

الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016

–دراسة تحليلية لنص المادة 136–

Upgrading The Legislative Role Of The Council Of The Nation Under The
2016 Constitutional Amendment
An Analytical Study Of The Text Of Article 136



المؤلف: د. سليمة قزلان، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بومرداس، 035000، الجزائر.

Author: Dr. GUEZLANE Salima, Laboratory of legal mechanisms for sustainable development, Faculty of Law and Political Science, University of Bumerdes, 035000, Algeria.

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9452-3862>
s.guezlane@univ-boumerdes.dz

تاريخ النشر: 2020/05/11

تاريخ القبول: 2020/04/02

تاريخ الاستلام: 2020/02/09

لتوثيق هذا المقال:

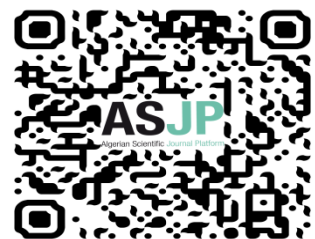
سليمة قزلان، الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016 –دراسة تحليلية لنص المادة 136–، مجلة التراث، العدد 01، المجلد العاشر، أبريل 2020، ص 117، ص 128.

TO CITE THIS ARTICLE:

GUEZLANE Salima, Upgrading the legislative role of the Council of The Nation Under The 2016 constitutional amendment An analytical study of the text of Article 136, **AL TURATH Journal**, issue 01, volume 10, April 2020, p117, p128.

Open Access Available On:

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/323>



ملخص

يعتبر التعديل الدستوري الأخير لـ 6 مارس 2016 أول تعديل دستوري يعزز من الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال منحه لأول مرة وبمقتضى نص المادة 136 منه حق المبادرة بالقوانين، بعدما كانت النصوص الدستورية سابقا لا تساوي بين غرفتي البرلمان، لا سيما على مستوى مرحلة المبادرة بالقوانين التي ظلت محصورة فقط منذ 1996 أي منذ تكريسها في أعضاء الغرفة الأولى، وهي النقطة المحورية التي شكلت أساس إشكاليتنا المتمثلة في كيفية مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 في تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة ولأول مرة على مستوى مرحلة المبادرة، والتي ستعالج ضمن محاور أساسية ثلاث، ابتداء من تحديد دوره الغائب في عملية المبادرة بالقوانين قبل 2016، وإشراكه على ضوء هذا الأخير في هذه العملية التي يبدو أنها ظلت محتشمة، ما يقلل من فعالية العمل التشريعي لمجلس الأمة على مستوى مرحلة أساسية تشكل أساس صناعة القانون.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، البرلمان، المبادرة بالقوانين.

Abstract

The last constitutional amendment of March 6, 2016 is the first constitutional amendment that strengthens the legislative role of the National Assembly by granting it for the first time and according to the text of Article 136 thereof the right to initiate laws, after the previous constitutional texts were not equal between the two chambers of Parliament, especially at the level of the initiative stage of laws that It has been confined only since 1996, that is, since its dedication to the members of the first chamber, which is the focal point that formed the basis of our problem of how the constitutional amendment of 2016 contributed to strengthening the legislative role of the National Assembly for the first time at the level of the initiative phase, which will be dealt with within three basic axes. Identify the absent role in initiating the process of laws before 2016, so his involvement in light of the latter in this process that appears to have been modest, which reduces the effectiveness of the legislative work of the National Assembly at the level of an essential stage that forms the basis of law-making.

Key words: Council of The Nation, National People's Assembly, Parliament, Law Initiative.

