

دور مجلس الأمة الجزائري في تعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية على ضوء التعديل الدستوري لـ 06 مارس 2016.

بن عيسى ناصيرة طالبة دكتوراه (ل م د)

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة

يعد مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني ثاني غرفة في البرلمان الجزائري. تخلت الجزائر عن نظام الوحدة البرلمانية المتبنى منذ 1962¹، بعد اتخاذها لدستور 1996².

تم هذا التحول نتيجة لعدة أسباب سياسية، بعيدا كل البعد عن المبررات التاريخية والسياسية والديمقراطية التي دفعت بمختلف دول العالم إلى تبني نظام الإزدواجية البرلمانية³.

¹ أول دستور عرفته الجزائر هو عبارة عن دستور مادي ممثل بنصين تشريعيين هما: الأمر رقم 62-03 المؤرخ في 8 سبتمبر 1962، المتعلق باختصاص المجلس الوطني التأسيسي واللائحة النظامية لهذا المجلس الموافق عليها بتاريخ 20 نوفمبر 1962. للمزيد من التفاصيل حول موضوع الدساتير الشكلية والمادية التي عرفتها الجزائر، أنظر بوقفة عبد الله، القانون الدستوري - تاريخ ودساتير الجمهورية الجزائرية-، دار الهدى للنشر، ميله الجزائر، 2008.

² دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، ممضي في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد: 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

³ يعود الظهور الأول لنظام الغرفتين أو البيكاميرالية كما يسميه البعض، لأسباب تاريخية وسياسية. برز هذا النظام لأول مرة في بريطانيا نتيجة لحدوث عدة ظروف سياسية على مستوى النظام السياسي البريطاني، علما أن الغرفة الثانية وهي الغرفة الأرستقراطية كانت الأولى للوجود حيث كانت مكونة من النبلاء والبارونات والكهنوت ولم يظهر مجلس العموم إلا لاحقا. بينما عرف هذا النظام ظهوره ضمن الأنظمة الفيدرالية بسبب شكل الدولة المركب، لأن وجود عدد من الدول المتحدة يفرض على الدولة

لم يكن احداث مجلس الأمة في الجزائر وليد الصدفة أو نتيجة لاقتداء ساذج ببرلمانات العالم، بل هو نتاج عدم الاستقرار السياسي والأمني الذي عرفته الدولة في سنوات التسعينيات، خاصة عقب "الفرغ الدستوري" الذي احدثته استقالة رئيس الجمهورية المتزامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني¹.

تم تأسيس مجلس الأمة قبل كل شيء كوسيلة للتحكم في العملية التشريعية، بهدف منع أحزاب سياسية قد تكون غير مرغوب فيها من الوصول إلى الحكم²

الإتحادية وضع غرفة ثانية تتولى تمثيل هذه الدول على المستوى المركزي. ومع مرور الوقت وانتشار الديمقراطية تبنت العديد من الدول الموحدة نظام الغرفتين والذي تعرف فيه الغرفة الثانية بالغرف ذات الطابع الديمقراطي باعتبارها تقوم على نظام الانتخاب في تشكيلها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة. أنظر: شيهوب مسعود، نظام الغرفتين: النشأة والتطور، مجلة النائب، العدد الأول، 2003، ص 34. ¹ شهدت الجزائر في سنة 1992، أزمة مؤسسية بسبب استقالة رئيس الجمهورية في 11 جانفي 1992 التي لحقت بأبام فقط قراره بحل المجلس الشعبي الوطني في 4 جانفي 1992. أصدر المجلس الدستوري نتيجة لذلك اعلانا في 12 جانفي 1992 يقضي بوجود فراغ دستوري، بعد قبوله لاستقالة رئيس الجمهورية، ليمتنع بذلك عن اسناد مهمة رئاسة الدولة لرئيسه آنذاك السيد عبد المالك بن حبيلس استنادا على نص المادة 4/84 من دستور 1989 التي لم تنص على حلّ لحالة اقتتان استقالة رئيس الجمهورية مع شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب الحل. كان بإمكان المجلس الدستوري تلافى هذه الأزمة المؤسسية من خلال الاعتماد على القياس، إلا أنه ارتأى تطبيق الدستور بحذافيره. للمزيد من التفاصيل أنظر: بوقفة عبد الله، القانون الدستوري (تاريخ و دساتير الجمهورية الجزائرية)، مرجع سابق، ص 276.

² كان المسار الانتخابي الذي ابتدئ في 1990، حافلا بالعديد من المطبات بسبب النتائج غير المتوقعة التي أسفرت عنها أول انتخابات تعددية بلدية وولائية عرفتها الجزائر والتي أجريت في 12 جوان 1990، أين فاز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ (FIS)، الأمر الذي كاد أن يؤدي إلى افقاد الدولة طابعها الجمهوري، مما أدى بالحكومة الجزائرية إلى اجراء عدة تعديلات على قانون الانتخابات الساري المفعول آنذاك من أجل منع حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ من الوصول إلى الحكم، ولكن دون نتيجة

وكصمام أمان في حالة الأزمات السياسية¹.

غير أن المذكرة الرئاسية المتعلقة بتعديل الدستور في 1996، تضمنت النص على وظيفة أخرى للمجلس تتمثل في ضمان تمثيل الجماعات المحلية. نص البند الثامن والعشرين من هذه المذكرة أن: "إنشاء هذه الغرفة الثانية، المعترف بها في كل الأنظمة الديمقراطية، يرمي إلى توسيع مجال التمثيل الوطني بضمان تمثيل الجماعات المحلية...". مما يعني أنه من بين المبررات التي دعت إنشاء غرفة ثانية في البرلمان الجزائري الرغبة في توسيع مجال التمثيل الوطني وجعل البرلمان يستجيب بصفة أحسن للانشغالات المختلفة والمتنوعة للشعب.

لاقى مجلس الأمة معارضة ونقدا شديدا من حيث جدوى وجوده. يعود سبب هذه المعارضة إلى عدة اعتبارات، من بينها عدم تمتع المجلس بصلاحيات فعلية في التشريع.

