

صلاحيات مجلس الأمة بين التوسع الفعلي والظاهري على ضوء التعديل الدستوري 2016

The powers of the National Assembly between virtual and physical expansion in the light of 2016 constitutional amendment



طالبة الدكتوراه/ أميمت بومحداف
جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر
oumaimaboumahdef@gmail.com

تاريخ القبول للنشر: 2019/01/06

تاريخ الاستلام: 2018/11/12



ملخص:

تعد عملية سن التشريع الوظيفة الأساسية للسلطة التشريعية، ونتيجة تبني الجزائر نظام البيكاميرالية، تم تقسيم هذه الوظيفة بين كلاً غرفتي البرلمان وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة كقاعدة عامة.

إلا أنه خلال ممارسة مجلس الأمة لسلطته التشريعية تعترضه مجموعة من العراقيل نتيجة السلطات المحدودة المخولة له.

لكن نتيجة للتعديل الدستوري لسنة 2016 الذي حمل في طياته عدة تغييرات، أهمها إعادة الاعتبار لمجلس الأمة قصد تمكينه من ممارسة مهامه التشريعية بكل استقلالية، وذلك من خلال منحه صلاحية المبادرة، حتى وإن كانت في مجالات محدودة. وتعديل نسبة المصادقة على القوانين.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة؛ الازدواجية التشريعي؛ المبادرة التشريعية؛ سلطة التعديل؛ الخلاف التشريعي.

Abstract:

The process of enacting legislation is the primary function of the legislative power, and because Algeria adopts the bicameralism system, this function is shared by both chambers of Parliament, the National People's Assembly and the Council of Nation as a general rule.

However, the question of the National Council exercise of its legislative authority is limited by a set of obstacles through limited authorities conferred upon it.

However, as a result of the constitutional amendment of 2016, which brought about several changes, the most important of which is the re-consideration of the Council of the Nation to enable it to exercise its legislative mandate in complete independence, by giving it the authority to initiate, even if in limited fields.

Keys words: *The Council of Nation, legislative duplication, legislative initiative, the authority of the amendment, the legislative dispute.*

مقدّمة:

بسبب الفراغ المؤسّساتي التي مرت به الجزائر نتيجة تزامن استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني والذي فرض عليها إعادة إصلاح مؤسسات الدولة. ومن أجل ذلك سعى التعديل الدستوري لسنة 1996 لاتخاذ عدة تغييرات قانونية ومؤسّساتية عميقة، ومن بين هذه التعديلات تكريس الازدواجية البرلمانية وهذا بإنشاء مجلس الأمة بجانب المجلس الشعبي الوطني وجعلهما يشتركان في الوظيفة التشريعية، وهذا تدعيما لهذه السلطة وترقيتها.

إلا أن الواقع لم يثبت ذلك وهذا نتيجة الضعف التشريعي الموكل للغرفة الثانية "مجلس الأمة"، من خلال سحب أهم صلاحيات الأصل أن تتمتع بها وهي سلطة المبادرة التشريعية، إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 تدارك هذا النقص، وهذا من خلال منحها مجموعة من الصلاحيات على رأسها صلاحيات المبادرة، وإمكانية التعديل دون اللجوء للجنة المتساوية الأعضاء لكن في مجالات محصورة. وبالتالي الهدف من هذا المقال هو معرفة السبب الحقيقي حول منح المشرع لمجلس الأمة سلطة المبادرة، هل لإعادة التوازن بين غرفتي البرلمان، أو لأسباب سياسية تتعلق بالوضع الحالي للجزائر، ومعرفة سبب تحديد صلاحيات المبادرة في تلك المجالات بالضبط دون بقية المجالات الأخرى؟ ومن خلال ذلك نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى انعكاس التعديل الدستوري لسنة 2016 على الصلاحيات التشريعية الموكلة لمجلس الأمة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج التحليلي والوصفي، وذلك من خلال وصف وتحليل المواد القانونية المتعلقة بمجلس الأمة.

واتبعنا الخطة المكونة من مبحثين كالتالي:

المبحث الأول: تكوين مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016

المطلب الأول: اختيار أعضاء مجلس الأمة بين التعيين والانتخاب

المطلب الثاني: أجهزة مجلس الأمة

المبحث الثاني: الصلاحيات المستحدثة لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016

المطلب الأول: مدى ثنائية صلاحيات المبادرة وتعديل النصوص القانونية لمجلس الأمة حسب

التعديل الدستوري 2016.

المطلب الثاني: اللجنة متساوية الأعضاء كطريق لحل الخلافات بين غرفتي البرلمان حسب التعديل

الدستوري 2016.

