

مجلس الأمة كممثل للجماعات الإقليمية

Council of nation as a representative of regional groups

* حميرة أمينة

كلية الحقوق جامعة الجزائر 1

a.hamira@univ-alger.dz

تاريخ النشر: 2022/10/01

تاريخ القبول للنشر: 2022/09/14

تاريخ الاستلام: 2022/04/02

ملخص:

أنشأ مجلس الأمة كغرفة ثانية في النظام الدستوري الجزائري بهدف توسيع مجال التمثيل الوطني وتحسينه ولسد نقائص التمثيل الديمغرافي، وقد وضع المؤسس الدستوري آليات دستورية لتحقيق ذلك معتمدا على نظام انتخاب مغاير لنظام انتخاب المجلس الشعبي الوطني والمجالس المحلية تمثل في أسلوب المزج بين الانتخاب الغير مباشر من بين اعضاء المجالس الشعبية المحلية والتعين من بين الكفاءات الوطنية، فجعل من الغرفة الاولى تعتمد على الانتخاب المباشر الذي يحقق التمثيل في بعده الديمغرافي بينما مجلس الأمة يحقق التمثيل في بعده الإقليمي غير انه حرم مجلس الأمة في مرحلة سابقة قبل تعديل دستور 2016 من حق ممارسة الصلاحيات التشريعية وعاد ذلك الى عدة اسباب عرفها البرلمان الجزائري، كما انه تدارك ذلك بعد تعديل دستور 2016 حيث منح لمجلس الأمة صلاحيات تشريعية في المجال المحلي لتعزيز تمثيل الجماعات الإقليمية، رغم ذلك مازال مجلس الأمة الجزائري يخضع لنظام قانوني غامض سواء من ناحية ضمانه لتمثيل الجماعات الإقليمية والتي لم ينص عليها الدستور صراحة و حتى من ناحية الصلاحيات التشريعية التي ستتخلق تساؤلات كثيرة في المستقبل القريب، عن الاخلال بمبدأ التوازن بين الغرفتين خاصة حول غموض المجال التشريعي الممنوح لمجلس الأمة بين التقييد من خلال حق الاولوية في التشريع المحلي ام التوسيع من خلال منح حق المبادرة.

الكلمات المفتاحية:

التمثيل النيابي، مجلس الأمة، الجماعات الإقليمية، السلطة، المركزية، اللامركزية، التشريع المحلي.

Abstract:

The Council of Nation as a second chamber in the Algerian constitutional system to expand and improve the field of national representation as well as to overcome demographic representation. The

* المؤلف المراسل

Constitutional Founder has set up constitutional mechanisms in this matter basically on a different election of that of the People's National Assembly and the local councils that represent mixes indirect elections for local people's councils and recruitment among national competencies, thus the first Chamber depends on direct elections, which achieve representation in its demographic dimension, While the People's National Assembly achieves representation in its territorial dimension. However, the amendment of the Constitution of 2016 corrects it in the area of giving power to the Council of Nation in the local section to promote the representation of regional groups. Even so, the Algerian Council of Nation continues to be subject to an ambiguous legal system, either about ensuring the representation of regional groups, which are not explicitly provided for in the Constitution nor of the legislative powers, which is also creating many questions in the near future such as the balance of the two Chambers particularly around the ambiguity of legislation delegated to the Council of Nation between restrictions through the right of priority in domestic legislation or extending by granting the right of initiative.

key words: parliamentary representation, the National Assembly, regional groups, central power, decentralized, domestic legislation.

مقدمة:

عرف النظام الدستوري الجزائري الثنائية البرلمانية ضمن احكام دستور 1996 وأنشأ بموجبه مجلس الأمة كغرفة ثانية، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى ومن باب المغايرة بين الغرفتين اختلف أسلوب تشكيلة التركيبة البشرية لمجلس الأمة وصلاحياتها عن المجلس الشعبي الوطني حيث تشمل كل غرفة عددا من المقاعد لكامل الدوائر الانتخابية عبر الوطن، غير أن هناك تنوع في اسلوبي العضوية بين الانتخاب على مستوى الغرفة الاولى وطريقة المزج بين اسلوبي الانتخاب والتعين على مستوى الغرفة الثانية، وتعد السلطة التشريعية مؤسسة دستورية تضطلع بمهام سيادية تتمثل في إعداد القانون والتصويت عليه، وقد عرف مجلس الأمة مبررات منها ما اجتمعت عليها معظم الدول، اهمها تحسين التمثيل البرلماني وترقية العمل التشريعي لخلق توازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية.

ومنها ما يميز التجربة الجزائرية وخصوصيتها، حيث افردت بتبني مجموعة من المبررات السياسية واخرى قانونية فرضها الواقع السياسي والأمني والاجتماعي والاقتصادي الذي عاشته الجزائر، وأدى إنشاء مجلس الأمة الى خلق آراء مختلفة بين مؤيد لتبني نظام الازدواجية وبين رافض لها ورأي ثالث وسطي بينهما، ولكل رأي حججه في ذلك.

فالرأي المؤيد يرى أن انشاء غرفة ثانية جاء لسد الفراغ المؤسساتي الذي كاد أن يعصف بمؤسسات الدولة واستقرارها، بعد حل البرلمان واستقالة رئيس الجمهورية آنذاك مرتكزين في تأييدهم لوجود غرفة ثانية على مزايا وإيجابيات هذه الهيئة محاولين تجسيدها على أرض الواقع في النظام الدستوري الجزائري¹، فالغرفة الثانية حسب هذا التوجه هي وسيلة للوقوف في وجه الأغلبية المهيمنة وحماية الأقلية، خاصة في الحالة التي تكون فيها الغرفة الأولى والحكومة مراقبتين من نفس الحزب².

ليس هذا فحسب فإن مجلس الأمة يلعب دور هاماً وفعالاً في التمثيل عن إرادة الجماعات المحلية، فهو وسيلة سياسية للتسيير المحلي لبعض قضايا المجتمع الجزائري، فقد يكون مجلس الأمة أحسن مكان للتمثيل الجهوي وضمان التلاحم الوطني وشد بنية الدولة فالتشكيكية البشرية لمجلس الأمة واختصاصاته ذات أهمية وطنية، ومكانة رئيس هذا المجلس في هرم السلطة كلها أدلة على رغبة هذا المجلس في ضمان استمرارية لمؤسسات الدولة³.

إن تبني نظام الغرفتين في الانظمة الديمقراطية يجسد ارقى أنواع التمثيل البرلماني لتنوعها بكافة الشرائح، كما انها تمتاز بالتنوع والتعدد والتجديد بشريا ثقافيا وعلميا وسياسيا وهي تمثل الحكمة والرزانة في تشكيلتها وتنوعها، وصورة عصرية وفعالة في اعطاء قيمة مضافة لمؤسسات الدولة⁴.

غير أن أصحاب الاتجاه المعارض لهم رأي مخالف عن هذا الرأي حيث يرون أنه لا وجود لأي قيمة دستورية مضافة من خلال اعتماد نظام الغرفتين ويرفضون وجود وبقاء مجلس الأمة مرتكزين في ذلك على الظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد خاصة وان مؤسسة من هذا النوع تكلف أعباء مالية اضافية في غير محلها⁵.

ثم إنه لا يمثل الديمقراطية في أبها صورها بقدر ما يعمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فوجوده جاءت به ظروف سياسية كان الغرض منها السيطرة على المؤسسة التشريعية لذلك يرفضون أصحاب هذا الاتجاه رفضا مطلقا لوجود غرفة ثانية واعتمادها في النظام الدستوري الجزائري.

لكن ما دام لا جدوى من تبني الشائبة البرلمانية في الجزائر كما يرى أصحاب هذا الاتجاه ويرجعون ذلك لأسباب اقتصادية ما تفسير لظاهرة تبني أغلب دول العالم هذه الشائبة؟، لذلك يرى أصحاب الاتجاه الثالث عكس ذلك فهم مع وجود هذه المؤسسة لكن مع منحها صلاحيات واسعة وتطويرها لتضمن بقاءها على الساحة السياسية والتشريعية.

