

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير

الميدان: حقوق وعلوم سياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب: بن كران الشيخ

بعنوان:

الدور التشريعي لمجلس الأمة

في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

نوقشت و أحيزت يوم 23 ماي 2016

أمام اللجنة المكومة من السادة الأعضاء:

الدكتور محمد منير حساني - أستاذ محاضر جامعة قاصدي مرباح ورقلة-رئيسا

الدكتور محمد عمران بوليفة-أستاذ محاضر-جامعة قاصدي مرباح ورقلة-مشرفا

الدكتورة كاميليا زروقي- أستاذة محاضرة- جامعة قاصدي مرباح ورقلة-مناقشا

السنة الجامعية-2016/2017.

الإهداء

إلى روعي والدي الكريمن تغمدهما الله برحمته الواسعة.

إلى زوجتي و أبنائي حفظهم الله.

أهدي هذا العمل المتواضع.

شكر وتقدير

أتقدم بالشكر والعرفان والتقدير إلى الأستاذ الدكتور محمد عمران بوليفة لتفضله بالإشراف على هذه المذكرة ، وعلى ما قدمه لي من توجيهات و نصائح قيمة، وعلى سعة صدره، طيلة إنجاز هذا العمل دون كلل أو ملل.

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأساتذة الدكاترة أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه و صفته على ما بذلوه من جهد في قراءة وتقييم هذا العمل المتواضع.

المختصرات:

- ج.ج. ر.ج. ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- د.م. ج : ديوان المطبوعات الجامعية.
- ص: صفحة.
- د.ب.ط : دون طبعة .

-**C.F** : constitution française de 1958.

-**art**: article .

-**Op. Cit**: Ouvrage précédent.

- **P** : Page

مقدمة

مقدمة

تمتد جذور الثنائية البرلمانية إنشاء غرفة برلمانية ثانية إلى القرن الثالث عشر ، في بريطانيا وذلك لأسباب تاريخية تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني ، و عرف هذا النظام إنبعاتا نهاية القرن العشرين ميلادي ، نتيجة التحولات السياسية ،الاقتصادية و الاجتماعية التي شهدها العالم آنذاك، حيث بلغ عدد الدول التي تبنت نظام الغرفتين سبعون(70) دولة في نهاية سنة 2003.

إن دراسة موضوع الثنائية تتناول أساسا الغرفة الثانية، باعتبار أن الغرفة لبرلمانية الأولى تتشابه إلى حد كبير في معظم الدول البرلمانية الليبرالية ، في حين أن الغرفة الثانية تختلف من دولة إلى أخرى سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية.

فإذا كان مبررات إنشاء الغرفة البرلمانية الثانية لمعظم الدول التي اعتمدت نظام الثنائية البرلمانية، تختلف حسب النظام السياسي¹، فإن الهدف الأساسي للبيكاميرالية في الدول الليبرالية يتمثل في تقييد عمل الغرفة الأولى، ففي ظل هيمنة هذه الأخيرة على العمل التشريعي، كان من الضروري حسب منظري الليبرالية، إنشاء غرفة أخرى تكون حاجزا أمام أي اندفاعات على حساب المبادئ الدستورية والتي قد يؤدي إلى أزمات سياسية خطيرة تهدد كيان الدولة .

إن تبني المؤسس الدستوري الجزائري لنظام الغرفتين في تسعينات القرن الماضي بالضبط لم يكن وليد الصدفة، و إنما كان نتاج ظروف سياسية و اجتماعية ، فاستغناء الجزائر عن إنشاء غرفة برلمانية ثانية في المرحلة الاشتراكية ، مرده إلى تكفل الحزب الواحد بتأمين وظائف الثنائية البرلمانية المعقدة في النظام السياسي الليبرالي، و هذا التوجه أخذت به معظم الدول السائرة في طريق النمو، لأن نظام الغرفتين من شأنه أن يعرقل السرعة في اتخاذ القرارات وهذا لا يتماشى والوضع الاقتصادي و الاجتماعي لهذه الأنظمة² .

فبالرجوع إلى إفرازات التعددية الحزبية المنبثقة عن دستور 1989 ، وما نتج عنه من برلمان ذو أغلبية معارضة، وقبل إجراء الدور الثاني، قررت السلطة الحاكمة آنذاك حل المجلس الشعبي الوطني من طرف رئيس الجمهورية استنادا إلى المادة 120 من الدستور³، عاشت بعدها الجزائر فراغا دستوريا.

¹ -في الدول المركبة تهدف الثنائية البرلمانية إلى الحفاظ على الوحدة الوطنية، أما في الدول الطبقيّة فتهدف إلى الحفاظ على مصالح الطبقة الأرستقراطية.

² -محمد بوليفة عمران،مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي، مذكرة ماجستير،جامعة قسنطينة، 2000/2001،ص3.

³ -تتص المادة 120 من دستور 1989 " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعب الوطني و جراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس الحكومة ، و تجري الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر" ، المؤرخ في 1989/02/23، ج.ر.ج،العدد 09، المؤرخة في 1989/03/01.

في ظل هذه الأوضاع كان لزاما التفكير في معالجة نهائية لهذه الأزمة الدستورية التي كادت تعصف بمؤسسات الدولة، وعدم الاكتفاء بالحلول المؤقتة، وفي خضم هذه الظروف قامت السلطة بمراجعة البناء المؤسساتي وسد الفراغات القانونية، لتقادي تكرار هذه المأساة للدولة، وذلك من خلال التعديل الدستوري لسنة 1996¹.

و أضفت العملية إلى تغييرات جذرية من أهمها تبني نظاما الغرفتين من خلال إنشاء مجلس الأمة طبقا للأحكام الواردة في الفصل الثاني من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطة التشريعية، حيث نصت المادة 98 منه، على أن البرلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة².

ولقد أسندت لهذه الغرفة البرلمانية عدة وظائف، منها المحافظة على استقرار و استمرار المؤسسات، نظرا لعدم قابلية للحل من جهة، والمركز الممتاز لرئيسها باعتباره الرجل الثاني في الدولة من جهة أخرى، وضمان التوازن من خلال منع إي صدام بين رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني³، هذه المهام اعتبرها المؤسس الدستوري أولوية يجب تحقيقها ولو على حساب الوظيفة الأساسية للبرلمان المتمثلة في إعداد القوانين.

و إذا كان الغرض الأساسي من النظام البكاميرالي هو ترقية العمل التشريعي من خلال مساهمة غرفتي البرلمان في جميع مراحل هذه العملية، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يساير هذا التوجه، حيث تم حرمان مجلس الأمة من تلك الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني خاصة في مرحلة المبادرة بالنص التشريعي.

إن عدم مساهمة الغرفة الثانية في الجزائر في إثراء العمل التشريعي بصفة كاملة و الاكتفاء بالدور المعدل، أدى بالبعض إلى التساؤل عن الجدوى من إنشاء غرفة برلمانية ثانية لا تساهم في إثراء العمل التشريعي، خاصة مع تمتع السلطة التنفيذية بآليات تمكنها من التحكم في إنتاج و تدفق القواعد المعيارية، و هذا يغنيها عن الإستجداد بمجلس الأمة.

و في ظل الاستقرار والانتهاج من عقلنة المؤسسات، قدمت عدة توصيات حول مجلس الأمة، من أجل إعطاء دور أكبر لهذه المؤسسة في العملية التشريعية، وذلك من خلال مراجعة الأحكام الدستورية المتعلقة بالسلطة التشريعية وخلق توازن بين غرفتي البرلمان، وهذا ما كان منتظر من التعديل

¹ - قد ثار جدل بخصوص التعديل الدستوري 1996، فهناك من يعتبره مجرد تعديل مثل الدكتورة عقيلة خراشي في حين يعتبره كل من الأستاذين السعيد بوشعير و عبدالله بوقفة دستور جديدا.

² - نصت المذكرة الرئاسية المؤرخة في 12 ماي 1996 المتعلقة بالتعديل الدستوري "الهدف من وجود غرفة ثانية هو مضاعفة التمثيل الوطني بضم منتخبي الجماعات المحلية وكذا الكفاءات و الشخصيات الوطنية". www.el-moradia.dz.

³ - أصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2016، ص 398.

الدستوري لسنة 2016 ، الأمر الذي يقود إلى التساؤل حول مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 في تعزيز مركز مجلس الأمة في الوظيفة التشريعية؟

و تكمن أهمية هذا الموضوع في البحث عن الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال الأحكام الجديدة الواردة في التعديل الدستوري الأخير ، والقوانين الجديدة ذات الصلة ومن ثمة إبراز مدى مساهمة هذا المجلس في إنتاج القواعد القانونية، لاسيما بعد التعديلات الجوهرية الجديدة التي أحدثتها المؤسسة الدستوري في الفصل المتعلق بتنظيم السلطة التشريعية بصفة عامة و مجلس الأمة بصفة خاصة ، وما ترتب عليه من صدور قوانين جديدة خاصة القانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان والعلاقة بينهما و بين الحكومة ، و تأثير هذه الأحكام على الدور التشريعي لمجلس الأمة ، و عليه سنحاول إبراز دور مجلس الأمة في مختلف المراحل التي يمر بها التشريع، انطلاقا من مرحلة المبادرة بالقوانين إلى غاية المناقشة والمصادقة عليها.

فعلى خلاف الدراسات السابقة¹، تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الدور التشريعي الذي منحه المؤسس الدستوري لمجلس الأمة من خلال تعديل سنة 2016، و ما أضاف المؤسس الدستوري من صلاحيات جديدة للغرفة الثانية ، مقارنة مع ما كان عليه الحال قبل هذا تعديل .

¹ - من أجل الإحاطة بالموضوع ، قمنا بالاطلاع على بعض الدراسات السابقة ،حيث تحصلنا على مجموعة من الرسائل و الأطروحات لها صلة بالموضوع نذكرها في ما يلي :

- عقيلة خرياشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، 2010 ، تناولت هذه الدراسة الجدوى من إنشاء مجلس الأمة في الفصل الأول ، تنظيمه ومبررات وجوده، في حين تناولت في الفصل الثاني الدور الرقابي والتشريعي ، و خلصت إلى :

-إن إنشاء مجلس الأمة ما هو نتاج تأثير المؤسس الدستوري بالنظام الفرنسي .-سيطرة السلطة التنفيذية على برنامج المجلس.-حرمان مجلس الأمة من سلطة المبادرة .-عدم فعالية رقابة مجلس الأمة على الحكومة.

-محمد عمران بوليفة ، مجلس الأمة الإطار العضوي والوظيفي ،رسالة ماجستير ،جامعة قسنطينة، 2001/2000 ، إشكالية هذا البحث تناولت كيفية تشكيل مجلس الأمة، وظيفته التشريعية ، حيث تطرق الى الإطار العضوي وهياكل المجلس في الفصل الأول ، كما تناول في الفصل الثاني الإطار الوظيفي من حيث التشريع و الرقابة والسياسي في احتواء الفراغات الدستورية السابقة إثر الانفتاح على التعددية الحزبية .

-شامي رابح - مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ،مذكرة ماجستير ،جامعة أبو بكر بالقائد، تلمسان، 2011-2012، إشكالية هذه الرسالة ، ما الجدوى من إحداث غرفة ثانية للبرلمان في الجزائر . حيث تناول صاحب الرسالة دور مجلس الأمة في البرلمان من حيث الإثراء والتعطيل ، فمنح المؤسس الدستوري حق الاقتراح للغرفة السفلى والمصادقة للغرفة الثانية مما يشكل إضعافا للغرفة السفلى، كما خلص إلى عدم فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس الأمة على الحكومة.

- حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة و مجلس المستشارين المغاربة-دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير ، جامعة بسكرة ، 2014/2015 ، إشكالية هذه المذكرة، ما فاعلية الدور التشريعي لمجلس الأمة مقارنة مع مجلس المستشارين المغاربة ؟ وللاجابة عن هذه الإشكالية ، تناول الباحث الموضوع في أربعة فصول ، فصل تمهيدي تطرق فيه نشأة الغرفتين، وتناول في الفصل الأول التركيبة البشرية وأجهزة المجلسين في حين خصص الفصل الثاني للإجراءات التشريعية ، أما الفصل الأخير نطاق العملية التشريعية في المجلسين ، وخلص صاحب البحث في الأخير إلى أن مجلس المستشارين في المغرب يتمتع بصلاحيات أوسع من مجلس الأمة سواء من حيث المبادرة التشريعية أو الحق في التعديل.

وبالنتيجة ، التعرف على مدى استجابة التعديل الدستوري الجديد إلى المطالب المنادية بإعطاء دور تشريعي أكبر لمجلس الأمة خاصة حق المبادرة بالقوانين .

بغرض هذا الوضع تم الاعتماد على المنهج التحليلي و ذلك لتحليل النصوص القانونية التي تعالج الموضوع ، معتمدا على آراء الفقهاء و الباحثين في القانون الدستوري ، فضلا عن المنهج المقارن لمعرفة الأحكام ذات الصلة في بعض الأنظمة الأخرى ومقارنتها مع النظام الجزائري .

للإجابة عن هذه الإشكالية، ستتم دراسة الموضوع من خلال محورين، وذلك وفق الخطة التالية :

في الفصل الأول سنتناول مساهمة مجلس الأمة في مرحلة المبادرة بالتشريع ، حيث تم تقسيم هذا الفصل إلى قسمين ، سأتطرق في المبحث الأول إلى أسباب إقصاء مجلس الأمة من المبادرة باقتراح القوانين قبل التعديل الدستوري الأخير، ثم إلى مرحلة الإقرار بتحريك العمل التشريعي بعد التعديل ، ثم حدود صلاحية الإقرار بالمبادرة، من خلال القيود والضوابط التي أوردها المؤسس الدستوري على حق المبادرة في المبحث الثاني .

أما في الفصل الثاني بعنوان دور مجلس الأمة في مرحلة إقرار النص القانوني، حيث ، سأبرز في المبحث الأول ، تمكين مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل بصورتيه المباشرة و غير المباشرة والاستثناءات الواردة على حق التعديل ، أما في المبحث الثاني ، فستناول مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف في ظل الأحكام الجديدة .

1

2

3

الفصل الأول

4

مساهمة مجلس الأمة في المبادرة

5

بالتشريع

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

تعتبر المبادرة التشريعية أول مرحلة من مراحل عملية إعداد القوانين فهي القاعدة و الأساس لكل عمل تشريعي ، وبناء عليه، فالتحكم في المبادرة بالنص القانوني يعني الهيمنة على إنتاج القواعد المعيارية . والمبادرة حسب الفقيه " ديفرجي " هي حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل المناقشة والتصويت عليها من طرف البرلمان"¹ ، فيما يعرفها الدكتور مصطفى ابوزيد " بأنه ذلك العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع التي تناط بمضمونه ، وفي ذلك يحدد موضوعه"²، و يعرف الدكتور محمد عباس محسن المبادرة التشريعية على أنها " عرض مشروع أو اقتراح قانون على السلطة المختصة بالتشريع باستثناء الإجراءات الواجبة دستوريا لصدور التشريع"³ .

فالتعريف الأول نص على أنها حق إيداع نص ، والثاني وضح مضمون المبادرة ، أما التعريف الأخير فبين إجراءاته ،ومن خلال هذه التعريفات نستخلص أن المبادرة التشريعية هي حق إيداع مشروع أو اقتراح قانون، يهدف من ورائه إلى إصدار قانون جديد أو تعديل جزئي أو كلي لقانون ساري المفعول .

ونظرا لأهمية المبادرة التشريعية فإن الدساتير هي التي تحدد السلطات التي لها صلاحية القيام بهذا العمل، و اختلفت الأنظمة السياسية في تحديد أصحاب الحق ، فمن الدساتير ما جعلتها حكرا على السلطة التشريعية، حيث يمنع ذلك على السلطة التنفيذية ، مثل الدستور الفيدرالي الأمريكي⁴ ، وهناك دساتير تجعلها من الاختصاص الحصري للسلطة التنفيذية مثل الدستور الأفغاني لسنة 2004، و الدستور الفرنسي لسنة 1852⁵ ، أما غالبية الدساتير فتجعلها حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مثل الدستور الفرنسي 1958⁶ .

و إذا كان إعداد القوانين بما في ذلك المبادرة التشريعية هو من اختصاص البرلمان وهذا يعمل به في معظم بلدان العالم ، فإن الدول التي اعتمدت نظام الغرفتين اختلفت في مدى تمتع الغرفة الثانية بالحق في المبادرة بالنص القانوني، و الجزائر من الدول التي حرمت الغرفة الثانية-عند تأسيسها- من المبادرة بالقوانين ، حيث أن المؤسس الدستوري حرم مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع طيلة عقدين من الزمن ولم يقر بهذا الحق إلا بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 (المبحث الأول) .

إن إقرار المؤسس الدستوري للغرفة الثانية بالمبادرة التشريعية لم يكن مطلقا و عاما و لكنه محدود، كما أحاطه بجملة من الضوابط و القيود (المبحث الثاني) .

¹-سعيد بوشعي، النظام السياسي في الجزائر دراسة تحليلية لنظام الحكم في ظل دستور 1996، الجزء 4، (د ط)، د.م.ج. الجزائر، 2013 ص 115.

-عبد الله بوقفة ،أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة دراسة مقرنة ،(دط)، دار هومة للطباعة، 2002، الجزائر ص 124.

-محمود عباس محسن ، اقتراح القوانين من المبادرة البرلمانية والمبادرة الحكومية، الاكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية ، عدد 11 ص 96.

⁴ تنص الفقرة 2 من المادة 1 من الدستور الأمريكي " تناط جميع السلطات التشريعية الممنوحة هنا إلى كونغرس الولايات المتحدة، والذي يتألف من مجلس للشيوخ ومجلس للنواب". www.constituteproject.org/constitution_of_usa .

⁵ - محمود عباس محسن، المرجع السابق، ص 70.