مقدمة

تعد عملية التشريع بواسطة آلية القانون، من الوظائف الأساسية التي أوكل بها المؤسس الدستوري الجزائري إلى البرلمان باعتباره اختصاص أصيل يتمتع به البرلمان¹، فبالإضافة إلى العديد من الإصلاحات الدستورية التي كرسها المؤسس الدستوري لصالح المؤسسة التشريعية أو البرلمان، يعتبر التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 6 مارس 2016² أول تعديل دستوري يعزز من الدور التشريعي لمجلس الأمة بمنحه لأول مرة وبمقتضى نص المادة 136 منه لحق المبادرة بالقوانين، بعدما كانت الدساتير السابقة لا تساوي بين غرفتي البرلمان، أي بين كل من المجلس الشعبي الوطني كغرفة أولى ومجلس الأمة كغرفة ثانية على مستوى مراحل العمل التشريعي، وعلى وجه الخصوص مرحلة المبادرة التي تعتبر أساس العمل التشريعي وصناعة القانون، هذه الأخيرة التي بقيت محصورة في أعضاء الغرفة الأولى، وذلك بحسب نص المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996، أي منذ أن تبنى الدستور الجزائري لنظام ازدواجية السلطة التشريعية وإحداثه لمجلس الأمة بمقتضى نص المادة 98، الأمر الذي يعد بمثابة قفزة نوعية، وخطوة إيجابية من شأنها أن تفعّل من العمل التشريعي للبرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة، وهي الخطوة التي طالما نادى بها كتاب وفقهاء القانون الدستوري وطالبوا بتكريسها على مستوى مختلف التعديلات الدستورية التي شهدتها الجزائر (في 2002، و2008)، والتي تلت عملية إنشاء غرفة مجلس الأمة، بالنظر إلى ما تتمتع به الغرفة الثانية من مكانة تشريعية على مستوى الدول التي تبنت نظام الازدواجية التشريعية، وعلى أساس أن إغفال مثل هذا الاختصاص يشكل مصادرة لحق مجلس الأمة في ممارسة العمل التشريعي بالنظر إلى ما تملكه من مؤهلات، الأمر الذي من شأنه أن يقلّل من نوعية العمل التشريعي ويحدّ من فعاليته، بل ويقصف بالهدف من وراء تكريس الثنائية التشريعية.

الإشكالية:

كيف فَعَلَ التعديل الدستوري لسنة 2016 من الدور التشريعي لمجلس الأمة على مستوى مرحلة المبادرة لتدعيم دوره باعتباره ممثلاً للسلطة التشريعية، وإلى أي مدى ساهم ذلك في تعزيز مكانته ودوره كشريك تشريعي فعال ؟ .

سنعالج هذه الإشكالية ضمن مباحث ثلاث:

المبحث الأول: مجلس الأمة شريك غير فعال بالعمل التشريعي على مستوى البرلمان قبل تعديل 2016.

المبحث الثاني: إشراك مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين لتدعيم دوره المكرس دستوريا على ضوء التعديل الدستوري 2016.

المبحث الثالث: اختصاصات محدودة لمجلس الأمة في عملية المبادرة بالتشريع.

المبحث الأول: مجلس الأمة شريك غير فعال بالعمل التشريعي على مستوى البرلمان

قبل تعديل 2016

المطلب الأول: إقحام مجلس الأمة بالعمل التشريعي ضرورة حتمية بمعطيات غير مشجعة

من دون الخوض في تفاصيل دقيقة بخصوص دوافع وتداعيات تبني الجزائر لنظام الازدواجية البرلمانية الذي تم إقراره بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 1996، يجمع المهتمون والمحللون للأوضاع التي صاحبت التعديل الدستوري المشار إليه، بأن مبررات عديدة ساهمت في التكريس الدستوري لنظام الازدواجية، يمكن إجمالها في:

- المبررات السياسية: والتي انعكست في المحافظة على الاستقرار وضمان استمرارية الدولة، وذلك على إثر الفراغ المؤسسي الذي شهدته الجزائر³، واقتراح شغور منصب رئيس الجمهورية بالمجلس الشعبي الوطني، وهي الحالة التي لم يكن يشير إليها الدستور، الأمر الذي سبب شللا في سير الدولة، وهي الحالة التي لم تكن لتحدث لو أن الجزائر تبنت مؤسسة أخرى إلى جانب الغرفة الأولى، سيما وأن الغرفة المتبناة تكون بمنأى عن الحل⁴.
- توسيع التمثيل الوطني: سواء من خلال الثلث الرئاسي الذي يعينه رئيس الجمهورية من مختلف الشخصيات والكفاءات الوطنية، أو من خلال 3/2 من الأعضاء المنتخبين عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية الولائية والبلدية⁵، والمتعلق بتمثيل الجماعات المحلية.
- الحد من إمكانية استبداد الغرفة الأولى، أي المجلس الشعبي الوطني، سيما في حالة حصوله على الأغلبية، وكانت معارضة للحكومة، ما يكفل تحقيق توازن وضمان الاستقرار على مستوى السلطة التشريعية.
- المبررات القانونية: يشكل المبرر القانوني، أساسا محوريا في عملية إحداث مجلس الأمة، فبالنظر إلى الشروط المطلوبة في عضوية المجلس، كالسن، الكفاءة، التمثيل، يظهر جليا بأن إحداث مجلس الأمة ينعكس إيجابا على النص التشريعي من خلال إصداره لنصوص ذات نوعية، على إثر غريلته وتصفيته وترشيده للنصوص التي تصدر عن الغرفة الأولى، لا سيما تلك التي تتسرع في اتخاذها، نتيجة للتباين الحاصل بين الغرفتين على مستوى العضوية أو التشكيلة، (من حيث تتمتع مجلس الأمة بالمستوى العلمي بالنسبة للكفاءات الوطنية المعينة على مستواه، والتجربة التي يكتسبونها بفعل سنهم) (المحدد بـ 35 سنة بعدما كان في السابق 40 سنة)، إلى جانب خبرتهم في المجال التمثيلي، (أي التمثيل على المستوى المحلي الذي كانوا يمارسونه، وهو ما يؤهلهم للتمثيل على مستوى أوسع أي التمثيل الوطني على مستوى البرلمان)، كل ذلك شكل مبررا فعالا وأصيلا لتكريس مجلس الأمة كغرفة ثانية⁶.

المطلب الثاني: التشريع اختصاص دستوري أصيل يشترك فيه البرلمان بغرفتيه

(المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة)

بالإضافة إلى العديد من الصلاحيات الأخرى⁷، يمارس البرلمان مهمة أساسية تشكل أساس وجوده، والمتمثلة أصلا في صناعة القانون، وهو ما تضمنته المادة 98 من التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996⁸ الذي كرس ولأول مرة لنظام ثنائية السلطة التشريعية⁹، من خلال إحداثه لغرفة ثانية أطلق عليها اسم "مجلس الأمة، ومما جاء فيها: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

وباستقراءنا لنص المادة يظهر جليا بأن سن التشريع وظيفة أساسية أوكلها للمؤسس الدستوري وعلى حدّ سواء إلى البرلمان بغرفتيه ومن دون استثناء¹⁰، وهو ما ينتج عنه حتما وبالضرورة اشتراكهما في ممارسة العمل التشريعي ابتداء من المبادرة أو الاقتراح بالقوانين، فمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين¹¹، انتهاء بالتصويت والمصادقة عليها.

نشير بأن البرلمان يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور، كما يشرع بنوعين من القوانين، بقوانين عادية في المجالات التي يحددها له الدستور وكذا نص المادة 140 من الدستور وعددها 29 مجال (كحقوق الأشخاص وواجباتهم، نظام الحريات العامة...)، و بقوانين عضوية في بعض المجالات وفي المجالات المحددة بمقتضى نص المادة 141 من الدستور وعددها 6 ست مجالات.¹²

المطلب الثالث: إقصاء مجلس الأمة مقابل احتكار المجلس الشعبي والحكومة لعملية المبادرة بالقوانين

على الرغم مما سبق ذكره، لم يساوي المؤسس الدستوري بين غرفتي البرلمان سيما في مرحلة المبادرة، حيث منح الحق في ذلك بمقتضى المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996، إلى المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى الحكومة الممثلة سابقا في رئيس الحكومة، والوزير الأول حاليا دون مجلس الأمة، ما يعني أنه لم يدعم من دوره المكرس دستوريا في نص المادة 98 من نفس التعديل الدستوري، على أساس أن التشريع اختصاص أصيل يشترك فيه البرلمان بغرفتيه من دون استثناء، بصفته شريكا في العمل التشريعي، ولأن الخاص يقيد العام، فإن استثناء مجلس الأمة وبنص دستوري من العمل التشريعي وتحديد من حق المبادرة على ضوء المادة 119، يعد إخلالا بتوازن الغرفتين، وتهميشا لمجلس الأمة مقابل تفوق المجلس الشعبي الوطني، ولئن برر البعض ذلك في أن المجالس النيابية هي المعبر الوحيد لإرادة الشعب، وأن مجلس الأمة ما هو إلا مصحح للأخطاء التي قد ترتكبها الغرفة الأولى بفعل تسرعها في اتخاذ القرارات¹³، 'لا أن هذه المبررات يمكن تنفيذها، سيما وأن مجلس الأمة يعبر أيضا عن إرادة الشعب ولو كان ذلك طريقة غير مباشرة¹⁴، باستثناء طبعا الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية¹⁵، على نحو آخر فإن تصحيح الأخطاء التي قد يقع فيها المجلس الشعبي الوطني يقع عاتقها على المجلس الدستوري باعتباره مراقبا على دستورية القوانين، ما يجعل من مجلس الأمة مجرد مؤسسة دستورية الهدف من وجودها هو كبح الأغلبية البرلمانية، وتعزيز دور السلطة التنفيذية عن طريق الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية لا أقل ولا أكثر.¹⁶

المبحث الثاني

إشراك مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين لتدعيم دوره

المكرس دستورا على ضوء تعديل 2016

المطلب الأول: المادة 136 كأساس دستوري لتكريس حق مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين

بغية تفعيل دوره في العمل التشريعي، عمد المؤسس الدستوري ومن خلال التعديل الدستوري الأخير الموافق لـ 2016، إلى تعديل نص المادة 119 من التعديل الدستوري المؤرخ في 2008، والتي كانت تنص على ما يلي: " لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني."، ليصبح نصها وبمقتضى المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 على النحو التالي: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."

تعديل نص المادة 119 بمقتضى نص المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 التي شكلت مرجعية دستورية لتكريس حق مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين، يعكس في حقيقته رغبة المؤسس الدستوري في تدعيم دور مجلس الأمة المكرس دستورا على النحو المشار إليه آنفا، من خلال إقحامه ولأول مرة في عملية المبادرة بالقوانين، متى استوفت المبادرة بالقوانين والتي تأتي في شكل اقتراحات النصاب المحدد دستورا والمتمثل في 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة، أي شأنه في ذلك شأن النصاب المحدد بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني والمقدر بدوره بعشرون (20) نائبا.

وتجدر الإشارة أن حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين والمكرس دستوريا بمقتضى نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، لا يخص إلا مجالات محصورة ومحددة على سبيل الحصر بموجب المادة 137 من نفس التعديل الدستوري، والمتعلقة أساسا بالتنظيم المحلي، وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، والسبب في ذلك راجع وبحسب رأينا إلى تخصص مجلس الأمة في مثل هذه المسائل، بحكم تركيبة أعضائه وتحديد (ثلثا 3/2 أعضائه المنتخبون)، وبفعل طبيعة تمثيلهم المحلي.

المطلب الثاني: المبادرة بالقوانين كأداة محورية في العمل التشريعي

من خلال استقراءنا لنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يلاحظ جليا أنه وبالمقارنة مع النصوص الدستورية السابقة، استدرك المؤسس الدستوري مسألة إقصاء مجلس الأمة بعملية المبادرة بالقوانين، وقام بإشراكه في ذلك جنبا إلى جنب مع أعضاء الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني)، وتلعب مرحلة المبادرة بالقوانين دورا محوريا في العملية التشريعية، باعتبارها إجراء أولي وضروري لولادة قانون معين، وتجد المبادرة بالقوانين أساسها في نص المادة 112 من نفس التعديل

الدستوري لسنة 2016¹⁷، التي تنص بأن " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وبذلك يكون مجلس الأمة قد استرجع مهامه الدستورية باعتباره طرفا ثانيا بالبرلمان، وشريكا يقتضي منحه نفس الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، وهو ما عبّر عليه المجلس الدستوري بمناسبة رأيه حول مشروع التعديل الدستوري الأخير: " واعتبارا أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة، يعد تدعيما لدور مجلس الأمة، وتحسيدا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور".¹⁸، ما يعني وبمفهوم المخالفة أن الوضع الذي كان سائدا في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 المعدّل¹⁹، جسّد مهام البرلمان على نحو مبتور وناقص، كما أوجد واقعا عمليا متناقضا مع التصور الذي تم إرساؤه من خلال المادة 98 من نفس التعديل، وبدلا من أن يحقق مبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان في هذا المجال، ويجعل منهما شريكين في العمل التشريعي لا سيما على مستوى مرحلة المبادرة، إلا أنه كرس واقعا مخالفا بجعله من مجلس الأمة في مركز تبعية للمجلس الشعبي الوطني²⁰، وبالتالي فإن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بمقتضى نص المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، يشكل في حقيقته تدعيم دستوري للاختصاص التشريعي للبرلمان بصفة عامة، وللمجلس الأمة على وجه الخصوص، وذلك بحسب ما نصت عليه المادة 112 من نفس التعديل الدستوري.²¹

المبحث الثالث: اختصاصات محدودة لمجلس الأمة في عملية المبادرة بالتشريع

المطلب الأول: حق مبادرة مجلس الأمة مقيد بمجالات محدّدة

جاء في نص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2016: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137...".

وبالرجوع إلى نص المادة 137 من نفس التعديل الدستوري، فقد جاء فيها: " بأن مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي يتم إيداعها على مستوى مكتب مجلس الأمة، وما عدا ذلك فإن كل مشاريع القوانين الأخرى يتم إيداعها على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني".²²

الظاهر أن منح المؤسس الدستوري حق المبادرة لأعضاء المجلس الأمة لم يأتي على إطلاقه، وإنما جاء وبحسب نص المادة 137 أعلاه محصورا في مجالات محدّدة، تتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، وذلك طبعا بالنظر إلى الطابع الذي يميز تشكيلة مجلس الأمة، أي إلى عضوية أعضائه وانتمائهم إلى المجالس الشعبية المحلية (الولاية والبلدية)، وتحديد المنتخبون منهم، باعتبارهم مؤهلين للنظر فيها بحكم تخصصهم، وهو ما عبّر عنه المجلس الدستوري بمناسبة رأيه بمشروع التعديل الدستوري الأخير بنصه: " واعتبارا أن إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، تأسيسا على خصوصية تركيبة المجلس".²³

المطلب الثاني: حق مبادرة مجلس الأمة غير فعال ومبتور

منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بموجب نص المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 وإن شكل خطوة إيجابية، بل وفقره نوعية شكلت مطلباً أساسياً ومقترحا جوهريا في الكثير من المناسبات والنقاشات المتعلقة بالتعديلات الدستورية التي تلت عملية تبني الجزائر لنظام ثنائية السلطة التشريعية، إلا أن تحديده على سبيل الحصر وفي مجالات محدّدة كالتنظيم المحلي، وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، يشكل بدوره حقا مبتورا لمجلس الأمة باعتباره طرفاً أساسياً في العمل التشريعي مقارنة طبعاً بمركز المجلس الشعبي الوطني، والمكانة التي يتمتع بها في هذا الخصوص²⁴، كما أن حصر حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في مجالات معينة دون سواها، تجعل منه لا محالة مبادراً مناسباتي (أي يبادر في المناسبات فقط)، فعلى عكس المجالات الأخرى التي يبادر فيها المجلس الشعبي الوطني، تتميز مجالات التنظيم المحلي وهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، وتعد مجالات تشريعية بطيئة وغير دورية، قليلاً ما يتم التشريع فيها أكثر من مرة واحدة خلال العهدة البرلمانية الواحدة، أما بخصوص مجال التقسيم الإقليمي فقلماً يتم به في الجزائر.²⁵

المطلب الثالث: تحديد مجالات المبادرة يؤثر على سير العمل التشريعي

وبخصوص سير العملية التشريعية الناجمة بفعل منح مجلس الأمة حق المبادرة، فقد نص المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، وتحديدًا بمقتضى نص المادة 2/138 على ما يفيد: "تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه".

