

حقيقة الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016

*The truth of the legislative function of the National Assembly in
Constitutional amendment remained for the year 2016*



طرد / نجاوي عبد الحفيظ¹ ، د/ ثامري عمر²

¹ جامعة الشهيد زيان عاشور الجلفة ، مخبر إصلاح النظام الدستوري والحكم الراشد
في الجزائر ، hafid.titri@gmail.com

² جامعة الشهيد زيان عاشور الجلفة ، مخبر إصلاح النظام الدستوري والحكم الراشد
في الجزائر ، Amarthamri@yahoo.fr



تاريخ الإرسال: 2019/ 12 / 14 تاريخ القبول: 2020/ 02 / 18 تاريخ النشر: 2020/ 05 / 30

ملخص:

يعد مجلس الأمة الغرفة الثانية للبرلمان الجزائري، و التي نشأت بعد تبني المؤسس الدستوري للنظام البيكاميرالي BECAMERALISME في دستور 1996، و كان الهدف الظاهر من استحداثه هو تعزيز مكانة السلطة التشريعية و محاولة إعادة التوازن ما بينها وبين السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، إلا أن تحديد وكبح اختصاصاته التشريعية جعل منه حسب عديد فقهاء القانون الدستوري أداة في يد السلطة التنفيذية أو ما عرف آنذاك بصمام أمان لمشاريع قوانين السلطة التنفيذية، هذا ما اضطر المؤسس الدستوري إلى إعادة الاعتبار لهذه المؤسسة التشريعية من خلال تعديل 2016، و تمكين مجلس الأمة من صناعة التشريع في مجالات محددة حصرا، و عليه فالهدف من هذه الدراسة هو قراءة في

حقيقة الدور التشريعي لمجلس الأمة من جهة، ودور هذا الأخير في تعزيز مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري كأحدى أبرز أسباب استحداثه من جهة أخرى.
الكلمات المفتاحية : مجلس الأمة ، النظام البكاميرالي ، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، النظام السياسي.

Abstract:

The National Assembly is the second chamber of the Algerian Parliament, which arose after the adoption of the constitutional founder of the BECAMERALISME system in the 1996 constitution, and the apparent goal of its introduction was to strengthen the position of the legislative power and try to rebalance between it and the executive in the Algerian political system, except that the identification and curbing His legislative competences made him, according to many jurists of the constitutional law, a tool in the hands of the executive authority, or what was then known as a safety valve for the executive authority's draft laws. Enabling the National Assembly to exclusively legislate in specific fields, and therefore the aim of this study is to read in fact the legislative role of the National Assembly on the one hand, and the latter's role in strengthening the position of the legislative authority in the Algerian political system as one of the main reasons for its introduction on the other hand.

Keywords : *The National Assembly ; The bacculaureate system ; Legislature ; Executive Authority ; political system*

مقدمة :

يعد النظام البرلماني نتاجا للتطور التاريخي لفكرة التمثيل بمفهومها الواسع¹، فإذا كانت بذرة هذا النظام قد غرست في إنجلترا فإن أغصانها امتدت إلى أغلب دول العالم، حيث تبنته العديد من الأنظمة السياسية لما للنظام البرلماني من صفات تجعله يتماشى مع خصوصياتها كتأكيد فكرة حكم الشعب²، كأحد أركانه وخلق نوع من التوازن و التعاون بين السلطة التنفيذية و التشريعية كركن آخر.

إن تبني المؤسس الدستوري للنظام البكاميرالي في دستور نوفمبر 1996 لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة خلفيات أخذت شكل مبررات سياسية و قانونية³، فالثغرات الدستورية التي حصلت آن ذاك في دستور 1989، ومحاولة إعادة التوازن ما بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية هي أهم الأسباب التي عجلت باعتماد هذا النظام.

لقد كانت سنة 1996 سنة تحول بالنسبة للسلطة التشريعية على اعتبار تعزيز هذه الأخيرة بغرفة ثانية⁴، أعتبر الهدف من إنشائها آنذاك هو إعادة التوازن بين السلطة التنفيذية و التشريعية ، إلا أن واقع العمل التشريعي أكد على أن مجلس الأمة لم يكن إلا صمام أمان في يد السلطة التنفيذية تحكمت من خلاله بالعمل التشريعي كأصل عام، وكان بمثابة الكابح للسلطة التشريعية لممارسة اختصاصها الأصيل، مما أدى بالمؤسس الدستوري لخلق آليات جديدة في تعديل 2016 مكنت مجلس الأمة من المشاركة في صناعة التشريع في اختصاصات محددة⁵.

و من أجل محاولة دراسة مكانة مجلس الأمة في النظام السياسي الجزائري، و الوقوف على حقيقة ممارسة هذا الأخير لاختصاصاته التشريعية من خلال تبيان حقيقة اعتباره صمام أمان في يد السلطة التنفيذية، وهل التعديل

الدستوري لسنة 2016 عزز من مكانته التشريعية، سنعتمد من خلال هذه الورقة البحثية على الكشف عن حقيقة العمل التشريعي لمجلس الأمة، ومن خلال ذلك عن مدى تعزيز مكانة السلطة التشريعية في النظام السياسي الجزائري .
و انطلاقا ما سبق يمكن طرح الاشكال الآتي:

**ما أثر التعديل الدستوري لسنة 2016 في تقوية الدور التشريعي لمجلس
الامة ؟ و بذلك تعزيز مكانة السلطة التشريعية ؟**

للإجابة على هذا الاشكال وفق المنهج الوصفي التحليلي، سأقسم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين.

1. المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة محاولة لمعالجة القصور التشريعي.
2. مصادقة مجلس الامة على القوانين ... ما بين التعزيز والاضعاف للسلطة التشريعية.

1. المبادرة بالتشريع محاولة لمعالجة القصور التشريعي لمجلس الأمة.
اقتصر دور مجلس الأمة قبل تعديل 2016 في العملية التشريعية على المصادقة كجوهر لعمله التشريعي⁶، مما أدى الى اعتباره أداة في يد السلطة التنفيذية أكثر منه جهاز لتقوية و تعزيز السلطة التشريعية، لذي دعا جل فقهاء القانون الدستوري إلى ضرورة إصلاح دوره، وتكييف عمله لما يتماشى مع إعادة الاعتبار له كهيئة تشريعية في النظام السياسي الجزائري، من جهة و إلى السلطة التشريعية بصفة عامة من جهة أخرى. و عليه سأركز بالدراسة في هذا المحور على مفهوم المبادرة بالتشريع في مطلب أول و تحديد مجالات التشريع لمجلس الأمة في مطلب ثان.

1.1 مفهوم المبادرة بالتشريع

إن المبادرة بالتشريع تعد من أهم مراحل العملية التشريعية كأصل عام لما لها من أهمية في صناعة التشريع من جهة و هيمنة من يملكها على كافة مراحل

العملية التشريعية من جهة أخرى، لذا فإن منح هذه الآلية لمجلس الأمة يعد بمثابة نقطة تحول في دور هذا الأخير في عملية صناعة القانون⁷، لذلك كان لزاما تناول مفهوم المبادرة بالتشريع حيث سأطرق في هذا المطلب الى تعريف المبادرة بالتشريع في فرع أول، و الشروط العامة و الخاصة للمبادرة بالتشريع في فرع ثان.

1.1.1 تعريف المبادرة بالتشريع

لعل اقرب مفهوم لآلية المبادرة هو التعريف الكلاسيكي للمبادرة بصناعة القانون، و نجده في ما يعرف بالمبادرة التشريعية الشعبية بأنها قدرة المواطنين لبدء مسطرة تشكيل قانون شكلي، وتجد جذورها التاريخية في عصر الأنوار أواخر القرن الثامن عشر. وهي نتيجة لصراع ايديولوجي قاده مفكرو التنوير لإبراز مزايا وعيوب نماذج الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية، والانتقادات الرئيسية للديمقراطية المباشرة والمتمثلة في طبيعتها غير الواقعية والشمولية⁸.

2.1.1. الشروط الشكلية و الموضوعية للمبادرة بالتشريع

تختلف الشروط الشكلية و الموضوعية حسب الجهة صاحبة الاقتراح، (السلطة التشريعية ممثلة بمجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني و السلطة التنفيذية ممثلة بالوزير الأول) و عليه سأتناول في هذا الفرع الشروط الشكلية و الموضوعية الخاصة بالمبادرة التشريعية لمجلس الأمة⁹.

أولاً- الشروط الشكلية

-أشترط المؤسس الدستوري تقديم اقتراح القانون من طرف 20 عضوا لمجلس الأمة، و يعد هذا الشرط من أكثر الشروط تعجيزية لممارسة العمل التشريعي.

ضرورة تقديم اقتراح القانون في شكل مواد تحت طائلة عدم قبوله،
ضرورة تقديم اقتراح القانون أمام الحكومة، ما يفتح الباب واسعا حول سيطرة
السلطة التنفيذية عن العمل التشريعي حتى و إن كان صادرا عن السلطة
التشريعية¹⁰.

ثانيا- الشروط الموضوعية

- ضرورة التقيد بالمجالات المحددة دستوريا لممارسة العمل التشريعي، حيث
قيد المؤسس الدستوري مجلس الأمة بالتشريع في ثلاث مجالات¹¹.
- حضر التشريع في المجال المالي، إلا بإعطاء تدابير تستهدف زيادة إيرادات
الدولة.
- أن لا يكون اقتراح القانون في مجال اقتراح قانون سابق رفض أو سحب قبل
12 شهرا أو مازال قيد الدراسة¹².
- أن لا يكون موضوع الاقتراح مخالفا لمعاهدات أو اتفاقيات دولية تعد
الجزائر طرفا فيها.

2.1. مجالات المبادرة بالتشريع لمجلس الأمة

إذا كان الهدف وراء إنشاء مجلس الأمة في دستور 1996 هو تدارك
الثغرات الدستورية التي طبعت دستور 1989¹³، فإن تعديل 2016 كان
الهدف منه هو اعطاء ديناميكية للعمل التشريعي كاختصاص أصيل من جهة
¹⁴ و تقوية السلطة التشريعية من جهة أخرى، إلا أن الإبقاء على مشاركة السلطة
التنفيذية حق المبادرة (فرع أول) و تحديد مجالات التشريع لمجلس الأمة (فرع
ثاني) ، قد يرهن الوصول لهذه الأهداف.