⁶-أنظر المادة 39 من الدستور الفرنسي ، www.conseil-constitutionnel.fr

المبحث الأول: المبادرة التشريعية لمجلس الأمة من المنع إلى الإقرار

إن الظروف غير العادية التي تم فيها إنشاء مجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996¹، جعلت المؤسس الدستوري يسند لها مهام أساسية تتمثل في تأمين إستقرار وتوازن المؤسسات ، مقابل حرمانه من صلاحيات المبادرة بالتشريع (المطلب الأول).

وبعد مرور 18 سنة من الممارسة لمجلس الأمة و الانتهاء من مرحلة البناء القانوني والمؤسساتي، تم تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة ،فمنحه التعديل الدستوري 2016 صلاحية المبادرة بالنص القانوني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المنع من المبادرة التشريعية: قبل تعديل 2016

إذا كانت معظم الأنظمة المقارنة التي تتبنى نظام الغرفتين، منحت حق المبادرة بالتشريع للغرفتين مع بعض الاختلافات، فإن المؤسس الدستوري الجزائري تردد في منح حق المبادرة لمجلس الأمة من خلال تعارض مواد في الدستور (الفرع الأول) ، إن تعارض أحكام الدستور ليست السبب الوحيد في إقصاء مجلس الأمة من المبادرة ، بل أن الإجراء التشريعي البسيط و تموقع مجلس الأمة ساهم كذلك في هذا الإقصاء (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإقصاء نتيجة لتعارض مواد الدستور

يعتبر التشريع بجميع مراحل الوظيفة الرئيسية للبرلمان، و باعتبار مجلس الأمة غرفة برلمانية كان من الطبيعي أن ينص الدستور على تمتعها بصلاحيات إعداد القوانين بما في ذلك المبادرة بالتشريع (أولاً)، لكن وبعد القراءة لمواد أخرى في الدستور نجد أن المشرع تراجع عن هذا بحيث تم استبعاده من المساهمة في المراحل الأولى للتشريع (ثانياً).

أولاً: النص على حق المبادرة

لقد نص الدستور الجزائري قبل التعديل الأخير في بعض المواد على صلاحية مجلس الأمة باقتراح القوانين ، ومنه ما نصت عليه المادة 98 قبل صدور القانون 01-12 ، المتضمن التعديل الدستوري²، " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، ولهما السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها " .

¹ -المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 01/12/1996، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج، العدد 76، المؤرخة في

08/12/1996، ص 6.

² -القانون رقم 01-12، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج، العدد 14، المؤرخة في 07/03/2016، ص 55.

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

إن نص هذه المادة صريح ولا يحتمل أي تأويل ، فهي تمنح البرلمان بغرفتيه السيادة في سن القوانين ، وباعتبار أن المبادرة جزء من العملية التشريعية ، فأعضاء البرلمان من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة يتمتعون بالحق في اقتراح القوانين .

و لقد جاءت الفقرة الثالثة من المادة 180 قبل التعديل لتؤكد ما ذهبت اليه المادة 98 المذكورة أعلاه حيث أوردت أحكاما انتقالية¹ ، تتمثل في احتكار نواب المجلس الشعبي الوطني للسلطة اقتراح القوانين و ذلك الى غاية تنصيب مجلس الأمة.

إذا فغني عن البيان، أنه في الفترة الممتدة من نوفمبر 1996 إلى غاية جانفي 1998 ، فإن اقتصار المبادرة البرلمانية على النواب كان راجعا لعدم الوجود الفعلي لمجلس الأمة ، لكن بعد هذا التاريخ وتنصيب الغرفة الثانية تصبح حق المبادرة من اختصاص الغرفتين معا .

و من المواد التي عززت هذا الاتجاه ، ما ورد في المادتين 122 و 123 من الدستور ، بأن البرلمان يشرع بالقوانين العادية بالنسبة للمادة الأولى و يشرع بالقوانين العضوية في المجالات المذكورة في المادة الثانية ، و السيادة في التشريع تعني أن مجلس الأمة يمكنه اقتراح القوانين باعتباره غرفة برلمانية و المصادقة عليها ، و إستادا إلى المواد الدستورية المذكورة أعلاه ، فإن المؤسس الدستوري لم يستبعد مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع .

ثانيا: الإقصاء من المبادرة

إذا كانت المواد المذكورة في الفقرة السابقة تنص على صلاحية مجلس الأمة بالمبادرة التشريعية، فإن المؤسس الدستوري أورد أحكاما أخرى أقصى بموجبها الغرفة الثانية من اقتراح القوانين ، ومن ذلك ما ورد في المادة 119 ، التي منحت حق المبادرة بالنص القانوني للنواب والوزير الأول ، فالنواب يقصد بهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فالدستور ميز بين مصطلح النواب ومصطلح الأعضاء في المواد 103، 106، 110، و 112 من الدستور قبل التعديل ، وبالتالي تم إقصاء أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق².

و تأكيدا للإقصاء المنصوص عليه في المادة السابقة الذكر ، ما جاءت به المادة 120 " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه " ، و من النصوص الأخرى التي سايرت هذا التوجه ، ما تضمنته

¹ - تنص المادة 3/180 من المرسوم الرئاسي رقم 96-438 ، "يمارس المجلس الشعبي الوطني السلطة التشريعية كاملة الى غاية تنصيب مجلس الأمة.." ، المرجع السابق ، ص 32.

- شريف كابس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، مجلة الوسيط العدد 12-2015، ص 2.92

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

المادة 23 من القانون العضوي 99-02، بنصها يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا من طرف 20 نائبا ، فبمفهوم المخالفة ، أعضاء مجلس الأمة مستبعدين من حق الاقتراح.

ولقد اختلف رجال الفقه في تفسير هذا التناقض و مدى علاقته بإقصاء مجلس الأمة ، فإذا كان الأستاذ الأزهاري بوزيد يرى أن المادة 98 من الدستور جاءت بأحكام عامة تتضمن سيادة مجلس الأمة في إعداد القوانين في جميع مراحلها ، فإن هذه الأحكام تم تقييدها بأحكام خاصة في المادة 119 ، أي أن المادة 98 تتضمن أحكام عامة و المادة 119 تمثل استثناء لهذه الأحكام ، وبالتالي لا يوجد تناقض في مواد الدستور¹ ، فإن البعض الآخر له رأي مخالف، حيث ترى الأستاذة سعاد عمير أن المؤسس الدستوري لم يقصد إقصاء مجلس الأمة من المبادرة ، ولكن التناقض الموجود في مواد الدستور هو الذي أقصاه من المبادرة².

و يبدو أن التفسير الذي قدمته الأستاذة سعاد عمير أقرب إلى الصواب ، لأن المؤسس الدستوري لو أراد إقصاء مجلس الأمة، كان عليه أن ينص صراحة على ذلك في المواد الموالية، بدل إعادة النص على أحكام عامة في المواد 122 و 123 ، حيث ذكر مصطلح البرلمان عوض أن يكتفي بذكر المجلس الشعبي الوطني تفاديا لأي تأويل .

الفرع الثاني: الإقصاء نتيجة الهندسة التشريعية

بالإضافة إلى تعارض مواد الدستور فإن سبب الإقصاء يرجع إلى اعتماد المؤسس الدستوري لنظام إجرائي أحادي الاتجاه (أولا)، كما أن تموقع هذه الغرفة في نهاية مسار العمل التشريعي له أثر في هذا الإقصاء (ثانيا).

أولا : نظام إجرائي باتجاه واحد

تنقسم الإجراءات التشريعية من حيث مسار العمل التشريعي إلى نوعين ، فهناك أنظمة تعتمد نظام الذهاب والإياب بين غرفتي البرلمان، وأنظمة أخرى تتبنى أسلوب الذهاب دون الإياب.

و لقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الذهاب في اتجاه واحد و أستبعد نظام الذهاب و الإياب لعدة أسباب ، منها حداثة الثنائية البرلمانية ، لأن نظام الذهاب والإياب له من التعقيدات ما قد يعيق نجاح التجربة الفتية ، فالمؤسس الدستوري الجزائري و تفاديا لتعقيدات هذا النظام ، أعتد تبسيط الإجراءات التشريعية على الأقل في المرحلة الأولى من عمر الثنائية المجلسية، و هذا ما ذهب إليه

¹ - بوزيد الأزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد رقم 07/2004، ص 49.
- سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، دار الهدى، (د.ط)، عين امليلة الجزائر، 2009 ص 143.

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

الأستاذين الأمين شريط و سعيد مقدم ،في كون سبب إقصاء مجلس الأمة من المبادرة التشريعية ، يعود إلى حادثة البكاميرالية في الجزائر¹.

إن اعتماد هذا النظام يتجلى من خلال الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور - قبل التعديل- "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه."

من خلال هذه المادة يتبين ، أن أي مشروع أو اقتراح قانون يجب أن يمر على المجلس الشعبي الوطني و يستكمل جميع الإجراءات التشريعية على مستوى هذه الغرفة ، من دراسة على مستوى اللجنة المختصة ، فالمناقشة والتصويت عليه من طرف النواب ، ثم بعد ذلك فقط يحول إلى مجلس الأمة، وفي ظل هذه الأحكام فإن مجلس الأمة غير معني بصورة مباشرة بالنص الأولي ، ما لم يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني ، وبمفهوم المخالفة فإن النص الذي رفضته الغرفة الأولى لن يصل أبدا إلى الغرفة الثانية.

ونستخلص من ذلك أن الأداء التشريعي لمجلس الأمة في مراحل الأولى مرتبط بعمل المجلس الشعبي الوطني وجودا و عدما ، و هذا ما يقتضي استبعاد قيام مجلس الأمة بالمبادرة التشريعية ، لأن ذلك يتنافى ونظام الذهاب ذو الاتجاه الواحد².

ثانيا : النظرة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي الوطني

إن تواجد مجلس الأمة في نهاية العمل التشريعي للبرلمان جاء لتحقيق الهدف الذي أنشأ لأجله، ألا وهو عقلنة العمل التشريعي الصادر عن المجلس الشعبي الوطني ،من خلال لفت انتباهه إلى الأخطاء التي قد يقع فيها نتيجة التسرع والضغط الذي يتلقاه النواب من القاعدة التي يمثلونها .
ومن مظاهر التوازن أن استبعاد مجلس الأمة من المبادرة التشريعية يقابله سيادته في إقرار القانون فإذا كان المجلس الشعبي الوطني يتمتع بحق المبادرة ، فإنه لا يمكن لهذه المبادرة أن تتجسد في أرض الواقع دون مصادقة مجلس الأمة عليها .

إن نظام التعددية الحزبية الذي أعتده دستور 1989 يمكن أن يؤدي إلى إفراز برلمان ذو أغلبية معارضة يصادق على قوانين تحد من هيمنة السلطة التنفيذية ، ولهذا فإن تموقع مجلس الأمة يمنع إقرار أي تشريع قد يؤدي إلى إضعاف مركز الحكومة، وبناء عليه ، فإن إنشاء مجلس الأمة كغرفة برلمانية

¹ - نعيمة جعفري ، المركز الدستوري للغرفة الثانية-دراسة مقارنة-،رسالة دكتوراه،جامعة تلمسان،2014/2015،ص233.

²-سعاد عمير، المرجع السابق،ص 147 .

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

ثانية في الجزائر، و بهذه الهندسة يجعله غير مطالب بإنتاج قواعد معيارية، وإنما منع أي تصادم بين المجلس الشعبي الوطني و رئيس الجمهورية ، من خلال النظرة اللاحقة على العمل التشريعي البرلماني . و تجدر الإشارة إلى تراجع المبادرة البرلمانية في معظم الدول التي تتبنى نظام الغرفتين ، حيث تتولى الحكومة مهمة المبادرة بمشاريع القوانين لتحررها من القيود المفروضة على البرلمان من جهة ، و ما لها من إمكانيات بشرية متخصصة على مستوى الدوائر الوزارية التي تنطلق منها مشاريع القوانين، و مما سبق ، فالعمل الذي يقوم به مجلس الأمة المتمثل في المساهمة في الاستقرار المؤسسي، حفظ التوازن و استمرار الدولة يعتبره المؤسس الدستوري أولوية يجب تحقيقها تسمو على المبادرة بالنص القانوني و الذي تتولاه السلطة التنفيذية كأصل عام .

المطلب الثاني: الإقرار بالمبادرة المعيارية

نظرا للانتقادات الموجهة لنظام الغرفتين في الجزائر ، بسبب لعدم توافق ضرورة الوجود مع مبررات الإقصاء من المساهمة التشريعية خاصة في مراحلها الأولى، و بعد الانتهاء من إعادة البناء و استقرار المؤسسات ، صدر القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري¹، بمبادرة من رئيس الجمهورية حسب المذكرة الرئاسية المؤرخة في 15 ماي 2014²، حيث أقر بحق مجلس الأمة المبادرة بالنص القانوني (الفرع الأول)، و بالإضافة إلى الصلاحيات الجديدة المتمثلة في الحق في المبادرة ، أبقى لمجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتعديل الدستوري بمشاركة المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإقرار بالمبادرة بالتشريع

بعد الإقصاء من حق المبادرة بالتشريع تم تأهيل مجلس الأمة في هذا المجال إلا أن هذا التأهيل جزئي (أولا)، حيث أبقى على المفاضلة بين غرفتي البرلمان من خلال منح الأسبقية للمجلس الشعبي الوطني (ثانيا) .

أولا :التأهيل الجزئي لمجلس الأمة

بعد اكتساب الثنائية البرلمانية في الجزائر تجربة كافية ، بات من الضروري منح الغرفة الثانية صلاحيات تشريعية كاملة في المراحل الأولى للتشريع ، ولقد جاء في الجزء المتعلق بالسلطة التشريعية من المذكرة المتعلقة بالتعديل الدستوري " منح مجلس الأمة حق المبادرة وتعديل القوانين محددة.."³.

²-شريف كايس، المرجع السابق، ص 95 .

³- أنظر نص المذكرة الرئاسية المتعلقة بالتعديل الدستوري لسنة 2016 ، - www.mouradia.dz

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

وهذا ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016، من خلال منح صلاحية المبادرة بالنص التشريعي ، فنصت المادة 112 منه ، على أن ممارسة السلطة التشريعية هي من اختصاص البرلمان المكون من غرفتين، السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إن إعداد القوانين كما وضحنا سابقا يعني المشاركة في جميع مراحل التشريع بما في ذلك المبادرة¹.

و تفاديا للوقوع في اللبس الذي كان قائما في ظل المادة 98 من الدستور قبل التعديل والتي نصت على أحكام عامة ، جاءت الفقرة الأولى من المادة 136 واضحة بنصها "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع".

إن قراءة هذه الفقرة توحى أن المؤسس الدستوري ساوى في الصلاحيات بين أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة، لكن سرعان ما يتلاشى هذا المفهوم من خلال الفقرة الثانية من نفس المادة والتي أبقى على الاختصاص العام بالنسبة لنواب الغرفة الأولى ، في حين قيدته بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة ، وذلك من خلال حصر حق الاقتراح في المجالات المذكورة في المادة 137 .

وبناء على ما سبق، يتضح أن المؤسس الدستوري منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محدودة لها علاقة بالجماعات الإقليمية، وذلك نظرا لأن ثلثي تشكيلته من المنتخبين المحليين .

ثانيا : التبريرات و الأسس

إذا كانت بعض الدول التي تبنت نظام الغرفتين تصت صراحة على أن الهدف من وراء هذا النظام هو تمثيل الجماعات الإقليمية في المؤسسات السياسية المركزية من أجل المساهمة في التنمية المحلية، مثل الدستور الفرنسي الذي تنص مادته 4/24"ينتخب مجلس الشيوخ بالاقتراع غير المباشر..

¹- رأي المجلس الدستوري رقم 16/01 ر.ت.د/م د ، المؤرخ في 28/01/2016 المتعلق بمراقبة مشروع التعديل الدستوري"اعتبارا أن التعديلات والإضافة المذكورة أعلاه تهدف إلى منح صلاحية المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة، وتحديد إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي في مكتب مجلس الأمة، وتحديد إجراءات مناقشة مشاريع القوانين بين الغرفتين، وتحديد آجال انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف بين الغرفتين وكيفية معالجة الوضعية في حالة استمرار الخلاف ؛ -واعتبارا أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة، وتجسيدا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور ؛ -واعتبارا أن إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، تأسيسا على خصوصية تركيبة ثلثي أعضاء مجلس الأمة ؛ -واعتبارا أن تكييف إجراءات تنظيم المناقشة والمصادقة على مشاريع القوانين بين الغرفتين مع الأحكام الجديدة الواردة أعلاه، أساسه الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية ؛ -واعتبارا بالنتيجة أن هذه التعديلات والإضافة المذكورة أعلاه، لا تمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية" ج.ر.ج.ج، العدد 06، المؤرخة في 03/02/2016، ص 23 .

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

وهو يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية"¹ ، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يشر إلى ذلك ، رغم أن ثلثي (3/2) تشكيلة مجلس الأمة من منتخبي المجالس المحلية² . وعلى كل حال يمكن تبرير حصر المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في هذه المجالات ، كون هذه الأخيرة لها علاقة بتنمية الجماعات الإقليمية .

فإذا كانت تركيبة الغرفة الأولى ذات نزعة حزبية لا تراعي مشاكل وتطلعات الوحدات القاعدية المحلية ، فإن الغرفة الثانية ذات بعد إقليمي و وطني في نفس الوقت ، من خلال تمثيل جميع المجالس الإقليمية في مؤسسة دستورية ، فثلثي (3/2) تشكيلة مجلس الأمة منبثقة مباشرة من هذه الهيئات ، فالهيئة الناخبة لهؤلاء هم منتخبون في المجالس المحلية . إن تقديم مبادرات تشريعية من أعضاء مجلس الأمة في المجالات الثلاث التنظيم المحلي، التهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي بالتحديد والتي لها علاقة بالوحدات الإقليمية باعتبارها وسائل تقنية لتنمية هذه الأقاليم ، تساهم في تذليل الصعوبات التي يتلقاها فالتهيئة الإقليمية مثلا ، لها بعد وطني لكنها تأخذ بعين الاعتبار مخططات التنمية المحلية للولايات والبلديات .