فرضت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية على منظومة الحكم في الجزائر ادخال اصلاحات داخل مؤسسات الدولة، بما فيها المؤسسات الدستورية، ولعل من بين أهم الإصلاحات التي جاء بها تعديل دستور 2016 كان بمنح صلاحيات تشريعية لمجلس الأمة في المجال المحلي وتعزيزها ضمن دستور 2020.

هذا ما يجعلنا نتساءل الى اي مدى يعتبر مجلس الأمة كممثل للجماعات الإقليمية في النظام الدستوري الجزائري وماهي الاختصاصات الممنوحة له لتحقيق ذلك في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020

وعلى ضوء ما تقدم ذكره فرض علينا موضوع الدراسة اعتماد المنهج الوصفي والتحليلي يساعد على وصف وتحليل الظواهر تعدد مناهج تفصيلية لإجلاء الغموض وتوضيح الأسباب وبلوغ النتائج لدراسة مضمون النصوص الدستورية وكذا التشريعية التي تناولت في نصوصها وفخاها الوظيفة التمثيلية والتشريعية لمجلس الأمة وفي بعض الاحيان المنهج المقارن ضمن خطة بحث متوازنة تتضمن مبحثين على التوالي:

المبحث الاول: الدور التمثيلي لمجلس الأمة

المطلب الاول: الانتخاب الغير مباشر كآلية لتمثيل الجماعات الإقليمية

المطلب الثاني: مجلس الأمة يحقق البعد الاقليمي في تمثيل الجماعات الإقليمية

المبحث الثاني: الدور التشريعي لمجلس الأمة

المطلب الأول: حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين وتعديله

المطلب الثاني: منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وتعديله

المبحث الأول:

الدور التمثيلي لمجلس الأمة

عرفت الجزائر نظام الشنائية البرلمانية كما ذكرنا سابقا ضمن احكام دستور 1996 وفقا لمبررات قدمتها المذكرة الرئاسية التي سبقت تعديله وقد تضمن البند 28 من هذه المذكرة التي أكدت على أن انشاء مجلس الأمة كغرفة ثانية يهدف الى توسيع مجال التمثيل الوطني لضمان تمثيل الجماعات الإقليمية.

غير أن دستور 1996 لم يمنح لمجلس الأمة المهمة التمثيلية للجماعات الإقليمية لا صراحة ولا ضمنا ضمن بنوده، اكتفى فقط بتحديد كيفية انتخاب أعضاء مجلس الأمة والتي تتم عن طريق المرح بين أسلوبي الانتخاب الغير مباشر والتعيين (المطلب الأول) الذي يرى فيه

المؤسس الدستوري انه وسيلة لتحقيق التمثيل ببعده الإقليمي (المطلب الثاني) من خلال الثلاثي المنتخبون من هيئة ناخبة محلية.

وبذلك تحقق الغرفة الأولى التمثيل في بعده الديمغرافي أما الغرفة الثانية فجأت لتحقيق التمثيل في بعده الإقليمي.

المطلب الأول: الانتخاب الغير مباشر كآلية لتمثيل الجماعات الإقليمية

يمثل مجلس الأمة الجماعات الإقليمية من خلال إعتداد المؤسس الدستوري لآليات قانونية تضمن قيام مجلس الأمة بالمهام الدستورية الموكلة إليه رغم عدم اقراره صراحة بالمهمة التمثيلية التي يكفلها مجلس الأمة للجماعات الإقليمية (الفرع الأول)، حيث اعتبر الانتخاب الغير مباشر (الفرع الثاني) من الهيئة الناخبة المحلية هو آلية دستورية لضمان تمثيل للجماعات الإقليمية هذا ما سنتطرق اليه ضمن فروع المطلب الأول.

الفرع الأول: عدم اقرار الدستور للدور التمثيلي لمجلس الأمة

عادة ما تكون هناك أسباب يستند اليها في عدم إقرار المؤسس الدستوري للدور التمثيلي لمجلس الأمة في بداية نشأته صراحة، ومن بين الأسباب التي اتفق عليها معظم الأساتذة والباحثين في مجال القانون الدستوري، هي حداثة هيئة مجلس الأمة وبداية تجربة دستورية جديدة دخلت فيها المنظومة البرلمانية الجزائرية الساحة واسقاطها على الواقع والظروف السياسية للدولة يجعلها تخطو خطوات متأنية وثابتة نحوى استحقاق التمتع باختصاصات وصلاحيات بالتساوي مع الغرفة الأولى⁶.

وكذا ما جاءت به المذكرة الرئاسية للتعديل الدستوري، حيث يعود ذلك لكون مجلس الأمة هيئة داعمة ومساندة ومساعدة للمجلس الشعبي الوطني في أداء مهامه التشريعية والرقابية والتمثيلية، ثم ان تمثيل الجماعات الإقليمية هو تمثيلا وطنيا غير قابل للتجزئة، فالسيادة الوطنية ملك للشعب والأمة معا دون منازع فقد تبنى المؤسس الدستوري بذلك كل من نظريتي سيادة الشعب والأمة ليمارس الشعب السيادة عن طريق المؤسسات الدستورية التي يختارها.

كما أن الجزائر دولة موحدة تخضع الغرفة الثانية فيها الى حتمية التمثيل الوطني فهو غير قابل للتجزئة، يمثل فيه مجلس الأمة سلطته في اطار تقسيم اداري مركزي واللامركزي.

يفيد ذلك الى أن الجماعات المحلية محل التمثيل ليس بشكل منفرد، بمعنى كل اقليم على حدى وكأن له استقلالية سياسية كما هو الشأن بالنسبة للنظام الفيدرالي، بل الجهة محل التمثيل هو الاقليم الوطني، فالتمثيل الاقليمي هو تمثيل للإقليم لا الأقاليم، باعتبارها مجموعة

انسانية خاصة في النظام الجمهوري وفي اطار الدولة الموحدة التي تكرس وحدة التراب الاقليمي ووحدة السلطة السياسية⁷، لذلك من الصعب بما فيه من غموض ضمن أحكام دستور 1996 التكهن بتكليف مجلس الأمة بمهمة التمثيل الاقليمي، كما وجد فراغ في الاجتهاد الدستوري يعالج هذه النقطة.

اذن بداية الغرفة الثانية أو ما يسمى الشائبة البرلمانية في الجزائر كانت بداية محتشمة ركزت على ضمان وجودها كمؤسسة دستورية تحظى بصلاحيات محدودة جدا مقارنة بتلك الممنوحة للغرفة الأولى.

ليتبين لنا بذلك أن نية المؤسس الدستوري آنذاك الحقيقية في انشاء مجلس الامة لم تكن ضمان توسيع التمثيل بقدر ما كان يهدف سد الفراغ المؤسساتي الذي شهدته الجزائر بعد استقالة رئيس الجمهورية، وحل البرلمان والذي تسبب في دخول الجزائر في فراغ دستوري ومؤسسي مس باستقرار الدولة وكيانها.

مع ذلك لا يمكن إنكار أن الأخذ بأسلوب الانتخاب الغير مباشر لأعضاء مجلس الامة من هيئة محلية منتخبة يفرض وجود تمثيل لهذه الجماعات داخل هيئة مجلس الأمة كما سنتطرق اليه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: انتخاب غير مباشر لثلاثي اعضاء مجلس الأمة

تنص المادة 2/121 من تعديل دستور 2020 على أنه "ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية".

حدد الأمر 02-21 المؤرخ في 16 مارس 2021 الدوائر الانتخابية بالنسبة لانتخاب نواب المجلس الشعبي الوطني، بالحدود الإقليمية للولاية وفقا للقانون 09-84 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، وقدر عدد المقاعد المطلوب شغلها ب 407 مقعد توزع المقاعد لكل دائرة انتخابية بحسب عدد سكان كل ولاية⁸.

وتحدد الدوائر الانتخابية بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بالحدود الإقليمية للولاية وفقا للقانون 09-84 سالف الذكر، حيث قدر عدد المقاعد لكل دائرة انتخابية بمقعدين اثنين (2)⁹.

ويأخذ شكل انتخاب أعضاء المجالس الانتخابية نفس الشروط التي ينتخب بها أعضاء المجلس الشعبي الوطني ورئيس الجمهورية، مع بعض الشروط الخاصة هذا ما ترجمه قانون الانتخابات.