1.2.1 مشاركة السلطة التنفيذية حق المبادرة.... إضعاف للسلطة التشريعية (مجلس الأمة).

إن التطبيق المرن لمبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الجزائري، خلق مجالات واسعة تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية والتعاون معها، ولعل أوسع مجال للتدخل هو مساهمة السلطة التنفيذية بقدر كبير في المجال التشريعي، هذا الأخير الذي يعد من صميم الاختصاصات للسلطة التشريعية، فنجد أن رئيس الجمهورية يهيمن على العمل التشريعي من خلال ما يعرف بالتشريع بالأوامر، ويتدخل الوزير الأول كممثل ثان للسلطة التنفيذية بالتشريع عن طريق المبادرة.

أولاً- التشريع عن طريق الأوامر :

يعتبر البرلمان كأصل عام هو صاحب السيادة في التشريع من خلال إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أن الدستور خول رئيس الجمهورية من خلال المادة 142 منه ممارسة السلطة التشريعية عن طريق الأوامر هذا الأخير الذي أصبح يحتل مكانة هامة مقارنة بالأعمال القانونية الأخرى الصادرة عن السلطة التشريعية¹⁵، وبالرغم من تحديد الدستور لمجالات التشريع عن طريق الأوامر على سبيل الحصر و في أوقات محددة، واشتراط موافقة البرلمان عليها حتى تصبح نافذة و قابلة للتطبيق، إلا أن ذلك لا يعتبر كافيا للحد من إمكانية استحواد السلطة التنفيذية على الاختصاص التشريعي للبرلمان¹⁶.

ثانيا- حق المبادرة الممنوح للوزير الأول:

إذا كان الدستور قد نص على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان الذي له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، فإنه كذلك منح الحكومة (السلطة التنفيذية) حق المبادرة بالتشريع عن طريق الوزير الأول بمشاركة قوانين¹⁷، ويعد هذا أمرا طبيعيا إذا ما وقفنا على المستوى التقني و الخبراتي لدى السلطة التشريعية مقارنة بما تحوزه السلطة التنفيذية من طاقات بشرية

وتقنية مما يجعلها تملك كل المعطيات والإمكانات التي تؤهلها لضبط احتياجات الدولة من قوانين تمكنها من تطبيق برنامج عملها.

2.2.1 تحديد مجالات تشريع مجلس الأمة كبح للصناعة القانون.

لقد مكن التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016 مجلس الامة من المبادرة بالتشريع كمحاولة منه لتعزيز مكانته كهيئة تشريعية¹⁸، حيث نصت المادة 137 منه على ((... أن مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي تودع مكتب مجلس الأمة...))، ولعل الحكمة هنا في أن التنمية المحلية تناقش فقط على مستوى مجلس الشيوخ حتى تصبغ المناقشة بالطابع الوطني ولا مجال للجهوية في هذا الأمر، وهذا ذكاء وفطنة من المشرع حتى يسد باب الجهوية و الإقليمية وغيرها، كما أن مسألة التقسيم الإقليمي مثلا قد يتم التصويت فيها لصالح مناطق على حساب مناطق أخرى بناءً على معطيات قد لا تكون وطنية بل محلية و ضيقة جدا وهذا من بين الانتقادات التي توجه للنظامين المركزي و الجهوي¹⁹.

2. مصادقة مجلس الامة على القوانين ... ما بين التعزيز والاضعاف للسلطة التشريعية.

لايختلف اثنان في الدور الذي لعبه مجلس الأمة ، من خلال منعه لاحتكار المجلس الشعبي الوطني للعمل التشريعي و بذلك العمل على خلق نوع من التوازن بين غرفتي الثنائية البرلمانية²⁰، حيث لم يكن مجلس الأمة مجرد غرفة لمرور جميع المبادرات التي يبادر بها النواب أو الحكومة، إلا أن النصاب الذي أشرطه المؤسس الدستوري للمصادقة على القوانين و بالرجوع إلى واقع العمل التشريعي نجد أن هذه الأداة التي منحت لمجلس الأمة كانت بمثابة العصي في

يد السلطة التنفيذية و التي من خلالها عملت على كبح صناعة القانون الصادرة من طرف المجلس الشعبي الوطني من جهة و بروز بقاء تحكم الحكومة من خلال وزيرها الأول في إدارة حالة الخلاف، وعليه فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 عمل على إصلاح آلية المصادقة على القوانين من طرف مجلس الأمة و كذا تحديد كيفية ووقت تدخل الوزير الاول في حالة الخلاف.

1.2 مصادقة مجلس الأمة على القوانين..... شهادة حياة القانون.