المبحث الأول

تكوين مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016

تباينت مسألة تنظيم الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى، وهذا حسب اختلاف الأنظمة السياسية لكل دولة، فمنها من يعتمد على أسلوب التعيين، ومنها من يعتمد على أسلوب الانتخاب، والبعض الآخر يمزج بين الأسلوبين وهذا ما تبناه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال النص عليه دستوريا، فباعتبار أن السلطة التشريعية التي يدخل في تكوينها مجلس الأمة هي إحدى السلطات الأساسية للدولة التي وجب على المؤسس الدستوري ذكر كيفية تشكيل أعضائها مع ترك التفصيل لتنظيمها الداخلي، وهذا ما سنتطرق له في المطلب الأول، ولكي يمارس هذا المجلس المهام المنوطة به دستوريا لابد له من وضع مجموعة من الأجهزة والتي تحكمه نصوص قانونية متنوعة أهمها التعديل الدستوري 2016، ثم النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وهذا ما سنفصل فيه في المطلب الثاني.

المطلب الأول: اختيار أعضاء مجلس الأمة بين التعيين والانتخاب

تبعاً لنص المادة 118 الفقرة الثانية من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ يمزج مجلس الأمة في تكوين أعضائه بين المنتخبين والمعينين فيتم انتخاب ثلثي (2/3) من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية، بحيث يكون تمثيل كل ولاية في المجلس بعضوي⁽²⁾ أي بما يعادل 96 عضو من أصل 144 عضو عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري⁽³⁾ وبالرجوع للمادة 111 من القانون العضوي 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات⁽⁴⁾ حدد لنا مجموعة من الشروط وجب ان تتوفر في الأعضاء المنتخبين للمجلس والمتمثل في شرطين أساسيين هما:

أولاً- شرط السن:

حدد المشرع سن الترشح لعضوية مجلس الأمة بـ35 سنة كاملة يوم الاقتراح إلا أن هذا السن لا يعكس الطموح في منح فرصة لإشراك مختلف فئات الشعب، وخاصة فئة الشباب في التعبير عن تطلعاتها وبالتالي فإسهامات الشباب في مجلس الأمة منعدمة تماماً، لكن من جهة أخرى فهذه الغرفة وجب أن تمتاز بالحكمة والرزانة وهذا لا يتحقق إلا بوجود أعضاء متقدمين في السن⁽⁵⁾.

ثانياً- ألا يكون محكوماً عليه بحكم نهائي لارتكاب جنائية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره باستثناء الجنح غير العميدة.

وبالتالي فإن تمثيل الهيئات المحلية باعتبارها قاعدة لامركزية في مجلس الأمة من شأنها أن تجعل من هذه المؤسسة مجالاً لا مركزياً لمشاركة المواطنين بطريقة غير مباشرة في تسيير الشؤون العمومية⁽⁶⁾. ومنه فهي تعزز فكرة تمثيل مجلس الأمة للإقليم⁽⁷⁾.

أما بالنسبة للثلث الباقي من أعضاء مجلس الأمة، فيتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، فقد خولت المادة 118 في فقرتها الأخيرة من التعديل الدستوري 2016 لرئيس الجمهورية سلطة تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، لكن دون تحديد حدود لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التعيين بل ذكرت على

العموم والمتمثلة في اختيارهم من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية، وبالتالي فهي صورة لهيمنة السلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية، لكن من خلال الواقع العملي لا يمكن إنكار الدور الذي يلعبه هذا الثلث في تحسين الأداء التشريعي⁽⁸⁾.

المطلب الثاني: أجهزة مجلس الأمة

وباعتبار أن مجلس الأمة مؤسسة من مؤسسات الدولة لا بد أن يتمتع بهيكل تساعده على أداء مهامه، والتي حددها كل من القانون العضوي 12/16⁽⁹⁾ في المادة 9، وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁰⁾ في المادة 7 منه، والمتمثلين في الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة⁽¹¹⁾:

1- رئيس مجلس الأمة:

يعتبر رئيس مجلس الأمة الشخصية الأولى في مجلس الأمة، والشخصية الثانية بعد رئيس الجمهورية في الدولة، لذلك نظم المشرع إجراءات انتخابه في المادتين 5، 6 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري، وفي حالة تعدد المترشحين يعين فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، وأما في حالة عدم حصول أي مترشح على الأغلبية يلجأ إلى إجراء دور ثان خلال (24) ساعة، يكون فيه التنافس مقتصرًا على المترشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات، ويعود الفوز للمترشح الذي يحصل على الأغلبية النسبية، وفي حالة تعادل الأصوات يعتبر فائزًا المترشح الأكبر سنًا، أما في حالة وجود مترشح واحد فيكون عن طريق رفع الأيدي،

