

أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على مكانة مجلس الأمة
The impact of the constitutional amendment of 2020
on the status of the National Assembly سلطان

بيوش صليحة*، جامعة باتنة 1
saliha.baouiouch@univ-batna.dz

تاريخ القبول: 09/04/2023

تاريخ الاستلام: 06/02/2023

ملخص:

في إطار التعديلات الجوهرية التي استحدثتها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والتي أكد عليها التعديل الدستوري لسنة 2020 منح لمجلس الأمة مكانة مميزة ودور جديد في مجال الوظيفة التشريعية بين المؤسسات الدستورية في الدولة، وهي قفزة نوعية تساهم في إحداث توازنات بين مؤسسات الدولة واستقرارها وترسيخ أسس نظام الثنائية المجلسية، الذي أصبح كأحد مقومات النظام الدستوري المعاصر، من هنا تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على المكانة التي أصبح يحتلها مجلس الأمة خاصة في ظل هذا التعديل الدستوري الأخير وتقييم دوره في الممارسة البرلمانية.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة؛ بيكاميرالية؛ التعديل الدستوري 2020.

* المؤلف المراسل

Abstract:

Within the Framework of the Fundamental Amendments Introduced by the Algerian Constitutional Amendment of 2016 which was Confirmed by the Constitutional Amendment of 2020, the council of the National was granted a privileged position and a new role in the Field of the Legislative Function Among the state's Constitutional institutions, which is a qualitative leap That Contributes to balancing the state's institutions and their stability as well as to Consolidating the Foundations of the Bicameral system, which has become one of the elements of the Contemporary Constitutional system.

This study aims, therefore, to highlight the status of the council of the nation, especially in the light of the latest constitutional amendment and to assess its role in parliamentary practice.

Keywords: Council; Nation; Bicameralism; Constitutional Amendment; 2020.

مقدمة:

يتكامل البناء المؤسساتي في دولة القانون بشكل يسمح بضمان الأمن القانوني، هذا الأخير الذي لا يتحقق إلا بالتزام كامل للحكومة بحماية الحقوق والحريات المصدر الموضوعي لقوانين الدولة، ذلك ما يفسر سمو إرادة الشعب صاحب الحق في السيادة. (لوشن، 2017، ص1)

وفقا لهذا المبدأ، تعد السلطة التشريعية في وضع القوانين أسمى مؤسسة في الدولة، لكن ولتشعب مضمون العلاقات في المجتمع، تطورت وظيفتها متجاوزة الوظيفة التشريعية إلى الرقابية باعتبارها من أهم الآليات القانونية لمحاربة الاستبداد وحماية الحقوق والحريات، مما أسس لمبدأ الثنائية المجلسية في العديد من دساتير الدول لتحقيق التكامل في العمل التشريعي وتطوير البرلمان ككل. والجزائر بدورها أعادت هيكلة مؤسساتها الدستورية بصفة أخص البرلمان، إذ استحدث مجلس الأمة كغرفة ثانية فيه بموجب دستور 1996 وجعلته إحدى

ركائز دولة القانون، فهل هذا الأخير قرر لضمان الفعالية والتخصص في المجال التشريعي، أم لتقييد تدخل المجلس الأول خلال عملية وضع القوانين؟ وما مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2020 في تعزيز مكانته وتحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان؟

ويندرج تحت هذه الاشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية منها:

- هل أن تأسيس مجلس الأمة هو مجرد تقليد الصرح المؤسساتي المعتمد في كل الأنظمة الديمقراطية؟ أم أنه جاء كضرورة لإنجاح الإصلاح الدستوري، وكاستجابة لسد الفراغ الدستوري الذي عرفته الجزائر؟

- ما مدى جدية الدور المنوط به في النظام السياسي الجزائري؟

ومن ثم تبرز لنا أهمية هذه الدراسة التي نحاول من خلالها الإجابة على بعض الإشكاليات القانونية المتعلقة بالمركز الدستوري لمجلس الأمة، من خلال دراسة اختصاصه ضمن التعديل الدستوري 2020، وتقييم مسار هذا التطور الدستوري. وهو ما سنعالجه تباعا باعتمادنا منهج تحليل النصوص القانونية المتعلقة بمجلس الأمة خاصة التعديل الدستوري الأخير 2020 والنظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

ولبيان طبيعة هذه الاشكالية والأسباب الموجبة لها سنعالج هذا الموضوع من خلال التطرق للمحاور التالية:

المحور الأول: تبرير إنشاء مجلس الأمة -البيكاميرالية-

المحور الثاني: المعالجة الدستورية المتناقضة لمجلس الأمة.

المحور الأول: تبرير إنشاء مجلس الأمة -البيكاميرالية -

درج الفكر السياسي على تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاثة وظائف وهو تقسيم يستند في أصوله الأولى إلى كتابات الفقيه "مونتسكيو" بفضل نظرية الفصل بين السلطات، فتركيز السلطات وتجميعها في قبضة واحدة يؤدي إلى الاستبداد،

والمساس بحقوق الأفراد فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، فحسب رأيه أن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة، و"كما يرى العالم الاجتماعي الكبير" جوستون لوبان "أن السلطة نشوة تعبت بالرؤوس، لذلك فتركيز السلطة يؤدي إلى الاستبداد وتوزيعها على هيئات مختلفة يحول دون الاستبداد " فالسلطة توقف السلطة" عن طريق ما تملكه كل منها إزاء الأخرى من وسائل للحد من سلطة الأخرى. (فيشر، 1994، ص 14)

تطبيقا لهذا المبدأ يمارس البرلمان الوظيفة التشريعية، ويأتي تأسيس الغرفة الثانية في البرلمان خلال المراحل التاريخية الانتقالية بهدف كبح الاندفاعات القوية للديمقراطية واستجابة لاهتمامات وتحولات سياسية واجتماعية عميقة نتيجة تفاعل القوى الاجتماعية والسياسية، وتأسيس مجلس الأمة في الجزائر يجسد هذه الحقيقة.