تعد المصادقة على القوانين بصفة عامة من أهم مراحل إعداد النص القانوني، و تعتبر مصادقة مجلس الأمة بصفة خاصة بمثابة شهادة حياة النص القانوني، في حال التوقيع عليه من طرف رئيس الجمهورية وعدم طلب قراءة ثانية له ، و لأن النصاب القانوني المشترط قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 ($\frac{3}{4}$ أعضاء مجلس الأمة) كانت له عديد السلبيات خاصة اذا اخذنا بالحسبان ان ثلث اعضاء مجلس الامة معين من طرف السلطة التنفيذية من جهة²¹، و أن الخلاف يفتح الباب على مصرعيه لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من جهة اخرى.

1.1.2 أثر الثلث المعين على المصادقة على القانون

يتشكل مجلس الأمة من 144 عضواً، ينتخب منهم 96 عضواً عن طريق الاقتراع السري غير المباشر من بين اعضاء المجالس الشعبية الولائية و البلدية، ويتم تعيين الثلث الثالث (48 عضواً) من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات و الكفاءات الوطنية، وسمي هذا الثلث بالثلث المعطل للعمل التشريعي،²² حيث انه بالرجوع الى قواعد التصويت على القوانين من طرف مجلس الامة قبل تعديل دستور 2016 نجد أن المؤسس الدستوري اشترط

نصاها، اعتبره الكثير من فقهاء القانون الدستوري بمثابة مقبرة للقوانين التي لا تتماشى مع برنامج و توجه رئيس الجمهورية، ذلك أن 3/4 من أعضاء مجلس الأمة يقابله حسابيا 108 عضوا، و هو العدد الذي يزيد عن العدد المنتخب، مما يوصلنا إلى القول ان امتناع الثلث الرئاسي أو المعطل قد يحول دون التصويت عن أي نص قانوني، و بذلك ضرورة فتح المجال لتدخل الوزير الأول في حالة الخلاف و التحكم في عمل اللجنة متساوية الأعضاء.

أولاً- الثلث المعين..... صمام امان لرفض او تمرير القوانين

إن آليات عمل غرفتي البرلمان مصممتان وفق الدور المنوط بكل غرفة في الحياة السياسية ففيما تهدف في المجلس الشعبي الوطني إلى فرز إرادة أغلبية برلمانية و إبرازها فإنها جاءت بالنسبة لمجلس الأمة خاصة نصاب التصويت، بهدف الكبح والفرملة، ما دام أن تأسس مجلس الأمة ذاته كان الهدف من ورائه هو الحماية من الانحرافات والتعسفات التي قد تؤدي إليها الأغلبيات البرلمانية القوية فبدون هذه النسبة المرتفعة يصعب التغلب على تجاوزات وتعسف الأغلبيات التي قد تحدث، ومن ثم، فإن إجراءات عمل المجلس تهدف بالأساس لأن تجعل منه ثلثا معطلا²³ في وجه هذه الأغلبيات.

ثانيا- نصاب الثلث أربع....بحث عن الإجماع

يتحتم في كل نظام ديمقراطي أن لا يكون القانون منبثقا عن أغلبية تفرض إرادتها على الجميع، لأنه بذلك يكون القانون أداة للتبعية والخضوع، و مظهرا من مظاهر الهيمنة، فالقانون لن يكون ديموقراطيا إلا إذا كان، حسب ما عرفه جون جاك روسو، عاما من حيث مصدره وموضوعه. و لن يكون القانون عاما من حيث مصدره إلا إذا كان مقبولا من قبل الكافة²⁴. و عليه، فإنه لا قيام للديموقراطية إلا إذا كان الرضا بالقانون نابعا عن الإجماع لا الأغلبية فقط :

فلا تعدّ ديموقراطية كل هيمنة حتى ولو كانت باسم الأغلبية، فالأقلية مثلها مثل الأغلبية تحظى بحق الاستقلالية ، فلا يجب إخضاعها لقانون لم تبد رضاها بشأنه.

2.1.2. تعديل 2016 نية لإصلاح لنظام المصادقة

طبقا لنص المادة 138 من الدستور فإن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرون²⁵ ، بالنسبة لمشاريع القوانين العادية و الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية. من خلال هذا يتضح لنا أن المؤسس الدستوري قد حدّد من دور الثلث الرئاسي في عملية التصويت بتنازله عن شرط الثلاثة أرباع، إلا ان إبقاءه على مجموعة من الشروط و القواعد الواجب توافرها أثناء عملية التصويت على مشاريع القوانين المعروضة على السلطة التشريعية كأصل عام و مجلس الأمة بصفة خاصة يعد من قبيل التضييق على عملية التصويت، كما أن تقييد السلطة التشريعية بمدة معينة أثناء مصادقته على قانون المالية هو بمثابة تقصير للدور الرقابي لمجلس الأمة على صحة هذا القانون.

أولا- شروط عملية التصويت

يحكم عملية التصويت على مستوى مجلس الأمة مجموعة من القيود نذكر منها ما يلي:

➤ شرط التصويت الشخصي : التصويت حق شخصي لعضو مجلس الأمة، بمعنى أنّ كل عضو يباشر عملية التصويت بنفسه كقاعدة عامة، إلا أنّه يجوز العمل بنظام الوكالة الإلزامية في حدود توكيل واحد في حالة غياب العضو

➤ التصويت وفق القواعد المحددة قانونا: المقصود بطرق التصويت الأسلوب الذي يتم إتباعه لتعبير البرلمان عن رأيه بخصوص ما يعرض في المجلس

من مبادرات قانونية تقتضي المصادقة عليها، ولقد ترك المؤسس الدستوري الجزائري مسألة تحديد أنماط الاقتراع على مستوى البرلمان للقانون العضوي المتعلق بتنظيم غرفتي البرلمان و ضبط علاقتهما ببعض و مع الحكومة و كذا للنظام الداخلي لمجلس الأمة. و قد حددت المادة 30 من القانون العضوي 16-12 أن نمط التصويت يكون برفع بالاقتراع العام أو السري، كقاعدة عامة كما يمكن التصويت عن طريق المناداة.