وما يدل على وحدة الهيئة الانتخابية في الانتخابات الوطنية والمحلية هو مشاركة مجلس الأمة في ممارسة السيادة الوطنية، ولهذا يتعين انتخابهم بنفس طريقة أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ولكن بطريقة غير مباشرة ما يجعل من مبدأ تمثيل الجماعات المحلية يتميز من هذه الناحية.

كما أن عضو مجلس الأمة لا يتمتع بمركز قانوني مختلف عن المركز القانوني للنائب في المجلس الشعبي الوطني، ولا يتمتع بصلاحيات نوعية تؤهله للدفاع عن الجماعات المحلية. كحالات تنافي العهدة البرلمانية، حيث أخضع أعضاء مجلس الأمة لنفس قواعد حالات التنافي اذ لا يمكن الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي.

غير أنه يجوز لمنتخب في مجلس شعبي أن يترشح لمقعد في مجلس شعبي آخر، كما هو الحال بالنسبة لترشح أعضاء المجالس الشعبية المحلية للعضوية في مجلس الامة وفي حالة انتخابه يعتبر وجوبا من المجلس الأصلي.

وهنا في هذه الحالة يكتسب صفة العضوية داخل مجلس الأمة و يطبق عليه حالات التنافي، لتنافي صفة العضوية في ممارسة أية عهدة انتخابية في مجلس شعبي آخر حسب حالات التنافي المنصوص عليها ضمن أحكام قانون الانتخابات.

بذلك يكون المؤسس الدستوري قد اعتمد في اختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة على طبيعة انتخاب خاصة واستثنائية تختلف عن اساليب الانتخاب المعمول بها في انتخاب اعضاء المجلس الشعبي الوطني واعضاء المجالس الشعبية المحلية، بالرغم من تمتع عضو مجلس الأمة بمركز قانوني مختلف عن نواب الغرفة الأولى.

فانتخاب الغرفة الأولى يكون عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر لتمثيل الشعب، على عكس الغرفة الثانية التي تعتمد على نظام انتخابي مغاير بهدف التعبير عن ارادة ومصالح مواطني أقاليم الدولة ككل.

ان تبني المؤسس الدستوري مبدأ المساواة في العضوية داخل هيئة مجلس الأمة هو في نظره يحقق التوازن الاقليمي، غير ان هذا بالنسبة للجماعات الاقليمية المدنية وليس لمناطق الريف التي تسمى بمناطق الظل في الجزائر، وبالتالي لم يراعي ذلك المشرع الدستوري ولم

يدخل أي تعديلات على هذه التركيبة البشرية التي تتكون منها هيئة مجلس الأمة بما يتماشى مع التطورات والرهانات الحالية.¹⁰

المطلب الثاني: مجلس الأمة يحقق التمثيل في بعده الإقليمي

عرف الفقه القانوني المقارن التمثيل النيابي للبرلمان ببعديه الديمغرافي والإقليمي خاصة الدول التي تبنت الشائبة البرلمانية كالنظام البرلماني الفرنسي- الذي أخذ بنظام الشائبة البرلمانية وبمبدأي التمثيل الديمغرافي والإقليمي معاً، وقد أخذت جل الدول العربية في تبني نظام الازدواجية البرلمانية عن النماذج الدول التي استعمرتها كالجائر التي أخذت بنظام الشائبة البرلمانية عن النموذج الفرنسي- ما جعلنا نتناول ضمن فروع المطلب الثاني عن النموذج الفرنسي (الفرع الأول) والتجربة الجزائرية في تمثيل الجماعات الإقليمية (الفرع الثاني)، ليس من باب المقارنة فيما يتعلق بتحقيق البعد الإقليمي بين نظامي الدولتين بقدر ما نبين ما تبني المؤسس الدستوري الجزائري عن النظام الفرنسي بهذا الخصوص.

الفرع الأول: مجلس الشيوخ الفرنسي كنموذج للتمثيل الإقليمي.

أقر الدستور الفرنسي صراحة الدور التمثيلي لمجلس الشيوخ حيث نصت المادة 3/24 منه على أن مجلس الشيوخ يضمن تمثيل الجماعات الإقليمية للجمهورية، يمثل بذلك مجلس الشيوخ الفرنسي في قبة البرلمان الجماعات الإقليمية والجالية الفرنسية المقيمة في الخارج على خلاف مجلس الأمة الجزائري الذي لم يمنح له صراحة المهمة التمثيلية للجماعات المحلية.¹¹

ما يفيد أن مجلس الشيوخ الفرنسي يحقق البعد الإقليمي في تمثيل الجماعات الإقليمية، حيث يمثل مجلس الشيوخ الفرنسي وهو الغرفة الثانية الاقليم بينما تمثل الجمعية العامة وهي الغرفة الأولى الشعب، فتمثيل الغرفة الثانية يقوم على مبدأ التمثيل الإقليمي اما الغرفة الأولى فيكون على أساس مبدأ التمثيل الديمغرافي.

وبما ان بعدي التمثيل يختلفان فإن طريقة الانتخاب وطريقة تشكيلة وتركيبه البنية البشرية للبرلمان تختلف من غرفة الى اخرى، فالغرفة الأولى منتخبة وفقاً للاقتراع العام المباشر استناداً الى مبدأ التمثيل الديمغرافي، والغرفة الثانية منتخبة عن طريق الاقتراع غير المباشر استناداً لمبدأ التمثيل الإقليمي.¹²

ان الأساس القانوني المستمد لتبرير هذه الحجة في اعتناق أسلوب التمثيل الإقليمي راسخ لدى مجلس الشيوخ الفرنسي، الذي تبنى بنظرية سيادة الأمة من هذه الزاوية واعتبر النواب والشيوخ يجسدون الأمة، والغاية من ذلك هو منح قوة في أعلى هرم توجد المؤسسات

الدستورية، وهذا ان دل على شيء يدل على قيمة الجماعات الاقليمية ولتعزيز مركزها الدستوري¹³.

في فرنسا نجد أن طريقة التمثيل الاقليمي مرتبطة ارتباطا وثيقا بطريقة تعيين أعضاء مجلس الشيوخ، فقد ترسخت في أذهان أعضاء مجلس الشيوخ فكرة تمثيلهم للقرى الريفية التي شهدت زحف للمدن، فنصبوا أنفسهم كمدافعين عن هذه القرى الريفية التي شهدت نقص في الكثافة السكانية وشلل في الحركة الاقتصادية¹⁴.

كما تجدر الإشارة الى أن معظم هذه القرى الريفية لها تمثيل بالأغلبية داخل الهيئة الانتخابية لأعضاء مجلس الشيوخ، وجعل التمثيل الاقليمي كآلية دستورية لرسم سياسة تهيئة الاقليم.

أما تمثيل مجلس الامة للجماعات الاقليمية له ما يميزه فقد أخذ من النموذج الفرنسي- في بعض جوانبه واختلف معه في البعض الآخر.

الفرع الثاني: مجلس الامة كممثل للجماعات الاقليمية

ان الغالب في دور مجلس الأمة التمثيلي هو تمثيل الأمة كمجموعة انسانية فان كان المجلس الشعبي الوطني يمثل إرادة الشعب عن طريق الانتخاب الغير مباشر¹⁵، فإن مجلس الأمة عن طريق الانتخاب الغير مباشر يمثل إرادة الأمة مجمعة مهما كان شكلها.

فيمثل المجلس الشعبي الوطني الشعب، على اعتبار أن تحديد عدد ممثلي كل دائرة انتخابية يتم وفق معيار ديمغرافي، غير أن هذا البعد لم يعطي أحقية التمثيل الوطني مما حرمت بعض الأقليات السكانية من حق التمثيل لعدم بلوغ النصاب للحصول على مقعد تمثيلي، وهذا لا يتماشى ومبدأ الديمقراطية¹⁶.

فيتم انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني وفق الاقتراع العام المباشر، على عكس انتخاب أعضاء مجلس الأمة الذي أغفل فيه البعد الديمغرافي، وقام على أساس التمثيل الاقليمي الوطني، فالمبدأ المعتمد هو تخصيص ممثلين لكل دائرة انتخابية بصرف النظر عن عدد السكان، متخذة من ذلك ذريعة البعد الاقليمي الذي يمثله مجلس الأمة، في حين يمثل المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى البعد الديمغرافي، وهو ما يسمح بتبرير أصل الشائبة البرلمانية في الجزائر، و هو اساس المغايرة والاختلاف بين الغرفتين.

ثم ان التمثيل النيابي للبرلمان الجزائري يحتاج الى تمثيل ديمغرافي واقليمي، ولا يمكن أن يتأسس البعد الديمغرافي بمفرده أو على أساس البعد الاقليمي وحده، كما أن تمثيل سكان الأقاليم

سواء الأقل كثافة أو الأكثر كثافة في مجلس الأمة هو في حقيقة الأمر تحقيق لمبدأ التوازن وحماية حقوق كافة مناطق الوطن.

يجعلنا نلاحظ ان المؤسس الدستوري اراد من خلال ذلك ضمان أغلبية متجانسة ومتماثلة، فلطالما اعتبر الانتخاب الغير مباشر ضمانا لعدم قابلية السيادة للتجزئة وفي نفس الوقت ضامن لتمثيل الجماعات الإقليمية في إطار الدولة الموحدة.

فلا معنى لتمثيل اقليمي دون التمثيل الديمغرافي، فالتركيز على المجموعة البشرية والرقعة الجغرافية هو أساس قيام التمثيل النيابي ببعديه الديمغرافي والاقليمي، وعليه ومن أجل اغفال مبدأ العدد وجعل مجلس الأمة كغرفة مغايرة من حيث تركيبها وتمثيلها قرر المشرع منح كل دائرة انتخابية عددا متساويا من الممثلين¹⁷.

غير ان هذا غير كافي لتحقيق البعد التمثيلي فينبغي على الدولة الالتزام بحماية اقليمها وتمثينه ضمانا للحفاظ عليه، فمجموع الأقاليم يشكل اقليم الدولة، وعلى الدولة الاخذ بعين الاعتبار الاقليم الذي تطورت احتياجاته ومتطلباته وفقا لتغير معطيات الحياة العمومية عالميا، فأصبح يقع على عاتق الدولة تحقيق التوازن الاقتصادي واستغلال الموارد المحلية، وهذا يدخل في اطار سياسة الدولة في حماية أقاليمها فحماية الاقليم يمس بكيونة الدولة واستقرارها¹⁸.

كما ان الاهتمام بمناطق اقليمية على حساب مناطق اقليمية أخرى يجعل لدى هذه الأخيرة نوع من الانكار السياسي الذي يخلق شعورا بالنفور وخلق أزمات تضعف الدولة وهيئتها¹⁹. وهذا ما تعيشه الأقاليم الجغرافية للدولة الجزائرية خاصة ما يتعلق منها بالولايات الصحراوية ومناطق الظل، حيث غيب البعد الجغرافي لتحقيق التوازن الاقتصادي.

يرى الاستاذ بوساح محمد أمين أن المؤسس الدستوري لم يأخذ بعين الاعتبار الأهمية الاقتصادية والادارية والجغرافية في اختيار أعضاء مجلس الأمة، إذ فضل تمثيل متساوي بعضوين عن كل ولاية، يعود ذلك في الغالب للتقليل من تأثيرات المناطق المدينية الأكثر تسييسا عن غيرها²⁰.

فظلت الجزائر تواجه مصاعب في عملية تأمين تجانس اقليمي من حيث تلبية الاحتياجات المحلية وتحقيق التنمية، لتفادي ظاهرة الاقصاء التي تقضي- على مقومات الأمة وتفككها، لذلك كان لزاما على المؤسس الدستوري العمل على تحقيق حد أدنى من التجانس على الصعيد السياسي من خلال تمثيل المواطنين، لا على أساس ديمغرافي وإقليمي فقط وانما وفق معيار جغرافي كذلك على اعتبار أن الدولة هي ضامن لتماثل الأمة²¹.

في حقيقة الأمر ان مبدأ المساواة في التمثيل المتبع من قبل المؤسس الدستوري لعضوية مجلس الأمة هو في الأصل تقليد فيدرالي كما هو معمول به في النظام الأمريكي، وهذا ما لا يتماشى والنظام الجمهوري ووحدة التراب الاقليمي في اطار الدولة البسيطة الموحدة.

لكن عقم تحقيق تنمية متساوية بكامل ربوع الوطن لتحقيق قواعد متاثلة للعيش الكريم لمعظم سكان الأقاليم نظرا لاتساع الرقعة الجغرافية وعدم التوزيع المتوازن للسكان، اعتمد نظام التمثيل المتساوي لعضوية مجلس الأمة، ومن أجل تجاوز هذه الفروق وتحقيق المساواة والعدالة الاجتماعية والحكم الراشد يأتي هذا النوع من التمثيل كحل من الحلول²².

مع مراعات خصوصية كل منطقة من حيث التركيبة البشرية والمنطقة الجغرافية والمناخ العام لها، بما فيه الظروف الاقتصادية والاجتماعية والحياة المعيشية، ليزيد نسبة العضوية وفق معايير تستند الى مبدأ العدل والانصاف، أي الاستجابة الفعالة لانشغالات المواطنين المحليين المتنوعة والتي تحتاج الى رعاية وضمان تمثيل احتراماً لمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات.

بالنتيجة فإن مجلس الأمة امام مجموعة من المبادئ التي تحقق التمثيل بجميع أبعاده سواء كان اقليميا جغرافيا او ديمغرافيا فهذا الاخير يستبعد باعتباره يمثل الغرفة الاولى ليبقى البعد الاقليمي يمثل مجلس الامة، غير ان البعد الجغرافي أغفل عندما يكون الحديث عن دور مجلس الأمة التمثيلي.

المبحث الثاني:

الدور التشريعي لمجلس الامة

تأخذ معظم دول العالم بنظام الشنائية البرلمانية في عمق مضمونها، فالثنائية البرلمانية داخل السلطة التشريعية تركز على مبدأ تحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان في ممارسة الصلاحيات التشريعية، فكل غرفة الحق في أداء الوظيفة التشريعية بالتساوي، كما تعتمد ذلك معظم دول العالم بما فيهم مجلس الشيوخ الكندي، له نفس الصلاحيات والاختصاصات المخولة لمجلس العموم اي له الحق في المبادرة بالقوانين وتعديلها، باستثناء قوانين المالية مثله مثل مجلس الشيوخ الأسترالي الأمريكي والألماني والبلجيكي وغيرهم²³.

ففي النموذج الفرنسي ووفقا لأحكام المادة 1/39 من الدستور الفرنسي- لسنة 1958 يتمتع مجلس الشيوخ الفرنسي بصلاحيات تشريعية واسعة، فله حق المبادرة بالقوانين من جهة وحق تعديل مشاريع القوانين وفقا لأحكام المادة 1/44 من جهة ثانية، إضافة الى صلاحيات أخرى تمثلت في حق المناقشة والتصويت وإقرار الموازنة العامة للدولة ومراقبة تنفيذها، والموافقة

على القوانين الدستورية والعضوية، باستثناء حق الأولوية في دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالمالية وتمويل الضمان الاجتماعي وتقديم ملتمس الرقابة وحجب الثقة عن الحكومة وكذا حق اخذ الكلمة الفصل حول مآل النص العائد من اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، التي تعود للغرفة الأولى وفي المقابل احالة مشاريع قوانين تنظيم المجموعات الإقليمية إلى مجلس الشيوخ²⁴.

على خلاف النظام الدستوري الجزائري الذي تبنى الشائبة البرلمانية بأسلوب مغاير عن هذه الأساليب فإن البرلمان كمؤسسة دستورية تشريعية تتكون من غرفتين الغرفة الأولى (الغرفة السفلى) تسمى المجلس الشعبي الوطني والغرفة الثانية (الغرفة العليا) مجلس الأمة.

حيث تمر العملية التشريعية بمجموعة من المراحل الأساسية بداية من المبادرة وصولا الى الاصدار ولعل على حق المبادرة بالقوانين يعد مرحلة جوهرية في عملية صنع القاعدة القانونية، وباعتبار السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة له الحق في إعداد القانون والتصويت عليه فإن مجلس الأمة بالضرورة له صلاحيات تشريعية.

ففي هذه الحالة وضمن احكام المادة 98 من دستور 1996 قد تبنى المؤسس الدستوري الشائبة البرلمانية بنفس الكيفية والمضمون الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي- الذي منح حق التشريع لكل من الجمعية العامة ومجلس الشيوخ الفرنسي بالتساوي، كما هو معمول به في معظم الانظمة التي تبنت الشائبة البرلمانية في العالم.

يكون المؤسس الدستوري بذلك أعطى لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صفة التمتع بالسلطة التشريعية، ومنحهم حق إعداد القانون والتصويت عليه ومرحلة المبادرة بالقوانين هي مرحلة من مراحل إعداد القانون.

غير ان المؤسس الدستوري حرم مجلس الأمة في مرحلة سابقة من حق التشريع والتعديل (المطلب الأول) وفي مرحلة لاحقة استدرك ذلك الامر بمنح حق التشريع وتعديل القانون لمجلس الأمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين وتعديلها

حمل تعديل دستور 1996 في طياته ضمن البنود التي تنظم السلطة التشريعية تناقضات فيما يتعلق بموضوع حق ممارسة مجلس الأمة للوظيفة التشريعية، حيث حرم من حق المبادرة بالقوانين (الفرع الأول) وحق التعديل (الفرع الثاني) مدة زمنية طويلة ما يقارب عشرون سنة كاملة.

الفرع الاول: حرمان مجلس الامة من حق المبادرة بالقوانين

تنص المادة 98 من تعديل دستور 1996 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

من خلال قراءة المادة يظهر لنا أن حق المبادرة بالتشريع ممنوح لكلا غرفتي البرلمان وبالتساوي ابتداء من حق المبادرة مروراً بالمناقشة والتصويت وصولاً إلى المصادقة والإصدار هذا ما أكدته نص المادة باستخدام لفظ يشرع البرلمان وكذا المادة 123 على التوالي.

غير أن المادتين 119 و120 من دستور 1996 حددت الجهات المعنية بحق المبادرة بالقوانين والإطار الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

حيث منحت المادة 119 حق المبادرة بالقوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، وبالتالي استبعاد أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين رغم أنها تعد أهم مرحلة من مراحل سن التشريع.

إذا الأصل وكقاعدة عامة وحسب نص المادة 98 أن مجلس الأمة له الحق في إعداد واقتراح القوانين بجميع مراحل العملية التشريعية، بينما نص المادة 119 هو نص خاص وتماشياً مع قاعدة الخاص يقيد العام فإن مجلس الأمة لا يملك صلاحية المبادرة بالتشريع.

في حين له حق معارضة النص أو الامتناع عن التصويت، في إطار الزامية مصادقة مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني شرطاً أساسياً لوجودها.

وبذلك يقتصر عمل مجلس الأمة على المصادقة أو الرفض دون حق اللجوء إجراء التعديلات على محتوى النص وفقاً لأحكام المادة 28 من القانون العضوي الذي ينظم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما، غير أنه وفر لهم وسيلة الحق في تقديم الملاحظات المكتوبة حول النص.

حيث لم يمنح لمجلس الأمة حق المبادرة بالقانون دستورياً، يدل هذا على أن التجربة الشائنة في الجزائر تجربة فنية، ثم إن البعد السياسي الذي أنشأ من أجله كان لسد الفراغ المؤسساتي وتقوية السلطة الرئاسية، ووجود الغرفة الثانية بدستور 1996 يدعم عمل المجلس الشعبي الوطني في دراسة ومناقشة والتصويت على القوانين المقدمة فقط ولضمان جودتها.

الفرع الثاني: حرمان مجلس الأمة من حق التعديل:

حق مجلس الأمة في التعديل (*Right to edit*) هو الامكانية أو القدرة أو الصلاحية القانونية المخولة لإدخال أو تقديم إضافة (*Addition*) أو تعديل (*Modification*) أو تبديل (*Remplacement*) لحكم أو لأحكام واردة في مشروع أو اقتراح قانون من قبل أعضاء مجلس الأمة وفقاً لشروط يحددها القانون العضوي أو النظام الداخلي²⁵. ولحق التعديل أهمية كبيرة قد تصل إلى أهمية حق المبادرة كما يرى ذلك الاستاذ J.P Camby اذ يعتبر التعديل جوهر المبادرة بالقوانين وشكل من أشكالها.²⁶

وقد منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة حق التصويت والمصادقة وجاءت أحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لتمنح له حق التعديل ضمن المواد 63 و 68 وكذا 75 و 76 غير ان رأي المجلس الدستوري بمناسبة مراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة رقم 98/04 ألغى هذه المواد السالفة الذكر وحرّم مجلس الأمة بذلك من ممارسة حق التعديل.²⁷

حججه في ذلك تمثلت في الاستناد الى الفقرة الاولى من المادة 119 التي اسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب دون سواهم، والفقرة الاولى من المادة 120 من الدستور التي تلزم ان يكون كل مشروع او اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى يتم المصادقة عليه.

وأنه بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه وأن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فإن المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة، وأن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع بذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف الى لجنة متساوية الاعضاء، مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بطلب من رئيس الحكومة.²⁸

غير ان هذا الراي خلق جدلا دستوريا واسعا بين اصحاب الاختصاص وفرقهم بين مؤيد ومعارض له، فبالنسبة للرأي المؤيد لقرار المجلس الدستوري، الذي حرم مجلس الأمة من حق التعديل يرى ذلك صائبا فالمنطق القانوني والدستوري يؤكد على ان حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين تستلزم بالضرورة حرمانه من حق التعديل، وان مهمة مجلس الأمة تتوقف عند مناقشة النص المعروض عليه بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني الذي يملك حق

المبادرة بالتشريع على خلاف مجلس الامة تماشيا مع قاعدة من يملك الأصل يملك الفرع، وأخذ بذلك المجلس الدستوري الجزائري بنفس طرح المجلس الدستوري الفرنسي، فحق التعديل هو حق تبعية مشتق عن حق المبادرة بالقوانين²⁹.

أما الرأي المعارض على إلغاء المجلس الدستوري لحق التعديل للقوانين المعروضة على مجلس الأمة يرى ان المجلس الدستوري لم يحترم احكام المادة 98 من الدستور بتركيزه على احكام المواد 119 و 120 رغم التناقض الذي كانت تحمله في طياتها هذه المواد المذكورة أعلاه ووزن وأهمية هذه المؤسسة في تحقيق التوازن البرلماني، خاصة وان المعروف على الغرفة الثانية في الانظمة الدستورية لها دور تشريعي على غرار المؤسس الدستوري الجزائري.

غير أنه لو دققنا في أحكام دستور 1996 التي لم تعطي أي صلاحيات تشريعية لمجلس الأمة لاحظنا أن ذلك يتماشى وكيفية تشكيلة مجلس الأمة التي تعتمد على أسلوب الانتخاب والتعيين، ويمكن هنا أن يرير المؤسس الدستوري موقفه على أساس ما مصير الثلث الرئاسي بعد منح الصلاحيات التشريعية في المجال المحلي لمجلس الأمة، فالثلث الرئاسي يعتبر الية تحكم في العمل التشريعي.

في هذه المرحلة من حرمان مجلس الامة في حق التشريع والتعديل عرفت تجاذبات سياسية وقانونية للمطالبة برد الاعتبار لهيئة مجلس الأمة من خلال إقرار الدور التشريعي له، حيث أدرجت تعديلات في اطار الاصلاحات التي انتهجتها الدولة ضمن أحكام دستور 2016.

المطلب الثاني: منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الامة وتعديلها

تعد العملية التشريعية الوسيلة الحقيقية التي تثبت وجود أعضاء مجلس الأمة للتعبير عن مصالح الهيئات المحلية من خلال حق المبادرة بالقوانين بموجب المادة 136 من دستور 2016 المعدل والمتمم، ليصبح بإمكان 20 عشرين عضوا من أعضاء مجلس الامة تقديم اقتراحات قوانين قابلة للمناقشة والتصويت في المسائل المنصوص عليها ضمن أحكام المادة 137 من التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016 والتي تقابلها أحكام المادة 144 من دستور 08 ديسمبر 2020.

