

## مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016

الدكتور / صوادقية هاني

أستاذ محاضر بكلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة البليدة -2-

### ملخص

لقد استحدث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري بموجب تعديل 1996 وكان محل نقد من بعض الفقه فقد تميزت الازدواجية التشريعية التي تبناها المؤسس الدستوري بموجب دستور 1996 بكونها محدودة وغير كاملة، وهذا ما يتجلى في انعدام التوازن بين المجلسين لا من حيث التشكيلة ولا من حيث الاختصاصات مع هيمنة المجلس الشعبي الوطني مما يحول دون تحقيق المزايا الكاملة للازدواجية البرلمانية.

لذلك حاول المؤسس الدستوري الجزائري بمناسبة التعديل الدستوري ل 2016 تفعيل مجلس الأمة من خلال إدخال تعديلات تتعلق بإعطائه بعض الاختصاصات منها الحق في المبادرة بالتشريع وان كانت تتعلق بمجالات محدودة. كما سمح هذا التعديل بالتخلي عن نسبة التصويت المرتفعة عن مجلس الأمة (  $\frac{3}{4}$  ). كما أعطى هذا التعديل الحق ل 30 عضوا في مجلس الأمة بإخطار المجلس الدستوري. إلا أن هذه التعديلات تظل دون مستوى التطلعات والآمال المعقودة على هذه الغرفة.

### Résumé

Le conseil de la nation a été crée comme une deuxième chambre dans le parlement Algérien dans le cadre de la révision constitutionnelle de 1996.Ce conseil a été critiqué par la Doctrine.

Dans la constitution de 1996 la bicaméralisme législatif adaptée par le fondateur constitutionnel est distingue par sa limite et sa non complet , ce qui expliqué par l'absence de l'équilibre dans la construction dans la construction et les fonctionnalités entre les deux conseils , avec des avantages a l'assemblée populaire national , ce qui explique la non réalisation des avantage de la bicaméralisme parlementaire.

Pour Ce la dans la reforme de 2016 le fondateur constitutionnel algérien a essaie d'intégrer des reformes pour donner certaine fonctionnalité ou conseil de la nation parmi eux le droit de l initiative législative.

Aussi cette reforme permettre l'annulation du pourcentage de vote élevé dans le conseil de la nation dans (3/4).

Ces reforme donne le droit pour la saisine ou conseil constitutionnel pour 30 membres de la conseil de la nation.

Ces reformes reste sous le Niveau des Ambition et les Espoirs attendus de Cette chambre.

الكلمات المفتاحية : البرلمان. المجلس. الأمة. المبادرة.

### مقدمة

إذا كان البرلمان هو عضو التشريع الأصيل وفقا للمبدأ الديمقراطي، فإنه من الملاحظ أن دساتير الدول تختلف فيما بينها بشأن تكوينه، فالبعض يفضل نظام المجلس النيابي الواحد أو الفردي système unicaméral والبعض الآخر يفضل نظام المجلسين النيابيين système bicaméral، ولا يرجع هذا الاختلاف إلى أسس نظرية وإنما تؤثر في ذلك تقاليد الدول وسوابقها الدستورية.

وفي الجزائر فقد عرفت منذ استقلالها تطبيق كلا النظامين، بحيث عرفت دساتير 1963 و1976 و1989 تطبيق نظام وحدة البرلمان.

وعلى إثر الانزلاقات الخطيرة التي عرفت الجزائر في بداية التسعينات، والتي كان لها انعكاسات سلبية جدا على الحياة العامة سواء السياسية أو الأمنية، أو الاجتماعية، أو الاقتصادية، وكادت أن تعصف بكل مؤسسات الدولة، تمت محاولة جريئة لإعادة تنظيم السلطة عن طريق التعديل الدستوري في 28 نوفمبر 1996 رغبة في وضع قواعد تضمن استمرارية الدولة<sup>(1)</sup>.

وفيما يخص السلطة التشريعية فقد استحدث هذا التعديل الدستوري غرفة ثانية في البرلمان تدعى مجلس الأمة.

إن في غياب الأسباب التاريخية والأرستقراطية وفي ظل صعوبة وعدم وضوح الأسباب التي كانت وراء تبني الجزائر للازدواجية التشريعية، يمكن استنتاج دواعي تأسيس

الغرفة الثانية إلى اعتبار مجلس الأمة وسيلة تهدف إلى ضمان استقرار مؤسسات الدولة وضرورة ملحة فرضتها السلطة الحاكمة بهدف تقوية العمل التشريعي وتعزيز الديمقراطية.