تسند له عدة مهام منها دستورية تتمثل في توليه رئاسة الدولة، في حالة ما إذا استحال على رئيس الجمهورية ممارسة مهامه لسبب خطير أو مزمّن حسب المادة 102، ومهام استشارية لرئيس الجمهورية في الحالات الاستثنائية وحددتها المواد 105، 107، 108، بالإضافة إلى مهام تنظيمية حددها النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 8 كرئاسة جلسات مجلس الأمة، الأمر بصرف ميزانية المجلس... إلخ

2- مكتب مجلس الأمة:

يعد مكتب مجلس الأمة الجهاز الثاني في المجلس إذ يتكون من رئيس المجلس وخمسة نواب، وهذا حسب المادة 9 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وينتخب النواب لمدة سنة قابلة للتجديد حسب المادة 10، ويعقد اجتماعاته العادية دوريًا بدعوة من رئيسه، كما يمكنه عقد اجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بدعوة من الرئيس أو بطلب من أغلبية أعضائه، ويبلغ جدول أعمال اجتماع المكتب لأعضائه خلال (48) ساعة قبل انعقاده وهذا حسب المادة 13.

وتتمثل أهم مهامه المحددة في المادة 12 من نفس النظام الداخلي فيما يلي:

- تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء المجلس ملاحظاتهم عليها،
- تحديد كيفية تطبيق النظام الداخلي،
- ضبط جدول أعمال الدورة ومواعيد عقدها بالتشاور مع الحكومة،
- المصادقة على الهيكل التنظيمي للمصالح الإدارية وعلى كيفية مراقبة المصالح المالية للمجلس،

- البث في طلب استجواب الحكومة.

3- لجان مجلس الأمة الدائمة:

تعتبر اللجان البرلمانية من الأدوات اللازمة لأداء المجلس مهامه باعتبارها المكان الحقيقي للصناعة التشريعية⁽¹²⁾ وبسبب كثرة أعضائه يستحيل إجراء مداولات حول القضايا المعروضة عليه دون دراستها بالتدقيق مسبقاً من قبل اللجنة المختصة، ومنه يجب أن يحتوي المجلس على مجموعة من اللجان حدد عددها ب 9 لجان حسب المادة 15؛ وعليه يجب أن ينظم كل عضو للجنة واحدة حسب رغبتهم، على أن يتم تحديد اختصاص كل لجنة ضمن المواد 17 إلى 25 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وتتمثل أساساً في الدراسة، وتحليل النصوص القانونية المحالة عليها، وذلك بواسطة جمع المعلومات والحقائق حول هذا النص من مصادرها المختلفة بما فيها الاستماع إلى الحكومة، وفحص وتدقيق الآراء، فهي تنور أعضاء المجلس وتفتح عليهم المصادقة أو التحفظ على مادة أو مواد النص وهي التي تقدم التوصيات⁽¹³⁾.

وبالتالي نستنتج أن طريقة تكوين مجلس الأمة لم يطرأ عليها أي تغيير نتيجة التعديل الدستوري

2016.

المبحث الثاني

الصلاحيات المستحدثة لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016

يُعدّ التشريع أهم الوظائف الأساسية للبرلمان، إذ يمتلك هذا الأخير عادة الحرية التامة في هذا المجال ولا يتقيد في ذلك إلا ما نص عليه الدستور، وباعتبار مجلس الأمة جزء من البرلمان؛ فإنه يحوز مثله مثل المجلس الشعبي الوطني على هذه الحرية في العمل التشريعي كأصل عام، إلا أنّ الواقع العملي الذي تبنته الجزائر في التعديل الدستوري لسنة 1996 منح التفوق للغرفة الأولى على حساب الغرفة الثانية، ألا وهي مجلس الأمة، لكن السؤال الذي يطرح نفسه بعد التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016، هل عادل المشرع الجزائري بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في المجال التشريعي، والمتمثل أساساً في سلطتي المبادرة وتعديل النصوص القانونية؟ وهذا ما سنوضحه في المطلب الأول.