أولا- مفهوم الشائئية المجلسية

الشائئية المجلسية في تعريفها القانوني هي تقسيم ممارسة الوظيفة التشريعية بين غرفتين برلمائيتين فهي تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات داخل البرلمان الذي ينشطر إلى قسمين، غير أن هذا التعريف يظل بسيطا لأنه يعكس المظهر التقليدي لها دون الأشكال والصور التي واكبت بها تطور الدولة الليبرالية والتشكل الاجتماعي والسياسي لها، فالشائئية لم تظل شكلا انقسام البرلمان إلى غرفتين، بل أنها تحولت إلى قيم يتم اعتمادها حتى مع غياب المظهر الشكلي لها. (عمران، 2007، ص 606)

فالشائئية المجلسية تقنية قديمة تطورت وأصبحت ظاهرة عالمية في الدولة الليبرالية التنافسية البسيطة من وراء تأسيس غرفة ثانية في البرلمان هو تقييد سلطة الغرفة الأولى حفاظا على الحرية السياسية، ومن ثمة لم تكن الشائئية المجلسية سوى تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، وإلى جانب ذلك فإن

انقسامات داخل المجتمع يفرض إيجاد مثل هذه الغرفة لتسهيل عملية التسوية بين مختلف الفئات الاجتماعية، وهي أداة ممتازة لإيجاد توازن مؤسساتي وبالتبعية له سياسيا فالخاصية المثبتة لوظيفة الغرفة الثانية تكرارية ومتواترة بصرف النظر عن دواعي عدم الاستقرار.

تجد الغرفة الثانية أصلها في مجالس الملوك غير أنه بالنسبة للغرفة الثانية المعاصرة فقد ارتبط ظهورها وتطورها بمراحل صراع البرجوازية وتكريس هيمنتها سياسيا فجسدت في وقت لاحق عن تناقضات الديمقراطية الليبرالية ذاتها. (Duverger, 1966, p.p 4 et 5)

وقد تكرر نظام الثنائية البرلمانية كظاهرة دستورية عالمية تتقدم وتتشر في أغلب دول العام المعاصر بصورة متزايدة.

ثانيا- موقف الفقه من الثنائية المجلسية

أدى ظهور الغرفة الثانية إلى ظهور تباين حول أهمية ودور الغرفة الثانية في السلطة التشريعية وذلك بين مؤيد ومعارض:

1- الآراء المعارضة

تري استبدال مجلس الأمة بالغرفة ثانية يستنزف الأموال دون أية نجاعة في العمل البرلماني، إضافة إلى أن وجود المجلس الواحد يضمن سرعة العمل التشريعي ويجنب التعقيد ليتماشى ومبدأ سيادة الشعب ويتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، بعكس نظام المجلسين الذي يعد غير ديمقراطي بحكم تركيبة المجلس الأعلى ليكون بذلك نظام صالح لوقت الضرورة وفي الدول المركبة لا غير. (شريط، 1991، ص 539).

2- الآراء المؤيدة

يري أنصار الثنائية البرلمانية إلى أن إنشاء غرفة ثانية لها دور يرقى إلى العمل على استقرار مؤسسات الدولة وسد الفراغ الدستوري، وعلى حسب رأي أحد

الفقهاء" إن الحاجة إلى إيجاد مجلسين أصبحت محور السياسة وأساس هذه الحاجة الاعتقاد بميل المجلس الواحد إلى التسرع والاستبداد والفساد. (شكر، 1994، ص 198)

ومن المبررات التي يستند إليها أنصار هذا الرأي:

-ترسيخ التمثيل والرفع من الوظيفة التشريعية.

-أن هذا النظام يحول دون استبداد السلطة التشريعية لمواجهة السلطة التنفيذية.

-توسيع القاعدة الديمقراطية وتدعيم شرعية المؤسسات.

-تليين النزاعات بين الغرفة الأولى والحكومة.

وباستقراء التجارب في مجال الثنائية في أغلب الدول نجد أن الغرفة الثانية قامت بأدوار محافظة متميزة في إطار المنظومة السياسية وطبيعة العلاقات بين السلطة، استنادا إلى أصولها التاريخية وبنيتها الطبقية والوظائف المخولة لها والتي تحصل حد التماثل والتكافؤ مع الغرفة الأولى بفعل مصدر وأسس التمثيلية غير المباشرة في أسلوبها والمحدودة في نطاقها. (رشدي، 2000، ص 18)

ثالثا. التكريس الدستوري لمجلس الأمة في الجزائر

إن تأسيس مجلس الأمة في الجزائر نتاج الظرفية السياسية جاء بعد مرحلة متقدمة من عدم الاستقرار رتبته بالأساس الانتخابات التشريعية التعددية إثر تفتح نظام الحكم على الديمقراطية، إلا أنه مع صدور دستور 1989 الذي تبنى نظام التعددية السياسية والنظام البرلماني مستندا إلى مجموعة من الخصوصيات ومستأنسا بالنظام البرلماني للجمهورية الفرنسية الخامسة إضافة إلى ما مرت به التجربة الدستورية الجزائرية من مراحل وتطورات فمن تمركز السلطة التنفيذية إلى محاولة بعث تعددية سياسية وبالتالي محاولة فصل فعلي للسلطات، لقد تم اعتماد مجلس الأمة كغرفة برلمانية ثانية إلى جانب المجلس الشعبي، وذلك بموجب دستور 1996 وتم تنصيبها بشكل رسمي في 4 يناير 1998.

