

نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري
دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016
مزياني لونس، طالب دكتوراه

مقدمة

ترتب على إقصاء مجلس الأمة من ممارسة حق المبادرة بالقوانين وحق المبادرة بتعديلها، قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، ظهور بعض التناقض بين الأسباب المُعلن عنها من وراء تبني النظام البيكاميرالي في الجزائر، خاصة ما تعلق بترقية وتطوير الأداء البرلماني والذي يُعد بالأساس مبرر مرجعي لتعيين ثلث أعضاء المجلس، وقصر حق المجلس على مجرد المصادقة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني¹، لذا وبهدف تدارك النقص على مستوى النصوص القانونية وفي محاولة تجسيد مبررات إحداث هذه الغرفة، كان لا بد من مراجعة الأحكام ذات الصلة بالموضوع عن طريق تعزيز دور مجلس الأمة في مجال العمل التشريعي، وهذا ما حصل مبدئياً في التعديل الدستوري لسنة 2016، الذي كرس حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وكذا حق المبادرة بتعديلها (المبحث الأول).

إن التكريس القانوني لهذه الحقوق لصالح مجلس الأمة، يجب أن يكون مدعماً بآليات من شأنها جعل ممارستها عادية وتتصب لصالح ترقية العمل التشريعي، وهو ما تباه المؤسس مبدئياً من خلال اعتناقه لمجموعة من المبادئ

¹-رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2005، ص 307.

بهذا الشأن، غير أن عدم الإحاطة الشاملة بهذه المبادئ وتخللها لبعض الثغرات، ستجعل من ممارسة مجلس الأمة لصلاحياته التشريعية تواجه مجموعة من العراقيل التي من شأنها جعل هذه الممارسة شاقة وقاصرة، (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تعزيز الاختصاصات التشريعية لمجلس الأمة

بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016 يتمتع مجلس الأمة صراحة بحق المبادرة بالقانون، على أن هذا الحق وكغيره من الإجراءات القانونية يخضع لمجموعة من الشروط الشكلية وأخرى موضوعية (المطلب الأول)، وقد مكن أيضا مجلس الأمة بمقتضى أحكام القانون العضوي رقم 16-12¹ من حق المبادرة بالتعديلات على القوانين وذلك في إطار جملة من الشروط (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التكريس الدستوري لحق مجلس الأمة في المبادرة بالقانون

يشكل إجراء المبادرة بالقانون المرحلة الأولى في حياة النص القانوني، وتكريسا لمبررات إحداث مجلس الأمة، نص الدستور الجزائري، بعد التعديل الأخير²، صراحة على حق أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين (الفرع الأول)، وهو الحق المؤطر بمجموعة من المواد القانونية الواردة في كل من القانون العضوي المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة، وكذا أحكام النظام الداخلي للمجلس (الفرع الثاني).

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

² - قانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج عدد 14 مؤرخ في 7 مارس 2016.

الفرع الأول: أهلية مجلس الأمة للمبادرة بالقانون¹

يَعْرِف اقتراح القوانين على أنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه²، وقد اختلف بشأن الطبيعة القانونية لهذا الإجراء، فهناك من يعتبره الجزء الأساسي في التشريع ويمثل المرحلة الأساسية في حياة القانون، مقابل ذلك اعتبره البعض مجرد عمل تمهيدي ولا يُنشأ القانون نظراً لخضوعه لعدة إجراءات قد تؤدي إلى بتره أو إفراغه من محتواه³، ومن منطلق أن مرحلة المبادرة بالتشريع⁴ تشكل جزءاً جوهرياً وأساسياً في ممارسة السلطة التشريعية، حيث لا يمكن للبرلمان مباشرة إحدى مهامه الأساسية دون المرور على هذا الإجراء، فإنه يفترض أن يتمتع البرلمان سواء كان في المجلس الشعبي الوطني أو في مجلس الأمة بحق المبادرة بالقانون.

¹- للتفصيل في هذا الحق راجع:

- BENBADISS Fouzia, Les prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien

يوم دراسي تحت عنوان "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة المقارنة"، 07 ديسمبر 2014، بفندق الأوراسي.

²- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، الدار الجديدة للنشر، مصر، 1975، ص 477.

³- أحمد سلامة بدر، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 73.

⁴- المبادرة بقانون، l'initiative de loi، هي الخطوة الأولى للتشريع والمتضمنة طرح تصور بشأن تنظيم أمر يهم الجماعة. محمد الخطيب سعدى، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008 ص 359.

ولقد أكد المؤسس صراحة هذا التوجه بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016¹، فنصت المادة 136-01 على أن لكل من.....وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين²، كما ورد في المادتين 140 و141 صراحة على أن "يشرع البرلمان"، ومنحت المادة 211 لمجلس الأمة مجتمعاً مع المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية³، كل ذلك يدل صراحة على أحقية مجلس الأمة في ممارسة السلطة التشريعية ابتداء من حق الإقتراح ثم الدراسة على مستوى اللجان المتخصصة، وصولاً إلى إعداد التقارير بشأنها، وحق التعديل.

¹-وبذلك تم تدارك التناقض بين المادة 98 والمادة 119 من دستور 1996.

²-للوهلة الأولى يبدو أن ترتيب أصحاب الحق في المبادرة بالقانون الوارد في الفقرة 01 من المادة 136 يُشكل خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات حيث تصدر الوزير الأول الحق ليليه أعضاء البرلمان السلطة الأساسية المخول لها سلطة التشريع، الذين بدورهم تم التمييز بينهم من حيث المرتبة حيث احتل أعضاء مجلس الأمة المرتبة الأخيرة وذلك رغم ما يحتويه المجلس من كفاءات وخبرات، غير أن هذا الترتيب لم يأتي صدفة فهو أمر طبيعي ينسجم مع السياق العام للأنظمة الحديثة، فقد فرض الجهاز التنفيذي بحكم كفاءاته وإطلاعاته، نفسه على مجال التنظيم العام، وما يبرر ويؤكد ذلك أن معظم القوانين من أصل حكومي وعلى ذلك فإن تمتعه بحق المبادرة لا يطرح أي إشكال بل وهو أمر لا بد منه. راجع على سبيل المثال، حصيلة متابعة أشغال البرلمان، دورة الربيع 2016، الفترة التشريعية 2012-2017، نشرية لوزارة العلاقات مع البرلمان، الصادرة يوم 21-7-2016، الجزائر.

³-المادة 211 :.يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أرباع غرفتي البرلمان المجتمعين معاً، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي.

ويصدره في حالة الموافقة عليه.

وإذا كان هذا هو المبدأ العام، فإن مجلس الأمة يخضع في مجال ممارسة حقه في المبادرة بالقانون لمجموعة من الشروط.

الفرع الثاني: شروط ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقانون

تخضع مبادرات أعضاء مجلس الأمة بالقوانين لمجموعة من الشروط، بعضها ذو طابع شكلي وإجرائي، والبعض الآخر ذو طابع موضوعي¹.

1- الشروط الشكلية² تتمثل أساسا في:

أ- **النصاب القانوني:** عملا بأحكام الفقرة الثانية من المادة 136 من الدستور، تتطلب قابلية المبادرة بالقانون الواردة من مجلس الأمة توقيع 20 عضوا على الأقل، وهو ما يجب أن يؤدي إلى نتيجة منطقية وهي تمحيص المبادرة قبل طرحها للمناقشة.

ب- **مضمون القانون:** وفقا للمادة 139 من الدستور، يجب ألا يكون محتوى القانون أو نتيجته زيادة النفقات العمومية³، وبحكم أن جميع القوانين، خاصة ما

¹- للتفصيل في آثار هذه الشروط على الممارسة العملية، راجع: -لوناسي جبيقه، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق -جامعة تيزي وزو 2007، ص 105.

²- وهي نفس الشروط الشكلية التي يخضع لها النواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني، للتفصيل راجع، د. سعيداني لوناسي جبيقه، في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996، مجلة المجلس الدستوري عدد 06-2016.

³- يهدف هذا الشرط إلى حماية الموارد العامة، وقد تم اعتماده حتى في الأنظمة الديمقراطية العريقة، راجع بهذا الصدد، د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ص 175، راجع أيضا،

تعلق بمجال مبادرة المجلس، تؤدي إلى نفقات إضافية، قد تقبل المبادرة إذا كانت مرفقة بتدابير من شأنها أن تُعطي على الأقل المبالغ المترتبة على هذه المبادرة.

ت- **الصياغة القانونية:** طبقاً لأحكام المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12¹ المنظم لعلاقة الحكومة بالبرلمان، يجب أن يكون اقتراح القانون محرراً باللغة العربية، وفي شكل مواد قانونية، ومرفقا بعرض الأسباب.

ث- **احترام المجرى الطبيعي للمبادرة بالقانون:** بتحقق الشروط الشكلية السابقة، يودع المُقترح من طرف مندوب أصحابه أو من ينوب عنهم من موقعي الإقتراح لدى مكتب مجلس الأمة، ويجب على هذا الأخير أن يثبت في الإقتراح خلال مدة أقصاها شهران من تاريخ إيداعه، وفي حالة الرفض يبلغ قرار الرفض معلل لمندوب أصحاب الإقتراح، ولا تقبل أية مبادرة بقانون يكون مضمونه نظير مشروع أو اقتراح تجري دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهر، أما الإقتراح الذي تم قبوله فيبلغ إلى الحكومة لإبداء رأيها² لمكتب المجلس وذلك خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ، وإذا لم تبدي

- CHANDERNAGOR André, Un parlement, pour quoi faire ? Édition Gallimard, France, 1967 p 54.

- GUICHARD. A., Etudes sur le parlement de la V^{ème} république, Presse Universitaire de France, 1965, p 81

¹-قانون عضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

²- رغم إطلاع الحكومة على خبايا الشأن العام وتحكمها في المسائل التقنية مقارنة بالنواب، فإن منحها حق إبداء الرأي، جاء مفرغا من أي توضيح، أي عن مدى إلزامية هذا الرأي، وهل سينصب على الصياغة الشكلية للاقتراح، أم موضوعه إلى غير ذلك.

الحكومة رأياً بعد انقضاء الأجل¹، يحيل رئيس مجلس الأمة الإقتراح مرفقاً بالمستندات والوثائق المتعلقة به على اللجنة المختصة لدراسته، وإذا لم تُعد هذه الأخيرة تقريرها في أجل شهرين يمكن أن يسجل الإقتراح في جدول أعمال الجلسات بعد طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس، ويمكن لأصحاب المبادرة بالقانون سحب اقتراحهم قبل المصادقة عليه في الجلسة العامة، مع إعلام المجلس والحكومة بذلك، لتحذف المبادرة من جدول أعمال الدورة.²

إضافة إلى الشروط الشكلية السالفة، يخضع مجلس الأمة في ممارسة حقه في المبادرة بالقانون لبعض الشروط الموضوعية.

2- الشروط الموضوعية

حددت المادة 137-1 من الدستور مجال مبادرات مجلس الأمة بالقانون، بالقوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، ولعل مرد ذلك يعود إلى مصدر انبثاق ثلثي الأعضاء مباشرة من المجالس المحلية حيث قدر المؤسس اطلاعهم الفعلي بهذه الأمور.³

¹ لم يحدد هنا الحل الممكن اللجوء إليه في حالة ما إذا أبدت الحكومة رأياً في القانون بالمعارضة الكلية أو بالتحفظ على بعض المواد، فما هو مصير الإقتراح هل يُلغى، أم يرد لأصحابه لإعادة النظر فيه، أم أن رأي الحكومة مجرد إستشاري وغير ملزم ومن ثم يمكن إحالته على اللجنة المختصة للدراسة.

² - المواد من 20 إلى 25 من القانون العضوي رقم 16-12 مرجع سابق.

³ - التقييد الموضوعي لمبادرات البرلمان ظاهرة عالمية، بهذا الصدد راجع:

IN-SOO Park, *Considérations sur la fonction législative en République de Corée*, RFDC, N°58, Paris, 2004, p 249.

سيُحد هذا التحديد من حق مجلس الأمة، الذي يضم كفاءات وخبرات وشخصيات وطنية، في المبادرة بالقانون، وهذا لكون أن التشريع في هذه المجالات لا يتم بصورة متكررة و مستمرة، فالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم قليلا ما يتم التشريع فيها، أما التقسيم الإداري فيعاد النظر فيه كل نصف قرن تقريبا¹، كما أن هذه المجالات الثلاث تتطلب زيادة النفقات العامة وهو ما قد يؤدي بحكم الدستور لرفضها، لذا لن يتمكن مجلس الأمة من التمتع بكامل الصلاحيات التشريعية²، وعلى هذا الأساس، وبالنظر للمبررات المعلن منها وراء إنشاء هذه الغرفة، يجب توسيع هذا الاختصاص ليشمل كل المجالات المخصصة للقانون دون التمييز بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة³.

إذا ما استوفت مبادرة مجلس الأمة بالقانون لجميع الشروط الشكلية والموضوعية، تُعرض على الحكومة لإبداء رأيها، ثم تُحال على اللجنة المختصة لإعداد تقرير بشأنها، لتأتي مرحلة المناقشة في الجلسة العامة، أين يكون التصويت بالأغلبية البسيطة إذا كان موضوع المبادرة من مجالات التشريع العادي، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمجالات القانون العضوي، وفي حالة الموافقة، يرسل النص إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك في غضون

¹ - آخر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 34 عاما، وهو مازال قائما إلى يومنا هذا.

² - راجع، وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2012، ص 230.

³ - أ.د. كايس شريف، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، يوم دراسي تحت عنوان الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، يوم 07-12-2014 بفندق الأوراسي، ص6.

عشرة (10) أيام، ويمكن لهذا الأخير الاعتراض على النص مما يفتح إمكانية إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء، أما في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على النص يُرسل إلى رئيس الجمهورية لإصداره وفقا للإجراءات القانونية المقررة.

إضافة لحق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، فقد مكن مبدئيا من ممارسة حق التعديل على القوانين المعروضة عليه.؟

المطلب الثاني: التكريس القانوني لحق مجلس الأمة في إقتراح التعديلات

توصل التطور الدستوري في الجزائر، على غرار الأنظمة الرائدة في المجال، بشأن حق الغرفة البرلمانية الثانية في إبداء التعديلات على النصوص المعروضة عليها، إلى صلاحية مجلس الأمة في ممارسة هذا الحق¹ (الفرع الأول)، على أن يتم ذلك في ظل مجموعة من الشروط القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهلية مجلس الأمة للمبادرة باقتراح التعديلات

يُمثل حق التعديل شكل من أشكال المبادرة بالقانون، وهو المجرى الذي يمكن من خلاله التعبير عن توجه صاحب مُقترح التعديل²، وقد نص النظام الداخلي الأول لمجلس الأمة والصادر في 1998¹، خلال المواد 63 إلى 68، والمادتين 75

¹ وهذا بعد تهميشه من هذا الحق لحوالي عقدين من الزمن بعد إنشائه.

شبلي خالد، دور مجلس الأمة في تعديل القوانين، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والتعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس، 2016، ص 76 وما بعدها.

² - CAMBY Jean Pierre, Droit d'amendement et commission mixte paritaire, Revue du Droit Public, N° 6, L.G.D.J, Paris, 2000, p 1599.

- GICQUEL Jean ,Droit constitutionnel et Institutions Politiques, 2^{ème} Édition, Montchrestien, Paris, 1989, p.806.

و76، على حق أعضائه في المبادرة بتعديل النصوص القانونية المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، غير أن المجلس الدستوري وعملا بأحكام المادة 165 في فقرتها 03 من الدستور والمتعلقة بالزامية الرقابة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، رفض هذا الإجراء بموجب الرأي رقم 4 لسنة 1998²، مستندا في ذلك إلى أحكام المواد 119 و120/02/03 و04 من الدستور، حيث تبين للمجلس الدستوري عدم صلاحية مجلس الأمة في تعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني، لكون ذلك يتعارض مع مقتضيات الدستور، مع العلم أن القانون العضوي رقم 99-02³ لم يصدر إلا بعد إقرار مجلس الأمة لنظامه الداخلي⁴، وبصدور هذا القانون الأخير يكون قد جُزم صراحة من خلال المادة 28 بعدم أحقية مجلس الأمة في إبداء تعديلات مباشرة على نصوص المبادرات القانونية المحالة إليه، ويتعين على مجلس الأمة أثناء مناقشة النص

¹ - النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 1998، الجريدة الرسمية رقم 08 المؤرخة في 18-2-1998، مُعدّل ومُتمّم بموجب النظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية رقم 84 المؤرخ في 28-11-1999، مُعدّل ومُتمّم بالنظام الداخلي الصادر في الجريدة الرسمية رقم 77 المؤرخة في 17-12-2000.

² - الرأي رقم 04/ ر ن د/ م د/ 98، المؤرخ في في 10-2-1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية عدد 08 المؤرخة في 18-2-1998.

³ - قانون عضوي رقم 99-02 مؤرخ في 08-03-1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 09-03-1999.

⁴ - حيث صادق مجلس الأمة على نظامه الداخلي في 22-01-1998 - أما القانون العضوي فقد صدر في 08-03-1999.

قبوله أو رفضه ولا يمكنه إدخال تعديلات، غير أنه يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم ملاحظات وتوصيات كتابية، كما يمكنهم من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء اقتراح تعديلات¹.

أدى حرمان مجلس الأمة من الحق بالمبادرة بالتعديلات على النصوص المعروضة أمامه إلى عدم الإستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية التي يضمها المجلس لهدف إثراء القوانين وترقية العمل التشريعي، وكون أن حق التعديل من أهم صلاحيات السلطة التشريعية، أضحي تمتع أعضاء مجلس الأمة بهذا الحق ضرورة محورية، وهو الشيء المكرس بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016، فعملا بأحكام المادة 112 من الدستور، يجب أن تكون المبادرات بالقانون موضوع مناقشة من طرف الغرفتين على التوالي حتى تتم المصادقة عليها، ومن البديهي أن يترتب على المناقشات اقتراح تعديلات لإقرار النص والمصادقة عليه²، وقد كُرس هذا الحق في كل من القانون العضوي رقم 16-22³، ثم النظام الداخلي للمجلس، ليصبح حق التعديل حقا مشترك بين الحكومة وغرفتي البرلمان، وبذلك يسترجع مجلس الأمة حقه في التعديل المنصوص عليه في نظامه الداخلي الأول، على أن يتم ذلك في أطر محددة.

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، ملتقى المؤسسات، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2006، ص 62.

² - مقدم سعيد، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تطبيقية، نشریات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر يومي 6 و7 ديسمبر 2004، ص 10.

³ - المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12، مرجع سابق.

الفرع الثاني: شروط ممارسة مجلس الأمة لحق إقتراح التعديلات

بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016¹، يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين، وقد تكفل كل من القانون العضوي رقم 16-12 والنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017²، بتحديد الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب استيفائها لقبولية المبادرة بالتعديل.

-**الشروط الشكلية:** وردت في أحكام النظام الداخلي للمجلس وتتمثل في:

أ- **شرط النصاب القانوني:** يجب أن يبادر ويوقع على اقتراح التعديل عشرة (10) أعضاء، ولا يمكن أن يكون ضمن الموقعين كل من أعضاء مكتب المجلس وأعضاء اللجنة المختصة وأصحاب اقتراح القانون، وبعد إيداع اقتراح التعديل يُمنع لأي موقع سحب توقيعه.

ب- **شرط الصياغة:** يجب أن يحزر اقتراح التعديل باللغة العربية، وفي شكل مواد قانونية، وأن يكون مرفقا بعرض الأسباب،

ت- **شرط المضمون:** يجب أن يخص اقتراح التعديل مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى اللجنة المختصة، أو له علاقة مباشرة بالمبادرة بالقانون إن تضمن مادة جديدة، ولا يجوز تقديم تعديلات بشأن النص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بموافقة الحكومة³،

¹- لم ينص التعديل الدستوري لسنة 2016 صراحة على حق التعديل، ولا اعتبار القوانين العضوية مكتملة ومفسرة لأحكام الدستور فقد تكفل القانون العضوي 16-12 بالنص على هذا الإجراء، دون الطعن في شرعية منح هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة، وهو ما يدل على دستورية هذا النص.

²- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر ج، عدد 49 مؤرخة في 29-08-2017.

³- المادة 138-6 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

ث- شرط الميعاد: يجب أن يودع اقتراح التعديل في أجل أربعة وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.

2- الشروط الموضوعية: يمكن لأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين التي ألزم الدستور إيداعها أولاً لدى مكتب مجلس الأمة، كما يمكنهم إبداء ملاحظات كتابية بشأن النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

أ- إلزامية ورود اقتراح التعديل على مجالات مبادرة مجلس الأمة بالقانون: طبقاً لأحكام المادة 28¹ من القانون العضوي رقم 16-12 وكذا المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، لا يمكن أن ينصب اقتراح التعديل الوارد عن أعضاء مجلس الأمة إلا على مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد.²

ب- حق مجلس الأمة في إبداء ملاحظات على النصوص الواردة من المجلس الشعبي الوطني:

¹- المادة 28: مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته. لا يمكن اقتراح التعديلات على النص ا لمعرض للمناقشة في الغرفة ا لمعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.
يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات.

²- للتفصيل في المبررات السياسية والأسس القانونية لمنح مجلس الأمة حق اقتراح التعديلات راجع، شبلي خالد، دور مجلس الأمة في تعديل القوانين، مرجع سابق، ص 76.

عملا بأحكام المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يمكن لأعضاء المجلس تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وذلك بعد توزيع اللجنة المختصة لتقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي، ويجب أن تودع هذه الملاحظات لدى مكتب اللجنة المختصة التي يمكنها الإستماع إلى أصحاب هذه الملاحظات، لتتمكن اللجنة من تقديم توصياتها على ضوء استنتاجاتها وملاحظات الأعضاء في تقريرها التكميلي.

إذا كان نشاط مجلس الأمة، بصدد المجالات غير الواردة في المادة 137، يقتصر على المصادقة أو عدمها على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ولا يملك حق تقديم تعديلات مباشرة، وفي أحسن الأحوال يمكنه إبداء ملاحظات في مواعيد محدد، فإن عبارة "تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى" والواردة في الفقرة الثالثة من المادة 138 من الدستور بعد تعديل 2016، تدل صراحة على حق مجلس الأمة في مناقشة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، وعمليا يترتب على إجراء المناقشة معارضة بعض أو كل أحكام النص، ولما كان الوصول بالنص إلى مرحلة المصادقة يقتضي تعديل الحكم أو الأحكام محل المعارضة، فإن مجلس الأمة سيتمكن من اقتراح تعديلات بشأن القوانين الواردة عن الغرفة الأولى، غير أن اعتراض مجلس الأمة على بعض أو كل أحكام النص من خلال حق المناقشة لا يدل بالضرورة على أن المجلس يتمتع بحق تعديل النصوص المحالة عليه، وإنما الأمر يتوقف على رفض الأحكام إلى حين إثارة اللجنة المتساوية الأعضاء.

بتوفر الشروط السابقة يودع الإقتراح من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من الموقعين لدى مكتب المجلس، والذي سيُبت في قبول التعديلات أو رفضها شكلا وموضوعا، وفي حالة عدم قبول اقتراح التعديل يكون قرار المجلس معللا ويُبلغ إلى مندوب أصحابه، أما التعديلات المقبولة فتحال على اللجنة المختصة وتبلغ للحكومة وتوزع على أعضاء المجلس، وتدرس هذه التعديلات من قبل اللجنة المختصة مع مندوبي أصحابها أو من ينوب عنهم من الموقعين بحضور ممثل الحكومة، ويتم التصويت عليها من قبل أعضاء المجلس في الجلسة العامة، ويمكن للحكومة وكذا اللجنة المختصة ومندوب أصحاب اقتراح التعديل تقديم اقتراحات التعديلات في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل.

لا يزال دور مجلس الأمة ثانويا بالمقارنة مع دور المجلس الشعبي الوطني في ممارسة الوظيفة التشريعية، وما يُدعم هذا الطرح هو جملة العراقيل التي يواجهها المجلس على المستوى العملي والإجرائي، وكل ذلك يبعث إلى التساؤل حول حقيقة السيادة المنصوص عليها في المادة 112 من الدستور لصالح الغرفة الثانية في البرلمان.

المبحث الثاني: قصور الدور التشريعي لمجلس الأمة

إن توجه المؤسس نحو تعزيز الصلاحيات التشريعية لمجلس الأمة لن يُجدي نفعا في ظل غياب أو عدم تدعيم الآليات التي من شأنها ضمان حياد واستقلالية البرلمان، وجعله في منأى عن مختلف الضغوطات، بشكل سيسمح له بالتفرغ للمهام البرلمانية بكل موضوعية، حيث تتطلب الممارسة الفعالة لحق المبادرة

بالقوانين والعمل البرلماني عموماً تأمين عضو البرلمان، لذا تضمن القانون الجزائري مبدئياً بهذا الصدد مجموعة من الضمانات المقررة لصالح البرلمان (المطلب الأول)، غير أنه فضلاً عن بعض الإختلالات المسجلة على هذه الضمانات، فإن جملة الإجراءات المعمول بها للوصول بالنص إلى مرحلة الإقرار على مستوى مجلس الأمة ستحد من عمل هذا المجلس على ترقية العمل التشريعي وتطويره (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ضمانات ممارسة مجلس الأمة لمهامه التشريعية¹

يتطلب تعزيز الأداء البرلماني، النص الدستوري على مجموعة من المبادئ التي من شأنها جعل البرلمان بعيداً عن كل الضغوطات بمختلف أشكالها²، وهو ما كرسه المؤسس بالنص على المبادئ العامة بصدد ضمان حرية ومصادقية العمل البرلماني، (الفرع الأول)، إلا أن الحداثة النسبية للتجربة البيكاميرالية في الجزائر ونظراً لما يشوبها من اندفاعات، قد يُنقص من فعالية هذه الضمانات، مما يُفقد

¹ - هناك عوامل أخرى تؤثر على القدرات الوظيفية للسلطة التشريعية، أهمها: البنية الدستورية والقانونية للدولة، نوعية النخبة المشكلة للبرلمان، النظام الانتخابي المعتمد، طبيعة الأحزاب السياسية،..... إلخ، للتفصيل راجع: د. عبد القادر عبد العالي، النظام الحزبي وأثره على الأداء البرلماني، دراسة في التجارب العربية، الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 15 و 16 فيفري 2012. مورييس ديفرجيه، الأحزاب السياسية، ترجمة، علي مقلد وعبد الحسن سعد، ط3، دار النهار للنشر، بيروت 1980، ص 359 .

² - للتفصيل في العوامل التي تساهم في ضمان استقلال المجالس التشريعية، راجع، د. محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلال المجالس التشريعية، دار الخليج للنشر والتوزيع، 2017.

عضو مجلس الأمة لحرية المبادرة والعمل في إطار موضوعي (الفرع الثاني).
الفرع الأول: الإقرار الدستوري لضمانات ممارسة المهام التشريعية

يؤدي العمل في إطار تيكوقراطي إلى تفعيل الدور التشريعي لمجلس الأمة، وهو ما سيأتي في ظل تأمين العضو من مختلف الضغوطات بشكل سيدفعه إلى التفرغ لممارسة الوظيفة التشريعية، فنظرا لما يقتضيه العمل البرلماني من وقت وجهد لأدائه على أحسن وجه¹، لم يسمح القانون الجزائري، على غرار أغلب التشريعات، للبرلماني بممارسة الوظائف العامة²، وهو الأمر المدعم بالنص على حق البرلمان في تحديد التعويضات اللازمة لأعضائه، واعتبارا لما يقتضيه حسن الأداء التشريعي، فقد حصن الدستور البرلماني بمناسبة أدائه لمهامه النيابية.

1- حضر جمع عضوية مجلس الأمة بالوظائف الأخرى³:

عمل كل من التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المواد 116 و 122 وكذا

¹ - علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية-دراسة مقارنة، وزارة الثقافة، الأردن 2008، ص 242.

² - وهذا باستثناء بعض الأنظمة، بهذا الصدد راجع، مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن 2009، ص 109.

³ - وهو ما يعبر عنه بنظام التنافسي الذي يعني عدم الجمع بين عضوية البرلمان ووظائف أو أنشطة أخرى، للتفصيل في مبدأ التنافسي راجع، د. يلس شاوش بشير، مبدأ التنافسي - دراسة مقارنة، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص ص 25-37.

د. عبد الجليل مفتاح، كفاءات معالجة حالات التنافسي ومنازعاتها، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص ص 38-63.

قانون الإنتخابات 16-10 في المادة 132، فضلا عن القانون العضوي رقم 12-02 في فصله الثاني¹، على حسم مسألة عدم إمكانية جمع المهام البرلمانية بالوظائف الأخرى، لتتنافى عضوية مجلس الأمة مع، العضوية في الحكومة، المجلس الدستوري، المجالس الشعبية المنتخبة، الهيئات والإدارات العمومية، الشركات التجارية، والمنظمات الدولية، كما تتنافى أيضا مع ممارسة، المهن الحرة، القضاء، رئاسة الأندية والاتحادات، والإشهارات التجارية²، مقابل ذلك لا تتنافى عضوية مجلس الأمة مع ممارسة النشاطات المؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، شرط ألا تؤثر على الممارسة العادية للعهد، وكذا موافقة مكتب المجلس، أيضا لا تتنافى مع المهام المؤقتة لصالح الدولة والتي لا تتجاوز سنة³، ويجب على العضو المثبت عضويته أن يودع تصريح لدى مكتب المجلس وذلك خلال 30 يوم من التصيب، يذكر فيه العهد والوظائف والمهام والأنشطة التي يزاولها ولو بدون مقابل، كما يتعين عليه التصريح بالوظائف التي يقبلها خلال عهده، هذه التصريحات تحال على لجنة الشؤون القانونية لتبدي رأيها في ميعاد لا يتعدى 15 يوم، في حال ثبوت التنافي يبلغ مكتب مجلس

¹ - قانون عضوي رقم 12-02 مؤرخ في 12-01-2012، يحدد حالات التنافي مع العهد البرلمانية، ج ر عدد 1 مؤرخ في 14-01-2012.

² - راجع المواد 3 و 4 من الأمر 12-02، مرجع سابق.

³ - الماد 5 من القانون 12-02، مرجع سابق، للتفصيل راجع، بوزيد لزهارى، حالات التنافي في التشريع الجزائري، الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2012، ص ص 64-71.

الأمة العضو المعني ويمنحه مهلة 30 يوم للاختيار بين عهده أو الاستقالة، ليعتبر مستقيلاً بحكم القانون إذا لم يقدم تصريحه خلال هذا الأجل، ليعلن مكتب المجلس شعور المقعد وهو القرار الذي سيبليغ للمعني والحكومة والمجلس الدستوري، ليتم إجراء انتخابات جزئية لاستخلافه إذا كان من ضمن المنتخبين¹، أو عضو آخر يعينه رئيس الجمهورية إذا كان من الأعضاء المعينين²، وتنتهي عهدة العضو الجديد بتاريخ نهاية عهدة العضو المستخلف³.

نظراً لما يتطلبه الخضوع لمبدأ التنافي من التفرغ للمهام النيابية، ومقابل ما يتحملة عضو مجلس الأمة من مسؤوليات برلمانية، رسا المؤسس في المادة 120 من الدستور لسنة 2016، على غرار الأنظمة السياسية الحديثة⁴، على صلاحية مجلس الأمة في إقرار التعويضات لأعضائه، ليعمل هذا المنح على الإطلاع القريب على حجم الأتعاب التي يتكبدها عضو مجلس الأمة في سبيل أداء مهامه الدستورية، ليضمن بذلك تفعيل النشاط البرلماني، وقد تكفل النظام الداخلي للمجلس بتحديد أحكام وكيفيات المشاركة الفعالة لعضو مجلس الأمة في

¹ - المادة 132 من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق.

² - فكاير نور الدين، العضوية في البرلمان، النائب، العدد الأول 2003، ص 29.

³ للمزيد من المعلومات حول الموضوع راجع، مراد بقالم، نظام الأزواج البرلماني وتطبيقاته في النظام الدستوري الجزائري والنظام الدستوري المصري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2009 ص 216.

⁴ - للتفصيل راجع، هشام جمال الدين أحمد عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2007 .

أشغال المجلس، وذلك تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب¹، ويتم إعمال قواعد الوظيفة العامة بشأن الغياب عن حضور الجلسات، كالخضوع من مبلغ التعويضة الشهرية في حالة الغياب غير المبرر، وكل ذلك من شأنه تحصين المجلس من صعوبات عدم توفر النصاب وتأجيل العمل البرلماني .

2- تمتع عضو مجلس الأمة بالحصانة البرلمانية

يمنع متابعته عضو مجلس الأمة بمناسبة² ممارسة مهامه البرلمانية³، فالحصانة البرلمانية وسيلة لا غاية، وهي مقررة لمتطلبات العمل البرلماني لا للصفة الشخصية للعضو، والحصانة البرلمانية كفكرة برلمانية تحكمها حدود وضوابط قانونية تتلاءم مع طبيعتها وأهدافها¹.

¹ - عملاً بأحكام المواد من 114 إلى 116 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، يجب على عضو مجلس الأمة حضور أشغال المجلس على مستوى لجانته الدائمة وجلساته العامة، والمشاركة الفعلية فيها، أما العضو الذي يتعذر عليه ذلك فيجب عليه إخطار رئيس اللجنة أو رئيس المجلس حسب الحالة وذلك قبل انعقاد اللجنة أو الجلسة العامة، ويُعد غياباً مبرراً قانوناً في حالة ممارسة العضو لنشاط رسمي في دائرته الانتخابية، أو مهمة ذات طابع وطني، أو مهمة رسمية خارج الوطن، وكذا العطل المرضية أو الأمومة، أما الحالات الأخرى فتخضع للسلطة التقديرية لمكتب المجلس والذي يُقدر مدى قبولها أو رفضها، وإذا تغيب العضو ثلاث مرات متتالية خلال الدورة دون عذر مقبول فيمكن أن يُنبه كتابياً، أو تنشر قائمة المتغيبين في الجريدة الرسمية والموقع الإلكتروني الرسمي للمجلس، أو تدون أسمائهم في محاضر وتبلغ إلى نائب الرئيس المكلف بالتشريع ورؤساء المجموعات البرلمانية، أو يتم الخصم من التعويضة البرلمانية بالشكل المناسب، وإذا تكرر الغياب لثلاث أيام أخرى متتالية دون عذر مقبول يُحرم العضو من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد.

² - مخاليف عباس، الحصانة البرلمانية، النائب، العدد الثاني لسنة 2003، ص 44.

- دشيقة عثمان، الحصانة البرلمانية، النائب، العدد الثالث، 2004، ص 32.

³ - حلمي محمد، المبادئ الدستورية العامة، الطبعة السادسة، 1983، دون دار النشر، ص 88.

تطرق التعديل الدستوري لسنة 2016 للحصانة البرلمانية من خلال المواد 126 و127، حيث تشمل امتيازين، الأول هو اللامسؤولية *irresponsabilité* عن الآراء والأفكار وهو ما يعبر عنه بالحصانة الموضوعية، والتي مفادها عدم مساءلة عضو مجلس الأمة²، مدنيا وجزائيا عن الآراء والأفكار التي يبديها بمناسبة أداء مهامه، كالاقتراحات وإبداء التعديلات والأسئلة والاستجابات، وهي معترف بها للعضو خلال عهده وتستمر إلى ما بعدها، ويستوي في ذلك أن يكون التعبير عن الأفكار داخل البرلمان أو خارجه³، ويقصر نطاقها على جرائم القول والرأي بصدد العمل البرلماني⁴، فسقوط صفة الجريمة لا يُقرر إلا إذا كان القول لازما لممارسة العمل النيابي⁵، وهي لا تشمل الجرائم ضد الأشخاص⁶، وتطبيقا لنص المادة 124 من الدستور فعضو مجلس الأمة مسؤول أمام زملائه الذين يمكن تجريدته من مهامه، كما منح النظام الداخلي للمجلس لرئيسه مجموعة من الصلاحيات من أجل فرض الانضباط في الجلسات بشكل يليق بمقام

¹ - Ce n'est pas un privilège créé au profit d'une catégorie d'individus ; c'est une mesure d'ordre public pour mettre le pouvoir législatif au-dessus des attentes du pouvoir exécutif، BEN ABBOU-KIRANE (F)، droit parlementaire ALGERIEN، tome2، OPU، Alger 09-2009.p146.

² - مخاليف عباس، الحصانة البرلمانية، مرجع أعلاه، ص44.

³ - الفقرة 2 من المادة 126 من الدستور.

⁴ - العقون وليد، الحصانة البرلمانية، النائب، العدد الرابع لسنة 2004 ص40.

⁵ - عبد الإله لحكيم بناني، الحصانة البرلمانية كوسيلة لتعزيز قدرات البرلمانيين العرب -دراسة مقارنة حول الحصانة البرلمانية في الدول العربية، الفكر البرلماني، العدد الحادي عشر، 2006، ص168.

⁶ - بقالم مراد، نظام الإزدواج البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص216.

المؤسسة¹.

الثاني، هو امتياز الحرمة الشخصية *inviolabilité*، وهو ما يعبر عنه بالحصانة الإجرائية، التي مفادها عدم إمكانية تحريك الدعوى العمومية، بصدد الجنايات والجرح² المرتكبة من طرف عضو مجلس الأمة خلال العهدة وعلى أراضي الجمهورية، إلا بتنازل صريح من المعني³، أو الحصول على إذن من المجلس الذي سيقدر رفع الحصانة بأغلبية أعضائه، ولا تشمل هذه الحصانة المخالفات المرتكبة خارج الإقليم الوطني وحالات التلبس⁴ وكذا الدعاوى المدنية، كما لا تنفي صفة الجريمة عن الفعل المجرم.

الفرع الثاني: هشاشة الضمانات المقررة لصالح حسن أداء العمل التشريعي

بدراسة الضمانات المقررة من أجل تفعيل ممارسة مجلس الأمة لصلاحياته التشريعية تظهر بعض الإختلالات، والتي يمكن إرجاعها إلى التركيبة البشرية للمجلس الذي يمكنه رفع الحصانة على أعضائه، وكذا إجراءات إسقاط الصفة البرلمانية عن عضو مجلس الأمة في الحالات المقررة قانونا كالتنافي.

أ- التركيبة البشرية للمجلس: إذا كان مجلس الأمة يتكون من أعضاء منتخبين

¹ راجع أحكام المواد من 117 إلى 123 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017، مرجع سابق.

² سواء كانت متصلة بالعمل البرلماني أو لا.

³ أن النص على إمكانية التنازل على الحصانة أمر غير مستساغ، حيث أنه فضلا عن إمكانية التعرض لضغوطات قصد التنازل عنها، فإن الحصانة البرلمانية شُرعت لحماية السيادة الشعبية الشيء الذي سيرقى بها إلى مصاف الحقوق العامة التي لا يجوز التنازل عنها.

⁴ المادة 128 من الدستور. للتفصيل بهذا الصدد راجع، علي محمد الدباس، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها، مرجع سابق ص 326.

بطريق غير مباشر وأعضاء معينين¹، فإن عضو مجلس الأمة، سيما المنتخبين، يُختارون لمعتقدات سياسية، فيتم انتقاء الأعضاء المنتخبين من طرف أعضاء الهيئات المحلية من منظور سياسي، ومن هذا المنطلق فلا مجال للحديث عن مبدأ استقلالية وحياد عضو مجلس الأمة أثناء ممارسة لعمله النيابي²، فإذا كان من مهام عضو مجلس الأمة العمل على تطوير المجتمع وإزهاره وكذا إرساء قواعد الديمقراطية ورفع انشغالات المواطنين إلى المستويات، فإنه نظرا للالتزامات الحزبية فإن العضو يجد نفسه ملزم بمتابعة القضايا التي هي سبب وجوده في مجلس الأمة أكثر من غيرها³، وهو ما سيؤثر سلبا على الممارسة التشريعية على مستوى هذا المجلس⁴.

وعملا بأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة، يُمكنه رفع الحصانة عن أحد أعضائه، حيث تحال طلبات رفع الحصانة بهدف المتابعة القضائية لدى مكتب

¹ -ألزم الدستور صراحة رئيس الجمهورية باختيار الثلث المتبقي من بين الكفاءات والشخصيات الوطنية وهو ما لا يدع مجال للطعن في قدرة هذه الفئة على ترقية العمل التشريعي على مستوى هذه الغرفة.

² -أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة -دراسة تحليلية، دار النهضة العربية، مصر 2005 ص514.

³ -عبد المجيد جبار، التعددية الحزبية في الجزائر، الفكر البرلماني، العدد الرابع، الجزائر، 2003، ص 94 وما بعدها.

⁴ - شريط لمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998. ص184.

المجلس، وذلك من طرف وزير العدل، لكن دون النص على ضرورة إرفاق الطلب بمذكرة تشمل نوع الجرم والأدلة والمستندات المؤيدة.

بعدها يقوم المكتب بإحالة الطلب على لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، والتي ستعد تقريرها في أجل شهرين من تاريخ الإحالة وذلك بعد الاستماع للبرلماني المعني الذي يمكنه الإستعانة بأحد زملائه، ويرفع تقرير اللجنة إلى مكتب المجلس، ليفصل مجلس الأمة في الطلب في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء، بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني وذلك في ميعاد 03 أشهر من تاريخ الإحالة، وهنا لم يشر النظام الداخلي إلى حالة عدم الفصل في هذا الميعاد هل يعتبر ذلك إسقاطاً ضمناً للحصانة، كما لم يتم النص على ضرورة تسبب وتعليل قرار المجلس، حيث أن بيان الأسباب في حالة الموافقة على الطلب سيظهر أن المجلس قد درس فعلاً الطلب، أما في حالة رفض الطلب فإن لبيان الأسباب أهمية قصوى في عدم تفسير أن أعضاء المجلس يتمتعون بامتيازات شخصية تعفيهم من المتابعة.

ب- إجراءات إسقاط العضوية: لا اعتبار الحياة النيابية لا تخلو من مظاهر الخلل التي قد تؤثر على مصداقية الهيئة النيابية وحسن سير العمل البرلماني، كاستغلال النفوذ أو التقصير في الواجبات النيابية أو فقد شرط من شروط العضوية أو القيام بأعمال مخلة بشرف المهمة، منح التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب الفقرة الثانية من المادة 123 لغرفتي البرلمان سلطة إسقاط

عضوية¹ أعضائها وذلك بأغلبية الأعضاء، ويُجرد العضو المنتخب، أي دون الأعضاء المعيّنين وكذا الأحرار، من العهدة البرلمانية بقوة القانون، في حالة تغييره الطوعي لانتمائه السياسي الذي انتُخب على أساسه².

إذا كان منح سلطة إثبات وإسقاط العضوية للمجلس نفسه يتماشى مع مبدأ سيادة الأمة باعتبار أن البرلمان يمثل هذه السيادة، وكذا مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بعدم منح هذه الصلاحية لجهة أخرى، فقد أُخذ عليه أنه يؤدي إلى جعل البرلمان خصماً وحكماً في آن واحد، وهو أمر يتجافى مع قواعد العدالة، كما أنه قد يؤدي إلى صراعات سياسية وهذا بالنظر إلى الإجراءات الخاصة بهذه العمليات، فعملاً بأحكام النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، يمكن لمجلس الأمة مباشرة إجراءات إسقاط المهمة البرلمانية بعد تلقي

¹-إسقاط النيابة هي الحكم الذي بواسطته يسقط المجلس النيابي من أحد أعضائه وكالته النيابية، والإسقاط يختلف عن الفصل من النيابة وكذا بطلانها، فالبطلان ينجم عن حالة الفصل في صحة العضوية النيابية بسبب عدم توفر الشروط القانونية المطلوبة للترشح أو عدم صحة إجراءات الانتخاب والتي هي من اختصاص المجلس الدستوري، أما الفصل من النيابة فيكون سببه تغييب الشروط بعد إعلان نتائج الانتخابات كون أن هذه الشروط هي شروط بقاء لا ابتداء فقط، سعيان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2008، ص331.

²-راجع الفقرة الأولى من المادة 117 من الدستور، وكذا الفقرة 16 من النقطة الثانية من الرأي رقم 02/ ر.ن. د/م د/17 مؤرخ في 25 جويلية 2017، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج عدد 49، مؤرخ في 22 أوت 2017.

بصدد إجراءات تجريد العضو من المهمة البرلمانية، راجع المادة 126 من النظام الداخلي للمجلس لسنة 2017.

إشعار من وزير العدل، حيث يُحال طلب إسقاط المهمة البرلمانية على اللجنة المكلفة بالشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان والتي تسمع إلى العضو المعني، وعند قبولها الطلب تحيل المسألة على مجلس الأمة للبت بالاقتراع بأغلبية الأعضاء في جلسة سرية وذلك بعد الإستماع إلى تقرير اللجنة والعضو المعني الذي يمكنه الإستعانة بأحد زملائه، كما يمكن لمجلس الأمة إقصاء أحد أعضائه إذا صدر ضده حكم قضائي نهائي بسبب ارتكاب فعل يخل بشرف المهمة ، وذلك بنفس الإجراءات السابقة.

إضافة لمجموع العراقيل التي يواجهها عضو مجلس الأمة، على مستوى الشروط وكذا على مستوى الضمانات، في ممارسة حقوقه في المبادرة بالقانون وتعديلها، فإن ما يزيد من صعوبة هذه الممارسة هو جملة القيود الإجرائية المفروضة على هذه الممارسة.

المطلب الثاني: إجراءات ممارسة مجلس الأمة لمهامه التشريعية

يجب أن يكون النص المعروض على مجلس الأمة محل دراسة على مستوى اللجنة الدائمة المختصة ليتم عرضه بعد ذلك للمناقشة من طرف الأعضاء في جلسة عامة (الفرع الأول)، وبعد الفراغ من المناقشة العامة والفصل في جميع التعديلات المحتملة، تأتي مرحلة التصويت أين قد يصادق مجلس الأمة على النص المعروض عليه أو يعترض على ذلك (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراءات الدراسة والمناقشة على مستوى مجلس الأمة

بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرة بالقانون المعروضة أمامه، يقوم رئيسه بإرسال النص إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة

(10) أيام، مع إشعار الوزير الأول¹، ليحيل رئيس مجلس الأمة النص على اللجنة المختصة² مرفقا بالمستندات والوثائق المتعلقة به للدراسة و إبداء الرأي، ليُعرض بعد ذلك على المناقشة العامة³.

تصح المناقشة العامة في مجلس الأمة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، وهو ما يتناقض مع الغاية من إنشاء الغرفة البرلمانية الثانية، حيث يتطلب إثراء العمل التشريعي وترقيته، فرض نصاب أدنى لصحة المناقشات، وهذا بحكم احتواء المجلس على كفاءات وخبرات وطنية، أما على مستوى اللجان فلا يحق للأعضاء كقاعدة عامة، حضور جلساتها والمشاركة في المناقشات إلا إذا كانوا أعضاء فيها أو أُذن لهم بذلك⁴.

وعملا بالمادة 138 من الدستور، يدخل ضمن النصوص الخاضعة لمناقشات مجلس الأمة، النصوص التي يتلقاها وصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، غير أن الملاحظ هنا هو أن مجلس الأمة لا يتلقى المبادرة بالقانون على شكل مبادرة، بل كنص صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وهو ما أكده القانون العضوي رقم 16-12، حيث لا يناقش مجلس الأمة المبادرات بالقانون، كقاعدة عامة، إلا بطريق غير مباشر وهذا بحكم أن غالبية القوانين تودع بداية

¹ - المادة 42 من القانون العضوي رقم 16-12 مرجع سابق.

² - راجع أحكام الفصل الثالث-القسم الثالث، المتعلق بسير أشغال اللجان الدائمة وجلسات الإستماع والبعثات الإستعلامية المؤقتة، من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

³ - راجع أحكام الفصل الثاني من الباب الخامس من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، مرجع سابق.

⁴ - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص48.

على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بل ولا يمكن لمجلس الأمة الإتصال بالنص إلا بعد موافقة الغرفة الأولى عليه بالأغلبية المطلوبة، أما في حالة عدم التصويت على النص فلا يمكن عرض المبادرة على مجلس الأمة رغم إعلامه مسبقا بإيداع النص على مستوى المجلس الشعبي الوطني¹، لذا فإن ترقية العمل التشريعي، يتطلب عدم قصر دور المجلس في الإتصال بالمبادرات بطريق تابع وغير مباشر.

الفرع الثاني: إجراءات مصادقة مجلس الأمة على النصوص القانونية

تخضع عملية مصادقة مجلس الأمة على النصوص لمجموعة من الشروط القانونية، فبداية يتمتع مكتب المجلس بسلطة تحديد نمط المصادقة²، وكقاعدة عامة يصادق³ أعضاء مجلس الأمة على النص بصفة شخصية، بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب يحدد مكتب مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة جلسة ثانية وحينها يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحضور، ويجب أن تنصب المصادقة على النص بكامله كقاعدة،

¹ -سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 158.

² - المصادقة العلنية، بإعتبارها النمط الأكثر استعمالا، قد لا تعبر عن رأي عضو البرلمان، وبالتالي فإن الموافقة على مستوى مجلس الأمة تتأتى عن قرينة الصدق إذا كان للتصويت طابع سري.

³ - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 39 من القانون العضوي 16-12، على أن تصادق كل غرفة على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، لذلك فإن مجلس الأمة يصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، أما مقترحات ومشاريع القوانين التي تودع بمكتب مجلس الأمة لأول مرة فيناقشها مجلس الأمة، لتعرض لاحقا على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليها.

ويمكن لرئيس مجلس الأمة أثناء جلسة المصادقة على النص مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص، إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، بعد أخذ رأي ممثل الحكومة واللجنة المختصة، وبعد المصادقة على آخر مادة يُعرض النص بكامله للمصادقة¹.

وبحكم احتمال عدم مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني²، أوكلت المادة 138 من الدستور للجنة برلمانية متساوية الأعضاء مهمة حل الخلاف³، وحرصا على استكمال مسار مشاريع

¹ - إذا كانت هذه هي إجراءات التصويت والمصادقة على مشاريع واقتراحات القوانين، فقد خص النظام الداخلي المصادقة على النص المتضمن تسوية الميزانية، والأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وكذا الاتفاقيات الدولية، ببعض الإجراءات الخاصة، راجع أحكام المواد 80، 81 و 82 من النظام الداخلي للمجلس، وكذا المواد 111، 142 و 179 من الدستور.

² - قد يقع الخلاف بصدد مسألة جوهرية أو شكلية، كما يمكن للمجلس أن يعترض على بعض مواد النص أو النص برمته، وهذا ما أكدته المادة 95-03 من القانون العضوي رقم 16-12، كما يقع الخلاف بمجرد عدم المصادقة بالنصاب المطلوب. للتفصيل، راجع، - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، 2009، 255.

³ - قد يفهم من الفقرة 4 من المادة 120 من دستور 1996، التي نصت على:.....لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين.... أن اللجنة تتكون من كل أعضاء الغرفتين، لهذا فقد تدارك التعديل الدستوري لسنة 2016 هذا بنصه في المادة 138: :.....لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين.....، حيث يفهم من حرف الجر حصر عدد الأعضاء في عدد معين وهو ما تم تناوله في القانون العضوي رقم 16-12.

القوانين، وأوقف انعقاد اللجنة على استدعاء من الوزير الأول¹، وإذا قرر هذا الأخير استدعاء اللجنة فعليها الإجتماع في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوم من تاريخ تبليغ الطلب، وفي إطار عملها تدرس اللجنة الأحكام محل الخلاف²، وذلك حسب الإجراءات العادية المتبعة أمام اللجان الدائمة الخاصة بالغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، و يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغالها، ويجب أن تُنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوم، أين تعد لزوما-حيث استُبعدت حالة الخلاف بين أعضاء اللجنة- تقرير يتضمن اقتراح حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف فقط، وهو التقرير الذي يسلمه رئيس اللجنة إلى رئيس المجلس الذي عقد فيه الإجتماع، ليبلغه هذا الأخير إلى الوزير الأول والذي يمكنه عرض مقترح اللجنة على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور³ أو الإمتناع عن ذلك⁴، وإذا تم

¹- مسعود شيهوب، المبادرة القانونية بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، الوسيط، وزارة العلاقة مع البرلمان، العدد 08 - 2013، ص107

²- المادة 40-2 من القانون العضوي 16-12: تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف، والتي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

³- يعرض النص على الغرفتين مع مراعاة المادة 137 من الدستور، حيث تعرض القوانين الواردة في هذه المادة أولا على مجلس الأمة، أما القوانين الأخرى فتعرض أولا على المجلس الشعبي الوطني.

⁴- في النظام الدستوري الفرنسي، الحكومة، عملا بأحكام النظام الداخلي للجمعية الوطنية، مقيدة بمهلة 15 يوم لتقديم النص الذي أعدته اللجنة، أمام غرفتي البرلمان، وفي حالة انقضاء الأجل تتولى الغرفة التي كانت آخر من أُحيل عليها النص قبل استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء استئناف دراسة النص

عرض النص المقترح فلا يمكن إدخال أي تعديل إلا بموافقة الحكومة، وفي حالة استمرار الخلاف البرلماني يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في الموضوع، أما إذا لم يُخطر المجلس الشعبي الوطني ستسحب النص¹، ونظرا لأهمية قانون المالية فقد حصنه الدستور من حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين بل وحتى من حالة إثارة عدم الدستورية²، فالبرلمان ملزم بالمصادقة عليه في مدة أقصاها 75 يوم، ويكفي عدم استدعاء الوزير الأول للجنة في الميعاد لتتقضي المدة المحددة لهذا القانون وبالتالي إصداره بأمر.

خاتمة

يتطلب تحسين الأداء النيابي وتفعيل المؤسسة التشريعية في الجزائر تدعيم الإقرار الدستوري بالنظام البيكاميرالي، بواسطة تكريس فكرة المشاركة الفعلية للكفاءات، سيما على مستوى مجلس الأمة، نظرا لما يمكن أن توفره من مجال يسمح بإعطاء أدوار فاعلة تعمل على تفعيل العمل البرلماني³، وهو ما

من جديد طبقا لأحكام الدستور، جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان، دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015، ص 254.

¹ - راجع أحكام الفصل الرابع الخاص باللجنة المتساوية الأعضاء من القانون العضوي 16-12، مرجع سابق، أيضا المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² - إذا كان إخطار المجلس الدستوري يوقف ميعاد إصدار القانون، فإنه يفهم من عبارة لأي سبب كان الواردة في المادة 44 من القانون 16-12 أن إخطار المجلس الدستوري لعدم دستورية مشروع قانون المالية أو لمجرد إبداء الرأي، لا يوقف سريان مهلة الـ75 يوم المخصصة لدراسة المشروع.

راجع: BENABBOU-KIRANE (F) « Droit parlementaire Algérien », op.cit. p123-

³ ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2005 ص 02.

يستدعي التدعيم الدستوري لمجال تدخل مجلس الأمة في الميدان التشريعي، وهذا لما يحتويه من كفاءات وخبرات بحكم القانون، وهذا عن طريق عدة ميكانيزمات خاصة، ما تعلق بإرساء ضمانات من شأنها ضمان الحياد والاستقلالية في ممارسة المهام البرلمانية، والتخفيض من القيود المفروضة على الممارسة التشريعية على مستوى هذا المجلس من أجل إعطائه دوراً في تفعيل وتطوير العمل البرلماني في جانبه التشريعي بشكل يخدم عملية تمثيل مختلف فئات المجتمع، خاصة وأن مجلس الأمة يسعى لتجاوز التمثيل العددي، فينبغي أن يكون للمجلس أكثر صلاحية لأن تمرير القوانين بسرعة وبدون مناقشة جديّة تؤثر على مكانة الهيئة التشريعية ويصبح التشريع في مستوى متدنٍ ولا يعبر على الانتشغالات العامة.