ثم نوضح في المطلب الثاني الطريقة المنتهجة لعلاج الخلافات الناجمة بين الغرفتين، هل أبقى على الطريقة القديمة وهي اللجنة المتساوية الأعضاء أم استحدث طرق جديدة؟

المطلب الأول: مدى ثنائية صلاحية المبادرة وتعديل النصوص القانونية لمجلس الأمة حسب

التعديل الدستوري 2016

أولاً- صلاحية مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين:

استناداً إلى نص المادة 112 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، والتي تقابلها المادة 98 من دستور 1996 على أن: "تمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

وبالتالي فالوظيفة الأساسية الممنوحة لغرفتي البرلمان هي إعداد القانون والتصويت عليه، وأن هذه الوظيفة يشرف عليها كلٌّ من المجلسين "مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني" على قدم المساواة،

وهذا حسب التفسير الحرفي والظاهري للمادة⁽¹⁴⁾، وتعزز هذه القراءة مواد دستورية أخرى كالمادة 140 التي نصت على "أن يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وتم ذكر 29 مجالاً" وكذلك المادة 141 "... كما يشرع البرلمان بقوانين عضوية في مجالات الآتية ...".

ومنه بإعداد النص التشريعي يتضمن مجموعة من المراحل، وجب على غرفتي البرلمان اتباعها بداية بمرحلة المبادرة التي تعتبر أول مرحلة. فتعرف هذه الأخيرة: على أنها ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه⁽¹⁵⁾، والتي يملكها كقاعدة عامة غرفتي البرلمان فقط. لكن المادة 136 من الدستور نصت عكس ذلك، إذ أشركت كل من الحكومة والبرلمان في هذا الحق " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقانون ...".

وتختلف تسمية هذه المبادرة باختلاف المؤسسة التي تقدمت بها، فإذا تقدم بها الوزير يطلق عليها مصطلح مشروع قانون، وإذا قدمها البرلمان يطلق عليها مصطلح اقتراح قانون. وباختلاف هذه التسمية حملت المادة 2/136 من التعديل الدستوري شرطاً على المبادرة التي يقدمها البرلمان دون الوزير الأول، وهذا دليل لتفوق السلطة التنفيذية باعتبارها من ترسم السياسة العامة للدولة، على حساب السلطة التشريعية التي هي في الحقيقة اختصاصها الأصيل، والمتمثل في تقديمه من قبل 20 نائبا أو 20 عضواً في مجلس الأمة،

وعند مقارنة هذه المادة مع المادة 119 من الدستور 1996 المعدل في سنة 2008 "لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين" نستنتج أن مجلس الأمة تمّ استبعاده سابقاً من حق المبادرة وتمّ استعادة هذا الحق بعد التعديل الدستوري 2016، بسبب تطبيق مقتضيات مبدأ الثنائية في الأداء التشريعي ونزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁶⁾.

إلا أن هذا الحق قيّد بشروط دستورية وتمثل بمنحه لصلاحيّة المبادرة في مجالات محددة حصراً، لها علاقة بالتنظيم الإقليمي وهي: تهيئة الإقليم، التقسيم الإقليمي، التنظيم المحلي⁽¹⁷⁾ دون بقية المجالات الأخرى. وبالتالي يتم إيداع مشاريع هذه القوانين مكتب مجلس الأمة وتودع بقية مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني وهذا بسبب الطابع المميز لتشكيلة المجلس "ثلاثي المنتخب من قبل المجالس المنتخبة المحلية".

ومنه منحت للغرفة الثانية صلاحية التعامل بطريقة مباشرة مع المبادرة التشريعية في هذه المجالات، وهذا نتيجة لوجود ضعف في صياغة هذه الأحكام⁽¹⁸⁾.

كما أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي إقرار نقاط اختلاف بينهما في ممارسة الاختصاصات التشريعية وإلا سيطر إشكال آخر ما الهدف من وجود غرفة ثانية طالما أنها ستمارس ذات الاختصاصات المخولة للغرفة الأولى⁽¹⁹⁾؟

وبعدما تنتهي مرحلة المبادرة يناقش مجلس الأمة مشاريع أو اقتراحات القوانين المتعلقة بهذه المجالات و يصادق عليها، وباستثناء هذه الحالة يقتصر دوره على مناقشة النصوص الأخرى التي تم

التصويت عليها فقط من قبل الغرفة الأولى، بعدما يعرضها عليه الوزير الأول وهذا حسب المادة 138 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري⁽²⁰⁾.

ونفس العمل بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني إذ لا يملك الحق إلا في مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين المتعلقة تهيئة الإقليم، التقسيم الإقليمي، التنظيم المحلي التي صوت عليها مجلس الأمة، وفي كلا الحالتين يصادق مجلس الأمة على النصوص القانونية بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية وهذا تبعا للمادة 4/138 من نفس القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري، وهذا خلافا لدستور 1996 التي حددت نسبة المصادقة على النصوص القانونية بأغلبية ثلاثة أرباع.

