

التكريس الدستوري للعمل التشريعي المشترك بين غرفتي البرلمان على ضوء تعديل 2020 (دراسة تحليلية لنص المادة 114)

Constitutional consecration of joint legislative action between the two chambers of Parliament In light of the 2020 amendment (An analytical study of the text of Article 114)



أ.د. / سليمة قزلان¹

¹ جامعة محمد بوقرة بومرداس، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة (الجزائر)

s.guezlane@univ-boumerdes.dz

د/حميدة جمعة^{2*}

² جامعة محمد بوقرة بومرداس، مخبر الآليات القانونية للتنمية المستدامة (الجزائر)

h.djema@univ-boumerdes.dz

تاريخ النشر: 2024/06/15

تاريخ القبول: 2024/06/07

تاريخ الارسال: 2024/03/15

ملخص: يعد العمل التشريعي للبرلمان من أبرز الصلاحيات والمهام الدستورية التي يتمتع بها، باعتباره عمل متكامل ومشترك يتقاسمه مناصفة كل من غرفتيه المتمثلتين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهو ما أكد عليه المؤسس الدستوري على نحو واضح على ضوء الاصلاحات الدستورية التي مست المؤسسة التشريعية في التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 1 نوفمبر 2020، حيث جاء في نص المادة 114 منه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة."

الكلمات المفتاحية: المجلس الشعبي الوطني؛ مجلس الأمة؛ التعديل الدستوري 2016؛

تصنيف جال: K1، K03، K10.

Abstract: The legislative work of Parliament is one of the most prominent constitutional rights that it enjoys, as it is an integrated and joint work shared equally by each of its two chambers represented in the People's National Assembly and the National Assembly, which was clearly emphasized by the constitutional founder in light of the constitutional reforms that affected the legislative institution in the last constitutional amendment. Dated November 1, 2020, where Article 114 of it states: "The legislative power is exercised by a parliament consisting of two chambers, the People's National Assembly and the Council of the Nation."

key words: Parliament; the People's National Assembly; Parliament; Constitutional Amendment 2016; Constitutional Amendment 2020.

JEL classification: K1; K03; K10.

* المؤلف المرسل: جمعة حميدة

مقدمة:

بالإضافة إلى اختصاصاته المتعددة إلى السلطة التشريعية والتي يطلق عليها في صلب الدستور بالبرلمان، مهمة التشريع بالقانون باعتباره اختصاص أصيل وذلك بإجماع مختلف النصوص الدستورية وفي الوقت الذي شهد فيه التعديل الدستوري لسنة 1996 (التعديل الدستوري، 2008) تمييزاً صارخاً بين غرفتي البرلمان بخصوص عملية التشريع بفعل

تفوق للمجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، هذه الأخيرة التي تم تبنيها ولأول مرة ضمن نصوصه الدستورية وتحديدًا بمقتضى نص المادة 98، شهدت الإصلاحات الدستورية وتحديدًا تلك التي كرسها المؤسس الدستوري لصالح المؤسسة التشريعية أو البرلمان بمناسبة التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 6 مارس 2016 (القانون رقم 01.16، 2016)، خطوة إيجابية نحو رد الاعتبار وتحقيق التكامل والتوازن الوظيفي بين غرفتي البرلمان، باعتباره أول تعديل دستوري عزز من الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال منحه ولأول مرة بموجب المادة 136 لحق المبادرة بالقوانين، مقارنة بالدساتير السابقة التي لم تكن تساوي بين غرفتي البرلمان في العديد من الجوانب وعلى وجه الخصوص مرحلة المبادرة التي تعتبر أساس صناعة القانون في العمل التشريعي، باعتبارها محصورة في أعضاء الغرفة الأولى فحسب (المادة 119 من التعديل الدستوري لـ 1996)، الأمر الذي شكل قفزة نوعية في مجال العمل التشريعي بالنسبة للبرلمان وعلى وجه الخصوص بالنسبة لمجلس الأمة بالنظر إلى دورها من جهة، وتجنب مصادرة حقها في العملية التشريعية وتحقيق الهدف من وراء تكريسها، بالنظر إلى ما تملكه من مؤهلات بشرية ومهنية من شأنها أن تفعل من نوعية العمل التشريعي وتحّد من عملية الارتقاء به، وهي الحتمية التي كرسها وأكد عليها المؤسس الدستوري على مستوى التعديل الدستوري المؤرخ في 1 نوفمبر 2020 (المرسوم الرئاسي رقم 20-442، 2020)، ضمن نص المادة 114.