فقد أضحى وجود الغرفة الثانية في النظام البرلماني الحديث أمرا ضروريا بغية تحقيق جملة من الأهداف وأهمها:

– ترسيخ الديمقراطية التعددية والتعبير الحر في المؤسسة التشريعية.

– ضمان تمثيل وطني جيد أكثر تنوعا وتكاملا وانسجاما من خلال اعتماد معيار الإقليم إلى جانب معيار السكان.

– ترقية وتفعيل اللامركزية إلى المستوى الوطني بتنشيط وبعث ديناميكية جديدة في الجماعات المحلية.

– ضمان التوازن بين مؤسسات الدولة والحفاظ على استقرارها.

من دواعي إنشاء مجلس الأمة كذلك تحسين مستوى الإنتاج التشريعي الواعي المدرك والمكيف مع معطيات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، بما يحتويه ضمن تشكيلة من كفاءات حيوية وهامة.

لقد ظل التغيير المؤسساتي الذي أحدثه دستور 1996 باستحداث مجلس الأمة، محل نقاش كبير بين العديد من أساتذة القانون الدستوري ورجال القانون، فقد انحاز البعض إلى تأييد وجوده، وبالتالي دعمه لنظام الثنائية البرلمانية، والبعض الآخر حاول التمسك بنظام وحدة البرلمان واثبات عدم صلاحية وجود مجلس الأمة<sup>(2)</sup>.

لقد جاء استحداث مجلس الأمة بموجب دستور 28 نوفمبر 1996 في إطار محاولة لتجاوز الأزمة العويصة، وذلك باستحداث المؤسس الدستوري للغرفة الثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني حيث يتولى البرلمان القائم بغرفتيه أساسا مهمة التشريع، سواء بقوانين عادية أو قوانين عضوية، وذلك باعتباره الهيئة الأساسية في هذا المجال.

لكن على الرغم من هذا الإصلاح الدستوري الهام إلا أن الازدواجية التشريعية التي بناها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996 تميزت بكونها محدودة وغير كاملة، وهذا ما يتجلى في انعدام التوازن بين المجلسين لا من حيث التشكيلة ولا من حيث

الاختصاصات، خصوصا مع هيمنة المجلس الشعبي الوطني على أغلب الاختصاصات التي لا يتمتع بها مجلس الأمة، وهذا ما يحول بالتالي دون تحقيق المزايا الكاملة للازدواجية البرلمانية، ويجعل العلاقة بين الغرفتين البرلمانتين علاقة شكلية بعيدة عن الازدواجية التشريعية الحقيقية.

وفي هذا السياق جاء التعديل الدستوري ل 2016 محاولا التخفيف من حدة الانتقادات التي طالت نظام الغرفتين. وهو ما يقودنا إلى طرح الإشكالية التالية:

ما مدى تعزيز وتفعيل مركز ومكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016؟ وللإجابة على هذه الإشكالية نتطرق إلى تشكيلة وأجهزة مجلس الأمة ( المبحث الأول) ثم إلى اختصاصات مجلس الأمة ( المبحث الثاني).

### 1. تشكيلة وأجهزة مجلس الأمة

نتطرق في هذا المبحث إلى تشكيلة مجلس الأمة (المطلب الأول)، ثم إلى أجهزة مجلس الأمة (المطلب الثاني).

#### 1.1 تشكيلة مجلس الأمة

نصت المادة 2/118، 3 من دستور 2016<sup>(3)</sup>: " 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 "

إن تركيبة مجلس الأمة قد مزجت بين آليتين الانتخاب والتعيين بتغليب الأولى على الثانية لتدعيم وضمان التمثيل الشعبي بهذه الغرفة الثانية للبرلمان، والهدف من تواجد أعضاء منتخبين في مجلس الأمة هو تمكينهم من حمل ونقل انشغالات واهتمامات ممثليهم في الخلية الأساسية للمجتمع أي البلدية أو بعبارة أخرى على المستوى المحلي إلى السلطات المركزية عبر قنوات السلطة التشريعية ومختلف آلياتها الرقابية لعمل الحكومة، أما آلية التعيين فإنها تفسح المجال أمام أصحاب الكفاءات الوطنية حتى يستفاد من خبراتهم وقدراتهم.

ويحكم سير مجلس الأمة وتنظيمه نصوص تأسيسية ( الدستور ) ونصوص تنظيمية تتمثل أساسا في القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 هـ الموافق 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وفي النظام الداخلي لمجلس الأمة. وبالنسبة للأعضاء المنتخبين في مجلس الأمة فإن شروط انتخابهم حددها القانون العضوي للانتخابات بناء على إحالة من الدستور بموجب المادة 120 بحيث تنص المادة 111 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات<sup>(4)</sup>، على أنه: " لا يمكن أن يترشح لمجلس الأمة:

– إلا من بلغ خمسا وثلاثين ( 35 ) سنة كاملة يوم الاقتراع.

– ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي لارتكاب جناية أو جنحة سالبة للحرية ولم يرد اعتباره، باستثناء الجرح غير العمدية "

أما بالنسبة لمدة العهدة قد حددتها المادة 2/119 من دستور 2016 التي تنص: "

تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ست (6) سنوات، تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث سنوات.

لا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المجلس الدستوري "

إن زيادة عهدة أعضاء مجلس الأمة بسنة واحدة على عهدة أعضاء المجلس الشعبي الوطني وكذلك على عهدة رئيس الجمهورية المقدرتان بخمس سنوات كاملة، ما هي إلا وسيلة لتفادي أي فراغ دستوري قد ينتج عن شغور كل المؤسسات الدستورية في آن واحد، وبالتالي ضمان استقرار واستمرارية مؤسسات الجمهورية.

## 2.1 أجهزة مجلس الأمة

تنص المادة 09 من القانون العضوي 12/16 على ما يلي<sup>(5)</sup>: " أجهزة كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هي:

– الرئيس

– المكتب

– اللجان الدائمة."

لذلك سوف نتطرق في هذا المطلب إلى رئيس مجلس الأمة ( الفرع الأول)، ثم إلى مكتب الرئيس (الفرع الثاني)، ثم إلى اللجان الدائمة لمجلس الأمة ( الفرع الثالث).

### 1.2.1 رئيس مجلس الأمة

تنص المادة 2/131 من دستور 2016 : " ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس."

لقد ترك الدستور التفصيل في كيفية انتخاب رئيس مجلس الأمة للنظام الداخلي الذي جاء في المادة 05 منه<sup>(6)</sup>: " طبقاً لأحكام المادة 131 (الفقرة 2) من الدستور وأحكام المادة 11 من القانون العضوي رقم 16\_12 المذكور أعلاه، ينتخب رئيس مجلس الأمة بالاقتراع السري، وفي حالة تعدد المترشحين يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية المطلقة، لأصوات أعضاء المجلس. في حال عدم حصول أي من المترشحين على الأغلبية المطلقة، يجري في أجل أقصاه أربع وعشرون (24) ساعة، دور ثان يتم فيه التنافس بين الأول والثاني المتحصلين على أغلبية الأصوات. يعلن فوز المترشح المتحصل على الأغلبية النسبية. في حال تساوي الأصوات يعد فائزاً المترشح الأكبر سناً. في حالة المترشح الوحيد يكون الانتخاب بالاقتراع السري أو برفع اليد، ويعلن فوزه بحصوله على أغلبية الأصوات."

وقد أسند الدستور لرئيس مجلس الأمة إلى جانب رئاسة الدولة في حالتي العجز المؤقت أو الشغور سلطة إخطار المجلس الدستوري ورئاسة جلسات البرلمان المنعقد بغرفتيه باستثناء الحالة التي يكون فيها رئيساً للدولة، وهي اختصاصات تؤكد المكانة الهامة التي يحتلها رئيس مجلس الأمة باعتباره الشخصية الثانية في الدولة بعد رئيس الجمهورية، فقد أوجب الدستور استشارته لدى تطبيق المواد 102 فقرة 2، 3 و 5 و 105 و 107 و 108 و 109 و 147 وهو عضو في المجلس الأعلى للأمن، فضلاً عن أنه هو الذي يعين الوزير الأول من بين أعضاء الحكومة في حالة الشغور إذا ترشح الوزير الأول الممارس للانتخابات الرئاسية، بل هو الذي يتولى كل الصلاحيات خلال الشغور، باعتباره رئيساً للدولة، في حالة

الحرب حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية وإن اقتضى الأمر تطبيق المادة 111<sup>(7)</sup>.

كما منح النظام الداخلي لمجلس الأمة صلاحيات لرئيسه، منها تمثيل المجلس أمام المؤسسات الوطنية والدولية، وضمان الأمن والنظام العام داخل المقر، والسهر على احترام النظام، ورئاسة جلسات المجلس واجتماعات المكتب وهيئة الرؤساء وهيئة التنسيق، وضبط المصالح الإدارية والتقنية والتعيين فيها، كما يعد مشروع ميزانية المجلس وهو الأمر بالصرف<sup>(8)</sup>.

### 2.2.1 مكتب الرئيس

حسب نص المادة 09 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (5) نواب للرئيس.

ينتخب مجلس الأمة نواب الرئيس لمدة سنة واحدة (1) قابلة للتجديد<sup>(9)</sup>.

### 3.2.1 اللجان الدائمة لمجلس الأمة

تنص المادة 1/134 من دستور 2016 على أنه: " يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامهما الداخلي ".

ووفقا للمادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة وهي:

1\_ لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

2\_ لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية.

3\_ لجنة الدفاع الوطني.

4\_ لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجمالية الجزائرية في الخارج.

5\_ لجنة الفلاحة والتنمية الريفية.

6\_ لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.

7\_ لجنة التجهيز والتنمية المحلية.

8\_ لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني.

9\_ لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة.

## 2. اختصاصات مجلس الأمة

لقد طبق دستور 1996 قاعدة المغايرة بين غرفتي البرلمان من حيث التكوين والاختصاص، فمن حيث التكوين تم إبراز ذلك أعلاه أما من حيث الاختصاص فإن المجلس الشعبي الوطني يستأثر بالعديد من الاختصاصات التي تجعله يتفوق على مجلس الأمة، جعلته محل نقد شديد وتساؤلات حول الجدوى من وجود هذه الهيئة، حتى وإن كان مجلس الأمة كذلك ينفرد ببعض الاختصاصات ويتحكم خاصة في عملية التصويت من خلال نسبة  $\frac{3}{4}$  التي تجعله كابحا للغرفة السفلى<sup>(10)</sup>.

وهو ما جعل المؤسس الدستوري الجزائري ومن خلال التعديل الدستوري ل 2016 يحاول إعادة التوازن بين غرفتي البرلمان، وذلك من خلال إلغاء نسبة التصويت المرتفعة على مستوى مجلس الأمة مثلا، كما حاول تفعيل اختصاصات مجلس الأمة حيث أصبح يمتلك حق المبادرة بالقوانين في مجالات معينة، إلا أنه في حالة الخلاف بين الغرفتين أعطي نوع من التفوق للمجلس الشعبي الوطني في حل الخلاف إن رغبت الحكومة في ذلك.

ولذلك فإننا نستبعد الحديث في هذا المبحث على بعض اختصاصات مجلس الأمة كالاختصاص الرقابي باعتباره غير مرتب لمسؤولية الحكومة التي تكون أمام المجلس الشعبي الوطني، مركزين على الاختصاصات الجديدة وذلك كما يلي: الدور التشريعي لمجلس الأمة (المطلب الأول)، ثم إمكانية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (المطلب الثاني).

### 1.2 الدور التشريعي لمجلس الأمة

بداية ينبغي الإشارة إلى تكريس المؤسس الدستوري بموجب المادة 135 من دستور 2016 لنظام الدورة البرلمانية الواحدة مدتها 10 أشهر، بدلا من نظام الدورتين الربيعية والخريفية التي تدوم كل واحدة منها 4 أشهر على الأقل في النظام الذي كان معمولا به بموجب المادة 118 من دستور 1996، لتأكيد دوام واستمرارية أشغال البرلمان وعدم انقطاع نشاطاته وضممان تواصلها للاضطلاع بمهام التشريع والرقابة الموكلة إليه.

وقد حدد الدستور في هذا الحكم الجديد بداية الدورة البرلمانية في ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر، كما سمح للوزير الأول أن يطلب تمديد الدورة لعدة أيام من أجل الانتهاء من دراسة نقطة مدرجة في جدول الأعمال تتطلب المصلحة العامة ذلك.

زيادة على ذلك فقد تم تقييد عملية التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية بمقتضى المادة 142 من دستور 2016، بحيث تقتصر على المسائل العاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، وهو ما يعتبر خطوة مهمة في مجال احترام الاختصاص الأصيل للبرلمان على عكس ما كان عليه الأمر بمقتضى المادة 124 من دستور 1996، أين كان التشريع بأوامر يتم دون قيود في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

إن سن القوانين عملية طويلة ومعقدة سواء من حيث الإجراءات أو القنوات التي تمر بها، فهي تبدأ من المبادرة التي قد تكون من السلطة التنفيذية أو من السلطة التشريعية ثم تعرض للدراسة والمناقشة فالموافقة عليها.

والمبادرة تعرف على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة، من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان، وهو تعريف يغفل طبيعة النص لدى تقديمه، ذلك أنه قبل الموافقة عليه يبقى مجرد مشروع أو اقتراح لا غير، غير أن تسمية النص المقدم من طرف السلطتين يختلف، فما يقدم من قبل السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون *Projet de loi*، وما يقدم من طرف السلطة التشريعية يسمى باقتراح قانون *Proposition de loi* (11).

لقد كانت المبادرة في دستور 1996 حكرا على الوزير الأول (مشروع قانون) ونواب المجلس الشعبي الوطني ( اقتراح قانون)، غير أن التعديل الدستوري ل 2016 وسع حق المبادرة بحيث منح المؤسس الدستوري مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع ( اقتراح ) بموجب المادة 1/136 من دستور 2016 التي تنص: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين."

لكن يشترط أن يقدم المقترح من طرف 20 عضوا في مجلس الأمة، كما أن هذا الحق مقتصر على مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

إذ جاء في نص المادة 2/136 ما يلي: " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه".

وتتجلى تلك المسائل في المادة 137 الفقرة الأولى التي تنص: " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

ويعد هذا الإجراء الجديد خطوة هامة في مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية ويعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبون من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية، مما يترتب اختلاف نمط إيداع المشاريع والمبادرة بالقوانين تبعا للموضوع محل التشريع.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة<sup>(12)</sup>.

وباستثناء مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي التي يودعها الوزير الأول مكتب مجلس الأمة، فإن كل مشاريع القوانين الأخرى تودع مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وباستثناء المجالات المنصوص عليها في المادة 1/137 من دستور 2016 فإن مجلس الأمة يقتصر دوره على مناقشة النص المحال عليه من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني الموافق عليه، فقد جاء في نص المادة 138 من دستور 2016: " مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه.

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه.

تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.

وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية ."

إن الصلاحية التشريعية للبرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) لازالت مضبوطة ومحصورة في مجالات حددها الدستور، إضافة إلى هذا فإنه حتى في هذه المجالات يكون دوره مقيد ويقتصر فقط على وضع المبادئ والقواعد العامة، بالإضافة إلى شرط آخر يتمثل في أن لا يكون مضمون الاقتراح أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.

## 2.2 إمكانية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

تشكل المادة 138 من دستور 2016 وقبلها المادة 120 من دستور 1996 الإطار الرئيسي لتوضيح جزء هام من طبيعة العلاقة الوظيفية في المجال التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، من خلال إمكانية اختلاف هذا الأخير حول النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، وكيفية حل هذا الاختلاف<sup>(13)</sup>.

لكن وباعتبار أن مجلس الأمة أصبح يمتلك حق المبادرة بالقوانين بموجب دستور 2016، فهل يمكن أن يعطي ذلك للمجلس الشعبي الوطني الحق في الاختلاف عند تصويته على القوانين التي يبادر بها مجلس الأمة بمقتضى المادة 137.

بالرجوع إلى الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة 138 من دستور 2016 بحيث تنص على أن الوزير الأول يلجأ إلى طلب انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، ويفهم ضمناً هنا من ورود العبارة بالشكل العام بأنها تخص كلا الحالتين، بحيث ساوى المؤسس الدستوري بموجب دستور 2016 في كون مصدر الخلاف هو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

كما يطلب الوزير الأول انعقاد اللجنة في حالة ما إذا لم يصادق مجلس الأمة بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، أو عدم توفر الأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.

إن اللجنة المتساوية الأعضاء التي أوكل لها المؤسس الدستوري مهمة الفصل في الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني بمقتضى المادة 5/138 من دستور 2016، هي لجنة تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، بحيث أن الفقرة الخامسة من المادة 138 من دستور 2016 تغلق الباب أمام نظام الذهاب والإياب وتجعل مهمة حل الاختلاف بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء.