وهذا التعديل يطرح عدة تساؤلات وعدة قراءات عن الدور الحقيقي لمجلس الأمة، باعتباره كان سابقا صمام أمان، وكابح لكل الانزلاقات التي قد تحدث نتيجة تفاعلات سياسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي⁽²¹⁾، والتحكم في تدفق القوانين قصد استبعاد كل نص تشريعي من شأنه المساس بالاستقرار والسلم الاجتماعيين⁽²²⁾ بواسطة الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية.

ومنه حسب هذا التعديل الرجوع للوظيفة الأساسية لمجلس الأمة وهي إثراء المسار التشريعي بالرغم من محدوديته، إلا أننا نستحسن هذا الإصلاح ونأمل توسيع هذه الصلاحية في تعديلات مستقبلية.

ثانياً- صلاحية مجلس الأمة في مجال تعديل النصوص القانونية:

بسبب منح التعديل الدستوري لمجلس الأمة سلطة المبادرة في مجالات محددة حصرا حسب ما تطرقنا له، فهذا يفرض إعطاءها حق مقابل وهو سلطة التعديل إلا أن السؤال الذي يطرح في هذا السياق: هل سلطة التعديل محصورة في المجالات التي يسمح لأعضاء مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح قوانين؟ أم أن هذا الحق يكون واسعا يشمل جميع مجالات التشريع؟

وللإجابة على هذا التساؤل يفرض علينا التعرف على هذه السلطة، وكيفية تعامل معها المشرع قبل التعديل الدستوري وبعده.

يعرف هذا الحق "على أنه كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو تبديل أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد"⁽²³⁾، وبالتالي فالهدف من التعديل هو تحسين صياغة النصوص القانونية، وذلك من خلال الدقة والتمحيص.

لكنّ هذا الحق أثار جدلا وخلافا فقهيًا نتيجة لرأي المجلس الدستوري رقم 98/04 المؤرخ في 10/02/1998 المتعلق بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور، الذي قام بإلغاء المواد التي منحت لمجلس الأمة الحق في التعديل بحجة عدم مطابقتها للدستور، باعتباره يمارس رقابة إجبارية "رقابة مطابقة"⁽²⁴⁾، بحجة أن مجلس الأمة منح لنفسه هذا الحق في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من نظامه الداخلي، هي في الحقيقة تتعارض مع المادة 120 الفقرة 4 من الدستور، ومنه فمجلس الأمة له الحق في تقديم تعديلات عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء فقط⁽²⁵⁾.

- فمنهم من يرى أنّ حق التعديل هو حق تبعية، أي أنه مشتق من حق المبادرة بالتشريع. وباعتبار مجلس الأمة قبل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 لا يملك هذا الحق، ومنه لا يمكن اعتبار تدخل مجلس الأمة عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء على أنه تعديل، بل هو إبداء رأي وعلى رأس هذا الاتجاه الأستاذ مسعود شهبوب⁽²⁶⁾،

- أما جانب آخر من الفقه وعلى رأسهم الأستاذ بوزيد لزهاوي: يرى أن مجلس الأمة له الحق بتقديم اقتراح تعديلات، وهذا تفسيراً لعبارة " خارج هذا الإطار " الواردة في آخر الفقرة من رأي المجلس الدستوري السابق ذكره والتي تكون عن طريق اللجنة المتساوية لأعضاء⁽²⁷⁾.

لكن بعد التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 الذي منح لمجلس الأمة سلطة اقتراح التعديلات، وهذا بصريح العبارة حسب المادة من 28 من القانون العضوي 12/16 السابق ذكره، التي نصت: "... يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته... " لكن بتوفر مجموعة من الشروط؛ وتمثل فيما يلي:

- أن يكون التعديل في مجالات محددة أي المجالات التي سمح لمجلس الأمة بالمبادرة فيها فقط،

- أن يقترح التعديل قبل التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.

أما بقية المجالات الأخرى يحق له تقديم التعديلات بطريقة غير مباشرة، عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء وهذا نتيجة لعدم اعتماد المشروع طريق الذهاب والإياب بل اعتماده نظام الاتجاه الواحد.

