق قاعدة التمثيل النسبي للمجموعات

(1)-الفصل 41 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2)-الفصل 37 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3)-الفصل 61 من دستور 2002.

-الفصل 44 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4)-الفصل 40 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

البرلمانية الموجودة بكل مجلس من مجلسين البرلمان، وجعلت العضوية حقا لكل نائب غير منتم لمجموعة برلمانية على أن يحدد المجلس اللجنة التي سينتمي إليها هذا الأخير مع الأخذ بعين الاعتبار رغبته في الانتماء إلى لجنة ما. وهذا في كل من الجزائر والمغرب، أما في تونس فإن النواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية لا يمكنهم ذلك إلا في حال شغور مقعد عضو باللجنة الدائمة ولم يتم تعويضه من طرف المجموعة المعنية.

وفي الدول الثلاث يتجلى بوضوح السماح للجان الدائمة الاستتارة برأي من ترى فيه إفادة لعملها سواء من أعضاء الحكومة أو غيرهم، كما يمكن للنواب غير الأعضاء بها حضور اجتماعاتها دون إعطاء رأيهم بخصوص عملها الذي تقرر بخصوص اللجنة المعنية بالأغلبية وفي حال توفر النصاب يعقد اجتماع ثان للجنة المعنية في كل من الجزائر والمغرب دون أن يشير النظام الداخلي لمجلس النواب ومجلس المستشارين بتونس للحل عند حصول هذه الواقعة.

وإذا كانت أعمال اللجان الدائمة بالدول الثلاث تمتاز بالسرية، إلا أن نشرها في السجلات الخاصة بكل مجلس يمكن من الإطلاع عليها لمن أراد ذلك في كل من الجزائر والمغرب وفي حين أن هذا الإصلاح لا يجوز لغير النواب وممثل الحكومة في تونس. هذا وتميزت المغرب عن الجزائر وتونس، حين مكن المؤسس الدستوري المغربي ومعه بالتبعية النظام الداخلي الخاص بكل مجلس من إمكانية عقد اجتماعات مشتركة بين اللجان الدائمة لمجلس النواب ومجلس المستشارين على أن يكون سبب هذه الاجتماعات المشتركة الاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا دون أن يحدد المؤسس الدستوري ولا النظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين المقصود بالقضية المكتبية للطابع الوطني.

### الفقرة الثانية: هيئات المجلسين

إضافة إلى الأجهزة الدائمة التي تشكل مجلسي البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس، فإن لهذه الأخيرة هيئات تؤمن المساعدة ليؤدي كل مجلس عمله على أحسن وجه، وتتمثل في كل من هيئة الرؤساء (أولا)، هيئة التنسيق (ثانيا) والمجموعات البرلمانية (ثالثا).

أولاً: هيئة الرؤساء.

في الجزائر وطبقاً للمادة العاشرة من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها مع بعضهما ومع الحكومة، فإنه يمكن لكل مجلس من مجلسي البرلمان إنشاء هيئات تنسيقية واستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل مجلس.

وبالرجوع إلى المادة السابقة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمادة السادسة والأربعين من النظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أن هيئة الرؤساء في النظامين تطبيقاً للقانون العضوي تعتبر من الهيئات لا الأجهزة الدائمة للمجلسين.

وتتكون هيئة الرؤساء من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس المعني<sup>(1)</sup> وتجتمع باستدعاء من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة حسب الحالة.

وتختص بإعداد مشروع جدول أعمال دورة وتحضيرها وتقويمها كما تهتم بتنظيم سير أشغال اللجان الدائمة والتنسيق بين أعمالها وتسهر أيضاً على تنظيم أشغال المجلس وإعداد مشروع الجدول الزمني لجلساته.<sup>(2)</sup>

هذا ويحدد جدول أعمال هيئة التنسيق ويوزع على أعضائها ثمان وأربعين ساعة قبل الاجتماع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني واثنان وسبعين ساعة قبل الاجتماع بالنسبة لمجلس الأمة.<sup>(3)</sup>

أما في المغرب فإن النظام الداخلي لمجلس النواب تعرض لهاته الهيئة وحدد تنظيمها واختصاصها على خلاف النظام الداخلي لمجلس المستشارين الذي لم يتطرق بتاتا لهاته الهيئة.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب يتضح بجلاء أن هيئة الرؤساء، أو ندوة الرؤساء تتألف من رئيس مجلس النواب ورؤساء الفرق النيابية ورؤساء اللجان الدائمة ونواب

(1)-المادة 49 الفقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 47 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2)-المادة 49 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 47 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3)-المادة 49 الفقرة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 47 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

رئيس المجلس.<sup>(1)</sup>

وتستدعي ندوة الرؤساء الاجتماع من قبل رئيس مجلس النواب ويعلم رئيس الحكومة بيوم وساعة وجدول اجتماع ندوة الرؤساء، ويمكن للحكومة أن تبعث ممثلها الحضور هذا الاجتماع، ويكون له حق التدخل في المناقشات ليبيدي رأي الحكومة في ترتيب جدول الأعمال وتنظيمه وذلك في القضايا التي تعنيها. كما يمكن لكل عضو في ندوة الرؤساء أن يقترح تسجيل نقطة أو عدة نقاط في جدول الأعمال أربع وعشرين ساعة قبل موعد الاجتماع.<sup>(2)</sup>

كما يمكن لندوة الرؤساء أن تتقدم بكل اقتراح يتعلق بتنظيم المناقشة العامة للنصوص المعروضة على المجلس وتبدي رأيها حول أشغال اللجان وتداول في البرمجة الزمنية لأشغال المجلس.<sup>(3)</sup>

أما في تونس فإن كلا من النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وعلاقتهم بالحكومة لا توجد فيها إشارة لمثل هذه الهيئة الموجود في كل من الجزائر والمغرب.

#### ثانيا: هيئة التنسيق.

الملاحظ أن هذه الهيئة لها وجود في الجزائر على خلاف المغرب وتونس أين نجد أن المشرع في الدولتين الأخرتين لم ينص على إمكانية إنشاء هذه الهيئة كما لم يتطرق لتنظيمها أو اختصاصها على خلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة بالجزائر.

حيث تتكون التنسيق في كل من المجلسين من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس المعني، ورؤساء المجموعات البرلمانية.<sup>(4)</sup>

وتستشار في عدد من المسائل تخص جدول أعمال الجلسات بتنظيم أشغال المجلس والسهر

(1)-المادة 56 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2)-المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3)-المادة 58 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4)-المادة 50 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

على حسن أدائها وتقييمها وتوفير الوسائل الضرورية لسير المجموعات البرلمانية.<sup>(1)</sup>

وتجتمع هيئة التنسيق بوصفها هيئة استشارية بدعوة من رئيس مجلس الأمة كل شهر على الأقل خلال الدورات، وفي حالة اقتضاء اجتماعها لضرورة معينة يمكنها الاجتماع بطلب من رئيس مجلس الأمة أو بطلب من مجموعة برلمانية<sup>(2)</sup> أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإنها تجتمع بدعوة من رئيس المجلس أو بطلب من مجموعتين برلمائيتين أو أكثر عند الاقتضاء دون تحديد المهلة الزمنية الضرورية لذلك<sup>(3)</sup>

على خلاف مجلس الأمة الذي حددها بتنظيم كل شهر.

هذا ويبلغ جدول أعمال الاجتماع لأعضاء الهيئة قبل انعقاده باثنين وسبعين ساعة على الأقل وتوزع محاضر الاجتماعات على الأعضاء بعد انعقادها في نفس الأجل بالنسبة لمجلس الأمة<sup>(4)</sup> ودون تحديدها وبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي.

### ثالثا: المجموعات البرلمانية:

إن المجموعات البرلمانية تكتلات سياسية منسجمة، يتم إنشاؤها من قبل منتخبي حزب سياسي داخل مجلس نيابي ويمكن أن يتم تشكيل هذه المجموعات من الأعضاء البرلمانيين الذين يتقاسمون نفس الآراء دون ضرورة انتمائهم إلى نفس الحزب<sup>(5)</sup> وتضطلع المجموعات البرلمانية بدور محوري في الحياة البرلمانية، فهي مصدر تنظيم وحركة المؤسسة التشريعية في تأدية مختلف وظائفها.<sup>(6)</sup>

وقد أدرجت إمكانية إنشاء المجموعات البرلمانية في كل من الجزائر، المغرب وتونس ضمن

الأنظمة الداخلية لمجالسها النيابية.

(1)-المادة 50 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 48 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2)-المادة 48 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3)-المادة 50 الفقرة 3 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4)-المادة 48 الفقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(5)-الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 34.

-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص ص 43- 34.

(6)-أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 56.

ففي الجزائر أقر كل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة إمكانية إنشاء نواب المجلسين لمجموعات برلمانية تختص أساسا بتعيين أعضاء اللجان المختلفة، مشاركة رؤساء المجموعات البرلمانية في هيئة التنسيق وتحديد زمن التدخل في المناقشات والمشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة والجلسات.(1)

ولتكوين مجموعة برلمانية يجب مراعاة عدد من الشروط أهمها: أن تضم كل مجموعة برلمانية عشرة أعضاء على الأقل، وهو عدد موحد بالنسبة للمجلسين، ولا يمكن للعضو أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية واحدة كما يمكنه ألا ينضم لأية مجموعة برلمانية، كما لا يمكن لأي حزب أن ينشئ أكثر من مجموعة برلمانية(2).

أما الأعضاء المعنيون في مجلس الأمة والذين لا ينتمون إلى أحزاب سياسية فيمكنهم أن يشكلوا مجموعة برلمانية واحدة(3).

ويتم تأسيس المجموعة البرلمانية بعد استلام مكتب المجلس المعني الملف الذي يتضمن تسمية المجموعة البرلمانية، القائمة الاسمية لأعضاء المجموعة البرلمانية واسم رئيس المجموعة البرلمانية وأعضاء مكتبها. مع إمكانية تعيين نائب رئيس المجموعة البرلمانية ضمن أعضاء المكتب لإنابته في هيئات المجلس أو في الجلسات العامة(4).

ويكون الإعلان عن إنشاء المجموعة البرلمانية مع ذكر تسميتها وقائمة أعضائها واسم رئيسها ونوابه في جلسة علنية للمجلس المعني، وتنتشر هذه المعلومات والوثائق في الجريدة الرسمية للمداولات.

ونفس الشيء إذا حدث أي تعديل في تشكيلة المجموعة البرلمانية النتائج عن استقالة أو إقصاء أو انضمام جديد للمجموعة، فعندئذ يجب أن تقدم المجموعة البرلمانية القائمة الاسمية لمكتبها

(1)-المادة 51 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 49 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2)-المادة 51 الفقرة 2- 3- 4- 5 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 49 الفقرة 2- 3- 4- 5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3)-المادة 49 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(4)-المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 50 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

## الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وأعضائها في جلسة علنية<sup>(1)</sup> ولا يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إنشاء مجموعة أو مجموعات برلمانية للدفاع عن مصالح شخصية أو مهنية<sup>(2)</sup>.

وفي المغرب أقر المؤسس الدستوري في فصله التاسع والستين إمكانية إنشاء مجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء، للمجموعات البرلمانية. وتجسيدا لذلك بين النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين شروط إنشاء المجموعات البرلمانية وتنظيمها ودورها.

حيث لا يمكن أن يقل أعضاء كل مجموعة برلمانية عن اثني عشر عضوا، ولا يحق لأي عضو أن ينتمي لأكثر من مجموعة برلمانية واحدة، ويمكن للأعضاء الذين لا يتوفرون على العدد الكافي لتكوين المجموعة أن ينتسبوا إلى إحدى المجموعات البرلمانية الموجودة بعد تأسيسها، ويمكن للمجموعات المكونة قانونا الاندماج مع بعضها البعض<sup>(3)</sup>.

وتشكل المجموعات البرلمانية في مستهل الفترة النيابية بالنسبة لمجلس النواب ومستهل الفترة النيابية وعند انتهاء منتصف الولاية التشريعية لمجلس المستشارين بتبليغ لائحة لرئيس المعني تضم أسماء أعضاء المجموعة البرلمانية مرفوقة بتوقيعاتهم، وباسم الرئيس الناطق باسمهم والتسمية التي تم اختيارها للمجموعة<sup>(4)</sup>.

ويعلن رئيس المجلس المعني خلال جلسة عمومية عن تشكيل المجموعات البرلمانية وعدد أعضائها وأسماء رؤسائها، وفي حال إدخال تعديلات تخص عضوية المجموعة البرلمانية وجب إعلام رئيس مجلس النواب ومجلس المستشارين حسب الحالة، يحاط رئيس المجلس عندها ببيان

(1)-المادة 53 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 51 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2)-المادة 51 الفقرة الأخيرة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 52 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3)-المادة 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 46 الفقرة 1، 2، 3 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4)-المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 47 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.



موقع من قبل رئيس المجموعة<sup>(1)</sup>

وللمجموعات البرلمانية بمجلس النواب ومجلس المستشارين، على حد سواء دور في تعيين أعضاء المكتب وأعضاء اللجان الدائمة وأعضاء البعثات الدبلوماسية، ووضع جدول أعمال مداورات المجلس زيادة على الاتفاق مع رئيس المجلس المعني على تقسيم أماكن الجلوس داخل قاعة الجلسات ؛ تخصيص أماكن جلوس أعضاء كل مجموعة بشكل يتناسب مع العدد المشكل لها<sup>(2)</sup> وفي تونس لم يتطرق القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 للمجموعات البرلمانية رغم أنه المختص بتنظيم مجلس النواب ومجلس المستشارين وترك مسألة إنشائها وتنظيمها للنظام الداخلي الخاص بكل مجلس.

وعن شروط تكوين المجموعة البرلمانية الانتماء إلى نفس الحزب السياسي بالنسبة لمجلس النواب<sup>(3)</sup> وألا يقل عدد أعضائها عن خمسة بالمائة من أعضاء المجلس المعني وألا ينخرط النائب في أكثر من مجموعة نيابية واحدة وله ألا ينتمي لأية مجموعة<sup>(4)</sup>

أما إجراءات تكوين المجموعات البرلمانية فتتمثل في ضرورة إيداع تصريح بتكوين المجموعة لدى رئيس مجلس النواب في أجل أقصاه ثمان وأربعون ساعة قبل افتتاح المدة النيابية وقبل بداية كل دورة عادية، وفي أجل ثمان وأربعون ساعة لدى رئيس مجلس المستشارين قبل افتتاح المدة النيابية وقبل افتتاح المدة النيابية وعند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس ولا يؤخذ بعين الاعتبار كل تصريح تم ايداعه بعد الأجل، ويكون التصريح مصحوبا بالقائمة الأسمية لأعضاء المجموعة ممضاة من قبلهم مع ذكر اسم المجموعة الذي الناطق باسمها<sup>(5)</sup>

(1)-المادة 31 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 48 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2)-المادة 32 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

المادة 50 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3)-الفصل 28 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

(4)-الفصل 30 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي

-الفصل 37 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي

(5)-الفصل 29 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي

-الفصل 36 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي

كما يجب اعلام رئيس المجلس النواب أو رئيس المجلس المستشارين حسب الحالة كتابيا من قبل رئيس المجموعة بكل تغيير يطرأ على مجموعة ويتولى رئيس الإعلان عن تغييرات بالجلسة العامة فالمالية ونشرها في مداوات المجلس المعني.

ومما سبق ذكره يتجلى بوضوح أن كل من الجزائر، المغرب وتونس مكنت مجلسي برلماناتها من تشكيل هيئات مساعدة لأجهزة الدائمة بكل المجلس غير أمه إذا وقع اتفاق بين هاتيه الدول حول الأجهزة الدائمة بالبرلمان فإنها اختلفت بخصوص هيئات فبينما نجد أن الجزائر جعلت للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ثلاث هيئات تتمثل في هيئة الرؤساء هيئة التنسيق والمجموعات البرلمانية، فإن المغرب وتونس لم تعتمد إلى نفس الإجراء.

فبينما اتفقت المغرب وتونس مع الجزائر في تشكيل مجلس برلمانيها للمجموعات البرلمانية التي تعتبر عاملا مشتركا بين الدول الثلاث فإنها اختلفت عنها بخصوص هيئة التنسيق وهيئة الرؤساء.

فهية التنسيق موجودة في الجزائر ومنظمة بموجب النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لا وجود لها في كل من المغرب وتونس، أما هيئة الرؤساء فإنها في المغرب منظمة داخل المجلس النواب دون مجلس المستشارين وليس لها تنظيم في تونس داخل مجلس البرلمان، سواء مجلس النواب أو مجلس المستشارين.

وهذا ما يؤكد أن الدول الثلاثة اهتمت الأنظمة الداخلية لبرلماناتها بالتنظيم الدقيق لأجهزة الدائمة في حين لم تهتم بذلك كثيرا عندما تعلق الأمر بالهيئات المساعدة سيما في كل من المغرب وتونس.

### **الفرع الثاني: نظام عمل البرلمان**

يؤدي البرلمان سواء شكل من مجلس واحد أو من مجلسين وظيفته التشريعية والخاصة بالمراقبة خلال مدة زمنية يحددها الدستور والنظام الداخلي، وتدعى بالدورة البرلمانية التي يمكن أن تكون عادية أو غير عادية (الفقرة الأولى). كما يشتغل البرلمان حسب جدول أعمال محدد ومن خلال تنظيم جلسات عامة للتصويت على المشاريع ومقترحات القوانين من جهة وأداء دوره الرقابي من جهة أخرى (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: الدورات البرلمانية

يعتبر تدبير الزمن البرلماني مسألة قديمة قدم المؤسسة البرلمانية ذاتها والمتأصلة النشأة في النظام البريطاني مهد النظام النيابي، ومنها شاع انتشاره حتى أصبحت لا تخلو مؤسسة برلمانية من ضوابط تحكم تدبير زمنها خصوصا أمام اتفاق غالبية الآراء على كون الزمن من أهم عوامل نشاط البرلمان وأحد مقوماته الأساسية لأداء الدور المنوط به (1)

وتنظيم الزمن البرلماني لم يتم إقراره دفعة واحدة، بل هو نتيجة تطور تدريجي، منذ أن تم اعتبار تأقيت المدة الزمنية التي ينتخب لها البرلمان، إحدى ركائز النظام النيابي هذا التأقيت الذي «يتيح الفرصة لتجديد تمثيل إرادة الناخبين، كما يسمح للناخبين بأن يعيدوا الحكم على أعضاء البرلمان خلال مدة نيابتهم ليقرروا انتخابهم من جديد أو انتخاب غيرهم ممن يرونهم أكثر كفاءة وقدرة على تمثيلهم» (2) هو الإطار العام الذي يندرج في المواعيد والمدة الزمنية التي يمارس البرلمان وفقها وظائفه والذي يعرف بمدة الدورة البرلمانية، التي يمكن أن تكون عادية (أولا) أو غير عادية، استثنائية (ثانيا).

### أولا: الدورة العادية

إن الدورة البرلمانية هي الفترة الزمنية من السنة التي يمكن للبرلمان خلالها عقد جلساته وممارسة كافة اختصاصاته، والدورة محدد أساسي لقياس فعالية المجالس البرلمانية ومدى استقلاليتها فتحديد عدد الدورات العادية ومددها والجهة المختصة بافتتاحها واختتامها كلها عناصر أساسية لمعرفة درجة تحكم البرلمان في زمنه.

وقد كانت تقاليد النظام النيابي متأصل النشأة في بريطانيا تترك للمجالس البرلمانية حرية تحديد مدة الدورات وكان لرؤسائها سلطة افتتاحها واختتامها، وكان هذا التنظيم بمثابة شرط لتجسيد سيادة الشعب الذي يفرض في المجالس البرلمانية ضمانتها (3)

(1)-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 56

السعيد بوشعير، النظام النيابي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996.السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق ص ص 72 73.

(2)-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 57.

(3)-علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 93.

وأمام الضغط المستمر الذي كانت تمارسه المجالس على الحكومات طوال السنة أصبح التفكير منصبا على رفع هذه الضغط وتجنيب الحكومات من خطره الذي يهدد استقرارها ويكبح فعاليتها من خلال ما يعرف بعقلنة العمل البرلماني الرامي في أحد مبادئه إلى تحديد مدة عمل البرلمان<sup>(1)</sup> المعمول به في كل من الجزائر، تونس والمغرب.

فبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده ينص في مادته 135 على كون البرلمان يعقد جلساته في «دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل، وتبتدى في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر» ليقوم القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقتهما بالحكومة، بتأكيد ذلك وإيراد بعض النقاط التنظيمية الخاصة بالدورة العادية للبرلمان الجزائري.

حيث يؤكد المادة الخامسة من هذا القانون العضوي على بداية دورة البرلمان العادية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، ويحدد اختتام الدورة العادية بالتنسيق بين مكنتبي المجلسين وبالتشاور مع الحكومة<sup>(2)</sup> على أن يكون افتتاح واختتام الدورة العادية للمجلسين بتلاوة سورة الفاتحة وعزف النشيد الوطني<sup>(3)</sup>

وهذا يفيد أن دورة البرلمان الجزائري مقيدة من حيث فترتها بعشرة أشهر على الأقل إلا أن ذلك لا يعني الاجتماع كل يوم مما يقلص بالنتيجة من أيام العمل خلال الدورة والعمل الفعلي، سيما إذا قلت المشاريع والاقتراحات وما يترتب عن ذلك من تخفيف في أعمال البرلمان. ومرد ذلك توزيع العمل بين اللجان والجلسات العامة، لأن كثرة الأعمال تقتضي منح الأعضاء في اللجان والجلسات قدرا من الراحة لاستعادة نشاطهم إلى جانب أيام الراحة خاصة أن الجلسات تستغرق أحيانا أوقاتا طويلة في اليوم الواحد.<sup>(4)</sup>

وهنا تجدر الإشارة إلى أن الدورة العادية للبرلمان الجزائري بمجلسيه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2006 والمحددة بعشرة أشهر على الأقل، تختلف عما كان معمولا به سابقا، سواء

(1)-المختار مطيع، المرجع السابق، ص 101.

(2)-المادة 5 الفقرة 1 2 من القانون العضوي رقم 16 12.

(3)-المادة 5 الفقرة 3 من نفس القانون العضوي.

(4)-Ben Abbou Kirane Fatiha ; op- cit ;55

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

في ظل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 والمتبني أيضا لنظام الثنائية المجلسية، أو الدساتير السابقة له والمتبنية لنظام الأحادية المجلسية، حيث كان للبرلمان دورتان عاديتان إحداهما تعرف بدورة الربيع والثانية بالدورة الخريفية<sup>(1)</sup>

أما في المغرب في الدستور ينص في فصله الخامس والستين على أن يعقد البرلمان جلساته أثناء دورتين في السنة، ويرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل. وإذا استمرت جلسات البرلمان أربعة أشهر على الأقل في كل دورة، جاز ختم الدورة بمرسوم.

وإذا كان الفصل الخامس والستين من الدستور المغربي هو الذي يحدد زمن الدورتين فإن النظامين الداخليين لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قد سكتا عن هذه المسألة، بحيث لا يحددان في موادهما زمن كل دورة، إذ أن عبارة «إذا استمرت جلسات البرلمان أربعة أشهر على الأقل جاز ختم الدورة بمرسوم» تفيد أنه بالإمكان أن تتعدى مدة الدورتين العاديتين الأربعة أشهر لكل واحدة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري المغربي اعتمد نفس الأسلوب في تنظيم دورات البرلمان العادية المعمول به في دستور 1996 المتبني لنظام الثنائية المجلسية أيضا أي نظام الدورتين ولكن مع اختلاف في المدة الدورة الواحدة والمقدرة بثلاث أشهر على الأقل<sup>(2)</sup>.

أما الدستور التونسي في الفصل التاسع والعشرين منه يؤكد على «يعقد كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين في كل سنة دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر وتنتهي خلال شهر جويلية على أن تكون بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس النواب خلال الخمسة عشر يوما الموالية لانتخابه وينطبق نفس الأجل عند تجديد نصف مجلس المستشارين وفي صورة تزامن بداية الدورة الأولى من المدة النيابية لمجلس النواب مع عطلته تفتح دورة لمدة خمسة عشر يوما.

(1) -صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 262.

(2) -الفصل 40 من دستور 1996 المغربي «يعقد البرلمان جلساته في أثناء دورتين في السنة ويرأس الملك افتتاح الدورة الأولى التي تبتدئ يوم الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، وتفتتح الدورة الثانية يوم الجمعة الثانية من شهر أبريل. إذا استمرت جلسات البرلمان ثلاثة أشهر على الأقل في كل دورة جاز ختم الدورة بمقتضى مرسوم».

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وتطبيقا لذلك أكد النظام الداخلي لمجلس النواب أن هذا الأخير يعقد كل سنة دورة عادية تبتدئ خلال شهر أكتوبر وتنتهي خلال شهر جويلية ويعين رئيس النواب موعد افتتاح هذه الدورة ويعلن عن ختمها<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: الدورة غير العادية

إضافة للدورات العادية التي يمارس خلالها البرلمان دوره التشريعي والرقابي، فإن له دورات انعقاد غير عادية تخصص لمواضيع محددة.

غير أن تحديد مواضيع ومواعيد انعقادها لا يعني ضرورة انعقادها دوما، طالما أن أسباب اللجوء إليها غير قائمة.

ففي الجزائر حددت المادة الخامسة والثلاثين بعد المئة من الدستور إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية، وحددت من جهة أخرى المختص بطلب اجتماع البرلمان لدورة غير عادية.

حيث أعطى المؤسس الدستوري سلطة طلب اجتماع للبرلمان في دورة غير عادية لكل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول وثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>

والملاحظ هنا أن الوزير الأول لا يمكنه استدعاء البرلمان مباشرة لينعقد في دورة غير عادية بل لابد من تقديم طلبه لرئيس الجمهورية الذي يقوم بالاستدعاء هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ تغيب مجلس الأمة تماما عن مكنه طلب استدعاء البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية.

أما القانون العضوي رقم 16-12 فقد أكد أن المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لاجتماع في دورة غير عادية هو الذي يحدد أعمال الدورة<sup>(3)</sup> والذي يختم الدورة بمجرد استنفاده<sup>(4)</sup>.

أما في المغرب فيمكن جمع البرلمان في دورة استثنائية، إما بمرسوم أي بطلب من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو بأغلبية أعضاء مجلس المستشارين<sup>(5)</sup> وتعقد

(1)-الفصل 2 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2)-المادة 135 الفقرة 3- 4 من التعديل الدستوري 2016.

(3)-المادة 4 من القانون العضوي رقم 16-12.

(4)-المادة 135 الفقرة 5 من التعديل الدستوري 2016.

(5)-الفصل 66 الفقرة 1 من دستور 2011.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

دورة البرلمان الاستثنائية على أساس جدول أعمال محدد، تختتم بمجرد استنفاده<sup>(1)</sup>

وبالرجوع إلى النظاميين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين نلاحظ أنهما أكدا على ورد حرفيا في النص الدستوري المنظم لاجتماع البرلمان دورة استثنائية دون أن ينظما أي أمر يخص هذه الدورة<sup>(2)</sup>.

وفي تونس يجتمع كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين أثناء عطلتها في دورة استثنائية يطلب من أغلبية أعضاء مجلس النواب للنظر في جدول أعمال محدد<sup>(3)</sup>.

وحسب المؤسس الدستوري التونسي يمكن أن تستتج أن البرلمان لا يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية، في حال انعقاد دورته العادية. حيث أن المؤسس الدستوري أكد صراحة أن الدورة الاستثنائية تتعقد خلال عطلة مجلس النواب ومجلس المستشارين لا غير هذا من جهة، كما نلاحظ تغييره لمجلس المستشارين كليا عن إمكانية طلب اجتماع البرلمان في دورة استثنائية.

وهكذا يتجلى بوضوح أن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس قدر إمكانية اجتماع البرلمان في دورة غير عادية استثنائية، للنظر في جدول أعمال محدد تختتم الدورة غير العادية بمجرد استنفاده.

غير أن الاختلاف الظاهر بين هاتين الدولتين في تحديد الجهة صاحبة الاختصاص في دعوة البرلمان للاجتماع في دورة غير عادية، استثنائية، فرغم أنها اتفقت على جعل الاختصاص أمرا مشتركا بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في الجزائر وتونس ورئيس الحكومة في المغرب، وبين البرلمان فأنها اختلفت في منح هذا الاختصاص بين مجلسي البرلمان حيث أن الجزائر وتونس جعلته من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب دون مجلس الأمة ومجلس المستشارين وهذا من شأنه أن يخل بالتوازن بين مجلسي البرلمان في حين نلاحظ أن المغرب منحت هذه المكنة لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء مما يحقق التوازن بينهما ويؤكد على أنهما مجلسين مكونين لنفس البرلمان ولهما نفس الصلاحيات على هذا المستوى.

(1)-الفصل 66 الفقرة 1 من دستور 2011.

(2)-المادة 2 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3)-الفصل 29 الفقرة 3 من دستور 2002.

### الفقرة الثانية: جدول الأعمال والجلسات العامة

يمارس البرلمان الاختصاص المنوط به ويتخذ ما يراه مناسباً من قرارات وفق جدول أعمال محدد سلفاً ينظم هذا الاختصاص من حيث الكم والزمن (أولاً) ليكون القرار النهائي داخل الجلسة العامة (ثانياً).

#### أولاً: جدول الأعمال

إن جدول الأعمال هو «البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة»<sup>(1)</sup> مما يعني أن جدول أعمال البرلمان هو برنامج عمله خلال اجتماعاته، ولا يدخل في ذلك برامج عمل اللجان المختلفة، وإن كان ما ينتهي إليه هذه اللجان من تقارير هو المورد الذي يمد البرلمان بالمواضيع التي يناقشها على وجه العموم<sup>(2)</sup>.

وتحديد جدول الأعمال يظهر كإجراء شكلي، لكنه في الحقيقة مهم ورئيسي لأنه يعد مفتاح النشاط البرلماني لتشكيله رزنامة المواضيع التي تتركز عليها الحياة البرلمانية، بل أن تحديد جدول الأعمال هو ترجمة حقيقية إما لتحكم في تنظيم أعماله وإما لخضوعه<sup>(3)</sup>.

ففي الجزائر، فإن ضبط جدول الأعمال ضروري سواء بالنسبة للدورة ككل أو لكل جلسة، فالدورة عادة ما تضم عدة جلسات.

ففيما يخص جدول أعمال الدورة فهو يمر بمراحل تحضيرية تبدأ على مستوى هيئة الرؤساء التابعة لكل مجلس، كما يمكن للمجلس الشعبي ومجلس الأمة، عبر رئيسهما أن يستشير هيئة التنسيق التابعة لهما حول المواضيع المراد إدراجها في جدول الأعمال.

أما المرحلة النهائية فهي التي تتم في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بين ممثل الحكومة ومكتبيا المجلسين في بداية كل دورة بالتداول، ليتم ضبط جدول أعمال الدورة<sup>(4)</sup>.

ووفقاً للمادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 فإن الحكومة تتمتع بحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورة. الأمر الذي يجعل البرلمان في موقف ضعيف وحالة شبه خضوع تام

(1) - عادل الطبطبائي، جدول الأعمال، مجلة الحقوق، العدد 3، 1986، ص 15.

(2) - عادل الطبطبائي، نفس المرجع، ص 16.

(3) - Phillip Ardant, op. cit, p551.

(4) - المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12.



## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

للحكومة التي يمكنها إدراج أي مشروع قانون ترغب فيه.

وزيادة على ذلك فإن الحكومة لها حق تعديل جدول الأعمال، سواء بإدخال مواضيع جديدة بالإلحاح على استعجاليتها ومن ثمة أدراجها في جدول أعمال الدورة الجارية<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لجدول أعمال الجلسات التي تتألف منها الدورة، فيتم ضبطه من قبل مكتب كل مجلس باستشارة الحكومة حسب ما تؤكد المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12.

وهذا ولم يوضح لا الدستور ولا القانون العضوي رقم 16-12 محتويات جدول أعمال الدورة أو محتويات جدول أعمال الجلسات، بينما تضمن النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل على حدة، محتويات جدول أعمال الجلسات<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى المادة 18 من القانون العضوي رقم 16-12 نجد أن كل مجلس يحدد جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أم مجموعات برلمانية من المعارضة طبقا للمادة 114 من الدستور. على أن يحدد النظام الداخلي لكل مجلس شروط وإجراءات القيام بهذه المناقشة.

أما في المغرب فإن الفصل الثاني والثمانين من الدستور يؤكد أن مكتب كل مجلس على حدى يضع جدول أعماله، ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين، بالأسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة. على أن يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي الخاص بكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، نجد أن جدول أعمال الجلسة العامة لكل منهما على حدة، يتكون من المشاريع أو مقترحات القوانين والنصوص المحالة من لدن المجلسين، الأسئلة الشفوية للجلسة الأسبوعية لإخبار المجلس من لدن المكتب بما ورد إليه من مراسلات والقضايا الأخرى المعروضة أو المحالة على مكتب مجلس النواب أو مجلس المستشارين<sup>(3)</sup>.

(1)-المادة 16 من نفس القانون العضوي.

(2)-المادة 55 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

-المادة 53 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3)-المادة 59 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

هذا وإذا طلبت الحكومة تغيير جدول أعمال المجلسين طبقا لمقتضيات الفصل الثاني والثمانين من الدستور بزيادة أو إنقاص أو تبديل نص أو عدة نصوص، فإن الرئيس يطلع مكتب المجلس على ذلك فوراً ليضع جدول أعمال تكميلي ويشعر ندوة الرؤساء بذلك<sup>(1)</sup>.

وفي حال اجتماع مكتب مجلس النواب أو مكتب مجلس المستشارين لتعديل جدول الأعمال بجدول أعمال تكميلي وطلب رئيس مجموعة برلمانية تسجيل مقترح قانون أو قضية سبق دراستها من لدن إحدى اللجان، يتعين على المكتب أن يبيث في الطلب، ويشعر ندوة الرؤساء بقراره<sup>(2)</sup>

والملاحظ أن جدول الأعمال بالمغرب يتحكم في تحديده دستوريا وقانونيا الجهاز التنفيذي سواء من خلال ترتيب الأولوية الذي يتمتع به أو طلب الاستعجال أو حتى طلب تغيير جدول أعمال كلا المجلسين، وهذا ما يعتبر من مظاهر عقلنة عمل البرلمان المغربي ويحد من استقلالية كليا في تحديد جدول أعمالهما لممارسة دورهما البرلماني<sup>(3)</sup>.

أما في تونس فإن تحديد جدول أعمال الجلسات العامة لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين على حدة، فيكون من قبل مكتب المجلس المعني<sup>(4)</sup> حيث يحدد مكتب كل مجلس في بداية كل دورة اليوم الأسبوعي لانعقاد الجلسات العامة للمجلس وكذلك اليوم المخصص لانعقاد الجلسة العامة الشهرية للأسئلة الشفوية، وهذا بالنسبة لمجلس النواب، ولمكتب كل مجلس عند الانقضاء أن يقرر عقد هذه الجلسات في غير اليوم المخصص لها.

هذا يوجه رئيس المجلس إلى النواب أو المستشارين حسب الحالة، والسلطة التنفيذية قبل انعقاد الجلسة العامة مشروع جدول أعمالها والوثائق المتعلقة بها.

وفي حال استعمال رئيس الجمهورية لحق الدفع بعدم قبول مشروع قانون أو تعديل يتضمن تدخلا في مجال السلطة الترتيبية العامة وفقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل الخامس والثلاثين من

(1)-المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 105 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2)-المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 106 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3)-المختار مطيع، المرجع السابق، ص105.

(4)-المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

-المادة 5 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.

الدستور فإنه يسحب من مشروع جدول الأعمال إلى أن يبيت المجلس الدستوري في الموضوع<sup>(1)</sup> وهكذا يتضح ببلاء أن كلا من مجلسي البرلمان في الجزائر، المغرب وتونس يعملان وفق جدول أعمال محدد سلفا ليؤديا دورهما البرلماني بشكل منظم غير أننا نلاحظ أن تحديد المواضيع المدرجة في جدول أعمال المجلسين تشارك فيها الحكومة في كل من الجزائر والمغرب بل أنها هي المتحكم الأول في تحديده دستوريا وقانونيا، من خلال إعطائها حق الأولوية في ترتيب المواضيع وطلب الاستعجال في دراسة بعض المشاريع وحتى طلب تغيير الترتيب.

أما في تونس فإن تحديد جدول أعمال من مجلس النواب ومجلس المستشارين على حدة يكون من اختصاص المكتب الذي يقوم رئيسته بإعلام النواب أو المستشارين، حسب الحالة، والسلطة التنفيذية بهذا الجدول.

وإن كان توجه المؤسس الدستوري ومعه المشرع، وفي كل من الجزائر والمغرب يتماشى مع فكرة عقلنة النظام النيابي، والحد من استقلالية البرلمان المطلقة في تحديد جدول أعماله بصفة منفردة<sup>(2)</sup> فإنه في تونس يحقق هذه الاستقلالية لأن البرلمان بمجلسيه، وإن اختصرا، في مكنتيهما، هو الذي يضع جدول أعماله.

### ثانيا: الجلسات العامة

تحل المناقشة داخل البرلمان مكانة هامة في النشاط البرلماني، ويبدو ذلك من خلال الآراء والأفكار التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة وما يترتب عن ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح بقانون المطروح للدراسة والتقييم والمصادقة وهذا ما يخص العمل التشريعي المنوط بالبرلمان أو في حال أعمال دورة الرقابي والاثنين يكونان خلال الجلسات العامة المقررة خلال الدورات البرلمانية.

ففي الجزائر فإن النص الأساسي يؤكد أن جلسات البرلمان علانية، وتدون مداولاته في محاضر تنشر طبقا للشروط التي يحددها القانون العضوي، غير أنه يجوز للمجلس الشعبي الوطني

(1)-المادة 12 الفقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2)-سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996.

-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 58.

## الفصل الثاني:..... الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

ومجلس الأمة أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسها أو من أغلبية أعضائها الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول<sup>(1)</sup>.

ولما كانت جلسات البرلمان العلانية، فإن الإعلام يتولى تغطيتها وللمواطنين الحق في حضورها، وفي حال عقد المجلسين لجلسات مغلقة فإن محاضر هذه الأخيرة لا تنشر.

هذا وقد درج العمل على أن تكون الجلسات المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على غرار أغلب البرلمانات غير محددة من حيث الأيام ذلك أنه يمكن تغيير أيام ومواقيت الجلسات على شرط أن يكون ذلك خلال الدورة وأن تراعى في ذلك الأوقات المخصصة لاجتماعات اللجان والاستماع لأسئلة أعضاء البرلمان وأجوبة أعضاء الحكومة<sup>(2)</sup>

وحتى تسري الجلسات العامة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على أحسن ما يرام، فإنها ينبغي أن تكون منظمة تستجيب ومتطلبات التنظيم وسرعة الإنجاز، وهو ما يتولاه مكتب كل مجلس؛ حيث يتولى رئيس المجلس المعني -أو من ينوب عنه - افتتاح الجلسات ويدير المناقشات ويفرض احترام النصوص التي تحكم سير المجلس ويحافظ على النظام، وله في كل وقت أن يوقف الجلسة أو يرفعها، غير أن إرادته للمناقشات تكون وفقا لما حدده مكتب المجلس المعني سلفا.

وفي المغرب أيضا فإن جلسات مجلسي البرلمان عمومية، وينشر محضر مناقشات الجلسات العامة برمته في الجريدة الرسمية للبرلمان، غير أنه يجوز لكل من المجلسين أن يعقد اجتماعات سرية بطلب من رئيس الحكومة أو بطلب من ثلث أعضائه<sup>(3)</sup>

هذا وأكد النظام الداخلي الخاص بكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين كل على حدة، على عقد كل مجلس لجلساته العامة في كل أيام العمل وله أن يعقدها بصفة استثنائية في غيرها<sup>(4)</sup> من جهة ومن جهة أخرى يعكس النظام الداخلي لكل مجلس الدور الكبير الذي يقوم به رئيس كل

(1)-المادة 133 من التعديل الدستوري 2016.

(2)-سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 81.

(3)-الفصل 68 الفقرة 1-2 من دستور 2011.

(4)-المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

-المادة 107 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

## الفصل الثاني: الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

من مجلس النواب ومجلس المستشارين في الإشراف على سير الجلسات العامة للمجلس وتنظيم تناول الكلمة وضبط المحاضر وإجراءات التصويت، وإن كان له محل<sup>(1)</sup>.

أما في تونس النص الأساسي لم يشر بتاتا للجلسات العامة لمجلسي البرلمان وترك ذلك لكل من المشرع بموجب القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 والنظام الداخليين لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين.

حيث تكون الجلسات العامة لمجلس النواب ومجلس المستشارين علنية ويمكن لكل مجلس أن يعقد جلسات سرية بطلب من رئيس الجمهورية أو من رئيس المجلس أو من ثلث أعضائه<sup>(2)</sup> كما أكد نفس القانون الأساسي على الدور الأساسي المنوط برئيس كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، كل على حدة، حيث أنهما المسؤولان على صيانة النظام خلال الجلسات العامة للمجلس<sup>(3)</sup>.

حيث يؤكد النظام الداخلي لمجلس النواب على أن رئيس هذا الأخير هو الذي يفتح الجلسات العامة، أو أحد نائبيه، ويرفعها، وهو الذي ينظم النقاش ويختمه ويدير التصويت ويعلن عن نتيجته، إن كان في الجلسة العامة تصويت<sup>(4)</sup> وفي حال إخلال أحد النواب بنظام الجلسات العامة يملك رئيس الجلسة تنبيهه وإنذاره، ثم إذا استمر في ذلك له أن يسحب منه الكلمة، فإذا لم يمتثل فلرئيس أن يدعوه لمبارحة القاعة طيلة الجلسة<sup>(5)</sup>.

وهكذا يتبين بوضوح التقارب في تنظيم الجلسات العامة لمجلسي البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس؛ بداية من التأكيد على علنية عقد الجلسات العامة للبرلمان بمجلسيه كأصل عام، مع إمكانية عقده لجلسات سرية أو مغلقة، بطلب من رئيس الجمهورية في تونس أو الحكومة في الجزائر والمغرب وكذا من رئيس النواب أو المجلس المستشارين في تونس أو من قبل ثلث النواب أو المستشارين وبطلب من ثلث أعضاء المجلسين كل على حدة في المغرب، وكذا

(1)-المواد من 66 إلى 75 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المواد من 111 إلى 120 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2)-الفصل 2 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004.

(3)-الفصل 3 من نفس القانون الأساسي.

(4)-الفصل 16 من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.

(5)-الفصل 18 من نفس النظام الداخلي.

## **الفصل الثاني:.....الإطار التنظيمي للثنائية الجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس**

---

بطلب من رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة أو من أغلبية الأعضاء الحاضرين في الجزائر، مع التأكيد على الدور الرئيسي لرئيسي مجلسي البرلمان في الدول الثلاث على تنظيم الجلسات العامة.

## الفصل الثالث:

# الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب،

## وتونس

إن الهدف الأساسي من إيجاد البرلمانات وتكوينها يتمثل أساسا في ضرورة قيامها ببعض المهام المحددة لها دستوريا حيث تتولى صلاحية سن التشريعات ثم ممارسة دورها الرقابي في مواجهة الحكومة.

وتعني الأولى ممارسة كل الأعمال ذات الصلة بصناعة القانون، بينما يقصد بالثاني ممارسة الإشراف والمتابعة والمساءلة عن تصرف الحكومة<sup>(1)</sup>.

وإذا كان يبدو أن ممارسة هذه المهام من قبل البرلمانات المشكلة من مجلس واحد لا تطرح إشكالات عديدة من حيث تهيئة إجراءات مباشرتها ووضعها موضع التنفيذ الميداني وتحديد المتدخلين في ذلك، فإن الأمر ليس كذلك في حال تشكل البرلمان من مجلسين لأنه في هاته الحالة ستطرح تساؤلات عدة تخص تحديد المتدخلين في مباشرة العمل التشريعي وكيفية تهيئته بين المجلسين من جهة وحجم الدور الذي يمارسه كل مجلس على حدى بخصوص هذا العمل وحدود تأثيره وكيفية تدخله، سواء في حالة إتفاق المجلسين أو اختلافهما عند صنعهما النصوص القانونية التي هي أصل اختصاصهما من جهة أخرى.

أما الشق الثاني من التساؤلات فسيخص كيفية تدخل مجلسي البرلمان لأداء دورهما الرقابي تجاه الحكومة، وتحديد الآليات الممنوحة لكل مجلس لتكريسه واقعا وكيفية تأثير ذلك على رسم العلاقة التي ستقوم بين المجلسين من جانب وبين المجلسين والحكومة من جانب آخر.

والشقين، أي تحديد حجم وكيفية تدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان في ممارسة العمل التشريعي والعمل الرقابي يبرزان الحاجة لوجود مجلس ثان بالبرلمان لأن هذه الحاجة هي المؤثر

(1) -Pierre Avril Jean Gicquel, droit parlementaire, 2eme édition, Montchrestien, France, 1996, p99.

المباشر في اختيار شكل الثنائية المتبناة في توزيع إختصاص البرلمان بين مجلسيه: سواء الثنائية المتساوية بمباشرة المجلسين نفس الاختصاصات وعلى قدم المساواة، أو الثنائية المنقوصة بترجيح الكفة لأحدهما دون الآخر.

والثنائيتان تبرزان بدقة حقيقة العلاقة بين مجلسي البرلمان، فإذا كانت الغاية خلق توازن داخل البرلمان بضمان تمثيل كل التيارات الممثلة على مستواه لاتخاذ القرار كانت المساواة بين المجلسين الاختيار لممارسة العمل التشريعي من قبلهما وإعطاء دور حقيقي للمجلس لثنائي لنزع احتكار اتخاذ القرار من قبل الأغلبية وإقصاء الأقليات الأخرى، في حين إذا كان الهدف ضمان الاستقرار المؤسستي بخلق توازن في علاقات البرلمان بمجلسيه مع غيره من السلطات. سيما السلطة التنفيذية، مع الحفاظ على التعددية الحزبية والتنافس حول السلطة كان الاختلاف بين المجلسين الاختيار لمباشرة العمل السياسي العاكس لهاته العلاقات في ظل ما يعرف بانتهاج العقلنة البرلمانية الهادفة لتحديد شروط تنظيم وسير البرلمان، سواء شكل من مجلس واحد أو مجلسين<sup>(1)</sup>.

والجزائر، المغرب، وتونس عند اعتمادها نظام الثنائية المجلسية، لم تبتعد عن هذه الأفكار كليا، بل حاولت تكيفها بما يتماشى وواقعها السياسي ويضمن التوازن داخل البرلمان والاستقرار المؤسستي عند مباشرة مجلسي البرلمان، عملهما التشريعي والرقابي أو حتى عند اجتماعهما معا.

فاختيار المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس الثنائية المجلسية المتساوية بين مجلسي البرلمان أحيانا والثنائية المنقوصة أحيانا جاء ليؤكد هذا المنظور، والذي تم تدعيمه عبر صياغة تنظيم قانوني يجمع بين جانبيين متكاملين: جانب إدماجي يمنع احتكار اتخاذ القرار والثاني عقلاني يمنع الاستبداد في إطار الحفاظ على طبيعة النظام السياسي القائم.

فالجانب الإدماجي يعكسه اختيار الثنائية المتساوية بين مجلسي البرلمان لمباشرة العمل التشريعي لإبعاد احتكار صنع القانون من جهة واحدة، أي نفي سياسة الإقصاء عبر إشراك كل القوى السياسية في صنع قوانين تجمع حولها رأي الأغلبية لتحقيق التوازن داخل البرلمان.

في حين أن الجانب العقلاني يعكسه التآرجح بين اختيار الثنائية المتساوية أو المنقوصة حسب الحالة بين مجلسي البرلمان عند دخول علاقتهما السياسية تجاه السلطة التنفيذية حيز التطبيق والذي

(1) - إصلاح الدين فوزي، البرلمان دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، دار النهضة العربية القاهرة، 1994، ص 20.

- فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 163-164.



يقوم على تنظيم تدخل كل مجلسي البرلمان بشكل يضمن ممارسة صلاحياته مع ضمان لاستقرار المؤسساتي ويمنع الانسداد.

والجانبين، وإن لم تبدع في صياغتها الجزائر، المغرب وتونس كثيرا عما هو موجود في الأنظمة الأخرى، فإن لهما من الخصوصيات ما يجعل تجربة الثنائية المجلسية في هاته الدول ذات مدلول متميز بين مجلسي البرلمان. وهذا م يمكن لمسه عبر فحص كيفية تنظيم مباشرة العمل التشريعي والرقابي بين المجلسين (المبحث الأول) واجتماع المجلسين معا (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: الاختصاص التشريعي والرقابي

إن إنشاء مجلس ثان بالبرلمان وإعطائه دورا تشريعيا كاملا يسمح له بالتأثير في مجريات الحياة الوطنية إلى جانب المجلس الأول يعد أفضل طريق لكبح الأزمات السياسية وترقية العمل لتشريعي بين المجلسين بصنع قانون يلف حوله أكبر عدد من النواب ويعرف دقة أكبر<sup>(1)</sup>.

وهو ما تبناه المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس عند اعتماد نظام الثنائية المجلسية، حيث أن النصوص الناظمة للعمل التشريعي بهاته الدول، صيغت بما يفيد المساواة بين مجلسي برلمانها عبر مراحل صنع النص التشريعي: فالسلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. إذ يستحيل احتكار صنع القانون من طرف أحدهما دون مساهمة وموافقة المجلس النظير، بل لا بد من تكامل عملهما عبر إجراءات حرص المؤسس الدستوري في الدول الثلاث على عقلتها وتوحيدها قصد إنجاح تجربة الثنائية المجلسية الفتية (المطلب الأول) دون أن يهمل تنظيم تدخل المجلسين لمتابعة ومراقبة النشاط الحكومي بشكل يسمح لمجلسي البرلمان على حد سواء من مباشرة أهم الاختصاصات الراجعة للبرلمان، والمتمثلة في رقابة أعمال الحكومة وترتيب آليات تدخل كل مجلس على هذا المستوى بشكل يحقق التوازن المؤسساتي ويضمن استقرار النظام السياسي للدولة (المطلب الثاني).

(1) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 13.

### المطلب الأول: الاختصاص التشريعي

إن نظام الثنائية المجلسية ينطوي في واقع الأمر على صعوبة كبيرة، أقنعت الدول أن تأمين سيرورة العمل التشريعي في ظلّه يتطلب تهيئة دقيقة له تتفق وواقعها السياسي الاقتصادي والاجتماعي، وتمنع تعطيل أو جر مؤسساتها للانسداد.

لذلك تباينت في صياغتها لأحكام هذه التهيئة تبعاً للدور المنوط بكل مجلس ضمن نظامها المؤسساتي: فبينما جنح بعضها إلى إقرار سلطات حقيقية لمجلسي البرلمان معا مما استتبع ازدواجية في اتجاه تنفيذها الميداني، رجح البعض الآخر الكفة لصالح أحدهما فاستلزم ذلك استنثاره بدفع دواليب العمل عبر اتجاه واحد وإضعاف سلطات المجلس النظير أو إحالته على الدور الاستشاري في حين عمدت دول أخرى إلى حل وسط يضمن المساواة وإبعاد تعطيل عمل البرلمان أيما كان اتجاه الإجراءات المعتمد من خلال مد كل مجلس بخصوصيات تميز أثر تدخله على هذا المستوى<sup>(1)</sup>

ولم يخرج المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس عن أحد الخيارين في تنظيم وتهيئة تدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان في ممارسة العمل التشريعي بما يضمن مساواتهما على هذا المستوى من جهة ويكفل خصوصيات لكل منهما من جهة أخرى دون عرقلة سيرورة العمل بتوضيح حجم ودور كل مجلس في مباشرة العمل التشريعي وتوزيعه بينهما (الفرع الأول) ومحاولة تفعيل العمل بين مجلسي البرلمان عند اختلافهما حول النصوص التشريعية برصد الحل الموفق لموقفيهما سد لكل اجتهاد بشأنه ومنعا لكل انسداد من شأنه عرقلة العمل التشريعي أو تعطيله (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: حجم الأداء التشريعي الخاص بكل مجلس

اختلفت الدول المتبنية لنظام الثنائية المجلسية في كيفية تنظيم ممارسة العمل التشريعي وتهيئته بين المجلسين، بداية من رصد كيفية تدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان عبر مراحل صنع النص القانوني والإجراءات التشريعية المعمول بها داخلهما وكيفية التجسيد الميداني للوحدة في

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية،

بعضها والتميز في بعضها الآخر ومدى تأثير ذلك من دونه على المساواة المقررة دستوريا بينهما بل واختلفت في اتجاه سير العمل التشريعي، هل يبدأ من أحد المجلسين ليتدخل الآخر لاحقا أم يكون اتجاه العمل من المجلسين معا. فيبدأ من كليهما وتحال النصوص بينهما في آن واحد حتى صدور النص القانوني<sup>(1)</sup>.

وهو الحال في الجزائر (الفقرة الأولى) المغرب (الفقرة الثانية) وتونس (الفقرة الثالثة) أين حدد المؤسس الدستوري في كل منهما ونظم المشرع كيفية وحجم تدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان في العمل التشريعي والدور المنوط بكل واحد على حدى ومدى تأثير ذلك على تحقيق المساواة بينهما أو العكس بهذا الخصوص.

#### الفقرة الأولى: تهيئة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان في الجزائر

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الثنائية المجلسية لأول مرة مع التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 بإنشائه مجلس الأمة كمجلس ثان بالبرلمان الجزائري إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وبموجب المادة 98 منه «يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس لشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

وأكد اعتمادها أيضا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 112 «يمارس السلطة لتشريعة برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه».

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد أكد سيادة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة في ممارسة العمل التشريعي وسلطتهما الكاملة لصنع النصوص القانونية بما يستدعي الإلهام بحيثيات ممارسة هاته السلطة وكيفية تدخل كل مجلس وحجم أدائه والصلاحيات المخولة له على هذا المستوى في التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 (أولا) والتعديل لدستوري لسنة 2016 (ثانيا) للوقوف على جوانب الاستمرار والتشابه في التعديلين بخصوص ممارسة العمل التشريعي من قبل كل مجلس والخصوصيات الممنوحة لكليهما وإظهار الأمور

(1) - صلاح الدين فوزي المرجع السابق، ص 25.

-محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص ص 279-280.

المستجدة والمختلفة عن تلك الموجودة في تعديل 1996 والمتبناة بموجب تعديل 2016 لاستشراف مستقبل عمل المجلسين التشريعي.

### أولاً: إجراءات تشريعية باتجاه واحد في ظل التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996

تباينت الدول في صياغة أحكام تهيئة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان تبعاً للدور المنوط بكل مجلس ضمن نظامها المؤسساتي: فبينما منح بعضها إلى إقرار سلطات حقيقية لمجلسي البرلمان معاً مما استتبع ازدواجية في اتجاه تنفيذها الميداني، رجع البعض الآخر الكفة لصالح أحدهما فاستلزم ذلك استثنائه بدفع دوايب العمل عبر اتجاه واحد وإضعاف سلطات المجلس النظير أو إحالته على الدور الاستشاري، في حين عمدت دول أخرى إلى حل وسط يسمح بضمان المساواة وإبعاد تعطيل عمل البرلمان أياً كان اتجاه الإجراءات المعتمد، من خلال مد كل مجلس بخصوصيات تميز أثر تدخله على هذا المستوى<sup>(1)</sup>.

وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 هذا الأخير عند رسمه إجراءات العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان، إذ انتهج اتجاهها أحادياً تكون فيه لمجلس الأمة نظرة لاحقة على ما يقوم به المجلس الشعبي الوطني. حيث أنه من العسوية بمكان، سيما عند التجربة الأولى جعل العمل مزدوجاً دون أن يمس ذلك بالمساواة المقررة بينهما ف «فيجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي والوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه...»<sup>(2)</sup>.

فالإجراءات التشريعية بذلك تنطلق من الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني مروراً بهذا الأخير لذي يعتبر المحرك الأول لصنع القانون (1) وصولاً إلى مجلس الأمة الذي يكمل تدخله عمل المجلس النظير (2).

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب - حسين عثمان محمد عثمان المرجع السابق، ص 279.

- الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 12-13.

(2) - المادة 120 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 1996.

### المجلس الشعبي الوطني محرك العمل التشريعي:

خص المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني بالأسبقية في تحريك دواليب صنع القانون المجسدة في حق المبادرة بالقوانين، عندما مكّنت من ملكية أحد مفاتيح تحريكها دون مجلس الأمة وأعطاه سلطة الإطلاع على مفتاح التحريك الآخر المملوك لجهاز دستوري يقع خارج البيت البرلماني<sup>(1)</sup>. ليمر المفتاحان إلى المجلس الشعبي الوطني للدراسة والتحليل عبر قنواته لإخراجها في قالب أولي يحال مستقبلا على مجلس الأمة لتكملة ما شرع في صنعه المجلس النظير<sup>(2)</sup>.

#### 1- المبادرة بالقوانين:

المبادرة هي «حق إيذاع نص يتعلق بقوانين أو ميزانية أو قرار بهدف مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان»<sup>(3)</sup>. ولأهمية هذا الحق فقد كان محل صراع بين الحكومات والبرلمانات، إذ حاولت الأولى بادئ ذي بدء احتكاره قصد تحقيق نفوذها على الثانية، بينما حاولت هذه الأخيرة إفتكاكه من الحكومات لأنه يشكل أحد مظاهر استقلالها -تنتوصل النظرية الليبرالية إلى حل وسط يجعل المبادرة بالقانون حقا مشتركا بين الحكومات والبرلمانات<sup>(4)</sup>.

ولم يبدع المؤسس الدستوري الجزائري بهذا الخصوص، إذ انتهج نفس الحل بجعل المبادرة للحكومة وأعضاء البرلمان على حد سواء.

غير أن له رؤية متميزة بشأن ممارسة هذه المبادرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث تفترض المساواة المقررة بينهما دستوريا قيامهما بذلك معا إلا أنه خص المجلس الأول فقط بحق المبادرة وحجب الثاني عن ذلك.

فهذا ما يعتبر أول خصوصيات الدستور الجزائري بشأن رسم العلاقة بين المجلسين بمناسبة ممارسة حق اقتراح القوانين<sup>(5)</sup>. الذي منح للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة رغم جعلهما

(1) - مورييس ديفرجيه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة لجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص144.

(2) - مورييس ديفرجيه: المرجع السابق، نفس الموضوع

(3) - مورييس ديفرجيه: المرجع السابق، ص 144

(4) - مورييس ديفرجيه: المرجع السابق، نفس الموضوع

(5) - محفوظ لعشب: التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية للفنون IMAG، الجزائر،

2000، ص 182.

على قدم المساواة، (ب) بيد أن المجلس الشعبي الوطني لا يحتكر هذا الحق وحده، بل تشاركه الحكومة وبقوة من خلال مشاريع القوانين التي تودعها لديه إلزاماً.

#### أ-مشاريع القوانين:

وجدت البرلمانات نفسها مع نهاية القرن التاسع عشر غير مهيئة لمواجهة متطلبات الميادين الجديدة لعدة أسباب بعدما كانت حاملة آمال الشعوب فاضطرت إلى قبول اشتراك الحكومات في صنع القانون من خلال مبادراتها بمشاريع القوانين التي جعلتها فيما بعد الرائد الحقيقي للعمل التشريعي<sup>(1)</sup>.

والحال نفسها في الجزائر إذ مكن المؤسس الدستوري الحكومة من المبادرة بمشاريع قوانين<sup>(2)</sup> وألزم رئيسها بإيداع هذه الأخيرة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني بعد عرضها على مجلس الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة<sup>(3)</sup>.

وبذلك قيد رئيس الحكومة وغلت يده في الخيرة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند إيداع مشاريع القوانين.

وهو تقييد يجد تبريره على مستويين إجرائي وسياسي: فعلى المستوى الإجرائي، التقني، يهدف المؤسس الدستوري من وراء هذا الغل إلى إبعاد التعقيد في سير إجراءات العمل التشريعي وضرورة تبسيطة قصد إنجاح تجربة الثنائية المجلسية، لما تحمله من صعوبة التطبيق الميداني لأن «وجود قوانين تبدأ من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي عند مجلس الأمة وأحياناً تبدأ من مجلس الأمة وتنتهي عند المجلس لشعبى الوطني عملية معقدة قد تؤدي إلى فشل التجربة بحد ذاتها.ولذلك ومن باب التفضيل والاستحسان يكون العمل باتجاه واحد<sup>(4)</sup> تماشياً وتوجه المؤسس الدستوري في تهيئة العمل بين المجلسين، دون أن يكون ذلك إبعادا مطلقا لمجلس الأمة على هذا المستوى حيث

(1) Françoise Mendel : la compétence législative des parlement, étude comparé revue internationale de droit comparé n°4, 1978,p 951-952.

(2) - المادة 119 الفقرة 1 من التعديل لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين".

(3) - المادة 119 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 1996.

(4) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الأمة، ديسمبر 1999، ص 21.

احتفظ له المشرع بسلطة الإطلاع على مشروع القانون بأن يتلقى مكتبة هذا الأخير<sup>(1)</sup>.

فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يحظى بإيداع مشروع القانون لمناقشته والتصويت عليه أولاً، فإن مجلس الأمة وفقاً لذلك يحظى بالإطلاع على النص الأصلي للمشروع ودراسة النص الذي سيحال إليه من المجلس النظير بشأن ذات المشروع ليقرر بذلك بعد تكوين نظرة متكاملة الأبعاد.

أما على المستوى السياسي فإن مجلس الأمة وفي إطار عمله التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني يؤمن نفس الدور الذي تجسده الغرف الثنائية ضمن النظام المؤسساتي للدول: وهو إحداث التوازن الداخلي بين المجلسين عند أداء هذا العمل<sup>(2)</sup>. ومجلس الأمة يكفل هذا الأخير بنظر ما يأتي من المجلس الشعبي الوطني بما يتلاءم واختيار الاتجاه الواحد.

فتترك الخيرة لرئيس الحكومة في إيداع مشاريع القوانين لدى أحد المجلسين مع الإبقاء على التنظيم الإجرائي الحالي لانطلاق العمل التشريعي يخل بالتوازن المضمون بالتدخل اللاحق لمجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

حيث سيصبح هذا الأخير عندها متميزاً عن المجلس الشعبي الوطني بمناقشته وتصويته على مشاريع القوانين المحالة إليه من هذا المجلس ومناقشته وتصويته على تلك المودعة إليه من طرف رئيس الحكومة<sup>(4)</sup> أولاً دون أن يحلها على المجلس النظير قصد التقرير بشأنها أيضاً لانعدام الاتجاه الموازي في العمل وفق هذا الافتراض وهو ما يمس حقيقة المساواة المقررة بين المجلسين.

بل أن إطلاق الخيرة للوزير الأول عند إيداع مشاريع القوانين لدى المجلسين في ظل التعدد الحزبي الممثل داخل البرلمان والمنعكس على واقعها السياسي. تماثلاً أو اختلافاً، من شأنه دفع

(1) - المادة 21 الفقرة 03 من القانون العضوي رقم 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، ج. د. ش، العدد 15.

(2) Maurice Duverger, institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit p230.

(3) - إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد 1، 2000، ص 69.  
- سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور الجزائري، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، نوفمبر 2002، ص 19.

(4) - تم استبدال مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول طبقاً للمادة 85 من القانون رقم 08-19 المتتمن التعديل الدستوري لسنة 2008 ج.د.ش. العدد 63.

الحكومة إلى تهيئة العمل بينهما بخصوص هاته المشاريع بما يتفق وبرنامجهما السياسي ويمنع تقابلها، سواء بأن تعمد إلى إيداعها دوما لدى أحدهما دون الآخر لينطلق بالعمل أولا وذلك في حالات تحصيلها بأغلبية متماثلة داخل المجلسين أو استنادها إلى أغليات متقاربة تجعلهما في حالة تشبه بالائتلاف<sup>(1)</sup>. فيكون اختيارها هذا اختيارا للاتجاه الواحد في تحريك العمل داخل البرلمان قصد توفير وقت إيجاد النصوص التشريعية المجسد الميداني لسياسة الحكومة. أو بأن تعطي هذه الأخيرة الأولوية في هذا اللجوء إلى أحد المجلسين بشأن قوانين معنية بذاتها لتحقيق نفس الغاية، سيما في حالة توقعها لاختلاف رأيهما بخصوص هذه الأخيرة أو استنادها إلى أغلبية معينة داخل أحدهما<sup>(2)</sup>.

ومن ثم فإن غل المؤسس الدستوري يد الوزير الأول في إيداع مشاريع القوانين جاء من منظور تيسير سيرورة العمل التشريعي من الوهلة الأولى لانطلاقه بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وليس من منظور تفضيل الأول عن الثاني.

وإذا كانت له نظرة بشأن إيداع مشاريع قوانين الحكومة، فإن له معاملة خاصة أيضا بشأن حق أعضاء المجلس الشعبي الوطني في اقتراح القوانين.

#### ب- اقتراحات القوانين:

جاءت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على رأس النصوص الناظمة للسلطة التشريعية والمؤكد لسيادة البرلمان التامة في إعداد القانون والتصويت عليه<sup>(3)</sup>. بما لا يدع مجالا للشك أو الجدل في ممارستها من طرف مجلسيه على قدم المساواة.

غير أن أحكام بعض النصوص القانونية سواء كانت من النص الأساسي أو القانون العضوي النظام لعمل المجلسين أنتجت واقعا غير المتبني بالمادة 98 من التعديل الدستوري، بأن أثرت أن يكون حق الاقتراح، أول وسائل ممارسة اختصاصات السلطة التشريعية ميدانيا، لنواب المجلس الشعبي الوطني فقط، دون أن يكون سحب هذا الحق من أعضاء مجلس الأمة إيعادا لهم عن العمل التشريعي أو رفعا لمكانة المجلس النظير الذي لا يوجد في حالة أحسن مع منحه ذلك، ذل أن نواب

(1)-Jean Paul Jacqué, droit constitutionnel et institutions politiques, 4eme edition, dollez, paris, 2000, p123.

(2)-Louis Favoreu, Patrick Gaia, Richard Ghevention, Jean louis Master, Otto Pfersman Andrr  Roux, Guy Scoffoni, droit constitutionnel, 3eme edition, dollez, paris, 2000, p755.

(3) -المادة 98 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.



## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

المجلس الشعبي الوطني يجدون أنفسهم تحت وطأة التأطير الصارم الذي يجعل مبادراتهم بالقوانين نادر الوقوع إذا لم يكن مستحيلا<sup>(1)</sup>. حيث يكاد أن يسوى هذا التأطير بين المجلسين في تقرير سحب حق الاقتراح من كليهما ولكن بتعبير مختلف: فبينما تم سحبه صراحة من أعضاء مجلس الأمة تتم مصادرته من نواب المجلس النظير عبر تشديد شروطه.

إذ يشترط الدستور تقديم الاقتراح من قبل عشرين نائبا<sup>(2)</sup>. وهو ما يشكل عائقا حقيقيا يصعب على كل نائب، بل على كل حزب تحصل على أقلية من المقاعد في المجلس، المساهمة الفردية في العمل التشريعي. ولا تقبل اقتراحات القوانين إلا إذا كانت معللة ومحررة في شكل مواد مرفوعة بعرض للأسباب، كما ترفض في حال تماثلها مع محتوى اقتراح آخر تجرى دراسته في البرلمان أو تم سحبه أو رفضه منذ اثني عشر شهرا<sup>(3)</sup>.

وفضلا عن ذلك يجب تبليغ الاقتراحات المقبولة إلى الحكومة قصد إيداء الرأي بشأنها خلال شهرين، ولها أن تعترض عليها استنادا للمادة 121 من التعديل الدستوري<sup>(4)</sup>.

هذا وترافق هذه الشروط الشكلية شروط موضوعية تزيد التضييق على نواب المجلس الشعبي الوطني حيث يكون لزاما عليهم احترام مجال التشريع المخصص للبرلمان في هذه الاقتراحات سواء تعلق الأمر بمجال القوانين العادية أو العضوية المحددة دستوريا<sup>(5)</sup>. إذ لا يمكن للمبادرة البرلمانية أن تطل غير هذا المجال. كما >> لا يقبل أي اقتراح مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو

(1) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرات لوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، أكتوبر، 2000، ص 31.

عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية لنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 ص ص 28-32.

(2) - المادة 119 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 1996 «تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا».

(3) - المادة 24 من القانون العضوي رقم 99-02.

(4) - المادة 25 من نفس القانون العضوي.

(5) - المادتين 122-123 من التعديل الدستوري 1996 حصرا وغيرها من بعض المواد والفقرات المتفرقة من التعديل الدستوري.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها»<sup>(1)</sup>.

هذا الشرط الأخير الذي يشكل مقصلة جافة، يجمع الباحثون على أنها المجد النهائي للمبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية تقريبا<sup>(2)</sup>.

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الذي خص نواب لمجلس الشعبي الوطني بحق اقتراح القوانين هو نفسه الذي أفقّل السبيل أمامهم بوضع أول العقوبات ليأتي المشرع بالتأطير الصارم لإجراءات وشروط تقديم هذه الاقتراحات.

ليصبح التوازن بين مجلسي البرلمان والمحقق بإبعاد مجلس الأمة عن المبادرة البرلمانية كما يعتبره البعض<sup>(3)</sup>، محققا فعليا ولكن بعيدا عن إرادتهما عبر احتكار الحوكمة لحق المبادرة عن طريق ما تودعه من مشاريع قوانين، وحصر دورهما في الموافقة على ما يأتي إليهما لتصنيع الآلية المجسدة لبرنامجها السياسي والمترجمة في شكل قوانين أبعد مجلس الأمة عن المبادرة في صنعها وعطل المجلس الشعبي الوطني عن ممارستها لأسباب سياسية الهدف من ورائها تقرير نفوذ الحكومة على حق المبادرة<sup>(4)</sup>.

فالمجلس الشعبي الوطني المالك الثاني لهذا الحق أظهره الواقع ضعيفا وهامشيا خلال العهدة البرلمانية الأولى لتطبيق الثنائية المجلسية، وما تبعها من عهديات، إذ انعدم تدخله مقارنة بما أودع لديه من مشاريع قوانين: فمن أصل أربع وستين نصا تمت مصادقة البرلمان عليها، لم يكن لأي منها مصدر برلماني<sup>(5)</sup>. ليقصر دور المجلس خلالها على محاولات لمجموعات من النواب قصد

(1) - المادة 121 من التعديل الدستوري 1996.

(2) - Philippe Ardant, op cit, p 561.

André Chandernagor, un parlement pour quoi faire, édition Gallimard France, 1967, p 54.

(3) - إدريس بوكري، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

- سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص 19.

(4) - شريف كايس، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي لوطني ومجلس الأمة وعمها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما بين النص والممارسة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23 أكتوبر 2001، ص 38.

(5) - ورد ذكره عند بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري لجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزء الأول 29-30 أكتوبر 2002، ص 128.

اقترح قوانين، لكنها باءت بالفشل وأهمها الاقتراح المتضمن رفع حالة الطوارئ الذي لم يحظى بموافقة المجلس ذاته (1).

في حين سجلت العهدة البرلمانية الثانية، مع بدايتها اقتراحا يتضمن تعديل قانون الانتخابات حيث أعرب الوزير الأول على إثر ذلك استعداد الحكومة لمراجعته تعبيراً عن رأيه الضروري ليصل المطاف به إلى تصويت المجلسين عليه.

والملاحظ أن تسييج المشرع الدقيق لحق النواب في اقتراح القوانين قد انعكس على واقع ممارسته الحقيقي، مما أدى وبشكل غير مباشر إلى وضع تماثلي لمجلسي البرلمان في مباشرته.

وهو التماثل الذي يجعل إدعاء تمييز المؤسس الدستوري بين المجلس الشعبي لوطني ومجلس الأمة في مباشرة إقتراح القوانين غير ذي محل، لأن المادة 98 من التعديل الدستوري صريحة في إقرار المساواة غير أن التنظيم الإجرائي الحالي دفع إلى ذلك، بل أن منح مجلس الأمة حق الاقتراح في ظل هذا التنظيم لم يزرحه عن الوضع الحالي للمجلس الشعبي الوطني.

لذا لا يجب أن ينظر إلى تنظيم حق اقتراح القوانين بين المجلسين بهذا الشكل، وعند هذا الحد، على أنه تفضيل للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، بل يجب ان ينظر إليه من زاوية تسعى إلى تحقيق الانسجام بين النصوص المهينة لإجراءات العمل التشريعي بشكلها الحالي من جهة وعكس المساواة المقررة بين المجلسين دستوريا من جهة أخرى لأن ممارسة أعضاء مجلس الأمة لحق الاقتراح في ظل تنظيم الذي يؤمن تدخله اللاحق بعد المجلس الشعبي الوطني نتيجة إختيار الاتجاه الواحد طبقا للمادة 120 من الدستور يخل حقيقة بالمساواة المقررة بينهما وبمس بالتوازن الداخلي للبرلمان (2)

إن الدراسة المستقلة للنصوص الناظمة لحق الاقتراح تؤدي لا محالة إلى خلق تمايز

(1) - شريف كايس، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم لمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 72.

(2) - تنص لمادة 120 الفقرة 1-3 من التعديل الدستوري 1996 «يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني».

المجلسين على عكس ما تؤكدته المادة 98 من الدستور. لذلك لا بد من دراسة جامعة لها، كما سيأتي لاحقاً، لإبراز حقيقة المساواة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا المستوى<sup>(1)</sup>.

## 2- المناقشة والتصويت:

سعيًا لإنجاح الثنائية المجلسية، عمد المشرع إلى توفير ميكانزمات تحقق ذلك سيما ما تعلق منها بمنهجه العمل داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفق إجراءات موحدة وتماثل في الخطوات تفعيلًا ومنعًا لانسداد العمل البرلماني من جانب وتأكيدًا على المساواة المقررة بينهما من جانب آخر.

ذلك أن توحيد إجراءات العمل بين المجلسين أول عوامل التجسيد الميداني لهذه المساواة ومصدر ضمان سيرورة العمل التشريعي لقدرته في أغلب الحالات على تحقيق انسجام وتكامل جهودهما قصد إنتاج منظومة تشريعية متجانسة<sup>(2)</sup>. في حين أن وجود مجلسين متساويين في الاختصاص التشريعي مستقلين في إجراءات مزولته مصدر شل العمل المؤسساتي داخل الدولة، ليس داخل البرلمان فحسب، لعسر تصنيع النصوص التشريعية اللازمة لسيرورة النظام القائم<sup>(3)</sup>.

إن ميكانيزم المشرع الجزائري في تحقيق هذه الوحدة في الإجراءات هو القانون العضوي المنظم للعلاقات الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والذي كفل مرور النصوص المحالة إليهما لدراسة وتحليل أولي داخل اللجان الدائمة (أ) التي تأخذ على عاتقها تجهيز العمل الذي سيحال مستقبلاً على الجلسات العامة للمعني لأخذ القرار النهائي بخصوصه عبر التصويت المسبوق بالمناقشة (ب).

هذا ورغم توحيد إجراءات العمل داخل مجلسي البرلمان، فإن ذلك لم يمنع من تطبيق اختيار المؤسس الدستوري للاتجاه الواحد، حيث تبقى الأسبقية في المرور بالمرحلتين السالفتين للمجلس

(1) - عمر صدوق، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، نوفمبر 2002، ص ص 33-30.

(2) - عمر صدوق، المرجع السابق، ص 31.

- سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص 21.

(3) - محمد نصر مهنا، علوم سياسية، دراسة في الأصول والنظريات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 194.

الشعبي الوطني فمجلس الأمة.

أ- الدراسة داخل اللجان:

لإضفاء الطابع العملي على أشغال المجالس أصبح من العادة إنشاء تشكيلات على مستواها تسهر على تحضير المادة الأولية لمناقشتها العامة، بأن تأخذ على عاتقها الدراسة المسبقة للنصوص المعروضة أمامها قصد تنوير رأي النواب حول محتواها وأخذ القرار بشأنها على بينة<sup>(1)</sup>. سواء كانت هذه التشكيلات لجانا دائمة أو متخصصة تنشأ مع كل نص يهم المجلس بدارسته.

وقد وقع اختيار المؤسس الدستوري الجزائري على الأولى حيث تتكفل بتحضير عمل المجلس المعني وتتولى استقبال وإدخال التعديلات قصد تنقيح أكبر لعملها.

حيث لا تعرض مشاريع القوانين واقتراحات القوانين مباشرة على أي لجنة من لجان المجلس الدائمة، بل يتم تحديد اللجنة صاحبة الولاية في دراسة هذه النصوص أو لا لتقوم بإعداد تقرير خاص بها وفق إجراءات تضمن تفعيل العمل على مستواها.

وترجع سلطة تحديد اللجنة المختصة بدراسة النصوص المحالة على المجلس إلى رئيس هذا الأخير، الذي يقوم بعرض تلك التي تدخل ضمن اختصاصاتها عليها، شريطة إرفاقها بالوثائق والمستندات الخاصة بها<sup>(2)</sup>.

وفي حال قيام نزاع بخصوص اللجنة المختصة، سواء بإعلان اللجنة المعلمة بالنص عدم اختصاصها أو بإدعاء لجان أخرى بالمجلس إختصاصها بدراسة هذا الأخير يكون الحسم عندها من طرف مكتب المجلس<sup>(3)</sup>.

وعند تحديد اللجنة المختصة بالدراسة وإعداد التقرير النهائي، يكون لها عرض النصوص المحالة إليها على لجان أخرى بالمجلس ليس لاتخاذ القرار بشأنها، لتتأفي ذلك مع مبدأ إحالة قرار واحد على المجلس بخصوص كل نص، بل لمجرد إبداء الرأي<sup>(4)</sup> حتى تتمكن اللجنة عبر هذه

(1) -Phillipe Ardant,op,cit,p148.

-Pierre Avril Jean Gicquel, op, cit, p 148.

(2) - المادة 56 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) - المادة 46 الفقرة 2 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(4) - المادة 45 من نفس النظام.

الاستعانة من إعداد تقرير يحظى بقبول أغلب النواب عند المناقشة العامة.

لأن هذا التقرير يشكل النواة الأولى لمناقشة النواب خلال الجلسات العامة، ولذلك عمل المشرع على توفير كل ما يساهم في تفعيل أعمال اللجنة المختصة قصد إعداد تقريرها النهائي. حيث لا يصح التصويت على مستواها دون حضور أغلبية الأعضاء وفي حال عدم توفير هذا النصاب تعقد جلسة ثانية للجنة المختصة خلال ست ساعات، ليكون التصويت حينها صحيحا بغض النظر عن عدد الحاضرين.

وقصد تتقيح أكبر لأعمالها يسع اللجنة استدعاء كل مختص أو ذي خبرة يمكن الاستفادة من معلوماته في إثراء تقريرها وإعداد رأي متكامل الأبعاد حول النص محل الدراسة، كما لها استدعاء مندوب أصحاب اقتراح القانون، إذا كان النص محل الدراسة اقتراحا، للاستماع إليه وكذلك الحال بالنسبة لممثل الحكومة، إذا كان النص محل الدراسة مشروعا<sup>(1)</sup> لتنتهي اللجنة المختصة من أشغالها بتقرير يخص أبعاد النصوص المحالة عليها والذي يقدمه مقررها مستقبلا إلى المجلس<sup>(2)</sup>.

هذا وتبقى اللجنة المختصة مكلفة بقوة القانون بكل ما يتعلق باختصاصها، وسيما حقها في إدخال واستقبال التعديلات المدرجة على النص محل الدراسة حتى تقديم تقريرها النهائي المعروف للتصويت لا للنقاش والتعديل هو حق طلب إدخال تغييرات على النصوص المحالة إلى المجلس وقد كان محل صراع شديد بين الحكومات والبرلمانات شأنه في ذلك شأن الحق في المبادرة بالقوانين، حيث حاولت الأولى منعه دفعا لتعقيد عمل المجالس ومن ثم البطء في توفير القوانين المجسد الميداني لبرنامجها، بينما عملت الثانية على اكتسابه تحقيقا لدورها التشريعي لتتوصل النظرية الليبرالية إلى حل وسط جعل حق التعديل أمرا مشتركا بين الجهتين<sup>(3)</sup>.

وهو المعنى الذي انتهجه المشرع الجزائري، مع فارق بسيط يخص تصويره في توزيع ممارسته بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بما يظهر تميزا آخر في تنظيم علاقتهما بخصوص مزاولة مكونات العمل التشريعي من دونه، حيث يتسع مدى هذا الحق لصالح المجلس الشعبي الوطني ويضيق في جانب مجلس الأمة، كما سيأتي توضيحه لاحقا.

(1) - المواد، 43، 40، 44 من نفس النظام.

(2) - المادة 42 الفقرة 2 من نفس النظام.

(3) - موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص 144.

إن النصوص المحالة على المجلس الشعبي الوطني يمكن أن تعرف إدخال تعديلات عليها من قبل ثلاث جهات: اللجنة المختصة بدراستها، نواب المجلس والحكومة<sup>(1)</sup>. غير أن البرلمانية المعقنة أعطت هذه الأخيرة أولوية في ممارسة هذا الحق عكس النواب الذين أطر حقهم بقيود عدة وتبريرها إبعاد تشويه مضمون النصوص القانونية محل الدراسة بالتعديلات الكثيرة.

حيث يشترط تقديم التعديل من قبل عشر نواب<sup>(2)</sup> وهو عدد مرتفع يصعب إحداث أي تغييرات على النصوص المعنية إلا قليلا، ذلك أنه وأمام معوقات تقديم اقتراحات القوانين يركز النواب كل جهودهم في تقديم التعديلات للتأثير في مضمون النصوص إلا أن هذا الشرط كثيرا ما يحول دون ذلك.

وعند تحقيق شرط العدد يودع معللا لدى مكتب المجلس في غضون أربع وعشرين ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، لتستقبل اللجنة المختصة هذه التعديلات لدراستها وتقديم استنتاجاتها ضمن تقريرها التكميلي.

ومن الناحية الموضوعية لا يقبل أي تعديل موضوعه من اختصاص القانون العضوي إلا إذا أدخل على مشروع أو اقتراح قانون يكتسي طابع قانون عضوي<sup>(3)</sup> كما يصدق على التعديلات ما قبل بشأن احترام اقتراحات القوانين لنص المادة 121 من التعديل الدستوري، أي ضرورة عدم إحداثها لاختلال في التوازن المالي.

وبالمقابل خصت اللجنة المختصة بإمكانية إدخال تعديلات في أي وقت شريطة أن تكون قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها<sup>(4)</sup> وهو تخصيص غاية في الأهمية حيث يسمح للجنة المختصة من تفعيل حق التعديل على مستوى المجلس ومن ثم تأثير في مضمون النصوص محل الدراسة، سيما إذا كانت مشاريع قوانين، في حال عدم تمكن بقية النواب من تمرير تعديلاتهم.

هذا ويلاحظ إن إجراءات عمل اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان وإن كانت موحدة بما يتفق

(1) - المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - المادة 61 الفقرة 1 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) - المادة 57 من نفس النظام.

(4) - المادتين 32-33 من نفس القانون العضوي.

-المادة 61 الفقرة 9 من نفس النظام.

وتصور المؤسس الدستوري في إقرار المساواة بينهما وتخصيص ما يميز تدخلهما، فإنها لم تكن بعيدة أيضا عن دقة التنظيم الذي يسعى لتحقيقه أيضا قصد تفعيل أشغالها، باعتباره المانع الأول أيضا ضد عرقلة العمل البرلماني في حال ثنائية البرلمان، لأن ما ينجز على مستوى اللجان هو المحدد الأول لمعالم وأبعاد المناقشات خلال الجلسات العامة بالمجلسين، ومن ثم المحدد لبوادر الاتفاق أو الاختلاف بين المجلسين بخصوص النصوص محل الدراسة والمحضر للتصويت النهائي قبولا أو رفضا.

#### ب- التصويت خلال الجلسات العامة:

تنصب أعمال المجلس خلال جلساته العامة على مناقشة النصوص التشريعية التي أعدت اللجان المختصة تقريرا بشأنها وتتويج ذلك بالمصادقة عليها وفق ثلاث أنماط حددها المشرع: تصويت مع مناقشة عامة للنص المعني من قبل نواب المجلس كإجراء أصلي للمناقشات البرلمانية وتصويت مع مناقشة محدودة أو دونها كإجراء استثنائي لمناقشات البرلمان. حيث يمثل التصويت مع المناقشة العامة الإجراء الأصلي، العادي، في أخذ القرار النهائي بشأن النصوص القانونية المحالة على المجلس، ويجري هذا التصويت في مرحلتين متتاليتين: المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

ويشرع في المناقشة العامة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ومندوب أصحاب إقتراح القانون، في حال كان النص محل المناقشة إقتراح قانون، كما يسع نواب المجلس التدخل أيضا حسب ترتيب تسجيلهم المسبق ليتخذ القرار بعد ذلك سواء بالمصادقة على النص كاملا في حال لم يكن محل تأجيل أو بالشروع في التصويت مادة مادة، ويكون هذا القرار بعد تدخل كل من ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة<sup>(1)</sup>.

وعند الشروع في المناقشة مادة مادة، وبخصوص كل مادة يزعم تعديلها، يتدخل كل من مندوب أصحاب التعديل ومقرر اللجنة المختصة أو مقررها أو مندوب إقتراح القانون.

حينئذ يكون لرئيس المجلسستوقيف الجلسة لتتسحب اللجنة المختصة قصد إعداد تقريرها التكميلي حول النص المعني مبدية فيه إستنتاجاتها بشأن التعديلات المقترحة، كما للرئيس أن يعرض

(1) - المواد 32-333 من القانون العضوي رقم 99-02.



## الفصل الثالث: الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

أيضا جزء من النص على التصويت إذا لم يكن محلا للتعديل<sup>(1)</sup> لتعرض بعد الفراغ من ذلك صيغ التعديلات للتصويت أولا ثم النص كاملا<sup>(2)</sup>.

في حين يكون للمجلس خلافا للتصويت مع المناقشة العامة التصويت على النصوص التشريعية مع تقليص مدى جلساته العامة سواء بتضييق المناقشات من خلال تحديد عدد المتدخلين من جهة أو بإلغاء كلي للنقاش من جهة أخرى.

فعند اللجوء إلى التصويت مع المناقشة المحدودة تحذف كل مناقشة عامة، ويقرر ذلك مكتب المجلس بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، أين تقتصر التدخلات مع هذا النمط حال المناقشة مادة مادة على ممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون ومندوبوا أصحاب التعديلات<sup>(3)</sup>.

أما إلغاء المناقشات والاستغناء عنها كليا فيكون بخصوص أوامر رئيس الجمهورية، أين تلزم المادة 124 من الدستور رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها على مجلسي البرلمان في أول دورة له تعقب قيامه بذلك للتصويت عليها<sup>(4)</sup>. دون فتح أي مناقشة بخصوص موضوعها، إذ يقتصر دور المجلسين عندها، وعلى حد سواء، على قبول أو رفض نص الأمر كاملا بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة<sup>(5)</sup>.

والملاحظ أن تصويت البرلمان على أوامر رئيس الجمهورية يظهر الملامح الحقيقية لعلاقة مجلسيه بخصوصها وذلك على مستويين تقني وسياسي: فالمستوى التقني يبرز معاملة متساوية للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص الإجراءات، سيما ما تعلق منها بمنع إدخال أي تعديل على مضمون أوامر الرئيس<sup>(6)</sup> وقصر دراسة هذه الأخيرة على اللجنة المختصة لينحصر دور النواب في الاستماع إلى تقرير اللجنة وأخذ القرار النهائي بعدها قبولا أو رفضا.

(1) - المادة 36 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - المادتين 35-36 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

(3) - المادة 37 من نفس القانون العضوي.

(4) - المادة 124 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 1996.

(5) - المادة 38 من نفس القانون العضوي.

(6) - المادة 38 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

في حين يعمق المستوى السياسي حقيقة هذه العلاقة بمعرفة الوضع السياسي للمجلسين، تماثلا أو اختلافا وتحديد انتماء رئيس الجمهورية السياسي، حيث يصبح هذا الجانب السياسي العامل الأساسي المتحكم في نحر عمل المجلس الشعبي الوطني أو منع تدخل الأمة نهائيا على ضوء نتيجة تصويت المجلي النظر<sup>(1)</sup>.

فإذا كانت الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني معارضة لرئيس الجمهورية أو كانت الأغليبتين بمجلسي البرلمان متماثلة أو متقاربة التوجه الإيديولوجي وهي غير توجه الرئيس فإن مواجهة دائمة للأوامر التي يتخذها ستتحقق وإثر تصويت سلبي للمجلس الشعبي الوطني فقط دون حاجة لتدخل مجلس الأمة.

ذلك أن عدم موافقة المجلس الأول تعني من وجهة نظر دستورية إلغاء هذه الأوامر<sup>(2)</sup> ومن ثم استحالة عرضها على مجلس الأمة الذي أمن له المؤسس الدستوري إمكانية التدخل لأداء عمله التشريعي بعد التصويت الإيجابي للمجلس النظير وليس قبله أو دونه<sup>(3)</sup>.

وقد برز التخوف من تحقيق هذا الوضع جليا عند تكهرب العلاقة بين رئيس الجمهورية والأغلبية المهيمنة بالمجلس الشعبي الوطني والذي كاد إن يجر مؤسسات الدولة إلى انزلاق جديد<sup>(4)</sup> إثر اتخاذ رئيس الجمهورية عدد معتبرا من الأوامر وعرضها حسبما يقتضيه الدستور للتصويت أمام المجلس الشعبي الوطني مع انطلاق الدورة الخريفية لعهدته البرلمانية الثانية.

حيث كان التوقع السائد، والتخوف أيضا، عدم قبول المجلس لها عبر تصويت سلبي لنواب الحزب الأغلبي، وأمام هذا التوقع الذي من شأنه إلغاء هذه الأوامر ومنع تدخل مجلس الأمة، لاحتمال في الأفق إمكانية قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني في حالة رفضه أيا من الأوامر، رغم أنه لا يوجد قانونا ما يشير إلى أن أعمال المجلس الشعبي الوطني لسلطته في رفض أي نص محال إليه تكون نتيجة حل رئيس الجمهورية له، وإن تعلق الأمر بأوامر هذا الأخير<sup>(5)</sup>.

(1) - عقلية خرباش، التشريع عن طريق الأوامر، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 3، الجزائر، 2009، ص 16.

(2) - المادة 124 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 1996.

(3) - المادة 120 الفقرة 3 من نفس التعديل الدستوري.

(4) - ترجع بذور الأزمة الحقيقية إلى إقالة رئيس الحكومة، رئيس الغلبة البرلمانية وما تتبعها من تباعا.

(5) - عقلية خرباش، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع السابق، ص 15.

أما وفي حال كون رئيس الجمهورية والأغلبية السائدة بالمجلس الشعبي الوطني ينتميان إلى نفس التيار أو كانا متقاربي التوجه وهو غير انتماء أو توجه مجلس الأمة، فإن المشاكل التي ستتلقاها أوامر الرئيس للمصادقة ستكون أمام هذا الأخير.

فعدم موافقة مجلس الأمة على أوامر الرئيس لا تعني وقوفه ضد المجلس النظير بل في مواجهة الأول، وهو الوضع الذي يعني إلغاء هذه الأوامر، ومن ثم إلغاء موافقة المجلس الشعبي الوطني السابقة ذلك أن المؤسس الدستوري يشترط موافقة المجلسين معا في أداء العمل التشريعي وبدونها لا قيمة لعمل أحدهما منفردا<sup>(1)</sup>.

وهذا الوضع يعكس عدم الدقة في تحديد إجراءات تعامل مجلسي البرلمان مع أوامر رئيس الجمهورية، إذ تبين النصوص الناظمة لذلك عدم توافق اتخاذ هذه الأوامر في ظل ثنائية البرلمان وسيما في ظل الاتجاه الواحد المختار لأداء العمل التشريعي بين المجلسين، حيث لا يمكن ضمان موافقتها على أوامر رئيس الجمهورية، وإن كانت غير دائمة الاتخاذ، إلا في حال تماثل أو تقارب التوجه السياسي للمجلسين ورئيس الجمهورية.

ويتأكد هذا الوضع الذي ينمي عن عدم التوافق بين النصوص الناظمة للتعامل مع أوامر رئيس الجمهورية وتدخل مجلسي البرلمان بهذا الشكل، عند الموافقة على تلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية والتي تستوجب موافقة المجلسين أيضا<sup>(2)</sup>. رغم عدم تحديد كيفية حصول ذلك حسب الاتجاه الواحد للعمل طالما أن المجلسين حينئذ سيجتمعان معا.

## II - تدخل مجلس الأمة في العمل التشريعي:

إن إتمام المجلس الشعبي الوطني للإجراءات السالفة، باعتباره المتدخل الأول لتحريك العمل التشريعي داخل البرلمان، وتوجيهها بتصويت إيجابي على النصوص المعروضة عليه، سواء كانت مشروع قانون أو اقتراح قانون عادي أو عضوي أو مشروع قانون المالية أو أمرا، لا يعني أنها أصبحت قانونا مكتملا يوجب خضوع الجميع له، بل يعني إنهاء المرحلة الأولى في مسيرة العمل بين المجلسين ولا بد من تدخل مجلس الأمة لتكمله هذه المسيرة وفق نفس الإجراءات وبضمان

(1) - عقلية خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر المرجع السابق، ص 16.

(2) - المادة 124 الفقرة 4 من التعديل الدستوري 1996.

بعض الخصوصيات التي تميز هاته المواصلة لتضمن تكامله مع المجلس النظير.

ولإبعاد إستتساخ دور مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني في تدخله لأداء العمل التشريعي رغم وحدة إجراءات سيره على مستواهما، خصه المؤسس الدستوري بما يجسد تمييزه ميدانيا ويعكس دوره ضمن مؤسسات الدولة من جهة ويكفل تكامله مع المجلس الشعبي الوطني لإيجاد النصوص القانونية من جهة أخرى.

فاقتراح القوانين الذي غيب عنه ميدانيا، لا كأصل، لم يطل كل الميادين، حيث رسمت له حدود المبادرة البرلمانية يمارسها على قدم المساواة إلى جانب المجلس النظير<sup>(1)</sup>، في حين يبرز تمييزه عند مناقشته للنصوص المعالة إليه والتي تؤدي إلى مصادقته موصوفة تؤكد دوره تجاه المجلس الشعبي الوطني وضمن النظام المؤسساتي، وإنهاء تدخله بتبليغ النصوص المصوت عليها من المجلسين إلى رئيس الجمهورية قصد إتمام خطوات صنع القانون.

### 1- مجلس الأمة وحدود المبادرة البرلمانية:

إذا كان باديا للعيان أن إقصاء مجلس الأمة عن ممارسة حق الاقتراح القوانين لم يكن الاختيار الأصلي في توجه المؤسس الدستوري، وإنما فرضه واقعا التنظيم الإجرائي الذي يبرز عدم توافق النصوص القانونية فيما بينها بخصوص حق أعضاء مجلس الأمة في الاقتراح.

فهناك من الآراء التي تحاول تفسير هذا الإقصاء بإيجاد مبررات له، تتعلق أساسا بدور المجلس وترتيب تدخله لأداء العمل التشريعي في ظل اعتماد الاتجاه الواحد للعمل دستوريا، دون أن يكون وضع الإقصاء هذا أمر أزليا غير قابل للصقل أو لإعادة النظر في تنظيمه بين المجلسين نتيجة عدم التوافق الحاصل (أ) غير أن المؤسس الدستوري وتأكيد الإختياريه الأصلي لم يبعد المجلس عن سبل أخرى لإعمال حقه في المبادرة البرلمانية، بأن كفل له السلطة التامة في المبادرة بالتعديل الدستوري كطريق أصلي لها يمارسها في مساواة تامة مع المجلس الشعبي الوطني إلى جانب سلطته في إدخال التعديلات وإبداء الملاحظات بشأن النصوص المحالة إليه كشكل غير مباشر للمبادرة (ب).

أ-الإبعاد عن اقتراح القوانين بين الاختيار الأصلي والحمية المفروضة واقعا:

جاءت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996<sup>(1)</sup>. على رأس النصوص الناظمة للعمل التشريعي لتؤكد وضع مجلس الأمة على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني في ممارسة هذا الأخير، بما لا يدع شكاً في مباشرة حق اقتراح القوانين باعتباره من مكونات هذا العمل. غير أن الواقع استقر على إقصاء مجلس الأمة على هذا المستوى بما يناقض توجه المؤسس الدستوري، وهو الواقع الذي وجد له الكثير من المبررات التي تفسر هذا الإبعاد رغم مساهمته بالمساواة المقررة بين المجلسين (أ-1) رغم أن ما فرضه وحتم تطبيقه هو عدم التوافق والانسجام بين النصوص الناظمة لتدخل مجلسي البرلمان لأداء العمل التشريعي سواء كانت نصوصاً من الدستور أو القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين، الأمر الذي يجعل هذا الواقع غير أذلي ويفتح الباب لصقل التجربة قصد مباشرة مجلس الأمة أحد أهم اختصاصاته البرلمانية (أ-2).

أ- 1 مبررات إبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين:

قلصت البرلمانية المعقلنة مضمون حق اقتراح القوانين للمجالس الثانية بالبرلمان تماشياً والدور المنوط بها وتحقيقاً للانضباط العمل البرلماني، سواء بسحب هذا الحق منها كلياً أو بتضييق مجاله، أو بإحالة اقتراحاتها، في حال تمتعها بذلك، على المجالس النظرية لها أولاً، وقد ساعدت الظروف الموضوعية المحيطة بهذه المجالس وظروف العمل داخل البرلمان على إبعادها أو تقليص دورها على هذا الميدان وأبرزت ممارسين فعليين غيرها لهذا الحق إلى جانب المجالس النظرية بالبرلمان<sup>(2)</sup>.

وهو شأن مجلس الأمة الذي أبعدته الواقع العلمي عن اقتراح القوانين انسجاماً، كما يراه البعض الفقه، والدور المعهود له: كبح تدفق القوانين وتدقيق العمل وإحداث التوازن داخل

(1) - المادة 98 من التعديل الدستوري 1996 « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون التصويت عليه».

(2) Cf-Française Mendel,op,cit,pp 952-953.

-محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994، ص 264.  
-صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ص 25-27.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

البرلمان<sup>(1)</sup>. وهو ما سمح بإيجاد مبررات على صعيدين تقني وسياسي لمحاولة تفسير هذا الواقع المقصي لمجلس الأمة.

فعلى الصعيد التقني يفرض اختيار الاتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي هذا الإبعاد تحقيقا للتوازن داخل البرلمان مع المجلس الشعبي الوطني ودفعاً للانسداد على مستواه ومن ثم منعاً للانسداد المؤسسي بالتبعية<sup>(2)</sup>. ذلك أن مجال اختصاص مجلس الأمة يرتبط أساساً باختصاص المجلس النظير في مجال المادة التشريعية وإعمال الاتجاه الواحد في العمل التشريعي يجعله يقع في مركز التابع للمتبع تجاه المجلس الشعبي الوطني الممّون بهذه المادة لدوره السابق في الانطلاق بالعمل، وإعطاء حق الاقتراح لأعضاء مجلس الأمة مع الإبقاء على تدخله وفق اختيار هذا الاتجاه يعرقل سيرورة العمل التشريعي وينحر التوازن الداخلي بين المجلسين<sup>(3)</sup>.