يعود التعديل في اختصاصات مجلس الأمة وتوسيعها بمنحه حق المبادرة بالقوانين لأسباب سياسية وأخرى قانونية فبالنسبة للأسباب السياسية كانت نتيجة لمطالبات جديدة للطبقة السياسية لمعظم الأحزاب من قبل مجموعة من الفاعلين السياسيين وذلك اما بتعزيز

المركز الدستوري لمجلس الأمة بمنحه الصلاحيات التشريعية باعتباره مؤسسة سيادية أو الغاء هذه المؤسسة التي كانت بالنسبة اليهم لا تحقق الاهداف المرجوة من تأسيسها، وحتى يتم تعزيز مكانة السلطة التشريعية وتحقيق التوازن داخل المؤسسة البرلمانية، غير ان البعض يرى ان توسيع اختصاصات مجلس الامة ومده بالوظيفة التشريعية ما هو الا وسيلة لتقوية السلطة التنفيذية داخل البرلمان من خلال الثلث المعين.

أما الاسباب القانونية فتعود غالبا إلى التصدي للتناقض الدستوري الذي تضمنه أحكام تعديل دستور 1996 مع التركيز على جودة العمل التشريعي و تحقيق التوازن بين السلطات. جاء رأي المجلس الدستوري 16/01 المؤرخ في 28 جانفي 2016 والمتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري " أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الامة يعد تدعيما لدور مجلس الامة وتجسيذا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور"

فقد استند المؤسس الدستوري لأحكام المادة 98 من دستور 1996 التي اعتبرت البرلمان بغرفتيه كسلطة تشريعية ولكل غرفة الحق في ممارسة الوظيفة التشريعية تحقيقا لتوازن بين المؤسسات الدستورية لاسيما بين غرفتي البرلمان.

عرف المجلس الدستوري رأيين متناقضين ضمن نفس احكام المادة 98 تبعا للتكريس الدستوري ولم يضع أي تحفظ على التناقضات التي تضمنها تعديل دستور 1996، فيما يتعلق بحق مجلس الامة في المبادرة بالقوانين.

الفرع الاول: اعطاء حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة ضمن احكام دستور 2016 وتعزيزها ضمن احكام التعديل الدستوري لسنة 2020:

منح المؤسس الدستوري لسنة 2016 لمجلس الأمة الحق بالمبادرة بالقوانين على خلاف ما جاء به دستور 1996 الذي حرم مجلس الأمة من ممارسة هذا الحق بإقصائه من مرحلة المبادرة بإعداد القانون، ضمن أحكام المادة 98 " أن البرلمان المتمثل في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لها السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه."

فتميز تعديل دستور 2016 بقلب موازين مجلس الأمة من هيئة دستورية عاجزة الى هيئة دستورية قادرة على افتكاك المجال التشريعي وحق المبادرة بالقوانين، حيث نصت المادة 136 و137 على امكانية تقديم اقتراح قانون من طرف 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة في

مجالات حددتها المادة 137 وينحصر في المجال المحلي دون المجالات التي حددها الدستور، وهي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني.

إذا دستور 2016 منح حق المبادرة بالقوانين لمجلس الأمة شريطة اقتراحه من قبل 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي يعتبره الكثير دستور جديد لما أضافه من تغير ملحوظ في معالم النظام السياسي الجزائري فقد ألغى الشرط العددي ليفتح المجال لحق المبادرة الفردية لعضو مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين.

وقد حددت المادة 140 و 141 المجالات المخصصة للبرلمان ومنحت لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في المجال التشريعي، غير أنه يطرح تساؤل حول إمكانية المجلس الشعبي الوطني التشريع في المجالات المخصصة لمجلس الأمة إذا أخذنا بمبدأ الأولوية لا يمكن لكن بالرجوع لأحكام المادة 139 يمكن حيث نصت الفقرة 11 منها على أنه يشرع البرلمان في مجال التقسيم الإقليمي، فالبرلمان بغرفتيه مجلس شعبي وطني ومجلس الأمة وبالتالي يوجد غموض حول هذه النقطة، على عكس الحكومة التي تنافس مجلس الأمة في المجال التشريعي المخصص له بإيداع مشاريع القوانين ذات الصلة بالمجال المحلي.

على خلاف ما أقره المجلس الدستوري في رأيه 17/02 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث صرح على أنه "واعتبارا أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيما لدور مجلس الأمة وتجسيذا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 98 من الدستور"³⁰

فتعديل دستور 2016 كان بارزا من خلال منحه لمجلس الأمة صلاحيات جديدة لتعزيز مكانته وتبني حقيقة المفهوم البيكاميرالي، حيث نصت المادة 136 منه على حق المبادرة بالتشريع مباشرة وبصورة صريحة إذ نصت على ما يلي "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا من مجلس الأمة....." وبالتالي مادام أن المؤسس الدستوري منح حق التشريع لمجلس الأمة يتبعه تلقائيا حق التعديل.

كما أن تعديل دستور 2016 نجد أن المشرع الدستوري قد أدرك هذا الفراغ الدستوري بمنح وظيفة تشريعية لمجلس الأمة لتمثيل الجماعات الإقليمية، مع تغيير في الأغلبية المطلوبة لأعضاء مجلس الأمة للتصويت على القوانين، فبعدما كانت الأغلبية الواجب للتصويت المحددة بثلاثة أرباع (4/3) أعضاء المجلس سواء كان القانون عاديا أم عضويا. انظر المادة 120

و123 من دستور 1996 أصبح المجلس يصوت على مشاريع القوانين بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية³¹.

اما سلطة الثلث الرئاسي تظهر عندما يطلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية، اشترط المؤسس الدستوري تصويت أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني و(3/2) ثلثي أعضاء مجلس الأمة، حيث كانت الأغلبية المطلوبة (3/2) أعضاء المجلس الشعب الوطني دون أعضاء مجلس الأمة.

وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منح لمجلس الأمة مجال تشريعي في اطار اختصاص ومجالات مقيدة ومحددة حيث نصت المادة 137 من تعديل دستور 2016 التي تقابلها أحكام المادة 144 من تعديل دستور 2020 على الحق في ممارسة الوظيفة التمثيلية والتشريعية المتعلقة بالتنظيم المحلي والهيئة الإقليمية والتقسيم الاقليمي، مما يجعل أعضاء مجلس الأمة على عاتقهم مسؤولية الاهتمام بانشغالات الجماعات المحلية من خلال المساهمة في صنع التشريع المحلي وجعلها تتوافق وأسلوب التسيير الاداري اللامركزي.

تم من خلال منح صلاحيات تشريعية لمجلس الأمة تعزيز مكانة المركز القانوني للجماعات الإقليمية من اقرار سلطة المجلس التمثيلية وتوفير آليات من شأنها ترقية العمل التشريعي له.

حيث نصت المادة 137 على ما يلي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي لدى مكتب مجلس الأمة..."

كما كرس القانون العضوي 16-12 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة³²، ضمن أحكام المادة 20 على أن يتم ايداع كل مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والهيئة الإقليمية والتقسيم الاقليمي لدى مكتب مجلس الأمة.

كان دور مجلس الامة سابقا متوقفا على قبول أو رفض النصوص القانونية المنصوص عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني، تعد المسائل المخصصة لمجلس الأمة في مجال التشريع ذات بعد وطني حساس تتعلق بالتنظيم الإداري اللامركزي للدولة، فهو مجال عرف سيطرة من قبل الدولة في حقها بالمبادرة بالقوانين، كما انها فرصة لتعزيز مكانة الجماعات الإقليمية في أعلى هرم للسلطة.

طالما كانت معظم مشاريع القوانين المقدمة من طرف السلطة التنفيذية والمتعلقة بالمسائل ذات الطابع المحلي كقانون البلدية 11-10 الذي كرس الكثير من الاحالات ما تقارب 35 حالة

لتنظيم، لتصبح بذلك المراسيم التنفيذية تتحكم في اللامركزية الادارية تحكم شبه مطلق، فالإحالة هي وسيلة قانونية استحوذت من خلالها السلطة التنفيذية على مجال هو في الأصل من اختصاص السلطة التشريعية لاسيما مجلس الأمة.

ويعد مجلس الأمة الهيئة الدستورية المؤهلة لدراسة ومناقشة مثل هذه المشاريع لأنه الأدرى بالظروف والأوضاع المحلية لمواطني الولايات من جهة، والأدرى باحتياجات السلطات المحلية في ادارة وتسيير شؤونها المحلية من جهة أخرى.

ثم ان منح مثل هذه المسائل التي حددتها المادة 137 يعد تأكيدا على دور مجلس الأمة التمثيلي للجماعات الاقليمية، فدعم المؤسس الدستوري الصلاحيات التشريعية المتعلقة بالتنظيم المحلي والتقسيم الاقليمي والتهيئة الاقليمية بمجموعة من الآليات التي يجعل هذا الاختصاص اختصاص حصري لمجلس الأمة دون سواه.

فقد نصت أحكام المادة 138 من دستور 06 مارس 2016 على أولوية ايداع مشاريع القوانين المذكورة ضمن أحكام المادة 137 لمكتب مجلس الأمة، بحيث لا يمكن لمكتب المجلس الشعبي الوطني الاطلاع عليها والتصويت الا على النص ا لذي صوت عليه مجلس الأمة³³.

وهنا نلاحظ انقلاب الأدوار مقارنة بمجالات التشريع المخصصة للمجلس الشعبي الوطني والتي لا يمكن ايداعها مكتب مجلس الأمة الا بعد دراستها والمناقشة والتصويت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني.

وأصبح لأعضاء مجلس الأمة الحرية في التعبير عن ارادتهم من خلال حق المبادرة بالقوانين وبالتبعية حق التعديل.

الفرع الثاني: لمجلس الأمة الحق في تعديل النصوص المعروضة عليه

بما ان المشرع الدستوري منح حق ممارسة الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة ضمن احكام تعديل دستور 2016، فإن حق التعديل للقوانين مكفول تبعا باعتباره حق مشتق عن حق المبادرة بالقوانين، حيث منحه الحق في تقديم تعديلات حول النصوص المتعلقة بالشؤون المحلية الذي يمتد في جميع مراحل العملية التشريعية دون استثناء.

هذا ما تضمنه الباب الخامس من الفصل الثالث للنظام الداخلي لمجلس الأمة الذي لم يبدى بشأنه المجلس الدستوري أي تحفظ بخصوص المواد 71 و72 و73 المتعلقة بحق مجلس الأمة في التعديل ضمن حيثيات الرأي رقم 02/ر.ن.د.م.د/17 المؤرخ في 25 يوليو 2017 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور³⁴.

رغم منح صلاحيات التعديل لمجلس الأمة ضمن بنود نظامه الداخلي وعدم ابداء المجلس الدستوري أي تحفظت حول ذلك، فإن هذه الصلاحيات وضعت في إطار مقيد وتختلف باختلاف الحالات التي يمكن القيام بعملية التعديل، ففي حالة كان النص التشريعي المراد تعديله يدخل ضمن المجالات التي يتمتع فيها مجلس الأمة بحق الأولوية، له صلاحيات واسعة في حق التعديل أما اذا كان النص التشريعي اقترح صادر عن المجلس الشعبي الوطني او مشروع صادر عن السلطة التنفيذية وليس ضمن حق الأولوية لمجلس الأمة فان صلاحيات هذا الاخير في ممارسة حق التعديل يكون عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.

كما نصت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 على حق مجلس الأمة في ممارسة التعديل على مشاريع القوانين والاقتراحات المحال على اللجنة المختصة لدراسة مع مراعاة أحكام المادة 20 منه التي تنص صراحة على ابداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة³⁵.

حدود ممارسة مجلس الأمة لحق التعديل:

حرم مجلس الأمة من حق تعديل القوانين المعروضة عليه اما بطريقة صريحة او ضمنية بالنسبة لبعض النصوص التي لا يمكن ادخال تعديلات عليها.

- **الاورام التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية:** حيث نصت المادة 142 من تعديل دستور 2016 على انه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر.....يعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في اول دورة له لتوافق عليها"
اذا كل من الغرفة الاولى والثانية للبرلمان ليس لهم الحق في ممارسة حق التعديل على هذه الاوامر بل يقتصر دورهم على القبول او الرفض للأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية.

كما انه لا يمكن ادخال تعديلات على هذه الاوامر وان كانت ضمن المجالات التي يتمتع فيها بحق الأولوية والمتعلقة بالتشريع المحلي، ليس ذلك فحسب بل لا يمكن حتى مناقشة تلك الاوامر ويكتفي البرلمان بالموافقة او الرفض ولم يسبق لأي من الغرفتين رفض أوامر تشريعية صادرة عن رئيس الجمهورية.

على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي مكن النواب من ممارسة حق التعديل على الأوامر التشريعية أثناء المصادقة عليها وفقا لأحكام المادة 38 من الدستور الفرنسي.

- المعاهدات التي يصادق عليها البرلمان: حيث نصت المادة 149 من تعديل دستور 2016 على ان يصادق رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان بغرفتيه عليها وهي المعاهدات ذات الطابع العام التي تتعلق باتفاقيات الهدنة والسلم والتحالف، حدود الدولة، قانون الأشخاص.....الخ

فالمعاهدات المتعلقة بالمجالات المحددة ضمن أحكام المادة 149 سابقة الذكر تخضع لموافقة البرلمان بغرفتيه دون حق التعديل عليها إلا ما كان في حدود الموافقة أو الرفض، أما باقي المعاهدات التي تخرج عن نطاق حدود هذه المجالات يصادق عليها رئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة البرلمان عليها وهذا النوع تكفي فيه مصادقة رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 9/91 من تعديل دستور 2016.

أما المنع الضمني يكون ضمن النصوص التي تتعلق بقانون المالية حيث يمارس البرلمان بغرفتيه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية خاصة ما تعلق منها بالجانب المالي لان الاختصاص التشريعي في الميدان المالي يعود للسلطة التنفيذية دون منازع كونها الأدرى بالوضعية المالية للدولة ومؤسساتها كما انها الأكثر خبرة وتتوفر على الامكانيات اللازمة لذلك.

في حين يمارس حق الرقابة على هذا النوع من التشريع وهي من بين الموانع الضمنية، التي حرمت مجلس الأمة من حق ممارسة التعديل عليها، غير ان احكام المادة 139 من دستور 2016 تنص على انه " لا يقبل أي قانون مضمونه او نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية إلا اذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في الايرادات، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المقترح انفاقها" وبهذا لا يقبل أي اقتراح تعديل على قانون المالية بمناسبة المصادق عليه دون ايجاد حلول مالية لتلك المقترحات.

الخاتمة:

وفي الأخير تجدر الإشارة الى ان هناك طرح اخر يفترض انه لاجود لتمثيل مجلس الأمة للجماعات الاقليمية انطلاقا من نظامه الانتخابي ودوره التمثيلي وصولا الى منحه صلاحيات تشريعية غامضة، حيث تميز الأسلوب الانتخابي لمجلس الأمة بعدم الخصوصية فمن غير المنطقي نهائيا تصور أنه يوجد تمثيل للجماعات الإقليمية من قبل مجلس الأمة إلا من ناحية واحدة يمكن الحديث عن وجود أعضاء محليين داخل هيئة المجلس وهم من الهيئات المحلية الناخبة، غير ان هذا لا يكفي لتحقيق التمثيل في بعده الاقليمي من قبل مجلس الأمة،

فلا يتجسد من خلال ذلك لا توسيع التمثيل ولا سد لنقص التمثيل الديمغرافي لأن العيب يكمن في طريقة الانتخاب لا يمكنها ان تحقق الاهداف المرجوة من تغطية التمثيل الإقليمي اطلاقا اذا كان هذا العضو المنتخب في مجلس الأمة هو نتاج عن انتخاب المباشر القائم على تحقيق البعد الديمغرافي لا البعد الإقليمي، هذا من جهة

ومن جهة ثانية الدور التشريعي الممنوح لمجلس الأمة خلق خلاف فقهي وجعل منها صلاحيات غامضة حيث اعتبر الكثير من الاساتذة والباحثين في مجال القانون الدستوري لاسيما المواضيع التي تعلقت بالمؤسسة التشريعية يرو ان الاختصاصات التشريعية الممنوحة لمجلس الامة هي محددة على اساس حق الاولوية الممنوح له فيما يتعلق بالتشريع المحلي بمعنى ان مجلس الامة الحق في المبادرة بالقوانين فقط في المجالات المنصوص عليها ضمن احكام المادة 136 و 137 من تعديل دستور 2016، في حين رأى فريق اخر من الباحثين والاساتذة ان المشرع الدستوري منح لمجلس الامة الحق بالمبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة للغرفة الاولى بالتساوي وان حق الاولوية في التشريع المحلي منح لمجلس الامة باعتباره ممثلا للجماعات المحلية. بين هذا وذاك يخل المشرع الدستوري بمبدأ التوازن الذي انشأت من اجله الغرفة الثانية داخل مؤسسة البرلمان، كما ان المشرع الدستوري لم يحدد مجالات التشريع المخصصة لمجلس الامة صراحة وهذا ما يفسر لنا ان حق المبادرة بالقوانين لمجلس الامة يكون في جميع المجالات المخصصة للغرفة الاولى كما هو منصوص عليه ضمن احكام المادة 98

وبالنتيجة فان المشرع الدستوري جعلنا في موضع حيرة وتساؤلات حول المستقبل التشريعي الممنوح لمجلس الامة، وبالتالي غموض واضح ضمن بنود تعديل دستور 2016 والتي لم يتداركها التعديل الدستوري لسنة 2020

فاذا منح لمجلس الامة صلاحيات تشريعية محدودة في المجال المحلي فقط فهذا أضعف من مركز مجلس الأمة داخل قبة البرلمان واذا منح له حق المبادرة بالقوانين مع حق الاولوية في التشريع المحلي يكون هنا غلب كفة مجلس الامة على حساب المجلس الشعبي الوطني وبهذا يكون كذلك قد أخل بمبدأ التوازن داخل السلطة التشريعية.

إن الاعتماد على نظام الاقتراع العام المقيد في اختيار أعضاء مجلس الأمة لا يمس بوحدة التراب الوطني ويكون هذا الاقتراع على أساس إقليمي لا ديمغرافي فقط لمراعات خصوصية كل منطقة وحماية الأقليات ومناطق الظل من الحرمان في ممارسة الحقوق السياسية والدستورية.

نستنتج مما تقدم ذكره ان المرحلة القادمة صعبة على كلتا الغرفتين في مجال التشريع المحلي، ما يخلق تنافس سلبى او ايجابى بين الغرفتين حول حق ممارسة التشريع المحلي، كما أن حق الاولوية لمجلس الامة في التشريع المحلي يخلق في نفوس نواب الغرفة الأولى شعورا بعدم الرغبة في تقديم اقتراح قانون في المجال المحلي الذي خصص لمجلس الامة.

الهوامش:

1- السعيد مقدم، التجربة الشائبة البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي: دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية، الملتقى الوطني الاول، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر، 2002، ص. 79

2- مسعود شيهوب، نظام الغرفتين، أو الشائبة البرلمانية النشأة والتطور، الملتقى الوطني الأول حول: نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر، 2002، ص. 17

3- عبد الكريم قريشي، التجربة البرلمانية الجزائرية لمجلس الأمة، دار الوعي للنشر- والتوزيع، 2019، ص. 58 عن محمد بوسلطان، نظام الغرفتين في البرلمان بين الديمقراطية وتمثيل الحكومة، الملتقى الوطني الأول حول، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والانظمة المقارنة، الجزء الأول، أكتوبر، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2002، ص. 76

4- عبد الكريم قريشي مرجع سابق الذكر، ص. 58

5- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية، والانظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر، 2002، ص. 130 و 131

6- بوجمعة صويلح، مجلس الأمة ضابط الحركات التجاوزية للتوازن والاستقرار، الملتقى الوطني الأول حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية، والانظمة المقارنة، الجزء الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، أكتوبر، 2002، ص. 133

7- M.F.Verdier , « l'évolution de la représentation au sein du sénat française » in : les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C., XIX eme session Recueil des cours, V. XIII. Tunis, 2004, p. 405.

8- القانون 84-09 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد المعدل والمتمم بالقانون 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر، ج. ر. العدد 78 بتاريخ 18 ديسمبر 2019 و بالأمر 21-03 المؤرخ في 25 مارس 2021، ج. ر. العدد 22 بتاريخ 25 مارس 2021.

9- الأمر 21-02 المؤرخ في 16 مارس 2021 يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، ج. ر. العدد 19 الصادر بتاريخ 16 مارس 2021.

- 10-M.F. Verdier , « L'évolution de la représentation au sein du Sénat français » , in : Les secondes chambres parlementaires, A.I.D.C., XIXème session, Recueil des cours, V. XIII, Tunis, 2004, p.405 ،
- 11- constitution française du 4 octobre 1958 document d'études, n°1.04, la documentation française, Paris, 1999
- 12- F.Robbe : « le sénat à l'heure des demi-réformes », R.F.D.C, n 56,2003-4, p153.154
- 13- F.Robbe ;op, cit, p155.
- 14- مُحمَّد عمران بوليفة، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الإستقرار المؤسسي، اطروحة دكتوراه، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة1، الجزائر، 2015، ص.151.
- 15- M.F. Verdier, « l'évolution de la representation au sein du du sénat français », in : les secondes chambres parlementaires. A.I.D.C. Recaul des cours, vol. XILL, p.450
- 16- طاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، عدد 11، جانفي 2006، ص.75
- 17- J-P.Markus, la continuité de l'Etat en droit public interne », R.D.P. n, 4,1999,p.1098.
- 18- جورج بور دو "الدولة" ترجمة سليم حداد، ط3، مجد، بيروت، 2002، ص30.
- 19- مُحمَّد عمران بوليفة، مرجع سابق الذكر، 165
- 20- M. Boussoumah, « la parenthèse des pouvoirs publics constitutionnels de 1992 à 1998 », Alger. O.P.U., 2005
- 21- مُحمَّد عمران بوليفة مرجع سابق الذكر ص.151.
- 22- HmG. Hubrecht, « quarante ans après un état garant de la cohésion nationale », R.O.P , n5/6. 1998. P1365.
- 23- علاوة العايب، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية المقارنة، مجلة الفكر البرلماني، العدد33، ديسمبر 2013، ص.39
- 24- علاوة العايب، مرجع سابق الذكر، ص.57
- 25- خالد شليبي، حق مجلس الأمة في التعديل: دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري، مجلة المجلس الدستوري، العدد رقم 06، 2016، ص.67.
- 26- Jean Piere Camby « droit d'amendement et commission mixte paritaire » revue du droit public (R.D.P.), n°6, L.G.D.J. Paris, 2000, p. 1599
- 27- رأي رقم 04/ر.ن.د.م. د/98 المؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية رقم 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- 28- رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م. د/98 مرجع سابق الذكر.
- 29- خالد شليبي، حق مجلس الأمة في التعديل مرجع سابق الذكر، ص.71.
- 30- قرار رقم 02/ر.ن.د.م. د/17 مؤرخ ف 25 يوليو سنة 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية العدد 49 مؤرخة في 22 غشت 2017

- 31- المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-02 المؤرخ في 10 ابريل 2002 ج. ر. رقم 25 المؤرخة في 14 ابريل 2002 والقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 والقانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 32- قانون عضوي رقم 12-16 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة الصادر بالجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 28 غشت 2016
- 33- المادة 2/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 سابق الذكر " تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة....."
- 34- قرار رقم 02/ر.ن.د.م.د. 17/ مرجع سابق الذكر.
- 35- قانون عضوي رقم 12-16 مرجع سابق الذكر.