لكن ما يميز هذه الفقرة أنها لم تحدد عدد أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء، ليفصل القانون العضوي رقم 12/16 من خلال المادة 89 بأن حدد عدد ممثلي كل غرفة من اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء.

وبالرجوع إلى المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، نجد أنها تحدد ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء ب 10 إضافة إلى خمسة (5) أعضاء احتياطيين، تتمثل مهمتهم في استخلاف ممثلي اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة غياب عضو أو أكثر.

ونظرا لأهمية الموضوع فإن الوزير الأول هو الذي يطلب اجتماع اللجنة الذي يبلغ لرئيسي الغرفتين اللذين يتوليان تعيين الأعضاء العشرة (10) عن كل غرفة، لتجتمع خلال 15 يوم الموالية لتبليغ الطلب إليها من طرف الوزير الأول.

وقد اشترط النظام الداخلي لمجلس الأمة وجوب أن يكون من بين ممثليه 5 أعضاء على الأقل من اللجنة الدائمة المختصة وذلك لإطلاعهم جيدا على محتوى الأحكام المختلف بشأنها<sup>(14)</sup>.

المؤكد أن التنصيب بهذا المعنى يلمس منه، أن المبادرة بإجراء عقد اللجنة لما لها من اجتماع مرهون برغبة الوزير الأول، فإن أراد اجتمعت وإن لم يرغب تأخر اجتماعها وبذلك يظل النص معلقا، وبالتالي كان الأجدر أن يحدد التنصيب المدة الزمنية التي تجتمع فيها اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا، أي دون أن يرد أمر ذلك إلى الوزير الأول، وكأن البرلمان ليس في وسعه أن ينهض بهذا الإجراء من تلقاء نفسه<sup>(15)</sup>.

تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها<sup>(16)</sup>.

وضمامنا للتنسيق بين البرلمان والحكومة، أقر القانون العضوي إمكانية حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجنة التي لها أيضا الاستماع لأي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى فيه إفادة لأشغالها. يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف. فبناء على الدراسة والمناقشة تعد اللجنة تقريرها مضمنة إياه مقترحها أو مقترحاتها حول الأحكام موضوع الخلاف فقط، دون أن تمتد إلى غيرها من الأحكام التي حازت موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة<sup>(17)</sup>.

لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة. في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة 5 من المادة 138 من الدستور.

إن مجلس الأمة يمكنه تقديم اقتراحات التعديلات على النصوص القانونية المعروضة عليه ليس بطريقة مباشرة مثلما هو الوضع في المجلس الشعبي الوطني، حيث تتم اقتراحات التعديلات والموافقة عليها على مستواه، لكن في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء يتمتع مجلس الأمة كالمجلس الشعبي الوطني، بحق تقديم اقتراحات التعديلات التي تمثل رأي كل غرفة، بمعنى أن مجلس الأمة يمكنه ممارسة حق التعديل من خلال حق الاختلاف<sup>(18)</sup>.

يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها. تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه. ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

وما يمكن استنتاجه هو أن لا يتصور في جميع الأحوال فشل اللجنة في الوصول إلى حل توافقي بل يكمن الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل التوافقي على الغرفتين<sup>(19)</sup>.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه<sup>(20)</sup>.

إن هذه الفقرة والتي تمت إضافتها بموجب التعديل الدستوري 2016 تعطي الصلاحية للحكومة منح الأفضلية للمجلس الشعبي الوطني في حل الخلاف على حساب مجلس الأمة.

لقد عالج المؤسس الدستوري مسألة استمرار الخلاف بين الغرفتين بموجب المادة 138 من دستور 2016، على خلاف ما كان عليه الوضع في المادة 120 من دستور 1996 التي كانت تنص على أنه في حالة ما استمر الخلاف بين الغرفتين فإن النص يكون مآله السحب.

والواقع اليومي للحياة البرلمانية يبين لنا العديد من النصوص التي تم فيها الاختلاف بين المجلسين ومنها: القانون الأساسي لعضو البرلمان، القانون الأساسي للقاضي، قانون التنظيم القضائي، قانون الإشهار، المادة 41 من قانون الطاقة..... إلخ<sup>(21)</sup>.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين وإذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني من أجل الفصل نهائيا يسحب النص<sup>(22)</sup>.