➤ شرط آجال المصادقة على مستوى مجلس الأمة: لم يقيّد المؤسس الدستوري الجزائري مجلس الأمة بأي أجل للمصادقة على النصوص التي صوّت عليها المجلس الشعبي الوطني، بمعنى أنّ مجلس الأمة غير مقيد بزمن لدراسة و فحص النصّ المحال إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، و المصادقة عليه، ومن ثم تبقى للمجلس السلطة التقديرية لتحديد و ترتيب النصوص القانونية المحالة عليه لمباشرة عمله التشريعي و ذلك في إطار المدة الزمنية للدورة التشريعية، كقاعدة عامة،

➤ قواعد الأغلبية في المصادقة على مستوى مجلس الأمة: إنّ الأغلبية المطلوبة للمصادقة على النصوص القانونية على مستوى مجلس الأمة الجزائري قبل تعديل 2016 لم تكن بأغلبية مطلقة، ولا بأغلبية بسيطة، و إنّما هي أغلبية موصوفة تعبّر عن إعراف لرئيس الجمهورية عن طريق ممثليه بحق الفيتو هذا ما دفع المؤسس الدستوري لتغيير هذه النسبة من خلال نص المادة 138 فقرة 4 وكذا المادة 41 من القانون العضوي و التي تنص على أنه << يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين، بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية... >>

ثانيا- إجراءات التصويت على مستوى مجلس الأمة

بعد أن تنتهي اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة من دراسة، وفحص النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، يعرض هذا النص على أعضاء المجلس من أجل مناقشته و التصويت عليه، و يختلف التصويت بحسب ما إذا كان هذا التصويت مع مناقشة عامة، أو التصويت مع مناقشة محدودة، أو التصويت دون مناقشة.

• التصويت مع المناقشة العامة:

بقراءة قانونية لنص المادة 32 من القانون العضوي رقم 16-12 اعتبرت أن التصويت مع المناقشة العامة يعد هو الأصل في عملية لتصويت، حيث يتم هذا التصويت على مرحلتين، المناقشة العامة و المناقشة مادة بمادة.²⁶ يباشر مجلس الأمة مناقشة النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، من خلال الاستماع إلى تقرير ممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة التي سبق وأن أعدت تقريرها التمهيدي، ثم يأخذ الكلمة أعضاء مجلس الأمة الذين سبق وأن سجلوا أنفسهم للمناقشة، وهذا في حال مشروع القانون أما في حالة اقتراح قانون فيشرع في المناقشة بالسماع لمندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة وبعدها إلى المتدخلين حسب تسجيلهم المسبق و حيث تنصب تدخلاتهم على مجمل النص.

التصويت مع المناقشة العامة المحدودة:

إذا كان الأصل في عملية التصويت هو التصويت مع المناقشة العامة سواء تم التصويت على النص عامة أو مادة بمادة، فإن المشرع أورد على هذه القاعدة استثناء في بعض الحالات وبعض أنواع القوانين يتم من خلالها التصويت على النص التشريعي بمناقشة محدودة، حيث أكدت المادة 36 من القانون العضوي 16-12 أن لمجلس الأمة الحق في عرض نص قانوني للتصويت مع محدودية مناقشته و ذلك بطلب من ممثل الحكومة أو مندوب

أصحاب الاقتراح أو مقرر اللجنة المختصة.²⁷، كما أكدت المادة أعلاه أنه لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة، ولا يأخذ الكلمة خلال المناقشة مادة بمادة غلا ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو مقرر اللجنة المختصة.

• التصويت دون المناقشة :

يتم التصويت دون مناقشة للنصوص التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية دون مناقشتها لا من نواب المجلس الشعبي الوطني ولا من أعضاء مجلس الأمة بعد سماع ممثل الحكومة و مقرر اللجنة المختصة، وتتماشى هذه الحالة مع المنطق القانوني كون أنه لا يعقل مناقشة قانون أو تعديله و قد ترتبت عن صدوره آثار قانونية ففي هذه الحالة إما الموافقة عليه كما هو أي اقراره أو رفضه و سحبه.

2.2 حالة الخلاف صورة أخرى لتدخل السلطة التنفيذية في العمل

التشريعي.