إشكالية الدراسة:

كيف كرس المؤسس الدستوري العمل التشريعي للبرلمان كاختصاص دستوري أصيل يتقاسمه وتشارك فيه كل من غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) في ظل التعديل الدستوري الأخير 2020 استناداً إلى نص المادة 114 منه؟.

محاورة الدراسة:

المبحث الأول: تكريس ازدواجية السلطة التشريعية في ظل احتكار المجلس الشعبي الوطني للعمل التشريعي على ضوء التعديل الدستوري 1996.

المبحث الثاني: الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء تعديل 2016. المبحث الثالث: الانعكاسات الدستورية على العمل التشريعي كاختصاص أصيل متكامل يتقاسمه غرفتي البرلمان على ضوء تعديل 2020.

المبحث الأول

احتكار المجلس الشعبي الوطني للعمل التشريعي في ظل تبني ازدواجية السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري 1996

إطار تبني نظام ثنائية السلطة التشريعية استحدثت المؤسس الدستوري استنادا إلى نص المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 1996 ولأول مرة غرفة ثانية تعرف " بمجلس الأمة ، ومما جاء فيها: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...." (المطلب الأول)، غير أن دورها في المجال التشريعي وعلى ما يبدو بات محدودا بالمقارنة مع المجلس الشعبي الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مجلس الأمة كانعكاس لإقرار ازدواجية السلطة التشريعية (إعادة التوازن)

اعتمدت الجزائر نظام الغرفتين ولأول مرة بمقتضى التعديل الدستوري المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، وتحديدا استنادا إلى نص المادة 98، من خلال إحداث غرفة ثانية تعرف " بمجلس الأمة"، حيث جاء فيها: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...." (وهو ما أكدت عليه المادة 112 من تعديل الدستوري، 2016)، ما جعل من التعديل الدستوري 1996 ينفرد عن بقية الدساتير الأخرى من حيث اعتماده وأخذه بنظام الثنائية في تشكيل البرلمان. وعن الأسباب والدوافع أو المبررات التي دفعت إلى استحداث مجلس الأمة، فيمكن تلخيصها في ما يلي:

الفرع الأول: الأسباب أو المبررات السياسية

وتكمن في ضرورة المحافظة على استقرار الدولة وضمان استمراريتها، لا سيما بعد الفراغ المؤسسي الذي نجم عن صمت الدستور، والذي تمثل في اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بالمجلس الشعبي الوطني، على إثر تقديم رئيس الجمهورية السابق آنذاك الشاذلي بن جديد لاستقالته بعد مرور أيام قليلة فقط على حله للسلطة التشريعية المتمثلة آنذاك في المجلس الشعبي الوطني، ما أدى إلى حدوث فراغ دستوري وبالتالي مؤسسي بهذا الخصوص، على أساس أن الدستور لم يشر في طياته إلى مثل هذه الحالة، أي حالة اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية مع المجلس الشعبي الوطني، الأمر الذي خلق شللا مؤسسيا في استمرارية سير الدولة، والتي لم تكن لتحدث لو أن الجزائر آنذاك كانت تمتلك أو تبنت غرفة ثانية إلى جانب غرفة المجلس الشعبي الوطني تكون في منأى عن الحلّ، ولا يشكل فيها حلّ المجلس الشعبي في حالة اقترانه باستقالة رئيس الجمهورية فراغا دستوريا، وهو ما تكرر فعلا على ضوء التعديل الدستوري المؤرخ في 1996، وتحديدا بمقتضى المادة 88 منه، والتي نصت على ضرورة أن يتولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة نيابة عن رئيس الجمهورية خلال المدة المحددة دستورا، في حالة شغور منصبه (أي منصب رئيس الجمهورية) (المادة 102 من التعديل الدستوري، 2016).

بالإضافة إلى ذلك لعبت اسباب أخرى في تكريس مثل هذه الغرفة كتوسيع التمثيل الوطني، وذلك من خلال الثلث الرئاسي 1/3 الذي يعينه رئيس الجمهورية من ضمن مختلف الشخصيات والكفاءات الوطنية، ومن خلال ثلثي 3/2 الأعضاء المنتخبين عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية الولائية والبلدية (أنظر المادة 3/2/118 من التعديل الدستوري، 2016)، والمتعلق بتمثيل الجماعات المحلية، على نحو آخر، يعد الحد من إمكانية استبدال الغرفة الأولى والمتمثلة في المجلس الشعبي الوطني، خاصة في حالة حصوله على الأغلبية، لا سيما إذا كانت هذه الأغلبية معارضة للحكومة سببا آخر لتبني نظام ازدواجية السلطة التشريعية، بهدف تحقيق توازن وضمن الاستقرار على مستوى السلطة التشريعية.

الفرع الثاني: الأسباب أو المبررات القانونية

إلى جانب المبررات السياسية، يشكل المبرر القانوني أساسا محوريا في عملية إحداث غرفة مجلس الأمة في الجزائر، بالنظر إلى الشروط القانونية التي تتطلبها عضوية المجلس، كالسن، الكفاءة، التمثيل، التي ستعكس حتما وبصفة إيجابية على تقويم النص التشريعي وإصداره بشكل أكثر فعالية ونوعية، وذلك بفعل غرلة مجلس الأمة وترشيده للنصوص التي تصدرها الغرفة الأولى أي المجلس الشعبي الوطني، لا سيما تلك التي قد تتسرع في اتخاذها، بالنظر للفروقات الحاصلة بين الغرفتين من الناحية العضوية أو التشكيلية، فعلى سبيل المثال يتمتع مجلس الأمة بمستوى علمي بالنسبة للكفاءات الوطنية المعينة على مستواه، وبالخبرة التي يكتسبها أعضائه بفعل سنهم (المحدد ب 35 سنة بعدما كان في السابق 40 سنة)، إلى جانب خبرتهم في المجال التمثيلي الذي كانوا يمارسونه على المستوى المحلي وتحديدًا على مستوى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي، وهو ما يرمي إلى توسيع مجال التمثيل الوطني (بضمن تمثيل الجماعات المحلية على مستوى البرلمان) (القانون العضوي رقم 16-10، 2016).

المطلب الثاني: التشريع اختصاص دستوري تتقاسمه غرفتي البرلمان لكن على نحو غير متساو

جاء في نص المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 1996: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، استنادا إذن إلى نص المادة 98، يظهر جليا بأن للبرلمان مهمة دستورية أصيلة تشكل أساس وجوده تتمثل أصلا في مهمة التشريع أو صناعة القانون التي تندرج ضمن إطار عملية المبادرة في مجالات محددة دستورا (بموجب قانون عادي وعضوي)، إلى جانب مهمة الرقابة على أعمال الحكومة.

يعد إذن التشريع أو صناعة القانون وظيفة دستورية أساسية أوكلها للمؤسس الدستوري وبصريح العبارة إلى البرلمان بغرفتيه، فاستعمال الدستور لعبارة "وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، تفيد حتما وبالضرورة اشتراكهما وتقاسمهما للعمل التشريعي ابتداء من المبادرة أو الاقتراح بالقوانين،

فمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين (القوانين التي تقدمها الحكومة تسمى مشاريع قوانين، في حين يطلق اسم الاقتراحات على تلك التي يقدمها أعضاء البرلمان)، انتهاء بالتصويت والمصادقة عليها.