وزيادة على الاختصاص التشريعي فقد منح التعديل الدستوري ل 2016 بموجب المادة 114 منه أعضاء مجلس الأمة الحق في إخطار المجلس الدستوري، للنظر في مدى دستورية القوانين التي صادق عليها البرلمان، وقد حددت المادة 187 من الدستور العدد المطلوب لممارسة هذا الحق وهو 30 عضوا من أعضاء مجلس الأمة.

#### خاتمة

إن التعديلات التي جاء بها دستور 2016 فيما يتعلق بمجلس الأمة وإن كانت تحمل في طياتها الرغبة في تفعيل هذه المؤسسة الدستورية الهامة، إلا أنها كانت دون المأمول وخاصة فيما يتعلق بمنح مجلس الأمة صلاحية المبادرة بالتشريع باعتبار أنها تتعلق بمجالات محدودة جدا، حيث كان الأحرى بالمؤسس الدستوري فتح مجال المبادرة أمام مجلس الأمة في جميع المجالات على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني.

كما يعد اشتراط تقديم اقتراحات القوانين في المجالات المخصصة ل مجلس الأمة من قبل 20 عضوا فيه لكي تكون قابلة للمناقشة، مثل ما هو معمول به في المجلس الشعبي الوطني أمر مبالغ فيه قياسا بعدد الأعضاء الذين يشكلون مجلس الأمة مقارنة بعدد نواب المجلس الشعبي الوطني.

إن تخلي المؤسس الدستوري بمناسبة تعديل 2016 على نسبة التصويت المرتفعة (4/3) على مستوى مجلس الأمة، والتي كانت محل نقد شديد نقطة تحسب له على اعتبار

أنها كانت أداة لتحكم السلطة التنفيذية في العملية التشريعية من خلال الثلث الرئاسي المعين في مجلس الأمة.

يعد إعطاء الحق ل 30 عضوا في مجلس الأمة الحق في تحريك الرقابة الدستورية نقطة ايجابية في دستور 2016، وهو ما يعتبر خطوة مهمة في اتجاه تفعيل مجلس الأمة وتعزيز دولة القانون، وإن كان يمثل عددا مرتفعا قياسا بتشكيلة مجلس الأمة.

لقد كرس التعديل الدستوري ل 2016 تحكم الحكومة في اللجنة المتساوية الأعضاء. إن حصر اجتماع البرلمان في دورة عادية واحدة كل سنة وتحديد مجالات التشريع بأوامر، يعتبر من النقاط الايجابية التي جاء بها التعديل الدستوري ل 2016 في سبيل تعزيز دور البرلمان بصفة عامة ومجلس الأمة بصفة خاصة.

### الهوامش

(1) \_ عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996، دار الخلدونية، الجزائر، ص 13.

(2) \_ ( تنص المادة 98 من التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996 الذي تم نشره بموجب المرسوم الرئاسي 96\_ 438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 على مايلي: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة". )

(3) \_ القانون رقم 01/16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس سنة 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، 7 مارس 2016.

(4) \_ القانون العضوي رقم 10/16 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 الصادر في 28 أوت 2016.

(5) \_ القانون العضوي رقم 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50.

(6) \_ النظام الداخلي لمجلس الأمة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، الصادرة بتاريخ 30 ذو القعدة عام 1438 هـ الموافق ل 22 غشت 2017 م.

- (7) \_ د. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري \_ دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 \_ السلطة التشريعية والمراقبة \_ الجزء الرابع \_ ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 57، 58.
- (8) \_ المادة 8 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (9) \_ المادة 10 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (10) \_ تنص المادة 3/120 من دستور 1996 على أنه: " يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه  $\frac{3}{4}$ ".
- (11) \_ د. سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 115، 116.
- (12) \_ المادة 3/136 من دستور 2016.
- (13) \_ د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، 2013، ص 302.
- (14) \_ المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- (15) \_ د. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ( دراسة مقارنة )، دار هومة، 2002، ص 226.
- (16) \_ المادة 92 من القانون العضوي 16\_12.
- (17) \_ د. سعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 141.
- (18) \_ د. عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 308.
- (19) \_ أ. لموسخ محمد وأ. هميسي رضا، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 405.
- (20) \_ المادة 6/138 من دستور 2016.
- (21) \_ أ. لموسخ محمد وأ. هميسي رضا، مرجع سابق، ص 405.
- (22) \_ المادة 8/138 من دستور 2016.