نتج إذن عن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين انعكاس في سير العمل التشريعي، فبعدما كانت الاقتراحات والمشاريع تمر ابتداءً على المجلس الشعبي الوطني فمجلس الأمة، أصبحت العملية بخصوص المجالات المحدّدة في نص المادة 137 والتي يملك فيها مجلس الأمة حق المبادرة بالاقتراحات، والحكومة حق المشاريع، تمر ابتداءً من قبل مجلس الأمة، لترسل بعدها على مستوى المجلس الوطني.

أصبح إذن عرض مشاريع القوانين وتحديدًا تلك المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، يودع مسبقاً على مستوى مكتب مجلس الأمة باعتباره مختصاً بمثل هذه المواضيع بعدما كان في السابق يتم إيداع كل مشاريع القوانين على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني من دون استثناء، وهو ما يشكل استثناءً من الأصل المعمول به في العمل التشريعي، بهدف تحقيق وعلى حدّ تعبير المجلس الدستوري بمناسبة رأيه حول مشروع التعديل الدستوري، الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية، وهو ما عبر عنه في إحدى حيثياته: "واعتباراً أن تكييف إجراءات تنظيم المناقشة والمصادقة على مشاريع القوانين بين الغرفتين مع الأحكام الجديدة الواردة أعلاه، أساسه الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية".²⁶

أما بالنسبة لمناقشة مشاريع أو اقتراحات باقي القوانين (التصويت والمصادقة عليها) والتي تخرج عن إطار المجالات المحددة في نص المادة 137، فقد نصت المادة 138 من نفس التعديل الدستوري الأخير، على وجوب أن يكون كل مشروع أو اقتراح

قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه. تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137، تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى. تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه. وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

وبخصوص التصويت نشير بأن هذا الأخير قد يتخذ إحدى الإجراءات الثلاث، التصويت مع المناقشة العامة وهو الإجراء العادي لدراسة اقتراحات القوانين ويتم عبر مرحلتين، هما المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة²⁷، والتصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب الاقتراح²⁸، والتصويت بدون مناقشة التي يطبق عادة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة ولا يقدم بشأنها أي تعديل ما يعني أن النص يعرض كاملاً للتصويت والمصادقة عليه بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.²⁹ وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين وتطبيقاً لأحكام المادة 138، نصت المادة 88 إلى 98 من القانون العضوي على أن يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، تجتمع اللجنة التي تتشكل من 10 أعضاء يمثلون كل غرفة وتتكون من رئيس منتخب ونائب ومقررين³⁰، بمقر إحدى الغرفتين وبدعوة من أكبر الأعضاء سناً في أجل أقصاه 15 يوماً من تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أية تعديلات على النص من دون موافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف يمكن أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الفصل النهائي، يأخذ المجلس بالنص الذي أعدته اللجنة وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه، وإذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بالنص يسحب النص.

خاتمة

حظي إذن مجلس الأمة باعتباره مؤسسة دستورية وغرفة ثانية بالبرلمان، باهتمام بالغ على مستوى التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، وذلك من خلال الارتقاء بدوره في المبادرة بالقوانين وبالتالي في صناعة القوانين التي تعكس انشغالات واهتمامات المواطنين، كشريك فعال وضروري بالنظر إلى ما يحمله من مؤهلات وكفاءات، من شأنها أن تفعل من نوعية النص القانوني، وتحقق الأهداف المنشودة من وراء إحداثه، ومع ذلك لا يزال الأمر يستدعي إصلاحات عميقة وسدّ الكثير من الثغرات والتي من شأنها أن تعيق من تحقيق توازن مؤسسي حقيقي، وغير ذلك سيجعل من الارتقاء بالمكانة التشريعية للبرلمان عامة ومجلس الأمة خاصة، مبتوراً وشكلياً لا أقل ولا أكثر.

التوصيات:

- ضرورة فتح مجال المبادرة بالقوانين أمام مجلس الأمة لتكريس حقه الدستوري باعتباره شريكا مع المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي، وبالنظر إلى ما يتمتع به من مؤهلات علمية وخبرائية من شأنها أن تساهم في تفعيل العمل التشريعي.
- ضرورة إعادة النظر في صياغة نص المادة 136 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، من أجل التكريس الدستوري لدور البرلمان بغرفتيه بمعناه الحقيقي.
- التراجع عن سياسة تقييد مجلس الأمة والارتقاء بدوره على أساس ان الممثل الحقيقي للشعب هو المجلس الشعبي الوطني باعتباره الممثل الحقيقي والمباشر للسعب، فالتمثيل الشعبي مجسد على مستوى مجلس الأمة، وغير ذلك يقصف بالهدف الأساسي والمنشود من وراء تكريسه على مستوى البرلمان.
- إعادة النظر في مكانة الحكومة على حساب مجلس الأمة على مستوى البرلمان وليس العكس، على أساس أن ذلك لا يخدم تكريس ثنائية السلطة التشريعية بقدر ما يخدم العمل أو الدور التنفيذي وتغوله على المستوى التشريعي.

الهوامش:

- ¹. أنظر المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي جاء فيها: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون و التصويت عليه".
- ². أنظر: القانون رقم 01.16 الصادر بتاريخ 6 مارس سنة 2016م، المتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية** عدد 14، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016، ص 4.
- ³. والذي تمثل في تقديم رئيس الجمهورية الشاذلي بن جديد لاستقالته، وبعد مرور أيام قليلة لحله المجلس الشعبي الوطني، نجم عنه فراغ دستوري سيما وأن الدستور لا ينص في طياته عن حالة اقتراح شغور منصب رئيس الجمهورية مع المجلس الشعبي.
- ⁴. وهو ما تكرر فعلا على ضوء تعديل 1996، وتحديدًا بمقتضى المادة 88 منه، والتي نصت على أن يتولى رئاسة الدولة بالنيابة خلال المدة المحددة دستورا رئيس مجلس الأمة، في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، وتقابلها في ذلك المادة 102 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016.
- ⁵. أنظر المادة 3/2/118 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- ⁶. تشير بأن القانون العضوي للانتخابات، يميز بين نوعين من الشروط العضوية في البرلمان، شروط يشترك فيها كل من الغرفتين، كالجنسية، الأهلية، الحقوق السياسية والمدنية، عدم ارتكاب جرائم قد يسحب من صاحبها الحقوق السياسية والمدنية، وشروط خاصة بكل غرفة، حيث يشترط في عضوية مجلس الأمة، أن يكون المترشح عضوا بالمجلس الشعبي البلدي أو الولائي، السن 35 بعدما كانت 40 سنة. أنظر القانون العضوي رقم 10.16، الصادرة بتاريخ 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50، لـ 28 غشت 2016، ص 9.
- ⁷. كالرقابة على أعمال الحكومة، التمثيل،...
- ⁸. أنظر **الجريدة الرسمية** عدد 76، المؤرخة في 1996/12/8، ص 6، المعدل بموجب القانون رقم 03.02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، **الجريدة الرسمية** عدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 19.08 الصادر في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، **الجريدة الرسمية** عدد 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- ⁹. وتقابلها في ذلك المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- ¹⁰. باعتباره السلطة التشريعية مهمة رئيسية تتمثل في صناعة القانون، ويعتبر التشريع بمثابة الوظيفة الأساسية والأصيلة للسلطة التشريعية غير أن ذلك لا يعني احتكارها للتشريع بسبب إشراك أو ما يمكن أن نسميه بإقحام السلطة التنفيذية في التشريع.
- ¹¹. القوانين التي تقدمها الحكومة تسمى مشاريع قوانين، في حين يطلق اسم الاقتراحات على تلك التي يقدمها أعضاء البرلمان.
- ¹². ويتعلق الأمر بتنظيم السلطات العمومية، نظام الانتخابات، قانون الأحزاب السياسية، قانون الإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قوانين المالية.