بالرغم من قصور الدور التشريعي للمجلس، إلا أن هناك من كان يرى فيه جهازا لتمثيل الهيئات المحلية باعتبار أن تشكيلة المجلس تتكون أساسا من منتخبين محليين. غير أن هذا الدور كان محدودا في حد ذاته.

تضمن التعديل الدستوري ل06 مارس 2016، أحكاما جديدة تساهم في تدعيم صلاحية المجلس في تمثيل الهيئات المحلية. يتبين من خلال الإطلاع على هذه الأحكام، اتجاه إرادة المؤسس نحو تعزيز وظيفة مجلس الأمة في تمثيل الجماعات

مما أدى بها في الأخير إلى حل هذا الحزب تحت حجة أن المادة 5 من دستور 1989 تمنع تأسيس أي جمعية سياسية أو أي حزب سياسي على أساس ديني.

¹ تنص المادة 3/110، من دستور 1996 الساري المفعول على صلاحية رئيس مجلس الأمة في تولي رئاسة الدولة في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له.

الإقليمية مع الإبقاء في نفس الوقت على بعض القيود التي تحد من فعالية هذه الأحكام. يظهر ذلك من خلال عدم اعتراف المؤسس صراحة بالوظيفة التمثيلية لمجلس الأمة (مطلب أول)، ومنحه سلطات تسمح بتدعيم دوره في تمثيل الهيئات المحلية جزئياً (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الإسناد الضمني لمجلس الأمة وظيفة تمثيل الهيئات المحلية.

على خلاف الدول الفيدرالية التي يكون فيها وجود غرفة ثانية مبرراً، نتيجة للدور الذي تؤديه هذه الأخيرة في تمثيل الدول المتحدة، تثير مسألة انشاء غرفة ثانية في برلمانات الدول الموحدة تساؤلات حول أساس وجود هذه الغرفة.

تعرض مجلس الأمة الجزائري لنقد ومعارضة من حيث جدوى وجوده لعدة اعتبارات، من بينها كون الدولة الجزائرية دولة موحدة. فهناك من كان يرى عدم جدوى تأسيس غرفة ثانية في البرلمان الجزائري بما أن الغرفة الأولى المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني تمثل شعب الدولة الموحدة والغير قابلة للتجزئة. إلا أنه في المقابل هناك من دعم وشجع فكرة تبني غرفة ثانية تحت حجة تحسين التمثيل الوطني (أولاً).

بالرغم من تبني المؤسس لنظام الغرفتين إلا أن موقفه يسوده بعض الغموض من حيث الرغبة في فعالية تكريس هذا النظام، إذ يتبين من خلال الإطلاع على أحكام دستور 1996 المعدل والمتمم¹ أن المؤسس قد امتنع عن الاعتراف صراحة

¹ دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، ممضي في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد: 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد: 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد: 63، الصادرة في 16 نوفمبر

لمجلس الأمة بوظيفة تمثيل الهيئات المحلية. إلا أن هذا لا يسمح بانكار الوظيفة التمثيلية لمجلس الأمة، باعتبار أن المؤسس قد قام بتضمين الدستور بأحكام تسمح بتدعيم الوظيفة التمثيلية المحلية للمجلس (ثانياً).

أولاً: طبيعة الوظيفة التمثيلية المسندة لمجلس الأمة.

يعد من بين مبررات وجود غرفة ثانية في البرلمان، البحث عن التمثيل. إذا كان انتخاب الغرفة الأولى يتم مباشرة من طرف الشعب لتمثيل المواطنين في مجملهم، فإن الغرفة الثانية تنتخب بطريقة مختلفة وذلك بهدف التعبير عن مصالح الفئات الاجتماعية والمصالح الاقتصادية أو حتى التنوع الاقليمي للبلاد. يسمح تبني البيكاميرالية بالنتيجة تمثيل أقلية تتمتع بخصوصية اجتماعية أو اقتصادية أو إقليمية¹.

تختلف البيكاميرالية في الدول الموحدة عنها في الدول الفيدرالية. يجد نظام الغرفتين مبرراً قوياً في الدول الفيدرالية نتيجة لوجود مستويين من الدول (الدول المتحدة والدولة الاتحادية). تمثل الغرفة الأولى شعب الدولة الاتحادية الذي يتولى انتخاب أعضائها، بينما تمثل الغرفة الثانية الدول المتحدة على أساس التساوي. إذا كانت إحدى الميزات الأساسية للدولة الفيدرالية ضمان تمثيل الدول المتحدة في الغرفة الثانية، إلا أنه في الحقيقة لا ينطبق نفس الأمر على الدول الموحدة نظراً للطابع الموحد للجمهورية وعدم قابليتها للتجزئة الذي تنادي به مختلف دساتير هذه

2008، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر عدد:14، الصادرة في 7 مارس 2016.

¹ NICOT (Séverine), La quête identitaire de la seconde chambre: L'affirmation de sa spécificité territoriale, p5. Voir le site web:

www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/NICOT1.pdf.

الدول.

يتجسد الاختلاف بين نظام التمثيل لدى الغرفة الثانية في الدول الموحدة عن التمثيل في الدول الفيدرالية، في مجموعة من الاعتبارات يمكن اجمالها على الأقل في نقطتين هما : عمومية التمثيل والتمثيل غير المباشر .

يقصد بعمومية التمثيل أن يتم تمثيل الجماعات المحلية ككل. فهي تؤخذ ككتلة أو كمجموعة كاملة دون تقسيم أو تمييز. وهنا يكمن الاختلاف مع النظام الفيدرالي الذي يكون فيه التمثيل المحلي تمثيلا للجماعات المُكوّنة في حد ذاتها، بحيث تمثل كل واحدة على حدى لتأخذ بذلك مكانا على مستوى جهاز دستوري مختص للجماعة ككل، يقوم بالمشاركة في صنع القرارات الفيدرالية، في الوقت الذي تخضع فيه الغرفة الأولى لمنطق الديمقراطية الحديثة المتمثلة في التمثيل الوطني المتميز بالعمومية وعدم التجزئة¹. وعليه إذا كان التمثيل على مستوى الغرفة الثانية للدول الموحدة لا يهدف إلى تمثيل الجماعات المحلية كأقاليم، فما هي طبيعته إذن؟