المطلب الثاني: اللجنة متساوية الأعضاء كطريق لحل الخلافات بين غرفتي البرلمان

إن الأخذ بنظام البيكاميرالية المطبق في أي دولة يستوجب ضبط العلاقة الوظيفية التي تربط بين غرفتي البرلمان، وذلك عن طريق توزيع الاختصاصات بين المجلسين، على أن يكون لكل منهما اختصاصات معينة يستأثر بها،

لكن قد تختلف أحد الغرفتين حول هذه الصياغة فتدخل عليها تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى، أو ترفض المصادقة عليه كلية، مما قد يثير الخلاف بينهما، وعادة ما يتم اتباع نظام الذهاب والإياب بين الغرفتين على أن يتم منح سلطة الفصل النهائي لأحدهما، أو إحالة النص في النهاية للجنة خاصة تفادياً للانسداد الذي قد يحدث بينهما.

وتعتبر الجزائر إحدى الدول المتبناة لنظام البيكاميرالية لكنها اتبعت طريقة مغايرة في حل تلك الخلافات من أجل التوصل للنص توافقي حول الأحكام محل الخلاف، وذلك عن طريق إنشاء لجنة متساوية الأعضاء وهذا حسب المادة 5/138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 مع ترك التفاصيل القانون العضوي 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة من جهة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة من جهة أخرى. لهذا وجب التعرف على كيفية تشكيل هذه اللجنة تم التطرق للإجراءات المتبعة لحل الخلاف.

أولاً- هيكل اللجنة المتساوية الأعضاء:

تنص المادة 138 / 4 من التعديل الدستوري 2016: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين... تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلٍ من الغرفتين" وبالتالي ربط المشرع الجزائري تشكيل هذه اللجنة بوجود خلاف بين الغرفتين،

والمقصود بالخلاف⁽²⁸⁾ هنا: هو رفض مجلس الأمة المصادقة على بعض أو كل مواد النص القانوني التي تم تصويت عليه من طرف الغرفة الأولى، أو العكس رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت على بعض أو كل مواد النص القانوني الذي صادق عليه مجلس الأمة في الميادين المحددة في المادة 137، في هذه الحالة فقط يتم تشكيل هذه اللجنة.

وبالرجوع للمادة 89 من القانون العضوي 12/16 التي حددت عدد أعضاء اللجنة بـ 10 أعضاء من كل غرفة، وبالتالي الإبقاء على التمثيل المتساوي لكلا المجلسين. على شرط ألا يقل عدد أعضاء اللجنة المختصة عن خمسة. وهذا حسب المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، باعتبار لها دراية كافية حول النقاط محل الخلاف مما يدعم اللجنة المتساوية الأعضاء بكفاءة متخصصة.

وبالتالي الاعتماد على عاملين في تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء:

1- عامل تقني من خلال اختيارهم عدد مناسب من الأعضاء "10 أعضاء" تفاديا لاحتمال عدم وصول اللجنة للحل خلال الأجل المحددة .

2- وعامل سياسي على أساس التمثيل النسبي من خلال المزاوجة بين طبيعتين اثنتين : 5 أعضاء من اللجنة المتخصصة و5 أعضاء موزعة على جميع المجموعات البرلمانية⁽²⁹⁾ .

بالإضافة إلى خمسة أعضاء احتياطيين تتمثل مهمتهم في استخلاف ممثلي اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة غياب عضو أو أكثر، كي لا تتعطل اللجنة بغياب أحد أعضائها، على أن يتم اختيارهم بالاتفاق مع مكتب مجلس الأمة والمجموعات البرلمانية.

تنتخب اللجنة المتساوية الأعضاء مكتباً لها من بين أعضائها يتكون من : رئيس، نائب للرئيس، مقررين اثنين، فينتخب الرئيس من ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع فيها اللجنة، باعتبارها تجتمع بالتداول إما مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، وبالمقابل ينتخب النائب وجوبا من الغرفة الثانية، وينتخب مقرر عن كل غرفة⁽³⁰⁾ .

ثانياً- كيفية وصول اللجنة المتساوية الأعضاء للنص التوافقي:

القاعدة العامة بمجرد حدوث الاختلاف بين غرفتي البرلمان بغض النظر عن الجهة المسؤولة عن هذا الاختلاف، يتم تشكيل هذه اللجنة للوصول للنص التوافقي،

إلا أن المشرع الجزائري نص على عكس ذلك إذ منح السلطة طلب اجتماع هذه اللجنة للوزير الأول⁽³¹⁾ ، وبالتالي تدخل السلطة التنفيذية في اختصاصات السلطة التشريعية، أي المساس بمبدأ الفصل بين السلطات. وبالرغم من هذه الانتقادات إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يعدلها. ومنه فالوزير الأول له السلطة التقديرية الكاملة في استخدام هذه السلطة من عدمه⁽³²⁾ .