الفرع الثاني: الإقرار بالمبادرة بالتعديل الدستوري

تتضمن الدساتير السلطات التي لها صلاحية المبادرة بالتعديل الدستوري ، فإذا كان من دستوري 1976 و 1989 قد جعلها حكرا على رئيس الجمهورية ، فإن دستور 1963 وتعديل 1996 جعلها من صلاحيات البرلمان إلى جانب رئيس الجمهورية ، وهذا ما تم تأكيده في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، وباعتبار أن مجلس الأمة هو جزء من البرلمان فلا يمكن تقديم مبادرة برلمانية دون مساهمة هذه الغرفة في ذلك (أولا)، لكن الشروط التي وضعها المؤسس الدستوري تعتبر عائق أمام أي مبادرة برلمانية(ثانيا).

أولا: الإقرار النظري بالتعديل الدستوري

الأصل أن التعديل الدستوري هو من صلاحيات السلطة التأسيسية ، لكن معظم الدساتير تنص على أن تسند المبادرة بالتعديل الدستوري إلى هيئات تأسيسية فرعية ، فالدستور الجزائري جعلها من صلاحيات رئيس الجمهورية يمارسها دون قيود ، في حين جعلها مبادرة تشاركية بين غرفتي البرلمان ، فلا يمكن لمجلس الأمة تقديم المبادرة منفردا، كما لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني فعل ذلك ، بل لابد

¹ - art 24/4 C. F "Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République", Op.Cit

أنظر الفقرة الثانية من المادة 118 من الدستور، المرجع السابق.²

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

من وجود توافق بين الغرفتين ، فإذا رفضت إحدى الغرفتين المبادرة المقدمة من الغرفة الأخرى فإن المبادرة لا تولد أصلا .

وفي هذا السياق، نصت المادة 211 من الدستور " يمكن لثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور..."¹ ، فالنصاب الضروري المطلوب دستوريا هو 400 عضوا أي مجموع نواب المجلس الشعبي الوطني زائد عضو (01) من مجلس الأمة ، وهذا قصد تحقيق توافق بين الغرفتين ، و من ثم إجماع وطني بمنظور المؤسس الدستوري .

و تختلف الأنظمة المقارنة بين متشدد في شروط المبادرة البرلمانية لتعديل الدستوري ، و أخرى تخفف من الشروط مثل الدستور الفرنسي الذي أخضع المبادرة البرلمانية لنفس الأحكام المتعلقة باقتراح القوانين العادية، حيث أحالت المادة 89 المتعلقة بمراجعة الدستور² إلى المادة 42 من المتعلقة بالقوانين العادية ولم تشترط نصاب محدد.

ومن الدول ما سلكت طريقا وسطا، منها دستور المملكة المغربية الذي يشترط لقبول المبادرة المقدمة من عضو برلماني أو أكثر التصويت عليها من قبل ثلثي (3/2) كل غرفة³ .

و عليه نستخلص أن المؤسس الدستوري الجزائري شدد في شروط المبادرة البرلمانية مقارنة بالدستورين الفرنسي والمغربي، بصورة يصعب تحقيقها في أرض الواقع.

ثانيا: الصعوبات العملية

إن المؤسس الدستوري منح حق المبادرة بالتعديل الدستوري لمجلس الأمة تشاركيا مع المجلس الشعبي الوطني وهو يدرك تمام الإدراك أنه يصعب اتفاق ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء البرلمان على مبادرة تعديل الدستوري مصدرها إحدى الغرفتين ، نظرا لتشكيلة أعضاء البرلمان، اللهم إلا إذا كانت بإيعاز من رئيس السلطة التنفيذية .

¹ -القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25/08/2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقة

الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، العدد 50، المؤرخة في 25/08/2016 ، ص 55 .

² - **art 89 C.F" L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.**

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum." . op.cit.

³ ينص الفصل 173 من دستور المغربي "لا تصح الموافقة على مراجعة الدستور الذي يقدم من عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي

البرلمان، إلا بتصويت أغلبية ثلثي (3/2) الأعضاء الذي يتألف منهم المجلس ، يحال المقترح إلى المجلس الآخر ليوافق عليه بنفس أغلبية

الأعضاء"، إصدارات مركز الدراسات وأبحاث السياسة الجنائية بمديرية الشؤون الجنائية والعمو سلسلة نصوص قانونية ، وزارة

العدل، العدد 2011/19، ص 64.

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

لكنه أراد من وراء ذلك ، إعطاء رسالة مفادها أن هناك مساواة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مجال المبادرة بالتعديل الدستوري ، فالغاية من النسبة المشددة المفروضة هو تأمين منع خروج البرلمان عن الإطار المرسوم له، ومن ثم عقلنة المنظومة التشريعية بما فيها التشريع الأساسي¹. إن مباشرة السلطة التأسيسية الفرعية في مراحلها الأولى أي الاقتراح بالتعديل الدستوري ، من طرف مجلس الأمة جنبا إلى جنب مع المجلس الشعبي الوطني و إن كان منصوص عليها في الدستور ، يصعب إعمالها من الناحية العملية ، وهذا لأسباب يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

-تخصيص مادة وحيدة (211) في الدستور وفقرة واحدة في القانون العضوي ، في حين خصص ثلاثة مواد (208-209-210)- في الدستور لاقتراح رئيس الجمهورية.

-لم ينص الدستور و لا القانون العضوي 16-12 ولا النظام الداخلي للغرفتين على التفاصيل المتعلقة بالإجراءات التي يتم خلالها تفعيل اجتماع البرلمان بغرفتيه ماعدا ذكره أن الاجتماع يتم باستدعاء من رئيس مجلس الأمة حسب نص المادة 99 من القانون العضوي 16-12 ، و لكن ليس هناك ما يلزم الرئيس باستدعاء الأعضاء أو ما يلزم أعضاء البرلمان بتلبية الدعوة ، عكس الاستدعاء الذي يصدر من رئيس الجمهورية الذي نص الدستور على أن الاجتماع ينعقد وجوبا و ما الاستدعاء إلا إجراء شكلي² .

إن تعمد المؤسس الدستوري الجزائري ترك الأمور مفتوحة بهذا الشكل خاصة ما تعلق منها بإجراءات عقد اجتماع غرفتي البرلمان من أجل المبادرة بالتعديل الدستوري من جهة و إشتراط نصاب ثلاثة أرباع (4/3) لقبول المبادرة من جهة أخرى، يبرز أن المبادرة بالتعديل الدستوري لا يمكن أن تتجسد إلا إذا كانت صادرة عن رئيس الجمهورية .

فلو كان المؤسس الدستوري يرغب في تجسيد هذا الإجراء ، لقام بتخفيض النصاب الضروري للمبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري³ .

- محمد عمران بوليفة ، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ،رسالة دكتوراه،جامعة قسطينة، 2014 /2015، ص 89 .¹

أنظر المادة 107 و 109 من الدستور، المرجع السابق.²

- رايح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري ،مذكرة ماجستير ،جامعة تلمسان، 2011/2012 ،ص 45 .³

المبحث الثاني: محدودية المبادرة التشريعية لمجلس الأمة

بعد إبعاد مجلس الأمة من الساهمة في المراحل الأولى للمبادرة التشريعية للاعتبارات المذكورة سابقا، أقر المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2016 للغرفة الثانية بالسيادة في المبادرة بالنص القانوني في مجالات محددة (المطلب الأول) .

ولكن السلطة المقررة لمجلس الأمة في المبادرة ليست عامة ومطلقة، حتى وإن كانت محصورة في مجالات ثلاث ذات طابع إقليمي ومحلي، حيث أحاط هذه الصلاحية بجملة من الضوابط والقيود تحد من سيادة الغرفة الثانية في ممارسة هذه الصلاحية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : نطاق وضوابط المبادرة

أحاط المؤسس الدستوري المبادرة التشريعية البرلمانية عموما و اقتراح أعضاء مجلس الأمة خصوصا، بمجموعة من الشروط يجب أن تتوفر وإلا كانت عرضت للرفض (الفرع الأول)، و لم يكتف المؤسس الدستوري برسم ضوابط للاقتراح البرلماني بل وضع قيودا تشكل عائقا أمام أعضاء مجلس الأمة عند القيام بالمبادرة التشريعية(الفرع الثاني).

الفرع الأول: ضوابط المبادرة التشريعية

إن اقتراح القوانين من طرف أعضاء البرلمان هو حق دستوري ، باعتباره صاحب السيادة الأصل في إعداد القوانين ، بنص المادة 112 "وله السيادة في إعداد القوانين.."، لكن هذه السيادة محاطة بضوابط، فالمبادرة البرلمانية بالقوانين وضع لها الدستور جملة من الضوابط فصلها القانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان والعلاقة بينهما وبين الحكومة ، وهي نوعان ضوابط موضوعية (أولا)، وأخرى شكلية (ثانيا).

أولا: الضوابط الموضوعية

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري خضوع أي اقتراح قانون لمجموعة من الضوابط الموضوعية، يمكن تلخيصها في ما يلي:

- أن يكون الاقتراح جماعي، فإذا كانت بعض الدساتير لا تشترط نصاب محدد لقبول اقتراح قانون مثل الدستور الفرنسي، فإن الدستور الجزائري أشرط لقبول اقتراح قانون مقدم من طرف أعضاء مجلس

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

الأمة أن يكون الاقتراح جماعي، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 136 من الدستور باشتراطها نصاب عشرون (20) عضوا¹، و أكدته المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 .

إن اشتراط 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني شرطا مقبولا لكون الغرفة تتكون من 289 نائبا، أما اشتراط 20 عضوا من مجلس الأمة فيعتبر تضيق على هذه الغرفة التي تتكون من 144 عضوا، و للإشارة فإن دستور 1963 لم يشترط نصابا محدد² ، في حين أن كل الدساتير اللاحقة له اشترطت أن يكون الاقتراح جماعيا حتى يكون قابلا للمناقشة .

و اشتراط عدد معين من توقيعات أعضاء البرلمان ليس بدعة جزائية، فهناك عدة دول نحت هذا الاتجاه، مثل الدستور الأردني الذي يشترط تقديم المبادرة من طرف 10 أعضاء³ .

يمكن تبرير اشتراط نصاب معين كون المبادرة الجماعية تعبر عن فكرة واهتمام عدد كبير من الأعضاء وبالتالي لها بعد إقليمي أو وطني، عكس المبادرة الفردية التي قد تكون ارتجالية.

ومن الشروط الموضوعية الأخرى، إرفاق الاقتراح بعرض الأسباب والمصوغات التي دفعت إلى ذلك، وقد تكون هذه الأسباب اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية.....، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 19 من القانون العضوي 16-12⁴، فالدواعي لاقتراح القانون هي التي تبين جدية المبادرة التشريعية و الأهداف التي ترمي إلى تحقيقها .

ولقد أوردت المادة 23 من القانون المنظم لغرفتي البرلمان شرطا آخر، يتمثل في عدم قبول اقتراح قانون يعالج نفس موضوع اقتراح أو مشروع قانون في طور الدراسة أو تم رفضه أو سحبه خلال 12 و هي أجال تبدو طويلة ، حيث كان على المؤسس الدستوري أن يربطه بسبب الرفض، فإذا زال السبب أو تغيرت الظروف لماذا لا تقبل المبادرة.

و تنص بعض للأنظمة على عدم جواز تقديمه في نفس الدورة التي تم رفضه أو سحبه فيها مثل الدستور الأردني والدستور اللبناني⁵ .

¹ - تنص الفقرة 2 للمادة 136 من الدستور " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة ، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه " المرجع السابق .

- أنظر المادة 136 من دستور 1963 .²

³ - أنظر الفقرة الأولى من المادة 1/95 من الدستور الأردني www.constituteproject.org.constitution

Jordan .

⁴ تنص المادة 19 من القانون العضوي 16-12- المؤرخ في 2016/08/25 «علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين

136 و 137 من الدستور ، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض الأسباب وتحريره على شكل مواد" المرجع السابق .

⁵ - المادة 2/95 من الدستور الأردني "كل اقتراح بقانون تقدم به أعضاء أي من مجلسي الأعيان والنواب وفق الفقرة السابقة أو رفضه المجلس لا يجوز تقديمه في الدورة نفسها- المادة 38 من الدستور اللبناني " اقتراح قانون لم ينل موافقة المجلس لا يمكن أن يطرح ثانية للبحث في العقد نفسه." المرجع السابق.

ثانيا: الضوابط الشكلية

بالإضافة إلى الضوابط الموضوعية أوجب المشرع الجزائري ضوابط شكلية لقبول اقتراح أي قانون، وتتمثل في أن يكون مكتوبا و موقعا وأن يتم تحريره في شكل مواد .

- إن اشترط المشرع للكتابة والتوقيع من طرف أصحاب الاقتراح أمر منطقي تقاديا لأي تأويل ، لأن الاقتراح الشفوي قد يحرف أو يغير .

- أن يحرر الاقتراح على شكل مواد و تحترم فيه الصياغة القانونية ، بحيث يجب أن تكون الصياغة دقيقة وواضحة لتقادي تعارض أحكامها ، وهذا الضابط يفرض على أعضاء مجلس الأمة دراسة عميقة و خبرة و دراية واسعة في الميدان القانوني ، وهذه الصفة ليست متوفرة في معظم أعضاء مجلس الأمة إذ لا يشترط في هؤلاء عند الترشح أي مستوى علمي أو تكوين قانوني ، كما أن مجلس الأمة يفتقد إلى أجهزة تقنية و هياكل تقوم بإعداد و تحضير النصوص ، كما هو عليه الحال في الحكومة حيث يوجد على مستوى كل وزارة مديرية للتشريع مختصة في إعداد مشاريع القوانين .

وقصد تفعيل المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة يجب أن توضع معايير وشروط، خاصة ما تعلق منها بالكفاءة العلمية، لقبول الترشيحات في عضوية هذه الغرفة، لتجسيد حق المبادرة¹.

الفرع الثاني تضيق نطاق المبادرة التشريعية

إن نطاق المبادرة التشريعية المقررة لمجلس الأمة ليس مطلقا ، لكنه محصور في مجالات محددة (أولا)، و حصر سيادة مجلس الأمة في المبادرة في هذه المجالات دون غيرها له ما يبرره (ثانيا)

أولا: المجال المحصور للمبادرة

تنص المادة 112 من الدستور على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين..، وله السيادة في إعداد القانون "، إن ظاهر هذه المادة يوحي أن أعضاء مجلس الأمة و نواب المجلس الشعبي الوطني يتمتعون بنفس الصلاحيات بخصوص المبادرة التشريعية و ذلك في الميادين المنصوص عليها في المواد 140 و 141 من الدستور .

إلا أن الفقرة الثانية من المادة 136 من الدستور قيدت ما أوردهته المادة 112 المذكورة أعلاه ، حيث أوضحت أن أعضاء مجلس الأمة لا يمكنهم اقتراح القوانين إلا في مجالات التنظيم المحلي ، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي .

-عقيلة خراشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ،دار الخلدونية،(د.ط)، الجزائر 2007، ص 33 .¹

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

وبمفهوم المخالفة فإن باقي المجالات المنصوص عليها في المادتين 140 و 141 من الدستور، لا يمكن لمجلس الأمة المبادرة فيها، بل هي من اختصاص نواب المجلس الشعبي الوطني، مما نتج عنه انعدام في التوازن بين غرفتي البرلمان في النظام الجزائري .

و بالوسع الإشارة إلى أن صلاحية الغرفة الثانية في النظم التي تتبنى نظام الثنائية المجلسية تختلف من دولة الى أخرى، كرس بعضها توازن بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية، منها الدستور الفرنسي لسنة 1958¹، وكذا الدستور المغربي لسنة 2011².

ثانيا: المفاضلة لصالح المجلس الشعبي الوطني

إذا كان كلا من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والدستور المغربي لسنة 2011 وازنا إلى حد بعيد بين غرفتي البرلمان، حيث منحا لغرفتي البرلمان حرية المبادرة بالقوانين مع احتكار كل غرفة حق الأسبقية في مجالات محددة، فإن المؤسس الدستوري الجزائري له رأي آخر، من خلال عدم الموازنة بين الغرفتين في إعداد القوانين حيث منح نواب المجلس الشعبي الوطني التفوق على أعضاء مجلس الأمة، إذ يتمتع النواب بحق المبادرة في جميع المجالات المخصصة للبرلمان المنصوص عليها في الدستور، في حين يقتصر مجال المبادرة لأعضاء مجلس الأمة في المجالات الثلاث المنصوص عليها في المادة 137 .

إن حصر حق المبادرة بالنسبة لمجلس الأمة لم يكن متوقعا، خاصة وأن ميادين القوانين المسوح للغرفة الثانية تمتاز بالثبات، بحيث لا يعاد التشريع فيها إلا بعد مرور أكثر من عشرين سنة، فقانون التهيئة العمرانية صدر سنة 1990 وقانون التقسيم الإقليمي صدر سنة 1984 ولم يعدل لحد الساعة، وبالتالي فقد تنقضي عهدتين أو أكثر ولا يقترح أعضاء مجلس الأمة أي قانون.

و قد أقتسم رجال القانون بين مؤيد و معارض لهذا التفاضل بين الغرفتين، غرفة حصر لها حق المبادرة في ثلاثة مجالات، وغرفة لها صلاحيات المبادرة في جميع المجالات المخصصة للبرلمان بما فيها المجالات المخصصة للغرفة الأخرى.

فالمؤيدون لهذا الوضع يرون أن المجلس الشعبي الوطني يمثل سيادة الشعب ويعبر عن رأيه، وبالتالي لا يمكن مساواته بمجلس الأمة الذي لا يحظى بهذه الصفة، و أما المعارضون لهذا التفاضل فيرون أنه ما من جدوى من إنشاء غرفة برلمانية ثانية لا تمارس وظيفة تشريعية كاملة .

¹ -art 39 C.F "l'initiative des lois appartient concurremment au premier ministre et aux membres du parlement" Op.Cit.

² ينص الفصل 78 من الدستور المغربي " لرئيس الحكومة و أعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين"، المرجع السابق، ص 41.