إن توافق مجلسي البرلمان بخصوص العمل التشريعي وموافقة كليهما على النصوص التشريعية المعروضة عليهما أمر أكيد،²⁸ غير أنه قد يحدث اختلاف و عدم توافق بخصوص جملة من النصوص التشريعية المعروضة عليهما لذا اختلفت الانظمة السياسية في ايجاد حلول لهذه المشكلة أو هذا الخلاف فمنهم من تبني نظام الذهاب و الإياب (LA NAVETTE) و هي آلية من خلالها يتم تبادل النص القانوني في ذهاب و إياب بين الغرفتين في النظام المزدوج إلى غاية الوصول إلى حل توافقي²⁹، إلا أن هذا النظام ما لبث أن لقي نقدا كبيرا من فقهاء القانون العام لما له من سلبيات في مقدمتها البطء في اصدار القوانين خاصة وانه لا بد للمنظومة القانونية أن تتماشى و المنظومة الاجتماعية والاقتصادية، ومع هذا النقد تم ابتكار طريقة أخرى تتمثل في اعطاء فصل

الخلاف الى احدى الغرفتين، لكن النظام السائد اليوم في اغلب الانظمة السياسية الحديثة هو ما يعرف بنظام اللجنة المتساوية، حيث يعهد من خلال هذه الآلية لهيئة خاصة مشكلة من كلتا الغرفتين للنظر في مضمون الخلاف و محاولة ايجاد حل توافقي، هذه الطريقة التي تبناها المؤسس الدستوري في دستور 1996 و عمل على تحديد عناصر عملها مع تحديد الاجال القانونية لها .

1.2.2. آلية حل الخلاف

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري صيغة اللجنة المتساوية الاعضاء، لمعالجة مسألة الخلاف بين غرفتي البرلمان، حيث يعد هذا المنهج بمثابة الحل الافضل على الصعيدين السياسي و التقني العملي، حيث يؤدي ذلك إلى جلب الكفاءات من كلتا الغرفتين لتشكيل اللجنة من جهة، وتطوير قدرات ممثلي الشعب من جهة أخرى من خلال إشراكهم في صياغة التعديلات التي تعد قانونا كأصل عام، فاللجنة متساوية الأعضاء ليست برلمان يملك صلاحيات اتخاذ القرارات أو التصويت على النص محل الخلاف و إنما دورها هو تقريب وجهات النظر من خلال اعطاء صيغة جديدة للنص محل الخلاف.

2.2.2. تشكيل اللجنة متساوية الاعضاء

احتراما لما تقتضيه إجراءات العمل التشريعي حيث " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف و جب تحديد كيفية تشكيل اللجنة الخاصة بفص الخلاف بين غرفتي البرلمان.

أولا- أعضاء اللجنة

طبقا لنص المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وعملا بأحكام المادة 89 من القانون العضوي، يضبط مجلس الأمة قائمة تضم عشرة أعضاء من مجلس الأمة بالإضافة إلى خمسة 05 آخرين بعنوان القائمة الاحتياطية و تراعى في هذا الاختيار التمثيل النسبي للمجلس حيث يتم ذلك بالاتفاق مع ممثلي الكتل البرلمانية داخل المجلس و بعدها يتم عرض القائمة كاملة (الرسميين + الاحتياطيين) على المجلس للمصادقة عليها و بنفس الأشكال يتم اختيار قرنائهم من المجلس الشعبي الوطني³⁰.

كما اشترطت المادة اعلاه أن لا يقل عدد أعضاء اللجنة المختصة عن خمسة اعضاء يتم اختيارهم من بين اللجنة متساوية الأعضاء كما يتم استخلاف العضو الغائب من القائمة الاحتياطية المعدة مسبقا.

ثانيا- رئاسة اللجنة

يت رأس اللجنة متساوية الاعضاء في أولى اجتماعها العضو أو النائب الأكبر سنا و تنتخب رؤسا لها يكون انتمائه الى المجلس الذي يعقد فيه اجتماع اللجنة على أن يكون نائب الرئيس من الغرفة الأخرى بالإضافة الى مقررين اثنين (مقرر من كل غرفة) وتعد هذه التشكيلة بمثابة مكتب اللجنة متساوية الأعضاء.

3.2.2. اجراءات و نتائج عمل اللجنة متساوية الأعضاء

يدخل عمل اللجنة متساوية الأعضاء في إطار أعمال التحكيم، حيث تعمل على تقريب وجهات النظر بين الغرفتين بهدف الوصول الى نص تشريعي يتماشى و نظرة كل غرفة، لتعرض عملها في الاخير الغرفين قصد المصادقة عليه او رفضه.

أولا- إجراءات إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء

أوكل المؤسس الدستوري مهمة إستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء للسلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول كمظهر آخر لتدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، حيث تنص المادة 05/138 من الدستور على انه في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، يطلب الوزير الاول خلال مدة قدرها 15 يوما من اعضاء كلتا الغرفتين اجتماعا قصد ايجاد نص توافقي، كما لزم المؤسس الدستوري ايضا هذه اللجنة بإتمام اشغالها خلال 15 يوما من اول اجتماع لها، ويكون المؤسس الدستوري بإدراجه لهذه الآجال القانونية للاستدعاء او انتهاء من الاشغال قد وضع حدا للغض الذي كان سائدا قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 عن تحكم الوزير الاول في حرية استدعاء اللجنة إلا أنه ابقى على هيمنة السلطة التنفيذية على اجراءات انعقاد اللجنة وبذلك سيطرتها على العمل التشريعي.