ليتميز النظام السياسي الجزائري في ظل التعددية السياسية هذه بإحداث ازدواجية في السلطة التشريعية، وإن كان هناك إجماع سياسي على أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الانتقالية وخلال الأزمات السياسية والاجتماعية التي تتميز بالانقسامات العميقة في المجتمع، لذلك غالبا ما يلجأ إلى إحداث غرفة ثانية بحثا عن الاستقرار وتحقيق التوازن السياسي، وبالرجوع إلى دستور 1996 وباستقراء الظروف التي عاشتها الجزائر خلال هذه المدة نجد أن الأسباب المذكورة كانت من المسببات الأولى لإنشاء الغرفة الثانية.

يعتبر دستور 1996 أول دستور جزائري يكرس الازدواجية البرلمانية أو ما يسمى بالبيكاميرالية "Système Bicaméral ou bicaméralisme"؛ أي وجود غرفتين يتشكل منهما البرلمان الغرفة الأولى وهي المجلس الشعبي الوطني؛ أي الغرفة السفلى la chambre basse، والغرفة الثانية هي مجلس الأمة؛ أي الغرفة العليا la chambre haute.

وقد انشأت الغرفتين وفقا للمادة 98 من دستور 1996 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة"، وذلك على غرار الدستور الفرنسي 1958 في المادة 24

« le parlement comprend l'assemblée Nationale et sénat »□

وتبني الدستور الجزائري لنظام الشائبة يعود لاعتبارات مختلفة أهمها: سعيه إلى الحد من جموح مجلس النواب ومنع انفراد بالتشريع وأن هذا النظام الشائبي يكفل عدم التسرع في سن القوانين حيث يتدارك أحدهما النقص الذي أغفله الآخر، كما يتدخل أحدهما لتلطيف الجو في حالة قيام خلاف بين أحدهما والسلطة التنفيذية وكفالة انخفاض مستوى الكفاءات بين الأعضاء إذ غالبا ما يشترط في أعضاء المجلس الثاني توفر كفاءات عالية، كما يمتاز الأعضاء المشكلون للغرفة الثانية إضافة إلى كفاءتهم بتوافر عناصر الحكمة والتعقل في البت في المسائل المتعلقة بالجانب التشريعي، وهذا رغم اعتراض البعض على

هذا النظام بحجة أنه لا يحق أن يمثل الشعب مجلسان وإنما مجلس واحد يعبر عن إرادته لأنه لا يعقل أن يعبر عنها بإرادتي مجلسين. (بو الشعير، 1984، ص 197-199)

حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على نفس مكانة مجلس الأمة في العمل البرلماني وفق تعديل 2016، فبناء على المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، فهذه الصياغة التي لا تثير في ظاهرها أي إشكال في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها من قبل غرفتي البرلمان، إذ أنه يتم تشكيل مجلس الأمة عن طريق الانتخاب غير المباشر إضافة إلى التعيين بحيث تكون نسبة المعينين أقل بكثير من نسبة المنتخبين، بحيث يضم 144 عضواً ينتخب ثلثاً (3/2) أعضائه؛ أي 96 عضواً عن طريق الاقتراع غير المباشر بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، فيما يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر؛ أي 48 عضواً من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، طبقاً للفقرة الثانية من المادة 121 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إن عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وتشكيلة مجلس الأمة تتألف من تركيبة بشرية سياسية وعلمية وثقافية واجتماعية متنوعة ومتكاملة وهذا للأسباب التالية:

- إن الاقتراع غير المباشر من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية يؤدي في حالة الأخذ به بموضوعية، إلى التمثيل الديمقراطي للمجالس المحلية في الهيئة التشريعية، إضافة إلى الكفاءات والقدرات السياسية والفنية والإدارية والاجتماعية والاقتصادية والتنمية.

-تمتاز تشكيلة مجلس الأمة بالتنوع والتعدد والتجدد بشريا وثقافيا وعلميا وسياسيا، مما يجعل مجلس الأمة قوة وطنية قادرة على تحقيق البعد الديمقراطي للعمل التشريعي وترقية مبادئ النظام الوطني الجمهوري ونظام الشائبة البرلمانية والتعددية الحزبية.

-هذه الهيئة تعتبر قيمة سياسية جديدة تعمل على تحقيق الاستقرار وتدعم الصرح المؤسساتي على واقع الفاعلية والعضوية والكفاءة.

ولكن تعتقد بعض الآراء أن البعد الديمقراطي في تشكيل مجلس الأمة لا تجسده عملية الاقتراع غير المباشر على الإطلاق، ذلك أنها عملية قد تتأثر وتخضع لعدة اعتبارات تحد منها وتبعد عنها الموضوعية، ومن ذلك أن الاقتراع غير المباشر لا يستجيب للمعيار الديموغرافي لأن الاقتراع العام وحده الكفيل بالتعبير عن الإرادة الشعبية، كما أن تخصيص مقعدين لكل ولاية غير موضوعي لأن يعطي نفس التمثيل لولايتين متباينتين في عدد السكان. (خرياشي، 2010، ص 48) وهي الطريقة التي وإن كانت حقيقية تفيد في سد نقائص التمثيل القائم على الانتخاب، وتزويد البرلمان بكفاءات، والتقليل من هيمنة الأغلبية البرلمانية، إلا أنها تخلق منفذا دائما لتأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رغم تمتع مجلس الأمة بالشخصية المعنوية، أما تفحص مسار البنية الوظيفية لمجلس الأمة، فهو يكشف عن قيام المجلس بمهمتين أساسيتين، هما التشريعية الرقابية، وفي إطار كل واحدة منهما يأخذ مركزا مختلفا عنه في المهمة الأخرى.

ومن أجل تحقيق استمرارية الدولة فإنه تم تحديد مدة عمل مجلس الأمة ست سنوات، فيما تجدد تشكيلته بالنصف كل ثلاث سنوات، وهذا سدا لأي فراغ سياسي ليكون لمجلس الأمة مهام عديدة ومتنوعة من ضمنها خاصة مشاركة المجلس الشعبي في مهمة التشريع، وفي حالة وقوع خلاف بين غرفتي البرلمان يكون للجنة المتساوية الأعضاء حل هذا الخلاف وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 5/145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إضافة إلى رقابة نشاط الحكومة، مع أن تأشيرة تنفيذ برنامج الحكومة تمنح من طرف المجلس الشعبي دون مجلس الأمة ومع ذلك فبموجب تحليل الأحكام القانونية المتعلقة بالغرفتين تتجلى العلاقة بينهما من خلال تبعية الغرفة الأولى للثانية، ذلك أن السياسة التشريعية التي يقوم بها المجلس الشعبي مقيدة بموافقة الغرفة الثانية عليها، ليكون الهدف بذلك من إحداث غرفة ثانية توسيع الهوة بين السلطتين من حيث انعدام التوازن المطلوب وهذا نتيجة تجزئة الهيئة التشريعية، وبالتالي إضعاف فعالية البرلمان جراء ازدواج السلطة ليتحقق بذلك الحد من سلطة المجلس الشعبي وإبراز هيمنة مجلس الأمة، من خلال التدقيق في قبول أو رفض ما يصدر عن المجلس المنتخب من طرف الشعب صاحب السيادة.

لقد سعى المؤسس من خلال إنشاء مجلس الأمة والآليات التي يحددها الدستور والقانون العضوي بتشكيل جهازا رقابيا حادا على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي، فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة 4/3 من أعضائه، وكما أشير إليه أن هذا الأخير مشكل من ثلثي منتخبين وثلث معينين فإذا اشتد الصراع بين الكتل المشكلة لمجلس الأمة يصعب على المجلس الشعبي، وأيضا الحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية وتجسيد العمل الحكومي فالثلث الرئاسي قد يلعب دورا تحكيميا بين هذه الكتل، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي أو رفضه.

المحور الثاني: المعالجة الدستورية المتناقضة لمجلس الأمة

أولا- تضيق ممارسة مجلس الأمة لسلطة المبادرة بالتشريع

تتصرف الوظيفة التشريعية للبرلمان أساسا، وتعد هذه الوظيفة من أهم وظائف البرلمان تاريخيا ولهذا فإن دور البرلمان الأول أصبح هو وضع تلك القواعد القانونية، واليوم تعتبر وظيفة التشريع أبرز ما يقوم به البرلمان وبرغم أن المبادرة

باقتراح القوانين وصياغتها تأتي غالبا من جانب السلطة التنفيذية فإن ذلك لا ينفى دور البرلمان في مناقشتها وتعديلها قبل الموافقة عليها، وكذلك اقتراح قوانين جديدة.

تخصص المجالس النيابية دون غيرها بمهمة التشريع المنظم مسبقا بأحكام الدستور هذا الاختصاص واسع ويشمل مجالات عدة وإن كان هذا الاختصاص للمجالس دون غيرها، فإنه يخضع لبعض القيود، فالسلطة التنفيذية أن تشاركها هذا الاختصاص عن طريق المبادرة بالتشريع التي تتم بإيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة من أجل مناقشته والتصويت عليه من قبل البرلمان فالمبادرة بالتشريع تعد أولى الإجراءات التشريعية التي تؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني، ليقدم بذلك التشريع مادته الأولية، ومن ثم يلزم المبادر البرلمان بضرورة البت فيها بالقبول أو الرفض. (بوقفة، 2002، ص 68).

وباعتبار حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني، وهي التي تحدد موضوعه ومضمونه، فإن الدساتير اختلفت في تحديد الجهات المخول لها ممارسة هذا الحق، فنجد الدستور المغربي 2011 مكن أعضاء البرلمان بغرفتيه مجلس النواب ومجلس المستشارين (منفردين أو مجتمعين) من حق المبادرة حسب المادة 78 منه، بخلاف الدستور الجزائري لسنة 1996 الذي منح هذا الحق للوزير الأول ونواب المجلس الشعبي وهذا طبقا لنص المادة 119 منه التي تنص على أنه " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون نائبا على الأقل"، فباستقراء نص هذه المادة نجده يوحي بأولوية مشاريع القوانين على الاقتراحات البرلمانية، وذلك لأن الحكومة يجوز لها قانونا أن تطلب حق الأفضلية.