المطلب الثاني: القيود الواردة على سلطة المبادرة

بالإضافة إلى الشروط الشكلية والموضوعية التي أوجب القانون توفرها لقبول المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، أحاط هذه الضوابط بمجموعة من القيود ، تحد من سيادته في اقتراح القوانين، فبعد إيداع المبادرة المستوفية للشروط لدى مكتب المجلس، يبلغها هذا الأخير إلى الحكومة لإبداء الرأي، حيث يمكن لها استبعاد النص (الفرع الأول)، وحتى في حالة عدم معارضة الحكومة لهذا الاقتراح ، فإن هيمنة الحكومة على جدول أعمال المجلس قد يحول دون برمجته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استبعاد النص: من إعتراض الحكومة إلى القيد المالي

نص المؤسس الدستوري على ضرورة إرسال اقتراح القانون المقدم من طرف أعضاء مجلس الأمة فور استلامه من طرف مكتب المجلس إلى الحكومة حيث يمكنها عدم قبول الاقتراح (أولاً)، أما القيد الآخر فيمثل في القيد المالي و الذي يشكل أكبر عائق أمام المبادرة البرلمانية بصفة عامة(ثانياً).

أولاً: إعتراض الحكومة على النص

نصت الفقرة الأولى من المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 عل أنه يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تتوفر الشروط المنصوص عليها في المادة 22 من نفس القانون، و قد منح المشرع الحكومة أجل شهرين (02) من أجل دراسة المبادرة البرلمانية لإبداء ملاحظاتها¹، بعد فوات هذه الأجال، أجاز المشرع لرئيس مجلس الأمة إحالة الاقتراح إلى اللجنة المختصة للدراسة.

لكن الممارسات السلبية السابقة للحكومة اتجاه المجلس الشعبي الوطني والمتمثلة في عدم الرد عن المبادرة ستتواصل لا محالة مع مجلس الأمة ، نظرا لعزوف رئيسي غرفتي البرلمان عن استعمال الصلاحيات المخولة لهما قانونيا ، خاصة تلك المنصوص عليها في المادة 24 المذكورة أعلاه ، من خلال عدم مواصلة الإجراءات التشريعية ، حيث يكون مآل المبادرة البرلمانية الحفظ في الإدراج².

¹ -تنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12" يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22 أعلاه ،تتدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ، خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02) من تاريخ التبليغ ، إذا لم تتدي الحكومة رأيها ،عند انقضاء الأجل الشهرين (02) يحيل رئيس مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني ، حسب الحالة اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته"المرجع السابق

² سعيد بوشعير،المرجع السابق ، ص 126 .

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

و لقد برر بعضهم أن هيمنة الحكومة على العمل التشريعي ، يعود إلى كون هذه الأخيرة تسهر على تحقيق الرفاهية و الإزدهار و إشباع حاجات المواطنين¹، لكن هذا التبرير غير مقنع لأن أعضاء البرلمان من خلال اقتراح القوانين لا يسعون إلى عكس ذلك.

إن تحكم الحكومة في مصير النص بهذه الصفة و بالتواطئ مع مكثبي مجلس يعتبر قيذا عمليا على المبادرة التشريعية مع أن الدستور لا يمنح الحق للحكومة بالاعتراض إلا في حالات ذكرها القانون العضوي 16-12 على سبيل الحصر .

ثانيا :القيود المالي

في بداية الأمر، كان المبدأ العام ينص على أن التشريع في المجال المالي هو اختصاص أصيل للبرلمان الذي يمثل إرادة الشعب و الأمة ، فإن التحولات التي شهدتها الدول الليبرالية بعد الحرب العالمية الثانية ، أدت إلى تراجع الدور التشريعي للبرلمان و هيمنة السلطة التنفيذية من خلال تضمين الدستور قيودا على المبادرة البرلمانية من أهمها القيد المالي .

يعتبر القيد المالي من أخطر القيود التي ترد على صلاحية المبادرة التشريعية للبرلمان و الجزائر لم تخرج عن هذا الإطار، حيث نصت على هذا القيد في دساتيرها لسنوات 1976 و 1989² ، و بالتالي فهو قيد دستوري ، فقد نصت المادة 139 من الدستور، " لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه تخفيض الموارد العمومية ، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر ... " ، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 22 من القانون العضوي 16-12³، وهذا القيد مفروض على اقتراحات نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة دون الحكومة.

إن عضو مجلس الأمة لا يتوفر على الإمكانيات التي يمكن له من خلالها تقديم التدابير التي تغطي المصاريف التي تنجر عن اقتراح القانون ، لأن تنفيذ أي قانون يحتاج إلى إتمادات مالية خاصة في المجالات التي يمكن لمجلس الأمة أن يبادر فيها ، و لقد أنتقد هذا القيد حيث اعتبر الأستاذ أندري شاندرينماجور " هذا القيد بأنه مقصلة لعدم فيها اقتراحات القوانين⁴ .

في حين أن هناك من يؤيد إعمال هذا القيد لتفادي الاقتراحات الشعبية التي يلجأ إليها البعض عند اقتراب الاستحقاقات الانتخابية من أجل تجديد العهدة، وهذا الطرح أيده الأستاذ مسعود شيهوب،

¹ - سعيد أصيف ،البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996،رسالة دكتوراه ،جامعة الجزائر،2016 ، ص 232 .

² -أنظر المادة 149من دستور 1976 ، ج.ر.ج.ح العدد 94 ،المؤرخة في1976/11/24،والمادة 114 من دستور 1989 ، ج.ر.ج.ح العدد09 المؤرخة في 1989/03/01.

³ -تنص الفقرة الثالثة من المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 "لا يقبل اقتراح أي قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور لاسيما المادة 136 منه"، المرجع السابق

⁴ -عقيلة خرياشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري ،دار الخلدونية ، د.ط ، الجزائر، 2013،ص 267.

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

حيث يرى أن الهدف من الشرط المادي المدرج في الدساتير هو الحفاظ على التوازن المالي للدولة وتجنب إعادة دراسة الميزانية¹، وهذا القيد تضمنته معظم الدساتير الليبرالية ومنها الدستور الفرنسي حيث نجد أن مادته 40 نصت على هذا الشرط².

وما يؤكد أن هذا الشرط هو قيد، ما قاله الوزير السابق للعلاقات مع البرلمان محمود خذري أن المادة 121-136 حاليا- من الدستور تضع ضوابط وقيود موضوعية تقتضيها المصلحة العامة³.

الفرع الثاني: مشاركة الحكومة في ضبط جدول الأعمال

بالإضافة للقيد المالي وإمكانية اعتراض الحكومة، من خلال عدم الرد على الاقتراحات المرسلة من طرف مكتب المجلس، أضاف القانون العضوي قيودا أخرى، تتمثل في هيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة (أولا)، كما منح القانون حق أولية تسجيل مشاريع القوانين على حساب المبادرة البرلمانية (ثانيا).

أولا : هيمنة الحكومة على جدول الأعمال

إن تحديد المواضيع محل الدراسة في الدورة البرلمانية على مستوى كل غرفة له أهمية كبيرة، حيث يعتبر جدول الأعمال مفتاح النشاط البرلماني، وعلى هذا الأساس تقاس حرية العمل البرلماني لمجلس الأمة بمدى تحكمه في ضبط جدول أعماله، وبهذا الخصوص، ينص القانون العضوي رقم 16-12 في الفصل المتعلق بالعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، يعقد اجتماع في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتداول في بداية كل دورة برلمانية لضبط جدول أعمال الدورة تبعا للأولوية التي تحددها الحكومة⁴.

من خلال استقراء هذا الحكم يتبين مدى هيمنة الحكومة على جدول أعمال غرفتي البرلمان بحيث لا يمكن إدراج أي نقطة دون الموافقة المسبقة لها على ذلك، ولا يقتصر تحكم الحكومة في جدول الأعمال بل يتعداه إلى جلسات المجلس، فلا يمكن لمكتب المجلس ضبط جلساته العامة دون استشارة الحكومة⁵.

¹-مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، العدد 10، سنة 2013، ص 99.

²- "art 40 C.F Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique". Op-Cit

³-تصريح صحفي نشر في جريدة الشعب يوم 09 - 12 - 2013، زيارة موقع الجريدة يوم 2017/03/07 على الساعة 18-30د.³
www.djazair.com/echchaab.

⁴-أنظر المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁵-أنظر المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع

إن تدخل الحكومة ومشاركتها في تحديد وضبط أشغال المجلس يعد قيدا يحد من حرية المبادرة التشريعية التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة ، وبهذا يتولد شعور وإحساس عند هؤلاء بأن اقتراحاتهم ورغم استيفائها للشروط الشكلية والموضوعية لا يمكن أن تصل إلى اللجنة المختصة لدراستها لأن ذلك مرتبط بمدى رغبة الحكومة في تمرير النص من عدمه ، ويعتبر هذا القيد من الأسباب التي تؤدي إلى عزوف الأعضاء عن المبادرة باقتراح القوانين، إن تحكّم الحكومة في تسجيل المبادرات التشريعية في جدول أعمال البرلمان ومن ثم جدول أعمال مجلس الأمة، يظهر حقيقة مفادها تحكّم السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من بدايته وبالتالي عرقلة أي مبادرة برلمانية، والذي يثير التساؤل، كيف يُوافق البرلمان بغرفتيه على أحكام تُقيد من خلالها صلاحيته في إعداد القوانين ؟

ثانيا: الأولوية لمشاريع الحكومة

إن المبدأ الدستوري المنصوص عليه في المادة 112 من الدستور والقاضي بأن السيادة في إعداد القوانين من صلاحيات البرلمان بغرفتيه ، سرعان ما يتلاشى من خلال تقييده بإجراءات تجعل الأولوية في دراسة أي مبادرة على مستوى البرلمان لمشاريع القوانين المعدة من طرف الحكومة على حساب اقتراح القوانين المقدمة من طرف البرلمان، فمن خلال قراءة المادتين 15 و16 من القانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان وعملهما والعلاقة بينهما وبين الحكومة¹، يتبين أن ترتيب دراسة المبادرات التشريعية على مستوى مجلس الأمة من صلاحيات الحكومة وهذا في الحالات العادية ، كما يمكن للحكومة أن تدرج مشاريع قوانين لإقرارها أثناء الدورة دون أن تسجل في جدول الأعمال في حالة استعجاله.

وتمتع الحكومة بحق الأولوية، يجعل مصير المبادرة البرلمانية بصفة عامة ومجلس الأمة خصوصا مرهون بقبول الحكومة، عكس مشاريع القوانين، و بمفهوم المخالفة فإن أي اقتراح قانون مقدم من طرف أعضاء مجلس الأمة لا يمكن برمجته إلا بتحقيق شرطين، ضرورة موافقة الحكومة على إدراجه في الدورة البرلمانية من جهة وعدم وجود مشاريع قوانين للحكومة تغطي الدورة، من جهة أخرى، ويمكن للحكومة بحجة الاستعجال إدخال مواضيع جديدة خلال المناقشات غير مدرجة في الاجتماع التتسيقي وذلك على حساب مبادرة أعضاء مجلس الأمة، وكان على المؤسس الدستوري الجزائري أن يقتدي بالدستور الفرنسي الذي ساوى بين البرلمان والحكومة ، حيث نصت المادة 48 منه " مع عدم الإخلال بتطبيق الفقرات الثلاث من المادة 28 يتضمن جدول أعمال المجلسين من باب الأولوية وحسب ترتيب الذي تضعه الحكومة،... وتخصص جلسة في الشهر من باب الأولوية لجدول الأعمال الذي يحدده كل مجلس"².

¹ - تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 " يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجالته"، المرجع لسابق.

² - Article 48/1 C.F « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre de jour est fixé par chaque assemblée, Deux semaine sur quatre sont réservées par priorité et dans l'ordre a fixé à l'examen des textes et au débat dont il demande l'inscription à l'ordre de jour ", Op-Cit.

خلاصة الفصل الأول

إن تبني المؤسس الدستوري الجزائري للثنائية البرلمانية من خلال إنشاء مجلس الأمة في سنة 1996، جاء لسد الفراغات القانونية والسياسية التي شابت دستور 1989 من جهة ، و ضمان الرقابة على العمل التشريعي من خلال النظرة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي الوطني من جهة أخرى . وبالمقابل تم إقصاء مجلس الأمة من المساهمة في المراحل الأولى للتشريع و ذلك لعدة عوامل، منها غموض وتعارض مواد الدستور ، و تبني الإجراء التشريعي في اتجاه واحد .

و بعد مرور 18 سنة من تنصيب مجلس الأمة، أقر التعديل الدستوري لسنة 2016 لهذا الأخير بحق المبادرة بالتشريع ، لكن هذا التأهيل لا يتعدى المجالات الثلاث؛ التنظيم الإقليمي، التقسيم الإداري و التهيئة الإقليمية ، في حين تم الإبقاء على التفاضل بين الغرفتين من خلال منح المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة التشريعية في جميع المجالات المخصصة للبرلمان وخاصة تلك المنصوص عليها في المادتين 140 و 141 من الدستور .

و لم يكتفي المؤسس الدستوري بحصر مجال حق مجلس الأمة المبادرة في المجال المحلي بل أحاطها بمجموعة من الضوابط و القيود تحول دون ممارسة أعضاء مجلس الأمة لهذا الحق، فبخصوص الضوابط أوجب القانون أن تكون المبادرة ; جماعية موقعة من طرف عشرون (20) عضوا على الأقل، مكتوبة على شكل مواد مرفوقة بعرض الأسباب ، كما يجب أن لا ينتج عنها زيادة في النفقات أو تخفيضا في الإيرادات إلا إذا تضمنت تدابير تغطي الزيادة في النفقات أو التخفيض في الإيرادات.

كما أن هيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة و حق الأولوية التي تتمتع بها مشاريع القوانين على حساب مبادرة أعضاء مجلس الأمة، تعتبر قيودا حقيقية تحول دون أعمال مجلس الأمة لحقه في المبادرة التشريعية.

الفصل الثاني

مركز مجلس الأمة في مرحلة

الإقرار

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

تباينت النظم السياسية التي تبنت نظام الغرفتين في مدى سيادة الغرفة البرلمانية الثانية في مناقشة والتصويت على النصوص القانونية ، فإذا كانت بعض الدول تمنح هذه الغرفة صلاحيات واسعة مماثلة لتلك التي تتمتع بها الغرفة الأولى ، من خلال ممارسة حق تعديل النصوص محل المناقشة، طبقاً لمبدأ التوازن والمساواة بين غرفتي البرلمان، مثل ما هو عليه الحال في النظام السياسي الفرنسي، فإن أنظمة أخرى تفاضل بين الغرفتين ، بحيث تتمتع فيها الغرفة الأولى بصلاحيات أوسع من الغرفة الثانية خاصة في مرحلة المناقشة .

إن المؤسس الدستوري الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 فاضل بين الغرفتين من خلال منح الغرفة الأولى صلاحية المبادرة و التعديل، والغرفة الثانية حق المصادقة مما نجم عنه استبعاد مجلس الأمة من حق التعديل المباشر للنصوص محل الدراسة طيلة عقدين من الزمن.

و سعياً منه لإحداث شبه توازن بين غرفتي البرلمان، تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 أحكاماً جديدة تتعلق بالمناقشة والمصادقة على النصوص القانونية، و ذلك من خلال تمكين مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل (المبحث الأول).

و باعتبار أن النظام الجزائري أوكل إلى الغرفة الثانية مناقشة المبادرة التشريعية التي صوتت عليها الغرفة الأولى كقاعدة عامة ، فقد يصادق مجلس الأمة على النص بصيغة مخالفة لتلك التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني مما يضعنا أمام حالة خلاف بين الغرفتين .

وقد استبعد المؤسس الدستوري الجزائري نظام الذهاب و الإياب لحل الخلاف الذي قد ينشأ بين غرفتي البرلمان، وفي المقابل اعتمد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء .

وتضمنت الأحكام الجديدة التي جاء بها التعديل الدستوري الأخير، تبني آلية جديدة لإقرار النص في حالة استمرار الخلاف، والتي لا يلجأ إليها إلا بعد فشل الآلية الأصلية (المبحث الثاني).

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

المبحث الأول: تمكين مجلس الأمة من حق التعديل

بعد استحواد السلطة التنفيذية على المبادرة التشريعية، لم يبق أمام البرلمان سوى القيام بالمبادرة الفرعية، من خلال تعديل مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة، وبالتالي فإن التعديل هو وسيلة لضمان المشاركة الفعلية لأعضاء البرلمان في العمل التشريعي¹.

إذا كانت معظم التشريعات لم تعرف التعديل، فإن المشرع البلجيكي عرفه في المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي " بأنه كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو إلغاء حكم أو عدة أحكام لمشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد"².

ولقد ثار جدل قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص مدى صلاحية مجلس الأمة في مناقشة و تعديل النصوص التي ترد إليه من الغرفة الأولى، نظرا لعدم وجود أي نص في دستور 1996 يمنع مجلس الأمة من ممارسة هذا حق، ولكن عند مراقبة المجلس الدستوري للنظام الداخلي لمجلس الأمة أصدر رأيه بعدم صلاحية مجلس الأمة بالتعديل خارج إطار اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء³.

بعد التعديل الأخير تغير الوضع، حيث منح المؤسس الدستوري صلاحيات جديدة لمجلس الأمة، مكنته من ممارسة حقه في التعديل (المطلب الأول).

لكن الصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمة في التعديل ليست عامة ومطلقة وإنما ترد عليها قيود، حيث لا يمكن لمجلس الأمة القيام بعملية التعديل إلا في حالات معينة (المطلب الثاني).

¹-مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان، مجلة الوسيط، العدد 10/2013، ص 107.

²-Art. 57 du règlement de sénat de la Belgique « Tout sénateur peut présenter et développer des Amendements et des sous-amendements. Il doit les rédiger par écrit, les signer et les déposer sur le Bureau.

Par amendement, l'on entend toute proposition visant à modifier, remplacer ou supprimer une ou plusieurs dispositions d'une proposition à un endroit à indiquer.