ثانيا- نتائج عمل اللجنة متساوية الأعضاء

بعد الانتهاء من انتخاب مكتب اللجنة، تعمل هذه الأخيرة على دراسة النص محل الخلاف وذلك حسب الإجراء العادي للجان الدائمة للغرفة التي ينعقد بها الاجتماع، كما يحق للجنة السماع لأي عضو أو نائب أو أي شخص ترى أنه قد يفيد عملها، كما يحق لأعضاء الحكومة حضور جلسات اللجنة وتنتهي عملها بإعداد نص حول القانون محل الخلاف لتعرضه على المجلسين للمصادقة عليه وهنا تقع امام ثلاث فرضيات.

- الموافقة على النص القانوني
- عدم الموافقة على النص المقترح من اللجنة و في هذه الحالة تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا
- إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني يسحب النص نهائيا.

الخاتمة

إن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016، جاء بعد تمخض كبير للسلطة، حيث أريد من خلاله فرض مبادئ قانونية لتحقيق دولة القانون و تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، ولعل إصلاح الدور التشريعي لمجلس الأمة كان من أهم هذه الاصطلاحات بهدف تعزيز مكانة السلطة التشريعية و إعادة التوازن بينها و بين السلطة التنفيذية بعد هيمنة هذه الأخيرة على العمل التشريعي، فكان منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع و حق تعديل النصوص القانونية المعروضة عليه بمثابة المرحلة الحاسمة في دور هذا المجلس في المجال التشريعي، إلا أنه بعد تتبع شروط وقيود ممارسة هذه الحقوق نستطيع القول أن حقيقة الدور التشريعي لمجلس الأمة تبقى مجرد صورية رغم أن دوره السياسي تحول من صمام الأمان إلى هيئة تشريعية غير مفعلة..

التهميش و الإحالات

¹ بوزيدي ربيعة، لعجمي ايمان، العلاقة بين غرفتي البرلمان في ظل دستور 1996 المعدل ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية ، 2017/2018، ص 07 .

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية (النظرية العامة للدولة-الحكومات-الحقوق والحريات العامة)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، 2008، ص 82.

³ شريط وليد، المرجع السابق، ص 164.

⁴ انظر في ذلك د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، طبعة منقحة ، 2013، القبة – الجزائر ، ص 17.

⁵ أنظر المادة 137 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، المعدل سنة 2016.

- ⁶ شفار على ، نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي ،مذكرة للحصول على شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ،2003-2004، ص 64.
- ⁷ أنظر في نفس المعنى محمد بركات، ملاحظات حول البادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016،مجلة العلوم القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، عدد 14 ، 2017 ص 12.
- ⁸ د. محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية و المبادرة الحكومية، مقال منشور بمجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية، العدد 11، جانفي 2014، ص 69.
- ⁹ عليلي إلهام، الدور التشريعي للبرلمان الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر في القانون، جامعة محمد بوضياف – المسيلة 2018/2017، ص 29.
- ¹⁰ انظر في ذلك بقة هدى ،الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء تعديل 2016، اطروحة دكتوراه قانون – دولة و مؤسسات ، جامعة زيان عاشور – الجلفة ، 2018/2019، ص 215.
- ¹¹ انظر المادة 137 من الدستور الجزائري المعدل.
- ¹² انظر في ذلك أ.د عبد الكريم قريشي ، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، دار الوعي للنشر و التوزيع، الجزائر 2019، ص 38.
- ¹³ بوزيد لزهارى، الدور لتشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الامة الجزائري، العدد 2004، 07، ص 46.
- ¹⁴ غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، المركز العربي للدراسات و البحوث العلمية، ط 01، القاهرة 2017، ص 226.
- ¹⁵ انظر في ذلك عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني،- دراسة مقارنة، دار الفكر العربي ، ط 01 ، 1980، ص 201.
- ¹⁶ بركات أحمد، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق بجامعة تلمسان، 2008، ص 75.

- 17 أ. بن عياش عفيف الدين ، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ، دار هومة للنشر ، جويلية 2018 ، ص 28.
- 18 عليي إلهام، المرجع السابق ، ص 31.
- 19 أنظر في معنى ذلك رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 2005/2004 ص 269.
- 20 أميمة بو محذاف ، صلاحيات مجلس الأمة بين التوسيع الفعلي و الظاهري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم السياسية و القانونية، المجلد 10، العدد 10 ، أبريل 2019 ، ص 20.
- 21 بقة هدى ، مرجع سابق ، ص 212.
- 22 هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي، دار الجامعة الجديدة، الجزائر 2014، ص 58.
- 23 حاحا عبد العالي، يعيش تمام آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، في ظل دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 262.
- 24 رزكار عبدال محمود، نظام المجلسين ، دراسة تحليلية مقارنة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، لبنان ط01 ، 2018 ، ص 58.
- 25 انظر في ذلك المادة 138 من الدستور الجزائري العديل.
- 26 بقة هدى ، المرجع السابق ، ص 220.
- 27 انظر المادة 36 من القانون العضوي، المذكور سابقا.
- 28 بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزء الأول 29-30 أكتوبر 2002 الجزائر، ص. 120 .
- 29 عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 - نوفمبر 1996 دار- الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر 2007 ، ص 48