إن الإجابة عن هذا التساؤل لا يثير اشكالا كبيرا. إذا كانت الجماعات الإقليمية لا تمثل كل واحدة منها على حدى فإنها تؤخذ في مجملها، كما لو أنها إحدى صور الأمة الموحدة بالرغم من تعدد مكوناتها. فتمثل على المستوى الوطني مثل الأمة ككل، فلا ينظر إليها في بعدها المحلي. وهذا الشكل في التمثيل يتوافق مع التأكيد على السلطة المحلية والاعتراف بها على مستوى الأمة، لتتشارك بذلك في ممارسة السلطة التشريعية، الأمر الذي يكون في هذه الحالة بمثابة تعبير عن السيادة. وهذا الوجه من التمثيل يتواجد ضمن الإطار الوظيفي وليس الاقليمي، وهو

¹ MAZÈRES (Jean-Arnaud), Les collectivités locales et la représentation, Revue du Droit Public, n°4, 1990, p 619 et suivante.

ما يسمى بتمثيل المصالح¹.

يعتبر التمثيل على مستوى مجلس الأمة تجسيدا لنظرية سيادة الأمة. لتفسير ذلك يجب الرجوع إلى أساس فكرة اللامركزية. تتميز اللامركزية بصفة أساسية بالمشاركة المباشرة للسيد في انتخاب السلطات المحلية، والمقصود هنا بالسيد هو المواطنون. قدم العميد MAURICE HAURIU بهذا الخصوص ملاحظة اعتبر فيها أن: "اللامركزية هي التطور والنتيجة المنطقية للمبدأ الديمقراطي لسيادة الأمة"². يواصل هوريو ويضيف أنه توجد قوتين في اللامركزية³ :
- قوة ممركرة (**force centralisatrice**) وهي القوة الخاصة بنظام الدولة، علما أنها قوة تحذو طريقها دائما نحو الوحدة، كما أنها وليدة التشابهات (**similitudes**) الموجودة بين الناس.

- وقوة لامركزية (**force décentralisatrice**) التي هي قوة معاكسة لقوة الدولة،
وفي نفس الوقت هي قوة مترتبة عن نفس الكتلة التي ترتبت عنها قوة الدولة. مع الإشارة إلى أن هذه القوة سابقة للوجود، وهي قوة خاصة بالأمة. تعد هذه القوة وليدة الاختلافات الناشئة بين الناس.

تتجسد القوة الخاصة بالدولة حسب هوريو في الوصاية الإدارية. فهو يرى في هذه الأخيرة قوة سيطرة تمارسها السلطة المركزية على السلطات المحلية، وفي نفس

¹ MAZÈRES (Jean-Arnaud), *ibid*, p 620.

² "La décentralisation est donc le développement et la conséquence logique du principe démocratique de la souveraineté nationale". Voir: FOURNIÉ (François), *Recherche sur la décentralisation dans l'œuvre de Maurice Hauriou*, LGDJ, Paris, 2005, p 237.

³ FOURNIÉ (François), *ibid*, p 309.

الوقت هي سلطة تسمح بضمان استقلالية الجماعات الاقليمية باعتبارها تختلف عن السلطة الرئاسية لعدم تضمنها سلطة توجيه الأوامر أو تعديل قرارات السلطات المحلية.

تسلط نظرية سيادة الأمة الضوء بشكل أفضل على فكرة وجود قوتين داخل اللامركزية. فإذا كانت قوى السيطرة (التشريع، العدالة...) حkra أو ملكا لحكومة الدولة، فإن السيادة هي ملك للأمة. تتواجد هذه السيادة ضمن الأمة المنظمة، أي تلك التي تملك أجهزة حكومة وأجهزة حكم محلية تتمتع بالاستقلالية. وفي ظل هذا التعارض بين قوة سيطرة الحكومة وسيادة الأمة، تنشأ التوازنات الدستورية لاسيما نظام التمثيل¹.

تفسر هذه النظرية بشكل أوضح واقع وجود غرفتين على مستوى البرلمان. بحيث تمثل الغرفة الأولى مصالح الشعب المشتركة، أما الغرفة الثانية فتتولى تمثيل المصالح المحلية آخذة بعين الاعتبار اختلاف هذه المصالح. علما أن هذا الاختلاف الذي يتحدث عنه هوريو هو عصب اللامركزية الإدارية التي ترمي إلى اسناد المواطنين عناية تسيير شؤون اقليمهم بما يتوافق مع مقتضيات كل اقليم.

يترتب عن كون اللامركزية قوة خاصة بالأمة ضرورة تمثيلها على المستوى الوطني باعتبارها صاحبة السيادة. وهذا يعني أن النيابة على مستوى مجلس الأمة نيابة وظيفة، فالنواب لا يمثلون الدوائر الانتخابية التي انتخبوا على مستواها، وإنما يمثلون الأمة ككل. يعني هذا أن النواب لا يمثلون المواطنين فردا فردا، كما لا يمثلون فقط منتخبي الدوائر الانتخابية التي انتخبوا على مستواها في معزل عن الدوائر الانتخابية الأخرى، لأن هذا قد يعني أن النائب إذا كان يمثل منتخبين فهو

¹FOURNIÉ (François), ibid, p309 et suivante.

لا يمكنه أن يمثل إلا المنتخبين الذين انتخبوه. من ثم فإن المواطنين الموجودين خارج دائرته الانتخابية لا علاقة له بهم وبالتالي فهو لا يمكنه بأي حال من الأحوال أن يمثلهم. وعليه لا يبقى سوى تفسير واحد منطقي هو أن النائب لا يمثل لا الدوائر الانتخابية، لا المواطنين ولا حتى عددا معيناً من المواطنين، ولكنه يمثل الأمة كهيئة موحدة (**corps unifié**) بالرغم من تعدد مكوناتها. يمكن الاستدلال في هذا الخصوص بما حدث في وقت مضى في فرنسا عندما كانت الأكراس واللورين تابعتين لهذه الأخيرة، بحيث رفض نواب هاتين المنطقتين الاستقالة من مجلس الشيوخ الفرنسي بعد ضمهما إلى ألمانيا في سنة 1871، لأنهما لا يمثلان الأكراس واللورين بل الأمة الفرنسية¹.

يقصد بالتمثيل غير المباشر، أن يتم انتخاب أعضاء الغرفة الثانية من طرف المنتخبين المحليين للجماعات الإقليمية للدولة. يسمح هذا المبدأ بالتوفيق في ظل نظام اللامركزية الإدارية بين مبدأ عدم التجزئة والسيادة الوطنية وبين تمثيل الجماعات المحلية المكونة للأمة، والذي يتم من خلال مساهمة المنتخبين المحليين في انتخاب أعضاء من بينهم من أجل تمثيل الجماعات المحلية ككل².

¹ CARRÉ DE MALBERG (Raymond), Contribution à la théorie générale de l'Etat, ouvrage paru en 1920 et 1922 aux éditions Sirey, réédition Dalloz, Paris, 2004, p 223 et suivante.

² تجب الإشارة في هذا الخصوص، إلى أنه ليست كل الدول الموحدة التي تأخذ بنظام الغرفتين تعتمد على طريقة الانتخاب غير المباشر في تكوين الغرفة الثانية. فمنها من يعتمد على طريقة التعيين الكلي مثل بريطانيا وكندا ومنها من يعتمد على طريقة الانتخاب المباشر مثل اليابان. ولقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على النموذج الفرنسي الذي يعتمد في تشكيل الغرفة الثانية على الانتخاب غير المباشر نظرا لاقتراب النظام الجزائري إليه لأنه يعتمد أيضا على نظام الاقتراع غير المباشر وإن كان ذلك بصفة جزئية (ثلثا الأعضاء فقط منتخبون).

ثانيا: تدعيم الوظيفة التمثيلية المحلية لمجلس الأمة.

لم يكرس المؤسس الجزائري في دستور 1996 قبل تعديل 6 مارس 2016 صراحة صلاحية مجلس الأمة في تمثيل الجماعات المحلية. كما أنه لم يجعل تركيبة المجلس قاصرة على أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولاية المنبثقة من الانتخاب غير المباشر الذي يتم على مستوى كل ولاية من طرف أعضاء نفس هاتين الهيئتين وإنما مزج بين الانتخاب وبين طريقة التعيين¹. كان يتعين على المؤسس في إطار تعزيز دور مجلس الأمة في تمثيل الجماعات المحلية الاعتماد على نص صريح يثبت ذلك. إلا أن المؤسس فضل الثبات على موقفه. إذ لم تنص المادة 118 من دستور 1996 المعدل و المتمم²، سوى على طريقة انتخاب أعضاء مجلس الأمة دون تحديد وظيفته التمثيلية.

توحي المادة 137 من الدستور ضمنا بتمتع مجلس الأمة بصلاحيه تمثيل الهيئات المحلية، إذ جعلت هذه المادة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي خاضعة للتصويت أولا من طرف مجلس الأمة. مما يعني أن المؤسس أراد أن يدعم فكرة التمثيل المحلي للمجلس.

¹ تنص المادة 2/118 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق، على: "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".
² تجب الإشارة إلى أن التعديل لم يقتصر فقط على محتوى المواد وإنما طال ترتيبها أيضا. فالمطلع على أحكام دستور 1996 قبل وبعد تعديل 2016 سيتبين له تغيير ترقيم معظم المواد، فمثلا المادة 118 كانت المادة 101 قبل التعديل.

إذا كان يمكن تفسير موقف المؤسس على أنه تردد أو عدم رغبة في تكريس هذه الوظيفة التمثيلية صراحة، إلا أنه يمكن تفسير موقفه بطريقة أخرى. إن قيام المؤسس باسناد وظيفة تمثيل الهيئات المحلية صراحة لمجلس الأمة كان سيترتب عليه بالضرورة تغيير تشكيلة المجلس وجعلها تتكون حصريا من المنتخبين المحليين لأن ثلث (3/1) الأعضاء يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية. وهذا يدل عن تخوف المؤسس مما يمكن أن يحدث في حالة الغاء الثلث الرئاسي الذي يعتبر كآلية للتحكم في العمل التشريعي. ومن ثم فضل تبني موقف وسط بين الحالتين.

يتجلى تأكيد المؤسس على الوظيفة التمثيلية لمجلس الأمة في قيامه بالتخفيف من هيمنة الثلث الرئاسي على العملية التشريعية من خلال تغيير الأغلبية المطلوبة في مجلس الأمة للتصويت على القوانين. فبعدما كانت الأغلبية الواجبة للتصويت تحدد بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس سواء كان القانون عاديا أم عضويا¹، أصبح المجلس يصوت على مشاريع القوانين بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية². في حين جعل المؤسس سلطة الثلث الرئاسي تظهر عند طلب رئيس الجمهورية اجراء مداولة ثانية. اشترط المؤسس فيها لاقرار القانون ضرورة توفر أغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة³. كانت الأغلبية المطلوبة في هذا المجال لإقرار القانون ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي

¹ أنظر المادة 120 و 123 من دستور 1996 قبل تعديل 6 مارس 2016، مرجع سابق.

² المادة 3/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ المادة 145 من دستور 1996 المعدل والمتمم، نفس المرجع.

الوطني دون أعضاء مجلس الأمة¹. وبهذا يكون المؤسس قد فسح مجال التشريع أمام المنتخبين المحليين على مستوى المجلس ودعم بالنتيجة الوظيفة التمثيلية.

يؤدي اختصاص مجلس الأمة بدراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي إلى العناية بمختلف النصوص القانونية، لاسيما المتعلقة منها بالضرائب المحلية والموارد المالية المحلية. من ثم تكون القوانين المصادق عليها في هذه الحالة ذات حظ أكبر في تدعيم استقلالية الهيئات المحلية، تكريس اللامركزية الإدارية والحد من تدخل السلطة المركزية. كما أن العلاقة بين مجلس الأمة والجماعات المحلية، تفترض أن يكون عضو مجلس الأمة المنتخب أكثر قربا من المواطن والإدارة، مما يجعله مطلعاً بصورة أوضح على انشغالات المواطنين ومن ثم ترجمتها على أرض الواقع من خلال المساهمة في صنع التشريع عبر التدخل في صياغة مختلف القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وجعلها تتماشى أكثر مع مبدأ اللامركزية الإدارية الذي يشكل وفقا للدستور، القاعدة الأساسية في تسيير الشؤون العمومية².

قام المؤسس بإدخال تعديل على نص المادة المتعلقة بتحديد تشكيلة مجلس الأمة. يتعلق هذا التعديل بتحديد الحد الأقصى لعدد أعضاء المجلس. فبعدما كانت المادة 101 من الدستور قبل التعديل تشترط أن يكون عددهم يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، أصبحت المادة 118 من الدستور

¹ أنظر المادة 127 من دستور 1996 قبل تعديل 6 مارس 2016، مرجع سابق.

² تنص المادة 17 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق، على: "يشكل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية".

تحدد عدد أعضاء مجلس الأمة بمقعدين عن كل ولاية. وهذا يعني أنه لا يمكن أن يعرف عدد أعضاء مجلس الأمة ارتفاعا إلا إذا زاد عدد الولايات، علما أن التقسيم الاقليمي للبلاد لم يخضع لأي إعادة تقسيم منذ 1984¹. كما أنه حتى لو قام المشرع برفع عدد الولايات فهذا لا يغير من نسبة التمثيل المحددة بمقعدين فقط لكل ولاية.

ما يعاب على هذه الطريقة المتبناة من طرف المؤسس، أنها تعتمد المبرر الفيدرالي رغم أن الولايات ليست دولا وتتجاهل العامل الديمغرافي. كان من الأحسن لو جعل عدد المقاعد يتناسب أكثر مع الكثافة السكانية لكل ولاية، لضمان تمثيل أحسن للهيئات المحلية.

المطلب الثاني: التدعيم الجزئي لفعلية التمثيل المحلي لمجلس الأمة.

إلى جانب التكريس الضمني لصلاحيات مجلس الأمة في تمثيل الجماعات المحلية، أقر المؤسس الجزائري بعض السلطات لهذا المجلس من شأنها أن تعزز سلطته في التشريع في مجال التنظيم المحلي والتهيئة الاقليمية والتقسيم الاقليمي، وبالتالي المساهمة في تعزيز المركز القانوني للجماعات الاقليمية (أولا). كما قام المشرع بتطبيق أحكام الدستور من خلال إقرار أحكام تشريعية تؤكد على سلطة المجلس التمثيلية (ثانيا)، إلى جانب تزويد المجلس بآليات رقابية تسمح بترقية العمل التشريعي (ثالثا).

أولا: التعزيز الدستوري لسلطة مجلس الأمة في تمثيل الهيئات المحلية.

تعتبر العملية التشريعية الوسيلة التي يمكن من خلالها لأعضاء مجلس الأمة

¹ قانون رقم 84-09، مؤرخ في 4 فيفري 1984، يتضمن التقسيم الاقليمي للبلاد، ج ر عدد: 6، الصادرة في 7 فيفري 1984.

اثبات وجودهم والتعبير عن مصالح الهيئات المحلية. تظن المؤسسة لذلك وأسند لمجلس الأمة مجموعة من الصلاحيات الضرورية لممارسة الوظيفة التمثيلية، أولها حق المبادرة بالقوانين.

تم النص على صلاحية أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، بموجب المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم. أصبح بإمكان 20 عضواً من مجلس الأمة تقديم اقتراحات قوانين قابلة للمناقشة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 التي نصت على ما يلي: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الاقليم والتقسيم الاقليمي مكتب مجلس الأمة...".

كان الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة قبل التعديل منعداً لكونه اقتصر على الموافقة على النصوص المصوّت عليها من طرف المجلس الشعبي الوطني أو رفضها. وإذا كان المؤسسة قد حصر حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في المسائل المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الاقليمي؛ إلا أنه في حقيقة الأمر لا يعد هذا المجال مجالاً واسعاً، يمكن من خلاله فعلاً أن يقوم أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة باقتراح قوانين أو تعديل قوانين من شأنها تعزيز المركز القانوني للجماعات الإقليمية فحسب؛ بل يعد أيضاً مجالاً حساساً للغاية نظراً لكونه يتعلق بصفة أساسية بموضوع اللامركزية الإدارية. فهو مجال لا طالما عرف سيطرة تامة من طرف السلطة المركزية من خلال الحق في المبادرة بالقوانين. يمكن الاستدلال في ذلك بالإشارة إلى القانون 10-11 المتعلق بالبلدية¹، الذي كان نتيجة لمشروع قانون تم تقديمه من طرف الحكومة، التي لم تكنت بتضمينه أحكاماً قانونية

¹ قانون رقم 10-11، مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد: 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

تعدم استقلالية البلدية¹، بل كرس ما لا يقل عن 33 إحالة للتنظيم، لتصبح بذلك المراسيم التنفيذية وسيلة للتحكم في سياسة اللامركزية الإدارية. شكلت الإحالة للتنظيم بوابة قانونية مشروعة لإستحواد السلطة التنفيذية على مجال هو أصلا من اختصاص المشرع ولإعادة مركزة الهيئات المحلية.

يعتبر مجلس الأمة هيئة مؤهلة لدراسة ومناقشة مثل هذه المشاريع لأنه الأدرى بالأوضاع المحلية المختلفة التي يمكن أن تتعلق إما باحتياجات المواطنين أو احتياجات السلطات المحلية في طرق إدارة وتسيير الشؤون المحلية. إن حصر سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين في المواضيع السالفة ذكرها ليس بدون أثر، كما أنه يؤكد أكثر على وظيفة المجلس في تمثيل الهيئات المحلية.

دعم المؤسس صلاحية مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والتقسيم الاقليمي والتهيئة الاقليمية، بمجموعة من الصلاحيات الأخرى التي تجعل اختصاص التشريع في المجالات السالفة ذكرها حصريا لمجلس الأمة. تضمنت المادة 138 من الدستور المعدل والمتم النص على هذه الصلاحيات، وهي تتعلق أساسا في أولوية ايداع مشاريع القوانين التي لها كموضوع المسائل المذكورة في المادة 137 وعدم امكانية المجلس الشعبي الوطني الاطلاع والتصويت إلا على النص الذي صوت عليه مجلس الأمة. وهذا الذي يفهم من خلال الفقرة

¹ لم يتضمن القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، نفس المرجع، أي تغيير يذكر من حيث تكريس استقلالية البلدية، بحيث أنه زاد من ثقل الوصاية الإدارية الممارسة على البلدية، إلى جانب عدم اقتراح حلول بديلة لدعم الاستقلالية المالية للبلدية، وإنما اكتفى فقط بالنص على مختلف المساعدات المالية المقدمة من طرف الدولة، وفي ظل غياب سلطة اتخاذ القرار والموارد المالية الضرورية لتنفيذ ومباشرة مختلف اختصاصاتها تكون البلدية تابعة تبعية كلية للسلطة المركزية.

الثانية من المادة 138 التي تنص على أنه: "تتصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني... على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة...". أي أن المجلس الشعبي الوطني غير معني بالنص المعروف في حالته الأولى على مجلس الأمة، بل هو يتعامل مع النص المصوت عليه من طرف هذا الأخير.

ثانيا: تعزيز المشرع سلطة مجلس الأمة في التشريع.

قام المشرع من جهته بإصدار القانون العضوي 16-12 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة¹. تناول المشرع من خلال هذا القانون اجراءات تصويت مختلفة تماما عن الإجراءات التي كان ينص عليها القانون العضوي 99-02 المتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة².

يتبين من خلال أحكام القانون العضوي 16-12 السالف ذكره، أن المشرع قد منح مجلس الأمة الأولوية في المناقشة والتصويت على مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، التهيئة الإقليمية وتقسيم الاقليم. في حين قيد من صلاحية المجلس الشعبي الوطني من التشريع في المجالات المنصوص عليها في

¹ قانون عضوي رقم 16-12، مؤرخ في 25 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد: 50 الصادرة في 28 أوت 2016.

² قانون عضوي رقم 99-02، مؤرخ في 8 مارس 1999، يتعلق بتحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد: 15 الصادرة في 9 مارس 1999. ملغى بموجب المادة 106 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

المادة 137 من الدستور، بحيث أصبح المجلس الشعبي الوطني يصادق على هذه القوانين مصادقة مشروطة.

تنص المادة 20 من القانون العضوي 16-12 على أن يتم ايداع كل مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والتهيئة الإقليمية والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة. كانت كل مشاريع القوانين تودع بدون استثناء لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني¹.

يقوم مكتب مجلس الأمة بإحالة مشروع القانون على اللجنة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بذلك. يشرع أعضاء مجلس الأمة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين حسب إجراءات التصويت مع المناقشة العامة أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة أو دون مناقشة². تنصب المناقشة في مرحلة المناقشة العامة على مجمل النص بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، ثم يقرر مجلس الأمة على إثر المناقشة العامة إما التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة³. تجب الإشارة في هذا الخصوص إلى أن القانون 99-02 السالف ذكره كان يعطي صلاحية تقرير طريقة التصويت على النص بعد المناقشة العامة لمكتب

¹ المادة 21 من القانون العضوي 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

² المادة 29 من القانون 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

³ المادة 33 من القانون 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، نفس المرجع.

مجلس الأمة وليس مجلس الأمة¹.

يمكن لمندوب أصحاب اقتراح القانون في حالة التصويت على النص مادة مادة تقديم تعديلات شفوية²، كما يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم تعديلات على مشروع أو اقتراح القانون للتصويت عليها³.

يعتبر حق التعديل وسيلة مهمة في يد أعضاء مجلس الأمة من أجل تعزيز المركز القانوني للجماعات الاقليمية الذي بدوره تفرغ وظيفة المجلس التمثيلية من محتواها وتصبح بدون أهمية. وعليه فإن منح المشرع أعضاء مجلس الأمة صلاحية أو الحق في تقديم تعديلات حول النصوص المتعلقة بالشؤون المحلية، يشكل خطوة كبيرة في مجال دعم الوظيفة التمثيلية لمجلس الأمة، والتي يمكن من خلالها التأثير بشكل كبير على فحوى النصوص وتغييرها بشكل يتماشى مع مقتضيات كل اقليم. إن حق أعضاء مجلس الأمة في التعديل لا ينحصر فقط في مرحلة مناقشة القوانين مادة مادة، وإنما يمتد أيضا إلى امكانية تقديم اقتراحات تعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المحالة على اللجان المختصة لدراستها⁴.

يعد قيام المؤسس بتغيير نسبة التصويت على القوانين على مستوى مجلس الأمة، خطوة ايجابية كبيرة من شأنها إتاحة الفرص أمام أعضاء المجلس والتعبير

¹ المادة 4/39 من القانون العضوي 99-02، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

² المادة 1/34 من القانون العضوي 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

³ المادة 4/35 من القانون العضوي 16-12، نفس المرجع.

⁴ المادة 28 من القانون العضوي 16-12، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، مرجع سابق.

عن إرادتهم بكل حرية فيما يخص تبني النصوص القانونية التي يرونها مناسبة. لم يكن هذا الأمر متاحاً قبل التعديل بسبب اشتراط ضرورة توفر أغلبية 4/3 أعضاء المجلس بغض النظر عن طبيعة القانون.

أصبح مجلس الأمة يصادق على مشاريع القوانين العادية بأغلبية أعضائه الحاضرين، والأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية¹.

يحيل رئيس مجلس الأمة مشروع أو اقتراح القانون المصوت عليه من طرف أعضاء مجلسه إلى المجلس الشعبي الوطني لمناقشته والتصويت عليه. تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني بنفس الطريقة التي تتم فيها على مستوى مجلس الأمة مع بعض الاستثناءات. تتمثل هذه الاستثناءات في قيام المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة دون النسخة الأولى لمشروع أو اقتراح القانون. كما يقتصر التصويت على مستوى المجلس الشعبي الوطني فقط في الموافقة على مشروع القانون دون امكانية تقديم أي تعديلات، حيث تنص المادة 2/28 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: "لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى". لا يمكن إذن للنواب سوى ابداء رأيهم حول الحكم أو الأحكام القانونية محل الخلاف، والتي يمكن للجنة المختصة تقديمه كتوصيات إلى اللجنة المتساوية الأعضاء².

تعرض المؤسس إلى حالة وجود خلاف بين الغرفتين ضمن المادة 138 من الدستور المعدل والمتمم. عالج من خلال هذه المادة مسألة مهمة تتمثل في فرض

¹ المادة 4/138 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

² المادة 40 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

أجل قانوني على الوزير الأول من أجل استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء. إن عدم قيام المؤسس بالنص على الإجراءات التي يمكن اتباعها في حال تقاعس الوزير الأول عن استدعاء اللجنة ضمن الآجال للانعقاد يحد بشكل كبير من دور اللجنة المتساوية الأعضاء، بسبب السلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة في دعوة اللجنة للانعقاد من عدمها.

أظهرت التجربة الماضية طريقة استعمال الوزير الأول لهذه السلطة التقديرية إذ امتنع بموجبها عن استدعاء اللجنة في عدة مناسبات مما أدى في الواقع إلى عدم اكتمال العديد من القوانين¹.

حاول المؤسس الاقتداء بالمؤسس الفرنسي الذي يعطي المجلس الوطني صلاحية الفصل نهائيا في الموضوع إذا ما استمر الخلاف بين الغرفتين بناء على طلب الوزير الأول. إلا أن هذه الصلاحية قد تبقى بدون أثر نظرا لإبقاء المؤسس

¹ يمكن الاستدلال مثلا بمشروع قانون الإشهار الذي تحفظ عليه مجلس الأمة بكامله في 29 جويلية 1999. امتنع رئيس الحكومة آنذاك عن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف، ولم يتم استدعاؤها إلى حد اليوم مما أدى إلى عدم اكتماله. للمزيد من التفاصيل حول الموضوع، أنظر:

آيت العربي مقران، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الاولى، الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص ص 63-77.

كايس شريف، مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد: 1، 2006، ص ص 124-135.

خرباشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2009-2010.

على السلطة التقديرية للوزير الأول في سحب النص محل الخلاف أو الطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل في الموضوع¹. و بهذا يكون المؤسس قد أفرغ النصوص القانونية التي تمنح مجلس الأمة الحق في التشريع في المجالات المتعلقة بتنظيم الشؤون المحلية من محتواها في حالة وقوع خلاف بينه وبين المجلس الشعبي الوطني، وذلك بمنح الوزير الأول سلطة سحب النص، بالرغم من كون الخلاف بين الغرفتين أمر طبيعي بل من شأنه إثراء النصوص القانونية من خلال إطالة التفكير والتعمق في أحكامها.

ثالثاً: تفعيل آليات الرقابة التي تسمح بترقية العمل التشريعي لمجلس الأمة.

تضمن الدستور النص على بعض الآليات الرقابية المهمة التي قد تمكن مجلس الأمة من أداء وظيفتها التمثيلية بشكل أفضل. يمكن الاستدلال مثلا بإجراء الأسئلة الشفوية والكتابية، بعثات الاستعلام المنشأة في إطار اللجان الدائمة وآلية اخطار المجلس الدستوري.

يشكل إجراء الأسئلة الشفوية والكتابية وسيلة مهمة تساهم هي الأخرى في دعم اللامركزية الإدارية. يؤدي هذا الإجراء إلى ممارسة الرقابة على الحكومة حول المسائل المتعلقة باللامركزية. تضمنت المادة 152 من الدستور المعدل والمتمم النص على امكانية أعضاء البرلمان من توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة مع الزامية الإجابة عن الأسئلة في أجل أقصاه ثلاثون يوماً في

¹ المادة 5/138 من دستور 1996 المعدل و المتمم، مرجع سابق.

كلتا الحالتين¹. أثبتت التجربة في هذا المجال أن مختلف الأسئلة التي كان يوجهها أعضاء مجلس الأمة، أغلبها كان يتعلق بالمسائل المحلية². تؤدي الإجابة في حد ذاتها إلى تسليط الضوء على مختلف العوامل أو الأسباب التي تعيق حسن تطبيق اللامركزية الإدارية، مما يؤدي إلى افراز مجالات للمبادرة ومحاولة إيجاد الحلول التي قد تترجم في هذه الحالة باقتراحات قوانين أو تعديلات قوانين حسب الحالة. يمكن أيضاً لمجلس الأمة في إطار اللجان الدائمة انشاء بعثات استعلام مؤقتة للتحري والتقصي حول بعض المواضيع أو الأوضاع المحددة³، الأمر الذي لم يكن متوفراً قبل التعديل بحيث كانت سلطة البرلمان مقتصرة فقط على حق انشاء اللجان الدائمة.

يشكل عمل هذه البعثات وسيلة مهمة في إطار التقصي حول الأوضاع المحلية ورقابة طريقة تطبيق مختلف القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية. يمكن الاستدلال في هذا الخصوص بمجلس الشيوخ الفرنسي الذي اعتمد بشكل كبير على أعمال هذه البعثات في إطار اللجان الدائمة التي قام من خلالها بتتبع حالة سير اللامركزية الإدارية منذ 1982. أسفرت هذه الأعمال على نشر عدة تقارير أوضحت النقائص والانحرافات في تطبيق القوانين المتعلقة بالجماعات الإقليمية (مثل عدم ارفاق

¹ كان إجراء الأسئلة الشفوية والكتابية مؤسسا قبل التعديل، وهذا بموجب المادة 134 من الدستور. إلا أن المؤسس لم يكن يحدد أجلا للرد عن الأسئلة الشفوية، الأمر الذي كان يؤدي في الغالب إلى تماطل أعضاء الحكومة في الرد عنها.

² عمار عباس، دور الأسئلة البرلمانية في الرقابة على عمل الحكومة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، عدد: 2، 2006، ص 181.

³ المادة 134 من دستور 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الاختصاصات المحولة من طرف الدولة بالموارد المالية الكافية والضرورية لمباشرتها، عدم التوافق بين الموارد المالية والوسائل، تداخل الاختصاصات بين مختلف مستويات الجماعات الإقليمية...). كما تضمنت تقارير أعمال هذه البعثات اقتراح الحلول والتعديلات التي يمكن ادخالها لتصحيح مختلف الأوضاع المحلية التي ساهمت لاحقا في تغذية مختلف القوانين التي صدرت فيما بعد¹.

تم تأسيس آلية أخرى مهمة جدا في تدعيم سلطة مجلس الأمة في التشريع وفي نفس الوقت حماية وتعزيز المركز القانوني للجماعات المحلية. تتمثل هذه الآلية في حق اخطار المجلس الدستوري الذي أصبح متاحاً لأعضاء مجلس الأمة شرط توقيع رسالة الاخطار من طرف ثلاثين (30) عضوا بموجب المادة 187 من الدستور المعدل والمتمم. كما يمكن اخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة.

يخطر المجلس الدستوري في إطار رقابة الدستورية برسالة توجه إلى رئيسه. يجب أن تتضمن رسالة الإخطار الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة بشأنها. ترفق رسالة الإخطار بقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات أعضاء مجلس الأمة أصحاب الإخطار. تودع رسالة الإخطار من قبل أحد المخطين المفوضين لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري².

تعتبر آلية الإخطار من آليات حماية الاستقلالية المحلية لأن الدستور هو الأساس الأول في هرم تدرج القوانين. إن منح أعضاء مجلس الأمة فرصة اخطار

¹ LAMOUREUX (Sophie), Les relations entre le sénat et la décentralisation, p 15.

Voir le site web: www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/LAMOUREUX.pdf

² المادة 08 و 10 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج ر عدد: 29، الصادرة في 11

ماي 2016.

المجلس الدستوري تمكنهم من الدفاع عن مصالح الهيئات المحلية وتمثيلها، وهذا قد يسمح لهم بإخضاع كل حكم قانوني قد يتعدى على احدى الحقوق والحريات المحمية دستوريا لرقابة المجلس الدستوري¹.

خاتمة

عزز تعديل الدستور الجزائري في 2016 دور مجلس الأمة في تمثيل الجماعات المحلية. إذا كان المؤسس لم يعترف صراحة بصلاحيات المجلس في تمثيل الهيئات المحلية إلا أنه قام بإسناد هذا الأخير وسائل قانونية من شأنها تفعيل الوظيفة التمثيلية المحلية. رغم ذلك تبقى بعض العراقيل مثل تمتع الوزير الأول بالسلطة التقديرية في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان إذا ما وجد وسحب النص التشريعي عند استمرار الخلاف بين الغرفتين.

إن حق المبادرة التشريعية الذي اكتسبه أعضاء مجلس الأمة إلى جانب الوسائل الأخرى من أولوية دراسة مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي والتهيئة الإقليمية وممارسة حق التعديل عليها دون المجلس الشعبي الوطني، تضيي طابعا تمثيلا محليا خاصا باختصاصات المجلس وفي نفس الوقت تبعث اللامركزية الإدارية. يتأتى ذلك من خلال التجربة الميدانية التي يتمتع بها الأعضاء في هذا المجال، فبغض النظر عن اختلاف ميولهم الحزبية والسياسية، إلا أنه يفترض فيهم

¹ قد يصعب على أعضاء مجلس الأمة تحريك إجراء الإخطار، لأن مسألة امكانية الحصول على ثلاثين (30) توقيعاً من بين أعضاء المجلس، ليست بالسهولة التي يمكن تصورها نظراً لاختلاف الانتماء الحزبي لدى الأعضاء المنتخبين وكون ثلث (3/1) الأعضاء المتبقين معينين من طرف رئيس الجمهورية.

أنهم يملكون تجربة مشتركة حول المسائل المحلية تسمح بإثراء عمل مجلس الأمة. يمكن الاستشهاد في هذا المجال بتجربة مجلس الشيوخ الفرنسي للتذكير بالنجاح الذي حققه في مجال دعم المركز القانوني للجماعات الإقليمية واللامركزية الإدارية. كان مجلس الشيوخ الفرنسي شريكا وطرفاً مهماً في عملية إعداد مشاريع القوانين المتصلة باللامركزية التي تمت مناقشتها في سنة 1982 التي كانت بمثابة نقطة تحول في تاريخ اللامركزية الإدارية في فرنسا. وقد نتج عنها التخفيف من الوصاية الإدارية ونقل الوظيفة التنفيذية من المحافظ إلى رئيس المجلس العمومي... الخ¹. ثم أصبح هذا المجلس شريكا بصفة كاملة في سن مختلف القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتنظيم المركز القانوني للجماعات الإقليمية. وعليه يظهر الدور المهم والحيوي الذي يمكن أن تؤديه الغرفة الثانية من خلال المساهمة بشكل فعال في سن قوانين تسمح بتقوية اللامركزية الإدارية وتعزيزها. إلا أن السؤال الذي يبقى مطروحا هو هل سيتحلى مجلس الأمة الجزائري بالشجاعة الكافية لاستغلال مختلف الوسائل الدستورية المتاحة له من أجل بعث اللامركزية الإدارية؟ هذا ما سنتبنا به السنوات المقبلة.

¹ عندما تم عرض مشاريع قوانين اللامركزية لسنة 1982 على مجلس الشيوخ الفرنسي، قام هذا الأخير بالتعرض أولاً لبعض المسائل المتعلقة بمركز الجماعات الإقليمية وعلاقتها مع الدولة من تخفيف للوصاية، توزيع الاختصاصات، إعلام ومشاركة المواطنين والمركز القانوني للموظفين والمنتخبين، وقد حصل تصادم حاد بين نواب الغرفة الثانية والحكومة، لكن إصرار النواب على موقفهم أدى في الأخير إلى تعديل عدة أحكام لعل أهمها كان نقل الوظيفة التنفيذية من المحافظ إلى رئيس المجلس العمومي. للمزيد من التفاصيل أنظر:

LAMOUREUX(Sophie). Les relations entre le sénat et la décentralisation, op.cit, p12 et suivantes.