Un amendement doit s'appliquer effectivement à l'objet de la proposition ou du projet ou à la disposition qu'il vise à modifier ou à remplacer », Imprimerie Centrale de La Chambre des Représentants, Bruxelles, 2016, p 38.

³-أنظر رأي رقم 04/ر ن د/ م د 98/ المؤرخ في 10/02/1998، المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.رج.ج، العدد 08 المؤرخة في 18/02/1998، ص 23.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

المطلب الأول: ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل

تختلف صلاحيات مجلس الأمة في تعديل النص القانوني حسب الغرفة التي انطلقت منها المبادرة التشريعية، ففي حالة انطلاق إجراءات مناقشة النص القانوني من مجلس الأمة ، فإن هذا الأخير يتمتع بصلاحيات كاملة في التعديل (الفرع الأول) ، أما في حالة انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة لا يملك سوى صلاحيات غير مباشرة في التعديل (الفرع الثاني).

الفرع الأول : سلطة كاملة لمجلس الأمة في تعديل النصوص المبادر بها

بعد حرمانه من حق التعديل لمدة 18 سنة ، أقر المؤسس الدستوري في تعديل 2016، لمجلس الأمة بممارسة هذا الحق ، خاصة في المجالات التي يملك فيها صلاحية المبادرة بالقوانين (أولاً)، كما يمكن لباقي أعضاء المجلس اقتراح تعديلات ، خلال مناقشة النص في الجلسة العامة (ثانياً).

أولاً: ارتباط فلسفة التعديل بحق المبادرة

تطبيقاً لمبدأ من يملك حق المبادرة يملك حق التعديل، خول المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق تعديل النصوص التي ينطلق العمل التشريعي فيها من الغرفة ذاتها، سواء أكان مشروع أو اقتراح قانون.

وبالتالي فالنصوص المتعلقة بالمجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور و المتمثلة في التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي والتهيئة الإقليمية، يمكن لمجلس الأمة تعديلها بصفة مباشرة، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12¹.

وبخصوص إجراءات التعديل ، فبعد تلقي مكتب المجلس المبادرة التشريعية مستوفية الشروط و القيام بالإجراءات الضرورية، يرسلها المكتب إلى اللجنة المختصة للقيام بعملية الفحص و الدراسة ، أما ما تعلق بأشغال اللجنة، فقد أحالت الفقرة الثالثة من المادة 28 المذكورة أعلاه إلى النظام الداخلي لكل غرفة لتحديد إجراءات وشروط المناقشة، ففي حالة مشروع قانون يقدم ممثل الحكومة عرضاً للجنة عن المبادرة ، أما في حالة اقتراح قانون فيتولى عملية التقديم مندوب أصحاب الاقتراح ، بعدها يتم إثراء النص من خلال مناقشة أعضاء اللجنة للمبادرة حيث يمكنهم اقتراح تعديلات على النص ، يكون محل تصويت من طرف اللجنة .

وإذا كانت مناقشات اللجنة صحيحة مهما كان عدد الحاضرين فإن التصويت لا يصح إلا بحضور أغلبية الأعضاء في الجلسة الأولى أما في الجلسة الثانية التي تعقد بعد أربعة وعشرين (24) ساعة على الأقل من الجلسة الأولى تكون نتائج التصويت صحيحة مهما كان عدد الحاضرين²، علماً أن اللجنة

¹ -تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 "...، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع قانون محال للجنة المختصة للدراسة"، المرجع السابق.
-أنظر المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر.ج، العدد 08 ، المؤرخة في 18/02/1998، ص 3. ²

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

يمكنها الاستماع لأي عضو من أعضاء الحكومة أو مجلس الأمة أو أي شخص آخر مختص يساعدها في القيام بأعمالها، وتنتهي المناقشات خلال مدة لا تتجاوز الشهرين (02) وذلك بالتصويت على النص المعدل الحائز على موافقة أغلبية أعضاء اللجنة، و يوزع التقرير التمهيدي للجنة المختصة على أعضاء الغرفة عن طريق مكتب مجلس الأمة قبل ثلاثة (03) أيام من بدأ المناقشة، من أجل الاطلاع وتقديم اقتراحاتهم في الجلسة العامة عند الاقتضاء ، أما في حالة عدم تقديم التقرير الابتدائي في الآجال المذكورة أعلاه، يمكن جدولة مناقشة النص في الجلسة العامة ، وذلك بطلب من الحكومة وموافقة مكتب مجلس الأمة¹.

ثانيا : حالة التعديل خلال المناقشة

تضمن التعديل الدستوري الأخير صلاحيات جديدة تتمثل في تمكين مجلس الأمة من حق اقتراح تعديلات بصورة مباشرة خارج اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذه الصلاحية مرتبطة بحق المبادرة وجودا وعدمها ، بحيث لا يتمتع الأعضاء بهذا الحق خارج المجالات المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور .

إذا كان التعديل الدستوري لسنة 2016 لم ينص على حق أعضاء مجلس الأمة في التعديل ، فإن الفقرة الثانية للمادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 ، نصت صراحة على إن التعديل قد ينصب على الأحكام الأصلية للنص المقدم لمجلس الأمة، وقد يكون التعديل المطلوب تعديلا باطنيا ، أي تقديم تعديل على تعديل المقترح من طرف اللجنة المختصة².

و قصد إعمال هذا الحق أوجب المشرع شروطا موضوعية و أخرى شكلية : فلقبول اقتراح التعديل يستلزم أن يكون مقدا من طرف عشرة (10) أعضاء على الأقل، وأن يكون مكتوبا و موقعا من أصحابه، و يعتبر هذا الشرط إقصاء للمبادرات الفردية، عكس المشرع الفرنسي الذي لم يشترط نصاب معين لقبول اقتراح التعديل³.

- أنظر المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق¹
- الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الوسيط العدد 2013/10، ص 135.²
- أنظر الفقرة الأولى من المادة 44 من الدستور الفرنسي، المرجع السابق.³

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

و يودع الاقتراح لدى مكتب المجلس قبل 24 ساعة من الشروع في مناقشة النص محل التعديل ليبت فيه ، الذي يحيله إلى اللجنة المختصة في حالة القبول ، أما في حالة الرفض فيستوجب على المكتب تبليغ قرار الرفض إلى أصحابه¹.

و إلى جانب هذه الشروط الشكلية المذكورة أعلاه، تقوم شروط موضوعية تتمثل في أن تكون الاقتراحات معللة و موجزة، أن تتعلق بمادة أو مواد النص قيد الدراسة، كما يجب أن تكون المواد المضافة لها ذات صلة بالموضوع، وبالإضافة إلى ذلك هناك قيد يمكن أن تثيره الحكومة و المذكور في المادة 139 من الدستور ، المتمثل عدم قبول اقتراح أي تعديل يتضمن زيادة في النفقات أو تخفيض في الإيرادات ما لم يكن مرفقا بتدابير تغطي هذا العجز .

و بعد استلامها للاقتراحات المتعلقة بالتعديلات المحالة إليها، والمتداول بشأنها، تقوم اللجنة المختصة بتضمين تلك التعديلات في تقريرها النهائي، الذي تقدمه للمناقشة والتصويت في الجلسة العامة.

ومما سبق يتبين لنا أن التعديل الدستوري الأخير مكن أعضاء مجلس الأمة من ممارسة حقهم في التعديل و بصورة مباشرة خلال المناقشة و لو في مجالات محددة.

الفرع الثاني: التعديل غير المباشر للنصوص

لقد ثار جدل كبير بخصوص صلاحية مجلس الأمة في تعديل النصوص التي ترد إليه من الغرفة النظرية له، نظرا لعدم وجود أي نص قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 يمنع مجلس الأمة من حق التعديل .

لكن و عند صياغة النظام الداخلي لمجلس الأمة وإقراره بحق التعديل، و إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري ، أصدر هذا الأخير رأيه بعدم صلاحية مجلس الأمة بالتعديل خارج إطار اللجنة المتساوية الأعضاء².

و إذا كان التعديل الأخير قد نص صراحة عن منع مجلس الأمة من التعديل المباشر للنص الوارد من الغرفة الأخرى، فإنه وبالمقابل أبقى على حقه في الخلاف (أولا)، كما أنه مكن أعضاء المجلس غير المنتمين إلى اللجنة المختصة من تقديم ملاحظاتهم الكتابية (ثانيا).

- أنظر المادة 88 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج، العدد 53 ، المؤرخة في 1997/03/13، ص1.3
- أنظر رأي المجلس الدستوري رقم 04/م د / 98، المرجع السابق².

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

أولاً: حق الخلاف بدل حق التعديل

إذا كان الدستور لم ينص صراحة على عدم جواز التعديل بصفة مباشرة ، فإن الفقرة الثانية من المادة 28 القانون العضوي 16-12 نصت على حرمان مجلس الأمة من حق التعديل¹.

لكن ما يستشف من هذه المادة أن اللجنة المختصة عند دراستها لمشروع أو اقتراح قانون أحيل إليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، تبدي رأيها في أحكام هذا النص من خلال اقتراح تعديلات على الجلسة العامة ، تحال إلى اللجنة المتساوية الأعضاء .

إن اعتماد نظام الذهاب دون الإياب، لا يسمح للغرفة الثانية بالتعديل بصورة مباشرة، ولكن عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، مما يعطي امتيازاً للمجلس الشعبي الوطني على حساب مجلس الأمة، لكن ذلك لا يمنع هذا الأخير من المساهمة في المبادرة التشريعية من خلال اقتراح تعديلات.

و تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن للجان الأخرى غير المختصة أن تبدي رأيها لأن نص المادة 28 صريح حيث حصر الجهات التي لها حق في اقتراح التعديل.

وإذا كان المؤسس الدستوري قد حرم مجلس الأمة من حق التعديل المباشر ، فقد منحه بالمقابل صلاحية إثارة الخلاف من خلال الاعتراض على حكم أو عدة أحكام من النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، وذلك من خلال التقرير النهائي للجنة المختصة .

إن مناقشة النصوص التي وافقت عليها الغرفة الأولى من طرف مجلس الأمة ، ينتج عنها بالضرورة أحد الاحتمالين:

إما مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني دون أي تعديل، وإما عدم المصادقة على النص بنفس الصيغة، من خلال اقتراح تعديلات بخصوص الأحكام التي أعترض عليها وذلك بإلغائها أو تعويضها بأحكام أخرى، وتقديم النص المعدل إلى الجلسة العامة للتصويت عليه، والذي يقدم لاحقاً إلى اللجنة المتساوية الأعضاء باسم مجلس الأمة، و يعد هذا بمثابة إقرار لمجلس الأمة بحق التعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء.

و مما سبق نخلص إلى أنه ، حتى و إن لم يمكن المؤسس الدستوري مجلس الأمة من حق

التعديل المباشر للنص الوارد إليه من المجلس الشعبي الوطني ، فإن منحه حق الخلاف الذي يتيح له حق التعديل في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء .

¹ -تنص الفقرة 2 من المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 "لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من الغرفة الأخرى" المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

ثانيا : الحق في تقديم الملاحظات

إذا كان لأعضاء مجلس الأمة صلاحية التعديل خلال مناقشة النص في الجلسة العامة في حالة انطلاق العمل التشريعي من هذه الغرفة ، فإن الفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، نصت على حرمان هؤلاء من حق التعديل .

وفي المقابل أقر لنظام الداخلي لمجلس الأمة في مادته 63 لأعضائه الحق في تقديم الملاحظات الكتابية حول النصوص التي أعدت اللجنة المختصة بخصوصها تقريرا تمهيديا¹، على أن تقدم هذه الملاحظات في أجل ثلاثة (03)أيام من توزيع التقرير التمهيدي ، كما أضافت نفس المادة أن تودع هذه الملاحظات لدى مكتب المجلس، الذي خول له القانون صلاحية البت فيها من الناحية الشكلية والموضوعية، و في حالة القبول يحيلها إلى اللجنة المختصة للدراسة.

أما بخصوص الإجراءات المتبعة في ذلك، يشرع في المناقشة العامة في الاستماع إلى ممثل الحكومة أولا ، فمقرر اللجنة ، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم ،حيث تكون التدخلات على مجمل النص، وبعد إنهاء المناقشة يقرر رئيس الجلسة طريقة المصادقة إما على النص بكامله إذا لم تكن هناك ملاحظات أو مادة بمادة في الحالة المغايرة، وعلى إثر تدخل كلا من ممثل الحكومة فمقرر اللجنة للمرة الأخيرة يعرض النص للمصادقة.

إن حق تقديم الملاحظات الكتابية حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو التعديلات المقترحة من طرف اللجنة المختصة، هو بمثابة إقرار ضمني بحق التعديل غير المباشر، وذلك من خلال إمكانية تضمين التقرير النهائي للملاحظات الكتابية للأعضاء ، ويبقى للجنة المختصة السلطة التقديرية في إدراجها ضمن تقريرها النهائي من عدمه.

لكن إذا كانت نفس الملاحظة مقدمة من طرف عدد كبير من الأعضاء ، ففي هذه الحالة تكون اللجنة ملزمة بأخذه بعين الاعتبار مخافة عدم المصادقة على تقريرها النهائي أثناء عرضه في الجلسة العامة .

¹ تحتص المادة 60 من النظام الداخلي لمجلس الأمة "يسجل أعضاء مجلس الأمة الراغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم مسبقا في قائمة المتدخلين لدى رئاسة المجلس"، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

للإشارة فإن المؤسس الدستوري مجلس الأمة لم يقيد بأجال محددة للمصادقة على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وذلك باستثناء قانون المالية¹.

و بناء على ما سبق، فإن حق تقديم الملاحظات الكتابية، وإن كانت وسيلة غير كافية لأعضاء مجلس الأمة لإثراء النصوص القانونية، فهي تمكن مجلس الأمة من حق التعديل و لو بطريقة غير مباشرة².

المطلب الثاني: حدود ممارسة حق التعديل

رغم أن المؤسس الدستوري مكن مجلس الأمة من ممارسة حق التعديل بصورة مباشرة أو غير مباشرة، إلا أنه رسم حدوداً لهذه الصلاحية، حيث منع صراحة حق التعديل في حالات معينة (الفرع الأول)، كما جعل من ممارسة حق التعديل بالنسبة لقوانين المالية، من الصعوبة بمكان، من خلال القيود التي وضعها الدستور، عند مناقشة هذه النصوص (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المنع الصريح من حق التعديل

من بين القيود الواردة على ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل، نجد أن هناك حالات منع فيها المشرع حق التعديل، و هي حالة المصادقة على الأوامر التشريعية (أولاً)، و بمناسبة الموافقة على الاتفاقيات و المعاهدات (ثانياً).

أولاً: المصادقة على الأوامر التشريعية

بالإضافة إلى السلطة التنظيمية المستقلة، يشارك رئيس الجمهورية البرلمان في إعداد القوانين من خلال منح الدستور لرئيس السلطة التنفيذية حق التشريع بأوامر في المجالات المخصصة للبرلمان، وذلك ما نصت عليه المادة 142 من الدستور بقولها " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي أتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها ".¹

¹ -جاسين حجاب، الدور التشريعي لمجلس الأمة و مجلس المستشارين المغربي-دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، 2015/2014، ص 108.

-محمد عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة الفكر، العدد 10، جامعة بسكرة، ص 287.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

وإذا كانت هذه المادة نصت على وجوب عرض الأوامر المتخذة في الحالتين المذكورتين على البرلمان ، فإن مجلس الأمة لا يمكنه القيام بأي تعديل سواء على مستوى اللجنة أو في الجلسة العامة حتى ولو تعلق الأمر بالمجالات الثلاث التي يملك فيها حق المبادرة، فليس أمام مجلس الأمة سوى الموافقة أو عدم الموافقة.

لقد نص القانون العضوي رقم 16-12 ، على أن التصويت على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان للموافقة عليها تجرى دون مناقشة ، ولا يمكن أن تكون محل تعديل.

و يترتب على ذلك ، إما أن تتم المصادقة على النص بكامله ، دون مناقشة بعد أن يستمع إلى ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة ، و إما أن لا يوافق عليها، والملاحظ أن المادة 37 من القانون المشار إليه لم تنص على حالة عدم الموافقة ، رغم أن الدستور نص عليها صراحة¹ ، و يرجع ذلك إلى سمو مركز رئيس الجمهورية ، إذ لم يسبق في تاريخ الجزائر أن رفض البرلمان المصادقة على الأوامر المعروضة عليه.

وفي الأخير نتساءل لماذا لم يحذ34المؤسس الدستوري الجزائري حذو نظيره الفرنسي، الذي مكن أعضاء البرلمان من مناقشة الأوامر ، حيث لم تنص المادة 38 منه على عدم جواز التعديل².

ثانيا : المصادقة على المعاهدات

تصنف المعاهدات والاتفاقيات من حيث الرقابة البرلمانية إلى نوعين ، فالنوع الأول يخضع للموافقة المسبقة للبرلمان قبل التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية، وهذا ما نصت عليه المادة 149 من الدستور بقولها "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ، ومعاهدات السلم و التحالف و الاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص ، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بالتبادل الحر و الشراكة وبالتكامل الاقتصادي بعد أن توافق عليها كل غرفة " .

- أنظر المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق.¹

Art 38 C.F " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.", Op.Cit.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

أما المعاهدات التي تتناول مواضيع خارج المجالات المذكورة أعلاه فهي تخرج عن رقابة أعضاء مجلس الأمة، بحيث ينفرد رئيس السلطة التنفيذية بصلاحيته إقرارها¹.

وإذا كان النوع الأول من المعاهدات يشترط للتصديق عليه من طرف رئيس الجمهورية موافقة البرلمان، فبالمقابل نصت المادة 38 من القانون العضوي 16-12 على عدم إمكانية إجراء أي تعديل بخصوص مشاريع القوانين المعروضة على غرفتي البرلمان والمتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات، فبعد المناقشة لا يمكن لأعضاء مجلس الأمة سوى الموافقة على النص بكامله أو رفضه أو تأجيله².

أما بخصوص الإجراءات المتبعة فهي تخضع لنفس الإجراءات المتعلقة بمشاريع القوانين، حيث تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقريرها على الجلسة العامة، دون اقتراح أي تعديل. و تتميز المعاهدات التي تستوجب الموافقة عليها من طرف البرلمان عن تلك التي لا تستوجب ذلك، أن الأولى تصدر بموجب قانون، في حين أن الثانية تصدر بموجب مرسوم رئاسي. ومما سبق، يتبين لنا أن هذا النوع من النصوص، تتقيد فيه سلطة مجلس الأمة في التعديل، فلا يمكنه أن يجري أي تعديل على هذه النصوص، ومن ثم إبعاد البرلمان عن رسم السياسة الخارجية للدولة، وجعلها اختصاص حصري لرئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: المنع الضمني للتعديل في قوانين المالية

تعد الاختصاصات المالية إحدى أهم الأسس التي قامت عليها المؤسسة البرلمانية، حيث كان هو صاحب السيادة في المجال المالي، إذ كان لزاماً على السلطة التنفيذية الحصول على الموافقة الصريحة والمسبقة للبرلمان قبل تنفيذ الميزانية.

لكن وفي وقت لاحق بدأت صلاحيات البرلمان تتراجع شيئاً فشيئاً حتى أخذت الحكومة بزمام الأمور من خلال الاستحواذ على المبادرة التشريعية وخاصة في المجال المالي، حيث يقول الأستاذ

¹-ولقد حاول المجلس الشعبي الوطني خلال إعداده لنظامه الداخلي إخضاع جميع المعاهدات للموافقة المسبقة للبرلمان، إلا أن المجلس الدستوري وبعد عملية المراقبة، أصدر رأيه، بإلغاء المادة 67 التي تنص على ذلك، بحجة الإخلال بالمادة 115 من الدستور.

أنظر الرأي رقم 10/رن د /م د/2000، مؤرخ في 2000/05/13، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ج.ج. العدد 46 المؤرخة في 2000/07/30، ص 07.

²-أنظر المادة 38 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

'بيار أفريل'، " في ظل قلب المبدأ التقليدي ، لا يمكننا سوى الاعتراف للجهاز التنفيذي بالسلطة المعيارية في القانون المشترك¹، ولم يتوقف الأمر عند ذلك بل أمتد وضع قيود موضوعية تتعلق بتعديل مضمونها(أولا)، و لم يقتصر الأمر عن القيود الموضوعية بل امتد إلى القيود الإجرائية المتمثلة في تضييق الأجال الممنوحة للبرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة من أجل دراسة ومناقشة قانون المالية (ثانيا).

أولا: تعديل مضمون قانون المالية

إن قانون المالية هو عبارة عن عملية جرد لمجموع النفقات العامة والموارد المالية ، وعليه فأحكامه تتضمن جميع الإيرادات من ضرائب ورسوم وغيرها من الموارد من جهة ، و أحكام تتعلق بالنفقات المتمثلة في المصاريف المالية الموجهة لتغطية الأعباء العامة من جهة أخرى .

إن اقتراح أي تعديل من طرف أعضاء مجلس الأمة لمشروع قانون المالية ، يمس بالضرورة بالنفقات أو الإيرادات، إلا أن أحكام المادة 139 من الدستور الجزائري ، نصت صراحة على عدم قبول أي تعديل نص قانوني يترتب عنه زيادة في النفقات أو تخفيض في إيرادات الدولة ، ما لم يكن مرفوقا بتدابير تغطي هذا العجز .

إن هذا القيد ليس ابتكار جزائري، بل معمول به في معظم الدول الليبرالية ، ولقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي إلى أبعد من ذلك ، حيث ألزم مجلس الشيوخ بضرورة إدراج ضمن نظامه الداخلي إجراءات مطابقة، للتعديلات المقترحة للمادة 40 و المتعلقة بالشرط المالي².

و نظرا لكون معظم أعضاء مجلس الأمة من منتخبين محليين و معينين لا يتمتعون بخبرة كافية في المجال المالي من جهة ، وعدم وجود طاقم مساعد متخصص في مجلس الأمة من جهة أخرى ، فإن ذلك يحول دون تقديم اقتراحات تتضمن تدابير لضمان الإيرادات التي تغطي العجز الذي قد ينجر عن التعديلات المقدمة.

¹-«Cette espèce d'inversion de principe ne signifie -elle qu'on reconnaissait à l'exécutif un pouvoir normatif de droit commun » Avril Pierre, Le Parlement législateur Revue française de science politique, n°01, 1981.P.18.

²-Décision n°2006/544DC du 14/12/2006« si la question de la recevabilité financière des amendements d'origine parlementaire doit avoir été soulevée devant la première chambre qui en a été saisie pour que le Conseil constitutionnel puisse en examiner la conformité à l'article 40, cette condition est subordonnée, pour chaque assemblée, à la mise en œuvre d'un contrôle de recevabilité effectif et systématique au moment du dépôt de tels amendements » les irrecevabilités de nature constitutionnelle .Service de la séance, octobre 2009, p.12.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

ومما سبق فإن القيد المالي، يجعل أعضاء مجلس الأمة عاجزين على تقديم مساهماتهم في قوانين المالية.

ثانيا: تضيق الحيز الزمني للمصادقة على قوانين المالية

تعتبر ميزانية الدولة أداة لتحقيق الأهداف المرسومة من طرف الدولة ، حيث يتم إعدادها من طرف الحكومة و إقرارها من طرف البرلمان .

و لإعطاء الوقت الكافي لأعضاء البرلمان ، عمدت بعض الدول على وجوب إيداع مشروع قانون المالية لدى البرلمان في الدورة الربيعية التي تسبق السنة المالية المعنية ، لكن دول أخرى عمدت إلى عكس ذلك ، من خلال التضيق على البرلمان، مثل ما هو معمول به في الجزائر ، حيث يودع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني في شهر سبتمبر، مع منح البرلمان أجلا لا يتجاوز خمسة وسبعين (75) يوما للمصادقة على القانون¹.

ولقد فصل القانون العضوي 16-12 ، في مادته 44 في الأجل الممنوحة لكل غرفة ، حيث حدد سبعة و أربعين (47) يوما للغرفة الأولى ، في حين منح الغرفة الثانية عشرين (20) يوما للتصويت على قانون المالية ، وتبقى ثمانية (08) أيام للجنة المتساوية الأعضاء، في حالة عدم المصادقة في الأجل المنصوص عليها ، يصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بأمر له قوة القانون.

إن التي نص عليها المؤسس الدستوري والمشرع العضوي ، يستحيل فيها على مجلس الأمة التعديل دون تجاوز هذا الشرط الموضوعي ، أو حتى تقديم تعديلات شكلية ، خاصة وأن القانون العضوي لم يرتب أي أحكام في حالة تجاوز المجلس الشعبي الوطني الأجل على حساب الغرفة الثانية.

و غني عن البيان ، أن اقتراح أي تعديل من طرف مجلس الأمة، يعني وقوع حالة خلاف بين غرفتي البرلمان ومن ثمة اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء و ما يتبعها من إجراءات لا يمكن استقائها في المدة المقررة.

¹- تنص الفقرة التاسعة من المادة 138 من الدستور " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه"، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

وبناء على ما سبق، فإنه يستحيل على أعضاء مجلس الأمة إجراء تعديلات على قوانين المالية في ظل الشروط المنصوص عليها في الدستور والقانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان¹. ونشير إلى أن هذه الأحكام مأخوذة من النظام الفرنسي مع اختلافات طفيفة، حيث نصت المادة 47 من الدستور " .إذا لم يصادق البرلمان خلال 70 يوما من تاريخ إيداع المشروع يصدر قانون المالية بأمر"².

¹-أنظر المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق.

²-art 47 C.F "Le Parlement vote les projets de loi de finances Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de 40 jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours....., Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de 70 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ", Op-Cit.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

المبحث الثاني : إضعاف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف

إن الغاية من عرض نص قانوني على غرفتي البرلمان هي المصادقة عليه بصيغة واحدة ، و في حالة اقتراح مجلس الأمة لتعديلات على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أو اعتراضه على النص كليا أو العكس ،فهنا يثور الخلاف بين غرفتي البرلمان، و لتسوية هذا الخلاف، أعتمد المؤسس الدستوري آلية اللجنة المتساوية الأعضاء البرلمانية لحل الخلاف (المطلب الأول).

في حالة أستمرار الاختلاف ، و عدم توافق الغرفتين على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء ،تم تحييد مجلس الأمة ،حيث أوكل المؤسس الدستوري ، مصير النص إلى الحكومة لتختار بين حفظ النص أو تأهيل المجلس الشعبي الوطني(المطلب الثاني).

المطلب الأول: حل الخلاف بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني

إن عدم مصادقة مجلس الأمة على النص بالصيغة التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو العكس، من خلال إجراء تعديلات عليه ، يجعل غرفتي البرلمان في حالة خلاف (الفرع الأول)، وقد استبعد المؤسس الدستوري الجزائري حركة الذهاب و الإياب، وأعتمد اللجنة المتساوية الأعضاء المشكلة من غرفتي البرلمان لاقتراح أحكام توفيقية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دواعي الخلاف

إن إقرار النص القانوني يستوجب مصادقة غرفتي البرلمان عليه بنفس الصيغة ، و نظرا لكون المبادرة تنطلق من المجلس الشعبي الوطني كقاعدة عامة ، فإن اعتراض مجلس الأمة على أي حكم من النص يعني إثارة الخلاف بين الغرفتين ، و هنا تبرز سلطته في الاختلاف (أولا) ، ذلك لأن المؤسس الدستوري الجزائري أعتمد الإجراءات التشريعية البسيطة المتمثلة في نظام الذهاب، واستبعاده لحركة النول (ثانيا).

أولا : عدم مصادقة مجلس الأمة على النص

إن الغرض من عرض النص الوارد من المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة الوارد إليه، هو أن يحظى هذا النص بدراسة و إثراء ، وغالبا ما ينجر عن ذلك اقتراح تعديلات في التقرير النهائي المعد من طرف اللجنة المختصة، إن المادة 138 من الدستور وإن لم تقر لمجلس الأمة صراحة بحق التعديل

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

إلا أنها خولت له إمكانية إبداء رأي مخالف لرأي للمجلس الشعبي الوطني، لأن مجلس الأمة غير ملزم بالمصادقة على النص بالصيغة الواردة إليه، وهذا ما يصطلح على تسميته بسلطة الاختلاف أو الخلاف.

والخلاف بين الغرفتين قد ينشأ بمجرد عدم الموافقة عن مادة واحدة ، أو عدة مواد¹، والاعتراض يجب أن لا يكون سلبيا بل إيجابيا بتقديم البديل ، وذلك من خلال إلغاء مادة و اقتراح مادة أو مواد جديدة أو تعديلها بمواد تتناسب و مضمون النص المعدل ، كما يجب أن يتضمنه التقرير النهائي للجنة المختصة المصادق عليه من طرف الجلسة العامة بالأغلبية المطلوبة².

وبناء عليه ، فإن حق الاختلاف هو حق دستوري ، مخول لمجلس الأمة كأصل عام يقره بصفة منفردة ، دون أن يكون للحكومة حق الاعتراض عليه في غير الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك³.

و قد يكون الخلاف بسيط و شكلي، مثل تعديل الصياغة القانونية للنص أو إعادة ترتيب المواد ، وقد يكون موضوعيا كحذف مواد أو تعديلها أو زيادة مواد أخرى.

ومما سبق ، يتبين مدى سلطة مجلس الأمة في إحداث الخلاف ، دون أي قيود عدا تلك التي قررها الدستور أو القانون العضوي.

ثانيا : استبعاد حركة النول

إن نظام الذهاب و الإياب، أو ما يصطلح عليه بحركة النول ، يعني أن النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى و كان محل تعديل لأحكامه من طرف الغرفة الأخرى ، يجب أن يعود إلى الغرفة الأولى لكي تصوت عليه بالصيغة المعدلة، وهكذا يبقى النص بين وذهاب وإياب إلى غاية المصادقة عليه من طرف الغرفتين بنفس الصيغة ، ويتم اعتماد هذه النظام كآلية لحل الخلاف في الدول التي تساوي بين غرفتي البرلمان من خلال منحهما نفس الصلاحيات في التعديل كما هو معمول به في النظام الفرنسي⁴.

- سعاد عمير، المرجع السابق ، ص 185 .¹

²بالرجوع إلى الفقرة 4 من المادة 138 من الدستور، تولى المؤسس الدستوري عن نصاب 3/4 للمصادقة على القوانين من طرف مجلس الأمة، و اعتمد الأغلبية البسيطة والأغلبية المطلقة حسب الحالة و المعمول بها في المجلس الشعبي الوطني المرجع السابق.

³-حالات المصادقة دون مناقشة هي المصادقة على الأوامر والموافقة على المعاهدات، المشار إليها في المبحث السابق.

⁴Art45 alinéa 1 C.F « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique ». Op. Cit.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

أما المؤسس الدستوري الجزائري وفي غياب المساواة بين غرفتي البرلمان يجعل من نظام الذهاب والإياب أمرا مستبعدا وغير قابل للتطبيق، وذلك في ظل عدم تمتع الغرفة التي يرد إليها النص من الغرفة الأخرى بحق التعديل المباشر للنص¹، وهذا ما ينطبق على مجلس الأمة لأن عدا النصوص المتعلقة بالمجال المحلي، و التي لا تتعدى الثلاث، فإن باقي النصوص تنطلق من المجلس الشعبي الوطني .

إن استبعاد حركة النول في النظام الجزائري، يرجع كون هذه الآلية تؤدي إلى عرقلة تدفق النصوص و هذا لا يلائم الدول التي اعتمدت نظام الغرفتين حديثا².

ومن نتائج اعتماد النظام الذهاب دون الإياب في العمل التشريعي بالجزائر، أن مصادقة أعضاء مجلس الأمة على التقرير النهائي للجنة المختصة المتضمن لتعديلات ، يؤدي لا محالة إلى الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني.

إن خصوصية نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر المبني على أن آلية فض الخلاف بين الغرفتين تتمثل في اللجنة المتساوية الأعضاء .

الفرع الثاني : اللجنة المتساوية الأعضاء : كآلية لحل الخلاف

رغم أن اللجنة المتساوية الأعضاء هي هيئة برلمانية، فإن تحريكها ليس من اختصاص البرلمان حيث منح الدستور الوزير الأول صلاحية استدعاء هذه اللجنة (أولا)، في حين أن تشكيلها يعود إلى الغرفتين مناصفة ، أما دراستها للنص فتتخصص في أحكام المواد محل الخلاف (ثانيا).

أولا :إستدعاء اللجنة للإجتماع: صلاحية الوزير الأول

يتوقف تحريك اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء على رغبة الحكومة في إيجاد صيغة لتجاوز الاختلاف، حيث لا يمكن لهذه اللجنة أن تتشكل إلا في حالة استدعائها من الوزير الأول.

إن منح الدستور صلاحية تحريك هذه اللجنة إلى ممثل السلطة التنفيذية يدل عن تأكيد توجه المؤسس الدستوري في عقلنة العمل البرلماني والتحكم في مصير المبادرة التشريعية، فقد نصت الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور على أنه في حالة الخلاف بين الغرفتين تجتمع اللجنة المتساوية

¹-أنظر الفقرة الثانية من المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق.
²-الامين شريط، بعض جوانب التأسيسية لمجلس الأمة ، مقال منشور بمجلة مجلس الأمة، العدد12، 2008، ص 19 .

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

الأعضاء بطلب من الوزير الأول ، فاللجنة وحسب صريح النص لا يمكنها أن تجتمع دون هذا الطلب، وهذا ما أعادت التأكيد عليه المادة 88 من القانون العضوي 16-2¹، دون أن تضيف تفاصيل أخرى.

وكان من الأجدر أن تحدد الآجال التي يتوجب على الوزير الأول استدعاء اللجنة خلالها، رغم أن المادة 35 من مشروع تعديل الدستور كانت تنص على ذلك².

و إذا كان الدستور الفرنسي بعد تعديل 1993 قد منح لرئيسي غرفتي البرلمان صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة الخلاف على اقتراح قانون³، فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقتنع بعد بضرورة إشراك كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة في استدعاء اللجنة المعنية بتسوية الاختلاف.

و لقد أظهرت الممارسات أن الوزير الأول كثيرا ما يماطل في استدعاء اللجنة المتساوية ، و من أمثلة ذلك ، تحفظ مجلس الأمة على مواد في القانون الأساسي للقضاء بتاريخ 12/09/1999، إلا أن رئيس الحكومة لم يستدع اللجنة إلا بعد مرور حوالي أربعة (04) سنوات وذلك في 03/09/2003 ،

و في قانون التنظيم القضائي، إذ كان تحفظ مجلس الأمة في تاريخ 19 مارس 1999 ،في حين تم استدعاء اللجنة في 28/01/2003، و لعل المثال الحي على أن تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء يخرج عن إرادة البرلمان و يخضع للسلطة التقديرية للوزير الأول -رئيس الحكومة سابقا-، هو عدم استدعاء اللجنة إلى غاية يومنا هذا بخصوص القانون المتعلق بالإشهار، الذي تحفظ عليه مجلس الأمة بتاريخ 29/07/1999⁴.

إن عدم إشراك رئيس غرفتين البرلمان في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف بين الغرفتين رغم التعديلات المتتالية، يطرح عدة تساؤلات حول الدور المتنامي للسلطة التنفيذية في التحكم في الإجراءات التشريعية.

¹تنص المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 "يبلغ طلب الوزير الأول المتعلق باللجنة المتساوية الأعضاء، طبقا للشروط المنصوص عليها في الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور إلى رئيس كل غرفة"، المرجع السابق.
²تنص الفقرة 8 من المادة 35 من مشروع التعديل الدستوري المؤرخة في 15/05/2014 "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين ، يطلب الوزير الأول ، في مدة أقصاها ثلاثون يوما ، اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف"، بموقع الرئاسة موقع رئاسة الجمهورية. www.el-mouradia.dz

³-Art 45 alinéa 2 C.F «Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées,....., le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion" Op.Cit..

⁴ عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير-جامعة الجزائر، 2014-2015، ص 109.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

ثانيا: حرية التشكيل وتحديد موضوع التداول

إذا كان تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء من اختصاص الوزير الأول ، فإن البرلمان حر في تشكيلتها واختيار أعضائها ، كما أن اللجنة ملزمة بدراسة الأحكام محل الخلاف دون بقية النص¹.

فقد نص القانون العضوي 16-12 المنظم لعمل غرفتي البرلمان في مادته 89، على أن اللجنة تتكون من عشرين (20) عضوا ،حيث أن كل غرفة ممثلة بعشرة (10) أعضاء² ، بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء آخرين احتياطيين.

وتختلف طريقة تعيين الأعضاء حسب كل غرفة ، فبالنسبة لممثلي مجلس الأمة في اللجنة ،يراعى فيها بعض الضوابط، مثل أن يكون خمسة (05)منهم على الأقل من أعضاء اللجنة المختصة من بينهم رئيس اللجنة في حين يعين باقي الأعضاء عن طريق الانتخاب بعد اقتراحهم من طرف مكتب المجلس، أما المجلس الشعبي الوطني فيتم تعيينهم مباشرة من طرف مكتب المجلس، على أن يكون نصفهم من اللجنة المختصة .

ومما سبق ، يلاحظ أن ممثلي مجلس الأمة يعينون عن طريق الانتخاب ،في حين أن مكتب المجلس الشعبي الوطني يتولى تعيين ممثليه، وذلك طبقا للنظام الداخلي لكل غرفة .

يعقد الاجتماع الأول للجنة باستدعاء من العضو الأكبر سنا ،و يخصص لانتخاب مكتب اللجنة، حيث ينتخب رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء من بين ممثلي الغرفة التي يعقد في مقرها اجتماع اللجنة ، في حين ينتخب نائب الرئيس من ممثلي الغرفة الأخرى إضافة إلى مقررين إثنين (02) ، ويشكل كل هؤلاء مكتب اللجنة³، أما اجتماعات اللجنة المتساوية الأعضاء فتعقد بالتداول في مقري غرفتي البرلمان، وتخضع اللجنة في أعمالها للنظام المطبق على اللجان الدائمة المختصة للمجلس الذي يعقد في مقره الاجتماع.

ولقد ألزم المشرع اللجنة بضرورة الاجتماع خلال خمسة عشر (15) الموالية لتبليغ طلب الوزير الأول لرئيسي غرفتي البرلمان طبقا للفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور، و الفقرة الثانية من المادة 88 من القانون العضوي 16-12⁴.

¹-أنظر المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-12،المرجع السابق.

²-أنظر المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق.

³- أنظر المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

⁴-تنص الفقرة الثانية من المادة88 من القانون العضوي رقم 16-12 " تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تبليغ الطلب " ، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

وتجدر الإشارة إلى أن القانون العضوي 99-02 الملغى ، نص في مادته 120 على أجل عشرة (10) أيام، لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من طلب الوزير الأول، وبعد استكمال الإجراءات المتعلقة باستدعاء أعضاء اللجنة وتشكيل مكتبها ،تجتمع اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء وفق ما تم شرحه سابقا ، كما أوجب الدستور على اللجنة إنهاء أشغالها في مدة لا تتجاوز خمسة عشرة (15) يوما في كل الأحوال .

وبعد إحالة النص إلى اللجنة،تشرع هذه الأخيرة في دراسة الأحكام محل الخلاف دون بقية النص¹، وذلك من أجل اقتراح أحكام توفيقية.

و لقد منح المشرع الحق لأي عضو من الحكومة حضور أشغال اللجنة دون تحديد العدد أو الوزير المعني ، ذلك باعتبار أن الحكومة هي صاحبة الولاية العامة في مرافقة المبادرة التشريعية في جميع مراحلها، في حين حرم أصحاب اقتراح القانون البرلمانين من ممارسة هذا الحق²، كما يمكن للجنة الإستماع إلى لأي عضو من البرلمان أو أي شخص آخر مفيد لأشغالها³ .

أما في ما يخص التداول ، المناقشة والتصويت على الأحكام التوفيقية، فهو من اختصاص أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء دون غيرهم .

واللجنة عند دراستها للنص محل الخلاف لها حرية مطلقة في المواد التي لم تتوافق عليها الغرفتان ، بحيث يمكنها الإبقاء على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، أو التعديلات التي اقترحتها مجلس الأمة ، أو اقتراح مواد جديدة محل الأحكام المختلف فيها شريطة أن تتوافق وموضوع النص الأصلي.

وتجدر الإشارة إلى أن رأي اللجنة المتساوية الأعضاء لا يعبر عن رأي مجلس الأمة، بل هو إطار يمكن لهذا الأخير من خلاله اقتراح التعديل الذي يراه مناسبا لأن اللجنة المتساوية الأعضاء هي هيئة برلمانية مستقلة أنشأها الدستور من أجل إمكانية اقتراح حل توفيقى بين غرفتي البرلمان .

أما النتائج التي توصلت إليها اللجنة بعد المناقشة فإنها تقضي إلى أمرين، فقد يتفق أغلبية أعضائها على صيغة موحدة للأحكام محل الخلاف وهو الاحتمال الغالب، وإما أن تقشل اللجنة في ذلك ، حيث يتمسك ممثلو كل غرفة برأيه ، وهو الاحتمال الذي لم يشر اليه المؤسس الدستوري .

¹-أنظر المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-12 ، المرجع السابق.

²-أنظر المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

³- أنظر المادة 94 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

المطلب الثاني: مجلس الأمة بين المصادقة و التحييد

إن التوصل إلى حل توفيقى للأحكام محل الاختلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، لا يعني انتهاء الخلاف فلا بد من عرض النص من جديد على الغرفتين (الفرع الأول) ، فعند مناقشة النص المقترح من طرف اللجنة قد يصطدم باعتراض إحدى الغرفتين فنكون أمام حالة استمرار الخلاف (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عرض النص على الغرفتين

بعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أعمالها ترسل النص الى الوزير الأول عن طريق رئيس الغرفة التي عقد الاجتماع في مقرها¹، من أجل إعادة عرضه على المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة للموافقة عليه (أولاً)، ولا يمكن للغرفتين القيام بأي تعديل على النص المقترح دون موافقة الحكومة (ثانياً).

أولاً: مناقشة النص محل الخلاف

إن توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص توفيقى لا يمكن إقراره إلا بعد التصويت و المصادقة عليه من طرف غرفتي البرلمان على التوالي بنفس الصيغة وفي هذا السياق نصت المادة 96 من القانون العضوي 16-12 على وجوب عرض النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه، حيث تبت كل غرفة في التعديلات التي مست المواد محل الخلاف، ثم المصادقة على النص كاملاً².

و مناقشة التعديلات تأخذ نفس الإجراءات المتبعة لدراسة اقتراح أو مشروع قانون جديد، فإذا كان موضوعه إحدى المجالات الثلاث المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور يعرض النص على مجلس الأمة أولاً ، أما إذا تعلق بغيرها من المجالات فتبدأ المناقشة من المجلس الشعب الوطني، حيث تقوم اللجنة المختصة بإعداد تقرير حول الأحكام التوفيقية المتعلقة بالمواد محل الخلاف ، دون أن تمتد إلى بقية النص لمناقشته على مستوى الجلسة العامة ، وبعد التصويت عليه من طرف الغرفة الأولى،

¹-أنظر المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12، المرجع السابق.

²- تنص المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12 "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور. تبت كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص كاملاً". المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

يحول النص إلى الغرفة الثانية ، من أجل القيام بنفس الإجراءات التي تمت على مستوى الغرفة الأولى، و ليتم إقرار النص لابد أن يصوت عليه بنفس الصيغة.

و النتائج المحتملة لمناقشة الغرفتين للأحكام التوفيقية فلا تخرج عن موافقة الغرفتين على الصيغة المقترحة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو مصادقة الغرفتين على صيغة معدلة للأحكام التوفيقية، بموافقة الحكومة، و في هاتين الحالتين لا يطرح أي إشكال ، حيث تستكمل الإجراءات لإقرار القانون من طرف الحكومة.

أما في حالة اعتراض إحدى الغرفتين على النص التي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أُدخلت عليه تعديلات دون موافقة الحكومة، فنكون أمام حالة استمرار الخلاف.

وما يلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري نص على إمكانية تعديل النص التوفيقى من مجلس الأمة، لكن السؤال الذي يطرح نفسه ما هو مصير النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و أدخل عليه مجلس الأمة تعديلات بموافقة الحكومة ؟

ثانيا :عدم إمكانية إدخال أي تعديل دون موافقة الحكومة

الأصل أن البرلمان حر في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه ، لكن المؤسس الدستوري الجزائري نص على حالات قيد فيها هذه الصلاحية، فهناك حالات تمنع فيها التعديلات بصفة مطلقة ، فليس أمام البرلمان سوى المصادقة على النص كما هو أو الرفض، أي التصويت دون مناقشة، وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

و هناك حالة لا يمكن فيها للبرلمان التعديل إلا بموافقة الحكومة، و هو ما نصت عليه الفقرة السادسة للمادة 138 من الدستور¹، فرغم إقراره بصلاحية البرلمان بتعديل النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء ، إلا أنه قيد هذه الصلاحية بشرط موافقة الحكومة.

وبناء عليه ، فإذا أُدخلت الغرفة الأولى تعديلا و لم توافق عليه الحكومة فلا يعرض على الغرفة الثانية أصلا، حتى وإن كانت هذه الأخيرة موافقة على ذلك لأن هذا القيد دستوري تستطيع الحكومة أن تدفع به في أي مرحلة من مراحل التشريع أمام المجلس الدستوري.

¹-الفقرة 6 من المادة 138 من الدستور "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا موافقة الحكومة"، المرجع السابق .

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

ومما سبق نخلص إلى أن النص التي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء هو ملك للبرلمان ، بمعنى أن هذا الأخير يملك سلطة إقراره ، أما إذا أدخل عليه تعديلات ولو بسيطة يصبح مصيره بيد الحكومة ، حيث يمكنها أن توافق عليه ، كما يمكنها المؤسس الدستوري صلاحية سحب النص.

ومهما يكن من أمر ، فهناك تفوق للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة ، لأن القاعدة العامة أن النصوص تنطلق من الغرفة الأولى، و بالتالي فإن نص الصلح لا يصل إلى الغرفة الثانية ما لم تصوت عليه الغرفة الأولى، كذلك الحال عند عدم موافقة الحكومة على تعديلات الغرفة الأولى ، و هذا ما يؤكد مدى ارتباط صلاحية التعديل بحق المبادرة.

وفي حالة استمرار الخلاف ، أحدث التعديل الدستوري الأخير آلية جديدة لإقرار النص ، يتوقف إعمالها عن الحكومة .

الفرع الثاني: استمرار الخلاف وتحييد مجلس الأمة

قبل تعديل 2016 ، لم يكن هناك حل لتمرير أي مبادرة إذا لم تتوافق الغرفتان على الأحكام التي توصلت إليها اللجنة المتساوية الأعضاء حيث تكون أمام حالة انسداد ، أما حالياً فقد تغير الأمر وأصبح بإمكان الحكومة تجاوز هذه الوضعية، فمن خلال الأحكام الجديدة أجاز المؤسس الدستوري للوزير الأول منح الكلمة الأخيرة للفصل نهائياً للمجلس الشعبي الوطني (أولاً) ، أما إذا كانت الحكومة لا ترغب في تمرير المبادرة فيمكنها سحب النص (ثانياً) .

أولاً : تأهيل المجلس الشعبي الوطني

اعتمد التعديل الدستوري لسنة 2016 آلية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان و ذلك في حالة فشل التوافق على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء و تتمثل هذه الآلية في منح الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني، حيث جاء في الفقرة السابعة من المادة 137 من الدستور " وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين ، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً " ، و هو نفس مضمون المادة 97 من القانون العضوي 16-12¹.

¹ -تنص المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12 " إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، أو إذا أصر الخلاف بين الغرفتين ، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً..."، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

إذا فمضمون الأحكام المنصوص عليها أعلاه، تقتضي أنه يجب اللجوء أولاً لحل الخلاف إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، وفي حالة عدم توافق غرفتي البرلمان على صيغة موحدة ، يمكن للحكومة إعطاء كلمة الفصل إلى الغرفة الأولى ، إذا فهو إجراء اختياري وليس إجباري بالنسبة للحكومة.

وبناء عليه ، إذا ما رغبت الحكومة في تمرير المبادرة ،تقوم بعرض النص التوفيقى على المجلس الشعبى الوطنى للتصويت عليه ، وأما إذا كان اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء محل رفض من طرف هذا المجلس فيمكن للحكومة أن تعرض النص الأخير الذى صوت عليه .

ولقد نقل المؤسس الدستورى الجزائرى هذا الآلية من الدستور الفرنسى ، حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 45 على أنه " إذا فشلت اللجنة المشتركة في الاتفاق على نص مشترك أو إذا لم يتم تمرير على النحو المنصوص عليه في الفقرة السابقة ، يجوز للحكومة بعد قراءة أخرى من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائياً" ¹.

إن اعتماد آلية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبى الوطنى للفصل نهائياً هو إضعاف للمركز التشريعى لمجلس الأمة في حالة الاختلاف، فبعدما ما كان مجلس الأمة و بمفرده يمكنه عرقلة أي اقتراح أو مشروع قانون ، تم تجريده من هذه الآلية وأصبح إعمالها يتوقف على رغبة الحكومة في ذلك.

ثانياً: سحب النص سلطة تقديرية للحكومة

من مظاهر تحكم الحكومة في مصير النص التشريعى خاصة بعد عدم التوافق على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، أن إخطار المجلس الشعبى الوطنى للفصل نهائياً هو إجراء غير ملزم للحكومة ، وبالتالي إذا لم تكن ترغب في ذلك ، يمكنها سحب النص استناداً إلى المادة 138 من الدستور².

إن منح الحكومة صلاحية سحب النص، في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين دون مراعاة الجهود التي بذلها أعضاء البرلمان على مستوى اللجان المختصة والجلسات العامة ،يعتبر إجحافاً في حق البرلمان، حيث كان على المؤسس الدستورى منح فرصة أخرى للبرلمان من خلال قراءة ثانية ، مثل ما ذهب إليه الدستور الفرنسى ، خاصة وإن كان الاختلاف بسيطاً أو شكلياً يمكن تجاوزه، كما أن سلطة

¹-art 45 C.F « ... si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté [...], le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement... »?Op.Cit.

²تنص الفقرة الثامنة من المادة 138 من الدستور " .. ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبى الوطنى "، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

سحب النص الممنوحة حصرا للحكومة ، كان من الأجر أن تمنح لأصحاب المبادرة التشريعية إذا ما تعلق الأمر باقتراح قانون .

وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة لا يمكنها سحب النص إلا في الحالات التالية:-إذا رفضت إحدى غرفتي البرلمان التصويت على الأحكام التوفيقية المقترحة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء أو الصيغة المعدلة بموافقة الحكومة .

إذا رفضت الحكومة التعديلات التي قامت بها إحدى الغرفتين على الأحكام التي أقرتها اللجنة المتساوية الأعضاء .

وبخصوص الآثار المترتبة عن سحب النص، فتمثل في عدم إمكانية إعادة عرض النص على البرلمان خلال 12 شهرا من تاريخ السحب، طبقا للمادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12¹.

¹-تنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 "لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمون نظير مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا"، المرجع السابق.

الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار

خلاصة الفصل الثاني

في ظل تقاسم صلاحية المبادرة التشريعية بين الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني، و التغيب شبه الكلي لمجلس الأمة في المراحل الأولى للمبادرة بالنص القانوني، خول المؤسس الدستوري الجزائري لهذه الغرفة البرلمانية المساهمة في التشريع ، من خلال تمكينها من حق التعديل .

وتختلف مدى صلاحية مجلس الأمة في ممارسة هذا الحق بحسب الغرفة التي انطلق منها العمل التشريعي، نظرا لاعتماد التعديل الدستوري 2016 لنظام الذهاب في اتجاهين.

ففي حالة تعلق المبادرة التشريعية بالمجالات المنصوص عليها في المادة 137، وهي التنظيم المحلي ، التهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي حيث تنطلق الإجراءات التشريعية من الغرفة ذاتها ، يتمتع مجلس الأمة بصلاحيات كاملة في التعديل لارتباط حق التعديل المباشر بحق المبادرة، أما في حالة انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني ، فالحال بقي كما كان عليه قبل التعديل ، حيث يمارس صلاحية التعديل غير المباشر ، من خلال أعمال حقه في الخلاف .

إن حق التعديل الذي يتمتع به مجلس الأمة ليس حقا مطلقا، بل أحاطه المؤسس الدستوري بمجموعة من القيود، إذ نص على حالات يمنع فيها صراحة على مجلس الأمة التعديل كليا ، كما وضع شروطا أخرى يصعب تحقيقها لتعديل قوانين المالية، و هي بمثابة منع ضمني لممارسة حق التعديل .

ومن بين الأحكام الجديدة التي تضمنها التعديل الدستوري 2016، والتي تمس بمركز الأمة في مرحلة الإقرار، تخفيض النسبة المطلوبة للمصادقة على النصوص من الأغلبية الموصوفة 3/4 أعضاء المجلس إلى نسبة التصويت المعتمدة في المجلس الشعبي الوطني، أي الأغلبية البسيطة بالنسبة للقوانين العادية والأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية، أما في حالة استمرار الخلاف تم تحييد مجلس الأمة، من خلال إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني للفضل نهائيا، و ذلك في حالة عدم توافق الغرفتين على الأحكام المقترحة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء و استمرار الخلاف، وفي حالة عدم رغبة الحكومة في تمرير النص يمكنها سحب النص.

إن هذه الأحكام الجديدة، تضعف من مركز مجلس الأمة خاصة في مرحلة إقرار النصوص، وذلك من خلال تجريده من آلية الاعتراض على النصوص القانونية.

خاتمة

خاتمة

إن إنشاء غرفة برلمانية ثانية في الجزائر كان الهدف منه الحفاظ على استمرارية الدولة وضمن التوازن بين مؤسسات ، في حين لم يولي المؤسس لدستوري الجزائري أهمية للدور التشريعي لمجلس الأمة خاصة في مرحلة المبادرة حيث لم تتمح له تلك الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي .

فقبل التعديل الدستوري الأخير تم إقصاء مجلس الأمة ، من المبادرة بالنص القانوني وذلك لعدة أسباب منها، غموض و تعارض مواد الدستور، وكذا اعتماد الإجراءات التشريعية البسيطة في الاتجاه الواحد التي لا تسمح الغرفة الثانية بممارسة هذا الحق .

بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 ، منح مجلس الأمة صلاحية المبادرة التشريعية في مجالات محدودة وهي: التنظيم المحلي ، التهيئة الإقليمية و التقسيم الإقليمي وأحاطها بمجموعة من القيود.

أما في مرحلة المناقشة والتصويت، فلم يتغير الأمر كثيرا، مقارنة ما كان عليه الحال من قبل ، عدا حق التعديل المباشر للنصوص المتعلقة بالمجالات الثلاث المذكورة أعلاه ، في حين أن النصوص الأخرى لا يمكن لمجلس الأمة ممارسة حق التعديل فيها إلا عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء .

ولقد أورد المؤسس الدستوري أحكاما جديدة تتعلق بحل الخلاف بين غرفتي البرلمان ، ففي حالة عدم التوافق على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء ، يمكن للحكومة أن تعطي الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا.و من خلال هذه الدراسة توصلت الى النتائج التالية :

1-إن الغاية الأساسية من إنشاء غرفة برلمانية ثانية في الجزائر هي حفظ التوازن بين المؤسسات، ضمان استقرارها و استمرارية الدولة و عقلنة العمل التشريعي .

2-من خلال الدور التشريعي المحدود لمجلس الأمة الذي منحه التعديل الدستوري لسنة 2016، خاصة في مرحلة المبادرة ، تبدو جليا إرادة المؤسس الدستوري في إبقاء التفاضل بين غرفتي البرلمان، لأن المجالات التي يمكن لمجلس الأمة المبادرة فيها ، محدودة جدا كما أنها تقنية يصعب فيه على الأعضاء اقتراح قوانين.

3-إن القيود الإجرائية والموضوعية الواردة على حق اقتراح القوانين ، تؤكد توجه المؤسس الدستوري في تضيق صلاحية البرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة في المبادرة التشريعية ، وجعلها عمليا اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية .

4-إن تخفيض النسبة المطلوبة للمصادقة في مجلس الأمة من ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) أعضاء مجلس الأمة إلى الأغلبية البسيطة والأغلبية المطلقة ، له دلالة على توجه المؤسس الدستوري بخصوص دور

المجلس في مرحلة الاستقرار و عقلنة الأجراء التشريعي.و لتعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة نورد في ما يلي جملة من التوصيات:

- المساواة بين الحكومة و غرفتي البرلمان بخصوص تحديد وضبط جدول أعمال كل من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني، و ذلك من خلال الموازنة في دراسة مشاريع القوانين و المبادرة البرلمانية.

- منح دور أكبر لمجلس الأمة في مرحلة المبادرة بالتشريع من خلال تمكين أعضاء المجلس من اقتراح القوانين في المجالات المنصوص عليها في المادتين 140 و 141 من الدستور لتحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان.

-من أجل تحسين الأداء التشريعي للبرلمان بصفة عامة و مجلس الأمة بصفة خاصة ، بات من الضروري تعديل شروط الترشح لعضوية مجلس الأمة، خاصة ما تعلق منها بالمستوى التكويني .

-تخفيض العدد المطلوب لقبول اقتراح قانون من عشرون(20) عضوا إلى عشرة(10) أعضاء من مجلس الأمة لكون عدد أعضائه يساوي نصف (2/1) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، لتشجيع مساهمة المجلس في المبادرات البرلمانية .

-توسيع الآجال الممنوحة لمجلس الأمة للمصادقة على قانون المالية ، لأن عشرون (20) يوما المقررة لا تكفي للدراسة مشروع القانون وإحداث تعديلات .

-تمكين أعضاء مجلس الأمة من ممارسة حق تعديل النصوص الواردة من المجلس العبي الوطني من خلال اعتماد نظام الذهاب والإياب مرة واحدة على الأقل.

- تقييد رئيس الحكومة بأجل يلزم خلاله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وتوسعة حق الإخطار ليشمل كلا من رئيسي غرفتي البرلمان خاصة في حالة ما إذا كان النص موضوع الخلاف مبادرة برلمانية.

و في الأخير نشير إلى أنه لا يمكن تجسيد هذه التوصيات وتفعيل الدور التشريعي لمجلس الأمة، ما لم تكن هناك إرادة حقيقية من طرف السلطة، خاصة ما تعلق منها بترقية العمل البرلماني.

قائمة المصادر والمراجع-

1- النصوص القانونية :

- دستور 1963، المؤرخ في 1963/11/28، ج.ر.ج.ج، عدد 64، المؤرخة في 1963/09/10 .
- أمر رقم 76-97 المؤرخ في 1976//11/22، المتضمن إصدار دستور 1976، ج.ر.ج.ج، عدد 94، المؤرخة في 1976/11/24.
- المرسوم رقم 89-18، المؤرخ في 1989/02/28، المتضمن إصدار دستور 1989، ج.ر.ج.ج، عدد 09، المؤرخة في 1989/03/01.
- المرسوم الرئاسي رقم 438-96 ، المؤرخ في 1996/12/01، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 76، المؤرخة، في 1996/12/06.
- القانون رقم 02-03 المؤرخ في 2002/04/10، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 25، المؤرخة في 2002/04/14 .
- القانون رقم 08-19 المؤرخ في 2008/11/15، المتضمن التعديل الدستوري ج.ر.ج.ج، عدد 63 ، المؤرخة في 2008/11/16.
- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06، التضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج، عدد 14، المؤرخة في 2016/03/07 .
- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 2016/08/25 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ج.ج، عدد 50، المؤرخة في 2016/08/25 .

-النظام الداخلي لمجلس الأمة ، ج.ر.ج.ج، عدد 08، المؤرخة في 1998/02/18 .

-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، ج.ر.ج.ج، عدد 53، المؤرخة في 1997 /08/13.

2- الإجتهد الدستوري

- الرأي رقم 04/ رن د /م د/ 98 ، مؤرخ في 1998/02/10، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 08 المؤرخة في 1998/02/18.

- الرأي رقم 10/ رن د /م د/ 2000 ، مؤرخ في 2000/05/1013، يتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 2000/07/30.
- الرأي رقم 01/ 16 / ر.ت.د.م د ، المؤرخ في 2016/01/28 المتعلق بمراقبة مشروع التعديل الدستوري الجريدة الرسمية رقم 06، المؤرخ في 2016/02/03.

3: الرسائل و المذكرات

- ابتسام العقون: "مبدأ سيادة البرلمان في التشريع الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2015/2014.
- رابح شامي: "مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2012/2011.
- سعيد أصيف: "البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996"، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2016.
- عبد القادر مداني: "حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة اجستير، جامعة الجزائر، 2014/ 2015.
- محمد عمران بوليفة: "البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي"، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة-2014/2015.
- "مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي"، رسالة مذكرة ماجستير ،جامعة قسنطينة، 2001/2000 .
- محمد منير حساني: "أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري"، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2016/2015.
- نعيمة جعفري: "المركز الدستوري للغرفة الثانية-دراسة مقارنة-"، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، 2015/2014 .
- ياسين حجاب: "الدور التشريعي لمجلس الأمة و مجلس المستشارين المغاربة-دراسة مقارنة-"، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة ، 2014/2015 .

4- الكتب :

- عبد الله بوقفة: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري"، دراسة مقارنة (د.ط)، دارهومة للطباعة، 2002، الجزائر، ص124.
- سعاد عمير: " الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري، دار الهدى، (د.ط) عين مليلة الجزائر، 2009.
- سعيد بوشعير: "النظام السياسي في الجزائر، دراسة تحليلية لنظام الحكم في ظل دستور 1996، الجزء 4، (د ط)، د.م.ج، 2013 الجزائر.
- عقيلة خراشي: " العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، (د.ط)، دارالخلدونية، الجزائر، 2007
- . " مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري "، (د.ط)، دار الخلدونية، الجزائر، 2013 .

5: المقالات والدوريات.

- الأمين شريط : " بعض جوانب التأسيسية لمجلس الأمة ،مقال منشور بمجلة مجلس الأمة، العدد12.
- " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري-دراسة مقارنة-"، بمجلة الوسيط ،العدد 10 ،سنة 2014 .
- شريف كايس: " الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة " ، مجلة الوسيط ، العدد 2015/12 .
- بوزيد الأزهاري: " الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور"، مجلة الفكر البرلماني، العدد رقم 2004/07.
- محمد عمران بوليفة : " الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية" ، مجلة الفكر ، العدد 10، جامعة بسكرة .
- محمود عباس محسن: " اقتراح القوانين بين المبادرة البرلمانية والمبادرة الحكومية " ، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية أ /قسم العلوم الاقتصادية و القانونية، جامعة بغداد، العدد- 11 جانفي 2014.

- مسعود شيهوب : " المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية " ،
ملتقى "العملية التشريعية و التعديلات" مجلة الوسيط ، عدد 10 / 2013 .
- وليد شريط: " الثنائية البرلمانية في ظل النظام الدستوري الجزائري " ،المبررات وواقع العلاقة
بين غرفتي البرلمان ،www.majlelouma.dz.
- إصدارات مركز الدراسات وأبحاث السياسة الجنائية بمديرية الشؤون الجنائية والعفو سلسلة
نصوص قانونية ، وزارة العدل ، المغرب ، العدد 19 / 2011.

6-المراجع باللغة الفرنسية:

- Constitution française 1958 .
- Règlement de sénat de la Belgique, Imprimerie
Centrale de La Chambre des Représentants, Bruxelles ,
2016
- Avril Pierre, "Le Parlement législateur", revue
française de science politique, 31^eannée, , n°01, 1981.
- les irrecevabilités de nature constitutionnelle,
service de la séance, octobre 2009 , p12

7- المواقع الإلكترونية

- www.el-mouradia.dz
- www.majliselouma.dz.
- www.apn.dz.
- www.mrap.dz
- www.senat.fr.
- www.conseil constitutionnel.fr
- www.constituteproject.org/constitution/jordan-
2011.
- www.constituteproject.org/United-States-of-
America.

الفهرس

01	مقدمة
06	الفصل الأول مساهمة مجلس الأمة في المبادرة بالتشريع
07	المبحث الأول المبحث الأول المبادرة التشريعية لمجلس الأمة من المنع إلى الإقرار
07	المطلب الأول المطلب الأول المنع من المبادرة التشريعية - قبل تعديل 2016-
07	الفرع الأول الفرع الأول الإقصاء نتيجة لتعارض مواد الدستور.
07	أولا النص على حق المبادرة.
08	ثانيا الإقصاء من المبادرة
09	الفرع الثاني الإقصاء نتيجة الهندسة التشريعية
09	أولا نظام الذهاب في اتجاه الواحد
10	ثانيا النظرة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي الوطني
11	المطلب الثاني الإقرار بالمبادرة المعيارية
11	الفرع الأول الإقرار بالتشريع العادي
11	أولا التأهيل الجزئي لمجلس الأمة
12	ثانيا التبريرات و الأسس
13	الفرع الثاني الإقرار بالمبادرة بالتعديل الدستوري
13	أولا الإقرار النظري بالتعديل الدستوري
14	ثانيا الصعوبات العملية
16	المبحث الثاني: محدودية المبادرة التشريعية لمجلس الأمة
16	المطلب الأول نطاق وضوابط المبادرة
19	الفرع الأول ضوابط المبادرة التشريعية
16	أولا الضوابط الموضوعية
18	ثانيا الضوابط الشكلية
18	الفرع الثاني تضيق نطاق المبادرة التشريعية
18	أولا المجال المحصور للمبادرة
19	ثانيا المفاضلة الصالح المجلس الشعبي الوطني
20	المطلب الثاني القيود الواردة هلى سلطة المبادرة
20	الفرع الأول استبعاد النص" من إعتراض الحكومة إلى القيد المالي
20	أولا إعتراض الحكومة على النص
21	ثانيا القيد المالي
22	الفرع الثاني مشاركة الحكومة في ضبط جدول الأعمال
22	أولا هيمنة الحكومة على جدول الأعمال
23	ثانيا الأولوية لمشاريع الحكومة

26	الفصل الثاني مركز مجلس الأمة في مرحلة الإقرار
27	المبحث الأول تمكين مجلس الأمة من حق التعديل.
28	المطلب الأول ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل.
28	الفرع الأول سلطة كاملة لمجلس الأمة في تعديل النصوص المبادر بها
28	أولا ارتباط فلسفة التعديل بحق المبادرة
29	ثانيا حالة التعديل خلال المناقشة
30	الفرع الثاني تعديل مجلس الأمة غير المباشر للنصوص
31	أولا حق الخلاف بدل حق التعديل.
32	ثانيا الحق في تقديم الملاحظات
33	المطلب الثاني حدود ممارسة مجلس الأمة للتعديل
33	الفرع الأول المنع الصريح من حق التعديل.
33	أولا المصادقة على الأوامر التشريعية
34	ثانيا المصادقة على المعاهدات
35	الفرع الثاني المنع الضمني للتعديل في قوانين المالية
36	أولا تعديل مضمون قانون المالية
37	ثانيا تضيق الحيز الزمني للمصادقة على قوانين المالية
39	المبحث الثاني إضعاف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف
39	المطلب الأول حل الخلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني
39	الفرع الأول دواعي الخلاف
39	أولا سلطة مجلس الأمة في الاختلاف
40	ثانيا استبعاد حركة النول
41	الفرع الثاني اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف
41	أولا إستدعاء اللجنة للإجتماع " صلاحية الوزير الأول
43	ثانيا حرية التشكيل و تحديد موضوع التداول
45	المطلب الثاني مجلس الأمة من المصادقة إلى التحديد
45	الفرع الأول عرض النص على غرفتي البرلمان
45	أولا مناقشة النص محل الخلاف
46	ثانيا عدم إمكانية إدخال أي تعديل دون موافقة الحكومة
47	الفرع الثاني استمرار الخلاف وتحديد نجس الأمة
47	أولا تأهيل المجلس الشعبي الوطني
48	ثانيا سحب النص سلطة تقديرية للحكومة
52	خاتمة
54	قائمة المراجع

ملخص

أراد المؤسس الدستوري سنة 1996 أن يكون لمجلس الأمة دور أساسي في مرحلة إعادة بناء واستقرار المؤسسات ، مما انعكس سلبا على دوره التشريعي ، حيث لم تمنح له تلك الصلاحيات المخولة للغرفة الأولى كما هو معمول به في أغلب الدول التي تتبنى نظام الغرفتين ، و كان منتظرا من التعديل الدستوري الأخير أن يلي التوصيات المتعلقة بتعزيز سلطات مجلس الأمة في هذا المجال .

فبموجب تعديل 2016 ، منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة صلاحيات المبادرة بالنص التشريعي في مجالات محدودة وهي التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، لكنه أحاطها بمجموعة من القيود، أما في مرحلة المناقشة والتصويت فلم يتغير الأمر كثيرا ، فالصلاحيات الجديدة والمتعلقة بالتعديل هي نتيجة لحق المبادرة التشريعية حيث لا تتعدى المجالات الثلاثة المذكورة أعلاه ،في حين بقي الحال كما كان عليه قبل التعديل الأخير بالنسبة لباقي المجالات.

وفي مقابل هذه الصلاحيات تم إضعاف مركز مجلس الأمة في حالة الاختلاف، حيث أن آلية عرقلة المبادرة التشريعية التي كانت تؤدي إلى سحب النص، أصبح إعمالها الآن يتوقف على رغبة الحكومة ، ففي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا.

الكلمات المفتاحية : الثنائية البرلمانية- مجلس الأمة- التعديل الدستوري - الإجراءات التشريعية - المبادرة التشريعية - حق التعديل - الاختلاف بين الغرفتين .

RESUME :

Le conseil de la nation a joué un rôle fondamental dans la phase de la reconstruction et la stabilité des institutions de l'Etat, ce qui a influé sur son rôle législatif, La révision constitutionnelle du 06 mars 2016, a attribué au conseil de la nation des prorogatifs d'initiative des lois dans des domaines très limités, à savoir ; l'organisation locale, l'aménagement du territoire et le découpage territoriale., Dans la phase de discussions et approbation des textes, les nouveaux prérogatives concernant l'amendement des textes relevant des domaines suscités, ne sont que le résultat de droit d'initiative, En cas de persistance de désaccord entre les deux chambres, la nouvelle disposition permet au gouvernement de demander à l'A.P.N de statuer définitivement, ce qui a faibli la position de la 2^{em} chambre.

Mots-Clés: bicaméralisme - conseil de la nation- révision constitutionnelle -initiative législative - droit d'amendement-désaccord entre les chambre.

ABSTRACT

the council of the nation played a fundamental role in the reconstruction phase and the stability of state institutions, which affected its legislative role The constitutional revision of March 2016, granted the council of the nation pro-legislative initiatives in very limited areas, namely; Local organization, spatial planning and territorial division,

In the phase of discussion and approval of the texto, the new prerogatives concerning the amendment of the texts relating to the fields mentioned above are only the result of the right of initiative, In the event of persistent disagreement between the two chambers, the new provision allows the government to ask the APN to rule definitively, which has weakened the position of the 2nd chamber.

Keywords: bicameralism - council of the nation - constitutional revision - legislative initiative - approuvât -right of amendment - disagreement between the chambers