- ¹³. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلد ونية، الجزائر، 2013، ص 152.
- ¹⁴. أنظر في ذلك نص المادة 8 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- ¹⁵. أنظر المادة 2/118 و3 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- ¹⁶. أنظر المادة 181 و182 من التعديل الدستوري لسنة 2016.
- ¹⁷. وهو الأساس الذي اعتمد عليه من أجل رد اعتبار مجلس الأمة، مع العلم أن المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، تجد أساسها في المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
- ¹⁸. أنظر رأي رقم 16/01 ر ت د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 6، المؤرخ 3 فبراير 2016، ص 23.
- ¹⁹. أنظر المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
- ²⁰. أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016، ص 235.
- ²¹. وما جاء فيها: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."
- ²². للتفصيل أكثر في مسألة أو عملية المبادرة بالقوانين، راجع د/ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 2، 2003، السنة الأولى، ص 8 وما يليها.
- ²³. أنظر رأي رقم 16/01 ر ت د/م د الصادر في 28 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 6، المؤرخ في 3 فبراير 2016، ص 23.
- ²⁴. يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور، كما يشرع بنوعين من القوانين، بقوانين عادية في المجالات التي يحددها له الدستور وكذا نص المادة 140 من الدستور وعددها 29 مجال (كحقوق الأشخاص وواجباتهم، نظام الحريات العامة، وغيرها)، كما يشرع بقوانين عضوية في بعض المجالات وفي المجالات المحددة بموجب نص المادة 141 من الدستور وعددها 6 مجالات وهي مجالات تخص عملية المبادرة فيها مجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.
- ²⁵. فأحر تقسيم إداري عرفته الجزائر كان منذ سنة 1984، أنظر: مقال بعنوان: هذا هو تقسيم 1984، ولا وجود لاستحداث ولايات في الجزائر، <https://www.wakteldjair.com>، تلاه سنة 2015، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 140.15، المؤرخ في 27 ماي 2015، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، ج ر عدد 29 لسنة 2015، وثم في 2019 بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 328.19، المؤرخ في 8.12.2019، المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل الولايات والقواعد المرتبطة بها، ج ر عدد 76، لسنة 2019،.
- ²⁶. أنظر: رأي رقم 16/01 ر ت د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 6، المؤرخة في 3 فبراير 2016، ص 23.
- ²⁷. أنظر: المادة 32، 33 من القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.
- ²⁸. أنظر: المادة 36 من القانون العضوي رقم 12/16.
- ²⁹. أنظر: المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16.
- ³⁰. ينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع بمقرها اللجنة، في حين ينتخب النائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، كما ينتخب مقرر من كل غرفة.

📖 قائمة المراجع والمصادر:

أولا . المؤلفات باللغة العربية:

1. الكتب:

. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلد ونية، الجزائر، 2013

2. المقالات:

د/ مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 2. 2003،

3. النصوص القانونية:

الديساتير:

التعديل الدستوري لسنة 1996، الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 1996/12/8.

القانون رقم 01.16 المؤرخ في 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 7 مارس 2016.

القوانين العضوية:

القانون العضوي رقم 10.16، الموافق لـ 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50، لـ 28 غشت 2016

القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 25 غشت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50، المؤرخ في 28 غشت 2016
اجتهادات المجلس الدستوري:

رأي رقم 16/01 ر ت د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 6، المؤرخة في 3 فبراير 2016،
4. الرسائل الجامعية:

أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016 .
5. المواقع الإلكترونية:

https://www.wakteldjazair.com (آخر تقسيم إداري، هذا هو تقسيم 1984، ولا وجود لاستحداث ولايات في الجزائر)

جميع الحقوق محفوظة