وقد كان لإحداث المؤسس الجزائري للتعديل الدستوري لسنة 2016 ليتلوه التعديل الدستوري لسنة 2020 عظيم الأثر في خلق الموازنة وجعلها مبادرة تشاركية بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية، وأيضا إلى دسترة حقه في

التعديل المباشر في المجالات الحصرية المذكورة في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وقد يؤدي حق التعديل إلى إمكانية حدوث خلاف تشريعي بين الغرفتين، ومن أجل حل هذا الخلاف أكد المؤسس على استخدام آلية اللجنة المتساوية الأعضاء حيث جاء فيه في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين إمكانية اخطار الحكومة للمجلس الشعبي ومنحه كلمة الفصل في النص التوفيقى أو سحب النص محل الخلاف، وهو ما ينم عن ضعف مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف.

بعد اقضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالتشريع تم الاعتراف له بهذا المجال بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 وأكد عليه المؤسس الدستوري لسنة 2020، إلا أن هذا التأهيل جاء جزئياً فنصت المادة 114 منه على أن ممارسة السلطة التشريعية هي من اختصاص البرلمان المكون من غرفتين وله السيادة في اعداد القانون والتصويت عليه.

وتفاديا للوقوع في اللبس الذي كان قائماً في ظل المادة 98 من الدستور قبل التعديل جاءت المادة 143 واضحة بنصها لكل من الوزير الأول والنواب واعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. (بيران، 2018، ص 202).

نستنتج من قراءة هذه المادة أن المؤسس ساوى في الصلاحيات بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي في مجال المبادرة، لكن سرعان ما يتلاشى هذا المفهوم، من خلال الفقرة الثانية من نفس المادة والتي أبقت على الاختصاص العام بالنسبة لنواب الغرفة الأولى في حين قيدته بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال اشتراط جملة من الضوابط منها: حصر حق الاقتراح في المجالات المذكورة في المادة 144 لأنه طبقاً للفقرة الثانية من المادة 136 تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة جماعية إذا قدمها عشرون عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 144.

وبموجب المادتين 144 و145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يتضح أن المؤسس منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محدودة لها متعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي، وكذلك أعطاه الأفضلية بأن تودع مشاريع القوانين التي يقدمها الوزير الأول وتعلقت بالمجالات الثلاث الأخيرة المنصوص عليها في المادة 144 وذلك نظرا لأن ثلثي تشكيلته من المنتخبين المحليين، وعليه فإن المؤسس الجزائري بتأهيله الجزئي لمجلس الأمة في مجال المبادرة التشريعية، يكون قد خالف المؤسس الفرنسي في دستور 1958 والمغربي في دستور 2011 اللذان جعلتا حق التقدم باقتراح القوانين من حق الوزير الأول وأعضاء البرلمان على حد السواء. (عبد العالي، 2022، ص 126).

ولاشك أن هذه القيود وخاصة ما تعلق منها بمجالات التعديل وضبطه بنفس تلك المتعلقة بالمبادرة التشريعية قد شكل ضربة قوية لتلك الخطوة الإصلاحية، لأنه لم يشمل كل المجالات الخاصة بالقانون بل حصرها في مجالات ثلاثة فقط، بخلاف ما تأخذ به الكثير من الأنظمة البيكاميرالية التي تساوي بين الغرفتين في المبادرة التشريعية. (ثامري، 2012، ص 504).

ثانيا. محدودية دور مجلس الأمة في مناقشة قانون المالية

يتم ايداع مشروع قانون المالية لدى مكتب المجلس، ثم تحال مبادرة الحكومة على اللجنة المالية المختصة، حيث تتولى قراءة مواد المشروع لإبداء رأيها في جلسة عامة يتولى خلالها النواب إدخال التعديلات اللازمة على مبادرة الحكومة، ثم التصويت على ذلك ليتبين أن الحكومة باعتبارها المسير للجهاز الإداري صارت المحتكرة والمسؤولة على تقديم مشاريع القوانين المالية للمجلس لأجل مناقشتها والتصويت عليها، وهو ما أشار إليه التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 147 ومنه يكون مجلس الأمة أمام سلطة تعديل لا يمكن ممارستها إلا إذا أدى هذا التعديل إما إلى زيادة في الموارد العمومية، أو إلى تخفيض النفقات العمومية، أو إذا تضمن التعديل زيادة في النفقات مرفق بتدابير تضمن

الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية تساوي على الأقل المبالغ المقترح اتفاقها، فيقتصر دور مجلس الأمة في المجال المالي على المصادقة فقط في مشروع قانون المالية أو رفض المصادقة والأمر نفسه بالنسبة للأوامر الرئاسية دون إدخال التعديلات حتى لو تعلقت بالمجالات المحددة في الدستور مقيدة دستوريا وقانونيا. (غربي، 2019، ص 148)

ثالثا-تقييد الاختصاص الرقابي في بيان السياسة العامة

لقد خول المؤسس لمجلس الأمة الحق في الاطلاع على البرنامج الحكومي مما ترتب عنه امكانية تقديم عرض عن البيان السنوي عملا بالمادة 111 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري لسنة 2020 دون أن يبين القصد المترتب وراء هذا العرض وباستقراء هذه المادة نجدها تنص على تقديم عرض عن برنامج الحكومة لقراءة الأهداف والمحاور الكبرى التي اطلع عليها المجلس الوطني بكل تفصيلاتها بعد أن ناقشها ووافق عليها، بينما مجلس الأمة ملزم بالاطلاع فقط دون المرور على هذه الحثيات، وهنا يثار التساؤل حول الغرض من تقديم عرض عن البرنامج الحكومي الموافق عليه من قبل المجلس الوطني إلى مجلس الأمة غير المخول باتخاذ أي إجراء حياله؟

والإجابة عن هذا التساؤل تكون ربما للتأكد من البرنامج المعروف على المجلس الذي يكون مجلس الأمة شاهدا عليه قبل أن تأتي الخطوة الموالية للمحاسبة، أو أن المؤسس ومن خلال علاقة مجلس الأمة بالحكومة أثناء تقديمها للبرنامج أراد من وراء ذلك تمكين المجلس من التحوار مع الحكومة باسما نوعا ما من صلاحياته وهذا بإصدار لائحة بشأن البرنامج للتعبير عن رأيه وما يتبعه من مراقبة الحكومة رفقة المجلس الوطني.

بخلاف الدستور الفرنسي 1958 نجد أن هذا الأخير في مادته 49 ينص على التصويت على بيان السياسة العامة للحكومة من طرف الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ، حيث منح لرئيس الوزراء أن يطلب من مجلس الشيوخ الموافقة

على بيان السياسة العامة للحصول على دعم المجلس في مواجهة الجمعية الوطنية ولتعزيز ثقة الحكومة وكسب الدعم السياسي خاصة في حالة ما إذا انتقدت الجمعية الوطنية سياسة الحكومة، فإذا لم يمنح مجلس الشيوخ الموافقة على بيان السياسة العامة وحتى وإن كان هذا الأمر لا يؤثر على بقاء رئيس الحكومة فإنه يضعها في موقف محرج أمام الرأي العام وأعضاء البرلمان. (Françoise, 1997, p. 128).

في حين اكتفى المؤسس الجزائري بالنص على تقديم عرض البيان السنوي على مجلس الأمة، مع منح هذا الأخير إمكانية إصدار لائحة يدعم فيها سياسة الحكومة، هذا الدعم السياسي يسمح لها بالاستمرارية في تنفيذ سياستها دون أن تضطر إلى طرح مسألة الثقة وهكذا تجنب أزمة سياسية حكومية. وإن كان هذا ليس بالأمر المستعصي على المشرع الجزائري طالما أن ذلك لا يمس بصلاحيات رئيس الجمهورية، وإن كان ما يعادل النقاش هو إقرار لائحة في حالة عدم رضى أغلبية النواب أو ايداع ملتمس رقابة وذلك لكي يتمكن نواب المجلس من مراقبة نشاط الحكومة سنويا، مع الملاحظة أنه ليس بالضرورة أن تختتم المناقشة بإيداع إحدى اللأحتين، بل يمكن أن تنتهي دون ايداع أي من الإجراءين المذكورين. (بو الشعير، 1990، ص 391).

إن بيان السياسة العامة المقدم من طرف الحكومة والمعروض أمام المجلس الوطني يختتم بإصدار لائحة لتقييم برنامج الحكومة من قبل مجلس الأمة وحسب ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية، إذ أن المؤسس نص من خلال المادة 3/111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة لا يمكن أن يكون تقييم نشاط الحكومة ايجابيا في جميع النواحي بل يمكن أن يكون هذا التقييم سلبي في نواحي أخرى ليكون للبرلمان ابداء رأيه. (شريط، 1991، ص 498)

هذه اللائحة تخضع لشروط وضوابط فقد جعلها النظام الداخلي لمجلس الأمة خمسة عشرة عضواً في حين جعلها القانون العضوي عشرون عضواً، إضافة إلى أن النظام الداخلي لمجلس الأمة نص على ايداع اللائحة لدى مكتب المجلس بـ 48 ساعة من تقديم العرض عن البرنامج الحكومي في حين لم يحدد القانون العضوي أجل لإيداعها. (الجريدة الرسمية، عدد 49، 2017).

وإن كان هذا الأمر لا يشكل صعوبة بالنسبة لعدد أعضاء المجلس المشروطين لتوقيع اللائحة هل هو 15 عضواً أم 20 عضواً، ذلك أن المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تنص على أن " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة "، وبموجب هذه المادة يكون النصاب القانوني هو 20 عضواً بدلاً من 15 عضواً، ففي حالة إصدار مجلس الأمة لللائحة، تعد هذه الأخيرة غير مجدية من الناحية القانونية، وخاصة في حالة عدم استعمالها نتيجة لعدم توفر الشروط المطلوبة لإصدارها، ليكون لرئيس الحكومة أن يسعى لإقناع أعضاء المجلس بضرورة إصدارها، ليتمكن القول أن إصدار اللائحة مسألة حتمية وذات قيمة سياسية، ففي حالة تأييد برنامج الحكومة، يمكن لهذه الأخيرة أن تنتهج سياستها بكل اطمئنان، أما في حالة التحفظ أو الاعتراض على بعض الجوانب والتي يرى مجلس الأمة ضرورة لفت نظر الحكومة لبعض النقائص غير المذكورة في البرنامج فإن الحكومة تأخذ ذلك بعين الاعتبار وتسعى جاهدة لأجل الحصول على موافقة مجلس الأمة الذي يصدر لائحة بموافقتة، بهذا تعد المناقشة ممارسة ضرورية طالما أنه يؤدي إلى استيضاح الأمر والمشاركة في العمل التشريعي.