حيث سيتميز عندها مجلس الأمة عن المجلس الشعبي الوطني بمناقشته وتصويته على اقتراحات نواب هذا الأخير، في حين يحرم هو من المناقشة والتصويت على اقتراحات قوانين أعضاء مجلس الأمة، حسب هذا الافتراض، لانعدام وجود الطريق الموازي في العمل حالياً، وهو الوضع الذي سيمس حقيقة بالمساواة المقررة دستورياً بين المجلسين، سيما أن مجلس الأمة يبدو أكثر كفاءة على هذا الصعيد، لتكوين ثلث أعضائه من الكفاءات في مختلف الميادين وثلثين من المنتخبين عن الجماعات المحلية، بما يمكن أعضائه من التحول عن تحقيق دور المجلس الأساسي في تدقيق العمل التشريعي وكبح تدفق القوانين إلى الاهتمام بممارسة حق الاقتراح القوانين في حال منحهم هذا الحق لقدرتهم على ذلك<sup>(4)</sup>.

لذلك فإن تأطير العمل بين المجلسين بشيء من الانضباط كان السبب في معاملة النصوص

(1) - نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص 105.

(2) - إدريس بوكرا، مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

-G.Burdeau,F.Hamam,M.troper,Droi constitiannel, 24<sup>ene</sup> édition, L.G.D,J paris, 1995 ; p561.

(3) - شريف كابيش، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المرجع السابق، ص 64.

-عقلية خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 223.

(4) - المادة 101 الفقرة 1 و2 من التعديل الدستوري 1996.

القانونية والمميزة لممارسة حق الاقتراح، لأن وجود قوانين تبدأ من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي عند مجلس الأمة أو العكس عمل مضني من الناحية الإجرائية، وقد يتبع فشل تجربة الثنائية. الفتية بخلفه الكثير من الخلافات بين المجلسين، وتفعيله تطلب إبعاد أحد المجلسين عن اقتراح القوانين فكان مجلس الأمة تحقيقا لهذا الانضباط وانسجاما مع تدخله اللاحق الذي فرضه اختيار الاتجاه الواحد لانطلاق العمل التشريعي بين المجلسين<sup>(1)</sup> وليس تفضيلا للمجلس الشعبي الوطني الذي يملك هذا الحق باعتباره محرك العمل لا غير، في حين يقع عبء المصادقة على تشريعات منقحة على عاتق مجلس الأمة تحقيقا لسلطته في التثبيت والكبح بدراسة ما يأتي إليه من المجلس النظير مقابل سحب حق الاقتراح منه<sup>(2)</sup>.

أما وعلى الصعيد السياسي، فإن وجود تعدد حزبي ممثل داخل المجلسين من شأنه تحويل مجلس الأمة عن دوره الأساسي حال اكتسابه حق اقتراح القوانين إلى جانب المجلس الشعبي الوطني مقارنة بوضعها السياسي، فإذا كان للمجلسين نفس الانتماء أو كانت القوى السياسية الممثلة داخلها متقاربة فإنهما سيعملان على اقتراح قوانين تركز توجههما السياسي، الأمر الذي يمس الاستقرار والتوازن المؤسسي<sup>(3)</sup>. لما يشكله هذا الوضع من فتح للطريق أمام هيمنة أغلبية محددة وإقصاء الأقليات الممثلة بالمجلسين، أما وفي حال اختلاف القوى الممثلة بالمجلسين اختلافا عميقا فإن منح حق الاقتراح لهما على حد سواء سيكون سبب تقابلها الدائم بما يشل عمل الحكومة، لذا كان إبعاد مجلس الأمة من اقتراح القوانين من باب درأ ذلك.

فضلا على ذلك، فإن طريقة تكوين مجلس الأمة تجعله بعيدا عن الضغط الانتخابي المباشر والوعود الانتخابية عكس نواب المجلس الشعبي الوطني الذين يجدون أنفسهم تحت ضغط ضرورة

(1) - الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة مع المجموعات البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23 أكتوبر 2001، ص 21.

(2) - بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 131.

(3) - شريف كايس، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 43.

- محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 176.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

اقتراح القوانين لأنهم منتخبون مباشرة وعادة ما يقدمون وعودا انتخابية باقتراحات قوانين مسبقة، فتبقى فكرة اقتراح القوانين لصيقة أساسا بهذا المجلس دون مجلس الأمة<sup>(1)</sup>.

لذلك تجمع هذه المبررات على أنه لا يجب أن ينظر إلى إقصاء مجلس الأمة من ميدان اقتراح القوانين على أنه تفضيل للمجلس الشعبي الوطني أو رفع لمكانته داخل البرلمان أو حتى أنه مساس بالمساواة المقررة بين المجلسين، بل يجب أن ينظر إليه من خلال علاقة مجلس الأمة الأساسية في مباشرة العمل التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في ظل التنظيم الإجرائي الحالي.

فالهدف أن يؤدي تدخل مجلس الأمة إلى الحصول على قوانين منقحة بعيدا عن إحداث أزمات برلمانية وهذا أفضل من الوصول إلى تضخم تشريعي يحتاج إلى التعديل مع كل مستجد في حال ازدواجية الطريق لاقتراح القوانين.

غير أن هذه المبررات الساعية إلى إبعاد فرض المساس بالمساواة المقررة بين المجلسين قاصرة عن الإقناع التام، بل يمكن هدمها ذلك أن إبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين لم يكن الاتجاه الأصلي للمؤسس الدستوري، بل ترجع حقيقته لعدم الانسجام بين النصوص القانونية بما فتح السبيل لمعالجة عدم التوافق هذا ومن ثم استعادة المجلس لأهم اختصاصاته.

### أ-2-عدم توافق النصوص القانونية وحقيقة إبعاد مجلس الأمة:

إن صياغة المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 لا تثير أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها على قدم المساواة من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء، حيث تمنحهما كل السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، بما يفيد ممارستها حق اقتراح القوانين سويا باعتباره أول خطوات هذا الإعداد تماشيا وتصور المؤسس الدستوري المتبني للثنائية المتساوية بين المجلسين.

غير أن صياغة بعض النصوص القانونية، سواء كانت من الدستور أو القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين وسيما المادة 119 و120 من التعديل الدستوري والمادة 23 من القانون العضوي، أوجدت واقعا عمليا يناقض تصور المادة 98 الأنفة واستقرت على تأويل آخر يبعد

(1) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص ص 19-20.



## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

مجلس الأمة عن ممارسة حقه في الاقتراح وهو ما يعد اجتهاد لا محل له مع صراحة النص<sup>(1)</sup>.

ذلك أن التحليل المتكامل للنصوص السالفة، لا يبرز مساسها بالمساواة المقررة دستوريا بين المجلسين فحسب، بإبعاها مجلس الأمة عن اقتراح القوانين، وإنما يبين أن هذا الإبعاد نتيجة حتمية لعدم توافق صياغة أحكامها مع بعضها البعض وليس اختيارا أصليا للمؤسس الدستوري.

ويظهر عدم التوافق هذا عند القراءة المتأنية لهذه النصوص، والتي لا توحى بتاتا بإبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين، بل تعكس اعتماد المؤسس الدستوري الاتجاه الواحد في أداء العمل التشريعي بين المجلسين فقط<sup>(2)</sup> فالفقرتين الأولى والثانية من المادة 119 من التعديل الدستوري<sup>(3)</sup> تفيد مساواة المجلسين في ممارسة حق اقتراح القوانين دون أن يتميز في ذلك نواب المجلس الشعبي الوطني عن نواب مجلس الأمة، في حين جاءت الفقرة الثالثة لهذه المادة والمادة 120 من التعديل الدستوري في فقرتيها الأولى والثالثة<sup>(4)</sup> لتأكيد انتهاج المؤسس الدستوري للاتجاه الواحد في انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة بإيداع مشاريع واقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الأول أولا، دون أدنى إشارة إلى أن هذه الاقتراحات تخص نواب هذا المجلس دون أعضاء مجلس الأمة أو إبعاد هذا الأخير عن ممارسة هذا الحق.

إن هذه الأراضية الدستورية، المبينة بالمواد أنفة الذكر، هي المستند الذي صاغ عبره المشرع أحكام القانون العضوي الناظم لعمل مجلسي البرلمان وسيما تلك المتعلقة بإعمال حق اقتراح القوانين والتي جنحت إلى مقارنة أخرى مؤداها عدم منح المؤسس الدستوري هذا الحق لمجلس الأمة، فكانت الهوة بين نصوص الدستور المنظمة للعمل التشريعي ونصوص القانون

(1) - سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص 19.

(2) - عمر صدوق، المرجع السابق، ص 31.

(3) - المادة 119 الفقرة 1-2 من التعديل الدستوري 1996 « لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا».

(4) - المادة 119 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 1996 « تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني».

-المادة 120 الفقرة 1-3 من التعديل الدستوري 1996 يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه

العضوي وفتح المجال لتعسف في تأويل أحكام الدستور بإنتاج واقع عملي غير مرسوم نصا<sup>(1)</sup>.  
إن ما يؤكد هذه الهوة صياغة المادة 23 من القانون العضوي التي تؤكد إلزامية إيداع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

هذا الإلزام وإن كان تطبيقا لاختيار المؤسس الدستوري للاتجاه الواحد في العمل، فإن ما يؤكد أن أحكام هذه المادة تخص اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني فقط، هو عدم إشارتها لإمكانية تطبيق هذه الأخيرة من قبل نواب مجلس الأمة أيضا.

وهو الواقع الذي تؤيده النصوص الأخرى لهذا القانون والمنظمة لاقتراحات القوانين، بعدم تضمنها أي إجراءات مغايرة تسمح لنواب مجلس الأمة من إعمال حق اقتراح القوانين، الأمر الذي أدى إلى تفسير أحكام الفقرة الثانية من المادة 119 من التعديل الدستوري على أنها اختصاص للمجلس الشعبي الوطني فقط، ليكون بذلك إبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين حتمية فرضها عدم توافق النصوص القانونية.

وهذا ما يدعو إلى إعادة النظر في هذه النصوص قصد صقل ممارسة حق اقتراح القوانين بين المجلسين وإعمال المساواة المقررة بينهما دستوريا، بفتح مجاله أمام مجلس الأمة والتنقيص عليه صراحة ضمن النصوص الناظمة لمباشرته واقعا.

وذلك سواء بمنحه هذا الحق دون المساس باتجاه العمل المعتمد دستوريا ودون الإخلال بالتوازن داخل البرلمان من خلال ممارسة أعضاء مجلس الأمة تفهم في الاقتراح ثم إحالة هذه الاقتراحات إلى المجلس الشعبي الوطني للمناقشة والتصويت وفق التنظيم الإجرائي الحالي بما في ذلك مواصلة مجلس الأمة لخطوات العمل التشريعي، فتسند بذلك اقتراحات القوانين لنواب المجلسين نفس المراحل بالبرلمان - أو بمنح مجلس الأمة حق الاقتراح واستتباع ذلك بانتهاج الاتجاه المزدوج في العمل بين المجلسين.

هذا ولا يمكن القول أن إعمال نواب مجلس الأمة لحق الاقتراح من شأنه خلق الخلافات بين المجلسين بما يعرقل سيرورة العمل التشريعي، ذلك أن هذا الإعمال تكريس للمساواة المقررة دستوريا بين المجلسين وإبعاده يعد مساسا صريحا بها من جهة، ومن جهة ثانية فإن إعمال نواب

(1) - سعيد مقدم - قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص ص 19-21.

هذا المجلس لهذا الحق وإن أدى للخلاف فإن المؤسس الدستوري قد رصد ميكانيزم حل الخلاف بين المجلسين، ومن ثم فإن التخوف من كثرة الخلافات نتيجة منح حق الاقتراح للمجلسين في غير محله، لأن الخلاف وارد وإن اقتصر مباشرة هذا الحق على مجلس واحد طالما أن المؤسس الدستوري يشترط تدخل المجلسين معا لإنهاء خطوات العمل التشريعي.

إن ما يدعو حقيقة إلى ضرورة فسخ مجال اقتراح القوانين أمام مجلس الأمة ميدانيا هو أن المؤسس الدستوري أقر له سلطة كاملة في المبادرة بالتعديل الدستوري كشكل أصلي لإعمال مبادرته البرلمانية وضمن تأثيره في النصوص المصادق عليها من المجلس النظير كشكل غير مباشر لهذه الأخيرة.

#### ب- مجلس الأمة بين المبادرة الأصلية وغير المباشرة:

تتجلى حدود المبادرة البرلمانية التي يمارسها مجلس الأمة نصا وواقعا في شكلين: المبادرة بالتعديل الدستوري كطريق أصلي لها واستثناء عن أصل الإقصاء المفروض واقعا، يمارسها المجلس على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني (ب-1)، وقدرة التعديل وإبداء الملاحظات بخصوص النصوص المحالة إليه من هذا الأخير كأسلوب غير مباشر لممارسة المبادرة البرلمانية وتفعيلها على مستواه (ب-2).

#### ب-1- المبادرة بالتعديل الدستوري

التعديل الدستوري هو «محاولة إحداث التوازن بين ظروف مستجدة والدستور القائم بإدخال تغييرات عليه قصد مواجهة هذه الظروف دون الإخلال الكلي بروح هذا الدستور»<sup>(1)</sup>.

وقد منح المؤسس الدستوري الجزائري المبادرة بالتعديل الدستوري لرئيس الجمهورية والبرلمان على حد سواء، الأمر الذي يجعل مجلس الأمة مالك سلطة أصلية في مزاوله هذه المبادرة وفي مساواة تامة مع المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup>-F.Meledje Djedjro, La révision des constitutions dans les Etats africains Francophones, R.D.P, N°1, 1992, P113

<sup>(2)</sup> -المادة 177 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 1996 «يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي».

غير أن حق مجلس الأمة هذا والمحدود المجال لم يسلم من التأطير الشديد، فلم يكن بذلك أحسن من المجلس النظير عند اقتراح القوانين، إذ يوحي هذا التأطير باستحالة تحقيق مبادرته في التعديل الدستوري كليا أو تحقيقها نادرا، لأنه يصبح المتحكم الأساسي في تحديد علاقته إزاء المجلس الشعبي الوطني، سواء من ناحية إجراءات أعمال المبادرة، أو من الناحية السياسية الناجمة عنها.

حيث لا يكون بوسع مجلس الأمة حسب النص الأساسي الانفراد مبادرة التعديل الدستوري، بل لا بد من توافر إرادة المجلس الشعبي الوطني لتحقيق ذلك، معبرا عنها في اجتماع المجلسين معا في هيئة مؤتمر «يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور» وهو الواقع الذي يجعل المجلسين في مساواة تامة عبر متابعتها كافة مراحل المبادرة معا.

هذا ويلاحظ أن اختيار المؤسس الدستوري هذا الموقف الإجرائي يعكس جانبيين: سلبي وإيجابي، حيث يكمن الجانب الإيجابي في توفيقه جعل مجلس الأمة على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني لإعطاء إشارة انطلاق المبادرة بالتعديل الدستوري، بإبعاده أسبقية المجلس الأخير والمعمول بها في انطلاق العمل التشريعي من جهة وتناسقه مع اختيار الاتجاه الواحد في أداء هذا الأخير من جهة أخرى، إذ أن إعطاء حق المبادرة بالتعديل الدستوري مستقلا للمجلسين مع اشتراط نصاب موحد يخل بالمساواة المقررة بينهما دستوريا على هذا الصعيد الاختلاف العددي على مستواهما<sup>(1)</sup>، كما أن الموافقة المستقلة داخل كل مجلس تعرقل المبادرة أصلا، سواء بمعارضة المجلس الأقل عددا فتقف الأقلية ضد رغبة الأغلبية أو بامتناع المجلس الأكثر فيهم حق الأقلية، لذا فإن اجتماع المجلسين معا واشتراط نسبة معينة من شأنه منع هذه العراقيل.

في حين يبرز الجانب السلبي تحكم المجلس الشعبي الوطني وضع حق مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري موضع التطبيق، سواء بامتناعه عن المشاركة أصلا أو بمشاركته السلبية، حيث لا يملك مجلس الأمة أي سلطة في مواجهته، ذلك أن المؤسس الدستوري يشترط موافقتهما معا على المبادرة، وبالموازاة يصدق هذا الوضع على مجلس الأمة بوقفه ضد إرادة المجلس النظير، إذا لم يوافق على رغبته في التعديل فيمتنع عندها على كل أغلبية مهيمنة بهذا

(1) -المادة 100 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 1996 «عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني».

الأخير محاولة تنفيذ توجهاتها باقتراح تعديلات دستورية لانعدام الطريق الانفرادي لتحقيق ذلك.

أما الجانب السياسي فهو حصيلة منطقية للجانب الإجرائي، المذكور سلفا، أي اشتراط نصاب الثلاثة أرباع أعضاء المجلسين المجتمعين معا، والذي من شأنه التحكم في ممارسة مجلس الأمة لحقه في المبادرة وجود أو عدما مقارنة مع المجلس الشعبي الوطني تأثرا بالجانب العددي لأعضائهما حال هذا الاجتماع والحامل لوجهة الأغلبية الممثلة داخل كل منهما والتي تسعى لاقتراح مبادرة بالتعديل تتسجم وانتماؤها السياسي<sup>(1)</sup>.

فعند وحدة الأغلبية البرلمانية في المجلسين أو تقارب توجهات التيارات الممثلة داخلها، فإن مشاركتها ستفرز مبادرة بالتعديل تعبر عن إجماع فعلي لهذه القوى بما يتفق وتحقيق مصالح الأمة أو تفرز مبادرة تعكس توجه المجلس الأكثر عددا مع احترام رأي المجلس الآخر عند إمكان تجاوز اختلافات القوى الممثلة، داخل المجلسين لصالح المبادرة بالتعديل الدستوري.

بيد أنه في حال اختلاف الأغلبية البرلمانية داخل المجلسين كليا أو عدم قدرة القوى الممثلة بهما على تشكل تيار ائتلافي، فإن ذلك سيؤدي حتما إلى شل إمكانية المبادرة من طرف أحدهما حال رفض مشاركة المجلس النظير<sup>(2)</sup> فيكون كل مجلس حينئذ حق "الفيتو" في مواجهة الآخر، فإذا كان بإمكان المجلس الشعبي الوطني التحكم في أعمال حق مجلس الأمة الأصلي في المبادرة البرلمانية لأكثرية أعضائه، فإن مجلس الأمة بإعلان عدم مشاركته، وإن كان ذلك تخليا عن الحق، يطعم دوره في تحقيق التوازن المؤسساتي وكبح أي تسلط حزبي قد يظهر بالمجلس الشعبي الوطني، ويسعى لتكريس توجهاته باقتراح تعديلات دستورية<sup>(3)</sup>.

هذا ويؤخذ على النصوص الناظمة لعمل المجلسين، سيما المتعلقة بالبرلمان المجتمع بمجلسية على هذا الصعيد، عدم تناولها إجراءات وإعمال المبادرة بالتعديل الدستوري، الأمر الذي يوحي بعدم إمكانية تجسيدها واقعا، ومن ثم غلق الطريق أمام قيام أي علاقة إيجابية بين المجلس الشعبي

(1) -محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص180.

-محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص282.

(2) -إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري، المرجع السابق، ص76.

(3) -نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، المرجع السابق، ص111.

الوطني ومجلس الأمة بخصوص مباشرة التعديل الدستوري<sup>(1)</sup>، فإذا كانت المبادرة البرلمانية بهذا الخصوص قليلة الممارسة أو صعبة التحقيق، فإنه من الضروري تحديد إجراءات ممارستها دون تركها للاجتهاد الذي يعطل تنفيذها ميدانياً أو يؤدي إلى سلب حق أصلي من مجلسي البرلمان<sup>(2)</sup>.

ويلاحظ أيضاً أن اشتراط المؤسس الدستوري نسبة ثلاثة أرباع أعضاء المجلسين المجتمعين معاً لاقتراح مبادرة التعديل الدستوري ذات منال صعب في ظل التعدد الحزبي الذي يعرفه البرلمان، والذي لم ينتظم بعد ضمن معالم حزبية محددة، فإذا كانت هذه النسبة حال تحقيقها تعني إجماع القوى مع تعددها، مما يعمق الممارسة الديموقراطية داخل البرلمان، فإنّ عدم توفرها يعني إبعاد مجلس الأمة عن ميدان المبادرة البرلمانية الخاصة بالتعديل الدستوري عملاً، حيث سيصبح حقه في المبادرة بالتعديل الدستوري متوقفاً على إرادة المجلس الشعبي الوطني من جهة والوضع السياسي السائد داخلهما من جهة أخرى.

#### ب-2-التعديلات طريق غير مباشر للمبادرة البرلمانية

بعد أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني النصوص المصوت عليها إلى رئيس مجلس الأمة، تبدأ مرحلة التفعيل الحقيقي للعمل التشريعي على مستوى هذا الأخير، قصد إنهاء خطوات صنع القانون داخل البرلمان، وذلك بأن يقوم رئيس المجلس بإحالة النص المبلغ إليه على اللجنة المختصة بدراسته مرفقاً بالمستندات والوثائق المتعلقة به حتى يتمكن اللجنة من دراسته وفق ذات إجراءات العمل المتبعة داخل اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني<sup>(3)</sup>.

ليكون بوسع اللجنة المختصة حينئذٍ أعمال اختصاصها الحصري في إدخال ما تراه من تعديلات على هذا النص، دون أن يكون ذلك إبعاد البقية أعضاء المجلس الذي يمكنكم التأثير في مضمون هذا الأخير بتقديم ملاحظاتهم الكتابية أمام اللجنة صاحبة الاختصاص في دراسة النص المعني.

(1) -اكتفى القانون العضوي رقم 99-02 في مادته 98 الفقرة والمادة 99 بتحديد المكلف باستدعاء المجلسين للاجتماع معاً لاقتراح مبادرة التعديل الدستوري وكذا المكلف برئاسة هذا الاجتماع.

(2) -F.Meledje, Op.Cit, P121.

(3) -تتبع اللجان الدائمة بمجلس الأمة في دراسة النصوص المحالة إليها نفس إجراءات عمل اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني تجسيد المبدأ وحدة إجراءات العلم بين المجلسين، انظر المواد 27-28 من القانون العضوي رقم 99-02 والمواد 32 إلى 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

ويعد التعديل بخصوص النصوص القانونية الطريقة غير المباشر للمبادرة البرلمانية، لأنّ هذه الأخيرة «لا تنعكس في شكل مشروع أو اقتراح قانون عبر نص أصلي يعرض على البرلمان فقط، بل تتجسد أيضا عبر التعديلات التي يمكن لنوابه إدخالها على النص الأصلي والتأثير في مضمونه»<sup>(1)</sup>.

ولهذا فإنّ التعديل يعد سبيلا أساسيا أمام أعضاء مجلس الأمة لإعمال مبادرتهم البرلمانية وتأثيرهم الفعلي في أداء العمل التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، بل هو وسيلة المجلس في تدقيق هذا الأخير وترقيته، غير أن معاملة المشرع الخاصة في تنظيم ممارسته توحى بإقصاء مجلس الأمة من هذا الميدان مقارنة باتساع مجاله على مستوى المجلس النظير من جهة وتحديد مزاويله بدقة من جهة أخرى، وهي المعاملة التي تمس بالمساواة المقررة دستوريا بين مجلسي البرلمان في أداء العمل التشريعي وتتنافى وتوجه المؤسس الدستوري.

فإنكار تمتع أعضاء مجلس الأمة بحق التعديل، وفقا لهذه المعاملة، أمر في غير محله لأنّ هذا الحق ثابت لهم بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري، والتي تشكل الركيزة الأولى لمباشرة العمل التشريعي بين المجلسين والذي يتضمن حتما ممارسة حق التعديل، والقول بغير ذلك اجتهاد لا محل له مع وضوح النصوص، حيث أن صياغة المادة 98 والمعززة بمواد أخرى تؤكد تمتع أعضاء مجلس الأمة بممارسة هذا الحق<sup>(2)</sup>.

فضلا على ذلك، فإنّ المؤسس الدستوري خول مجلس الأمة سلطة الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني، هذا الاختلاف الذي يفسر ظهوره بممارسة أعضائه حق التعديل على النصوص المحالة لمجلسهم، ودون هذا الأخير تكون مصادقة المجلس آلية ومضمونة دون عناء، فالاختلاف يجد تبريره الوحيد في محاولة أعضاء مجلس الأمة إدخال التعديلات على النصوص القانونية التي سبق للمجلس الشعبي الوطني التصويت عليها<sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> -سعيد مقدم، قراءة في المادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص18.

- عمر صدوق، المرجع السابق، ص29.

-بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدتها، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1999، ص61.

<sup>(3)</sup> -بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدتها، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1999، نفس الصفحة.

ومع ذلك فإنّ الواقع العملي استقر على تأويل آخر لممارسة هذا الحق، وهو الواقع الذي فرضته أحكام النص الناظم لعمل المجلسين وعمقته أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي جعلت حق التعديل غير مطبق بكيفية مرضية وجدية، فكان التعارض مع النص الأساسي، حيث تقتصر ممارسته على أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص المحال على المجلس دون بقية الأعضاء<sup>(1)</sup>.

وهو التضييق الذي لم يصب بخصوصه المشرع، ذلك أن اللجان المختصة أجهزة وضعت لتحضير العمل البرلماني قصد تفعيله وإعطاء دفع إيجابي للعمل وليس الهدف منها احتكار ممارسة أهم حقوق النواب وإبعادهم عن العمل البرلماني في أهم أشواطه، إذ تعتبر التعديلات الدليل الحقيقي لمشاركة النواب في مزاولة العمل التشريعي بتأثيرهم في مضمون النصوص التشريعية، سيما أن أعضاء مجلس الأمة أبعدها واقعا عن اقتراح قوانين مستقلة، فضلا على أن فعالية التعديلات في التأثير على مضمون النصوص جعلت البرلمانيين، وحتى الحكومات، يفضلون استعمالها عوض التقدم باقتراح أو مشروع قانون مستقل اختصار للطريق وكسبا للوقت<sup>(2)</sup>.

فإذا كان الغرض من هذا التضييق هو تفعيل عمل المجلس، فإن توسيعه لا يمس بذلك بتاتا، ولذا فإنّه من الأجدر منح حق التعديل للجنة صاحبة الاختصاص في دراسته دفعا بالإجراء إلى أقصى مستوى، غير أن توسيعه لكافة أعضاء المجلس أفضل ومن شأنه تأكيد دوره في تنقيح النصوص التشريعية الآتية من المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم تدقيق العمل التشريعي من جهة والتقليل من الخلافات مع هذا الأخير بما يتطلب المرور على إجراءات التسوية بينهما من جهة ثانية.

هذا فضلا عن إعطاء اللجنة المختصة بدراسة النص حق إدخال التعديلات، فإنّ المشرع أعطى أعضاء مجلس الأمة سلطة المساهمة بطريق غير مباشر في المبادرة البرلمانية وتفعيل العمل على مستواه، بأن أقر لهم حق تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي أعدت اللجان المختصة

(1) - المادة 40 الفقرة 2 من القانون العضوي، رقم 99-02.

- المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(2) - CF. Phillipe Ardant, Op.cit, P567.

- سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص102.



تقريراً تمهيدياً بشأنها<sup>(1)</sup>، خلال ثلاثة أيام من توزيع هذا الأخير، على أن تودع هذه الملاحظات مكتب المجلس ليبت فيها شكلاً قبل إحالتها على اللجان المختصة<sup>(2)</sup>، ويبدو أن الهدف من ذلك هو التأكد أنها مجرد ملاحظات تستعين بها هذه الأخيرة في إعداد تقريرها التكميلي دون أن تتحول إلى اقتراح تعديل مستقل.

هذا ويعكس تقديم هذه الملاحظات رغبة أعضاء المجلس في تفعيل عملهم البرلماني، ولو بطريق غير مباشر عند تبني اللجنة المختصة لملاحظاتهم، ومن ثم التأثير في مضمون النصوص الواردة من المجلس النظير، حيث يمكن للجنة أن تقدم ضمن تقريرها التكميلي توصيات معللة على ضوء استنتاجاتها وملاحظات الأعضاء الذين تستمع لهم إن اقتضى الأمر<sup>(3)</sup>.

فقبول هذه الملاحظات يعد السبيل الموازي لأعضاء مجلس الأمة زيادة على أعضاء اللجنة المختصة، قصد توصيل وجهة تظهر بخصوص عمل المجلس النظير المحال إليهم، سيما حال عدم قدرتهم على تمرير تعديلات مستقلة على مستوى اللجان المختصة، إن كانوا أعضاء بها، لكونهم أقلية.

هذا ويلاحظ أن اختيار التوجه السالف في معاملة حق التعديل وتقديم الملاحظات على مستوى مجلس الأمة غير صائب لأنه وفي حال عدم إعمال اللجنة لحقها في التعديل أو عدم تبنيها ملاحظات بقية الأعضاء، فإن عمل المجلس عندها سيكون تقنيا لا غير وتصويته على النصوص المحالة عن المجلس الشعبي الوطني سيكون آلياً، ولن يتحقق دوره في تدقيق العمل التشريعي كما هو منتظر.

فضلاً على أن هذا الاختيار مخالف لما جاءت به المادة 98 من التعديل الدستوري إذا أن ممارسة مجلس الأمة للسلطة التشريعية على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني باعتباره المجلس الثاني للبرلمان تستدعي أن يتمتع أعضاؤه كافة بحق التعديل على غرار نواب المجلس النظير تأكيداً لهذه المساواة.

(1) - المادة 40 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(3) - المادة 34-63 الفقرة 3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

فإذا كان إقصاء المجلس واقعا من ميدان اقتراح القوانين قد وجد آراء تحاول تبريره رغم الدعوة لفتح مجاله، فإن حصر مجال إدخال التعديلات على النصوص التشريعية بقصره على اللجان المختصة لا مبرر له ولا ينسجم والدور الذي أنشئ من أجله مجلس الأمة، فتفعيل دور هذا الأخير في ترقية العمل التشريعي وتدقيقه يتطلب فتح باب التعديلات لكل أعضائه دون أن يمس ذلك بسيرورة العمل داخل المجلس.

علما أن فتح مجال التعديل لكافة أعضاء مجلس الأمة يلزم ضرورة إعادة النظر في أحكام القانون العضوي الناظمة لإجراءاته من جهة وتعديل أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة بخصوص كيفية تقديم أعضائه لملاحظاتهم الكتابية بذلك لإعطاء دفع جديد لعمل اللجان الدائمة على مستواها وتحضير فعال لمناقشات المجلي العامة قصد التقرير النهائي بخصوص النصوص التشريعية حال المصادقة.

## 2- التصويت وتبليغ النصوص القانونية:

لا تتوقف خصوصيات تدخل مجلس الأمة في أداء العمل التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني عند حدود المبادرة البرلمانية الموكولة له، بل تتجلى أكثر حال مصادقته على النصوص التشريعية التي اشترط لها المؤسس الدستوري نصابا محدد يعكس الدور الحقيقي للمجلس على هذا المستوى من جهة (أ) وكذا حال استئنائه بتبليغ النصوص المصوت عليها إلى رئيس الجمهورية من جهة أخرى ليقوم هذا الأخير بإنهاء خطوات صنع القانون أو بإحالة النص مجددا على البرلمان لنتميز علاقة المجلسين عندها أيضا(ب).

### أ-نصاب التصويت:

صممت آليات عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بما يتماشى والدور المنوط بكل منهما داخل البرلمان وضمن مؤسسات الدولة، فالمجلس الأول يسعى إلى عكس أفكار الأغلبية البرلمانية وتكريس توجهاتها عبر إطار حزبي معين، في حين جاء الثاني ليحد من جموح الطبقة السياسية والقيام بدور الكبح حماية للأقلية وكفالة التوازن الداخلي مع المجلس النظير عند أداء العمل التشريعي<sup>(1)</sup>، وآليه مجلس الأمة في تحقيق ذلك جسدت دستوريا باشتراط نصاب الثلاثة أرباع

(1) - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 176.

-Boualem Ben hamouda L'exercice démocratique du pouvoir entre la théorie et la réalité, 2<sup>ème</sup> édition, Elhouma, Algérie, 1999, p37.

للمصادقة على النصوص المعروضة أمامه<sup>(1)</sup>.

هذا النصاب وإن توخى في شق منه تحقيق الوجه الايجابي في علاقته مع المجلس الشعبي الوطني حال التصويت على النصوص (أ-1) فإنه لا يخفي الجانب السلبي لهذه العلاقة أيضا (أ-2).

#### أ-1- الجانب الايجابي:

إن توفير نصاب الثلاثة أرباع عند تصويت مجلس الأمة يعكس إجماع القوى الممثلة داخله من جهة وتوافق إرادته مع إرادة المجلس الشعبي الوطني حول النص المعني بما يفيد تحقيق إجماع داخل البرلمان كله من جهة أخرى، إجماع يعكس تضافر جهود النواب بالمجلسين وتكاتفها للتعبير عن رأي أكبر عدد منهم حال صنع القانون في كنف احترام اختلاف الآراء وتعددتها مع تقدير رأي الأقلية أيضا وذلك لانسجام فكرة الإجماع مع كل نظام ديموقراطي تشارك فيه الأقلية إلى جانب الأغلبية في صنع قانون يكفل أسس الحياة الوطنية المشتركة وليس فرض إرادة الأغلبية على الأقلية بصنعها قانونا يجسد توجهاتها ويقصى إرادة البقية فالإجماع أرضية وفاق بين الأغلبية والأقلية حال بلورة القانون المعبر عن قبول الجميع له<sup>(2)</sup>.

وهو ما يحققه نصاب الثلاثة أرباع على مستوى مجلس الأمة وداخل البرلمان، حيث جعل هذا المجلس « مكانا-وسطا» يخدم مختلف المصالح، ليس تلك الممثلة على مستواه فحسب بل الممثلة داخل البرلمان كله<sup>(3)</sup> ليتأكد بذلك مسار التعاون والتكامل الوظيفي بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في تأدية العمل التشريعي.

هذا ولا ينعكس الجانب الإيجابي لهذا النصاب عند توفيره فقط، بل أن عدم تصويت المجلس على النصوص المحالة إليه وفق هذه النسبة يعد جانبا إيجابيا أيضا، وذلك حال وقوفه ضد هيمنة كل أغلبية بالمجلس الشعبي الوطني، سيما إذا كانت هي نفس أغلبية الحكومة، تقوم بإقصاء الأقلية داخله، فيخفف مجلس الأمة بعدم توفيره النصاب المطلوب دستوريا وطأة إنفراد هذه الأغلبية حماية

(1)-Philippe Ardant,op,cit,p161.

(2) - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 209.

-صالح بلحاج، السلطة التشريعية، الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 155-156.

(3) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 17.

للأقلية وتحقيقا لتوازن المجتمع والنظام السياسي القائم<sup>(1)</sup> فلا يسع المجلس الشعبي الوطني حينئذ فعل شيء لأن تدخل وموافقة مجلس الأمة ضرورية لصنع القانون.

إن عدم توفير نصاب الثلاثة أرباع يصبح إذن وسيلة للبحث عن الاستقرار وتحقيق التوازن المؤسساتي والسياسي، ومن ثم إبراز دور المجلس الكابح والمعدل للتيارات الطرفية الجارفة التي تسعى إلى قلب موازين المجتمع<sup>(2)</sup> لاقتناعه أن النصوص المعروضة أمامه لم تكتمل نظرة النواب بخصوصها بعد وأن المحيط الملائم لها لم يتحقق وجوده كذلك.

#### أ-2- الجانب السلبي:

نظريا يتوقف سلطة التثبيت الموكولة للمجالس الثانية عن ممارسة العمل التشريعي على ما تملكه من آليات لتحقيق ذلك، آليات جسدها البعض في رفع عدد المعينين بها في حين مثلها البعض الآخر في رفع نسبه التصويت لاتخاذ قراراتها<sup>(3)</sup>.

غير أن أسلوب أعمال هذه الآليات ميدانيا يحولها أحيانا من تجسيد سلطة الكبح المعهود بها للمجالس الثانية إلى تجسيد التصادم الحقيقي بين مجلسين البرلمان، تصادم يغديه الوضع السياسي السائد داخلهما من جانب والمحيط بهما من جانب آخر.

وهو الوضع ذاته في الجزائر، حيث اعتنق المؤسس الدستوري رفع نسبة التصويت بمجلس الأمة كوسيلة لتحقيق سلطته في الكبح تجاه المجلس الشعبي الوطني، دون أن يبتعد كليا عن إعطاء دور فعال للمعينين على مستواه في تحقيق هذه النسبة أو العكس، إذ أن تشكيله المجلس الشعبي الوطني مقارنة بتشكيله مجلس الأمة بالنظر إلى القوى السياسية الممثلة داخلهما تماثلا أو اختلافا من شأنها أن تؤزم العلاقة بينهما بخصوص النصوص التشريعية حال عدم توفير مجلس الأمة النصاب المطلوب، حيث سيسصبح هذا الأخير سبب تعطيل العمل المؤسساتي بتعطيله الحكومة عن تحقيق برنامجها، عوض الإمساك بخيوط التوازن داخل البرلمان وإحداث التوازن بين السلطات كما

(1) - الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة البرلمانية فيها، المرجع السابق، ص 28.

(2) - الأمين شرط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة البرلمانية فيها، المرجع السابق، ص 27.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 254.

- عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص 210.

(3) - محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص 192-193.

يفترضه دوره في الكبح (1).

فإذا كان مجلس الأمة يقع في مركز التابع للمتبوع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني في حال الاختصاص باعتباره المموم بمادة مناقشاته وبدونه يحال على عطلة إلزامية، فإن نسبة التصويت المقررة لاتخاذ القرار داخله تجعله في مركز الهيئة المراقبة لما ينتجه المجلس الشعبي الوطني بقصة كل النصوص التي يرى أنها غير ملائمة أو تهدد مصالح الأمة المشتركة على إثر تصويت سلبي بشأنها(2) فيصعب بذلك ممارسة العمل التشريعي على المجلس النظير ومن خلاله الحكومة، نظرا لتحكم أعضاء مجلس الأمة، منتخبين ومعنيين في تأمين هذا التصويت السلبي وفق انتمائهم مقارنة بوضع المجلس الشعبي الوطني سياسيا.

لذلك لا يصبح جوهر النقاش حول نسبة التصويت بمجلس الأمة وتأثيرها السلبي على علاقته بالمجلس الشعبي الوطني متوقفا على الوضع السياسي لهما فقط، بل على الانتماء السياسي لرئيس الجمهورية لاختصاصه بتعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة والذين يشاركون حتما في توفير النصاب المطلوب(3).

ففي حال كون أغلبيتي المجلسين متجانسة أو متقاربة الانتماء السياسي وهي مطابقة للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية فإن العمل التشريعي بينهما سيكون على ما يرام، ذلك أن النصوص المحالة على مجلس الأمة لن تواجه أي أشكال في الحصول على نصاب الثلاثة أرباع على مستواه لأن مشاركة كل أعضائه المنتخبين والمعنيين في توفير هذا الأخير ستكون مضمونة.

غير أنه وفي الحالة المعاكسة، يمكن أن يصاب العمل التشريعي ومن ثم مؤسسات الدولة بالشلل أي في حال كون رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية يحملان توجهها سياسيا متعارضا أو كانت الأغليبتين بالمجلسين مختلفة، حيث سيشهد الصراع بين هذه الأطراف منعكسا في شكلين: صراع داخلي بين مجلسين البرلمان عند اختلاف انتماء أغلبيتهما البرلمانية وصراع خارجي بين

(1) - عبد الرحمن، غزاوي، المرجع السابق، ص 209.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 254.

(2) - عبد الرحمن غزاوي، المرجع السابق، ص 210.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 253.

(3) - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص 144.

مجلسين البرلمان ورئيس الجمهورية عند اختلاف توجههما السياسي.

فالخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يتعلق بوقوف هذا الأخير ضد المجلس الأول عند معارضة تلميحه المنتخبين التصويت على النصوص التشريعية، مما يشكل عائقا صعبا يتجاوز أمام المجلس الشعبي الوطني ومن خلاله الحكومة لاستحالة تحقيق نصاب الثلاثة أرباع الضروري للموافقة على هذه النصوص، المسجد الميداني لبرنامج الحكومة والأغلبية البرلمانية بالمجلس الشعبي الوطني، ويبقى هذا الوضع محققا حتى وإن ضمنت المشاركة الإيجابية للثالث المعين بمجلس الأمة حال التصويت على النصوص، لعدم قدرته توفير النصاب المقرر دستوريا بمفرده.

بيد أن المشهد ينقلب في الوضع الثاني سواء بانتقال الصراع إلى عقر مجلس الأمة أو بتدخل سلبي للمجلس الشعبي الوطني، إذ ينعكس الصراع داخل مجلس الأمة في الاختلاف بين كتلتيه المنتخبة والمعنية أين ستتحكم كل منهما في توفير النصاب المطلوب لإقرار النصوص التشريعية على مستواه<sup>(1)</sup>.

فإذا كان تدخل الثلث المعين سلبيا، فإنه بذلك سيلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد أو رفض النصوص الآتية من المجلس الشعبي الوطني، ولن يكون بوسع الكتلة المنتخبة فعل شيء إزاء رفض هذا الثلث المشارك لتوفير نصاب الثلاثة أرباع حيث توفر له هذه الأخيرة سلطة اعتراض حقيقة لأن امتناعه عن المشاركة من شأنه تجميد العمل التشريعي بين المجلسين، لذا استقر التحليل السياسي على وصفه بالثلث المجهد "un tiers blocant"<sup>(2)</sup>.

غير أن الثلثين المنتخبين بهذا المجلس لهما أيضا نفس التأثير على هذا المستوى، حيث بوسعها تعطيل كل النصوص المحالة للتصويت بامتناعها عن المشاركة إلى جانب الثلث المعين

(1) - شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانتين، المرجع السابق، ص ص 64-65.

-شريف كايس، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 23.

(2) - محمد بوسلطان، نظام الغرفتين بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002، ص 77.

لتحقيق النصاب المطلوب دستوريا.

وبذلك يكون لكل كتلة داخل مجلس الأمة حق الاعتراض في مواجهة الأخرى دون أن يتوقف هذا الاعتراض ضمن حدود مجلس الأمة بل يمتد إلى تعطيل العمل التشريعي داخل البرلمان، ويؤدي سواء إلى إرجاء إقرار النصوص إلى حين أو إبعادها كليا.

في حين أن التدخل السلبي للمجلس الشعبي الوطني وسيما بخصوص مشاريع القوانين يؤدي إلى منع تدخل مجلس الأمة كليا لعدم إتمام المرحلة الأولى لصنع القانون.

ومع ذلك فإن اشتداد الصراع بين الكتل المكونة لمجلس الأمة يبقى الأكثر خطورة، لأن التدخل السلبي والمستمر للمجلس الشعبي الوطني يمكن علاجه عن طريق حل هذا الأخير.

لذا فإن الصراع سالف الذكر يبرهن قطعا أن تازيم عرقلة سيرورة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان لا يرجع إلى تدخل مجلس الأمة في أداء هذا الأخير بل إلى عدم انسجام تركيبته مع نسبة التصويت الضرورية على مستواه، وهو الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في هذه التركيبة، أعضاء معينين ومنتخبين، مقارنة بتركيبة المجلس الشعبي الوطني بما يتماشى ووضعها السياسي لإعطاء الدفع اللازم للعمل بينهما، ذلك أن نصاب الثلاثة أرباع وإن كان يحقق الإجماع والتكامل الوظيفي بين المجلسين حال توفيره فإنه قد يؤدي للانسداد الحتمي في تأدية العمل التشريعي ومن ثم شل مؤسسات الدولة عند صعوبة تحقيقه، سيما أن مجلس الأمة المتحكم في توفير هذا النصاب غير قابل للحل.

إن ما يفرض ضرورة إعادة النظر هذه هو أن المؤسس الدستوري يصبو من وراء اختياره بنسبة الثلاثة أرباع للتصويت على مستوى مجلس الأمة إلى تحقيق التوازن المؤسساتي داخل الدولة بتحقيق الجانبين الإيجابي والسلبي، أنفي الذكر، معتمدا في ذلك على الثلث المعين بهذا المجلس وسيما في تحقيق الجانب السلبي<sup>(1)</sup> إلا أن تصوره هذا لم يأخذ في الحسبان تركيبة المجلي العضوية ووضعها الخاص مقارنة بوضعي المجلس النظير والجهاز القائم على تعيين هذا الثلث.

(1) - عبد الرحمن عزوي، المرجع السابق، ص 210.

- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 280.

إن هاته العوامل الأخيرة هي التي بمقدورها التحكم في سيرورة العمل التشريعي أو جر مؤسسات الدولة إلى الانسداد الحتمي، لأن عمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في ظل تصور المؤسس الدستوري الأنف يتطلب التطابق بين التوجه السياسي لرئيس الجمهورية أو يعني الشلل التام إلا إذا اقتصر دور هذا الأخير على مضمون شبه معدوم<sup>(1)</sup> وهو واقع غير محقق في الجزائر في ظل تعدية حزبية غير منتظمة ونظام رئاسي<sup>(2)</sup> الأمر الذي يخدم ضرورة التوفيق بين وجود مجلس ثان بالبرلمان يتمتع باختصاص تشريعي مساو للمجلس النظير وفي ظل نظام رئاسي يقوم رئيسه بتعيين عدد معتبر من أعضائه.

### ب- تبليغ النصوص:

لا تكتمل خطوات صنع القانون بالمصادقة المتتالية على النصوص التشريعية من قبل مجلسي البرلمان، إنما يجب تبليغ رئيس الجمهورية بذلك من قبل رئيس مجلس الأمة ليكون بوسعه إصدار هذه النصوص لتدخل حيز النفاذ، أو طلب إجراء مداولة ثانية بشأنها من قبل المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

حيث يتعين على رئيس مجلس الأمة تبليغ النص المصوت عليه إلى رئيس الجمهورية في طرف عشرة أيام وأن يشعر بذلك كلا من المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول<sup>(3)</sup>.

والملاحظ أن اختيار طريقة التبليغ هذه يتفق ومطلبين: الأول تقني يعكس إنسجامه مع توجه المؤسس الدستوري في تبني الاتجاه الواحد لإجراءات العمل التشريعي الذي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني وينتهي عند مجلس الأمة، ومن غير المنطقي إحالة النصوص المصوت عليها من قبل هذا الأخير مرة ثانية على المجلس الأول للقيام بذلك، في حين يخص الثاني ضرورة إعلام شريكي المجلس بما أنجز من عمل، فأعلام المجلس الشعبي الوطني يستجيب والمساواة المقررة بينهما، أما إعلام الوزير الأول ومن ثم إعلام الحكومة فلتتخذ الإجراءات الضرورية لوضع النص

(1) - مورييس بيفرجية، المرجع السابق، ص 139.

(2) - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 183.

-صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 281.

(3) - المادة 43 من القانون العضوي رقم 99-02.



المصادق عليه موضع التنفيذ الميداني.

ليقوم رئيس الجمهورية بعد هذا التبليغ بإصدار النص المعني خلال ثلاثين يوما إلا إذا أخطرت إحدى السلطات المعنية المجلس الدستوري لإعمال رقابته الدستورية بشأن هذه النصوص المبلغة، فنتوقف عند هامة الثلاثين يوما حتى البث النهائي في الأمر<sup>(1)</sup>. أما في حال عدم إخطار المجلس الدستوري يكون بوسع رئيس الجمهورية خلال المهلة المذكورة طلب إعادة النظر في هذه النصوص من طرف المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة عبر إجراء مداولة ثانية بخصوصها.

حيث أن المؤسس الدستوري أعطى لرئيس الجمهورية سلطة إجراء مداولة ثانية بشأن كل نص بلغ إليه في غضون ثلاثين يوما من قبل المجلس الشعبي الوطني الذي يعيد إقرار النص عندها بنسبة ثلثي أعضائه.

والملاحظ الإقصاء الكلي لمجلس الأمة عن مجريات هذه المداولة، الأمر الذي يظهره في مركز أقل من المجلس الشعبي الوطني صاحب سلطة التقرير حينئذ، رغم أن مجلس الأمة سبقت مصادقته على ذات النص بنسبة ثلاثة أرباع أعضائه التي يجعلها هذا الإقصاء دون قيمة قانونية تذكر على هذا المستوى لإبعادهم عن أحد اختصاصاتهم<sup>(2)</sup>.

الأصلية المتمثلة في اتخاذ القرار<sup>(3)</sup> سيما أن عدم إقرار المجلس الشعبي الوطني للنص بعد المداولة الثانية بخصوصه يجعله لاغيا<sup>(4)</sup> بمعنى إلغاء إرادة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة إثر هذا التصويت السلبي.

إن إبعاد مجلس الأمة عن المداولة الثانية بعد إخلالا صريحا بالمساواة المقررة دستوريا بين مجلسي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، التي تتضمن حتما مساواتهما في سلطة التقرير

(1) - المادة 126 من التعديل الدستوري 1996.

(2) - المادة 127 من التعديل الدستوري 1996.

-المادة 45 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 29-30 أكتوبر 202، ص 28.

(4) - المادة 127 من التعديل الدستوري 1996.

بخصوص كل نص يمر داخل البرلمان، كما يمس بدور المجلس في تدقيق وتمحيص العمل الآتي من المجلس الشعبي الوطني.

وهو الوضع الذي يستدعي علاجه عبر أحد السبيلين: إما طلب إجراء المداولة الثانية من المجلسين مع ضرورة تحديد نسبة تصويت تنسجم عندها ووضع كل مجلس ودوره في أداء العمل التشريعي، وإما اللجوء إلى المداولة الثانية وفق صيغة البرلمان المجتمع بمجلسيه في هيئة مؤتمر حتى لا يداول كل مجلس في استقلال عن الآخر بخصوص نص تمت مصادقتها عليه مسبقا مع الأخذ بعين الاعتبار عندها أيضا نسبة للتصويت تيسر الوصول إلى تقرير نهائي.

هذا وإذا لم تكن النصوص المبلغة لرئيس الجمهورية محلا لرقابة الدستورية أو إجراء مداولة ثانية، أو تحصلت على ثلثي أصوات المجلس الشعبي الوطني بعد اللجوء إلى المداولة الثانية، فإنها تمر إلى عملية الإصدار من قبل رئيس الجمهورية، علما أن الوصول إلى هاته المرحلة لا يكون إلا في حال اتفاق مجلسي البرلمان بشأنها، أي حصول النصوص على المصادقة المتتالية داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

#### ثانيا: إجراءات تشريعية باتجاهين في ظل التعديل الدستوري 07 مارس 2016.

إن الدستور يمثل الأساس للنظام القانوني والسياسي في هذه الدولة أو تلك، لأنها مجرد مؤسسة يجسدها الدستور وتعمل من خلال نظام هادف لتجسيد قيم محددة لنظام اجتماعي معين تتمازج فيه السياسية والقانون لأنهما عاملان أساسيان في تكوين المجتمعات وبالتالي في تكوين النص الدستوري المنبثق عن القيم المشتركة لهذا المجتمع أو ذاك والذي هو في تطور مستمر<sup>(1)</sup>.

ولأن حتمية التطور تفرض إعادة النظر في قسم وأقسام من القيم الواردة في الدستور لأنه بنظر بعض الفقه يعتبر بمثابة «سعي دائم للتغيير في القيم المدونة باتجاه تحقيق النظام الداخلي في الدولة وحرية المواطنين بما يتوافق مع تطور المجتمع وما يستتبعه من اكتشاف لحقوق جديدة تتعلق بالإنسان»<sup>(2)</sup> فيما يعرف بالتعديل الدستوري الذي لا ضير في القيام به طالما أنه يتبع الأصول الدستورية في تعديل أي قاعدة دستورية تضمنها الدستور، وطالما أنه لا يمس القيم المشتركة

(1) - أمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الطبعة الثالثة، دار العلم للملايين، لبنان، 1983، ص199.

(2) - أمين عاطف صليبيا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص 291.

والموحدة للشعب والتي تشكل نقطة الارتكاز في حياته السياسية والاجتماعية<sup>(1)</sup>.

ليصبح التعديل الدستوري مكنة تمكن الدول من مسايرة حتمية التطور الذي يعرفه المجتمع على عدة مستويات دون المساس بالقيم المشتركة والمحفوظة من مجال التعديل أيا كانت طبيعته تعديلا بسيطا أو عميقا<sup>(2)</sup>.

وهو ما لم تخرج عنه الجزائر في التعامل مع آلية التعديل الدستوري، ولأن المجتمع ومعه مؤسسات الدولة في تطور مستمر يستوجب تحيين النصوص القانونية، بما فيها النص الأساسي، بما يتوافق وهذا التطور عرف التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 تعديلات متتالية، أبرزها التعديل الدستوري ل 07 مارس 2016، الذي أعاد النظر في كيفية تهيئة عدة مؤسسات سياسية داخل الدولة تنظيميا ووظيفيا بما يتوافق والمتطلبات المستجدة.

وقد مس التعديل الدستوري لسنة 2016 في شق منه السلطة التشريعية، وكفل الحفاظ والاستمرار في جوانب تمس هذه الأخيرة من جانب، وجاء بمستجدات تؤسس لواقع جديد من جانب آخر، فالتعديل الدستوري لسنة 2016 لم يحدث قطيعة تامة مع كل ما نظمه التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996.

فمن أوجه الاستمرارية التي تبناها التعديل الدستوري لسنة 2016 تأكيد انتهاج نظام الثنائية المجلسية في تشكيل البرلمان الجزائري « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه»<sup>(3)</sup> وهي نفس صياغة المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

أما الجانب المستجد فيخص النظرة الجديدة التي أراد بها المؤسس الدستوري أن يمارس بها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة دورهما في العمل التشريعي، بإعادة تهيئة ممارسته من قبلهما بشكل جديد، ولكنه لا يبعد، أو يتخلى، كليا عما كان معمولا به سابقا.

فالتعديل الدستوري لسنة 2016 جاء في جانبه المستحدث للتأسيس لإجراءات تشريعية

(1) - أمين عاطف شيحا، المرجع السابق، ص 292.

(2) - آدمون رباط، المرجع السابق، ص ص 83-87.

(3) - المادة 112 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016

باتجاهين داخل البرلمان، بسبب ما استحدثت من توزيع للعمل بين مجلسيه، سواء انطلق العمل من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة أو العكس، مما يترجم إعادة تهيئة تحريك العمل التشريعي بين المجلسين (I) وكذا إعادة النظر في تهيئة نسب التصويت داخلهما وتبليغ النصوص القانونية(II).

### I-إعادة تهيئة تحريك العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان:

خلافا لما استقر عليه الواقع في مزولة العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي ينطلق من الحكومة عبر مشاريع القوانين والمجلس الشعبي الوطني من خلال اقتراحات قوانين نوابه وصولا إلى مجلس الأمة، مكرسا الاتجاه الواحد لتحقيق ذلك<sup>(1)</sup> جاءت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 الناظمة للعمل التشريعي لتكريس واقعا مستجدا يقوم على ازدوجية الاتجاه لتحريك العمل التشريعي نتيجة الدور المستحدث الذي رصده المؤسس الدستوري لمجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني بما يرسم علاقة جديدة بينهما تتعكس على البرلمان من جانب وعلى مؤسسات الدولة الأخرى من جانب آخر.

غير أن هاته النصوص رسمت توزيعا للعمل التشريعي بين المجلسين يقوم في شق منه على تأكيد إبقاء أولوية المجلس الشعبي الوطني في تحريك هذا العمل<sup>(2)</sup> وإعطاء مجلس الأمة القدرة على تحريك هذا العمل خلافا لما كان موجودا سابقا، رغم أنها قدرة مشروطة<sup>(3)</sup>.

### 1-الإبقاء على أولوية المجلس الشعبي الوطني في تحريك العمل التشريعي:

جاءت النصوص الناظمة للعمل التشريعي في صلب النص الأساسي لسنة 2016 ومعها القانون العضوي الناظم لعمل مجلسي البرلمان وعلاقتها فيما بينهما وبين الحكومة<sup>(4)</sup>. لتبرز وتؤكد

(1) - أنظر ما ذكر آنفا في اتجاه العمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري 1996.

(2) - المادة 112 من التعديل الدستوري 2016.

(3) - أنظر ما ورد سابقا في نفس هذا المطلب من هذا المبحث.

(4) - تبع صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 وسريان العمل به، تعديل أو وضع نصوص قانونية أخرى متأثرة بهذا التعديل وأهمها القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة رقم 16-12 الجريدة الرسمية ج ج د س، العدد 50 المقابل للقانون العضوي رقم 99-02 في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 واللذان صيغا بنفس الصياغة تقريبا في جل المواد عدا ما خص التغييرات المستحدثة التي تطلبت تنظيما وصياغة جديدة.

نظرة المؤسس الدستوري المميزة لصالح المجلس الشعبي الوطني عند تدخله لمباشرة العمل التشريعي بالموازاة مع المجلس النظير، بما أنتج واقعا جديدا للرغبة في تحقيق التوازن الداخلي بين المجلسين وفي أداء هذا العمل دون الالتفاف أو التخلي كلياً عما أنتجته تجربة أعمال التعديل الدستوري لسنة 1996 بهذا الخصوص سواء فيما خص تنظيم المبادرة البرلمانية في شقيها بالتأكيد على حق أعضائه في ممارسة الاقتراح (أ) وتلقيه للسواد الأعظم من مشاريع الحكومة (ب) ومباشرته حق التعديل على النصوص القانونية (ج) دون إحداث اختلافات تذكر في إجراءات تنفيذها واقعا عما كان موجودا سابقا.

#### أ-مبادرة واسعة المجال لنواب المجلس:

كما كان عليه الوضع في التعديل الدستوري لـ: 28 نوفمبر 1996 أعطى التعديل الدستوري لسنة 2016 نواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة البرلمانية من خلال أعمال سلطتهم في اقتراح القوانين كخطوة أولى لمزاولة العمل التشريعي حيث يكون « لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين»<sup>(1)</sup>.

وتكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا<sup>(2)</sup> مع ضرورة إرفاقها بعرض أسباب وتحرير نصها في شكل مواد، ولا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور سيما المادة 139 والتي تخص كل اقتراح يكون مضمونة أو نتيجة تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها<sup>(3)</sup>.

ويتلقى مكتب مجلس اقتراح القانون المودع لدى المجلس الشعبي الوطني للإطلاع عليه، ويبلغ للحكومة التي تبدي رأيها بشأنه لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ، وإذا لم تبد الحكومة رأيها عند انقضاء أجل الشهرين يحيل رئيس

(1) -المادة 136 الفقرة 1 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) - المادة 136 الفقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

-المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12.

(3) - المادتين 19-22 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

المجلس اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسة (1).

هذا ويمكن سحب اقتراح القانون من قبل مندوب أصحابه قبل التصويت أو المصادقة عليه ليترتب على ذلك سحب النص من جدول أعمال الدورة (2).

كما لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونة نظير مضمون اقتراح قانون آخر تجري دراسة في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا (3).

وفي هذا الشرط تنظيم وتهيئة للعمل التشريعي بين المجلسين، انطلاقا من تنظيم ممارسة حق الاقتراح بين المجلسين، فطالما أن أحدهما قبل اقتراح قانون ما فلا يمكن للمجلس النظر في قبول اقتراح مضمونة يشبهه أو يشبه اقتراحا تجري دراسته أو ثم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا حتى لا تقع حالة اقتراحين متشابهين من المجلسين ويدرسان بالتتابع بينهما أو تقع حالة اقتراح قانون مشابه لمضمون مشروع قانون مودع في نفس الفترة.

أما المقصود بأن ممارسة نواب المجلس الشعبي الوطني لحقهم في اقتراح القوانين أوسع مجالا بتلك الممنوحة لأعضاء مجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، فلا يقصد منها تعدد مجالات اقتراح القوانين عن تلك المحددة بموجب النص الأساسي، سواء ما تعلق بالقوانين العادية أو العضوية (4) بل أنها في هذا المجال المحدد أوسع تعدادا من تلك التي

(1) - المادة 20 الفقرة 3 والمادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - المادة 21 الفقرة 2-3 من نفس القانون العضوي.

(3) - المادة 23 من نفس القانون العضوي.

(4) - المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 « يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الأتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة والأهلية والشركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5) قواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6/ القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7/ القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة=

- =المطابقة لها، والعفو الشامل وتسليم المجرمين ونظام السجون.
- 8/ القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ.
- 9/ نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.
- 10/ التقسيم الإقليمي للبلاد.
- 11/ التصويت على ميزانية الدولة.
- 12/ إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.
- 13/ النظام الجمركي.
- 14/ نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.
- 15/ القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- 16/ القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- 17/ القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- 18/ القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.
- 19/ القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.
- 20/ حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- 21/ النظام العام بغابات والأراضي الرعوية.
- 22/ النظام العام المياه.
- 23/ النظام العام للمناجم والمحروقات.
- 24/ النظام العقاري.
- 25/ الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي.
- 26/ القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- 27/ قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- 28/ إنشاء فئات المؤسسات.
- 29/ إنشاء أو سمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.
- المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016» إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:
- تنظيم السلطات العمومية، وعملها.
- نظام الانتخابات.
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
- القانون المتعلق بالإعلام.
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
- القانون المتعلق بقوانين المالية.
- وهي نفس المجالات التي كان يشرع فيها البرلمان في ظل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 بموجب المادتين 122 و 123 منه.

خص بها المؤسس الدستوري مجلس الأمة.

وهو ما يبقي المجلس الشعبي الوطني في مرتبة أحسن تعدادا بخصوص مجالات اقتراح القوانين من مجلس الأمة، وإن أطرت هذه الأخيرة بعدة إجراءات شكلية وموضوعية قادت من ممارسة النواب لهذا الحق.

إن اعتناق المؤسس الدستوري لهذا المبدأ في معاملة حق اقتراح القوانين من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني يؤكد أنه يجعل هذا الأخير هو صاحب الولاية العامة في مباشرة هذا الحق مقارنة بالمجلس النظير، وهذا ما يتوافق ومبادئ نظام الثنائية المجلسية، أين تعدد كثيرا من الدول المتبينة لهذا النظام في حال منحها حق اقتراح القوانين لمجلسي البرلمان على حد سواء إلى تهيئته وتنظيمه، وإما بمنحه بشكل متساو لتعداد للمجلسين أو بمنحه في شكل تعداد أكبر للمجالات لصالح المجلس المنتخب كليا ومباشرة باعتباره المعبر عن إرادة الشعب<sup>(1)</sup>.

وما يؤكد انتهاج المؤسس الدستوري الجزائري للتوجه الثاني الدراسة المتأنية لنصوص النص الأساسي المنظمة لممارسة حق اقتراح القوانين وكذا القانون العضوي المنظم لعمل مجلسي البرلمان<sup>(2)</sup> سيما المادة 136 في فقرتها الثانية «تكون اقتراحات القوانين قابلة للنقاش إذا قدمها عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه» وتنص المادة 137 على «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة».

بل أن هذين النصين وإن أكدا إستحواذ نواب المجلس الشعبي الوطني على الكم الأكبر من المجالات التي يمكن أن يقترحوا فيها قوانين، فإنهما يؤكدان من جهة أخرى إستثمارهم دون أعضاء مجلس الأمة بحق اقتراح القوانين في مجال القوانين العضوية المنصوص عليها بموجب المادة 141 من النص الأساسي لأن مجالاتها غير مشمولة بنص المادة 137 المذكورة أعلاه.

#### ب- تلقي السواد الأعظم من مشاريع الحكومة:

على غرار ما كان معمولا به في ظل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 فإن للمجلس

(1) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 81.

(2) - المادتين 20-22 من القانون العضوي، رقم 16-12.



## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

الشعبي الوطني أن يتلقى مشاريع قوانين الحكومة، لأن هذه الأخيرة تشارك في المبادرة البرلمانية عن طريق هذه الأخيرة.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2016 ورغم هذا التأكيد إلا أن له نظرة مختلفة في كيفية تهيئة إيداع مشاريع قوانين الحكومة بين مجلسي البرلمان مما استتبع معه ظهور تنظيم جديد لإتجاه مزاولتهما للعمل التشريعي، حيث أصبح من حق مجلس الأمة أن يتلقى مشاريع الحكومة أيضا ولكن بقدر عددي أقل مما هو معترف به للمجلس الشعبي الوطني.

حيث أنه «لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين»<sup>(1)</sup> أين تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ليقوم الوزير الأول بإيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني، الذي يشعر باستلامه المشروع، كما يتلقى أيضا مكتب مجلس الأمة مشروع القانون للإطلاع عليه<sup>(2)</sup> على أساس أنه شريك فعلي في العمل التشريعي ولا محالة أنه سيواصل العمل على ذات المشروع حسب ما سيأتي بيانه لاحقا.

هذا مع ضرورة إرفاق مشروع القانون بعرض الأسباب وتحريه في شكل مواد، كما لا يقبل مشروع قانون مضمونة نظير مشروع قانون أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر شهرا<sup>(3)</sup>.

غير أن القراءة المتأنية للمادتين 136 في فقرتها الثالثة والمادة 137 في فقرتها الثانية من التعديل الدستوري لسنة 2016 تؤكد وتظهر الرؤية الجديدة للمؤسس الدستوري في كيفية إعادة النظر بخصوص تهيئة تعامل مجلسي البرلمان مع مشاريع القوانين بدء من إيداعها.

فخلافًا لما كان معمولًا به في التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، أين تودع كل مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليبدأ العمل على مستواه، في حين يتوقف دور مجلس الأمة على الإطلاع عليها حتى تحال عليه مستقبلا من المجلس النظيف بعد مصادقته

(1) - المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

(2) - المادة 136 الفقرة 3 من نفس التعديل الدستوري.

-المواد 19-20 من القانون العضوي، رقم 16-12.

(3) - المادة 23 من نفس القانون العضوي.

عليها<sup>(1)</sup>، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 حدد مجالات مشاريع القوانين التي يكون محلا للإيداع من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وما سواها يكون لصالح مكتب مجلس الأمة.

ومن هنا يلاحظ أن توجه المؤسس الدستوري لم يدع للحكومة، ممثلة في الوزير الأول، الحرية المطلقة في تهيئة إيداعها مشاريع القوانين بين مجلسي البرلمان كما تشاء، بما قد يخل بالتوازن الداخلي المنشود بينهما من جهة وكذا قيامها بذلك وما يتلاءم ووضعها مع الوضع السياسي السائد بالمجلسين من جهة أخرى.

أي إعطاء مكنة تقدير أولوية وضع مشاريع قوانينها حسب ما يتلاءم وبرنامجها والوضع السائد بكل مجلس، أين تبدأ أو تلجأ دائما لإيداع مشاريعها لدى مكتب المجلس القريب منها سياسيا في حال وجود أغليتين متماثلتين أو متقاربتين بالمجلس المعني والحكومة، ليبدأ في المناقشة والتصويت على المشاريع ليحيلها مستقبلا إلى المجلس النظير كوسيلة للضغط عليه، ولو سياسيا، لضمان تصويته عليها وإن كان له حق الإختلاف مع المجلس الأول الذي سبقته مصادفته على ذات المشاريع، لأن عدم مصادفته على عدد لا بأس به من مشاريع الحكومة قد يؤلب الرأي العام ضده ويجعل كثرة الاختلافات بين المجلسين تعزى لتدخله، وهو ما يؤثر سلبا على صورة هذا المجلس من ناحية وعلى التوازن المؤسساتي من ناحية أخرى.

ومنعا لذلك غل المؤسس الدستوري يد الوزير الأول عن الخيرة في إيداع مشاريع القوانين بين المجلسين، بأن حدد المشاريع التي تحال بالأسبقية على كل مجلس «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني»<sup>(2)</sup>.

ويلاحظ أيضا أن هذا النص وإن أكد على منع الوزير الأول عن الخيرة في إيداع مشاريع القوانين بين مجلسي البرلمان، فإنه يؤكد من جانب آخر أن جل المشاريع من الناحية العددية تحال أولا على مكتب المجلس الشعبي الوطني ليبدأ مناقشتها والتصويت عليها، كما أن

(1) - أنظر ما ذكر سابقا من هذا المطلب من هذا المبحث من هذا البحث.

(2) - المادة 137 من التعديل الدستوري سنة 2016.

- المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12.

هذه المشاريع تتنوع بين الصنفين العادية والعضوية على خلاف تلك الخاصة بمجلس الأمة التي تبقى مشاريع قوانين عادية.

هذا ويمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين التي أودعتها مكتب المجلس الشعبي الوطني قبل أن يصوت أو يصادق عليها هذا الأخير<sup>(1)</sup>.

### ج-الإبقاء على ممارسة حق التعديل:

على غرار ما استقر عليه الوضع في ظل النصوص الناظمة للعمل التشريعي بموجب التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، والتي أعطت نواب المجلس الشعبي الوطني سلطة إدخال التعديلات على مشاريع وإقتراحات القوانين، على أساس أن من يملك الكل يملك الجزء، فإن المؤسس الدستوري بموجب تعديل سنة 2016 أبقى وأكد على هذه السلطة أيضا لنواب المجلس المذكور صراحة، فطالما أن لهم الحق في اقتراح القوانين فسيكون لهم حق إدخال التعديلات عليها وكذلك إدخال التعديلات على ما يتلقاه المجلس من مشاريع قوانين للحكومة حيث « يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال اللجنة المختصة لدراسة»<sup>(2)</sup>.

هذا وتهيئة وتنظيما لسيرورة العمل التشريعي ومنعا لكثرة الاختلاف بين مجلسي البرلمان بخصوص النصوص المحالة بينهما، فإنه من غير الممكن إدخال تعديلات من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني على النصوص المحالة من المجلس النظير إليه بعد تصويت هذا الأخير عليه، بما يفيد أن نواب المجلس الشعبي الوطني ومع إعطائهم سلطة التعديل صراحة، فإن هذه الأخيرة لا تطال إلا مشاريع القوانين أو اقتراحات القوانين المعروضة أمامه والتي هي من اختصاصه للنظر أولا.

وقد ورد هذا التنظيم، أي منع إدخال التعديلات على النصوص المحالة من قبل مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني صراحة حيث «لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى»<sup>(3)</sup>.

(1) - المادة 21 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم: 16-12.

(2) - المادة 28 الفقرة 1 من نفس القانون العضوي رقم 16-12.

(3) - المادة 28 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

أما تحديد إجراءات وشروط تقديم التعديلات من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني، فقد تركها المشرع لاختصاص النظام الداخلي للمجلس أي أن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني له السلطة المطلقة في تحديد هذه الأخيرة مع ضرورة احترام القواعد المنظمة لممارسة مجمل العمل التشريعي من قبل المجلس والمحددة بالنص الأساسي والقانون العضوي الناظم لعمل المجلسين وهذا كقاعدة عامة.

ومن هنا يمكن أن نلاحظ مبدئياً، وحتى قبل التعرض لمجال تدخل مجلس الأمة في ممارسة العمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أن المؤسس الدستوري أراد الإبقاء على مكانة المجلس الشعبي الوطني العاكسة لأولويته في تحريك العمل التشريعي من خلال إعطائه مجالاً واسعاً لممارسة حق اقتراح القوانين من جهة واستقباله للعدد الأكبر من مشاريع الحكومة في مجالي القانون العادي والعضوي، وإعطائه سلطة إدخال التعديلات على هاته النصوص المعروضة أمامه.

## 2- إعطاء مجلس الأمة القدرة المشروطة على تحريك العمل التشريعي:

على خلاف ما أنتجه عدم انسجام صياغة النصوص القانونية الناظمة لممارسة العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وإنتاجها لواقع عملي أبعد مجلس الأمة كلياً عن ممارسة حق اقتراح القوانين في ظل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، وحصر تدخله على استقبال ما يحال إليه من المجلس الشعبي الوطني من نصوص صادق عليها هذا الأخير، سواء كانت مشاريع قوانين مصدرها الحكومة أو اقتراحات قوانين مصدرها نواب المجلس الشعبي الوطني، لإتمام إجراءات العمل التشريعي حتى إتمام كل أشواطه بإحالة النص الذي يصادق عليه إلى رئيس الجمهورية، بما أنتج واقعا وإجراءات تشريعية توصف بإتباعها للاتجاه الواحد في العمل انطلاقاً من الحكومة، مشاريع القوانين، أو المجلس الشعبي الوطني، اقتراحات القوانين، وصولاً إلى مجلس الأمة، مع إعطائه حق الاختلاف مع المجلس الأول وضمان مساوته معه في بقية إجراءات العمل من خلال توحيد وتماتل إجراءات التداول بخصوص النصوص داخل اللجان المختصة<sup>(1)</sup> فإن المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 أراد رسم ورصد وضع جديد لمجلس الأمة بخصوص مجال تدخله في العمل التشريعي وكيفية ممارسته لهذا الأخير إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

(1) - أنظر الفقرة الأولى من الفرع الأول من المطلب الأول من المبحث الأول من هذا الفصل.

هذه النظرة المستجدة للمؤسس الدستوري لسنة 2016 بخصوص تدخل مجلس الأمة لممارسة العمل التشريعي أبرزت وجها يعكس اتجاهين لتحريك هذا العمل، اتجاه يقوم بتحريكه المجلس الشعبي الوطني كما سبق توضيحه آنفا مع ما ظهر فيه من ثبات وتغير، واتجاه آخر مستجد يحركه مجلس الأمة نتيجة الصلاحيات الجديدة التي أعطيت له صراحة من قبل المؤسس الدستوري، سواء ما تعلق منها بمشاركة أعضائه في المبادرة البرلمانية وإن كانت محدودة المجال(أ)، وقدرته على تلقي بعض من مشاريع الحكومة (ب) وممارسته لحق إدخال التعديلات على النصوص القانونية (ج).

#### أ- المبادرة المحدودة لأعضاء المجلسين:

بينما أعطت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 البرلمان بمجلسيه، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على حد سواء سلطة إعداد القانون والتصويت عليه، بما يجعلهما على قدم المساواة بهذا الخصوص ويعكس تبني المؤسس الدستوري للثنائية المتساوية بينهما لمزاولة العمل التشريعي، إلا أن نصوصا أخرى بصياغتها غير المنسجمة والتحليل الذي أعطى لها، أنتج واقعا غير المراد دستوريا، فالنص يعكس مساواة مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني، والواقع يعكس خلاف ذلك<sup>(1)</sup> بأن قصرة مباشرة المبادرة البرلمانية على نواب المجلس الشعبي الوطني، عبر اقتراح القوانين، والحكومة من خلال مشاريع القوانين، دون أعضاء مجلس الأمة، وهو الواقع الذي لقي انتقادات عديدة أهمها عدم تلاؤم هذا الوضع مع توجه النص الأساسي، وانتقاصه لدور أعضاء مجلس الأمة بهذا الشأن سيما أن قدرتهم النوعية تعطيهم المكنة على المساهمة بشكل فعال في اقتراح القوانين. حيث أن ثلثي أعضاء المجلس هم من المنتخبين المحليين على مستوى المجالس الشعبية البلدية والولائية، وهذا ما يجعلهم على دراية بالمستجدات والاحتياجات المحلية للمواطنين ومحاولة ترجمتها وطنيا عبر عضويتهم بمجلس الأمة ومشاركتهم في العمل التشريعي من خلال أول خطواته المتمثلة في اقتراح القوانين هذا من جهة، ومن جهة ثانية الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية معظمه من الكفاءات والخبرات السابقة في عدة ميادين والتي اكتسبت مهارات لسنوات يمكن الاستفادة منها وترجمتها إن هم باشرُوا حق الاقتراح<sup>(2)</sup>، غير أن إبعادهم عن هذا الأخير يعني

(1) - أنظر ما ذكر آنفا في المطلب الأول من المبحث الأول من هذا الفصل.

(2) - سعيد مقدم، قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور، المرجع السابق، ص 25-26.

- صالح بلحاج، السلطة التشريعية في الجزائر، الغائب الأكبر، المرجع السابق، ص 156.

- عبد الرحمن بلعياط، المرجع السابق، ص 88.

الاستغناء عن هاته الخبرات والكفاءات عمليا، وهو ما يخل بالمساواة بين المجلسين والتوازن الداخلي المنشود داخل البرلمان<sup>(1)</sup>.

وهو ما جعل المؤسس الدستوري يمنح أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 ليصبحوا الشريك الثالث في مباشرة المبادرة البرلمانية، أول خطوات العمل التشريعي حيث أنه « لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين»<sup>(2)</sup>.

ليكون هذا النص الناظم الأساسي لتوزيع حق اقتراح القوانين بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والذي وضعهما على قدم المساواة في مباشرته، وهي نظرة مستجدة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أعاد تهيئة ممارسة هذا الحق بين المجلسين، بعد فترة دامت تقريبا تسعة عشرة سنة ظل فيها الاقتراح ممارسا من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني فقط. وإن تأكد واقعا الحجم الضئيل لأداهم على هذا المستوى بما جعلهم في مكانة ليس أحسن من مجلس الأمة<sup>(3)</sup>. حيث أن جل النصوص القانونية مصدرها مشاريع الحكومة بما يؤكد هيمنتها على المبادرة البرلمانية.

هذا وقد أحيط حق مباشرة أعضاء مجلس الأمة لاقتراحات القوانين بجملة من الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها لوضع هذا الحق موضع التنفيذ الميداني.

فبخصوص الشروط الشكلية المحددة بموجب النص الأساسي والقانون العضوي الناظم لعمل مجلسي البرلمان، والتي تعكس تشابه ووحدة في الغالب منها، نجد اشتراط تقديم اقتراح القانون من قبل عشرين عضوا مرفوقا ببيان أسباب ومحررا في شكل مواد، وأن يودع لدى مكتب المجلس، مع عدم قبول أي اقتراح قانون يتناول نفس الموضوع الذي يعالجه اقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة أو يماثل مشروع أو اقتراح قانون في المحتوى وقد تم رفضه خلال السنة التي سبقت

(1) - أنظر المبحث الثاني الفصل الأول من هذا البحث عن مبررات تبني الثنائية المجلسية في الجزائر.

(2) - المادة 136 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

(3) - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص ص 175-176.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 224.  
- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، المرجع السابق، ص ص 128-130.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

إيداعه، مع ضرورة تلقي مكتب المجلس الشعبي الوطني للاقتراح للإطلاع عليه، وضرورة تبليغ الاقتراح المقبول للحكومة لإبداء الرأي بخصوصه خلال أجل الشهرين من تاريخ تبليغه<sup>(1)</sup>.

ليحيل بعدها رئيس المجلس الاقتراح المقبول على اللجنة المختصة للدراسة مع إمكانية سحبه من قبل مندوب بين أصحابه قبل التصويت أو المصادقة عليه مع ضرورة إعلام المجلس والحكومة بذلك<sup>(2)</sup>.

أما يخص الشروط الموضوعية، فإنها هي التي تعكس التعامل الخاص للمؤسس الدستوري مع اقتراحات قوانين أعضاء مجلس الأمة، والتي تعكس تعاملًا مغايرًا لذلك المتعلق باقتراحات قوانين نواب المجلس الشعبي الوطني.

حيث أن القراءة المتأنية لنصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 تظهر بجلاء تحديد المجال الذي يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يتقدموا فيه باقتراحات قوانين «تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبًا أو عشرون عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه» وتنص المادة 137 على «تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة»

فالمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وإن كانت تبين مشاريع قوانين الحكومة التي تودع لدى مكتب مجلس الأمة، فإنها هي ذاتها التي تحدد الميادين التي يكون فيها لأعضاء المجلس الحق في تقديم اقتراحات قوانين ضمنها، وهي الخاصة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

ومن هنا يبرز بجلاء أن سلطة أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين مقيدة موضوعاً بثلاث مجالات فقط خلافاً للمجال الموضوعي الذي يمكن فيه لأعضاء المجلس النظر وتقديم اقتراحاتهم ضمنه، هذا من جهة، ومن جهة ثانية وبالرجوع إلى مواد النص الأساسي المحددة للميادين التي يشرع فيها البرلمان بموجب القانون، أي المحددة لمجال القانون، وهي المادتين 140 و141 تبرز للعيان مجدداً ويتأكد تضييق مجال تدخل أعضاء مجلس الأمة في ممارسة حق

(1) - المادة 136 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.

-المواد 19، 20 الفقرة 3، 23، 24 الفقرة 1 و 2 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - المادة 24 الفقرة 3 والمادة 21 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

الاقتراح ليس من ناحية عدد المواضيع المسموح بالتدخل على مستواها، بل أيضا من حيث نوع القانون الذي يمكن أن تطاله هذه الاقتراحات، وهو مجال القانون العادي فقط، دون القانون العضوي.

والدليل على ذلك أن المواضيع المتعلقة بالتنظيم المحلي تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لا تدخل، أو غير متضمنة، في الميادين المنصوص عليها صراحة في مجال القانون العضوي بموجب المادة 141 كأصل عام وفي المواد المتناثرة الأخرى في النص الأساسي والتي تنظم مواضيع أخرى<sup>(1)</sup>.

وهذا ما يطرح التساؤل عن المغزى من هذا التوجه الجديد من جهة ولماذا نظم بهذا الشكل من جهة أخرى، فإذا كان من الممكن أن يفسر فتح مجال اقتراح القوانين أمام أعضاء مجلس الأمة مع التعديل الدستوري لسنة 2016 كاستجابة للأصوات التي طالبت بذلك وللاقتراحات التي عرفها حجب أعضائه من ممارسة هذا الحق<sup>(2)</sup> بما يمس المساواة المقررة بين مجلسي البرلمان نساء، والمطالبة بمنح أعضائه هذا الحق للاستفادة من الخبرات الممثلة على مستواه سواء الأعضاء المنتخبين والمعنيين، فإن حصر المجالات التي يمكن لهم القيام فيها بالاقتراح لا تخدم هذا التوجه. بل يمكن القول أن توجه المؤسس الدستوري لتنظيم تدخل أعضاء مجلس الأمة على هذا المستوى بهذا الشكل جاء ليؤكد مرة أخرى أولوية الحكومة في مباشرة حق المبادرة البرلمانية عن طريق مشاريع القوانين على حساب المجلسين معا، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، سواء أعطي حق اقتراح القوانين لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وحده كما كان في ظل التعديل الدستوري لـ: 28 نوفمبر 1996 أو منح للمجلس الشعبي الوطني في مجالات متعددة في ميداني القانون العادي والعضوي وللمجلس الأمة في مجالات محددة حصرا في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا من جانب، ومن جانب آخر فإنه يؤكد على مساواة المجلسين في إعداد القانون والتصويت عليه على رأس النصوص الناظمة للممارسة العمل التشريعي. ولكنه عند تنظيم تدخل كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لمباشرة هذا الأخير في أول خطواته، اقتراح القوانين، تكون له

(1) - على سبيل المثال المادة 172 « يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا»، المادة 176 « يحدد قانون عضوي تشكل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته» المادة 177 الفقرة 2 « يحدد قانون عضوي تشكيله المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها...» والمادة 54 يحدد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات.

(2) - أنظر ما ورد في تنظيم العمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996 سابقا.



نظرة تميل الكفة فيها دائما لصالح نواب المجلس الشعبي الوطني عكس أعضاء مجلس الأمة، مما يجعل هذا الأخير يظهر في مرتبة أدنى من المجلس النظير.

فإذا كان يمكن تبرير ذلك، كما سبق توضيحه آنفا في مواضع من هذا البحث، بأن له علاقة بكيفية تكوين المجلسين، أين يكون الاقتراح لصيغا بأعضاء المجلس المنتخب كليا، وهو في الجزائر المجلس الشعبي الوطني، وحجبه أو تحديد مجاله في جانب المجلس الذي يجمع بين طرق أخرى غير الانتخاب لتشكيله، وهو مجلس الأمة في حال الجزائر<sup>(1)</sup>.

فيمكن الرد على ذلك بالتساؤل عن قيمة الخبرات المكونة لمجلس الأمة، الأعضاء المنتخبين والمعنيين، التي يمكن أن يقال نوعا ما، أن لها دور في إنتهاج المؤسس الدستوري لهذا الاختيار، فميادين كتهيئة الإقليم، التقسيم والتنظيم المحلي قريبة أكثر وتعرف إطلاعا أوسع من جانب المنتخبين المحليين لاحتكاكهم بها، ويمكنهم الإفادة بتجربتهم في هاته المجالات من خلال إعطائهم حق الاقتراح على مستوى مجلس الأمة، في حال انتخابهم على مستواه، وهو حال المعنيين أيضا، أين أثبت الواقع أن أغلبهم ممن تقلدوا مسؤوليات في ميادين متعددة في الدولة، وكثيرا ما يتجدد تعيينهم، ويمكنهم الإفادة في هذه الميادين الأنفة<sup>(2)</sup>.

والصنفين المنتخبين والمعنيين يمكن أن يساهموا في اقتراح قوانين في ميادين أخرى غير التي حددها المؤسس الدستوري بالتضييق الذي يمس بالمساواة بين المجلسين ويهدم التوازن الداخلي للبرلمان.

ورغم ذلك يمكن القول أيضا أن إنتهاج المؤسس الدستوري لهذا التوزيع بشأن حق اقتراح القوانين بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة تطور في تجربة الثنائية المجلسية، وفي كيفية تهيئة وتنظيم ممارسة العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ولكنه تطور محدد التوجه في شكل تجربة مرحلية تنتظر تقييم وضعها موضع التنفيذ الميداني، وقد تفتح الباب مستقبلا لتطورات يعطي فيها أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح القوانين على قدم المساواة وفي جميع المجالات على غرار أعضاء المجلس الشعبي الوطني، إن أنتجت التجربة نشاطا ودورا إيجابيا لأعضاء مجلس الأمة في تفعيل حقهم في اقتراح القوانين في المجالات الممنوحة لهم حصرا حاليا أو بإعادة النظر كليا في

(1) - علي محمد الدباس، المرجع السابق، ص 81.

(2) - صالح بلحاج، السلطة التشريعية في الجزائر، الغائب الأكبر، المرجع السابق، ص ص 158-159.

دور مجلس الأمة ككل وبقائه إلى جانب المجلس الشعبي الوطني كمجلس ثان بالبرلمان الجزائري على ضوء نتائج نفس التجربة، والحكم في الحالتين، أي توسيع مجال تدخل مجلس الأمة أو إعادة النظر في جدوى وجوده أصلا، وعلى هذا المستوى فقط، سيكون لا محالة بتعديل دستوري جديد.

#### ب- تلقي القدر المحدد من مشاريع الحكومة:

على خلاف ما كان معمولا به في التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، أين تودع كل مشاريع قوانين الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني لتبدأ مراحل العمل التشريعي متتابعة إلى حين تدخل مجلس الأمة، فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 وعلى غرار إعادة تهيئة لممارسة حق اقتراح القوانين من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بأن فتح الباب أمام أعضاء هذا الأخير لمباشرة سلطة اقتراح القوانين وإن كانت محدودة المجال، فإنه أعاد النظر أيضا في كيفية توزيع إيداع مشاريع القوانين المتأتية من الحكومة بينهما أيضا.

فبعد حجه من إيداع مشاريع القوانين جاءت المادة 137 في فقرتها الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 لتؤكد تلقيه لها حيث « تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة».

ومن هنا تبرز وبجلاء مرة أخرى، المعاملة الخاصة التي تعامل بها المؤسس الدستوري مع المشاريع التي تودع لدى مجلس الأمة، فهي أيضا محددة على سبيل الحصر في النص الأساسي تعدادا وموضوعا: فمن الناحية العددية هي أقل عدد من المشاريع المودعة لدى المجلس الشعبي الوطني الذي يتلقى أغلبها مما يجعله المجلس المتحكم في تحريل العمل التشريعي في أغلب الأحيان، حتى مع التعديل الدستوري لسنة 2016، أما من الناحية الموضوعية فإن المشاريع التي تودع مكتب مجلس الأمة متعلقة حصرا بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لا غير، وهي نفس المجالات التي يمكن لأعضاء مجلس الأمة أن يتقدموا فيها باقتراح قوانين.

ويمكن القول أن هذا التماثل بين مشاريع قوانين الحكومة التي تودع حصرا لدى مجلس الأمة واقتراحات أعضائه بقوانين في نفس المواضيع وبنفس التعداد، يؤكد وجهة المؤسس الدستوري في هذا الاختيار، بفتح تجربة اقتراح القوانين أمام أعضاء مجلس الأمة مبدئيا بشكل ينسجم ويتفق وتكوين أعضائه ومالهم من خبرات في المواضيع المحددة، ومحاولة الاستفادة من هذه

التجربة، لو مرحليا، ثم الحكم عليها مستقبلا، إما بتوسيعها أو بإعادة النظر في مركز مجلس الأمة ككل.

### ج- منح أعضاء المجلس حق التعديل صراحة:

خلافًا لما كان موجودا في ظل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 واقعا بعدم قدرة أعضاء مجلس الأمة على إدخال تعديلات مباشرة على النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، ورغم اعتبار العديدين أن إبداء هؤلاء الملاحظات وتوصيات بشأن النصوص يعد ممارسة للتعديل بطريقة غير مباشرة من جهة وأن اختلاف المجلس مع المجلس الشعبي الوطني بشأن النصوص القانونية واللجوء إلى آلية اللجنة المتساوية لحل الخلاف، كما سيأتي توضيحه لاحقا<sup>(1)</sup>. يعد تأكيدا على محاولة أعضاء مجلس الأمة لمباشرة التعديل على النصوص القانونية ومحاولة التأثير فيها جاء المشرع بموجب القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين رقم 16-12 تطبيقا لأحكام التعديل الدستوري لسنة 2016 ليؤكد صراحة حق أعضاء مجلس الأمة في مباشرة تعديل النصوص القانونية حيث «يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته»<sup>(2)</sup>.

ومن هنا نلاحظ النظرة المستحدثة بشأن النص صراحة على مساواة مجلسي البرلمان في ممارسة حق اقتراح التعديلات على النصوص القانونية التي هي محل دراسة من قبل اللجنة المختصة في المجلس المعني.

وهذا يعني إعطاء المجلسين وعلى قدم المساواة سلطة التأثير في النصوص التشريعية وهو تأثير ممنوح للجنة المختصة بدراسة النص من جهة ولأعضاء المجلس مستقلين من جهة أخرى، على أن تحديد إجراءات وشروط تقديم التعديلات يعد من صلاحيات النظام الداخلي لكل مجلس على حدى<sup>(3)</sup>.

(1) - في الفرع الثاني من هذا المطلب من هذا المبحث.

(2) - المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - المادة 28 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12.

هذا وإن ساوى المشرع بين أعضاء مجلسي البرلمان بإعطائهما على حد سواء، سلطة اقتراح التعديلات على النصوص القانونية، فإنه ساوى أيضا بينهما بخصوص منع اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في المجلس المعني بعد التصويت عليه من المجلس الآخر<sup>(1)</sup>.

وفي هذا تهيئة وتنظيم للعمل التشريعي، بما يفيد مناقشة وتصويت المجلسين على النصوص القانونية المحالة بينهما، كل حسب مجال تدخله حسب ما بين أعلاه، بنفس الصيغة المحالة دون تعديل، وهذا ما من شأنه أن يقلل الإخلاف بين المجلسين بخصوص النصوص القانونية، فيكون للمجلس المعني إما المصادقة على النص كما أُحيل إليه دون تعديل أو رفضه بما ينشئ حالة الخلاف بين المجلسين التي ستبين إجراءات حله لاحقا.

## II-إعادة تهيئة إجراءات المناقشة، التصويت وتبليغ النصوص:

أراد المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 تكوين نظرة جديدة بخصوص إعادة تهيئة العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكيفية تدخلهما لممارسة هذا الأخير على حد سواء، دون أن تكون هذه التهيئة المستحدثة انقلابا كليا أو ترجعا عما أوجده التعديل الدستوري لـ: 28 نوفمبر 1996 سواء فيما تعلق بإجراءات العمل داخل اللجان الدائمة على مستوى المجلسين بخصوص مناقشة النصوص القانونية المحالة بينهما والتصويت عليها<sup>(2)</sup> أو ما تعلق بتبليغها للجهة المعنية قصد الإصدار لإتمام خطوات العمل التشريعي أو طلب إجراء المداولة الثانية بخصوصها إن تطلب الأمر ذلك<sup>(3)</sup>.

### 1-الثابت والمتغير في إجراءات المداولة داخل اللجان والتصويت:

حافظ التعديل الدستوري لسنة 2016 ومعه القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين والعلاقات فيما بينهما على جل أحكام المتعلقة بدراسة النصوص القانونية داخل اللجان بالمجلسين مع استحداث ما يلزم ليتناسب والرؤية المستجدة لتدخل كل مجلس بخصوص العمل التشريعي (أ) وهو الأمر ذاته بالنسبة للتصويت داخل المجلسين بشأن النصوص القانونية (ب).

(1) - المادة 28 فقرة 4 من نفس القانون العضوي .

(2) -المادة 28 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

(3) - المواد 26، 27، 28 من نفس القانون العضوي.

أ- إجراءات التداول داخل اللجان:

إن الاطلاع على نصوص القانون العضوي رقم 16-12 والناظم لعمل مجلسي البرلمان وعلاقتها فيما بينهما وبين الحكومة يبرز بجلاء إبقاء المشرع على نفس الإجراءات المتبعة داخل اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان، والتي يعود لها الاختصاص في دراسة مشاريع واقتراح القوانين، وهذا يعتبر من الأمور الثابت عليها حتى مع التعديل الدستوري لسنة 2016 وما تبعه من اتخاذ قوانين جديدة ما سيرة له.

ب- إجراءات التصويت ونسبته:

عرفت إجراءات التصويت على النصوص القانونية داخل مجلسي البرلمان الإبقاء على أمور كانت موجودة في ظل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 ومعه القانون العضوي رقم 99-02 كما شهدت أمور مستحدثة أو مختلفة، لما كان موجودا تماشيا والتدخل المرصود لمجلس الأمة، خصوصا، في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي استتبعه ظهور ازدواج اتجاه العمل التشريعي، والذي أثر في كيفية تداول المجلسين بخصوص النصوص المتداولة بينهما من جهة، ومن جهة أخرى طالت الأمور المستحدثة نسب التصويت الضرورية للمصادقة على النصوص القانونية سيما على مستوى مجلس الأمة.

ب-1- على مستوى المجلس الشعبي الوطني:

بنفس الخطوات المتبعة أمامه في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، تدرس مشاريع واقتراحات القوانين على مستوى المجلس الشعبي الوطني حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحددة أو دون مناقشة<sup>(1)</sup>. وهذا بخصوص مشاريع واقتراحات القوانين التي يكون له فيها أولوية النظر كما ذكر آنفا.

أما الجديد بخصوص مناقشته النصوص فهو ما أورده المادة 138 في فقرتها الثانية والثالثة<sup>(2)</sup>، فبعد مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية التي هي من اختصاصه في النظر

(1) - المواد 29-36 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - المادة 138 الفقرة 2-3 من التعديل الدستوري 2016 «تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأولى أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه، تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

بالأولوية، تعرض الحكومة هذه النصوص على المجلس الشعبي الوطني قصد المصادقة عليها.

وتباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني بخصوص هذه النصوص، أي المصوت عليها من قبل مجلس الأمة، بالاستماع إلى ممثل الحكومة فمقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، وتنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على مجمل النص أين يمكن للجنة المختصة والحكومة أخذ الكلمة بناء على طلبهما، ليقرر مكتب المجلس إثر المناقشة، إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محل ملاحظات وإما الشروع في مناقشته مادة وذلك بعد تدخل كل من ممثل الحكومة واللجنة المختصة<sup>(1)</sup>.

كما يمكن لرئيس المجلس خلال المناقشة مادة مادة، أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة.

أما إذا كان محلا لذلك، فإنه لا يمكن اقتراح تعديلات عليه لمنع ذلك كما ذكر آنفا<sup>(2)</sup>، بل أن اللجنة المختصة تقدم التوصيات المتعلقة بهاته الأحكام والتي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

ومن هنا نلاحظ أن المجلس الشعبي الوطني نتيجة الازدواج في اتجاه العمل أصبح يناقش ويصوت على مشاريع واقتراحات القوانين التيهي محل اختصاصه بالأولوية ويناقش ويصوت على النصوص القانونية المحالة إليه من مجلس الأمة والتي ينظر فيها هذا الأخير أيضا بالأولوية.

وذلك لأن النص الأساسي يؤكد على إحالة النصوص القانونية بين المجلسين وضرورة دراستها بالتتابع» مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه<sup>(3)</sup>.

أما فيما يخص نسب تصويت المجلس الشعبي الوطني على النصوص القانونية، فليس هناك في النص الأساسي أو القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين وعلاقتهما ما يشير إلى

(1) - المادة 138 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 2016.

-المادة 39 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - المادة 28 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-12.

(3) - المادة 138 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

استحداث تغيير بخصوصها مما يعني أن نسب التصويت بقيت على حالها حيث تكون القوانين العادية مقبولة من قبله أينما حازت الأغلبية البسيطة في حين لا بد أن تحوز القوانين العضوية على الأغلبية المطلقة<sup>(1)</sup>.

#### ب-2- على مستوى مجلس الأمة:

عمل المشرع، على غرار ما كان معمولاً به في ظل التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 على توحيد إجراءات المناقشة قصد المصادقة على النصوص القانونية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا فيه تأكيد على المساواة بينهما من جهة ودفعاً للعمل التشريعي من جهة أخرى قصد تحقيق التوازن بين المجلسين، ولذلك نجد أن المشرع أورد نفس النص، وهو المادة 39 ضمن القانون العضوي رقم 16-12 لتحديد إجراءات المصادقة على النصوص القانونية داخل المجلسين، كما سبق توضيحها آنفاً، أين يتدخل مجلس الأمة للمصادقة وفق نفس الإجراءات مع فارق وحيد أنتج دور مجلس الأمة المستحدث في مزاولة العمل التشريعي، والخاص بمنحه حق اقتراح القوانين واستقبال عدد من مشاريع الحكومة التي يناقشها ويصوت عليها بالأسبقية كما يناقش ويصوت على ما يحال عليه من المجلس النظير من نصوص قانونية تقوم بعرضها الحكومة.

ويقرر مكتب مجلس الأمة إثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله، إذا لم يكن محلاً للملاحظات أو التوصيات وإما الشروع في المناقشة مادة مادة، وخلال هذه الأخيرة يمكن لرئيس المجلس أن يعرض جزءاً من النص للمصادقة، دون قدرة المجلس على اقتراح تعديلات تمس النص المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني تطبيقاً للفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12.

على أن يكون للجنة المختصة بدراسة النص أن تقدم التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

وهنا أيضاً نلاحظ أن المشرع ساوي بين المجلسين في هذا الجانب، إذ يمنع على المجلسين إدخال تعديلات على النصوص المحالة بينهما بعد التصويت عليها، بل أن كل مجلس يصوت على النص الذي إحيل إليه من المجلس النظير بنفس الصيغة، وفي حال وجود توصيات بخصوصه،

(1) - المادة 141 الفقرة 2 من نفس التعديل الدستوري.

فإنها تشكل رأي المجلس المعني الذي يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء.

أما نسب التصويت أمام مجلس الأمة فقد عرفت تنظيما مستحدثا خلافا لما كان معمولا به في ظل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، أين كان المجلس يصوت على كل النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني بنسبة ثابتة هي ثلاثة أرباع أصوات أعضائه.

وللانتقادات التي عرفت هذه النسبة<sup>(1)</sup> أعاد المؤسس الدستوري تهيئة نسب التصويت على مستوى مجلس الأمة حيث «يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية»<sup>(2)</sup>.

وهكذا نلاحظ أن مجلس الأمة يصوت بنسبتين مختلفين هما الأغلبية البسيطة بخصوص القوانين العادية والمطلقة بخصوص القوانين العضوية.

والملاحظ على النص الأساسي أنه يحدد هذه النسب للنصوص القانونية المحالة إلى مجلس الأمة من المجلس الشعبي الوطني بعد تصويته عليها، دون أدنى إشارة لنسبة تصويته على مشاريع القوانين واقتراحات القوانين التي تدرس على مستواه أولا، على غرار المجلس الشعبي الوطني أيضا مما يستتج منه أنه يصوت على هذه الأخيرة بالأغلبية البسيطة.

كما يلاحظ أيضا استعمال المؤسس الدستوري في النص المذكور أعلاه عبارة مشاريع القوانين العادية ومشاريع القوانين العضوية والأخرى أن تكون مشاريع واقتراحات القوانين العادية أو مشاريع واقتراحات القوانين العضوية. لأن مجلس الأمة يصادق على ما يأتي إليه من المجلس الشعبي الوطني، سواء كان في الأصل مشروع قانون أو اقتراح قانون، أما إذا كان المؤسس الدستوري يريد نسبة مختلفة بالنسبة لاقتراحات القوانين، سواء كانت عادية أو عضوية، فلا بد من الإشارة إليها، غير أن هذا الافتراض غير وارد لأن القانون العضوي رقم 16-12 استعمل في مادته 41 نفس عبارات المادة 138 الفقرة الرابعة من النص الأساسي.

(1) - أنظر ما ذكر آنفا في تدخل مجلس الأمة في العمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري 1996.

(2) - المادة 138 الفقرة 4 من التعديل الدستوري 2016.

-المادة 41 من القانون العضوي 16-12.



وهذا ما يجعلنا نرى أن المؤسس الدستوري متأكد أنه في أغلب الحالات إن لم نقل كلها، أن النصوص القانونية سواء كانت ضمن مجال القانون العادي أو العضوي، سيكون مصدرها الحكومة عبر ما تودعه من مشاريع لا اقتراحات النواب.

والملاحظ أيضا أن دور الكبح الذي كان يحققه مجلس الأمة عبر نسبة الثلث أرباع المحددة لتصويته على النصوص القانونية في ظل التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، بما اعتبره البعض عاملا لترقية وإجادة العمل التشريعي ومحاولة لتحقيق أكبر إجماع بخصوص النصوص القانونية، أصبح غير محقق مع التعديل الدستوري لسنة 2016.

فنسبه أغلبية أعضائه الحاضرين الضرورية للتصويت على القوانين العادية على مستواه من الممكن توفيرها بسهولة بالنظر لعدد أعضائه 144 وهو نفس الشأن بالأغلبية المطلقة التي تعني 1+72 حيث لا يتصور غياب هذا العدد دائما أو تصويته بالسلب دائما.

وهو ما يؤكد أن الدور الذي كانت تحققه نسبة الثلث أرباع المعمول بها في التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 لم يعد مجسدا مع التعديل الدستوري لسنة 2016.

## 2-تبليغ النصوص:

لا تعني المصادقة المتتابعة لمجلسي البرلمان على النصوص القانونية، أنها أصبحت نافذة التطبيق، بل لابد من إتمام خطوات لذلك تتمثل في تبليغها إلى رئيس الجمهورية قصد إصدارها ونشرها والذي يمكنه قبل ذلك طلب إجراء مداولة ثانية بخصوصها من المجلسين (ب) اللذين أصبحا لرئيسهما، على حد سواء، حق تبليغها الجمهورية (أ).

### أ-تبليغ النصوص، حق مشترك لرئيسي المجلسين:

مسايرة لإنتهاج الطريق المزدوج في أداء العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أصبح تبليغ النصوص القانونية المصادق عليها من قبل المجلسين حقا لرئيسهما على قدم المساواة، حيث يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام مع إشعار رئيس المجلس النظيف والوزير الأول بهذا الإرسال<sup>(1)</sup>.

(1) - المادة 43 من القانون العضوي رقم 16-12.

وهي هذا الاختيار تهيئة وتنظيم للعمل التشريعي من جهة وضمان لمساواة المجلسين وتوازنهما بهذا الخصوص عند معاملة رئيسهما بنفس المعاملة دون تفضيل لأحدهما على الآخر.

**ب- حضور متساو للمجلسين في المداولة الثانية:**

بعد إرسال النص القانوني من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية يقوم هذا الأخير بإصداره في أجل ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه<sup>(1)</sup>.

غير أن رئيس الجمهورية يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون ثلاثين يوما الموالية لا قراره، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وإلا سَأصبح لاغيا<sup>(2)</sup>.

غير أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري بمساواته بين المجلسين في إجراء المداولة الثانية، خلافا لما كان موجودا في التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 أين كانت تقتصر على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة لم يحدد من يتولى ذلك أولا هل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أو العكس، وكذلك القانون العضوي رقم 16-12 الذي أعاد نفس صياغة نص المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أين كان من المفترض قيامه بذلك لأن توضيح ذلك من اختصاصه.

ويمكن أن نستنتج على حسب تهيئة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان، أن النص يحال على المجلس المعني، إذا كان النص محل المداولة الثانية يدخل ضمن نظر اختصاصه بالأولية بمعنى أن تلك التي تكون محل النظر المسبق من المجلس الشعبي الوطني تحال إليه أولا في حال طلب المداولة الثانية والعكس كذلك.

**الفقرة الثانية: تهيئة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان في المغرب**

أكد المؤسس الدستوري المغربي تبنيه نظام الثنائية المجلسية في دستور 2011 بعد ما كان قد أقرها في دستور 1996 علما أنه عرفها أولا مع دستور 1962 لكن التجربة لم تدم طويلا للظروف

(1) - المادة 144 الفقرة 1 من التعديل الدستوري 2016.

(2) - المادة 46 من القانون العضوي رقم 16-12.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

السياسية التي عرفها المغرب وأدت إلى إعلان الحالة الاستثنائية وتوقيف العمل بهذا الدستور (1). والملاحظ أن المؤسس الدستوري عند توزيعه ممارسة العمل التشريعي بين مجلس النواب ومجلس المستشارين كرس ثنائية مجلسية متساوية بمنحها اختصاصات متساوية على هذا الصعيد غير أن هذا التوجه عرف إعادة نظر في تهيئة تدخل كل من المجلسين لمباشرة هذا العمل في ظل الدستور الحالي لسنة 2011 لما رتبته إعمال الاختيار الأول مع تطبيق دستور 1996 من طول إجراءات في العمل مزدوج الاتجاه وانتقاد لما منح لمجلس المستشارين من اختصاص مساو لذلك الممنوح لمجلس النواب،(2).

وذلك خلافا لما كان منتظرا من الطبقة السياسية في المغرب بعد العودة للعمل بنظام الثنائية المجلسية والتي طالبت بضرورة إعادة النظر في مجال تدخله على مستوى العمل التشريعي(3). وهو ما تحقق مع دستور 2011 الذي يعكس توجه المؤسس الدستوري واستجابته لهاته المطالب، من خلال تهيئة مستحدثة لتدخل المجلسين في أداء العمل التشريعي بشكل شبه متساو ولكن بتدخل أوسع لمجلس النواب (أولا) وتدخل عرف إعادة تنظيم بالنسبة لمجلس المستشارين الذي يشارك في كل خطوات العمل التشريعي (ثانيا) دون إعطاء أولوية لأحدهما في تحريك إجراءات هذا العمل التي قد تبدأ من مجلس النواب أو مجلس المستشارين على حد سواء، ولكن بدور أعيد فيه النظر في جانب هذا الأخير تحقيقا لمطلب الطبقة السياسية، وحتى الشارع المغربي(4) "حيث يمارس البرلمان السلطة التشريعية، يصوت البرلمان على القوانين"(5).

(1) - المختار مطيع، مرجع سابق، ص 185

(2) - مصطفى بن علي، مرجع سابق، ص 103

-حسن طارق، عبد العلمي حامي الدين، مرجع سابق، ص ص 106-107

-عبد العزيز لمغاري، مرجع سابق، ص 16

(3) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، مرجع سابق، ص 33.

-عبد العزيز لمغاري، مرجع سابق، ص 31

-محمد الساسي، مرجع سابق، ص 09.

(4) -حسن طاق، عبد العلي حامي الدين، مرجع سابق، ص 106

(5) - الفصل 70 من دستور 2011

أولاً: مجلس النواب المتدخل الأكبر لتحريك العمل التشريعي

جاء المؤسس الدستوري في دستور 2011 لتأكيد ما اعتبر في ظل دستور 1996 في جعل المبادرة البرلمانية حقا مشتركا بين مجلس النواب، مجلس المستشارين والحكومة<sup>(1)</sup> غير أن ممارسة هاته الأخيرة، أعيدت تهيئتها بين مجلسي البرلمان، بمنح مجلس النواب حق اقتراح القوانين(I) واستقبال الكم الأكبر من مشاريع القوانين الآتية من الحكومة (II) على خلاف مجلس المستشارين الذي عرف تدخله حدودا مؤطرة بهذا الخصوص.

I-سلطة اقتراح القوانين:

منح الفصل 78 من الدستور المغربي صراحة حق اقتراح القوانين لنواب مجلس النواب حيث أن " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين" ليقوم النظام الداخلي لمجلس النواب إلى جانب المؤسس الدستوري بتوضيح شروط ومجال ممارسة هذه السلطة من قبل أعضاء المجلس (أ) والإجراءات المتبعة لمناقشتها والمصادقة عليها (ب) وصولا إلى مرحلة التبليغ للملك قصد إصدارها وطلب إجراء مداولة ثانية بخصوصها (ج).

أ-شروط ومجال اقتراح القوانين:

إن القراءة المتأنية للنظام الداخلي لمجلس النواب المنظم لشروط ممارسة أعضائه حق الاقتراح تبين أن هذا الأخير سلطة فردية لكل نائب، دون أن يمنع ذلك من تقديم اقتراحات قوانين من قبل مجموعة من النواب، شريطة أن تحترم المجال المحدد دستوريا لأعضاء البرلمان ليتقدموا فيه باقتراحات قوانين، سواء كان الأمر متعلقا بمجال القانون العادي أو التنظيمي أو حتى اقتراح التعديل الدستوري.

فالملاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي، وإن منح حق اقتراح القوانين لصالح أعضاء مجلس النواب بشكل فردي على خلاف ما هو معمول به في الجزائر، كما ذكر سابقا، فإنه وعلى غرار المؤسس الدستوري الجزائري جعل مجال التشريع باقتراحات قوانين محددًا على سبيل

(1) - عبد الإله فونثير، العمل التشريعي بالمغرب، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002، ص 20.

-فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 178.

الحصر متأثر في ذلك بماذهب إليه النظام الفرنسي في ظل دستور 1958 الذي عمد إلى تقييد سلطة البرلمان في المواضيع التي يشرع فيها وما عدا ذلك أصبح التشريع فيه من صلاحيات السلطة التنفيذية (1).

حيث يقسم المجال الذي تعود فيه المكنة لأعضاء مجلس النواب باقتراح قوانين إلى القانون العادي والقانون التنظيمي فالحكومة لها أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون والمقصود بذلك القانون العادي المشمول بمضمون الفصل 71 (2) من الدستور والقانون

(1) - صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص 25.

- سعيد مقدم، التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، مرجع سابق، ص 91.

(2) - يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

نظام الأسرة والحالة المدنية:

- مبادئ وقواعد المنظومة الصحية.

- نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها.

- العفو العام.

- الجنسية ووضع الأجنبي.

- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها.

- التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم.

- المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية.

- نظام السجون.

- النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.

- نظام مصالح وقوات حفظ الأمن.

- نظام الجماعات الترابية، ومبادئ تحديد دوائرها الترابية.

- النظام الانتخابي للجماعات الترابية، ومبادئ تقطع الدوائر الانتخابية.

- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها.

- النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي.

- نظام الجمارك.

- نظام الإلتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات.

- الحقوق العينية وأنظمة المكنية العقارية العمومية والخاصة والجمالية.

- نظام النقل.

=

التنظيمي المشمول بالفصل 85 من الدستور، علما أن مصطلح القانون التنظيمي مرادف لمعنى القانون العضوي في الجزائر ومجالاته في المغرب محددة في نصوص متفرقة من الدستور.

هذا ويرى الكثيرون أن مجال القانون المحدد دستوريا في المغرب ضيق جدا وأن السلطة التشريعية للبرلمان مقلصة إلى حد كبير كما هي محددة، لأن ما عدا ذلك يدخل ضمن السلطة التنظيمية التي نص عليها الفصل 72 «يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها إختصاص القانون» وهو ما يجعلها أوسع من مجال القانون المخول للبرلمان بصنيفة (1).

وهذا خلافا للبعض الآخر الذي يعتقد أن مجال القانون واسع لأنه يشمل جميع مناحي الحياة القانونية والاقتصادية والاجتماعية كما أن اختصاص البرلمان لا يتوقف على ما حدد في الفصل 71 من الدستور فقط ولكن يتوسع إلى اختصاصات أخرى بمضمون الفقرة الأخيرة من نفس الفصل (2). هذا ويرى البعض أيضا أن تحديد مجال القانون بالنسبة للبرلمان المغربي، والذي يعتبر أحد الامتدادات والأمور الثابتة في التطور الدستوري المغربي والتي حافظ عليها دستور 2011

- 
- علاقات الشغل والضمان الاجتماعي وحوادث الشغل، والأعراض المهنية.
  - نظام البنوك وشركات التأمين والتعاضديات.
  - نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
  - التعمير وإعداد التراب.
  - القواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة.
  - نظام المياه والغابات والصيد.
  - تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني.
  - إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري عن أشخاص القانون العام.
  - تأميم المنشآت ونظام الخوصصة.
  - البرلمان بالإضافة للميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطار للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.
  - الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير وفي فصول أخرى من هذا الدستور.
  - (1) - فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 165.
  - عبد الإله فوننير، مرجع سابق، ص 25.
  - (2) - محمد اشركي، المجال التنظيمي المستقل: شيء من الحقيقة، شيء من الوهم، المجلة الغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 22، الرباط 1998، ص 17 وما بعدها.
  - فدوى مرابط المرجع السابق، ص 116

أيضا<sup>(1)</sup>. لا يعتبر من الأسباب الوحيدة المؤثرة على اقتراحات قوانين النواب عددا، بل أن هذه الميزة، أي قلة المبادرة البرلمانية من جانب أعضاء السلطة التشريعية تعتبر أيضا من الامتدادات والثوابت التي طبعت الحياة البرلمانية، من جانب أعضاء السلطة التشريعية والتي تعتبر أيضا من الامتدادات والثوابت التي طبعت الحياة البرلمانية في المغرب، حيث أن «كثيرا من النواب المغاربة يعتقدون أن وظيفتهم سياسية بالكامل، وأن العمل التشريعي البرلمان ينحصر في دراسة النصوص القانونية التي تقدمها الحكومة، أما المبادرة البرلمانية في مجال التشريع عبر اقتراحات القوانين فهي وظيفة رمزية فقط»<sup>(2)</sup>.

وزيادة على مجال القانون المحدد أمام نواب المجلس النواب لمباشرة المبادرة البرلمانية ضمنه فإن لهم على قدم المساواة مع أعضاء مجلس المستشارين، الملك ورئيس الحكومة الحق في اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور بموجب الفصل 172 من الدستور، سواء كانت هذه المبادرة من قبل نائب بمفرده أو من قبل مجموعة نواب حسب الفصل 173 من الدستور أيضا.

ولا يكف لقبول اقتراحات القوانين المقترحة من قبل نواب مجلس النواب احترامها مجال القانون المرسوم لها، بل لا بد من توفر شروط أخرى لتوؤها لذلك وتحضرها للعرض أمام اللجنة المختصة بالمجلس فالمناقشة والتصويت.

حيث يمكن للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح قانون لا يدخل في مجال القانون، أين تبث المحكمة الدستورية في هذا الشأن في أجل ثمانية أيام بطلب من رئيس، مجلس النواب أو من رئيس الحكومة<sup>(3)</sup>.

كما للحكومة بعد بيان الأسباب أن ترفض اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة لقانون المالية إلى تخفيض الموارد العمومية أو إلى إحداث تكليف عمومي، أو الزيادة في تكليف موجود<sup>(4)</sup> بل وزيادة على ذلك لها تغيير النصوص القانونية عن حيث الشكل

(1) - رقية مصدق، مرجع سابق، ص 71.

- محمد اشركي، مرجع سابق 20

(2) - مصطفى بن علي، مرجع سابق، ص 101

- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 27.

(3) - الفصل 79 من الدستور.

(4) - الفصل 77، الفقرة 1 من الدستور.

بمرسوم بعد موافقة المحكمة الدستورية إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها<sup>(1)</sup>.

وهذا ما يؤكد أن مجال تدخل النواب في المبادرة البرلمانية زيادة على تحديده حصرا فإنه مراقب من الناحية الدستورية بدقة.

وباحترام مجال القانون المحدد حصرا، تودع اقتراحات القوانين مكتب مجلس النواب الذي يحيط رئيسه رئيس مجلس المستشارين بذلك مع ضرورة توزيعها على النواب، وإذ لاحظ مكتب المجلس أن مقترح القانون يتضمن مقترح قانون آخر أحيل على مجلس المستشارين يحيطه علما بذلك وفي حال الاتفاق على الملاحظة، يدرس المقترح من لدن المجلس الذي أودع به أولا وتتوقف الدراسة والبت في المجلس الذي أحيل عليه الاقتراح ثانيا، ويحيل رئيس المجلس مقترحات القوانين المقدمة من لدن النواب إلى الحكومة عشرين يوما قبل إحالتها على اللجان الدائمة المختصة<sup>(2)</sup>.

والملاحظ هنا أن المشرع أراد بهذه النصوص تنظيم وتهيئة العمل التشريعي بين المجلسين منذ الخطوة الأولى لسريان خطوات هذا العمل، بما يحقق الانسجام بينهما ويقلل من حالات التصادم والاختلاف قبل وقوعها، وكذلك الحال بالنسبة للحكومة، حيث يفهم من ضرورة إعلامها بالمقترحات التصدي لوقوع حالة دخول المقترح المجال التنظيمي الذي يرجع فيه الاختصاص للحكومة كما ذكر أعلاه.

كما لا يمكن إعادة تقديم اقتراح قانون تم رفضه من قبل المجلس خلال نفس السنة التشريعية<sup>(3)</sup>. ليحيل بعدها رئيس المجلس الاقتراح على اللجنة الدائمة، ويبت مكتبه في كل تنازع حول الاختصاص بين لجنتين<sup>(4)</sup>.

#### ب- المناقشة والتصويت:

قبل المرور إلى مرحلة مناقشة اقتراحات القوانين والتصويت عليها، تعال أولا على اللجنة المختصة بدراستها من رئيس المجلس، ويستمر عمل اللجان خلال الفترات الفاصلة بين الدورات

(1) - الفصل 73 من الدستور.

(2) - المواد 101,100,99 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - المادة 102 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) - المادة 103 من نفس النظام الداخلي.



ويقوم مكتب اللجنة المختصة ببرمجة دراسة الاقتراحات المحالة إليها في أول اجتماع في ظرف أسبوع من تاريخ الإحالة مع إعلام الحكومة بذلك، ويعلن رئيس اللجنة المختصة عن جميع النصوص التي أحييت على اللجنة وكذا البرمجة التي قررها مكتب اللجنة لدراسة ومناقشة والتصويت على تلك النصوص<sup>(1)</sup>.

هذا وتتنظر اللجان في النصوص المعروضة عليها وفقا لإجراءات محددة تنص على تقديم النصوص المناقشة، التعديلات والتصويت<sup>(2)</sup>.

حيث تبدأ المناقشة بتقديم نص اقتراح القانون من واضع أو ممثل واضعي مقترح القانون، ليشرع في الدراسة بمناقشة عامة من خلال تقديم مواد النص ومناقشتها مادة مادة وعند الاقتضاء مناقشتها بابا بابا أو فصلا فصلا مع إعطاء حق التعقيب للجهة صاحبة النص.

وبعد الانتهاء من المناقشة يحدد مكتب اللجنة موعد الجلسة الموالية لتقديم التعديلات كتابة وفي نسخ بعد أعضاء اللجنة وتوزع في الجلسة نفسها لتجتمع اللجنة بعدها في غضون أربع وعشرين ساعة على الأقل للنظر في التعديلات المودعة، حيث تقدم هذه الأخيرة وتناقش تعديلا تعديل، ليتم التصويت على كل تعديل على حدى، ثم التصويت على المادة كما عدلت أو كما جاءت في مقترح القانون ثم على كامل النص.

وهنا تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري أعطى حق إدخال التعديلات لكل من النواب والحكومة على حد سواء بموجب الفصل 83 من الدستور "لأعضاء مجلسي البرلمان والحكومة حق التعديل".

هذا وقد حدد أجل ستون يوما يتعين فيه على اللجان المختصة النظر في النصوص المعروضة عليها من تاريخ إحالتها لتكون جاهزة للعرض على الجلسة العامة، وفي حالة انصرام الأجل المحدد يرفع رئيس اللجنة تقريرا إلى مكتب المجلس يشعره بأسباب التأخير، ويقترح الأجل الذي يراه مناسبا لإنهاء الدراسة على ألا يتجاوز ثلاثين يوما ليقرر مكتب المجلس أجلا جديدا للبحث في النص المعروض<sup>(3)</sup>.

(1) - المادة 103 الفقرة 2 والمادة 104 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - المادة 106 من نفس النظام الداخلي.

(3) - المادة 107 من نفس النظام الداخلي.

وبعد انصرام الأجل الجديد دون إتمام الدراسة، يعرض الأمر على ندوة الرؤساء التي تكون نتائج أعمالها موضوع مداوات المكتب وتعرض خلاصتها على المجلس في جلسة عامة، للبحث في موضوع النص المعروض ومآله.

وعندها لا بد أن تضمن اللجنة الدائمة المختصة بدراسة النص القانوني التقرير شأنه النص الأصلي لمقترح القوانين، ملخص المناقشة العامة المتعلقة بالمواد والتعديلات، التعديلات المتعلقة بكل مادة ونتائج التصويت على التعديلات والمواد والنص التشريعي برمته، لتوزيع التقرير في مدة ثمان وأربعين ساعة قبل الشروع في المناقشة في الجلسة العامة<sup>(1)</sup>.

وبعد إعداد اللجنة المختصة لتقريرها بخصوص النص القانوني المحال إليها يعرض في الجلسة العامة للمجلس من أجل المناقشة العامة والتصويت، حيث يشرع في المناقشة العامة في الجلسة العامة بالاستماع إلى المقرر المعين من قبل اللجنة المختصة بالنسبة لمقترح القانون المحال من مجلس المستشارين، أو الواضع أو ممثل واضعي مقترح القانون والمقرر المعين من قبل اللجنة بالنسبة للتقرير ككل والذي يقدم ملخصا عنه<sup>(2)</sup>.

بعد ذلك لا يمكن أن تعرض للمناقشة والتصويت إلا حالة الدفع بعدم القبول الذي يكون الغرض منه الإقرار بأن النص المعروض يتعارض مع مقتضى أو عدة مقتضيات دستورية، ولا يتدخل في مناقشته إلا أحد الموقعين على هذا الدفع والحكومة ورئيس أو مقرر اللجنة المختصة وينتج عن المصادقة بعدم القبول رفض النص المثار بشأنه الدفع، كما يمكن للحكومة أن تدفع بعدم القبول بخصوص كل مقترح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية وإذا لم يتوصل إلى اتفاق بهذا الشأن تتوقف المناقشة ويرفع رئيس المجلس الموضوع إلى المحكمة الدستورية البث فيه طبقا للفصل التاسع والسبعين الفقرة الثانية من الدستور<sup>(3)</sup>.

وتعطى الكلمة لكل نائب مسجل للتدخل في المناقشة العامة التي إذا اختتمت لا يمكن أن يعرض على المناقشة أو التصويت إلا ملتصق واحد لرئيس فريق أو رئيس لجنة أو عشر أعضاء من المجلس يرمى إلى إرجاع مجموع النص الجاري مناقشته إلى اللجنة المختصة، وفي حالة

(1) - المادة 108 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - المادة 109 من نفس النظام الداخلي.

(3) - المادتين 111,112 من نفس النظام الداخلي.

المصادقة على الملتمس تتوقف المناقشة إلى حين تقديم اللجنة المختصة تقريراً جديداً، وفي حالة عدم المصادقة على الملتمس يشرع في مناقشة مواد النص، كما يمكن طلب إرجاء البث في مادة أو تعديل من شأنه تغيير مجرى المناقشة بطلب من الحكومة أو بقرار من اللجنة المختصة<sup>(1)</sup>.

هذا وللحكومة بعد افتتاح المناقشة أن تعارض في بحث كل تعديل لم يعرض من قبل على اللجنة المختصة كما لا تقبل التعديلات غير المعبر عنها كتابة والموقعة من لدن واحد من أصحابها والمقدمة داخل اللجنة المختصة في الآجال المقررة، ويشرع في مناقشة التعديلات المتعلقة بكل مادة بعد الانتهاء من مناقشة النص الذي تتعلق به هذه التعديلات، ويصوت عليها قبل التصويت على النص الأصلي، وبعد ذلك يشرع في التصويت على كل مادة على حدة<sup>(2)</sup>.

وإذا تعددت التعديلات تجرى المناقشة حولها حسب الترتيب التالي، تعديلات الإلغاء ثم باقي التعديلات الأخرى مع البدء بالتعديلات الأكثر ابتعاداً عن النص المقترح، وتعطى الأسبقية في المناقشة للتعديلات التي تقدمها الحكومة على التعديلات التي يقدمها النواب والتي تنصب على موضوع واحد، وفي هذه الحالة تعطى الكلمة لجميع المتقدمين بتعديلات ويجرى تصويت واحد على جميع هذه التعديلات، وإذا قدمت تعديلات متعددة متعارضة بعضاً أو كلاً، فللرئيس الحق أن يعرضها في مناقشة واحدة تعطى الكلمة خلالها على التوالي لأصحاب التعديلات قبل التصويت عليها بالتوالي كذلك، كما يمكن للنواب الذين يعينهم الأمر بالتعديلات أن يقدموها للمناقشة دفعة واحدة، علماً أن الكلمة عند عرض التعديل على المناقشة لا تعطى إلا لواحد من أصحاب التعديل، الحكومة، رئيس أو مقرر اللجنة ولمتدخل واحد ضد التعديل وآخر مؤيد له<sup>(3)</sup>.

هذا ويمكن لمجلس النواب قبل الشروع في التصويت على مجموع مشاريع أو مقترحات القوانين أن يقرر إجراء مناقشة ثانية حول مجموع النص أو جزء منه، بطلب من الحكومة أو اللجنة أو رئيس فريق أو عشرة نواب، غير أن هذه المناقشة تكون حتماً إذا طلبتها الحكومة أو اللجنة المختصة التي يتعين عليها أن تقدم تقريراً جديداً، ويعتبر رفض المجلس للتعديلات المقدمة

(1) - المادتين 114,113 من نفس النظام الداخلي.

(2) - المواد 117، 118 من النظام الداخلي لمجلس النواب

(3) - المادة 119 من نص النظام الداخلي.

خلال المناقشة الثانية بمثابة تأكيد للقرار الذي اتخذته المجلس خلال المناقشة الأولى<sup>(1)</sup>.

ليثبت المجلس بتصويت واحد على النص المتناقش فيه، كله أو بعضه إذا ما طلبت الحكومة ذلك مع الاقتصار على التعديلات المقترحة أو المقبولة من قبلها على أن المجلس بإمكانه أن يعترض على الإجراءات سالفة الذكر بأغلبية أعضائه طبقا للفصل 83 الفقرة الثانية من الدستور، أين يشرع في التصويت على النص بأكمله بعد التصويت على آخر مادة أو آخر مادة مضافة مقترحة عن طريق التعديل وإذا لم تلحق أي مادة إضافية قبل التصويت، فإن التصويت يعتبر تصويتا على النص بأكمله ولا يقبل بعد ذلك إلحاق أي مادة إضافية<sup>(2)</sup>.

هذا وخلافا لما ذكر سابقا، يمكن لرئيس مجلس النواب الحكومة، رئيس اللجنة المختصة أو الرئيس فريق نيابي أن يطلب خلال ندوة الرؤساء مناقشة مقترح القانون حسب أسلوب المصادقة المختصر، والذي لا يقبل إلا إذا كان يتعلق بنص لم يدرس بعد في اللجنة المختصة أو قدم من قبل رئيس اللجنة بعد استشارتها ولم يقدم اعتراض في شأنه أثناء انعقاد ندوة الرؤساء.

ليعلن رئيس المجلس عن هذا الإجراء ويأمر بنشر الطلب الخاص به وتوزيعه على النواب مع إشعار الحكومة به، ولا يشرع في المناقشة إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على الأقل، ابتداء من يوم الإخبار به وبعد توزيع التقرير الخاص به، هذا ولا يمكن أن يكون النص المطلوب بشأنه اعتماد أسلوب المصادقة المختصر موضوعا للمبادرات المتعلقة بملتمسات الإرجاع إلى اللجنة أو تأجيل البث أو عدم المناقشة، علما أنه للحكومة ولكل نائب الحق في الاعتراض على اعتماد الأسلوب المختصر، وذلك ابتداء من تاريخ الإعلان إلى حدود الساعة السادسة مساء عشية يوم المناقشة، على أن يوجه الاعتراض إلى رئيس المجلس الذي يبلغه فورا إلى الحكومة واللجنة المعنية ورؤساء الفرق كما يأمر بنشره وتوزيعه، وفي هذه الحالة أي قبول الاعتراض، يخضع النص للإجراءات العادية لمناقشة النصوص التشريعية في الجلسة العامة<sup>(3)</sup> كما تم ذكرها أنفا.

وبالقراءة المتأنية لنصوص النص الأساسي والنظام الداخلي لمجلس النواب نلاحظ أن هذا الأخير يصوت على النصوص التشريعية المعروضة أمامه بالأغلبية البسيطة لأعضائه وذلك فيما

(1) - المادة 120 من نفس النظام الداخلي.

(2) - المواد 116، 117 الفقرة 2 من نفس النظام الداخلي.

(3) - الفصل 85 من الدستور.

يتعلق بالقوانين العادية المحصورة بنص الدستور، وعلى القوانين التنظيمية، وهي المقابلة للقانون العضوي في الجزائر، بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، أما إذا كانت هذه الأخيرة متعلقة بمجلس المستشارين أو الجماعات الترابية فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب<sup>(1)</sup>.

أما التصويت النهائي الذي يمارسه هذا الأخير على النصوص التي تم البث فيها، أي التي كانت محلا للدراسة على مستواه ثم أحيلت لمجلس المستشارين وأعيدت له قصد التصويت النهائي بشأنها والذي يعود لمجلس النواب كاختصاص دستوري، فإنه لا يقع إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية والمجالات ذات الصلة بالانتمية الجهوية والشؤون الاجتماعية<sup>(2)</sup> وهذا الحكم، النص، الدستوري هو الذي يؤكد أن التصويت على أغلب النصوص بمجلس النواب يكون بالأغلبية البسيطة عدا ما ذكر آنفا في الفقرة-أعلاه.

أما التصويت على مقترح مراجعة الدستور المقدم من قبل عضو أو أكثر من نواب مجلس النواب فلا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي (2/3) الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس طبقا للفصل 173 من الدستور. علما أن اقتراح مراجعة الدستور في المغرب أعطي لكل نائب على حدة أو مجموعة نواب شريطة ألا يمس بالدين الإسلامي، النظام الملكي، الاختيار الديمقراطي للأمة بالمكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور<sup>(3)</sup>.

### ج-التبليغ والمداولة الثانية:

من أحكام النص الأساسي والنظام الداخلي لمجلس النواب واستقراء إجراءات العمل داخله بخصوص النصوص القانونية يتجلى بوضوح أنه هو المختص بإجراء التبليغ قصد مواصلة إجراءات سن القانون كما أن الملك له أن يطلب منه إجراء مداولة ثانية بخصوص كل نص مبلغ إليه.

فطبقا للفقرة الثانية من الفصل 84 من الدستور التي تعطي لمجلس النواب حق التصويت النهائي على النص الذي تم البث فيه، وباستقراء الفقرة الأولى من نفس الفصل «يتداول مجلس

(1) - الفصل 84 الفقرة 2 من الدستور.

(2) - الفصل 85 من الدستور .

(3) - الفصول 172, 175 من الدستور.

-المادة 146 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

البرلمان بالنتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد، ويتداول مجلس النواب بالأسبقية، وعلى التوالي في مشاريع القوانين، وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من أعضائه، ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية، وعلى التوالي في مشاريع القوانين وكذا في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها عليه» والتي تشترط المداولة بالنتابع نستنتج أن حق التبليغ لا محالة سيكون لصالح مجلس النواب طالما أنه الأخير الذي يرجع له التصويت النهائي على النصوص بعد التداول المتتابع بشأنها فإحتراما لهذا الاتجاه الذي فرضه المؤسس الدستوري فمن غير المنطقي أن يرجع لمجلس المستشارين.

وإذا كان لمجلس النواب حق تبليغ النصوص للملك قصد إصدارها لإتمام خطوات العمل التشريعي، فإن هذا الأخير بإمكانه طبقا للفصل الخامس والتسعين من الدستور أن يطلب قراءة جديدة من المجلس ولا يمكن رفض إجراء هذه المداولة طبقا للفقرة الثانية من نفس الفصل المذكور ويأخذ رئيس مجلس النواب برأي المجلس فيما إذا كان راغبا في إرجاع النص إلى لجنة أخرى غير التي درسته سابقا، وفي حالة الرفض يحال النص على اللجنة المختصة التي سبق أن درسته، التي يتحتم عليها أن تنتظر في النص في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما<sup>(1)</sup>.

## II- استقبال الكم الأكبر من مشاريع الحكومة:

خلافا لما كان معمولا به في ظل دستور 1996 من إعطاء لحق الخيرة في إيداع مشاريع الحكومة لدى مجلسي البرلمان وإطلاق هذه الخيرة لصالح رئيس الحكومة حيث «توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد مجلسي البرلمان»<sup>(2)</sup> فإن دستور 2011 أعاد تهيئة تنظيم وضع مشاريع الحكومة لدن البرلمان، لإحداث نظرة جديدة من خلال إعادة نمط توزيع إيداعها بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، حيث أصبح الأول يتمتع بحق إحالة الكم الأكبر عدديا من مشاريع الحكومة خلافا لمجلس المستشارين الذي حصر مجال تدخله على هذا المستوى.

إن إعادة تهيئة توزيع أو إحالة مشاريع الحكومة بين مجلسي البرلمان وتحديد من له الأسبقية في دراستها تبرز سواء كانت هذه المشاريع، مشاريع قوانين (1) أو مشاريع مراسيم بقوانين (2).

(1) - المادة 128, 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - الفصل 52 من دستور 1996

### 1-مشاريع القوانين:

أعطى الفصل 78 من الدستور لرئيس الحكومة حق التقدم باقتراح قوانين على قدم المساواة مع أعضاء مجلسي البرلمان، ويكون هذا الاقتراح من خلال مشاريع قوانين.

غير أن نفس الفصل أعطى مجلس النواب أولوية وتدخل أكبر خلافا للمجلس النظيف، مجلس المستشارين حيث أن كل مشاريع القوانين تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، عدا ما يرجع فيه الاختصاص لمجلس المستشارين.

حيث يتداول مجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة في مشاريع القوانين قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب وذلك مع مراعاة أحكام الفصل التاسع والأربعين والذي يخص مشاريع القوانين التي تكون محل مداولة من قبل المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك «يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء»<sup>(1)</sup>.

لتحال بعدها مشاريع القوانين التي هي من اختصاص مجلس النواب في النظر بالأسبقية على اللجان المختصة بالنظر فيها، علما أن عمل هذه اللجان يستمر خلال الفترات الفاصلة بين الدورات<sup>(2)</sup>.

ويبدأ مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس النواب وإحالتها على اللجنة المختصة تبدأ هذه الأخيرة في مباشرة إجراءات المناقشات على مستواها، بإعداد التقرير الخاص بهاته المشاريع حتى تبدأ المناقشة على مستوى الجلسة العامة والتصويت بنفس الإجراءات، إلا ما يتعلق بكونها مشروع مصدره الحكومة المتبعة لدراسة النصوص القانونية التي هي من مصدر برلماني، أي اقتراح قانون من لدن نواب المجلس، فالمشرع المغربي وحد إجراءات دراسة النصوص القانونية سواء كانت ذات مصدر حكومي أو برلماني من بداية تحديد اللجنة المختصة بالدراسة إلى التصويت النهائي بالإحالة بين المجلسين<sup>(3)</sup>.

(1) - الفصل 48 من دستور 2011

(2) -الفصل 80 من دستور 2011.

(3) - المواد 99, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

2- مشاريع مراسيم القوانين:

نص الدستور المغربي على حق السلطة التنفيذية بالتشريع في الفترة الفاصلة بين دورات انعقاد البرلمان، حيث لا تصدر إلا إذا كانت هنالك ضرورة ملحة تدعو إلى ذلك، ولا يمكن تأخيرها إلى دورة البرلمان العادية<sup>(1)</sup> حيث «يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات واتفاق مع اللجان التي يعنيها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال دورته العادية الموالية»<sup>(2)</sup>.

أما إطلاق وصف الضرورة على مشاريع مراسم القوانين الآتية من الحكومة، فإنه راجع لكونها لا تتخذ أثناء دورات الانعقاد العادي للبرلمان بمجلسه، بل خلال الفترة الفاصلة بين الدورات وتكون الحكومة بحاجة لهذا النص ولا يمكن انتظار الانقضاء العادي للدورة الموالية للبرلمان، ومن جهة أخرى تحديد المدة الزمنية القصيرة لدراسته داخل اللجان المختصة بمجلسي البرلمان<sup>(3)</sup>.

وعلى هذا المستوى أيضا، فإن المؤسس الدستوري أعاد النظر في كيفية تدخل كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، من خلال اللجان المختصة بنظر هاته المشاريع على مستواهما وكيفية الوصول إلى قرار مشترك بخصوصها خلافا لما كان معمولا به في ظل دستور 1996.

حيث كان يودع مشروع المرسوم بقانون في مكتب أحد مجلسي البرلمان، بما يفيد أن المؤسس الدستوري أعطى مطلق السلطة لرئيس الحكومة في الخبرة بين مكتب مجلس النواب أو مكتب مجلس المستشارين حسب ما يقدره هذا من جانب، كما أنه ساوى بين المجلسين بشكل متساو كليا من جانب آخر إلا أن هذه المساواة قد تهدر عندما تختار الحكومة إيداع مشاريع المراسيم بقانون لدى أحد المكتبين دائما<sup>(4)</sup>.

وبعد إيداعه لدى مكتب أحد المجلسين، تناقشه اللجان المعينة في كليهما بالتتابع بغية التوصل

(1) - فدوى مرابط، المرجع المسبق، ص 262.

- قلوب مصطفى، النظام الدستوري المغربي المؤسسة الملكية، بابل للنشر والتوزيع، الرباط، 1996-1997، ص 201.

(2) - الفصل 81 من دستور 2011.

(3) - قلوب مصطفى، مرجع سابق، ص 202.

(4) - قلوب مصطفى، مرجع سابق، ص ص 203-205.



إلى قرار مشترك في شأنه، وإذا لم يأت الاتفاق على ذلك داخل أجل ستة أيام من إيداع المشروع، يباشر بطلب من الحكومة تشكيل لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين تتولى في ظرف ثلاثة أيام من عرض الأمر عليها اقتراح نص مشترك على اللجان المختصة ويعتبر الاتفاق المنصوص عليه مرفوضا إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح قرار مشترك داخل الأجل الممنوح لها أو إذا لم توافق اللجان المعنية على القرار المقترح عليها في أجل أربعة أيام<sup>(1)</sup>.

وهنا يلاحظ أن المؤسس الدستوري سنة 1996 حافظ على المساواة المقررة بين المجلسين، عبر كافة مراحل المصادقة على مشاريع المراسيم بالقوانين سواء في حال الاتفاق أو الاختلاف بشأنها دون ترجيح الكفة لصالح مجلس دون آخر بما يؤسس لتوازن داخلي بينهما<sup>(2)</sup>.

غير أن النظرة المستحدثة مع دستور 2011 بخصوص مشاريع المراسيم القوانين فيمكن لمسها في جانبين: الأول يتعلق بتقييد سلطة رئيس الحكومة في الخيرة بين المجلسين في إيداع هاته المشاريع على مستواهما والثاني يخص كيفية تهيئة الحل بين المجلسين في حال الاختلاف بشأنها.

فبخصوص الجانب الأول أصبح مجلس النواب يتمتع بأولوية على خلاف مجلس المستشارين في إيداع مشاريع المراسيم بقوانين على مستوى مكتبه حصرا، لتتم مناقشته بالتتابع داخل اللجان المعنية بالمجلسين بغية التوصل إلى قرار مشترك خلال ستة أيام بشأنه، وهي نفس المدة التي كان معمولا بها في ظل دستور 1996<sup>(3)</sup>.

أما بخصوص الجانب الثاني، وفي حالة عدم اتفاق المجلسين في الأجل المحدد لهما على قرار مشترك بخصوص مشروع مرسوم القانون المعني، فإن القرار النهائي يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب<sup>(4)</sup> وهذا خلافا لما عمل به في دستور 1996 حيث غلبت هنا الكفة لصالح مجلس النواب ليكون القرار من اختصاص اللجنة المعنية على مستواه دون اللجنة المعنية بمجلس المستشارين التي أبعدت نهائيا من اتخاذ القرار النهائي رغم مشاركتها في المرحلة الأولى من

(1) - الفصل 55 الفقرة 2-3 من دستور 1996.

(2) - قلايش مصطفى، مرجع ابق، ص 206.

- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 262.

(3) - الفصل 81 الفقرة 2 من دستور 2011.

(4) - نفس الفصل نفس الفقرة من نفس الدستور.

الاجراءت، فهنا وفي حال الاختلاف لا مجال لإنشاء اللجنة الثنائية المختلطة التي كان معمولا بها في دستور 1996.

وبهذا التوجه والاختيار الجديد للمؤسس الدستوري في تهيئة العمل بين المجلسين بخصوص مشاريع مراسيم القوانين يلاحظ تقليص المدة الضرورية لمناقشته والمصادقة عليه بالتتابع في كلا المجلسين من اللجان المختصة على مستواهما من مدة ثلاثة عشر يوم في دستور 1996 موزعة بين ستة أيام للجان بغية الوصول إلى قرار مشترك، وثلاثة أيام للجنة الثنائية المختلطة قصد إيجاد نص توفيقى إن تمكنت من ذلك وعرضه على اللجان المعنية للموافقة خلال أربعة أيام وهذا في حال الخلاف بين المجلسين، لتصبح المدة في دستور 2011 مقررة في ستة أيام حسب الفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور لأن القرار النهائي يعود إلى اللجنة المعنية في كلا المجلسين خلال ستة أيام.

#### ثانيا: مجال تدخل مجلس المستشارين في العمل التشريعي

خلاف لما قرره المؤسس الدستوري المغربي في ظل دستور 1996 بخصوص تدخل مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب عند مباشرة العمل التشريعي بأن وضعه على قدم المساواة مع هذا الأخير عبر كافة مراحل صنع النص القانوني: اقتراحا تعديلا، مناقشة، تصويتا، استقبالا لكافة مشاريع الحكومة دون خيرة، إحالة على المجلس النظيف، مناقشة بالتتابع لما يحال إليه من مجلس النواب، تبليغ النصوص إلى الملك نتيجة الاتجاه المزدوج في العمل، وحضورا على مستوى المداولة الثانية أيضا بخصوص كل نص قانوني، فإن المؤسس الدستوري في ظل دستور 2011 كون نظرة مغايرة لتلك المتبناة في دستور 1996 بهذا الخصوص.

حيث أعاد النظر في مجال تدخل مجلس المستشارين ووضع له حدودا معينة قصد مباشرة العمل التشريعي إلى جانب مجلس النواب، نظرة مستجدة تعكس رجحان الكفة لصالح مجلس النواب على خلاف مجلس المستشارين الذي عرف تدخله إنقاصا في ميادين محددة دون إبعاده كليا عن مزاولة العمل التشريعي، حيث شملت النظرة المستحدثة للمؤسس الدستوري بخصوص تدخل مجلس المستشارين في العمل التشريعي الحفاظ على بعض الإمتدادات كما وجدت في دستور 1996 شملت خصوصا التأكيد على الحضور المساوي لمجلس النواب بخصوص مباشرة حق اقتراح القوانين والتدخل في الإجراءات الضرورية للتصويت على النص القانوني (I) من جانب، ومن جانب آخر للنظرة المستحدثة ظهرت مستجدات خصت بعض جوانب تدخل مجلس المستشارين خلافا لما كان

عليها تنظيمها في دستور 1996 وشملت خصوصا التأكيد على إعادة تنظيم إيداع مشاريع قوانين الحكومة على مستواه والذي عرف تحديدا عدديا لها (II) دون أن تمنع هذه التهيئة الجديدة لتدخل مجلس المستشارين المداولة بالتتابع بين المجلسين بخصوص النصوص القانونية بينهما.

#### I- مجال متساوي لاقتراح القوانين:

جاء الفصل 70 من الدستور المغربي الحالي على رأس النصوص الناظمة لسلطات البرلمان بالنص على «يمارس البرلمان السلطة التشريعية، يصوت البرلمان على القوانين» وهو ما يفيد حتما ممارسة هذه السلطة من قبل مجلس المستشارين ومجلس النواب على حد سواء وبقدر متساوي، وتظهر هذه المساواة في أول أشواطها مع التأكيد دستوريا منح أعضاء مجلس المستشارين حق ممارسة اقتراح القوانين في مساواة تامة مع مجلس النواب ورئيس الحكومة «لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين»<sup>(1)</sup>.

وباستقراء النصوص الناظمة لممارسة مجلس المستشارين العمل التشريعي بجانب مجلس النواب يبرز واضحا للعيان تمتعه بالاقتراح في نفس المجال الممنوح لمجلس النواب وإتباع نفس الإجراءات حتى المصادقة على هذه الاقتراحات (1) وكذا ضرورة إحالته للنص الذي صوت عليه إلى مجلس النظر قصد مواصلة مراحل العملية التشريعية كما أكدها المؤسس الدستوري، مع ضمان حضور مجلس المستشارين في المداولة الثانية، إن طلب إجراؤها من الملك، على قدم المساواة مع مجلس النواب (2).

#### 1- مجال مشترك مع مجلس النواب لاقتراح القوانين وإجراءات موحدة لمباشرة العمل التشريعي:

يتمتع مجلس المستشارين على غرار مجلس النواب بنفس المجال الممنوح لمباشرة إقتراح القوانين (أ) وإتباع إجراءات موحدة مع تلك المعمول بها داخل مجلس النواب لدراسة هذه المقترحات حتى التصويت لها (ب).

#### أ- النص دستوريا على المجال الموحد لمباشرة إقتراح القوانين:

بعدها أكد الفصل 70 من الدستور على أن البرلمان بمجلسيه يصوت على القوانين، جاء الفصل 71 والفصول 75، 85، و86 وبعض النصوص الأخرى المنفرقة من النص الأساسي لتبيين

(1) - الفصل 78 من دستور 2011.

المجال الذي يمارس فيه أعضاء مجلس المستشارين حقهم في اقتراح القوانين، وهو نفس المجال الممنوح لمجلس النواب، أي أن أعضاء مجلس المستشارين، وعلى قدم المساواة مع نواب المجلس النظير، يمكنهم اقتراح القوانين في مجالي القانون العادي المحصور عددا بموجب الفصل 71 من النص الأساسي والقانون التنظيمي المنظم أساسا بموجب الفصل 85 و 86 من نفس النص الأساسي والمشار إليه في فصول أخرى متفرقة، وكذا له الحق في التقدم باقتراح تعديل الدستور على غرار مجلس النواب بموجب الفصل 172 من الدستور، ولا تتوقف المساواة بين المجلسين عند توحيد المجال المفتوح أمام اقتراحات أعضائها، بل تؤكد مع منح هذا الحق لنفس عدد الأعضاء الممارسين له على مستوى مجلس النواب، حيث يمكن لكل عضو من أعضاء مجلس المستشارين منفردا أو مجموعة من الأعضاء مجتمعين التقدم باقتراح قانون عادي أو تنظيمي<sup>(1)</sup>.

ليؤكد بذلك اختيار المؤسس الدستوري المغربي للثنائية المتساوية بين مجلسي البرلمان بهذا الخصوص، كما كان معمولا به في ظل دستور 1996 لتحقيق نفس الأهداف، أي تكافؤ المجلسين وتحقيق التوازن الداخلي للبرلمان، حيث لا مجال لتفوق أحد المجلسين على الآخر بهذا الخصوص<sup>(2)</sup> وهذا ما يعتبر من الامتدادات التي حافظ عليها المؤسس الدستوري مع دستور 2011 كما كان عليه الوضع في دستور 1996<sup>(3)</sup> أي الهدف إلى تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان من خلال منح السلطة في اقتراح القوانين لأعضاء مجلسية على قدم المساواة.

#### ب- إجراءات موحدة لمباشرة العمل التشريعي:

لم تتوقف المساواة المقررة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص مباشرة العمل التشريعي عند منحهما حق اقتراح القوانين فقط، بل أن هذه المساواة تتعزز وتتأكد عبر مراحل الموعية للاقتراح حتى التصويت النهائي عليه من قبل مجلس المستشارين عبر نفس الإجراءات ونفس الشروط المرصودة للعمل داخل مجلس النواب بهذا الخصوص، وهو نفس الاختيار المعمول به في ظل دستور 1996 بهدف تفعيل وترقية العمل التشريعي، لأنه حال كل مجلسين متساويين في

(1) - المادة 175، 181 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - المختار مطيع، مرجع سابق، صص 192-195.

-المصطفى بن علي، مرجع سابق، 101.

(3) -حسن طاق، عبد العلي حامي الدين، مرجع سابق، ص ص 106-107.

-رقية المصدق، مرجع سابق، ص 61.

مباشرة العمل التشريعي منعا لأي انسداد قد يشكله<sup>(1)</sup>.

حيث تبدأ هذه الإجراءات بإيداع المقترحات المقدمة من قبل أعضاء مجلس المستشارين لدى مكتب المجلس الذي يأمر رئيسه بتوزيعها على الأعضاء مع ضرورة إشعار الحكومة وإعلام رئيس مجلس النواب بإيداع هذه المقترحات.

لتحال بعدها على اللجنة المختصة التي يستمر عملها بين دورتي البرلمان، شريطة توفر هذه المقترحات على نفس الشروط الخاصة بتلك المتعلقة باقتراحات أعضاء مجلس النواب، لتبدأ اللجنة المعنية العمل مع استقبال التعديلات التي يمكن أن تطال المقترحات لتتوصل إلى إعداد التقرير الخاص بها وعرضها على المناقشة العامة بالمجلس فالتصويت عليها<sup>(2)</sup>.

وباستقراء النصوص الناظمة لعمل مجلس المستشارين والنص الأساسي نجد أن المجلس يصوت على النصوص المعروضة عليه بالأغلبية البسيطة عدا الاقتراحات المتعلقة بالتعديل الدستوري التي لا بد من حصولها على ثلثي أصوات الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس<sup>(3)</sup>.

## 2- إحالة النص على مجلس النواب وحضور مجلس المستشارين في المداولة الثانية:

بعد تصويت مجلس المستشارين على النص القانوني أمامه لا بد من إحالته إلى مجلس النواب قصد المداولة بشأنه وتبليغه للملك (أ) الذي يمكنه طلب إجراء مداولة ثانية بخصوصه والتي يتواجد على مستواها مجلس المستشارين على قدم المساواة مع مجلس النواب (ب).

### أ- إحالة النص على مجلس النواب:

إن تصويت مجلس المستشارين على مقترحات القوانين المودعة لديه من لدن أعضائه، لا يعني انتهاء مراحل العمل التشريعي، بل أن المؤسس الدستوري يؤكد صراحة على ضرورة إحالتها على مجلس النواب قصد المداولة بخصوصها، تحقيقا لشرط التتابع في المداولة بين المجلسين بخصوص النصوص القانونية حيث «يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح

(1) - سميرة بن عمر، مرجع سابق، ص 216.

(2) - المواد 175 إلى 200 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، والملاحظ أن هذه المواد تعكس نفس الإجراءات المعمول بها بمجلس النواب، بل أن صياغة بعضها جاءت بنفس صياغة تلك الخاصة بمجلس النواب، مما يعكس توجه المشرع في توحيد إجراءات العمل داخل المجلسين.

(3) - الفصل 173 من الدستور.

قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص موحد ويتداول مجلس النواب بالأسبقية وعلى التوالي في مشاريع القوانين وفي مقترحات القوانين التي قدمت بمبادرة من أعضائه ويتداول مجلس المستشارين بدوره بالأسبقية وعلى التوالي في مشاريع القوانين وكما في مقترحات القوانين التي هي من مبادرة أعضائه، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها عليه»<sup>(1)</sup>.

فالملاحظ أن المؤسس الدستوري، وإن أعطى مجلس المستشارين الحق في اقتراح القوانين ودراستها بالأسبقية طالما أنها مقترحة من لدن أعضائه فإنه ألزمه من جانب آخر بضرورة إحالتها بعد مصادقته عليها إلى مجلس النواب التداول بشأنها على غرار ما أكده بالنسبة لمقترحات نواب مجلس النواب التي تدرس على مستواه بالأسبقية لكنها تحال لزاما على مجلس المستشارين.

أي أن المؤسس الدستوري باشتراطه المداولة بالتتابع من قبل مجلسي البرلمان بخصوص النصوص القانونية يؤكد انتهاجه الثنائية المتساوية بين المجلسين ووضعها في كفة متوازية لضمان التوازن داخل البرلمان، كما أن هذا التأكيد يتلاءم أيضا مع ازدواج الاتجاه في مباشرة العمل التشريعي من المجلسين.

ومع ذلك فإن المشرع أعطى لمجلس المستشارين الاحتفاظ بحق القراءة الثانية للنص المودع لديه بالأسبقية والذي تم تعديله من طرف مجلس النواب لتتحصر المناقشة عندها على المواد المعدلة فقط، أما إذا تم تعديل هذا النص فلا بد من إحالة لمجلس النواب الذي له حق التصويت النهائي<sup>(2)</sup>. وذلك تماشيا وتأكيدا على خيار المؤسس الدستوري الذي أعطى مجلس النواب حق التصويت النهائي على النص الذي تم البث فيه طبقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 83 من الدستور.

#### ب- حضور مجلس المستشارين في المداولة الثانية:

خلافا لما كان معمولا به في ظل دستور 1996 وتماشيا مع إختيار الاتجاه المزدوج في مزاوله العمل التشريعي في مرحله، من إيداع اقتراحات القوانين ومشاريع القوانين على مستواهما إلى غاية التبليغ إلى الملك ليقوم بإصدارها، مما يعني أن تبليغ النصوص حق ممارس على قدم

(1) - الفصل 84 الفقرة 1 من الدستور.

(2) - المادة 84 الفقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

المساواة من قبل مجلسي البرلمان<sup>(1)</sup> فإن إعادة تهيئة مباشرة العمل التشريعي بين مجلس النواب ومجلس المستشارين أقيمت هذا الأخير على هذا المستوى وجعلته مقتصرًا على مجلس النواب وذلك تحقيقًا لجانبين: الأول استجابة المؤسس الدستوري في ظل دستور 2011 للأصوات المطالبة بإعادة النظر في حجم تدخل مجلس المستشارين وإعطاء الكم الأكبر من الاختصاص لمجلس النواب<sup>(2)</sup> والجانب الثاني يستجيب مع اشتراط التصويت النهائي على النصوص القانونية من قبل مجلس النواب، ومن ثم يكون له حق تبليغها إلى الملك لأنه من غير المنطقي، وبعد تصويته النهائي على النصوص أن يحيلها على مجلس المستشارين للقيام بتبليغها.

وإذا كان مجلس المستشارين غير متواجد بهذا الخصوص، فإن المؤسس الدستوري كفل له التواجد عند المداولة الثانية بخصوص النصوص القانونية المبلغة للملك ويطلب هذا الأخير إجراء مداولة ثانية بشأنها حيث «للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة، كل مشروع أو مقترح قانون، تطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة»<sup>(3)</sup>.

وعندما يطلب الملك القيام بهذا الإجراء، يعلم رئيس مجلس المستشارين الأعضاء بخطاب الملك المتضمن طلب المداولة الثانية، ويعرض على المجلس إمكانية إحالة مشروع أو مقترح القانون وموضوع طلب المداولة الثانية على لجنة أخرى غير التي بنت فيه سابقًا، وفي حالة الرفض يحال مشروع أو مقترح القانون على اللجنة التي سبق لها. فيه ويتعين على اللجنة المختصة أن تبث في النص المعني داخل أجل لا يتجاوز خمسة عشر على الأكثر<sup>(4)</sup>.

## II- استقبال عدد محدد من مشاريع القوانين:

استجاب المؤسس الدستوري المغربي بموجب دستور 2011 لطلبات الطبقة السياسية وحتى الشارع المغربي قبل وضع هذا الدستور والمتعلقة بضرورة إعادة النظر في العلاقة الوظيفية بين مجلسي البرلمان وضرورة إعطاء الدور الأكبر للتدخل فيها عبر مباشرة العمل التشريعي وحتى

(1) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، مرجع سابق، ص 106

(2) - الفصل 85 من دستور 1996.

(3) - الفصل 95 من دستور 2011.

(4) - المواد 211، 212، 213 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

رقابة الحكومة إلى مجلس النواب عكس مجلس المستشارين<sup>(1)</sup>.

وقد ظهرت هذه الاستجابة في الشق المتعلق بإيداع مشاريع القوانين المتأنية من الحكومة لدى مجلس المستشارين، حيث أصبح المؤسس الدستوري يتعامل معها بشكل مغاير لها دأب عليه العمل في ظل دستور 1996 والذي ساوى بين المجلسين وبشكل تام بهذا الخصوص عندما ما أعطى الخيرة لرئيس الحكومة في إيداع مشاريع القوانين لدى مجلس النواب أو مجلس المستشارين (2) غير أن الفصل 78 من دستور 2011 غل يد رئيس الحكومة عن هذه الخيرة بالزامية إيداع عدد معين من مشاريع القوانين لدى مجلس المستشارين (1) مع إبعاده عن استقبال مشاريع مراسيم القوانين مع ضمان تدخله في دراستها<sup>(2)</sup>.

### 1- حصر مجال مشاريع القوانين المودعة لدى مجلس المستشارين:

جاء نص الفصل 78 من الدستور الحالي صريحا ودقيقا في تحديد مجال تدخل مجلس المستشارين بخصوص مشاريع القوانين المتأنية من الحكومة والتي تودع على مستواه بالأسبقية حيث «تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين»<sup>(3)</sup>.

وبذلك يكون هذا النص قد غل يد رئيس الحكومة عن الخيار في إيداع مشاريع القوانين بين مجلسي البرلمان، حيث أصبح ملزما باحترام التقسيم الذي أسس له المؤسس الدستوري على هذا المستوى، بتخصيص ثلاث مجالات محددة على سبيل الحصر لا الاختيار ليقوم فيها رئيس الحكومة بإيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس المستشارين، ومن هنا يتأكد توجه المؤسس الدستوري المغربي في إعادة تهيئة مزاولة العمل التشريعي من قبل مجلس المستشارين على هذا المستوى خصوصا، فإن ضمن له نفس المجال للتدخل على قدم المساواة مع مجلس النواب بخصوص اقتراحات القوانين في المجال العادي والتنظيمي، فإنه جعل كفة التعامل مع مشاريع قوانين الحكومة تميل لصالح مجلس النواب تعدادا.

(1) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، مرجع سابق، ص 106.

(2) - الفصل 62 من دستور 1996.

(3) - الفصل 78 الفقرة 2 من دستور 2011.



وهذا ما يعني أن المؤسس الدستوري قد ذهب إلى تقليص حدود مجلس المستشارين بهذا الخصوص بأن أصبحت جل مشاريع الحكومة تودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، ليصبح من الممكن القول أن المؤسس الدستوري هنا وإن اعتنق ثنائية متساوية بين المجلسين في مزاولة العمل التشريعي كأصل عام، فإنه وضع أسسا جديدة تقيم ثنائية غير متكافئة بين المجلسين عند إيداع مشاريع الحكومة، حيث يظهر مجلس المستشارين أقل حفا من حيث العدد الذي خصه به النص الأساسي خلافا للتدخل الواسع لمجلس النواب.

أما من الناحية الموضوعية فيمكن ملاحظة تلاؤم مجال مشاريع القوانين التي تودع بالأسبقية لدى مجلس المستشارين مع تكوينه العضوي<sup>(1)</sup> الذي يعطي لأعضائه مكانة أكبر للمساهمة في إثراء المناقشات الخاصة بهاته المشاريع الخاصة بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية، لقربهم من هاته المجالات وإطلاعهم عليها أكثر على المستوى المحلي، غير أن توجه المؤسس الدستوري في التوزيع العددي لمشاريع قوانين الحكومة على مجلسي البرلمان والمستحدث مع دستور 2011 لم يطل، أو لم ينعكس على تغيير إجراءات المناقشة والتصويت والتي ما زال المشرع المغربي، سواء في النظام الداخلي لمجلس النواب أو النظام الداخلي لمجلس المستشارين، ينظمها بنفس الشكل على مستوى المجلسين<sup>(2)</sup>. كما أن الدستور المغربي في فصله 84 ينص صراحة على إلزامية تداول مجلس النواب ومجلس المستشارين بالتتابع في كل مشروع قانون بغية التوصل إلى الاتفاق على نص واحد.

## 2-إبعاد مجلس المستشارين من إيداع مشاريع مراسيم القوانين:

كما سبقت الإشارة إليه، فإن الحكومة بمقدورها إصدار مراسيم قوانين خلال الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، باتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، والتي يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان خلال دورته العادية الموالية<sup>(3)</sup>.

غير أن المؤسس الدستوري وعلى هذا المستوى، أيضا كون نظرة مستحدثة بخصوص إيداع مشاريع مراسيم القوانين لدى مجلسي البرلمان، حيث أنه وفي ظل دستور 2011 جعلها لصالح

(1) - الفصل 63 من دستور 2011

(2) - المواد 175 إلى 210 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - الفصل 81 الفقرة 1 من الدستور 2011

مكتب مجلس النواب دون مجلس المستشارين، وهذا خلافا لما كان معمولا به في ظل دستور 1996 حيث «يودع مشروع المرسوم بقانون بمكتب أحد المجلسين»<sup>(1)</sup> وفي هذا الاختيار المستحدث إعادة تهيئة وتنظيم العمل التشريعي بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بهذا الخصوص، يجعله لصالح مجلس النواب دون مجلس المستشارين، وهذا فيه إنقاص لحجم تدخل مجلس المستشارين بخصوص مشاريع مراسيم القوانين التي تتخذها الحكومة بين الدورات.

غير أن المؤسس الدستوري، وإن أبعد مكتب مجلس المستشارين من استقبال مشاريع مراسيم الحكومة التي تودع حتما بموجب الفقرة الثانية من الفصل 81 من الدستور لدى مكتب مجلس النواب، فإنه لم يبعده عن مناقشة هاته المشاريع حيث تناقش بالتتابع داخل اللجان المعنية في كلا المجلسين بغية التوصل في أجل ستة أيام إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب<sup>(2)</sup>.

وهنا نلاحظ عودة المؤسس الدستوري للتمييز بين مجلسي البرلمان بخصوص الخلاف الذي قد يثور بينهما بشأن مشاريع مراسيم القوانين التي يعود فيه القرار إلى اللجنة المعنية بمجلس النواب دون مجلس المستشارين، كما سيتم توضيحه بأكثر تفصيل لاحقا.

### الفقرة الثالثة: توزيع العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان في تونس

انتهجت تونس نظام الثنائية المجلسية مع التعديل الذي أدخل على دستورها في الفاتح من جوان 2002 ليصبح برلمانها مكونا من مجلس النواب ومجلس المستشارين المستحدث بموجب هذا التعديل، علما أن أعمال المجلس التأسيسي المكلف بوضع دستور تونسي غداة الاستقلال، كانت تبين الرغبة في تبني نظام الثنائية المجلسية من أول دستور وضع سنة 1959 من خلال برلمان يعرف باسم مجلس الأمة ويتكون داخليا من المجلس الوطني ومجلس الشوري، غير أن هذه الرغبة تم العدول عنها بتبرير أن تبني نظام الثنائية المجلسية، بالتزامن مع الاستقلال الحديث قد يبطئ ويطيئ

(1) - الفصل 55 الفقرة 2 من دستور 1996.

(2) - الفصل 81 الفقرة 2 من الدستور.

-المواد 81، 82 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

إجراءات العمل داخل البرلمان وهو مالا يتفق مع أوضاع الدولة حينذاك<sup>(1)</sup> لتظل تونس من الدول المتبنية لنظام الأحادية المجلسية طيلة ثلاث وأربعين سنة لترجع وتتناها صراحة مع التعديل الدستوري لسنة 2002 حيث «يمارس الشعب السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين أو عن طريق الاستفتاء»<sup>(2)</sup> بما يفيد أن مجلس النواب ومجلس المستشارين هما المختصان بسن القوانين على قدم المساواة حسب التعبير الحرفي لنص الفصل السابق.

غير أن استحضار فصول أخرى من النص الأساسي توحى بأن المؤسس الدستوري التونسي عند تنظيمه الخطوط العريضة لمزاولة العمل التشريعي من قبل مجلسي البرلمان، وضع تهيئة خاصة لتدخل كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، تهيئة تعطى فيها أولوية تحريك العمل التشريعي والإستثثار بأغلب جوانبه لمجلس النواب ليعتبر صاحب الاختصاص التشريعي العام (أولا) دون إبعاد تام لمجلس المستشارين الذي لا بد من تدخله لإتمام خطوات هذا العمل ليعتبر صاحب اختصاص تقريره إلى جانب المجلس النظير وليس مجلسا استشاريا، مع ضمان خصوصيات تميز تدخله لمزاولة العمل التشريعي (ثانيا).

#### أولا: مجلس النواب صاحب الاختصاص التشريعي العام

إن استقراء النصوص الناظمة لممارسة العمل التشريعي، سواء الخاصة بفصول النص الأساسي أو المتعلقة بفصول القانون الأساسي عدد 48 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما، يبرز واقعا يجعل مجلس النواب صاحب الاختصاص التشريعي العام ومحرك دواليب العمل التشريعي، وذلك لإنفراده باختصاصات لا تعود لمجلس المستشارين، سواء فيما تعلق بسلطة أعضائه في اقتراح مشاريع القوانين (I) أولويته في استقبال مشاريع قوانين رئيس الجمهورية (II).

(1) - محمد رضا بن حماد، تعريف القانون وأضافه في تونس، الوظيفة التشريعية في تونس، سلسلة دراسات برلمانية، مجلس النواب، العدد 1 تونس 2005، ص 39.

Sadok Chaabane op .cit p106

(2) - الفصل 18 من الدستور

### I- اقتراح مشاريع القوانين اختصاص حصري لمجلس النواب:

بعدما أكد الفصل 18 من الدستور على أن «الشعب يمارس السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين» بما يفيد وضعهما على قدم المساواة لممارسة العمل التشريعي جاء الفصل 28 ليؤكد ذلك «بممارسة مجلس النواب ومجلس المستشارين السلطة التشريعية طبقا للدستور» إلا أن الفقرات الموالية لنفس الفصل وعلى رأسها الفقرة الثانية التي تبين أن «لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين» لتأتي بعدها الفقرات الموالية لتبين إجراءات دراسة هذه الأخيرة.

وهذا النص هو الذي يؤكد المعاملة الخاصة للمؤسس الدستوري للمبادرة البرلمانية أول خطوات العمل التشريعي، التي جعلتها بموجب النص الأساسي حكرا على رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب، بما يعني استثناء هذا الأخير وهو ما يفيد توجه المؤسس الدستوري إلى تبني ثنائية غير متكافئة، غير متساوية بين مجلسي البرلمان عند تهيئته ممارسة حق المبادرة البرلمانية أول اختصاصات البرلمان كأصل عام (1) ليتم تنظيم ممارسة أعضاء مجلس النواب للمبادرة البرلمانية من خلال وضع شروط لها (1) وضرورة التداول بشأنها داخل اللجان والمصادقة عليها (2) حتى الوصول بها إلى نص يبلغ إلى رئيس الجمهورية لإصدارها أو طلب إجراء مداولة ثنائية بخصوصها (3).

#### 1-تنظيم ممارسة مجلس النواب للمبادرة البرلمانية:

أول ما يلاحظ على النصوص الناظمة للعمل التشريعي استعمالها نفس المصطلح بالنسبة للمبادرة البرلمانية المتأتية من قبل رئيس الجمهورية وتلك المقترحة من أعضاء مجلس النواب، وهو مصطلح «مشروع قانون» هذا خلافا لما وجد في الجزائر والمغرب أين يميز بين المبادرة الراجعة للسلطة التنفيذية الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بوسمها مشاريع قوانين وبين المبادرة المعطاة لأعضاء البرلمان، أحد المجلسين أو الاثنين معا، بوصفها اقتراحات قوانين.

(1) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 46.

-محمد الامين قسيس، المسار التشريعي بداية من العرض على مجلس النواب، الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2009-2014، مجلس النواب، تونس 2009، ص 175.

ولكن رغم وحدة المصطلح في جانب المبادرتين الراجعة لرئيس الجمهورية أو أعضاء مجلس النواب، فإن تلك الخاصة بهذا المجلس تعرف وضع شروط لها (أ) ومن جانب آخر تعرف حصرا وتحديد المجال الذي تتم في إطاره (ب).

#### أ-الشروط:

على غرار ما هو موجود في المغرب فإن أعضاء مجلس النواب بتونس لهم السلطة الكاملة في المبادرة بمشاريع قوانين بشكل فردي، أي يمكن لكل نائب أن يتقدم بمشروع قانون دون أن يمنع ذلك إمكانية تقديم المبادرة بمشروع قانون من قبل مجموعة نواب دون تحديد عددهم، وهذا خلافا للجزائر أين يشترط اقتراح القانون من قبل عشرين نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا من مجلس الأمة.

فأعضاء المبادرة باقتراح مشاريع قوانين بشكل فردي لكل عضو من أعضاء مجلس النواب يفتح المجال لمشاركة أكبر عدد إن تمكنا من ذلك، طالما أن المبادرة محفوفة بشروط لا بد من توافرها وقد تجعل المبادرة الفردية غير ممكنة<sup>(1)</sup>بمعنى أن امتياز كون المبادرة حق ينتفع به كل عضو من أعضاء مجلس النواب بشكل فردي وكمبدأ عام<sup>(2)</sup>يمكن للشروط المحاطة به أن تبعده كليا أو تنقص من عدده إن وجد وأهمها أولوية النظر في مشاريع رئيس الجمهورية والتحديدات المالية.

فالاتحاد على الفقرة الثانية من الفصل 28 من الدستور «لمشاريع رئيس الجمهورية أولوية النظر» وما تعنيه من أولوية على مستوى البرمجة في أعمال اللجان أو في جدول أعمال الجلسة العامة ومن أولوية في المحتوى والمضمون، بحيث إذا اجتمعت مبادرة أعضاء مجلس النواب مع مبادرة رئيس الجمهورية فإن الأولوية تكون لمشروع رئيس الجمهورية ويرد مشروع مجلس النواب<sup>(3)</sup> فإنه لا محالة سيتناقص حجم الأداء العددي لمبادرات أعضاء مجلس النواب.

(1) - خير الدين بن سلطان، المسار التشريعي قبل العرض على مجلس النواب، تونس، 2009، ص 162.

(2) - الفصل 49 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس: الإطار التاريخي، النظام الحالي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2000، ص 210.

- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 251.

أما ما يخص التحديدات المالية، فإنه وبالرجوع إلى الفقرة الثالثة من الفصل 28 «لا تكون مشاريع القوانين المقدمة من قبل أعضاء مجلس النواب مقبولة إذا كان إقرارها يؤدي إلى تخفيض في الموارد العامة أو إلى إضافة أعباء أو مصاريف جديدة» مما يعني نظرياً، بل وواقعاً، أن هذه التحديدات أو القيود المالية من شأنها أن تعوق المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس النواب، حيث أن كل مبادرة بمشروع قانون أو حتى مبادرة بإقتراح تعديل مشروع قانون، كأصل عام تكون ذات تأثيرات مالية بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية الدفع بعدم قبولها استناداً إلى هذا القيد المالي المحدد بموجب الفقرة الثانية من الفصل 28 من الدستور ومن ثم التأثير على قيام أعضاء مجلس النواب بحقهم في المبادرة بمشاريع قوانين، مما ينتج عنه استحواد مشاريع القوانين المقدمة من قبل رئيس الجمهورية على كامل مجال المبادرة البرلمانية<sup>(1)</sup>.

#### ب- تحديد المجال الذي تباشر فيه مبادرة أعضاء مجلس النواب:

بالإضافة لما ورد أعلاه فإن مبادرة أعضاء مجلس النواب لا بد أن تحترم النطاق الدستوري المفتوح أمامهم للقيام بذلك، وهو الممنوح لهم بنص الدستور سواء تعلق الأمر بمجال القوانين العادية أو القوانين الأساسية أو حق اقتراح تعديل الدستور.

فبخصوص مجال القانون العادي والقانون الأساسي الذي يرجع فيه الاختصاص العام لأعضاء مجلس النواب فإنه محدد من الناحية الدستورية على سبيل الحصر ولا يمكن تجاوزه وإلا واجهت مبادرات أعضائه الدفع بعدم القبول من قبل رئيس الجمهورية وبيث في الدفع المجلس الدستوري<sup>(2)</sup> فجل القوانين العادية محدد بموجب الفصل 34 من الدستور بأربعة عشر ميداناً وما عداها يرجع إلى مجال السلطة الترتيبية العامة، وهي المقابلة لمجال التنظيم في الجزائر والمراسيم التنظيمية في المغرب، أما مجال القوانين الأساسية، وهو المقابل للقانون العضوي في الجزائر، والقانون التنظيمي في المغرب، فحدده الفصل 28 من الدستور في فقرته الثامنة القوانين المنصوص

(1) - خير الدين بن سلطان، مرجع سابق، ص 163.

- أحلام الضيف، مرجع سابق، ص 26.

(2) - الفصل 35 من الدستور «ترجع إلى السلطة الترتيبية العامة المراد التي لا تدخل في مجال القانون، ويمكن تنقيح النصوص المتعلقة بهذه المواد بأمر بناء على رأي المجلس الدستوري، ولرئيس الجمهورية أن يدفع بعدم قبول أي مشروع قانون أو أي تعديل يتضمن تدخلاً في مجال السلطة الترتيبية العامة، ويعرض رئيس الجمهورية المسألة على المجلس الدستوري لبيث فيها في أجل أقصاه عشرة أيام ابتداء من تاريخ بلوغها إليه»

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

عليها بالفصول 4، 8، 9، 10، 33، 66، 67، 68، 69، 70، 71 و 75 من الدستور تعتبر قوانين أساسية ويتخذ القانون الانتخاب في شكل قانون أساسي.

وتتعلق القوانين الأساسية بتنظيم الحريات العامة التي يضمنها الدستور أو بتنظيم السلطات والهيكل الدستورية على خلاف القانون العادي الذي يشمل مختلف الجوانب المعيشية<sup>(1)</sup>.

أما سلطة أعضاء مجلس النواب في اقتراح التعديل الدستوري، أو تنقيح الدستور، فإنهما مكفولة بموجب الفصل 76 من الدستور «لرئيس الجمهورية أو لثلاث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ما لم يمس ذلك بالنظام الجمهوري للدولة» أين يتضح أن القيد الموضوعي الوحيد الموضوع لتعديل الدستور هو عدم المساس بالنظام الجمهوري الذي يكتسب بمقتضى هذا التخصيص قيمة فوق كل مقتضيات الدستور لتكون كل المبادرات التي يمكن أن تمس من إمكانية التداول على منصب رئاسة الجمهورية غير مقبولة<sup>(2)</sup> أما القيد الإجرائي الخاص بمن له حق المبادرة، فإن هذه الأخيرة خولت بنص الدستور لرئيس الجمهورية أو لثلاث نواب مجلس النواب دون مشاركة لمجلس المستشارين.

مما يجعل حق اقتراح التعديل الدستوري اختصاص حصريا لمجلس النواب بمفرده، مما يظهره في مكانة أحسن من المجلس النظير وهذا خلافا لما هو معمول به في الجزائر والمغرب أين أعطي هذا الحق للمجلسين معا، ضف إلى ذلك أن مجلس النواب وإن تميز على هذا المستوى، عن مجلس المستشارين إلا أن مبادرته هنا تختلف عن المبادرة العادية بالقوانين من حيث العدد، حيث أعطيت الثانية لتمارس كحق فردي لكل نائب غير أن المبادرة باقتراح التعديل الدستوري لا تكون مقبولة ما لم تكن صادرة عن ثلث أعضاء المجلس وهو ما يعكس نوعا من التضييق، حيث لا يمكن معه لمطالبة بتعديل الدستور من قبل عدد أقل من النواب بما يفيد تجنب المشاريع غير المدروسة التي يستسهل النواب المبادرة بتقديمها<sup>(3)</sup>. ضف إلى ذلك ضرورة اتخاذ قرار بالتعهد

(1) - أحلام الضيف، مرجع سابق، ص 23

(2) - محمد أمين قسيس، مرجع سابق، ص 175.

-فاروق العوادي، مرجع سابق، ص 87.

(3) - أحلام الضيف، مرجع سابق، ص 40.

بالنظر في مشروع التعديل الدستوري من قبل المجلس الأمر الذي يعكس وعي هذا الأخير بضرورة التعديل الدستوري دون أن يستفاد منه بالضرورة الاتجاه الذي سيذهب إليه<sup>(1)</sup>.

## 2- الدراسة داخل اللجان والتصويت.

يفترض العمل المجدي لأداء العمل التشريعي المنوط بمجلس النواب، وجود لجان مختصة بالنظر على مستواه، تسهل العمل المحال على الجلسة العامة وتمهد لاتخاذ القرار بشأنه. فاللجان تمثل الجهاز الأساسي الذي يقوم بأهم جانب من العمل التشريعي عبر إجراءات مضبوطة تشمل في جانب منها استقبال تعديلات النواب (أ) حتى الوصول إلى مصادقة المجلس على ما يعرض أمامه (ب).

### أ- إجراءات العمل داخل اللجان:

تتميز هذه المرحلة بأنها عمل داخلي يسبق المناقشة العلنية في الجلسة العامة وهي مرحلة تحضيرية لا يتم فيها الاقتراح على المشاريع. وتتطلق هذه المرحلة بتسجيل المشاريع الواردة على المجلس في دفتر خاص عملاً بأحكام الفصل التاسع من النظام الداخلي لمجلس النواب مع تحديد موضوع المشروع وتاريخ عرضه، ليقوم رئيس المجلس بإحالة المشاريع مع الملف الخاص بها إلى اللجنة أو اللجان الذي ستندرس المشروع وإلى أعضاء المجلس ككل.

هذا ويظهر أن النظام الداخلي لمجلس النواب ضمن تنسيق أعمال اللجان التي تحال إليها مشاريع القوانين من خلال توجيه رئيسه في نفس اليوم مذكرات لرؤساء اللجان لتحديد اللجنة التي ستتولى تقديم التقرير في الجلسة العامة والتي تحيل إليها بقية اللجان نتائج أعمالها من جهة، كما ضمن إعلام بقية النواب غير المنتمين للجان المكلفة بالدراسة من خلال توجيه مشاريع القوانين إليهم من جهة ثانية بما يضمن لهم العلم بعرض المشروع أي موضوعه واللجان التي ستتولى النظر فيه بما يمكنهم من المشاركة في دراسة وصياغة هذا المشروع<sup>(2)</sup>.

هذه المشاركة التي ضمنت لهم سواء في موضوع المشروع أو شكله من خلال نص الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب الذي أعطى الحق لكل نائب بعد تلقيه المشروع في أن

(1) - أحلام الضيف، مرجع سابق، ص 40.

(2) - فاروق العوادي، المرجع السابق، ص 82.



يوجه لرئيس المجلس ملاحظاته والتعديلات التي يقترحها وكذا الأسئلة المتعلقة بالمشروع ليتولى رئيس المجلس إحالة الملاحظات والأسئلة واقتراحات التعديل إلى اللجان ذات النظر وهذا ما يمكن كل نائب من المشاركة في المسار التشريعي منذ المرحلة الأولى حتى وإن لم يكن عضوا في اللجان المكلفة بدراسة المشروع<sup>(1)</sup>.

وتتمتع اللجان بكل الصلاحيات في تنظيم أعمالها وفي ضبط رزنامة أشغالها تحت إشراف رئيسها، حيث يجوز لها إحداث فريق عمل من بين أعضائها لدراسة المشروع، وإعداد الأسئلة الكتابية وطلب الاستماع إلى ممثل الحكومة وإلى الخبراء للاستفادة من رأيهم عبر رئيس المجلس<sup>(2)</sup>.

وتطبيقا لأحكام الفصل 40 من النظام الداخلي لمجلس النواب، فإن أعمال اللجان تتميز بالسرية التي يقصد منها أن اللجان تقوم بعمل داخلي لدراسة المشاريع ومناقشتها بين النواب أو بين النواب وعضو الحكومة بدون حضور أطراف أخرى، لترفع هذه السرية عند تقديم أعمال اللجنة إلى الجلسة العامة ضمن تقريرها<sup>(3)</sup>.

هذا وقد منح النظام الداخلي لمجلس النواب اللجان المدة الكافية لدراسة المشاريع وإعداد التقارير بشأنها ولم يحدد أجلا أقصى لعملها، كما أنه ضمن مدة دين لدراسة كل مشروع وذلك في الفصل 43 الذي أكد على عدم جواز وضع اللجنة لتقريرها قبل مضي سبعة أيام من تسلمها المشاريع، باستثناء الحالة التي يطلب فيها رئيس الجمهورية استعجال النظر في مشروع قانون عادي حيث يكون على اللجنة أن تقدم تقريرها في مدة لا تتجاوز الأسبوع، كما أنه لا يمكن عرض مشاريع القوانين الأساسية على الجلسة العامة للمداولة قبل خمسة عشر يوما على الأقل من إيداعها. وتنتهي اللجنة أعمالها بتقديم تقرير حول المشروع المعروض عليها والذي يتولى إعداده حسب الفصل 41 من النظام الداخلي مقرر اللجنة أو المقرر المساعد أو عضو من اللجنة وتكون له صفة مقرر المشروع بعد الاتفاق على ذلك داخل اللجنة ليسلم التقرير إلى رئيس المجلس ويصحب التقرير بالنص الكامل للأسئلة الكتابية واقتراحات التعديلات الموجهة للحكومة والأجوبة عنها

(1)-Sadok Chaabane,op.cit.p100

(2) - الفصل 42 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - محمد الأمين قسيس، المرجع السابق، ص 181.

والصيغة المعدلة للمشروع إن كان لها محل، وتختتم اللجنة تقريرها بتوصية الجلسة العامة إما بالمصادقة على مشاريع القوانين أو بإدخال تعديلات عليها أو بعدمها باعتبار أن صلاحية المصادقة عليها تعود لرئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> ولا يمكن لمجلس النواب تعديل نصوصها.

#### ب-مصادقة المجلس على النصوص:

تكتفي اللجان المختصة بدراسة مشاريع القوانين بتقديم التوصية لأنها لا تمثل كافة النواب فالكلمة النهائية وسلطة القرار تعود إلى الجلسة العامة التي تجمع كافة أعضاء المجلس أين يتخذ القرار بموجب عملية التصويت، الذي يسبق بالاستماع إلى ممثل الحكومة إذا طلب ذلك، فمقرر اللجنة ليفتح النقاش العام أمام النواب الذين سجلوا أسماءهم للتدخل<sup>(2)</sup> وبعد إجابة ممثل الحكومة يقترح الرئيس على جلسة العامة الانتقال إلى مناقشة الفصول وفي هذه المرحلة لا يمكن الرجوع إلى مناقشة مبادئ المشروع<sup>(3)</sup>.

ويمكن لممثل الحكومة وللنواب في هذه المرحلة من المسار التشريعي في الجلسة العامة اقتراح تعديلات مع الالتزام بالشروط التي ضبطها الفصل 52 من النظام الداخلي.

حيث يجب أن يقدم اقتراح التعديل في الجلسة العامة في صيغة مضبوطة ومكتوبة، ويعرض هذا المقترح من الناحية المبدئية على النواب الحاضرين في الجلسة لأخذ القرار حول مبدأ التعديل أو رفضه وعندما تقرر الجلسة أخذ مبدأ التعديل يفتح النقاش بشأنه، وعندئذ يمكن للجلسة العامة إما الموافقة على نص التعديل حالاً إذا اعتبرته جزئياً أو ذا صيغة شكلية، أو إحالة اقتراح التعديل على اللجنة التي درست النص.

وتتم في الجلسة العامة تلاوة فصول مشروع القانون ومناقشتها فصلاً فصلاً وتنتهي مناقشة كل فصل بإجراء الإقتراع عليه بأغلبية الحاضرين<sup>(4)</sup>.

أما جملة المشروع فتكون المصادقة عليه بأغلبية الحاضرين إذا تعلق الأمر بمشروع قانون

(1) - الفصل 32 من الدستور.

-الفصل 45 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - الفصل 49 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - الفصل 51 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) - الفصل 53 الفقرة 1 من نفس النظام الداخلي.

عادي بشرط إلا تقل هذه الأغلبية عن ثلث أعضاء المجلس، وبالنسبة لمشاريع القوانين الأساسية تكون المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس<sup>(1)</sup> في قراءتين تقع الثانية منها بعد ثلاثة أشهر على الأقل من الأولى وذلك في حالة عدم اللجوء إلى الاستفتاء وعند اللجوء إلى الاستفتاء تتم المصادقة عليها في قراءة واحدة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب قبل تنظيم الاستفتاء<sup>(2)</sup> وفي الحالتين يعقد المجلس في البداية جلسة عامة مباشرة بعد عرض المشروع لأخذ لقرار حول مبدأ تعديل الدستور وتحديد موضوعه وتكوين لجنة خاصة لدراسته، وينتهي مجلس النواب النظر في مشاريع القوانين بمختلف أصنافها بعد المصادقة في الجلسة العامة عليها ليقوم رئيس المجلس بإعلام رئيس الجمهورية بذلك.

### 3-تبليغ النصوص وإمكانية طلب المداولة الثانية:

يؤكد الفصل 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب أن رئيس هذا الأخير يعلم رئيس الجمهورية بمقرارات المجلس ويكون هذا الإعلام مصحوبا بنص المشروع المصادق عليه وبتقرير اللجنة، وذلك ليقوم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين عبر ختمها ونشرها بالرائد الرسمي في الجريدة الرسمية في أجل خمسة عشر يوما<sup>(3)</sup>.

ولرئيس الجمهورية خلال هذه الفترة أن يعيد النص إلى مجلس النواب لقراءة ثانية والتي تكون لوجود خلاف حول النص بينه وبين المجلس، فقد يعتبر الرئيس أن بعض مقتضيات النص في حاجة إلى مراجعة كما يمكن أن يرى أن مجمل مقتضياته لا تتماشى واختياراته السياسية<sup>(4)</sup> وفي هذه الحالة يرجع النص إلى مجلس النواب للمداولة الثانية وتبقى الكلمة الأخيرة له حيث يمكنه تجاوز اعتراض رئيس الجمهورية لكن بشرط المصادقة بأغلبية ثلثي أعضائه (3) ما يعني أن إجراء المداولة الثانية لا يخص اقتراحات تعديل لدستور التي صادق عليها مجلس النواب بأغلبية الثلثين وفي قراءتين<sup>(5)</sup>.

(1) - الفصل 53 الفقرة 2 من نفس النظام الداخلي.

(2) - الفصل 77 من الدستور.

(3) - الفصل 52 من الدستور.

(4) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 43

(5) - الفصل 52 من الدستور

-الفصل 53 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

كما يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء المداولة الثانية إثر استشارة المجلس الدستوري بخصوص مشاريع النواب أو تعديلاتهم، وذلك طبقا للفقرة الثالثة من الفصل 52 من الدستور، وفي هذه الحالة لا يكون لمجلس النواب الخيار حيث يصادق على المشروع في صيغته المعدلة من قبل رئيس الجمهورية وفق رأي المجلس الدستوري نظرا للصيغة الإلزامية لأرائه، وتكون المصادقة عندها بالأغلبية المطلوبة حسب نوع القانون<sup>(1)</sup>.

ومما سبق ذكره يظهر بجلاء أن المؤسس الدستوري يؤكد رؤيته بخصوص إعطاء الأولوية لمجلس النواب في تحريك العمل التشريعي واختيار الاتجاه الواحد في انطلاق هذا الأخير من مجلس النواب وصولا إلى تبليغ رئيس الجمهورية حيث يستأثر المجلس أيضا بهذا الأخير كما هو الحال بخصوص طلب إجراء المداولة الثانية من قبل رئيس الجمهورية أين لا يكون لمجلس المستشارين أي حضور يذكر بالنسبة لهذه الأخيرة حضور جد محدود، وإن حصل فهو قليل جدا بخصوص التبليغ مما يبين أنهما من صلاحيات مجلس النواب دون مجلس المستشارين.

## II-أولوية مجلس النواب في استقبال مشاريع رئيس الجمهورية:

يشترك رئيس الجمهورية أعضاء مجلس النواب في ممارسة حق المبادرة البرلمانية بموجب الفصل 28 من الدستور «لرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع قوانين» وتعرض مشاريع القوانين التي يبادرها رئيس الجمهورية حسب الحالة على مجلس النواب أو على المجلسين طبقا للفصل 33 من الدستور مما يظهر للوهلة الأولى أن المؤسس الدستوري قد اختار نهج ثنائية الاتجاه في مباشرة العمل التشريعي بين المجلسين، طالما أنه لرئيس الجمهورية عرض مشاريع القوانين التي يبادر بها على مجلس النواب أو مجلس المستشارين دون خيرة.

غير أن الفقرة الثانية من نفس الفصل المذكور آنفا، وما بعدها حتى الفقرة التاسعة والنصوص المنظمة لمزاولة العمل التشريعي من قبل مجلسي البرلمان بموجب القانون الأساسي عدد 48 المنظم لعمل المجلسين وعلاقتهم ببعضها في بابه الثالث المعنون بالعلاقة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين تؤكد أن تدخل مجلس المستشارين على هذا المستوى يكون لاحقا، بعديا

(1) Sadok Chaabane op,cit,p102

على تدخل مجلس النواب بتأكيدا أن رئيس هذا الأخير يوجه النص المصادق عليه من قبل مجلس النواب إلى رئيس مجلس المستشارين وذلك في الصورة التي يكون فيها النظر من اختصاص المجلسين، وينهي مجلس المستشارين النظر في المشروع المصادق عليه من قبل مجلس النواب في أجل أقصاه خمسة عشرة يوما من تاريخ وروده إليه<sup>(1)</sup> دون وجود لأي نصوص قانونية تنظم الاتجاه الموازي أي مصادقة مجلس المستشارين أولا ثم الاحالة على مجلس النواب لمتابعة خطوات العمل، وهو ما يؤكد أن المؤسس الدستوري التونسي إختار الاتجاه الأحادي في تنظيم العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان، إنطلاقا من مجلس النواب ووصولاً إلى مجلس المستشارين سواء فيما خص مشاريع القوانين المتأتية بمبادرة من نواب المجلس الأول أو بمبادرة من رئيس الجمهورية التي قد تكون في شكل مشاريع قوانين (1) أو في شكل مراسم (2).

#### 1- مشاريع قوانين رئيس الجمهورية:

أعطى الدستور رئيس الجمهورية الحق في تقديم مشاريع قوانين بموجب الفصل 28 منه، بعد التداول بشأنها في مجلس الوزراء<sup>(2)</sup> الذي يترأسه رئيس الجمهورية<sup>(3)</sup> بما يعني تحكمه في المداولات الخاصة بهاته المشاريع داخل مجلس الوزراء.تحال بعدها مشاريع القوانين المتأتية من لدن رئيس الجمهورية على مجلس النواب وتكون لها أولوية النظر على مشاريع القوانين المتأتية من لدن نواب مجلس النواب<sup>(4)</sup> مما يجعل مشاريع قوانين هؤلاء في المرتبة الثانية من حيث ترتيب نظرها من قبل مجلس النواب حتى وإن كانت المبادرة الأخرى من لدن أعضائه.

ولئن أعطى المؤسس الدستوري أولوية النظر لمشاريع قوانين رئيس الجمهورية على حساب مشاريع قوانين نواب مجلس النواب، فإن دراستها من قبل هذا الأخير تتم وفق نفس الإجراءات المتبعة بخصوص مشاريع قوانين نواب المجلس لأن النظام الداخلي لهذا الأخير لم يفرد لها إجراءات مستقلة، وكذلك لم يفعل القانون الأساسي عدد 48 المنظم لعمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما.

(1) - الفصل 14-15 من القانون الأساسي عدد 48

(2) -الفصل 54 من الدستور

(3) - الفصل 50 من الدستور

(4) - رافع بن عاشور، المرجع السابق، ص 210.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 251.

## 2-المراسيم:

أعطى المؤسس الدستوري التونسي رئيس الجمهورية مكنة ثانية لممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب مجلس النواب، فزيادة على قدرته في المبادرة بمشاريع قوانين، له أن يتخذ نصوصا ذات محتوى تشريعي بمفرده ولا تتبع المسار التشريعي المعتاد لمباشرة العمل التشريعي داخل مجلسي البرلمان عدا ما يخص ضرورة مصادقتها عليها<sup>(1)</sup> وهي النصوص التي تعرف بالمراسيم، التي وقد تتخذ خلال عطلة البرلمان(أ) أو تتضمن تفويض اختصاص البرلمان لرئيس الجمهورية بشروط محددة (ب).

### أ-المراسيم المتخذة خلال عطلة البرلمان

«لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة مجلس النواب ومجلس المستشارين مراسيم يقع عرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وذلك في الدورة العادية الموالية للعطلة»<sup>(2)</sup>والغالب أن عرضها يتم على المجلسين ولكن بأسبقية نظر من قبل مجلس النواب وفي أحيان كثيرة تعرض عليه فقط باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي العام<sup>(3)</sup>.

### ب-مراسيم تفويض الاختصاص:

يخول الدستور لمجلس النواب ومجلس المستشارين<sup>(4)</sup>. أن يفوض لمدة محددة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية إتخاذ مراسيم يعرضها على المصادقة حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين وفي هذه الحالة فإن عملية التفويض تتم بالمصادقة على مشروع قانون التفويض من المجلسين في صيغة موحدة ولكن بأسبقية تدخل لمجلس النواب الذي يحيلها مستقبلا على مجلس المستشارين بموجب الفصلين 32 و33 من القانون الأساسي عدد 48.

وتجدر الإشارة هنا أن التدخل بخصوص هاته المراسيم لا يكون لدراسنتها بنفس إجراءات

(1) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 44.

(2) - الفصل 31 من الدستور

(3) - فاروق العوادي، المرجع السابق، صص 94-95

(4) - الفصل 28 الفقرة 5 من الدستور «لمجلس النواب ومجلس المستشارين أن يفوض لمدة محددة ولغرض معين إلى رئيس الجمهورية إتخاذ مراسيم يعرضها حسب الحالة على مصادقة مجلس النواب أو المجلسين، وذلك عند انقضاء المدة المذكورة»

العمل التشريعي داخل المجلسين بل لأجل المصادقة عليها فقط قبولا أو رفضا<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: حجم تدخل مجلس المستشارين في العمل التشريعي

تبنى المؤسس الدستوري التونسي الثنائية المجلسية مع تعديل الدستور في الفاتح جوان 2002، وأكد أن مجلس النواب ومجلس المستشارين يمارسان السلطة التشريعية طبقا لأحكام الدستور<sup>(2)</sup> وهذا ما يظهر أن المجلسين وضعا على قدم المساواة لمباشرة العمل التشريعي أو ما يعني بعبارة أخرى تبني المؤسس الدستوري للثنائية المتساوية بين المجلسين بهذا الخصوص.

غير أن النص الأساسي نفسه وفي صلب الفصل الذي يؤكد ممارسة مجلسي البرلمان للسلطة التشريعية ومع استحضار نصوص القانون الأساسي عدد 48 الذي ينظم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما مع بعضهما، يعكس نظرة خاصة للمؤسس الدستوري التونسي ومعه المشرع لتنظيم تدخل مجلس المستشارين بهذا الخصوص: نظرة تبرز في شق منها ميول الكفة لصالح مجلس النواب دون مجلس المستشارين الذي أبعد عن أول خطوات ممارسة العمل التشريعي المتمثلة في المبادرة البرلمانية (I) في حين أن الشق الثاني لهاته النظرة يظهر بجلاء ضرورة تدخل مجلس المستشارين من خلال مداولاته في النصوص المصادق عليها من قبل مجلس النواب لإتمام العمل التشريعي (II).

### I-إبعاد عن المبادرة البرلمانية بين الأصل والاستثناء :

إن النصوص القانونية تبين إبعاد مجلس المستشارين كأصل (1) من المبادرة البرلمانية دون أن تبعده كاستثناء (2) في ممارستها عن طريق التعديلات المدخلة على النصوص.

### 1-الأصل إبعاد مجلس المستشارين:

إن القراءة المتأنية للفصل 28 من الدستور المنظم لكيفية ممارسة العمل التشريعي من قبل مجلسي البرلمان، تبين بوضوح تعامل ذات النص بمكيالين مختلفين مع مجلس المستشارين على هذا الصعيد: المكيال الأول يعطيه ممارسة السلطة التشريعية على قدم المساواة مع مجلس النواب، بما

(1) - محمد الأمين قسيس، المرجع السابق، ص 187.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 264.

(2) - الفصل 28 الفقرة 1 من الدستور.

يؤدي حتما إلى تمتعه بالمبادرة البرلمانية حتما ونتيجة لذلك، غير أن المكيال الثاني يبعد هذا الإيحاء ويقطعه باليقين عندما حصر حق المبادرة البرلمانية على رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب «ولرئيس الجمهورية ولأعضاء مجلس النواب على السواء حق عرض مشاريع القوانين» فالمكيال الثاني جاء صريحا في إبعاد أعضاء مجلس المستشارين عن ممارسة حق المبادرة البرلمانية، بما يفيد اختلال التوازن بين المجلسين على هذا المستوى ويعكس واقعا غير المعطن من قبل السلطة منذ انتهاج الثنائية المجلسية من رغبة في ترقية وإجادة العمل التشريعي عبر إنشاء مجلس المستشارين ومنحه دورا مساويا عبر مراحل العمل التشريعي على غرار مجلس النواب (1).

ولكن رغم هذا الواقع الذي يبعد مجلس المستشارين عن المبادرة البرلمانية ويخل بالمساواة المقررة بينه وبين مجلس النواب على هذا الصعيد فإن الكثيرين حاولوا التقليل من حدة هذا الواقع، من خلال تبريرات تعزز هذا الاختيار من جهة وتحاول أن تظهر أن مجلس النواب ليس في حال أحسن من مجلس المستشارين بهذا الخصوص من جهة ثانية.

فمن الآراء التي جاءت لتبرر هذا الاختيار ونهج المؤسس الدستوري لإبعاد مجلس المستشارين عن المبادرة البرلمانية، الآراء التي تعزي ذلك لكيفية تكوين كل مجلس من مجلسي البرلمان، فطالما أن مجلس النواب منتخب انتخابا عاما مباشرا فلا محالة أنه سيكون صاحب الاختصاص الأصيل والعام في مباشرة العمل التشريعي انطلاقا من امتلاك أول خطواته المبادرة البرلمانية فأولويته في تحريك العمل التشريعي ووصولها إلى آخر خطواته الخاصة بالسلطة التشريعية، والمتمثلة في التبليغ، أما مجلس المستشارين ولطبيعة تشكيلته التي تمزج بين الانتخاب والتعيين ولتمثيله لفئات معينة دون عموم المواطنين، بما يجعله أقل ديمقراطية، فإنه سيتمتع باختصاص تباعي وتدخل بعدي لمجلس النواب ومن ثم لا حاجة لأن يتمتع بحق المبادرة البرلمانية (2).

أما الآراء التي جاءت لتبرر هذا الواقع من خلال التقليل من شأن المبادرة البرلمانية

(1) - أنظر هذا الخصوص، المبحث الثاني، الفصل الأول من هذا البحث

Sadok Chaabane, op.cit, p 106

(2) - محمد أمين قسيس، المرجع السابق، ص 175.

-فاروق العوادي، المرجع السابق، ص 91

Sadok Chaabane, op, cit, p 106



الممارسة فعلا من قبل نواب مجلس النواب، فتؤكد أن هؤلاء ليسوا في مكانة أحسن من أعضاء مجلس المستشارين وذلك لسببين: الأول يخص الشروط الموضوعية لقبول إقتراح مشاريع القوانين من قبل نواب مجلس النواب، وسيما ما تعلق بالتحديدات المالية التي لا يمكن لأي مبادرة أن تحقق عدم المساس بها، وإن فتحت المبادرة بشكل فردي لكل نائب على حدة، بالإضافة إلى أولوية نظر مشاريع القوانين التي هي من لدن رئيس الجمهورية على تلك الخاصة بنواب مجلس النواب، مما قد يجعل هذه الأخيرة إن وجدت في حالة تأجيل متواتر قد يفقدها أهميتها الموضوعية زمنيا<sup>(1)</sup> أما الثاني فيخص الانتماء الحزبي وتأثير ذلك على انضباط النواب داخل البرلمان وانعكاسه على تعاملهم مع المبادرة البرلمانية فالغالب على البرلمان التونسي والحكومة تمثيلها لنفس الحزب، وهو الحزب الحاكم لعقود مما يجعل النواب ينتظرون كل ما يأتي من مشاريع قوانين من الحكومة، أو بالأحرى رئيس الجمهورية والاهتمام بالمصادقة عليها دون إعطاء اهتمام بالمبادرة الفردية وما يؤكد ذلك أن كل القوانين في تونس إن لم تكن في جملها، مصدرها مشاريع رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>.

## 2-التعديلات طريق غير مباشر للمبادرة البرلمانية

يعد تعديل الطريق غير المباشر للمبادرة البرلمانية لأن هذه الأخيرة «لا تنعكس في شكل مشروع أو اقتراح قانون عبر نص أصلي يعرض على البرلمان فقط، بل تتجسد أيضا عبر التعديلات التي يمكن لنوابه إدخالها على النص الأصلي والتأثير في مضمونه»<sup>(3)</sup>. ولهذا فإن التعديل يعد سبيلا أساسيا أمام أعضاء مجلس المستشارين لإعمال مبادرتهم البرلمانية وتأثيرهم الفعلي في أداء العمل التشريعي إلى جانب مجلس النواب.

بل هو وسيلة المجلس في تدقيق هذا الأخير وترقيته<sup>(4)</sup> لأنه وإن كان الفصل 28 من الدستور قد نفى حق عرض مشاريع القوانين على مجلس المستشارين ليقصر ذلك على أعضاء مجلس

(1) -أحلام الضيف، المرجع السابق، ص

فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 251-251.

رافع بن عاشور، المرجع السابق، ص 210

(2) - رافع بن عاشور، المرجع السابق، ص 251

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 212

(3)- G.Burdeau,F.Haman,M.Troper.op.cit,p 638

(4)- Sadok Chaabane,op,cit,p 106

-خير الدين بن سلطان، المرجع السابق، 160

النواب مما يؤدي إلى استنتاج أن نص الفصل 28 من الدستور جعل من مجلس المستشارين ممارسة لسلطة تشريعية منقوصة أو على الأقل يمارس سلطة دون سلطة مجلس النواب لأنه لا يملك حق المبادرة بمشاريع قوانين، فإن هذا الاستنتاج من شأنه أن يحجب ظهور حقيقة واقع تدخل مجلس المستشارين لممارسة العمل التشريعي، بشكل تقريري ومؤثر فيما يتناول علي مستواه من نصوص ذلك أن ضرورة تدخل مجلس المستشارين في مزاولة العمل التشريعي تعني أنه مجلس ذا سلطات تقريرية لا استشارية<sup>(1)</sup> ويعطيه هذا الوصف ممارسة أعضائه لحق التعديل على النصوص القانونية المعروضة أمامه الذي يؤكد أن مجلس المستشارين غير مطالب بالمصادقة الآلية دون محاولة في التأثير على مضمون النصوص القانونية وهذا شكل غير مباشر لبيادر وأعضاءه بشكل ضمني<sup>(2)</sup> حيث أن الفصل 33 من الدستور أقر إمكانية تعديل أعضاء مجلس المستشارين مشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس النواب «في صورة مصادقة مجلس المستشارين على نص مشروع قانون مع إدخال تعديلات عليه..» مما يعني قدرتهم على ممارسة المبادرة البرلمانية بمعنى خاص يتمثل في التعديلات التي تعكس رغبة الأعضاء في التأثير على مضمون مشاريع القوانين المحالة على المجلس حتى وإن فسرت رغبة ممارسة حق التعديل على أنها اختلاف في وجهات النظر بين مجلسي البرلمان بخصوص النصوص القانونية ولا بد من حله، كما سيأتي لاحقاً، فاختلاف مجلس المستشارين بموجب ماله من سلطة لتعديل النصوص القانونية تؤكد الطريق غير المباشر لممارسة المبادرة البرلمانية من قبل أعضائه من جهة وتؤكد دوره كمجلس تقريري لا استشاري من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

## II- ضرورة تداول المستشارين فيما يحال إليه من مجلس النواب:

جاءت النصوص الناظمة للعمل التشريعي، سواء في صلب الدستور أو القانون الأساسي عدد 48 المنظم لعمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما لتؤكد مبدأ ثنائية النظر المطبق على كل النصوص القانونية المحالة على المجلسين حسب الأولوية الموضحة آنفاً، والمقصود بهذا المبدأ المؤسس على أحكام الفصل 18 من الدستور الذي ينص على «يمارس الشعب

(1) - محمد الأمين قسيس، المرجع السابق، ص 185.

-فاروق العوادي، المرجع السابق، ص 91.

(2) -خير الدين بن سلطان، المرجع السابق، ص.ص 160-161.

(3)-Sadok Chaabane,op,cit,p 107.

السلطة التشريعية بواسطة مجلس النواب ومجلس المستشارين أو عن طريق الاستفتاء» ضرورة تدخل مجلس المستشارين لمواصلة خطوات العمل التشريعي التي يبدؤها في الغالب مجلس النواب وهو المبدأ الذي يظهر مجلس المستشارين بمظهر المجلس التقريبي الذي له حق التأثير في النصوص القانونية لا المجلس الاستشاري الذي يكتفي بإبداء الرأي حول النصوص القانونية<sup>(1)</sup>.

غير أن مبدأ ثنائية النظر لا ينطبق إلا على مشاريع القوانين ذات الصبغة المشتركة بين المجلسين حيث «يوجه رئيس مجلس النواب فوراً النص المصادق عليه من قبل مجلس النواب إلى رئيس مجلس المستشارين وذلك في الصورة التي يكون فيها النظر من اختصاص المجلسين»<sup>(2)</sup>. وهذا ما يؤكد أن ما يخرج عن هذا المجال المشترك لا يحال إلى مجلس المستشارين بل يستأثر بنظره منفرد مجلس النواب، فمبدأ ثنائية النظر يضمن تدخل مجلس المستشارين في المجال المشترك مع مجلس النواب فيما يخص التداول في النصوص المحالة إليه من مجلس النواب (1) أو التدخل قصد المصادقة على مشاريع قوانين التفويض لرئيس الجمهورية (2).

#### -التداول بخصوص مشاريع القوانين:

يؤكد النص الأساسي ضرورة إحالة مشاريع القوانين المصوت عليها من قبل مجلس النواب إلى مجلس المستشارين لإنهاء مسار العمل التشريعي على مستواه من خلال المداولة والتقرير بشأنها حيث «يعلم رئيس مجلس النواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس المستشارين بمصادقة مجلس النواب على مشروع قانون ويكون الإعلام مرفقاً بالنص المصادق عليه»<sup>(3)</sup>. كما «ينهي مجلس المستشارين النظر في المشروع المصادق عليه من قبل مجلس النواب في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً»<sup>(4)</sup>.

والقراءة المتأنية للنصين الآنفين تؤكد ضرورة تدخل مجلس المستشارين لإنهاء النظر في مشاريع القوانين المصادق عليها من قبل مجلس النواب، سواء كانت مشاريع قوانين رئيس

(1) - فاروق العوادي، المرجع السابق، ص 91.

-خير الدين بن سلطان، المرجع السابق، ص 161

(2) - الفصل 14 من القانون الأساسي عدد 48.

(3) - الفصل 33 الفقرة 2 من الدستور.

(4) - الفصل 33 الفقرة 3 من الدستور

-الفصل 15 من القانون الأساسي عدد 48.

الجمهورية (أ) أو مشاريع قوانين نواب مجلس النواب (ب) هذا من جانب، وتؤكد من جانب ثان اختيار المؤسس الدستوري للاتجاه الواحد في مباشرة العمل التشريعي الذي ينطلق من مجلس النواب وينتهي عند مجلس المستشارين وليس العكس لانعدام النصوص المبينة للعمل في الاتجاه المعاكس مما يعني عدم وجوده أو تبنيه من المؤسس الدستوري ومعه المشرع أصلا.

#### أ-مشاريع قوانين رئيس الجمهورية:

يبين الفصل 33 في فقراته الثالثة الرابعة، الخامسة والسادسة كيفية تدخل مجلس المستشارين للمصادقة على مشاريع القوانين المقترحة من قبل رئيس الجمهورية، والذي يظهر ثلاث حالات تعكس أثر تدخل مجلس المستشارين في العمل التشريعي إلى جانب مجلس النواب على هذا المستوى: الأولى تخص مصادقة مجلس المستشارين على مشروع القانون دون إدخال تعديلات عليه، ففي هذه الحالة يحيل رئيس هذا المجلس هذا النص إلى رئيس الجمهورية لختمه وإصداره أو اللجوء إلى طلب المداولة الثانية من مجلس النواب كما سبق ذكره، على أن يعلم بهذه الإحالة رئيس مجلس النواب مع إرفاق إعلامه بالنص المصادق عليه<sup>(1)</sup>. وتوضح هذه الحالة ممارسة رئيس مجلس المستشارين لإجراء تبليغ النصوص إلى رئيس الجمهورية في هذه الحالة دون حاجة إلى الرجوع إلى رئيس مجلس النواب وهذا اتفاقا مع اختيار الاتجاه الواحد في العمل من جهة ووجود الاتفاق بين المجلسين بخصوص النص المعني من جهة ثانية.

أما الحالة الثانية فتخص عدم مصادقة مجلس المستشارين على مشروع القانون في أجل يومي عمل بعد انقضاء الأجل المذكور إعلاما من رئيس المستشارين، فإن رئيس مجلس النواب يحيل إلى رئيس الجمهورية مشروع القانون الذي صادق عليه هذا المجلس لختمه وإصداره<sup>(2)</sup> وهنا يلاحظ أن القانون الأساسي عدد 48 المنظم لعمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما حدد مهلة يومي عمل موائية لمدة خمسة عشر يوما الممنوحة لمجلس المستشارين بموجب الفصل 33 من الدستور لإنهاء النظر في مشاريع القوانين المحالة إليه من مجلس النواب، ليعود لهذا الأخير الحق في تبليغ النص الذي تمت مصادقته عليه لرئيس الجمهورية لختمه، مما يعني أولوية هذا

(1) - الفصل 33 الفقرة 4 من الدستور.

(2) - الفصل 33 الفقرة 5 من الدستور.

-الفصل 16 من القانون الأساسي عدد 48.

المجلس على مجلس المستشارين بهذا الخصوص، حيث أن عدم مصادقة هذا الأخير تعني رفضه واختلافه الكلي مع مجلس النواب بشأن هذا النص، هذا الاختلاف الكلي الذي تعطي فيه الكلمة الأخيرة لمجلس النواب بإحالة النص الذي صادق عليه إلى رئيس الجمهورية لختمه وبالتالي فإن ما تم عليه العمل خلال خمسة عشر يوماً من قبل مجلس المستشارين يكون في حكم العدم ولا تعطي له أية أهمية، والدليل على ذلك أن القانون الأساسي عدد 48 أكد أنه بمجرد عدم استلام رئيس مجلس النواب لإعلام رئيس مجلس المستشارين بخصوص النص المعنى، خلال يومي عمل بعد ذلك فلا محل لتطبيق الأحكام الواردة في الفقرات السادسة، السابعة، الثامنة والتاسعة الخاصة بحل الخلاف بين مجلسي البرلمان عن طريق اللجنة المشتركة المتناصفة، بل أن الحل هنا يكون بتطبيق نص الفقرة الخامسة من الفصل 33 من الدستور التي تعطي الكلمة الأخيرة لمجلس النواب في حالة عدم مصادقة مجلس المستشارين على مشاريع قوانين رئيس الجمهورية المحالة إليه من مجلس النواب في الأجل الممنوح له. وهنا يتأكد مرة أخرى رجحان كفة الميزان لصالح مجلس النواب على مجلس المستشارين في حالة اختلاف هذا الأخير مع المجلس الأول عند عدم مصادقته على النصوص القانونية.

أما الحالة الثالثة فتتعلق بمصادقة مجلس المستشارين على نص مشروع القانون مع إدخال تعديلات عليه، أين يحيل رئيس هذا المجلس المشروع على رئيس الجمهورية مع إعلام رئيس مجلس النواب ويكون الإعلام مرفقاً بالنص المعدل<sup>(1)</sup> ليتم البث النهائي بخصوص هاته التعديلات التي تمثل رأي مجلس المستشارين المخالف لمجلس النواب والمعبر عنه صراحة في المدة الممنوحة له بنص الدستور لإنهاء النظر في مشاريع القوانين بموجب الفقرة الثالثة من الفصل 33، فالواقع هنا أن مجلس المستشارين غير رافض للمشروع لمصادقته عليه، بل يريد أن يظهر اختلافه مع مجلس النواب في بعض الجوانب من خلال اقتراح تعديلات بشأنها، غير أن التقرير النهائي بخصوص هذه التعديلات لا يكون لصالح أحد المجلسين دون الآخر، بل لابد من اللجوء إلى أعمال الشق الثاني من الفقرة السادسة من الفصل 33 من الدستور التي تؤكد ضرورة اللجوء إلى إنشاء

(1) - الفصل 33 الفقرة 6 من الدستور.

-الفصل 17 الفقرة 1 من القانون الأساسي عدد 48

اللجنة المشتركة للتقرير بخصوص ذلك<sup>(1)</sup>.

#### ب- مشاريع قوانين مجلس النواب:

نظمت الفقرة العاشرة من الفصل 33 من الدستور<sup>(2)</sup> والفصل 27 من القانون الأساسي عدد 48 كيفية تدخل المستشارين لنظر مشاريع القوانين التي هي من لدن مبادرة أعضاء مجلس النواب حيث «يعلم رئيس مجلس النواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس المستشارين بمصادقة مجلس النواب على مشروع قانون، ويكون الإعلام مرفقا بالنص المصادق عليه<sup>(3)</sup>. لتظهر على هذا المستوى أيضا ثلاث حالات تعكس تدخل مجلس المستشارين للمداولة بخصوص مشاريع القوانين التي هي من عبارة لأعضاء مجلس النواب.

الأولى تخص مصادقة مجلس المستشارين على مشروع القانون المحال إليه في الأجل المحدد له قانونا في الفقرة الثالثة من الفصل 33 من الدستور دون إدخال تعديلات عليه، أين يحيل رئيس هذا المجلس النص المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية لختمه وإصداره مع ضرورة إعلام رئيس مجلس النواب بذلك وإرفاق الإعلام بالنص المصادق عليه<sup>(4)</sup>.

أما الثانية فتخص مصادقة مجلس المستشارين على مشاريع القوانين مع إدخال تعديلات عليها، والتي تعكس حالة الخلاف الذي يستلزم اللجوء إلى آلية اللجنة المشتركة المتناصفة لإعداد نص موحد حول الأحكام موضوع الخلاف الذي سيتناول بالتفصيل لاحقا<sup>(5)</sup>.

أما الحالة الثالثة وتعني عدم مصادقة مجلس المستشارين على مشروع القانون المحال إليه

(1) - الفصل 33 الفقرة 6 من الدستور.

-الفصل 17 الفقرة 2 من القانون الأساسي عدد 48.

(2) - «تطبيق الإجراءات المنصوص عليها بالفقرتين الثانية والرابعة من هذا الفصل على مشاريع القوانين التي يبادر بها أعضاء مجلس النواب»

(3) - الفقرة 2 من الفصل 33 من الدستور.

(4) -الفصل 33 الفقرة 4 من الدستور.

(5) - الفصل 33 الفقرة 10 من الدستور «وفي صورة إدخال تعديلات من قبل مجلس المستشارين تكون لجنة مشتركة متناصفة من بين أعضاء المجلسين لإعداد نص موحد..»

-الفصل 27 من القانون الأساسي عدد 48 «في صورة إدخال تعديلات من قبل مجلس المستشارين على مشروع قانون بادر به أعضاء مجل النواب تتكون لجنة متناصفة باقتراح من رئيس مجلس النواب»

من مجلس النواب، والذي هو من مبادرة أعضائه، والتي لم تتناولها الفقرة العاشرة من الفصل 33 من الدستور التي نظمت مصادقة مجلس المستشارين على مشاريع القوانين التي هي من لدن نواب مجلس النواب، سواء في حالة المصادقة دون تعديل أو المصادقة مع إدخال التعديلات، أما عدم المصادقة في الأجل الممنوح دستوريا لمجلس المستشارين لإنهاء عمله فلم يشر إليه وهذا ما يفيد تطبيق نفس الإجراء المتعلق بعدم المصادقة على مشاريع القوانين التي هي في الأصل مبادرة من رئيس الجمهورية المنظمة بالفقرة الخامسة من الفصل 33 من الدستور «إذا لم يصادق مجلس المستشارين في الأجل المنصوص عليه بالفقرة الثالثة من هذا الفصل يحيل رئيس مجلس النواب مشروع القانون الذي صادق عليه مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية لختمه» وهذا ما يتماشى ويتفق مع مجمل النصوص القانونية المنظمة لتدخل مجلس المستشارين لنظر ما يحال إليه من مجلس النواب، لأنه من غير المنطقي القول أن المؤسس الدستوري ينظم حالتين فقط بخصوص تدخل مجلس المستشارين لنظر مشاريع القوانين التي بادر بها أعضاء مجلس النواب، إما المصادقة دون تعديل أو المصادقة مع التعديل، أما الثالثة والخاصة بعدم مصادقة في أجل خمسة عشرة يوما، فلا يمكن الحديث عنها طالما لم يشر إليها المؤسس الدستوري صراحة كما فعل في الحالتين الأفتين، غير أن المنطق يبين أن تدخل مجلس المستشارين يكون بعدم المصادقة كليا في أجل خمسة عشر يوما فيطبق عندئذ نفس الحكم المطبق على مشاريع قوانين رئيس الجمهورية طبقا للفقرة الخامسة من الفصل 33 من الدستور أو المصادقة دون تعديل أو مع تعديل فيطبق الحكم الوارد في الفقرة العاشرة من نفس الفصل والخاصة بمشاريع القوانين المبادر بها من قبل أعضاء مجلس النواب.

## 2- المصادقة على مشاريع قوانين التفويض لصالح لرئيس الجمهورية:

من المجالات المشتركة التي يتدخل فيها مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب، ما يخص المصادقة على مراسيم التفويض لصالح رئيس الجمهورية التي تودع بالأولوية لدى مجلس النواب، كما سلف ذكره دون إبعاد لمجلس المستشارين بهذا الخصوص حيث «يتم التفويض المنصوص عليه بالفقرة الخامسة من الفصل 28 من الدستور والمتعلق باتخاذ المراسيم بمقتضى قانون يصادق عليه كل مجلس على حدة في صيغة موحدة، ويتضمن هذا القانون الميادين موضوع التفويض»<sup>(1)</sup>.

(1) - الفصل 32 من القانون الأساسي عدد 48

غير أن المؤسس الدستوري له نظرة خاصة في كيفية تدخل مجلس المستشارين بهذا الخصوص إلى جانب مجلس النواب لوجود ما يميز تدخله هنا خلافا لتدخله في بقية المجالات المشتركة مع مجلس النواب.

حيث يقوم رئيس مجلس النواب بعد مصادقة على مشروع قانون التفويض، بإحالته إلى مجلس المستشارين الذي يبرز تعامله مع هذا المشروع ثلاث حالات، الأولى تتعلق بمصادقة المجلس على مشروع قانون التفويض دون تعديله، أين يقوم بإحالته لرئيس الجمهورية لإتمام ما تبقى من خطوات خاصة بهذا التفويض، أما الثانية فتخص عدم مصادقة مجلس المستشارين على مشروع قانون التفويض، أين يكون التخلي عن المشروع النتيجة النهائية، بما يفيد أن مجلس المستشارين غير ملزم على الاتفاق مع رأي مجلس النواب فيما يخص تفويض الاختصاص، ولو في مجالات محددة، لرئيس الجمهورية، مما يظهره في مركز المجلس الذي يملك حق التقرير وليس مجرد مجلس للاستشارة، كما أن عدم مصادقته من جهة ثانية، لا تفتح المجال لإعطاء الكلمة النهائية لمجلس النواب طالما أنه المصادق الأول على مشروع التفويض، بل تؤدي إلى التخلي عن المشروع كنتيجة حتمية لضرورة مصادقة المجلسين كل على حدة على مشروع التفويض في صيغة موحدة حسب الفصل 32 من القانون الأساسي عدد 48، أما الحالة الثانية فتخص صورة مصادقة مجلس المستشارين على مشروع قانون التفويض دون تعديل، فهنا يحيله رئيس هذا المجلس إلى رئيس الجمهورية لإتمام الإجراءات المتبقية وهي من الحالات التي يرجع فيها التبليغ لرئيس مجلس المستشارين بموجب الفصل 33 من القانون الأساسي عدد 48 أما الحالة الثالثة فتتضمن صورة مصادقة مجلس المستشارين على مشروع قانون التفويض مع ممارسة حقه في التعديل، ففي هذه الحالة ولتحقيق مبدأ ضرورة مصادقة المجلسين على نص موحد، تقوم الحكومة باقتراح تشكيل لجنة مشتركة متناصفة من المجلسين تتولى في أجل أسبوع من تاريخ تكوينها إعداد نص موحد حول الأحكام موضوع الخلاف تتم إحالته على المجلسين للمصادقة<sup>(1)</sup>. وفي حال لم تتوصل اللجنة المشتركة المتناصفة إلى الاتفاق حول نص موحد تتم إحالة المشروع من جديد إلى مجلس المستشارين للبحث فيه نهائيا في صيغته المعروضة<sup>(2)</sup>.

(1) - الفصل 34 من القانون الأساسي عدد 48.

(2) - الفصل 35 من القانون الأساسي عدد 48.



## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

وذلك خلافا لمشاريع القوانين الأخرى التي تكون الكلمة النهائية فيها لمجلس النواب في حال الخلاف<sup>(1)</sup>.

ومما سبق ذكره يتبين جليا أن كلا من الجزائر، المغرب وتونس حاولت تنظيم وتهيئة ممارسة العمل التشريعي من قبل مجلسي برلماناتها بشكل يتفق ووضعها الخاص وواقعها المعاش، مع ما تريد تحقيقه من انشاء مجلس ثان برلمانيتها، ويبدأ هذا التنظيم من أول خطوات العمل التشريعي المتمثل في المبادرة البرلمانية وصولا إلى التبليغ إلى السلطة التنفيذية للقيام بعملية الإصدار والنشر، فعلى مستوى المبادرة البرلمانية ورغم أن الدول الثلاث متبينة لنظام الثنائية المجلسية فإنها لم تخرج عن المبدأ المعمول به في الأنظمة البرلمانية من تقاسم هذه المبادرة بين السلطة التنفيذية والبرلمان.

غير أننا نجد أن الجزائر والمغرب جعلتها مشتركة بين الوزير الأول ورئيس الحكومة والبرلمان في حين أن تونس جعلتها مشتركة بين رئيس الجمهورية والبرلمان، ولكن رغم هذه المشاركة فإن الدول الثلاث اشتركت في إعطاء الأولوية لدراسة المشاريع المتأتية من السلطة التنفيذية للنظر على مستوى البرلمان وتأطير اقتراحات القوانين المتأتية من قبل نواب البرلمان، بإجراءات تقلل من حجم تدخل البرلمانين، إن لم نقل تبعده نهائيا، علما أن الجزائر والمغرب اشتركتا في تسمية المبادرة المتأتية من النواب باقتراحات القوانين والمتأتية من السلطة التنفيذية بمشاريع قوانين في حين أن تونس تطلق عليها مشاريع قوانين سواء كانت من لدن النواب أو رئيس الجمهورية.

أما ما يتعلق بتوزيع حق ممارسة المبادرة البرلمانية بين مجلسي البرلمان، فإن الدول الثلاث أجمعت على تأكيد ممارسة السلطة التشريعية من قبل البرلمان بمجلسيه، مما يعني تبني الدول الثلاث للثنائية المساوية بين المجلسين، حيث جاءت المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996 والمادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالجزائر والفصل 7 من دستور 2011 بالمغرب والفصل 18 من دستور 2002 بتونس على رأس النصوص المنظمة للسلطة التشريعية وتؤكد أنها تمارس من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء في الجزائر، وكذلك الحال

(1) - محمد الأمين قسيس، المرجع السابق، ص 187.

-أحلام الضيف، مرجع سابق، ص 46.

بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في المغرب وهو الأمر ذاته بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في تونس.

غير أن كل مؤسس دستوري له نظرة خاصة في كيفية تهيئة وتنظيم تدخل مجلسي البرلمان لممارسة العمل التشريعي في هاته الدول، وثم وجود تشابه وتقارب بينها.

ففي الجزائر، وفي ظل دستور 1996 ورغم نص المادة 98 منه على ممارسة السلطة التشريعية من قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة بما يعني ممارستها لحق اقتراح القوانين في مساواة تامة، إلا أن تطبيق نصوص أخرى من النص الأساسي وبعض النصوص من القانون العضوي رقم 99-02 المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، أنتج واقعا غير المعلن بنص المادة 98 من الدستور، فالمادتين 119 و120 من النص الأساسي والنصوص المطبقة لها في القانون العضوي المذكور جعلت أعضاء مجلس الأمة مبعدين عن مزاولة حق اقتراح القوانين الذي أصبح مقصورا على نواب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يخل بالمساواة بين المجلسين ويهدر التوازن المنشود بينهما ويجعل مجلس الأمة غير ذي فعالية، على هذا المستوى رغم أن ترقيه وإجادة العمل التشريعي كانت من المبررات الأساسية لإنشائه، ولا يمكن تحقيق هذه الترقية والإجادة طالما أن أعضاءه مبعدين عن ممارسة حق اقتراح القوانين أول خطوات العمل التشريعي.

وظل الحال كذلك إلى حين التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي أعاد بموجه المؤسس الدستوري تهيئة تدخل مجلس الأمة على هذا المستوى، بأن أعطاه حق اقتراح القوانين على غرار المجلس الشعبي الوطني وبنفس الشروط الشكلية الواجب توفرها لقبول الاقتراح وكذا اشتراط نفس عدد الأعضاء المقدمين لاقتراح وحصره في عشرين نائبا بالمجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا بمجلس الأمة.

غير أن إعادة النظر في مجال ممارسة مجلس الأمة لحق اقتراح القوانين، لم تفتح الباب على مصرعيه أمام هذا الأخير خلافا للمجلس الشعبي الوطني، فبينهما يتمتع أعضاء هذا الأخير، بمجال واسع للاقتراح سواء في مجال القانون العادي أو القانون العضوي، وإن حدد دستوريا، فإن مجال اقتراح القوانين المفتوح أمام أعضاء مجلس الأمة محصور في ثلاث ميادين، وهي نفسها التي يستأثر فيها باستقبال مشاريع قوانين الحكومة والتي تخص التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

أما في تونس ورغم أن الفصل 18 والفصل 28 من دستور 2002 يؤكدان على أن السلطة التشريعية تمارس من قبل مجلس النواب ومجلس المستشارين، إلا أن تنمة الفصل 28 ذاته تبين كيفية توزيع المؤسس الدستوري التونسي له، بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، التوزيع الذي يقتصر فيه هذا الحق صراحة على أعضاء مجلس النواب دون أعضاء مجلس المستشارين الذين أبعدها صراحة عن ممارسته.

هذا ويتشابه المؤسس الدستوري التونسي مع المؤسس الدستوري المغربي في جعل حق اقتراح القوانين حقا فرديا لكل عضو من أعضاء مجلس النواب خلافا لما هو موجود في الجزائر التي تشترط ممارسة حق الاقتراح في شكل جماعي من قبل عشرين نائبا بالمجلس الشعبي الوطني أو عشرين عضوا بمجلس الأمة.

أما ما يخص تعامل المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس مع إحالة مشاريع القوانين المتأتية من السلطة التنفيذية الوزير الأول في الجزائر ورئيس الحكومة في المغرب ورئيس الجمهورية في تونس، على البرلمان فإن لها بعضا من أوجه التشابه وأوجه للاختلاف في تحديد المجلس الذي توجه له أولا.

ففي الجزائر وفي ظل دستور 1996 كانت مشاريع القوانين تحال على المجلس الشعبي الوطني أولا دون مجلس الأمة الذي يعلم بها فقط ليبدأ العمل على مستوى المجلس الأول وتحال مستقبلا على المجلس الثاني للمداولة بشأنها ومواصلة إجراءات العمل التشريعي الذي يكون المؤسس الدستوري بهذا الاختيار قد أكد تبني الاتجاه الواحد في تحريك العمل التشريعي والابتعاد عن الاتجاه المزدوج الذي ينطلق من أحد المجلسين ليتدخل الآخر لاحقا، وهكذا بالتتابع إلى حين المصادقة على النص المعني، غير أن دستور 2016 جاء بنظرة مغايرة في كيفية إحالة مشاريع قوانين الحكومة بين المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة الذي أصبح بموجب هذا التعديل يستأنز لأول مرة بإحالة مشاريع قوانين الحكومة ولكن في مجالات محددة حصريا، وهي ذات المجالات المفتوحة أمام أعضائه لممارسة حق اقتراح القوانين والتي تخص التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، أما باقي المجالات فتحال فيها مشاريع قوانين الحكومة على المجلس الشعبي الوطني الذي يبقى متمتعا بأولوية استقبال الكم الأكبر من مشاريع القوانين، وبهذا التوجه مع دستور 2016 يكون المؤسس الدستوري قد أكد تبني ازدواجية الاتجاه في مباشرة العمل التشريعي بين

المجلسين وضرورة تداولهما بالتتابع فيما يحال على كل مجلس حتى الوصول إلى المصادقة على نص موحد.

وبانتهاج الاتجاه المزدوج في العمل أصبح بإمكان رئيسا المجلسين تبليغ النصوص القانونية لرئيس الجمهورية لإصدارها، خلافا لما كان في دستور 1996 أين كان رئيس مجلس الأمة هو المستأثر بحق التبليغ كنتيجة منطقية للاتجاه الواحد في العمل، والذي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني وينتهي عند مجلس الأمة، كما أصبح لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية بخصوص النصوص القانونية من المجلسين على حد سواء، بعد ما كانت حكرا على المجلس الشعبي الوطني.

أما في المغرب فإن إحالة مشاريع قوانين الحكومة على مجلسي البرلمان عرفت أيضا إعادة نظر في القدر المحال على كل مجلس، كما وقع في الجزائر، ولكن التهيئة المستحدثة كانت مخالفة لما عرفته الجزائر أو بشكل معاكس، فما مثل في الجزائر انفتاحا لصالح مجلس الأمة ولو كان انفتاحا محدد المجال، فإنه في المغرب اتخذ شكل تضيق مجال المشاريع المحالة على كل مجلس، فدستور 2011، أعاد تهيئة توزيع المشاريع المحالة على كل مجلس بحصرها تعدادا وموضوعا، فكل المشاريع تحال بالأولوية على مجلس النواب للنظر فيها ثم تحال على مجلس المستشارين عدا ما خص مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية التي تودع بالأسبقية لدى مجلس المستشارين للنظر فيها أولا لتحال مستقبلا بعد المصادقة عليها على مجلس النواب.

وهذا ما يفيد أن المؤسس الدستوري المغربي انتهج الطريق المزدوج لأداء العمل التشريعي بين المجلسين في ظل الدستوريين ولكن أعاد النظر في الكم الموضوعي والعدي بخصوص مشاريع القوانين المحالة بالأسبقية على كل مجلس.

أما في تونس فإن إحالة مشاريع قوانين رئيس الجمهورية تحال بالأسبقية على مجلس النواب للمداولة بشأنها دون مجلس المستشارين الذي يتلقى مكتبه المشروع للإطلاع عليه، وهذا ما يؤكد تبني المؤسس الدستوري التونسي للاتجاه الواحد في تحريك العمل التشريعي انطلاقا من مجلس النواب، ووصولاً إلى مجلس المستشارين الذي ضمن له التدخل للمداولة بخصوص ما يحال إليه من مجلس النواب. أما ما يتعلق بمباشرة أعضاء مجلسي البرلمان في الدول الثلاث لحق المبادرة بالتعديل الدستوري، فإن المؤسس الدستوري في الجزائر منحها لأعضاء المجلس الشعبي الوطني

ومجلس الأمة على حد سواء ولكن بشكل جماعي من خلال اجتماع المجلسين معا واشترط نسبة محددة للاقتراح، أما في المغرب فالمباراة معترف بها لكل نائب أو مستشار على حدة، أما في تونس فهي مجال حصري لنواب مجلس النواب دون أعضاء مجلس المستشارين، فالمساواة هنا محققة بين المجلسين في الجزائر والمغرب غير أن الكفة مالت لصالح مجلس النواب على هذا المستوى في تونس مستبعدة مجلس المستشارين كليا، هذا ويلاحظ أيضا، على مستوى مباشرة العمل التشريعي، أن الدول الثلاث حاولت تنظيمه بشكل يضمن التوازن والمساواة بين المجلسين في أغلب إجراءات التداول، بداية من تحديد اللجنة أو اللجان المختصة بدراسة النص المحال على المجلس، وإعطاء أعضائها أغلب الصلاحيات التي تمكنهم من أداء عملهم على احسن وجه وأهمها القدرة على الاستماع لأي عضو بالحكومة أو أي شخص يفيد برأيه في سير أعمالها، كما أنها المخولة قانونا باستقبال تعديلات النواب المدخلة على النصوص القانونية هذا الحق أي التعديل الذي تضمنت ممارسته في الدول الثلاث لأعضاء مجلسي البرلمان على حد سواء، ولكن بمميزات تظهر خصوصية كل دولة.

فالجزائر في ظل دستور 1996 منحت صراحة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني واشترطت لذلك توفر عشر نواب للقيام بذلك، على أن مجلس الأمة فسر أن له هذا الحق بشكل غير مباشر من خلال إدخال اللجنة المختصة على مستواه ما تراه من تعديلات، ولكنها تمثل رأي المجلس الذي يذهب به مستقبلا أمام اللجنة المتساوية الأعضاء، مما فسر على أنه ليس تعديلا فرديا مباشر لكل عضوا من أعضاء مجلس الأمة، غير أن إعادة النظر في كيفية تهيئة العمل التشريعي بين المجلسين في ظل دستور 2016 وما تبعه من منح لحق الاقتراح لأعضاء مجلس الأمة صراحة، فإن أعضاء هذا الأخير أصبحوا متمتعين أيضا وعلى قدم المساواة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة أمام مجلسهم وبنفس الشروط المطبقة أمام المجلس النظير.

أما في المغرب فإن التعديل حق فردي لأعضاء المجلسين وتنظيم وفق نفس الإجراءات وتعرض للموافقة عليها شريطة القيام بذلك في الجلسة العامة المخصصة للتصويت، أما في تونس فإن التعديل وعلى غرار حق الاقتراح أو المبادرة بمشاريع قوانين فهو من اختصاص أعضاء مجلس النواب صراحة وبشكل فردي، وهو على غرار ما كان معمولا به في الجزائر في ظل دستور 1996 ممنوح بشكل غير مباشر لأعضاء مجلس المستشارين، عبر اللجنة المختصة المحال

عليها النص والذي يمثل رأي المجلس الذي يستلزم الذهاب به إلى اللجنة المشتركة المتناصفة. هذا ولابد من الإشارة أن الدول الثلاث، وإن نظمت العمل التشريعي بجعل اللجنة هي المختصة بداية في تحضير العمل إلا أنها ليست المختصة في اتخاذ القرار النهائي بخصوص النصوص القانونية الذي يرجع الجلسة العامة أين يكون التصويت النهائي خلالها. هذا التصويت التي جعلته الدول الثلاث آلية الموافقة على النصوص القانونية، التي لابد أن يتم التداول بخصوصها بالتتابع بين المجلسين وعلى التوالي حتى المصادقة على النص أو المرور به إلى إجراءات التسوية في حال الخلاف أو سحبه في حال عدم الوصول إلى نص موحد، علما أن كلا من الجزائر المغرب وتونس حددت نسبا محددة للتصويت على النص القانوني سواء كان قانونا عاديا أو قانونا عضويا في الجزائر أو قانونا تنظيميا في المغرب أو أساسيا في تونس والذي حددت له الدول الثلاث نسب أعلى من القانون العادي وكذلك النسبة الخاصة للتصويت على نص اقتراح التعديل الدستوري.

فاشترط المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس ضرورة تدخل مجلسي البرلمان بالتتابع للمصادقة على النصوص القانونية يؤكد أن إنشاء المجلس الثاني بهاته الدول ممثلا في مجلس الأمة في الجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس، جاء لإعطائه دورا تقريريا إلى جانب المجلس النظير بالبرلمان وليس مجلسا استشاريا ينحصر دوره في إبداء الرأي.

#### الفرع الثاني: حل الخلاف بين مجلسي البرلمان بخصوص النصوص القانونية

إن اتفاق مجلسي البرلمان عند ممارسة العمل التشريعي مستحب ولكنه غير أذلي، لأن الاختلاف بينهما وارد، وإلا أصبح أحدهما مكانا للتسجيل والمصادقة على أعمال الآخر دون تمييز، وهذا حال كل مجلسين مختلفين في التشكيل متساويين في الاختصاص.

ومنعا لانسداد العمل التشريعي عند مصادقة أحد المجلسين على النص المعروض أمامه ورفض المجلس الآخر لبعض أو كل أحكامه حرص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر (الفقرة الأولى)، المغرب (الفقرة الثانية) تونس (الفقرة الثالثة) والذي تنبأ بوقوع الخلاف على تأمين ميكانزمات التوفيق بينهما تجاوز اللعقة وحلا للخلاف دون ترجيح رأي أحد المجلسين على الآخر دفعا للتكامل بينهما إلى أقصى درجة.

### الفقرة الأولى: الجزائر وحل الخلاف بين مجلسي البرلمان

إن اتفاق المجلس الشعبي الوطني ومجلسي الأمة عند ممارسة العمل التشريعي مستحب، ولكنه غير أبدي، لأن الاختلاف بينهما بخصوص النصوص القانونية وارد وهو ما تنبأ به المؤسس الدستوري وحرص على توفير آلية التوفيق بينهما تجاوزا العقبة وحلا للخلاف سواء في ظل التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996 (أولا) أو التعديل الدستوري لسنة 2016 (ثانيا) بإنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو ما يفرض معرفة إجراءات العمل داخلها حتى الوصول إلى الحل التوفيق بين المجلسين في ظل التعديلات مع إبراز الثابت والمتغير أو المستحدث على مستواها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 منعا للتكرار.

أولا: الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء في ظل التعديل الدستوري 28

نوفمبر 1996

«يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف»<sup>(1)</sup>.

فتأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء يأتي إذن لتقريب موقفي المجلسين بشأن النصوص التي تعذرت المصادقة عليها بعد مناقشة متتالية لها، وهو يأخذ طابعا إلزاميا يتجلى من خلال شروط تأسيسها (I) وإن كانت اللجنة المتساوية الأعضاء تكتسي طابعا مؤقتا فإن إجراءات سير العمل داخلها تعكس تفعيلا حقيقيا لمنع الانسداد بين المجلسين في أداء العمل التشريعي (II).

#### I- شروط التأسيس:

إذا كان الهدف من اللجنة المتساوية الأعضاء تقليص هوة الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإن المؤسس الدستوري أوقف حق تأسيسها على إرادة جهاز دستوري آخر غير المجلسين ليتحكم في أعمال هذا الحق وجودا أو عدما (1) دون أن يمتد ذلك إلى إبعادها كلياً عن المشاركة في عملية التأسيس هذه، إذ تعود لهما سلطة إمداد اللجنة المتساوية الأعضاء بالتركيبة

(1) - المادة 120 الفقرة 1-2 من التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996.

العضوية بتعيين ممثليهما على مستواها، في مساواة تامة (2)

### 1-استدعاء اللجنة : التزام حكومي

يرجى من اللجنة المتساوية الإسراع في التصويت على النصوص التشريعية التي بقيت محل نظر بين مجلسي البرلمان، بالبحث عن جوانب للاتفاق بينهما عبر حوار مشترك.

غير أن المؤسس الدستوري أوقف طلب إجراء هذا الحوار على الوزير الأول (أ) دون أدنى تأخير يمنع تجميد الحوار البرلماني ويعطل سيرورة العمل التشريعي، إذا يتمتع الوزير الأول على هذا المستوى بسلطة تقديرية واسعة لإعمال حقه في طلب اللجنة المتساوية (ب).

### أ: طلب الإجماع

ينصرف حق المبادرة بتأسيس أي لجنة متساوية، من وجهة نظر دستورية، وبشكل حصري إلى الوزير الأول، الذي يباشره عبر تبليغ طلب الإجماع إلى رئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان على حدى، لتجتمع اللجنة المتساوية خلال الأيام العشرة الموالية لتاريخ تبليغ المطلب<sup>(1)</sup> بمعنى أن مرور هذه المدة دون اجتماع اللجنة المتساوية يؤدي إلى عدم عقد هذا الأخير، ولا بد من طلب جديد للوزير الأول، ويتقرر هذا الحق، للوزير الأول عند الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على إثر عدم مصادقة هذا الأخير على النص الذي صوت عليه مجلس النظير، ويستوي في ذلك أن يتعلق الأمر ببعض أحكام النص التي لم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة أو بالنصوص المرفوضة من قبله كلياً<sup>(2)</sup>.

ولا يكون للوزير الأول طلب اجتماع اللجنة المتساوية ما لم يكن النص محل قراءة وحيدة داخل كل مجلس، ليعتق بذلك المؤسس الدستوري نظام عدد القراءات لضبط حركة النصوص التشريعية بين المجلسين دون نظام حساب الميعاد، لما يكتنفه من صعوبات وإبعاد للمساواة بين المجلسين وخاصة تقييد سلطة المجلس الثاني بتقصير الميعاد على مستواه<sup>(3)</sup>.

(1) - المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - المادة 94 الفقرة 2-3 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) -H.Trunka.la commission mixte paritaire,r.d.p n : 3, mai-juin 1963,p 479

العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، المرجع السابق، ص ص 25-26.



كما يجد هذا الاختيار مبرره في انسجامه مع أسلوب اللجنة المتساوية التي تجتمع مباشرة بعد الاختلاف بخصوص النصوص التشريعية دون الاعتماد على أسلوب الذهاب والإياب " la navette" من جهة وجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة باستنفاذ قراءة وحيدة للنصوص المعنية داخلهما من جهة أخرى.

فضلا على أنه يستجيب لمطلب تبسيط إجراءات الثنائية المجلسية حديثة العهد قصد إنجازها من خلال التحكم في عامل الوقت ومنع عرقلة حركية التشريعات التي يحتاجها المجتمع<sup>(1)</sup>.

هذا وإن إعطاء حق المبادرة بطلب اجتماع اللجنة المتساوية للوزير الأول، حصرا، يجعله الحكم في إرساء العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند اختلاف وجهات نظرهما: سواء بالإسراع في إيجاد الحل بينهما باستدعاء اللجنة المتساوية قصد التصويت على النص محل الخلاف أو بترك هذا الأخير يستمر بامتناعه عن ذلك-ليصبح هذا الحق ورقة رابحة بيد الحكومة تستعلمه متى شاءت حسب ملائمة الأوضاع لسياستها<sup>(2)</sup>. وإن أدى الخلاف بين مجلسي البرلمان إلى الانسداد المؤسسي.

إن خلق الانسداد في العمل التشريعي وتعطيل سيرورته، ومن ثم شل عمل مؤسسات الدولة بالتبعية، لا يمكن رده لتدخل مجلس الأمة واعتراضه في المصادقة على النصوص المحالة إليه، لأن اعتراضه ممارسة دستورية لصلاحياته ولحقه الدستوري في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني تأمينا لعملية تنقيح النصوص من جهة وتحقيقا لسلطة الكبح والتنشيط التي أنيطت به من جهة ثانية، بل أن الانسداد سببه الحقيقي والوحيد، تخلف الوزير الأول عن طلب اجتماع اللجنة المتساوية<sup>(3)</sup>. لذلك: ومن الضروري تأطير أعمال الوزير الأول لحقه في طلب اجتماع اللجنة المتساوية، لا يبقى الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حبيس الظروف التي تقدرها الحكومة.

(1) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 74.

(2) - عادل الطيبباني، جدول الأعمال، مجلة الحقوق، العدد 3-1986، ص 60.

(3) - إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 74.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والتغيير، مجلة إدارة، العدد 1، 1998، ص 43.

ب-سلطة تقديرية واسعة في طلب الاجتماع

يفترض أن اللجنة المتساوية آلية من آليات حل إحدى مشاكل الثنائية المجلسية على مستوى العمل التشريعي، وخاصة عند المساواة بين المجلسين في أداء هذا العمل تحقيقا لجانبين سياسي وتقني<sup>(1)</sup>.

وهو شأن اللجان المتساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، إذا أن إنشاءها من الجانب السياسي يخص تحديد سلطة مجلس الأمة تجاه الحكومة والمجلس النظير عند مصادقته اللاحقة على النصوص التشريعية في حين يهتم الجانب التقني بضرورة الإسراع في التصويت عليها وسيما إذا كانت مشاريع قوانين مصدرها الحكومة.

غير أن ترك المبادرة للوزير الأول وحده لفتح الحوار البرلماني ودون تأطير يؤزم العلاقة الوظيفية بين مجلسي البرلمان عوض تحقيق الجانبين المذكورين، حيث أنه إذا قدر أن المناقشة بشأن النصوص التشريعية داخل المجلسين قد تنتهي إلى نتائج لا تلائم برنامج حكومته، أو رغب في شل اقتراحات النواب فإنه يتجاهل طلب اجتماع اللجنة المتساوية ليترك مجال الخلاف مفتوحا<sup>(2)</sup> طالما أن المؤسس الدستوري لم يلزمه بميعاد محدد للقيام بذلك في حين أنه إذا أرتئ ضرورة الإسراع في التصويت على النصوص أو قدر أن الأوضاع داخل مجلسي البرلمان وأن الأوضاع العامة ملائمة، فإنه يكتف مساعيه لاجتماع اللجنة المتساوية لفض الخلاف، فضلا على أن حصر طلب اجتماع اللجنة المتساوية على الوزير الأول يعطيه سلطة تقديرية واسعة في ذلك حسب نوعية عمق الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. حيث يميز في هذا الصدد بين الخلاف الجوهري والخلاف البسيط، بمعنى أن الوزير الأول يقدر جدوى استدعاء اللجنة المتساوية حسب نوعية الخلاف ومدى قدرتها على تجاوزه.

فإذا رأى أن الخلاف بسيط وتقني ويمكن أن تتوافق وجهة نظر المجلسين بخصوصه، قام باستدعاء اللجنة المتساوية، أما إذا تيقن أنه أشد من ذلك وأن وجهات النظر حوله متباعدة فإنه

(1)-H.Trunka,op.cit,p 479

(2) - عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 59.

يتنازل عن النص ويتجاهله بعدم تقديم طلب الاجتماع تاركا ذلك للظرف المناسب<sup>(1)</sup>.

وقد أثبتت التجربة العملية ذلك خلال الفترة التشريعية الأولى بالمجلسين، فعندما ارتبطت جميع الخلافات المتعلقة بقانون الطيران المدني، قانون الطاقة والقانون الأساسي لعضو البرلمان بمسائل غير جوهرية، ولا تمس الركائز القاعدية للعمل الحكومي المستند للأغلبية البرلمانية بل إلى عوامل تقنية بسيطة، كالخطأ في الإنشاء والتحرير في الاستناد استدعت اللجان المتساوية وسويت كل الخلافات الخاصة بهاته النصوص بسرعة وبسهولة<sup>(2)</sup>.

في حين تأخر استدعاء اللجنة المتساوية عندما كان الخلاف جوهريا بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حول القانون المتضمن التنظيم القضائي، إذ كان الخلاف راجعا إلى تمايز الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية بالمجلسين، حيث رفض مجلس الأمة المصادقة على هذا النص الذي سبق تصويت المجلس الشعبي الوطني عليه، بسبب تباين وجهة نظرهما حول مسألة إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية، فبينما رأى المجلس الشعبي الوطني اعتماد هذه المحاكم كان مجلس الأمة يرى أن هذا الطرح غير ملائم لوضعية البلاد الراهنة والظروف السائدة بالمجتمع<sup>(3)</sup>.

إن هذا الواقع يعكس وجود خلاف جوهرى يغذيه البعد السياسي والإيديولوجي الخاص بالمجلسين، والذي قدرت الحكومة أنه من العسير إيجاد حل توافقي بخصوصه بسهولة، لذلك تأخر استدعاء اللجنة المتساوية حول القانون المتضمن التنظيم القضائي عدة سنوات<sup>(4)</sup>.

(1) - شريف كايسن، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، مرجع سابق، ص 65.

- ادريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والتغيير، المرجع السابق، ص 46.

(2) - شريف كايسن، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المرجع السابق، ص 66.

(3) - طاهر طالب، المرجع السابق، ص 74.

(4) - أكد رئيس الحكومة السيد أحمد أويحي عند تقديمه العرض حول برنامج حكومته أمام مجلس الأمة يوم 09 جوان 2003، أن التركيبة الدستورية لمؤسسات الدولة والظروف تتحكم في العمل المؤسساتي، وذلك عند حديثه عن المصادقة عن القانون المتضمن التنظيم القضائي وقرار المجلس الدستوري بشأنه، حيث أكد رئيس الحكومة أنه بعد رفض مجلس الأمة المصادقة على هذا القانون سنة 1999، طلب بصفتيه وزير العدل، آنذاك من رئيس الحكومة استدعاء اللجنة المتساوية أربع مرات ولم يتم ذلك إلا يوم 31 جويلية 2002 بعد انتخاب ثاني مجلس شعبي وطني وتعيين حكومه جديدة، ليتم اقتراح نص توفيقى صوت عليه مجلسي البرلمان على التوالي يومي 16 و 17 أكتوبر 2002.

إذن فالوزير الأول يملك سلطة تقديرية واسعة وغير مقيدة في استدعاء اللجنة لمتساوية الأعضاء من عدمه وفقا للظروف السائدة ومدى ملائمتها لتطبيق برنامج حكومته، الأمر الذي يبقى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء رهن إرادة الحكومة في فتح الحوار بينهما ومن ثم تحكمها المطلق في زمام العلاقة الوظيفية بينهما عنه اختلافهما بشأن النصوص التشريعية.

لذا فإن تصحيح هذا الوضع بات أمرا ضروريا لمنع تأزيم العمل التشريعي بين المجلسين ودفع الانسداد المؤسسي، وذلك باعتناق أحد السبيلين:

-إلزام الوزير الأول على طلب اجتماع اللجنة المتساوية خلال أجل محدد، تجتمع بعد انقضائه اللجنة المتساوية وجوبا، ذلك أن الاجتماع الوجوبي يعد أحسن ضمان لسيرورة العمل بانتظام بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند اختلافهما دون أن تتحكم في ذلك الظروف المحيطة بالنص محل الخلاف.

-منح حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية لرئيسي مجلسي البرلمان على حد سواء، تحقيقا للتوازن بينهما من جهة وللتوازن بين المجلسين والحكومة من جهة ثانية: فالتوازن بين المجلسين يتقرر بإعطاء رئيسهما هذا الحق انسجاما والمساواة المقررة دستوريا بينهما في التصويت على النصوص التشريعية، أما التوازن مع الحكومة فيمكن في ضرورة حماية اقتراحات النواب، فإذا كان مبرر منح حق استدعاء اللجنة المتساوية للوزير الأول هو الإسراع في التصويت على النصوص التشريعية التي تحتاجها لتجسيد برنامجها ميدانيا وسيما أن جل هذه النصوص المعروضة على المجلسين تشكل مشاريع قوانين، فإن ذلك لا يجب أن يكون على حساب حماية اقتراحات النواب بالإسراع في التصويت عليها عند اختلاف المجلسين بشأنها بتقرير حق استدعاء اللجنة المتساوية لرئيس مجلسي البرلمان.

هذا ويبقى الاختيار الأول الأفضل لما يقدمه الاجتماع بقوة القانون بعد انقضاء المدة التي يحددها المؤسس الدستوري للوزير الأول لطلب اجتماع اللجنة المتساوية من ضمانات سيرورة العمل التشريعي بين المجلسين عند اختلافهما.

وإذا كان المؤسس الدستوري قد قصر حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء على الوزير الأول، فإن ذلك لم يطلق حق امدادها بالتركيبة البشرية، والذي يبقى اختصاصا حصريا لمجلسي البرلمان على حد سواء.

## 2- تعيين الأعضاء: التزام برلماني

إن التوفيق بين إرادتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة غاية اجتماع اللجنة المتساوية، توفيق لا يكون بشكل مستقل بل يتم عبر إطار مشترك تجتمع خلاله عوامل الحوار الفعال.

هذا الحوار الذي يتأني ابتداء باختيار ممثلي المجلسين داخل اللجنة المتساوية، لذا يكتسي هذا الاختيار أهمية كبيرة لأنه يضع المادة 120 الفقرة الرابعة من النص الأساسي موضع التطبيق الفعلي، ويعكس المساواة التامة بين المجلسين من جهة (أ) وأخذ تحسين العمل وتفعيله داخل اللجنة المتساوية بعين الاعتبار من خلال إيجاد تركيبة بشرية فعالة من جهة أخرى (ب).

### أ- تمثيل متساوي للمجلسين

نظريا تستوجب المساواة في البحث عن الاتفاق بين مجلسي البرلمان عند اختلافهما ضمان تمثيل موحد لهما داخل الجهاز المكلف بذلك، يمنع استئثار أحدهما بعدد أكبر من الأعضاء فيختل التوازن بينهما والذي يتطلب مساواة في الممثلين الحاملين لوجهة نظرا كل مجلس من جهة وعبر تشكيله الهيئة المنظمة للعمل داخل هذا الجهاز من جهة ثانية<sup>(1)</sup>.

وقد حرص المشرع على تأكيد ذلك عند تمثيل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية: فالمكتب المنظم لعمل هذه الأخيرة ينتخب مع انعقاد أول اجتماع للجنة المتساوية ويتم اختيار رئيس ونائبه ومقرريه من ضمن أعضاء المجلسين على حد سواء، ليكون رئيس اللجنة المتساوية من أعضاء المجلس الذي يجتمع بمقره هذه الأخيرة ونائبه من ضمن أعضاء المجلس النظير ويضاف لهما مقرر من كل مجلس<sup>(2)</sup>.

وطالما أن اللجنة المتساوية تعقد اجتماعاتها بالتناوب بين مقري المجلسين فإن صفة رئيس المكتب ونائبة تتغير وفق هذا التناوب<sup>(3)</sup>. وهو الأمر الذي يعمق المساواة في تنظيم العمل، إذ يعمل على منع تحويل المناقشات واتخاذ القرار على مستوى اللجنة المتساوية لصالح وجهة نظر أحد المجلسين عن الآخر.

(1)- Louis Trotabas, Paul Isoart, droit public, é » eme édition, l.g.d.j, paris 1996, p 84

(2) - المادة 90 من القانون العضوي رقم 99-02

(3) - المادة 89 من نفس القانون العضوي.

هذا وقد حصر المشرع التمثيل العددي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية في عشرة أعضاء عن كل واحد<sup>(1)</sup>. استجابة لمطلبين تقني وسياسي: التقني يخص إضفاء الفعالية على أعمال اللجنة لإن اعتماد عدد أكبر من شأنه أن يمدد المناقشات زمنياً، في حين يرجع السياسي إلى أسلوب التمثيل المعتمد في تشكيل اللجنة المتساوية " التمثيل السياسي " ضماناً لتمثيل كل المجموعات البرلمانية المتواجدة بالمجلس<sup>(2)</sup>.

وتحقيقاً لذلك ولمواجهة فرضية غياب أعضاء اللجنة المتساوية، والذي يؤثر على مساواة التمثيل وسيرورة المناقشات، فإن المشرع رصد دوراً احتياطياً لخمسة أعضاء إضافيين عن كل مجلس، ينحصر دورهم الأساسي في استتلاف الأعضاء الغائبين فقط.

إن التسوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في تزويد اللجنة المتساوية بالتركيبة العضوية أمر ضروري لأن هدفها الأساسي اقتراح نص توفيق حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، بما يعني ضرورة الاحتكام للتصويت في إرساء هذا النص، وهذا الأخير لن يعبر عن إرادة المجلسين عند تمتع أحدهما بتمثيل أكبر، سيما أن الممثلين يذهبون إلى اللجنة المتساوية برأي المجلس الذي ينتمون إليه، أي باعتبارهم ممثلين لمجموع المجلس وليس الأحزاب أو المجموعات البرلمانية التي ينتمون إليها، لذلك دورهم الرئيسي الانتصار لموقف مجلسهم<sup>(3)</sup> والتوفيق بين المجلسين، أو بالأحرى الموقفين، يستلزم المساواة في عدد الممثلين، والملاحظ أن تأكيد المشرع على ضمان تمثيل متساو للمجلسين يرافقه نقص ملحوظ في النصوص الناظمة لإعمال هذا التمثيل وكيفية عمل اللجنة المتساوية، الأمر الذي من شأنه تأزيم الأداء الوظيفي للمجلسين لصعوبة التحكم في الحوار بينهما سيما أن إجراءات اختيار الممثلين ليست موحدة داخلهما.

إن هذا النقص لا يمكن إرجاعه إلى النص الأساسي الذي أبرز المبادئ العامة والأساسية لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بموجب المادة 120 منه وسيما الفقرة الأخيرة منها<sup>(4)</sup>

(1) - المادة 88 من نفس القانون العضوي.

(2) - Louis Favoreu, Patrivh Ghevention, Veans-Louis Master, Otto Pfersman, André Raux, Jjuy Scoffoni, op.cit.p 784.

(3) - H.Trunka, op.cit.p 504.

(4) - المادة 120 الفقرة الأخيرة من الدستور " تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور".

الموضوعة كصمام أمان، حيث صيغت بشكل يسد كل العراقيل، سواء المتعلقة بتشكيله اللجنة المتساوية أو إجراءات العمل.

في حين ترك تفصيل هذه المبادئ للقانون العضوي المنظم لعمل المجلسين والعلاقات بينهما وبين الحكومة، ومقابل أن يتصدى هذا القانون لكافة احتمالات الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وإجراءات تسويتها على مستوى اللجنة المتساوية بدقة بدءاً بتشكيلتها، أحال هو بدوره على النظام الداخلي المطبق على اللجان المتساوية<sup>(1)</sup> مع أن هذا النظام غير موجود واقعا ولحد الآن. لذلك، فإن كل انسداد قد يظهر بخصوص عمل اللجنة المتساوية انطلاقاً من اختيار أعضائها يكون سببه القانون العضوي الذي لم يستنفذ كل الإمكانيات التي تمنحها إياه الفقرة الأخيرة من المادة 120 من النص الأساسي.

إن هذا الواقع يستوجب إعادة النظر في النصوص الخاصة بإجراءات اختيار ممثلي كل مجلس وتدارك النقائص الأخرى لتأكيد المساواة بين المجلسين داخل اللجنة المتساوية أو ضرورة إيجاد نظام داخلي خاص بهذه الأخيرة، يشمل كل الإجراءات والاحتمالات التي قد تصادف مجلسي البرلمان عند اختلافهما في أداء العمل التشريعي ضماناً لسيرورته.

### ب- تركيبة فعالة

يسعى المشرع إلى تحقيق فكرة أساسية عبر تشكيل اللجنة المتساوية، تتمحور حول إحداث التوازن بين الاختيارين السياسي والتقني للأعضاء الممثلين للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية.

فعلى المستوى النظري، توجد ثلاث طرق لتشكيل اللجان المتساوية: تفرض الأولى عكس هذه اللجان للأغلبية الممثلة داخل كل مجلس في حين تقصي الثانية التركيبة السياسية للمجلسين وتستعويض عنها بمعايير تقنية بحتة، ومقابل ذلك وبالمزج بين الطريقتين السالفتين تولد أسلوب وسط، وهو الأكثر استعمالاً في تشكيل كل الأجهزة البرلمانية هو "النظام التناسبي" الذي يسمح بضمان تمثيل معتبر للتقنيين داخل اللجنة المتساوية إلى جانب تمكين جميع المجموعات البرلمانية

(1) - المادة 97 من القانون العضوي رقم 99-02.

دون استثناء من المشاركة في اتخاذ قرار التسوية، ومن ثم ضمان التمثيل السياسي داخلها أيضا<sup>(1)</sup>. وقد اعتمد المشرع الجزائري الأسلوب الأخير في اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية قصد الموازنة بين الاختيارين التقني (ب\_ 1) والسياسي (ب\_ 2) لتحقيق الفعالية على أعمال اللجنة المتساوية.

#### ب-1 الاختيار التقني:

يتجلى الطابع التقني في اختيار ممثلي مجلسي البرلمان داخل اللجان المتساوية من خلال توحيد نظاميهما الداخليين اشتراط ضرورة احترام مبدأ تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف بكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، حيث لا يمكن أن يقل عدد هؤلاء عن خمسة أعضاء لكل منهما<sup>(2)</sup>.

والملاحظ أن احترام هذا المبدأ يتجلى أكثر على مستوى مجلس الأمة لاعتماد أسلوب الانتخاب لاختيار ممثليه داخل اللجنة المتساوية، ذلك أن انتخاب اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف لممثليها يعكس من الناحية النظرية اعتبار هذه اللجان المتساوية أجهزة تقنية يتطلب عملها في التسوية بين مجلسي البرلمان تخصصا تقنيا لأعضائها بخصوص موضوع الخلاف، نظرا للأهمية التي يولونها للنصوص المدروسة<sup>(3)</sup> وهو ما اعتنقه مجلس الأمة حيث تقوم اللجنة المختصة بدراسة النص على مستواه بانتخاب ممثليها الخمس على خلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يكون اختيار ممثليه الأصليين والاحتياطيين من اختصاص مكتبه دون اللجنة المختصة<sup>(4)</sup>.

والجدير بالملاحظة أن النظامين الداخليين للمجلسين يقصران حق التمثيل هذا على أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص دون اللجان الأخرى، سيما تلك التي طلب منها إبداء الرأي حول نفس الموضوع، ليتم بذلك تضيق البعد التقني داخل اللجان المتساوية على أعضاء اللجنة صاحبة

(1) -CF H.Trunka,op.cit, p 509

(2) - المادة 67 الفقرة 3-5 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.  
-المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

(3) - Ibid.p 490

(4) - المادة 67 الفقرة 1-2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.  
-المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.



الاختصاص الأصلي. ويمكن إرجاع علة ذلك إلى الرغبة في إنجاح تجربة الثنائية الحديثة، بتبسيط إجراءات تشكيل الجهاز المكلف بحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لما يمثله غير هذا التوجه من تعقيد لهذه العملية بما يعني تعميق هوة الخلاف ومن ثم فشل العمل التشريعي بالتبعية.

## ب-2 الاختيار السياسي

يتجسد البعد السياسي في اختيار ممثلي المجلسين عبر اعتماد التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية الممثلة داخلهما، وهو التمثيل الذي يضمن إشراك هذه الأخيرة في التركيبة العضوية للجان المتساوية<sup>(1)</sup>. تحقيقا للتوازن بين الأغلبية والأقلية في كل مجلس قصد إرساء نص توفيقى تساهم في صياغته كل الحساسيات الممثلة للبرلمان.

هذا ويلاحظ أن الصعوبة تكتنف الاختيار السياسي لممثلي مجلسي البرلمان داخل اللجنة المتساوية وذلك لتعلقه بمسألتين: الأولى تخص نوع الخلاف ومرجعياته والثانية بالأغلبية الممثلة داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة علما أن الأولى مرتبطة أساسا بالثنائية.

فعند اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية بالمجلسين فإن تباين وجهة نظرهما بخصوص الخلاف يكون ذو خليفة إيديولوجية، الأمر الذي يصعب عندها اختيار ممثلي المجلسين، أما إذا كانت الأغلبية السائدة في المجلس الشعبي الوطني والأغلبية المكيفة في مجلس الأمة متقاربة التوجه ويمكن تجاوز اختلافاتها فإن ذلك يسهل التمثيل النسبي لمجموعاتها داخل اللجان المتساوية.

هذا وإن اعتماد مبدأ التوازن بين الاختيار السياسي والتقني لممثلي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء، ليس أمرا مطلقا، إذ ترجع سلطة تغليب أحد الاختيارين في تشكيل اللجان المتساوية إلى مكتبيهما ومجموعاتها البرلمانية، وذلك تبعا لطبيعة النص والظروف المحيطة بمناقشته. وعند الاختيار النهائي لممثلي مجلسي البرلمان تشكل اللجان المتساوية للشروع في إجراءات التسوية على مستواها بخصوص الحكم أو الأحكام التي بقيت محل نظرا بين المجلسين.

## II-تفعيل أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء:

يتطلب سير العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تفعيل أعمال اللجنة

(1) - المادة 47 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

المتساوية عند اختلافهما، إيعادا لكل انسداد مؤسساتي، ومطلب التفعيل هذا يؤكد جانبا: حرص المشرع على تبسيط إجراءات الحوار البرلماني داخل اللجنة المتساوية قصد تحكّم أكبر في الخلاف من خلال تحديد مادة مناقشات هذه الأخيرة (1) وأمره الوجوبي بعرض حصيلة أعمالها على مجلسي البرلمان للتقرير النهائي بشأنها (2).

#### 1- العمل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء:

لتجسيد تفعيل عمل اللجنة المتساوية حسم المشرع في تحديد المجال الكمي لمادة أشغالها بحصره نوع الخلاف الذي يكون موضوعا للمناقشة على مستواها (أ) دون تركه للاجتهاد وذلك إيعادا لتعميق هوة الخلاف بين المجلسين وللإسراع في التسوية بينهما باقتراح نص توفّقي لهذا الخلاف (ب).

#### أ- تحديد موضوع المناقشات:

يعقد أول اجتماع للجنة المتساوية خلال الأيام العشرة الموالية لتاريخ تبليغ طلب الاستدعاء إلى رئيس كل مجلس، لتجتمع اللجنة عندها بدعوة من أكبر الأعضاء سنا بمقر أحد المجلسين، وقد كان الدور الأول لمجلس الأمة خلال العهدة التشريعية الأولى للبرلمان (1).

إن استنتاجات اللجنة المتساوية لا تتناول إلى النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم تحصل على ثلاثة أرباع أصوات مجلس الأمة أو التي رفضها هذا الأخير كاملة (2) وبهذا يكون المشرع قد فصل في الأحكام التي تكون موضوع مناقشات أعضاء اللجنة المتساوية، إما حكم من أحكام أحد النصوص التشريعية أو النص التشريعي بأكمله، ويرجع سبب هذا التحديد إلى أن مجلس الأمة إما أن يصادق على النص المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني أو يرفض ذلك، وفي هذه الحالة الأخيرة يتعين عليه تقديم البديل عن الأحكام المرفوضة (3).

(1) - وقد تعلق الأمر باللجنة المتساوية المنشأة بخصوص المادة 41 من قانون الطاقة، ورد ذكره بوريد لزهراري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري لجزائري، المرجع السابق، ص 125.

(2) - المادة 94 الفقرة 2-3 من القانون العضوي رقم 99-02

- من النصوص التي رفضها مجلس الأمة كاملة قانون الإشهار سنة 1999، ورد ذكره عند بوجمعة صويلح، المرجع السابق، صص 134-135.

(3) - المادة 40 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 99-02.

إن هذا البديل يتجسد واقعا في التوصيات المصاحبة للحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تكون اللجنة المختصة بدراسة النص قد ضمنها تقريرها والتي تمثل رأي مجلس الأمة المحال على اللجنة المتساوية، بما يعني أن مجلس الأمة عند رفضه النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أو يرفض أحكامه بعدم توفير نصاب الثلاثة أرباع، فإنه يكون في حكم المصادق على التوصيات التي شملها النص التكميلي للجنة المختصة بدراسة هذا النص، وبذلك تتحقق حالة الخلاف التي حددها المؤسس الدستوري بموجب المادة 120 والتي يجب أن تحال على اللجنة المتساوية<sup>(1)</sup>.

إن تحديد موضوع مناقشات اللجنة المتساوية ينسجم والطابع الإجرائي المحدد للعمل التشريعي بين مجلسي البرلمان والدور المنوط بكل منهما، وهو الطابع الذي يجمع بين تبسيط الإجراءات وتحقيق التوازن، ذلك أن تحديد موضوع المناقشات دون تركها للاجتهاد يستجيب لمطلب تبسيط إجراءات عمل اللجنة المتساوية وتفعيل أشغالها بتفادي حالات النزاع الكثيرة التي قد تظهر بخصوص الأحكام التي يجب أن تحال عليها، أي أن المشرع رأى أن مجلس الأمة لن يختلف مع المجلس الشعبي الوطني حول النصوص التشريعية إلا إذا وجد سببا جديا للخلاف سيما أن العمل ينطلق من المجلس الأول وينتهي عند هذا الأخير أي أنه يكون المجلس الأخير دوما في إبداء الرأي حول هاته النصوص<sup>(2)</sup>.

هذا السبب الجدي هو الذي يعكس ضرورة احترام مبدأ التوازن بين مجلسي البرلمان في أداء العمل التشريعي عند اختلافهما أيضا، فإذا كان المؤسس الدستوري خص مجلس الأمة، لتحقيق دورة في الكبح بالانفراد في ملكية التحكم في تحديد الأحكام التي تحال على اللجنة المتساوية وذلك عند امتناعه على توفير نصاب الثلاثة أرباع المشروط دستوريا، فإنه لم يرد أن يكون هذا الدور والاختصاص مصدر انسداد العمل التشريعي، وذلك بتأكيد على ضرورة تكملة مجلس الأمة لما بدأه المجلس الشعبي الوطني بأن ألزمه حال اختلافه مع هذا الأخير على تقديم البديل لنصوص المجلس الشعبي المرفوضة: فمقابل منحه حق الرفض لا بد عليه إيجاد البديل تحقيقا للتوازن والمساواة بين المجلسين.

(1) - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 124.

(2) - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الجزائري، المرجع السابق، ص 128.

وبتحديد البديل الذي يمثل رأي مجلس الأمة بخصوص الخلاف، تباشر اللجنة المتساوية بعد استدعائها مناقشة المواضيع المحالة عليها وفق الإجراءات العادية المتبعة داخل اللجان الداخلية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس الذي تجتمع اللجنة المتساوية بمقره<sup>(1)</sup>. لتبرز من جديد، وعلى هذا الصعيد أيضا، أهمية توحيد إجراءات العمل داخل اللجان الدائمة بمجلس البرلمان.

هذا وبغرض تفعيل أكبر للأعمال بوسع اللجنة المتساوية أن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيد لأشغالها<sup>(2)</sup>. ليكون عليها اختتام مناقشتها باقتراح نص توفيقى يخص الأحكام محل الخلاف.

#### ب- النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء

إن ضرورة الوصول للجنة المتساوية إلى نص توفيقى يوجب النظر إلى جانبين: الأول يخص التصويت داخل اللجنة كوسيلة معتمدة لاتفاق أعضائها على تقرير واحد (ب-1) في حين يتعلق الثاني بالوضع السياسي لكل مجلس والذي يعتبر العامل الحقيقي المتحكم في إرساء هذا التقرير (ب-2).

#### ب-1 التصويت في إرساء النص التوفيقى:

ليس هناك ما يوحي في النصوص الناظمة لعمل اللجنة المتساوية بأن المشرع قد تصور فشل هذه الأخيرة في الوصول إلى حل يقرب بين المجلسين، وهو ما تؤكد المادة 96 من القانون العضوي المنظم لمجلسي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي لا تتصور الفشل أثناء عمل اللجنة المتساوية بل بعد عرض تقريرها على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>(3)</sup>.

فقد ألزم المشرع اللجنة المتساوية الأعضاء بأن تتوج أعمالها بتقرير يقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وإذا كانت الموافقة على هذا النص قد تحقق عند تحريره فإن الوضع ليس كذلك دوما، سيما عند عمق الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو الأمر الذي

(1) - المادة 91 من نفس القانون العضوي.

(2) - المادة 93 من القانون العضوي رقم 99-02.

(3) - المادة 96 من نفس القانون العضوي "إذا لم تتوصل الغرفتا على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة عن نص واحد، وإذا استمر الخلاف تستحب الحكومة النص.

يستدعي الاحتكام للتصويت من جهة ويبرز أهمية المفاضلة بين نمطيه السري والعام في اتخاذ القرار بخصوص هذا النص من جهة أخرى، لإبعاد فشل عمل اللجنة المتساوية. ذلك أنه من الضروري مشاركة كل أعضاء اللجنة المتساوية في التصويت، علما أنهم يتوجهون إلى هذه الأخيرة وهم يحملون حسب الانتماء رأي مجلسهم ويحاولون الانتصار لهذا الرأي لا اعتناق رأي مجلس النظير كليا، وهو ما يظهر أهمية الاحتكام للتصويت حقيقة قصد الوصول إلى حل وسط بين المجلسين.

إن تحقيق تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان يتطلب أن يعتنق ممثلو أحدهما أو بعضهم رأي المجلس الآخر، وهذا لن يكون ممكنا في الأوضاع المبنية أعلاه، إلا باعتماد التصويت السري، لأن التصويت العام وبناء على الروح الجماعية التي تحرك الممثلين قد تمنع بعضهم من تقبل وجهة نظر المجلس النظير، ومن ثم يكون الانسداد الحتمي النتيجة النهائية على مستوى اللجنة المتساوية<sup>(1)</sup> لتقابل أصوات عشرة نواب للمجلس الشعبي الوطني مع عشرة أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي يصعب الوصول إلى نص توفيقى رغم تأكيد المشرع على هذا وتحقيقا لنفس النتيجة، أي الوصول إلى نص توفيقى لتفادي الانسداد، وعند اختيار التصويت العام بدل السري لاتخاذ القرار النهائي للجنة المتساوية الأعضاء، فإنه بوسع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء إشراك بقية أعضائهما، من غير ممثليهما على مستوى اللجنة المتساوية بإحداث نوع من الذهاب والإياب بين هاته الأخيرة من جهة وأعضاء المجلس من جهة ثانية حتى الوصول إلى اتفاق بخصوص النص التوفيقى المقترح للخلاف، فيساهم ذلك كما يرى البعض في تقريب وجهة نظر للمجلسين وتسهيل اعتناق موقف أحدهما من قبل الآخر<sup>(2)</sup>.

هذا وقد أثبت الواقع العملي أن كل النصوص المحالة على اللجان المتساوية الأعضاء خلال الفترة التشريعية الأولى للبرلمان والتي عرفت اقتراح نص توفيقى بشأنها، كان التصويت السري أساسا لها، رغبة في إنجاح العمل وأن كل إشكال عرفته اللجان المتساوية لم يخص نوع التصويت بل انعدام ما يحدد كيفية إجراء التصويت وأسلوبه<sup>(3)</sup>، الأمر الذي يؤكد حتمية وضرورة إيجاد نظام داخلي للجنة المتساوية الأعضاء أو إعادة النظر في النصوص الخاصة بها، وإذا كان الاحتكام

(1) C,F,H.TRUNKA,OP,CIT,PP503-504

(2) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 24.

(3) - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 127.

للتصويت ضرورة تستجيب وتفعيل عمل اللجنة المتساوية إيعادا لانسداد فإن الوضع السياسي للمجلسين يتحكم أيضا وبقدر كبير في تحقيق لتسوية بينهما ومن ثم المساهمة في هذا التفعيل.

### ب-2 الوضع السياسي للمجلسين والنص التوفيقي للجنة

نظريا تعتبر اللجنة المتساوية، آلية مكلفة بتقريب مجلسي البرلمان بخصوص النصوص محل الخلاف، غير أن تركيبها السياسية المنبثقة عن تركيبة المجلسين حولتها عن هذا إلى العمل على إيجاد توفيق بين الأغلبية السائدة داخل كل منهما<sup>(1)</sup>.

لذا فإن جوهر النقاش في وصول اللجنة المتساوية إلى نص توفيقي يصبح منصبا، بل يجب أن ينصب على الانتماء السياسي للأغلبية الممثلة بالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، باعتباره المحدد الحقيقي لعمق الخلاف بمعنى الوقوف على مدى قدرة اللجنة المتساوية على إيجاد نص يوفق بين كل الحساسيات الحزبية، فعند وحدة الأغلبية السياسية في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بانتمائها لنفسها الحزب أو التيار السياسي فإن الإشكال لا يثور وإذا وجد اختلاف بينهما فإنه يكون بسيطا وغالبا ما يخص أمورا تقنية يسهل على اللجنة المتساوية تسويته<sup>(2)</sup>. أما في حال اختلاف الأغلبية السائدة بهما فإن الاختلاف بينهما حول النصوص التشريعية سيكون استراتيجيا ومرجعياته التباين بشأن الركائز الأساسية لعمل كل مجلس فلا يسع عندها اللجنة المتساوية الوصول إلى نص توفيقي بسهولة. وإذا تحقق ذلك فيكون بعد مناقشات واسعة تأخذ الظروف المحيطة بالنصوص محل الخلاف بعين الاعتبار<sup>(3)</sup>.

هذا وقد أثبتت الممارسة العملية أن إختلاف التوجهات السياسية بشأن قانون الوثام المدني، جعل التسوية بخصوصية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تحقق بعيدا عن اللجنة المتساوية الأعضاء، رغم اختصاصها الأصيل دستوريا في القيام بذلك، حيث اضطرت لجننا الشؤون القانونية للمجلسين إلى الاجتماع في شكل لجنة واحدة لتسوية الخلاف بينهما، مع انعدام

<sup>(1)</sup> - CF,H.TRUNKA,OP,CIT,P 508

<sup>(2)</sup> - شريف كايس، اليوم الدراسي محل موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، المرجع السابق، ص 43. -بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 74.

<sup>(3)</sup> - طالب طاهر، المرجع السابق، ص 74.

الأساس القانوني لهذا الإجراء الارتجالي قصد تفاعلي أي خلاف قد يحدثه التباين العميق للمواقف بخصوص المسائل التي تضمنها نص قانون الوئام المدني نتيجة اختلاف رؤى الحساسيات السياسية الممثلة بمجلسي البرلمان بشأنه<sup>(1)</sup>.

إن هذا الواقع يعكس وبجلاء تحكم الوضع السياسي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تماثلا أو اختلافا في تفعيل أو تقليص عمل اللجنة المتساوية الأعضاء أو في الحقيقة تسهيل أو عرقلة أداء مهامها في إيجاد الحلول للخلافات المطروحة، بل ويشكك في مدى قدرة اللجنة المتساوية على حل كل أنواع الخلافات، لأنه في حال اشتداد الصراع بين القوى السياسية الممثلة داخل مجلسي البرلمان لن يكون بوسع عدد معين من البرلمانيين تجاوز خلافات يغذيها اختلاف التوجه الايديولوجي. هذا ورغم هذا الواقع، فإن اللجنة المتساوية الأعضاء وبمجرد تمكثها من اقتراح نص توفيقى ولا بد لها من ذلك، يكون دورها في التسوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قد اكتمل ليأتي تدخل رئيس الحكومة لإتمام الإجراءات المتبقية بعرض النص التوفيقى للجنة المتساوية على مجلسي البرلمان على التوالي للتقرير النهائي بخصوصه.

## 2- عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء

بتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اقتراح نص توفيقى بخصوص الأحكام محل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ينتهي دورها في إجراء الحوار البرلماني بينهما قصد التسوية لتبدأ حركية جديدة على مستوى المجلسين للمصادقة على هذا النص التوفيقى كاختصاص حصري لهما (ب) غير أن سلطتهما في التقرير بشأن النص التوفيقى لا يمكن وضعها موضع التنفيذ دون تدخل الأول الذي يتعين عليه عرض هذا الأخير على البرلمان بمجرد تبليغه إياه (أ).

### أ- عرض النص التوفيقى: التزام حكومي

على رئيس المجلس المعني، المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، الذي عقدت بمقره آخر أشغال اللجنة المتساوية تبليغ النص التوفيقى الذي توصلت إليه إلى الوزير الأول<sup>(2)</sup> ليلتزم هذا الأخير بعرضه على مجلسي البرلمان للمصادقة عليه وفق الإجراءات العادية المعتمدة تطبيقا للمادة 120

(1) - طالب طاهر، المرجع السابق، ص 75.

- شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، ص ص 66-67.

(2) - المادة 94 الفقرة 40 من القانون العضوي رقم 99-02.

من النص الأساسي<sup>(1)</sup>.

ومنعا لشل تحقيق أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء نتائجها المرجوة في حل الخلاف نتيجة احتكار الوزير الأول حق عرض نصها على مجلسي البرلمان، قد ألزمه المؤسس الدستوري في القيام بذلك دون أن يترك له مجالاً للخيار إذ لا يمكنه الاحتفاظ بالنص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء وحرمان البرلمان من الإطلاع عليه وأخذ القرار النهائي بشأنه.

إن غل يد الوزير الأول عن الخيرة في عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء من دونه يحقق تفعيل سيرورة العمل التشريعي عند اختلاف مجلسي البرلمان بشأن النصوص التشريعية حيث يبعد كل انسداد قد يحدثه تأخر الوزير الأول في تنفيذ التزامه، كما يضيق سلطته في تقدير ملاءمة العرض من عدمه حسب الظروف السائدة، ومن ثم فهو يعد أحد آليات منع تآزم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بعد انتهاء مفاوضاتهما بخصوص النصوص التشريعية موضوع الخلاف. فإذا كان الوزير الأول يتحكم في تفعيل آلية الحوار بين المجلسين دون قيد أو شرط فإن الأمر ليس كذلك عند التقرير بشأن أعمال هذه الأخيرة.

رغم أن إلزام الوزير الأول على عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للتقرير بشأنه لا يبدو عمليا كفاية، طالما أن الإلزام غير مقترن بميعاد زمني يكون على الوزير الأول عرض النص التوفيقى خلاله، الأمر الذي يجر إلى نفس الواقع الناتج عن عدم اقتران حق هذا الأخير في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بميعاد محدد بما يجعله المتحكم الحقيقي في تسهيل أو تأزيم العلاقة بين المجلسين بعد وصولهما لحل توفيقى، فضلا على أن عدم تحديد ميعاد زمني يقوم الوزير الأول بعرض النص التوفيقى على البرلمان يفتح له سبيلا للتخلي عن النصوص المعروضة أمام البرلمان والتي اختلف بشأنها مجلساه، وإن كان البعض منها مشاريع قوانين<sup>(2)</sup>.

هذاولا يتوقف دور الحكومة عبر الوزير الأول، عند عرض النص التوفيقى على البرلمان بل يستمر إلى متابعة إجراءات المصادقة على هذا الأخير وسيما متابعة ممارسة نواب المجلسين

(1) - المادة 120 الفقرة 5 من الدستور " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

-المادة 95 فقرة 1 من نفس القانون العضوي.

(2) - ادريس بوكرا، مراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والتغير، المرجع السابق، ص 48.



حق التعديل، إذا لا يسع النواب إدخال أي تعديل على النص التوفيقى دون موافقة الحكومة، وإن كان هذا التنظيم يبدو أمرا منطقيا في جانب الحكومة فإنه ليس كذلك في مواجهة البرلمان: فالحكومة باستدعائها للجنة المتساوية الأعضاء تظهر نوعا من القبول لتقوم هذه الأخيرة بإدخال بعض التعديلات على النصوص المحالة إليها سيما إذا كانت مشاريع قوانين، كصيغة لتقليل الخلاف بين مجلسي البرلمان للإسراع في التصويت عليها في حين أن قبولها إدخال أعضاء البرلمان تعديلات على النص التوفيقى للجنة المتساوية قد يبعد هذا الأخير عن روح النص الأساسي المناقش أول مرة من قبل المجلسين ولذلك تكون موافقة الحكومة ضرورية لمثل هذه التعديلات<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة لمجلسي البرلمان فالواضح أن اللجنة المتساوية الأعضاء ملزمة على إيجاد نص توفيقى للخلاف دون أن يكون حكما نهائيا على حله، سيما إذا كان هذا الأخير عميقا أي أن اقتراح النص التوفيقى لا يعني التسوية النهائية التي يمكن تحقيقها عند عرضه على مجلسي البرلمان للمصادقة بتمكين أعضائهما من إدخال تعديلات تسهل ذلك دون أن تمس جوهر النص كثيرا وهو ما يستجيب، والرأي القائل باشتراك بقية أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، من غير أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، في عملية التسوية الموكلة لهذه الأخيرة، فإذا لم تسمح لهم الفرصة بالمشاركة خلال عملية التسوية داخل اللجنة المتساوية فأثناء مناقشة حصيلة الأشغال للتقرير بخصوصها.

إن ممارسة حق التعديل على النص التوفيقى المقترح من اللجنة المتساوية يعد سبيلا لضمان سيرورة العمل التشريعي، لقدرة في صنع تقرير ايجابي لأعضاء البرلمان بشأنه عوض إكراه الحكومة على سحبه في حال استمرار الخلاف بين مجلسي البرلمان والذي يزيد في هوته عدم تمكين النواب من تمرير بعض تعديلاتهم، لذا لا يجب للحكومة أساسا أن تتخوف من ممارسة نواب المجلسين حق التعديل على النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء، إذ يمكنها أن تدفع بالأمور إلى طرح تعديلات في الاتجاه الذي تريد سيما إذا كانت لها اعتراضات أساسية على نص اللجنة المتساوية بتوجيه النواب الموالين لها في إدخال التعديلات التي تراها<sup>(2)</sup>.

(1)-C.F.PRILLIPE ARDANT.OP.CIT.P 568

(2) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص ص 35-36.

هذا ويعرض الوزير الأول النص التوفيقي للجنة المتساوية على البرلمان يلتفت مجلسية لأخذ القرار النهائي بخصوصه باعتباره اختصاص برلمانيا.

#### ب-المصادقة على النص التوفيقي: اختصاص برلماني

تقوم الحكومة بعرض النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان طبقا للإجراء العادي وفق المادة 120 من النص الأساسي باعتبار أن سلطة التقرير النهائي بشأنه اختصاص حصري للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء دون اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ أن هذه الأخيرة لا تشكل برلمان مصغرا لأخذ القرار النهائي بخصوص الأحكام موضوع الخلاف بين المجلسين بل مهمتها اقتراح حل لها فحسب<sup>(1)</sup>. يعرض هذا الحل على المجلسين للقيام بذلك.

ومن الناحية التقنية يلاحظ اختيار المؤسس الدستوري اتباع نفس اتجاه المصادقة المختار في أداء العمل التشريعي بخصوص عرض النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء على مجلسي البرلمان، مع فارق وحيد يجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصوتان على هذا النص وفق نفس الصيغة المقترحة من اللجنة المتساوية الأمر الذي يعكس تبني المؤسس الدستوري المساواة بين المجلسين إلى آخر خطوات عملية تسوية الخلاف باعتماد حل واحد لهذا الأخير من قبلهما.

ليكون مصير النص التوفيقي بعد عرضه على المجلسين أحد الأمرين: الأول قبولهما له إثر مصادقة ايجابية على مستواهما لينتهي بذلك الإشكال القائم بينهما من جهة ولتتأكد فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في تأمين الحوار البرلماني لتقريب وجهات النظر بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من جهة ثانية، من خلال تمكين مجلس الأمة للتأثير في مضمون النصوص التشريعية دفاعا عن رأيه بالمشاركة في أشغال اللجنة المتساوية، ومن ثم بروز قدرة اللجنة المتساوية الأعضاء على ترقية العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان بتذليل بؤر التوتر بينهما منعا للانسداد المؤسساتي في حين يتجسد الثاني في استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، رغم تمكن اللجنة المتساوية الأعضاء من اقتراح نص توفيقي للأحكام بموضوع اختلافهما، عند رفض أحدهما النص التوفيقي، الأمر الذي يترجم عمق الخلاف وتباعد نظرتهما في أداء العمل ومن ثم عرقلة سيرورته وانعكاس آثاره سلبا على مؤسسات الدولة.

(1) - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 123

فإذا كان التصويت السلبي جواب للمجلس الوطني الشعبي بخصوص النص التوفيقي، فإن الحكومة تضطر إلى سحبه مباشرة<sup>(1)</sup>. دون حاجتها إلى تمريره داخل مجلس الأمة، ذلك أن المؤسس الدستوري يشترط ضرورة موافقتها على ذات النص بنفس الصيغة المقترحة من اللجنة المتساوية الأعضاء، كما حافظ هنا أيضا على تدخله اللاحق، بمعنى عدم تمكن مجلس الأمة من التدخل لأخذ القرار بخصوص النص التوفيقي قبل أو دون موافقة المجلس الشعبي الوطني الذي يفسر رفضه استمرار الخلاف بشأن النصوص المحالة سلفا على اللجنة المتساوية الأعضاء بما يوجب سحب النص التوفيقي.

غير أن هذا الرفض قليل التصور من جانب المجلس الشعبي الوطني، لأنه من غير المنطقي ألا يصوت على نص سبقته موافقته عليه، ولم يكن له ضلع في الخلاف الذي أحدثه واقعا عدم توفير مجلس الأمة للنصاب الضروري للتصويت على ذات النص، إلا إذا كانت الحكومة تستند إلى أغلبية برلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني ولم ترغب في التعديلات المدخلة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء سيما إذا حملت هذه الأخيرة ضمن طياتها توجه مجلس الأمة ذي الأغلبية المختلفة عن توجه الحكومة أو أغلبية المجلس النظير، فإنها ستوجه تصويت نوابه نحو رفض النص التوفيقي المقترح من قبل اللجنة المتساوية.

إن هذا الرفض يعد السد المنيع الموجه من قبل الحكومة المدعومة بأغلبية مساندة من المجلس الشعبي الوطني أمام تدخل مجلس الأمة للتأثير في محتوى النصوص التشريعية، وإن تطلب ذلك سحب الحكومة لهذه الأخيرة كليا من البرلمان وإن كانت مشاريع قوانين، فضلا على أنه يعد سبيلا لتخلي الحكومة عن النصوص التي لا ترغب في صدورها<sup>(2)</sup>.

بيد أنه، وفي حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني الايجابية، فإن إحالة النص التوفيقي للجنة المتساوية على مجلس الأمة تعد أمرا إلزاميا، ليملك عندها السلطة الكاملة على غرار المجلس النظر في رفض هذا النص بعدم توفير نصاب الثلاثة أرباع الشروط دستوريا للتصويت داخله.

إن سلطة الرفض هذه، وإن كانت تتفق وسلطة الكبح التي يؤمنها مجلس الأمة حال تدخله في

(1) - المادة 120 الفقرة من الدستور "في حالة استمرار الخلاف يستحب النص"

-المادة 96 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والتغيير، المرجع السابق، ص 49.

أداء العمل التشريعي بأرجائه كل النصوص التي تحمل مواضيع حساسة لم تتبلور بشأنها نظرة شاملة تأخذ في الحسبان كل مقومات الأمة، فإنه يمنح عبر ذلك فرصة جديدة للطبقة السياسية لفتح نقاش متروحوولها، وإن كان رفض مجلس الأمة لا يخص نصا أصليا آت من المجلس الشعبي الوطني بل يتعلق بنص شارك بعض أعضائه في صياغة أحكامه.

فضلا على أن هذا الرفض يعكس من ناحية أخرى عدم قدرة اللجنة المتساوية الأعضاء على تجاوز الخلاف بين مجلسي البرلمان، بما يعني إرغام الحكومة على سحب النص التوفيقي، سيما إذا كان الوضع السياسي لمجلس الأمة مغاير الانتماء الحكومة وكانت هذه الأخيرة محصنة بأغلبية مماثلة لها داخل المجلس الشعبي الوطني.

غير أن رفض مجلس الأمة النص التوفيقي المقترح من قبل اللجنة المتساوية قد يكون بإيعاز من الحكومة ذاتها، وذلك في حال وحدة تقارب انتمائهما السياسي ومغايرته لانتماء المجلس الشعبي الوطني، عكس ما ذكر آنفا، بتوجيه تصويت أعضائه ضد هذا النص كسبيل للوقوف ضد رغبة هذا الأخير على النصوص محل الخلاف، سيما إذا كانت مشاريع قوانين بما يفيد تفضيل الحكومة للتخلي عن هاته النصوص وإن كانت صاحبته على فتح السبيل أمام تأثير المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

إن رفض النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء من قبل مجلس الأمة خاصة وإن كان يضبط به كل حركة تجاوزية قد تظهر بالمجلس الشعبي الوطني، وسيما إذا كانت الحكومة والأغلبية الممثلة به مراقبتان من قبل نفس الحزب أو التيار عبر سلطة الإرجاء<sup>(2)</sup> فإنه يدخله في قفص اتهام شل العمل التشريعي وبالنتيجة شل العمل المؤسستي لأنه المجلس الأخير الذي يعرض عليه النص التوفيقي للجنة المتساوية، كما أنه غير قابل للحل وإن تكرر رفضه للنصوص التشريعية.

إن هذا الواقع يحتم ضرورة إعادة النظر في كيفية تسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، سيما ما تعلق بالتصويت على النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء الذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الإلتزام السياسي للأطراف المؤثرة في العمل التشريعي، الحكومة، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من جهة، وضرورة تدخل المجلسين على حد سواء لإكمال

(1) - إدريس بوكرا، مراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات ولتغيير، المرجع السابق، ص ص 47، 48.

- إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص ص 75-76.

(2) - بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 132.

أشواط هذا العمل.

وهكذا يتضح أن المؤسس الدستوري أراد بتقرير الثنائية المتساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لمباشرة العمل التشريعي أن يجعل منهما وجهان لعملة واحدة بأدائهما دورا تكامليا على هذا الصعيد سواء حال الاتفاق أو الاختلاف، فيعيد بذلك التوازن داخل البرلمان المفتوح أمام كامل التيارات السياسية، عن طريق إبعاد احتكار صنع القانون من قبل مجلس واحد، ومن ثم إبعاد هيمنة إرادة أغلبية برلمانية تتحكم آنيا في البرلمان: فبهذا التقرير لا المجلس الشعبي الوطني قادر على صنع القانون بمفرده دون تدخل مجلس الأمة ليكمل ما بدأه، ولا مجلس الأمة بإمكانه الاستغناء عن تدخل المجلس النظير المعد الأول للعمل.

### ثانيا: اللجنة المتساوية الأعضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 الاتجاه المزدوج في مباشرة العمل التشريعي من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وذلك بمنحه حق الاقتراح لأعضاء مجلس الأمة من جهة وكذا منحه حق استقبال مشاريع قوانين الحكومة على غرار المجلس الشعبي الوطني ولكن بالتهيئة الخاصة الموضحة سلفا، كما أنه تتبأ بوقوع الخلاف بين المجلسين أثناء تأدية دورهما بخصوص هذا العمل، ولم يترك هذا التنبؤ للحلول الافتراضية أو الاحتمالية بل أنه قطع الشك باليقين عندما نص صراحة على آلية فك الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص النصوص القانونية المحالة بينهما وذلك من خلال نصه على إنشاء اللجنة المتساوية حيث «وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا موافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، ويسحب النص إذا لم تخطر

الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة»<sup>(1)</sup>.

وإذا كان المؤسس الدستوري قد نص على آلية حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من خلال إنشائه للجنة المتساوية الأعضاء، فإن تنظيم الإجراءات داخل هذه الأخيرة تركه للقانون العضوي رقم 16-12<sup>(2)</sup>. والقراءة المتأنية للنصين توضح بجلاء أن هنالك من الأمور الثابتة التي لم تتغير بخصوص اللجنة المتساوية الأعضاء عما كانت عليه في ظل التعديل الدستوري 1996 والقانون العضوي رقم 99-02 بما يعكس ثباتا في توجه المؤسس الدستوري ومعه المشرع في حل الخلاف بين المجلسين في ظل التعديل الدستوري 2016 (I) دون أن يكون ذلك ثباتا كلياً، بل هنالك من الأمور المستحدثة مع هذا التعديل والتي تعكس نظرة جديدة للمؤسس الدستوري ومن ثمة المشرع لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (II).

#### I- الثابت من دستور 1996 في حل الخلاف بين المجلسين في ظل التعديل الدستوري 2016

إن المؤسس الدستوري بموجب تعديل سنة 2016 وإن أعاد النظر في كيفية تدخل مجلسي البرلمان لممارسة العمل التشريعي، سيما ما خص تدخل مجلس الأمة على هذا المستوى، فإنه لم يحد كلياً عما كان معمولاً به في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 مما يعكس تبنيه لتغييرات تماشياً والتطور والمستجدات المحيطة بالبرلمان وضرورة الاستجابة لها وفي نفس الوقت ثباته وتأكيدُه على إبقاء بعض من المعمول به.

وهو الواقع عند تنظيمة لحل الخلاف الذي قد ينشأ بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص النصوص القانونية المتداولة بينهما، وهو الحل الذي عكس كثيراً من الثوابت التي لم تتغير عما عمل به في تعديل سنة 1996، وأولها اختيار آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لفض الخلاف بين مجلسي البرلمان.

غير أن اختيار آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ليس الأمر الثابت الوحيد في حل الخلاف بين المجلسين، بل هنالك أيضاً ما يخص الشروط الخاصة بتأسيس اللجنة (1) وضرورة التوصل إلى نص يوفق بين المجلسين وعوضه عليهما للمصادقة (2).

(1) - المادة 138 الفقرة 5،6،7،8 من التعديل الدستوري 2016

(2) - المواد 88-98 من القانون العضوي رقم 16-12.

### 1-الثابت في شروط التأسيس

بالرجوع إلى النصوص المنظمة لشروط تأسيس اللجان المتساوية الأعضاء نجد أنها حافظت على منح حق استدعاء إنشائها للحكومة (أ) ومنح حق تعيين أعضائها للبرلمان بمجلسيه في مساواة تامة بينهما (ب)

#### أ-استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء:

إن استقرار شروط تأسيس اللجنة المتساوية يظهر بجلاء أن المؤسس الدستوري مازال يعطي حق استدعائها إلى الوزير الأول حصرا دون مشاركة أي طرف آخر، وسيما رئيسي مجلسي البرلمان (1) كما كان مطالبا به دائما.

فإذا كان منح الوزير الأول حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لمحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مرده مشاركة الحكومة في العمل التشريعي من خلال المشاركة في أول خطواته المتمثلة في إيداع مشاريع القوانين، بالتنظيم المبين سلفا، لدى مجلسي البرلمان، ومحاولته الإسراع في المصادقة عليها لحاجة الحكومة لها، والخلاف بين المجلسين بشأنها قد يعطل ويعرقل التنفيذ الميداني لبرنامجها الحكومي، فإن حصر هذا الحق على الوزير الأول فقط يقلل حتما من هامش الدفاع على النصوص المختلف عليها بين المجلسين، والتي تكون من لدن مبادرة أعضاء هذين الآخرين، أي اقتراحات قوانين.

بما يفيد أن إعطاء الحق حصرا للوزير الأول يجعله دائما المتحكم في العلاقة الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فقد لا يقدم على طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حال ما كان النص المختلف عليه اقتراح قانون، مصدره المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

مما يؤكد ضرورة إعطاء حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وعلى قدم المساواة لرئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الأمة كوسيلة للدفاع عن مقترحات نواب المجلسين في حال وقوع خلاف بخصوصها، وإعطائه لرئيسي المجلسين مرده تمتع هذين الأخيرين بحق اقتراح القوانين، وهو الطريق السليم والموازي لحق الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للإسراع في التصويت على ما بقي عالقا بين المجلسين بسبب خلافهما.

(1) - المادة 138 الفقرة 5 من التعديل الدستوري 2016.

في حين أن الثبات على حصر استدعاء اللجنة المتساوية بين يدي الوزير الأول مع التعديل الدستوري سنة 2016 رغم ما وجه له من انتقادات في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 واقتراح حلول لمواجهة هذه الأخيرة<sup>(1)</sup> لا يمكن تفسيره إلا من زاوية أن المؤسس الدستوري متيقن أن جل النصوص القانونية المعروضة على البرلمان بمجلسيه، مصدرها الحكومة، أي أنها مشاريع قوانين، وليست ذات مصدر برلماني، اقتراحات قوانين، ولا بد من الدفاع عنها في حال الخلاف حولها بين المجلسين بمنح حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للوزير الأول للإسراع في المصادقة عليها.

#### ب- تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء

من الثابت الخاصة بشروط تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تبناها التعديل الدستوري لسنة 2016 تأكيده تعيين أعضائها من قبل مجلسي البرلمان في مساواة تامة، فإذا كان استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التزام حكومي فإن تعيين أعضائها التزام برلماني، وما يؤكد توجه المؤسس الدستوري الثابت بهذا الخصوص، أن المشرع بموجب القانون العضوي رقم 16-12 المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقاتهما وكذا علاقتها مع الحكومة تبني نفس الإجراءات المتبعة في ظل القانون العضوي رقم 99-02 المعمول به في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 لتعيين أعضاء المجلسين باللجنة المتساوية الأعضاء وتنظيمها، بل حتى أن صياغة النصين تكاد تكون نفسها.

ولما كان التوفيق بين إرادتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة غاية اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، فإنه لا يكون بشكل مستقل بل يتم عبر هذا الإطار المشترك ليضمن عوامل الحوار الفعال بينهما، وهو الحوار الذي يتأتى ابتداء باختيار ممثلي المجلسين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء لأنه يصنع المادة 138 في فقرتها الخامسة من النص الأساسي موضع التطبيق الفعلي ولذلك روعيت بخصوصه المساواة التامة بين المجلسين من جهة وضمان تحسين العمل وتفعيله داخل اللجنة المتساوية من خلال إيجاد تركيبة بشرية فعالة من جهة أخرى، فنظريا تستوجب المساواة في البحث عن الاتفاق بين مجلسي البرلمان عند اختلافهما ضمان تمثيل متساو لهما داخل الجهاز المكلف بذلك، ينع استئثار أحدهما بعدد أكبر من الأعضاء فيختل التوازن بينهما، والذي يتطلب مساواة في الممثلين الحاملين لوجهة نظر كل مجلس من جهة وعبر تشكيلة الهيئة المنظمة للعمل

(1) - أنظر ما ذكر في حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996.



داخل هذا الجهاز من جهة ثانية<sup>(1)</sup>.

وقد حرص المشرع على تأكيد ذلك عند تمثيل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء: فالمكتب المنظم للعمل ينتخب مع انعقاد أول اجتماع لهذه الأخيرة، ويتم اختيار رئيس مكتب اللجنة ونائبه ومقررين من ضمن أعضاء المجلسين على حد سواء، ليكون رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء من أعضاء المجلس الذي تجتمع بمقره اللجنة ونائبه من ضمن أعضاء المجلس الآخر ويضاف لهما مقرر عن كل مجلس<sup>(2)</sup>.

وطالما أن اللجنة المتساوية تعقد اجتماعاتها بالتناوب بين مقري المجلسين، فإن صفة رئيس مكتب اللجنة ونائبه تتغير وفق هذا التناوب<sup>(3)</sup>. وهو الأمر الذي يعمق المساواة في تنظيم العمل إذ يعمل على منع تحويل المناقشات واتخاذ القرار على مستوى اللجنة المتساوية لصالح وجهة نظر أحد المجلسين دون الآخر، هذا وقد حصر المشرع التمثيل العددي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية في عشرة أعضاء من كل واحد<sup>(4)</sup> استجابة لمطلبين تقني وسياسي: التقني يخص إضفاء الفعالية على أعمال اللجنة لأن اعتماد عدد أكبر من شأنه أن يمدد المناقشات زمنيا في حين يرجع السياسي إلى أسلوب التمثيل المعتمد في تشكيل اللجنة المتساوية بما يضمن تمثيل كل التيارات الموجودة بالمجلسين لأن اختيار الأعضاء يقوم على الانتخاب<sup>(5)</sup>.

فالتسوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في تزويد اللجنة المتساوية بالتركيبة العضوية أمر ضروري لأن هدفهما الأساسي اقتراح نص توفيق حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف بما يعني ضرورة الاحتكام للتصويت في إرساء هذا النص هذا الأخير لن يعبر عن إرادة المجلسين عند تمتع أحدهما بتمثيل أكبر سيما أن الممثلين يذهبون إلى اللجنة المتساوية برأي المجلس الذي ينتمون إليه، أي باعتبارهم ممثلين لمجموع المجلس وليس الأحزاب أو المجموعات

(1) -Loui Trotabas,Paul Jsoart, op.cit.p 84

(2) - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12

(3) - المادة 90 من نفس القانون العضوي

(4) - المادة 89 من نفس القانون العضوي.

(5) - عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 258.

-عزوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص ص 264-268.

البرلمانية التي ينتمون إليها، لذلك يكون دورهم الرئيسي الانتصار لموقف مجلسهم<sup>(1)</sup>. والتوفيق بين المجلسين، أو بالأحرى الموقفين يستلزم المساواة في عدد الممثلين.

## 2- النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء

من الثابت التي استمر المؤسس الدستوري في تبنيها بخصوص حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص النصوص القانونية، ضرورة توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص توفيقى (أ) يعرض على المجلسين قصد التصويت عليه (ب).

### أ- ضرورة الوصول إلى نص توفيقى:

ليس هنالك ما يوحي في النصوص الناظمة لعمل اللجنة لمتساوية بأن المشرع قد تصور فشل هذه الأخيرة في الوصول إلى حل يقرب بين المجلسين وهو ما تؤكد المادة 97 من القانون العضوي المنظم لمجلسي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة التي لا تتصور الفشل أثناء عمل اللجنة المتساوية بل بعد عرض تقريرها على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

هذا وتحقيقا لنفس النتيجة، أي الوصول إلى نص توفيقى لتفادي الانسداد بين المجلسين، فإنه بوسع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء إشراك بقية أعضائهما، من غير ممثليهما على مستوى اللجنة المتساوية، بشكل غير مباشر في إجراءات التسوية التي تباشرها اللجنة المتساوية بإحداث نوع من الذهاب والاياب بين هاتين الأخيرتين من جهة وأعضاء المجلس من جهة ثانية حتى الوصول إلى اتفاق بخصوص النص التوفيقى المقترح للخلاف، فيساهم ذلك كما يرى البعض في تقريب وجهة نظر المجلسين وتسهيل اعتناق موقف أحدهما من قبل الآخر<sup>(3)</sup>.

### ب- عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية للمصادقة:

على رئيس المجلس المعني، المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، الذي عقدت بمقره آخر

(1) - عزاوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 268

H.Truka,op,cit,p 504

(2) - المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12 « إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين... وإذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك بسحب النص طبقا لأحكام الفقرة 8 من المادة 138 من الدستور».

(3) - الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، المرجع السابق، ص 24.

أشغال اللجنة المتساوية تبليغ النص التوفيقى الذي توصلت إليه إلى الوزير الأول<sup>(1)</sup>. ليلتزم هذا الأخير بعرضه على مجلسي البرلمان للمصادقة عليه ومنعا لشل تحقيق أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء نتائجها المرجوة في حل الخلاف نتيجة احتكار الوزير الأول حق عرض نصها التوفيقى على مجلسي البرلمان، فقد ألزمه المؤسس الدستوري في القيام بذلك دون أن يترك له مجالاً للخيار إذ لا يمكنه الاحتفاظ بالنص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء وحرمان البرلمان من الإطلاع عليه وأخذ القرار النهائى بشأنه.

غير أن إلزام الوزير الأول بعرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على مجلس البرلمان للتقرير بشأنه لا يبدو عملياً كفاية طالما أن هذا الإلزام غير مقترن بميعاد زمنى يكون على الوزير الأول عرض النص التوفيقى خلاله، الأمر الذي يجعله المتحكم الحقيقى في تسهيل أو تأزيم العلاقة بين المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة بعد وصولهما إلى حل وسط بخصوص خلافهما<sup>(2)</sup> فضلاً على عدم تحديد ميعاد زمنى ليقوم الوزير الأول بعرض النص التوفيقى على البرلمان يفتح له سبيلاً للتخلى على النصوص المعروضة أمام البرلمان والتي اختلف بخصوصها مجلساه، وإن كانت مشاريع قوانين<sup>(3)</sup> وتقوم الحكومة من خلال الوزير الأول بعرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان طبقاً للإجراء العادى وفق المادة 138 من النص الأساسى، على اعتبار أن سلطة التقرير النهائى بشأنه اختصاص حصري للمجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة على حد سواء دون اللجنة المتساوية الأعضاء، لأن هذه الأخيرة لا تشكل برلمان مصغر الأخذ القرار النهائى بخصوص الأحكام موضوع الخلاف بين المجلسين بل مهمتها اقتراح حل لها فحسب<sup>(4)</sup> ليعرض هذا الحل على المجلسين للقيام بذلك، هذا ولا يتوقف دور الحكومة عبر الوزير الأول عند عرض النص التوفيقى على البرلمان، بل يستمر إلى متابعة اجراءات المصادقة على هذا الأخير وسيما متابعة ممارسة نواب المجلسين حق التعديل، إذ لا يسع النواب إدخال أي تعديل

(1) - المادة 95 الفقرة 4 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - عقيلة خرباشتي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 50.

(3) - إدريس بوكرا، مراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 48.

(4) - عقيلة خرباشتي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 50.

-بوزيد لزهارى، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 123.

على النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء دون موافقة الحكومة<sup>(1)</sup>.

## II-المتغير عن دستور 1996 في حل الخلاف بين المجلسين في ظل التعديل الدستوري 2016

إن كان المؤسس الدستوري قد اعتمد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف بين المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة على غرار ما كان معمولا به فى ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 من جهة والعمل بنفس الإجراءات والخصوصيات السارية فى ظل هذا الأخير، فإن اعتماد هذه الآلية لحل الخلاف بين مجلسى البرلمان عكس مستجدات وتغييرات لم تكن موجودة من قبل، منها ما يخص تأطير أعمال حق الوزير الأول وفى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء (1) الجديد الخاص بموضوع أعمال اللجنة وتأطيره زمنيا (2) والتعامل مع النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء فى حال استمرار خلاف المجلسين بخصوصه(3).

### 1-تأطير حق الوزير الأول فى استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

أعطى المؤسس الدستوري فى ظل كل من التعديلين الدستوريين لسنة 1996 و 2016 حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لإيجاد نص توفيقى بخصوص النصوص القانونية المختلف حولها بين المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة، للوزير الأول، غير أنه أعاد النظر فى إجراءات تأطير هذا الاستدعاء نتيجة الانتقادات التى عرفها سابقا من تحكم فى العلاقة الوظيفية بين مجلسى البرلمان وتأخيرها إيجاد الحل بينهما فى حال اختلافهما بخصوص النصوص القانونية، نتيجة إطلاق سلطته وعدم تقييدها بميعاد زمنى<sup>(2)</sup>.

هذا الميعاد الزمنى الذى كان ضرورة لابد من إيجادها لغل يد الوزير الأول عن الخيرة فى طلب أو عدم طلب استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وتحقق بموجب الفقرة الخامسة من المادة 138 من النص الأساسى حيث «فى حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء فى كلتا الغرفتين فى أجل أقصاه خمسة عشرة يوما»

(1) - المادة 138 الفقرة 6 من التعديل الدستوري 2016.

(2) عزاوى عبد الرحمن، المرجع السابق، ص ص 274-276.

-مراد بقالم، المرجع السابق، ص 254.

-عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة فى النظام الدستوري الجزائرى، المرجع السابق، ص ص 256-257.

وهو نفس الميعاد الذي كان يباشر فيه الوزير الأول استدعاء<sup>(1)</sup>.

ولكن الملاحظ أن المؤسس الدستوري ومعه المشرع.. وكما كان الحال عليه في التعديل الدستوري لسنة 1996 لم يتطرق إلى حالة استنفاد هذه المدة دون اجتماع اللجنة، مما يعني طلبا جديدا للوزير الأول وإعادة نفس السيناريو، مما يجعل الحل المتمثل في الاجتماع التلقائي للجنة المتساوية الأعضاء، بقوة القانون بمجرد حدوث الخلاف بين المجلسين أحسن طريق لتلافي النقائص على هذا المستوى<sup>(2)</sup>.

## 2-المستجد في المواضيع المحالة على اللجنة المتساوية الأعضاء:

تؤكد الفقرة الثالثة من المادة 138 من النص الأساسي على أن «تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه» وفي حال خلاف المجلسين بخصوص النص المتداول بينهما تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول الاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف<sup>(3)</sup>.

أما الحكم أو الأحكام محل الخلاف فقد حددته المادة 95 من القانون العضوي رقم: 16-12 في فقرتيها الثانية والثالثة «مع مراعاة أحكام الفقرتين 4 و5 من المادة 138 من الدستور، لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة، في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملا، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور».

ومن الفقرتين السابقتين يتضح جليا أن اللجنة المتساوية الأعضاء تنشأ للنظر في الخلاف الذي ينشأ بين المجلسين بخصوص الحكم أو الأحكام أو النص كاملا الذي لم يحصل على الأغلبية المطلوبة في المجلس المعني بعد تصويت المجلس النظير عليه.

ونتيجة للنظرة المستحدثة للمؤسس الدستوري بخصوص تدخل مجلس الأمة في العمل

(1) - المادة 88 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-12

(2) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 258.

(3) - المادة 138 الفقرة 5 من التعديل الدستوري 2016.

التشريعي والتي شملت في أحد جوانبها منح هذا الأخير حق اقتراح القوانين واستقبال مشاريع القوانين المودعة من قبل الحكومة في مجالات محددة من جهة وضرورة تدخله للتصويت على ما يحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، فإن موضوع أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء لم يبق محصوراً، كما كان عليه في التعديل الدستوري لسنة 1996 في المواضيع الحكم أو أحكام النص أو النص القانوني كاملاً، التي لم تحز على النصاب الضروري لتصويت مجلس الأمة الثلاث أرباع بل أنه اتسع نتيجة النظرة المستحدثة للمؤسس الدستوري والتي اتبعتها ازدواج طريق العمل التشريعي ليشمل النصوص القانونية سواء كانت حكماً من نص أو أحكاماً من نص أو نصاً كاملاً، التي لم تحصل على الأغلبية المطلوبة للتصويت عليها داخل المجلسين سواء كانت هذه الأغلبية متعلقة بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة سواء كان النص القانوني نصاً عادياً أو عضوياً، أي الأغلبية البسيطة بخصوص القانون العادي والأغلبية المطلقة بخصوص القانون العضوي.

وبتحديد المواضيع التي ستحال على اللجنة المتساوية الأعضاء وتبليغ الوزير الأول طلب اجتماع اللجنة إلى رئيس كل غرفة تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف<sup>(1)</sup> وهي المدة المستحدثة بدل مدة عشرة أيام التي كان معمولاً بها في ظل دستور 1996<sup>(2)</sup>.

وعلى اللجنة المتساوية الأعضاء إنهاء المهمة المنوطة بها في أجل أقصاه خمسة عشر يوماً<sup>(3)</sup>.

حيث يتم تبليغ تقريرها إلى الوزير الأول لمواصلة إجراءات حل الخلاف بين المجلسين.

### 3- التعامل مع النص التوفيقى للجنة في حال استمرار الخلاف حوله:

بانتهاؤ مناقشات اللجنة المتساوية الأعضاء بخصوص الحكم أو الأحكام محل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في أجل خمسة عشر يوماً، المحدد لها لإنهاء دورها يقوم رئيس المجلس الذي عقدت اللجنة آخر اجتماع على مستواه إلى الوزير الأول، وهذا هو المعنى الأصح في الفهم والقصد من المادة 95 الفقرة 4 من القانون العضوي رقم 16-12 على خلاف

(1) - المادة 188 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-12

(2) - المادة 87 من القانون العضوي رقم 99-02

(3) - المادة 138 الفقرة 5 من التعديل الدستوري 2016.

-المادة 88 الفقرة 3 من القانون العضوي رقم 16-12

المعنى الذي قد يفهم من التعبير الحرفي لهاته المادة «يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها» فالتفسير الحرفي لمعنى هذه الفقرة يعكس أن اللجنة المتساوية تعد اجتماعاتها في مقر مجلس واحد من مجلسي البرلمان، وهذا مخالف للواقع والنص الذي يؤكد أن اللجنة تجتمع بالتناوب، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة وتبعا لهذا التناوب تختلف صفة رئيس مكتب اللجنة ونائبه<sup>(1)</sup> وبذلك وعند انتهاء مهلة خمسة عشر يوما فإن رئيس المجلس الذي اجتمعت بمقره اللجنة المتساوية الأعضاء هو من يقوم بتبليغ تقريرها إلى الوزير الأول قصد إتمام ما تبقى من إجراءات حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص النصوص القانونية المحالة عليهما.

لتقوم الحكومة بعد تبليغها تقرير اللجنة المتساوية، بعرض النص الذي توصلت إليه هذه الأخيرة على المجلسين للمصادقة عليه<sup>(2)</sup> دون أن يوضح النص الأساسي أو القانون العضوي المنظم لعمل مجلسي البرلمان أي المجلسين يعرض عليه النص أولا، فإذا كان هذا الأمر واضحا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 بعرضه أولا على المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة تماشيا والاتجاه الواحد في سير العمل التشريعي بين المجلسين انطلاقا من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة، فإنه في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ليس كذلك نتيجة منح مجلس الأمة حق اقتراح القوانين واستقبال عدد من مشاريع الحكومة بالأولوية مما يستتبع الازدواج في اتجاه العمل بين المجلسين.

مما يعني أن اختيار المجلس الذي يعرض عليه النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء أولا ستكون بين يدي الحكومة التي ستقدر ذلك بكل حرية حسب ما تراه من ظروف مناسبة لها، ويعرض النص التوفيقى يقوم المجلس المعني بالبحث أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص كاملا<sup>(3)</sup> الذي لا يمكن إدخال أي تعديل عليه دون موافقة الحكومة<sup>(4)</sup>.

(1) - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12

(2) - المادة 138 الفقرة 6 من التعديل الدستوري 2016

-المادة 96 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12

(3) - المادة 96 الفقرة 2 من نفس القانون العضوي.

(4) - المادة 138 الفقرة 6 من التعديل الدستوري 2016.

وفي حال رفض أحد المجلسين النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء بما يفيد رفضه التعديلات المدخلة على النص القانوني وبالتالي استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإن الحكومة تكون أمام حلين: الأول أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، بخصوص النص محل الخلاف وفي هذه الحالة بأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذ تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، والثاني أن تقوم بسحب النص في حال عدم إخطارها للمجلس الشعبي الوطني للفصل نهائياً<sup>(1)</sup>.

وهنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري مع تبني مع التعديل الدستوري لسنة 2016 ما يعرف بالكلمة النهائية بخصوص البث النهائي في النصوص القانونية التي بقيت محل نظر بين مجلسي البرلمان، والتي عادة ما تمنع في الدول المتبنية لنظام الثنائية المجلسية للمجلس المنتخب كلياً صاحب الاختصاص العام في التشريع لأنه يملك حق المبادرة البرلمانية العام<sup>(2)</sup>. وهو حال المجلس الشعبي الوطني.

#### الفقرة الثانية: حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في المغرب

تتبعاً المؤسس الدستوري المغربي بوقوع الخلاف بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص النصوص القانونية، ووضع آلية حل هذا الأخير سواء في دستور 1996 أو دستور 2011. وكما أعاد النظر في تهيئة وتنظيم ممارسة العمل التشريعي من قبل مجلسي البرلمان مع دستور 2011 بالنظر الانتقادات التي عرفها دستور 1996 على هذا المستوى ومطالب الطبقة السياسية بإعادة تكييف تدخل مجلس المستشارين خصوصاً ذلك أن إجراءات العمل التشريعي بالمغرب معروفة أصلاً بطول مراحلها وزاد من تعقيدها تبني نظام الثنائية المجلسية الذي يشمل في بعض جوانبه المرور بإجراءات خاصة لرصد حل الخلاف بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص النصوص القانونية<sup>(3)</sup>.

(1) - المادة 138 الفقرة 7-8 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

-المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - مراد بقالم، المرجع السابق، ص 254.

-عقيلة خرياشي العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص 49.

(3) - سعيد مقدم التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، المرجع السابق، ص 97.

-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 103.



وقد شملت النظرة المستحدثة للمؤسس الدستوري مع دستور 2011 بخصوص حل الخلاف بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، الابتعاد كلياً عما كان معمولاً به في ظل دستور 1996 الذي رصد آلية اللجنة الثنائية المختلطة لإيجاد نص توفيقى بين المجلسين بخصوص النصوص القانونية التي اختلفا بشأنها، حيث إذا لم يأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين، أو مرة واحدة إذا أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناد بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف، ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، وإذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحه يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ما تتبناه من تعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية، وفي هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب أن يقر نهائياً النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم<sup>(1)</sup>.

وهنا نلاحظ أن اللجنة الثنائية المختلطة إذا لم تتمكن من الوصول إلى نص توفيقى أو إذا رفض أحد المجلسين النص الذي وصلت إليه، فهنا تعود الكلمة النهائية لمجلس النواب للتقرير بخصوص النص المختلف عليه ولكن بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

أما في دستور 2011 فإنه لا وجود للجنة المختلطة المتناصفة، حيث «يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، بغية التوصل إلى المصادقة على نص موحد، ويتداول كل مجلس في النص الذي صوت عليه المجلس الآخر في الصيغة التي أحيل بها عليه، ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البث فيه، ولا يقع هذا التصويت إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية، والمجالات ذات الصلة بالتممية الجهوية والشؤون الاجتماعية»<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين نجد أنهما يؤكدان على هذا التوجه، وذلك بتأكيدهما على إعادة صياغة نفس الفصل الدستوري المذكور أعلاه

(1) - الفصل 58 الفقرة 2-3 من دستور 1996.

(2) - الفصل 84 الفقرة 1-2 من دستور 2011

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

والمبين لكيفية تداول المجلسين بخصوص النصوص القانونية وحل الخلاف بينهما بإعطاء الكلمة النهائية لمجلس النواب<sup>(1)</sup>.

لتبين المادة 144 من النظام الداخلي لمجلس النواب كيفية تعامل هذا الأخير مع النص القانوني خلال القراءة الثانية والقراءات الموالية له إذا كان مشروع قانون يحال عليه بالأسبقية أو كان مقترح قانون من لدن نوابه «تتخصر المناقشة في المواد التي لم يتوصل بشأنها مجلسا البرلمان إلى الاتفاق على نص واحد، والمواد التي تم التصويت عليها من لدن كلا المجلسين على نص واحد، ولا يمكن أن تكون محل تعديلات يترتب عنها تغيير المقترضيات التي سبقت المصادقة عليها، ولا يمكن مخالفة هذه الإجراءات إلا من أجل ضمان الملاءمة بين المقترضيات المصادق عليها أو إصلاح خطأ مادي».

وتؤكد المادة 84 الفقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين هذا المقترضى حيث «يحفظ مجلس المستشارين بحق القراءة الثانية للنص المودع لديه بالأسبقية والذي تم تعديله من طرف مجلس النواب وتتنصر المناقشة على المواد المعدلة ما لم يتعلق الأمر بإصلاح أخطاء مادية، وإذا تم تعديل هذا النص يحال لمجلس النواب للتصويت النهائي عليه»

ومن هاته النصوص يتضح أن النصوص القانونية تتداول بين المجلسين، فإذا تمت المصادقة عليها دون تعديل من قبلها تستكمل بقية خطوات العمل التشريعي حتى إصدارها، أما في حالة إدخال تعديل على النص من قبل أحد المجلسين، فهنا تقع حالة عدم الاتفاق على نص موحد فيحفظ عندها كل مجلس بحق القراءة الثانية للنص المودع لديه بالأسبقية وتتنصر المناقشة عندها على المواد المعدلة فقط، أما المواد التي تم التصويت عليها من لمجلسين بخصوص نص واحد، فلا يمكن عندها إدخال تعديلات عليها، إلا ما تعلق بأخطاء مادية، ويعود التصويت النهائي دائما لمجلس النواب على النص القانوني سواء الذي يحال عليه بالأسبقية أو الذي يحال بالأسبقية على مجلس المستشارين وكان محل قراءة ثانية من هذا الأخير وتم إدخال تعديلات جديدة عليه<sup>(2)</sup>.

هذا وإن أعطى المؤسس الدستوري الكلمة النهائية لمجلس النواب للتقرير بخصوص

(1) - المادة 143 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 84 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) -المادة 84 الفقرة 4 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

النصوص القانونية في حال الخلاف بشأنها، فإنه اشترط أن يكون تصويت هذا الأخير بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية<sup>(1)</sup> وهي نفس المجالات التي يعود فيها النظر بالأسبقية لمجلس المستشارين، بمعنى أن المؤسس الدستوري إذا أعطى الكلمة النهائية لمجلس النواب، فإنه اشترط نسبة مغايرة لتلك التي يصادق عليها نهائيا إذا كانت من لدنه أغلبية بسيطة، خلافا للنصوص التي تكون من لدن مجلس المستشارين ووقع الخلاف بشأنها، فإن المصادقة عليها من مجلس النواب نهائيا تكون بالأغلبية المطلقة.

وهو نفس النهج الذي انتهجه، ويؤكد على الكلمة النهائية لمجلس النواب، بخصوص الخلاف حول مشاريع المراسيم بقوانين التي تناقشها بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين بغية التوصل إلى قرار مشترك بينهما، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار النهائي يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب<sup>(2)</sup>.

وهنا نلاحظ أن الكلمة النهائية بخصوص النصوص القانونية أصبحت من اختصاص مجلس النواب على غرار ما هو موجود في الجزائر، أين يعود القرار النهائي للمجلس الشعبي الوطني، مجلس المنتخب كليا وصاحب الاختصاص العام في العمل التشريعي، ويمكن تمييز توجه المؤسس الدستوري المغربي لهذا الخيار الاستجابة لطلبات الطبقة السياسية التي أوصت بإعادة النظر في حجم تدخل مجلس المستشارين إلى جانب مجلس النواب وإعطاء اختصاص أوسع لهذا الأخير<sup>(3)</sup>.

#### الفقرة الثالثة: حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في تونس:

تتأه المؤسس الدستوري التونسي بوقوع الخلاف بين مجلس النواب ومجلس المستشارين عند تداول النصوص القانونية بينهما ورصد الحل لذلك، دون أن يتركه للاجتهاد وذلك من خلال إنشائه اللجنة المشتركة المتناسقة التي تتولى إعداد نص موحد حول الأحكام موضوع الخلاف<sup>(4)</sup>.

(1) - الفصل 89 الفقرة 2 من دستور 2011.

(2) - الفصل 81 الفقرة 2 من دستور 2011

(3) - حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، المرجع السابق، ص 106

- عبد العزيز لمغاري، المرجع السابق، ص 16

(4) - الفصل 33 الفقرة 106 من الدستور.

وبالرجوع إلى نصوص الدستور ونصوص القانون الأساسي عدد 48 المنظم لعمل مجلسي البرلمان وعلاقتها مع بعضهما ومع الحكومة، نجدتها نظمت إجراءات إنشاء اللجنة المشتركة وكيفية لعمل على مستواها سواء من خلال تحديد شروط التأسيس (أولاً) أو تحديد موضوع المناقشات والوصول إلى نص توفيقى للأحكام محل الخلاف (ثانياً).

### أولاً: شروط التأسيس

تتجلى شروط تأسيس اللجنة المشتركة المتناصفة في تحديد الجهة صاحبة الحق في استدعائها (I) من جهة والجهة التي تمدها بالتركيبة العضوية من جهة أخرى (II).

#### I- حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة:

بالرجوع إلى الفصل 33 من الدستور التونسي، نجد أن المؤسس الدستوري جعل حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة حقا مشتركا بين الحكومة ورئيس مجلس النواب، مع توضيح الحالات التي يرجع في الاختصاص لكل جهة، فحق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة يعود للحكومة في حالتين: الأولى تخص مصادقة مجلس المستشارين على نص مشروع القانون مع إدخال تعديلات عليه<sup>(1)</sup> والثانية تخص حالة تعديل مشروع قانون التفويض من قبل ذات المجلس<sup>(2)</sup>.

وهنا نلاحظ أن الاختصاص يرجع للحكومة في استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة عندما يتعلق الأمر بمشاريع قوانين المقترحة من لدن رئيس الجمهورية فقط دون أن يطال مشاريع القوانين التي هي من لدن نواب مجلس النواب، وفي هذا إعلان صريح على أن هذه الأخيرة تدافع على مشاريع قوانين رئيس الجمهورية من خلال استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة للإسراع في المصادقة عليها في حال إدخال مجلس المستشارين تعديلات عليها بعد مصادقة مجلس النواب على ذات المشاريع لأن القانون يستوجب تدخلها بالتتابع للمصادقة على نص موحد بخصوص المجالات التي يكون فيها النظر من اختصاص المجلسين وإدخال هذه التعديلات قد يؤخر إجراءات المصادقة على هذه المشاريع في حال عدم استدعاء اللجنة مما يعني التأثير على السير الحسن لمؤسسات

(1) - الفصل 33 الفقرة 6 من الدستور

(2) - الفصل 34 من الدستور

الدولة لأن رئيس الجمهورية هو الموجه للسياسة العامة للدولة والذي يضبط اختياراتها الأساسية<sup>(1)</sup> وبدون المصادقة على مشاريع قوانينه لا يمكن تجسيد هذه السياسة العامة ولذلك أعطي حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة للحكومة لأنها تسهر على تنفيذ السياسة العامة للدولة طبق التوجيهات والاختيارات التي يضبطها رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>. وهو الأمر ذاته فيما يخص استدعاء الحكومة للجنة المشتركة المتناصفة بخصوص التعديلات التي أدخلها مجلس المستشارين عند مصادقته على مشروع قانون التفويض. في حين وبالمقابل أعطى المؤسس الدستوري صراحة حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة لرئيس مجلس النواب في حالة مصادقة مجلس المستشارين على مشاريع القوانين التي يبادر بها أعضاء مجلس النواب وفي حالة إدخال المجلس الأول تعديلات عليها وهو الحق الذي أكده المشرع بموجب القانون الأساسي عدد 48<sup>(3)</sup>.

وهنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري أعطى حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة للحكومة ورئيس مجلس النواب على حد سواء لتقوم كل وجهة بالدفاع عن النصوص التي تهمها فالأولى تدافع من خلال استدعاء اللجنة على مشاريع قوانين رئيس الجمهورية الضرورية لتنفيذ سياسته العامة والتي تسهر على تنفيذها على أرض الواقع تنفيذا لتوجيهاته، والثاني يدافع على مشاريع قوانين نواب المجلس الذي يرأسه من خلال استدعاء اللجنة المتناصفة للإسراع في المصادقة على ما بقي محل خلاف مع المجلس النظير مما يفعل من دور مجلس النواب في العمل التشريعي، وفي الحالة التي يكون فيها استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة من اختصاص الحكومة، فإن اقتراحها يبلغ إلى رئيس كل مجلس على حدة.

ويلاحظ على هذا المستوى أن المؤسس الدستوري ومعه المشرع بموجب القانون الأساسي عدد 48 لم يتطرقا للميعاد الذي يستوجب خلاله على الحكومة استدعاء اللجنة المتناصفة، مما يجعل أمر استدعائها في هذه الحالة مكنة مفتوحة على الخبرة المطلقة للحكومة حسب ما تقدره من ظروف أو بالأحرى حسب ما يقدره رئيس الجمهورية لأنه صاحب المشروع، وهو ذات الأمر بالنسبة للاستدعاء الراجع لرئيس مجلس النواب.

(1) - الفصل 49 من الدستور.

(2) - الفصل 58 من الدستور.

(3) - الفصل 27 من القانون الأساسي عدد 48 «في صورة إدخال تعديلات من قبل مجلس المستشارين على مشروع قانون بادر به أعضاء مجلس النواب تتكون لجنة مشتركة متناصفة باقتراح من رئيس مجلس النواب»

## II- تعيين أعضاء اللجنة المشتركة المتناصفة

إذا كان المؤسس الدستوري قد جعل حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة أمرا مشتركا بين الحكومة ورئيس مجلس النواب، دون مجلس المستشارين، فإن تزويدها بالتركيبة البشرية أعطي حصرا البرلمان بمجلسيه على قدم المساواة، حيث حدد عدد أعضاء المجلسين داخل اللجنة بستة أعضاء عن كل واحد منهما، ويعين رئيس كل من المجلسين ممثلي كل مجلس في اللجنة المشتركة المتناصفة<sup>(1)</sup> دون أن يكون لبقية الأعضاء دخل في ذلك.

هذا ولم يحدد المشرع ما إذا كان ممثلي المجلسين داخل اللجنة المشتركة المتناصفة، ينتمون إلى اللجنة الأصلية التي قامت بدراسة النص محل الخلاف، سابقا أم يكفي أن يكونوا أعضاء بالمجلس المعني ليكونوا مؤهلين لتمثيله على مستوى اللجنة إن وقع تعيينهم من قبل رئيس المجلس، ويستمر التمثيل المتساوي للمجلسين على مستوى اللجنة المشتركة المتناصفة عند انتخاب مكتبها، حيث ينتخب الرئيس من بين أعضاء المجلس الذي تجتمع اللجنة بمقره، وينتخب نائب الرئيس من ضمن أعضاء المجلس الآخر وينتخب مقرر عن كل مجلس<sup>(2)</sup> وبما أن اللجنة المشتركة المتناصفة تعقد اجتماعاتها بالتناوب بين مقر مجلس النواب ومقر مجلس المستشارين، فإن صفة رئيس اللجنة ونائبه ستتغير مع كل تناوب<sup>(3)</sup>.

### ثانيا: تحديد موضوع المناقشات والوصول إلى نص توافيقي

لتنتمكن اللجنة المشتركة المتناصفة من القيام بدورها في حل الخلاف بين مجلس النواب ومجلس المستشارين لا بد من تحديد الحكم أو الأحكام التي تحال عليها لمناقشتها (I) والوصل بعد ذلك إلى نص توافيقي يوفق بين وجهتي نظر المجلسين للتقرير بشأنه (II).

### I- المواضيع المحالة على اللجنة المشتركة المتناصفة:

إن المؤسس الدستوري ومعه المشرع كان واضحا في تحديد الأحكام التي تحال على نظر اللجنة المشتركة المتناصفة، التي تنشأ لنظر مشاريع القوانين التي صادق عليها مجلس المستشارين

(1) - الفصل 18 من القانون الأساسي عدد 48

(2) - الفصل 20 الفقرة 2 من نفس القانون الأساسي

(3) - الفصل 20 الفقرة 1 من نفس القانون الأساسي.

مع إدخال تعديلات عليها سواء كانت مشاريع قوانين من لدن رئيس الجمهورية أو من اقتراح نواب مجلس النواب (1).

بمعنى أن النصوص التي لم يصادق عليها مجلس المستشارين كليا في أجل خمسة عشر يوما الممنوحة له دستوريا (2) لا تحال على اللجنة المشتركة المتناصفة لأن مجلس النواب هنا سيحيل النص الذي صادق عليه إلى رئيس الجمهورية لمواصلة إجراءات إصداره.

وكذلك يكون من اختصاص نظر اللجنة المشتركة المتناصفة مشروع قانون التفويض في حالة إدخال تعديلات عليه أيضا من قبل مجلس المستشارين، ومن هنا يتضح جليا أن مجلس المستشارين بتدخله اللاحق على مجلس النواب في مباشرة العمل التشريعي وإعطائه الحق في تعديل النصوص القانونية التي تحال عليه والتي لا بد من مشاركته فيها، هو المحدد للأحكام التي ستحال على اللجنة المشتركة المتناصفة، وذلك عند محاولة إدخال تعديلات عليها لا عدم التصديق عليها كليا. وبتحديد المواضيع التي يعقد الاختصاص لنظرها من قبل اللجنة المشتركة المتناصفة تعقد جلستها الأولى التمهيدية برئاسة رئيس المجلس الذي تتعقد بمقره وتتولى انتخاب مكتب لها، كما ذكر آنفا، ليتواتر عقد اجتماعاتها بالتناوب بين المجلسين وتدرس موضوع الخلاف وفق الإجراءات العادية للجان القارة المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل مجلس، وتعلم الحكومة بمواعيد الجلسات ولأعضاء هذه الأخيرة حضور اجتماعات اللجنة وتناول الكلمة، كما للجنة المشتركة المتناصفة أن تستمع لمن ترى فائدة في الاستماع إليه من بين أعضاء المجلسين وأن تستنير بمن ترى فائدة في الاستماع إليه (3). غير أن هذه الأشغال لا تفتح لبقية النواب والمستشارين بمعنى أنه لا يمكنهم التأثير في الأعمال (4).

## II- الوصول إلى النص التوحيقي والتقرير النهائي بشأنه

إن المؤسس الدستوري تصور أن تصل أعمال اللجنة المشتركة المتناصفة إلى اقتراح

(1) - الفصل 33 الفقرة 1066 من الدستور.

-الفصل 17، 27 من القانون الأساسي عدد 48.

(2) - المادة 33 الفقرة 5 من الدستور

(3) - الفصل 20 الفقرة 1 والفصل 21، 22، 23 من القانون الأساسي عدد 48.

(4) - محمد الأمين قسيس، المرجع السابق، ص 186.

نص توفيقى يعرض على المصادقة، كما أنه تصور أيضا ألا تتوج أعمالها بنص موحد، وفي الحالتين أعطيت للجنة المشتركة المتناصفة مهلة أسبوع من تاريخ تكوينها للبت فيما أحيل إليها سواء توصلت إلى نص موحد أو لا (1).

فإذا توصلت اللجنة المشتركة إلى إعداد نص موحد فإن رئيس اللجنة يحيل النص الموحد إلى رئيس مجلس النواب الذي يحيله فورا على الجلسة العامة للبت فيه نهائيا في أجل أسبوع، ولا يمكن تعديل النص الموحد المقترح إلا بموافقة الحكومة (2). لتتميز معاملة مجلس النواب مع النص الموحد للجنة المشتركة المتضامنة عبر حالتين: الأولى عدم موافقة مجلس النواب على النص الموحد فيقوم رئيس مجلس النواب بإحالة النص الذي سبقت مصادقته عليه إلى رئيس الجمهورية لإصداره، بما يعني عدم تمكن مجلس المستشارين من التأثير في النص التشريعي الأصلي عن طريق التعديلات التي أدت إلى إنشاء اللجنة المشتركة المتناصفة رغم وصولها إلى نص موحد إلا أن الكلمة النهائية لمجلس النواب رفضته نهائيا بما يعني إعطاء الأفضلية للنص الذي صادق عليه مجلس نواب أول مرة (3) أما الحالة الثانية فتفيد موافقة النواب على النص الموحد، أين يقوم رئيس هذا المجلس إحالة المشروع المعدل، أي الأحكام التي توصلت إليها اللجنة بعد إدخال مجلس المستشارين لتعديلاته على رئيس الجمهورية لإصداره (4).

والحالتين الأفتين تطبقان نفس الإجراءات على النص الموحد الذي تتوصل إليه اللجنة المشتركة المتناصفة في حال ما إذا كانت التعديلات المدخلة من قبل مجلس المستشارين طالت مشروع قانون بادر به أعضاء مجلس النواب (5). أما ما يتعلق بالنص الذي تعده اللجنة المشتركة المتناصفة بخصوص مشروع قانون التفويض في أجل أسبوع من إنشائها، فإنه يحال على المصادقة الفردية لكل مجلس في مساواة تامة بين المجلسين، أي إذا لم يصادق عليه مجلس النواب لا يحال

(1) - الفصل 33 الفقرة 6 من الدستور

الفصل 24 من القانون الأساسي عدد 48

(2) - الفصل 33 الفقرة 6، 7 من الدستور.

الفصل 24 الفقرة 2 من القانون الأساسي عدد 48

(3) - الفصل 33 الفقرة 8 من الدستور

(4) - نفس الفصل نفس الفقرة من الدستور

(5) - الفصل 33 الفقرة 10 من الدستور

- الفصل 27، 28 من القانون الأساسي عدد 48.



إلى مجلس المستشارين وإذا صادق عليه الأول ولم يوافق عليه المجلس الثاني، بما يعني عدم قدرة المجلسين للاتفاق على النص الموحد، فإن مشروع قانون التفويض يتخلى عنه، لأن هذه المشاريع تحتاج إلى مصادقة المجلسين على نفس النص وبنفس الصيغة، ولا يمكن أن سيتأثر بها أحد المجلسين<sup>(1)</sup>.

أما في الحالة المعاكسة، أي عدم توصل اللجنة المشتركة المتناصفة إلى الاتفاق حول نص موحد تتم إحالة المشروع من جديد على مجلس المستشارين للبت فيه نهائيا وفي صيغته المعروضة<sup>(2)</sup> أي الصيغة الأصلية التي عرض بها أول مرة على المجلسين وليس بالصيغة المعدلة من قبل مجلس المستشارين، مما يعني أن البت النهائي هنا لمجلس المستشارين لن يجعله في مكانه أحسن من مجلس النواب لأنه غير قادر على إحالة النص الذي أدخل عليه التعديلات لرئيس الجمهورية لإصداره بل يتوقف دوره على المصادقة عليه بصيغته المعروضة.

ومما سبق ذكره يتضح جليا أن كلا من المؤسس الدستوري في الجزائر، المغرب وتونس تتبأ بوقوع الخلاف بين مجلسي البرلمان، وكلا منها رصد الحل لهذا الأخير، فبينما جعل المؤسس الدستوري المغربي الكلمة الأخيرة لمجلس النواب لاتخاذ القرار بخصوص النصوص المعدلة سواء من قبل أعضائه أو من طرف أعضاء مجلس المستشارين، أثناء تداولها شرط أن يكون تصديقه النهائي بعد اعطاء كل مجلس حق القراءة الثانية للنص بعد التعديلات المقترحة عليه هذا من جهة وأن يحقق تصويته النهائي نسبة الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين، إذا كان النص متعلقا بالجماعات الترابية والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية، وهي نفس المجالات التي يستأثر فيها مجلس المستشارين بنظر مشاريع الحكومة بالأولوية، أما في الجزائر وتونس، فإن المؤسس الدستوري فيها أثر أن يكون حل الخلاف بين مجلسي البرلمان عبر حوار برلماني تؤمنه لجنة متخصصة تكون لهذا الغرض، أي أنها ليست لجنة دائمة وعملها مؤقت ينتهي بالتوصل لإيجاد حل يوفق بين وجهتي نظر المجلسين، لجنة سميت في الجزائر باللجنة المتساوية الأعضاء وفي تونس باللجنة المشتركة المتناصفة<sup>(3)</sup>.

(1) - الفصل 34 من القانون الأساسي رقم 48

(2) - محمد الأمين قسيس، المرجع السابق، ص 187.

(3) - الفصل 35 من القانون الأساسي رقم 48.

هذه اللجنة التي أعطي حق استدعائها في الجزائر للوزير الأول منفردا دون رئيسي مجلسي البرلمان وفي تونس أعطي الاستدعاء لرئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب دون مجلس المستشارين. وفي الدولتين، وعلى حد سواء، استأثر البرلمان بمجلسيه بتزويد اللجنة بتركيباتها العضوية في مساواة تامة وتنظيم هياكل عملها في مكتب يضم رئيسا ونائبا ومقررين ولأن اللجنة تجتمع بالتناوب بين مقري مجلسي البرلمان، في الدولتين فإن صفة الرئيس ونائب الرئيس ستتغير حتما وفق هذا التناوب.

والملاحظ أخيرا أن نظرة المؤسس الدستوري الجزائري بخصوص حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، شهدت إعادة تهيئة ونظر من قبل هذا الأخير، تهيئة من التعديل الدستوري لسنة 2016 أظهرت في جانب منها بعض الامتدادات المعمول بها في ظل دستور 1996 وشهدت تغييرات مستحدثة خلافا لما وجد في هذا الأخير، فمن الأمور الممتدة حق استدعاء اللجنة الذي بقي لصالح الوزير الأول حصرا، وتزويد اللجنة بالتركيبة العضوية من المجلسين على قدم المساواة والحفاظ على نفس إجراءات العمل داخلها إلى غاية الوصول إلى النص التوفيقي الذي يعرض بمعرفة الحكومة على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليه.

أما المتغير فشمّل تحديد مدة زمنية ليقوم فيها الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وهي مدة خمسة عشر يوما، وموضوع عمل اللجنة الذي كان في دستور 1996 محددًا في الحكم أو الأحكام أو النص الذي لم يحز نسبة ثلاثة أرباع أصوات أعضاء مجلس الأمة، أما مع تعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح متمثلا في الحكم أو الأحكام أو النص الذي لم يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة أي لم يحقق النسبة المطلوبة للتصويت داخل كل مجلس منهما، ضف إلى ذلك أن المؤسس الدستوري لسنة 2016 وخلافا لما كان معمولا به في ضرورة عرض النص التوفيقي على المجلسين للتقرير بخصوصه على حد سواء، فإنه أصبح يعطي الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حال استمرار الخلاف وعدم الموافقة على النص الموحد من قبل مجلس الأمة وذلك إما بأخذه بالنص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء أو بالنص الذي صادق عليه سابقا وفق هذا التناوب.

كما أن المؤسس الدستوري لم يترك المجال مفتوحا زمنيا للجنة الإعداد نصها التوفيقي، بل حدد لها مهلة خمسة عشر يوما في الجزائر ومدة أسبوع في تونس للقيام بذلك، غير أن الاختلاف

الواقع بين الدولتين أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتوقع فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى نص توفيقى بل لابد لها من ذلك، أما المؤسس الدستوري التونسي فيتوقع هذه الإمكانية، عدم قدرة توصل اللجنة المشتركة المتناصفة لنص موحد ورصده الحل عندئذ.

والدولتين لم تجعل من اللجنة برلمانا مصغرا يتخذ القرار النهائي بشأن الخلاف بين المجلسين بل إن دورها يتوقف على إيجاد النص الموحد، التوفيقى، الذي يعرض بعلم الحكومة على البرلمان للمصادقة عليه، ولكن قبل الوصول إلى النص الموحد، واتخاذ القرار النهائي بشأنه، تجدر الإشارة أن الحكم أو الأحكام محل الخلاف التي تنظرها اللجنة في الدولتين تختلف، فالخلاف في الجزائر قد يكون نتيجة رفض أو عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة على النص المعروض أمامه، سواء كان عدم المصادقة يشمل حكما أو أحكاما من النص أو تعلق برفض كل النص وهذا نتيجة للاتجاه المزدوج في العمل نتيجة أعمال التعديل الدستوري لسنة 2016، وسواء كان القانون محل الخلاف قانونا عاديا أو عضويا، أما في تونس فإن الخلاف يحدد فقط في الحالة التي يصادق فيها مجلس المستشارين على النص مع إدخال تعديلات عليه، بعد إحالته إليه من مجلس النواب، سواء كان مشروع قانون مقترح من رئيس الجمهورية أو من نواب مجلس النواب، أما حالة رفض مجلس المستشارين للنص المحال من مجلس النواب بصفة مطلقة، أي رفض كل النص، فهذه الحالة لا تدخل في الخلاف ولا تمر إلى اللجنة المشتركة المتناصفة خلافا لما هو عليه الوضع في الجزائر.

وعند إحالة النص التوفيقى للجنة في الدولتين يلاحظ أن الإحالة في الجزائر تكون على المجلسين معا وبالتوالي، المجلس الشعبي الوطني، فمجلس الأمة للمصادقة على النص الموحد للجنة، أما في تونس فإنه يحال على مجلس النواب فقط، إلا إذا كان النص الحكم محل الخلاف مشروع قانون بالتفويض ففي هذه الحالة يحال على المجلسين.

وعند عرض النص الموحد على المصادقة، لا يمكن إدخال أي تعديلات جديدة عليه دون موافقة الحكومة في الدولتين، لتظهر أوجه الاختلاف بين الدولتين على هذا المستوى ففي الجزائر وعند رفض المجلس الشعبي الوطني للنص الموحد فإنه لا يحال على مجلس الأمة، أما إذا كان الرفض من هذا الأخير فإن المؤسس الدستوري يعطي الكلمة النهائية للتقرير لصالح المجلس الشعبي الوطني الذي تكون له الخيرة في أن يأخذ بالنص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء أو بالنص الذي سبق أن صوت عليه.

### المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي لمجلسي البرلمان في الجزائر المغرب وتونس

إن العمل السياسي البرلماني الخاص بعلاقته مع غيره من المؤسسات الدستورية، سيما السلطة التنفيذية بشقيها، متعدد الجوانب حيث لا يقتصر على العمل الرقابي المخصص لمتابعة نشاط الحكومة من سؤال، استجواب وتحقيق بل يمتد إلى الرقابة التي قد تطرح المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة الموافقة على برنامجها أو حال سحب الثقة منها، والشقين يتطلبان تأطيرا دقيقا لتحقيق التوازن المؤسساتي وضمان استقرار النظام السياسي للدولة سواء شكل البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين، غير أن أهمية هذا التأطير تزداد عند انتهاج الدولة الثنائية المجلسية، لذا وضعت الديمقراطية البرلمانية تصورا عاما لآليات وضع هذا العمل السياسي بشقيه موضع التنفيذ من قبل مجلسي البرلمان، حال ثنائيته، قصد ضمان التوازن والاستقرار المؤسساتي.

تصور جعل أساسه تبني الثنائية المتساوية بين المجلسين في بعض علاقاتهما تجاه السلطة التنفيذية من جهة، واعتناق الثنائية المنقوصة، غير المتساوية، في البعض الآخر منها، من جهة أخرى ذلك أن إنشاء مجلس ثان بالبرلمان وإعطائه دورا حقيقيا على صعيد هذه العلاقات إلى جانب المجلس الآخر يؤدي لا محالة إلى اختلاف أعمال هذه الأخيرة واختلاف آثارها بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية عما تكون عليه في حال وجود مجلس واحد فقط، إذ ستباين علاقة السلطة التنفيذية تجاه كل مجلس بما يؤدي إلى اختلاف الأبعاد الحقيقية لعلاقة المجلسين على هذا الصعيد أولا وإبراز موازين القوى بينهما وبين هذه السلطة ثانيا، لذلك فإن التآرجح في تقرير الثنائية المتساوية أو المنقوصة بين مجلسي البرلمان يكون أمرا مفروضا لا اختياريا لاختلاف أثر تدخلهما في أداء العمل الرقابي، سواء كان لمتابعة النشاط دون طرح المسؤولية السياسية للحكومة أو مع طرح هذه الأخيرة.

هذا التصور سالف الذكر، لم يهمله المؤسس الدستوري الجزائري، المغربي والتونسي، بل تنبأه بمجرد اعتناق الثنائية المجلسية: حيث لم يبتعد عنه عند صياغة الأحكام الناظمة لإبعاد العلاقات السياسية التي تربط البرلمان بتركيبته المستحدثة مع السلطة التنفيذية عبر تأرجحه الواضح بين تقرير الثنائية المتساوية أو المنقوصة في مباشرة مجلسي البرلمان لعملهما الرقابي سواء حال طرح المسؤولية السياسية للحكومة (الفرع الأول) أو دون طرحها (الفرع الثاني) ضمنا للتوازن والاستقرار المؤسساتي.

### الفرع الأول: مجلسا البرلمان وطرح المسؤولية السياسية

اقتنعت الدول أن تأمين فعالية مؤسساتها الدستورية يتطلب استقرار واستمرار بما يتلائم والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي غدت معقدة للغاية، استقرار استلزم إعادة النظر فيصياغة معنى الديمقراطية وإعطائها مدلولاً جديداً يقوم على العقلنة سيما في علاقة المؤسستين التشريعية والتنفيذية<sup>(1)</sup> حيث أوكلت سلطة وضع القواعد العامة موضع التنفيذ للجهاز الحكومي في حين ضمن البرلمان رقابة حسن التنفيذ دون أن تحدث هذه الأخيرة انسداداً مؤسسياً<sup>(2)</sup>.

الأمر الذي دفع مختلف الأنظمة إلى البحث عن تعميق التوازن بين الحكومة والبرلمان عبر تأطير رقابة هذا الأخير بشكل يصبح من العسير معه تهديد الاستقرار الحكومي عند طرح المسؤولية السياسية، وهو التأطير الذي تزداد أهميته عند تبني الدولة لنظام الثنائية المجلسية، من خلال ضمان تدخل المجلس الثاني على هذا المستوى إلى جانب المجلس الأول دون أن يكون لتدخله، في الغالب أثر مهدد لوجود الحكومة على خلاف المجلس الأول<sup>(3)</sup>.

وهو ما كرسه المؤسس الدستوري في الجزائر (الفقرة الأولى) المغرب (الفقرة الثانية) وتونس (الفقرة الثالثة) عند إنشائه المجلس الثاني بالبرلمان وإقحامه حال طرح المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس النظير، إقحام اختلفت وسائله وآثاره من دولة إلى أخرى، ولكنها أجمعت على أن الأصل في طرح المسؤولية المهددة لوجود الحكومة يكون في الغالب لأحد المجلسين كأصل دون الآخر مع وجود خصوصيات تميز تدخل كل من مجلس الأمة في الجزائر، ومجلسي المستشارين في المغرب وتونس إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ومجلسي النواب.

(1) -andré hawriou, op,cit, p 887

-louis favoreu, patrick gaia, richard chevrontion jean-louis master, otto pfersmon, andré roux, guy scoffono, op, cit, p663

(2) - عادل الططبان، المرجع السابق، ص 12

(3) -Maurice Duverger,op, cit,p147

يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية والسياسية، العدد 1-2، الجزائر، 1991، ص ص 358، 359.

الفقرة الأولى: حدود تدخل مجلسي البرلمان لطرح مسؤولية الحكومة في الجزائر

كرس المؤسس الدستوري الجزائري تدخل مجلس الأمة حال طرح المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، أملا بهذا التكريس ضمان تأييده للحكومة ضد الأخير، غير أن تنظيمه لذلك بإهمال الوضع السياسي لهذا المجلس من شأنه ترتيب عكس أملة<sup>(1)</sup> سواء بتأزيم علاقته بالمجلس الشعبي الوطني أو بشل مؤسسات الدولة، وذلك بمناسبة إلزام المؤسس الدستوري الوزير الأول على تقديم عرض حول مخطط عمل الحكومة لمجلس الأمة في الحالة التي يكون فيها سقوط الحكومة تلقائيا أمام المجلس الشعبي الوطني (أولا) أو عند منح الخيار في تقديم بيان عن السياسة العامة أمامه في الحالات التي يكون فيها سقوط الحكومة محتملا (ثانيا).

أولا: مناقشة مخطط عمل الحكومة

بعد تعيين الحكومة يكون على الوزير الأول عرض مخطط عملها أمام مجلسي البرلمان ليرتب المؤسس الدستوري إثر ذلك نتائج تتباين وتدخل كل مجلس بما يحدد العلاقة الحقيقية بين المجلس الشعبي للوطني ومجلس الأمة على هذا المستوى، غير أن المؤسس الدستوري أوقف تدخل مجلس الأمة لمناقشة هذا المخطط وتحديد موقفه منه على إرادة المجلس النظير والمعبرة إما على قبول أو رفض ذات المخطط: فإذا انتهت مناقشة هذا الأخير بموافقة المجلس الشعبي الوطني فإن هذه الموافقة تكون تأشيرة لعرضه أمام مجلس الأمة الذي يكون بوسعه إصدار لائحة بخصوصه، ولئن كانت هذه الأخيرة دون أثر قانوني على مركز الحكومة فإن أثرها من الناحية السياسية هو المحدد الأساسي لموازنين القوي بين لمجلسين عن جهة ثانية (I) في حين أن رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة يشكل مانعا مؤقتا لتدخل مجلس الأمة، ولا بد من اتباع خطوات محددة قد تسمح لهذا الأخير من لتعبير عن موقفه بشأن ذات البرنامج، ومن ثمة تحديد علاقته تجاه المجلس الشعبي الوطني حينئذ (II).

I- قبول المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة تأشيرة لتدخل مجلس الأمة

تقوم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على مبدأ مفاده أن الحكومة لا يسعها استلام السلطة

(1) - André Houriou, op, cit, pp889-890

والاستمرار في ممارستها إلا إذا حظيت بثقة النواب ومتى فقدت هذه الثقة فإنها تضطر للاستقالة<sup>(1)</sup>. لذا جعل المؤسس الدستوري كسب ثقة المجلس الشعبي الوطني أول اختبار يكون على الحكومة اجتيازه بمناسبة عرض مخطط عملها أمامه (1) ومعرفة موقف مجلس الأمة حول نفس المخطط وسيلة لتعميق هذه الثقة لاكسبها (2).

### 1- عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني:

بعد تعيين الوزير الأول وطاقمه الحكومي من قبل رئيس الجمهورية يقوم الأول يضبط مخطط عمل حكومته وعرضه في مجلس الوزراء<sup>(2)</sup> ليقدمه بعد ذلك في غضون الخمسة والأربعين يوما الموالية لتعيينه إلى المجلس الشعبي الوطني الذي يفتح مناقشة عامة بخصوصه بعد سبعة أيام من تبليغه على أن تنتهي هذه الأخيرة بتصويت النواب خلال عشرة أيام سواء خضع مخطط عمل الحكومة لتكييف مضمونه أو لم يخضع لذلك<sup>(3)</sup>.

والملاحظ أن هذه الأحكام تمكن المجلس الشعبي الوطني، من جهة عبر مناقشته المسبقة لمخطط عمل الحكومة من يبسط رقابته على السياسة التي ستطبق مستقبلا والتي يجب أن تكون محل رضاه ومتابعته وتبين من جهة أخرى أن تأثيره لا يتوقف على قبول أو رفض هذا المخطط فحسب بل يتعداه إلى حمل الوزير الأول على تكييف مخطط عمل حكومته على ضوء المناقشة العامة للنواب إن وجد سبيلا لذلك، غير أن سلطة المجلس الشعبي الوطني على هذا المستوى الأخير محدودة: فلا «يجب أن ينسى أن رئيس الجمهورية منتخب انتخابا عاما، مباشرة سرا وفي ظل تعدد المترشحين وعلى المستوى الوطني أي أنه منتخب على ضوء برنامج محدد للعمل يعرضه على الناخبين وهو برنامج حزبه ويكون ملزما باحترامه والعمل على تطبيقه، ومن ثم فإن الوزير الأول لا يطبق البرنامج الذي يريد بل البرنامج الذي يوافق عليه رئيس الجمهورية قبل المجلس

(1) - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 362.

-Mouhamed brahimi, le pouvoir en Algerie et ces formes d'expression institutionnelle, op.cit, algerie, 1995,p 67

(2) - المادة 93 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 2016

(3) - المادة 94 من التعديل الدستوري 2016

-المواد 47، 48، 49 من القانون العضوي رقم 16-12.

الشعبي الوطني وإن اختلف انتماءهما السياسي»<sup>(1)</sup>.

ذلك أن الدولة لا يمكن أن تطبق سياستين: الخاصة برئيس الجمهورية وتلك المتعلقة بالوزير الأول المعين بل أن هذا الأخير ينفذ السياسة العامة التي يضعها الأول عبر برنامجه المقترح على المنتخبين على أن يتحمل مسؤولية ذلك أمام البرلمان<sup>(2)</sup>.

لذلك فإن مخطط العمل المعروف أمام المجلس الشعبي الوطني يكون محل الاتفاق مسبق بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، ومن هنا يأتي تبرير إلزام المؤسس الدستوري الوزير الأول يضبط مخطط عمل حكومته وعرضه في مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية حتى لا يسمح هذا الأخير بصدور قرارات أو سياسات لا يقبلها، ومن ثم فإن مناقشة نواب المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة في ظل ما سبق تبيانه تؤدي إلى فرضين حال تعارض هذا الأخير مع برنامج الأغلبية البرلمانية: الأول رفض المخطط والثاني محاولة التوفيق مع الأغلبية البرلمانية من خلال التكييف الذي يجريه الوزير الأول على ضوء انتقادات وتوجيهات وملاحظات المجلس والتي يقبلها رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي<sup>(3)</sup> قصد الحصول على موافقة المجلس الشعبي الوطني بدل استقالة الحكومة، وذلك إذا ارتأى هذا الأخير إمكانية التعايش مع البرلمانية الممثلة بالمجلس وإن كان قبولها للمخطط الحكومي قد تحقق بصعوبة وبعد التكييف.

فإذا استطاع المجلس الشعبي الوطني أن يدفع رئيس الحكومة إلى تكييف مخطط عمل الحكومة عوض رفضه كلياً فإن ذلك يشكل بادرة للموافقة عليه، وبتحقيق ذلك تكون الحكومة قد حظيت بثقة النواب بما يؤهلها إلى دخول مرحلة تجسيده ميدانيا طبقاً للمادة 97 من الدستور.

## 2-تدخل مجلس الأمة:

الرم المؤسس الدستوري الوزير الأول على تقديم عرض حول مخطط عمل حكومته أمام

(1) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 493.

- عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، موسوعة القضاء والفقه للدول العربية، الجزء 51، الدار العربية للموسوعات، القاهرة 1980، ص 190.

(2)-Dominique Turpin, le regime parlementaire, edition dalloz, paris, 1997,p 130

-Christain bidégaray, glaude emeri, la responsabilité politique, edition dalloz, paris, 1998,p 80.

(3) - المادة 94 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016.



مجلس الأمة ليس بغرض الموافقة بل قصد إعلامه بخصوص السياسة العامة التي سيشارك في توفير آليات تنفيذها مع المجلس الشعبي الوطني وسيعمل على متابعتها(أ) ليكون بوسعه اثر ذلك التعبير عن موقفه من هذا العرض عبر إصدار لائحة تخصه (ب).

#### أ- عرض مخطط عمل الحكومة إجراء إلزامي

لا يكون بوسع الوزير الأول تقديم عرض حول مخطط عمله أمام مجلس الأمة تنفيذا لالتزامه الدستوري<sup>(1)</sup>. إذا لم يوافق المجلس الشعبي الوطني على ذات المخطط مسبقا حيث تؤكد النصوص الناظمة لهذا الإجراء أن رفض هذا المجلس مخطط عمل الحكومة مانع من تقديم عرض الوزير الأول أمام مجلس الأمة، فإثر موافقة المجلس الشعبي الوطني فقط يكون للوزير الأول لقيام بذلك أمام المجلس النظير خلال الأيام العشرة التي تعقب موافقة المجلس<sup>(2)</sup>.

هذا ولم يمكن المؤسس الدستوري الوزير الأول من الخيرة بين تقديم عرض لبرنامج أمام مجلس الأمة من عدمه بل ألزمه على ذلك لعدة اعتبارات سياسية تخص تدخله إلى جانب المجلس النظير سواء على مستوى توفير الآليات القانونية لتنفيذ هذا البرنامج ميدانيا أو على مستوى متابعة هذا التنفيذ فإذا لم يكن بوسع مجلس الأمة إسقاط الحكومة، فإن اعتباره شريكا أساسيا في أداء العمل التشريعي يوجب ذلك لأنه يناقش ويصادق على النصوص التشريعية الآتية من الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني تنفيذا لمخطط عملها، ولا يعقل منطقيا أن يحدد موقفه تجاه هاته النصوص بالتصويت وهو يجهل أبعاد البرنامج الذي تخصه<sup>(3)</sup> لذا فإن عرض الوزير الأول وبهذا الشكل يؤمن إعلاما للمجلس بالسياسة التي ستطبق مستقبلا والتي سيكون له فيها ضلع أساسي لتحقيقها ميدانيا، خاصة أن تدخله لذلك لازم وليس استشاري أو اختياري.

هذا وإن لم تكن اعتبارات إلزامية العرض تتوخى الموافقة على مخطط عمل الحكومة، لأن ذلك مقرر للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، فإنها تسعى إلى بناء حوار سياسي مع هذا

(1) - المادة 94 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 2016.

المادة 50 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12

(2) - المادة 94 الفقرة 3 من التعديل الدستوري 2016.

المادة 50 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12

(3) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

الأخير لضمان تعاونه مع الحكومة التي تهدف عبر تقديم عرض مخطط عملها إلى إصدار لائحة تعكس موقف المجلس بخصوصه، بما يمكنها من تحديد مركزها سياسيا تجاه مجلسي البرلمان والتعامل معهما على ضوء ذلك مستقبلا<sup>(1)</sup> فضلا على أن حق مجلس الأمة في متابعة التنفيذ الميداني لبرنامج الحكومة يوجب ضرورة عرض هذا الأخير أمامه، ذلك أنه لا يستطيع تحقيق هذه المتابعة إذا لم يكن في مقدوره معرفة المقاصد المبررة لتصرفات الحكومة مسبقا.

#### ب- إمكانية إصدار لائحة:

حرص المؤسس الدستوري على أن يكون لمجلس الأمة دور في تقييم مخطط عمل الحكومة بأن خوله سلطة إصدار لائحة يضمنها موقفه تجاه هذا الأخير، غير أن إصدارها وإن كان لا يؤثر على الوجود القانوني للحكومة فإنها من الناحية السياسية ذات مدلول إما يزيد الحكومة دعما سياسيا إذا كانت لائحة ايجابية (ب-1) أو يلحق بها ضررا سياسيا إذا كانت سلبية (ب-2) مقارنة بالوضع السياسي للمجلس النظير أيضا.

ذلك أنه إذا كان إصدار مجلس الأمة اللائحة ليس أمرا إلزاميا بل هو سلطة تقديرية بقرار المجلس اللجوء لها من عدمه، فإن الوضع يبقى نفسه بخصوص المركز القانوني للحكومة سواء كانت هذه اللائحة ايجابية أو سلبية، طالما أنها لا تؤثر على هذا الأخير إذا لم يرتب المؤسس الدستوري على إصدارها أي جزاء، غير أن ذلك لا يصدق من وجهة نظر سياسية: حيث يتأثر مركز الحكومة، بل مركز رئيس الجمهورية، صاحب البرنامج الأصلي، سلبا أو إيجابا تبعا لموقف مجلس الأمة الذي عبرت عنه اللائحة والذي يتحكم في تحديد حقيقة التدخل السياسي للمجلس على هذا المستوى تجاه المجلس الشعبي الوطني في مواجهة الحكومة أو العكس<sup>(2)</sup> وهو الأمر الذي يجعل مدلول هذه اللائحة سلبيًا أو إيجابيًا كان، المحدد الأساسي لموازن القوى بين المجلسين من جهة ويبرز سبب رصد المؤسس الدستوري تدخل مجلس الأمة على هذا المستوى وفق هذا الشكل أساسا من جهة أخرى.

(1) - بشير بن مالك، علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 29-30 أكتوبر 2002، ص 09.

(2) - إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص ص 77، 78. - إدريس بوكرا، مراجعة الدستورية في الجزائر بين الثابت والتغيير، المرجع السابق، ص 37.

ب-1 اللائحة الإيجابية:

إذا إتبع مجلس الأمة عرض مخطط عمل الحكومة بإصدار لائحة تقييم بالإيجاب جوانبه، فإنه يعبر بذلك عن مساندته ووقوفه إلى جانب الحكومة، ومن ثم مساندة سياسة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يعمق في اختيارات التنفيذ الميداني للبرنامج الحكومي مقارنة بموقف المجلس الشعبي الوطني من ذات المخطط: فإذا كانت الحكومة قد حصلت على موافقة هذا المجلس بصعوبة فإنه لا يستبعد أن يمرر الوزير الأول رسالة إلى مجلس الأمة أثناء عرضه مخطط عمل حكومته، يعبر فيها عن حاجته لدعم هذا الأخير قصد تعزيز مركزه تجاه المجلس الشعبي الوطني من خلال استصداره لائحة ايجابية، فيتحول مجلس الأمة عندها إلى أداة تخدم الحكومة من داخل البرلمان ضد المجلس الشعبي الوطني، سيما إذا كان منسجما مع سياسيا، سواء بالانتماء إلى نفس الحزب أو التيار السياسي ولم تكن الحكومة تستند إلى الأغلبية قوية بالمجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

فموافقة المجلس الشعبي الوطني بصعوبة على مخطط عمل الحكومة تعني أنه سيحمل نفسه مسؤولية عرقلة تنفيذه ميدانيا، ومن ثم مسؤولية كل انسداد مؤسساتي إذا صادف ولم يصادق لها على بعض النصوص التشريعية التي تحتاجها (2) ذلك أنه سيكون محاصرا بحكومة تحضى برضا رئيس الجمهورية وتتمتع بدعم مجلس الأمة فلا يكون أمامه سوى:

-المصادقة على النصوص التشريعية التي تحتاجها الحكومة وإن كان ذلك على مضض.

-أو رفض المصادقة على هاته النصوص، رغم موافقته السابقة على مخطط عمل الحكومة، إذا كانت هذه الأخير تكرر إرادة الأغلبية الرئاسية المدعومة بقبول مجلس الأمة والتي تم توجيهها عميق الاختلاف مع أغلبية المجلس الشعبي الوطني، وهو الوضع الذي يؤزم السير العادي لمؤسسات الدولة من جهة ويعطل فعالية وجود مجلس الأمة من جهة ثانية، لأن رفض المصادقة من قبل المجلس الشعبي الوطني تعني عدم تحقيق المرحلة الأولى لصنع القانون، بقدر كبير، والتي تسمح بتدخل مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

غير أن هذا التأزم وفي نفس الأوضاع لا يمكن رده إلى المجلس الشعبي فقط، بل إلى سلطة

(1)-Christian Bidegaray, Claude Emeri,op,cit,p81

(2) - أنظر ما سبق في تدخل، مجلس الأمة في العمل التشريعي

التقييد التي يمكن أن يمارسها مجلس الأمة المساند للحكومة بوقفه ضد اقتراحات نواب المجلس الأول بعدم المصادقة عليها، فيكون التقابل بالرفض بين المجلسين على هذا المستوى سببا لانسداد الدائم. إن هاته الظروف من شأنها أن تدفع المجلس الشعبي الوطني إلى تحين الفرصة المناسبة لإسقاط الحكومة، رغم بعد هذا الاحتمال لقدرة رئيس الجمهورية على حله قبل ذلك وإجراء انتخابات تشريعية مسبقة طبقا للمادة 147 من الدستور إذا اقتنع أن هذا المجلس لا يستطيع العمل مع الحكومة القائمة بسبب تفكك التشكيلية البرلمانية على مستواه والتي لا تسمح بإيجاد أغلبية برلمانية معينة سواء لحزب واحد أو لائتلاف حزبي، تمكن أي حكومة من تنفيذ أي مخطط سياسي، فيكون الحل وسيلة البحث عن تشكيلية برلمانية جديدة بالمجلس الشعبي الوطني وسلاح الدفاع عن مخطط عمل الحكومة برنامج رئيس الجمهورية، وسيجد هذا الأخير مجلس الأمة مؤيدا له في تقرير هذا الحل عبر استشارة رئيسة الايجابية والتي تساعد في إشعال فتيل الأزمة بينه وبين المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>.

وهكذا فإن لائحة مجلس الأمة الإيجابية ستكون سبب إضعاف مركز المجلس النظير، رغم موافقته بصعوبة على مخطط عمل الحكومة مسبقا، لصالح مركز رئيس الجمهورية، ويزداد هذا الوضع تأكيدا حال اختلاف الوضع السياسي للمجلسين باختلاف الأغلبية الممثلة داخلهما فتغلب عندها مصالح الانتماء الحزبي على الانتماء إلى برلمان واحد<sup>(2)</sup>.

بيد أنه في حال سبقت لائحة مجلس الأمة الإيجابية بموافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة دون صعوبة أو محاولة تكييف، فإن التعاون بين المجلسين والحكومة سيكون في أوجه حيث لن يشكل المجلس الشعبي الوطني عائقا أمام الحكومة ولن يكون مجلس الأمة ذراعها في مواجهته، كما سلف تبيانها، بل سيدعمه هذا الأخير في توفير آليات تنفيذ هذا المخطط، لتعمل الحكومة حينئذ بثقة كبيرة بحكم التأييد المزدوج الذي تلقاه من المجلسين.

هذا ويتحقق هذا الوضع عند وحدة الانتماء السياسي لكل من رئيس الجمهورية والأغلبية الممثلة داخل المجلس أو عند تقارب توجهاتهما، وإن وجدت معارضة داخل البرلمان لأنها ستشكل

(1) - محفوظ لعشب، المرجع السابق، ص 176

-Christian Bidégaray, Claude Emery, op.cit, p81

(2) -Dominique Turpin, op.cit.p 230

أقلية، وعند ذلك سيصبح التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتحديد موازين القوى بين رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي والمجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي من شأنه أن يوصل ضمانات الرقابة السابقة التي يمارسها المجلسان بمناقشة برنامج الحكومة إلى درجة من التخاديل لا يمكن لأي معارضة أن تواجهها، فالثنائية المجلسية حسب هذه الظروف وبدل أن تمنع هيمنة حزب واحد أو أغلبية معينة على مؤسسات الدولة فإنها ستجدد دكتاتورية الأغلبية بتوحد رأي المجلسين المساند لسياسة الحكومة المنبثقة عن نفس الأغلبية<sup>(1)</sup>.

#### ب-2-اللائحة السلبية:

إذا أنهى مجلس الأمة عرض مخطط عمل الحكومة بإصدار لائحة سلبية يضمنها بياناً ينتقد المسعى الذي توخته الحكومة، فسيكون لذلك شأن في إضعاف مركزها السياسي والتأثير على استقرارها سيما إذا كانت الأغلبية التي نالتها بالمجلس الشعبي الوطني ضعيفة أو وافق هذا الأخير على برنامجها بصعوبة بعد تكييفه.

إن هذه اللائحة السلبية ستشكل حجر تعثر الحكومة لأن نواة المشكل في تنفيذ سياستها سيرزها مجلس الأمة لكونه الأخير الذي تمر أمامه النصوص التشريعية، في غالب الوقت، مجسدة هذا التنفيذ فتلزم حينئذ على إيجاد مخارج تحقق التفاهم مع مجلسي البرلمان لما يحمله موقف مجلس الأمة من مساندة للمجلس الشعبي الوطني ضدها، أي وحدة رأيها السلبى حيال برنامجها الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني بصعوبة وشجبه مجلس الأمة<sup>(2)</sup> لأن عدم أخذ رأي مجلس الأمة بعين الاعتبار يعد عقبة حقيقية لتنفيذ سياستها ضرورة تدخله إلى جانب المجلس الشعبي الوطني في ذلك من جهة ولعدم قابليته لحل من جهة أخرى، لذا فإن اللائحة السلبية لمجلس الأمة تدفع الحكومة إلى التفكير ملياً قبل الإقدام على تنفيذ برنامجها ومحاولة مراجعته ضماناً لاستقرارها وإبعاد للأزمات فضلاً على أنها تحول هذا المجلس إلى مكان ضغط آخر على رئيس الجمهورية، صاحب البرنامج الأصلي، ذلك أن سلطة التقييد والتوازن التي يمسك بهما كما يمكنه توجيههما ضد المجلس

(1) - إبراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 84.

(2) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 22.

-حسن مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات بالمجلسين والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 29، 30 أكتوبر 2002، ص 36.

الشعبي الوطني بوسعه توجيههما أيضا ضد رئيس الجمهورية والحكومة في حال استناده مع المجلس الشعبي الوطني إلى أغلبية قوية بإمكانها أن تحقق نقيض أمل المؤسس الدستوري بإضافة رقابته إلى رقابة المجلس النظير فيضعف الحكومة بدل تقويتها وهو الوضع نفسه وإن لم يستند مع المجلس الشعبي الوطني إلى نفس الأغلبية<sup>(1)</sup>.

فضلا على ذلك، فإن هذا الواقع له أن يحصن المجلس الشعبي الوطني ضد حله من قبل رئيس الجمهورية عبر مناورته في الموافقة على مخطط عمل مخطط عمل الحكومة، وإن كان يحمل توجهها غير توجهه عوض رفضه، لأن هذا الأخير في غير صالحه: حيث سيعين رئيس الجمهورية حكومة جديدة في حالة الرفض، ومهما تكن التغييرات المدخلة عليها فإنما ستمس الأشخاص دون البرنامج الذي لن يتغير أو لن يتغير كثيرا طالما أن رئيس الجمهورية نفسه وما زال مرتبطا ببرنامجها<sup>(2)</sup> ورفض المجلس الشعبي الوطني مجددا يعني حله وجوبا، بيد أن تيقن هذا الأخير أن مجلس الأمة سيصدر لائحة سلبية تشجب ذات البرنامج المعروض أمامه يجعله يعلن موافقته تاركا إعاقة تنفيذه لمجلس الأمة غير المهدد بالحل.

فيرغم رئيس الجمهورية عندها إما على اتخاذ إجراءات قد تلحق به ضررا سياسيا، سواء بحل المجلس الشعبي الوطني رغم مصادقته على النصوص التشريعية تنفيذا لالتزامه بالموافقة، كوسيلة لإجراء تغييرات على مستواه قصد إيجاد أغلبية جديدة تغاير تلك الممثلة في مجلس الأمة لفك الارتباط القائم بينهما، وهو أمر غير مضمون في ظل التعددية الحزبية، بإعادة النظر في أبعاد برنامجه لإعطاء توجه جديد للحياة السياسية بدل طبع مؤسسات الدولة بالانسداد الدائم إذا تيقن من تمسك مجلس الأمة بموقفه السلبي وكانت الأغلبية المطلقة في المجالس المحلية، ممونته بتلثي تركيبته البشرية، نفس أغلبية مجلسي البرلمان، إذ سيصبح أمر تغيير تشكيلة مجلس الأمة مع التجديد النصفي له بعيدا أيضا<sup>(3)</sup>.

(1-) Maurice Duverger, op.cit, p174

(2-) Mouhamed Brahimi, op.cit, pp 75-76

(3) - المادة 118 الفقرة 2 من الدستور «ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية»  
- المادة 119 الفقرة 3 من الدستور «تجدد تشكيله مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات».

فيصبح اتفاق المجلسين على موقف سلبي واحد رسالة واضحة لوقوف ممثلي الشعب ضد سياسة رئيس الجمهورية، الأمر الذي يدفعه سواء للاستقالة مرغما وهو الحل المنطقي ولكنه غير مهضوم في النظام السياسي الجزائري لعله وجود ما يفرضه سياسيا وانعدام ما يفرضه قانونا حيث أنه يبقى اختيار للرئيس يقرره بكل سلطة.

غير أنه ورغم هذا الواقع، فإن التركيبة العضوية لمجلس الأمة نفسها تسمح لرئيس الجمهورية بالدفاع عن سياسته عبر الثلث الذي يعينه بهذا الأخير وهو الحل الذي تصوره المؤسس الدستوري عند وقوف مجلسي البرلمان ضد برنامج الرئيس دفعا لفرضية استقالته وتحقيق هيمنته على البرلمان: بتعطيل كل علاقة ايجابية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتكون موجهة ضده، حيث يستطيع بتوجيه هذا الثلث إلى جانب ما يملك من وسائل تأثير على المجلسين كالاستفتاء، المداولة الثانية، عدم الإصدار... أن يجعل الكلمة الأخيرة لصالحه ولن يصدر عنهما ما لا يوافق عليه هذا الأخير<sup>(1)</sup> حيث سيصعب على المجلسين تحقيق توجههما وإن شكلا أغلبية واحدة بامتناع الثلث المعين عن المشاركة في توفير النصاب المطلوب للتصويت داخل مجلس الأمة.

ليتبين بذلك أن تنظيم مجلس الأمة على المستوى العضوي والمؤثر على تدخله الوظيفي إنما جاء في جانب من منظور تأمين هيمنة الرئيس على البرلمان ومواجهة كل ضغط تظهره أغلبية المجلسين المغايرة لتوجهه<sup>(2)</sup>.

## II- رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة مانع مؤقت من تدخل مجلس الأمة:

عوض أن يوجه المجلس الشعبي الوطني رئيس الحكومة إلى تكيف مخطط عمله ليتوافق وبرنامج الأغلبية البرلمانية، فإن سلطته الكاملة في الرفض مقرر أيضا حال عمق الاختلاف بين برنامج الجهتين وفق الإجراءات المحددة دستوريا، فالحكومة ملزمة بتقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية حسب المادة الخامسة والتسعين «يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة» وهو أمر طبيعي لأن

(1) -Christian Bédégraray, Claude Emeri, op.cit, p80

-Boualem Poen Hamouda,op.cit,pp 52-53

(2) - عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص ص 176-177

-صالح بلحاج، السلطة التشريعية في الجزائر، الغائب الأكبر، المرجع السابق، ص 157.

المجلس الشعبي الوطني لا يمكن أن يناقش ويصوت على قوانين تأتي تنفيذا لمخطط حكومي يرفضه مبدئيا، ولو استمرت الحكومة في العمل رغم رفض مخطط عملها فإن جميع النصوص التشريعية التي ستعرضها عليه يكون مصيرها الرفض الدائم من جهة وإحالة مجلس الأمة على عطلة اجبارية في غالب الوقت، لتموقعه في مركز التابع للمجلس النظير على هذا المستوى وضمان تدخله يتوقف في الغالب على تأشيرة قبول هذا الأخير دفعا للانسداد المؤسستي.

فتفاديا لعرقلة السير الحسن في المؤسسات الدولة تستقيل الحكومة لفتح المجال أمام رئيس الجمهورية لتعيين حكومة جديدة<sup>(1)</sup> تقوم بعرض برنامجها أمام المجلس الشعبي الوطني الذي يتعين عليه أثناء مناقشته لهذا الأخير مراعاة أمرين: موقف مجلس الأمة الذي يمكن أن تتضمنه اللائحة التي سيصدرها بخصوص ذات البرنامج والذي يسهل معرفته مسبقا تبعا لانتمائه السياسي وللظروف السياسية المحيطة بالمجلس طالما أنه لم يتدخل بعد لإبداء موقفه من البرنامج صراحة ومن ثم توقع طبيعة اللائحة التي سيصدرها مجلس الأمة وآثار رفضه المجدد لمخطط عمل الحكومة الجديدة ثانيا، حيث يصبح رفض أو قبول المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة الجديدة، مناورة يحدد منها الشق الأفضل له تبعا لبعد تعزيز مجلس الأمة لسياسة رئيس الجمهورية وتدعيم مركزه تجاه المجلس الشعبي الوطني أو العكس.

فحالما يتيقن المجلس الشعبي الوطني أن مجلس الأمة يحمل موقفا سلبيا من الحكومة الجديدة لاختلاف انتمائهما السياسي أو تباعد توجهاتهما أي أنه سيعمل على مواجهتها، فإنه سيعمق اختياره تجاه برنامجها بالموافقة عليه عوض رفضه: لأن الرفض في غير صالحه طالما أن تعيين الحكومة الجديدة لا يعني تغييرا كليا للبرنامج الذي سيعرض مجددا سيما أن رئيس الجمهورية نفسه ولم يزل مرتبطا ببرنامج حزبه الذي انتخب على أساسه وهو مخطط عمل الحكومة الجديدة<sup>(2)</sup> أي أن أسباب رفض مخطط عمل الحكومة السابقة لازالت قائمة ورفض المجلس الشعبي الوطني مجددا يعني حله الوجوبي<sup>(3)</sup> غير أن معرفته المسبقة لموقف مجلس الأمة السلبي تدفعه للموافقة على مخطط عمل الحكومة الجديدة تصديا لخطر الحل هذا بقبول التعايش معه، وإن كان مخالفا لتوجهاته وترك عرقلة

(1) - المادة 95 الفقرة 2 من التعديل الدستوري 2016

(2) - Mouhamed Brahimi, op.cit, p 76

الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 492.

(3) - المادة 96 من التعديل الدستوري 2016.



تنفيذه لمجلس الأمة، لتبقى مشاكل الحكومة حينها وعلى هذا المستوى متعلقة بضرورة كسب تأييد مجلس الأمة لضمان سيرورة العمل مع المجلس الشعبي الوطني، وإلا فإن الانسداد الحتمي سيطلع عمل المجلسين من جهة وسيؤزم علاقتهما تجاه السلطة التنفيذية من جهة أخرى، وذلك لضرورة تدخل مجلس الأمة لتنتمكن الحكومة من تجسيد مخططها فضلا عن عدم إمكانية حله، بيد أنه إذا بدى المجلس الشعبي الوطني مسبقا موقف مجلس الأمة الإيجابي تجاه مخطط عمل الحكومة الجديدة رغم أن الحظ لم يحالفه لإبداء ذلك بخصوص مخطط عمل الحكومة السابقة صراحة فإنه سيكون أمام وضع سبق توضيحه: حكومة تحوز رضا رئيس الجمهورية وتلقى مساندة من داخل البرلمان عبر مجلس الأمة.

إن هذا الواقع من شأنه أن يدفع المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة مخطط عمل الحكومة الجديدة إما للموافقة عليه وقبول التعايش مع الحكومة بالرضوخ إلى برنامج الرئيس، وهو الحل الذي يتمشى ومنطق النظام الدستوري ويمكن مجلس الأمة للتدخل لتأكيد موقفه من نفس المخطط صراحة عندها سيكون المجلس الشعبي الوطني مرغما على هذا الاختيار نتيجة تأييد مجلس الأمة للحكومة، بل رئيس الجمهورية لأن رفضه فيما بعد سيجعله المتسبب أمام الرأي العام في عرقلة السير الحسن لمؤسسات الدولة، غير أن التعددية الحزبية التي تعرفها مؤسسات الدولة من شأنها أن تحقق نتائج أخرى رغم الواقع المبين أعلاه، وذلك حال إصرار المجلس الشعبي الوطني على موقفه الراض لمخطط عمل الحكومة الجديدة الأمر الذي يجره إلى الحل الوجودي كنتيجة حتمية لإصطدامه برئيس الجمهورية لا الحكومة من جهة فضلا على منعه تدخل مجلس الأمة لإبداء رأيه بالمخطط من جهة ثانية.

إن إصرار المجلس الشعبي الوطني على الرفض يؤدي إلى حله الوجودي ورفع الاختلاف بين الجهتين أمام الشعب للفصل فيه: ذلك أن الوضع ينمي عن وجود خلاف جوهري بين الأغلبية لبرلمانية الممثلة بهذا المجلس والحاملة لبرنامج سياسي مختلف عن مخطط عمل الحكومة وبين رئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، فيكون حل الأول صمام أمان لتحقيق التوازن بين الطرفين عن طريق الاحتكام للشعب عوض الانسداد<sup>(1)</sup> بإجراءات انتخابات تشريعية جديدة<sup>(2)</sup>.

(1) - عقيلة خرباشي ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق ص221.

(2) - الامين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر ، المرجع السابق.ص 494.

لتكون نتائج هذه الأخيرة هي المتحكم المستقبلي في علاقة المجلسين بالنظر إلى موقفهما الخاص تجاه الحكومة، فإذا أفرزت الانتخابات أغلبية مغايرة لتلك السابقة بالمجلس الشعبي الوطني بما يفيد حل الخلاف لصالح رئيس الجمهورية فإن هذا الأخير سيبقى لعدة وقوف مجلس الأمة إلى جانب الرئيس بمعية المؤسسات الدستورية الأخرى يعمل بشكل طبيعي في ظل هيمنة رئيس الجمهورية<sup>(1)</sup> الذي يكون بوسعه إعادة تعيين نفس الطاقم الحكومي السابق، أما إذا عادت نفس الأغلبية البرلمانية إلى المجلس الشعبي الوطني فإن الأوضاع ستزداد سوء إذا لم يتقبل الطرفان التعايش معاً بتقديم كل منهما بعض التنازلات: فمركز رئيس الجمهورية سيهتز وإن كان ذلك من الناحية السياسية لا القانونية وسيجبره سواء على الاستقالة أو قبول التعايش مع هذه الأغلبية بمحاولة تكييف برنامجه وفق توجيهات المجلس<sup>(2)</sup> على ألا يعرقل هذا الأخير عمل الحكومة وذلك دفعا لعدم الاستقرار الحكومي غير أن واقع مجلسي البرلمان لا يسمح بذلك إلا نادرا، أي عند وجود حزب أو تيار حزبي قوى فقط: -فبالنسبة لتعايش هذه الأغلبية مع رئيس الجمهورية فإنه سيكون صعبا لما يتمتع به هذا الأخير في مواجهة المجلس الشعبي الوطني إلى جانب ما يلقاه من تأييد من قبل مجلس الأمة، بما يجعله ماسك زمام الأمور ولن يصدر عن المجلس الأول مالا يوافق عليه، في حين أن استقالة الرئيس تبقى مرهونة بإرادته فقط رغم وجود ما يفرضها سياسيا.

وهكذا يتضح أن عرض مخطط عمل الحكومة على البرلمان يمكن هذا الأخير من بسط رقابته السابقة على سياسة البلاد المستقبلية، وهي في الواقع رقابة غير مباشرة لرئيس الجمهورية صاحب البرنامج الأصلي، لأن الحكومة في منظور الدستور ليست سوى وسيط بين المؤسستين أو وسيلة الرئيس لتسيير علاقاته مع البرلمان قصد تنفيذ سياسته<sup>(3)</sup> ولتكون هاته العلاقات لصالحه دوما وظف مجلس الأمة لتأمين ذلك: إذ يأتي إلزام المؤسس الدستوري الوزير الأول على تقديم عرض حول مخطط حكومته أمام هذا المجلس من زاوية تحديد موازين القوى بين رئيس الجمهورية والمجلس النظير خاصة، ليحقق بذلك مجلس الأمة على هذا المستوى ما رسم للمجالس الثانية، تهيئة النزاع بين صاحب البرنامج الأصلي وصاحب رقابته، وحتى تدعيم الأول ضد الثاني<sup>(4)</sup>.

(1) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2)-Jaen Paul Jacqué, op.cit,p191

(3)-Maurice Duverger,op.cit,636

(4) - محمد عاطف البنا، المرجع السابق، ص 286.

-محمد نصر مهنا المرجع السابق، ص 193.

-صالح بلحاج، السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق ص 157-158.

غير أن نقيض هذا الهدف والأمل وارد التحقيق أيضا وعن طريق مجلس الأمة دوما في حال حصول حزب أغلبي أو تحالف حزبي على ثلثي مقاعده ومساندته للمجلس الشعبي الوطني.

### ثانيا: بيان السياسة العامة

للحكومة حال تقديم بيان السياسة العامة أمام البرلمان أن تدلي بالخطوط الرئيسية لسياسة الدولة خلال السنة التي يتعلق بها، وإن كان هذا البيان لا يعقب دوما بتصويت فإنه يختلف من حيث الزامية تقديمه وآثاره بحسب من سيوجه إليه من مجلسي البرلمان عند ثنائيته، مما ينتج تباينا في علاقتهما على ضوء ذلك سيما في حال تقديمه أمام المجلس الذي لا يملك حق طرح مسؤولية الحكومة<sup>(1)</sup>.

وهو وضع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فإذا كانت علاقتهما بمخطط عمل الحكومة محققة النشأة لإلزامية تقديمه أمامهما، فإنها ليست كذلك بخصوص بيان السياسة العامة، فبينما تبقى هذه العلاقة محققة الوجود في جانب المجلس الشعبي الوطني لإلزام الحكومة بذلك (I) فإنها تصبح احتمالية في جانب مجلس لما لهذه الأخيرة من سلطة تقديرية في تقديمه إليه (II).

### II- إجراء إلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني:

حتى تستمر الحكومة في أداء مهامها يجب عليها طبقا للمادة الثامنة والتسعين من الدستور أن تقدم بيانا عن السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، تبين فيه ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة من البرنامج المتفق عليه وما هو في طور الإنجاز والصعوبات التي اعترضته، على أن تعقب ذلك مناقشة النواب للبيان قصد التعبير عن موقف المجلس عن بيئته<sup>(2)</sup> سواء باصدار لائحة (1) أو بإيداع ملتمس رقابة (2).

هذا وإن تخويل المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني التعبير عن موقفه لا يعني إلزامه بذلك دوما، بل له كامل السلطة التقديرية في اختتام مناقشة بيان السياسة العامة دون إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة، غير أن تتويج المناقشة بإحداها بما يفيد شجب الثقة من الحكومة وطرح مسؤوليتها المباشرة إثر تصويت إيجابي بخصوصها أو حال عدم منح الثقة المطلوبة بهذه

(1) -André Hauriou,op.cit,p 889

(2) -المادة 98 الفقرة 3،2،4 من التعديل الدستوري 2016.

المناسبة يعد، كما يراه البعض، مانعا من تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة.

فمرور بين السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني وبقاء الحكومة بعد الامتحان بسلام يعد حسب هذا الرأي، الشرط الأول لتقديم البيان أمام مجلس الأمة<sup>(1)</sup>بمعنى أن هذا الأخير لا يسعه الإطلاع على مدى تقدم الحكومة في تنفيذ البرنامج الذي سبق له تلقي عرض بخصوصه ويشترك في توفير آليات تجسيده حال حجب الثقة عن الحكومة إذا طلبتها أو تم التصويت على ملتمس الرقابة أو اللائحة السلبية من قبل المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشة نفس البيان<sup>(2)</sup>.

غير أن هذا الفرض مرفوض لقيامه على أساس إلزام الحكومة بتقديم بيان السياسة العامة أمام المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة على التوالي دون وجود ما يلزم هذا الترتيب من الناحيتين القانونية والسياسية: فالترتيب الوارد بالمادة الثامنة والتسعين في الدستور لكيفية تقديم الحكومة للبيان غير مطلق ولا يعني أسبقية المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة على هذا الصعيد، حيث لا يوجد ما يمنع تقديم الحكومة لبيانها أمام مجلس الأمة أو لا بل ليس هنالك ما يثبطها على القيام بذلك في نفس ميعاد تقديم البيان للمجلس الشعبي الوطني أو بعد تقديمه لهذا الأخير وقبل تصويته على اللوائح المقترحة أو ملتمس الرقابة إن كان لها محل، وذلك عكس عرض برنامج الحكومة، لأن هذا الأخير يخص الحصول على موافقة المجلس الذي تطرح مسؤولية الحكومة أمامه حتى تحوز ثقته فيكون هو الأول في تلقي هذا العرض فالمجلس الآخر.

في حين أن تقديم بيان السياسة العامة غير مشروط بذلك لأنه يتعلق بإعلام المجلسين على الحصيلة السنوية للعمل لا لحيازة الثقة، وإن كان يعد من مناسبات طرح المسؤولية أمام المجلس الشعبي الوطني، لذا يمكن لمجلس الأمة أن يتلقى بيانا عن السياسة العامة ولو لم يتدخل المجلس النظير لأن الأمر يخص إقدام الحكومة على ذلك فقط، لما تملكه من سلطة تقديرية واسعة في تقديمه إلى مجلس الأمة.

(1) - بشير بن مالك، مرجع سابق، ص 114.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 38.

(2) - بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 114.

- إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 79.

- فدوى مرابط، مرجع سابق، ص 206.

### 1-تتويج مناقشة البيان بلائحة

تعمق الأثار الناجمة عن مناقشة بيان السياسة من قبل المجلس الشعبي الوطني وتقديمه أمام مجلس الأمة لرصد موقفه حقيقة علاقتهما السياسة، فإن كان تقديم البيان أمام مجلس الأمة مجرد إجراء سياسي خال من أي جزاء، حيث لا تلتزم الحكومة بالاستقالة إلا في حالات طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني فإن مدلول موقفه الذي يمكن للحكومة أن ترصده من الظروف المحيطة بالمجلس، يتباين من الناحية السياسية ويؤثر عليها مقارنة باللائحة التي يمكن أن يصدرها المجلس الشعبي الوطني.

وقد أخضع المشرع اللوائح التي يتوج بها المجلس الشعبي الوطني مناقشته لبيان السياسة العامة لإجراءات محددة، فيجب أن تقدم خلال الاثنتين والسبعين ساعة الموالية لانتهاؤ تدخلات النواب في المناقشة الخاصة بالبيان، وأن تكون موقعة من قبل عشرين نائبا على الأقل ولا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح لائحة ثم تودع لدى مكتب المجلس، ليتم عرضها على التصويت في حال تعددها حسب تاريخ إيداعها. لتلغي مصادقة المجلس على إحداها بأغلبية أعضائه باقي اقتراحات اللوائح، وعند التصويت عليها لا يتدخل أثناء المناقشات إلا الحكومة بناء على طلبها، مندوب أصحاب الاقتراح اللائحة، نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة ونائب يرغب في التدخل لتأييد اقتراح اللائحة<sup>(1)</sup>.

وقد تكون اللائحة التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني بعد مناقشته بيان السياسة العامة إيجابية أو سلبية وتتعمق دلالتها عند إمكانية تقدير موقف مجلس الأمة من ذات البيان حسب الظروف المحيطة به والأغلبية الممثلة على مستواه مما يبرز حقيقة إقحام مجلس الأمة أساسا على هذا الصعيد وإعطاء المؤسس الدستوري إمكانية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة أمامه.

فإذا توج المجلس الشعبي الوطني مناقشته لبيان السياسة العامة بلائحة ايجابية بما يجدد ثقته في برنامج الحكومة، برنامج الرئيس، وتزامن ذلك مع رصد موقف ايجابي من مجلس الأمة لنفس الغرض فإن ذلك يعكس لا محالة دعم مجلسي البرلمان على حد سواء للحكومة من جهة وبعنا عن التزامهما في توفير ما تحتاجه من نصوص قانونية لتجسيد سياستها وتحملها عبء عرقلة تنفيذها

(1) - المواد 52، 53، 54، 55، 56 من القانون العضوي رقم 16-12.

مستقبلا حال قيام أي خلاف بينهما بشأن هذه الأخيرة من جهة أخرى، في حين أن مجلس الأمة إذا شجب سياسة الحكومة بموقفه السلبي الذي تسهل معرفته على خلاف المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك وإن لم يكن لن له أثر قانوني إلا أنه من الناحية السياسية سيرهق الحكومة حيث أنه سيشكل حاجزا صعب التجاوز ومانعا يعطل عمل المجلس الشعبي الوطني لضرورة تدخلها سويا لإتمام هذا الأخير، وهو الواقع الذي يبرز بجلاء أن الأمل الذي راود المؤسس الدستوري في مساندة مجلس الأمة للحكومة غير دائم التحقق ولا سهل المنال حيث يمكنه تكوين موقف سلبي<sup>(1)</sup>.

وهو النقيض الذي يصبح سبب جر مؤسسات الدولة إلى الشلل الدام أو سبب إضعاف الحكومة جراء اصطدامها الدائم بالمجلس، وإن كانت تتمتع بثقة رئيس الجمهورية ومساندة المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

وذلك لعدة واحدة: تحصن مجلس الأمة ضد خطر الحل دستوريا وضرورة تدخله في أداء العمل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

أما إذا قيم المجلس الشعبي الوطني بيان السياسة العامة بموقف سلبي عبر لائحته التي يعبر فيها عن تحفظه من قيادة الحكومة لسياستها على النمط المعروف أمامه ويلفت انتباهها إلى جوانب التقصير وعدم الالتزام بالبرنامج المتفق عليه ومن ثم التأكيد على أن الثقة المتبقية لها أصبحت مشروطة بالعودة إلى احترام ما اتفق عليه وتجاوز مواطن التقصير<sup>(3)</sup> فإن هذا الموقف ينذر الحكومة بأن مشاريعها المستقبلية قد تصطدم بالرفض أو التعديلات الضرورية من قبل المجلس بما يؤثر سياسيا عليها ويضعها في موقف حرج دون الوصول إلى سحب الثقة منها بشكل صريح، غير أن هذا الواقع قد يدفعها إلى تقديم استقالتها كما هو الوضع في الأنظمة البرلمانية الأخرى طالما أن ثقة المجلس بها أصبحت مشروطة، غير أن هذه الاستقالة ليست تلقائية، حيث يكون يوسع الحكومة

(1) - André Hauriou, op.cit, p 890

عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 177.

(2) - بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 136.

- عبد الوهاب خريف، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 29، 30 أكتوبر، 2002، ص 64.

(3) - Dominique Turpin, op.cit, p66

البقاء في السلطة إذا ركزت اللائحة السلبية على جوانب معينة أو قليلة من نشاطها أو أبدت استعدادها لأخذ وجهة نظر المجلس الشعبي الوطني بشأن هاته الأخيرة بعين الاعتبار.

## 2-تتويج مناقشة البيان بملتمس رقابة:

يكون للمجلس الشعبي الوطني تتويج مناقشته لبيان السياسة العامة بإيداع ملتمس رقابة<sup>(1)</sup> لا بلائحة ايجابية كانت أو سلبية، وبالنظر إلى الشروط التي ترافق اقتراحه والتصويت عليه<sup>(2)</sup> فإن إمكانية إصدار المجلس له تعد احتمالا ضعيفا، ورغم ذلك وبافتراض أنه صادق على ملتمس رقابة بما يفيد سحب الثقة من الحكومة فإن ذلك لا يعني أنها ستخلي الساحة، صحيح أنها ملزمة بتقديم استقالتها طبقا للمادة 155 من الدستور لكن ليس هنالك ما يلزم رئيس الجمهورية على قبولها طالما أن ثقته بها لا زالت قائمة<sup>(3)</sup>.

هذا وما من شك أن تزامن هذه الأوضاع مع رصد موقف ايجابي لمجلس الأمة يخص نفس البيان من شأنه أن يدعم اختيار الرئيس هذا، حيث ترجع له مقاليد الأمور في الاختيار بين قبول إستقالة الحكومة التي مازالت تحظى بثقته ويرى أنها ملتزمة بالبرنامج المتفق عليه وبين رفض هذه الاستقالة واللجوء إلى أحكام المادة 147 من الدستور عارضا بذلك ما برز من خلاف بينه وبين المجلس الشعبي الوطني وليس بين الحكومة وهذا الأخير على الشعب ليفصل في عن طريق الانتخاب.

إن مركز المجلس الشعبي الوطني بهذا الشكل سيكون ضعيفا مقارنة بمركز رئيس الجمهورية، وما علة ذلك إلا وقوف مجلس الأمة إلى جانب هذا الأخير في مواجهة المجلس النظيف، وسيظل الحال كذلك مهما كانت النتيجة التي ستسفر عنها الانتخابات<sup>(4)</sup>.

بيد أنه وفي حال تزامنت مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة مع رصد موقف سلبي لمجلس الأمة يخص نفس بيان السياسة العامة، فإن الخناق سيضيق على رئيس

(1) - المواد 153 الفقرة 2، 154 من التعديل الدستوري 2016.

-المواد 58، 59، 60، 61، 62، الفقرة 1-2 من القانون العضوي رقم 16-12

(2) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 499.

(3) -Mouhamed Brahimi,op.cit, pp 67-68

(4) - ابراهيم بولحية، المرجع السابق، ص 68.

الجمهورية: لأنه إذا لم يأخذ بعين الاعتبار اتخاذ مجلسي البرلمان نفس الموقف السلبي من الحكومة، لأن موقف المجلسين هذا موجه بشكل غير مباشر للرئيس<sup>(1)</sup> من خلال سحب الثقة من حكومته، وإقدامه على حل المجلس الشعبي الوطني في ظل هاته الأوضاع لن يغير شيئاً سواء تغيرت الأغلبية البرلمانية على مستواه أو لم تتغير وذلك لعدة واحدة: تركيبة مجلس الأمة وضرورة تدخله في العمل إلى جانب المجلس النظير، فإذا تغيرت الأغلبية البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني، فإن الحكومة ستبقى تواجه الصعوبات مستقبلاً أمام مجلس الأمة الذي سبقت معرفتها لموقفه السلبي بخصوص سياستها وموقفه لن يتغير بعد حل المجلس الشعبي الوطني، لأن أسباب تكوينه هذا الموقف السلبي لا زالت قائمة: سياسة لن تختلف طالما أن رئيس الجمهورية نفسه وما زال متمسكا بها، والتدخل الضروري لمجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، مع بقائه على موقفه السلبي، يعد مانعا من تنفيذ أي سياسة وإن كانت الأغلبية بالمجلس الشعبي الوطني لصالح رئيس الجمهورية لعدم قدرته على العمل منفرداً، أما إذا عادت نفس الأغلبية البرلمانية إلى المجلس الشعبي الوطني، فإن التعايش بين مجلسي البرلمان والحكومة، ومن ثم رئيس الجمهورية سيكون مستحيلاً، فرفض أحد الطرفين التنازل وقبول وجهة نظر الآخر إلى جانب ما يملكه من وسائل تأثير، وسيما وسائل تأثير رئيس الجمهورية، من شأنه أن يشل العمل داخل البرلمان من جهة وخارجه بالتبعية من جهة أخرى: حيث سيوجه الرئيس الثالث المعين بمجلس الأمة للوقوف ضد ما يصدر عن المجلسين ويكون مخالفا لتوجهه في حين أن الثلثين المنتخبين بنفس المجلس سيعمدان إلى شل ما يأتي من الحكومة في حال حملهما نفس الانتماء أو التوجه السياسي للمجلس النظير قبل حله.

## II- إجراء إختياري أمام مجلس الأمة:

مكنت المادة الثامنة والتسعين من الدستور في فقرتها الأخيرة الحكومة من تقديم بيان عن السياسة العامة إلى مجلس الأمة، دون أن ترتب على تدخله أي جزاء على غرار مناقشته برنامج الحكومة، حيث لا تلزم هذه الأخيرة بالاستقالة إلا في حالات طرح مسؤوليتها أمام المجلس الشعبي الوطني بمناسبة نفس البيان.

(1) -Phillipe Ardant, op.cit,p 229.



هذا ومقابل هذا التشابه يلوح اختلاف جوهري بين الإجراءين: فبينما يشكل عرض برنامج الحكومة إجراء إلزاميا أمام مجلس الأمة فإن بيان السياسة العامة يعتبر إجراء اختياريًا تقدر الحكومة ملائمة إعماله أو الامتناع عنه.

وإذا كانت الحال كذلك من الناحية القانونية فإن الحكومة ومن الناحية السياسية فقط تكون ملزمة بهذا الإجراء لاعتبارات عدة تمس عمل المجلس إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وعلاقتها سويًا بالبرنامج الحكومي<sup>(1)</sup>.

فقديم الحكومة لعرض عن برنامجها أمام مجلس الأمة باعتباره شريكا فعليًا في العمل التشريعي يلزمها منطقيًا بإعلامه عن الحصيلة السنوية لتنفيذه قصد ضمان موافقته الضرورية على ما تحتاجه من نصوص قانونية مستقبلًا، فضلًا على أن تقديم البيان ذاته يعد مناسبة مواتية تدخل من خلالها الحكومة ما تراه من تعديلات على البرنامج المنفق عليه أمام المجلسين، الأمر الذي يخولها على ضوء ذلك الإطلاع في مساواة تامة على هذه التعديلات أو التكييف الجديد.

زيادة على ذلك، فإن المجلس الشعبي الوطني صاحب الحق في إقالة الحكومة، قد ينهي مناقشته لحصيلة عمل الحكومة بإصدار لائحة تتضمن تحفظاته وإدانتته بما يجعلها في موقف حرج أمام الرأي العام دون الوصول إلى سحب الثقة منها، مما يؤثر سياسيًا على استمرارها في التنفيذ المستقبلي للبرنامج المنفق عليه، الأمر الذي يدفعها إلى تقديم بيان عن السياسة العامة أمام مجلس الأمة لمعرفة موقفها لتتعامل وفقه مع نتائج عرض ذات البيان أمام المجلس الشعبي الوطني سيما إذا تضمن تحفظات، وكان موقف مجلس الأمة إيجابيًا، أي أنه مازال يدعم الحكومة سياسيًا الأمر الذي يمكنها من الاستمرار دون أضرار عند اتخاذها إجراءات قد تخلق أزمة حكومية بل مؤسساتية، حال إقدامها على طرح مسألة الثقة أمام المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة هنا أن المؤسس الدستوري مع التعديل الدستوري لسنة 2016 وإن أكد نفس الأحكام المتعلقة بالعرض الاختياري لبيان السياسة العامة أمام مجلس الأمة، فإنه ومعة المشرع لم

(1) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 27.

-بشير بن مالك، المرجع السابق، ص 114.

(2) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان المرجع السابق، ص 27.

-بشير بن مالك، لمرجع السابق، ص 114.

يشير بصراحة إلى إمكانية إصدار هذا الأخير للائحة تخص البيان، خلافا لما وجد في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 أين أعطى المشرع مجلس الأمة امكانية إصدار لائحة تعبر عن رأيه بخصوص بيان السياسة العامة المعروض من قبل الحكومة، وأخضعها لنفس إجراءات إصدار اللائحة من قبل المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup> رغم اختلاف دلالاتهما.

ومما سبق ذكره بخصوص عرض بيان السياسة العامة أمام مجلسي البرلمان، يتضح جليا أن وقوف مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ضد الحكومة، ومن ثم رئيس الجمهورية، عكس ما تصوره المؤسس الدستوري وورد أيضا، وأن اشتداد الصراع بين القوى الممثلة داخله، خاصة من شأنه أن يحوله إلى مكان انسداد حتمي وإلى سبب هز استقرار مؤسسات الدولة على هذا الصعيد، لأن فرضية استقالة رئيس الجمهورية في الأوضاع السالفة تصبح واردة، وإن كان ذلك من الناحية السياسية فقط، مع أن التنظيم الحالي يرمي إلى مواصلة إعفاء الرئيس من المسؤولية وإبعاد فرضية استقالته وإن وقف مجلسي البرلمان على حد سواء ضد سياسته<sup>(2)</sup>.

وبهذا يتضح أن اقحام المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حال إعمال المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني، سواء عند عرض برنامجها أو تقديم بيان السياسة العامة، لا يهدف إلى تحديد العلاقة السياسية بينه وبين الحكومة بالأساس، لأنه لو أراد له ذلك لأقر ثنائية متساوية بين المجلسين على هذا المستوى، بقدر ما كان يهدف إلى تحديد موازين القوى بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني من زاوية أمل تدعيمه السياسي للأول في مواجهة الثاني، طالما أن الرقابة السياسية للحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني هي رقابة غير مباشرة، لرئيس الجمهورية بالأساس<sup>(3)</sup>.

غير أن إغفال المؤسس الدستوري تركيبة مجلس الأمة ووضع السياسي مقارنة بوضع المجلس الشعبي الوطني والسلطة التنفيذية، بشقيها سياسيا، نتيجة التعددية الحزبية التي تعرفها

(1) - المواد 51، 52، 53، 54، 55 من القانون العضوي رقم 99-02.

(2) - يلس شاوش بشير، المرجع السابق، ص 361.

- صالح بلحاج السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 176-177.

(3) - عبد الله براهيم ناصف، المرجع السابق، ص 126

فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 210.

مؤسسات الدولة وضرورة تدخل مجلسي البرلمان سويا لأداء العمل عند تنظيمه تدخل مجلس الأمة على هذا المستوى بالخصوص من شأنه أن يجر مؤسسات الدولة إلى الانسداد التام عند تصادم السلطة التنفيذية مع المجلس الشعبي الوطني من جهة ومن شأنه أن يجر مؤسسات الدولة إلى الانسداد التي عند تصادم السلطة التنفيذية مع المجلس الشعبي الوطني من جهة، ومن شأنه أن يعطل حتى فعالية مجلس الأمة من جهة أخرى<sup>(1)</sup> وهو الأمر الذي يستوجب إعادة النظر في تركيبة مجلس الأمة وفي كيفية تنظيم تدخله إلى جانب المجلس الشعبي الوطني على هذا المستوى<sup>(2)</sup>.

#### الفقرة الثانية: مجلسي البرلمان وطرح المسؤولية للحكومة في المغرب:

أكد المؤسس الدستوري المغربي في دستور 2011 على مراقبة البرلمان للحكومة من قبل مجلسيه على حد سواء، غير أن نظرتة لكيفية مباشرة هذه الأخيرة عرفت إعادة نظر وتهيئة لها بين مجلسي النواب ومجلس المستشارين فبينما أكدت هذه النظرة على قدرة مجلس النواب في طرح المسؤولية السياسية للحكومة وإمكانية إقالتها (أولا)، فإنها عمدت إلى تحويل ما كان يتمتع به مجلس المستشارين على هذا المستوى من وسائل تثير المسؤولية السياسية للحكومة وتهدد وجودها إلى وسائل مراقبة مفرغة من نتيجة الإطاحة بها (ثانيا).

#### أولا: مجلس النواب وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة:

يمكن طرح المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب بطريقتين مختلفتين الأول يكون بمبادرة من نواب المجلس (I) والثاني بمبادرة من الحكومة ذاتها (II).

#### I- طرح مسؤولية الحكومة بمبادرة من مجلس النواب:

أعطى المؤسس الدستوري المغربي مجلس النواب سلطة مساءلة الحكومة وإمكانية إثارة مسؤوليتها السياسية، التي قد تهدد وجودها، بشكليين الأول أثناء عرض البرنامج الحكومي الذي يعتبر الخطوة الأولى لا بد للحكومة من اجتيازها أمام مجلس النواب(3) والثاني عند مبادرة نواب

(1)-G burdeau, f.humen,m.troper, op.cit, p615

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 212.

(3) - الفصل 88 الفقرة 1 من دستور 2011.

-المادة 148 من النظام الداخلي لمجلس النواب

-المادة 229 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

المجلس بإبداع ملتزم رقابة قد يؤدي إسقاط الحكومة<sup>(1)</sup>.

#### 1-التصويت على البرنامج الحكومي:

بمجرد تعيين الملك لأعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان، مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني وبالأخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية<sup>(1)</sup>.

وإذا كان عرض برنامج الحكومة يكون أمام مجلسي البرلمان المجتمعين معا طبقا للفصل الثامن والثمانين من الدستور، فإن مناقشة هذا الأخير لا تكون كذلك، حيث يناقش كل مجلس على حدى هذا البرنامج<sup>(2)</sup>ليعطي حق التقرير النهائي بخصوصه لمجلس لنواب دون مجلس المستشارين. والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد مدة زمنية يكون فيها على رئيس الحكومة تقييم برنامج أمام مجلسي البرلمان، ولا المدة التي ينهي فيها هذا الأخير مناقشاته لذات البرنامج. وهو الأمر نفسه في النظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين، اللذان أكد على ضرورة إتفاق المجلسين، مكتب مجلس المستشارين وندوة الرؤساء بمجلس النواب مع الحكومة لتحديد جلسة مناقشة البرنامج الحكومي<sup>(2)</sup>.

وفي المجلسين بعد تقديم رئيس الحكومة لمشروع البرنامج الحكومي يعطي الرئيس الكلمة للأعضاء المسجلين للمناقشة ليتناول الكلمة في الأخير رئيس الحكومة للرد على المداخلات وما ورد فيها من تساؤلات واستفسارات<sup>(3)</sup>.

ويعد رد رئيس الحكومة على التساؤلات والاستفسارات التي تضمنتها المناقشات بالمجلسين تصل مرحلة التقرير النهائي بخصوص عرض البرنامج الحكومي، التي على مستواها يقع وجه الاختلاف الأساسي بين مجلس النواب ومجلس المستشارين، هذا الأخير الذي ينتهي تدخله بخصوص البرنامج الحكومي عند هذا الحد. دون ترتيب أي جزء على تدخله في حين يكون مجلس

(1) - الفصل 88 الفقرة 2 من دستور 2011.

(2) - المادة 230 الفقرة 2-3 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

-المادة 149 الفقرة 2-3 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - الفصل 88 الفقرة 2 من دستور 2011.

النواب مدعو للتصويت على ذات البرنامج وبالتالي منح ثقته للحكومة لتتطلق في التنفيذ الميداني لهذا الأخير أو العكس<sup>(1)</sup>.

حيث يعرض رئيس مجلس النواب الحكومي للتصويت بالاقتراع العلني برفع اليد أو بالتصويت الإلكتروني لتعتبر الحكومة منصية بعد حصولها على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة الذين يتألف منهم لصالح البرنامج الحكومي<sup>(2)</sup>.

ومن هنا تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري المغربي قد تبنى ثنائية منقوصة، غير متساوية بين مجلس البرلمان بخصوص التعامل النهائي مع البرنامج الحكومي حيث أعطى صلاحية التصويت عليه لمجلس النواب دون مجلس المستشارين مما يؤكد أن الأول هو المعني بمنح الضوء الأخضر لدخول هذا البرنامج ميدان التنفيذ الواقعي الميداني، بعد تعيين الحكومة من قبل الملك وهو ما يعبر عنه البعض بحق تنصيب الحكومة بالتصويت الإيجابي إثر عرض برنامجها من قبل مجلس النواب<sup>(3)</sup>.

مما يعني أن الحكومة تطلب من مجلس النواب الذي تكون مسؤولة أمامه أن يضع ثقته فيها بالموافقة على برنامجها السياسي، عكس المجلس النظير الذي لا تكون مسؤولة أمامه وهذا ما يفسر انتهاء مناقشة مجلس النواب للبرنامج الحكومي بالتصويت وبنسبة الأغلبية المطلقة لمنح الثقة في هذا البرنامج على خلاف مجلس المستشارين الذي ينتهي عند الأمر على رد رئيس الحكومة على تساؤلات واستفسارات أعضائه فقط دون جزاء.

غير أنه، ومن وجهة نظر سياسية، فإن إقحام المؤسس الدستوري لمجلس المستشارين بخصوص عرض البرنامج الحكومي ومناقشته من قبل هذا الأخير، وإن كان لا يهدف إلى منح ثقته للحكومة لاقتصار ذلك على المجلس النظير وعدم قدرته على التصويت عليه بما يفيد إستقالتها قانوناً، فإن له من المبررات التي تدعو الحكومة للقيام به على مستويين: الأول أن مناقشات مجلس

(1) - الفصل 88 الفقرة 2 من دستور 2011.

-المادة 149 الفقرة 4-5 من النظام الداخلي لمجلس النواب

(2) - حسن مشدود، المرجع السابق، ص 37.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 204.

(3) - عبد الله إبراهيم ناصف، المرجع السابق، ص 135.

-مصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 118.

المستشارين تمكن الحكومة من رصد موقف هذا الأخير تجاه برنامجها وبالتالي تحاول أخذ احتياطاتها للتعامل مع هذا الموقف مستقبلا حسب ما رصدته من موقف إيجابي أو سلبي دون أن يكون لذلك تأثير قانوني كما سلف ذكره، أما الثاني فيتعلق بضرورة إعلام المجلس بالبرنامج الذي سيشارك في توفير آليات تطبيقه ميدانيا إلى جانب مجلس النواب على أرض الواقع من خلال تصويته على النصوص القانونية وضرورة تدخله لذلك حيث لا يمكن لمجلس المستشارين التفاعل الإيجابي مع المجلس النظير بهذا الخصوص وهو يجهل أصلا جوانب البرنامج الذي يتطلب هذه النصوص القانونية.

لذلك كان عرض برنامج الحكومة أمامه من باب إعلامه بجوانب هذا الأخير من جهة ورصد الحكومة لموقفه الذي لا يمكن أن تتجاهله مستقبلا من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

هذا ويفهم من نص الفصل الثامن والثمانين من الدستور في فقرته الأخيرة أن الحكومة تستقيل وجوبا في حال عدم التصويت بالأغلبية المطلقة على برنامجها من قبل مجلس النواب، مما يعني تعيين حكومة جديدة من قبل الملك والمرور بنفس الإجراء.

غير أن الدستور المغربي ومعه النظام الداخلي لمجلس النواب، جاء خاليين من أي إشارة للتعامل مع الواقع المعاش في حال رفض مجلس النواب برنامج الحكومة بالأغلبية المطلقة في حال تعيين حكومة جديدة، مما يمكن تفسيره بأن المؤسس الدستوري عند حصره حق تنصيب الحكومة على مجلس النواب يؤكد تبنيه التقليد السائد في أغلب الأنظمة البرلمانية، والقائم على منح هذا الحق المجلس الذي يشكل العمق السياسي للحكومة أي أنه منتخب إنتخابا مباشر عكس المجلس الذي تكون تشكيلته سوسيو مهنة كما هو حال مجلس المستشارين أو فيه أنماط أخرى للتكوين غير الانتخاب<sup>(2)</sup>. من جهة، وأنه شبه متأكد أن الحكومة ستكون مؤيدة بأغلبية برلمانية تمنحها الثقة بالتصويت الإيجابي عل برنامجها وأنها ضامنة لذلك<sup>(3)</sup>. من جهة ثانية. غير أن أمل المؤسس

(1) - المختار مطيع، المرجع السابق، ص 195.

-الخطابي مطيع، المرجع السابق، ص 192.

(2) - حسن مشدود، المرجع السابق، ص 38.

(3) - المصطفى بن علي المرجع السابق، ص 120.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 200.

الدستوري بتحقيق ذلك قد يصبح خطرا على الحكومة حين تكون هذه الأخيرة غير حاصلة على تأييد أغلبية برلمانية تضمن لها تأشيرة المرور إلى تطبيق برنامجها<sup>(1)</sup>.

## 2- إيداع ملتمس الرقابة:

نصبت كل الدساتير التي عرفها المغرب على تقنية ملتمس الرقابة، حيث اعتبره المؤسس الدستوري بمثابة أداة قانونية بيد أعضاء البرلمان، تستعمل كلما تبين للبرلمانيين أن الحكومة انصرفت عن الأهداف الأساسية التي صوتت عليها الأغلبية البرلمانية أثناء تنصيب الحكومة خلال عرضها للبرنامج السياسي أو التصريح الحكومي الذي تتقدم به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت<sup>(2)</sup>.

فطبقا للفصل الخامس بعد المئة من الدستور يمكن لمجلس النواب أن يعارض في مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها وذلك بالموافقة على ملتمس الرقابة. الذي لا يقبل إلا إذ وقعه خمس الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

ويتم إيداع ملتمس الرقابة بتسلم مستند خاص به إلى رئيس المجلس في جلسة عامة، ليقوم هذا الأخير بنشره مع أسماء الموقعين دون أن يكون بمقدور النائب الواحد توقيع أكثر من ملتمس رقابة في الوقت نفسه.

بعدها يقوم مكتب المجلس بتحديد تاريخ مناقشته ملتمس الرقابة، التي تكون في اليوم السابع من إيداعه وفي حال تعدد ملتمسات الرقابة، يمكن تقرير مناقشة مشتركة لها شريطة التصويت على كل واحد منها على حدة ولا يمكن سحب ملتمس الرقابة بعد الشروع في مناقشته من لدن المجلس، ويجب أن تستمر تلك المناقشة إلى أن يقع التصويت<sup>(3)</sup>.

ولا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من لدن مجلس النواب إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداع

(1) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 120.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 200.

- حسن مشدود، المرجع السابق، ص 44.

(3) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 200.

- حسن مشدود، المرجع السابق، ص 44.

الملتزم ولا تحسب إلا الأصوات المؤيدة للملتزم، لتستقبل الحكومة إستقالة جماعية في حالة الموافقة على الملتزم<sup>(1)</sup>.

وإذا وقعت موافقة مجلس النواب على ملتزم رقابة فلا يقبل بعد ذلك تقديم أي ملتزم رقابة أمامه طيلة سنة<sup>(2)</sup>.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري أعطى مجلس النواب حق إثارة المسؤولية السياسية للحكومة عبر ملتزم الرقابة إلا أن عامل الأغلبية البرلمانية جعل من استعماله أمرا رمزيا يستجيب لرغبة أحزاب المعارضة للتعبير علانية عن رفضها لسياسة الحكومة<sup>(3)</sup>. هذه الرغبة التي أصبحت غير ممكنة التطبيق لعدم تماسك وانضباط المعارضة من جهة ولشروط تأطيره من جهة أخرى، فالمؤسس الدستوري يشترط لقبوله تصويتا بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وهذا يعني أن النواب الذين لا يصوتون لصالح الملتزم يعدون ضده سواء من تغيب منهم أو من تحفظ، لذلك لا يوجد خلال التصويت بالمجلس إلا من يقبلون الملتزم كما اشترط المؤسس الدستوري أن يتم التصويت على الملتزم بعد انقضاء مدة ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي وضع فيه أمام المجلس، وبذلك يكون للحكومة الوقت الكافي لتتخذ من المبادرات والخطط ما يكفي حتى لا تتم الموافقة على مثل هذا الملتزم وبذلك تنفادى النتائج التي يمكن أن يؤدي إليها قبوله<sup>(4)</sup>.

## II- طرح لمسؤولية بمبادرة من الحكومة:

لئن كان مجلس النواب يتمتع بوسيلتين يباشرهما بنفسه لطرح المسؤولية السياسية للحكومة التي قد تؤدي إلى إستقالتها الجماعية، فإن المؤسس الدستوري أعطى الحكومة نفسها إمكانية المبادرة بطرح مسؤوليتها أمام مجلس النواب طبقا للفصل الثالث بعد المئة من الدستور «يمكن لرئيس الحكومة أن يربط، لدى مجلس النواب مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها بتصويت يمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة أو بشأن يطلب نص الموافقة عليه».

(1) - المادة 55 من النظام الداخلي لمجلس النواب

(2) - الفصل 105 من النظام الداخلي لمجلس النواب

- المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - الخطابي مصطفى، المرجع السابق، ص 195.

(4) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 202.

-حسن مشدود، المرجع السابق، ص 005.



وتبين الفقرتان الثانية والثالثة من نفس لفصل طريقة التصويت على طلب الثقة، إذ لا يمكن سحب هذه لثقة أو رفض النص إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب ولا يقع التصويت إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على اليوم الذي طرحت فيه مسألة الثقة<sup>(1)</sup>.

كما أن هذه المقتضيات تبين أن الحكومة ليست ملزمة دستوريا بطلب الثقة بخصوص السياسة العامة والتصويت عليها أو بخصوص الموافقة على نص تطلب التصويت عليه من قبل مجلس النواب ذلك أن المؤسسة الدستورية يؤكد الصيغة الاختيارية للحكومة في اللجوء إلى طلب الثقة وذلك حسب ما تقدره من ظروف خاصة بالمجلس وبما يحيط به من ظروف سياسية لأن عدم تقديرها لذلك قد يضربها إن هي طلبت التصويت بالثقة وكانت نتيجته إيجابية لأنها ستستقبل جماعيا لا محالة<sup>(2)</sup>. لذلك يلاحظ أن المؤسس الدستوري اشترط مضي ثلاثة أيام كاملة على تاريخ طرح مسألة الثقة<sup>(3)</sup>. لتمكين الحكومة من المناورة واتخاذ تدابير تعفيها من الاستقالة في حال قيامها بطرح مسألة الثقة ولا حت لها في الأفق بوادر بشجبها عكس ما كانت تتوقعه فتكون مهلة الثلاثة أيام رهانا لها مع نواب المجلس قد يمكنها من التأثير عليهم وتغيير توجههم<sup>(4)</sup>. مما يحول مسألة الثقة من وسيلة مراقبة يملكها مجلس النواب إلى وسيلة ضغط تمارسها الحكومة على هذا المجلس من خلال الضغط على أغليبتها البرلمانية إن هي رأت أن ثقة هذه الأخيرة اهتزت فيها واشتد الصراع داخلها فتطرح مسألة الثقة كوسيلة لدرأ الخلافات وإرجاع ثقة الأغلبية فيها من خلال المناقشات التي تدور قبل التصويت على طلب منح الثقة، أين تتحول المناقشات إلى الأوضاع التي يمكن أن تتجم عن استقالة الحكومة عوض مناقشة مضمون بيان السياسة العامة أو النص موضوع طلب الثقة<sup>(5)</sup>.

(1) - المادة 152 الفقرة 2 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 204.

- الخطابى مصطفى، المرجع السابق، ص 193.

(3) - الفصل 103 الفقرة 3-4 من الدستور.

المادة 152 الفقرة 02 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(4) - الخطابى مصطفى، المرجع السابق، ص 193.

- حسن مشدود، المرجع السابق، ص 53.

(5) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص ص 120-121.

ثانيا: مجلس المستشارين والمسؤولية السياسية للحكومة:

على خلاف الدول المتبنية لنظام الثنائية المجلسية والتي عادة ما تمنح وسائل طرح المسؤولية السياسية للحكومة، التي قد تؤدي إلى إقالتها، للمجلس المنتخب مباشرة وصاحب التمثيل السياسي للأحزاب الواصلة إليه، سواء كانت مساندة للحكومة أو معارضة لها<sup>(1)</sup>. فإن المؤسس الدستوري المغربي منح مجلس المستشارين آلية ل طرح المسؤولية السياسية للحكومة ولكنه أعاد تهيئتها خلافا لما كان معمولا به في دستور 1996 بشكل لا يؤدي معه إعمال هذه الآلية إلى استقالة الحكومة بتاتا عكس ما كان موجودا. وذلك عن طريق إيداع ملتمس رقابة حيث «لمجلس المستشارين أن يسائل الحكومة بواسطة ملتمس يوقعه على الأقل خمس أعضائه ولا يقع التصويت عليه إلا بعد مضي ثلاثة أيام كاملة على إيداعه وبالأغلبية المطلقة لأعضاء هذا المجلس»<sup>(2)</sup>.

وطبقا لهذه المقتضيات الموضحة بالفصل السادس بعد المئة من الدستور وضع النظام الداخلي لمجلس المستشارين إجراءات التقدم بملتمسات مساءلة الحكومة والتصويت عليها. حيث يتم إيداع ملتمس مساءلة الحكومة، ملتمس الرقابة، بتسليم مستند خاص به إلى رئيس المجلس في جلسة عامة والذي يرفق بلائحة موقعية التي يجب ألا تقل عن خمس أعضاء المجلس، ليقوم رئيس المجلس بنشر أسماء الموقعين على ملتمس مساءلة الحكومة الذي ينشر بكامله في المحضر. ولا يحق لأي عضو في المجلس أن يوقع أكثر من ملتمس واحد في نفس الوقت ولا يمكن أن يضاف إليه توقيع جديد. أو يسحب منه بعد إيداعه لدى الرئيس<sup>(3)</sup>. أما الموافقة على ملتمس مساءلة الحكومة فلا تكون صحيحة إلا بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس المستشارين وبعض مضي ثلاثة أيام، ليقوم رئيس المجلس ببعث الملتمس إلى رئيس الحكومة ولهذا الأخير أجل ستة أيام ليعرض أمام مجلس المستشارين جواب الحكومة لتنظم مناقشة بعد ذلك بخصوص ملتمس المساءلة باقتراح من مكتب المجلس وندوة الرؤساء دون أن يكون معقوبا بتصويت<sup>(4)</sup>.

(1) - حسن مشدودن المرجع السابق، ص 54.

-المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 54.

(2) - الفصل 06 من الدستور.

(3) - المادة 231، 232 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - الفصل 106 الفقرة 2 من الدستور.

-المادة 234، 235 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

ليتضح مما سبق ذكره أن أقصى ما يمكن أن يصل إليه إيداع ملتزم مساءلة الحكومة من قبل مجلس المستشارين هو مناقشة تخص جواب رئيس الحكومة دون أي جزاء قانوني يذكر.

إن النتيجة النهائية بخصوص مناقشة جواب الحكومة على ملتزم مساءلتها من قبل مجلس المستشارين هي التي تعكس بجلاء التوجه الجديد للمؤسس الدستوري المغربي للتعامل هذا المجلس بخصوص المساءلة السياسية للحكومة والتي أظهرت ثنائية غير متساوية بين المجلسين على هذا المستوى.

حيث أصبح حق المساءلة السياسية حكرا على مجلس النواب دون مجلس المستشارين عكس ما كان يتمتع به الأخير في ظل دستور 1996، أين كان بمقدوره إقالة الحكومة عبر إيداع ملتزم الرقابة طبقا للفصل السابع والسبعين<sup>(1)</sup>. إقالة جماعية في حالة الموافقة على ملتزم الرقابة المودع ضد الحكومة.

ويمكن تفسير هذا التوجه الجديد للمؤسس الدستوري مع ملتزم مساءلة الحكومة المودع ضدها من قبل مجلس المستشارين كاستجابة لمطالب العديد من المهتمين بالعمل السياسي في المغرب، والذين عبروا في مطالبهم عن معارضتهم الشديدة لإعطاء هذه الصلاحية لمجلس المستشارين على قدم المساواة مع مجلس النواب خلافا لما تؤسس له المسؤولية السياسية في الأنظمة البرلمانية والتي تقوم على أن المسؤولية لا تكون إلا أمام المجلس المنتخب كليا والذي يملك حق تنصيب الحكومة من خلال التصويت على برنامجها كتأشيرة لمنح ثقته وتمكنها من تنفيذه الميداني<sup>(2)</sup>. وهو ما لا يوجد على مستوى مجلس المستشارين.

فكانت الاستجابة لمطالب المهتمين والمعارضة على حد سواء بإبعاد طرح إستقالة الحكومة الجماعية في حال حاز ملتزم المساءلة النسبة المشروطة دستوريا حيث أصبح ينتهي إيداع الملتزم بمناقشة دون تصويت ولكن مع إبقاء مجلس المستشارين ومنحه وسائل أخرى للمساءلة

(1) - الفصل 77 الفقرة 1 و 4 من دستور 1996 «لمجلس لمستشارين ان يوقع على ملتزم رقابة إلى إستقالة الحكومة استقالة جماعية».

(2) - عبد العزيز لمغازي، المرجع السابق، ص 27.

-حسن طرق، عبد لعلي حامي الدين، لمرجع السابق، ص 106.

-المختار مطيع، المرجع السابق، ص 196.

دون طرح المسؤولية السياسية للحكومة<sup>(1)</sup>.

وهكذا يتضح جليا أن المؤسس لدستوري المغربي وإن ظهر أنه يؤسس لثنائية متساوية بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص المساءلة السياسية للحكومة في ظل دستور 1996، إلا أن ما عرفه ذلك من انتقادات أدى إلى تهيئة أعمال هذه الأخيرة بين المجلسين وإعادة تنظيمها بشكل تكون فيه كفة الميزان لصالح مجلس النواب دون مجلس المستشارين، حيث أصبح الأول فقط بإمكانه مساءلة الحكومة وسياسيا مما يؤدي إلى إستقالتها في حال توفر شروط أعمال ذلك دون أن يؤدي ذلك إلى استقالتها لمنع ذلك دستوريا مما يمكننا من القول أنها أصبحت وسيلة رقابة دون إثارة للمسؤولية السياسية التي تهدد وجود الحكومة.

#### الفقرة الثالثة: مجلسي البرلمان التونسي وطرح المسؤولية السياسية للحكومة.

على خلاف المؤسس الدستوري الجزائري والمؤسس الدستوري المغربي اللذان أقحما مجلس الأمة ومجلس المستشارين بخصوص المساءلة السياسية للحكومة دون أن يكون لأثر تدخلهما نتيجة قانونية قد تهدد بقاء الحكومة رغم وجود المعنى السياسي لتدخلهما كما وضح سابقا، فإن المؤسس الدستوري التونسي تبنى موقفا معاكسا تماما بإبعاده الكلي لمجلس المستشارين على هذا المستوى وتركه حق طرح المسؤولية السياسية للحكومة بين يدي مجلس النواب فقط. حيث «يمكن لمجلس النواب أن يعارض الحكومة في مواصلة تحمل مسؤوليتها إن تبين له أنها تخالف السياسة العامة للدولة والاختيارات الأساسية المنصوص عليها بالفصلين التاسع والأربعين والثامن والخمسين ويكون ذلك بالاقتراع على لائحة لوم ولا يمكن تقديم لائحة لوم إلا إذا كانت معللة وممضاة من قبل ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل ولا يقع الاقتراع عليها إلا بعض مضي ثمان وأربعين ساعة على تقديمها، ويقبل رئيس الجمهورية إستقالة الحكومة التي يقدمها الوزير الأول إذا وقعت المصادقة على لائحة اللوم بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب».

ليبين الفصل السابع والخمسين من النظام الداخلي لمجلس النواب إجراءات تقديم هذه اللائحة التي توجه إلى رئيس المجلس في شكل مشروع معلل وممضى من قبل ثلث أعضاء المجلس وتحال على لجنة مكونة من رؤساء اللجان القارة ومقرريها والتي تتولى إعداد تقرير حول مشروع

(1) - عمرو بن دورو، المرجع السابق، ص 131.

اللائحة وعرضه على المجلس في أجل أقصاه عشرة أيام. وليجتمع مجلس النواب في جلسة عامة لمناقشة مشروع اللائحة في أجل لا يتعدى أسبوعا من إتمام عمل اللجنة.

ويرى الكثيرون أن تعامل المؤسس الدستوري مع طرح المسؤولية السياسية للحكومة بهذا المنوال وقصرها على مجلس النواب دون مجلس المستشارين لا يعد تمييزا بين هذين الأخيرين أو إخلالا بالمساواة بينهما. بل هو تطبيق لمبادئ الثنائية المجلسية التي تقوم في شق منها على الاعتراف بالمساءلة السياسية للحكومة وإمكانية إقالتها للمجلس الذي يحوز حق منحها الثقة إثر التصويت الإيجابي على برنامج عملها وإمكانية حله مقابل ذلك في حال معاودة رفضه الموافقة على ذات البرنامج لمرة متتاليتين وهو حال مجلس النواب التونسي<sup>(1)</sup>.

ومما سبق ذكره يتجلى واضحا أن المؤسس الدستوري في كل من الجزائر والمغرب وتونس أقر للبرلمان سلطة رقابة الحكومة وفي الدول الثلاث نجد أوجه تشابه واختلاف سواء من حيث آليات أعمال هذه الرقابة أو في كيفية ممارستها من قبل مجلسي البرلمان والدور المنوط بكل مجلس على هذا المستوى.

ففي تونس وعلى خلاف الجزائر والمغرب نجد أن المؤسس الدستوري فيها جعل مجلس النواب المجلس المحتكر لسلطة رقابة الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية دون مجلس المستشارين الذي لم يقمحه المؤسس الدستوري بهذا الخصوص ولم يرصد له أي دور أو تدخل سواء كان قانونيا أو سياسيا.

كما أن المؤسس الدستوري التونسي تميز من خلال العدد أو الكم، المرصود للآليات التي يتمتع بها مجلس النواب لطرح المسؤولية السياسية للحكومة والمحصورة في آلية وحيدة هي لائحة اللوم التي يقترحها المجلس في حال اعتقاده أن الحكومة حادت أو ابتعدت عن البرنامج المسطر لعملها وهو برنامج رئيس الجمهورية المحدد الأول للسياسة العامة للدولة.

في حين نجد أن الجزائر والمغرب رصدت دورا محدد لتدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان عند طرح المسؤولية السياسية للحكومة والمحددة في مناسبات وآليات مقننة دستوريا ومنظمة نصا.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 199.

وفي الدولتين ينعكس بوضوح تمييز المؤسس الدستوري بين مجلسي البرلمان بهذا الخصوص، فإن كان تدخلهما موجود في الدولتين إلا أن نتائج تدخل كل مجلس وآليات تدخله تختلف لتظهر ميول الكفة لصالح المجلس المنتخب صاحب التمثيل السياسي أي المجلس الشعبي الوطني في الجزائر. ومجلس النواب في المغرب. دون أن يكون رجحان الكفة هذا إبعاد كلياً للمجلس الآخر أي مجلس الأمة ومجلس المستشارين بل أن تدخلهما على هذا المستوى وإن لم يكن له أثر قانوني يؤثر على وجود الحكومة إلا أن له أثر سياسي في مواجهة المجلس النظر وبقيّة مؤسسات الدولة.

ففي الدولتين جعل المؤسس الدستوري عرض البرنامج الحكومي ومناقشته فالتصويت عليه أول خطوة قد تطرح عندها المسؤولية. لأنها أول محطة قد تحظى فيها بثقة البرلمان أو تتعثر في كسب هذه الأخيرة.

غير أن المؤسس الدستوري المغربي جعل عرض البرنامج الحكومي يكون أمام المجلسين معا والمناقشة تتم بشكل مستقل داخل كل مجلس لتنتهي في مجلس النواب فقط بتصويت وقد يكون إيجابياً بمعنى منحه الثقة لتبدأ الحكومة في التنفيذ الميداني للبرنامج الموافق عليه أو سلبياً بما يعني حجب الثقة عن برنامج الحكومة ومن ثم عدم تنصيبها وبالتالي ضرورة إستقالتها الجماعية. على خلاف مجلس المستشارين الذي ليس له مكنه التصويت على برنامج الحكومة مما يعني أن المؤسس الدستوري المغربي تبني ثنائية منقوصة، غير متساوية أو غير متكافئة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين عند عرض البرنامج الحكومي أمامهما.

أما في الجزائر فإن عرض برنامج الحكومة يكون أمام المجلسين ولكن بالتتابع أمام المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة. بل لا بد من مروره أمام المجلس الأول بعد تصويت إيجابي عليه ليتدخل مجلس الأمة.

غير أن الاختلاف بين الجزائر والمغرب يكمن في أن المجلس الشعبي الوطني إذا أعطى موافقته على برنامج الحكومة مما يعني منحه الثقة لتبدأ تنفيذه الميداني فإن هذا لا يعني بالضرورة موافقة إيجابية آلية من مجلس الأمة. فإذا كان هذا الأخير لا يقوم بالتصويت على برنامج الحكومة المعروف أمامه إلا أن له إصدار لائحة بخصوصه، قد تكون إيجابية أو سلبية وعلى ضوء هذه اللائحة ترصد الحكومة موقف المجلسين من برنامجها ومن ثم تتمكن من وضع الخطوط العريضة

للتعامل معه مستقبلا عند التنفيذ الميداني للبرامج لأن تدخله ضروري إلى جانب المجلس الشعبي الوطني. وفي نفس الوقت فإن طبيعة هذه اللائحة إيجابية أو سلبية، ستحدد من جهة أخرى تعامل أو علاقة مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني. هل سيتعاونان مع الحكومة لوضع البرنامج المصوت عليه بالإيجاب من قبل المجلس الشعبي الوطني موضع التطبيق وهذا سيتحقق في حال وحدة اللون السياسي أو تقاربه لهذا الثلاثي. أو أنه يستعمل على العكس في الحالة المخالفة.

غير أن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري كان أكثر دقة في توضيح التعامل مع عرض البرنامج الحكومة من أول عرض له.

أما المناسبة الثانية لطرح المسؤولية السياسية للحكومة في الجزائر فتخص عرض بيان السياسة العامة الذي يكون أمام المجلسين ولكن بآثار مختلفة. فالحكومة ملزمة على عرض الحصيلة السنوية لتنفيذ البرنامج المتفق عليه عند منحها الثقة من المجلس الشعبي الوطني الذي يكون بإمكانه عند عرض البيان إما إصدار لائحة أو إيداع ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة التي تستقبل في حال التصويت عليه بالنسبة المشروطة دستوريا لذلك على خلاف مجلس الأمة بهذا الخصوص فبعدما كان في دستور 1996 بمقدوره إصدار لائحة بخصوص بيان السياسة العامة، إيجابية أو سلبية، دون أن تهدد وجود لحكومة قانونا إلا أن لها أثر سياسي مستقبلا يوجب على الحكومة أخذ الحيطة والعودة للعمل وفق ما اتفق عليه مسبق عند عرض ذات البرنامج أمامه، فإنه في دستور 2016 لم يعد بإمكانه إصدار لائحة حيث يقتصر دوره أو بالأحرى دور الحكومة على عرض بيان السياسة العامة أمامه فقط.

غير أن الحكومة وبهذه المناسبة يمكنها أن تطرح مسألة الثقة بمبادرة منها أمام المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة. أي أن مسألة الثقة في الجزائر مقرونة بممارسة أو مناسبة عرض السياسة العامة، غير أن التصويت على سؤال الثقة يكون من اختصاص المجلس الشعبي الوطني الذي إذا صوت سلبا فإنه يحجب ثقته عن الحكومة وعن استمرارها في تنفيذ البرنامج الذي سبق عرضه.

وهذا ما يؤكد أيضا أن المؤسس الدستوري اعتنق ثنائية غير متساوية بين المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، غير أن الشروط المرصودة لممارستها لا تجعل المجلس الشعبي الوطني في مكانة أحسن من مجلس الأمة.

أما الوسيلة الثانية المطبقة في المغرب لإثارة المسؤولية السياسية للحكومة بمبادرة من البرلمان فهي ملتزم الرقابة، الذي انفردت فيه المغرب من بين دول المغرب العربي، من خلال منحه للمجلسين على حد سواء ولكن بآثار مختلفة تبين حقيقة الثنائية المتبنية من قبل المؤسس الدستوري المغربي.

فبعدها كان إعمال هذه الوسيلة بشروط محددة من قبل مجلس النواب ومجلس المستشارين في حال تمكنه من تحقيق النصاب المطلوب للتصويت عليه يؤدي إلى الإطاحة بالحكومة وضرورة تقديم استقالته الجماعية في ظل دستور 1996 فإنه في دستور 2011 وإن بقيت الوسيلة ذاتها ممنوحة للمجلسين إلا أن الآثار المترتبة عنها اختلفت المؤسس الدستوري في تنظيمها عما كان موجودا، استجابة للأصوات المطالبة بذلك، بأن أصبح إعمالها يؤدي إلى إستقالة الحكومة جماعيا إذا صوت أعضاء مجلس النواب بالإيجاب دون مجلس المستشارين الذي لم يعد بمقدوره القيام بهذا التصويت بما يفيد أن الحكومة أصبح بمقدورها عرض بيان حول السياسة العامة أمام المجلس المستشارين دون أن تخاف إشهاره لرأي سلبي ضدها طالما أن المؤسس الدستوري حجب عنه هذه الإمكانية خلافا لمجلس النواب.

ضف إلى ذلك أن المؤسس الدستوري المغربي وعلى غرار المؤسس الدستوري الجزائري أعطى الحكومة وبمبادرة منها طرح مسؤوليتها السياسية وذلك بمنسبة طلب التصويت على الثقة من مجلس النواب والذي قرن ببيان السياسة العامة أو عند طلب ذلك حال التصويت على نص قانوني، دون أن يكون لمجلس المستشارين ضلع في ذلك ثباتا.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري في الدول الثلاث وضع شروطا وإجراءات ليس من السهل تحقيقها ليتمكن مجلسا البرلمان، أو المجلس المحدد من طرح المسؤولية السياسية للحكومة وإجبارها على الاستقالة بل يمكن القول أنها شروط تجعل المجلسين على قدم المساواة في عدم قدرتهما على ذلك. رغم أن المؤسس الدستوري لم يجعلهما على قدم المساواة التي كانت في جانبها الأكبر لصالح المجلس المنتخب كليا.



### الفرع الثاني: الرقابة دون طرح المسؤولية السياسية:

أقر المؤسس الدستوري في كل من الجزائر (الفقرة الأولى)، المغرب (الفقرة الثانية) وتونس (الفقرة الثالثة) للبرلمان سلطة رقابة تنفيذ برنامج الحكومة ميدانيا، بأن وفر له أساليب استعمال محددة للقيام بذلك سواء من المجلسين في مساواة تامة بتوحيد الأساليب الممنوحة لهما أو بمنحها لمجلس دون آخر لاعتبارات تتعلق بتدخل كل مجلس.

### الفقرة الأولى: وسائل متابعة النشاط الحكومي في الجزائر

أقر المؤسس الدستوري ثنائية غير متساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بخصوص وسائل طرح المسؤولية السياسية للحكومة، دون أن يكون تمييز بينهما بل إعمالا لشروط هذه الأخيرة في حال ثنائية البرلمان: حيث لا تكون الحكومة مسؤولة إلا أمام المجلس الذي تستطيع مواجهته بحق الحل<sup>(1)</sup> في حين أقر لهما المؤسس الدستوري وفي مساواة تامة متابعة تنفيذ سياسة الحكومة المتفق عليها بأن وفر لهما أساليب استعمال موحدة تمكنهما من الوقوف على أوضاعهما ومن ثم مراقبتها لأن تحقيق هذه الأخيرة ميدانيا يقف على شرط إعلام البرلمان في حال ثنائية هذه الأخير ضرورة إعلام مجلسيه<sup>(2)</sup>.

وقد حصرت وسائل متابعة النشاط الحكومي الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء في الأسئلة بنوعها الشفوية والكتابية (أولا)، الاستجواب (ثانيا) وإنشاء لجان التحقيق (ثالثا).

### أولا: الأسئلة:

السؤال: «هو تقصي عضو من أعضاء البرلمان من وزير معين أو من رئيس لحكومة عن حقيقة أمر معين يخص نشاط الوزارة المعنية أو الحكومة ككل»<sup>(3)</sup>. لذلك فالأسئلة تبعد البرلمانين عن البقاء رهن النوايا الحسنة للحكومة في مجال تزويدهم بالمعلومات الضرورية بخصوص نشاطها، لأن حصولهم على هذه الأخيرة يكون هنا بناء على طلب يوجهونه للحكومة قصد

(1) - الأمين شريط - واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 34.

(2) - George Burdeau, traité de science politique, les façade institutionnelles de la d démocratie gouvernante, tome9, L.G.D.J, paris, 1976, p 415.

(3) - أيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 32.

الاستقصاء عن أمور يجهلونها سواء كان الطلب في شكل سؤال شفوي أو مكتوب (I) مع إمكانية فتح مناقشة تخص أبعاد الأجوبة دون أن تتوج في أي حال من الأحوال بتصويت يهدد وجود الحكومة(II).

#### I- الأسئلة الشفوية والمكتوبة:

الأصل في الإجراءات البرلمانية أنها غير مكتوبة<sup>(1)</sup> لذا فإن الأسئلة الشفوية تبدو من هذه الناحية أكثر انسجاما معها غير أن ضرورة تحكم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في وقت عملها من جهة ومنح الحكومة متسعا لتحضير إجاباتها من جخة أخرى فسح المجال أمام الأسئلة المكتوبة فقد أكدت المادة: 152 من الدستور حق النواب بالمجلسين توجيه اسئلة لأي عضو من أعضاء الحكومة، في حين كان توضيح إجراءات ممارسته على عاتق المشرع الذي اعتمد أسلوب توحيد إجراءات مباشرتها داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء كسبيل لعكس المساواة المقررة بينهما دستوريا على صعيد الاستفسار حول السياسة المسطرة من قبل الحكومة فقد خصص المشرع جلسة أسبوعية بالتداول بين مجلسي البرلمان لهذا الغرض خلال الدورات العادية، ليتم تحديد يوم تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكثبي مجلس البرلمان وباتفاق مع الحكومة، ليكون هذا التشاور وسيلة التنسيق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس لأمة على هذا المستوى بهدف منع تضاربهما سيما إذا كانت أسئلة نوابهما موجهة لنفس العضو بالحكومة. هذا ويجب أن يودع السؤال الشفوي من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس المعني ليقوم رئيس المجلس بتبليغه فورا إلى رئيس لحكومة، على أن يكون لكل عضو بالمجلسين حق طرح سؤال واحد خلال الجلسة الواحد أين يتم طرح السؤال الشفوي داخل كل مجلس ليعقبه رد الحكومة مباشرة فتناول الكلمة مجددا من طرف صاحب السؤال الذي يمكنه سحب سؤاله الشفوي أو تحويله إلى سؤال كتابي قبل الجلسة المخصصة لهذا الغرض وتبلغ الحكومة بذلك<sup>(2)</sup>.

غير أعضاء البرلمان بمجلسيه يمكنهم أن يستعيطوا في جمعهم الاستفسارات قصد متابعة نشاط الحكومة من الأسئلة الشفوية واللجوء إلى توجيه الأسئلة الكتابية لأي عضو من أعضاء

(1) -Philippe ardant, op cit, p572.

(2) - المواد 69، 70 الفقرة 1، 2، 71، 72 من القانون العضوي رقم 16-12.

## الفصل الثالث:..... الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

الحكومة<sup>(1)</sup>. هذا ولا تمثل هذه الأداة وسيلة من وسائل الاستقصاء والمراقبة فحسب بل هي آلية للحصول على معلومات إدارية دقيقة لصالح البرلمانين<sup>(2)</sup>.

والملاحظ أن توحيد إجراءات طرح الأسئلة المكتوبة داخل مجلسي البرلمان متوفر أيضا على غرار توحيد إجراءات الأسئلة الشفوي<sup>(3)</sup>. حيث يقوم السائل بإيداعه لدى مكتب المجلس المعني ليقوم رئيسه بإرساله إلى رئيس الحكومة، وتحسبا للمصاعب التي قد تصادف عضو الحكومة في تجميع البيانات اللازمة للإجابة عن السؤال المكتوب فإن المؤسس الدستوري حدد لهذا الأخير مدة ثلاثين يوما للقيام بذلك وهي نفس المدة المخصصة للإجابة على السؤال الشفوي<sup>(4)</sup> على أن يكون جوابه في شكل مكتوب يودع لدى مكتب المجلس المعني الذي يقوم بتبليغه للعضو السائل الذي يمكنه سحب سؤاله الكتابي قبل ذلك على أن تبلغ الحكومة بهذا السحب.

غير أنه ورغم تحديد مهلة الإجابة عن الأسئلة المكتوبة، فإن النصوص الناظمة لإجراءاتها لم تنتشر بناتا للحلول الواجب إتباعها عند امتناع عضو الحكومة المعني عن الإجابة في الأجل المحدد، وهو ما يمكن أعضاء الحكومة من المماطلة في الرد على هاته الأسئلة، الأمر الذي يفقدها فعاليتها من جهة ويشجع الحكومة على الامتناع عن الجواب من جهة ثانية، سواء كان السؤال المكتوب موجها من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، لذا كان من اللازم، على الأقل، النص على إمكانية تحويل السؤال المكتوب عندها إلى سؤال شفوي كما جرى عليه العمل في الأنظمة البرلمانية أو منح مهلة إضافية لعضو الحكومة المعني بالسؤال ليكون عليه قبل انتهائها الرد على هذا الأخير، وذلك حتى يحقق السؤال المكتوب دوره في رقابة نشاط الحكومة من جهة وليغلق باب المماطلة في الرد عليه من جهة أخرى<sup>(5)</sup>.

والملاحظ أن الجواب المتعلق بالسؤال، سواء كان شفوية وكتابيا، ينشر جنبا إلى جنب مع هذا الأخير وفق نفس شروط نشر محاضر ومناقشات المجلسين، ليكون هذا النشر أول آثار أعمال المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة-حقهما في توجيه الأسئلة.

(1) - المادة 152 من الدستور 2016.

(2) -Jean Paul Jaqué,op cit, p231..

(3) - المواد 69، 70 الفقرة 1-2-72 من القانون العضوي رقم 16-12.

(4) - المادة 152 الفقرة 2-3 من دستور 2016.

(5) -Louis Favoreu, Parick Gaia,op,cit,p707.

غير أن هذا الأثر أفرغ من محتواه لعدم ترتيبه أي جزاء تجاه الحكومة، في حال عدم اقتناع نواب المجلسين بجواب عضو الحكومة المعني، الأمر الذي يحد من فعالية السؤال بنوعيه في تحقيق الرقابة على نشاط الحكومة ومن ثم التأثير المباشر عليها، عدا التأثير غير المباشر الذي قد يحدثه نشر الأسئلة وأجوبتها في حال استغلالها من قبل المعارضة السياسية للضغط على الحكومة<sup>(1)</sup>.

## II - المناقشة وآثارها:

إذا كانت الأسئلة بنوعيتها، تعكس علاقة فردية بين عضو البرلمان صاحب السؤال وعضو الحكومة الموجه له، فإن الجواب على هذه الأسئلة قد يفتح المجال لتدخل برلمانيين آخرين حال طلبهم فتح مناقشة تخص مضمون السؤال وجوابه.

وتعد المناقشة الأثر الإيجابي للأسئلة في مختلف الأنظمة البرلمانية<sup>(2)</sup>. لذا مكن المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وفي مساواة تامة من فتح هذه المناقشة عقب رد الحكومة على الأسئلة الموجهة إليها<sup>(3)</sup>.

فإذا رأى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة أن جواب عضو الحكومة يبرر إجراء مناقشة، فإنها تفتح حسب الشروط المنصوص عليها ضمن نظامها الداخليين شريطة أن تقتصر المناقشة على عناصر السؤال فقط ولا تعدها إلى مواضيع أخرى<sup>(4)</sup>.

وعلى افتراض أن مجلسي البرلمان تمكنا من فتح المناقشة، فإن المشرع أوجد لها شرطا موضوعيا من شأنه أن يحد من مجالها، حيث يستلزم أن تقتصر هذه الأخيرة على عناصر السؤال المطروح على عضو الحكومة فقط دون أن تمتد إلى مواضيع أخرى أو إلى عناصر مستجدة تخص السؤال ذاته، الأمر الذي يفرغ هاته المناقشات، في حال إجرائها، من كل دلالة إيجابية ويجعلها عديمة من كل أثر مباشر.

(1) - إدريس بوكرا، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 26 سبتمبر 2001، ص 20.

(2) - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 81.

(3) - المادة 152 الفقرة ك من التعديل الدستوري 2016.

(4) - المادة 75 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-12.

إن انعدام هذا الأثر يتجلى أكثر بعدم ترتيب المؤسس الدستوري لأي جزء سياسي جراء مباشرتها، فهي المناقشة من أجل لاشيء، حيث لا يسع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على حد سواء تتويج مناقشاتهم بلائحة تعبر عن موقفهم إزاء جواب الحكومة خلافا لما هو موجود في الأنظمة البرلمانية أين تؤدي المناقشة بها إلى إقرار هذا الحق سواء للتحفظ أو لسحب الثقة بما يمنح الأسئلة مدلولاً كاملاً وفعالاً باعتبارها وسيلة لمراقبة نشاط الحكومة<sup>(1)</sup>.

ومع ذلك فإن المناقشات العلنية قد تؤدي إلى إدانة الحكومة بطريقة غير مباشر حال توحيد رأي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تجاهها: فتوالي المناقشات داخل المجلسين بخصوص جوانب متعددة من نشاطها وبنفس القطاعات، سيما إذا كشفت عن مواطن التقصير، من شأنه أن يهز مركزها السياسي، ذلك أن مدلول هذه المناقشات بعكس تكوين البرلمانين بالمجلس موقفاً يحمل التحفظ من كيفية تجسيد سياستها من جهة، فضلاً على أنه يعد إشارة لها على أنها لم تعد تحظى بتقنتهم كالسابق من جهة ثانية، وهو ما تفسره المناقشات بعد ردود الحكومة على أسئلة النواب<sup>(2)</sup>.

وهذا الوضع من شأنه أن يدفع الحكومة للاستقالة من تلقاء نفسها، وإن كان هذا السلوك صعب التصور في النظام الجزائري، بل أنه قد يدفع رئيس الجمهورية أيضاً إلى إقالة الحكومة بقرار منه على ضوء مناقشات مجلسي البرلمان الحاملة لموقف سلبي منها، سيما إذا تعددت الأسئلة والمناقشات وخصت العديد من القطاعات، وذلك بدل إحداث أزمة مؤسسية لأن عدم أخذ هذه الأخيرة بعين الاعتبار سيجعل التصادم بين الجهتين الجو سائداً<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً: الاستجواب:

خولت المادة 151 من الدستور في فقرتها الأولى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة سلطة استجواب الحكومة، دون أن تتوقف المساواة المقررة بين المجلسين عند منحهما هذا الحق فحسب، بل أنها تتجلى على مستويات ممارسة الإستجواب ميدانياً: فالنص الأساسي ضيق المجال

(1) - إدريس بوكري، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، المرجع السابق، ص 30.

الأمين شريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 26 سبتمبر 2001، ص 64.

(2) - حسن مزود، المرجع السابق، ص 36.

(3) - الأمين شريط، السؤال الشفوي، كآلية من آليات الرقابة، المرجع السابق، ص 61-67.

الذي ينصب عليه أعمال هذه الآلية دون أن يميز في ذلك بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (I) في حين أن المشرع عقد اجراءات وضعها موضع التنفيذ وأفرغها من كل أثر على مستوى المجلسين أيضا (II).

### I- تضيق مجال الأعمال:

لا يشكل الاستجواب إجراء من إجراءات تقصي حقائق معينة تخص أحد الأجهزة التنفيذية بالذات أي أنه لا يرد على مواضيع بعينها أو تبعا لمستوى معين من أهميتها بل هو يمس أي نشاط من نشاطات الوزارات أو السياسية العامة للحكومة<sup>(1)</sup>.

غير أن المؤسس الدستوري لم يرغب أن تحقق إستجوابات البرلمانين بالمجلسين هذا التقصي الواسع، بل أراد تقييد استعمالها قصد التقليل من دائرة المواضيع التي يرد عليها: من خلال خلطة بين تقنية الاستجواب وبين تقنية السؤال حول قضية من قضايا الساعة، حيث لا يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة استجواب الحكومة إلا في قضايا الساعة، رغم أن السؤال حول قضايا الساعة عكس الاستجواب يكون مرتبطا بموضوع معين ذو أهمية في سياسة الحكومة ويجب أن يكون حالا، كما يكون السؤال الخاص به شفويا<sup>(2)</sup>.

وبناء على هذا الخلط بين التقنيتين، فإن المؤسس الدستوري لا يرغب أن يشكل الاستجواب استجوابا بالمعنى الدقيق للمفهوم، بل هو سؤال حول قضية من قضايا الساعة مع فارق بسيط في الإجراءات وبذلك فهو يغلق الباب أمام قيام أي علاقة إيجابية قد تظهر بين مجلسين البرلمان بخصوص رقابة الحكومة وفق هذا الإجراء؛ لأن استجوابها من قبلهما حول نفس المواضيع هو أشد وقعا عليها مما تكون عليه في حال استجوابها من مجلس واحد.

وهكذا فإن موقف المؤسس الدستوري بهذا الخصوص وإن كان ممكن التبرير من زاوية الرغبة في التقليل من الأزمات السياسية والمواجهة المباشرة بين الحكومة والبرلمان<sup>(3)</sup>. فإنه يجعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أغرلين من وسائل تمكثها من فرصة لمساءلة الحكومة.

(1) - داوود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية، دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي مقارنة بالشرعية الإسلامية، دار النهضة العربية، 1997-1998، ص 102.

(2) - داوود الباز، المرجع السابق، ص 102.

(3) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 28.

## II-تعقيد الإجراءات:

لا تكون المبادرة في إستجواب الحكومة فردية، بل لابد من توقيع نص الإستجواب من قبل ثلاثين عضوا من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، ليقوم رئيس المجلس المعني بتبليغه للوزير الأول خلال الثماني والأربعين ساعة الموالية لإيداعه وبعدها يحدد مكتب المجلس الجلسة التي يدرس خلالها الاستجواب بالتشاور مع الحكومة، على أن تكون هذه الأخيرة في بحر الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إيداعه وتفتح الجلسة بمنح الكلمة لمندوب أصحاب الاستجواب لتقديم عرض حول موضوعه ومن ثم إجابة الحكومة عليه<sup>(1)</sup>.

وفضلا على هذا الطابع الإجرائي المعقد، فإن المؤسس الدستوري والمشرع على حد سواء أفرغا هاته الآلية، الاستجواب، من كل أثر مباشر، أي إجراء مناقشة تخص أبعاد الاستجواب ورد الحكومة خلالها فأصدار لائحة من قبل المجلس المعني، إذ لا يسع البرلمانين بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على حد سواء طلب فتح مناقشة إثر رد الحكومة على الاستجواب، كما لا يفسح المجال أمام التصويت على أي نوع من اللوائح سواء للتعبير عن اقتناعهم ورضاهم برد الحكومة أو لسحب الثقة منها وهو الأمر الذي يزحزح مجلسين البرلمان عن النتيجة الطبيعية التي يرتبها الاستجواب في الأنظمة البرلمانية: طرح المسؤولية السياسية للحكومة مباشرة<sup>(2)</sup>.

إن هذا التنظيم يجعل الاستجواب مجرد آلية للاستعلام لا غير، لعدم قدرته على ترتيب أي جزء مباشر يهدد وجود الحكومة عدا الاستغلال غير المباشر من قبل المجلسين حال اتفاقهما في استجواب بالحكومة حول نفس المواضيع وبنفس الحدة.

وهكذا يتأكد أن المؤسس الدستوري عند وضعه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة قصد متابعة نشاط الحكومة لم يرغب في إنشاء علاقة إيجابية بينهما ضد الحكومة ووضعها موضع أقلية بإضافة رقابة مجلس الأمة على هذا الصعيد، إلى رقابة المجلس الشعبي الوطني بقدر رغبته في تأمين استقرارها والتقليل من المواجهة المباشرة بين الجهتين من جهة وضمان تعاون المجلسين مع الحكومة لتنفيذ سياستها من جهة أخرى<sup>(3)</sup>.

(1) - المواد 66 الفقرة 2، 67، 68 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2)-George Burdeau, op, cit, pp 415-416.

(3) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 28.

-إدريس بوكرا، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، المرجع السابق، ص 19.

وتحقيق هذا التعاون خاصة، يتطلب في شقه الأول تمكين مجلسي البرلمان على قدم المساواة من المعلومات الضرورية لأداء عملهما التشريعي الذي يعد اختصاصهما الأساسي قصد توفير آلية التجسيد الميداني لسياسة الحكومة أولا والوقوف على مدى تجسيد هذه الأخيرة على أرض الواقع ثانياً. فضرورة تدخل المجلسين سوياً لأداء العمل الأول أو جبت ضرورة مساواتهما في أعمال وسائل متابعة النشاط الحكومي والتي تسمح بجمع معطيات تحقيق الشقين السالفين<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: لجان التحقيق:

خول المؤسس الدستوري مجلسي البرلمان على قدم المساواة الوصول إلى معرفة حقائق تخص مختلف الميادين عن طريق إنشاء لجان تحقيق في حال عدم اقتناعهما بما تقدمه الحكومة من معلومات في حين أخذ المشرع على عاتقه تنظيم إجراءات تأسيسها ومهامها. فلئن كانت إجراءات تأسيسها لا تختلف عن تلك الخاصة بتشكيل لجان المجلسين الدائمة فإن لها من الخصوصيات ما يميزها عن هذه الأخيرة فيما يخص إنشاءها (I) وكذا من حيث مهامها وما ترتبه من نتائج (II).

#### I-الإ إنشاء:

لأن دواعي إنشاء لجان تحقيق تتجاوز تلك الخاصة بلجان البرلمان الدائمة من حيث موضوعها ومداه<sup>(2)</sup>. فإن المؤسس الدستوري لم يميز بين مجلسي البرلمان في مباشرة حق إنشاءها دون أن تقتصر المساواة بينهما على ذلك بل تتعداه إلى توحيد شروط إنشائها حيث يكون للمجلسين إنشاء هاته اللجان كوسيلة للكشف عن التجاوزات القائمة ببعض القطاعات في حال عدم إقتناعهما بالبيانات المقدمة من قبل الحكومة شريطة أن يكون الموضوع متعلقاً بقضية من قضايا المصلحة العامة<sup>(3)</sup>. وأن يخص موضوعاً من إختصاص البرلمان.

ويكون إنشاء لجان التحقيق بموجب لائحة موقعة من قبل عشرين عضواً لتودع لدى مكتب

(1) - الأمين شريط، الأسئلة الشفوية كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، المرجع السابق، ص 68.

-إدريس بوكرا، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، المرجع السابق، ص 20.

(2) -Jean paul jacqué,op,cit,p22.

-Gorge Burdeau, op, cit, pp 419

(3) - المادة 180 من التعديل الدستوري 2016.



## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

المجلس المعني الذي يقوم بتعيين أعضائها وفق الشروط المحددة لتشكيل اللجان الدائمة، ويستبعد من عضويتها النواب الذين وقعوا على لائحة الإنشاء<sup>(1)</sup>.

فضلا على ذلك فإن إنشاء لجان التحقيق مقيد بشروط موضوعية وشكلية: إذا أنه في غير وسع المجلسين على حد سواء إنشاءها عندما تكون الوقائع محل التحقيق قد أدت إلى متابعات ما تزال جارية أمام الجهات القضائية، شريطة أن تتعلق بنفس الأسباب والموضوع والأطراف<sup>(2)</sup> ويجد هذا الشرط تبريره في رغبة احترام مبدأ الفصل بين السلطات وضمان احترام استقلالية وسيادة القضاء على اعتبار أنه المختص بنظر هذه المتابعات<sup>(3)</sup>، فإذا ما إنتهت هذه الأخيرة صار يوسع المجلسين إنشاء لجان تحقيق بشأنها.

غير أن الإشكال الذي لم يتطرق إليه النص الناظم لعمل المجلسين على هذا المستوى هو إنشاء لجان تحقيق حول موضوع محدد ثم يرفع هذا الأخير أمام القضاء، فهل يأخذ نفس الحكم بأن تتوقف اللجان عن تحقيقها أم تواصل ذلك طالما أن النص لم ينظم هذه الحالة، وهو الأمر الذي يستلزم لا محالة إعادة النظر بهذا الخصوص لأن تركه على هذا الوضع يربك لا محالة مؤسسات الدولة ويهدر مبدأ استقلالية القضاء<sup>(4)</sup>.

هذا ويكون على المجلس الذي أنشأ لجنة تحقيق إعلام المجلس النظير بذلك، دون أن يفهم الغرض من هذا الإلزام، فإذا كان هدفه تحقيق التنسيق بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على هذا الصعيد، فإن هذا الأخير مستبعد هنا، ذلك أن إجراء الإعلام بين هيئات أي جهاز تداولي يكون هدفه تنسيق الأعمال بينهما وإيداء الرأي بخصوص قضايا محددة لاتخاذ موقف محدد، ومن ثم إبعاد القرارات المتناقضة<sup>(5)</sup> غير أن هذا الأخير ليس واجب التحقيق بين مجلسي البرلمان على هذا الصعيد بالذات، فرغم المساواة المقررة بينهما إلا أن تحكمها في أعمال هذه السلطة في استقلال تام

(1) - الموارد 78، 79، 82، من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - المادة 80 الفقرة 1 من نفس القانون العضوي.

(3) - Jean Paul Jaqué, op, cit, p 221.

-عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية، بنية وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلمان، نشرات مجلس الأمة، العدد 2، الجزائر، 2002، ص 72.

(4) - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 73.

(5) - Phillipe Ardaut, op, cit, p564.

من حيث المبدأ يبقى قائماً<sup>(1)</sup> حيث يكون للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة اتخاذ آراء مختلفة بخصوص نفس المواضيع، وإن كانت تخص مباشرة رقابتهما للجهاز التنفيذي، أما إذا كان الهدف من إلزام هذا الإعلام منع تكرار رقابة المجلسين لنفس الوقائع، فإن استقلالهما العضوي ينحر هذا الافتراض ذلك أن سيادة كل مجلس في مباشرة اختصاصه تبقى قائمة على هذا المستوى، ودليل ذلك أن نتائج عمل لجان أي مجلس لا توجه إلى المجلس الآخر بتاتا.

## II-المهام:

لئن كانت لجان التحقيق غير دائمة<sup>(2)</sup> فإن لها من السلطات القدر الواسع بما يمكنها من تنويع أعمالها بتقرير يحدد موقف كل مجلس من أعمال الحكومة.

فلجان التحقيق بالمجلسين تتمتع بسلطات واسعة في ميدان الاستماع والمعاينة والإطلاع، حيث يمكنها المشرع من الاستماع إلى أي شخص للاستعانة به في أداء مهامها بما في ذلك أعضاء الحكومة وإطارات المؤسسات والإدارات العمومية وأعاونها، على أن يكون الاستماع لأعضاء الحكومة بناء على طلب يرسله رئيس المجلس المعنى إلى الوزير الأول لضبط برنامج الاستماع في حين يوجه الاستدعاء مرفقا ببرنامج المعاينات والزيارات إلى أعضاء المؤسسات والإدارات عن طريق السلطة السلمية التي يتبعونها<sup>(3)</sup>.

وفضلا على ذلك يكون للجان التحقيق الإطلاع على كل وثيقة وأخذ نسخه عنها عدا تلك التي تكتسي طابعا سريا وإستراتيجياتهم الدفاع والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي شريطة بتبرير هذا الإدعاء من قبل الجهات المعنية<sup>(4)</sup>. لإبعاد كل ذريعة تقيد اللجان هذا وعلى لجان التحقيق المنشأة بالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ختم أعمالها بتقرير يرفع إلى المجلس المعنى الذي يقوم بتبليغه إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول من جهة وتوزيعه على النواب حسب الحالة من جهة أخرى<sup>(5)</sup>.

(1) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 30.

(2) - المادة 81 من القانون العضوي رقم 16-12.

(3) - المادة 84 من نفس القانون العضوي.

(4) - المادة 85 من نفس القانون العضوي.

(5) - المادة 86 من نفس القانون العضوي.

هذا وتبدو حدود فعالية لجان التحقيق المباشرة من خلال القيود الواردة بخصوص مجرد نشر أو عدم نشر التقرير أو حتى اتخاذ أي موقف من مضمونه: إذا لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة اتخاذ أي إجراء بناء على ما ورد في تقرير لجان التحقيق، سواء باعتناق اقتراحاته أو بإجراء مناقشة أو التصويت على لائحة لسحب الثقة من الحكومة كما هو الشأن في الأنظمة البرلمانية<sup>(1)</sup>.

والأكثر من ذلك أن مجرد اتخاذ القرار بخصوص نشر التقرير كلياً أو جزئياً، لا يكون من قبل أعضاء المجلس المعني وإنما يكون باقتراح من مكتبه ورؤساء مجموعاته البرلمانية، ليثبت المجلس بعد ذلك في الأمر دون مناقشة تذكر وبأغلبية الأعضاء الحاضرين على إثر عرض موجز يقدمه مقرر اللجنة والذي يبين الحجج المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كلياً أو جزئياً، وحتى المناقشة التي يمكن للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة فتحها لا تخص مضمون التقرير ذاته، بل أنها تخص مدى ضرورة إجراء نشر هذا الأخير من دونه وبعد أخذ رأي الحكومة مسبقاً حول ملاءمة النشر<sup>(2)</sup>.

إن هذه الشروط والإجراءات دليل قاطع على حدود فعالية لجان التحقيق على مستوى مجلسي البرلمان، على حد سواء، حيث ينتهي المطاف بها في كل الأوضاع عند نشر تقريرها جزئياً أو كلياً وذلك عند المرافقة على النشر أو عند حفظها في الوضع المخالف، الأمر الذي يبرز أن أعمال هذا الأسلوب من الرقابة لا يشكل بأي حال من الأحوال مناسبة لطرح مسؤولية الحكومة المباشرة كما هو الشأن في أساليب الرقابة المذكورة آنفاً، كما أن البرلمان بمجلسه يبقى عاجزاً عن اتخاذ أي إجراء قد يهدد وجود الحكومة بناء على النتائج التي توصلت إليها لجان التحقيق أو تلك المترتبة عن المناقشة المحدودة بخصوص نشر تقرير هذه الأخيرة.

وهكذا يتجلى أن لجان التحقيق، نتيجة هذه الشروط والإجراءات المعقدة لم تعد تعكس تلك الوسيلة المعدة لرقابة نشاط الحكومة بالمعنى الدقيق للمفهوم وبصفة مباشرة، فهي مجرد وسيلة إستعلامية بالدرجة الأولى تمكن النواب من استغلال ما توصل إليه التحقيق قصد بسط رقابتهم على

(1) - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 141.

-موريس بيفرجيه، المرجع السابق، ص 118.

(2) - المادة 87 من القانون العضوي رقم 16-12.

نشاط الحكومة وفق إحدى وسائل الرقابة الأخرى كالأسئلة والاستجواب خاصة<sup>(1)</sup> وهذا في حال إنشاء هذه اللجان لأن الواقع أثبت عدم ممارسة هذا الأسلوب<sup>(2)</sup>.

رغم ذلك فإن لجان التحقيق بوسعها التأثير على الحكومة ومن شأنها أن تهز مركزها بشكل غير مباشر أمام رئيس الجمهورية، وهذا ما يمكن استخلاصه من إلزام المشرع رئيسا مجلسي البرلمان، على حد سواء، على تبليغ تقارير لجان التحقيق إلى رئيس الجمهورية الذي بوسعه إقالة الحكومة بقرار منه بشكل جماعي أو فردي استنادا إلى هاته التقارير، كما من شأن هذه اللجان أن تدفع رئيس الحكومة ذاته للإستقالة، علاوة على أن نشر تقارير هذه الأخيرة كليا أو جزئيا من شأنه أن يصبح سلاحا يشغل من قبل الأحزاب المعارضة الممثلة بالمجلسين أو خارجهما للضغط على الحكومة ومن ثم تمكن هذه الأخير من أعمال رقابتها المرغوبة وتحقيق أهداف توجهاتها<sup>(3)</sup>.

#### الفقرة الثانية: تساوي مجلسا البرلمان في مراقبة الحكومة دون إثارة مسؤوليتها السياسية بالمغرب

تهدف رقابة الحكومة دون إثارة مسؤوليتها إلى التحقق من أن تنفيذ السياسة الحكومية يتم وفق الخطط الموضوعة في برنامج الحكومة، ويسعى البرلمان في ممارسته لهذه المهمة إلى التنقيب عن أخطاء الحكومة والكشف عنها والتنبيه لمنع تكرارها، ذلك أن مراقبة البرلمان للعمل الحكومي لا ترمي دائما إلى إسقاط الحكومة أو أحد أعضائها، فهو يكتفي في الغالب بممارسة الضغط على الحكومة قصد تقويم أدائها عبر جمع المعلومات عن موضوع معين وإطلاع الرأي العام عنها<sup>(4)</sup>.

ولأن هذه الرقابة لا تسعى إلى إسقاط الحكومة، فإن المؤسس الدستوري ساوى بين مجلسي النواب ومجلس المستشارين في ممارستها، سواء من خلال الآليات المجسدة لها أو من خلال ما ترتبه من آثار، وهي تشمل أساسا الأسئلة (أولا) ولجان التحقيق (ثانيا).

#### أولا: الأسئلة:

مكن المؤسس الدستوري أعضاء مجلسي البرلمان على قدم المساواة من طرح أسئلة على الحكومة قصد متابعة نشاطها وجمع معلومات بخصوص البرنامج المتفق على تطبيقه، سواء كانت هذه الأسئلة ذات طابع شفوي (I) أو كتابي (II).

(1) -Gorge Burdeau, op, cit, pp 418

(2) - الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، المرجع السابق، ص 30.

(3) -Gorge Burdeau, op, cit, pp 419

(4) - المصطفى بن علي، المرجع السابق، ص 107.

I- الأسئلة الشفوية:

تبنى المؤسس الدستوري الأسئلة الشفوية كوسيلة لجمع المعلومات، حيث يقصد بالسؤال الشفوي طلب جواب عن سؤال يقدمه النائب أو المستشار إلى رئيس الحكومة أو الوزراء حول السياسية العامة للحكومة أو السياسات الخاصة القطاعية، وفي الحالة الأولى يقدم إلى رئيس الحكومة وفي الثانية يتولى الوزراء الجواب بحسب القطاعات التي تقع تحت إشرافهم ووصايتهم<sup>(1)</sup>.

حيث «تخصص بالأسبقية جلسة في كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة، تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسية العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة»<sup>(2)</sup>.

والملاحظ أن هذا الفصل من النص الأساسي شامل للأسئلة بنوعها الشفوية والكتابية، أما تفصيل إجراءات وشروط تقديم هذه الأخيرة فقد ترك للنظام الداخلي لكل مجلس على حدى، والذي يعكس وحدة هذه الإجراءات والشروط على مستوى مجلس النواب ومجلس المستشارين.

وبالرجوع إلى النظام الداخلي الخاص بمجلس النواب ومجلس المستشارين يمكن أن يميز ضمن الأسئلة الموجهة للحكومة بين الأسئلة الشفوية العادية، الأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة والأسئلة الشفوية الآتية.

فالأصل أن لكل نائب بمجلسي البرلمان الحق في توجيه أسئلة إلى رئيس الحكومة حول السياسية العامة أو الوزراء حول السياسات القطاعية للحكومة، لتحدد بالاتفاق مع الحكومة جلسة كل شهر للأسئلة المتعلقة بالسياسية العامة الموجهة إلى رئيس الحكومة، وتقديم الأجوبة عنها خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة، وتخصص نسبة من الأسئلة الشفوية للمعارضة لا تقل عن نسبة تمثيلها، على أن يتميز السؤال بوحدة الموضوع وأن لا يهدف إلى خدمة أغراض شخصية أو يتضمن توجيه تهمة شخصية إلى الوزراء الموجه إليهم السؤال<sup>(3)</sup>.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 184.

(2) - الفصل 100 من دستور 2011.

(3) - المادة 157 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المواد 238، 239، 240، 241 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

ويقدم السؤال كتابة إلى رئيس المجلس موقعا من واضعه ليحيله الرئيس المعنى على الحكومة ويجب أن تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوما الموالية لإحالة السؤال عليها، وفي الحالة التي تعلن فيها الحكومة استعدادها للجواب بعد انصرام الأجل يمكن لصاحب السؤال أن يطلب تسجيله في جدول الأعمال وتقديمه في الجلسة الموالية حينها يخبر مكتب المجلس المعنى الحكومة بهذا الطلب وتاريخ الجلسة المعنية<sup>(1)</sup>.

أما ما تعلق بالأسئلة الشفوية فإن مكتب المجلس يقوم بتحديد الشروط المتعلقة بإيداع الأسئلة الشفوية وتبليغها ونشرها مع قدرته على تحويل كل سؤال شفوي له طابع شخصي أو محلي إلى سؤال كتابي بعد إشعار صاحب السؤال بذلك كتابة وللنائب ثمانية أيام ليعلن عن موافقته أو رفضه علما أن عدم رده يعتبر قبولا<sup>(2)</sup>.

وتخصص جلسة عامة يوم الاثنين بمجلس النواب لأسئلة النواب وأجوبة الحكومة ويوم الثلاثاء بمجلس المستشارين حيث يقوم المكتب المعنى بتسجيل الأسئلة الجاهزة في جدول الأعمال على أساس تجميعها تبعا للقطاعات التي ترتب تنازليا حسب عدد الأسئلة الواردة في كل قطاع، ويوزع عدد الأسئلة الشفوية على أساس التمثيل النسبي بين الفرق والمجموعات النيابية والأعضاء غير المنتسبين على ألا تقل النسبة المخصصة للمعارضة عن نسبة تمثيلها ويتم توزيع الأسئلة المبرمجة قبل تاريخ الجلسة بأربع وعشرين ساعة وأثناء الجلسة لا يقبل أي تدخل خارج عن الجدول الخاص بالأسئلة، أين يقدم النائب السؤال وإذا حال مانع دون حضوره في الجلسة بحول سؤاله إلى سؤال كتابي كما له أن يطلب تأجيل سؤاله إلى جلسة لاحقة بأربع وعشرين ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة<sup>(3)</sup>.

كما يمكن لأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء التقدم بأسئلة شفوية تليها مناقشة وفي هذه الحالة، يبلغ رئيس المجلس المعنى الفرق والمجموعات النيابية والأعضاء غير المنتسبين بذلك ويفتح لائحة الراغبين في المشاركة في المناقشة ويخبر الحكومة بذلك وتحدد

(1) - المادة 158 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) - المادة 159 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

- المواد 245، 247 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(3) - المواد 159، 160، 161، 162 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

- المواد 243، 244، 245 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

الحصص الزمنية للمشاركة بالتمثيل النسبي<sup>(1)</sup>.

كما يمكن للنواب أن يتقدموا بأسئلة شفوية آنية تتعلق بقضايا ظرفية طارئة تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني وتستلزم إلقاء الأضواء عليها باستعجال من قبل الحكومة عن طريق المجلس المعني، ليبلغ الرئيس السؤال الآني إلى الحكومة بمجرد ما يصل إليه ويتفق عند الاقتضاء مع الوزراء المعنيين على برمجة السؤال الآني والجواب عنه في أول جلسة قادمة للأسئلة الشفهية الأسبوعية<sup>(2)</sup>.

## II- الأسئلة الكتابية:

لنواب مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين على حد سواء عوض طرح أسئلة شفوية على الحكومة أن يتوجهوا لها بأسئلة كتابية<sup>(3)</sup> وفق نفس الشروط والإجراءات الخاصة بالأسئلة الشفهية لتنتهي بنشرها مع أجوبة أعضاء الحكومة في الجريدة الرسمية.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري ومعه النظامان الداخليان لمجلس النواب ومجلس المستشارين يؤكدان على مبدأ المساواة بين المجلسين من خلال توحيد إجراءات تقديم الأسئلة سواء كانت كتابية أو شفوية<sup>(4)</sup>.

## ثانيا- لجان تقصي الحقائق:

على غرار ما وجد في دستور 1996، أكد المؤسس الدستوري المغربي على حق مجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء في إنشاء لجان لتقصي الحقائق حيث « يجوز أن تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين لجان نيابة لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة أو بتدبير المصالح أو

(1) - المادة 164 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - المواد 165، 166 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المواد 257، 258، 259 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين

(3) - المادة 168-169 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 265، 261، 262، 263 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - حسن مشدود، المرجع السابق، ص ص 49-50.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 185.

المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها»<sup>(1)</sup>.

هذه اللجان التي تعد من وسائل مراقبة البرلمان للحكومة، الذي هو حقه في تفصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة الدولة، من أجل الكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية وإدارية عن طريق لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضائه تقوم بمهمة التفصي والبحث، وتقدم اقتراحات تعرضها على البرلمان في شكل تقرير<sup>(2)</sup>.

غير أن الملاحظ أن المساواة المقررة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين على هذا المستوى وإن كانت تعزز من رقابة البرلمان للحكومة إلا أن المؤسس الدستوري نفسه حرص على إيراد قيود تحد من سلطة أعضاء المجلسين على السواء في إنشاء لجان تفصي الحقائق، وأول هذه القيود أن النص الأساسي المغربي لم يقصر حق تشكيل هذه اللجان على مجلسي البرلمان فقط، بل جعله حقا مشتركا مع الملك الذي يتمتع بسلطة تقديرية في تشكيل لجان لتفصي الحقائق<sup>(3)</sup>.

هذا الاشتراك الذي يهدف إلى عقلنة لجوء مجلسي البرلمان إلى استعمال هذا الحق الرقابي بحيث جعل تشكيل لجان تفصي الحقائق من قبل الملك خاضعا لسلطته التقديرية مقابل تقييد حق مجلس النواب ومجلس المستشارين باشتراط نصاب قانوني محدد بثلاث الأعضاء من كل مجلس وهو ما يعد تقنيا من جانب المؤسس الدستوري لهذا الاختصاص الرقابي، كما أن هذا الاشتراك يؤكد من جهة أخرى سلطة الملك الرقابية على حكومته التي تعد مسؤولة أمامه من خلال تعيينه وإقالته لأعضائها قبل مسؤوليتها أمام البرلمان بمجلسيه والمضافة إلى سلطته التشريعية المتمثلة في إنبثاق القانون عنه في المجلس الوزاري وعودته إليه ليراقب مدى صلاحية تطبيقه قبل البرلمان<sup>(4)</sup>.

هذا ولئن كانت المبادرة الفردية للملك تسهل تشكيل لجان تفصي الحقائق دون صعوبة تذكر، فإن مبادرة أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين تبدو صعبة للغاية، حيث يتعذر تشكيلها بمبادرة برلمانية مادام النص الدستوري يشترط ثلاث أعضاء المجلس لتشكيلها وخاصة أن

(1) - الفصل 67 الفقرة 2 من دستور 2011.

(2) - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 120.

(3) - الخطابي مصطفى، المرجع السابق، ص 178.

-المختار مطيع، المرجع السابق، ص 97.

(4) - حسن مشدود، المرجع السابق، ص 36.

-فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 194.



هذا الثالث يتكون من عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس وليس من ثلث الحاضرين وهذا الشرط يتعذر أكثر حين يكون هناك نوع من الانسجام والوئام بين الحكومة وأغليبتها<sup>(1)</sup>.

هذا ولا يمكن تشكيل لجان تقصي الحقائق في المواضيع التي تكون موضوع متابعات قضائية مادامت هذه المتابعات جارية<sup>(2)</sup> وفي ذلك ضمان لمبدأ الفصل بين السلطات، قصد تسليط الضوء على وقائع تستوجب كشف اللبس والغموض عنها دون التأثير على الإجراءات القضائية ولا في مصير العدالة<sup>(3)</sup>. وتنتهي مهمة كل لجنة لتقصي الحقائق وسبق تكوينها فور فتح تحقيق قضائي في الوقائع التي اقتضت تشكيلها لنفس العلة.

وتتألف لجان تقصي الحقائق على أساس التمثيل النسبي ولا يجوز أن يشارك في أعمالها كل عضو سبق أن اتخذت ضده إجراءات تأديبية من أجل عدم حفظ أسرار لجنة مماثلة.

والأصل أن لجان تقصي الحقائق مؤقتة بطبيعتها، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس المعني، وعند الاقتضاء بإحالة على القضاء من قبل رئيس هذا المجلس، كما تخصص جلسة عمومية داخل مجلس النواب أو مجلس المستشارين، حسب الحالة، لمناقشة تقارير لجان تقصي الحقائق<sup>(4)</sup> وهذا أقصى ما يمكن أن تتوج به أعمال هذه اللجان.

هذا ويؤكد المؤسس الدستوري المغربي أن طريقة تسير لجان تقصي الحقائق تحدد بموجب قانون تنظيمي خاص بها، وليس للنظام الداخلي لمجلس النواب أو مجلس المستشارين دخل في ذلك<sup>(5)</sup>.

#### الفقرة الثالثة: متابعة النشاط الحكومي من قبل مجلسي البرلمان في تونس

على خلاف المؤسس الدستوري الجزائري والمؤسس الدستوري المغربي اللذين أقرتا ثنائية متساوية متكافئة، بين مجلسي البرلمان بخصوص جمع المعلومات قصد متابعة نشاط الحكومة

(1) - قلوب مصطفى، النظام الدستوري المغربي، بابل للنشر والتوزيع، الرباط، 1996-1997، ص 249.

- فدي مرابط، المرجع السابق، ص 194.

(2) - الفصل 67 الفقرة 5 من دستور 2011.

- المادة 172 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) - قلوب مصطفى، المرجع السابق، ص 250.

(4) - الفصل 67 الفقرة 5-6 من دستور 2011.

(5) - الفصل 67 الفقرة 7 من دستور 2011.

ومدى تجسيد البرنامج المتفق عليه ميدانيا، فإن للمؤسس الدستوري التونسي نظرة مختلفة تماما عنهما بخصوص متابعة النشاط الحكومي وجمع المعلومات حوله من قبل البرلمان، حيث أنه تبني بهذا الخصوص ثنائية منقوصة، غير متساوية، بين مجلس النواب ومجلس المستشارين الذي أبعد نهائيا من مجال رقابة الحكومة ومتابعة نشاطها، ليحصر المؤسس الدستوري التونسي هذا الدور على مجلس النواب فقط كاختصاص حصري له<sup>(1)</sup> حيث « لكل عضو بمجلس النواب أن يتقدم إلى الحكومة بأسئلة كتابية أو شفاهية»<sup>(2)</sup>.

ويهدف إقرار هذه الوسيلة إلى تمكين النواب من الحصول على معلومات تتعلق بسياسات الحكومة قصد متابعتها وتقييمها سواء بمعرفة ما تم إنجازه من خلال الإحصائيات والبيانات أو بالإطلاع على ما تنوى القيام به من إجراءات أو اتخاذ من مواقف<sup>(3)</sup>.

فأما الأسئلة الشفوية فيقدمها النائب للحكومة بعد أن يعلم رئيس مجلس النواب كتابيا بمحتوى سؤاله، ويشترط ألا تكون ذات طابع شخصي أو محلي أولها صبغة الاستشارة، ويتولى رئيس مجلس النواب إعلام الحكومة بفحوى السؤال الشفاهي لتجيب عنه في أجل لا يتجاوز الشهر من تاريخ إعلامها به، حيث يخصص المجلس جلسة دورية للأسئلة الشفوية وأجوبة الحكومة عليها<sup>(4)</sup>.

أما الأسئلة الكتابية، فإن النائب يقدمها للحكومة عن طريق رئيس مجلس النواب، وتجيب عنها الحكومة كتابيا في أجل لا يتجاوز شهرا وينشر السؤال والجواب بالرائد الرسمي لمداومات مجلس النواب<sup>(5)</sup>.

كما يمكن لمجلس النواب أن يخصص جلسة دورية للحوار بين مجلس النواب والحكومة حول السياسات القطاعية، يتولى أثناءها الوزير أو الوزراء المعنيون تقديم عرض حول التوجهات والسياسات القطاعية والإجابة عن الأسئلة التي يطرحها النواب في هذا الشأن، كما يمكن تخصيص

(1) - أحلام الضيف، المرجع السابق، ص 37.

(2) - الفصل 61 الفقرة 2 من دستور 2002.

-الفصل 11 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(3) -Sadok Chaabane, op,cit,p104.

(4) - الفصل 61 الفقرة 2 من دستور 2002.

-الفصل 11 الفقرة 2، 3، 4 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(5) - الفصل 11 الفقرة 1 من النظام الداخلي لمجلس النواب

حصّة من الجلسة العامة للإجابة عن الأسئلة الشفاهية بشأن مواضيع الساعة<sup>(1)</sup>.

وهكذا يتأكد أن المؤسس الدستوري عند تبيينه نظام الثنائية المجلسية لم يرغب في إرهاق كاهل الحكومة برقابة مزدوجة من مجلس النواب ومجلس المستشارين، لذلك لم يقم بتاتا مجلس المستشارين على هذا المستوى مما يعني أنه يؤكد اعتماده للثنائية غير المتساوية بين المجلسين على هذا المستوى رغبة منه في تبسيط حدة الرقابة التي يمارسها مجلس النواب تجاه الحكومة مع إبعاده مجلس المستشارين كليا<sup>(2)</sup> ودليل ذلك أن الأسئلة بنوعيتها والممارسة من قبل مجلس النواب لا تنتهي بأي جزاء قد يؤثر على الحكومة مما يجعله في مكانه مساوية لمجلس المستشارين.

فمجلسي البرلمان يمكن القول أنهما أبعدا من مجال متابعة النشاط الحكومي ولكن بشكليين مختلفين فمجلس المستشارين أبعد نهائيا بحجة أنه لا يشارك مجلس النواب والحكومة في توفير آليات تنفيذ سياسية هذه الأخيرة، أو بالأحرى سياسية رئيس الجمهورية، أما مجلس النواب، وإن شارك الحكومة في توفير هذه الآلية فإن دوره مقزم ولذلك أعطي سلطة متابعة النشاط الحكومي ولكن بإفراغ كلي لوسائل المتبعة من أي جزاء يؤثر على وجود الحكومة، مما يجعل الرقابة التي يمارسها البرلمان التونسي رقابة من نوع خاص يهدف المؤسس الدستوري من ورائها إلى حماية السياسية العامة للرئيس الجمهورية وبالتالي حماية هذا الأخير وليس تقوية البرلمان من خلال إعطائه سلطات واسعة للرقابة وترتيبها آثار قد تؤثر على هذه السياسية<sup>(3)</sup>.

وهكذا يتبين جليا أن كلا من الجزائر والمغرب تبنت ثنائية متساوية بين مجلسي البرلمان بخصوص وسائل متابعة النشاط الحكومي دون أن تميز بين المجلسين سواء من حيث الآليات الممنوحة لكل واحد منهما، أو في إجراءات القيام بذلك أو حتى الآثار التي ترتبها عكس تونس التي جعلت سلطة متابعة النشاط الحكومي حكرا على مجلس النواب دون مجلس المستشارين.

والدول الثلاث فسر توجهها بهذا الخصوص بالدور المنوط بكل مجلس إلى جانب الحكومة لتوفير آليات تنفيذ سياسية هذه الأخيرة على أرض الواقع والمتمثلة في النصوص القانونية، فطالما

(1) -الفصل 61 الفقرة 2 من دستور 2002.

-الفصل 11 الفقرة 6،7 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(2) -Sadok Chaabane, op,cit,p107.

(3) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص ص 198-200.

أن مجلسي البرلمان في الجزائر والمغرب يشاركان في ذلك كان لهما على حد سواء متابعة مدى تجسيد البرنامج الذي استلزم صنع هاتاه الآلية على أرض الواقع على خلاف مجلس المستشارين في تونس الذي يظهر دوره جد محتشم مما استتبع معه حجبته عن متابعة النشاط الحكومي خلاف مجلس النواب.

كما أن الدول الثلاث منحت أعضاء البرلمان نفس الوسائل لمتابعة النشاط الحكومي مع مميزات خاصة، فالجزائر انفردت عن البقية بآلية الاستجواب الممنوحة لمجلسي البرلمان دون وجود لهذه الآلية في المغرب وتونس، هذه الأخيرة التي تميزت باستعمال آلية السؤال فقط سواء كان شفهيًا أو كتابيًا.

في حين نجد أن المغرب اشتركت مع الدولتين في وسيلة طرح الأسئلة الشفوية والكتابية مع وجود ما يعرف على مستوى برلمانها بالأسئلة الشفوية المتبوعة بمناقشة والأسئلة الآتية، كما تقاطعت مع المؤسس الدستوري الجزائري أيضا في آلية لجان التحقيق.

لكن الدول الثلاث اشتركت في عدم ترتيب كل هذه الآليات لأي جزء قانوني من شأنه التأثير مباشرة على الحكومة بما يفيد أن تبنيها للثنائية المجلسية لم يأت لقلب الموازين لصالح البرلمان على حساب الحكومة بمضاعفة رقابتها من مجلسين بدل المجلس الواحد فلتن رقابها المجلسين وبنفس الآليات، عدا تونس، فإن هذه الرقابة لا فعالية لها.

### المبحث الثاني: اجتماع البرلمان بمجلسه

إذا كان المؤسس الدستوري قد جسد مبدأ احترام التوازن بين مجلسي البرلمان عند ممارستهما العمل الرقابي بتأرجحه بين تبني الثنائية المتساوية تارة واعتناق الثنائية المنقوصة تارة أخرى قصد تحقيق توازن مؤسستي بخصوص علاقاتهما تجاه السلطة التنفيذية، فإنه يحاول تجسيد هذا المبدأ بشأن حالات أخرى تخص ذات العلاقات الأخيرة، دون أن تكون من ضمن العمل الرقابي بالمعنى الكلاسيكي للمصطلح، بإقرار مساواة تامة بين المجلسين ليس بضمان تدخلهما على حد سواء لإعمال هاتاه العلاقات واتخاذ القرار بشأنها فحسب بل عبر إيجاد إطار موحد يجمع بين المجلسين معا لوضع هذه الأخيرة موضع التنفيذ الميداني.

هذا الإطار يبعد الاستقلال المقرر دستوريا بمناسبة مباشرة المجلسين للعمل التشريعي أو الرقابي حيث لا يسع أي مجلس الانفراد في أعماله هاته الحالات كما لا يمكن لأحدهما أن يمارسها أو لا ليتدخل الآخر ثانيا، بل لا بد من مشاركتها سويا وعلى قدم المساواة في ذلك عبر هذا الإطار الذي وضعه المؤسس الدستوري ويدعوه "بالبرلمان المجتمع بغرفتيه" أو الاجتماع المشترك للمجلسين» والذي يعيد المجلسين ظرفيا إلى ما يشبه البرلمان أحادي المجلس، قصد توحيد الجهود وأخذ القرار المعبر عن رأي البرلمان كل لا المجلسين مستقلين.

ليصبح لهذا الإطار شأن لإظهار حقيقة العلاقة بين مجلسي البرلمان عند أعمال سلطاتهما المقررة حينئذ وتحديد دورهما حال هذا التدخل الموحد علاقة تتميز بين المجلسين على مستويين، الأول الإطار التنظيمي الذي رصده المشرع للبرلمان المجتمع بمجلسه والمختلف عن التنظيم المعمول به داخل كل مجلس حال تدخله المستقل (المطلب الأول) والإطار الوظيفي الاختصاصي المحدد دستوريا وعلى سبيل الحصر لهذا الاجتماع بين المجلسين (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الإطار التنظيمي

كان التصور الديمقراطي يفترض أن تمثيل البرلمانين للشعب يخولهم مطلق السلطة في الاجتماع والتداول بشكل مستمر ومتواصل، دون حاجة في ذلك لاستدعاء أو تحديد لمجال تدخلهم غير أن ما رتبته ذلك من أثر سلبي على علاقات البرلمان بالسلطة التنفيذية، بوضعه الحكومة خاصة تحت ضغط الرقابة المستمرة بما يضعفها ويهدد استقرارها أوجب الابتعاد عن هذا التصور دون المساس بمبدأ الديمقراطية التمثيلية عبر تأطير دقيق لتدخل البرلمان سواء شكل من مجلس واحد أو مجلسين بالتحديد الزمني لأعماله من جهة ورصد اختصاصاته من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

باعتبار أن هذا التأطير يعد من وسائل تقدير موازين القوى بشأن علاقات البرلمان والحكومة ويعكس المركز الحقيقي للأول سيما حال اجتماع مجلسيه معا في حال ثنائيته في ظل أسس البرلمانوية المعقنة<sup>(2)</sup>: التي تعتمد إلى منح البرلمان استقلالاً نسبياً على صعيد تنظيمه الداخلي، ولكن ما إن يؤثر هذا الاستقلال سلبياً على علاقاته بالسلطة التنفيذية إلا وعرف التضييق والتحديد باشتراك

(1) -Phillipe Ardant, op,cit, p543.

-Andre Hauriou, op, cit,p877.

(2) -Phillipe Ardant, op,cit, p543

أجهزة دستورية أخرى تقع خارج البناء البرلماني في هذا التأطير لضمان توازن واستقرار النظام المؤسساتي<sup>(1)</sup> انظرا لما تسوق إليه سيادة البرلمان المطلقة على توازن عمل المؤسسات الدستورية بخصوص تدخله الهادف لحسن تطبيق الدستور.

وهو الوضع ذاته في الجزائر، المغرب وتونس، فإذا كان مجلسي برلمانها يخطبان باستقلال نسبي على صعيد تنظيمهما الداخلي، فإن هذا الاستقلال ليس كذلك بخصوص اجتماعهما سويا، حيث يخضع هذا الأخير لمثل هذا التأطير الذي اشترك فيه المؤسس الدستوري مع المشرع لوضع أبعاده التي تجمع بين المبدئين السالفين، بضمان قدر من الاستقلال للبرلمان المجتمع بمجلسيه بانبثاق بعض قواعد تنظيمه من داخل البناء البرلماني من جهة وإقرار مساهمة أجهزة دستورية أخرى تقع خارجه لممارسة البعض الآخر وذلك على مستويين: الأول يخص ضرورة استدعاء المجلسين لحصول اجتماعهما سويا (الفرع الأول) والثاني يحدد الجهاز المكلف برئاسة البرلمان عندها لتنظيم عمله (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الاستدعاء اختصاص مشترك

لئن كانت دواعي اجتماع البرلمان بمجلسه متعددة في الجزائر، المغرب وتونس، وتسع من الظروف العادية وغير العادية ما يعمق العلاقة الوظيفية بين المجلسين من جهة وعلاقتهم تجاه السلطة التنفيذية من جهة أخرى لدخول هذه الاختصاصات حيز بسط رقابة المجلسين معا على هاته الأخيرة، الرقابة بمدلولها الشعبي الواسع-ضمان حسن تطبيق الدستور وتحقيق التوازن والاستقرار المؤسساتي<sup>(2)</sup>، فإن المشرع أو قف هذا الاجتماع على تدخل مشترك لإرادة جهازين دستوريين: أحدهما من خارج البناء البرلماني (الفقرة الأولى) والآخر جهاز من أحد المجلسين (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: الاستدعاء من قبل السلطة التنفيذية

يتجلى بوضوح إشراك السلطة التنفيذية لممارسة حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه في ظروف محددة سواء بالجزائر أو المغرب على خلاف تونس التي لم ينظم على مستواها حق الاستدعاء بتاتا.

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 269.

(2) - العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، المرجع السابق، ص 13.

ففي الجزائر يباشر رئيس الجمهورية حقه في استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسه بمعزل عن أي شرط أو إجراء شكلي يقيد حريته في ذلك<sup>(1)</sup> مما يمنحه هامشا كبيرا للمناورة في أعمال هذا الحق من دونه، ومن ثم التحكم في ممارسة أو عدم ممارسة مجلسي البرلمان لاختصاصهما الوظيفي المرسوم لحالات اجتماعهما سويا تبعا للظروف والمستجدات المحيطة بدواعي اجتماع المجلسين معا وموقفهما منها من ناحية وموقفهما من سياسة السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية تجاه هذه الأخيرة من ناحية أخرى.

فقد لا يقدم على استدعاء المجلسين بتاتا إذا كان موقفهما لا يناسب توجهه لمواجهة ظروف اجتماعهما، في حين سيقوم بذلك إذا كان موقف المجلسين يناسب توجه اختيارات تنفيذ سياسته أو كان موقف أحدهما فقط يناسب هذا الأخير، ليشكل الإستدعاء في هذا الوضع وسيلة ضغط على المجلس الآخر الذي يحمل موقفا مغايرا<sup>(2)</sup>.

إن انعدام الشروط الشكلية وانعدام ما يلزم رئيس الجمهورية على القيام باستدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسه متى توفرت دواعي ذلك، يجعله المتحكم الوحيد في نشوء أي علاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وتكون موجّهة ضده، ومن ثم الإبقاء والاستمرار في هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان، وإن أصبح ثنائيا<sup>(3)</sup>. إذ لن يستطيع مباشرة السلطات المرصودة له دستوريا دون هذا الاستدعاء، بما ينحر التوازن بين المؤسستين نظر لهاته السلطة المطلقة: ذلك أن الشروط الشكلية في مثل هذه الحالات تهدف إلى تعديل أو خلق توازن بين سلطات الأجهزة الدستورية المشاركة في وضع هذه الحالات موضع التنفيذ للحد من الطابع التحكمي في مباشرتها من هذه السلطات من جهة وإضفاء الطابع الديمقراطي على التصرف ذاته عن جهة أخرى<sup>(4)</sup>.

غير أن هذا الهدف صعب المنال على مستوى أعمال حق رئيس الجمهورية في استدعاء

(1) - المادة 99 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12 « يجتمع البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، بناء على إستدعاء من رئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المواد 105 الفقرة 2، و 107 و 109 و 119 الفقرة الأخيرة و 148 الفقرة 2 و 210 من الدستور.

(2) - الغرب شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، المرجع السابق، ص 27.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 44.

(3) - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 33-39.

(4) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 550.

المجلس الشعبي الوطني للاجتماع بمعية مجلس الأمة نظرا لاتساع مداه وانعدام ما يجبره على ذلك، وإن شاركه جهاز آخر في ممارسة هذا الحق، بما يمس التوازن المنتظر بين المؤسسين ويفتح المجال للخلافات والارتجال، لأن عدم ضبط قيام رئيس الجمهورية باستدعائه في زمن محدد أو بأي إلزام آخر يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ويمس بتجسيد استقلالية وسيادة المجلسين كمؤسسة سيادية إلى جانب المؤسسات الدستورية الأخرى<sup>(1)</sup>.

الأمر الذي يجعل الحسم في ضبط عملية استدعاء الرئيس للبرلمان للاجتماع بمجلسيه ضرورة حتمية لفك الغموض الذي يخيم على العلاقة الوظيفية بينهما، وذلك بتحديد مدة زمنية يكون فيها على رئيس الجمهورية استدعاء المجلسين للاجتماع معا، وما إن تنتهي هذه الأخير يكون الاجتماع تلقائيا دون حاجة لاستدعاء متى توفرت دواعيه وهذا ما يحقق الطابع الديمقراطي حقيقة وإن ظل حق الاستدعاء سلطة شخصية للرئيس.

حيث أن المراسم الرئاسية المتعلقة باستدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه لا تكون محل توقيع مشترك مع الوزير الأول، وهذا ما يؤكد أن حق الاستدعاء الذي يمارسه رئيس الجمهورية يتميز بالطابع الشخصي لممارسة بشكل فعلي دون تدخل أي جهاز آخر<sup>(2)</sup>، ولا يعتبر سلطة اسمية تقضي إلى مجرد التصديق على قرار ثم اتخاذه بشكل فعلي من قبل الوزير الأول<sup>(3)</sup>.

وتأكيدا للطبيعة الشخصية لهذه السلطة، أكد المؤسس الدستوري عدم جواز تفويض ممارستها سيما في الظروف غير العادية<sup>(4)</sup>، لتتجلى سلطة الرئيس المطلقة، التي لا تخفي انعكاساتها على المجال المؤسساتي بخصوص علاقته بالبرلمان، إذ تبرز الهيمنة المستمرة لهذا الأخير واستمرار ضعف الهيئة التشريعية في مواجهته رغم اعتناق الثنائية المجلسية: حيث لم يدعم النص الناظم لعمل المجلسين البرلمان بأي سلاح يواجه به رفض الرئيس استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه عند توفر ذلك، كما لم يأت بأحكام على هذا المستوى تحقق التوازن المنشود بين السلطات بل أنه

(1) -عمار عوادي، المرجع السابق، ص 68.

(2) - محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 343.

-ادريس بوكرا لمراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 48.

(3) -Phillipe Ardant, op, cit, p481.

(4) -المادة 101 من التعديل الدستوري 2016.



توجه إلى تكريس تفوق المؤسسة التنفيذية<sup>(1)</sup>.

أما في المغرب فإن استدعاء مجلس النواب ومجلس المستشارين للاجتماع معا بشكل مشترك فقد أعطي أيضا للسلطة التنفيذية، ولكن باختلاف طفيف مع الجزائر أين يمارس هذا الحق رئيس الجمهورية بمفرده باعتبارها سلطة شخصية، كما ذكر آنفا، حيث أن الاستدعاء بهذا الخصوص في المغرب يمارس من قبل الملك ورئيس الحكومة على حد سواء<sup>(2)</sup>.

وإذا كان المؤسس الدستوري المغربي قد أعطى للملك ورئيس الحكومة حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه معا، فإنه وعلى غرار ما وجد في الجزائر، لم ينظم هذا الحق بأية إجراءات وشروط لتضعه موضع التنفيذ الميداني، مما يجعل الملك ورئيس الحكومة يقدر طلب الاجتماع من دونه حسب الظروف والمستجدات المحيطة بمجلس النواب ومجلس المستشارين وكيفية تأثرها عليهما في حال اجتماعهما معا لاتخاذ قرار موحد بخصوص سبب الاجتماع المشترك، مما يجعل البرلمان المغربي تحت هيمنة هذين الطرفين، وإن أصبح برلمانا ثنائي المجلس.

وكان من الأجدر تأطير سلطة الملك ورئيس الحكومة في طلب اجتماع مجلسي البرلمان معا، بوضع ميعاد زمني للقيام بذلك يكون بعده اجتماع البرلمان مباشرة وتلقائيا، وهذا ما من شأنه خلق نوع من التوازن المؤسساتي بين هذه الجهات الثلاث فمقابل منح الملك ورئيس الحكومة طلب اجتماع المجلسين معا في شكل مشترك يكون من اللازم تحديد معاد زمني يتم فيه هذا الاستدعاء لضمان قيام مجلسي البرلمان بدورهما في الحالات التي توجب اجتماعهما معا وبطلب من الملك أو رئيس الحكومة، بما لا يجعل عمل هذين المجلسين في هذه الحالات متوقعا على الإرادة الفعلية والمطلقة للملك ورئيس الحكومة.

(1) - إن انعدام الشروط شكلية في استدعاء رئيس الجمهورية البرلمان للاجتماع بمجلسيه وسلطته الشخصية في ذلك مكنه من المناورة في استدعاء المجلسين لدورة غير عادية ولكن في هيئة اجتماع البرلمان بمجلسيه لإلقاء خطاب الرئيس الفرنسي، الذي كان من المقرر أن يلقي أمام المجلس الشعبي الوطني فقط، لكن رئيس الجمهورية فضل اللجوء إلى تنظيم البرلمان المجتمع بغرفتيه رغم انعدام ما يوجب ذلك أنظر بهذا الخصوص:

-le soir d'Algérie du 19-02-2003, N° =3717, p3.

-le Matin du 04-03-2003, N° =3358, p3.

(2) - الفصل 174 من دستور 2011.

-الفصل 68 الفقرة 5 من نفس الدستور.

أما في تونس فإن القراءة المتأنية لنصوص الدستور والقانون الأساسي المنظم لعمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها مع بعضهما تبين بوضوح عدم تنظيمها لحق استدعاء البرلمان المجتمع بمجلسه ولم تبين ما إذا كان للسلطة التنفيذية، بشقيها رئيس الجمهورية والوزير الأول أو أحدهما فقط حق الاستدعاء من دونه.

#### الفقرة الثانية: الاستدعاء من قبل مجلسي البرلمان ذاتهما

أعطى المؤسس الدستوري في كل من الجزائر والمغرب حق إستدعاء مجلسي البرلمان بهما للاجتماع معا للبرلمان أيضا سواء كان هذا الحق بمارس من قبل رئيسي المجلسين، أو أحدهما، أو من قبل أعضاء المجلسين بتوافر شروط محددة.

ففي الجزائر، وإن كان المشرع قد احترم مبدأ التوازن الخارجي، وإن كان بشكل محتشم بين البرلمان والسلطة التنفيذية عندما جعل حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه اختصاصا مشتركا بين رئيس الجمهورية ورئيس أحد المجلسين، فإنه لم يحترم مبدأ التوازن الداخلي بين هذين الأخيرين بشأن ممارسة ذات الحق: حيث قصر هذا الأخير على رئيس مجلس الأمة وأبعد رئيس المجلس الشعبي الوطني كليا.

حيث يباشر رئيس مجلس الأمة حقه في استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه بموجب المادة التاسعة والتسعين من القانون العضوي الناظم لعمل مجلسي البرلمان<sup>(1)</sup>. ويلاحظ جليا أن رئيس مجلس الأمة على غرار رئيس الجمهورية يمارس حقه في الاستدعاء بمعزل عن أي شرط أو إجراء شكلي، بل وبمعزل عن أي إلزام يوجب قيامه بذلك، وهو الأمر الذي لا يؤدي إلى فتح السبيل أمامه لسيطر سلطته التقديرية فحسب بل إلى اعتماد الحلول الإرتجالية بعيدا عن النصوص لإعمال هذا الحق واقعا.

فضلا عن انعدام ما يلزم رئيس مجلس الأمة على ذلك وانعدام الشروط الشكلية التي توطر حقه الشكلي الذي يحد من أي تحكم مطلق قد يجديه، ومن ثم التحكم في تدخل المجلسين لممارسة اختصاصهما المرصود في الحالات الموجبة لاجتماعها سويا، فإن المشرع لم يحدد الوسيلة التي

(1) - المادة 99 الفقرة 2-3 من القانون العضوي رقم 16-12 « يجتمع البرلمان وجوبا باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 الفقرات 2 و3 و5 من الدستور كما يمكن أن يجتمع البرلمان باستدعاء من رئيس مجلس الأمة في الحالة المنصوص عليها في المادة 211 من الدستور».

تسمح بوضع حق رئيس مجلس الأمة في الاستدعاء موضع التنفيذ رغم أهمية ذلك، لأن رئيس مجلس الأمة لا يشكل البتة جهاز مشتركاً للمجلسين، فالاستقلال العضوي المقرر بينهما يستوجب تحديد وسائل التعامل الرسمي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

إن هذا النقص يوجب إعادة النظر في النصوص الناظمة للبرلمان المجتمع بمجلسيه لتسهيل العمل بينهما من جهة وإبعاد الاجتهاد بخصوصها ومنع أي انسداد بشأن مزاولة اختصاصهما من جهة أخرى ذلك أن القانون العضوي عند إحالته في ضبط القواعد الأخرى لسير البرلمان المجتمع بمجلسيه على النظام المقترح لهذا الأخير لم يضع الحلول للنقائص المتعلقة بإعمال حق استدعاء البرلمان سواء تعلق الأمر باستدعاء رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة، بل أنه جعل تحديد قواعد سير العمل عند الاجتماع من اختصاص المجلسين على حد سواء: بأن تقترح لجنة مكونة من مكثبي المجلسين نظاماً داخلياً يصادق عليه البرلمان في بداية جلساته<sup>(1)</sup> أي بعد حصول الاستدعاء.

هذا ويتجلى بوضوح من النصوص الناظمة لعمل البرلمان المجتمع بمجلسيه، على قلتها<sup>(2)</sup> أنها تقصي كلياً المجلس الشعبي الوطني عن ممارسة حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه من خلال إقصاء رئيسه على هذا المستوى دون تحديد غاية وأسباب هذا الإقصاء.

إن سكوت النصوص عن تبرير هذا الإقصاء، يجعل معرفة الهدف المبتغى منه من الأمور العسيرة الواقع الذي يدفع إلى البحث عنه في رأي المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القانون العضوي الناظم لعمل المجلسين مع الدستور والذي لعب دوراً أساسياً في إرساء هذا الإقصاء عند وضعه قواعد عمل البرلمان المجتمع بمجلسيه وتأكيد على عدم أحقية رئيس المجلس الشعبي الوطني في استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسه<sup>(3)</sup>.

هذا وإن كانت رؤية المجلس الدستوري بخصوص توزيع حق الاستدعاء بين رئيس المجلسين على هذا النحو، فإن المشرع وبشأن ذات الحق لم يميز بين الحالات التي تسوجب وقوع الاستدعاء لوضعها موضع التنفيذ وتلك التي لا تحتاج لذلك حيث عدد كل الحالات وحدد المختص باستدعاء

(1) - المادة 101 من القانون العضوي رقم 16-12.

(2) - يتضمن القانون العضوي رقم 16-12 في فصله الخامس الخاص بالبرلمان المجتمع بمجلسيه ثلاث مواد فقط.

(3) - Yelles Chaouch Bachir, le conseil constitutionnel en Algérie du contrôle de constitutionnalité a la créativité normative, O.P.U, Algérie, 1999, pp151-152.

البرلمان عندها دون إبعاد لحالات الاجتماع الوجوبي<sup>(1)</sup>. الذي لا يحتاج بتاتا لاستدعاء من أي جهة كانت بل هو اجتماع تلقائي وبقوة القانون متى ما توفرت دواعيه دون خضوعه لنظام مسبق أو إجراءات شكلية أو ميعاد أو قيود<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن إخضاع المشرع كل حالات اجتماع البرلمان بمجلسيه وجوبا لشرط الاستدعاء من شأنه رهن المجلسين بإرادة الجهة صاحبة الاختصاص في الاستدعاء، ومن ثم التحكم في ظهور أي علاقة بينهما على هذا المستوى<sup>(3)</sup> رغم تأكيد المؤسس الدستوري لوجوب الاجتماع.

وفي المغرب وعلى غرار إعطاء المؤسس الدستوري حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه لكل من الملك ورئيس الحكومة فإنه أعطى نفس الحق لمجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء وفي مساواة تامة.

غير أنه وخلافا للمؤسس الدستوري الجزائري له نظرة مغايرة بهذا الخصوص، حيث لم يجعل هذا الحق سلطة لرئيس مجلسي البرلمان بل لأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين بشروط محددة حيث « يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين »<sup>(4)</sup>.

ليتجلى بوضوح أن حق استدعاء البرلمان بمجلسيه في المغرب وإن أعطي لمجلس النواب ومجلس المستشارين على قدم المساواة، إلا أنه ليس حكرا على رئيسهما فقط أو على أحدهما، كما هو الشأن في الجزائر، بل هو مكنه معطاه لكل نائب شريطة ألا يقدم طلب الاستدعاء منفردا بل لابد من توفر نصاب محدد ليقتل طلب الاستدعاء: والمحدد بثلث أعضاء مجلس النواب أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين، ليكون بذلك المؤسس الدستوري قد اختار المبادرة الجماعية عن تلك الفردية.

وفي هذا الاختيار جانب إيجابي لصالح نواب مجلسي البرلمان، على حد سواء، حيث لا

(1) - المادة 99 من القانون العضوي رقم 16-12...

(2) - وجدي ثابت غير بال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، طبقا للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف الإسكندرية، 1988، ص 310.

(3) - Phillippe Ardant, op, cit, p545.

(4) - الفصل 101 من دستور 2011.

يمكن للحكومة أن تتحجج بأية أذكار حتى تمتنع عن تقديم الحصيلة المرحلية لعملها طالما تمكن مجلس النواب أو مجلس المستشارين بتوفير النصاب الضروري لطلب القيام بذلك من قبلها.

وإضافة إلى منح نواب مجلسي البرلمان المغربي حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسه معا فإن المؤسس الدستوري قد أعطى هذا الأخير للسلطة التنفيذية أيضا، ممثلة في طرفيها: الملك ورئيس الحكومة حيث «للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية أن يعرض بظهير على البرلمان مشروع مراجعه بعض مقتضيات الدستور، ويصادق البرلمان المنعقد باستدعاء من الملك في اجتماع مشترك لمجلسيه على مشروع هذه المراجعة»<sup>(1)</sup> كما «يمكن لرئيس الحكومة أن يطلب من رئيسي مجلس النواب ومجلس المستشارين عقد اجتماعات مشتركة للبرلمان للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما»<sup>(2)</sup>.

وهذا يتجلى أن نهج المؤسس الدستوري المغربي في التعامل مع حق استدعاء مجلسي البرلمان للاجتماع بمجلسيه يعكس نوعا من التوازن بين السلطات في ذلك، توازن بين مجلس النواب ومجلس المستشارين من جهة بمنح عدد من أعضائهما هذه السلطة وتوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية عند منح هذه الأخيرة ممارسة هذا الحق أيضا.

أما في تونس فإن النص الأساسي وحتى النص المنظم لعمل مجلسي البرلمان وعلاقاتهما لم يحدد الجهة المسؤولة على استدعاء مجلس النواب ومجلس المستشارين للاجتماع معا لأداء الدور المنوط بهما في الحالات التي توجب هذا الاجتماع والموجود نصا في الدستور التونسي.

إن عدم تنظيم هذا الإجراء في تونس يفتح المجال إلى الارتجال واتخاذ الحلول حسب كل ظرف، هذه الارتجالية التي كثيرا ما تؤدي إلى الفوضى وعدم احترام التوازن المؤسساتي، فحتى وإن كانت حالات اجتماع مجلس النواب ومجلس المستشارين معا قليلة إلا أن تنظيم الإجراءات الخاصة بها يعطيها قيمة حقيقة من جهة ويبعد النزاعات من جهة أخرى.

على أنه يمكن تفسير الوضع بوحدة اللون السياسي، الحزبي، السائد داخل مؤسسات الدولة،

(1) - الفصل 174 من دستور 2011.

-المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 274 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - الفصل 68 الفقرة 5 من دستور 2011.

سواء أعضاء السلطة التنفيذية أو نواب مجلسي البرلمان بانتماء الغالبية منها إلى الحزب الحاكم وإن وجدت معارضة، وهذا ما لم يتحقق في تونس بناتاً، فإنها لا تستطيع مواجهة اختيار الأغلبية في تنظيم دون آخر<sup>(1)</sup> ليكون الاستدعاء عندها غير ذي أهمية لتحديد القائم به طالما أن الغالبية العظمى في السلطتين التنفيذية والتشريعية موحدة، فلا يثير أي امتعاض لأي جهة عند قيام إحداها بذلك، والغالب سيكون رئيس الجمهورية.

بل أن البعض يرى أن المؤسس الدستوري التونسي دأب في حالات كثيرة نتيجة الطبيعة الرئاسية التي تميز النظام السياسي وهيمنة الحزب الحاكم فيه على السلطتين التنفيذية والتشريعية<sup>(2)</sup> على عدم تحديد الإجراءات القانونية للقيام بعدة اختصاصات مما يعكس رغبته في تركها للمستجدات والظروف المحيطة من جهة ويؤكد من جهة أخرى تعامله مع هذه الإجراءات والمؤسسات المعنية بها على أنها ديكور أسسه النظام ذاته ليؤكد هيمنته لا ليعطيها دوراً حقيقياً قد يؤثر على سياسية الرئيس<sup>(3)</sup>.

#### الفرع الثاني: رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه اختصاص برلماني

نظم المؤسس الدستوري ومعه المشرع في كل من الجزائر (الفقرة الأولى) المغرب (الفقرة الثانية) وتونس (الفقرة الثالثة) سلطة رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه وجعلها اختصاصاً خاصاً بالبرلمان على خلاف حق الاستدعاء الذي يشاركه مع السلطة التنفيذية.

#### الفقرة الأولى: اختصاص مشترك لرئيسي مجلسي البرلمان في الجزائر

تتطلب مناقشات البرلمان الحامل لرؤى ومصالح مختلف التيارات الممثلة داخله وجود جهاز يسهر على تنظيمها ضماناً لتحقيق التعايش بين هاتين المصالح وضمان سيرورة العمل البرلماني: جهاز يتمثل في الرئيس الذي يجسد السلطة المنظمة لعمل البرلمان سواء شكل من مجلس واحد أو اثنين<sup>(4)</sup>.

(1) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 70.

(2) - فدوى مرابط، المرجع السابق، ص 200.

-Sadok Chaabane, op, cit, p119

(3) - أبو السعود الحميدي، المرجع السابق، ص 04.

(4) - بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، المرجع السابق، ص 29.

-مراد بقالم، المرجع السابق، ص 242.

وقد عمد المشرع الجزائري إلى تحديد هذا الدور على مستوى البرلمان بينما حال اجتماع مجلسيه معا حيث يؤمنه أحد رئيسي هذين الآخرين: إذ يمارسه رئيس مجلس الأمة في أغلب الحالات الداعية لاجتماع البرلمان بمجلسيه، ويباشره رئيس المجلس الشعبي الوطني في قلة من الحالات بما يضيق سلطته في الرئاسة على هذا المستوى.

فقد فصلت المادة المائة من النص الناظم لعمل البرلمان في توزيع اختصاص الرئاسة عند اجتماع هذا الأخير بمجلسيه معا، بترجيح الكفة على هذا المستوى لصالح رئيس مجلس الأمة، حيث تسع الحالات التي ترجع فيها الرئاسة لهذا الأخير الشيء الكثير سواء في الظروف العادية أو غير العادية<sup>(1)</sup>.

هذا ومع اتساع مجال الرئاسة لصالح رئيس مجلس الأمة، فإن مهامه وسلطاته حينئذ لم تحدد بناتا، الأمر الذي يثير إشكالات جمة مع كل ظرف يستدعي اجتماع البرلمان بمجلسيه للحسم في اختصاصاته سيما أن تنظيم ذلك متروك للنظام الداخلي الموضوع لكل اجتماع<sup>(2)</sup>.

لذا فإنه من الأفضل الحسم في تحديد سلطات رئيس البرلمان المجتمع بمجلسيه مسبقا وبدقة وأن تدرج في القانون العضوي الناظم لعمل البرلمان لا أن تترك للنظام الداخلي المطبق على كل اجتماع، ذلك أن اجتماع البرلمان بمجلسيه وإن كان قليل الوقوع عمليا وإن تحقق تكون المناقشات قصيرة ومحدودة المجال، فإن ذلك لا يعني استحالة الاجتماع الذي يحتاج لرئاسة، ومن ثم فإن تحديد سلطات الرئيس مسبقا يكون ضروريا لدرء الاختلاف، لأن اعتماد الطريق الحالي يفتح المجال للارتجال في توسيع أو تضيق صلاحيات الرئيس وفق ما تقتضيه الحالة الداعية لاجتماع البرلمان بمجلسيه وقد لا تراعي هذه المقتضيات، لانعدام النص عليها، الأمر الذي يهدد التوازن بين المجلسين ويؤثر على علاقتهما حينئذ<sup>(3)</sup>. سيما أن رئيس مجلس الأمة هو رئيس البرلمان المجتمع بمجلسيه في الغالبية العظمى من حالات اجتماع هذا الأخير.

(1) - المادة 100 الفقرة 1 من القانون العضوي رقم 16-12 « يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا، رئيس مجلس الأمة في الحالات المنصوص عليها في المادة 102 الفقرات 2، 3، 5، والمواد 105 (الفقرة 2) و107 و109 و119 (الفقرة الأخيرة) و148 (الفقرة 2) و210 و211 من الدستور».

(2) - المادة 101 من نفس القانون العضوي.

(3) - بوزيد لزهاري، نظرة السلطة التشريعية ووحدها، المرجع السابق، ص 29.

-مراد قالم، المرجع السابق، ص 242.

إن عدم تحديد اختصاصات رئيس البرلمان المجتمع بمجلسيه وتنظيمها مع كل الظروف التي قد تحيط بالطرف الداعي لهذا الاجتماع يفتح المجال لتجاوز النصوص الموجودة فعلا عبر ارتجال حلول تتماشى وهذا الأخير، سيما حال تزامن شغور منصب رئاسة أحد مجلسي البرلمان مع وقوع حالة تستوجب اجتماع المجلسين معا وعدم تحديد المكلف بالنيابة عندها، وقد تحقق هذا الارتجال واقعا مع تزامن أول اجتماع للبرلمان بمجلسيه بمناسبة التعديل الدستوري الخاص باعتماد اللغة الأمازيغية كلغة وطنية مع حالة مرض رئيس مجلس الأمة الذي لم يحظر الاجتماع أصلا، حيث كان الرئيس حينها رئيس المجلس الشعبي الوطني<sup>(1)</sup>. رغم أن النصوص تؤكد أن الرئاسة في مثل هذا الوضع تكون لرئيس مجلس الأمة، كما أنها لم تجعل النيابة لرئيس أحد المجلسين في حال كون الآخر رئيسا للبرلمان المجتمع بمجلسيه ولم تجعلها من اختصاص طرف آخر غير رئيسي المجلسين، وهو ما يستدعي إعادة النظر في هاته النصوص خاصة أن النيابة أمر ضروري لضمان استمرارية واستقرار المنصب.

هذا، وعلى خلاف الإبعاد الذي مني به رئيس المجلس الشعبي الوطني في أعمال حق استدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه، فإن الأمر لم يكن كذلك بشأن حق رئاسة الاجتماع عندها، إذ لم يتوانى المشرع في منحه هذا الحق مطلقا.

لكن يتجلى وبوضوح عدم التوازن بين رئيسي مجلسي البرلمان في ممارسة هذا الحق، حيث يتميز مجال هذا الأخير بالضيق الشديد في جانب رئيس المجلس الشعبي الوطني، لأنه محصور بموجب النص الناظم لعمل البرلمان في حالة واحدة<sup>(2)</sup>. حين يتزامن تولي رئيس مجلس الأمة مهمة رئاسة الدولة وفق الشروط المقررة بموجب الفقرتين الثانية والسادسة من المادة الثانية بعد المائة من الدستور وذلك إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(3)</sup>.

إن رئاسة رئيس المجلس الشعبي الوطني للبرلمان المجتمع بمجلسيه في هاته الحالة وإن كانت تستقيم ومبدأ الفصل بين السلطات الذي جعل تولي رئيس المجلس النضير رئاسه الدولة مانعا

(1) -Le soir d'Algérie, du 19 Février 2003, p 03.

(2) -المادة 100 الفقرة 2 من القانون العضوي رقم 16-12 «يرأس البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا رئيس المجلس الشعبي الوطني في الحالات المنصوص عليها في المادة 104 الفقرة 4 من الدستور».

(3) -Yellees Chaouche Bachin, op, cit, p162.



من رئاسة البرلمان، فإن قصره على هاته الحالة فقط يخل بالتوازن بين رئيسي المجلسين، خلافا للمساواة المقررة بين المجلسين على هذا المستوى، لأن حق رئيس المجلس الشعبي الوطني، فضلا على هذا القصر، مهدد بندره حدوثه أو عدم وقوعه أصلا<sup>(1)</sup>. مما يوحي برغبة في إبعاده عن رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه وحصرها في رئيس مجلس الأمة، وإن لم يعبر عن هذه الرغبة بشكل صريح.

#### الفقرة الثانية: رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسه في المغرب

خلافا لتوجه المؤسس الدستوري المغربي القائم على المساواة بين مجلسي البرلمان في استدعاء هذا الأخير للاجتماع بمجلسيه معا، من خلال منحه لأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المستشارين على حد سواء، فإن له نظرة مغايرة بخصوص الرئاسة التي جعلها حكرًا، وبشكل صريح على رئيس مجلس النواب حيث « تتعقد الاجتماعات المشتركة برئاسة رئيس مجلس النواب، ويحدد النظام الداخلي للمجلسين كليات و ضوابط انعقادها»<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى النظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين، يتجلى بوضوح تأكيد هذا من الأخير من هذا الاتجاه<sup>(3)</sup> الذي يهدر التوازن الداخلي بين مجلسي البرلمان على هذا المستوى، فبعدها منح رئيسا المجلسين على قدم المساواة حق الاستدعاء حكر حق الرئاسة على رئيس مجلس النواب فقط، دون أدنى تنظيم لهذا الأخير سواء في النص الأساسي أو النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يؤكد المؤسس الدستوري على أنه المخول بتحديد كليات تطبيق المقننات المنظمة للبرلمان المجتمع بمجلسيه<sup>(4)</sup>. وهو ما يفتح المجال للارتجال عند حالات الاجتماع وإن كانت معدودة، وأهم الحالات التي كان من الواجب تنظيمها كيفية التعامل مع منصب الرئاسة في حالة حدوث أي مانع لرئيس مجلس النواب يجعله غير قادر على تنفيذ مهامه رغم وجود الحالات الموجبة لاجتماع البرلمان بمجلسيه.

(1) - Yellees Chaouche Bachin, op, cit, p 164.

(2) - الفصل 68 الفقرة 6 من دستور 2011.

(3) - المادة 147 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-المادة 150 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(4) - الفصل 174 الفقرة 5 من دستور 2011.

-المادة 274 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

ورغم أهمية هذا التنظيم والتخصيص عليه، نجد المشرع يؤكد على ضرورة حضور رئيسي مجلسي البرلمان للاجتماع الذي يرأسه رئيس مجلس النواب ويجلس بجانبه رئيس مجلس المستشارين الذي يلقى كلمة الختام الخاصة بالجلسة التي تفتتح من قبل رئيس مجلس النواب<sup>(1)</sup>.  
أن المشرع اهتم بتحديد هذه التفصيلات عكس المتوقع منه والخاص بتنظيمه للرئاسة والحالات التي قد تصادفها من موانع أو على الأقل تنصيه على التناوب بين رئسي المجلسين لرئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه.

### الفقرة الثالثة: رئاسة اجتماعات البرلمان المجتمع بمجلسيه في تونس

على خلاف تعامل المؤسس الدستوري التونسي ومعه المشرع الذي لم يتطرق بتاتا لتنظيم سلطة استدعاء البرلمان المجتمع بمجلسيه وتحديد من له السلطة في ذلك، فإن المشرع قام بتحديد المسؤول عن الرئاسة عندها بموجب الفصل الرابع من القانون الأساسي الناظم لعمل مجلسي البرلمان والذي جعل رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه من إختصاص رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين حسب الحالة التي استوجبت الاجتماع المشترك، مما يعني إنتهاجه للمساواة بين المجلسين من خلال رئيسيهما، بهذا الشأن، وهو الأمر الذي من شأنه أن ينعكس إيجابا على البرلمان ككل لتحقيقه التوازن بين مجلسيه بهذا الخصوص، حيث يوضع رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين على قدم المساواة وإن كانت حالات الاجتماع المشترك جد محدودة حيث أن الفصل الرابع من القانون الأساسي الناظم لعمل البرلمان نظم الرئاسة في حالة اجتماع هذا الآخر بمجلسيه بخصوص أداء اليمين من قبل رئيس الجمهورية أو القائم بمهامه بصفة مؤقتة<sup>(2)</sup>.

وهكذا يستشف أن الدول الثلاث وضعت إطار تنظيمي للبرلمان المجتمع بمجلسيه، سواء بموجب النص الأساسي ذاته أو من قبل المشرع، وذلك بتحديد المختص باستدعاء البرلمان للاجتماع من جهة وتوضع المكلف برئاسة الاجتماعات المشتركة عندها، سواء كثر تعدادها أو قل

(1) - المادة 236 الفقرة 362 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

(2) - الفصل 4 الفقرة 361 من القانون الأساسي عدد 48 السنة 2004 «يؤدي رئيس الجمهورية المنتخب اليمين المنصوص عليها بالفصل 42 من الدستور أمام مجلسي النواب والمستشارين الملتئمين معا بمقر مجلس النواب، يرأس هذه الجلسة رئيس مجلس النواب، ويؤدي القائم بمهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة طبقا لأحكام الفصل 57 من الدستور اليمين أمام مجلسي النواب ومجلس المستشارين ويرأس هذه الجلسة رئيس مجلس المستشارين».

حسب كل دولة وفي مساواة تامة بين المجلسين لعدم قدرة أحدهما على القيام بها دون اجتماعه وجوبا مع المجلس النظير.

غير أن الملاحظ أن النصوص التنظيمية للبرلمان المجتمع بمجلسيه، في الجزائر وإن سابها بعض النقص الذي يستوجب إعادة النظر سيما ما تعلق بالرئاسة عند الاجتماع المشترك، إلا أنها أكثر وضوحا وشمولا على ما هي بالمغرب وتونس، هذه الأخيرة التي لم ينظم على مستواها حق استدعاء المجلسين للاجتماع معاتبا وكأن المؤسس الدستوري مقتنع أن هذا الاجتماع قليل الحدوث فلا ضرورة لتنظيمه وشركة للظرف في حال وقوعه، أما في المغرب وإن كان حق الاستدعاء منظم بشكل يضمن التوازن بين المجلسين من جهة، وبين المجلسين والسلطة التنفيذية من جهة أخرى بمنحه للجهتين، فإنه هدر هذا الأخير، أي التوازن، بين مجلس النواب ومجلس المستشارين واضح بخصوص الرئاسة التي أعطيت لرئيس مجلس النواب دون المجلس النظير.

#### المطلب الثاني: الإطار الوظيفي

إذا كان المشرع قد ميز اجتماع البرلمان بمجلسيه بإطار تنظيمي خاص، فإن المؤسس الدستوري قد خصه بإطار وظيفي محدد المعالم يخص علاقاته السياسية بالسلطة التنفيذية علاقات تبرز أصالة النص الدستوري بشأنها، والذي حافظ على مبدأ المساواة في سلطات المجلسين على هذا المستوى، حيث يستجيب منح هذين الأخيرين نفس السلطات حال اجتماعهما سويا مع منطوق تحقيق التوازن داخل البرلمان من جهة وتحقيق التوازن الخارجي تجاه السلطة التنفيذية من جهة ثانية، ومن ثم تحقيق التوازن المؤسساتي داخل الدولة<sup>(1)</sup> الضمان السير العادي لمؤسساتها وتعزيز إستقرارها من ناحيتين: إيجاد روح التعاون بين مجلسي البرلمان والسلطة التنفيذية في شق من علاقاتهما السياسية الداعية لاجتماع البرلمان بمجلسيه وإعمال رقابة هذا الأخير للجهاز التنفيذي، ليس لطرح مسؤولية السياسية أو متابعة نشاطه بالمعنى الكلاسيكي للمصطلح، قصد ضمان التطبيق الحسن لقواعد الدستور في الشق الآخر من هاته العلاقات.

إن تحقيق هذين الشقين يعمق لا محالة الاختيارات الديمقراطية في معالجة شؤون الدولة حال وضع مجلسي البرلمان على قدم المساواة لاتخاذ القرار بشأنهما سواء في الظروف العادية عند

(1) - الغربي شحط عبد القادر، عدة حلول محمد، المرجع السابق، ص 13.

اجتماعهما (الفرع الأول) أو في الظروف غير العادية (الفرع الثاني) وذلك قصد تحقيق السير العادي للنظام المؤسساتي في ظل التطبيق الحسن للدستور تماشياً مع كل الظروف التي تعيشها الدولة.

### الفرع الأول: الاجتماع في الظروف العادية

نص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر (الفقرة الأولى) والمغرب (الفقرة الثانية) وتونس (الفقرة الثالثة) على حالات يمكن وصفها بالظروف العادية التي تعيشها الدولة ومؤسساتها والتي تستوجب لتحديد رؤى السلطة التشريعية بخصوصها اجتماع مجلسي البرلمان معاً، لإقيام كل مجلس على حدى بذلك منفرداً.

### الفقرة الأولى: دور البرلمان المجتمع بمجلسيه في الظروف العادية في الجزائر

أناط المؤسس الدستوري بالبرلمان المجتمع بمجلسيه في الظروف العادية دوراً مهماً يبحث عن الاستقرار والتوازن في ممارسة اختصاصات مؤسسات الدولة سيما الموكولة للبرلمان ورئيس الدولة من خلال منحه مهمة ضمان استقرار مؤسسي البرلمان ورئاسة الدولة حال تعرضهما لظروف طارئة تهز هذا الأخير، وذلك باتخاذ القرار اللازم منعا للانحدار (أولاً) وتمكينه من تقاسم بعض الصلاحيات مع رئيس الدولة بما يحقق توازناً بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية (ثانياً).

### أولاً-ضمان الاستقرار المؤسساتي:

تبرز أصالة النص الدستوري على هذا المستوى بتسويته بين مجلسي البرلمان للتصريح بشعور منصب رئاسة الدولة من ناحية وإشراكهما مع رئيس الدولة لاتخاذ القرار بشأن أهم سلطات هذا الأخير من ناحية ثانية (I) ومنهما على حد سواء مكنه التثبيت لتمديد مهمة البرلمان النيابية (II).

### I- دور البرلمان حال شغور منصب رئاسة الدولة.

لا يبرز دور البرلمان المجتمع بمجلسيه في تحقيق الاستقرار المؤسساتي عند تخويله سلطة التصريح بثبوت المانع لرئيس الدولة وشغور منصبه فحسب، بل حال اشتراط موافقته حينئذ لتطبيق أهم أحكام النص الأساسي المتعلقة باختصاصات رئيس الدولة.

فقد نظمت المادة الثانية بعد المائة من الدستور الإجراءات المتبعة لإعلان الشغور النهائي لمنصب رئاسة الدولة، سواء كان هذا الأخير نتيجة تصرف إرادي للرئيس عن طريق استقالته

أو خارجا عن إرادته، إثر وفاته أو تعرضه لأي مانع يبعده عن ممارسة سلطاته، وفي الحالتين يكون تدخل البرلمان المجتمع بمجلسيه ضروريا بإختصاصه دستوريا بإعلان شغور منصب رئاسة الدولة وبأغلبية ثلثي أعضائه المجتمعين<sup>(1)</sup> ليتولى بعدها رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة وأربعون يوما<sup>(2)</sup> ويحتم استمرار المانع بعد انقضاء هذه الأخيرة تدخل البرلمان المجتمع بمجلسيه من جديد ليعلن الشغور النهائي لمنصب الرئاسة بالاستقالة وجوبا، ويمارس رئيس مجلس الأمة عندها مهام الرئاسة لمدة سنتين يوما تجري خلالها انتخابات رئاسية<sup>(3)</sup>.

إن المؤسس الدستوري عند وضعه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة لمزاولة هذا الاختصاص لم يأت بأحكام جديدة عن تلك المعمول بها في الدستور السابق، بما يبين استمراره في نهج التنظيم السابق لتدخل البرلمان على هذا المستوى، حيث لا يعقل أن يختص أحد المجلسين بإعلان ثبوت المانع لرئيس الدولة وشغور منصبه نهائيا، دون الآخر، لما يشكله هذا التمييز من هز الاستقرار المؤسسي من خلال هدره التوازن بين المجلسين على هذا المستوى.

لذلك فإن اجتماع المجلسين معا واشتراط ثلثي أصوات أعضاء البرلمان جاء من باب ضمان هذا الاستقرار والتوازن، سيما في ظل التعدد الحزبي الممثل داخل المجلسين حيث أنه يستجيب وهدف تكاثف جهود البرلمانين على اختلاف انتماءاتهم السياسية وتجاوز المصالح الحزبية الضيقة لصالح السير العادي لمؤسسات الدولة<sup>(4)</sup>. فالمساواة بين المجلسين إذن بهذا الخصوص، تقف ضد أشكال الإقصاء والتهميش الأقلية، لتحقيقها دور المهدئ والمعدل للتيارات الظرفية التي تسعى لقلب موازين المجتمع حسب توجهاتها لقدرتها على اكتساح أكبر عدد من مقاعد البرلمان أو أحد مجلسيه في حال ترك الاختصاص على هذا المستوى لأحد المجلسين دون الآخر، ومن ثم قدرتها على فرض هذا التوجه في اتخاذ القرار الذي يلغي كل التوجهات الأخرى<sup>(5)</sup>.

وبالتالي فإن إنشاء مجلس ثان بالبرلمان ووضعه على قدم المساواة مع المجلس النظير على هذا المستوى وإعطائه دورا في تحقيق نسبة تصويت معينة لاتخاذ القرار إنها جاء من باب ضمان

(1) - المادة 102 الفقرة 1 من الدستور.

(2) - المادة 102 الفقرة 2 من الدستور.

(3) - المادة 102 الفقرة 3، 4، 5، 6 من الدستور.

(4) - بوجمعة صويلح، المرجع السابق، ص 135.

(5) - الأمين شريط، واقع البكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، المرجع السابق، ص 25.

الاستقرار المؤسساتي ومنع هز مؤسسات الدولة بفرض أغلبية تتحكم أنيا في البرلمان لإرادتها هذا، وإن إعلان البرلمان المجتمع بمجلسيه ثبوت المانع لرئيس الدولة أو الشغور النهائي لمنصب الرئاسة يغير من تنظيم ممارسة اختصاصات رئيس الدولة الدستورية خلال فترة الإعلان هذه حيث لا يكون بوسع رئيس الدولة بالنيابة خلال فترة المانع والشغور النهائي<sup>(1)</sup> ممارسة بعض هاته السلطات مطلقا، في حين يسعه مباشرة البعض الأخر منها شريطة الحصول على الموافقة الصريحة للبرلمان المجتمع بمجلسيه.

فمقابل إقرار المؤسس الدستوري حق الرئيس بالنيابة خلال الفترتين الأنفتين في تقرير حالة الطوارئ والحصار والحالة الاستثنائية والتعبئة العامة والحرب وتوقيع معاهدات السلم واتفاقيات الهدنة، فإنه قيد سلطاته تلك بموافقة مجلسي البرلمان المجتمعين معا حفاظا على استقرار النظام وعدم المساس بحريات الأفراد، إذ أن مهمة رئيس الدولة المعني عندها تقتصر على تسير الشؤون العادية للدولة والسهر على تنظيم انتخابات رئاسية في حال استمرار المانع دون حاجة لاستعمال السلطات غير العادية لما تحمله هذه الأخيرة من اتساع في سلطات الرئيس على حساب اختصاص البرلمان ومن ثم إمكانية المساس بالحريات الأساسية والتعدي على الشرعية<sup>(2)</sup>.

لذا وفي حال استدعت الضرورة خلال الأوضاع الأنفة اللجوء إلى استعمال السلطات غير العادية، فإن تقرير ذلك لا يكون بإرادة منفردة للرئيس بل بمشاركة من مجلسي البرلمان على حد سواء بإعطاء الموافقة ضمانا للشرعية من جهة وتأكيد على تعاونهما مع الرئيس من جهة أخرى وما يزيد في هذا التعاون وضع المجلسين على قدم المساواة لتقرير الموافقة المشروطة دستوريا وإعلانها في اجتماع واحد -لما يوفره هذا الأخير من حظوظ أكبر لتحقيقها، حيث يسهل هذا الوضع توحيد رأي نواب المجلسين أو رأي غالبيتهم تجاه عمل الرئيس ويسمح بتقريب وجهات النظر في حال اختلافهما داخل البرلمان بتغليب رغبة ضمان الاستقرار المؤسساتي خلال فترتي المانع وشغور منصب الرئاسة على التوجهات الحزبية<sup>(3)</sup>فمساواة المجلسين في مباشرة هذا الاختصاص

(1) -يتولى مهام رئيس الدولة خلال فترتي المانع والشغور ورئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري في حال إقتران شغور منصب رئاسة الدولة بشغور منصب رئاسة مجلس الأمة.

(2) -مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، حوليات وحدة البحث إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998، ص 35.

(3) - العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، المرجع السابق، ص 16-17.

واجتماعهما معا يدرأ اتساع بؤر التوتر إلى حين الرجوع العادي في ممارسة اختصاص رئيس الدولة.

غير أن هذا الاتفاق وتقريب الرؤى على هذا المستوى ليس دائم التحقيق، فقد يختلف مجلسي البرلمان بشأن الموافقة المشروطة، مما يجعل البرلمان أمام إشكال من شأنه جر مؤسسات الدولة للانسداد طالما أن النصوص الناظمة لعمل المجلسين لم تحدد الحل لمواجهة الاختلاف، الأمر الذي يجب تداركه لتسهيل العمل بين المجلسين عندها.

## II- تدخل البرلمان لتهديد مهمته النيابية:

الأصل أن يمارس البرلمان مهامه لمدة محدودة، تجدد حال انتهائها حفاظا وتدعيما للديمقراطية ببقاء الصلة بين الشعب وممثليه بالبرلمان من جهة ولمنع تحوله إلى هيئة تتمتع بسلطات مطلقة لا مراقب لها<sup>(1)</sup> من جهة أخرى، وهو نهج المؤسس الدستوري الذي أقت مهمة مجلسي البرلمان على حد سواء<sup>(2)</sup>.

واستثناء من هذا الأصل، وحال مواجهة الدولة لظروف خطيرة لا تسمح بإجراء انتخابات عادية لتجديد عهدة البرلمان يكون بالوسع تمديدها تحت هذا الظرف<sup>(3)</sup> ضمانا لاستقرار السلطة التشريعية لما لانعدام وجودها من آثار سلبية تجر مؤسسات الدولة إلى إنزلاقات خطيرة.

وحتى لا يصبح الاستثناء مطية لفرض توجهات أغلبية تتحكم في البرلمان أنيا عبر تقريرها تمديد المهمة النيابية، فإن المؤسس الدستوري أو قف مهمة التثبيت من الظروف الخطيرة المانعة لإجراء الانتخابات التشريعية على تدخل البرلمان المجتمع بمجلسيه بناء على اقتراح رئيس الدولة واستشارة المجلس الدستوري<sup>(4)</sup> لتبرز بذلك أصالة النص الدستوري الذي سوى بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في تمثيل الشعب صاحب السيادة حيث لا يمكن لأحدهما الانفراد بأخذ قرار تمديد مهمة التمثيل النيابي، خاصة أن المؤسس الدستوري أعطى البرلمان سلطة تقديرية في إعطاء أي ظرف وصف الظرف الخطير.

(1) - محمد رفعت عبد الوهاب، حسن عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 270.

(2) - المادة 119 الفقرة 1، 2، 3 من الدستور.

(3) - المادة 119 الفقرة 4 من الدستور.

(4) - المادة 119 الفقرة 5 من الدستور.

إن جعل مجلسي البرلمان على قدم المساواة في ممارسة نفس الاختصاص المنوط بالمهمة النيابية سيما عملهما التشريعي واجتماعهما سويا، يهتم بالضرورة إشراكهما معا لتقرير تمديد هاته الأخيرة، إذ أن ترك ذلك للإرادة المنفردة لأحد المجلسين يخل بالتوازن الداخلي بينهما والقائم على تشكيلهما لنفس السلطة التشريعية ومباشرة نفس الاختصاص.

### ثانيا- تحقيق التوازن المؤسساتي:

فضلا عن الاستقرار المؤسساتي الذي يؤمنه البرلمان المجتمع عند مزاولته شق من اختصاصه، فإن المؤسس الدستوري لم يتوان في منحه سلطات تضمن التوازن كذلك، توازن داخلي بين المجلسين وتوازن خارجي بينهما وبين السلطة التنفيذية، بتسويته بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لضمان استقرار أحكام الدستور عبر دورهما في ممارسة إقتراح للتعديل الدستوري اقتراحا وموافقة (I) وبسط رقابتهما على قيادة رئيس الدولة للسياسية الخارجية بفتح مناقشته لها (II).

**I - البرلمان والتعديل الدستوري:** تقاس ديمقراطية الدول بمدى احترامها لأحكام الدستور القائم والعمل على ضمان استقراره من خلال تأطيرها ممارسة حق التعديل الدستوري الهادف لمواجهة المستجدات دون المساس بتوازن السلطات العامة في مباشرة صلاحياته<sup>(1)</sup> وحتى لا يكون التعديل مطية لتغيير أحكام الدستور مع أبسط المستجدات استقر الوضع على إشراك المؤسستين التشريعية والتنفيذية في ذلك ضمانا للتوازن المؤسساتي بتمكينهما من مراقبة ومتابعة كل أشواط العلمية سيما من جانب الأولى<sup>(2)</sup> وهو الوضع في الجزائر، أين يتحقق التوازن على هذا الصعيد بإعطاء البرلمان المجتمع بمجلسيه مكنه التعديل الدستوري عن طريق أعمال سلطته في المبادرة باقتراح هذا الأخير وتخويله حق الموافقة لإصدار تعديل رئيس الدولة الدستوري دون عرضه على الاستفتاء.

فقد أعطى المؤسس الدستوري للبرلمان المجتمع بمجلسيه حق التدخل على صعيد كافة مراحل مباشرة السلطة التأسيسية الفرعية اقتراحا وتصويتا، حيث يسع «ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي

(1) - Meledje Djedjro, op, cit, p 113.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، المرجع السابق، ص 15.

(2) - Meledje Djedjro, op, cit, p 116-120.

- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، المرجع السابق، ص 15.



البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور....»<sup>(1)</sup> لتحقيق هذه المكنة فضلا عن المساواة التامة بين المجلسين توازنا داخليا بينهما ينعكس على التوازن المؤسساتي، لما تحققه نسبة الثلاثة أرباع المشروطة لوضع اقتراح التعديل الدستوري موضع التنفيذ من استقرار الأحكام الدستور القائم حيث يجعل اشتراط هذه النسبة التوازن قائما بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة طيلة مراحل العملية بتحكم كل منهما في أعمال حق الآخر على هذا المستوى، حيث لا يمكن اقتراح أي تعديل يعكس رأي أغلبية تتحكم في المؤسسة التشريعية أنيا سواء بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لعدم قدرتهما منفردين على تحقيق هذا النصاب، ومن ثم منع تهديد أسس الحياة المشتركة لعدم صحة صدور أي اقتراح بالتعديل عن أحد المجلسين منفردا بل لابد من اجتماعهما سويا لانبثاق هذا الأخير، وهكذا يكون اختيار صيغة البرلمان المجتمع بمجلسيه وتحديد نصاب واحد لاقتراح مبادرة التعديل الدستوري مبعدا الفرضية فرض إرادة المجلس الأكبر عددا في أعمال هذا الاقتراح حال ممارسته من قبل المجلسين في استقلال واشتراط نصاب موحد بينهما.

غير أن هذا التوازن المؤسساتي قد يهدر حال تكوين حزب واحد أو ائتلاف حزبي لأغلبية واحدة بالمجلسين وكانت هذه الأخيرة هي ذات الأغلبية بالسلطة التنفيذية، بشقيها أو تقاربت معها، أين سيكون بوسع البرلمان اقتراح أي تعديل دستوري لقدرة مجلسيه على توفير نسبة الثلاثة أرباع الضرورية لذلك.

وزيادة على منح البرلمان المجتمع بمجلسيه مكنة اقتراح التعديل الدستوري، فإن المؤسس الدستوري أعطاه مكنة أخرى على هذا المستوى دائما وتخص موافقته لإصدار التعديل الدستوري دون إجراء الاستفتاء الشعبي.

فالأصل أن يمر كل تعديل دستوري بالمراحل التي قررها النص الأساسي، من مبادرة ومناقشة وتصويت داخل مجلسي البرلمان وعرض للاستفتاء الشعبي بإصدار من رئيس الدولة<sup>(2)</sup> غير أن النص الأساسية ذاته فتح الباب أمام إمكانية إصدار النص المتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون عرضه على الاستفتاء الشعبي إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البنية المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحررياتهما.

(1) - المادة 211 الفقرة 1 من الدستور.

(2) - المادة 208 من الدستور.

ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وأحرز هذا المشروع موافقة ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان المجتمع بمجلسيه ليصدر رئيس الجمهورية هذا النص دون عرض على الاستفتاء الشعبي<sup>(1)</sup>.

هذا وإن اللجوء إلى هذا الطريق لا يخص سوى مبادرة الجمهورية بالتعديل الدستوري دون مبادرة البرلمان المجتمع بمجلسيه، ليبقى إصدار النص بعد إحرازه الثلاثة أرباع أصوات البرلمان المجتمع بمجلسيه مقيدا بإرادة رئيس الدولة الذي يملك سلطة تقديرا إصداره أو عرضه على الاستفتاء الشعبي.

إن قصر هذا الطريق على مبادرة رئيس الدولة فقط لا يمس التوازن القائم بينه وبين البرلمان لأن هذا الأخير حال اللجوء إلى هذا الاختيار يملك سلطة تسحب المبادرة أو العمل على عدم توفير الشرط الدستوري الخاص بالنصاب، وفي الحالتين فإن تدخله يلعب دور الموازن في ممارسة السلطة التأسيسية الفرعية داخل الدولة ويؤكد دور المجلسين الأساسي على هذا الصعيد.

فحيازة مشروع التعديل الدستوري نصاب الثلاث أرباع داخل البرلمان المجتمع بمجلسيه يحقق نوعا من الإجماع بين كل الحساسيات الممثلة داخل المجلسين تجاه مبادرة رئيس الجمهورية بما يفيد حصول استفتاء غير مباشر للشعب من خلال هاته الموافقة: فهو استفتاء مصغر داخل البرلمان لممثلي هذا الأخير ليحصل المشروع على تأشيرة الإصدار دون عرضه على الاستفتاء الشعبي<sup>(2)</sup>.

غير أن تأمين هذا النصاب غير مضمون دوماً ومن ثم فإن اللجوء إلى هذا الطريق أيضا لن يكون كذلك، حيث لن يحاور ورئيس الدولة باللجوء إليه إلا في حال تأكده المسبق من موافقة المجلسين على حد سواء على مضمون تعديله الدستوري، والتي تتحقق عند وحدة الانتماء السياسي للأغليبتين البرلمانية والرئاسة أو عند تقارب توجهاتها، وعندما سيكون اللجوء إلى هذا الطريق من زاوية ضمان استمرارية وثبات تفوق الرئيس وهيمنته على عملية المراجعة الدستورية باستبعاد الشعب صاحب السلطة التأسيسية وتعويضها برأي الأغلبية البرلمانية المساندة لتوجهه<sup>(3)</sup> لأن اختلاف الانتماء أو اختلاف توجه أغلبية أحد المجلسين وتوجه رئيس الدولة يكون مانعا حقيقيا من تحقيق

(1) - المادة 110 من الدستور.

(2) - Phillipe Ardant, op, cit, pp86-87.

(3) - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 22.

موافقة المجلسين عند اجتماعهما سويا لعدم قدرة تجاوز اختلاف الرؤى الإيديولوجية، هذا إذا لم يتمتع حصولها مسبقا عند تدخلهما المستقل.

لذلك فإن اختصاص البرلمان المجتمع بمجلسيه على هذا الصعيد، وإن كان محدود المجال، فإنه مقابل ذلك مطلق من حيث أثره: حيث يمارس على ضوئه سلطة منع فعالة وفعلية، حيث تتجلى سلطة المنع هذه من خلال جعل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على قدم المساواة، أين يتمتع على رئيس الدولة الاعتماد على أحد المجلسين لإصدار مشروع التعديل بل لا بد من انبثاق الموافقة عن إرادة المجلسين المجتمعين معا بما يضمن استقرار أحكام الدستور.

وهذا ما يكشف بحق عن ثقل المساواة المقررة بين المجلسين لممارسة السلطة التأسيسية الفرعية أو الموافقة على إصدار التعديل الدستوري المقترح من رئيس الدولة، ودورها في صيانة أسس الحياة المشتركة، إذا لا يمكن لأي أغلبية برلمانية بالمجلسين أو رئاسة المساس بها إلا في حالة وحدة هاتين الأخيرتين أو تقارب انتمائهما.

## II - فتح مناقشة حول السياسية الخارجية:

حول النص الأساسي مجلسي البرلمان في مساواة تامة فتح مناقشته حول السياسية الخارجية شريطة اجتماعهما سويا لذلك<sup>(1)</sup> مما يمكنها من بسط رقابة مباشرة على مباشرة رئيس الدولة قيادة هاته الأخيرة، بما يخلق نوعا من التوازن بين المؤسستين على هذا المستوى.

غير أن تحقيق هذا التوازن عبر فتح المناقشة موقوف على تدخل جهات محددة حصر الفتح هذه الأخيرة ليتمكن البرلمان المجتمع بمجلسيه تتويج هذه الأخيرة بإصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الدولة.

فلئن سمح المؤسس الدستوري للبرلمان المجتمع بمجلسيه فتح مناقشة حول السياسية الخارجية، فإنه أوقف تحقيق هذه المكنة على إرادة كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلسي البرلمان فقط<sup>(2)</sup>. حيث لا يسع البرلمانيين بالمجلسين فتح هذه المناقشة بإرادتهم المنفردة، بل لا بد من انتظارهم حدوث هذا الطلب لمباشرة هذا الاختصاص الدستوري، وهو ما يحد من سلطة البرلمان،

(1) - المادة 148 الفقرة 1 من الدستور.

(2) - المادة 148 الفقرة 1 من الدستور.

وإن أصبح ثنائيا في أعمال رقابته للشؤون الخارجية ويمس حقيقة بتوازن المؤسستين لأن الكشف عن مدى ملائمة ممارسة رئيس الدولة لسلطاته على المستوى الخارجي للأهداف التشريعية والسياسية المسطرة للدولة هو غاية فتح البرلمان لمناقشة حول السياسية الخارجية<sup>(1)</sup>.

وفضلا عن ذلك، جزء تقديم رئيس الدولة أو رئيسي مجلسي البرلمان لهذا الطلب من كل إلزام يجبرهم على القيام بذلك، الأمر الذي يخولهم سلطة تقديرية واسعة في مباشرته وفق الأوضاع المحيطة بالبرلمان، ومن ثم التحكم في بروز أي علاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند اجتماعهما وتحديد موقفها تجاه سياسية رئيس الجمهورية الخارجية.

حيث لن يقدم هذا الأخير على مثل هذا الطلب إلا في حال تيقنه المسبق أن فتح البرلمان المناقشة حول السياسية الخارجية لن يحمل انتقادات تهز مركزه السياسي وتهدد استقراره، سيما أن الدولة تعرف تعدد حزبيا من شأنه أن يجعل البرلمانين يحملون رؤى مختلفة في توجيه الشؤون الخارجية، وهو وضع رئيسي مجلسي البرلمان إذا انتميا إلى نفس التيار السياسي لرئيس الجمهورية أو تقاربت توجهاتهم السياسية، بما يفيد إبعاد البرلمان للاجتماع بمجلسيه قصد متابعة هذه الشؤون معا ودفع المجلسين لمتابعتها بشكل مستقل بإحدى آليات الرقابة الأخرى دون أن يكون لذلك أثر مباشر.

وفي حال تمكن البرلمان المجتمع بمجلسيه من فتح مناقشته حول السياسية الخارجية يكون له تتويجها بإصدار لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية<sup>(2)</sup>دون أن تحدد النصوص شروط تقديمها.

هذا ويجب أن ينظر لسلطة البرلمان هذه على أساس أنها حق وليس التزاما يجب القيام به، حيث يبقى المجلسين المجتمعين معا سيدين في تعزيز اللجوء إلى إصدارها من عدمه، إذ يحظيان بسلطة تقديرية بهذا الخصوص.

ومقابل هاته السلطة التقديرية، فإن الأمر سيان سواء كانت هذه اللائحة إيجابية أو سلبية، طالما أنها لا تؤثر على المركز القانوني للسلطة التنفيذية بشقيها، حيث أن المؤسس الدستوري لم يرتب أي جزاء قانوني تبعا لطبيعة اللائحة التي يتوج بها البرلمان مناقشته للسياسية الخارجية.

(1) - موريس ديفرجيه، المرجع السابق، ص ص 216-240

- إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 222.

(2) - المادة 148 الفقرة 2 من الدستور.

غير أن ذلك لا يصدق من وجهة نظر سياسية، إذ يتأثر مركز رئيس الجمهورية خاصة لاحتماره قيادة الشؤون الخارجية سلبا أو إيجابا تبعا لموقف المجلسين المجتمعين معا والذي عبرت عنه اللائحة: فإذا كانت هذه الأخيرة إيجابية، فما من شك أن ذلك سيدعم مركز الرئيس وسيجعله يستمر في تنفيذ سياسته الخارجية بكل ارتياح، أما إذا كانت اللائحة سلبية فإن مركزه سيهتز من الناحية السياسية لا محالة، لما تحمله من رأي سلبي للمجلسين يشحب توجه الرئيس في قيادة الشؤون الخارجية، وقد تجبره سواء على الاستقالة كما هو الوضع في الأنظمة الديمقراطية التأثير مضمونها على الرأي العام وإمكانية استعماله بطرق غير مباشرة من قبل المعارضة للضغط عليه، وإن بقيت الاستقالة اختيار سياسيا لانعدام ما يلزمها قانونا، أو تدفعه إلى تغيير توجه قيادته للشؤون الخارجية في حال اقتناعه بما حملته اللائحة من انتقادات بدل الاستقالة<sup>(1)</sup>.

ومهما بكل من أمر فإن ذلك لا يشكل انتصار البرلمان المجتمع بمجلسيه على رئيس الجمهورية، إذ تعود له مقاليد الأمور لاتخاذ ما يلائمه ولن يجبره البرلمان على شيء وإن واجه معارضة قوية.

لذا يمكن تفسير ما قرره المؤسس الدستوري من انتهاء لائحة البرلمان المتوجة لمناقشة السياسية الخارجية إلى تبليغ رئيس الجمهورية كمستقر نهائي لها، على أنه يأتي من باب فتح المجال أمام الرئيس لتقرير ما يناسب سياسته بخصوصها وليس تحقيق ما يرغب به مجلسي البرلمان، وهذا أبلغ دليل على حقيقة العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عند اجتماعهما والتي يتحكم بها رئيس الجمهورية، ليس في إقرار نتائجها فحسب بل في أعمال اختصاص المجلسين المجتمعين معا على هذا الصعيد.

وهكذا يبدو جليا أن تبني الثنائية المتساوية بين المجلسين في ظل الظروف العادية، وإن بدى أنه يحقق الاستقرار والتوازن المؤسساتي بإعطائه دورا فعالا في ذلك من خلال تكاتف جهود مجلسيه لتشكيل ثقل مواز تجاه السلطة التنفيذية في إطار علاقاتهما السياسية، إلا أنه لم يخرج البرلمان على هذا المستوى من هيمنة السلطة التنفيذية وإن أصبح ثنائيا خلافا لما تحققه الثنائية المجلسية بهذا الخصوص في الأنظمة الأخرى<sup>(2)</sup> وذلك لسببين: الأول انعكاس تدخل السلطة التنفيذية

(1) - عبد الله إبراهيم، المرجع السابق، ص 126.

(2) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 78.

في تحديد الإطار التنظيمي للبرلمان المجتمع بمجلسيه، خاصة حق استدعائه والذي يتحكم في مباشرة اختصاصه الوظيفي، حيث وضعت هذه الأخيرة وحسب تصورهما طرق وأساليب عمل البرلمان المجتمع بمجلسيه لتتحكم في علاقتهما الوظيفية<sup>(1)</sup> والثاني يخص عدم وضع تصور جديد لإجراءات واختصاص البرلمان رغم ثنائيته، حيث استمر الوضع على ما كان عليه في ظل البرلمان الأحادي على هذا الصعيد، الأمر الذي يبين تغيير الشكل في البناء الداخلي للبرلمان والثبات في أعمال اختصاصه الوظيفي الصلة بعلاقاته تجاه السلطة التنفيذية<sup>(2)</sup> لذلك فإن الثنائية المتساوية لم تغير شيئاً من مكانة البرلمان في الواقع حال اجتماع مجلسيه معا.

#### الفقرة الثانية: البرلمان المجتمع بمجلسيه في الظروف العادية بالمغرب

حدد المؤسس الدستوري المغربي حالات اجتماع البرلمان بمجلسيه بدقة بموجب الفقرة الرابعة من الفصل الثامن والستين من الدستور، في حين كان تبيان إجراءات وضع هذه الحالات موضع التنفيذ من قبل مجلس النواب ومجلس المستشارين المجتمعين معا في النظام الداخلي لهذين الأخيرين<sup>(3)</sup>.

وبالتمعن في الفصل الثامن والستين من الدستور يتجلى بوضوح أن حالات اجتماع البرلمان بمجلسيه كلها حالات توصف بالعادية من جهة كما أنها تظهر محاولة المؤسس الدستوري إيجاد توازن مؤسساتي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن هذه الحالات لا تخرج عن محاولة إيجاد تعاون وتشاور وحتى إعلام مستمر بين السلطتين بخصوص قضايا محددة تعرفها الدولة وأهمها:

-افتتاح الملك للدورة التشريعية في الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، والاستماع إلى الخطب الملكية الموجهة للبرلمان.

-المصادقة على مراجعة الدستور وفق أحكام الفصل 174.

- الاستماع إلى التصريحات التي يقدمها رئيس الحكومة.

-عرض مشروع قانون المالية السنوي.

(1) - الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقات بين البرلمان والحكومة، المرجع السابق، ص 20.

(2) - إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، المرجع السابق، ص 47.

(3) - الفصل 101 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

-الفصل 236-237 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

- الاستماع إلى خطب رؤساء الدول والحكومات الأجنبية.

-الاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما.

والملاحظ أن المؤسس الدستوري المغربي علاوة على اجتماع البرلمان بمجلسيه، مكن اللجان الدائمة للمجلسين من عقد اجتماعات مشتركة للاستماع إلى بيانات تتعلق بقضايا تكتسي طابعا وطنيا هاما، مع ترك تحديد ضوابط تنظيم هذه الاجتماعات للنظاميين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء<sup>(1)</sup>.

### الفقرة الثالثة: اجتماع البرلمان بمجلسيه في الظروف العادية بتونس

هذا على خلاف المؤسس الدستوري الجزائري والمغربي الذي حدد حالات عديدة لاجتماع البرلمان بمجلسيه، فإن المؤسس الدستوري التونسي نظم حالة واحدة يجتمع عندها مجلس النواب ومجلس المستشارين معا وهي الخاصة بأداء رئيس الجمهورية للقسم بعد فوزه في الانتخابات الرئاسية أو أداء القسم من قبل رئيس الجمهورية بالنيابة.

حيث يؤدي رئيس الجمهورية المنتخب أمام مجلس النواب ومجلس المستشارين الملتئمين معا اليمين<sup>(2)</sup>. وعند شغور منصب رئيس الجمهورية لوفاة أو الاستقالة أو لعجز تام يجتمع المجلس الدستوري فورا، ويقر الشغور النهائي بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ويبلغ تصريحاً في ذلك إلى رئيس مجلس المستشارين ورئيس مجلس النواب الذي يتولى فوار مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة وأربعون يوماً وأقصاه ستون يوماً، وإذا تزامن الشغور النهائي مع حل مجلس النواب، يتولى رئيس مجلس المستشارين مهام رئاسة الدولة بصفة مؤقتة لنفس الأجل، ويؤدي القائم بمهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة اليمين الدستوري أمام مجلس النواب ومجلس المستشارين الملتئمين معا<sup>(3)</sup>.

هذا وقد مكن المؤسس الدستوري أداء نفس اليمين المذكورة آنفاً، أمام مكثبي المجلسين إذا اقتضى الأمر ذلك دون أدنى تبيان للحالات أو الظروف التي تقتضي أداءها أمام مكثبي المجلسين،

(1) - الفصل 68 الفقرة 7 من الدستور.

(2) - الفصل 42 من الدستور.

(3) - الفصل 57 من الدستور.

وهو الأمر ذاته في النظام الداخلي للمجلسين والقانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتها ببعضهما حيث أثر فيها للحالات التي تقتضي أداء اليمين أمام مكتبي المجلسين.

#### الفرع الثاني: الاجتماع في الظروف غير العادية

بالرجوع إلى النصوص الناظمة لاجتماع البرلمان بمجلسيه في كل من الجزائر، المغرب وتونس، يتجلى بوضوح أن المؤسس الدستوري الجزائري كما نظم حالات لاجتماع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا في الظروف العادية فإنه رصد حالات لاجتماعهما سوية في الظروف غير العادية أيضا، في حين أن المؤسس الدستوري المغربي والتونسي لم يرق بذلك بتاتا ولم يشر إلى اجتماع مجلسي البرلمان معا، وإن عرفت الدولة ظروفًا غير عادية، دون أن يكون ذلك إبعادا كليًا للبرلمان على هذا المستوى، حيث يحتفظ المؤسس الدستوري المغربي<sup>(1)</sup> والمؤسس الدستوري التونسي<sup>(2)</sup> بإعلامهما عما تقوم به السلطة التنفيذية أثناء وجود هذه الظروف غير العادية.

وفي الجزائر فإن للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يجتمعا سوية لإعمال سلطاتهما الدستورية في الرقابة بمدلولها الواسع قصد التحقيق من مدى مطابقة العمل التنفيذي المتخذ عند مواجهة الدولة لظروف غير عادية للدستور<sup>(3)</sup> لدورهما المتساوي في الحرص على تطبيق الدستور ومن ثم ضمان قواعد الشرعية داخل الدولة وضمان الحريات الأساسية للأفراد منعا لاستبداد السلطة التنفيذية في ظل هاته الظروف<sup>(4)</sup> من خلال اشتراط المؤسس الدستوري موافقتهم مجتمعين معا لتمديد حالتهم الطوارئ والحصار (الفقرة الأولى) ووجوب اجتماعهما عند إعلان الحالة الاستثنائية والحرب (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: اشتراط الموافقة لتمديد حالتهم الطوارئ والحصار

لئن كان رئيس الجمهورية يعلم مجلسي البرلمان عند تقريره حالة الطوارئ أو الحصار من خلال استشارية المسبقة لكل من رئيسيهما، فإنه لا يستطيع تمديدها دون موافقتهم الصريحة

(1) - الفصل 59، 99 من دستور 2011.

(2) - الفصل 46 من دستور 2002.

(3) - المادة 181 من الدستور.

(4) - مسعود شيهوب الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 34.



والمشروطة باجتماعها سويا<sup>(1)</sup>.

وتبرز أصالة النص الدستوري على هذا المستوى في وضعه مجلسي البرلمان على قدم المساواة لإعلان موافقتهم قصد تمديد الحالتين الآنفيتين، حيث لا يمكن لأحدهما الإنفراد بهذا الحق دون الآخر بما يحقق توازنا داخليا بينهما ينعكس على التوازن المؤسساتي<sup>(2)</sup> لما تحققه هذه الموافقة من توازن بين السلطات داخل الدولة: إذ لا يستطيع السلطة التنفيذية تمديد الحالتين بمنأى عن ممثلي الشعب، الأمر الذي يجعل المجلسين ماسكي الاستقرار المؤسساتي لأن اشتراط موافقتهم يأتي من زاوية بسط رقابتهما على الاختصاصات المباشرة من قبل السلطات المعنية لإدارة حالي الطوارئ والحصار، سواء كانت مدنية أو عسكرية، طيلة استمرارهما حماية للشرعية بعد التهديد الذي تطلبه السلطة التنفيذية، نتيجة لتوسع صلاحيات الضبط الإداري خلال الحالتين بما يمس حريات الأفراد<sup>(3)</sup>.

غير أن المساواة المقررة بين المجلسين على هذا المستوى قد تتحرر نهائيا، ومن ثم ينحر معها التوازن الذي تحققه من جهة وتضعف الرقابة التي كان بإمكان البرلمان مباشرتها عند التمديد من جهة أخرى، وذلك بطريقتين: الأول تحديد رئيس الجمهورية مدة طويلة عند تقريره إعلان الحالتين بما يغنيه عن اللجوء إلى طلب موافقة البرلمان قصد تمديدهما.

حيث لا يوجد في النص الأساسي ما يلزمه على هذا الطلب أو يمنعه من تحديده مدة طويلة حتى تسوية الأوضاع الداعية لإعلان حالي الطوارئ والحصار، وبهذا الشكل يجمد الرئيس مباشرة البرلمان المجتمع بمجلسيه أحد اختصاصاته في ظل الظروف غير العادية ويبعده عن دوره الرقابي بهذا الشأن<sup>(4)</sup>، ومن ثم تحكمه في كل علاقة بين المجلسين سيما حال وحدة رأيهما المعارض للتمديد والمطالب برفع الحالتين، وسيجد المجلسين نفسيهما أعزلين من كل وسيلة يواجهان بها الرئيس لعدم قدرتهما على الاجتماع رغما عنه، لتحكمه في مباشرة حق استدعائهما كما ذكر آنفا من جهة ولن يتمكننا من مساءلته على أي تجاوزات تمارس خلال الحالتين من جهة أخرى، في حين يتمثل الثاني

(1) -المادة 105 من الدستور.

(2) -عمر صدوق، المرجع السابق، ص 27.

(3) - وجدي ثابت غيربال، المرجع السابق، ص 314.

(4) -الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 522.

في مناورة الرئيس ولجونه لاستدعاء البرلمان للاجتماع بمجلسيه لطلب موافقته التمديد للحالتين الأفتيتين قصد تعزيز موقفه في التمديد أمام الرأي العام ومعارضيه على هذا المستوى عند تيقنه المسبق من مساندة أحد المجلسين لهذا الموقف فيعتمد عليه للحصول على الموافقة المشروطة دستوريا رغم إرادة المجلس النظير.

ولن يؤثر الاختلاف العددي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عندها على نظامية قرار الموافقة، سواء اعتمد الرئيس في تحصيلها على المجلس الأكثر عدد أو الأقل عدد أو حتى على الثلث المعين فقط بمجلس الأمة، طالما أن المؤسس الدستوري والمشرع على حد سواء لم يشترطا نسبة محددة تمنع الموافقة على التمديد عند عدم تحقيقها.

إن اعتماد هذا الطريق يمس حقيقة بتوازن وتساوي المجلسين، حيث سيفرز موافقة نابعة عن إرادة أقلية ضد رغبة أغلبية في حال مساندة الرئيس من قبل المجلس الأقل عددا، أو ناتجة عن رغبة أغلبية مبعدة لرأي أقلية في الوضع المعاكس، وذلك كنتيجة حتمية لكل مجلسين متساويين في الاختصاص مختلفين في التشكيل<sup>(1)</sup>.

غير أن الطريق الأول يبقى الأكثر ورودا لما يحققه من حماية لمركز الرئيس السامي حال تمديد حالتي الطوارئ أو الحصار وإن لقي معارضة في ذلك من البرلمان أو خارجه<sup>(2)</sup>، لأن الطريق الثاني، مع التعددية التي تعرفها الدولة، يضطره قبل طلب الموافقة إلى تقدير مدى إمكانية رفض هذا الأخير، وإن كانت من قبل أقلية، لما لها من نتائج تمس مركزه السامي الذي خوله سلطة حماية الدستور والحريات الفردية لا تقيدها بتمديد إحدى صور الظروف غير العادية.

وهكذا فإن المساواة المقررة بين المجلسين على هذا الصعيد، وإن تتوخى في مضمونها التوازن بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، فإن مركز رئيس الجمهورية في ظل الظروف غير العادية يخل بهذا الأخير ويرجح موازين القوى لصالحه لعدم قدرة مجلسي البرلمان وإن كانا

(1) -محمد نصر مهنا، المرجع السابق، ص ص 194-195.

-محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 260.

(2) - عرفت الجزائر إعلان حالتي الحصار والطوارئ إثر أزمة 1991، وقد تم إعلان حالة الطوارئ بعد إعلان الحالة الأولى وددت لها مدة 12 شهرا منذ 1992 واستمرت لسنوات، أنظر في ذلك بالتفصيل مسعود شيهوب، الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص 39.

معارضين لسياسته بهذا الخصوص على تشكيل قوة فعلية تؤثر في هاته الموازين، سواء بفرض إرادتهما في رفع حالتَي الطوارئ أو الحصار في حال رفض تمديدهما أو فرض إرادتهما في الاجتماع معا لممارسته اختصاصهما الدستوري في الموافقة دون استدعاء من طرف الرئيس.

#### الفقرة الثانية: وجوب الاجتماع عند الحالة الاستثنائية والحرب

إذا كان اجتماع البرلمان بمجلسيه يتم بعد إعلان حالتَي الطوارئ أو الحصار مع انعدام ما يلزمه، فإن المؤسس الدستوري أوجب هذا الأخير بمجرد تقرير رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية (أولا) أو حالة الحرب (ثانيا).

#### أولا: الحالة الاستثنائية:

إلى جانب الشروط الموضوعية الداعية لتقرير الحالة الاستثنائية أوجب المؤسس الدستوري اجتماع البرلمان بمجلسيه<sup>(1)</sup>، ليتمكن من متابعة ومراقبة الأوضاع باستمرار من خلال فحصه استجابة الظروف القائمة لإعلان الحالة الاستثنائية وما إذا كانت الإجراءات المتخذة من قبل السلطات المختصة لا تتعدى القدر اللازم لتجاوزها ومدى تناسب هذه الأخيرة والحالة الاستثنائية، بما يحقق التوازن المؤسساتي في ظل هذه الأوضاع<sup>(2)</sup>.

غير أن عدم إشارة المشرع لإجراءات أعمال المجلسين اختصاصهما عند اجتماعهما الوجوبي، رغم اختصاصه بذلك حسب النص الأساسي، من شأنه أن يمس بهذا التوازن من جهة ويؤثر سلبا من جهة أخرى على علاقتهما الوظيفية، لما يمكن أن تلقاه من إشكالات نتيجة الثغرات العديدة في النصوص الناظمة لعمل البرلمان المجتمع بمجلسيه وعدم انسجامها مع بعض أحكام النص الأساسي.

فالتناقض واضح بين المدلول القانوني لاجتماع البرلمان الوجوبي الذي يقصده النص الأساسي وبين ضرورة حصول الاستدعاء لذلك كما يلزمه المشرع حيث يفيد الاجتماع الوجوبي نظريا عدم الحاجة لأي استدعاء من جهة ما، لأن الاجتماع يكون وفقا للدستور وبقوة القانون

(1) - المادة 107 الفقرة 1-4 من الدستور.

(2) - وجدى ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 597.

وبمجرد وقع الحالة التي تستدعيه ليؤدي البرلمان الدور المنوط به عندها<sup>(1)</sup>. ومن ثم فإن إبقاء هيمنة رئيس الجمهورية بتدخله الضروري لمباشرة المجلسين سلطاتهما الدستوري بهذا الشأن والتحكم في علاقتهما إنما هو نتيجة وضع المشرع الإطار التنظيمي للبرلمان المجتمع بمجلسيه بشكل يخدم السلطة التنفيذية وليس نتيجة تدخل المؤسس الدستوري.

في حين تظهر الثغرات بعدم النص على كيفية أداء المجلسين لاختصاصهما عند الاجتماع، حيث يعني الاجتماع الوجوبي انعقاد البرلمان بقوة القانون طيلة استمرار الحالة السلبية دون سلبه أداء العمل التشريعي أو الرقابي<sup>(2)</sup>، الأمر الذي يستوجب الإسراع في تحديدها لتفادي عرقلة عمل البرلمان ومن ثم إضعاف مكانته، وإن كان اجتماع مجلسيه معا قليل الحصول.

وما يعكس هاته الإشكالات والثغرات وافقا، وكدليل بسيط، كيفية تعامل البرلمان المجتمع بمجلسيه مع أوامر رئيس الجمهورية المخول له اتخاذها خلال الحال الاستثنائية<sup>(3)</sup>.

والتي تظهر جليا عدم تكوين المؤسس الدستوري نظرة متكاملة بشأن اتخاذها في ظل برلمان ثنائي المجلسين وسيما حال اجتماعهما الوجوبي.

فالأصل حسب النص الأساسي، أن الأوامر لا تتخذ إلا في حال شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان<sup>(4)</sup>. وهو ما يتناقض ومبدأ الاجتماع الوجوبي للمجلسين الذي تسوجه الحالة الاستثنائية والذي يفيد منطقيا وجود المجلس الشعبي الوطني من ناحية واستمرار انعقاده مع المجلس النظير ولوبيين دورتيهما من ناحية أخرى، ومن ثم انعدام الوضع الدستوري الداعي لتدخل رئيس الجمهورية عبر هاته الأوامر.

إن التسليم بإمكانية أخذ هذه الأخيرة في ظل الأوضاع السالفة لا يتماشى والنص الأساسي الناظم لتعامل مجلسي البرلمان في استقلال مع أوامر رئيس الجمهورية، وخاصة ما تعلق بضرورة

(1) -Maurice Duoerger, op, cit, p603.

(2) -جدي ثابت غبريال، المرجع السابق، ص 164.

(3) - المادة 142 الفقرة 4 من الدستور « يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور».

(4) - المادة 142 الفقرة 1 من الدستور.

موافقتها عليهما<sup>(1)</sup>. فطالما أن المؤسس الدستوري أورد أوامر رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية ضمن ذات النص المتعلق بتلك المتخذة في الظروف العادية فذلك يعني عدم خصها بتنظيم متميز عن هذه الأخيرة، وبالتالي خضوعها لنفس الشروط سيما الموافقة: وبما أن البرلمان يكون مجتمعاً بمجلسيه عندها فكيف ستتم موافقته الضرورية لبيّاش رقابته على ما اتخذته السلطة التنفيذية من أعمال هي في الأصل من اختصاصه التشريعي<sup>(2)</sup>.

فاجتماع المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا مانع من إعمال إجراءات الموافقة في الظروف العادية، من تدخل مسبق للمجلس الأول فالثاني وإلغاء الأمر في حال عدم موافقة أحد المجلسين ولو أراد المؤسس الدستوري ذلك لأكده صراحة.

ومع سكوت النص الأساسي والمشرع على توضيح الحل وعدم تحديد المدلول القانوني للمفاهيم المستعملة بما يبعد التناقض وعدم التوافق بين النصوص العاكسة لعلاقة مجلسي البرلمان الوظيفية على هذا المستوى، فإن المساس بالتوازن المؤسساتي الذي يسعى المؤسس الدستوري لتحقيقه عبر مساواة المجلسين الوجوبي غير مستبعد، ومن ثم التأثير سلباً على دورهما.

### ثانياً: حالة الحرب:

أوجب المؤسس الدستوري اجتماع البرلمان بمجلسيه بمجرد إعلان حالة الحرب عند توفر شروطها الموضوعية والشكلية<sup>(3)</sup>، غير أن دور البرلمان ومكانته وعلاقة مجلسيه على هذا المستوى تختلف بحسب ما إذا كان إعلان هذه الحالة من قبل رئيس الجمهورية أو بموافقة من البرلمان المجتمع بمجلسيه ذاته.

فإذا وقع عدوان فعلي أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة، فإن رئيس الجمهورية يعلن الحرب وعلى البرلمان أن يجتمع بمجلسيه معاً وجوباً، دون أن يضيف هذا الأخير وعلى هذا الصعيد بالخصوص، شيئاً إيجابياً لعلاقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة الوظيفية أو على دورهما تجاه السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية خاصة، حيث يبقى البرلمان في حالة ضعف: إذ يؤدي إعلان حالة الحرب إلى إحالة كل علاقات المجلسين

(1) - المادة 142 الفقرة من الدستور.

(2) - إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 17.

(3) - المادة 109 الفقرة 2 من الدستور.

بشأن اختصاصهما على عطلة إجبارية طويلة استمرار هذه الحالة، وإن ظل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مجتمعين معا تماشيا والاجتماع الوجدوي وذلك نتيجة حلول التشريع العسكري محل التشريعي العادي<sup>(1)</sup> وتوفيق العمل بالدستور وتولي رئيس الجمهورية جميع السلطات مدة الحرب من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

لذا لا يمكن الحديث عن أي توازن قد يحدثه اجتماع المجلسين معا ووضعهما على قدم المساواة عند إعلان رئيس الجمهورية حالة الحرب سواء التوازن الداخلي بينهما أو الخارجي تجاه السلطة التنفيذية، طالما أنهما لا يباشران أي رقابة على سلطات الرئيس ولا يقيدانه في اتخاذ قرار إعلان الحرب الذي يبقى سلطة تقديرية له، ومن ثم فإن الاجتماع الوجدوي للمجلسين معا يكون من أجل الإعلام لا غير، وذلك في أحسن الحالات، حيث يتحقق هذا الأخير مسبقا عبر استشارة رئيس الجمهورية لكل من رئيسي المجلسين وعبر الخطاب الموجه للأمة.

ومع ذلك، فإن البرلمان يبقى مجتمعاً بمجلسيه إلى حين عودة الأوضاع إلى نصابها العادي بتوفيق الرئيس حالة الحرب عبر توقيه اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، عندها يتدخل البرلمان للموافقة على هذه الأخيرة بشكل مستقل من المجلسين لا في إطار اجتماعهما معا<sup>(3)</sup>.

وإذا كان قرار إعلان حالة الحرب من اختصاص رئيس الجمهورية، فإنه وفي حال تصادف شغور منصب الرئاسة لأي سبب مع وقوع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع كما ذكر آنفاً يكون من اختصاص البرلمان المجتمع بمجلسيه.

حيث تفيد الفقرة الرابعة من المادة الرابعة بعد المئة من الدستور إمكانية تقرير حالة الحرب خلال فترتي المانع أو شغور منصب الرئاسة شريطة موافقة مجلسي البرلمان مجتمعين معا، لأن الذي تولى الرئاسة عندها هو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الدستوري في حال اقتران شغور رئاسة الجمهورية مع شغور رئاسة مجلس الأمة<sup>(4)</sup>.

(1) - الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، المرجع السابق، ص 554-660.  
- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، المرجع السابق، ص 300.

(2) - المادة 110 من الدستور.

(3) - المادة 111 من الدستور.

(4) - المادة 102 الفقرة 8 من الدستور.

هنا وفي هاته الأوضاع فقط يمكن القول أن البرلمان المجتمع بمجلسيه يكون الماسك الحقيقي بزمام الاستقرار المؤسسي، باعتباره ممثلاً للشعب صاحب السيادة<sup>(1)</sup>، حيث يوافق وبكل سلطة ووفقاً للدستور على إعلان حالة الحرب إذا ارتأى ذلك وفي ظل التعدد الحزبي الذي تعرفه الدولة، بما يفيد تراجع المصالح الحزبية الضيقة وترجيح المصلحة الوطنية سواء لتقرير الموافقة الإعلان الحرب أو الرفض.

وخلاصة القول بشأن اجتماع البرلمان بمجلسيه في كل من الجزائر، المغرب وتونس، أن المبادئ الواردة في النصوص الدستورية وإن كانت تعكس تصور المؤسس الدستوري في تحقيق التوازن والاستقرار المؤسسي بوضع مجلسي البرلمان، في كل منها، على قدم المساواة لمزاولة نفس الاختصاص حال اجتماعهما سوياً، فإن النصوص الناظمة لعمل البرلمان بمجلسيه وحتى النصوص الدستورية ذاتها المنشئة لهذا التنظيم لا تساعد على تحقيق هذا التصور وتشمل تحقيقه أحياناً أخرى.

ففي المغرب وتونس يلاحظ ضيق مجال اجتماع مجلسي البرلمان معاً في الظروف العادية وعدم وجود قيمة إضافية لدورهما عندئذ، وهو حال مجلسي البرلمان الجزائري المجتمعين في الظروف العادية، رغم إمكانية وصف مجال الاجتماع هنا بالواسع مقارنة مع المغرب وتونس ولكن دون أثر قد يؤثر على دور السلطة التنفيذية، مما يجعل دور البرلمان المجتمع بمجلسيه في الجزائر مع توسع حالات الاجتماع غير مختلف عما هو موجود في المغرب وتونس.

أما ما نص اجتماع البرلمان بمجلسيه في الظروف غير العادية، فإنه لا أثر لهذا الأخير في كل من المغرب وتونس رغم وجود مثل هذه الظروف في الدوليين مما يعكس عدم رصد المؤسس الدستوري المغربي والتونسي لأي دور للبرلمان بمجلسيه في هاته الظروف وترك زمام تسييرها للسلطة التنفيذية، في حين أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجد حالات الاجتماع البرلمان بمجلسيه في الظروف غير العادية ولكنه لم يختلف من حيث أثر تدخلها عندها عما هو موجود في المغرب وتونس، أين تميل كفة اتخاذ القرار لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

(1) - المادة 7-8 من الدستور.

## الفصل الثالث:.....الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب، وتونس

---

مما يمكن معه القول أن المؤسس الدستوري لم يكون نظرة متكاملة حالة تبنيه الثنائية المجلسية، فيما تعلق بالبرلمان المجتمع بمجلسيه معا أين يتجلى بوضوح إبقاء البرلمان في مركز ضعف تجاه السلطة التنفيذية بعدم ترتيبه أي أثر مباشر حال شجب المجلسين معا سياسية هذه الأخيرة حال الظروف الموجبة لاجتماع البرلمان بمجلسيه.



# الخاتمة

إن البحث في موضوع الثنائية المجلسية في دول الجزائر، المغرب وتونس دراسة مقارنة يعد بحثاً محورياً في الدراسات الدستورية المعمقة، باعتباره من جهة يكشف عن دور المؤسسة البرلمانية التي أصبحت ثنائية المجلسين في إرساء ملامح النظام السياسي الجزائري، المغربي والتونسي، ومن جهة أخرى يبرز بجلاء حقيقة إرادة المؤسس الدستوري في هذه الدول لتبني نظام الثنائية المجلسية في هذا الطرف الزمني خصوصاً.

وبصفة عامة قد أوصلتنا دراسة الموضوع إلى عدد من الاستنتاجات التي سنوردها تباعاً:

1- إن إحداث مجلس ثان في البرلمان، ليست فكرة من وضع النظام السياسي الجزائري، المغربي أو التونسي، بل هي فكرة قديمة أوجدتها الأنظمة المقارنة بداية من النظام الإنجليزي، الذي نشأ فيه نظام الثنائية المجلسية عفوية، إلى النظام الأمريكي، فالفرنسي ثم تداولته النظم إلى أن غدت أغلب دول العالم تتشكل برلماناتها من مجلسين، مع آفاق رحبة لانضواء العديد من الدول تحت لواء هذا النظام.

لذلك فالخلفيات العامة أو أسس نظام الثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب وتونس مستلهمة بشكل أو بآخر من الأصول العريقة لنظام الثنائية المجلسية التي عرفتها الأنظمة المقارنة.

2- عدم وجود نسق ثابت لنظام الثنائية المجلسية مكن أغلب الدول من اعتماد هذا النظام بالصورة التي تتناسب ومميزات كل نظام على حدى، فإذا كانت مبررات إنشاء مجلس ثان بالبرلمان تتجمع أساساً حول ترقية العمل التشريعي، تحسين التمثيل وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلا أن المبررات الحقيقية لاعتماد نظام الثنائية المجلسية تتمايز من دولة إلى أخرى بما يجعلها تشكل مبررات خاصة بهذه الأخيرة.

3- إن إنشاء مجلس الأمة، المجلس الثاني بالبرلمان الجزائري ومجلسي المستشارين بكل من المغرب وتونس كمجلس ثان، لم يكن وليد الصدفة، بل كان أساساً نتيجة للظروف السياسية

الاقتصادية وحتى الاجتماعية التي عرفتتها هذه الدول خاصة خلال الثمانينات والتسعينات، والتي شكلت المبررات الحقيقية والخاصة لاعتماد نظام الثنائية المجلسية من قبل هذه الدول الثلاث: فبدية من الرفض الشعبي بهذه الأخيرة للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المزرية وتخوف الأنظمة السياسية القائمة من فرض أعباء إضافية مستحدثة نتيجة السياسات الاقتصادية المنتهجة والموجهة من قبل المؤسسات المالية الدولية، واقتران ذلك بتردي الأوضاع الأمنية والتوجه إلى فتح المجال السياسي على المشاركة التعددية مهد الطريق لإعادة النظر في كيفية تشكيل المؤسسة التمثيلية، البرلمان، خصوصا لتساير هذه المستجدات دون التخلي التام عن كل ما تم تبنيه خلال مرحلة بناء الدولة غداة الاستقلال. فهي إذن الرغبة الجامحة للأنظمة الحاكمة في الدول الثلاث محل الدراسة للبقاء في سدة الحكم والقبول بوجود تعدد المشاركين في العمل السياسي دون أن يهدد ذلك هيمنتها حتى مع تغيير السياسات الاقتصادية المنتهجة:

فهو التوفيق بين الأمرين بإيجاد تنظيم مستحدث للبرلمان يسمح بإستعاب المشاركة التعددية دون أن يرهن مؤسسات الدولة ككل لإرادة أغلبية سياسية واحدة تغير كل ما تم تبنيه مع كل تغير لهذه الأغلبية والتوجه لتنفيذ السياسات الاقتصادية الموجهة من المؤسسات المالية الدولية دون تحمل الأنظمة الحاكمة لوحدها وطأة الرفض الشعبي لما تحمله من أعباء إضافية طالما أن مشاركين جدد سيشاركون في وضعها موضع التنفيذ الميداني بتوفير الآليات القانونية الضرورية لذلك.

وهنا يتجلى بوضوح أن هذه الأسباب كان لها النصيب الأوفر في التخلي عن نظام الأحادية المجلسية واعتماد نظام الثنائية المجلسية كبديل أساسي أولا لاستقرار المؤسسات، والحفاظ على استمرارية الدولة وحمائتها خاصة من خطر هيمنة الأغلبية البرلمانية واندفاعها الحماسي اللامسؤول من جهة والاعلان من جهة أخرى عن الرغبة في توسيع مجال التمثيل الوطني بإشراك مختلف الفئات والعناصر المكونة للأمة في التعبير عن انشغالات وتطلعات المواطنين دون الاكتفاء فقط بما يسفر عنه التمثيل عن طريق الانتخابات، التي تثبت إنها لا تستطيع بصفة تامة الإلمام بكل التنوعات الحاصلة في المجتمع، وكذا تكريس مبدأ الفصل بين السلطات من خلال السعي إلى تقسيم العمل البرلماني على أكثر من مجلس واحد درءا لاستبداد الهيئة المكلفة بالتشريع وتحويل القانون لأداة لخدمة مصالحها لا خدمة المصالح العليا للدولة.

وعلى هذا المستوى تظهر استفادة كل من المغرب وتونس من تجربة الجزائر غداة تطبيق

أول دستور تعددي، وذلك بتلافيها المشاكل التي صاحبت تطبيقه وتداركها مرحلة الأزمة التي عاشتها الجزائر مما جعل تخلي المغرب وتونس عن نظام الأحادية المجلسية وتبني نظام الثنائية المجلسية يكون بتكلفة أمنية أقل من الجزائر رغم تقارب الفترة الزمنية لتخلي الدول الثلاث عن نظام الأحادية المجلسية وتشابه الواقع الذي تم فيه تبني نظام الثنائية المجلسية إلى حد كبير.

4- المغايرة في تشكيل مجلسي البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس ليست فكرة من وضع الأنظمة السياسية لهاته الدول، بل هي فكرة قديمة أوجدتها الأنظمة المقارنة كأساس لنظام الثنائية المجلسية: إذ لا حاجة لبرلمان من مجلسين متشابهين في التشكيل، حيث أن الرغبة في توسيع مجال التمثيل الوطني تجعل الاختلاف في تشكيل مجلسي البرلمان ضرورة ملحة، سواء في كيفية وشروط اختيار الأعضاء ومدة نشاط المجلسين أو حتى الفئات التي يمكن أن تضمن هذا التمثيل داخل البرلمان. فضرورة المغايرة في تشكيل المجلسين تستوجب عدم الاكتفاء فقط بما يسفر عنه التمثيل عن طريق الانتخابات.

فالجمع بين أسلوب الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الأمة في الجزائر وبعض أعضاء مجلس المستشارين في تونس، والجمع بين أسلوب الانتخاب غير المباشر والانتخاب من فئات معينة في اختيار بعض أعضاء مجلسي المستشارين في المغرب وتونس يتفق وضرورة المغايرة في تشكيل البرلمان الثنائي من جهة ويسمح من جهة أخرى بمنح الفرصة لتفادي النقص الحاصل جراء ما ينجم عن التمثيل الانتخابي المباشر الذي غالبا ما يعتمد على المعيار الشعبي والحماسي على حساب الكفاءات والقدرات، إلا أنه في ذات الوقت يفقد هذه المجالس الكثير من المشروعية التي تستند على عنصر الرضى بين عضو المجلس وممثليه.

كما ينطوي الأمر على مغبة إستحواذ السلطة التنفيذية على العمل داخل مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس، فيتحول هذين الأخيرين إلى خادم للحكومة، باعتبار أن رئيس الجمهورية، في الدولتين، يحوز السلطة التقديرية الواسعة في اختيار القائمة المشكلة لأعضاء مجلس الأمة ومجلس المستشارين المعينين، فحتى وإن توجب عليهما الاختيار من الشخصيات والكفاءات الوطنية، إلا أن ذلك يظل قيذا واهيا لا ينقص في شيء من سلطة رئيس الجمهورية في تعيين من يراه مناسبا لعضوية مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بتونس طالما أنه لا توجد شروط واضحة ودقيقة بهذا الشأن.

ومن جهة أخرى، فإن الأمر ينطوي أيضا على مغبة استحواذ بعض الفئات على العمل داخل مجلس المستشارين بالمغرب ومجلس المستشارين بتونس وتحويله لخدمة مصالح هذه الأخيرة ومضاعفة تمثيلها: فباعتبار أن أعضاء في المجلسين ينتخبون عن فئات مهنية محددة بعينها فإن ذلك يجعلها ضامنة للتمثيل داخل المجلس المعني وفقا لنظام المحاصصة، الكوطة، بعيدا عن وجود أي شروط واضحة ودقيقة على هذا المستوى، ويجعل المجلسين فاقدين لكثير من المشروعية لعمل هذه الفئات على تمثيل المصالح الضيقة لمنتخبها دون سواهم، وإن كان المؤسس الدستوري في الدولتين يضيف عليها صفة التمثيل الوطني، أما ما خص التمثيل المضاعف فمرده أن الفئات الممثلة للفئات المهنية بمجلس المستشارين بالمغرب ومجلس المستشارين بتونس لها تمثيل أيضا على مستوى مؤسسات أخرى خارج البرلمان، سيما المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالدولتين، وهذا يظل أمرا منتقدا، طالما أن توسيع مجال التمثيل الوطني بإشراك مختلف الفئات كان من المبررات الأساسية لاعتماد نظام الثنائية المجلسية بالدولتين، والتمثيل المضاعف لبعض الفئات يخل بذلك مباشرة.

5- مدة تمثيل مجلسي البرلمان بكل من الجزائر، المغرب وتونس، وإن لم يبدع فيها المؤسس الدستوري لهاته الأخيرة، طالما أنها مستوحاة من أسس الثنائية المجلسية التي أوجدتها الأنظمة المقارنة والقائمة أساسا على إختلاف مدة تمثيل المجلسين، التي تكون متواصلة بالنسبة للمجلس المنتخب كليا وهو حال المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب بكل من المغرب وتونس، وتكون أطول وقابلة للتجديد بالنسبة للمجلس النظير. مع إمكانية حل أحد المجلسين دون الآخر، وغالبا ما يكون المجلس المنتخب، وهو ما طبقته الجزائر وتونس تماشيا وقواعد المسؤولية السياسية القاضية بحل المجلس النيابي الذي يملك مكنة طرح المسؤولية السياسية، وهذا خلافا للمغرب أين يمكن حل مجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء، رغم أن مجلس النواب وحده القادر على طرح المسؤولية السياسية للحكومة دون مجلس المستشارين الذي أصبح غير قادر على ذلك خلافا لما وجد في دستور 1996.

6- إن مجلسي البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس لا يمكنهما تحديد تنظيمهما الإداري بكل حرية من خلال نظاميهما الداخليين، بل هما ملزمان بالعمل وفق التشكيلة الإدارية التي أرادها المؤسس الدستوري، في مقام أول بهاته الدول، ووفقا للنظام الداخلي لمجلس النواب ومجلس المستشارين بالمغرب، والقانون العضوي رقم 99-02 بالجزائر طبقا للتعديل الدستوري لسنة

1996 والقانون العضوي رقم 16-12 طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2016، والقانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 بتونس وكلها حصرت الأجهزة الدائمة لمجلسي البرلمان، بالدول الثلاث في رئيس المجلس، المكتب واللجان الدائمة مع الإبقاء على المجموعات البرلمانية وهيئتي التنسيق والرؤساء ضمن الهيئات التنسيقية والاستشارية، مع فارق عدم وجود هاتين الهيئتين بتونس خلافا للجزائر والمغرب، إضافة إلى فارق أن التنظيم الإداري لمجلسي البرلمان بكل من الجزائر وتونس محدد طبقا لإرادة المؤسس الدستوري وبموجب القانون العضوي المنظم لمجلسي البرلمان وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بالجزائر، والقانون الأساسي المنظم لمجلسي البرلمان وعلاقاتهما فيما بينهما والحكومة بتونس ثم النظام الداخلي لكل مجلس على حدى بالدولتين، خلافا للمغرب أين لا وجود لقانون خاص ينظم المجلسين ويحدد عملهما وعلاقتهما بالحكومة، حيث ترك الأمر في مقام أول لتحديد التنظيم الإداري مجملا للمؤسس الدستوري وتفصيلا للنظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين.

وبخصوص الدور الذي يقوم به مجلسي البرلمان في كل من الجزائر، المغرب وتونس، والذي يتمحور حول المجالين التشريعي والرقابي، واجتماعهما سويا في بعض الحالات، فقد لاحظنا بصفة عامة وفي المجال التشريعي وجود تشابه كبير في إتساع مجال تدخل كل من المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب بالمغرب وتونس مع مشاركة السلطة التنفيذية على هذا المستوى طبقا لمبدأ التعاون الذي تميله البرلمانية المعقلنة، ووجود اختلاف واضح في تعامل المؤسس الدستوري في هاته الدول في تحديد مجال وكيفية تدخل مجلس الأمة في الجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس، حيث أن هذه المجالس ليست مستقرة في وضع معين، فمركزها يتأرجح بين القوة والضعف، أما في المجال الرقابي نلاحظ اختلافا كبيرا في تعامل المؤسس الدستوري في تحديد مجال وأثر تدخل كل مجلس من مجلسي البرلمان وتأرجحهما بين المساواة أحيانا واللامساواة أحيانا أخرى، بل وحتى الأبعاد الكلي لأحدهما على هذا المستوى.

ففي المجال التشريعي سجلنا الاستنتاجات التالية:

7- ظهور المجلس الشعبي الوطني في الجزائر، ومجلسي النواب في كل من المغرب وتونس نضا بمظهر صاحب الاختصاص العام في مباشرة العمل التشريعي لاتساع مجال تدخل هذه المجالس وأولويتها في تحريكه، حتى وإن شاركتها السلطة التنفيذية على هذا المستوى وهذا الواقع

ليس من إبداع النظام الدستوري لهاته الدول بل هو من أسس الثنائية المجلسية التي أوجدتها الأنظمة المقارنة، فإذا كان من مبررات إنشاء مجلس ثان بالبرلمان ترقية العمل التشريعي، فإن ذلك لا يعني مشاركة هذا الأخير المجلس النظير على قدم المساواة في مباشرته، بل أن الأولوية تعطي في الغالب للمجلس المنتخب كليا، وهو حال المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ومجلسي النواب بالمغرب وتونس، ولكن هذا لا يعني بتاتا أن هذه المجالس أحسن حالا واقعا من المجلس الآخر لمزاحمتها من قبل السلطة التنفيذية من جانب وللتأطير الدقيق لتدخلها والذي يكاد يجعله تدخلا رمزيا تبهت معه صفة صاحب الاختصاص العام ويتجلى معه رجحان الكفة لصالح السلطة التنفيذية.

فالمجال التشريعي الذي يتدخل فيه المجلس الشعبي الوطني في الجزائر ومجلسي النواب في المغرب وتونس موزع بينهما وبين السلطة التنفيذية، إلا أن الجزء الأكبر تحتفظ به هذه الأخيرة، فرغم أن المؤسس الدستوري في الدول الثلاث وسع مجالات القانون التي يشرع فيها البرلمان وأضاف طائفة القوانين العضوية في الجزائر، المراسيم الأساسية في المغرب والقوانين الأساسية في تونس إلى هرم تدرج القواعد القانونية إلا أن الجزء الأكبر يحتفظ به رئيس الجمهورية في كل من الجزائر وتونس المزود بسلطات تشريعية قوية جدا تتمثل في إمكانية التشريع بأوامر والتي تفتقد لضوابط موضوعية واضحة، والحكومة في المغرب المزودة بسلطة التشريع عن طريق مراسم القوانين.

بالإضافة إلى ذبوع شكل آخر للتشريع المادي الناجم عن استخدام رئيس الجمهورية في الجزائر وتونس والملك في المغرب لحقهما السيد في اللجوء إلى إرادة الشعب مباشرة عبر الاستفتاء الذي أصبح طريقا آخر لاستصدار القوانين، في تأكيد صريح لتراجع القانون بالمفهوم الشكلي لصالح القانون بالمفهوم المادي.

8- إن المبادرة بالقوانين المتأتية من نواب المجلس الشعبي الوطني بالجزائر، ومجلسي النواب بالمغرب وتونس ضعيفة بفعل القيود الموضوعية والشكلية المفروضة عليها ولقوة الحكومة وحيازتها الإمكانيات المادية والبشرية التي تؤهلها لتقديم مشاريع قوانين، ولأسباب تدخل في الوهن الداخلي لهذه المجالس نتيجة انخفاض المستوى لدى بعض النواب ونقص الانضباط الحزبي الذي أدى إلى ترجيح الاعتبارات الحزبية على الاعتبارات التمثيلية.

وهو نفس الوضع بخصوص التعديلات التي يرغب النواب في إدخالها على القوانين المعروضة أمام هاته المجالس، وهذا ما كرس واقعا اتسمت به برلمانات الدول الثلاث حال تبنيها نظام الأحادية المجلسية، ضعف المبادرة البرلمانية والتعديلات المتأتية من النواب واستمر مع تبنيها الثنائية المجلسية.

9- للحكومة اليد القوية المتحكمة في توضيب العمل داخل المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب بالمغرب وتونس وداخل المجلس الثاني للبرلمان من خلال احتكارها لحق الأولوية في ترتيب جدول أعمال الدورات وعدم ترك الفرصة لكل مجلس في إدراج على الأقل بعض المسائل التي تدخل في أولويات اهتماماتها.

10- لرئيس الجمهورية في الجزائر وتونس والملك في المغرب التحكم في مصير النص المصادق عليه، فله أن يمهره بالصيغة التنفيذية من خلال إجرائي الإصدار والنشر، وله أن يطلب إعادة قراءته مرة ثانية.

11- بخصوص مشاركة مجلس الأمة في الجزائر ومجلسي المستشارين في المغرب وتونس في العمل التشريعي، فإن النص الأساسي بكل هاته الدول، وإن كان يعامل هذه المجالس كصاحب اختصاص مساو للمجلس النظير بالبرلمان بالنص صراحة على أن السلطة التشريعية يمارسها المجلسان معا، إلا أن التطبيق الواقعي والتنظيم القانوني لكيفية تدخل هذه المجالس فعلا يظهر تعاملنا متباينا للمؤسس الدستوري في الدول الثلاث على خلاف ما ظهر من تشابه كبير في تعامله مع المجلس الشعبي الوطني بالجزائر ومجلسي النواب في المغرب وتونس.

فإذا كانت المبادرة بالقوانين المتأتية من نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلسي النواب ضعيفة بفعل القيود الموضوعية والشكلية المفروضة عليها ولقوة السلطة التنفيذية، وحيازتها على الإمكانيات المادية والبشرية التي تؤهلها لتقديم مشاريع القوانين فإن:

12- مجلس المستشارين بتونس محروم من تقديم اقتراحات القوانين، وحتى من تقديم التعديلات على القوانين المعروضة عليه بنفس الطريقة التي يقدمها مجلسي النواب، بل أن تدخله بخصوص ما يحال إليه من هذا الأخير منظم بشكل يظهره في مركز ضعيف جدا: فإذا صادق على النصوص القانونية أحالها رئيسه إلى رئيس الجمهورية لإتمام خطوات الختم والإصدار، أما إذا

رفضها فإن الكلمة الأخيرة تعود لمجلس النواب الذي يحيل رئيسه النص الذي صادق عليه هذا الأخير لرئيس الجمهورية، مما يعني أن تدخل مجلس المستشارين لا قيمة له من جهة وأنه لا يملك حق الاعتراض التام على عمل مجلس النواب من جهة أخرى.

ليبقى السبيل الوحيد أمام مجلس المستشارين للتعبير عن قناعاته هو الاعتراض على النصوص المحالة عليه، ولكن ليس رفضا كلياً بل من خلال إدخال تعديلات تتطلب تدخل اللجنة المختلطة التي جعلتها النصوص القانونية آلية حكومية يحق فقط لرئيس الحكومة طلب استدعائها وإلا بقي النص عالقا، وفي حال استدعائها فهي ملزمة بإيجاد نص توفيق في ظرف زمني لا يتعدى خمسة عشر يوما، أما إذا استمر الخلاف، فإن الحكومة هنا لا تنهي المسألة باستعمال حق الفيتو أي سحب النص الذي أراد مجلس المستشارين تعديله، بل أن الكلمة الأخيرة تعطي لمجلس النواب في إحالة النص الذي صادق عليه سابقا إلى رئيس الجمهورية لختمه.

وبالتالي فإن مجلس المستشارين سيجد نفسه مجبرا لا بطلا في اختيار دور هامشي له يقتصر على الموافقة التلقائية على كل النصوص المعروضة عليه طالما أن تعديلات أعضائه إذا لم يتم الاتفاق بشأنها في اللجنة المختلطة تكون لا قيمة لها، وهذا مفاده عدم مراعاة تدخلهم، مما ينفي على المجلس ككل حسب هذا التنظيم مبرر إجابة وترقية العمل التشريعي الذي أنشئ لأجله.

13- أما تدخل مجلس الأمة في الجزائر لمباشرة العمل التشريعي في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 فقد عرف انتقادات عديدة من قبل الطبقة السياسية والمتخصصين على حد سواء، ما جعل المؤسس الدستوري يعيد النظر في كيفية تدخله وأدائه هذا العمل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني مع التعديل الدستوري لسنة 2016.

فمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 محروم من تقديم اقتراحات القوانين ومن تقديم التعديلات على القوانين المعروضة عليه بنفس الطريقة التي يقدمها المجلس الشعبي الوطني، ليبقى السبيل الوحيد أمامه للتعبير عن رأيه هو الاعتراض على ما أحيل إليه من نصوص مما يستدعي تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء، التي جعلتها النصوص القانونية آلية حكومية يحق فقط للوزير الأول طلب استدعائها وإلا بقي النص عالقا، أما إن استمر الخلاف بين المجلسين فللحكومة أن تنهي المسألة باستعمال حق الفيتو أي سحب النص محل الخلاف دون مراعاة مصادقة ممثلي الشعب عنه في المجلس الشعبي الوطني.



وبالتالي فإن مجلس الأمة سيكون مخيرا بين أن يبقى دوره هامشيا يقتصر على الموافقة التلقائية على النصوص المعروضة عليه أو الاعتراض عليها. وبهذه الصفة سيشكل موقفه حاجزا أمام إرادة المجلس الشعبي الوطني ويمكن اعتباره بمثابة حليف ممتاز للسلطة التنفيذية ضد المجلس الأول.

فنظام الثنائية المجلسية في التجربة الجزائرية، في ظل هذا التعديل الدستوري بهذا الشكل ومن خلال النصوص القانونية يتصف بأنه يقترب من أن يكون متوازنا: فنظير حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة وحق التعديل بشكل مباشر والممنوحان للمجلس الشعبي الوطني، قرر له حق الفيتو باشرط أغلبية ثلاثة أرباع أعضائه للمصادقة على النص المعروض عليه.

غير أن واقع العمل التشريعي يفيد أن التوازن غير محقق، حيث أن المجلس الشعبي الوطني نادرا ما يمارس حق المبادرة بالقوانين وأغلب التعديلات تتم برضى الحكومة، وفي المقابل يبقى مجلس الأمة حائزا لسلطة الاعتراض على القوانين.

فاشرط أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة للمصادقة على النص المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني يجعل دخول القانون حيزا التنفيذ مشروطا بتحقيق الأغلبية المذكورة التي يلعب فيها الثلث الرئاسي، أو إن صح القول ربع الثلث الرئاسي دور الأقلية الموقفة، فيكفي أن يلتحق عضو واحد إلى ربع أعضاء مجلس الأمة ليصير إجماع المجلس الشعبي الوطني وأغلبية أصوات أعضاء مجلس الأمة المقدر عددهم ب 107 عضوا (نتيجة ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة ناقص صوت واحد) بلا معنى، وهو أمر لا يستسيغه منطق عاقل باعتباره يخل بالتوازنات الأساسية للديمقراطية، التي تأتي استبداد الأغلبية وقهر الأقلية.

فمن خلال أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء ينال مجلس الأمة مركز الصدارة مقارنة بالمجلس الشعبي الوطني بل يتحول إلى أداة في صالح السلطة التنفيذية لرقابة ممثلي الشعب، فحتى ولو تم مرور النص محل الاختلاف، نتيجة عدم توفير نصاب الثلث أرباع على مستوى مجلس الأمة على اللجنة المتساوية الأعضاء التي تعد الصورة الأوضح لوجود المجلسين على قدم المساواة، إلا أن عرض حل اللجنة المتساوية للأحكام محل الخلاف يرهن إرادة المجلس الشعبي الوطني بموقف

مجلس الأمة الذي رغم أن اختصاصه التشريعي يرتبط ارتباط وجود أو عدم مجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يجعل الاعتقاد أن مركزه هامشي في المجال التشريعي لأول وهلة إلا أنه في الحقيقة يمكن أن يشكل جهازا رقابيا حادا بإمكانه قص النصوص التي وافق عليها المجلس الشعبي الوطني.

إن هذا الواقع هو الذي جعل المؤسس الدستوري بعد تجربة عشرين سنة يعيد النظر في تنظيم تدخل مجلس الأمة لممارسة العمل التشريعي لجانب المجلس الشعبي الوطني، فأصبح مجال المبادرة بالقوانين وإدخال التعديلات على النصوص القانونية مفتوحا صراحة أمام أعضاء مجلس الأمة على غرار ما هو ممنوح للمجلس الشعبي الوطني، وهذا ما يفك ارتباط اختصاص مجلس الأمة التشريعي وجودا أو عدما بمجال اختصاص المجلس الأول، ولو بنسبة أقل عما كان عليه سابقا، سيما ما خص المجال المفتوح أمام أعضائه للمبادرة باقتراح القوانين، إضافة إلى إعطائه حق استقبال مشاريع القوانين المتأتية من الحكومة بالأسبقية عند تعلقها بمجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، وهو ما يجعل اتجاه العمل التشريعي مع التعديل الدستور لسنة 2016 مزدوجا، يبدأ من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة والعكس صحيح، خلافا لما كان معمولا به في التعديل الدستوري لسنة 1996 أين كان ذو اتجاه واحد ينطلق من المجلس الشعبي الوطني ويحال على مجلس الأمة.

ونتيجة لإتباع الاتجاه المزدوج فإن الخلاف الذي قد يظهر بين المجلسين بخصوص النصوص القانونية لن يصبح المتسبب الوحيد فيه تدخل مجلس الأمة ونسبة التصويت الضرورية على مستواه كما كان سابقا، بل قد يتسبب فيه هذا الأخير أو المجلس الشعبي الوطني عند رفضه التصويت على ما أحيل عليه من مجلس الأمة، وهو ما يعكس لأول وهلة واقعا معقدا لكيفية تهيئة المؤسس الدستوري سنة 2016 للعمل التشريعي بين المجلسين.

غير أن القراءة المتأنية لمجمل النصوص المنظمة لهذا العمل تظهر بجلاء إضعافا لمجلس الأمة ورصد دور هامشي له رغم إلزامية تدخله على هذا المستوى وليس تعقيدا للعمل.

ففتح مجال المبادرة باقتراح القوانين أمام أعضاء مجلس الأمة واستقباله مشاريع قوانين الحكومة بالأولوية والمحصور في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وإن كان يظهر على أنه تطور لصالح تدخل مجلس الأمة إلا أنه واقعا غير ذلك، حيث أن هذه المجالات لن تجعله

يتدخل بشكل كبير، بل أنه سيكون تدخلا معدودا بأصابع اليد، وحتى وإن تدخل إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ووقع إختلاف بينهما بخصوص النصوص القانونية فإن آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لازالت مرصودة لحل الخلاف، وإن ترك حق إستدعائها للحكومة التي لها إن استمر الخلاف أن تسحب النص أو أن تعطي الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني للبت النهائي بخصوصه، وهذا مفاده أن تدخل مجلس الأمة سيكون دون معنى، ضف إلى ذلك أن نسبة التصويت على مستوى مجلس الأمة والتي كانت من أسباب إعادة تهيئة تدخله أصبحت لا تعطيه دورا توقيفيا كما كان عليه الوضع لأنها أصبحت متماثلة مع تلك المعمول بها على مستوى المجلس النظير.

وهذا ما يجعل التعديل الدستوري لسنة 2016 ظاهريا يبرز تطور إيجابيا لصالح مجلس الأمة، بفتح مجال المبادرة القانونية واستقبال الكم المحدود من مشاريع قوانين الحكومة بما يعني تدعيم نظام ثنائية متوازن ومتساو بنيه وبين المجلس الشعبي الوطني، إلا أنه حقيقة يعمل على توطيد نظام غير متساو يميل لصالح المجلس الشعبي الوطني الذي لا يعتبر في حال أحسن من مجلس الأمة نظرا للظروف المحيطة بالبرلمان ككل والتي تعرف استمرارية في نسق تطبيقها كالشروط الموضوعية والإجرائية لاقتراح القوانين وهيمنة الحكومة على المبادرة ككل لما تملكه من وسائل.

14- في حين أن تدخل مجلس المستشارين بالمغرب عرف توجهها وتعاملا معاكسا لما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري: فبعدهما كان تدخل هذا المجلس مساو لتدخل مجلس النواب في مباشرة العمل التشريعي اقتراحا وتعديلا وتواجدا لحل الخلاف بينهما على مستوى اللجنة الثنائية المتساوية بما ينشئ واقعا نظام ثنائية مجلسية متساوية بين مجلس المستشارين ومجلس النواب في ظل دستور 1996.

وهو الواقع الذي أنتقد لتعقيده العمل التشريعي وجعله يمتاز بطول الإجراءات المزدوجة، الشيء الذي عجل بإعادة النظر في تدخل مجلس المستشارين في كيفية ممارسته العمل التشريعي إلى جانب مجلس النواب مع دستور 2011 بالإنقاص من مجال تدخله على مستوى المبادرة البرلمانية من جهة وكيفية حل الخلاف بينه وبين مجلس النواب بخصوص النصوص القانونية من جهة أخرى.

فإذا كان المؤسس الدستوري المغربي قد حافظ على الاتجاه المزدوج في ممارسة

العمل التشريعي باستمراره في تبني منح المبادرة البرلمانية للمجلسين على حد سواء، فإنه ضيق من مجالها في جانب مجلس المستشارين، بتحديد المجالات التي يمكن لأعضائه اقتراح القوانين فيها، وهي نفسها المجالات التي يتلقى فيها بالأولوية مشاريع قوانين الحكومة، والتي تخص الجماعات الترابية، التنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية، وهذا فيه تراجع عن اختصاصه العام في التدخل على مستوى العمل التشريعي.

فهذه المجالات، وإن كانت تتناسب مع تركيبته البشرية، إلا أنها تجعل تدخله واقعا غير ذي جدوى في مجال المبادرة البرلمانية لأنه سيكون قليلا حتما على عكس مجلس النواب، حتى وإن استمر المؤسس الدستوري في إعطائه حق التعديل المستقل وحق الاختلاف مع مجلس النواب بخصوص النصوص القانونية المحالة إليه بعدم تصويته عليها.

هذا الخلاف الذي أعيد النظر في كيفية التوفيق بين المجلسين وإيجاد الحل بخصوصه حيث تم التخلي عن اللجنة الثنائية المتساوية التي تضمن إجراءات العمل بها مساواة وتواجدا للمجلسين حتى إيجاد النص التوفيقى أو سحب النص محل الخلاف من قبل الحكومة حسب دستور 1996، ليصبح النص المتداول بين المجلسين بعد قراءة واحدة له على مستواهما وعدم تحقيق نسبة التصويت الضرورية مظهرا لحالة الخلاف التي تستوجب قراءة جديدة له محددة بقراءة وحيدة فقط على مستوى المجلسين لتعطى الكلمة الأخيرة للتقرير لصالح مجلس النواب مما يعني عدم إعطاء أهمية لتدخل مجلس المستشارين في المرتين، ليكون على مجلس النواب في هذه الحال التصويت بالأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية كشكل لحماية المقترحات المتأتية من أعضاء مجلس المستشارين.

15- إن تعامل المؤسس الدستوري في كل من الجزائر والمغرب مع مجلسي برلمانيهما لمباشرة العمل التشريعي يؤكد أن هذا التدخل مازال رهن التجربة ويعرف وسيعرف تعديلات حتى الإعلان عن قرار يعكس وجهة نظر النظام الحاكم بشأن نظام الثنائية المجلسية: إما بقرار تبنيه مع إضعاف تدخل مجلس الأمة بالجزائر ومجلس المستشارين بالمغرب، أو الإقرار بالتراجع عنه، ذلك أن ما يعتبر تطورا إيجابيا لصالح تدخل مجلس الأمة بالجزائر حسب التعديل الدستوري لسنة 2016 سبقتة إليه المغرب بالنسبة لمجلس المستشارين واعتبر تراجعا سلبيا حسب دستور 2011

رغم تقارب المجالات التي يتدخل فيها المجلسين بالدولتين إلى حد كبير، وهذا فيه تأكيد مرة أخرى على أن نظام الثنائية المجلسية ليس له نموذج موحد داخل كل الدول، بل أن كل دولة تحاول أن تطبقه حسب الظروف والواقع الموجود داخلها.

أما فيما يتعلق بدور مجلسي البرلمان بكل من الجزائر، المغرب، وتونس في رقابة أعمال الحكومة، فواقع الأمر يختلف تماما عما هو كائن في المجال التشريعي، وهذا ما جعلنا نستقي الاستنتاجات الآتية:

16- إن المؤسس الدستوري التونسي تبنى ثنائية مجلسية غير متساوية صراحة بين مجلس النواب ومجلس المستشارين بخصوص رقابة الحكومة، التي جعلها حكرا على مجلس النواب وأبعد عنها كليا مجلس المستشارين الذي لا يتمتع بأية آلية رقابية، سواء آليات متابعة العمل الحكومي أو آليات طرح المسؤولية السياسية.

وإذا كان مجلس المستشارين مبعدا كليا عن مجال رقابة الحكومة، فإن مجلس النواب ليس أحسن حالا منه، فهو في مجال متابعة نشاط الحكومة لا يمكن لأعضائه سوى طرح أسئلة شفوية أو كتابية ولا وجود لآلية الاستجواب وإنشاء لجان التحقيق كما هو موجود في الأنظمة المقارنة، وفي مجال طرح المسؤولية السياسية فقدرة مجلس النواب تتوقف عند مكنة رفض التصويت على عرض الحكومة لمخطط عملها، الذي هو في الأصل برنامج رئيس الجمهورية، ومن ثم استقالة الحكومة، دون أن يتعرض النص الأساسي والقانون رقم 48 لسنة 2004 والنظام الداخلي لمجلس النواب للإجراءات الواجب إتباعها بعد تعيين الحكومة الجديدة وعرض البرنامج مجددا على مجلس النواب، ليترك الأمر مبهما ولا يمكن معه لدارس الموضوع التحليل.

وقد يعزى تنظيم رقابة البرلمان لعمل الحكومة في تونس بهذا الشكل لطبيعة النظام السياسي المتسم بأنه رئاسي مشدد، والحزب الحاكم الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية هو نفسه الحزب الحاكم والحزب الأغلب بمجلس النواب ومجلس المستشارين على حد سواء، والمعارضة إن وجدت ليس بإمكانها تغيير هذا الواقع.

فإذا كان إبعاد مجلس المستشارين كليا عن هذا المجال مستصاغ إلى حد ما، لأنه يتماشى ومبادئ المسؤولية السياسية التي لا تطرح حال تكوين البرلمان من مجلسين سوى أمام المجلي الذي

يمكن حله، في حين يبقى تدخل المجلس النظير عبر وسائل متابعة نشاط الحكومة أو إبعاده كلياً وهو ما تبناه المؤسس الدستوري التونسي.

17- أما في الجزائر، فإن المؤسس الدستوري يعمل أحيانا بالثنائية المجلسية المتساوية وأحيانا بالثنائية غير المتساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في مجال رقابتهما للحكومة. فالنص الأساسي والنصوص الناظمة لعمل المجلسين تسوي بينهما في مجال رقابة نشاط الحكومة، سواء من حيث الآليات أو الأثر المترتب عنها والذي لا يخرجها من دائرة وسائل جمع المعلومات والحقائق حول عمل الحكومة لا غير.

فرقابة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على حد سواء، منحصرة في آلية السؤال بنوعية الشفوي والكتابي، مع انعدام الأثر الملزم المترتب عنها والذي يجعلها مجرد وسيلة لتتبع نشاط الحكومة، بيد أنها من جهة أخرى تعتبر البرهان الحقيقي لنفي اعتقاد أن الرقابة البرلمانية في شقها الفردي ماتت ولا يزال أعضاء المجلسين كل واحد على حدى، يمدّها بالنفس لتبقى على قيد الحياة.

أما رقابة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في صورتها الجماعية، أي التي تمارس من قبل جماعة من الأعضاء فإنها ضيقة النطاق إلى درجة التلاشي، نتيجة عزوف المجلسين عن استخدام آليتي الاستجواب والتحقيق البرلماني المخصصتين لذات الرقابة، الأمر الذي أدى عموماً إلى وهن الرقابة البرلمانية رغم أنها أصبحت ممارسة من مجلسين لا مجلساً واحداً.

هذا ولم يختلف هذا الواقع سواء في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 أو سنة 2016 الذي حافظ على نفس الآليات ونفس الآثار.

أما في مجال طرح المسؤولية السياسية للحكومة، فإن الأمر مختلف عما هو موجود في مجال متابعة النشاط الحكومي، حيث اعتمد النص الأساسي ومعه النصوص الناظمة لعمل المجلسين ثنائية غير متساوية بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، سواء بمناسبة عرض مخطط عمل الحكومة أو بيان السياسة العامة، مع ما أوجده التعديل الدستوري لسنة 2016 من اختلافات بسيطة ليس لها الأثر الكبير على مستوى تدخل مجلس الأمة في نفس السياق.

فوقوف الحكومة أمام مجلس الأمة عند تقديم الوزير الأول لعرض حول مخطط عمل

الحكومة يعد إجراء وديا فاتر لا ينجر عنه أي أثر يمكن أن يطرح المسؤولية السياسية للحكومة أو يعرض مجلس الأمة للحل مثلما هو الأمر أمام المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا تأكيد على أن المسؤولية السياسية للحكومة والحل أمران يجتمعان معا ويفترقان معا، ولا يوجد أحدهما دون الآخر، فطالما أن مجلس الأمة محصن من إجراء الحل فكذاك الحكومة منتفية مسؤوليتها السياسية أمامه، أي أنه نوع من إقامة التوازن بين الحكومة والبرلمان، لأنها في حال عرض مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني تكون ملزمة بانتظار مناقشته والتصويت عليه، إما إيجابا فتباشر العمل لتقليها الضوء الأخضر من المجلس لمساندتها مستقبلا، وتدعيم ذلك بمعرفة رأي مجلس الأمة إيجابا أو سلبا حول ذات العرض، والتعامل مع هذا المجلس وفق هذا الرأي مستقبلا دون التخوف من طرح مسؤوليتها السياسية أمامه، أما في حال التصويت السلبي للمجلس الشعبي الوطني على العرض، فإن الحكومة ملزمة على الاستقالة وعلى رئيس الجمهورية تعيين حكومة جديدة تقوم بنفس الخطوات أمام المجلسين، على أن تختاط من الرأي السابق لمجلس الأمة والذي لم يتغير طالما أن تشكيلته لم تتغير وأن الأوضاع أيضا نفسها ولم تتغير، وهذا ما يؤكد حقيقة أن تدخل مجلس الأمة على هذا المستوى نوع من تحقيق التوازن بين الحكومة والبرلمان في التعديلين الدستوريين لسنة 1996 و2016 مع فارق أن الأول أعطى مجلس الأمة صراحة مكنة تتويج عرض الحكومة بلائحة إيجابية أو سلبية وانعدام ذلك مع الأخير.

أما تقديم بيان السياسية العامة لمجلس الأمة، فإنه يعد مكنة بيد الحكومة وليس التزاما على عاتقها، كما أن تدخل مجلس الأمة بذات المناسبة يلفه الطابع السياسي، حيث لا يمكن لأعضائه تحريك ملتصق رقابة ضد الحكومة ولا هذه الأخيرة تكون مهددة بتقديم استقالتهما لحجب الثقة عنها إن هي طلبتها، وهما الآليتين الأشد فعالية في الرقابة البرلمانية لإمكانية ترتب المسؤولية السياسية للحكومة جراء الموافقة على أي منهما. وبهما، يتفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، لتمتع الأول بحق استخدامهما وحرمان الثاني من ذلك.

غير أن الممارسة أنتجت واقعا يساوي بين المجلسين لعدم استعمال المجلس الشعبي الوطني لملتصق الرقابة والتصويت بالثقة، ولو لمرة واحدة منذ اعتماد نظام الثنائية المجلسية، إضافة إلى أن ميعاد بيان السياسية العامة كثيرا مالا يتحقق وبلوغه مسألة حصرية بيد السلطة التنفيذية، الحكومة، التي غالبا ما تبعده من جهة ولسبب التعديلات الحكومية التي لا يدور عليها الحول.

18- أما في المغرب، فإن المؤسس الدستوري بعدما كان متبنياً لثنائية متساوية بين مجلس النواب ومجلس المستشارين في مجال رقابة الحكومة، سواء ما خص متابعة نشاطها أو طرح مسؤوليتها السياسية في ظل دستور 1996، فإنه عدل عن ذلك مع دستور 2011 بإعماله ثنائية متساوية بين المجلسين فيما خص مجال متابعة النشاط الحكومي وحصر آلياته في السؤال الشفوي والكتابي كمكنة فردية لكل عضو مجلس من المجلسين، والتحقق البرلماني كوسيلة جماعية تمارسها مجموعة من الأعضاء، دون أن ترقى هذه الوسائل إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة. أما ما خص مجال طرح هذه الأخيرة فإنه أصبح حكراً على مجلس النواب دون مجلس المستشارين تماشياً ومبدأ المسؤولية السياسية التي تطرح أمام المجلس الذي يمكن حله فقط من قبل الحكومة.

فرغم أن الحكومة تعرض مخطط عملها على مجلس النواب ومجلس المستشارين المجتمعين معاً إلا أن الأول فقط مدعو للتصويت على هذا المخطط ومعرفة مآل الحكومة وفقاً لذلك، سواء ببديء العمل في حال التصويت الإيجابي ومشاركة مجلس المستشارين مجلس النواب في توفير آليات تنفيذه، وهذا ما يبرر عرضه على المجلس الأول لأنه شريك حقيقي في العمل التشريعي، أو الاستقالة في حال التصويت السلبي لمجلس النواب.

أما تقديم عرض حول السياسة العامة لمجلس النواب ومجلس المستشارين، وإن كان إلزامياً أما مهماً إلا أن تدخل مجلس المستشارين يلفه الطابع السياسي، حيث لا يمكن لأعضائه توجيه تنبيه للحكومة ولا الحكومة تكون مهددة بتقديم استقالتها لحجب الثقة عنها، وهما الآليتين اللتين يتفوق بهما مجلس النواب على مجلس المستشارين لتمتع الأول بحق استخدامهما وحرمان الثاني من ذلك.

19- إنفراد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بالجزائر بآلية جماعية لرقابة العمل الحكومي ويمارسها أعضاء المجلسين على حد سواء، تتمثل في الاستجواب غير المعمول به في تونس والمغرب.

20- تأكيد المؤسس الدستوري في كل من الجزائر، المغرب وتونس على حالات يجتمع فيها مجلسي البرلمان معاً لمباشرة بعض الاختصاصات التي تتسم بكثرتها في الجزائر وقلتها في المغرب وتونس، دون أن يكون للبرلمان بمجلسيه عندها دور أو أثر حقيقي.

ولذلك، إذا كان السبب في تبني نظام الثنائية المجلسية طبيعة الظروف السياسية، الاقتصادية



وحتى الاجتماعية التي رافقت إنشاء مجلس ثان ببرلمانات الجزائر، المغرب وتونس وجعله هيئة منقوصة الصلاحيات على خلاف المجلس النظير نتيجة حداثة تجربة نظام الثنائية المجلسية في الدول الثلاث، فنعتقد أن الظروف الآن مناسبة لإعادة النظر في ضرورة وجود مجلس ثان بالبرلمان، سواء من حيث التركيبة العضوية أو البنية الوظيفية.

بل أن المسألة بحاجة لقرار حاسم من النظام الحاكم في كل دولة، محل الدراسة، يفصل بصفة قاطعة في المركز الذي يريد أن يحتله مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري ومجلسي المستشارين في النظامين السياسيين المغربي والتونسي.

فإما أن يكون لهذه المجالس مركز يرتقي إلى درجة ممارسة العمل التشريعي والرقابي بصورة أساسية وفعلية تماثيا والمبررات التي أعلن عليها كمنطلقات أساسية لتبني نظام الثنائية المجلسية، أو تحفظ لها فقط الوظيفة الاستشارية كما هو الحال في بعض الأنظمة المتبنية لهذا النظام.

وبالنظر إلى التجربة الزمنية من عمر مجلس الأمة بالجزائر ومجلسي المستشارين بالمغرب وتونس والنصوص القانونية المنظمة لعمل مجلسي البرلمان بهاته الدول، يفترض أن يتم النظر إلى المجلس الثاني المستحدث ببرلماناتها على أنه مؤسسة قائمة بذاتها في الأوضاع العادية وغير العادية، وليس مجرد حل مستعجل لأزمة طارئة أعتقد أنه الاختيار الأمثل لمواجهتها وعند إنشائه واقعا لاح في الأفق أن هذا الحل هو نفسه قد يشكل متاعب تحتاج إلى إعادة النظر كل حين لمعالجتها أو حتى لقرار سياسي شجاع للاستغناء عنه كما هو الحال في بعض الأنظمة التي تخلت عن نظام الثنائية المجلسية والعودة للعمل بنظام المجلس الواحد.

وفي سبيل ذلك نقترح مايلي:

1-التقليل من اللجوء إلى تمثيل الجماعات المهنية والحرفية في تشكيل المجلس الثاني لمنع ظهور نظام المحاصصة واقعا والاعتماد على الجمع بين الانتخاب غير المباشر من الجماعات المحلية فقط والتعيين، أو الأول فقط، ولا ضير أن تشارك السلطة التنفيذية في تعيين الأعضاء شريطة توضيح الشروط الشكلية والموضوعية لذلك.

وعند الاعتماد على التعيين ولمنع تأثيرهم القوي على باقي الأعضاء فمن الأحسن تقرير العمل على مستوى هذا المجلس بنظام الأغلبية البسيطة.

2- من أجل ضمان مستوى نقاش جدي ومثمر داخل مجلسي البرلمان بالجزائر، المغرب وتونس لابد من إعادة النظر في شروط الترشح لعضوية البرلمان بادراج شرط يتعلق بالمستوى التعليمي. فحتى وإن كان للرضى الشعبي أثر كبير في إضفاء مزيد من المشروعية على البرلمان إلا أن طبيعة العمل البرلماني التي تتطلب الإلمام بالأمور، والتمتع بدرجة معينة من القدرة على التحليل والنقد والاستنتاج تفرض انتقاء أعضاء مجلسي البرلمان في الدول الثلاث بعناية فائقة ووفقا لمعايير مضبوطة وموضوعية.

3- تدعيم حظوظ البرلمان في مجال المبادرة بالقوانين بالتقليل من الشروط الموضوعية والشكلية اللازمة لقبول اقتراحات القوانين المتأتية من المجلس الشعبي الوطني ومجلسي النواب، وتمكين المجلس النظير من اقتراح القوانين وتقديم التعديلات في كل الميادين وليس ما تعلق فقط بالجماعات المحلية، التنمية المحلية والقضايا الاجتماعية. فلا يعقل أن يتشكل هذا المجلس من أعضاء للمجالس الشعبية المحلية وأعضاء معينين من كفاءات وشخصيات وطنية ولا يستفاد من تجربتهم في الموضوع، وهذا من شأنه إحداث التوازن الداخلي بين مجلسي البرلمان.

4- إعادة النظر في كيفية ضبط جدول أعمال الدورة، فمن الطبيعي أن يكون للحكومة الأولوية في ترتيب جدول الأعمال نظرا لالتزامها المباشر بتلبية الاحتياجات العامة، وهذا مادرجت عليه معظم النظم في العالم، غير أن الأولوية لا تعني أبدا الاحتكار لذلك يجب منح فرصة لكل من مجلسي البرلمان في إدراج المواضيع التي يعتقد كل منهما أنها ضرورية على الأقل من خلال جدول أعمال تكميلي.

وفي ذات السياق نقترح أن يتم الاعتماد في المغرب على قانون تنظيمي يحدد تنظيم مجلسي البرلمان وعملها والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة كما هو الشأن في الجزائر وتونس، دون أن يترك الأمر للنظام الداخلي لكل مجلس على حدى والذي يصعب في مواضع كثيرة فهم توجه كل نظام داخلي بشأن نفس الأمر.

5- عند تخويل مجلس الأمة ومجلس المستشارين حق المبادرة والتعديل يصبح من الضروري التعامل مع مجلسي البرلمان على قدم المساواة، وبالتالي عند حدوث اختلاف بينهما فإننا نقترح في المرحلة الأولى إعمال نظام الذهاب والإياب مع تحديد عدد مرات الذهاب والإياب بمرتين في الحالات العادية، وعند التصريح بإستعجالية القانون فيكون الذهاب والإياب لمرة واحدة، وفي الحالتين عند فشل طريقة الذهاب والإياب، يتم اللجوء إلى لجنة متساوية الأعضاء، لابس أن يتم استدعاؤها من قبل الوزير الأول (رئيس الحكومة) للاجتماع شريطة تحديد أجل الاستدعاء لمنع بقاء القانون معلقا، وعندما تتوصل اللجنة إلى حل للأحكام محل الاختلاف يتم عرضه على كل مجلس لإقراره، بينما في حالة استمرار الخلاف يسحب النص من طرف الحكومة لما يكون النص محل الخلاف في الأصل مشروع قانون ومن طرف الحكومة بالتشاور مع أصحاب اقتراح القانون لما يكون النص محل الخلاف في الأصل عبارة عن اقتراح قانون.

7-إعادة الاعتبار لمجلسي البرلمان في الظروف غير العادية وليس التعامل معهما فقط من خلال رئيسهما اللذين يصبحان جهازين إستشاريين لرئيس الجمهورية أو الملك وذلك بعرض القرارات المتخذة في هذه الحالات على البرلمان وجوبا.

8- الرفع من مستوى مناقشة مخطط عمل الحكومة (البرنامج)، وهذا لن يتأتى إلا كما اقترحنا سابقا بإعادة النظر في شروط العضوية في البرلمان، ولا ضير من العمل كما هو الشأن في المغرب، بعرض برنامج الحكومة على مجلسي البرلمان المجتمعين معا، ثم مناقشته من المجلسين باعتبارهما شريكين في العمل فالتقرير النهائي بشأنه عبر التصويت داخل المجلس الذي تستطيع الحكومة حله فقط.

كما يستحسن التنسيق داخل المجموعات البرلمانية بطريقة يتفق فيها أعضاء كل مجموعة على تفادي تكرار الملاحظات المقدمة من طرف أعضاء نفس المجموعة البرلمانية.

9- جعل تقديم بيان السياسية العامة ميعادا يجب على الحكومة المثول فيه أمام مجلسي البرلمان، على حد سواء، ليتمكن المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب فقط من ختم مناقشة بيان السياسية العامة بلائحة كما يكون التصويت على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول (رئيس الحكومة) وجوبا.

10- طالما أن آلية السؤال بنوعية تعد الآلية الرقابية الأكثر استخداما لجمع المعلومات والحقائق حول نشاط الحكومة، فيجب إلاء العناية لها، ومثلما تم تحديد أجل للإجابة على السؤال الكتابي فيجب تحديد أجل للإجابة على السؤال الشفوي، مع تخصيص جلسة كل شهر على الأقل للأسئلة المتعلقة بمسائل آنية ويكفي أن يتم تحديد هذه الجلسة بين مكتب كل مجلس والحكومة.

وكذلك خفض الحد الأدنى اللازم لفتح مناقشة إذا كان جواب عضو الحكومة شفويا أو كتابيا يبرر إجراء مناقشة، حيث أن عدد الثلاثين عضوا في مجلسي البرلمان بالجزائر والعشرين في مجلسي البرلمان بالمغرب صعب التحقيق داخل المجلس الشعبي الوطني ومجلس النواب فما بالك بمجلس الأمة ومجلس المستشارين نظرا لطبيعة تركيبتهما.

11- تخفيض الحد الأدنى اللازم لمباشرة الاستجواب من طرف أعضاء مجلس الأمة إلى خمسة عشر عضوا بدل الثلاثين عضوا المعمول بها في المجلس الشعبي الوطني مراعاة للفارق بين عدد أعضاء المجلسين، مع فتح مناقشة حول موضوع الاستجواب في جلسة الإجابة عليه، أما على مستوى المجلس الشعبي الوطني فتتم مباشرة الاستجواب من طرف ثلاثين نائبا على الأقل مع فتح مناقشة بشأنه أيضا.

12- على مجلسي البرلمان بالجزائر والمغرب استغلال كل المكنات الدستورية المخولة لهما لرقابة نشاط الحكومة وألا يعرضوا عن أية آلية ومن بينها إنشاء لجان التحقيق مع إمكانية إنشاء لجان تحقيق مشتركة بين مجلسي البرلمان لتركيز العمل أكثر ولتقادي إنشاء لجنتي تحقيق حول ذات الموضوع كله أو جزء منه.

# قائمة المراجع

أولا : باللغة العربية

## 1-النصوص العربية

1. الدستور الجزائري لسنة 1963، الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد64.
2. الدستور الجزائري لسنة 1976، الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد94.
3. الدستور الجزائري لسنة 1989 الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد09.
4. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 الجريدة ج.د.ش، العدد76.
5. التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، الجريدة الرسمية ج.د.ش، العدد14.
6. الدستور المغربي لسنة 1996، الجريدة الرسمية، عدد4420.
7. الدستور المغربي لسنة 2011، الجريدة الرسمية، العدد 5964 مكرر.
8. الدستور التونسي لسنة 2002، الصادر بالقانون الأساسي رقم51.
9. القانون العضوي رقم99-02، الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقات الوظيفية، بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد15.
10. القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد50.
11. القانون العضوي رقم 12-01 المتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد01.
12. القانون العضوي رقم 16-10 المتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية، ج.د.ش، العدد50.
13. القانون العضوي رقم 12-02 المحدد لحالات التنافي مع العهد البرلمانية الجريدة الرسمية،

- ج.ج.د.ش، العدد01.
14. القانون العضوي رقم 12-03، المحدد لكيفيات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة. الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد01.
15. القانون رقم 01-01، المتعلق بعضو البرلمان، الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد09.
16. القانون رقم 89-13، المتضمن قانون الانتخابات الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد32.
17. الأمر رقم 97-07، المتضمن القانون العضوي للانتخابات، الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد12.
18. القانون رقم 08-19، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008، الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد63.
19. الأمر رقم 12-04 المتعلق بتحديد الدوائر الانتخابات، الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد1.
20. المرسوم الرئاسي رقم 91-96 المتضمن إعلان حالة الحصار، الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد29.
21. المرسوم الرئاسي رقم 91-336، المتضمن رفع حالة الحصار، الجريدة الرسمية، ج.ج.د.ش، العدد94.
22. القانون رقم 97-09 المتعلق بمدونة الانتخابات المغربية الجريدة الرسمية، العدد4470.
23. القانون رقم 92-24 المتعلق بنظام المعاشات لفائدة أعضاء البرلمان المغربي، الجريدة الرسمية، العدد4234.
24. المرسوم المحدد لعدد الجهات بالمغرب، الجريدة الرسمية، العدد4509.
25. القانون الأساسي رقم 04-48 المتعلق بتنظيم مجلس النواب ومجلس المستشارين وعلاقتهما ببعضهما، المؤرخ في 14 جوان 2004.
26. القانون رقم 57 المتعلق بضبط نظام تقاعد أعضاء مجلس النواب التونسي، الجريدة الرسمية، العدد50.
27. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
28. النظام الداخلي لمجلس الأمة.

29. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي.
30. النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.
31. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.
32. النظام الداخلي لمجلس المستشارين التونسي.
- 2- الكتب**
33. مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009.
34. علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، وزارة الثقافة الأردنية، عمان، 2008.
35. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي-دراسة مقارنة-، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2010.
36. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2004.
37. حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية، قراءات متقاطعة، الطبعة الأولى، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الرباط، 2011.
38. عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
39. المختار مطيع، نظام البرلمان ذي الفرقتين بالمغرب، الطبعة الأولى، مكتبة الشباب، الرباط، 1999.
40. المنجي الكعبي، تونس وآفاق السلطة التشريعية في جمهورية الغد، الطبعة الأولى، مطبعة تونس، قرطاج، 2004.
41. دافيد بيتهام، كيفين بويل، الديمقراطية أسئلة وأجوبة، منشورات منظمة اليونسكو، 1996.
42. إسماعيل غزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر، بيروت، 1996.

43. محمد نصر مهنا، علوم السياسة، دراسة في الأصول والنظريات، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
44. خطابي المصطفى، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2003.
45. المصطفى بن علي، البرلمان المغربي الآن، الطبعة الأولى، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2001.
46. محمد تامالت، الجزائر فوق بركان، حقائق وأوهام 1988-1999، بدون دار نشر، الجزائر، 1998.
47. امبروك عبشة، الحركات الإسلامية في الجزائر بين 1931 و1991 مع مقارنة بين حركة النهضة التونسية والجهة الإسلامية للإنقاذ، الطبعة الأولى، الشروق للإعلام والنشر، الجزائر، 2012.
48. صالح بلحاج،- المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
49. - السلطة التشريعية الغائب الأكبر في النظام السياسي الجزائري، الطبعة الأولى، دار قرطبة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
50. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، 1997.
51. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، الطبعة الأولى، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1969.
52. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
53. أنور الخطيب، الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، 1961.
54. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
55. موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى،



- ترجمة: جورج سعد، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.
56. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية IMAG، الجزائر، 2000.
57. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
58. محمد عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1994.
59. عبد الإله فوننتير، العمل التشريعي بالمغرب، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002.
60. قلوب مصطفى، النظام الدستوري المغربي، المؤسسة الملكية، بابل للنشر والتوزيع، الرباط، 1996-1997.
61. رافع بن عاشور، المؤسسات والنظام السياسي بتونس، الإطار التاريخي، النظام الحالي، مركز النشر الجامعي، تونس، 2000.
62. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، معالم الكتب، القاهرة، 1983.
63. داوود الباز، الشورى والديمقراطية النيابية، دراسة تحليلية وتأصيلية لجوهر النظام النيابي مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، 1997-1998.
64. وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
65. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد، شفيق حداد وعبد الحسن سعد، الطبعة الثانية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1977.
66. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2010.
67. عمر صدوق، آراء سياسية وقانونية في بعض قضايا الأزمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
- محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار المطبوعات

- الجامعية، الإسكندرية، 2003.
68. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.
69. — القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية وتطبيقاتها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
70. — النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
71. عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الثاني في النظام الدستوري الجزائري، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
72. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان - دراسة مقارنة، دار أبو المجد للطباعة، مصر، 2008.
73. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، أسس التنظيم السياسي، دراسة مقارنة لنظرية الدولة والحكومة والحقوق والحريات العامة في الفكر الإسلامي والفكر المعاصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
74. حسين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية، الاتجاهات الحديثة في دراستها، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.
75. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
76. أبو السعود الحميدي، محاور الخلاف في الانتقال الديمقراطي بتونس، الطبعة الأولى، دار محمد على للنشر، تونس، 2012.
77. خالد محمد خالد، دفاع عن الديمقراطية، الطبعة الأولى، دار ثابت للنشر والتوزيع، القاهرة، 1985.
78. ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
79. صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.

80. العيفا أويحيى، النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الثانية، الدار العثمانية، الجزائر، 2004.

81. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

### 3- المقالات:

82. الأمين شريط - واقع البيكاميرالية في العالم ومكانة التجربة الجزائرية فيها، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 2002.

83. - بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة - دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 1999.

84. - علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2000.

85. - السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة، اليوم الدراسي حو موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2001.

86. - القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة هل له علاقة مع المجموعات البرلمانية، اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائر، 2001.

87. إبراهيم بولحية، النظام البرلماني المزدوج في بلدان اتحاد المغرب العربي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 2002.

88. مسعود شيهوب - نظام الغرفتين أو الثنائية البرلمانية، النشأة والتطور، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية والأنظمة المقارنة، نشرات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 2002.

89. - الحماية القضائية للحريات الأساسية في الظروف الاستثنائية، حوليات وحدة البحث

- إفريقيا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998.
90. عمر صدوق، تساوي وتمايز غرفتي البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية حسب الأحكام الدستورية، اليوم الدراسي حول المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
91. نظام بركات، الأحزاب العربية ودورها في التحولات الديمقراطية، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000.
92. هاني الحوراني، الانتقال الديمقراطي وقضايا حقوق الإنسان بالمغرب، ملاحظات ومقارنة بين التجربتين الأردنية والمغربية في الانتقال الديمقراطي، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 2001.
93. الأزهر بوعوني، ميدان القانون وتطوره في الدستور التونسي، سلسلة دراسات برلمانية، منشورات مجلس النواب، العدد 1، تونس 2005.
94. الطيب ماتلو، مجلس الأمة والقضايا المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
95. منى مكرم عبيد، مستقبل السلطة في عالما العربي، هل يتم تداولها، مجلة العربي، العدد 994، مطابع الشروق، القاهرة، 2000.
96. بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 2002.
97. عبد القادر بن صلاح، مجلس الأمة، عهدة وتجربة، مجلة الفكر العربي، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
98. عبد الرحمان بلعياط، مجلس الأمة بين الجدل السياسي والواقع الميداني، مجلة الفكر العربي، نشریات مجلس الأمة، الجزء الثاني، الجزائر، 2003.
99. فاروق العوادي، مسار النظر في مشاريع القوانين من السلطة التشريعية، سلسلة دراسات برلمانية، منشورات مجلس النواب، العدد 1، تونس، 2005.
100. رقية مصدق، ارتقاء المرأة المغربية للمؤسسة التشريعية، الدلالات والأبعاد، مركز دراسات المستقبل الإفريقي، القاهرة، 2001.

101. سعاد الشرقاوي، نظم الانتخابات في العالم وفي مصر الدار العربية للموسوعات، المجلد 206، القاهرة، 1985.
102. محمد الساسي، الملك يقدم الدستور، قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي ل17 يونيو 2011، ونص الدستور الجديد، دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011.
103. رقية مصدق، وهم التغيير في مشروع الدستور الجديد، دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011.
104. غسان سلامة، التعددية والتغيير المتبادل، العلاقات العربية - العربية في الراهن والمحتمل، المستقبل العربي، العدد 115، بيروت، 1996.
105. رعيد الصلح، الانتقال إلى التعددية السياسية، المستقبل العربي، العدد 170، بيروت، 1999.
106. أحلام الضيف، مجلس النواب الوظائف والتنظيم، وقائع الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2009-2014، نشریات مجلس النواب، تونس، 2009.
107. العربي شحط عبد القادر، عدة جلول محمد، دعائم وخصوصيات نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الثاني، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، 2002.
108. عبد العزيز لمغاري، الدستور المغربي الجديد لسنة 1996، مستجدات وآفاق، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 4، الرباط، 1998.
109. بوزيد لزهاري - اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 2002.
- نظرة السلطة التشريعية ووحدتها، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، حالة الجزائر، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 1999.
110. كايس شريف - اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر،

2001.

— دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.

111. سعيد مقدم، التجربة البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي، دراسة مقارنة بالاستئناس بالتجربة الفرنسية، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، نشریات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.

— قراءة في المادة 98 من الدستور الجزائري، اليوم الدراسي حولي المادة 98 من الدستور، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.

112. ثناء فؤاد عبد الله، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، قضايا أساسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004.

113. أحمد منيسي، آفاق التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004.

114. أحمد البرصان، الدوافع والأبعاد السياسية للانفتاح الديمقراطي في الوطن العربي، منشورات جامعة آل بيت، الأردن، 2000.

115. منار محمد الرشواني، سياسات الإصلاح الاقتصادي والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000.

116. عبد القادر محمد فهمي، بعض إشكاليات الديمقراطية في الوطن العربي، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000.

117. مصطفى علوي، البيئة الإقليمية للتحول الديمقراطي في الوطن العربي، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000.

118. عبد العزيز شرابي، النتائج الأولية لبرامج التصحيح الهيكلي في البلدان المغاربية، وحدة البحث أفريقيًا والعالم العربي، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1998.

119. عثمان الزياني، رهانات الإصلاح الدستوري في المغرب، مقارنة على ضوء الخطاب الملكي، المؤرخ في 09 مارس 2011، مجلة الحقوق المغربية، العدد الثاني، الدار

- البيضاء، 2011.
120. مصطفى الكثيري، حسن الصبار، محمد رجاء عمراني، واقع الاقتصاد المغربي في ظل برنامج التقويم الهيكلي، الحوليات المغربية للاقتصاد، العدد1، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1992.
121. عبد الغفار شكر، الانتقال الديمقراطي في المغرب وعلاقته بالواقع المصري، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 2001.
122. محمد المدني، الانتقال الديمقراطي، الفاعلون والنسق، قضايا التحول الديمقراطي في المغرب مع مقارنة بمصر والأردن، مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، القاهرة، 2001.
123. محمد فايز فرحات، أبعاد التحول الديمقراطي في تونس، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004.
124. عبد المهدي عبد الله السوداني، المعوقات الاجتماعية للتحول الديمقراطي في الوطن العربي، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000.
125. علي الصاوي، الجوانب المؤسسية للتحول الديمقراطي، دور البرلمان، منشورات جامعة آل البيت، الأردن، 2000.
126. محمد القورصو، المؤسسة التشريعية في الجزائر بين الممارسة الإيديولوجية والعمل الدستوري 1963-1996، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 1999.
127. هناء عبید، أزمة التحول الديمقراطي في الجزائر، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، قضايا أساسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004.
128. عبد السلام نویر، قضايا التحول الديمقراطي في المغرب، التحول الديمقراطي في دول المغرب العربي، قضايا أساسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004.
129. المختار بدري، قراءة في الانتخابات التونسية، قضايا دولية، العدد222، القاهرة، 1994.
130. محمد علي مداح، المجتمع المدني والتحول الديمقراطي في الوطن العربي، رؤية تحليلية، مركز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، القاهرة، 1998.
131. الغازي فتح الله، الأنظمة الدستورية والسياسية للدول المغاربية، مقارنة نقدية،

- سلسلة ندوات، العدد15، مراكش، 2000.
132. أحمد قعلول، ديمقراطية موازين القوى، دراسة تحليلية لجدلية العلاقة بين الأحزاب السياسية وطريقة إدارتها للصراع على السلطة من خلال التجربة التونسية الحديثة، مجلة أقلام، العدد4، تونس، 2001.
133. لطيف عبد المجيد، التطور التاريخي لنشأة نظام الغرفتين في الأنظمة السياسية المقارنة، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 2002.
134. بوجمعة هيشور، مجلس الأمة في عهده الأولى 1998-2004، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2003.
135. عمر بن دورو، العلاقات بين السلط، فصل أم خلط في السلط، دفاتر وجهة نظر، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط، 2011.
136. عبد العزيز النويضي، السلطات العمومية في الدستور المغربي لعام 1996، دراسات ووقائع دستورية وسياسية، العدد1، المغرب، 1998.
137. المختار مطيع، مراقبة البرلمان للحكومة من خلال إثارة مسؤوليتها السياسية، المجلة المغربية للإدارة المحلية، العدد23، الرباط، 1998.
138. أحمد مهابة، الانتخابات الجزائرية من الذي كسب الرهان؟، السياسة الدولية، العدد129، بيروت، 1997.
139. صالح الطبرقي، الوضع القانوني للنائب ودوره، وقائع الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2009-2014، نشریات مجلس النواب، تونس، 2009.
140. محمد بلهاشمي، رفع الحصانة البرلمانية، أية آثار، سلسلة مواضيع الساعة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد23، الرباط، 2000.
141. عمار عوابدي، رئاسة البرلمان في القانون البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد5، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، 2004.
142. عادل الطبطبائي، جدول الأعمال، مجلة الحقوق، العدد1986.
143. عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، دراسات قانونية، مركز البيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد3، الجزائر، 2009.



144. محمد أشركي، المجال التنظيمي المستقل: شيء من الحقيقة وشيء من الوهم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد22، الرباط، 1998.
145. محمد رضا بن حماد، تعريف القانون وأصنافه في تونس، الوظيفة التشريعية في تونس، سلسلة دراسات برلمانية، مجلس النواب، العدد1، تونس، 2005.
146. محمد أمين قسيس، المسار التشريعي بداية من العرض على مجلس النواب، الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2009-2014، مجلس النواب، تونس، 2009.
147. خير الدين بن سلطان، المسار التشريعي قبل العرض على مجلس النواب، الملتقى البرلماني التمهيدي للمدة النيابية 2009-2014، مجلس النواب، تونس، 2009.
148. إدريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، العدد01، الجزائر، 2000.
- الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كألية من آليات الرقابة البرلمانية نشريات الوزارة المكلفة.
- المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، العدد1، الجزائر، 1998.
149. طالب طاهر، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 2002.
150. يلس شاوش بشير، موانع مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد1-2، الجزائر، 1991.
151. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، موسوعة القضاء والفقهاء للدولة العربية، الجزء 51، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، 1980.
152. بشير بن مالك، علاقات مجلس الأمة بالبرنامج الحكومي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول، الجزائر، 2002.
153. علي الضاوي، الجوانب المؤسسية للتحول الديمقراطي، دور البرلمان، منشورات

جامعة آل البيت، الأردن، 2000.

154. حسن مزود، الموازنة بين الهيئة النيابية ذات المجلس والهيئة النيابية ذات المجلس الفردي، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 2002.

155. عبد الوهاب خريف، نماذج من الأنظمة السياسية للدول التي تأخذ بنظام المجلسين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الثاني، الجزائر، 2002.

156. عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم البرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، نشریات مجلس الأمة، العدد 2، الجزائر، 2002.

#### 4- الرسائل:

157. محمد توفيق يوسف علي، نظام المجلسين النيابيين وتطبيق ذلك في إنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2009.

158. محمد أبو زيد محمد علي، الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية، دراسة مقارنة وتطبيقه على النظام المصري، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1993.

159. سميرة بن عمر، المؤسسة التشريعية في المغرب، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1999.

160. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة قسنطينة، الجزائر، 1991.

161. عمرو عبد الكريم السعداوي، التعددية السياسية في الجزائر، 1989-1992، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998.

162. سعيد خمري، روح الإصلاحات الدستورية بالمغرب حالة 1992-1996، رسالة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 2002.

163. علي سالم جاسم الجبوري، التعددية الحزبية وإشكالية تداول السلطة في المغرب بين عامي 1990-2009، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2011.

164. عصام عبد الوهاب محمد أيوب، متغير القيادة والتعددية السياسية في تونس

- 1994-2000، رسالة دكتوراه، القاهرة، 2002.
165. الحنين حسين، البرلمان ذوالغرفتين بين تجربتي 63 و97، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 1998.
166. عبد الرحيم هلال، مكانة البرلمان داخل النظام السياسي المغربي، رسالة دكتوراه، غير منشورة، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 1999.
167. محمد رضا بن حماد، تعريف القانون وأصنافه في تونس، الوظيفة التشريعية في تونس، سلسلة دراسات برلمانية، مجلس النواب، العدد 1 تونس 2005.
168. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2010.
169. حسن مشدود، واقع المراقبة البرلمانية ضمن التجربة الدستورية المغربية الخامسة، دستور 13 سبتمبر 1996، رسالة دكتوراه، جامعة الحسن الثاني، المغرب، 1999.
170. علي زكي راتب، مجلس الشورى ونظام ازدواج الهيئة التشريعية، دراسة مقارنة في دساتير بعض الدول العربية والغربية ومصر، رسالة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، 2006.
171. الناجي الدرداري، الحكومة في ظل الدساتير المغربية من 1962 إلى 1996، رسالة دكتوراه، الرباط، 2002.
172. محمد منشيح، مؤسسة رئيس الدولة في المغرب وفرنسا، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، الرباط، 2001.
173. ياسر فتحي عبد الحميد كاسب، الأبعاد السياسية والقانونية لإدارة البرلمان العربية، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 2011.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

**1-Ouvrages :**

174. Maurice Duverger, Institution politiques et droit constitutionnel, 1- les grands systèmes politiques, Presses Universitaires du France, Paris, 1966.
175. Phillipe Ardant, Institutions Politiques et droit Constitutionnel, 6eme édition, L.G.D.J, Paris, 1994.
176. Benjamine Stora, La Guerre invisible, Algérié, Années 90, 2eme

édition, Centre Tarik Iben Ziad, Pour Les études et la rechèrche, Rabat, 2001.

177. Martine Gozlan, Tunisié ,Algérié, Maroc, La Colère des Peuples, L'archipel, 2011.

178. Bernard Cubertafen, La vie Politique au Maroc, Edition l'harmattan, Paris, 2001.

179. M.Prélot, Instutitions Politiques et droit Constitutionnel, 5eme édition, Paris, 1972.

180. Sadok Chaabane, La Tunisié politique, Un Autre Regard Maison Arabe du Livre, Tunisé, 2008.

181. Ben Abbou –Kirane Fatima, Droit Parlementaire Algérie, Tom1, O.P.U, Algérie, 2009.

182. Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit Parlementaire, 2émé édition, Montchréstien, France, 1996.

183. Jean Paul Jacqué, Droit Constitutionnel et Institutions politiques, 4eme édition, Dalloz, Paris, 2000.

184. Louis Favoreu, Patrick Gaña, Richard Ghévention, Jean Louis Master, Otto Pfersman, Aandré Roux, Guy Scoffoni, Droit Constitutionnel, 3eme édition, Dalloz, Paris, 2000.

185. André chandernagor, Un parlement pourquoi faire, édition Gallimard, France, 1967.

186. G.Burdeau, F.Hamon, M. Troper, Droit Constitutionnel, 24eme édition, L.G.D,J Paris, 1995.

187. Bernard Cubertafon, le système politique Marcocain, édition l'Harmattan, Paris, 1997.

188. Ben Abbou-Kirane Fatima, Droit Parlementaire Algérien, Tom2, O.P.U,Algérie, 2009.

189. Mohamed Brahimi, Le pouvoir en Algérie et ses réformes d'expression institutionnelle, O.P.U, Algérie, 1995.

190. Dominique Turpin, Le régime Parlementaire, Edition Dalloz, Paris, 1997.

191. Christain Bidégaray, Claude Emeri, La responsabilité politique, 2dition Dalloz, Paris, 1998.

192. George Burdeau, Traité de sience politiques, les facade institutionnelles de la démocratie gouvernante, Tom9, L.G.D.J, Paris, 1976.

193. Yelles Chaouche Bachir, Le conseil constitutionnel en algerie du

contrôle de Constitutionnalité à la Créativité normative, O.P.U, Algérie, 1999.

194. R.Capitant, Démocratie et Participation politique dans les institutions Française de 1875 à nos jours, Bordas, Paris, 1972.

195. G.Burdeau, Droit Constitutionnel et Institution politiques, 17eme édition, L.G.D.J, Paris, 1976.

196. Pièrre Pactet, Institutions Politique, Droit Politiques, 20eme édition, Armand colin, Paris, 2001.

197. Avril.P, et Gicquel.J, Droit Parlementaire, 2eme édition, Montchréstien, Paris, 1996.

## **2-Articles :**

198. L.M.Ben Hassine, Les particularités du développement du capitalisme dans les pays du tiers monde avec référence à l'expérience de l'Algérie, R.A.S.J.E.P, sept-Déc 1988.

199. Abd El Aziz Lamghari, Crise et rapport entre gouvernement et parlement au Maroc, R.E.M.A.L.D, N°1, Rabat, 1996.

200. M.Brahimi, La loi Fondamentale de 1989, La constitutionnalisation des absences, Recherches, N°1, Algérie, 1992.

201. Alain Delcamp, Le sénat et la décentralisation, Economica, Paris, 1991.

202. Françoise Mendel, La Compétance législative des parlements, Etude comparé, Révue internationale de droit comparé, N°4, 1978.

203. F.Meledje, La révision des Constitutions dans les états Africains, Francophones, R.D.P, N°1, 1992.

204. H.Trunka, La commission Mixte paritaire, R.D.P, N°3, Mai-Juin, 1963.

205. J.Cluzel, Le sénat ses pouvoirs et ses Missions, Revue de sciences morales et politiques, N°1, 1992.

206. J.Barthélémy et P.Duez, traité de droit constitutionnel, Economica, Paris, 1985.

## ملخص:

من الثابت أنه لا يوجد موضوع ذو صلة بالتنظيم الدستوري عرف نقاشا وتحليلا من الفقهاء والقانونيين كموضوع تأسيس مجلس ثان بالبرلمان من عدمه، وسيما في الدول البسيطة. فإذا كان تشكيل مجلس ثان بالبرلمان يعد ضرورة في الدول الاتحادية، فإن التساؤل يثور بشأن حاجة الدول البسيطة لوجود مجلس ثان ببرلماناتها، لكن ورغم هذا التساؤل فإن كثيرا من الدول البسيطة تبين إنشاء مجلس ثان ببرلمانتها وعددها حاليا في تزايد مستمر لتصبح متبينة نظام الثنائية المجلسية أو ما يعرف بالبيكاميرالية الذي طبق لأول مرة في بريطانيا وانتقل بعدها إلى فرنسا وأمريكا لينتشر في أغلب دول العالم بعدها.

وغالبا ما برر إنشاء مجلس ثان بالبرلمان بضمان مسار تشريعي أفضل وتحسين التمثيل داخل البرلمان، وكذا ضمان التوازن والاستقرار المؤسسي بما يضمن استمرارية عمل هيكل الدولة وعدم تعريضها لمشاكل تزداد في حال تشكيل البرلمان من مجلس واحد.

ورغم هذه المبررات فإن تشكيل مجلس ثان بالبرلمان من عدمه لم يلق اهتمام الباحثين في كل من الجزائر، المغرب وتونس نتيجة جهل التطور الدستوري لهذه الأخيرة لمجلس ثان ببرلماناتها الأمر الذي كان يجعل دراسة موضوع الثنائية المجلسية، أنذاك أمرا لا مبرر له، وكان من الضروري إنتظار التعديل الدستوري لسنة 1996 في الجزائر ودستور 1996 في المغرب ودستور 2002 في تونس لينتقل البرلمان في هاته الدول من النظام أحادي المجلس إلى نظام الثنائية المجلسية وبالتالي فتح المجال لدراسة هذا الموضوع بالبحث في المبررات الحقيقية لتبني ومدى تلائمه مع الواقع السياسي والإجتماعي لكل دولة منها ومدى إنسجام التنظيم القانوني الموصود لوضع الثنائية المجلسية فيها موضوع التنفيذ الميداني مع هذا الواقع وحدود قدرته على ضمان الإستقرار والتوازن المؤسسي الذي كان من أهم مبررات إنشاء مجلس ثان ببرلماناتها خاصة أن الجزائر أكدت العمل به بالتعديل الدستوري لسنة 2016 والمغرب أيضا أكدت على العمل به مع دستور 2011

## Résumé

Il est clair qu'il n'y a pas de sujet lié à l'organisation constitutionnelle qui ait connu une discussion et une analyse de juristes tels que le sujet de la création d'un second parlement ou non, notamment dans les petits pays, si la formation d'un deuxième parlement est une nécessité dans les Etats fédéraux, la question se pose de nécessité pour les Etats simples d'avoir un second parlement dans leurs parlements.

Cependant, malgré cette question, beaucoup d'Etats simples ont adopté la création d'un deuxième conseil à leur parlement, dont le nombre augmente actuellement pour devenir l'adoption du système bicaméral ou bicaméralisme qui a d'abord été appliqué en Grande-Bretagne et ensuite déplacé en France et en Amérique pour se propager dans la plupart du monde plus tard.

La création d'un second parlement est souvent justifiée en assurant une meilleure voie législative, en améliorant la représentation au sein du parlement et en garantissant l'équilibre institutionnel et la stabilité afin d'assurer la continuité du travail des structures étatiques et non de les exposer à des problèmes croissants. Evénement de la formation du parlement d'un seul conseil.

Malgré ces arguments, la formation d'un deuxième parlement ou non n'a pas retenu l'attention des chercheurs en Algérie, au Maroc et en Tunisie du fait de l'ignorance du développement constitutionnel de ces derniers à un deuxième Conseil lors de leurs parlements.

Ce qui rendait l'étude du sujet de bilatérale à ce moment-là quelque chose d'injustifié Et il a fallu attendre l'amendement constitutionnel de 1996 en Algérie, la Constitution de 1996 au Maroc et la Constitution de 2002 en Tunisie pour que le parlement de ces pays soit transféré du système monocaméral au système bicaméral.

Et donc ouvrir la voie à l'étude de ce sujet en cherchant dans des justifications réelles pour son adoption, et sa compatibilité avec les réalités politiques et sociales de chaque pays d'entre eux.

Et la mesure dans laquelle la réglementation juridique du statut bilatéral du conseil est conforme à la mise en œuvre sur le terrain avec cette réalité et les limites de sa capacité à assurer l'autosuffisance et l'équilibre institutionnel qui était l'une des raisons les plus importantes pour la création de un deuxième conseil dans leurs parlements.

Surtout que l'Algérie a confirmé son travail avec l'amendement constitutionnel pour l'année 2016 ainsi que le Maroc qui a également confirmé son travail avec Constitution de 2011.

## Abstract

It is clear that there is no subject related to the constitutional organization has known a discussion and analysis of jurists such as the subject of the creation of a second parliament or not, especially at the Small countries, if the formation of a second parliament is a necessity in the federal states, the question arise about the needfor simple states to have a second parliament in their parliaments.

However, despite this question, many simple states have adopted the creation of a second council at their parliament, whose number is currently increasing to bcome adoptingthe bicameral systeme or bicameralism. which was first applied in Britain and then moved to France and Americato spread in most of the world later.

The creation of a second parliament is often justifiedby ansuring a better legislative track, improving representation within parliament, and ensuring institutional balance and stability in order to ensure the continuityof the work of the state structures and not to expose them to increasing problems in the event of the formation of parliament from a single council.

Despite these arguments, the formation of a second parliament or not has not received the attention of researcher in Algeria, au Moroco and Tuni result of ignorance of the constitutional developementof the later to a second Council at their parliaments.

Which was making the study of the bilaterale at that time is something unjustified. And it was necessary to wait for the constitutional amendment of 1996 in Algeria, the Constitution of 1996 in Moroco and the Constitution of 2002 in Tunisia in order that the parliament in these countries will be transferred from the unicameral system to Bicameral system.

And thus open the way to study this topic by searching in real justifications for its adoption, and its compatibility with the political and social realities of each country of them.

End the extent to which the legal regulation of the bilateral status of the council is consistent to the filed implementation with this reality and the limits of its ability to ensurre self-sufficisncy and institutional balance which was one of the most important reasons for the creation of second council in their parliaments.

Especially that Algeria confirme dits work with the constitutional amendementfor the year 2016 as well as Moroco which also confirmed its work the Constitution of 2011.



## فهرس الموضوعات

الصفحة	الموضوع
1	المقدمة
<b>الفصل الأول : أسس اعتماد الثانية المجلسية</b>	
14	المبحث الأول :الخلفيات العامة للثانية المجلسية
15	المطلب الأول :دعائم نظام المجلسين
15	الفرع الأول : المغايرة بين المجلسين من حيث الشكل
16	الفقرة الأولى : المجالس الثنائية الارستقراطية
19	الفقرة الثانية : المجالس الثنائية ذات الطابع الفدرالي
21	الفقرة الثالثة : المجالس الثنائية ذات الطابع الديمقراطي
23	الفرع الثاني : المغايرة بين المجلسين من حيث الاختصاص
25	الفقرة الأولى : اختصاص المجلس الثاني في المجال التشريعي
25	أولاً: دور المجلس الثاني في اقتراح وإقرار القوانين
25	I. دور المجلس الثاني في اقتراح القوانين
26	II. دور المجلس الثاني في إقرار القوانين
26	1-نظام الذهاب والإياب (La navette)
27	2-نظام الذهاب والإياب مع إعطاء الكلمة الأخيرة لأحد المجلسين
27	3-نظام الذهاب والإياب مع إحالة النص على لجنة مختصة في حال استمرار الخلاف
28	ثانياً : دور المجلس الثاني في العملية التأسيسية
28	الفقرة الثانية : اختصاص المجلس الثاني في رقابة الحكومة
29	الفقرة الثالثة : الصلاحية القضائية وصلاحيات تعيين المسؤولين السامين في الدولة.
29	أولاً: الصلاحيات القضائية للمجلس الثاني
30	ثانياً: صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة
31	المطلب الثاني : مبررات وأفاق الثنائية المجلسية.
31	الفرع الأول : مبررات الثنائية المجلسية.
31	الفقرة الأولى : تحسين التمثيل البرلماني.
32	أولاً : تمثيل الجماعات المحلية.
33	ثانياً : تمثيل الطبقات والفئات الحية للمجتمع.
35	الفقرة الثانية : ترقية العمل التشريعي وضمان التوازن المؤسساتي.
35	أولاً : ترقية العمل التشريعي.
35	I . إجادة صنع القانون.

36	II . تفادي التسرع في صنع القانون
37	ثانيا : تحقيق التوازن المؤسساتاتي.
38	I. منع استبدال المجلس الأول.
38	II. التخفيف من حدة النزاع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
39	الفرع الثاني : آفاق الثنائية المجلسية.
40	الفقرة الأولى : الانتشار الواسع للثنائية المجلسية.
43	الفقرة الثانية : قلة حالات التراجع عن الثنائية المجلسية
45	المبحث الثاني : المبررات الخاصة بدول المغرب العربي.
45	المطلب الأول : المبررات الاقتصادية والسياسية.
46	الفرع الأول : المبررات الاقتصادية.
47	الفقرة الأولى: عدم اعتماد الثنائية المجلسية مسايرة لتدخل الدولة في المجال الاقتصادي.
57	الفقرة الثانية : ثنائية مجلسية مسايرة لتراجع الدولة عن المجال الاقتصادي.
69	الفرع الثاني : المبررات السياسية.
69	الفقرة الأولى : النقائص المرتبطة باعتماد التعددية الحزبية.
70	أولا : عدم القدرة على تحقيق تعايش فكرة الأغلبية والمعارضة.
90	ثانيا : عدم ارتسام نظام حزبي محدد المعالم.
97	الفقرة الثانية : توسيع مجال التمثيل الوطني.
98	أولا : ضمان تمثيل الجماعات المحلية.
105	ثانيا : سد نقائص التمثيل الانتخابي.
110	المطلب الثاني : المبررات القانونية.
110	الفرع الأول : تكريس مبدأ الفصل بين السلطات.
110	الفقرة الأولى : منع استبدال المجلس الأول.
113	الفقرة الثانية : الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
115	الفرع الثاني : تدعيم سيادة البرلمان.
116	الفقرة الأولى : ضمان مسار تشريعي أفضل.
120	الفقرة الثانية : توسيع ممارسة الرقابة البرلمانية.
<b>الفصل الثاني : الإطار التنظيمي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب وتونس.</b>	
124	المبحث الأول : مظاهر المغايرة بين مجلسي البرلمان.
125	المطلب الأول : اختلاف طريقة تشكيل المجلسين.
125	الفرع الأول : اعتماد الانتخاب لاختيار أعضاء أحد المجلسين.
125	الفقرة الأولى : انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني في الجزائر.

129	الفقرة الثانية : انتخاب أعضاء مجلس النواب في المغرب.
132	الفقرة الثالثة : انتخاب أعضاء مجلس النواب في تونس.
136	الفرع الثاني : الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء المجلس النظير.
137	الفقرة الأولى : الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجلس الأمة في الجزائر.
138	أولا : الانتخاب غير المباشر لتلثي أعضاء مجلس الأمة.
142	ثانيا : تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة.
148	الفقرة الثانية: الانتخاب من فئات معينة لاختيار أعضاء مجلس المستشارين في المغرب.
157	الفقرة الثالثة: الدمج بين الانتخاب والتعيين لاختيار أعضاء مجلس المستشارين في تونس.
158	أولا : الانتخاب غير المباشر لاختيار بعض أعضاء مجلس المستشارين.
163	ثانيا : تعيين بعض أعضاء مجلس المستشارين.
170	المطلب الثاني : اختلاف شروط العضوية ومدتها.
171	الفرع الأول : المغايرة في شروط العضوية.
171	الفقرة الأولى : المغايرة من حيث السن.
171	أولا : سن مخفضة لاختيار أعضاء المجلس المنتخب كليا.
173	ثانيا : سن مرتفعة لاختيار أعضاء المجلس النظير.
177	الفقرة الثانية : الانتماء إلى فئات مختلفة.
182	الفرع الثاني : المغايرة في مدة العضوية.
182	الفقرة الأولى : مدة العضوية والتراوح بين التجديد وعدم التجديد.
182	أولا : قصر مدة العضوية وانعدام تجديدها الدوري في المجلس المنتخب كليا.
186	ثانيا : مدة العضوية أطول وتجديد دوري للمجلس النظير.
192	الفقرة الثانية : المغايرة في حالات انتهاء العضوية.
193	أولا : انتهاء المدة المحددة للمجلس.
194	ثانيا : حل المجلس.
204	المبحث الثاني :مظاهر الاشتراك بين مجلسي البرلمان.
205	المطلب الأول : المركز القانوني لعضو البرلمان.
205	الفرع الأول : قواعد الدخول إلى البرلمان.
205	الفقرة الأولى : حالات عدم القابلية للترشح.
210	الفقرة الثانية : حالات التنافي.
216	الفرع الثاني : قواعد ممارسة العضو لمهامه داخل البرلمان.
217	الفقرة الأولى : واجبات عضو البرلمان.
229	الفقرة الثانية : حقوق عضو البرلمان.

229	أولاً: الحصانة البرلمانية
240	ثانياً: التعويضات البرلمانية
248	المطلب الثاني : التنظيم الداخلي للبرلمان ونظام عمله.
248	الفرع الأول : تنظيم البرلمان.
249	الفقرة الأولى : أجهزة المجلسين.
249	أولاً : رئيسا المجلسين.
262	ثانياً : مكتبا المجلسين.
272	ثالثاً: لجان المجلسين
281	الفقرة الثانية: هيئات المجلسين
282	أولاً: هيئة الرؤساء
283	ثانياً: هيئة التنسيق
284	ثالثاً: المجموعات البرلمانية
288	الفرع الثاني: نظام عمل البرلمان
289	الفقرة الأولى: الدورات البرلمانية
289	أولاً: الدورة العادية
292	ثانياً: الدورة غير العادية
214	الفقرة الثانية: جدول الأعمال والجلسات العامة
294	أولاً: جدول الأعمال
297	ثانياً: الجلسات العامة
<b>الفصل الثالث: الإطار الوظيفي للثنائية المجلسية في الجزائر، المغرب وتونس.</b>	
303	المبحث الأول: الاختصاص التشريعي والرقابي
304	المطلب الأول: الاختصاص التشريعي
304	الفرع الأول: حجم الأداء التشريعي الخاص بكل مجلس
305	الفقرة الأولى: تهيئة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان في الجزائر
306	أولاً: إجراءات تشريعية باتجاه واحد في ظل التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996
307	I-المجلس الشعبي الوطني محرك العمل التشريعي
307	1-المبادرة بالقوانين
308	أ-مشاريع القوانين
310	ب-اقتراحات القوانين
314	2-المناقشة والتصويت
315	أ-الدراسة داخل اللجان

318	ب-التصويت خلال الجلسات العامة
321	II-تدخل مجلس الأمة في العمل التشريعي
322	1-مجلس الأمة وحدود المبادرة البرلمانية
323	أ-الإبعاد عن اقتراح القوانين بين الاختيار الأصلي والحثمية المفروضة واقعا
323	أ-1-مبررات إبعاد مجلس الأمة عن اقتراح القوانين
326	أ-2-عدم توافق النصوص القانونية وحقيقة إبعاد مجلس الأمة
329	ب-مجلس الأمة بين المبادرة الأصلية وغير المباشرة
329	ب-1-المبادرة بالتعديل الدستوري
332	ب-2-التعديلات طريق غير مباشر للمبادرة البرلمانية
336	2-التصويت وتبليغ النصوص القانونية
336	أ-نصاب التصويت
337	أ-1-الجانب الإيجابي
338	أ-2-الجانب السلبي
342	ب-تبليغ النصوص
344	ثانيا: إجراءات تشريعية باتجاهين في ظل التعديل الدستوري 07 مارس 2016
346	I-إعادة تهيئة العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان
346	1-الإبقاء على أولوية المجلس الشعبي الوطني في تحريك العم التشريعي
347	أ-مبادرة واسعة المجال لنواب المجلس
350	ب-تلقي السواء الأعظم من مشاريع الحكومة
353	ج-الإبقاء على ممارسة حق التعديل
354	2-إعطاء مجلس الأمة القدرة المشروطة على تحريك العمل التشريعي
355	أ-المبادرة المحدودة لأعضاء المجلس
360	ب-تلقي القدر المحدد من مشاريع الحكومة
361	ج-منح أعضاء المجلس حق التعديل صراحة
362	II-إعادة تهيئة إجراءات المناقشة، التصويت وتبليغ النصوص
263	1-الثابت والمتغير في إجراءات المداولة داخل اللجان والتصويت
363	أ-إجراءات التداول داخل اللجان
363	ب-إجراءات التصويت ونسبته
363	ب-1-على مستوى المجلس الشعبي الوطني
365	ب-2-على مستوى الأمة
367	2-تبليغ النصوص

367	أ-تبليغ النصوص حق مشترك لرئيسي المجلسين
368	ب-حضور متساوي للمجلسين في المداولة الثانية
368	الفقرة الثانية: تهيئة العمل التشريعي بين مجلس البرلمان في المغرب
370	أولاً: مجلس النواب المتدخل الأكبر لتحريك العمل التشريعي
370	I-سلطة اقتراح القوانين
370	أ-شروط ومجال اقتراح القوانين
374	ب-المناقشة والتصويت
379	ج-التبليغ والمداولة الثانية
380	II-استقبال الكم الأكبر من مشاريع الحكومة
381	1-مشاريع القوانين
382	2-مشاريع مراسيم القوانين
384	ثانياً: مجال تدخل مجلس المستشارين في العمل التشريعي
385	I-مجال متساوي لاقتراح القوانين
385	1-مجال مشترك مع مجلس النواب لاقتراح القوانين وإجراءات موحدة لمباشرة العمل التشريعي
385	أ-النص دستورياً على المجال الموحد لمباشرة اقتراح القوانين
386	ب-إجراءات موحدة لمباشرة العمل التشريعي
387	2-إحالة النص على مجلس النواب وحضور مجلس المستشارين في المداولة الثانية
387	أ-إحالة النص على مجلس النواب
388	ب-حضور مجلس المستشارين في المداولة الثانية
389	II-استقبال عدد محدد من مشاريع القوانين
390	1-حصر مجال مشاريع القوانين المودعة لدى مجلس المستشارين
391	2-إبعاد مجلس المستشارين من إيداع مشاريع مراسيم القوانين
392	الفقرة الثالثة: توزيع العمل التشريعي بين مجلسي البرلمان في تونس
393	أولاً: مجلس النواب صاحب الاختصاص التشريعي العام
394	I-إقتراح مشاريع القوانين اختصاص حصري لمجلس النواب
394	1-تنظيم ممارسة مجلس النواب للمبادرة البرلمانية
395	أ-الشروط
396	ب-تحديد المجال الذي تباشر فيه مبادرة النواب
398	2-الدراسة داخل اللجان والتصويت
398	أ-إجراءات العمل داخل اللجان

400	ب-مصادقة المجلس على النصوص
401	3-تبليغ النصوص وإمكانية طلب المداولة الثانوية
402	II-أولوية مجلس النواب في استقبال مشاريع رئيس الجمهورية
403	1-مشاريع قوانين رئيس الجمهورية
404	2-المراسيم
404	أ-المراسيم المتخذة خلال عطلة البرلمان
404	ب-مراسيم تفويض الاختصاص
405	ثانيا: حجم تدخل مجلس المستشارين في العمل التشريعي
405	I-إبعاد عن المبادرة البرلمانية بين الأصل والاستثناء
405	1-الأصل إبعاد مجلس المستشارين
407	2-التعديلات طريق غير مباشر للمبادرة البرلمانية
408	II-ضرورة تداول مجلس المستشارين فيما يحال إليه من مجلس النواب
409	1-التداول بخصوص مشاريع القوانين
410	أ-مشاريع قوانين رئيس الجمهورية
412	ب-مشاريع قوانين مجلس النواب
413	2-المصادقة على مشاريع قوانين التفويض لصالح رئيس الجمهورية
420	الفرع الثاني: حل الخلاف بين مجلسي البرلمان بخصوص النصوص القانونية
421	الفقرة الأولى: الجزائر وحل الخلاف بين مجلسي البرلمان
421	أولا: الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء في ظل التعديل الدستوري 28 نوفمبر 1996
421	I-شروط التأسيس
422	1-استدعاء اللجنة التزام حكومي
422	أ-طلب الاجتماع
424	ب-سلطة تقديرية واسعة في طلب الاجتماع
427	2-تعيين الأعضاء التزام برلماني
427	أ-تمثيل متساو للمجلسين
429	ب-تركيبة فعالة
430	ب-1-الاختيار التقني
431	ب-2-الاختيار السياسي
431	II-تفعيل أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء
432	1-العمل داخ اللجنة المتساوية الأعضاء

432	أ-تحديد موضوع المناقشات
434	ب-النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء
434	ب-1-التصويت لإرساء النص التوفيقي
436	ب-2-الوضع السياسي للمجلسين والنص التوفيقي للجنة
437	2-عرض النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء
437	أ-عرض النص التوفيقي التزام حكومي
440	ب-المصادقة على النص التوفيقي اختصاص برلماني
443	ثانيا: اللجنة المتساوية الأعضاء في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016
444	I-الثابت من دستور 1996 في حل الخلاف بين المجلسين في ظل التعديل الدستوري 2016
445	1-الثابت في شروط التأسيس
445	أ-استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
446	ب-تعيين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء
448	2-النص التوفيقي للجنة المتساوية الأعضاء
448	أ-ضرورة الوصول إلى نص توفيقي
448	ب-عرض النص التوفيقي للجنة المتساوية للمصادقة
450	II-المتغير عن دستور 1996 في حل الخلاف بين المجلسين في ظل التعديل الدستوري 2016
450	1-تأطير حق الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
451	2-المستجد في المواضيع المحالة على اللجنة المتساوية الأعضاء
452	3-التعامل مع النص التوفيقي للجنة في حال استمرار الخلاف حوله
454	الفقرة الثانية: حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في المغرب
457	الفقرة الثالثة: حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في تونس
458	أولا: شروط التأسيس
458	I-حق استدعاء اللجنة المشتركة المتناصفة
460	II-تعيين أعضاء اللجنة المشتركة المتناصفة
460	ثانيا: تحديد موضوع المناقشات والوصول إلى نص توفيقي
460	I-المواضيع المحالة على اللجنة المشتركة المتناصفة
461	II-الوصول إلى النص التوفيقي والتقرير النهائي بشأنه
466	المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي لمجلسي البرلمان في الجزائر المغرب وتونس
467	الفرع الأول: مجلس البرلمان وطرح المسؤولية السياسية
468	الفقرة الأولى: حدود تدخل مجلسي البرلمان لطرح مسؤولية الحكومة في الجزائر



468	أولاً: مناقشة مخطط عم الحكومة
468	I-قبول المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة تأثيره لتدخل مجلس الأمة
469	1-عرض مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني
470	2-تدخل مجلس الأمة
471	أ-عرض مخطط عمل الحكومة إجراء إلزامي
472	ب-إمكانية إصدار لائحة
473	ب-1-لائحة الإيجابية
475	ب-2-لائحة السلبية
477	II-رفض المجلس الشعبي الوطني مخطط عمل الحكومة مانع مؤقت من تدخل مجلس الأمة
481	ثانياً: بيان السياسة العامة
481	I-إجراء إلزامي أمام المجلس الشعبي الوطني
483	1-تتويج مناقشة البيان بلائحة
485	2-تتويج مناقشة البيان بملتمس رقابة
486	II-إجراء اختياري أمام مجلس الأمة
489	الفقرة الثانية: مجلسي البرلمان وطرح المسؤولية السياسية للحكومة في المغرب
489	أولاً: مجلس النواب وإثارة المسؤولية السياسية للحكومة
489	I-طرح مسؤولية الحكومة بمبادرة من مجلس النواب
490	1-التصويت على برنامج الحكومة
493	2-إيداع ملتمس الرقابة
494	II-طرح المسؤولية بمبادرة من الحكومة
496	ثانياً: مجلس المستشارين والمسؤولية السياسية للحكومة
498	الفقرة الثالثة: مجلسي البرلمان التونسي وطرح المسؤولية السياسية للحكومة
503	الفرع الثاني: الرقابة دون طرح المسؤولية السياسية
503	الفقرة الأولى: وسائل متابعة النشاط الحكومي في الجزائر
503	أولاً: الأسئلة
504	I-الأسئلة الشفوية والمكتوبة
506	II-المناقشة وأثارها
507	ثانياً: الاستجواب
508	I-تضييق مجال الأعمال
509	II-تعقيد الإجراءات
510	ثالثاً: لجان التحقيق

510	I-الإشياء
512	II-المهام
514	الفقرة الثانية: تساوي مجلسا البرلمان في مراقبة الحكومة دون إثارة مسؤوليتها السياسية بالمغرب
514	أولا: الأسئلة.
515	I-الأسئلة الشفوية
517	II-الأسئلة الكتابية
517	ثانيا: لجان تقصي الحقائق.
519	الفقرة الثالثة: متابعة النشاط الحكومي من قبل مجلسي البرلمان في تونس.
522	المبحث الثاني: إجتماع البرلمان بمجلسه
523	المطلب الأول: الإطار التنظيمي
524	الفرع الأول: الاستدعاء اختصاص مشترك
524	الفقرة الأولى: الاستدعاء من قبل السلطة التنفيذية
528	الفقرة الثانية: الاستدعاء من قبل مجلس البرلمان ذاتهما
532	الفرع الثاني: رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه اختصاص برلماني
532	الفقرة الأولى: اختصاص مشترك لرئيسي مجلسي البرلمان في الجزائر
535	الفقرة الثانية: رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه في المغرب
536	الفقرة الثالثة: رئاسة اجتماعات البرلمان المجتمع بمجلسيه في تونس
537	المطلب الثاني: الإطار الوظيفي
538	الفرع الأول: الاجتماع في الظروف العادية
538	أولا: ضمان الاستقرار المؤسسي
538	I-دور البرلمان حال شغور منصب رئاسة الدولة
541	II-تدخل البرلمان لتمديد مهمته النيابية
542	ثانيا: تحقيق التوازن المؤسسي
542	I-البرلمان والتعديل الدستوري
545	II-فتح مناقشة حول السياسة الخارجية
548	الفقرة الثانية: البرلمان المجتمع بمجلسيه في الظروف العادية بالمغرب
550	الفرع الثاني: الاجتماع في الظروف غير العادية
550	الفقرة الأولى: اشتراط الموافقة لتمديد حالتها الطوارئ والحصار
553	الفقرة الثانية: وجوب الاجتماع عند الحالة الاستثنائية والحرب
553	أولا: الحالة الاستثنائية

555	ثانياً: حالة الحرب
559	الخاتمة
579	المراجع.
596	فهرس الموضوعات