وعندما يتم تبليغ طلب الاجتماع من قبل الوزير الأول لرؤساء غرفتي البرلمان تجتمع اللجنة في أجل أقصاه 15 يوم من تاريخ ذلك التبليغ، وهذا تطبيقاً لأحكام المادة 88 من القانون العضوي 12/16 "هذا الأجل كان محل تعديل، إذ حدد سابقاً بـ 10 أيام".

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء فقط الأحكام محل الخلاف حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة بمقرها وهذا حسب المادة 92 من القانون العضوي 12/16.

وفي إطار ممارسة مهامها يمكنها أن تستمع لأي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه من مهامها، كذلك يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال هذه اللجنة وهذا حسب المادة 93، 94 من نفس القانون العضوي 12/16.

ويحق لكلا الغرفتين أن تقدم تعديلات سواء أكانت جزئية أم كلية على الأحكام محل الخلاف فقط . وفي الأخير تتوجه هذه اللجنة بإعداد اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف في أجل 15 يوم من تاريخ الانعقاد ومن بعد تنحل هذه اللجنة وجوباً. وهذا كان محل إضافة في التعديل الدستوري الجديد من خلال تحديده لمدة معينة تلزم فيها اللجنة المتساوية الأعضاء بإعداد نص التوافقي الذي يبلغ بعد ذلك للوزير الأول⁽³³⁾ .

و الجدير بالذكر أن الحكومة تعرض النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه ولا يحق لهما التعديل إلا بعد موافقة الحكومة، وهذا يدل على تفوق السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهنا لدينا افتراضين:

أولاً- مصادقة غرفتي البرلمان على النص التوافقي، هنا ينتهي الإشكال.

ثانياً- رفض غرفتي البرلمان كليهما أو إحداهما المصادقة على النص التوافقي، وبالتالي استمرار الخلاف وهنا لدينا احتمالان:

أ- تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي في النص التوافقي "هذا مكان محل إضافة في التعديل الدستوري 2016 " وهنا إما أن:

- يأخذ بالنص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء،

- وإذا تعذر ذلك يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

ب- يتم سحب النص بسبب عدم إخطار الحكومة المجلس الشعبي الوطني⁽³⁴⁾ .

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة التي تناولت صلاحيات مجلس الأمة حسب التعديل الدستوري لسنة 2016، نتوصل لمجموعة من النتائج مفادها منح لمجلس الأمة مجموعة من الصلاحيات كان محروما منها منذ إنشاء هذه الغرفة في الجزائر بموجب تعديل 1996، وأهم هذه الصلاحيات حق المبادرة التشريعية لكن في مجالات محددة تمتاز بقلّة التشريعات وهي "تهيئة الإقليم، التقسيم الإقليمي، التنظيم المحلي، دون بقية المجالات الأخرى.

وله الحق بإدخال تعديلات عليها بطريقة مباشرة دون تدخل المجلس الشعبي الوطني، ومنه فهي خطوة لإعادة الاعتبار للغرفة الثانية؛ حتى وإن كانت خطوة بسيطة موازاة بالصلاحيات الموكلة للمجلس الشعبي الوطني.

كذلك إمكانية إدخال مجموعة من التعديلات على بقية المجالات الأخرى بطريقة غير مباشرة باعتباره لا يملك سلطة المبادرة فيها، لكن بشرط نشوء خلاف بين الغرفتين البرلمان "المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة" وهذا عن طريق إنشاء لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين مهمتها إعداد النص التوافقي لكن هذه الصلاحية لا يمكن التمتع بها إلا بإقحام سلطة أخرى خارج السلطة التشريعية وهي السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول من خلال صلاحية الدستورية الممنوحة له والمتمثلة في استدعاء هذه اللجنة للانعقاد، لكن بالمقابل تجريده من سلطات أخرى كالإقرار النهائي للنص التوافقي، ومنحها فقط للمجلس الشعبي الوطني.

من خلال ما سبق نتوصل لمجموعة من الاقتراحات:

- السماح لمجلس الأمة بالمبادرة باقتراحات قوانين في مجالات ذات أهمية أكثر.
- الأخذ بنظام الذهاب والإياب لأنه الأصل في النظام البيكاميرالية، مع إعطاء سلطة الفصل لمجلس الأمة نتيجة للكفاءة والخبرة التي يمتاز بها أعضاء هذه الغرفة.
- منح حق طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لغرفتي البرلمان بمجرد حدوث الخلاف مباشرة وليس "لوزير الأول" وهذا تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات المعترف به دستوريا.