ومن المفروض أن التصويت على اللوائح يتم دون أي قيود، على غرار الأنظمة البرلمانية التي يتم فيها التصويت على هذه اللوائح سواء بمناسبة تقديم البيان العام أو إثر تقديم استجابات وحتى الأسئلة، عكس ذلك النظام السياسي

الجزائري لا يمكن التصويت فيه على اللوائح إلا في حالة تقديم البيان السنوي للحكومة، ومن ذلك لا تتاح للمجلس الشعبي الوطني إقامة المسؤولية السياسية للحكومة بعد الموافقة على برنامجها إلا مرة واحدة في السنة.

مع العلم إن الاطلاع على البرنامج الحكومي من طرف أعضاء مجلس الأمة يتم دون مناقشة بنص الدستور، فالمناقشة تتم أمام المجلس الوطني وحده طالما أن المسؤولية السياسية للحكومة تقام أمامه أيضا دون المجلس الثاني، وقد أثير الإشكال حول مدى دستورية الاجراء طالما أن المادة تنص على تقديم عرض الذي يعقبه اصدار لائحة وليس المناقشة التي تعقبها اصدار لائحة، فما مدى دستورية مناقشة مجلس الأمة البرنامج الحكومي؟

جرت العادة على مناقشة برنامج الحكومة عند عرضه على مجلس الأمة مما يثير إشكال فيما إذا كان هذا الإجراء يعد ممارسة دستورية أم مخالفة وخروجا عن نصوص الدستور، ذلك أنه بالرجوع إلى المواد المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان لا نجدها تنص على هذه المناقشة فلو تمسكنا بحرفية هذه النصوص فإن هذا يعد خرقا لأحكام الدستور مما يستوجب معرفة آراء الفقهاء بخصوص هذه المسألة:

-الرأي الأول: هناك من الأعمال التي تنشأ بحكم العادة رغم أن الدساتير المكتوبة لا تنص عليها فعلى رأي الفقيه Philippe Ardant كل الأنظمة تعرف تباعدا نتيجة عادات وممارسات بين النص والممارسة اليومية له، مما يؤدي إلى ظهور دستور حقيقي منفصل عن الدستور المكتوب الأصلي وهذا يمكن أن يرتب إشكال خطير في حالة الخروج الجسيم عن أحكام الدستور، غير أنه بحسب رأيه فالممارسات قد تكون محترمة للدستور، كما أنها قد تكون مخالفة له وبالتالي فمن غير المعقول السكوت على مثل هذه الخروقات. (Philippe, 1995, p. 63).

-الرأي الثاني: هذا الرأي يتزعمه الأساتذة Patrice ; Jean Gicquel ; André Hauriou ; Gérrared الذين يميزون بين الممارسات الدستورية التي تعد أحكاما دستورية مكتوبة وتقتضي قبول السلطات المختصة لها ، أما الخروقات الدستورية فهي تصرفات تصدر عن إحدى السلطات العامة بالرغم من رفض وعدم قبول السلطات الأخرى المعنية بهذا الأمر. (, Jean et Gérard, André, 1976, p. 1074)

وما يمكن قوله أن نتيجة الحق المخول دستوريا لمجلس الأمة من الاطلاع على برنامج الحكومة والموافقة عليه من قبل المجلس الوطني، وإن كان هذا الاجراء مجرد القاء نظرة على البيان دون تصويت فإن اصدار مجلس الأمة للائحة يوحى لما هناك من علاقة عضوية بينه وبين الحكومة، كما يؤكد أيضا أن مجلس الأمة غير مخول دستوريا بالمبادرة بأي من الإجراءات المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة، ليكون للمجلس الوطني فقط امكانية احداث ذلك ومواجهة الحكومة بلائحة أو ايداع ملتمس الرقابة، والذي يكون نتيجة عدم توصل الحكومة إلى تحقيق البرنامج المناقش من طرف المجلس الوطني، مما يعني عدم التزام الطرف الأول بما سطرته من برامج، لذلك يبدي النواب عن موافقتهم بخصوص السياسة المتبعة خلال سنة كاملة، فإذا ما رفض المجلس ما توصلت إليه الحكومة من نتائج خلال المدة المحددة فإن ذلك يؤدي إما إلى ايداع لائحة أو ملتمس رقابة عقب مناقشة البيان، كما أنه من جهة أخرى يكون للحكومة أن تطلب الثقة من المجلس والتي قد تؤدي إلى إقامة المسؤولية السياسية للحكومة في حالة عدم منحها من المجلس.

فمجلس الأمة بمناقشته للبرنامج الحكومي المعروض عليه، رغم أن المؤسس الدستوري لم يخوله ذلك، يكون قد فرض شرعية على هذا الاجراء.