³⁰ انظر المادة 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

قائمة المراجع:

• المؤلفات:

- عبد الله عبد الغني بسيوني ، سنة 2008، النظم السياسية (النظرية العامة للدولة الحكومات - الحقوق والحريات العامة) مصر ، بدون دار نشر .
- خرباشي عقيلة ، سنة 2013 ، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، القبة - الجزائر ، دار الخلدونية، طبعة منقحة .
- غانم عبد دهش عطية الكرعاعي، سنة 2017 ،تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، القاهرة- مصر ، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ط 01.
- عمر حلمي فهمي، سنة 1980 الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني،- دراسة مقارنة ، مصر، دار الفكر العربي ، ط 01 .
- بلحاج صالح، سنة 2015 المؤسسات الدستورية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم، ط02 ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
- أ. بن عياش عفيف الدين ، سنة 2018 ، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 الجزائر ، دار هومة للنشر.
- نعمان عطا الله الهيني، سنة 2007 ، تشريع القوانين - دراسة قانونية مقارنة، ط 01 ، سوريا ،دار رسلان للطباعة والنشر و التوزيع .
- هاملي محمد، سنة 2014، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة بالنظامين المصري والفرنسي، الجزائر، دار الجامعة الجديدة،
- رزكار عبدال محمود، سنة 2018، نظام المجلسين ، دراسة تحليلية مقارنة ، بيروت، لبنان، منشورات زين الحقوقية ، ط 01 .
- عقيلة خرباشي، سنة 2007، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل- 28 نوفمبر 1996 ، الجزائر ، دار - الخلدونية للنشر و التوزيع.

- أ.د عبد الكريم قريشي ، سنة 2019 ، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، الجزائر ، دار
الوعي للنشر والتوزيع.
- **الأطروحات :**
- شريط وليد، 2012/2011 ، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري،
أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، قسم الحقوق ، جامعة ابو بكر بلقايد –
تلمسان ، الجزائر.
- بقة هدى ، 2019/2018 ، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء تعديل
2016، اطروحة دكتوراه قانون – دولة و مؤسسات ،كلية الحقوق و العلوم السياسية،
جامعة زيان عاشور – الجلفة ، الجزائر .
- رابحي أحسن، 2005/2004 مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري،
أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- شفار على ، 2004/2003 ، نظام المجلسين و أثره على العمل التشريعي ،مذكرة
للحصول على شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- بركات أحمد، سنة 2008 ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام
الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق بجامعة
تلمسان ، الجزائر.
- ميمونة سعاد، موسم 2011/2010، الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر، مذكرة مقدمة لنيل
شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص
قانون عام جامعة تلمسان، الجزائر.
- بوزيدي ربيعة، لعجمي ايمان، موسم 2018/2017، العلاقة بين غرفتي البرلمان في
ظل دستور 1996 المعدل ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر في القانون العام، كلية
الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية، الجزائر .
- ص 69.
- عليلي إلهام، 2018/2017، الدور التشريعي للبرلمان الجزائري في ظل التعديل
الدستوري لسنة 2016، مذكرة ماستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة محمد بوضياف
– المسيلة ، الجزائر.

- شعباني أمينة، موسم 2016/2017 ، السلطة التشريعية على ضوء دستور 2016،
مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماستر، كلية الحقوق ، جامعة بجاية .

• المقالات :

- د. محمد عباس محسن، جانفي 2014 ، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية
و المبادرة الحكومية، مقال منشور بمجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية و الانسانية،
العدد 11.

- محمد بركات، سنة 2017، ملاحظات حول البادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور
2016، مجلة العلوم القانوني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة،
عدد 14 ، ص 12.

- بوزيد لزهاري، سنة 2004 الدور لتشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 ، مجلة
الفكر البرلماني ، مجلس الامة الجزائري، العدد 07 ، ص 46.

- كايس الشريف، جوان 2017، الأحكام الجديدة تساير الإصلاحات العميقة في مختلف
المجالات، مجلة مجلس الأمة، مجلس الأمة الجزائري، العدد 70 ، ص 36 .

- عاشوري لعيد، جوان 2003، إجراءات و مراحل إعداد النص التشريعي و إقراره في
البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، عدد 03، مجلس الأمة ، ص 63.

- حمامي ميلود، سبتمبر 2007، دور الحكومة في إطار الإجراء التشريعي، مجلة الفكر
البرلماني، عدد 17 مجلس الأمة ، ص 73.

- أميمة بو محذاف ، أفريل 2019 ، صلاحيات مجلس الأمة بين التوسيع الفعلي و الظاهري
على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم السياسية و القانونية، المجلد 10،
العدد 10 ، ص 20.

- حاحا عبد العالي، 2012، يعيش تمام آمال، تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، في ظل
دستور 1996، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، ص 262.

• المداخلات :

- بوزيد لزهاري، أكتوبر 2002 ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري
الجزائري، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة
المقارنة، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر .