

جامعة سعيدة، الدكتور مولاي الطاهر



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

إشكالية الانتخاب و التعيين في تشكيل المؤسسات الدستورية

في الجزائر

دراسة حالة المؤسسة التشريعية

مذكرة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة ماستر في الحقوق

تخصص: دولة و مؤسسات

تحت إشراف الاستاد

دكتور: زيدان جمال

من إعداد الطالب:

عامر عمر الفاروق

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتور قميدي فوزي	أستاذ جامعي	جامعة سعيدة	رئيساً
أ.الدكتور زيدان جمال	أستاذ جامعي	جامعة سعيدة	مشرفاً ومقرراً
الدكتور خنفوسي عبد العزيز	أستاذ جامعي	جامعة سعيدة	عضواً

السنة الجامعية: 2026/2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((أَمَّنْ هُوَ قَانِتٌ ءَانَاءَ اللَّيْلِ سَاجِدًا وَقَائِمًا يَحْذَرُ الْآخِرَةَ وَيَرْجُوا رَحْمَةَ رَبِّهِ قُلْ

هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُولُوا الْأَلْبَابِ))

الآية 9 من سورة الزمر

الإهداء

إلى من قال فيهم المولى تبارك وتعالى بعد بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ:
"وَوَصَّيْنَا الْإِنْسَانَ بِوَالِدَيْهِ حُسْنًا وَإِنْ جَاهَدَاكَ لِتُشْرِكَ بِي مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَا إِلَيَّ مَرْجِعُكُمْ فَأُنَبِّئُكُم بِمَا كُنتُمْ تَعْمَلُونَ" الآية 70 سورة العنكبوت
"وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا إِمَّا يَبُلُغَنَّ عِنْدَكَ الْكِبَرَ أَحَدُهُمَا أَوْ كِلَاهُمَا فَلَا تَقُلْ لَهُمَا أُفٍّ وَلَا تَنْهَرْهُمَا وَقُلْ لَهُمَا قَوْلًا كَرِيمًا (23)
وَاخْفِضْ لَهُمَا جَنَاحَ الذُّلِّ مِنَ الرَّحْمَةِ وَقُلْ رَبِّ ارْحَمْهُمَا كَمَا رَبَّيَانِي صَغِيرًا" سورة

الإسراء - الآية 22-23

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله وأطال في عمرهما
إلى كل الإخوة والزوجة والأبناء وأهل والأقارب و الأصدقاء والزملاء
إلى كل أساتذتي الكرام وأخص بالذكر أستاذي الفاضل الأستاذ :

زيدان جمال

كلمة شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين نحمده حمد الشاكرين ونستجيب له استجابة الطائعين،
والصلاة والسلام على سيدنا وحبينا وقدوتنا وشفيعنا محمد بن عبد الله، إمام
خير أمة أخرجت للناس، وقائد الغر المحجلين، وعلى آله الطيبين الطاهرين
أجمعين وجميع الأنبياء والمرسلين ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.
مصادقا لقول المولى تبارك وتعالى بعد بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ " وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ
لَئِنْ شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِنْ كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ " الآية 70 سورة إبراهيم
فالحمد والشكر لله حمدا كثيرا على إتمام هذا العمل المتواضع ، كما أتوجه بخالص
شكري وامتناني إلى أستاذي الفاضل الكبير في تواضعه، العالم في علمه ،الطيب
في تعامله،الرحب في صدره،الأستاذ الدكتور :زيدان جمال ،الذي شرفني بقبوله
الإشراف على هذه الأطروحة والذي ساعدني بتوجيهاته القيمة، ونصائحه النيرة
طيلة فترة البحث،فله مني كل الشكر، وجزاه الله عنا كل خير،ودام ذخرا للوطن
والعلم.

كما أتوجه بالشكر والتقدير إلى كل أساتذتي الأفاضل الذين كانوا سندا طيلة
مسارنا الدراسي

قائمة المختصرات

المختصر	المقصود به
ج.ج.د.ش	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
م.ش.و	المجلس الشعبي الوطني
أ.م	مجلس الأمة
ج.ر	الجريدة الرسمية
ق.ع	قانون عضوي
د	دستور
ن.د	نظام داخلي
ص	صفحة
ج	جزء
ط	طبعة
ق.د	قانون دستوري
ق.إ	قانون الانتخابات
APN	Assemblée Populaire Nationale
Sénat	Conseil de la Nation
JO	Journal Officiel

مقدمة

مقدمة

لم يعد تنظيم السلطة في الدولة الحديثة مسألة شكلية أو تقنية محضة، بل أصبح من صميم البناء الدستوري الذي تتوقف عليه طبيعة النظام السياسي كله. فالدولة لا تقوم فقط على شعب وإقليم وسلطة، وإنما تقوم كذلك على هندسة قانونية ومؤسسية دقيقة تضبط كيفية توزيع الاختصاصات، وتحدد الجهة التي تباشرها، وتبين الحدود التي تقف عندها كل سلطة في مواجهة غيرها. ومن ثم فإن الحديث عن المؤسسة الدستورية لا يمكن أن ينفصل عن الحديث عن البناء المؤسسي للدولة، لأن هذا البناء هو الذي يكشف حقيقة النظام المعتمد فيها، ويظهر ما إذا كانت السلطة موزعة على نحو يحقق التوازن والتكامل، أو متركزة بطريقة تفتح الباب أمام تغول هيئة على أخرى. والقانون الدستوري، في جوهره هو الفرع الذي يعنى بهذا الضبط، لأنه ينظم الدولة من حيث شكلها ونظام الحكم فيها، والسلطات العامة واختصاصاتها والعلاقات التي تنشأ بينها، كما يحدد الإطار القانوني الذي تمارس في داخله السلطة السياسية¹.

وإذا كان الدستور هو الوثيقة القانونية العليا في الدولة، فإن قيمته الحقيقية لا تظهر فقط في كونه أسمى من غيره من القواعد، وإنما في كونه المرجع الذي يضبط بناء مؤسسات الدولة و حركيتها ، ويمنع التداخل غير المشروع بينها، ويضع لكل سلطة إطارها ووظيفتها وحدودها. لذلك ارتبطت فكرة دولة القانون، في الفكر الدستوري الحديث، بفكرة خضوع السلطة للقانون، لا خضوع الأفراد وحدهم له. وهذا المعنى هو الذي يجعل البناء المؤسسي تجسيدا بنويا يضمن مبدأ المشروعية ، لا مجرد وسيلة لتنظيم المرافق. فالمؤسسات الدستورية حين ترتب على أساس واضح، تصبح عامل استقرار و ضمان، أما إذا تداخلت حدودها أو اختلت طريقة بنائها، تحولت إلى مصدر توتر واضطراب في عمل الدولة. لذلك كان اهتمام الدساتير الحديثة بتوزيع وظائف الدولة على سلطات ثلاث، هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مع ترتيب العلاقات بينها في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات بصورة مختلفة².

¹ فاطمة موساوي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2023، ص 5 وما بعدها

² عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 706-709

والمؤسسات الدستورية المرتبطة بالسلطات العامة الثلاثة لا تمثل مجرد أجهزة منفصلة، بل تمثل في مجموعها الهيكل الحقيقي للدولة. فالسلطة التشريعية تضطلع بوضع القواعد القانونية العامة والمجردة، والسلطة التنفيذية تتولى تنفيذها وتسيير الشأن العام، أما السلطة القضائية فتسهر على احترام القانون والفصل في المنازعات. غير أن قيمة هذا التصنيف لا تقف عند هذا الحد، لأن الأهم من وجود هذه السلطات هو الكيفية التي تنتظم بها داخل الدستور. فبعض الدساتير تقيم فصلا شديدا بينها، وبعضها يقر فصلا مرنا يقوم على التعاون والرقابة المتبادلة، وبعضها يعرف صورا مختلطة تميل فيها الكفة إلى سلطة دون أخرى. ولهذا فإن البناء المؤسساتي لا يفهم من زاوية التعداد، بل من زاوية العلاقة، لأن العلاقة بين السلطات هي التي تكشف حقيقة النظام السياسي، وتبين إن كان البرلمان يؤدي دورا حقيقيا في صناعة القرار، أو أن موقعه قد ضاق لحساب هيئات أخرى، خاصة السلطة التنفيذية³.

وفي هذا الإطار، تحتل المؤسسة التشريعية مكانة خاصة، لأنها أكثر المؤسسات اتصالا بفكرة التمثيل السياسي، وأكثرها تأثيرا في ترجمة الإرادة العامة إلى قواعد ملزمة. فهي المؤسسة التي يفترض أن يعبر من خلالها الشعب عن إرادته في صورة قانون، وهي التي تتجسد فيها، من حيث الأصل، فكرة النيابة السياسية. لذلك فإن البحث في كيفية تشكيل المؤسسة التشريعية لا يعد بحثا في مسألة شكلية أو سابقة على عملها فحسب، بل هو بحث في طبيعتها الدستورية ذاتها. فالجلس النيابي الذي يتكون عن طريق الانتخاب المباشر لا يحمل الدلالة نفسها التي يحملها المجلس الذي يتكون عن طريق الانتخاب غير المباشر، كما أن المؤسسة التي يدخل التعيين في بنائها لا يمكن أن تقرأ القراءة نفسها التي تقرأ بها مؤسسة تقوم حصرا على الاختيار الشعبي. ومن هنا تبرز العلاقة الوثيقة بين ضابط البناء المؤسساتي للدولة وبين موضوع هذه الدراسة، لأن أسلوب التشكيل في ذاته جزء من التنظيم الدستوري، وعنصر مؤثر في شرعية المؤسسة وموقعها ووظيفتها⁴.

³ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 14، 2021، ص 1213-1214

⁴ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، 2013، ص 183-185

وتؤكد أهمية هذه المسألة في التجربة الجزائرية على وجه الخصوص، لأن المؤسسة التشريعية فيها لم تبق على صورة واحدة منذ الاستقلال، بل عرفت تحولات دستورية وسياسية متعاقبة. فقد بدأت بنظام المجلس الواحد في ظل حكم الحزب الواحد، ثم استمرت الأحادية البرلمانية حتى مع بداية التعددية السياسية في دستور 1989، قبل أن يتحول النظام البرلماني ابتداء من دستور 1996 إلى نظام الغرفتين بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني. ولم يكن هذا التحول عشوائياً، بل ارتبط بظروف سياسية ومؤسسية كشفت حدود البناء السابق، ودفعت إلى البحث عن صيغة جديدة يراعى فيها التوازن والضبط واستمرارية الدولة، واحتواء نتائج التعددية الحزبية داخل إطار مؤسسي أكثر تعقيداً. ولهذا فإن دراسة المؤسسة التشريعية في الجزائر لا يمكن أن تنفصل عن دراسة تطورها التاريخي والدستوري، لأن كل مرحلة من هذه المراحل كانت تعكس تصوراً معيناً للعلاقة بين التمثيل الشعبي والاستقرار السياسي وموقع البرلمان داخل الدولة⁵.

وتزداد الإشكالية وضوحاً حين نلاحظ أن الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري أي مجلس الأمة لم تبني على الانتخاب وحده، بل على صيغة مختلطة تجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين الرئاسي. فهذا الاختيار لم يمر في الفقه الدستوري الجزائري من غير نقاش، بل كان محور جدل متواصل بين من رأى فيه وسيلة لتوسيع التمثيل وإدماج الكفاءات وتحقيق نوع من التوازن داخل السلطة التشريعية، وبين من اعتبره مدخلاً إلى إضعاف نقاء التمثيل النيابي، وإلى إقحام السلطة التنفيذية في تشكيل جزء من المؤسسة التي يفترض فيها أن تمارس إلى جانب وظيفتها التشريعية، قدراً من الرقابة والتوازن تجاه هذه السلطة نفسها. ومن ثم فإن إشكالية الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة لدستورية، وبالأخص المؤسسة التشريعية ليست مجرد مسألة إجرائية، بل هي مسألة تمس جوهر النيابة السياسية وحدود الشرعية الديمقراطية وطبيعة البناء الدستوري للدولة⁶.

⁵ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 1-12

⁶ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 6

كما أن التطورات الدستورية اللاحقة، خاصة تعديل 2016 وتعديل 2020، أكدت أن النقاش حول مجلس الأمة لم يكن نقاشا عابرا، لأن هذه التعديلات جاءت استجابة لحملة من الانتقادات التي وجهت إلى موقع الغرفة الثانية واختصاصاتها ومركزها في العملية التشريعية. فقد تم توسيع بعض صلاحيات المجلس، مع الإبقاء في الوقت نفسه على البنية العامة التي يقوم عليها، وهو ما يدل على أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتراجع عن خيار الثنائية البرلمانية، لكنه حاول إعادة ضبط بعض تفاصيلها من أجل تحقيق قدر أكبر من التوازن بين الغرفتين، ومن أجل معالجة بعض الاختلالات التي ظهرت في التطبيق. وهذا يؤكد أن البناء المؤسساتي للمؤسسة التشريعية في الجزائر ظل موضوع مراجعة دائمة، وأنه لم يستقر بصورة نهائية، الأمر الذي يمنح هذه الدراسة مشروعية علمية وعملية في آن واحد⁷.

وتنبع أهمية الموضوع كذلك من أن المؤسسة التشريعية تمثل في الأصل إحدى الدعامات الأساسية لدولة القانون. فكلما كان بناؤها سليما، وكلما كانت طريقة تشكيلها منسجمة مع وظيفتها، تعززت قدرة الدولة على تحقيق الشرعية والتوازن والرقابة المتبادلة بين المؤسسات. أما إذا اختل هذا البناء أو جاءت طريقة التشكيل على نحو يضعف استقلال المؤسسة أو يثير الشك في تمثيلها الحقيقي، فإن أثر ذلك لا يقف عند البرلمان وحده، بل يمتد إلى مجمل النسق الدستوري. ولعل هذا ما يجعل موضوع الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة التشريعية موضوعا يتجاوز حدود البرلمان ليصل إلى صميم نظرية الدولة نفسها، لأن بناء المؤسسة التشريعية يكشف في النهاية كيف تنظر الدولة إلى التمثيل، وكيف توازن بين الإرادة الشعبية والضرورات السياسية، وكيف توزع القوى السياسية داخل مؤسساتها. وفي هذا المعنى يكتسب الموضوع بعدا نظريا يتصل بفهم النظام النيابي، وبعدا عمليا يتصل بمدى نجاح التجربة الجزائرية في بناء مؤسسة تشريعية تؤدي وظيفتها في إطار من التوازن والفعالية⁸.

⁷ عمر ثامري، "إصلاح مجلس الأمة زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية،

العدد 12، 2021 ص 144

⁸ معمر نصر الدين، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 120-121

ولا يخرج هذا المعنى عن القيم العليا التي تقوم عليها فكرة العدل في الحكم وتنظيم السلطة، وهي قيم أكدها الشرع الإسلامي في أكثر من موضع، ومن ذلك قوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ﴾ [النحل: 90].

فإقامة المؤسسات على أساس منضبط، وتوزيع الاختصاصات بطريقة تمنع التسلط، وتقييد ممارسة السلطة بقواعد أعلى، كلها معان تلتقي مع جوهر فكرة العدل والنظام، وإن أخذت في الدولة الحديثة صورة قواعد دستورية وتنظيمات مؤسساتية دقيقة. ومراد من هذا المعنى هنا لا يقصد به الخروج عن الطابع القانوني للبحث، وإنما يراد به الإشارة إلى أن ضبط البناء المؤسساتي للدولة يندرج في إطار شامل قوامه العدل، ومنع العبث في استعمال السلطة.

وانطلاقاً من ذلك، تتحدد أهمية الموضوع في كونه يمس واحدة من أكثر المسائل حساسية في القانون الدستوري، وهي كيفية بناء المؤسسة التشريعية داخل الدولة، وما يترتب عن ذلك من آثار على التمثيل والوظيفة والتوازن بين السلطات. كما تتأكد هذه الأهمية في خصوصية التجربة الجزائرية، باعتبارها تجربة انتقلت من الأحادية إلى الازدواجية، واعتمدت داخل الغرفة الثانية أسلوباً مركباً في التشكيل، ثم عرفت تعديلات لاحقة مست اختصاصات هذه الغرفة ومكانتها. أما مبررات اختيار الموضوع، فتعود من جهة إلى طبيعته العلمية التي تجمع بين النظرية والتطبيق، ومن جهة أخرى إلى راهنتيه داخل النقاش الدستوري الجزائري، ثم إلى ما يتيح من مجال للمقارنة بين التجربة الوطنية وبعض النماذج المقارنة، وخاصة الفرنسية بما يساعد على فهم خصوصية الحلول التي أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري⁹، وبالإضافة إلى أن الموضوع له الصلة بالتخصص العلمي الأكاديمي {ماستر دولة و مؤسسات}. وعلى هذا الأساس، يمكن صياغة إشكالية الدراسة في السؤال الرئيسي الآتي: إلى أي مدى ينسجم أسلوب الانتخاب و التعيين مع ضوابط البناء المؤسساتي للدولة في تشكيل المؤسسة التشريعية في الجزائر؟

⁹ The National Assembly in the French Institutions, French Republic Publications, Paris, 2018, p. 7-10

ويتفرع عن هذه الإشكالية عدد من التساؤلات الفرعية، من أهمها: ما المقصود بالنظام النيابي من حيث معايير المعرفة والوظيفية والدستورية؟ وكيف تطورت صور تشكيل المجالس النيابية بين الأحادية والثنائية؟ وما موقع الانتخاب والتعيين داخل أساليب تشكيل المؤسسة التشريعية؟ وكيف تطورت المؤسسة التشريعية في الجزائر من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين؟ ثم ما المبررات التي استند إليها المؤسس الدستوري في إدخال التعيين داخل تشكيل مجلس الأمة، وما أثر ذلك على مركز هذه المؤسسة داخل النظام الدستوري الجزائري؟

وتقوم هذه الدراسة على **فرضيات**، مفادها أولا أن أسلوب التشكيل ليس عنصرا شكليا منفصلا عن طبيعة المؤسسة التشريعية، بل هو عامل مؤثر في شرعيتها ووظيفتها ومكانتها داخل البناء المؤسساتي للدولة. وثانيا أن الانتخاب يظل الأسلوب الأصلي والأقرب إلى المنطق النيابي، أن التعيين يشكل الأسلوب الاستثنائي المكمل. وثالثا إن أسلوب تشكيل المؤسسة التشريعية يمثل مؤشرا لقياس درجة تأثير وتدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية و أن التجربة الجزائرية في نظام المجلسين رغم ما حققته من تدعيم للبناء المؤسساتي، ما تزال تثير إشكالات تتعلق بحدود التمثيل في الغرفة الثانية ومدى تأثير التعيين على استقلالها ومركزها في مواجهة السلطة التنفيذية¹⁰ وبالإضافة أن اختيار أسلوب الانتخاب و التعيين أو الأسلوب المختلط في بناء المؤسسة التشريعية يعكس جدلية الاستقلالية و التبعية .

أما نطاق الدراسة، فإنه يتحدد مكانيا في الجزائر بوصفها مجال الدراسة الأصلي، مع الاستئناس بالتجربة الفرنسية كلما اقتضى التحليل المقارن ذلك. ويتحدد زمانيا من الاستقلال إلى سنة 2026 من حيث تتبع تطور المؤسسة التشريعية الجزائرية، مع تركيز خاصة على مرحلة ما بعد دستور 1996 وما أعقبها من تعديلات، وخاصة تعديل 2016 وتعديل 2020، لارتباطها المباشر بإشكالية مجلس الأمة وموقعه في النظام الدستوري¹¹.

¹⁰ عمر، ثامري "إصلاح مجلس الأمة: زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، 2021، ص 500

¹¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996، الديباجة والمواد المتعلقة بالبرلمان

ومن أجل الإحاطة بالموضوع، اعتمدت الدراسة على **المنهج الوصفي** في وصف النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للمؤسسة التشريعية ، وعلى **المنهج التاريخي** لتتبع تطور البرلمان الجزائري من الأحادية إلى الازدواجية، وعلى **المنهج المقارن** في حدود ما يسمح به الموضوع، خاصة عند الاستعانة بالتجربة الفرنسية لتوضيح بعض الجوانب المتعلقة بنظام الغرفتين. كما اقتضت طبيعة المسألة قدرا من المقاربة النقدية، نظرا لما تثيره طريقة التشكيل المختلطة من خلاف فقهي ودستوري حول مدى انسجامها مع الطبيعة التمثيلية للمؤسسة التشريعية¹².

ولم تخل الدراسة من **صعوبات**، من أبرزها تشتت المادة المرجعية بين مؤلفات عامة في القانون الدستوري والنظم السياسية، ودراسات خاصة بمجلس الأمة والثنائية البرلمانية، ونصوص دستورية وقانونية متفرقة، فضلا عن صعوبة الفصل أحيانا بين ما هو منصوص عليه قانونا وما هو متحقق فعلا في الممارسة السياسية. كما برزت صعوبة أخرى تتعلق بتقييم بعض المؤسسات لأن النصوص لا تكفي وحدها للحكم على فعاليتها ما لم تقرأ في ضوء السياق السياسي والوظيفي الذي تعمل فيه. غير أن هذه الصعوبات لم تكن مانعا، بل كانت حافزا إلى مزيد من التحليل والتدقيق والمقارنة¹³.

وبناء على ما تقدم، اقتضت طبيعة الموضوع تقسيم هذه الدراسة إلى **فصلين**. خصص **الفصل الأول** للإطار الإيستمولوجي للنظام النيابي، من خلال بيان المعايير المعرفية للنظام النيابي وصور تشكيل المجالس النيابية. أما **الفصل الثاني** فقد خصص لأساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية وتطور المؤسسات التشريعية في الجزائر، مع تتبع أسلوب الانتخاب وأسلوب التعيين والأسلوب المختلط، ثم تحليل المراحل التي مرت بها المؤسسة التشريعية الجزائرية من الأحادية البرلمانية إلى الازدواجية البرلمانية، وصولا إلى تقييم نظام المجلسين وأساليب تشكيلهما ومبررات ذلك.

¹² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 12

¹³ المرجع السابق، ص 12

الفصل الأول

الإطار الإيستمولوجي للنظام النيابي

الفصل الأول: الإطار الإيستمولوجي للنظام النيابي

إن الإحاطة السليمة بموضوع الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة التشريعية تقتضي في مرحلة أولية، الرجوع إلى الإطار الإيستمولوجي للنظام النيابي ذاته، لأن هذا النظام لم ينشأ مجرد ممارسة سياسية عفوية، بل بني على جملة من الأسس الفقهية والدستورية والوظيفية التي تحدد مفهومه، وتفسر كيفية اشتغاله، وتكشف الخلفيات التي تحكم بناء المؤسسة التشريعية داخله. لذلك لا يكفي في هذه المرحلة، وصف البرلمان أو تعداد غرفه أو الحديث عن انتخاب أعضائه، بل يلزم الرجوع إلى المعايير المعرفية التي يقوم عليها، لأن هذه المعايير هي التي تسمح بفهم من يملك السيادة وكيف تمارس، ومن يمثل داخل البرلمان، وما إذا كان هذا التمثيل يقوم على الإرادة الشعبية المباشرة أو على تصور أوسع يتصل بالأمة والدولة والاستمرارية المؤسسية. ومن هنا سيتناول هذا الفصل مبحثين، يخصص أولهما للمعايير المعرفية للنظام النيابي، بينما يخصص ثانيهما لصور تشكيل المجالس النيابية، حتى يتأسس البحث لاحقاً على أرضية نظرية صلبة قبل الانتقال إلى دراسة التجربة الجزائرية وتفصيلات البناء التشريعي فيها¹⁴.

¹⁴ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2007-2006، ص 3

المبحث الأول: المعايير (المحددات) المعرفية للنظام النيابي

لا يمكن دراسة النظام النيابي من زاوية تقنية أو مؤسساتية خالصة، لأن وراء تنظيمه العضوي والوظيفي أصولاً فكرية وفقهية ودستورية تفسر نشأته وتحدد منطقته الداخلي. فالنظام النيابي ليس مجرد وسيلة لتنظيم الانتخابات أو توزيع المقاعد أو تحديد اختصاصات البرلمان، بل هو بناء معرفي متكامل يقوم على تصور معين لمصدر السلطة وطبيعة السيادة، وشكل التمثيل السياسي، وحدود العلاقة بين المنتخبين والناخبين، وموقع المؤسسة التشريعية في مواجهة بقية السلطات. ولهذا فإن فهم هذا النظام يقتضي التوقف عند محدداته المعرفية الأساسية التي بدونها يصعب تفسير أنماط تشكيل المجالس النيابية أو تقويمها. وعليه سيتناول هذا المبحث جملة من المعايير التي تكشف جوهر النظام النيابي، ويأتي في مقدمتها المعيار الفقهي الذي يفسر الإطار النظري الذي نشأ فيه البرلمان، والذي تظهر من خلاله بوضوح نظريتنا سيادة الشعب وسيادة الأمة باعتبارهما من أهم المرجعيات المؤسسة لفكرة النيابة السياسية¹⁵.

المطلب الأول: المعيار الفقهي

يقوم المعيار الفقهي في دراسة النظام النيابي على البحث في الأساس النظري الذي يبرر إسناد السلطة إلى ممثلين يمارسونها باسم الجماعة السياسية. فالقضية لا تتعلق هنا فقط بوسائل الانتخاب أو بنوع البرلمان أو بعدد غرفه، بل تتصل بالسؤال الأعمق: من هو صاحب السيادة في الدولة؟ هل هو الشعب باعتباره مجموع الأفراد؟ أم الأمة باعتبارها شخصا معنويا مجردا يسمو على الأفراد الذين يؤلفونها؟ وما النتائج التي تترتب عن الأخذ بكل تصور من هذين التصورين على طبيعة النيابة، وعلى مركز النائب داخل البرلمان، وعلى فهم الانتخاب ذاته؟ ولهذا ظهرت في الفقه الدستوري نظريتان كبيرتان شكلتا الأساس النظري للنظام النيابي، هما نظرية سيادة الشعب ونظرية سيادة الأمة، وقد ترتب عن كل واحدة منهما نتائج مختلفة في فهم التمثيل السياسي والوظيفة النيابية. ومن ثم فإن دراسة هاتين النظريتين ليست دراسة تاريخية محضة، بل تمثل مدخلا ضروريا لفهم الجدل الدستوري الذي يرتبط بأساليب تشكيل المؤسسة التشريعية، وخاصة إذا تعلق الأمر بالمزج بين الانتخاب والتعيين¹⁶.

¹⁵ مطبوعة القانون الدستوري، موجهة لطلبة الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2024-2025، ص 39-40

¹⁶ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 3

الفرع الأول: نظرية سيادة الشعب

تنطلق نظرية سيادة الشعب من فكرة أساسية مفادها أن السيادة لا تعود إلى كيان معنوي مجرد، وإنما إلى مجموع الأفراد المكونين للشعب. وبذلك يصبح كل فرد جزءا من صاحب السيادة، لا مجرد عنصر تابع له. وهذا التصور يؤدي إلى نتيجة مباشرة، وهي أن السلطة لا تكون مشروعة إلا إذا أمكن إرجاعها إلى الإرادة الشعبية باعتبارها مجموع الإرادات الفردية التي يتكون منها الشعب. ولذلك ارتبطت هذه النظرية، في الفقه السياسي والدستوري، بفكرة الديمقراطية المباشرة أو غير المباشرة¹⁷، لأنها تفترض أن الأصل هو أن يمارس الشعب سيادته بنفسه ما أمكن، وأن اللجوء إلى التمثيل النيابي لم يكن إلا حلا عمليا فرضته اعتبارات الحجم وتعقد الحياة السياسية واستحالة اجتماع المواطنين جميعا لمباشرة السلطة بأنفسهم¹⁸.

ويترتب عن هذا الفهم أن الانتخاب في ظل نظرية سيادة الشعب، لا يعد مجرد وسيلة إجرائية لاختيار الحكام أو النواب، بل يعد تعبيراً عن حق أصيل للفرد في المساهمة في ممارسة السيادة. فبما أن الشعب بمعناه العددي، هو مالك السيادة فإن كل فرد يملك نصيباً منها، ومن ثم يغدو الانتخاب حقاً سياسياً شخصياً، ويقترّب النائب من أن يكون وكيلاً عن الناخبين لا ممثلاً لكيان مجرد منفصل عنهم. ولهذا كانت هذه النظرية أقرب إلى الإقرار بالوكالة الإلزامية، وإمكان إخضاع المنتخب لإرادة من انتخبوه، أو على الأقل إبقاء الصلة قوية بين النائب ودائرته أو ناخبيه، لأن النائب هنا لا يستمد مركزه من استقلاله عن الشعب، بل من كونه أداة لتجسيد إرادته داخل المؤسسات¹⁹، كما أن نظرية سيادة الشعب تؤدي إلى نتائج عملية أخرى، منها التوسع في حق الاقتراع، والاعتراف بوسائل أخرى لممارسة السيادة غير الانتخاب الدوري، وفي مقدمتها الاستفتاء الشعبي.

¹⁷ الديمقراطية المباشرة هي التي يباشر فيها الشعب السلطة بنفسه دون وساطة، أما شبه المباشرة فهي التي يمارس فيها الشعب السلطة بواسطة ممثلين ومنتخبين: الدكتور محمد الصغير بعلي، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر ص 62-65.

¹⁸ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 40

¹⁹ المرجع نفسه، ص 6-9

فالاستفتاء وفق هذا التصور، ليس تدييرا استثنائيا أو شكليا، بل يعد امتدادا طبيعيا لفكرة أن الشعب ينبغي أن يحتفظ بإمكانية التعبير المباشر عن إرادته في القضايا الكبرى. ولهذا ارتبطت نظرية سيادة الشعب في تطورها الحديث بالتأكيد على حرية الشعب في اختيار ممثليه، وعلى دور الانتخابات الدورية في إضفاء المشروعية على السلطة، وعلى أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية²⁰.

غير أن الأخذ الصارم بنظرية سيادة الشعب يثير صعوبات عملية وفقهية واضحة فالنظام النيابي لا يستطيع أن يعمل بصورة مستقرة إذا ظل النائب مجرد ناقل حرفي لإرادة ناخبيه، لأن البرلمان ليس جمعا حساسيا لرغبات محلية متفرقة، بل هو مؤسسة لصياغة الإرادة العامة في بعدها الوطني. وإذا ألزم النائب التزاما كاملا بإرادة دائرته، ضعفت فكرة المصلحة العامة الجامعة، وتحول العمل البرلماني إلى مجرد تجميع لمطالب جزئية قد تتعارض فيما بينها. ولهذا بدأ الفقه الدستوري يلاحظ أن نظرية سيادة الشعب، رغم ما تحمله من مضمون ديمقراطي قوي، لا تكفي وحدها لتفسير النظام النيابي الحديث، ولا تنسجم بالكامل مع متطلبات العمل البرلماني القائم على المداولة والتوفيق بين المصالح وصياغة إرادة عامة لا تحتل في المجموع العددي البسيط لإرادات الأفراد²¹.

لهذا لم تحتف نظرية سيادة الشعب من الفكر الدستوري، لكنها لم تبق في صورتها الخالصة الأولى. فالممارسة الديمقراطية الحديثة أخذت ببعض نتائجها كالإقرار بالاقتراع العام والاستفتاء وحرية الشعب في اختيار ممثليه، لكنها تجاوزت في الوقت نفسه بعض آثارها، وخاصة ما يتعلق بالوكالة الإلزامية وإخضاع النائب لإرادة ناخبيه المباشرة. وبهذا المعنى يمكن القول إن نظرية سيادة الشعب ظلت حاضرة كمصدر للديمقراطية الانتخابية والمشاركة السياسية، لكنها لم تعد وحدها الأساس الكافي لبناء النظام النيابي في صورته المعاصرة.

²⁰ ، عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007 ص 10

²¹ المرجع نفسه، ص 19

الفرع الثاني: نظرية سيادة الأمة

تقوم نظرية سيادة الأمة على أساس مغاير لما سبق، إذ لا تجعل السيادة ملكا لمجموع الأفراد باعتبارهم أشخاصا طبيعيين، وإنما تجعلها للأمة بوصفها كيانا معنويا يسمو على الأفراد، ويتجاوز الموجودين في لحظة معينة ليشمل الماضي والحاضر والمستقبل في إطار وحدة سياسية وقانونية مستمرة. وبهذا المعنى فإن الأمة ليست مجرد مجموع الناخبين الفعليين، وليست الحصيلة الحسابية للإرادات الفردية، بل هي كيان أعلى وأكثر تجريدا واستمرارا من الأفراد الذين يكونونها في زمن معين. ولذلك تكون السيادة هنا واحدة وغير قابلة للتجزئة، تملكها الأمة في مجموعها وتفوض ممارستها إلى ممثليها²².

ويترتب عن هذا التصور أثر بالغ الأهمية في بناء النظام النيابي، وهو أن النائب لا يمثل ناخبيه وحدهم، ولا دائرته الانتخابية فقط، بل يمثل الأمة بأكملها. ومن هنا جاءت النتيجة الفقهية التي تعد من أهم مخرجات هذه النظرية، وهي رفض الوكالة الإلزامية. فبما أن النائب يمثل الأمة في كليتها، لا مجموعة جزئية من الناخبين، فإنه لا يخضع قانونا لتعليمات دائرته، ولا يكون ملزما بتبني إرادة ناخبيه المباشرة. وبهذا يتحول البرلمان من مجرد إطار لتجميع الإرادات الجزئية إلى مؤسسة وطنية تتكون فيها الإرادة العامة من خلال النقاش والمداولة والتصويت. ولذلك كانت نظرية سيادة الأمة أكثر ملاءمة للنظام النيابي الكلاسيكي، لأنها منحت النائب مركزا مستقلا نسبيا عن ناخبيه، وربطت شرعيته بالمصلحة العامة للأمة لا بالرغبات المحلية أو الجزئية²³.

كما أن نظرية سيادة الأمة تؤدي إلى إعادة تعريف الانتخاب نفسه. ففي حين يكون الانتخاب في نظرية سيادة الشعب، أقرب إلى ممارسة مباشرة لجزء من السيادة يملكه الفرد، يصبح في نظرية سيادة الأمة وسيلة لتعيين من يمارسون السيادة باسم الأمة. وهذا الفارق دقيق لكنه جوهري، لأنه ينقل الانتخاب من كونه حقا شخصا إلى كونه في الوقت نفسه وظيفة قانونية واجتماعية تؤدي إلى اختيار ممثلين يمارسون اختصاصاتهم في إطار من الاستقلال المؤسسي.

²² المرجع السابق، ص 3

²³ مطبوعة القانون الدستوري، موجهة لطلبة الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2024-2025، ص 40

ولهذا ذهب بعض الفقه إلى أن الانتخاب يجمع بين الصبغتين معا، فهو حق عند التسجيل في القوائم الانتخابية، ثم يتحول إلى وظيفة عند التعبير عن الإرادة واختيار الممثلين. وهذا التداخل هو الذي يفسر لماذا لم تعد الممارسة الدستورية الحديثة تأخذ بالنظريتين في صورة متقابلة حادة، بل تمزج بين بعض نتائجهما مع غلبة محسوسة لنظرية سيادة الأمة في الأنظمة النيابية الليبرالية²⁴.

وتؤكد القيمة التفسيرية لنظرية سيادة الأمة أكثر عند دراسة المؤسسة التشريعية في الأنظمة التي تأخذ بالغرفتين أو تعتمد صيغ تشكيل مركبة. فحين يقال إن عضو البرلمان يمثل الأمة لا دائرته وحدها، يصبح من الممكن تبرير بعض أشكال المغايرة في تكوين الغرف النيابية، سواء من حيث طريقة الانتخاب أو من حيث إدخال عناصر أخرى تتصل بالخبرة أو الاستقرار أو التوازنات المؤسساتية. ولهذا تبدو هذه النظرية أكثر قابلية لتفسير بعض الاختيارات الدستورية التي لا تقوم فيها المؤسسة التشريعية على الانتخاب الشعبي المباشر وحده، كما هو الحال في بعض الغرف الثنائية أو في المجالس التي يدخل التعيين في تركيبها إلى جانب الانتخاب²⁵.

وفي هذا السياق تزداد أهمية نظرية سيادة الأمة بالنسبة لموضوع هذه المذكرة، لأنها تساعد على فهم الأساس الفقهي الذي يمكن أن يستند إليه المزج بين الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة التشريعية. فمنطق سيادة الشعب في صورته المباشرة الصارمة يصعب معه تبرير أي عنصر غير انتخابي داخل المجلس النيابي، لأن السيادة تعود إلى مجموع الأفراد، ومن ثم يفترض أن يكون التعبير عنها خالصا للانتخاب. أما منطق سيادة الأمة، بما يحمله من تجريد واتساع واستمرار، فيتيح مجالا أرحب لتبرير بعض الصيغ التي يراد منها تحقيق التوازن أو توسيع التمثيل أو إدخال الكفاءات الوطنية أو دعم الاستقرار المؤسسي. وهذا لا يعني أن التعيين يغدو بمنأى عن النقد، وإنما يعني أن تفسيره الفقهي أقرب إلى نظرية سيادة الأمة منه إلى نظرية سيادة الشعب.

²⁴ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 154-155

²⁵ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة

الفكر البرلماني، 2013 ص 183-184

غير أن هذا لا يعني في المقابل، أن نظرية سيادة الأمة ألغت تماما نظرية سيادة الشعب. فالتطور الدستوري المعاصر كشف أن الديمقراطية الحديثة تمزج بين بعض ما تضمنته النظريتان، مع غلبة محسوسة لنتائج سيادة الأمة في مجال النيابة العامة ومنع الوكالة الإلزامية واستقلال النائب. ولذلك يصح القول إن النظام النيابي الحديث لم يعد قائما على الاختيار المطلق بين النظريتين، بل على نوع من التركيب بينهما، بحيث يبقى الأصل للشعب من حيث مصدر المشروعية، بينما تمارس السيادة فعليا داخل مؤسسات تمثيلية تعبر عن الأمة وتعمل في إطار من الاستقلال المؤسسي²⁶. ومن هنا فإن الجدل بين النظريتين لا يزال يحتفظ بقيمته في تفسير كثير من مسائل القانون الدستوري، وعلى رأسها إشكالية الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة التشريعية.

المطلب الثاني: المعيار العضوي

لا يكفي في دراسة النظام النيابي، الوقوف عند الأساس الفقهي الذي يفسر مصدر السيادة وطبيعة التمثيل، لأن هذا النظام لا يعيش في مستوى النظر المجرد فقط، بل يتجسد داخل مؤسسات قائمة، ذات بناء قانوني محدد، واختصاصات مضبوطة ومكانة دستورية متميزة. ومن هنا تظهر أهمية المعيار العضوي، لأنه ينقل البحث من سؤال: من يملك السيادة؟ إلى سؤال آخر لا يقل عنه أهمية، وهو: من هي الجهة التي تمارس الوظيفة التشريعية داخل الدولة؟ أي ما هي المؤسسة التي أوكل إليها الدستور التعبير عن الإرادة العامة في صورة قواعد قانونية، وما هو مركزها في البناء العام للسلطات؟ ولذلك فإن المعيار العضوي يعد مدخلا ضروريا لفهم المؤسسة التشريعية من حيث بنيتها ووظيفتها، وموقعها داخل النسق الدستوري، لأن الحديث عن الانتخاب أو التعيين لا تكون له قيمة علمية دقيقة ما لم يسبق بتحديد ماهية المؤسسة التي يراد تشكيلها وأهمية هذه المؤسسة في قيام الدولة القانونية.

كما أن هذا المعيار يكتسي أهمية خاصة في موضوع هذه المذكرة، لأن الإشكال المتعلق بالانتخاب والتعيين ليس منفصلا عن طبيعة المؤسسة التشريعية ذاتها. فلو تعلق الأمر ببيئة إدارية أو جهاز استشاري لما كان لأسلوب التشكيل الأثر نفسه الذي يحدثه داخل مؤسسة يفترض فيها أن تمثل الأمة أو الشعب، وأن تساهم في سن القوانين ومراقبة الحكومة.

²⁶ عبد القادر مناصرية، "خصوصية نظام الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية،

ومن هنا فإن دراسة المعيار العضوي تفرض الوقوف أولاً عند مفهوم المؤسسة التشريعية، ثم بيان أهميتها، لأن هذه الأهمية هي التي تفسر في النهاية حساسية الجدل حول طرق تشكيلها، وتكشف لماذا يكون الدخول إلى البرلمان عن طريق الانتخاب أو التعيين مسألة تمس جوهر النظام الدستوري نفسه²⁷.

الفرع الأول: مفهوم المؤسسة التشريعية

إن المؤسسة التشريعية في معناها الدستوري، هي الهيئة التي يعهد إليها بوضع القواعد القانونية العامة والمجردة ومناقشتها والتصويت عليها، وممارسة ما يتصل بذلك من اختصاصات رقابية وتمثيلية. غير أن هذا التعريف على وجازته، لا يكفي وحده لإبراز عمق المفهوم لأن المؤسسة التشريعية ليست مجرد جهاز يصدر النصوص بل هي في الأصل مؤسسة دستورية تمثيلية، يتجسد من خلالها جانب أساسي من سيادة الدولة، ويتحول فيها التمثيل السياسي إلى فعل قانوني مؤثر في المجتمع والدولة. ولهذا فإن تحديد مفهوم المؤسسة التشريعية يقتضي النظر إليها من أكثر من زاوية، عضوية ووظيفية ودستورية، حتى يظهر معناها الكامل داخل النظام النيابي.

أولاً: المؤسسة التشريعية باعتبارها هيئة دستورية أصلية

تعد المؤسسة التشريعية من المؤسسات الدستورية الأصلية، أي من الهيئات التي ينشئها الدستور مباشرة، ويمنحها مركزاً قانونياً مخصوصاً، ويحدد تكوينها واختصاصاتها وعلاقاتها ببقية السلطات. وهي بهذا المعنى ليست هيئة ثانوية تنشأ بقانون عادي أو بقرار تنظيمي، وإنما تشكل جزءاً من البنية الجوهرية للدولة. ولهذا ارتبط وجودها دائماً بفكرة الدستور نفسه، لأن الحديث عن سلطة تشريعية لا يكون إلا في ظل نص أعلى ينظم توزيع الوظائف ويحدد الجهة التي تباشر سن القاعدة القانونية. وهذا ما يفسر أن المؤسسة التشريعية لا تستمد قيمتها من مجرد وجودها المادي، بل من موقعها في الهرم الدستوري، ومن الدور الذي أوكل إليها في صناعة القانون ومراقبة الحياة العامة²⁸.

²⁷ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 14، 2021، ص 1213-1214

²⁸ فاطمة موساوي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2023، ص 8

ويظهر هذا المعنى بصورة أوضح إذا استحضرنّا أن المؤسسة التشريعية لا توجد وجوداً عرضياً داخل الدولة، بل تقتزن بتجسيد مبدأ سمو القانون وخضوع السلطة له. فحين ينص الدستور على برلمان يمارس السلطة التشريعية، فإن المقصود لا ينحصر في إنشاء مجلس أو مجالس، بل في إقامة مؤسسة تكون هي الإطار الطبيعي الذي تصاغ فيه القواعد الملزمة، وتعلن فيه الإرادة العامة وفق مسار منظم. ولذلك فإن المؤسسة التشريعية من حيث مركزها العضوي، تمثل أحد الأعمدة التي يرتكز عليها البناء المؤسساتي للدولة الحديثة.

ثانياً: المؤسسة التشريعية باعتبارها إطاراً للتمثيل السياسي

لا يكتمل مفهوم المؤسسة التشريعية إذا أُنتقص من وظيفتها القانونية فقط، لأن هذه المؤسسة هي أيضاً الفضاء الذي تتم داخله ترجمة فكرة النيابة السياسية. فالبرلمان أو الغرفة البرلمانية، لا يعد مجرد جهاز فني لصياغة النصوص بل هو الهيئة التي يفترض أن تمثل فيها الجماعة السياسية نفسها، إما باسم الشعب وإما باسم الأمة، بحسب الأساس الفقهي الذي يقوم عليه النظام النيابي، ولهذا كانت المؤسسة التشريعية أكثر المؤسسات اتصالاً بفكرة الشرعية الديمقراطية، لأن عضويتها في الأصل لا تقوم على التعيين الإداري البسيط، بل على صورة من صور الاختيار أو التفويض أو التمثيل التي تجعل من أعضائها معبرين عن جهة أوسع من ذواتهم الفردية²⁹.

ومن هنا فإن المؤسسة التشريعية ليست هيئة عمومية فحسب، بل هيئة تمثيلية أيضاً. فهي تحيل في عمقها، إلى معنى سياسي يتجاوز الإطار القانوني الضيق. ولذلك كان النقاش حول طبيعتها متصلاً دائماً بمسألة من يمثل من، وباسم من تمارس السلطة داخل البرلمان، وهل العضو النيابي يمثل دائرته أم ناخبيه أم الأمة بأسرها. وهذه الأسئلة وإن بدت فقهية في ظاهرها، إلا أنها تؤثر مباشرة في مفهوم المؤسسة التشريعية نفسه، لأنها تحدد ما إذا كان البرلمان مجرد أداة لتمثيل الإرادات الجزئية، أم إطاراً لصياغة الإرادة العامة الوطنية³⁰.

²⁹ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 20

³⁰ مطبوعة القانون الدستوري، موجهة لطلبة الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2024-2025، ص 39-40

ثالثا: المؤسسة التشريعية باعتبارها مؤسسة فردية أو مزدوجة التكوين

يختلف مفهوم المؤسسة التشريعية من نظام دستوري إلى آخر من حيث شكلها العضوي. فقد تكون هذه المؤسسة أحادية، أي مكونة من مجلس واحد، وقد تكون ثنائية، أي مكونة من مجلسين يشكّلان مع البرلمان. وهذا الاختلاف لا يغير من الطبيعة الدستورية للمؤسسة، لكنه يؤثر في شكلها وتنظيمها الداخلي وآليات عملها. ففي النظام الأحادي تتمركز الوظيفة التشريعية داخل مجلس واحد، أما في النظام الثنائي فتوزع داخل غرفتين مختلفتين أحيانا في التكوين أو الاختصاص أو طريقة التمثيل. ولهذا فإن المؤسسة التشريعية قد تتخذ صورة بسيطة أو مركبة لكن جوهرها يبقى واحدا، وهو ممارسة الوظيفة التشريعية داخل إطار مؤسسي منظم³¹.

وفي الحالة الجزائرية يظهر هذا المعنى بوضوح بعد دستور 1996، حين أصبحت المؤسسة التشريعية تتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. فهنا لم تعد المؤسسة التشريعية منحصرة في مجلس واحد، بل أصبحت بنية دستورية مزدوجة. وهذه الثنائية لا تعني وجود مؤسستين منفصلتين تماما، بل تعني وجود سلطة تشريعية واحدة تمارس من خلال غرفتين. ومن ثم فإن مفهوم المؤسسة التشريعية في الجزائر بعد 1996 لا ينصرف إلى المجلس الشعبي الوطني وحده ولا إلى مجلس الأمة وحده، وإنما إلى البرلمان بغرفتيه بوصفه المؤسسة الدستورية التي تمارس السلطة التشريعية³².

رابعا: المؤسسة التشريعية باعتبارها مؤسسة قانونية وسياسية معا

من الخطأ النظر إلى المؤسسة التشريعية بوصفها هيئة قانونية خالصة أو سياسية خالصة، لأنها تجمع بين البعدين معا. فهي من جهة مؤسسة قانونية لأن وجودها واختصاصاتها وإجراءات عملها منضبطة بالدستور والقوانين العضوية والأنظمة الداخلية. وهي من جهة أخرى مؤسسة سياسية لأن تكوينها يعكس موازين القوى السياسية داخل المجتمع، ولأن النقاش الذي يجري فيها لا ينفصل عن الصراع المشروع بين البرامج والتوجهات والمواقف.

³¹ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 6

³² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 6-8

ولهذا فإن فهم المؤسسة التشريعية يقتضي استحضار بعدها المركب، لأنها تتحرك في نقطة التقاء القانون بالسياسة، وترجم التنافس السياسي إلى قواعد قانونية وقرارات دستورية³³. وهذا الطابع المزدوج هو الذي يفسر شدة الحساسية التي تحيط بتشكيل المؤسسة التشريعية. فطريقة تشكيلها لا تؤثر فقط في تمثيل القوى السياسية، بل تؤثر أيضا في كيفية إنتاج القانون، وفي نوع العلاقة التي تنشأ بينها وبين السلطة التنفيذية، وفي مقدار استقلالها وفعاليتها. لذلك فإن مفهوم المؤسسة التشريعية في النهاية لا يكتمل إلا إذا نظر إليه باعتباره مفهوما مركبا يجمع بين البنية الدستورية والتمثيل السياسي والوظيفة القانونية.

الفرع الثاني: أهمية المؤسسة التشريعية

إذا كان تحديد مفهوم المؤسسة التشريعية ضروريا لفهم طبيعتها، فإن بيان أهميتها يصبح ضرورة ثانية لا تقل عنها شأنا، لأن هذه الأهمية هي التي تكشف لماذا يشكل موضوع بنائها وتكوينها واحدا من أكثر موضوعات القانون الدستوري حساسية. فالمؤسسة التشريعية لا تستمد أهميتها من مجرد وجودها داخل الدولة، بل من مجموع الوظائف والآثار التي ترتبط بها في المجالين القانوني والسياسي. ولهذا يمكن إبراز أهمية هذه المؤسسة من خلال عدة أوجه متكاملة.

أولا: أهمية المؤسسة التشريعية في تجسيد الإرادة العامة

تكتسب المؤسسة التشريعية أهميتها الأولى من كونها الإطار الذي تتحول داخله الإرادة العامة إلى قاعدة قانونية ملزمة. فالقانون بوصفه التعبير الرسمي عن الخيارات العامة للجماعة السياسية، لا يكتسب شرعيته فقط من مضمونه بل من الهيئة التي تصوغه وتعتمده. ومن ثم فإن البرلمان أو المؤسسة التشريعية يمثل القناة الطبيعية التي تمر عبرها الإرادة العامة قبل أن تصبح نصا واجب الاحترام ففيه يناقش النص، وتقرّر التعديلات وتتواجه الآراء، ثم يصدر القانون في صورته النهائية. ولهذا فإن المؤسسة التشريعية تعد من أهم أدوات الشرعية القانونية داخل الدولة، لأنها المجال الذي يتحول فيه النقاش السياسي إلى قاعدة قانونية نافذة³⁴.

³³ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 14، 2021، ص 1216

³⁴ The National Assembly in the French Institutions, 2018, p. 6

كما أن أهمية هذه المؤسسة تتأكد في الأنظمة التي تعلن صراحة أن الشعب يمارس سيادته عن طريق مثليه المنتخبين. ففي هذه الحالة يصبح البرلمان أكثر من جهاز لصنع النصوص، إذ يغدو الأداة التي تتجسد من خلالها الإرادة الشعبية داخل الدولة. ولهذا ارتبطت الشرعية الديمقراطية الحديثة بوجود مؤسسة تشريعية تملك من حيث الأصل صلاحية إعداد القانون والتصويت عليه.

ثانيا: أهميته المؤسسة التشريعية في تحقيق التوازن بين السلطات

تظهر أهمية المؤسسة التشريعية كذلك في كونها طرفا أساسيا في معادلة التوازن بين السلطات العامة. فمبدأ الفصل بين السلطات لا تكون له قيمة فعلية إذا غابت سلطة تشريعية قادرة على أداء وظيفتها باستقلال وفعالية "L'organisation des pouvoirs en Algérie entre réalité³⁵ et perspective après l'amendement constitutionnel de 2016".

إن توزيع وظائف الدولة بين سلطات ثلاث لا يهدف إلى التصنيف النظري، بل إلى منع تركيز السلطة في يد جهة واحدة. ومن ثم فإن المؤسسة التشريعية تمثل في كثير من الأحيان الحد الدستوري الذي يواجه ميل السلطة التنفيذية إلى التوسع والهيمنة، كما تمثل المجال الطبيعي للرقابة على عمل الحكومة ومتابعة سياساتها العامة. وكلما ضعفت هذه المؤسسة من حيث البناء أو الاختصاص أو الفعالية، اختل ميزان السلطة داخل الدولة لصالح الجهاز التنفيذي³⁶.

وفي التجربة الجزائرية يكتسي هذا الجانب أهمية واضحة، لأن الجدل حول مجلس الأمة لم يكن مرتبطا فقط بتركيبته، بل أيضا بموقعه في التوازن بين الغرفتين وبين البرلمان والحكومة. وهذا يدل على أن المؤسسة التشريعية لا تقاس أهميتها فقط بوظيفة سن القوانين، بل أيضا بقدرتها على المشاركة في تحقيق توازن السلطة داخل الدولة، سواء في إطار الغرفة الواحدة أو في إطار نظام المجلسين³⁷.

³⁵ Samia Laib, Mounia Chouaidia, , *Revue Académique de la Recherche Juridique*, volume 08, numéro 01, 2020, p. 530.

³⁶ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 707-709.

³⁷ عمر ثامري، "إصلاح مجلس الأمة: زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، 2021، ص 130.

ثالثا: أهمية المؤسسة التشريعية في حماية الشرعية وسيادة القانون

لا يمكن تصور دولة قانون بالمعنى الحديث من دون مؤسسة تشريعية تؤدي دورها في إنتاج القاعدة القانونية وفق مسار مشروع ومنظم. فهذه المؤسسة هي التي تضع الإطار العام الذي تنظم في داخله الحقوق والالتزامات والعلاقات داخل المجتمع. وبقدر ما تكون هذه المؤسسة فعالة ومنسجمة مع طبيعتها التمثيلية، بقدر ما تتعزز الشرعية القانونية داخل الدولة. أما إذا ضعفت أو همشت أو فقدت استقلالها، فإن القانون نفسه يفقد جزءا من معناه الديمقراطي، لأن إنتاجه لا يعود معبرا عن إرادة جماعية منظمة، بل قد يصبح خاضعا لمنطق الهيمنة أو الانفراد. ومن هنا فإن المؤسسة التشريعية تمثل إحدى الدعائم المركزية لفكرة سمو القانون وخضوع الجميع له، بمن فيهم الحكام أنفسهم.³⁸

ولهذا فإن أهمية المؤسسة التشريعية لا تظهر فقط عند سن القوانين الكبرى أو عند تعديل الدستور، بل تظهر في الحياة القانونية اليومية للدولة، لأن كل تشريع يصدر عنها ينعكس على الحقوق والحريات والتنظيم العام للمجتمع. وهذا ما يجعل طريقة تكوينها مسألة أساسية، لأن مؤسسة بهذه الأهمية لا يمكن أن ينظر إلى طريقة تشكيلها نظرة محايدة أو عرضية.

رابعا: أهمية المؤسسة التشريعية في التعبير عن التعدد السياسي والاجتماعي

المؤسسة التشريعية هي أيضا الفضاء الذي يفترض أن ينعكس داخله التعدد الموجود في المجتمع. فهي المجال الذي تظهر فيه الاتجاهات السياسية المختلفة، وتتقاطع فيه المصالح وتطرح من خلاله الانشغالات العامة في شكل منظم ومؤسسي. ولذلك فإن البرلمان يعد غالبا مرآة للحياة السياسية والاجتماعية، لأنه المكان الذي يفترض أن تجدد فيه مختلف الفئات والتيارات صوتها المشروع داخل الدولة. ومن هنا تبرز أهمية المؤسسة التشريعية بوصفها أداة لاستيعاب الاختلاف، وتحويله من صراع خارج المؤسسات إلى نقاش منظم داخلها.³⁹

³⁸ فاطمة موساوي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2023، ص 16

³⁹ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 3-5

كما تتأكد هذه الأهمية أكثر في الأنظمة الثنائية، لأن الغرفة الثانية كثيرا ما تقدم باعتبارها وسيلة لتوسيع التمثيل أو إعادة ترتيبه أو إعطائه بعدا آخر، محليا أو إقليميا أو مؤسستيا. وهذا ما يفسر أن النقاش حول مجلس الأمة في الجزائر اتصل منذ البداية بمسألة التمثيل، وهل جاءت تركيبته لتدعيم هذا التمثيل أم لإعادة صياغته على نحو مختلف عن المجلس الشعبي الوطني⁴⁰.

خامسا: أهمية المؤسسة التشريعية في دراسة العمل التشريعي وتحسين جودة القانون

المؤسسة التشريعية لا تقتصر أهميتها على إنتاج القانون من حيث الشكل، بل تمتد إلى تحسين جودة هذا القانون من خلال النقاش والتعديل والمراجعة. فالتشريع ليس قرارا سياسيا سريعا فقط، بل هو عملية معقدة تحتاج إلى تأمل وفحص وتقدير للنتائج. ولهذا كان وجود البرلمان، وبخاصة في الأنظمة التي تعتمد الغرفتين، وسيلة لإخضاع النصوص لمزيد من الدراسة والمراجعة قبل صدورها. ومن هنا تنشأ أهمية الغرفة الثانية في بعض النظم، لأنها تؤدي وظيفة التروي وإعادة النظر، والتنبيه إلى ما قد يشوب النص من نقص أو استعجال⁴¹.

وفي الحالة الجزائرية، استند جزء من الدفاع عن مجلس الأمة إلى هذا المعنى بالذات، أي إلى كونه أداة لعقلنة العمل التشريعي الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، وتخفيف أثر الاندفاع السياسي أو الوعود الانتخابية أو ضغط القواعد الشعبية على النصوص القانونية. وهذا يكشف أن أهمية المؤسسة التشريعية لا تقاس فقط بكمية القوانين التي تنتجها، بل أيضا بنوعية هذا الإنتاج ومدى اتزانه واستجابته للمصلحة العامة⁴².

سادسا: أهمية المؤسسة التشريعية في استمرارية الدولة واستقرارها

أخيرا تبرز أهمية المؤسسة التشريعية من زاوية اتصالها باستمرارية الدولة واستقرارها. فهذه المؤسسة ليست فقط ساحة للجدل السياسي.

⁴⁰ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، 2013 ص 183-184

⁴¹ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 11-12

⁴² حاحة عبد العالي، وبن زيان أحمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 9، 2018، ص 351-352

بل هي أحد الضمانات الدستورية التي تمنع الانسداد، وتوفر مجالا منظما لتداول الآراء وإنتاج القواعد ومراقبة الحكومة. ولذلك فإن ضعفها أو اختلال بنائها قد يتحول إلى عامل اضطراب في النسق العام للدولة. وهذا ما يفسر أن بعض التحولات الكبرى في التنظيم البرلماني، كما حدث في الجزائر سنة 1996، جاءت استجابة لشعور بأن المؤسسة التشريعية في صورتها السابقة لم تعد كافية وحدها لاحتواء التعددية وضبط التوازنات السياسية. ومن هنا يمكن القول إن أهمية المؤسسة التشريعية لا تتعلق فقط بوجودها كسلطة، بل بقدرتها على أداء دورها في حماية استمرارية الدولة وتجنبها الانسداد المؤسسي⁴³.

وعليه، فإن المعيار العضوي يكشف أن المؤسسة التشريعية ليست مجرد هيئة تصدر القوانين، بل مؤسسة دستورية أصلية، تمثيلية، قانونية، سياسية، وذات أثر مباشر في التوازن العام للدولة. ومن هنا تتضح خطورة مسألة تشكيلها، لأن الاختلاف في أسلوب التكوين لا يمس مجرد شكل البرلمان، وإنما يمس في العمق طبيعة التمثيل، وفعالية التشريع، واستقلال المؤسسة، وموقعها من بقية السلطات. وهذا ما يجعل الانتقال، في بقية الدراسة، إلى المعيار الوظيفي أمرا منطقيا، لأن فهم الهيئة لا يكتمل إلا بفهم الوظيفة التشريعية.

المطلب الثالث: المعيار الوظيفي

إذا كان المعيار الفقهي قد كشف الخلفية النظرية التي يقوم عليها النظام النيابي، وكان المعيار العضوي قد بين الجهة التي تنهض بالوظيفة التشريعية داخل الدولة، فإن المعيار الوظيفي ينتقل بالبحث إلى مستوى آخر أكثر التصاقا بجوهر الموضوع، لأنه لا ينصرف إلى سؤال: من هي المؤسسة التشريعية؟ بل إلى سؤال: ما هي الوظيفة التي تجعل هذه المؤسسة التشريعية في الأصل؟ فليس كل وجود برلماني كافيا بذاته لتأكيد قوة السلطة التشريعية أو فاعليتها، إذ قد توجد مؤسسة تسمى تشريعية في النص، غير أن وظيفتها الحقيقية تكون منازعة أو مضيقية أو موزعة بينها وبين هيئات أخرى، وعلى رأسها السلطة التنفيذية. ولهذا يكتسب المعيار الوظيفي أهمية

⁴³ عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 10

خاصة، لأنه يكشف لنا ما إذا كانت المؤسسة التشريعية تمارس اختصاصا فعليا أصيلا، أم أنها لا تعدو أن تكون إطارا شكليا تمر عبره إرادة جهات أخرى أقوى منها في الواقع الدستوري والسياسي⁴⁴.

وتظهر قيمة هذا المعيار بوضوح في دراسة موضوع هذه المذكرة، لأن الانتخاب والتعيين لا يثيران الإشكال نفسه إلا بالنظر إلى نوع الوظيفة التي سيتولاها العضو داخل المجلس. فلو كانت المؤسسة التشريعية جهازا استشاريا محضا، أو هيئة لا تمارس إلا دورا رمزيا محدودا، لما كانت طريقة تشكيلها تثير كل هذا الجدل الدستوري. و بما أنها تضطلع بوظيفة من أخطر وظائف الدولة، وهي وضع القاعدة القانونية والمشاركة في توجيه الحياة العامة، فإن أسلوب التشكيل يصبح مسألة تمس جوهر الشرعية ذاتها⁴⁵. ومن هنا فإن دراسة الوظيفة التشريعية ومؤشراتها الفعلية ليست مجرد استكمال شكلي للمحددات المعرفية للنظام النيابي، بل هي خطوة لازمة لفهم الوزن الحقيقي للمؤسسة التشريعية، ولمعرفة ما إذا كانت طريقة بنائها تنسجم مع خطورة الدور المسند إليها⁴⁶.

الفرع الأول: مفهوم الوظيفة التشريعية

إن الوظيفة التشريعية في معناها الأولي، هي الوظيفة التي تتمثل في وضع القواعد القانونية العامة والمجردة التي تنظم شؤون المجتمع والدولة، وتحدد الحقوق والالتزامات، وتضبط العلاقات الأساسية داخل الجماعة السياسية. غير أن هذا التعريف، على أهميته، لا يحيط وحده بكل أبعاد هذه الوظيفة، لأن التشريع في الدولة الحديثة لا ينحصر في مجرد صياغة قاعدة مكتوبة، بل يتصل أيضا بالتعبير عن الإرادة العامة، وبترجمة الخيارات السياسية الكبرى إلى نصوص قانونية ملزمة، وبضبط حدود السلطة نفسها. ولهذا فإن مفهوم الوظيفة التشريعية لا يمكن فصله عن طبيعة الدولة القانونية، ولا عن مبدأ الشرعية، ولا عن المكانة التي يحتلها البرلمان داخل النظام الدستوري.

⁴⁴ المرجع نفسه ص12

⁴⁵ حفظ الله مراد، "مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 7، العدد 1،

2021، ص267

⁴⁶ فاطمة موساوي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

2023، ص30

أولاً: الوظيفة التشريعية باعتبارها سلطة وضع القواعد العامة والمجردة

تتمثل الوظيفة التشريعية، في صورتها المباشرة، في سن القواعد القانونية العامة والمجردة. والمقصود بذلك أن النص التشريعي لا يعالج حالة فردية أو واقعة خاصة، بل يضع حكماً عاماً يطبق على كل من توافرت فيه الشروط.

ولهذا تختلف الوظيفة التشريعية عن الوظيفة التنفيذية التي تتصل غالباً بإصدار قرارات فردية أو تنظيمية لتطبيق القانون، كما تختلف عن الوظيفة القضائية التي تختص بالفصل في النزاعات على ضوء القواعد القائمة. ومن هنا، فإن جوهر الوظيفة التشريعية هو إنشاء القاعدة القانونية في صورتها العامة⁴⁷

وتظهر خطورة هذه الوظيفة في أن القاعدة التي تنتج عنها لا تخاطب الأفراد على سبيل الاستثناء أو الانفراد، وإنما تخاطبهم باعتبارهم أعضاء في جماعة منظمة، وتلزم السلطات العامة ذاتها قبل أن تلزم المحكومين. ولهذا كانت الوظيفة التشريعية في قلب فكرة السيادة القانونية، لأنها المجال الذي تعلن من خلاله الدولة عن قواعد السلوك الأساسية التي تنتظم بها الحياة العامة. ومن هنا أيضاً كان التشريع، في الدولة الحديثة، من أبرز مظاهر السلطة، لأن من يملك وضع القواعد العامة يملك، في جانب كبير، توجيه المجتمع وتحديد مساراته⁴⁸.

ثانياً: الوظيفة التشريعية باعتبارها تعبيراً مؤسسياً عن الإرادة العامة

لا يجوز اختزال الوظيفة التشريعية في بعدها التقني، أي في كتابة النصوص وصياغة المواد، لأن القانون في أصله ليس مجرد صناعة شكلية، بل هو التعبير المؤسسي عن الإرادة العامة. فحين تعرض مشاريع القوانين، وتناقش داخل البرلمان وتعديل، ثم يعتمد النص في صورته النهائية، فإن ما يحدث ليس مجرد مسار إجرائي، بل عملية يتم فيها تحويل الإرادات والمصالح والتوجهات العامة إلى قاعدة قانونية ملزمة. ومن هنا فإن الوظيفة التشريعية تعد الوسيلة الأساسية التي تنتقل بها الإرادة السياسية من مستوى التصور إلى مستوى الإلزام⁴⁹.

⁴⁷ The National Assembly in the French Institutions, French Republic Publications, Paris, 2018, p9.

⁴⁸ مطبوعة القانون الدستوري، موجهة لطلبة الحقوق، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، السنة الجامعية 2024-2025، ص 2-3

⁴⁹ The National Assembly in the French Institutions, French Republic Publications, Paris, 2018, p. 10

وهذا المعنى هو الذي يجعل المؤسسة التشريعية تحتل منزلة خاصة داخل الدولة، لأنها المجال الذي يفترض أن تتلاقى فيه الإرادة الشعبية أو الوطنية مع تقنية القانون. فالنص التشريعي ليس قرارا إداريا تتخذه الحكومة وحدها، ولا حكما قضائيا يصدر في نزاع معين، بل هو ترجمة قانونية لما تراه الجماعة السياسية، بواسطة ممثليها، صالحا لتنظيم وضع عام، ولهذا فإن الوظيفة التشريعية، من هذه الزاوية، ليست فقط سلطة وضع قاعدة، بل سلطة إعطاء التعبير القانوني المنظم للإرادة العامة.

ثالثا: الوظيفة التشريعية كوظيفة أصلية للبرلمان وإمكان المشاركة فيها

من حيث الأصل، تعد الوظيفة التشريعية الوظيفة الطبيعية للبرلمان، وهذا ما جعل كثيراً من الدساتير تنص على أن السلطة التشريعية تمارس من قبل البرلمان، أو أن البرلمان هو الإطار الذي توضع فيه القوانين وتناقش وتصوت. غير أن هذا الأصل لا يعني أن البرلمان هو الفاعل الوحيد في كل مراحل العملية التشريعية. فالتطور الدستوري الحديث، وخاصة في الأنظمة البرلمانية وشبه الرئاسية، أظهر أن السلطة التنفيذية أصبحت شريكا أساسيا في المسار التشريعي، من خلال المبادرة بمشاريع القوانين، والمشاركة في إعداد جدول الأعمال، والحضور في أعمال اللجان، واقتراح التعديلات، بل والتشريع عن طريق الأوامر في بعض الحالات المحددة. ومن هنا نشأت إشكالية التمييز بين السلطة التشريعية بوصفها مؤسسة، والوظيفة التشريعية بوصفها نشاطا قد تشارك فيه أكثر من جهة⁵⁰.

ولا يعني ذلك أن البرلمان فقد وظيفته الأصلية، بل يعني أن الوظيفة التشريعية لم تعد تمارس بصورة نقية أو محتكرة من قبله وحده. ولهذا ينبغي، في التحليل الدستوري الدقيق، ألا نخلط بين كون البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي من حيث المبدأ، وبين واقع اشتراك الحكومة معه في عدد من مراحل هذا الاختصاص. وهذا التمييز مهم جدا في موضوع هذه المذكرة، لأن طريقة تشكيل البرلمان تؤثر في قيمة مشاركته الفعلية داخل العملية التشريعية، كما أن تدخل السلطة التنفيذية في بعض مراحل هذه العملية قد يتضاعف أثره إذا كان لها أيضا موقع غير مباشر في تكوين إحدى غرف البرلمان.⁵¹

⁵⁰ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم

السياسية، العدد 14، 2021، ص 1220

⁵¹ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل

الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 707

رابعاً: الوظيفة التشريعية في ظل النظام البرلماني المزدوج

حين يأخذ النظام الدستوري بالبرلمان ذي الغرفتين، تصبح الوظيفة التشريعية أكثر تركيباً من مجرد عرض النص على مجلس واحد والتصويت عليه. ففي هذه الحالة لا يكفي أن يمر مشروع القانون على الغرفة الأولى، بل قد يحتاج إلى نظر الغرفة الثانية، وإلى آليات محددة لحل الخلاف إن حصل بينهما.

ومن ثم فإن مفهوم الوظيفة التشريعية في النظم الثنائية لا يقتصر على الإنتاج الأولي للقانون، بل يشمل أيضاً المراجعة وإعادة النظر، وضبط النص النهائي داخل مسار أكثر تعقيداً من مسار البرلمان الأحادي.⁵²

وفي الحالة الجزائرية، تبدو هذه الفكرة بوضوح بعد إنشاء مجلس الأمة. فالغرفة الثانية لم تنشأ لمجرد الزيادة العددية، وإنما لتكون جزءاً من المسار التشريعي، بما يسمح بإعادة فحص النصوص وتدقيقها، وإدخال نوع من العقلنة والتوازن في العمل البرلماني. وهذا ما يفسر أن الوظيفة التشريعية في الجزائر، منذ 1996، لم تعد تحتل في المبادرة والمناقشة داخل المجلس الشعبي الوطني وحده، بل أصبحت مرتبطة أيضاً بدور مجلس الأمة، وباللجنة المتساوية الأعضاء عند الخلاف، وبالتوازنات التي تنشأ بين المجلسين في تقرير مصير النصوص القانونية.⁵³

الفرع الثاني: مؤشرات الوظيفة التشريعية

إذا كان مفهوم الوظيفة التشريعية يبين طبيعتها من حيث الأصل، فإن تحديد مؤشراتها هو الذي يسمح بقياس مدى حضورها الفعلي داخل النظام الدستوري. فليس كافياً أن يقال إن البرلمان يضطلع بالوظيفة التشريعية،

بل يجب البحث عن العلامات التي تدل على ذلك في الواقع القانوني والمؤسسي. وهذه المؤشرات لا تنحصر في التصويت النهائي على القوانين، بل تمتد إلى كل ما يكشف عن مقدار مشاركة المؤسسة التشريعية في صناعة النص، وفي تعديله، وفي مراجعته، وفي الحسم في مضمونه النهائي.

⁵² الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 11-12
⁵³ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 7-8

أولاً: حق المبادرة التشريعية

يعد حق المبادرة بالتشريع من أوضح مؤشرات الوظيفة التشريعية، لأن الجهة التي تملك اقتراح النصوص القانونية أو تقديم مشاريعها لا تشارك فقط في مرحلة أولية شكلية، بل تساهم في تحديد مضمون الأجندة التشريعية ذاتها. ولهذا كان حق المبادرة أحد أهم المعايير التي يقاس بها الوزن الفعلي لأي مؤسسة داخل العملية التشريعية. فكلما اتسع هذا الحق، دل ذلك على حضور فعلي في صناعة القانون، وكلما ضاق أو انعدم، بدا أن مشاركة المؤسسة في الوظيفة التشريعية منقوصة أو مقيدة.

وفي التجربة الجزائرية، كان حرمان مجلس الأمة في بدايته من حق المبادرة التشريعية من أبرز الأسباب التي جعلت عددا من الفقهاء ينظرون إليه بوصفه غرفة ثانية منقوصة من حيث الوظيفة. ولذلك اعتبر توسيع هذا الحق في تعديل 2016 من أهم الإصلاحات التي مست المجلس، لأنه عزز موقعه داخل العملية التشريعية، ولو أن هذا التعزيز لم يمهّد تماما الجدل حول مكانته. ومن هنا يظهر بوضوح أن المبادرة ليست مجرد إجراء، بل مؤشر فعلي على مدى الاعتراف للمؤسسة بدور تشريعي حقيقي.⁵⁴

ثانياً: حق مناقشة النصوص وتعديلها

لا تكتمل الوظيفة التشريعية بمجرد اقتراح النصوص، لأن القانون لا يصاغ من لحظة المبادرة فقط، بل يتكون كذلك أثناء المناقشة وإدخال التعديلات عليه. ولذلك يعد حق المناقشة والتعديل من المؤشرات الجوهرية على ممارسة الوظيفة التشريعية. فالمؤسسة التي يقتصر دورها على قبول النص أو رفضه من غير قدرة فعلية على مناقشته وتعديله تبقى أقل حضوراً في العملية التشريعية من المؤسسة التي تستطيع تفكيك النص مادة مادة، واقتراح البدائل وتحسين الصياغة وضبط المضمون.⁵⁵

⁵⁴ حاحة عبد العالي، وبن زيان أحمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 9، 2018، ص 351-352.

⁵⁵ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 14، 2021، ص 1222.

وفي النظم الثنائية تزداد أهمية هذا المؤشر، لأن الغرفة الثانية قد لا تكون دائما صاحبة المبادرة الأولى، لكنها تمارس أثرا حقيقيا من خلال المراجعة والتعديل وإعادة النظر. وهذا بالضبط أحد أهم الأدوار التي ربطتها الكتابات الجزائرية بمجلس الأمة، حيث نظر إليه بوصفه أداة لعقلنة العمل التشريعي الصادر عن المجلس الشعبي الوطني، والتنبيه إلى ما قد يشوبه من استعجال أو ضغط سياسي. ومن هنا فإن المناقشة والتعديل لا يمثلان مجرد أعمال تكميلية، بل يشكلان أحد أهم مظاهر الوظيفة التشريعية في صورتها الكاملة.⁵⁶

ثالثا: سلطة التصويت والحسم في النصوص القانونية

يمثل التصويت على النصوص القانونية المؤشر النهائي والأكثر وضوحا على ممارسة الوظيفة التشريعية، لأن مشروع القانون أو اقتراحه لا يكتسب الصفة القانونية الملزمة إلا إذا مر عبر لحظة الاعتماد والتصويت وفق الإجراءات المحددة دستورا. ولهذا فإن الحق في التصويت ليس مجرد إجراء ختامي، بل هو لحظة تحويل المشروع إلى قانون، ومن ثم فهو من أقوى العلامات التي تدل على أن المؤسسة تمارس فعلا وظيفة تشريعية

غير أن قيمة هذا المؤشر تختلف بحسب موقع المؤسسة داخل المسار التشريعي. فالغرفة التي تصوت دون أن يكون لاعتراضها أو تعديلها أثر حقيقي ليست في مركز الغرفة التي يترتب على موقفها إعادة النظر في النص أو عرضه على لجنة مشتركة أو اشتراط نصاب خاص لاعتماده. ولهذا فإن دراسة التصويت لا تكون كاملة إلا بربطها بمدى أثره في مصير النص، وبالآليات التي تترتب عليه عند الاختلاف بين الغرفتين. وفي الجزائر مثلا، لا تقف أهمية التصويت عند مجرد إبداء الرأي، بل ترتبط أيضا بمسألة حل الخلاف بين المجلسين وموقع مجلس الأمة داخل هذه الآليات.

57

⁵⁶ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 20

⁵⁷ عمر ثامري ، "إصلاح مجلس الأمة: زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الدراسات القانونية

والسياسية، العدد 12، 2021، ص 354

رابعاً: المشاركة في اللجان البرلمانية ودراسة المشاريع

من المؤشرات المهمة كذلك على ممارسة الوظيفة التشريعية، مشاركة أعضاء المؤسسة التشريعية في أعمال اللجان المختصة. فهذه اللجان ليست مجرد هياكل تنظيمية داخلية، بل هي في كثير من الأحيان المكان الحقيقي الذي يبدأ فيه صنع القانون بصورة دقيقة. ففيها تفحص مشاريع القوانين واقتراحاتها، وتناقش تفاصيلها، وتقدم التعديلات، وتعد التقارير التي ستؤثر لاحقاً في اتجاه الجلسة العامة. ولهذا فإن حضور المؤسسة في هذه المرحلة يعد مؤشراً قوياً على مشاركتها الفعلية في صناعة القانون، لا على مجرد المصادقة الشكلية عليه⁵⁸، وهنا يظهر أيضاً مدى تعقد الوظيفة التشريعية في الدولة الحديثة، لأنها لم تعد تتم دفعة واحدة داخل الجلسة العامة، بل تمر عبر مراحل تقنية ومؤسسية متعددة، تتداخل فيها اللجان والمقررون والحكومة والمكاتب وآليات الجدولة. ولذلك فإن من يملك التأثير في هذه المراحل يمتلك في الواقع جزءاً مهماً من الفعل التشريعي، حتى وإن لم يظهر ذلك دائماً في لحظة التصويت النهائي.

خامساً: القدرة على مراجعة النصوص وضمان عقلنتها

في النظم التي تأخذ بثنائية برلمانية، تبرز مراجعة النصوص بوصفها مؤشراً إضافياً على الوظيفة التشريعية. فالغرفة الثانية قد لا تكون صاحبة الكلمة الأولى، لكنها تؤدي وظيفة المراجعة، والتدقيق، وإعادة النظر، ومن ثم تسهم في تحسين جودة النصوص القانونية. وهذه الوظيفة ليست هامشية، بل تعد في بعض الأنظمة من أهم المبررات التي استند إليها في إنشاء الغرفة الثانية.

وفي الجزائر ارتبطت صورة مجلس الأمة، في عدد من الدراسات، بفكرة المراجعة والعقلنة، أي بإدخال مزيد من التروي والتوازن في العمل التشريعي.⁵⁹

ومن هنا فإن مراجعة النصوص تعد مؤشراً نوعياً على الوظيفة التشريعية، لأنها تدل على أن المؤسسة لا تشارك فقط في إخراج القانون إلى الوجود، بل تشارك أيضاً في تحسين مضمونه

⁵⁸ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 14، 2021، ص 1213

⁵⁹ المرجع السابق، ص 18

وضمنان اتزانته. وهذا المعنى مهم جدا في موضوع هذه الدراسة، لأن جزءا من تبرير إدخال التعيين أو الأسلوب المختلط في الغرفة الثانية يقوم على فكرة أن هذه الغرفة ليست مجرد امتداد انتخابي للغرفة الأولى، بل أداة مراجعة وضبط للعمل التشريعي.

سادسا: مقدار الاستقلال الفعلي في ممارسة الاختصاص

يبقى أخيرا أن جميع المؤشرات السابقة لا تكون ذات دلالة كاملة ما لم تقترن بدرجة من الاستقلال الفعلي في ممارسة الاختصاص. فقد تملك المؤسسة حق المبادرة أو المناقشة أو التعديل أو التصويت، لكن هذه الحقوق قد تظل محدودة الأثر إذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تهيمن على الأجندة التشريعية، أو توجه المسار الإجرائي، أو تتحكم في التوازنات داخل المؤسسة نفسها. ولهذا فإن الاستقلال الفعلي في استعمال هذه الأدوات يعد مؤشرا جامعا يحدد ما إذا كانت الوظيفة التشريعية تمارس بصورة حقيقية أم شكلية.⁶⁰

وفي هذا السياق بالذات، يصبح أسلوب تشكيل المؤسسة جزءا من تحليل الوظيفة نفسها، لأن الهيئة التي يدخل التعيين التنفيذي في بنائها لا تكون في الوضع نفسه الذي تكون عليه الهيئة المشكلة على أساس الانتخاب الخالص. ومن هنا، فإن المعيار الوظيفي يعيدنا مرة أخرى إلى صميم موضوع المذكرة، لأنه يكشف أن قيمة الانتخاب أو التعيين لا تقاس من الناحية الشكلية فقط، بل تقاس أيضا بأثر كل منهما في استقلال المؤسسة وفي مدى ممارستها الفعلية لوظيفتها التشريعية.

وعليه، فإن المعيار الوظيفي يبين أن المؤسسة التشريعية لا تعرف فقط بوجودها العضوي، بل بما تمارسه فعلا من مبادرة ومناقشة وتعديل وتصويت ومراجعة، وبمقدار استقلالها في مباشرة هذه الاختصاصات. ومن هنا يتضح أن دراسة النظام النيابي لا تكتمل إلا بالجمع بين المعيار الفقهي والعضوي والوظيفي، لأنها جميعا تكشف في النهاية كيف تبنى المؤسسة التشريعية، وما هو موقعها الحقيقي داخل الدولة.

⁶⁰ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 725

المطلب الرابع: المعيار الدستوري

إذا كانت المعايير السابقة قد كشفت الخلفية الفقهية والعضوية والوظيفية للنظام النيابي، فإن المعيار الدستوري يظل أكثرها حسماً، لأنه ينقل البحث من مستوى التصور النظري إلى مستوى التنظيم القانوني الملزم. فالدستور هو الذي يحدد من يمارس السلطة التشريعية، وما حدود هذه السلطة، وكيف تتوزع الاختصاصات بين المؤسسات، وما طبيعة العلاقة التي تربط البرلمان بالسلطة التنفيذية. ومن ثم، فإن أهمية هذا المعيار لا تكمن فقط في كونه ينظم المؤسسة التشريعية، بل في كونه يكشف عن الفلسفة الدستورية التي تحكم موقع هذه المؤسسة داخل الدولة. ولهذا فإن أي بحث في الانتخاب والتعيين في تشكيل المجالس النيابية يظل ناقصاً إذا لم ينطلق من الكيفية التي صاغ بها الدستور مسألة السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية، لأن هذه الصياغة هي التي تحدد في النهاية ما إذا كان البرلمان سلطة قائمة بذاتها، أم مجرد مؤسسة تشارك في وظيفة تتقاسمها مع غيرها من الهيئات، وعلى رأسها السلطة التنفيذية.⁶¹

كما أن المعيار الدستوري يكتسي أهمية خاصة في الحالة الجزائرية، لأن النصوص الدستورية المتعاقبة لم تكتف بإنشاء البرلمان أو تحديد عدد غرفه، بل أعادت في كل مرحلة رسم مركزه داخل النسق العام للسلطات. ففي بعض المراحل ظهر البرلمان في صورة أقرب إلى التمرکز الشكلي، وفي مراحل أخرى توسعت التعددية السياسية دون أن تتغير البنية العضوية للمؤسسة التشريعية، ثم جاء دستور 1996 ليؤسس نظام الثنائية البرلمانية ويعيد توزيع الأدوار داخل السلطة التشريعية نفسها. ولهذا فإن المعيار الدستوري لا يبين لنا فقط وجود المؤسسة التشريعية، بل يبين كذلك مدى استقلالها، واتساع أو ضيق وظيفتها، ومقدار تدخل السلطة التنفيذية في تشكيلها أو في عملها.

62

⁶¹ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 715

⁶² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المواد المتعلقة بالبرلمان

الفرع الأول: السلطة التشريعية و الوظيفة التشريعية

لا يمكن فهم المعيار الدستوري من غير التوقف عند التمييز بين مفهومين كثيرا ما يختلطان في الكتابة العامة، وهما: **السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية**. فالسلطة التشريعية، من الناحية العضوية، تدل على الهيئة أو المؤسسة التي خولها الدستور هذه الصفة، أي البرلمان أو إحدى غرفتيه بحسب النظام المعتمد. أما الوظيفة التشريعية، من الناحية الموضوعية، فتدل على النشاط نفسه، أي سن القواعد القانونية العامة والمجردة، أو المشاركة في إنتاجها وفق الإجراءات الدستورية المقررة. وهذا التمييز ليس تمييزا لفظيا، بل يترتب عليه أثر علمي وعملي واضح، لأن الجهة التي تسمى سلطة تشريعية قد لا تكون وحدها من يمارس الوظيفة التشريعية، كما أن هيئات أخرى قد تشارك في هذه الوظيفة من غير أن توصف بأنها سلطة تشريعية بالمعنى العضوي الدقيق

أولا: السلطة التشريعية من حيث المركز العضوي

يقصد بالسلطة التشريعية في معناها الدستوري، الهيئة التي يسند إليها الدستور ممارسة الاختصاص التشريعي بوصفه اختصاصا أصيلا. وهذا المعنى يظهر في الدساتير التي تنص على أن البرلمان هو الذي يمارس السلطة التشريعية، أو أن البرلمان يتكون من غرفة أو غرفتين تضطلعان بإعداد القانون والتصويت عليه. وفي الحالة الجزائرية نص دستور 1996 المعدل، كما نصت التعديلات اللاحقة، على أن البرلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وأنه يمارس السلطة التشريعية، وهذا التحديد يفيد أن المؤسس الدستوري لم يرد فقط إنشاء مجالس تمثيلية، بل أراد إقامة سلطة دستورية مخصصة ذات طابع تشريعي.

غير أن هذا الوضوح العضوي لا يحسم كل شيء. فمجرد وصف البرلمان بأنه يمارس السلطة التشريعية لا يعني أن كل عناصر صنع القانون محصورة داخله، ولا يعني بالضرورة أن موقعه هو الأقوى في جميع مراحل العملية التشريعية. ولهذا فإن الوقوف عند السلطة التشريعية من الزاوية العضوية وحدها قد يفضي إلى صورة ناقصة، ما لم يربط ذلك بالوظيفة الفعلية التي تمارس داخل الدولة، وبمقدار ما يشارك فيها البرلمان أو تنازعه فيها الحكومة. ومن هنا تبدأ الإشكالية الدستورية التي يدور حولها هذا الفرع.⁶³

⁶³ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 624

ثانيا: الوظيفة التشريعية من حيث المضمون العملي

أما الوظيفة التشريعية فهي تدل على النشاط الذي يفضي إلى إنتاج القاعدة القانونية، بما يشمل ذلك من مبادرة ومناقشة وتعديل وتصويت ومراجعة. ومن هذه الزاوية فإن الوظيفة لا ترتبط بالهيئة في ذاتها، وإنما ترتبط بما تمارسه من أعمال. ولهذا يكون من الممكن، في كثير من النظم الحديثة، أن يشارك في الوظيفة التشريعية أكثر من فاعل دستوري، بحيث يبقى البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي من حيث الأصل، لكن الحكومة تسهم في جانب مهم من المسار الذي يؤدي إلى ولادة القانون

ويظهر هذا الأمر بوضوح في كون الحكومة تبادر في الغالب بمشاريع القوانين، وتشارك في أعمال اللجان، وتؤثر في ترتيب جدول الأعمال، وقد تتدخل في الصياغة وفي تعديل النصوص، بل قد تمارس التشريع عن طريق الأوامر في الحالات التي يسمح بها الدستور. ومن هنا فإن الوظيفة التشريعية، وإن ظلت من حيث الأصل مرتبطة بالبرلمان، لم تعد محصورة فعليا داخله في كل مراحلها. وهذا ما يجعل الدساتير الحديثة، ومنها الدستور الجزائري، تقيم نوعا من التشابك الوظيفي بين البرلمان والحكومة، الأمر الذي يفرض قراءة دقيقة للنصوص حتى لا يخلط بين من يملك السلطة من حيث المبدأ، ومن يشارك في الوظيفة من حيث الواقع العملي.⁶⁴

ثالثا: وجه الإشكال بين السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية

وجه الإشكال الدستوري هنا يتمثل في أن البرلمان قد يكون، من الناحية العضوية، سلطة تشريعية، لكنه لا يكون وحده من يمارس الوظيفة التشريعية. كما أن بعض غرف البرلمان قد تنتمي عضوياً إلى السلطة التشريعية، لكنها لا تتمتع بالوزن نفسه في ممارسة الوظيفة ذاتها. وهذا ما كشفت عنه التجربة الجزائرية بوضوح، خاصة بالنسبة إلى مجلس الأمة في مرحله الأولى، حين كان جزءا من البرلمان ومن السلطة التشريعية من حيث البنية، لكنه كان منقوصا من بعض أدوات الوظيفة التشريعية، وعلى رأسها المبادرة باقتراح القوانين، قبل أن يأتي تعديل 2016 لتوسيع هذا الجانب.⁶⁵

⁶⁴ المرجع السابق، ص 750

⁶⁵ حاحة عبد العالي، وبن زيان أحمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 9، 2018، ص 351

وهذا يعني أن الانتماء العضوي إلى السلطة التشريعية لا يستدعي تلقائيا المساواة الكاملة في ممارسة الوظيفة التشريعية. فالغرفتان قد تكونان جزءا من البرلمان، لكن إحداها تحتفظ بالأولوية أو بالموقع الأقوى في بعض مراحل العملية التشريعية، أو قد يكون لواحدة منهما دور كابح أو مراجع أكثر منه دورا منشئا أو حاسما. ومن هنا تنشأ إشكالية ثانية داخل الإشكالية الأولى، وهي التفاوت الوظيفي داخل السلطة التشريعية الواحدة. وهذا التفاوت هو الذي يفسر كثيرا من النقاش الفقهي حول مركز مجلس الأمة، وحول ما إذا كان وجوده يمثل تدعيما حقيقيا للتوازن البرلماني أو مجرد امتداد محدود الوظيفة داخل مؤسسة أوسع.⁶⁶

رابعا: الإشكالية في ضوء التجربة المقارنة والجزائرية

إذا استحضرنّا التجربة المقارنة خاصة الفرنسية، اتضح أن هذا التمييز بين السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية ليس خاصا بالنظام الجزائري. فالدليل الرسمي للجمعية الوطنية الفرنسية يبين أن البرلمان الفرنسي يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وأنه يناقش القوانين ويصوت عليها ويراقب الحكومة، لكن النظام الدستوري الفرنسي في الوقت نفسه يمنح الحكومة موقعا مهما داخل العملية التشريعية، سواء في المبادرة أو الجدولة أو التوجيه مع أرجحية واضحة للجمعية الوطنية في بعض الحالات على حساب مجلس الشيوخ.

وهذا يعني أن الدساتير الحديثة أصبحت تميل إلى توزيع واقعي للوظيفة التشريعية، مع احتفاظ البرلمان بالصفة العضوية للسلطة التشريعية.⁶⁷

أما في الجزائر، فإن إشكالية السلطة والوظيفة اتخذت صورة أكثر خصوصية، فقد تباينت بين نظامين دستوريين أولهما النظام الدستوري الذي شهدته الجزائر منذ سنة 1962 إلى غاية جانفي 1989، والذي ارتبط بتطبيق نظام حكم الحزب الواحد والذي اعتمد مبدأ وحدة السلطة وعدم تجزئتها كمرجعية لبناء المؤسسات الدستورية، الأمر الذي دفع بالمؤسس الدستوري في دستور 1976 إلى استخدام مصطلح الوظيفة التشريعية بدل السلطة التشريعية وهو ما أشارت له أحكام الدستور سالف الذكر، فقد جاء الباب الثاني منه تحت عنوان السلطة وتنظيمها ستة (6) فصول فقد تأثر المؤسس الدستوري بتحديد ستة وظائف هي الوظيفة

⁶⁶ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 11-12، ص 74

⁶⁷ المرجع السابق، ص 75

السياسية المواد(94-103) والوظيفة التنفيذية (المواد 104-125) والوظيفة التشريعية (المواد 163) والوظيفة القضائية (المواد 164-182) و وظيفة المراقبة (المواد 183-190) والوظيفة التأسيسية (المواد 191-196). أما فيما يخص النظام الثاني من دستور 1989 إلى سنة 2026 فقد عرفت الجزائر نظاما دستوريا مختلفا عن سابقه لأنه ارتبط بنظام حكم تعددي، وأرسى مرجعية جديدة في بناء المؤسسات الدستورية، وفق منظور مبدأ الفصل و التعاون بين السلطات، إذ ومنذ دستور 1989 لا يزال المؤسس الدستوري يعتمد مصطلح السلطة التشريعية بدل الوظيفة التشريعية

كما أن المؤسس الدستوري بعد انتقاله إلى نظام المجلسين، لم يسوّ بين الغرفتين في جميع التفاصيل، كما لم يقطع الصلة بين العمل التشريعي والسلطة التنفيذية. ولذلك كان من الطبيعي أن يثار السؤال حول مدى استقلال البرلمان في ممارسة وظيفته، وحول ما إذا كانت بعض مظاهر تدخل السلطة التنفيذية، سواء في تكوين الغرفة الثانية أو في سير العمل التشريعي، تؤثر في حقيقة السلطة التشريعية ذاتها. وهذا ما يجعل المعيار الدستوري في الحالة الجزائرية ذا أهمية مضاعفة، لأنه لا يكفي بوصف النصوص، بل يبين أثرها في رسم الحدود بين السلطة والوظيفة، وبين الهيئة الدستورية والفاعلية الحقيقية⁶⁸.

الفرع الثاني: انعكاسات الإشكالية على الأسلوب المعتمد في تشكيل المجالس النيابية
إذا كانت إشكالية السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية تؤدي إلى إعادة النظر في مركز البرلمان داخل الدولة، فإن أول ما ينعكس عليه هذا الوضع هو أسلوب تشكيل المجالس النيابية. فطريقة بناء المجلس النيابي لا تأتي منفصلة عن طبيعة الدور المنتظر منه، بل تتأثر مباشرة بالصورة التي يرسمها الدستور لوظيفته وموقعه في النسق العام للسلطات. ومن هنا، فإن الاختيار بين الانتخاب المباشر أو غير المباشر أو التعيين أو المزج بينها لا يكون في الغالب اختيارا محايدا، بل يعبر عن فلسفة دستورية تتصل بطبيعة المؤسسة التي يراد إنشاؤها، وبالقدر الذي يراد لها أن تمارسه من سلطة أو وظيفة.

⁶⁸ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 6-

أولاً: أثر الإشكالية على منطق التشكيل من الأصل

حين يكون البرلمان، أو إحدى غرفه، مجرد انعكاس مباشر لفكرة التمثيل الشعبي الخالص، يغلب الاتجاه إلى جعل التشكيل قائماً على الانتخاب المباشر، لأن الشرعية التمثيلية هنا تكون في أقصى صورها. أما إذا كانت الغرفة المراد إنشاؤها تؤدي وظيفة مغايرة، كالمراجعة أو التوازن أو التهئية أو إدخال الخبرة والكفاءة، فإن المؤسس الدستوري قد لا يكتفي بالانتخاب المباشر، بل يتجه إلى الانتخاب غير المباشر أو إلى التعيين الجزئي أو إلى الأسلوب المختلط. وبذلك تصبح طريقة التشكيل مرآة لطبيعة الوظيفة المنتظرة من المجلس⁶⁹.

وهذا يعني أن الجدل حول السلطة والوظيفة لا يبقى محصوراً في الجانب النظري، بل ينزل مباشرة إلى كيفية بناء المؤسسة نفسها. فالغرفة التي يراد لها أن تمثل الإرادة الشعبية في صورتها الأكثر مباشرة تميل إلى التشكيل الانتخابي الخالص، بينما الغرفة التي يراد لها أن تكون أقل خضوعاً للضغط السياسي المباشر وأكثر ميلاً إلى الاستقرار أو إلى تمثيل المصالح المؤسسية قد يبنى جزء منها على التعيين أو الانتخاب غير المباشر. ومن هنا نفهم لماذا كانت الغرفة الثانية، في عدد من النظم، أكثر ارتباطاً بصيغ التشكيل المركبة من الغرفة الأولى⁷⁰.

ثانياً: أثر الإشكالية على الاختيار بين النظام الأحادي والنظام الثنائي

من أبرز الانعكاسات الدستورية لهذه الإشكالية أنها تؤثر في الاختيار بين النظام النيابي الأحادي والنظام النيابي الثنائي. فإذا نظر إلى البرلمان على أنه يجب أن يكون التعبير المباشر والبسيط عن الإرادة الشعبية، كان الاتجاه إلى مجلس واحد أكثر انسجاماً مع هذا التصور. أما إذا نظر إلى الوظيفة التشريعية على أنها عملية تحتاج إلى مراجعة وتدقيق وضبط داخلي وتوزيع للأدوار، فإن الأخذ بنظام المجلسين يصبح أكثر قابلية للتبرير.

وفي التجربة الجزائرية تحديداً، كان الانتقال من المجلس الواحد إلى المجلسين مرتبطاً بوعي دستوري بأن المؤسسة التشريعية في صورتها الأحادية لم تعد كافية لاستيعاب نتائج التعددية وضبط

⁶⁹ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، 2013 ص 183

⁷⁰ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 10

التوازنات الجديدة. ومن ثم فإن التحول إلى نظام الثنائية البرلمانية كان، في أحد أبعاده، ثمرة مباشرة لإشكال التمييز بين السلطة والوظيفة، لأن المؤسس الدستوري لم يعد يكتفي بوجود سلطة تشريعية من حيث الشكل، بل بحث عن بنية داخلية تساعد على عقلنة الوظيفة التشريعية نفسها⁷¹.

ثالثا: أثر الإشكالية على المزج بين الانتخاب والتعيين

حين لا يفهم البرلمان على أنه أداة تعبير شعبي خالص فقط، بل على أنه أيضا مؤسسة ضبط ومراجعة وتوازن، فإن المؤسس الدستوري قد يلجأ إلى الأسلوب المختلط في التشكيل. وهذا ما يفسر في كثير من النظم، وجود غرف نيابية أو مجالس عليا يدخل التعيين في تكوينها إلى جانب الانتخاب. فالتعيين هنا لا يقدم، في منطق النظري، باعتباره بديلا عن الانتخاب، بل باعتباره أداة لإدخال عناصر أخرى يرى المؤسس الدستوري أنها ضرورية، كالكفاءات الوطنية أو الشخصيات ذات الخبرة أو التمثيل غير الحزبي أو الاستقرار المؤسسي، غير أن هذا الاختيار لا يخلو من إشكال، لأن التعيين مهما كانت مبرراته يظل مثيرا للسؤال حول حدود الشرعية التمثيلية للمجلس. فإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تختار جزءا من أعضاء الغرفة الثانية، فإن ذلك يجعل أسلوب التشكيل نفسه امتدادا للإشكالية بين السلطة والوظيفة، ويطرح التساؤل حول مدى استقلال المؤسسة، وحول ما إذا كان التعيين يمثل تدعيما للبناء المؤسساتي أم مدخلا لتقوية حضور السلطة التنفيذية داخل الهيئة التي يفترض فيها أن تمارس جزءا من الوظيفة التشريعية.

ومن هنا فإن المزج بين الانتخاب والتعيين لا يقرأ قراءة صحيحة إلا إذا ربط بهذه الإشكالية الدستورية الأصلية⁷².

رابعا: أثر الإشكالية على موقع الغرفة الثانية تحديدا

تنعكس الإشكالية كذلك على موقع الغرفة الثانية أكثر من انعكاسها على الغرفة الأولى، لأن الغرفة الثانية هي التي تنشأ غالبا لتؤدي وظيفة تختلف عن مجرد التعبير المباشر عن الإرادة

⁷¹المرجع السابق ص11

⁷²محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، 2013 ص 183

الشعبية. فهي قد تنشأ للمراجعة أو للتمثيل المحلي أو الإقليمي أو للكبح أو للعقلنة أو للتوازن، ولهذا لا يكون غريبا أن تختلف عن الغرفة الأولى من حيث أسلوب التشكيل. وفي الجزائر، يبدو هذا المعنى واضحا في مجلس الأمة، لأنه لم يؤسس ليكون مجرد صورة ثانية من المجلس الشعبي الوطني، بل ليكون غرفة ذات طابع مختلف، سواء من حيث الانتخاب غير المباشر لأغلبية أعضائه أو من حيث تعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية⁷³.

ولهذا فإن أسلوب تشكيل مجلس الأمة لا يمكن فهمه إلا في ضوء الوظيفة التي أرادها له المؤسس الدستوري. فإذا كان القصد هو توسيع التمثيل الوطني، وإدخال الكفاءات، وضمان نوع من الاستقرار داخل العملية التشريعية، فإن اختيار الأسلوب المختلط يصبح مفهوما منطقيا في إطار هذا التصور. أما إذا نظر إلى البرلمان من زاوية التمثيل الشعبي الخالص، فإن هذا الاختيار يصبح محل نقد شديد. ومن هنا يتبين أن طريقة تشكيل الغرفة الثانية ليست مسألة تنظيمية جزئية، بل هي انعكاس مباشر للإشكالية الدستورية بين السلطة التشريعية والوظيفة التشريعية.

خامسا: أثر الإشكالية على تقييم شرعية المؤسسة التشريعية

أخيرا فإن التمييز بين السلطة والوظيفة ينعكس على الطريقة التي نقيم بها شرعية المؤسسة التشريعية نفسها. فالجلس الذي يتمتع بصفة السلطة التشريعية من حيث النص، لكنه لا يمارس الوظيفة إلا بقدر محدود، لا يقاس بالطريقة نفسها التي يقاس بها مجلس يجمع بين الصفة والفاعلية. كما أن الغرفة التي يدخل التعيين في بنائها لا تقيم من حيث الشرعية بالطريقة نفسها التي تقيم بها الغرفة المشكلة بالانتخاب المباشر الخالص.

ومن هنا، فإن تقييم أسلوب تشكيل المجالس النيابية يظل متوقفا على فهمنا المسبق لموقعها في توزيع السلطة والوظيفة داخل الدولة⁷⁴، وعليه، فإن المعيار الدستوري يكشف أن أسلوب تشكيل المجالس النيابية ليس قرارا تقنيا منفصلا عن بقية مكونات النظام، بل هو نتيجة مباشرة للصورة التي يرسمها الدستور للسلطة التشريعية ووظيفتها.

⁷³ المرجع السابق ص 184

⁷⁴ نعيمة خطاب، "الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي"، مجلة الحقوق والعلوم

السياسية، العدد 14، 2021، ص 1254

وكلما اتسع الفرق بين السلطة من حيث النص والوظيفة من حيث الممارسة، ازداد أثر ذلك على شكل المجلس وعلى طريقة تكوينه وعلى موقعه من بقية السلطات. ومن هنا يتضح أن إشكالية الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة التشريعية إنما هي، في عمقها، امتداد لإشكالية أعم تتعلق بطبيعة السلطة التشريعية ذاتها وحدود وظيفتها داخل الدولة.

المبحث الثاني: صور تشكيل المجالس النيابية

بعد الوقوف عند المحددات المعرفية للنظام النيابي من زوايا الفقهية والعضوية والوظيفية والدستورية، يصبح من اللازم الانتقال إلى مستوى أكثر التصاقا بالبناء العملي للمؤسسة التشريعية، وهو مستوى صور تشكيل المجالس النيابية. فالنظام النيابي لا يظهر في الواقع في صورة واحدة ثابتة، بل يتخذ أشكالا متعددة بحسب طبيعة الدولة، وبنية المجتمع السياسي، والتوازنات الدستورية التي يراد إقامتها بين السلطات. ولهذا فإن الحديث عن المؤسسة التشريعية لا يكتمل إلا ببيان الصورة التي تتخذها من حيث التكوين، لأن شكل المجلس النيابي ليس مسألة تنظيمية محضة، بل هو انعكاس مباشر للتصور الدستوري للتمثيل السياسي، وللموقع الذي يراد للبرلمان أن يشغله داخل النظام العام للدولة. فمن النظم ما يكتفي بمجلس واحد تسند إليه الوظيفة التشريعية، ومنها ما يقيم برلمانا مزدوجا تتوزع فيه هذه الوظيفة بين غرفتين. ومن هنا تبرز أهمية التمييز بين النظام النيابي الأحادي والنظام النيابي الثنائي، لأن هذا التمييز يكشف عن اختلاف جوهري في فلسفة بناء السلطة التشريعية، وفي الطريقة التي يفهم بها دور البرلمان وحدود حضوره داخل الدولة.

المطلب الأول: النظام النيابي الأحادي

يعد النظام النيابي الأحادي الصورة الأبسط في تنظيم المؤسسة التشريعية، لأنه يقوم على إسناد العمل البرلماني إلى مجلس واحد، من غير وجود غرفة ثانية تشاركه الوظيفة التشريعية أو تعيد النظر فيما يصدر عنه.

غير أن هذه البساطة لا ينبغي أن توهم بأن النظام الأحادي عديم الدلالة أو الأثر، لأن اختياره يرتبط غالبا بسياقات سياسية ودستورية مخصوصة، وقد يعكس في أحيان كثيرة تصورا معيناً

للممثل السياسي، أو ميلا إلى تبسيط المسار التشريعي، أو رغبة في تركيز المسؤولية داخل هيئة واحدة. ولهذا فإن دراسة هذا النظام تقتضي أولا بيان مفهومه، ثم الوقوف عند خصائصه الأساسية، قبل الانتقال إلى بعض النماذج التطبيقية التي تظهر كيف تجسد هذا الشكل من أشكال التنظيم البرلماني في بعض الأنظمة الدستورية وتحديد قيمته التطبيقية⁷⁵.

الفرع الأول: مفهوم النظام النيابي الأحادي

يقصد بالنظام النيابي الأحادي ذلك النظام الذي تتشكل فيه السلطة التشريعية من مجلس واحد فقط، يتولى وحده ممارسة الوظيفة التشريعية والمهام البرلمانية الأساسية، من مناقشة القوانين والتصويت عليها إلى تمثيل الإرادة العامة وممارسة ما يتصل بذلك من رقابة أو مساءلة داخل الحدود التي يقرها الدستور. وبذلك لا توجد داخل هذا النظام غرفة ثانية تشارك المجلس في العمل التشريعي أو تعيد فحص النصوص الصادرة عنه، وإنما يتركز النشاط البرلماني في هيئة واحدة تكون هي البرلمان كله من حيث التنظيم العضوي. وهذا ما يجعل النظام الأحادي أقرب الصور إلى البساطة والوضوح من الناحية المؤسسية، ولا ينحصر مفهوم النظام الأحادي في الجانب العددي، أي في وجود مجلس واحد فحسب، بل يمتد إلى الفلسفة التي يقوم عليها هذا الاختيار، فالمجلس الواحد يفترض، من حيث الأصل، أن التمثيل السياسي يمكن أن يتركز في هيئة واحدة من غير حاجة إلى توزيع داخلي داخل السلطة التشريعية ذاتها، ومن غير ضرورة لإيجاد غرفة ثانية تؤدي وظيفة المراجعة أو التوازن أو تمثيل المصالح الأخرى. ولهذا كان النظام الأحادي، في عدد من التجارب، أقرب إلى النظم التي تميل إلى الوحدة المؤسسية، أو التي ترى أن تعدد الغرف من شأنه أن يثقل المسار التشريعي ويعقده دون حاجة ملحة⁷⁶.

كما يكشف هذا المفهوم أن النظام الأحادي ليس مجرد مرحلة تاريخية بسيطة سبقت نظام المجلسين، بل هو صيغة دستورية قائمة بذاتها، قد تلجأ إليها الدول لأسباب تتصل بطبيعة نظامها السياسي أو بمستوى تطورها المؤسسي أو برغبتها في تبسيط البناء البرلماني.

⁷⁵ الشيخ بن کران الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 1

⁷⁶ المرجع السابق ص 6

ولهذا فإن قيمته العلمية لا تكمن في كونه الصورة الأولى زمنيا فحسب، بل في كونه يعبر عن تصور مستقل للسلطة التشريعية، قوامه أن المجلس الواحد يكفي للتعبير عن الإرادة العامة ولأداء الوظيفة التشريعية في إطار موحد غير مزدوج

الفرع الثاني: خصائص النظام النيابي الأحادي

يتسم النظام النيابي الأحادي بجملة من الخصائص التي تميزه عن النظام البرلماني الثنائي، وهذه الخصائص لا تتعلق فقط بعدد المجالس، بل تمتد إلى طريقة عمل المؤسسة التشريعية، وطبيعة المسؤولية داخلها، والآثار التي تترتب عن تركيز الوظيفة التشريعية في مجلس واحد.

أولاً: وحدة البنية البرلمانية

أبرز خصائص النظام النيابي الأحادي أنه يقوم على وحدة البنية البرلمانية. فالمؤسسة التشريعية هنا ليست مركبة من غرفتين أو مجلسين، بل تتجسد في هيئة واحدة يتركز فيها التمثيل والمناقشة والتصويت. وهذه الوحدة تمنح البرلمان قدرا كبيرا من الوضوح العضوي، لأن الجهة التي تمارس السلطة التشريعية تكون معلومة على وجه التحديد، ولا يثار بشأنها إشكال توزيع الاختصاصات بين الغرف أو التنازع الداخلي حول من يملك الكلمة الأخيرة. ومن ثم فإن المجلس الواحد يظهر بوصفه صورة مكثفة للبرلمان، يتجمع فيه كل ما يتصل بالوظيفة التشريعية من بدايتها إلى نهايتها⁷⁷.

ثانياً: بساطة المسار التشريعي

من الخصائص الجوهرية للنظام الأحادي أن مسار إنتاج القانون فيه يكون أبسط نسبيا من المسار القائم في نظام الغرفتين. فالنصوص تعرض على مجلس واحد، وتناقش داخله، وتعديل، ثم يصوت عليها دون الحاجة إلى إحالتها على غرفة ثانية، أو إلى المرور على مراحل إضافية من المراجعة والقراءة الثانية واللجان المشتركة. وهذه البساطة تجعل النظام الأحادي أكثر سرعة في اتخاذ القرار التشريعي، وأقل تعقيدا من الناحية الإجرائية، وهو ما يفسر ميل بعض الأنظمة، خاصة في مراحل معينة من تطورها، إلى تفضيله على نظام الغرفتين.

⁷⁷ نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 120

غير أن هذه البساطة على الرغم من مزاياها العملية، لا تخلو من آثار سلبية محتملة، لأن غياب الغرفة الثانية يعني أيضا غياب المراجعة الداخلية داخل البرلمان ذاته. فالجلس الواحد، بحكم كونه المجلس الوحيد، لا يخضع عمله التشريعي لرقابة موازية من داخل السلطة التشريعية نفسها، وهو ما قد يجعل النصوص أكثر عرضة للتسرع أو للتأثر المباشر بالضغط السياسي والانتخابي إذا لم تكن هناك آليات أخرى للتروي والتدقيق. ومن هنا فإن بساطة النظام الأحادي ليست قيمة مطلقة، بل ميزة تقتزن في الوقت نفسه بنقطة ضعف تتعلق بغياب المراجعة البرلمانية المزدوجة .

ثالثاً: تركيز المسؤولية التشريعية والسياسية

من خصائص النظام الأحادي كذلك أن المسؤولية السياسية والتشريعية تكون أكثر تركيزاً ووضوحاً. فحين تكون السلطة التشريعية متمركزة في مجلس واحد، يسهل تحديد الجهة التي تتحمل مسؤولية النصوص الصادرة، كما يسهل على الرأي العام والفاعلين السياسيين معرفة مصدر القرار البرلماني من غير لبس أو توزيع للمسؤولية بين غرفتين. وهذه الخاصية تمنح النظام الأحادي درجة من الشفافية المؤسسية، لأن البرلمان يظهر كفاعل واحد متماسك من حيث المسؤولية⁷⁸.

لكن هذا التركيز في المسؤولية يقابله أيضاً تركيز في المسار، بحيث لا توجد داخل البرلمان ذاته هيئة أخرى تراجع أو تعادل أو تكبح ما يصدر عن المجلس الوحيد. ولهذا كان النظام الأحادي مناسباً غالباً للأنظمة التي تميل إلى التبسيط والوحدة والسرعة، في حين أن الأنظمة التي تبحث عن التوازن والمراجعة والتهدئة تميل أكثر إلى النظام الثنائي.

رابعاً: الانسجام مع السياقات الوجودية أو المركزية

يرتبط النظام النيابي الأحادي، في كثير من الحالات، بالسياقات السياسية التي يغلب فيها منطق الوحدة أو المركزية أو التوجيه السياسي الموحد. وهذا ما يظهر بوضوح في التجربة الجزائرية قبل 1996، حيث ارتبط نظام المجلس الواحد بالأحادية الحزبية وغياب تصور حقيقي لقيام سلطة مضادة أو لتعدد مراكز الفعل داخل البرلمان، فالمجلس الواحد لم يكن آنذاك مجرد اختيار تنظيمي، بل كان جزءاً من منطق سياسي أوسع يرى أن وحدة التوجيه السياسي أولى من تعدد البنى التمثيلية داخل المؤسسة التشريعية.

⁷⁸ المرجع السابق، ص 122

خامساً: محدودية التوازن البرلماني الداخلي

من الخصائص التي تستفاد أيضا من طبيعة هذا النظام أنه يفتقر إلى التوازن البرلماني الداخلي الذي يتيح نظام المجلسين. فالغرفة الثانية، في الأنظمة الثنائية، تؤدي غالبا دور المراجعة أو التهدئة أو التمثيل المختلف، بينما يظل المجلس الأحادي وحده في مواجهة السلطة التنفيذية من جهة، وفي مواجهة ما قد يقع فيه من استعجال أو انحياز أو اختلال من جهة أخرى. وهذا لا يعني أن النظام الأحادي بالضرورة ضعيف، لكنه يعني أن آليات التوازن داخله أقل تنوعا من تلك التي توجد في الأنظمة الثنائية⁷⁹.

الفرع الثالث: نماذج تطبيقية في بعض الأنظمة الدستورية

في ظل المصادر المعتمدة في هذه الدراسة، اتجهت عدة دول، لاسيما الدول السائرة في طريق النمو، إلى تبني نظام الغرفة الواحدة باعتباره أكثر انسجاما مع متطلبات السرعة في اتخاذ القرار وتبسيط البناء المؤسساتي، انطلاقا من تصور مفاده أن نظام المجلسين قد يؤدي إلى إبطاء المسار التشريعي وتعقيد إجراءات سن القوانين، وهو ما قد لا يتلاءم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تمر بها بعض الدول في مراحل معينة من تطورها، كما يبرز النموذج الجزائري بوضوح بوصفه أوضح مثال على النظام النيابي الأحادي، كما ترد في المراجع إشارات عامة إلى تبني هذا النظام في عدد من الدول، وذلك بالنظر إلى ما يتيح من سرعة في اتخاذ القرار ومن بساطة في البناء البرلماني.

أولاً: النموذج الجزائري قبل 1996

تعد الجزائر النموذج الأوضح في المواد المرجعية المعتمدة هنا لدراسة النظام النيابي الأحادي. فقد انتهجت الدولة الجزائرية نظام المجلس الواحد منذ إنشاء المجلس الوطني التأسيسي، ثم تأكد هذا الاتجاه في دستور 1963، واستمر في دستور 1976، ثم بقي قائما كذلك في دستور 1989 إلى غاية التحول الذي وقع مع دستور 1996، وهذا الامتداد الزمني الطويل يبين أن النظام الأحادي لم يكن في الجزائر مجرد⁸⁰، وقد ارتبط هذا النموذج كما بينت المراجع، بالسياق

⁷⁹ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 11

⁸⁰ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976، المادة 126 المتعلقة بالمجلس الشعبي الوطني

السياسي الذي طبع الدولة الجزائرية في تلك المراحل، خاصة هيمنة الحزب الواحد في المرحلة الاشتراكية، حيث لم تكن هناك حاجة، في نظر النظام القائم آنذاك، إلى إنشاء غرفة ثانية داخل البرلمان، لأن الوظائف التي تؤديها الغرفة الثانية في الأنظمة الليبرالية كان الحزب الواحد يتكفل بها من داخل النسق السياسي ذاته. ومن هنا فإن الأحادية البرلمانية في الجزائر لم تكن مجرد خيار عضوي، بل كانت انعكاسا لطبيعة النظام السياسي نفسه.

كما تكشف التجربة الجزائرية أن النظام الأحادي يمكن أن يستمر حتى في سياق التعددية السياسية، كما حدث مع دستور 1989، غير أن هذه التجربة أبرزت لاحقا حدود المجلس الواحد في استيعاب التوازنات الجديدة الناتجة عن التعددية، وهو ما كان من بين العوامل التي دفعت إلى الانتقال نحو الثنائية البرلمانية سنة 1996. وبهذا المعنى فإن النموذج الجزائري يقدم مثالا كاملا على نشأة النظام الأحادي، واستمراره ثم تجاوزه لصالح نموذج أكثر تركيبيًا⁸¹.

ثانياً: النموذج التركي

لم يكن هذا التوجه مقتصرًا على الجزائر، بل وجد تطبيقه في عدد من التجارب الدستورية المقارنة، من بينها الدستور التركي لسنة 1982 المعدل سنة 2017، الذي نصت المادة السابعة منه على أن: «تمارس السلطة التشريعية باسم الأمة التركية من قبل الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا»، وهو ما يعكس تبني المشرع الدستوري التركي لنظام المجلس الواحد⁸².

ثالثاً: النموذج السوري

كما يظهر هذا الاتجاه كذلك في الحالة السورية، من خلال أحكام الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 13 مارس 2025 بعد نجاح الثورة السورية، والذي أسند الوظيفة التشريعية إلى مجلس الشعب ضمن إطار يقوم على الأحادية البرلمانية دون الأخذ بنظام الغرفتين⁸³، وتكشف هذه النماذج أن نظام المجلس الواحد لم يكن مجرد اختيار فقهي أو تنظيمي مجرد، بل ارتبط في كثير

⁸¹ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 11

⁸² الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية التركية لسنة 1982 المعدل سنة 2017، المادة 07، المتعلقة بإسناد السلطة التشريعية إلى الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا

⁸³ الإعلان الدستوري السوري الصادر في 13 مارس 2025 بعد نجاح الثورة السورية، المواد المنظمة للسلطة التشريعية وتشكيل مجلس الشعب

من الأحيان باعتبارات عملية تتصل بطبيعة الدولة وظروفها السياسية ومدى حاجتها إلى السرعة والمرونة في العمل التشريعي. فكلما اتجهت الدولة نحو التبسيط المؤسسي وتقليص مراحل التشريع، برز النظام الأحادي بوصفه أكثر ملائمة، في حين يظهر نظام المجلسين غالباً في الدول التي تسعى إلى تعزيز التوازن بين المؤسسات وتوسيع نطاق التمثيل وإخضاع التشريع لمزيد من المراجعة والتدقيق.

الفرع الرابع: القيمة التطبيقية لهذه النماذج

تكشف هذه النماذج وفي مقدمتها النموذج الجزائري، أن النظام النيابي الأحادي ليس مجرد مرحلة بدائية أو أولية في تاريخ البرلمانات، بل هو صورة دستورية لها منطقتها الخاص ومبرراتها العملية. فهو يعبر عن تصور للبرلمان يقوم على الوحدة والبساطة والسرعة، ويرتبط غالباً بالأنظمة التي لا ترى ضرورة لتوزيع التمثيل أو المراجعة داخل المؤسسة التشريعية نفسها. غير أن التجارب نفسها تظهر أيضاً أن هذا النظام قد يبلغ حدوده في السياقات التي يشتد فيها التعدد السياسي أو تعتقد فيها التوازنات الدستورية، وهو ما يفسر انتقال بعض الدول ومنها الجزائر، إلى النظام الثنائي بعد أن تبين لها أن المجلس الواحد لم يعد كافياً وحده لاستيعاب التحولات الجديدة، وبذلك يتضح أن دراسة هذا النظام لا تكتمل بمجرد تعريفه أو تعداد خصائصه، بل ينبغي ربطه بسياقه وبمآلاته العملية، لأن قيمته الحقيقية تظهر حين يقارن بالأنظمة الأخرى وحين يقرأ في ضوء الوظائف التي كان يؤديها والظروف التي أفرزته.

المطلب الثاني: النظام النيابي الثنائي

إذا كان النظام النيابي الأحادي يقوم على تركيز العمل البرلماني في مجلس واحد، فإن النظام النيابي الثنائي يقوم على تصور مختلف لبناء السلطة التشريعية، قوامه أن المجلس الواحد لا يكفي دائماً لاستيعاب متطلبات التمثيل، أو لضبط إيقاع الوظيفة التشريعية، أو لتحقيق التوازن داخل المؤسسة البرلمانية نفسها. ومن هنا ظهر نظام الغرفتين بوصفه صيغة دستورية لا تستهدف مجرد مضاعفة الهياكل، بل ترمي إلى إعادة توزيع العمل التشريعي بين مجلسين، يختلفان من حيث التكوين أو الوظيفة أو أسلوب التمثيل أو الموقع داخل العملية التشريعية.⁸⁴

⁸⁴ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص128

ولهذا فإن دراسة النظام النيابي الثنائي لا تنصرف فقط إلى بيان عدد الغرف، وإنما تمتد إلى الكشف عن الفلسفة الدستورية التي تبرر هذا الاختيار، وعن الأهداف التي يراد تحقيقها من وجود الغرفة الثانية داخل البرلمان

كما أن أهمية هذا النظام تتأكد أكثر في موضوع هذه المذكرة، لأن إشكالية الانتخاب والتعيين في تشكيل المؤسسة التشريعية تظهر بأوضح صورها داخل النظم الثنائية، وبالأخص في الغرفة الثانية. فالغرفة الأولى، في أغلب التجارب، ترتبط بالانتخاب الشعبي المباشر وتعد الأقرب إلى التعبير عن الإرادة الشعبية العامة، بينما ترتبط الغرفة الثانية، في كثير من الأنظمة، بطرق تشكيل مغايرة، قد تقوم على الانتخاب غير المباشر، أو على تمثيل الجماعات المحلية أو الأقاليم، أو على إدخال عناصر معينة من طرف السلطة التنفيذية أو وفق آليات خاصة. ومن هنا فإن فهم النظام النيابي الثنائي يعد خطوة لازمة لفهم الخلفية الدستورية التي تسمح بإدخال التعيين أو الأسلوب المختلط داخل المؤسسة التشريعية من غير أن يفقد هذا البناء معناه داخل الدولة.

الفرع الأول: مفهوم النظام النيابي الثنائي

يقصد بالنظام النيابي الثنائي ذلك النظام الذي تتكون فيه السلطة التشريعية من مجلسين لا من مجلس واحد، بحيث تمارس الوظيفة التشريعية داخل إطار برلماني مزدوج، تكون فيه كل غرفة جزءاً من البرلمان، لا هيئة منفصلة عنه.

وهذا يعني أن الثنائية البرلمانية لا تدل على وجود سلطتين تشريعتين مستقلتين، وإنما تدل على وجود سلطة تشريعية واحدة تمارس من خلال بنيتين داخليتين، غالباً ما تختلفان في بعض عناصر التكوين أو في بعض أوجه الاختصاص. وقد عبرت الدراسات المعتمدة عن هذا المعنى بوضوح حين قررت أن البيكاميرالية⁸⁵ أو نظام الغرفتين يعني قيام البرلمان على مجلسين يشكلان مع المؤسسة التشريعية داخل الدولة⁸⁶.

⁸⁵ مصطلح دستوري يقصد به نظام البرلمان ذي الغرفتين، أي قيام السلطة التشريعية على مجلسين بدل مجلس واحد، وغالباً ما يتمثلان في غرفة أولى تمثل الشعب مباشرة وغرفة ثانية تؤدي وظيفة المراجعة أو التوازن أو تمثيل فئات أو أقاليم معينة. والكلمة مشتقة من الأصل اللاتيني *Bi* بمعنى اثنين، و *Camera* بمعنى غرفة أو مجلس

⁸⁶ نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2017-2016، ص 130

ولا ينحصر مفهوم هذا النظام في مجرد وجود مجلسين من الناحية العددية، لأن القيمة الحقيقية للثنائية البرلمانية لا تظهر إلا إذا كان هناك قدر من **المغايرة** بين الغرفتين. فلو تماثلت الغرفتان تماثلاً تاماً في التكوين والاختصاص والوظيفة، لفقد وجودهما معاً كثيراً من جدواه.

و قد أصبحت الثنائية مجرد تكرار تنظيمي لا أكثر. ولهذا ارتبط مفهوم النظام النيابي الثنائي في الفكر الدستوري بفكرة اختلاف الغرفة الثانية عن الغرفة الأولى، سواء من حيث مصدر الشرعية، أو من حيث طريقة الانتخاب، أو من حيث طبيعة التمثيل، أو من حيث درجة التأثير في المسار التشريعي. ومن هنا كانت الغرفة الثانية هي محور الاهتمام الحقيقي في دراسة البيكاميرالية، لأن الغرفة الأولى تتشابه إلى حد بعيد في كثير من الأنظمة، بينما تختلف الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى اختلافاً كبيراً⁸⁷.

أولاً: نظام الثنائية البرلمانية خياراً دستورياً واعياً

لا ينشأ نظام المجلسين عادة من باب المصادفة أو التوسع المؤسسي غير المبرر، بل يأتي بوصفه خياراً دستورياً واعياً يستجيب لحاجة معينة داخل الدولة. فقد يلجأ إليه المؤسس الدستوري لتوسيع التمثيل، أو لتحقيق نوع من التوازن بين المكونات السياسية أو الترابية، أو لإقامة غرفة تراجع وتدقق ما يصدر عن الغرفة الأولى، أو لحماية بعض الثوابت من تقلبات الانتخابات السريعة. ولهذا فإن الثنائية البرلمانية ليست في جوهرها مسألة شكلية، بل تعبير عن إرادة في بناء برلمان أكثر تعقيداً وأكثر قابلية للضبط الداخلي.

ثانياً: علاقة النظام النيابي الثنائي بالتمثيل المزدوج

من أهم ما يميز هذا المفهوم أن النظام النيابي الثنائي يسمح، في عدد من التجارب، بتبني تمثيل مزدوج داخل البرلمان. فالغرفة الأولى تمثل الشعب في صورته العامة، بينما قد تمثل الغرفة الثانية الجماعات المحلية أو الأقاليم أو بعض المصالح الوطنية أو الكفاءات. وهذا ما يجعل النظام

⁸⁷ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص

الثنائي أكثر قدرة، من حيث النظرية، على استيعاب التنوع داخل الدولة، لأنه لا يكتفي بتمثيل واحد بسيط، بل يفتح المجال أمام أكثر من منطق تمثيلي داخل المؤسسة التشريعية نفسها⁸⁸

ثالثاً: النظام النيابي الثنائي كأداة للتهدة والمراجعة

كما أن مفهوم هذا النظام يرتبط أيضاً بفكرة المراجعة والتهدة. فوجود غرفة ثانية يعني أن النصوص القانونية لا تمر غالباً في مسار واحد مباشر، بل تخضع لدرجة إضافية من الدراسة أو الفحص أو إعادة النظر، ومن هنا ارتبطت الغرفة الثانية، في كثير من الكتابات الدستورية، بوظيفة ضبط العمل التشريعي وكبح الاندفاعات التي قد تصدر عن الغرفة الأولى، خاصة إذا كانت هذه الأخيرة أكثر اتصالاً بالتنافس الانتخابي المباشر وبالضغوط السياسية والشعبية الآنية.

الفرع الثاني: خصائص النظام النيابي الثنائي

يتميز النظام النيابي الثنائي بجملة من الخصائص التي تمنحه هويته الخاصة داخل النظم الدستورية، وهذه الخصائص لا ترتبط فقط بعدد الغرف، بل بكيفية عملها وبالعلاقة التي تنشأ بينها وبالأثار التي يترتب عليها وجود غرفة ثانية داخل البرلمان.

أولاً: الازدواج العضوي داخل السلطة التشريعية

أهم خصائص النظام النيابي الثنائي أنه يقوم على الازدواج العضوي، أي على وجود مجلسين داخل البرلمان. غير أن هذا الازدواج لا يعني الانقسام الكامل، لأن الغرفتين تظلان مكونين لسلطة تشريعية واحدة. فهما لا تمثلان سلطتين منفصلتين، بل مستويين من مستويات الممارسة التشريعية داخل بناء دستوري واحد. وهذه السمة هي التي تميز البيكاميرالية عن النظام الأحادي، حيث يتمركز النشاط التشريعي كله في مجلس واحد

ثانياً: المغايرة بين الغرفتين

من الخصائص الجوهرية أيضاً للنظام الثنائي أن الغرفتين لا تنشآن لكي تكونا نسختين متطابقتين. فالمغايرة بينهما تمثل، في الحقيقة، مبرر وجود الغرفة الثانية. وقد تكون هذه المغايرة في طريقة التشكيل، أو في مدة العضوية، أو في نوع التمثيل، أو في مجال الاختصاص، أو في قوة

⁸⁸The National Assembly in the French Institutions, French Republic Publications, Paris, 2018, p. 33

التأثير داخل العملية التشريعية. ولهذا أشارت المراجع المعتمدة إلى أن الغرفة الأولى تتشابه إلى حد بعيد في أغلب الأنظمة البرلمانية، بينما تختلف الغرفة الثانية اختلافا واضحا من حيث الأساس العضوي والوظيفي⁸⁹، وفي الجزائر، تتجلى هذه المغايرة في كون المجلس الشعبي الوطني ينتخب بالاقتراع العام المباشر، بينما يتشكل مجلس الأمة من ثلثين منتخبتين انتخابا غير مباشر وثلث معين من قبل رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية، وهذا التفاوت في البناء يعكس بوضوح أن الغرفة الثانية لم تنشأ لتعيد إنتاج المجلس الشعبي الوطني، بل لتؤدي وظيفة مختلفة داخل السلطة التشريعية.

ثالثاً: التفاوت في الاختصاص أو في مركز الغرفتين

ليست كل الأنظمة الثنائية قائمة على مساواة كاملة بين المجلسين، بل إن كثيرا من النظم الحديثة تعرف نوعا من **التفاوت** بين الغرفتين، سواء في المبادرة التشريعية أو في ترجيح الكلمة الأخيرة أو في العلاقة بالحكومة أو في مجالات الرقابة. ولهذا فإن الثنائية البرلمانية لا تعني دائما الندية المطلقة، بل قد تكون ثنائية غير متكافئة، تحتفظ فيها الغرفة الأولى أو الغرفة الثانية بأرجحية معينة بحسب طبيعة النظام⁹⁰.

وفي الحالة الجزائرية، كان هذا التفاوت ظاهرا بوضوح، خاصة قبل التعديلات التي مست اختصاصات مجلس الأمة، إذ كان هذا الأخير منقوصا من بعض أدوات المبادرة والتعديل، كما أن آليات حل الخلاف بين الغرفتين لم تجعل العلاقة بينهما قائمة على الذهاب والإياب الحر، بل على نظام خاص ينتهي غالبا إلى أرجحية معينة داخل العملية التشريعية.⁹¹

رابعاً: وظيفة المراجعة والضبط

من خصائص النظام النيابي الثنائي أن الغرفة الثانية تضطلع، في كثير من الأحيان، بوظيفة **المراجعة والضبط**. فهي لا تنشأ فقط لتشارك في سن القوانين، بل أيضا لتعيد النظر في

⁸⁹ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص

⁹⁰ The National Assembly in the French Institutions, French Republic Publications, Paris, 2018, p. 35

⁹¹ حاحة عبد العالي، وبن زيان أحمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 9، 2018، ص 358

النصوص، وتخفف من أثر التسرع أو ضغط الوعود الانتخابية أو الهيمنة العددية داخل الغرفة الأولى. ولهذا ربطت الكتابات المدافعة عن البيكاميرالية بين الغرفة الثانية وبين حماية التوازن والتروي وضمان جودة العمل التشريعي، وهذه الخاصية تعد من أبرز المبررات التي استند إليها المؤسس الدستوري الجزائري عند إنشاء مجلس الأمة، لأن الغرفة الثانية قدمت بوصفها أداة لتقوية استقرار الدولة وضبط العمل البرلماني وإخراج بعض القضايا الأساسية من دائرة الحسابات الحزبية الضيقة. ومن هنا فإن خاصية المراجعة ليست تفصيلاً ثانوياً، بل من صميم المنطق الذي يقوم عليه النظام الثنائي.

خامساً: الارتباط بالسياق السياسي والدستوري

النظام النيابي الثنائي ليس قالباً جامداً يطبق على جميع الدول بالصورة نفسها، بل يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالسياق السياسي والدستوري الذي ينشأ فيه. ففي بعض الأنظمة يظهر لحماية التوازن بين الوحدات المكونة للدولة، وفي أخرى لإدخال النخب أو الكفاءات، وفي أخرى لمواجهة آثار التعددية أو للحد من الاندفاع التشريعي. وهذا ما يجعل دراسة هذا النظام تقتضي دائماً ربطه بسياقه الوطني، لا الاكتفاء بوصفه من الخارج.⁹²

الفرع الثالث: نماذج تطبيقية في بعض الأنظمة الدستورية

تكشف التجارب الدستورية المقارنة أن النظام النيابي الثنائي لا يتخذ صورة واحدة، بل تعدد نماذجه بتعدد الأهداف التي يراد تحقيقها من الغرفة الثانية. غير أن المصادر المعتمدة في هذه الدراسة تبرز بوضوح نموذجاً أساسياً هو **النموذج الجزائري**، مع حضور واضح للنموذج **الفرنسي**، كما تسمح بعض الإشارات العامة ببيان القيمة المقارنة لنظام الغرفتين في سياقات أخرى.

أولاً: النموذج الجزائري

يمثل النظام الجزائري أحد أهم النماذج التطبيقية للنظام النيابي الثنائي في هذه الدراسة، لأنه انتقل رسمياً إلى هذه الصيغة منذ دستور 1996 بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني. وقد شكل هذا التحول تغييراً عميقاً في تاريخ المؤسسة التشريعية الجزائرية، لأن البرلمان لم يعد مكوناً من غرفة واحدة كما كان الحال منذ الاستقلال، بل أصبح بنية مزدوجة ذات طابع

⁹² نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 133

خاص. ولم يكن هذا الاختيار وليد الصدفة، بل ارتبط، كما تؤكد الدراسات، بظروف سياسية واجتماعية ومؤسسية جعلت المؤسس الدستوري يبحث عن آلية جديدة لضبط الحياة البرلمانية واحتواء آثار التعددية السياسية داخل إطار أكثر توازناً⁹³.

وتظهر خصوصية النموذج الجزائري في أن الغرفة الثانية لا تقوم على الانتخاب المباشر الخالص، بل على أسلوب مختلط يجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين. وهذه الخصوصية هي التي جعلت التجربة الجزائرية مثارا لنقاش واسع في الفقه الدستوري، لأنها تجمع في آن واحد بين منطق الثنائية البرلمانية ومنطق المغايرة في التكوين والوظيفة. ولذلك يعد النموذج الجزائري مهما جدا في موضوع هذه المذكرة، لأنه يقدم صورة عملية مباشرة لكيفية تداخل إشكالية الانتخاب والتعيين داخل بنية برلمانية مزدوجة⁹⁴.

ثانياً: النموذج الفرنسي

تقدم التجربة الفرنسية نموذجا واضحا ومهما للنظام النيابي الثنائي، لأن البرلمان الفرنسي يتكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. وتبين الوثيقة الرسمية الخاصة بالجمعية الوطنية أن الثنائية الفرنسية ليست مجرد ازدواج عددي، بل تقوم على توزيع معين للوظائف والمراكز داخل البرلمان، مع تمييز واضح في طريقة التمثيل ومجال الأسبقية في بعض المسائل. فالجمعية الوطنية تمثل الإرادة الشعبية المباشرة بصورة أوضح، في حين يرتبط مجلس الشيوخ بتمثيل الجماعات الترابية، وهو ما يمنح الثنائية الفرنسية بعدا تمثيلا مزدوجا .

وتفيد هذه التجربة المقارنة في إبراز أن النظام النيابي الثنائي لا يعني بالضرورة التساوي الكامل بين الغرفتين، ولا يعني أيضا أن الغرفة الثانية تنشأ دائما بالطريقة نفسها التي تنشأ بها الغرفة الأولى. بل على العكس، فإن النموذج الفرنسي يؤكد أن الثنائية الحقيقية تقوم على قدر من المغايرة في التكوين والوظيفة، وهو ما ينسجم مع التحليل الذي انتهت إليه المراجع الجزائرية بخصوص طبيعة نظام المجلسين. ومن هنا فإن النموذج الفرنسي لا يفيد فقط من الناحية المقارنة، بل يساعد أيضا في فهم المنطق العام الذي يسمح دستوريا بوجود غرفة ثانية تختلف عن الأولى في بعض الأسس .

⁹³ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة

الفكر البرلماني، 2013 ص 122

⁹⁴ المرجع السابق ص 123

ثالثاً: النموذج التونسي

تقدم التجربة التونسية نموذجاً مقارناً مهماً في دراسة النظام النيابي الثنائي، خاصة بعد التحولات الدستورية الحديثة التي عرفتها تونس. فقد اتجه دستور 2022 إلى تبني صيغة برلمانية مزدوجة تقوم على وجود مجلسين، هما مجلس نواب الشعب من جهة، والمجلس الوطني للجهات والأقاليم من جهة أخرى. ويظهر من هذا الاختيار أن المؤسس الدستوري التونسي لم يعد ينظر إلى التمثيل النيابي من زاوية التمثيل السياسي العام فقط، بل حاول أن يضيف إليه بعداً تريباً وتنموياً يقوم على تمثيل الجهات والأقاليم داخل البنية التشريعية. وهذا ما يجعل النموذج التونسي قريباً من فكرة الغرفة الثانية بوصفها آلية لتمثيل المصالح المحلية والجهوية، لا مجرد تكرار للغرفة الأولى⁹⁵

وتكمن أهمية التجربة التونسية في أنها تبين أن النظام النيابي الثنائي قد يظهر في سياق دستوري يراد من خلاله إعادة ترتيب العلاقة بين المركز والجهات، ومنح البعد التريبى حضوراً داخل عملية التشريع. فالحجرة الثانية في هذا النموذج لا تؤدي الوظيفة نفسها التي تؤديها الحجرة الأولى، وإنما يفترض أن تمثل مستوى آخر من التمثيل، يرتبط بالجهات والأقاليم وبالقضايا التنموية المحلية. ومن هنا، فإن النموذج التونسي يسمح بإبراز أن الثنائية البرلمانية لا تقوم دائماً على اعتبارات تاريخية فقط، بل قد تكون أيضاً نتيجة حاجة سياسية ومؤسسية إلى توسيع قاعدة التمثيل وربط التشريع بالبعد الجهوي. وهذا المعنى يفيد موضوع هذه المذكرة، لأنه يوضح أن اختلاف طريقة التكوين بين الغرفتين ليس عيباً في النظام النيابي الثنائي، بل قد يكون هو جوهره متى كان الهدف هو تحقيق تمثيل متعدد المستويات⁹⁶.

رابعاً: النموذج المصري

أما التجربة المصرية، فهي تقدم صورة أخرى للنظام النيابي الثنائي، خاصة بعد التعديلات الدستورية لسنة 2019 التي أعادت إقرار مجلس الشيوخ إلى جانب مجلس النواب. ويظهر من التنظيم الدستوري المصري أن البرلمان أصبح يقوم على غرفتين مختلفتين في المركز والوظيفة، حيث

⁹⁵ مورييس دوفرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص111

⁹⁶ ليلة محمد كامل، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969، ص24

يحتفظ مجلس النواب بالمكانة الأساسية في المجال التشريعي والرقابي، في حين يمارس مجلس الشيوخ دورا استشاريا ومساندا في عدد من المسائل ذات الطابع العام. كما أن الدستور المصري يقرر عدم الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية مجلس الشيوخ، وهو ما يؤكد استقلال كل غرفة من حيث التكوين والمركز الدستوري

وتتجلى خصوصية النموذج المصري في أن مجلس الشيوخ لا يقوم على الانتخاب وحده، بل يقوم على صيغة تجمع بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعيّنين، إذ تشير المعطيات الدستورية والسياسية إلى أن ثلثي أعضاء المجلس يتم انتخابهم، بينما يعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي.

وهذا يجعل التجربة المصرية قريبة من الإشكالية المركزية التي تعالجها هذه المذكرة، وهي إشكالية الجمع بين الانتخاب والتعيين في تكوين المؤسسة التشريعية. فوجود التعيين داخل الغرفة الثانية لا ينفي عنها صفتها البرلمانية، لكنه يثير نقاشا دستوريا حول حدود التمثيل، وطبيعة الوظيفة التي تمارسها هذه الغرفة، ومدى قدرتها على تحقيق التوازن داخل البرلمان. ومن ثم، فإن النموذج المصري يبين أن الغرفة الثانية قد تستعمل كآلية لإدخال الخبرة والكفاءة والتمثيل النوعي إلى العمل النيابي، لكنها في الوقت نفسه تفتح المجال للتساؤل حول أثر التعيين على مبدأ السيادة الشعبية وعلى استقلال المؤسسة التشريعية⁹⁷.

خامساً: النموذج الأمريكي

تمثل الولايات المتحدة الأمريكية أحد أقدم وأوضح النماذج التطبيقية للنظام النيابي الثنائي في نظم الدستورية المقارنة. فالكونغرس الأمريكي يتكون دستوريا من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وقد نص الدستور الأمريكي في مادته الأولى على أن السلطة التشريعية الاتحادية تسند إلى كونغرس يتكون من هذين المجلسين. وبهذا فإن الثنائية البرلمانية في النموذج الأمريكي ليست مجرد تنظيم داخلي للبرلمان، بل هي جزء أصيل من البناء الفيدرالي للدولة، لأنها تعبر عن محاولة التوفيق بين تمثيل الشعب من جهة وتمثيل الولايات من جهة أخرى⁹⁸

⁹⁷ جورج بوردو، الدولة، ترجمة سموحي فوق العادة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1985،

ص102

⁹⁸ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية،

2010، ص44

وتظهر خصوصية هذا النموذج في أن مجلس النواب يقوم على التمثيل السكاني، بحيث يرتبط عدد النواب بعدد سكان كل ولاية، بينما يقوم مجلس الشيوخ على المساواة بين الولايات، إذ تمثل كل ولاية بعضوين بصرف النظر عن حجمها السكاني. وبذلك لا تقوم الثنائية الأمريكية على مبدأ التكرار، وإنما على مبدأ التوازن بين منطقتين مختلفتين: منطق الديمقراطية العددية الذي يظهر في مجلس النواب، ومنطق المساواة الفيدرالية الذي يظهر في مجلس الشيوخ. كما أن لكل غرفة بعض الاختصاصات الخاصة، الأمر الذي يجعل الثنائية الأمريكية ثنائية قوية ومؤثرة في عملية التشريع والرقابة والتوازن بين السلطات. وتبرز هذه التجربة أن الغرفة الثانية قد تكون وسيلة لحماية التوازن داخل الدولة المركبة، وليس فقط وسيلة لمراجعة العمل التشريعي أو تهدئته.

ومن خلال هذه النماذج يتضح أن النظام النيابي الثنائي لا يخضع لقلب واحد ثابت، بل يتغير بحسب طبيعة الدولة والغاية الدستورية من إنشاء الغرفة الثانية. ففي تونس يظهر البعد الجهوي والتنموي، وفي مصر يبرز الجمع بين الانتخاب والتعيين وإدخال الخبرة إلى المؤسسة التشريعية، أما في الولايات المتحدة الأمريكية فتظهر الثنائية بوصفها أداة لتحقيق التوازن الفيدرالي بين الشعب والولايات. ولذلك فإن هذه التجارب تساعد على فهم النموذج الجزائري بصورة أعمق، لأن الجزائر بدورها لم تعتمد الغرفة الثانية كنسخة مطابقة للغرفة الأولى، بل جعلت مجلس الأمة قائما على صيغة خاصة تجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين، وهو ما يضعها ضمن النماذج التي تستعمل الثنائية البرلمانية لتحقيق التوازن والضبط والتمثيل المتعدد داخل المؤسسة التشريعية⁹⁹.

الفرع الرابع: القيمة التطبيقية المقارنة للنظام الثنائي

تكشف هذه النماذج، أن النظام النيابي الثنائي ليس مجرد تنظيم مضاعف للمؤسسة التشريعية، بل هو اختيار دستوري يرتبط دائما بغايات معينة: إما توسيع التمثيل، أو إدخال عنصر المراجعة، أو تحقيق التوازن، أو حماية الاستقرار، أو الجمع بين أكثر من شكل من أشكال الشرعية داخل البرلمان الواحد. ولهذا فإن دراسة هذا النظام من خلال النماذج التطبيقية تبين أن الغرفة الثانية لا تبرر إلا إذا كانت تحمل وظيفة أو تمثيلا أو مركزا مختلفا عن الغرفة الأولى، وإلا تحولت إلى

⁹⁹ هوريو أندريه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974، ص72

مجرد تكرار لا يضيف شيئاً حقيقياً للبناء البرلماني¹⁰⁰، وبذلك يتضح أن النظام النيابي الثنائي يمثل الصورة الأكثر تعقيداً في تشكيل المجالس النيابية، والأكثر التصاقاً بإشكالية الانتخاب والتعيين، لأنه المجال الذي تظهر داخله بوضوح فكرة المغايرة بين الغرف، وفكرة توزيع الوظيفة التشريعية، وفكرة التوازن بين متطلبات التمثيل والاستقرار، ومن هنا يكون الانتقال، في الفصل الثاني من هذه الدراسة، إلى أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية أمراً منطقياً، لأن صور التشكيل لا يمكن فهمها على نحو سليم من غير هذا التأسيس النظري السابق.

¹⁰⁰ الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007،

الفصل الثاني

أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية وتطور
المؤسسة التشريعية في الجزائر

الفصل الثاني: أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية وتطور المؤسسة التشريعية في الجزائر

إذا كان الفصل الأول قد انصرف إلى تأصيل النظام النيابي من حيث محدداته المعرفية وصور تنظيمه بين المجلس الواحد ونظام الغرفتين، فإن الانتقال إلى هذا الفصل يفرض النزول من المستوى النظري العام إلى المستوى العملي الذي تتحدد داخله كيفية بناء المؤسسة التشريعية ذاتها. فالمجلس النيابي، مهما علا مركزه الدستوري، لا يبدأ في أداء وظيفته إلا بعد أن تتحدد طريقة تكوينه، أي بعد أن يختار المشرع الدستوري الأسلوب الذي يتم به إسناد العضوية في هذه المؤسسة. ومن هنا تظهر أهمية أساليب تشكيل المجالس النيابية، لأنها لا تمثل مجرد تقنيات انتخابية أو تنظيمية منفصلة عن طبيعة البرلمان، بل تعد في الحقيقة من أبرز العناصر المحددة لشرعيته، ولمدى تمثيله للجماعة السياسية، ولمقدار استقلاله في مواجهة السلطة التنفيذية، ولمدى اتساع التعدد داخل بنيته. ولهذا فإن دراسة الانتخاب والتعيين والأسلوب المختلط لا تعد دراسة لوسائل إجرائية محضة، بل دراسة لخيارات دستورية وسياسية تكشف كيف تتصور الدولة مؤسستها التشريعية، وكيف توازن بين مقتضيات الديمقراطية ومتطلبات الاستقرار والتخصص والكفاءة¹⁰¹.

كما أن لهذا الفصل بعدا جزائريا خاصا، لأن أساليب التشكيل في الجزائر لم تبقى ثابتة عبر جميع المراحل الدستورية، بل ارتبطت بتطور المؤسسة التشريعية نفسها، من مرحلة المجلس الواحد في ظل الحزب الواحد، إلى مرحلة الأحادية البرلمانية في فترة التعددية، ثم إلى مرحلة الثنائية البرلمانية التي أدخلت الغرفة الثانية وأقرت التشكيل المختلط لمجلس الأمة. ومن ثم، فإن دراسة أساليب التشكيل لا يمكن فصلها عن التاريخ الدستوري للمؤسسة التشريعية في الجزائر، لأن كل تحول في بنية البرلمان كان يصاحبه، بصورة مباشرة أو ضمنية، تحول في فهم الانتخاب أو التعيين أو المزج بينهما. ولهذا سيعالج هذا الفصل في مبحث أول أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية، ثم ينتقل في مبحث ثان إلى تتبع تطور المؤسسات التشريعية في الجزائر، حتى يظهر الرابط العضوي بين طريقة التشكيل وطبيعة المؤسسة ومكانتها في النظام الدستوري.

¹⁰⁷ ولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، 2010، ص95

المبحث الأول: أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية

إن الحديث عن أساليب تشكيل المجالس النيابية لا يرد به مجرد تعداد الوسائل التي يدخل بها الأعضاء إلى البرلمان، بل يرد به الكشف عن الخلفية الدستورية والسياسية التي تحكم اختيار كل أسلوب من هذه الأساليب. فليس الانتخاب، مثلا، مجرد عملية اقتراع معزولة عن فلسفة النظام السياسي، كما أن التعيين ليس مجرد قرار شخصي تتخذه سلطة عليا من غير أن تكون وراءه مبررات أو أهداف محددة. ولهذا فإن أساليب التشكيل تكشف في عمقها عن تصور معين للتمثيل، وعن صورة مخصوصة للعلاقة بين الشعب والدولة، وعن الكيفية التي يفهم بها الدستور طبيعة المؤسسة التشريعية وموقعها في النسق العام للسلطات. ومن هنا فإن دراسة هذه الأساليب ينبغي أن تنطلق من الانتخاب بوصفه الأسلوب الأصلي والأكثر التصاقا بالفكرة الديمقراطية¹⁰²، ثم تتدرج إلى غيره من الأساليب التي أخذت بها بعض الدساتير لاعتبارات تتعلق بالتوازن أو المراجعة أو الكفاءة أو الاستقرار.

المطلب الأول: أسلوب الانتخاب

يعد أسلوب الانتخاب أكثر أساليب تشكيل المجالس النيابية اتصالا بالفكرة الديمقراطية الحديثة، لأنه الوسيلة التي يتم من خلالها إسناد العهدة النيابية إلى أشخاص يفترض أنهم يعبرون عن إرادة الجماعة السياسية داخل المؤسسة التشريعية. غير أن الانتخاب لا ينبغي أن يفهم على أنه مجرد عملية فرز للأصوات أو إعلان للتائج، لأن معناه الدستوري أوسع من ذلك بكثير. فهو من جهة وسيلة لإضفاء الشرعية على ممارسة السلطة داخل المجلس¹⁰³، ومن جهة أخرى أداة لتحويل الإرادة الشعبية أو الوطنية إلى تمثيل مؤسساتي منظم، ومن جهة ثالثة آلية تكشف بها موازين القوى السياسية والاجتماعية داخل الدولة. ولهذا ارتبط الانتخاب تاريخيا وفكريا بقضية السيادة والتمثيل، كما ارتبط عمليا بالنقاش حول النظم الانتخابية وتأثيرها في شكل البرلمان وطبيعة الأغلبية والمعارضة داخله. وعليه، فإن فهم هذا الأسلوب يقتضي الوقوف عند مفهومه أولا، ثم عند النظم التي تتجسد من خلالها آثاره في الواقع البرلماني.

¹⁰² حفظ الله مراد، "مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية"، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 7، العدد 1،

2021، ص 67

¹⁰³ سليمة قزلان، "التكريس الدستوري للعمل التشريعي بين غرفتي البرلمان على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة الدراسات الدستورية، العدد 5، 2024، ص 100

الفرع الأول: مفهوم الانتخاب

لا يكفي في تعريف الانتخاب القول بأنه اختيار أشخاص لتمثيل الشعب داخل البرلمان، لأن هذا التعريف، رغم صحته العامة، يبقى ناقصا ما لم يربط بطبيعته الدستورية وبوظيفته السياسية. فالانتخاب، في مفهومه الحديث، هو الوسيلة القانونية التي تمكن الهيئة الناجبة من المساهمة في إسناد السلطة أو المشاركة في اختيار من يتولون ممارستها باسم الجماعة السياسية. وبهذا المعنى، لا يكون الانتخاب مجرد وسيلة تقنية ملء المقاعد البرلمانية، بل يصبح أحد أهم مداخل الشرعية في الدولة الحديثة، لأنه يربط بين مصدر السلطة وبين من يمارسها داخل المؤسسات. ولهذا قيل إن الانتخاب هو الوسيلة الوحيدة، كقاعدة عامة، لإسناد السلطة السياسية في الأنظمة الحديثة، بصرف النظر عن الاختلاف القائم بين النظم الانتخابية المعتمدة أو بين درجة اتساع المشاركة السياسية فيها¹⁰⁴

أولاً: الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة

يظهر المعنى الأول للانتخاب في كونه الآلية التي يتم بها الانتقال السلمي للسلطة أو المشاركة فيها. فالجتمعات القديمة عرفت صورا متعددة لإسناد الحكم، كثير منها قام على الوراثة أو الغلبة أو الاختيار الضيق داخل فئات محددة. أما الدولة الحديثة فقد جعلت من الانتخاب الطريق الطبيعي لإسناد السلطة، ولو بدرجات متفاوتة بحسب طبيعة النظام السياسي. ومن هنا كانت القيمة الحضارية للانتخاب، لأنه حول مسألة السلطة من منطق القوة أو الامتياز الموروث إلى منطق الاختيار المؤسسي المنظم¹⁰⁵.

ثانياً: الانتخاب كحق سياسي ووظيفة عامة

الانتخاب ليس حقا بسيطا في صورته الدستورية، بل يجمع بين كونه حقا سياسيا للفرد، وكونه وظيفة تتصل بالمصلحة العامة. فهو حق، لأن المواطن يشارك بواسطته في تقرير من يمثله أو يحكم باسمه. وهو أيضا وظيفة، لأن ممارسته لا تتعلق بالمصلحة الفردية الخاصة وحدها، بل تساهم في بناء المؤسسات العامة وضبط التوازنات السياسية داخل الدولة.

¹⁰⁴ موريس دوفرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 135

¹⁰⁵ جورج بوردو، الدولة، ترجمة سموحي فوق العادة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1985،

ولهذا ذهب جزء من الفقه إلى أن الانتخاب حق عند النظر إليه من زاوية مركز الفرد، لكنه وظيفة إذا نظر إليه من زاوية نتائجه العامة وآثاره في تكوين السلطة. وهذا الفهم المركب يساعد على تفسير لماذا تخضع العملية الانتخابية لجملة من الشروط والإجراءات والقيود القانونية، إذ ليست مجرد تعبير شخصي حر، بل ممارسة ذات أثر عام تمس بناء الدولة ومؤسساتها.

ثالثاً: الانتخاب كأداة للتمثيل السياسي

يتصل الانتخاب اتصالاً مباشراً بفكرة التمثيل السياسي، لأن النائب المنتخب لا يدخل البرلمان بوصفه شخصاً عادياً، بل بوصفه معبراً، بدرجة أو بأخرى، عن إرادة جماعة أوسع. ومن هنا فإن الانتخاب هو الحلقة التي تنتقل عبرها الإرادة الشعبية من مستوى الانتشار الاجتماعي إلى مستوى الحضور المؤسسي داخل البرلمان. ولهذا لا يقتصر أثر الانتخاب على تمكين الأشخاص من العضوية، بل يتعداه إلى بناء الخريطة السياسية للمجلس نفسه، وإلى تحديد القوى السياسية التي ستؤثر في التشريع والرقابة والمواقف الوطنية الكبرى¹⁰⁶.

رابعاً: الانتخاب في الإطار القانوني الجزائري

في الإطار القانون الجزائري، يظهر المعنى القانوني للانتخاب بوضوح من خلال النصوص التي تحدد من هو الناخب، وما الشروط الواجب توافرها فيه، وكيف تمارس العملية الانتخابية. فقد نص القانون العضوي رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021 المتعلق بنظام الانتخابات، لاسيما المادة 50 منه، على أن صفة الناخب تثبت لكل جزائري وجزائرية متمتعين بالحقوق المدنية والسياسية وبلغا ثماني عشرة (18) سنة كاملة يوم الاقتراع، وكان مسجل في القائمة الانتخابية. ويكشف هذا النص أن الانتخاب، رغم صلته الوثيقة بالشرعية الديمقراطية، لا يمارس بصورة مطلقة أو عفوية، وإنما داخل إطار قانوني منظم يحدد شروط ممارسته وضمائنه وإجراءاته. ومن ثم، فإن الانتخاب لا يعد مجرد فعل سياسي، بل يشكل في الوقت ذاته مؤسسة قانونية ودستورية تضبطها قواعد آمرة تتعلق بالصفة والسن والأهلية والتسجيل الانتخابي¹⁰⁷.

¹⁰⁶ جورج بوردو، الدولة، ترجمة سموحي فوق العادة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1985،

ص122

113 القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات سنة 2021، المواد المتعلقة بالناخب و شروط التسجيل

الفرع الثاني: النظم الانتخابية

إذا كان الانتخاب يمثل الأسلوب الأصلي في تشكيل المجالس النيابية، فإن أثره العملي لا يتحدد بمجرد وجوده، بل بالنظام الانتخابي الذي يعتمد لتحويل الأصوات إلى مقاعد.

فليس كل انتخاب يؤدي إلى النتائج نفسها، ولا كل اقتراع ينتج التمثيل ذاته. ولهذا كانت دراسة النظم الانتخابية من أهم مباحث القانون الدستوري والقانون الانتخابي، لأنها تكشف كيف يمكن لآلية الاختيار نفسها أن تفضي إلى برلمان يغلب عليه التجانس والأغلبية المستقرة، أو إلى مجلس يعكس تعددا واسعا وتوزيعا أكثر قربا من الواقع الانتخابي. وقد استقرت الكتابات الانتخابية على تقسيم النظم الكبرى إلى عائلتين أساسيتين: **نظام الأغلبية ونظام التمثيل النيابي**، وقد يندرج بينهما أو يتولد عنهما ما يسمى بالنظم المختلطة. وفي حدود الخطة المعتمدة في هذه المذكرة، سيتم التركيز على نظام الأغلبية ونظام التمثيل النيابي.

أولاً: نظام الأغلبية

يقوم نظام الأغلبية على فكرة أساسية مفادها أن الفوز بالمقعد أو بالمقاعد يكون من نصيب المترشح أو القائمة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات وفقا للصيغة التي يحددها القانون. ويقوم هذا النظام على تغليب الفاعل الانتخابي الأقوى عدديا، بما يسمح بإفراز أغلبية واضحة داخل الهيئة المنتخبة، وهو ما يجعله من أكثر الأنظمة ارتباطا بفكرة الاستقرار السياسي والحكومي. وتأخذ الأغلبية في هذا النظام عدة صور تختلف بحسب النسبة المطلوبة للفوز وطبيعة المسألة المعروضة للتصويت¹⁰⁸.

وتتمثل الصورة الأولى في الأغلبية المطلقة، ويقصد بها حصول المترشح أو القائمة على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة المعبر عنها، أي زائد واحد من مجموع الأصوات. ويهدف هذا النوع إلى ضمان تمتع الفائز بتأييد واسع نسبيا داخل الهيئة الناجبة، ولذلك كثيرا ما يؤخذ به في الانتخابات الرئاسية أو في بعض صور الاقتراع البرلماني التي تشترط قدرا أكبر من المشروعية

¹⁰⁸ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 154

السياسية. وإذا لم يتحصل أي مترشح على هذه النسبة من الجولة الأولى، يعاد الانتخاب في دورة ثانية بين أبرز المترشحين، كما هو الحال في العديد من الأنظمة الانتخابية المقارنة.

أما الصورة الثانية فتتمثل في الأغلبية البسيطة أو النسبية، ويقصد بها فوز المترشح أو القائمة التي تتحصل على عدد من الأصوات يفوق ما يتحصل عليه المنافسون، دون اشتراط بلوغ أكثر من نصف الأصوات.

فالعبرة هنا ليست بتحقيق النصف زائد واحد، وإنما بتحقيق المرتبة الأولى مقارنة ببقية المتنافسين. ولهذا تعد هذه الصورة أكثر بساطة من الناحية الإجرائية، كما أنها تسهم في الحسم السريع للنتائج وتقليل تعقيدات العملية الانتخابية، غير أنها قد تؤدي في بعض الأحيان إلى فوز مترشح بنسبة محدودة من الأصوات في ظل تشتت الكتلة الناجبة بين عدة منافسين¹⁰⁹.

أما الصورة الثالثة فهي الأغلبية الموصوفة، ويقصد بها اشتراط نسبة خاصة أو معززة من الأصوات تفوق الأغلبية العادية، كأغلبية الثلثين أو ثلاثة أرباع الأعضاء أو الأصوات. وغالبا ما تؤخذ هذه الصورة في المسائل ذات الأهمية البالغة، مثل تعديل الدستور أو انتخاب بعض كبار المسؤولين أو اتخاذ القرارات المصيرية داخل البرلمان، وذلك بهدف ضمان قدر واسع من التوافق وعدم انفراد أغلبية بسيطة باتخاذ قرارات تمس الكيان الدستوري أو السياسي للدولة. ولهذا تعد الأغلبية الموصوفة وسيلة لتحقيق التوازن وحماية الاستقرار الدستوري أكثر من كونها مجرد آلية للحسم العددي¹¹⁰.

ورغم ما يحققه نظام الأغلبية بمختلف صوره من وضوح في النتائج وإمكانية إفراز أغلبية مستقرة داخل البرلمان، فإنه لا يخلو من انتقادات، لأنه قد يؤدي إلى إقصاء بعض القوى السياسية من التمثيل أو إلى تضخيم حضور بعض الأحزاب مقارنة بحجمها الحقيقي من الأصوات. ولذلك ينظر إليه على أنه نظام يفضل الفعالية والاستقرار الحكومي على حساب العدالة الدقيقة في تمثيل مختلف الاتجاهات السياسية والاجتماعية داخل المؤسسة التشريعية.

¹⁰⁹ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 155

¹¹⁰ المرجع السابق ص 156

ثانياً: نظام التمثيل النسبي

يقوم نظام التمثيل النسبي على فكرة أساسية مفادها توزيع المقاعد البرلمانية بين الأحزاب أو القوائم الانتخابية بنسبة تقارب حجم الأصوات التي تحصلت عليها في الانتخابات، ولذلك يعرف أيضاً بنظام التمثيل التناسبي. ويختلف هذا النظام عن نظام الأغلبية من حيث الغاية والنتائج، إذ لا يقوم على منح الأفضلية المطلقة للقوة الانتخابية الأولى، وإنما يسعى إلى ترجمة التعدد السياسي والاجتماعي القائم داخل الهيئة الناجمة إلى تمثيل فعلي داخل البرلمان. ومن ثم، فإن كل قائمة أو حزب يتحصل على نسبة معينة من الأصوات ينال نصيباً من المقاعد يقترب من وزنه الانتخابي الحقيقي، وهو ما يجعل هذا النظام أكثر ارتباطاً بفكرة العدالة في التمثيل النسبي.

وتظهر أهمية نظام التمثيل النسبي في كونه يسمح بتمثيل أوسع لمختلف الاتجاهات السياسية والفكرية داخل المؤسسة التشريعية، كما يفتح المجال أمام الأحزاب الصغيرة والمتوسطة للمشاركة في العمل البرلماني، ويحد من ظاهرة احتكار المقاعد من قبل حزب واحد أو تيار سياسي واحد. ولهذا ارتبط هذا النظام تاريخياً بفكرة التعددية الحزبية وتوسيع المشاركة السياسية، لأنه يخفف من آثار الإقصاء الانتخابي التي قد تنتج عن نظام الأغلبية، ويسمح بأن يكون البرلمان أكثر تعبيراً عن الواقع الانتخابي الحقيقي للمجتمع¹¹¹.

غير أن نظام التمثيل النسبي، رغم ما يحققه من عدالة وتمثيل واسع، لا يخلو من بعض الصعوبات، إذ يؤدي في كثير من الأحيان إلى تعدد الأحزاب والكتل داخل البرلمان، وهو ما قد يجعل تكوين أغلبية مستقرة أكثر تعقيداً، خاصة في الأنظمة التي تقوم على التحالفات الحكومية. ولذلك ينظر إليه على أنه نظام يفضل الدقة في تمثيل الإرادات السياسية المختلفة على حساب السرعة في الحسم السياسي والاستقرار الحكومي. ومن هنا ظل الجدل قائماً بين أنصار نظام الأغلبية الذين يعطون الأولوية للاستقرار والوضوح السياسي، وأنصار التمثيل النسبي الذين يرون أن التعددية والعدالة في التمثيل أولى بالحماية داخل النظام الديمقراطي.

¹¹¹ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر،

ثالثاً: الأثر الدستوري للنظم الانتخابية في تشكيل المجالس النيابية

تكشف المقارنة بين نظام الأغلبية ونظام التمثيل النسبي أن أسلوب الانتخاب لا يمكن فصله عن النظام الانتخابي الذي يترجم الأصوات إلى مقاعد. فالقول بأن البرلمان يشكل بالانتخاب لا يكفي وحده لتحديد نوع التمثيل الذي سيخرج به المجلس، لأن النظام الانتخابي هو الذي يحدد ما إذا كان البرلمان سيقوم على أغلبية واضحة أو على تعددية واسعة. ومن ثم، فإن الانتخاب ليس مفهوماً بسيطاً أو واحداً، بل إطار عام تتعدد داخله النظم، وتتفاوت بحسبها النتائج السياسية والدستورية. ولذلك فإن دراسة النظم الانتخابية ليست مبحثاً تقنياً خارج موضوع التشكيل، بل هي جزء من صميمه، لأن البرلمان يتشكل في النهاية ليس فقط بمن يصوت، بل أيضاً بالطريقة التي تحتسب بها هذه الأصوات وتترجم إلى مقاعد داخل المؤسسة التشريعية¹¹². وعليه، فإن أسلوب الانتخاب، في صورته الدستورية الكاملة، يتكون من عنصرين متلازمين: حق الاختيار من جهة، والنظام الذي ينظم هذا الاختيار من جهة أخرى. ومن هنا يظهر أن بناء المجالس النيابية بالانتخاب قد يقود إلى برلمان مختلف تماماً بحسب اعتماد الأغلبية أو التمثيل النسبي، الأمر الذي يفسر شدة ارتباط النظم الانتخابية بالنقاشات الكبرى المتعلقة بالتمثيل والاستقرار والتعددية داخل الدولة.

الفرع الثالث: تقييم أسلوب الانتخاب

لا يكفي، في دراسة أسلوب الانتخاب، أن نقف عند تعريفه أو عند النظم التي يتخذها، لأن القيمة الحقيقية لأي أسلوب في تشكيل المجالس النيابية لا تظهر إلا عند تقويمه من حيث آثاره العملية والدستورية. فأسلوب الانتخاب، رغم ما يحمله من صلة وثيقة بالديمقراطية والتمثيل، ليس نظاماً مثالياً من جميع الوجوه، كما أنه ليس مجرد تقنية محايدة يمكن تطبيقها من غير نتائج مختلفة. بل هو أسلوب له مزايا واضحة جعلته الأصل في بناء المؤسسات النيابية الحديثة، وله في الوقت نفسه حدود ونقائص تفرض النظر إليه نظرة نقدية متوازنة. ومن هنا فإن تقييم أسلوب الانتخاب يقتضي عدم الاكتفاء بالإشادة به لكونه يقوم على الاختيار الشعبي، بل يستلزم أيضاً

¹¹² راجع لعروسي، النظام البرلماني في الجزائر بين النص والممارسة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة،

فحص مدى قدرته على تحقيق تمثيل حقيقي، وعلى إنتاج مؤسسة تشريعية فعالة، وعلى مقاومة الانحرافات التي قد تنشأ عن القوانين الانتخابية أو عن البيئة السياسية التي يطبق فيها¹¹³.

ويزداد هذا التقييم أهمية في موضوع هذه المذكرة لأن الانتخاب لا يطرح هنا بوصفه فكرة مجردة، وإنما بوصفه أسلوبا من أساليب تشكيل المؤسسة التشريعية. وبما أن هذه المؤسسة تمثل، في الأصل، اصل الهيئة النيابية التمثيلية لدولة القانون، فإن تقويم الانتخاب يصبح في الحقيقة تقويما لمدى قدرة البرلمان المشكل بهذا الأسلوب على التعبير عن الإرادة العامة، وعلى أداء وظيفته التشريعية والرقابية في إطار من الشرعية والاستقلال. ومن ثم، فإن الوقوف عند إيجابيات الانتخاب وسلبياته يساعد على فهم لماذا ظل هذا الأسلوب هو الأصل في بناء المجالس النيابية، ولماذا لجأت بعض الدساتير، رغم ذلك، إلى استكمالها أو تقييده أو مزجه بغيره من الأساليب¹¹⁴.

أولاً: إيجابيات أسلوب الانتخاب

تتمثل أولى إيجابيات أسلوب الانتخاب في أنه الأسلوب الأكثر انسجاما مع الفكرة الديمقراطية الحديثة. فالمؤسسة التشريعية، بحكم طبيعتها التمثيلية، يفترض فيها أن تنبثق من إرادة الجماعة السياسية، وأن تستمد مشروعيتها من الاختيار الحر للناخبين، لا من الإرادة المنفردة لسلطة أخرى. ولهذا فإن الانتخاب يضفي على المجلس النيابي شرعية خاصة، لأنه يجعل العضوية البرلمانية نتيجة لتفويض شعبي أو وطني، لا نتيجة لتعيين فوقي أو لاختيار مغلق. ومن هنا كان الانتخاب أقرب الأساليب إلى مبدأ سيادة الشعب، أو على الأقل إلى المبدأ القائل بأن ممارسة السلطة ينبغي أن تكون مردودة في النهاية إلى إرادة المحكومين.

كما أن الانتخاب يحقق ميزة ثانية بالغة الأهمية، هي فتح المجال أمام المشاركة السياسية. فحين يكون تشكيل البرلمان قائما على الانتخاب، يصبح المواطن شريكا، بدرجة أو بأخرى، في بناء المؤسسة التي تضع القوانين وتمارس الرقابة على الحكومة. وهذا الإشراف لا يقتصر على التصويت يوم الاقتراع فقط، بل يمتد إلى ما يسبق ذلك من تنافس حزبي، وحملات انتخابية،

¹¹³المرجع السابق، ص 96

¹¹⁴فاطمة موساوي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر،

2023، ص 5

ونقاش عام حول البرامج والأولويات والاختيارات الكبرى. ومن ثم، فإن الانتخاب لا يبنى البرلمان فحسب، بل ينشط الحياة السياسية نفسها، ويمنح المجتمع فرصة التعبير عن توجهاته داخل إطار سلمي ومؤسسي¹¹⁵.

وتبرز إيجابيته أيضا في كونه يسمح، من حيث الأصل، بقياس موازين القوى الحقيقية داخل المجتمع السياسي. فالبرلمان المنتخب يعكس، بدرجات متفاوتة بحسب النظام الانتخابي، مواقع الأحزاب والتيارات والاتجاهات داخل الهيئة الناجمة.

ومن ثم، فإن الانتخاب يعد أداة لكشف الحجم النسبي لكل قوة سياسية، وهو ما يتيح بناء مجلس نيابي يتحدد داخله موقع الأغلبية والمعارضة، وتتوزع داخله الأدوار وفق منطق سياسي مشروع. ولهذا فإن الانتخاب، على الرغم من أنه آلية قانونية، يظل أيضا وسيلة لفرز البنية السياسية للمجتمع داخل مؤسسة دستورية.

ومن إيجابياته كذلك أنه يوفر أساسا مهما لـ **المساءلة السياسية**. فالنائب المنتخب يعلم أن صفته البرلمانية ليست صفة دائمة أو معطاة من أعلى، بل هي مرتبطة بثقة الناخبين وأن تجديدها أو زوالها يتوقف في جزء مهم، على تقييم الناخبين لأدائه ولمواقفه. وهذا ما يجعل الانتخاب، نظريا على الأقل، وسيلة لتجديد النخب السياسية، ومنع تحول المؤسسة التشريعية إلى فضاء مغلق على أشخاص لا سند لهم إلا الإرادة التي عينتهم أو أبقتهم في مناصبهم. ومن هنا كان الانتخاب أحد أهم الأساليب التي تسمح بربط التمثيل بالمسؤولية، والسلطة بالمحاسبة¹¹⁶.

ويضاف إلى ذلك أن الانتخاب يحافظ، من حيث المبدأ، على الطابع التمثيلي الخالص للمؤسسة التشريعية. فالمجلس الذي يتكون بالانتخاب يبقى أقرب إلى أن يكون صورة معبرة عن الإرادة الجماعية من المجلس الذي يدخل التعيين في بنائه. ولهذا، فإن الانتخاب يعد الأسلوب الأكثر انسجاما مع الطبيعة الأصلية للبرلمان، لأن البرلمان في جوهره هيئة تمثيلية قبل أن يكون مجرد جهاز دستوري.

¹¹⁵ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 3

¹¹⁶ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل

الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 720

ومن هنا يمكن القول إن من أكبر مزايا الانتخاب أنه يرسخ الصلة بين البرلمان وبين المجتمع، ويجعل العضوية فيه قائمة على الاختيار العام، لا على الامتياز أو الاصطفاء¹¹⁷.

كما أن أسلوب الانتخاب يمتاز بمرونته وقابليته للتكيف مع أشكال مختلفة من النظم السياسية. فهو يصلح في النظام الأحادي كما يصلح في النظام الثنائي، ويمكن أن يتخذ صورة مباشرة أو غير مباشرة، فردية أو قائمة، أغلبية أو نسبية، بحسب ما تراه الدولة أكثر انسجاما مع بنيتها السياسية والاجتماعية. وهذه المرونة هي التي جعلت الانتخاب يستمر بوصفه الأصل العام في تشكيل المجالس النيابية، حتى في الأنظمة التي أدخلت عليه تعديلات أو ضمت إليه أشكالا أخرى من التكوين.

ثانياً: سليات أسلوب الانتخاب

على الرغم من كل هذه الإيجابيات، فإن أسلوب الانتخاب ليس خاليا من النقائص. وأولى هذه النقائص أنه لا يضمن، في حد ذاته، عدالة التمثيل. فالقول بأن المجلس شكل بالانتخاب لا يكفي وحده للحكم على مدى صدقه في التعبير عن المجتمع، لأن النتيجة النهائية تتوقف في جزء كبير منها على النظام الانتخابي المعتمد. فبنظام الأغلبية قد تضخم نتائج قوة معينة على حساب غيرها، وبنظام التمثيل النسبي قد تتجزأ الخريطة البرلمانية إلى حد يضعف الاستقرار. وهذا يعني أن الانتخاب، في ذاته، ليس ضمانا مطلقة لعدالة التمثيل، بل إن عدالته النسبية تبقى مرتبطة بطريقة تنظيمه قانونا.

كما أن الانتخاب قد يتحول، في بعض الأحيان، إلى أداة لإعادة إنتاج الهيمنة بدل أن يكون أداة للتعدد الحقيقي. فالقانون الانتخابي نفسه قد يصاغ بطريقة تخدم الأغلبية الحاكمة أو القوى السياسية الأقوى تنظيما، فتستفيد من تقسيم الدوائر أو من طريقة احتساب الأصوات أو من شروط الترشح أو من غير ذلك من الآليات التي تؤثر في النتيجة. ومن هنا تظهر إحدى أبرز سليات الانتخاب، وهي أنه قابل لأن يفرغ من مضمونه الديمقراطي إذا لم تحط به ضمانات الحياد والنزاهة وتكافؤ الفرص. فالمشكلة هنا لا تكون في فكرة الانتخاب ذاتها، بل في البيئة القانونية والسياسية التي يطبق فيها¹¹⁸.

¹¹⁷ المرجع السابق، ص 721

¹¹⁸ راجع لعروسي، النظام البرلماني في الجزائر بين النص والممارسة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة،

2011، ص 124

ومن سلبياته أيضا أن الانتخاب قد يجعل المؤسسة التشريعية أكثر عرضة للضغط السياسي والشعبي المباشر. فالنائب المنتخب، بخلاف المعين، يبقى في كثير من الأحيان مشدودا إلى دائرته وإلى قواعده الانتخابية وإلى الوعود التي قدمها أثناء الحملة، وهو ما قد يدفعه أحيانا إلى تغليب الحساب الانتخابي الآني على التقدير التشريعي الهادئ. ومن هنا ربطت بعض الكتابات بين المجالس المنتخبة مباشرة وبين قابلية أكبر للاندفاع أو للتأثر بضغط الرأي العام أو بالمزايدات السياسية، وهو ما كان أحد المبررات التي استند إليها المدافعون عن الغرفة الثانية ذات الطابع المراجع أو الهادئ.

كما أن الانتخاب لا يضمن دائما وصول الكفاءات والخبرات القادرة على الإسهام النوعي في العمل التشريعي. فالعملية الانتخابية محكومة غالبا بعوامل متعددة، من بينها القدرة التنظيمية، والحضور الحزبي، والتأثير المحلي، وشعبية الخطاب، وهي عوامل قد لا تتطابق بالضرورة مع معيار الكفاءة الفنية أو الخبرة القانونية أو الرؤية التشريعية المتخصصة¹¹⁹. ولهذا رأت بعض الدساتير أو بعض الاتجاهات الفقهية أن الانتخاب، رغم ضرورته، قد لا يكون كافيا وحده لتكوين مجالس نيابية تحقق تمثيلا نوعيا إلى جانب التمثيل العددي، وهو ما فتح الباب أمام الدفاع عن إدخال الكفاءات بوسائل أخرى في بعض الغرف الثانية.

ويضاف إلى ذلك أن الانتخاب قد يفرز، بحسب النظام المعتمد، برلمانا شديدا تشتت أو شديد الهيمنة. فإذا اعتمد التمثيل النسبي بصورة واسعة، فقد تتعدد الكتل داخل البرلمان إلى درجة تعيق الحسم وتضعف الاستقرار. وإذا اعتمد نظام الأغلبية، فقد يؤدي إلى إقصاء أطراف معتبرة من التمثيل وإلى تضخيم حضور طرف واحد. وهذا التذبذب في النتائج يكشف أن الانتخاب لا يحمل في ذاته صورة واحدة مثالية، بل هو إطار عام قد يفضي إلى نتائج مختلفة، بعضها يحقق التمثيل على حساب الفعالية، وبعضها يحقق الفعالية على حساب العدالة التمثيلية¹²⁰.

¹¹⁹ هوريو أندريه ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974،

ص88

¹²⁰ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، 2013 ص 183

ومن النقائص التي لا ينبغي إغفالها أيضا أن الانتخاب، في بعض السياقات، قد يتحول إلى مجرد إجراء شكلي إذا فقد شروطه الحقيقية. فالاقتراع الذي يجري في ظل ضعف التعددية، أو في ظل غياب المنافسة الفعلية، أو في بيئة يختل فيها تكافؤ الفرص، لا يؤدي بالضرورة إلى مؤسسة تمثيلية حقيقية، حتى وإن استوفى الشكل الخارجي للعملية الانتخابية. ومن هنا، فإن قيمة الانتخاب لا تقاس بمجرد حدوثه، بل بما يحيط به من ضمانات، وبما يتيح من حرية فعلية للناخب والمرشح، ويمدّ نزاهة المراحل التي تسبق إعلان النتائج.

وعليه، فإن تقييم أسلوب الانتخاب يفضي إلى نتيجة مركبة. فهو من جهة يظل الأسلوب الأصلي والأكثر انسجاما مع الطبيعة التمثيلية للمؤسسة التشريعية ومع الفكرة الديمقراطية الحديثة، لأنه يربط العضوية النيابية بالإرادة العامة ويؤسس للمساءلة السياسية والمشاركة الشعبية. لكنه من جهة أخرى لا يشكل ضمانا كاملة في ذاته، لأن أثره النهائي يتوقف على النظام الانتخابي المعتمد، وعلى نزاهة القواعد التي تنظمه، وعلى البيئة السياسية التي يطبق فيها، وعلى مدى قدرته على الجمع بين التمثيل والفعالية. ولذلك فإن الانتخاب يظل نقطة البداية الطبيعية في بناء البرلمان، لا نهاية النقاش حول شرعيته أو فعاليته¹²¹، ومن هنا يتبين أن المشرع الدستوري قد يتمسك بالانتخاب بوصفه الأصل، لكنه قد يلجأ في بعض الأحيان إلى إدخال التعيين الجزئي أو إلى اعتماد الأسلوب المختلط، لا لأنه ينكر قيمة الانتخاب، بل لأنه يرى أنه غير كاف وحده لتحقيق كل الوظائف التي يريدها للمؤسسة التشريعية، وبخاصة الغرفة الثانية.

وهذا بالضبط ما يفسر الانتقال في الخطة إلى دراسة أسلوب التعيين بعد تقييم الانتخاب، لأن فهم الثاني لا يستقيم إلا بعد استكمال النظر في حدود الأول.

المطلب الثاني: أسلوب التعيين

إذا كان الانتخاب يمثل الأسلوب الأصلي في تشكيل المجالس النيابية، بالنظر إلى صلته المباشرة بفكرة التمثيل الشعبي والشرعية الديمقراطية، فإن التعيين يطرح صورة مغايرة تماما في بناء المؤسسة التشريعية. فالأمر هنا لا يتعلق باختيار الأعضاء بواسطة الهيئة الناحبة، وإنما بإسناد

¹²¹ سليمة قزلان، "التكريس الدستوري للعمل التشريعي بين غرفتي البرلمان على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة الدراسات الدستورية، العدد 5، 2024، ص182

العضوية إلى إرادة سلطة دستورية أخرى، غالبا ما تكون السلطة التنفيذية أو رئيس الدولة، وفق الشروط والحدود التي يرسمها الدستور. ومن هنا، فإن أسلوب التعيين لا يثير فقط سؤالا تقنيا حول طريقة دخول العضو إلى المجلس، بل يثير سؤالا أعمق يتعلق بطبيعة البرلمان ذاته، وحدود تمثيله، ومدى انسجام هذا الأسلوب مع مبدأ الفصل بين السلطات، ومع الفكرة التي تجعل المؤسسة التشريعية فضاء للتعبير عن الإرادة العامة. ولهذا فإن دراسة التعيين لا ينبغي أن تنطلق من رفضه أو قبوله بصورة مسبقة، بل من تحليل مفهومه، وبيان مميزاته، ثم الوقوف عند ما يحققه من مزايا وما يثيره من نقائص داخل البناء الدستوري للدولة¹²².

وتؤكد أهمية هذا المطلب أكثر في موضوع هذه المذكرة لأن التعيين لا يرد هنا في نطاق هيئات استشارية أو أجهزة إدارية ثانوية، وإنما يرد في نطاق المؤسسة التشريعية ذاتها، أي في صلب الهيئة التي تساهم في سن القوانين، وفي مراجعتها، وفي التأثير في التوازن العام للسلطات. ولذلك كان إدخال التعيين داخل تشكيل الغرفة الثانية في الجزائر من أكثر المسائل إثارة للنقاش الفقهي والدستوري، لأن الأمر لم يتعلق بمجرد إضافة أشخاص إلى مجلس قائم، بل تعلق بمنح السلطة التنفيذية دورا في بناء جزء من هيئة يفترض فيها أن تمارس، ولو بدرجات متفاوتة، جزءا من الوظيفة التشريعية. ومن هنا، فإن التعيين يظل أسلوبا استثنائيا أو مكملا يحتاج دائما إلى تبرير دستوري وسياسي، ولا يمكن فهمه على نحو سليم إلا إذا ربط بطبيعة الوظيفة المنتظرة من المجلس الذي يدخل في تكوينه.

الفرع الأول: مفهوم أسلوب التعيين وأهميته

يقصد بأسلوب التعيين في المجال النيابي إسناد العضوية في المجلس التشريعي، أو في جزء منه، إلى قرار يصدر عن سلطة دستورية معينة، دون أن يكون هذا الإسناد ناتجا مباشرة عن الاقتراع العام أو عن اختيار الهيئة الناجبة. فالعنصر الجوهري في التعيين هو أن مصدر الصفة النيابية هنا لا يكون الصوت الانتخابي، وإنما الإرادة القانونية للجهة التي حولها الدستور أو القانون حق اختيار بعض الأعضاء. ولهذا كان التعيين، من حيث الأصل، أسلوبا مغايرا للانتخاب، بل مناقضا له في أساسه المباشر، لأن الأول يقوم على الاختيار السلطوي أو المؤسسي، بينما يقوم الثاني على الاختيار الشعبي أو التمثيلي.

¹²² الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007،

ولا يعني ذلك أن التعيين يفهم دائما بوصفه خروجاً كلياً عن فكرة التمثيل، لأن بعض الدساتير تلجأ إليه لا باعتباره بديلاً عن الانتخاب، وإنما باعتباره أسلوباً مكملًا له. ففي هذه الحالة لا يشكل التعيين الأساس الغالب لبناء البرلمان، بل يدرج في نطاق محدود، غالباً داخل الغرفة الثانية، لغايات تتصل بإدخال بعض الشخصيات أو الكفاءات، أو بتوسيع التمثيل الوطني، أو بإقامة نوع من التوازن داخل المؤسسة التشريعية. وهذا بالضبط ما يفسر إدخاله في بعض الأنظمة داخل المجالس العليا أو الغرف الثانية دون الغرف الأولى، لأن الغرفة الأولى تبقى في العادة أوثق صلة بالانتخاب المباشر، بينما يسمح موقع الغرفة الثانية بتبرير بعض المغايرة في التكوين. وفي الحالة الجزائرية يظهر هذا المعنى بوضوح في مجلس الأمة، حيث جعل الدستور جزءاً من تشكيله قائماً على الانتخاب غير المباشر، وجزءاً آخر قائماً على التعيين من قبل رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية. وهذا يدل على أن التعيين هنا لم يطرح بوصفه أصلاً بديلاً عن الانتخاب، بل قدم ضمن أسلوب مختلط يراد منه أن يمنح الغرفة الثانية طبيعة خاصة تختلف بها عن المجلس الشعبي الوطني. ومن هنا يتبين أن مفهوم التعيين، في السياق الدستوري الجزائري، لا ينفصل عن فكرة المغايرة بين الغرفتين، ولا عن الوظيفة التي أرادها المؤسس الدستوري لمجلس الأمة في مجال المراجعة والعقلنة والتوازن¹²³.

أما عن أهمية أسلوب التعيين، فإنها تظهر من أكثر من زاوية. فمن جهة أولى، يتيح هذا الأسلوب للمؤسس الدستوري إدخال عناصر قد لا يفرزها الاقتراع العام، سواء بسبب طبيعة المنافسة الانتخابية أو بسبب تغلب الاعتبارات الحزبية والمحلية على معيار الكفاءة والخبرة. ومن جهة ثانية، يسمح التعيين، في بعض التصورات، بتوسيع دائرة التمثيل الوطني عبر استيعاب فئات أو شخصيات يرى واضعو الدستور أن وجودها داخل المجلس التشريعي يحقق قدراً من التوازن أو الخبرة أو الاستقرار. ومن جهة ثالثة، قد ينظر إليه كوسيلة لتخفيف حدة التسييس الانتخابي داخل الغرفة الثانية، ومنح هذه الأخيرة طابعاً أكثر ميلاً إلى المراجعة والتروي من الانخراط في التنافس السياسي المباشر.

¹²³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 1996 المعدل؛

القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016

غير أن هذه الأهمية لا تفهم إلا في ضوء طبيعة المجلس الذي يدخل التعيين في تكوينه. فالتعيين داخل مجلس يمثل الشعب مباشرة وبصورة أصلية لا يمكن تبريره بالطريقة نفسها التي يبرر بها داخل غرفة ثانية يراد لها أن تؤدي وظيفة مغايرة. ولهذا فإن قيمة التعيين، إن وجدت، لا تكمن في ذاته مجردا، بل في علاقته بالسياق الدستوري الذي أدرج فيه، وبالأهداف التي يراد تحقيقها من ورائه. وهذا ما يجعل دراسة أسلوب التعيين أكثر تعقيدا من دراسة الانتخاب، لأننا لا نكون فقط أمام وسيلة للاختيار، بل أمام قرار دستوري يمس صورة البرلمان وشرعيته وموقعه من السلطة التنفيذية¹²⁴.

الفرع الثاني: مميزات أسلوب التعيين

إذا كان التعيين يشكل أسلوبا مغايرا للانتخاب في بناء المجالس النيابية، فإن له خصائص أو مميزات تلازمه بحكم طبيعته. وهذه المميزات لا يقصد بها هنا المزايا بالمعنى الإيجابي، بل الخصائص البنيوية التي تميزه عن غيره، والتي يترتب عليها أثر مباشر في طبيعة المؤسسة التشريعية وفي علاقة العضو المعين بالجهة التي اختارته. ومن أبرز هذه الخصائص ما يمكن التعبير عنه في هذه الدراسة بـ **مبدأ التبعية ومبدأ الوصاية**.

أولاً: مبدأ التبعية

من أبرز ما يميز أسلوب التعيين أن العضو الذي يدخل المجلس بهذه الطريقة لا يستمد صفته من الإرادة الشعبية المباشرة، بل من قرار الجهة التي عينته. ومن ثم، فإن صلته الأولى لا تكون بالناخبين، وإنما بالسلطة الدستورية التي منحتة العضوية. وهذا ما يفضي، من الناحية السياسية والمعنوية على الأقل، إلى نوع من **التبعية** أو الارتباط بالمصدر الذي أنشأ صفته النيابية. وقد عبرت بعض الدراسات عن هذا المعنى بوضوح حين قررت أن العضو المعين غالبا ما يدين بالولاء للجهة التي قامت بتعيينه، وهو ما يشكل أحد أهم أوجه الاختلاف بينه وبين العضو المنتخب¹²⁵.

¹²⁴ عمر ثامري، "إصلاح مجلس الأمة: زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، 2021، ص 499.

¹²⁵ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 733.

ولا يقصد بالتبعية هنا المعنى الإداري البسيط، لأن عضو المجلس التشريعي، حتى وإن كان معيناً، لا يصبح موظفاً تابعاً للسلطة التنفيذية من الناحية القانونية الصرفة. لكن المقصود هو أن مركزه السياسي والرمزي يظل متأثراً، في نظر الفقه والرأي العام، بحقيقة أن دخوله إلى المؤسسة لم يكن نتيجة تفويض انتخابي، بل نتيجة اختيار من جهة عليا. وهذا الأثر ليس تفصيلاً ثانوياً، لأنه ينعكس على تصور الاستقلال النيابي ذاته. فالنائب المنتخب يستند، ولو نظرياً، إلى شرعية مستقلة مستمدة من الهيئة الناحبة، بينما يظل العضو المعين، في جزء من صورته الدستورية والسياسية، مرتبطاً بالسلطة التي فتحت له باب العضوية.

ومن هنا فإن مبدأ التبعية يعد من الخصائص البنيوية الملازمة للتعين، لأن الأسلوب نفسه ينتج هذا الأثر ولو بدرجات متفاوتة. وكلما اتسع نطاق التعيين أو ارتبط بمجلس ذي وزن كبير في العملية التشريعية، ازدادت حساسية هذا الأثر، واشتد النقاش حول مدى توافقه مع طبيعة المؤسسة التشريعية التي يفترض فيها أن تمثل، قبل كل شيء، الإرادة العامة لا إرادة السلطة التي اختارت بعض أعضائها¹²⁶.

ثانياً: مبدأ الوصاية

إلى جانب التبعية، يبرز في أسلوب التعيين ما يمكن التعبير عنه بـ **مبدأ الوصاية**، والمقصود به أن الجهة التي تملك حق تعيين جزء من أعضاء المجلس التشريعي لا تبقى خارج المؤسسة فقط، بل تصبح مالكة، بدرجة ما، لمفتاح من مفاتيح بنائها الداخلي. ومن ثم، فإن حضورها في تشكيل المجلس يجعل تأثيرها لا يقتصر على العلاقة الخارجية بين السلطتين، بل يمتد إلى المجال العضوي نفسه. وهذا ما يفسر لماذا ينظر إلى التعيين أحياناً بوصفه صورة من صور الإشراف أو الامتداد المؤسسي للسلطة التنفيذية داخل البرلمان.

وتؤكد هذه الفكرة أكثر حين يكون التعيين من اختصاص رئيس الجمهورية أو الحكومة، لأن هذه الجهة لا تكتفي عندئذ بالمشاركة في العمل التشريعي عن طريق المبادرة أو التأثير في جدول الأعمال أو حضور أعمال اللجان، بل تمتد يدها أيضاً إلى **تكوين** جزء من المؤسسة

¹²⁶عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية،

التشريعية. وهنا يصبح الأمر أعمق من مجرد تعاون بين السلطات، لأنه يدخل في نطاق إعادة تشكيل ميزان القوة داخل البرلمان نفسه. ولهذا ربطت بعض الدراسات بين التعيين وبين فكرة التحكم والهيمنة، أي بين التعيين وبين إمكان استعماله كوسيلة للحفاظ على حضور دائم للسلطة التنفيذية داخل الغرفة الثانية أو المجلس الذي يضم أعضاء معينين.¹²⁷

ولا يعني ذلك بالضرورة أن كل عضو معين يتحول تلقائياً إلى مجرد لسان حال للسلطة التي عينته، لكن الحديث هنا عن الأثر البنوي للأسلوب لا عن مواقف الأفراد. فالقضية تتعلق بأن التعيين، بحد ذاته، يسمح للسلطة المعنية بأن تصبح حاضرة في تكوين المؤسسة التي يفترض فيها أن تشارك في مراقبتها أو موازنتها.

ومن هنا كانت الوصاية إحدى السمات التي تثار دائماً عند نقد أسلوب التعيين، لأنها تمثل في النهاية صورة من صور اختلاط حدود السلطتين داخل المجال الذي يفترض أن تكون فيه المؤسسة التشريعية أقدر على التعبير عن الاستقلال والتمثيل.

الفرع الثالث: تقييم أسلوب التعيين

إن تقييم أسلوب التعيين يفرض النظر إليه من زاويتين متقابلتين. فمن جهة أولى، لا يمكن إنكار أن هذا الأسلوب لجأت إليه بعض الدساتير لغايات اعتبرتها مشروعة وضرورية في بناء الغرفة الثانية أو في توسيع التمثيل. ومن جهة ثانية، لا يمكن تجاهل ما يثيره من اعتراضات عميقة تمس جوهر الطبيعة التمثيلية للمؤسسة التشريعية. ولهذا فإن التقييم المتوازن لهذا الأسلوب يقتضي بيان إيجابياته أولاً، ثم الوقوف عند سلبياته ثانياً.

أولاً: إيجابيات أسلوب التعيين

تتمثل أولى إيجابيات التعيين في أنه يسمح، من حيث الأصل، بإدخال الكفاءات الوطنية داخل العمل التشريعي. فالعملية الانتخابية، بحكم طبيعتها التنافسية والحزبية والمحلية، قد لا تفرز دائماً الأشخاص الأقدر من الناحية العلمية أو الفنية أو الخبرة على الإسهام في صياغة القانون ومراجعته.

¹²⁷ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة

الفكر البرلماني، 2013 ص 187

ومن هنا يمكن أن يقدم التعيين بوصفه وسيلة لتدارك هذا النقص، وإدخال عناصر قد ترفع من المستوى النوعي للنقاش البرلماني، خاصة في الغرفة الثانية التي يراد لها غالبا أن تميل إلى الضبط والمراجعة أكثر من الانخراط في التنافس السياسي المباشر.

كما يحسب لهذا الأسلوب أنه يمكن أن يساهم في توسيع التمثيل الوطني خارج حدود ما تفرزه الانتخابات وحدها. فبعض الفئات أو الشخصيات أو الاتجاهات قد لا تتمكن من الوصول إلى البرلمان عبر الاقتراع، رغم ما قد يكون لها من مكانة أو قيمة سياسية أو علمية أو اجتماعية. ومن هنا ينظر إلى التعيين، في بعض التصورات الدستورية، كأداة لاستيعاب هذه العناصر وإدماجها في المؤسسة التشريعية. وهذا المعنى كان حاضرا بوضوح في بعض الكتابات المتعلقة بمجلس الأمة في الجزائر، حيث ربط التعيين بمحاولة توسيع دائرة التمثيل الوطني واحتواء قوى أو كفاءات لا يفرزها الاقتراع العام¹²⁸.

ومن مزاياه أيضا، في نظر المدافعين عنه، أنه قد يساهم في تحقيق الاستقرار والتوازن داخل الغرفة الثانية. فالأعضاء المعينون، بحكم عدم ارتباطهم المباشر بالتنافس الانتخابي، قد يكونون أقل خضوعا للضغوط الحزبية أو الشعبوية، وأكثر ميلا إلى القراءة الهادئة والمراجعة الدقيقة للنصوص. ولهذا ارتبط الدفاع عن التعيين داخل بعض الغرف الثانية بفكرة جعل هذه الغرف أقل انفعالا بالتحويلات الانتخابية السريعة، وأكثر قدرة على أداء دور التهدئة والمراجعة.

كما يمكن أن يقال إن التعيين يوفر للمؤسس الدستوري أداة لتحقيق **المغايرة** بين الغرفتين في النظام الثنائي. فلو كانت الغرفة الثانية مطابقة تماما للغرفة الأولى من حيث أسلوب التشكيل، لضعفت مبررات وجودها أو أصبحت مجرد نسخة ثانية من المجلس الأول. أما إدخال عنصر التعيين، إلى جانب الانتخاب غير المباشر أو سواه، فيمنح الغرفة الثانية شخصية متميزة من حيث البناء والوظيفة، وهو ما قد ينسجم مع نظام البيكاميرالية القائمة على عدم التطابق بين الغرفتين.

¹²⁸ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة

الفكر البرلماني، 2013 ص 187

ثانياً: سليات أسلوب التعيين

على الرغم من هذه الإيجابيات، فإن سليات التعيين تظل أعمق حضوراً في الفقه الدستوري. وأولى هذه السليات أنه يمس، من حيث الأصل، بالطبيعة التمثيلية الخالصة للمؤسسة التشريعية. فإذا كان البرلمان يفترض أن يكون معبراً عن الإرادة العامة أو الإرادة الشعبية، فإن دخول أعضاء لم يختارهم الناخبون يضعف صفاء هذا الأساس، ويثير التساؤل حول مدى جواز إطلاق الوصف النيابي الكامل على المجلس الذي يدخل التعيين في بعض مكوناته. ولهذا كان التعيين دائماً موضع شبهة من حيث اتساقه مع جوهر الفكرة البرلمانية¹²⁹.

وتتمثل السلبية الثانية في أن التعيين يمس بمبدأ الفصل بين السلطات. فالسلطة التنفيذية، حين تمنح حق اختيار جزء من أعضاء المجلس التشريعي، لا تبقى فقط شريكة في بعض مراحل الوظيفة التشريعية، بل تصبح مساهمة في تكوين الهيئة التي يفترض فيها أن تمارس هذه الوظيفة. ومن هنا رأت بعض الدراسات أن أسلوب التعيين في اختيار أعضاء البرلمان غير سليم، لأنه يجعل العضو المعين مديناً بالولاء للجهة التي عينته، ويجعل السلطة التنفيذية حاضرة داخل البرلمان من مدخل بنائه لا من مدخل العلاقة الخارجية معه فقط.

ومن سلياته كذلك أنه يفتح المجال أمام التحكم والهيمنة. فالتعيين قد يتحول في التطبيق إلى وسيلة لضبط التوازنات داخل الغرفة الثانية أو للتأثير في مصير النصوص القانونية، خاصة إذا كان للأعضاء المعيّنين وزن معتبر في حسابات التصويت أو في نصاب الاعتماد.

وهذا ما جعل عدداً من الباحثين ينتقدون الثلث المعين في مجلس الأمة، ويرون فيه مدخلاً لتقوية حضور السلطة التنفيذية داخل المؤسسة التشريعية، حتى وإن قُدم هذا الثلث في الخطاب الرسمي بوصفه تمثيلاً للكفاءات الوطنية¹³⁰.

ويضاف إلى ذلك أن التعيين يظل، مهما كانت مبرراته، أقل قوة من حيث الشرعية من الانتخاب. فالكفاءة أو المكانة الوطنية، مهما كانت قيمتها، لا تعادل في المنطق الديمقراطي التفويض الشعبي المباشر أو غير المباشر.

¹²⁹ ولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، 2010، ص 104

¹³⁰ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة

الفكر البرلماني، 2013، ص 186

ولهذا يظل العضو المعين، في نظر كثير من الاتجاهات الفقهية، أقل تمثيلا من العضو المنتخب، وأقل قدرة على الادعاء بأنه يجسد الإرادة العامة أو يمثل القاعدة الاجتماعية تمثيلا حقيقيا. ومن هنا فإن التعيين قد يدعم الخبرة أو التوازن، لكنه يفعل ذلك على حساب درجة من درجات الشرعية التمثيلية.

وعليه، فإن تقييم أسلوب التعيين يفضي إلى نتيجة مركبة. فهو من جهة قد يقدم بوصفه وسيلة لتوسيع التمثيل الوطني، وإدخال الكفاءات، وتحقيق المغايرة بين الغرفتين، ودعم الاستقرار داخل الغرفة الثانية. لكنه من جهة أخرى يظل مثيرا لاعتراضات جدية تتعلق بضعف صفته التمثيلية، وبما يخلقه من تبعية أو وصاية، وبما يفتحه من مجال أمام تدخل السلطة التنفيذية في بناء المؤسسة التشريعية. ولذلك يبقى التعيين، في التحليل الدستوري الدقيق، أسلوبا استثنائيا أو مكملا، لا يمكن أن يرقى إلى مرتبة الأصل في تشكيل المجالس النيابية إلا بضمن نظري ودستوري واضح¹³¹.

وبذلك يتضح أن التعيين لا يمكن فهمه بمعزل عن الانتخاب، بل باعتباره أسلوبا يظهر غالبا حين يرى المؤسس الدستوري أن الانتخاب وحده غير كاف لتحقيق الأهداف التي يريدتها للمؤسسة التشريعية، وبالأخص للغرفة الثانية. ومن هنا يكون الانتقال إلى دراسة الأسلوب المختلط أمرا منطقيا، لأنه يمثل الصيغة التي يجتمع فيها الانتخاب والتعيين داخل بناء واحد، وهو ما يشكل جوهر الإشكال المطروح في هذه المذكرة.

المطلب الثالث: الأسلوب المختلط

إذا كان الانتخاب يمثل الأسلوب الأصلي في تشكيل المجالس النيابية، وكان التعيين يمثل أسلوبا استثنائيا أو مكملا، فإن الأسلوب المختلط يقوم على الجمع بينهما داخل البناء نفسه، بحيث لا تتشكل المؤسسة التشريعية كلها على أساس الانتخاب الخالص، ولا على أساس التعيين الخالص، وإنما على أساس تركيب يجمع بين أكثر من مصدر للعضوية. وهذه الصيغة لا تعد مجرد حل وسط تقني بين أسلوبين مختلفين، بل تعبر عن تصور دستوري خاص لطبيعة المجلس المراد إنشاؤه، وللوظيفة التي ينتظر منه أن يؤديها داخل الدولة.

¹³¹ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل

الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 728

ولهذا فإن الأسلوب المختلط لا يفسر فقط باعتبارات تنظيمية بل يرتبط دائما بمبررات أوسع تتصل بالتوازن، والمراجعة، وتوسيع التمثيل، وإدخال الخبرة أو الكفاءة، وضبط العلاقة بين المؤسسة التشريعية والسلطة التنفيذية¹³².

وتظهر أهمية هذا الأسلوب في موضوع هذه المذكرة بوجه خاص، لأنه يجسد الصورة الأكثر حساسية في إشكالية الانتخاب والتعيين. فالإشكال لا يعود هنا قائما على المفاضلة بين الانتخاب وحده أو التعيين وحده، بل على محاولة الجمع بينهما في مؤسسة واحدة، بما يطرح سؤالاً مزدوجاً: هل يسهم هذا المزج في تحسين البناء المؤسساتي للمجلس النيابي، أم أنه يؤدي إلى إرباك طبيعته التمثيلية؟ وهل يحقق هذا الجمع التوازن المقصود بين الكفاءة والتمثيل والاستقرار، أم يفتح الباب أمام تدخل السلطة التنفيذية في صميم المؤسسة التشريعية؟ ولهذا كان الأسلوب المختلط أكثر اتصالاً بالغرف الثانية، لأنها غالباً ما تؤسس على منطق المغايرة عن الغرفة الأولى، وتبنى لتؤدي وظيفة تختلف عن مجرد التعبير المباشر عن الإرادة الشعبية¹³³.

وفي الجزائر، يتجسد هذا الأسلوب بوضوح في مجلس الأمة، حيث لا يقوم تشكيكه على الانتخاب وحده، بل على انتخاب غير مباشر لثلاثي الأعضاء، وتعيين الثلث الباقي من طرف رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية. وهذه الصيغة تجعل من مجلس الأمة نموذجاً واضحاً للأسلوب المختلط، كما تجعل من دراسة هذا الأسلوب أمراً ضرورياً لفهم طبيعة الغرفة الثانية في النظام الدستوري الجزائري، وحدود استقلالها، وموقعها داخل العملية التشريعية. ومن هنا فإن دراسة الأسلوب المختلط في هذا المطلب ستتركز على جانبين أساسيين: أولهما آلية تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية، وثانيهما آلية اختيار الكفاءات في العمل التشريعي، لأن هذين الجانبين يمثلان الوجهين الأبرز لهذا الأسلوب في التجربة الجزائرية¹³⁴.

ويتجسد هذا الأسلوب المختلط بصورة واضحة في المادة 121 من دستور 1996 المعدل، التي تنص على أن مجلس الأمة يتكون من ثلثين منتخبين عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، وثلث يعينه رئيس الجمهورية من بين الشخصيات

¹³² أمينة حميرة، "مجلس الأمة كممثل للجماعات الإقليمية"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص

64

¹³³ ولد علي تاكفاريناس، واقع الثنائية البرلمانية في الجزائر مقارنة بالمملكة المتحدة، مجلة البحوث القانونية والسياسية، 2020، ص 211

¹³⁴ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، 1996 المعدل؛ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس

والكفاءات الوطنية، وهو ما يعكس الجمع بين الانتخاب والتعيين داخل المؤسسة التشريعية نفسها¹³⁵

الفرع الأول: آلية تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية

إن أول ما يكشفه الأسلوب المختلط هو أن تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي لا يقتصر على حدود المبادرة بالقوانين أو إعداد جدول الأعمال أو المشاركة في أعمال اللجان، وإنما قد يمتد إلى البناء العضوي للمؤسسة التشريعية نفسها. فحين يخول الدستور لرئيس الجمهورية أو لهيئة تنفيذية حق اختيار جزء من أعضاء المجلس، فإن السلطة التنفيذية لا تبقى خارجه فقط، بل تصبح شريكة في تكوينه من الداخل. وهذا ما يجعل الأسلوب المختلط أكثر من مجرد صيغة لتوزيع المقاعد، لأنه يتحول إلى آلية دستورية تسمح للسلطة التنفيذية بأن يكون لها حضور مباشر داخل الهيئة التي تمارس الوظيفة التشريعية أو تشارك فيها.

أولاً: تدخل السلطة التنفيذية من خلال التعيين المباشر

أوضح صور هذا التدخل هي تلك التي يتم فيها تعيين جزء من أعضاء المجلس مباشرة من طرف رئيس الجمهورية. ففي هذه الحالة لا تقتصر السلطة التنفيذية على التأثير في التشريع من الخارج، بل تمسك بأداة تمكنها من إدخال أشخاص إلى المؤسسة التشريعية بإرادتها هي. وهذه الصورة هي التي أخذ بها الدستور الجزائري بالنسبة إلى مجلس الأمة، حين منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضائه من بين الكفاءات الوطنية. ومهما اختلفت التفسيرات أو التبريرات، فإن هذا التعيين يظل تعبيراً صريحاً عن تدخل السلطة التنفيذية في تكوين جزء من السلطة التشريعية.

ولا يقف أثر هذا التدخل عند مجرد لحظة التعيين، بل يمتد إلى ما بعدها، لأن العضو المعين يدخل المجلس بصفة منحتة إياها السلطة التنفيذية، وهو ما يثير في الفقه الدستوري مسألة الاستقلال، ومدى خضوع العضو المعين لمنطق الولاء أو الامتثال السياسي أو المؤسسي تجاه الجهة التي عينته.

¹³⁵ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، المادة 121 .

ولهذا ربطت بعض الدراسات بين التعيين وبين شبهة التأثير التنفيذي داخل البرلمان، واعتبرت أن هذا الأسلوب يضعف من نقاء الفصل بين السلطات، لأن السلطة التي يفترض أن تكون موضوعا للرقابة أو للموازنة تصبح مساهمة في تشكيل الهيئة التي تمارس هذه الوظيفة.¹³⁶

ثانياً: تدخل السلطة التنفيذية من خلال المشاركة في المسار التشريعي

إن الأسلوب المختلط لا يكشف فقط عن تدخل عضوي للسلطة التنفيذية، بل يبرز أيضا أن هذا التدخل يأتي في سياق أوسع، لأن الحكومة تشارك أصلا في عدد كبير من مراحل العملية التشريعية. فهي تبادر بمشاريع القوانين، وتساهم في تحديد الأولويات، وتحضر أعمال اللجان، وتقترح التعديلات، وقد تمارس التشريع بأوامر في حالات محددة. فإذا أضيف إلى هذا كله حق تعيين جزء من أعضاء الغرفة الثانية، أصبح حضور السلطة التنفيذية داخل المجال التشريعي حضورا مزدوجا: **حضوراً وظيفيا** من خلال مشاركتها في إعداد النصوص، و**حضوراً عضويا** من خلال مساهمتها في تشكيل جزء من المجلس.

ويظهر هذا الحضور المزدوج للسلطة التنفيذية بصورة واضحة من خلال أحكام الدستور، إذ تمنح المادة 139 للحكومة حق المبادرة بمشاريع القوانين، كما تسمح المادة 142 لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر في حالات محددة، في حين تقرر المادة 121 مشاركة رئيس الجمهورية في تشكيل مجلس الأمة من خلال تعيين ثلث أعضائه، وهو ما يجعل تدخل السلطة التنفيذية داخل المجال التشريعي لا يقتصر على الوظيفة التشريعية فحسب، بل يمتد أيضا إلى البنية العضوية للمؤسسة البرلمانية¹³⁷، وهذه الصورة المركبة هي التي تجعل الأسلوب المختلط شديد الحساسية من الناحية الدستورية، لأن الأمر لا يتعلق فقط بمسألة شكلية حول مصدر العضوية، بل بموقع السلطة التنفيذية في المنظومة التشريعية برمتها. وكلما اتسع هذا الحضور أو اشتد أثره، قويت الحجة التي تقول إن البرلمان، أو إحدى غرفه على الأقل، لم يعد مستقلا استقلالاً كاملا في مواجهة الجهاز التنفيذي، حتى وإن احتفظ من الناحية الشكلية بوصفه سلطة تشريعية¹³⁸.

¹³⁶ عبد الناصر صالح، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل

الدستوري"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018، ص 733

¹³⁷ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020، المواد 121، 139، 142

¹³⁸ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق،

جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 34

ثالثاً: التبرير الدستوري لهذا التدخل

على الرغم من هذه التحفظات، فإن المدافعين عن الأسلوب المختلط لا يقدمون تدخل السلطة التنفيذية باعتباره اعتداء على البرلمان، بل باعتباره وسيلة دستورية لتحقيق التوازن . فحسب هذا التصور، لا يمكن أن تحتفظ السلطة التشريعية بوسائل التأثير في الحكومة والرقابة عليها، بينما تبقى الحكومة مجرد متلق سلبي لهذه الرقابة. ومن ثم فإن تدخل السلطة التنفيذية في بعض جوانب المسار التشريعي، بل وحتى في تكوين الغرفة الثانية، يقدم أحيانا باعتباره جزءا من منطق الفصل المرن بين السلطات، لا خروجاً عليه. غير أن قوة هذا التبرير تبقى مرتبطة بمدى محدودية التدخل، وبطبيعة المجلس الذي يمس، وبالضمانات التي تمنع تحوله من وسيلة للتوازن إلى وسيلة للهيمنة.¹³⁹

الفرع الثاني: آلية اختيار الكفاءات في العمل التشريعي

إذا كان الوجه الأول للأسلوب المختلط هو تدخل السلطة التنفيذية في بناء جزء من المجلس، فإن الوجه الثاني يتمثل في فكرة اختيار الكفاءات . فالمؤسس الدستوري حين لا يكتفي بالانتخاب، ويقرر أن يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء مجلس الأمة من بين الكفاءات الوطنية، فإنه لا يريد، في ظاهر النص على الأقل، مجرد إدخال أعضاء معينين، بل يريد إدخال عناصر يفترض أنها تتميز بالخبرة أو بالرصيد العلمي أو السياسي أو الوطني، بما يمكن أن ينعكس إيجاباً على العمل التشريعي. ومن هنا فإن آلية اختيار الكفاءات تشكل إحدى أهم المبررات التي يستند إليها الأسلوب المختلط في الدفاع عن نفسه

أولاً: المقصود بالكفاءات في العمل التشريعي

المقصود بالكفاءات هنا ليس فقط أصحاب التخصص القانوني الضيق، بل كل من يرى المؤسس الدستوري أن وجودهم داخل المجلس التشريعي يمكن أن يثري النقاش، أو يحسن صياغة النصوص، أو يوسع الأفق الذي يفكر به البرلمان في معالجة القضايا العامة. فقد تكون الكفاءة علمية، أو سياسية، أو إدارية، أو اجتماعية، أو وطنية بمعنى رمزي أو تمثيلي عام.

¹³⁹موريس دوفرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص144

ومن هنا فإن مصطلح "الكفاءات الوطنية" جاء واسعا ومرنا، بما يسمح بإدخال شخصيات متنوعة لا يشترط فيها الانتماء الحزبي أو الانغراس الانتخابي المحلي، وإنما تكفي فيها الصفة التي تجعلها، في نظر الجهة المعنية، قادرة على الإضافة داخل المجلس.

ثانياً: وظيفة الكفاءة في ضبط العمل التشريعي

يرتبط اختيار الكفاءات، في الخطاب المدافع عن الغرفة الثانية، بفكرة **ضبط العمل التشريعي**. فالغرفة المنتخبة مباشرة تكون، بحكم طبيعتها، أشد التصاقاً بالوعود الانتخابية وبالضغط الشعبي وبالتنافس الحزبي، وهو ما قد يجعل جزءاً من عملها التشريعي أكثر عرضة للاستعجال أو للتأثر بالحسابات السياسية المباشرة. ومن هنا قدم مجلس الأمة، في عدد من الدراسات، بوصفه غرفة للمراجعة والتروي، وإدخال الكفاءات داخله يفترض أن يعزز هذا الدور، لأن وجود أعضاء أقل انخراطاً في التنافس الانتخابي وأكثر حيابة للخبرة قد يساعد، من حيث النظرية، على تحسين جودة النصوص وعلى إعادة النظر في المشاريع بعين أكثر هدوءاً واتزاناً¹⁴⁰.

ثالثاً: الكفاءة و التمثيل الانتخابي

كما يقدم اختيار الكفاءات على أنه لا يراد منه إلغاء التمثيل الانتخابي، بل **استكمال**ه. فالمجلس، في صورته المختلطة، لا يبنى كله على التعيين، بل يبقى الانتخاب فيه هو الأصل العددي، بينما يأتي التعيين في جزء محدود يراد منه ملء فراغ تمثيلي أو نوعي لا يسده الاقتراع العام دائماً. ومن هنا ينظر إلى الكفاءات الوطنية بوصفها أداة لتوسيع دائرة التمثيل الوطني، أي لإدخال بعد آخر غير البعد الحزبي أو المحلي المباشر، من غير إلغاء لجوهر التمثيل الذي يحققه الانتخاب.

رابعاً: حدود آلية اختيار الكفاءات وإشكالاتها

غير أن آلية اختيار الكفاءات لا تخلو بدورها من إشكال. فأول ما يثار بشأنها هو **غموض معيار الكفاءة نفسه**. فالنص الدستوري يتحدث عن الكفاءات الوطنية، لكنه لا يضع في الغالب معياراً تفصيلياً موضوعياً يحدد من هو الكفاء، وما طبيعة الكفاءة المقصودة، وكيف يمكن قياسها على نحو يبعد الاختيار عن الاعتبارات السياسية أو الشخصية.

¹⁴⁰ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 26

ومن هنا، فإن هذه الآلية، رغم ما تبدو عليه من جاذبية نظرية، تبقى معرضة لأن تتحول من وسيلة لإدخال الكفاءة إلى غطاء دستوري لاختيار عناصر موالية أو منسجمة مع السلطة التي تمارس التعيين.

كما أن الكفاءة، مهما بلغت قيمتها، لا تعادل من حيث الأصل الشرعية الانتخابية . فالمؤسسة التشريعية ليست مجلس خبراء فحسب، بل هي قبل كل شيء مؤسسة تمثيلية. ولذلك فإن إدخال الكفاءات قد يدعم المستوى النوعي أو الفني للنقاش البرلماني، لكنه لا يزيل الاعتراض المتعلق بغياب التفويض الشعبي المباشر. ومن هنا يظل اختيار الكفاءات مشروعاً محل شد وجذب بين من يراه ضرورياً لتحسين العمل التشريعي، ومن يراه انتقاصاً من صفاء التمثيل النيابي¹⁴¹.

وعليه، فإن الأسلوب المختلط يقوم، في عمقه، على جمع منطقتين مختلفتين داخل بناء واحد: منطق الانتخاب بما يحمله من شرعية تمثيلية، ومنطق التعيين بما يدعيه من قدرة على إدخال الكفاءات وتحقيق التوازن. وهذا الجمع هو الذي يمنحه ثراءه النظري من جهة، ويجعله محل إشكال دستوري دائم من جهة أخرى. فهو قد ينجح في بعض الأحيان في تحسين بناء الغرفة الثانية، لكنه قد يضعف في الوقت نفسه صفاء شرعيتها التمثيلية، ويجعل السلطة التنفيذية أكثر حضوراً داخلها. ولذلك فإن تقييم هذا الأسلوب لا يمكن أن يكون إلا مركباً، لأنه يتأرجح دائماً بين منطق التدعيم ومنطق الاختراق، وبين مبرر الكفاءة وشبهة الوصاية¹⁴².

المبحث الثاني: تطور المؤسسات التشريعية في الجزائر

إن دراسة أساليب تشكيل المجالس النيابية تظل ناقصة ما لم تربط بالتطور التاريخي والدستوري للمؤسسة التشريعية في الجزائر، لأن هذه المؤسسة لم تثبت على صورة واحدة منذ الاستقلال، بل مرت بتحويلات متعاقبة عكست في كل مرحلة طبيعة النظام السياسي القائم، وموقع البرلمان داخل الدولة، والكيفية التي فهم بها المؤسس الدستوري مسألة التمثيل والسلطة والتوازن. ولهذا فإن تتبع تطور المؤسسات التشريعية في الجزائر لا يرد به مجرد سرد زمني للنصوص

¹⁴¹ عمر ثامري، "إصلاح مجلس الأمة: زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الدراسات القانونية

والسياسية، العدد 12، 2021، ص 466

¹⁴² محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة

الفكر البرلماني، 2013، ص 142

الدستورية، بل يراد به الكشف عن المنطق الذي حكم كل مرحلة، وعن العلاقة بين شكل البرلمان وبين طبيعة النظام السياسي السائد فيها. فمن مرحلة الأحادية البرلمانية في ظل الحزب الواحد، إلى مرحلة الأحادية البرلمانية في ظل الانفتاح التعددي، ثم إلى مرحلة الازدواجية البرلمانية ابتداء من دستور 1996، يتبين أن المؤسسة التشريعية كانت دائما مرآة للتحويلات الكبرى التي عرفها النظام الدستوري الجزائري، وأن أساليب تشكيلها لم تكن منفصلة عن هذه التحويلات، بل كانت جزءا من أدواتها ومظاهرها.

كما أن أهمية هذا المبحث تتجلى في كونه يسمح بفهم إشكالية الانتخاب والتعيين في سياقها الوطني الحقيقي. فهذه الإشكالية لا يمكن قراءتها قراءة سليمة إذا عزلت عن المسار الذي انتقل فيه البرلمان الجزائري من المجلس الواحد إلى نظام الغرفتين، ولا إذا فصلت عن الخلفيات السياسية والمؤسسية التي دفعت إلى إدخال الغرفة الثانية وإلى اعتماد أسلوب مختلط في تشكيلها. ومن ثم، فإن هذا المبحث لا يمثل مجرد جانب تاريخي مضاف إلى الخطة، بل يمثل أساسا تفسيريا ضروريا، لأن تطور المؤسسة التشريعية هو الذي يكشف لماذا ظل الانتخاب هو الأصل، ولماذا ظهر التعيين لاحقا داخل الغرفة الثانية، ولماذا ارتبط هذا الإدخال بفكرة التوازن والاستقرار والعقلنة البرلمانية. ولهذا سيعالج هذا المبحث ثلاث مراحل رئيسية: مرحلة الأحادية البرلمانية في ظل الحزب الواحد، ثم مرحلة الأحادية البرلمانية في ظل التعددية، ثم مرحلة الازدواجية البرلمانية من 1996 إلى 2026.

المطلب الأول: مرحلة نظام الأحادية البرلمانية (فترة نظام حكم الحزب الواحد)

تمثل هذه المرحلة البداية الفعلية لتشكيل المؤسسة التشريعية الجزائرية بعد الاستقلال، وهي مرحلة تميزت بسيادة نظام المجلس الواحد في ظل مناخ سياسي يقوم على الأحادية الحزبية. ولم يكن هذا الاختيار مجرد قرار تنظيمي بسيط، بل كان جزءا من التصور العام للدولة في تلك المرحلة، حيث ارتبطت وحدة السلطة التشريعية بوحدة التوجيه السياسي وغياب التعددية الحزبية المنظمة. ومن ثم، فإن الأحادية البرلمانية في هذه المرحلة لا تفهم فقط من زاوية عدد الغرف، بل من زاوية البنية السياسية التي كانت تقوم عليها الدولة، والتي لم تكن تتصور وجود سلطة مضادة داخل البرلمان أو داخله نفسه. ولهذا كان المجلس الواحد منسجما مع منطق الحزب الواحد، كما

كان انعكاسا لتصور يرى أن بناء الدولة الحديثة بعد الاستقلال يقتضي قدرا من التركيز والوحدة أكثر مما يقتضي التعدد الداخلي في المؤسسة التشريعية¹⁴³.

الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1963

يعد دستور 1963 أول إطار دستوري كرّس بصورة واضحة الأحادية البرلمانية في الجزائر المستقلة "La Constitution algérienne : un régime constitutionnel de ¹⁴⁴gouvernement par la parti". ففي هذه المرحلة لم يكن البرلمان مكونا من غرفتين، بل من مجلس واحد ينهض بالوظيفة التشريعية في إطار بنية سياسية يغلب عليها منطق الوحدة والتركيز. وهذا الاختيار لم يكن منفصلا عن طبيعة اللحظة التاريخية التي أعقبت الاستقلال، حيث كانت الدولة بصدد بناء مؤسساتها الأساسية في ظل مناخ سياسي لا يعترف بالتعددية الحزبية، بل يربط الشرعية السياسية بقيادة وطنية موحدة. ومن هنا فإن المجلس الواحد في ظل دستور 1963 لم يكن فقط مؤسسة تشريعية بسيطة من الناحية العضوية، بل كان أيضا جزءا من مشروع سياسي يفضل الوحدة على التعدد، والتوجيه المركزي على التوازنات الداخلية المعقدة¹⁴⁵.

كما أن هذه المرحلة تكشف بوضوح أن الأحادية البرلمانية لم تكن قائمة وحدها، بل كانت ملازمة للأحادية الحزبية. فقد بينت المراجع المعتمدة أن أول دستور جزائري كرّس هذا الاتجاه، وأن الأحادية الحزبية تمت بلورتها دستوريا وتميز بها النظام السياسي الجزائري في تلك الفترة. وهذا يعني أن البرلمان لم يكن يتحرك في إطار تنافس سياسي فعلي، بل داخل بنية سياسية مغلقة نسبيا، وهو ما جعل المجلس الواحد منسجما مع طبيعة النظام أكثر من كونه مجرد اختيار تنظيمي معزول.

وبهذا المعنى، فإن المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1963 كانت تعكس صورة الدولة في تلك المرحلة، أي دولة الوحدة السياسية والحزبية التي لم تر في التعدد الداخلي داخل البرلمان ضرورة دستورية، ويترتب على ذلك أن دراسة المجلس الواحد في ظل دستور 1963 لا ينبغي أن تنحصر في وصف وجوده، بل ينبغي أن تقرأ في ضوء وظيفته داخل النسق السياسي العام.

¹⁴³ عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، 27

¹⁴⁴ François Borella, , *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, volume 01, numéro 01, 1964, p. 54

¹⁴⁵ نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2016-2017، ص158

فالمجلس في هذه المرحلة لم يكن يعبر عن تعددية مواقف واتجاهات بالمعنى الذي ستعرفه النظم اللاحقة، بل كان جزءا من منظومة سياسية موحدة تتولى فيها السلطة المركزية والحزب الواحد رسم الاتجاه العام للدولة. ولذلك كانت الأحادية البرلمانية هنا امتدادا منطقيا للأحادية السياسية، وكان غياب الغرفة الثانية أمرا طبيعيا في ظل غياب الحاجة إلى توازن داخلي داخل السلطة التشريعية نفسها¹⁴⁶.

الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1976

إذا كان دستور 1963 قد أسس لبداية الأحادية البرلمانية في الجزائر، فإن دستور 1976 لم يقطع مع هذا الاختيار، بل أعاد تأكيده داخل إطار سياسي وإيديولوجي أكثر وضوحا. فقد استمرت السلطة التشريعية قائمة على مجلس واحد، وهو ما يدل على أن المؤسس الدستوري لم ير في هذه المرحلة حاجة إلى إعادة بناء البرلمان على أساس الثنائية، بل فضل الإبقاء على البنية الأحادية منسجمة مع استمرار الحزب الواحد وهيمنة الخيار الاشتراكي. ومن هنا فإن دستور 1976 لم يغير جوهر المؤسسة التشريعية من حيث الشكل، لكنه عمق السياق السياسي الذي تتحرك داخله هذه المؤسسة، وجعل الأحادية البرلمانية جزءا من مشروع دستوري أكثر تجذرا من الناحية الإيديولوجية. وتظهر خصوصية هذه المرحلة في أن الدستور لم يكتف بتكريس المجلس الواحد، بل ربط التمثيل النيابي بجملة من المعايير السياسية المرتبطة بالمشروع الاشتراكي. فقد أشارت الدراسة المعتمدة إلى أن دستور 1976 وضع لأول مرة معايير سياسية أساسية ينبغي أن تتوفر في ممثلي الشعب، من قبيل الكفاءة والنزاهة والالتزام بالخيار الاشتراكي. وهذا يكشف أن المجلس في هذه المرحلة لم يكن فقط هيئة تشريعية أحادية، بل كان أيضا مؤسسة يفترض أن تجسد توجهها سياسيا وإيديولوجيا محددًا، لا مجرد فضاء مفتوحا لتعدد الآراء والمواقف.¹⁴⁷

غير أن هذه المرحلة تكشف أيضا نوعا من التوتر بين الخطاب الدستوري والواقع العملي. فبرغم الحديث عن تمثيل العمال والفلاحين والقوة الطلائعية للأمة، فإن التطبيق أظهر، بحسب المراجع، حضورا قويا للبيروقراطيين والتقنوقراطيين داخل المجالس، وهو ما دل على أن الأحادية البرلمانية، في ظل الخيار الاشتراكي، لم تكن فقط بنية مؤسسية بسيطة، بل كانت أيضا بنية تعاني

¹⁴⁶ الشيخ بن کران ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم

الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2017-2016، ص 64

¹⁴⁷ ليلة محمد كامل ، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969 ص 99

من فجوة بين المعلن دستوريا وبين ما يفرزه الواقع السياسي والإداري. وهذا يبين أن المجلس الواحد في هذه المرحلة لم يكن مجرد ترجمة شكلية للأحادية الحزبية، بل كان أيضا مرآة للتناقضات التي صاحبت محاولة بناء تمثيل سياسي داخل إطار حزبي مغلق ومشروع إيديولوجي موجه.

وعليه، فإن دستور 1976 أكد استمرار الأحادية البرلمانية، لكنه أظهر أن هذه الأحادية لم تكن محايدة أو بسيطة، بل كانت مرتبطة بمشروع سياسي متكامل يقوم على الحزب الواحد والخيار الاشتراكي والتوجيه المركزي للمؤسسات. ولذلك فإن أهمية هذه المرحلة لا تكمن فقط في استمرار نظام المجلس الواحد، بل في كونها عمقت الصلة بين شكل البرلمان وطبيعة النظام السياسي الذي يحتضنه

المطلب الثاني: مرحلة الأحادية البرلمانية (فترة نظام الحكم التعددي)

عرفت الجزائر، منذ الاستقلال إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 1996، نظام الأحادية البرلمانية، حيث كانت السلطة التشريعية تمارس من خلال مجلس واحد فقط. وقد ارتبط هذا الاختيار بالسياق السياسي والدستوري الذي ساد في تلك المرحلة، والذي اتسم بالرغبة في توحيد السلطة وتبسيط البناء المؤسساتي بما ينسجم مع طبيعة الدولة الحديثة الاستقلال. ولذلك كرست الدساتير الجزائرية المتعاقبة، لاسيما دساتير 1963 و1976 و1989، نظام المجلس الواحد من خلال المجلس الوطني الشعبي ثم المجلس الشعبي الوطني، باعتباره الهيئة الوحيدة الممارسة للوظيفة التشريعية. غير أن تطور الحياة السياسية والدستورية في الجزائر، خاصة خلال التسعينيات، أدى إلى إعادة النظر في هذا التنظيم والانتقال لاحقا إلى نظام الازدواجية البرلمانية بموجب دستور 1996. تمثل هذه المرحلة حلقة انتقالية ذات أهمية خاصة في تطور المؤسسة التشريعية الجزائرية، لأنها جمعت بين أمرين متباينين ظاهريا: **الانفتاح على التعددية السياسية من جهة، واستمرار المجلس الواحد من جهة أخرى.**¹⁴⁸

فالمؤسس الدستوري، مع دستور 1989، لم ينتقل مباشرة إلى نظام الغرفتين، بل أبقى على الأحادية البرلمانية، رغم التحول العميق الذي مس النظام السياسي بانتقاله من الأحادية الحزبية إلى التعددية. وهذا ما يجعل هذه المرحلة جديرة بعناية خاصة، لأنها كشفت أن التعددية السياسية لا

¹⁴⁸ هوريو أندريه ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، 1974،

تفضي بالضرورة، في ذات اللحظة، إلى تعددية عضوية داخل البرلمان، وأن الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى النظام التعددي قد يمر أولاً عبر مجلس واحد قبل أن ينتقل إلى الثنائية البرلمانية.

الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1989

يشكل دستور 1989 منعطفا حاسما في التاريخ الدستوري الجزائري، لأنه أنهى من الناحية النصية، الإطار السياسي القائم على الحزب الواحد، وفتح الباب أمام التعددية السياسية والحزبية. غير أن هذا التحول لم يصاحبه في البداية تحول في شكل المؤسسة التشريعية، إذ بقي البرلمان قائما على مجلس واحد. ومن هنا فإن دستور 1989 يبرز بوصفه دستورا جمع بين تعددية في البيئة السياسية وأحادية في التنظيم البرلماني. وهذا ما يجعل دراسة هذه المرحلة مهمة، لأنها تكشف أن المؤسس الدستوري ركز في البداية على تحرير المجال السياسي وفتح باب المنافسة، من غير أن يرى ضرورة فورية لإعادة بناء البرلمان على أساس المجلسين¹⁴⁹، غير أن المراجع تبين بوضوح أن دستور 1989 كشف بسرعة حدود المجلس الواحد في ظل التعددية. فقد أفرزت التعددية الحزبية برلمانا ذا أغلبية معارضة، ووقع حل المجلس الشعبي الوطني قبل استكمال المسار الانتخابي، الأمر الذي أدخل البلاد في فراغ دستوري وأظهر أن البنية الأحادية للمؤسسة التشريعية لم تعد كافية وحدها لاستيعاب النتائج الجديدة للتنافس السياسي. ومن هنا كان دستور 1989 لحظة كاشفة أكثر منها لحظة استقرار، لأنها أبرزت أن التعددية الحزبية إذا وضعت داخل مجلس واحد من غير آليات داخلية للتوازن أو المراجعة، قد تنتج اختلالات حادة في النظام السياسي.

يمكن القول أن دستور 1989 قد كرس التعددية السياسية في بدايتها وذلك من الناحية القانونية غير أنه لم يكتمل عمليا بسبب الظروف السياسية و الأمنية آنذاك ، كما أنها كشفت حدود النظام الأحادي في سياق تعددي، لأنها كرسته بوصفه الصيغة النهائية للبرلمان الجزائري¹⁵⁰.

الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1996

من الناحية العلمية الصارمة، لا يمكن اعتبار دستور 1996 امتدادا للأحادية البرلمانية، لأن هذا الدستور هو الذي أدخل الجزائر في مرحلة الازدواجية البرلمانية بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

¹⁴⁹ نصر الدين معمري ، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 154
¹⁵⁰ عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010، ص 15

غير أن إدراجه هنا له مبرره المنهجي، باعتبار هذه المرحلة تمثل نهاية الأحادية البرلمانية لا استمرارها. فدستور 1996 جاء في سياق البحث عن علاج دستوري ومؤسسي للاختلالات التي كشف عنها دستور 1989، ولذلك لم يكتف بتعديل بعض تفاصيل المجلس الواحد، بل انتقل إلى إعادة بناء السلطة التشريعية من أصلها على أساس جديد. وتؤكد المراجع أن تبني نظام الغرفتين في الجزائر لم يكن وليد الصدفة، بل جاء نتيجة ظروف سياسية واجتماعية ومؤسسية محددة، وأن المؤسس الدستوري رأى في الغرفة الثانية أداة للضبط والتوازن ولمنع تكرار حالات الانسداد التي كشفتها المرحلة السابقة. ولهذا فإن دستور 1996، وإن ذكر هنا في نطاق نهاية الأحادية، يمثل في الحقيقة نقطة الانتقال الحاسمة منها إلى الثنائية. فهو لا يعكس استمرارا للمجلس الواحد، بل يعبر عن الاقتناع بأن هذا المجلس لم يعد كافيا وحده في ظل التعددية السياسية، وأن من اللازم إقامة بنية تشريعية مزدوجة أكثر قدرة على استيعاب الاختلاف وعلى عقلنة العمل البرلماني.¹⁵¹

ومن هنا، فإن أهمية دستور 1996 في هذا المطلب لا ترجع إلى كونه نموذجا للأحادية، بل إلى كونه اللحظة التي أعلنت نهايتها. فهو يمثل نهاية المجلس الواحد في الجزائر، وبداية التفكير الدستوري في أن السلطة التشريعية تحتاج إلى بناء داخلي أكثر تعقيدا، يتوزع بين غرفتين مختلفتان في التكوين والوظيفة والموقع داخل العملية التشريعية.

المطلب الثالث: مرحلة الازدواجية البرلمانية من 1996 إلى 2026

تمثل مرحلة دستور 1996 أهم تحول عرفته المؤسسة التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال، لأن المؤسس الدستوري انتقل خلالها من نظام المجلس الواحد الذي استمر العمل به منذ قيام الدولة الجزائرية الحديثة إلى نظام المجلسين، وذلك بإنشاء مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

وقد كرس هذا التحول بصورة صريحة من خلال المادة 98 من دستور 1996، التي نصت على أن «السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة».

¹⁵¹موريس دوفرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص172

وهو ما يعد دليلا دستوريا واضحا على تبني الازدواجية البرلمانية داخل النظام الدستوري الجزائري. ولم يكن هذا التحول مجرد إضافة هيئة جديدة إلى البناء البرلماني القائم، بل كان إعادة تنظيم شاملة لفكرة البرلمان ووظيفته وآليات عمله داخل الدولة.

فقد ترتب عن استحداث مجلس الأمة إعادة توزيع الوظيفة التشريعية بين غرفتين مختلفتان من حيث التشكيل وطريقة اختيار الأعضاء وطبيعة التمثيل. فالمجلس الشعبي الوطني ظل قائما على الانتخاب العام المباشر باعتباره الغرفة الأقرب إلى التمثيل الشعبي، في حين جاء مجلس الأمة بتشكيلة مغايرة تقوم على الانتخاب غير المباشر والتعيين الرئاسي، وفقا لما نصت عليه أحكام الدستور المنظمة لتشكيله. ويكشف هذا التمييز أن المؤسس الدستوري لم يقصد مجرد مضاعفة عدد المجالس، وإنما سعى إلى إقامة توازن داخلي داخل السلطة التشريعية نفسها، من خلال إيجاد غرفة ثانية تؤدي وظيفة المراجعة والتدقيق وتحد من الاندفاع التشريعي الذي قد يترتب عن هيمنة الاعتبارات السياسية أو الحزبية داخل الغرفة الأولى.

كما أن الازدواجية البرلمانية التي أقرها دستور 1996 لم تقتصر آثارها على الجانب العضوي فقط، بل امتدت إلى تنظيم المسار التشريعي ذاته، إذ أصبح إصدار القانون يمر عبر مرحلتين من المناقشة والمصادقة داخل الغرفتين، مع استحداث آليات خاصة لمعالجة حالات الخلاف بينهما، وعلى رأسها اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها دستوريا، والتي تتولى اقتراح نص توافقي عند عدم اتفاق المجلسين حول مشروع أو اقتراح قانون. وهو ما يدل على أن المؤسس الدستوري أراد بناء عملية تشريعية أكثر تعقيدا وتنظيما مقارنة بالنظام الأحادي السابق.

ويرتبط هذا التحول أيضا بالسياق السياسي والدستوري الذي عرفته الجزائر خلال التسعينيات، حيث جاءت مراجعة 1996 في مرحلة اتسمت باضطرابات سياسية وأمنية عميقة، الأمر الذي دفع المؤسس الدستوري إلى البحث عن صيغ جديدة لتحقيق الاستقرار المؤسساتي وضبط التوازنات داخل الدولة.

ولذلك قدم نظام المجلسين بوصفه وسيلة لتقوية البناء المؤسساتي، وتحقيق قدر أكبر من التوازن داخل السلطة التشريعية، وإيجاد نوع من الرقابة الداخلية بين الغرفتين، إلى جانب توسيع قاعدة التمثيل بإدخال فئات وخبرات مختلفة داخل البرلمان عن طريق مجلس الأمة.

ومن ثم، فإن الانتقال إلى الازدواجية البرلمانية سنة 1996 لم يكن تعديلا جزئيا أو تقنيا محدود الأثر، بل شكل تحولا بنويا في طبيعة المؤسسة التشريعية الجزائرية، سواء من حيث تكوينها أو من حيث وظائفها وآليات اشتغالها وموقعها داخل النظام الدستوري. فقد أصبح البرلمان بعد هذا التعديل مؤسسة مركبة تقوم على التعدد الداخلي والتوازن بين الغرفتين، بعد أن كان قائما لعقود طويلة على وحدة المجلس والتركيز التشريعي داخل هيئة واحدة¹⁵².

الفرع الأول: تنظيم المؤسسة الدستورية في ظل دستور 1996 والتعديلات الدستورية اللاحقة

أرسى دستور 1996 التنظيم الجديد للمؤسسة التشريعية على أساس الثنائية البرلمانية، فنص على أن البرلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وبهذا دخلت الجزائر لأول مرة رسميا في نظام المجلسين، وهو ما شكل تحولا جوهريا في بنيتها المؤسساتية. ولم يكن المقصود من إنشاء الغرفة الثانية مجرد مضاعفة التنظيم¹⁵³، بل إقامة توازن داخلي داخل السلطة التشريعية، وإدخال عنصر المراجعة والتدقيق في العملية التشريعية، وإعادة تنظيم العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في ضوء التحولات السياسية التي شهدتها البلاد.¹⁵⁴ وتظهر خصوصية التنظيم الجزائري في أن الغرفة الثانية لم تؤسس على قاعدة مطابقة للغرفة الأولى. فالمجلس الشعبي الوطني يرتبط بالانتخاب المباشر، بينما يقوم مجلس الأمة على تكوين مختلط يجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين الرئاسي. كما أن حل الخلاف بين الغرفتين لم يترك للذهاب والإياب الحر بين النصوص، بل نظم عبر آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو ما يمنح البيكاميرالية الجزائرية طابعا خاصا يختلف عن بعض التجارب المقارنة.

¹⁵² عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2009-2010، ص 6

¹⁵³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المادة 98، المتعلقة بتكوين البرلمان من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

¹⁵⁴ ، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996، المواد المتعلقة بالبرلمان

ومن هنا فإن تنظيم المؤسسة التشريعية بعد 1996 لم يكن مجرد استنساخ لنظام الغرفتين، بل كان بناء مخصوصا راعى السياق الوطني والحاجة إلى الضبط المؤسسي. أما التعديلات الدستورية اللاحقة، وعلى رأسها تعديل 2016 ثم تعديل 2020

، “La Constitution algérienne de 2020 : une révision de rupture ou de continuité ?”¹⁵⁵.

فقد لم تمس أصل الثنائية البرلمانية، لكنها أعادت النظر في بعض مظاهرها، خاصة ما تعلق بمكانة مجلس الأمة واختصاصاته وأثره في المسار التشريعي. فقد استجابت هذه التعديلات لبعض الانتقادات التي كانت توجه إلى الغرفة الثانية منذ إنشائها، ووسعت من صلاحياتها في بعض الجوانب، مع إعادة ضبط بعض مظاهر التفاوت بينها وبين المجلس الشعبي الوطني. وهذا يدل على أن مرحلة الازدواجية البرلمانية في الجزائر لم تكن مرحلة جامدة، بل مرحلة تطور مستمر داخل الإطار نفسه.

فعند ذكر الصلاحيات المتباينة و المتكاملة لكلا الغرفتين فعلى سبيل المثال فيما يخص محدد الدور فإنه المؤسس الدستوري الجزائري في نظام الأحادية البرلمانية (دستور 1989) في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية و طبقا للمادة 84 من الدستور سالف الذكر يتولى رئاسة الدولة بالنيابة رئيس المجلس الشعبي الوطني الى حين تنظيم انتخابات رئاسية اما في ضل الازدواجية البرلمانية فان القيام بهذا الدور اصبح من صلاحيات رئيس مجلس الامة بمقتضى المادة 101 من تعديل الدستور 2020

تقوم الازدواجية البرلمانية في الجزائر على بنية داخلية مركبة للسلطة التشريعية، قوامها وجود غرفتين تختلفان من حيث التشكيل وطبيعة التمثيل وآليات العمل، مع اتحادهما في ممارسة الوظيفة التشريعية داخل إطار برلمان واحد. وقد كرس المؤسس الدستوري هذا التنظيم بموجب المادة 98 من دستور 1996 المعدل، التي نصت على أن «السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة»، وهو ما يعكس تبني النظام الجزائري لفكرة البيكاميرالية أو الازدواجية البرلمانية. وتظهر المغايرة بين الغرفتين بصورة واضحة من خلال أسلوب التشكيل وعدد الأعضاء وطبيعة التمثيل. فالمجلس الشعبي الوطني يمثل الغرفة الأولى، ويتكون من

¹⁵⁵ Tahar Khalfoune, *Revue française de droit constitutionnel*, numéro 3, 2021, p. 592

أعضاء ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، وقد حدد عدد مقاعده وتوزيعها على الدوائر الانتخابية بموجب القانون رقم 07-26 الصادر بتاريخ 08 أفريل 2026¹⁵⁶،

المتعلق بتحديد عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني وتوزيعها على الدوائر الانتخابية. أما مجلس الأمة، الذي يمثل الغرفة الثانية، فيقوم على تركيبة مغايرة تجمع بين الانتخاب غير المباشر والتعيين الرئاسي، حيث ينتخب ثلثا أعضائه من طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية، بينما يعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، وهو ما يمنح هذه الغرفة طابعا مختلفا عن المجلس الشعبي الوطني من حيث الأساس التمثيلي ووظيفة المراجعة والتوازن التي تضطلع بها داخل البرلمان.

كما تتجلى المغايرة القانونية بين الغرفتين في مدة العضوية وكيفية التجديد والاختصاصات الإجرائية داخل المسار التشريعي، إذ يتم تجديد نصف أعضاء مجلس الأمة كل ثلاث سنوات بما يضمن استمرارية المؤسسة، في حين يرتبط تجديد المجلس الشعبي الوطني بانتهاء عهده التشريعية أو بحله وفقا للأحكام الدستورية. وإلى جانب ذلك، أقر المؤسس الدستوري آليات قانونية لتنظيم العلاقة بين الغرفتين، من بينها ضرورة المصادقة المتطابقة على مشاريع القوانين، واللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء عند وقوع خلاف تشريعي بينهما، وهو ما يؤكد أن الازدواجية البرلمانية في الجزائر لم تقم على مجرد تعدد المجالس، وإنما على بناء تشريعي مركب يقوم على التوازن والتكامل والمراجعة المتبادلة داخل السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: تقييم نظام المجلسين وأساليب تشكيلهما (المبررات)

لا يمكن تقييم نظام المجلسين في الجزائر خارج المبررات التي قدمت لإنشائه. فأول هذه المبررات هو أن الثنائية البرلمانية جاءت بوصفها استجابة لحدود النظام الأحادي، خاصة بعد ما كشف عنه دستور 1989 من هشاشة المجلس الواحد في ظل التعددية السياسية. ومن هنا قدمت الغرفة الثانية باعتبارها أداة لضبط العمل البرلماني، ومنع التصادم الحاد، وإدخال عنصر تهدئة ومراجعة داخل العملية التشريعية، أما المبرر الثاني فيتمثل في توسيع التمثيل الوطني. فمجلس الأمة لم ينشأ ليكرر المجلس الشعبي الوطني، بل ليضيف بعدا آخر إلى التمثيل، من خلال إشراك منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات الوطنية.

¹⁵⁶ لقانون رقم 07-26 الصادر بتاريخ 08 أفريل 2026، المتعلق بتحديد عدد مقاعد المجلس الشعبي الوطني وتوزيعها على الدوائر الانتخابية.

وهذا ما جعل بعض الدراسات ترى في تركيبته محاولة للتوفيق بين المعطى الديمقراطي ومتطلبات أوسع تتصل بالاستقرار والتوازن وإدماج الخبرة. ومن هذه الزاوية، فإن الأسلوب المختلط في تشكيل مجلس الأمة لم يقدم على أنه نقيض للتمثيل، بل على أنه توسيع له في صورة أخرى¹⁵⁷ كما أن من بين المبررات الأساسية لنظام المجلسين في الجزائر فكرة ضبط العمل التشريعي . فالغرفة الثانية، بحسب كثير من التحليلات، أنشئت لتكون حاجزا أمام التسرع الذي قد يصدر عن الغرفة الأولى، ولإعادة فحص النصوص ومراجعتها قبل اعتمادها النهائي. ولهذا ربطت الكتابات المدافعة عن مجلس الأمة بينه وبين وظيفة التهدئة، والتدقيق، وتحسين جودة النص التشريعي. غير أن تقييم نظام المجلسين لا يمكن أن يكون إيجابيا من جميع الوجوه، لأن الغرفة الثانية في الجزائر ظلت محل انتقاد فقهي واضح، خاصة بسبب أسلوب تشكيلها . فوجود ثلث معين من قبل رئيس الجمهورية جعل بعض الباحثين يعتبرون أن مجلس الأمة لا يحتفظ بالطابع النيابي الخالص، وأن التعيين يمثل مدخلا لتقوية حضور السلطة التنفيذية داخل المؤسسة التشريعية. كما أن التفاوت بين الغرفتين في بعض مظاهر الاختصاص جعل البيكاميرالية الجزائرية موضوعا لنقاش دائم حول مدى فعاليتها ومدى تحقق التوازن الحقيقي داخلها¹⁵⁸ .

وعليه، فإن تقييم نظام المجلسين وأساليب تشكيلهما في الجزائر يقود إلى نتيجة مركبة. فمن جهة، مثل هذا النظام تطورا واضحا مقارنة بمرحلة المجلس الواحد، لأنه أوجد داخل السلطة التشريعية بنية أكثر قدرة على المراجعة والتوازن، وسمح بتوسيع التمثيل وإدخال عناصر جديدة في العمل البرلماني. لكنه من جهة أخرى ظل مرتبطا باختيارات في التشكيل أثارت وما تزال تثير إشكالات دستورية وفقهية تتعلق بحدود الشرعية التمثيلية للغرفة الثانية ومدى استقلالها وموقعها داخل التوازن بين السلطات. ومن ثم، فإن قيمة هذا النظام لا تقاس بمجرد وجوده، بل بمدى نجاحه في تحقيق المعادلة الصعبة بين التمثيل والاستقرار، وبين الشرعية والضبط، وبين الاستقلال والتوازن المؤسسي .

¹⁵⁷ محمد عمران بوليفة، "التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية"، مجلة الفكر البرلماني، 2013 ص 124

¹⁵⁸ أمينة، حميرة "مجلس الأمة كمثل للجماعات الإقليمية"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص 70

الختامة

تشكل دراسة النظام البرلماني الجزائري، وبالأخص تجسيد أسلوبي الانتخاب و التعيين بعد دستور 1996، مدخلا أساسيا لفهم طبيعة التحولات التي عرفتھا المؤسسة التشريعية في الجزائر، سواء من حيث بنيتها التنظيمية أو من حيث علاقتها ببقية السلطات الدستورية داخل الدولة. وقد بينت هذه الدراسة أن الانتقال من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين لم يكن مجرد تعديل شكلي في تكوين البرلمان، وإنما كان تحولا دستوريا عميقا استهدف إعادة بناء السلطة التشريعية وفق تصور جديد يقوم على التوازن والمراجعة وتعدد مستويات النقاش داخل المسار التشريعي.

وقد أكدت الدراسة، من خلال تحليل النصوص الدستورية والفقهية والتجارب المقارنة، صحة الفرضية القائلة إن المؤسس الدستوري الجزائري اتجه إلى تبني نظام الانتخاب و التعيين باعتباره وسيلة لتحقيق قدر أكبر من الاستقرار المؤسساتي وضبط العملية التشريعية، خاصة في ظل الظروف السياسية التي عرفتھا الجزائر خلال التسعينيات. كما تبين أن مجلس الأمة لم ينشأ بوصفه مجرد غرفة مكررة للمجلس الشعبي الوطني، بل باعتباره هيئة دستورية تؤدي وظيفة التوازن والمراجعة والحد من التسرع التشريعي، من خلال خصوصية تشكيله واختلافه عن الغرفة الأولى في أسلوب الانتخاب والتجديد وطبيعة التمثيل.

غير أن الدراسة أظهرت في المقابل أن فعالية أسلوبي الانتخاب و التعيين في الجزائر ما تزال محل نقاش فقهي وسياسي، خاصة فيما يتعلق بمدى استقلال مجلس الأمة، وحدود تأثير الثلث الرئاسي داخل العملية التشريعية، ومدى تحقق التوازن الحقيقي بين الغرفتين.

ومن خلال النتائج المتوصل إليها، يمكن تقديم جملة من التوصيات، من أهمها إعادة النظر في طريقة تشكيل الثلث الرئاسي داخل مجلس الأمة، وذلك باعتماد نظام الحصص التمثيلية وفق معايير موضوعية محددة، كالمعيار المهني أو الأكاديمي أو العلمي، بما يسمح بتمثيل الكفاءات الوطنية بصورة أكثر وضوحا وشفافية، ويحد من الطابع التقديري المطلق لسلطة التعيين. كما يمكن التفكير في منح رؤساء الجمهورية السابقين عضوية آلية داخل مجلس الأمة، بالنظر إلى الخبرة

السياسية والدستورية التي اكتسبها خلال ممارستهم لمهامهم، وهو ما من شأنه أن يعزز وظيفة الغرفة الثانية باعتبارها فضاء للخبرة والتوازن المؤسسي.

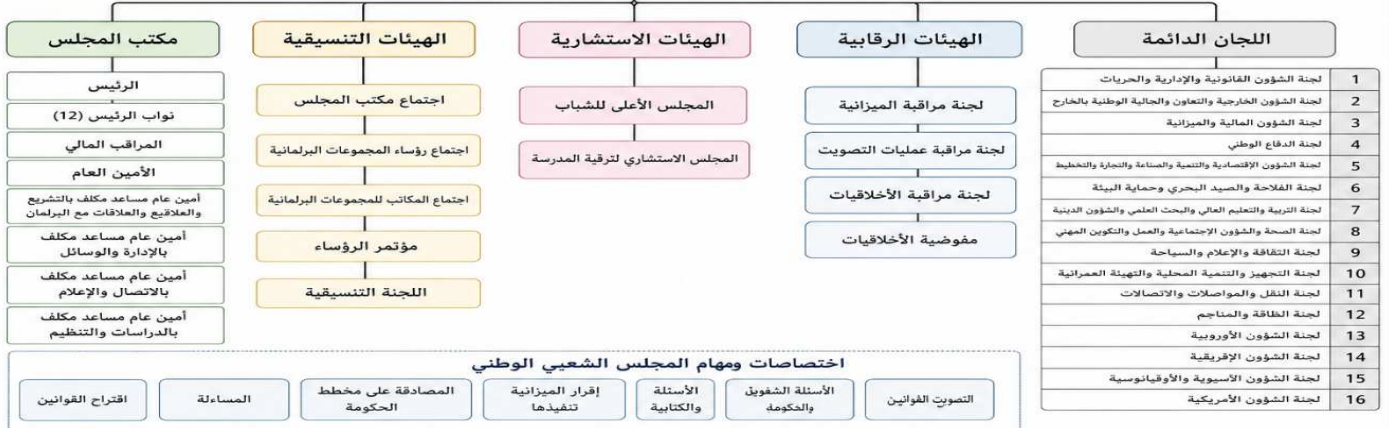
وتثير الدراسة كذلك ملاحظة جوهرية تتعلق بالحكمة من اعتماد أسلوب التعيين داخل المجالس النيابية، رغم قيام الأنظمة الديمقراطية على مبدأ الانتخاب. فالملاحظ أن المؤسس الدستوري في العديد من الدول، ومن بينها الجزائر، لم يتجه إلى التعيين عشوائيا، وإنما انطلاقا من فكرة تحقيق التوازن داخل المؤسسة التشريعية وإدماج فئات أو كفاءات قد لا تفرزها الآليات الانتخابية التقليدية. ولذلك ارتبط التعيين في الغالب بفكرة الخبرة والاستمرارية والتمثيل النوعي، لا بفكرة الحلول محل الإرادة الشعبية أو إلغائها. غير أن نجاح هذا الأسلوب يبقى مرتبطا بمدى خضوعه لمعايير موضوعية واضحة تمنع تحوله إلى وسيلة للهيمنة السياسية أو لإضعاف التمثيل الديمقراطي داخل البرلمان.

وفي الأخير، يمكن القول إن تجربة الانتخاب و التعيين في الجزائر تبقى تجربة دستورية ذات خصوصية، جمعت بين مقتضيات الاستقرار السياسي ومتطلبات التمثيل الديمقراطي، إلا أن تطويرها يظل رهينا بمدى تعزيز استقلال المؤسسة التشريعية، وتكريس التوازن الحقيقي بين السلطات، وضمان ممارسة البرلمان لوظائفه الدستورية بعيدا عن التأثيرات السياسية الضيقة.

الملحق رقم 01: تنظيم الهيكل للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي

التنظيم الهيكلي للمجلس الشعبي الوطني

المجلس الشعبي الوطني



المرجع القانوني

القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني وعمله، وكذا العلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة. الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة في 28 أوت 2016، ص 55.

النظام الداخلي

النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الجريدة الرسمية العدد 49 الصادرة في 22 أوت 2017.



ملاحظة: يحدد التنظيم الهيكلي للمجلس الشعبي الوطني، وكيفية سيره، وكذا العلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، بموجب أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016. كما يحدد النظام الداخلي الإجراءات المتعلقة بتنظيم المجلس وسير أشغاله.

الملحق رقم 02: التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة

التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة

مجلس الأمة



المصدر: من إعداد الباحث بالإعتماد على أحكام القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية العدد 49 الصادر بتاريخ 22 أوت 2017.

قائمة المصادر و المراجع باللغة العربية

أولاً/ المصادر

1-القران الكريم

سورة النحل

2-القوانين.

-الدساتير

- القانون رقم 63-221 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- المرسوم الرئاسي رقم 89-08، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 9، الصادرة بتاريخ 1 مارس 1989.
- المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر 1996.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

ثانيا/ المراجع العامة

- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- ولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010.
- هوريو أندريه ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، المؤسسة الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974.
- موريس دوفرجي، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992.
- جورج بوردو، الدولة، ترجمة سموي فوق العادة، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1985.

ثالثا/ المراجع المتخصصة

- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- فاطمة موساوي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2023.
- ليلة محمد كامل ، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1969.

رابعا/ الأطروحات والمذكرات

-المذكرات

- عبد المؤمن عبد الوهاب بن حليلو، النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007.

- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2009-2010.
- رابح لعروسي، النظام البرلماني في الجزائر بين النص والممارسة، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2010-2011.
- الشيخ بن كران، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، السنة الجامعية 2016-2017.
- نصر الدين معمري، تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية 2017.

خامسا/ المقالات العلمية

- أمينة حميرة ، ”مجلس الأمة كمثل للجماعات الإقليمية“، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المجلد 6، العدد 2، 2022.
- حفظ الله مراد، ”مجلس الأمة الجزائري بين الوظيفة التشريعية والوظيفة الرقابية“، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 7، العدد 1، 2021.
- حاحة عبد العالي، وبن زيان أحمد، ”الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016“، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد 9، 2018.
- عبد الناصر صالح، ”العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري“، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 17، 2018.
- عمر ثامري ، ”إصلاح مجلس الأمة: زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة“، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 12، 2021.
- محمد عمران بوليفة، ”التركيبة القانونية لمجلس الأمة بين المتطلبات الديمقراطية والضرورات السياسية“، مجلة الفكر البرلماني، العدد 22، 2013.

- نعيمة خطاب، ”الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي“، *مجلة الحقوق والعلوم السياسية*، العدد 14، 2021.
- سليمة قزلان ، ”التكريس الدستوري للعمل التشريعي بين غرفتي البرلمان على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020“، *مجلة الدراسات الدستورية*، العدد 5، 2024.
- ولد علي تا كفا ريناس، ”واقع الشئاية البرلمانية في الجزائر مقارنة بالمملكة المتحدة“، *مجلة البحوث القانونية والسياسية*، العدد 11، 2020.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية

- François Borella, *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, volume 01, numéro 01, 1964.
- Laïb Samia, Mounia Chouaidia, *Revue Académique de la Recherche Juridique*, volume 08, numéro 01, 2020
- The National Assembly in the French Institutions, French Republic Publications, Paris, 2018, p. 7-10

الملخص

تناول هذه المذكرة بالبحث والتحليل المنهجي، بناء فكريا موضوعه أساليب تشكيل المؤسسة التشريعية في الجزائر بين الانتخاب والتعيين والضوابط التنظيمية البنيوية و الأطر القانونية النازمة لذلك من خلال استعراض السياق التاريخي لتطورها من الإستقلال إلى غاية اخر تعديل دستوري 2020، مع التركيز في خضم هذا المسار التطوري على التحول و الإنتقال الذي شهده نظام المجلس التشريعي بالجزائر منذ سنة 1996 من صورة المجلس الواحد إلى صورة نظام المجلسين. الدراسة تهدف في جانبها الأكاديمي إلى تبيان الأسس الدستورية التي تبرر اسلوبي الانتخاب و التعيين في الجزائر، وتحليل طبيعة العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ومدى مساهمة الانتخاب و التعيين في تحقيق التوازن والاستقرار داخل السلطة التشريعية. الكلمات المفتاحية: الانتخاب و التعيين ، مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، السلطة التشريعية، النظام الدستوري الجزائري، البيكاميرالية (نظام الغرفتين).

Abstract

This memorandum should be examined, through systematic research and analysis, the conceptual framework of the methods of forming the legislative institution in Algeria between election and appointment, as well as the structural organizational controls and the legal frameworks governing them. It reviews the historical context of its development from independence up to the latest constitutional amendment of 2020, with particular emphasis on the transformation and transition experienced by Algeria's legislative council system since 1996, moving from a unicameral system to a bicameral one.

From an academic perspective, the study aims to clarify the constitutional foundations that justify the use of both election and appointment in Algeria, and to analyse the nature of the relationship between the National People's Assembly and the Council of the Nation, as well as the extent to which election and appointment contribute to achieving balance and stability within the legislative authority.

Keywords: Election and appointment, Council of the Nation, National People's Assembly, legislative authority, Algerian constitutional system, bicameralism (two-chamber system).

الفهرس

قائمة المختصرات.....	5
مقدمة.....	7
الفصل الأول: الإطار الإيبستمولوجي للنظام النيابي.....	14
المبحث الأول: المعايير (المحددات) المعرفية للنظام النيابي.....	15
المطلب الأول: المعيار الفقهي.....	16
الفرع الأول: نظرية سيادة الشعب.....	17
الفرع الثاني: نظرية سيادة الأمة.....	19
المطلب الثاني: المعيار العضوي.....	21
الفرع الأول: مفهوم المؤسسة التشريعية.....	22
الفرع الثاني: أهمية المؤسسة التشريعية.....	25
المطلب الثالث: المعيار الوظيفي.....	29
الفرع الأول: مفهوم الوظيفة التشريعية.....	30
الفرع الثاني: مؤشرات الوظيفة التشريعية.....	33
المطلب الرابع: المعيار الدستوري.....	38
الفرع الأول: السلطة التشريعية و الوظيفة التشريعية.....	39
الفرع الثاني: انعكاسات الإشكالية على الأسلوب المعتمد في تشكيل المجالس النيابية....	42
المبحث الثاني: صور تشكيل المجالس النيابية.....	46
المطلب الأول: النظام النيابي الأحادي.....	46
الفرع الأول: مفهوم النظام النيابي الأحادي.....	47
الفرع الثاني: خصائص النظام النيابي الأحادي.....	48
الفرع الثالث: نماذج تطبيقية في بعض الأنظمة الدستورية.....	50
المطلب الثاني: النظام النيابي الثنائي.....	52
الفرع الأول: مفهوم النظام النيابي الثنائي.....	53
الفصل الثاني: أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية وتطور المؤسسة التشريعية في الجزائر.....	64
المبحث الأول: أساليب تشكيل المجالس النيابية التشريعية.....	65
المطلب الأول: أسلوب الانتخاب.....	65
الفرع الأول: مفهوم الانتخاب.....	66

68.....	الفرع الثاني: النظم الانتخابية
71.....	الفرع الثالث: تقييم أسلوب الانتخاب
76.....	المطلب الثاني: أسلوب التعيين
77.....	الفرع الأول: مفهوم أسلوب التعيين وأهميته
79.....	الفرع الثاني: مميزات أسلوب التعيين
81.....	الفرع الثالث: تقييم أسلوب التعيين
84.....	المطلب الثالث: الأسلوب المختلط
86.....	الفرع الأول: آلية تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية
88.....	الفرع الثاني: آلية اختيار الكفاءات في العمل التشريعي
90.....	المبحث الثاني: تطور المؤسسات التشريعية في الجزائر
91.....	المطلب الأول: مرحلة نظام الأحادية البرلمانية(فترة نظام حكم الحزب الواحد)
92.....	الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1963
93.....	الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1976
94.....	المطلب الثاني: مرحلة الأحادية البرلمانية(فترة نظام الحكم التعددي)
95.....	الفرع الأول: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1989
95.....	الفرع الثاني: المؤسسة التشريعية في ظل دستور 1996
96.....	المطلب الثالث: مرحلة الازدواجية البرلمانية من 1996 إلى 2026
98.....	الفرع الأول: تنظيم المؤسسة الدستورية في ظل دستور 1996 والتعديلات الدستورية اللاحقة
100.....	الفرع الثاني: تقييم نظام المجلسين وأساليب تشكيلهما (المبررات)
102.....	الخاتمة
104.....	الملحق رقم 01: تنظيم الهيكل للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي
104.....	الملحق رقم 02:التنظيم الهيكلي لمجلس الأمة
109.....	الملخص
110.....	الفهرس