الهوامش:

(1) انظر المادة 118 من القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2006 المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية العدد 14 سنة 2016.

(2) المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 412/12 المؤرخ في 2012/12/9 يتعلق بتنظيم انتخاب أعضاء مجلس الأمة المنتخبين وسيره، ج رعد 67 سنة 2012.

(3) عمير سعاد، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى عين مليلة الجزائر 2009، ص 33.

(4) القانون العضوي 10/16 المؤرخ في 25 غشت 2016، يتعلق بنظام الانتخابات، ج رالعدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016.

(5) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة الحاج خيضر باتنة، 2010، ص 103، 104.

- (6) حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، بسكرة، 2015، ص 26.
- . سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 23.
- (7) الطاهر خويضر، تمثيل الجماعات المحلية في مجلس الأمة بين حقيقة التمثيل النسبي وضرورة التوازن، مجلة الفكر البرلماني، العدد 11، جانفي 2006. لكن وجد اختلاف آراء بين الفقهاء حول هذه المسألة مثال رأي الدكتور عبد الله بوقفة فان نظام الانتخاب غير المباشر يضي على المنتخب المحلي صفة السمو السياسي على حساب الهيئة الناخبة وهذا يتناقض مع مبدأ دستوري الشعب مصدر كل سلطة وبالتالي هذا يؤدي إلى استحداث فئة ثانية من المواطنين محدودو العدد هم فقط من لهم الحق في الترشح، للتفصيل ارجع عبد الله بوقفة القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق دار الهدى عين مليلة الجزائر ص 130.
- (8) حجاب ياسين، الرسالة السابقة، ص 38.
- (9) القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر العدد 50، المؤرخة في 28 غشت 2016
- (10) النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج ر العدد 49، المؤرخة في 22 غشت 2017.
- (11) أثناء إعداد مجلس الأمة لنظامه الداخلي بعد التعديل الدستوري 1996 حدد أجهزته في " الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة، الهيئة التنسيق وهيئة الرؤساء، المجموعات البرلمانية الاستشارية، لكن بعد تدخل المجلس الدستوري اصدر رأيه رقم 08 بحصر الأجهزة في الرئيس، المكتب، اللجان الدائمة للتفصيل ارجع لوناسي ججيغة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، جامعة تيزي وزو، ص 47.
- (12) بوزيد لزهاري، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني العدد 9، جويلية 2005 ص 87
- (13) جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة" أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015، ص 165.
- (14) بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني العدد 7، ديسمبر 2004، ص 46.
- (15) سعيداني لوناسي ججيغة، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، سنة 2016، ص 13.
- (16) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيم، الجزائر، سنة 2017، ص 337.
- (17) انظر المادة 137 من القانون 01/16 السابق ذكره
- (18) خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، سنة 2016، ص 81.
- (19) عمير سعاد، دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 و الدستور المغربي لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية و السياسية، عدد 14، أكتوبر 2016 ص 123.
- (20) انظر المادة 138 من القانون 01/16 السابق ذكره.
- (21) خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016، المقال السابق، ص 77.
- (22) بوليفة محمد عمران، الدور المعدل لمجلس الامة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، العدد 10، ص 282
- (23) أمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، أكتوبر 2005، ص 61
- (24) بالرجوع للمادة 3 من النظام المحدد لقاعد عمل المجلس الدستوري " يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه برأي وجوبي".
- (25) انظر، رأي المجلس الدستوري رقم 04 / ر.ن. د/ 98 مؤرخ في 13 شوال 1418، الموافق ل 10 فبراير 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر العدد 08، المؤرخة في 18 فبراير 1998.
- (26) خالد شبلي، حق مجلس الأمة في التعديل دراسة على ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016، المرجع السابق ص 73 وما بعدها.
- (27) للتفصيل ارجع بوزيد لزهاري: الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 62.

- (28) حسب رأي الأستاذ عزاوي عبد الرحمان إن محرر الدستور استعمل عبارة خلاف التي تدل على النزاع بدلا عن الاختلاف التي تدل على تباين الآراء وهي الأصح للتفصيل ارجع بديريجي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر ن مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص 101.
- (29) أمحمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم القانونية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015 ص 78.
- (30) انظر المادة 91 من القانون العضوي 12/16 السابق ذكره.
- (31) انظر للمادة 5/18 من القانون 01/16 السابق ذكره.
- (32) محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 76.
- (33) انظر المادة 95 من القانون العضوي 12/16 السابق ذكره.
- (34) انظر المادة 138 الفقرة 8، 7 من القانون 01/16 السابق ذكره.