الخاتمة:

في الختام نستنتج أن مجلس الأمة يتمتع بصلاحيات في المجال التشريعي بداية بحقه في اقتراح القوانين في المجالات الثلاثة المحددة في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إلى المصادقة على النصوص التشريعية مرورا بالمناقشة، وكذلك حقه في التعديل، وهذا ما يمكنه من لعب دور جوهري في اعطاء ديناميكية جديدة للعمل التشريعي إذا دعمت صلاحياته، حيث أن منح مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين ومنحه حق التعديل سيثري العمل التشريعي أكثر، كون ثلث اعضاء هذا المجلس يعينون من بين الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات، والثلثان المتبقيان ينتخبان من بين المنتخبين المحليين الذين غالبا ما يتوفرون على مؤهلات وكفاءات للتسيير، وعليه فالاستثمار في هذه الكتلة النوعية من الأعضاء سينعكس ايجابيا على أداء المجلس سواء من حيث قيامه بمهمة الهيئة الضامنة للتوازنات الأساسية بين مختلف المؤسسات الدستورية، أو من حيث ضمان النوعية الجيدة للنصوص التشريعية التي يصادق عليها البرلمان.

هذه الاختصاصات التي يمارسها مجلس الأمة تؤكد مشاركته للسلطة التنفيذية في مباشرتها وإن كان لهذه الأخيرة الوضعية التي تسمح لها بالتدخل لتفسير مدى اختصاص السلطة التشريعية لتقتصر عند تقديم مشاريع القوانين على ذكر القواعد العامة، ومعارضة كل ما من شأنه أن يقيد من حريتها في التحرك لتحقيق الأهداف المسطرة.

كما يكشف مسار رقابة عمل الحكومة من طرف مجلس الأمة عن رقابة مقيدة، بسبب تعقيد شروط استخدام عدد من آليات الرقابة المقررة له مثل الاستجواب والتحقيق، وأيضا تجميد اختصاصه مثل المجلس الشعبي في مجال الرقابة المالية.

لنصل إلى نتيجة عدم التوافق بين إقصاء مجلس الأمة من بعض الصلاحيات ومبررات وجوده، كما أن فاعلية مجلس الأمة موقوفة على إثارة الخلاف، وهي من مظاهر ضعف دور مجلس الأمة.

ولتجاوز هذه الثغرات وتقوية دور مجلس الأمة نقدم بعض الاقتراحات منها:

-إعادة النظر في الصلاحيات المخولة له لمباشرة الاختصاص التشريعي، خاصة فيما يخص توسيع حق المبادرة لتشمل كل مجالات القانون تحقيقا للتوازن بين الغرفتين.

-التخفيف من القيود على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة وذلك من خلال تقليص العدد المطلوب لقبول اقتراح القوانين والمقدر ب 20عضو وذلك مراعاة للتفاوت بين الأعضاء بين الغرفتين.

- ضرورة إعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية لنشاط الحكومة من خلال تخفيض الحد اللازم للتوقيع المطلوب لإصدار اللائحة من طرف مجلس الأمة.

-منح مجلس الأمة حق التعديل في جميع مجالات التشريع.

قائمة المصادر والمراجع:

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 المعدل والمتمم بالقانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 2020/12/30 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82، الصادرة بتاريخ 2020/12/30.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية، عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017.
- فيشر لويس: سياسات تقاسم القوى (الكونغرس والسلطة التنفيذية)، ترجمة مازن حماد، الأهلية للنشر والتوزيع 1994 .
- بوالشعير سعيد: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج 1، ديوان م ج، جزائر، 1984.
- بوالشعير سعيد: النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 1990.
- شكر زهير: الوسيط في القانون الدستوري، ج 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ط3، 1994.

- بوقفة عبد الله: الدستور الجزائري، نشأته-أحكامه-محدداته، دار ريجانة للنشر، الجزائر، 2002.
- بوليفة محمد عمران: "الثنائية المجلسية وضرورات التحول الديمقراطي"، مجلة القانون العام وعلم السياسة، الجزائرية للكتاب، العدد 2، 2007.
- خرباشي عقيلة: "حكمة التجديد النصفي في تشكيلة مجلس الأمة"، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، مجلس الأمة، العدد 24، جانفي 2010.
- بيران يمينية: "الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار تليجي بالاغواط، 2018.
- ثامري عمر: "اصلاح مجلس الامة زيادة في الاختصاص وتراجع في المكانة"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، المجلد 14 العدد 2، 2021.
- غربي احسن: "سلطة مجلس الامة في تعديل المبادرة التشريعية"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 12، العدد 2، سبتمبر 2019.
- رشدي إبراهيم: "نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية"، مجلة الاتحاد، العدد 77 أكتوبر، 2000.
- شريط لمين: خصائص التطور الدستوري في الجزائر، (أطروحة دكتوراه علوم)، جامعة قسنطينة، مارس 1991.
- حفظ الله عبد العالي: الوظيفة التشريعية لمجلس الامة الجزائري، (أطروحة دكتوراه ل.م.د)، كلية الحقوق جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2021/2022.
- لوشن دلال: الأساس الدستوري لسلطة الإخطار، غير منشور، ملتقى وطني موسوم ب "آلية إخطار المجلس الدستوري في التعديل الدستوري 2016"، كلية الحقوق-جامعة باتنة 1، 2017.
- Françoise Dreyfus, François d'arcy: les institutions politiques et administratives de la france 5° édition economica ,paris 1997.
- M. Duverger: Institution politique et droit constitutionnel,8 éme ed,P.U.F,Paris,1966
- Philippe Ardant: Institution politique et droit constitutionnel 7 édition LGDJ, 1995.
- Andre Haurion , Jean Giquel et patrice Gerard: Institution politique et droit constitutionnel ;O.P.C.T Montchestien ,1976