للإشارة يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، كما يشرع بنوعين من القوانين، بقوانين عادية استنادا إلى نص المادة 122 من التعديل الدستوري 1996 (المادة

140 من التعديل الدستوري 2016، الم 139 من تعديل 2020 كحقوق الأشخاص وواجباتهم، نظام الحريات العامة،...)، و بقوانين عضوية في بعض المجالات المحددة أيضا بمقتضى نص المادة 123 من نفس الدستور (المادة 141 من التعديل الدستوري 2016، الم 140 من تعديل 2020) (ويتعلق الأمر بتنظيم السلطات العمومية، نظام الانتخابات، قانون الأحزاب السياسية، قانون الإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قوانين المالية).

المطلب الثالث: احتكار المجلس الشعبي والحكومة لعملية المبادرة بالقوانين في ظل تهميش مجلس الأمة

لم يساوي المؤسس الدستوري بين غرفتي البرلمان بالنسبة لمرحلة المبادرة أو اقتراح القوانين، وإنما منح الحق في ذلك واستنادا إلى المادة 119 من التعديل الدستوري لـ 1996 (المادة 119 من التعديل الدستوري، 1996) إلى المجلس الشعبي الوطني والحكومة الممثلة سابقا في رئيس الحكومة، (والوزير الأول حاليا) دون مجلس الأمة، ما يعني أنه لم يدعم من دوره في المجال التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني استنادا طبعا إلى نص المادة 98، على أساس أن التشريع اختصاص دستوري أصيل يشترك فيه كل من الغرفتين، بوصفهما شريكين في العمل التشريعي، حيث انحصر دور مجلس الأمة في المناقشة والتصويت فقط على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لديه من قبل المجلس الشعبي أو الحكومة من أجل المصادقة، وفي حلّ الخلافات عبر اللجنة المتساوية الأعضاء.

محدودية دور مجلس الأمة في الانتاج التشريعي بعدم امتداده لحق المبادرة بالقوانين استنادا إلى المادة 119 مقارنة بالمجلس الشعبي، يعد إخلالا صريحا بتوازن الغرفتين من جهة، وتهميشا لدور مجلس الأمة في العمل التشريعي لصالح تفوق المجلس الشعبي الوطني من جهة ثانية، حقيقة أن المجالس النيابية تعكس إرادة الشعب مباشرة، وأن مجلس الأمة ما هو إلا مرشد للغرفة الأولى وموجها لقراراتها (خرباشي، 2013، صفحة 152)، إلا أن ذلك لا يقلل من دور مجلس الأمة باعتباره أيضا معبرا عن إرادة الشعب ولو بطريقة غير مباشرة (المادة 8 من التعديل الدستوري، 2016)، (باستثناء طبعا الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية) (المادة 2/118 و3 من التعديل الدستوري، 2016)، بل إن حصر دور مجلس الأمة في المجال التشريعي بالنظر إلى دوره بتصحيح الأخطاء التي قد يقع فيها المجلس الشعبي باعتباره مرشدا، لا يشكل مبررا كافيا لإقصائه من عملية المبادرة، سيما بتواجد المجلس الدستوري الذي يتكفل بذلك باعتباره مراقبا على دستورية القوانين.

ولئن يرى البعض بأن دور مجلس الأمة محفوظ في الانتاج التشريعي، من خلال حقه في التعديل الذي يقوم به على النصوص التشريعية التي تحال إليه من قبل المجلس الشعبي، والتي تنعكس في الملاحظات والتوصيات التي يبديها بمناسبة إبداء رأيه بخصوصها، إلا أن المعطيات التي تضمنها القانون العضوي رقم 0299 لـ 8 مارس 99، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تجعل من دور مجلس الأمة بعملية المبادرة فعلا محدودا (المادتين 27، 28، من القانون العضوي رقم 0299، 1999)، ما يجعلنا نجزم بأن مجلس الأمة في حقيقته لا يعدو إلا مجرد مؤسسة دستورية الهدف من وجودها هو كبح الأغلبية البرلمانية، وتعزيز دور السلطة التنفيذية لا أقل ولا أكثر لا سيما من خلال الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية (أنظر المادتين 181 و 182 من التعديل الدستوري، 2016)، نشير بأن دور مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين بقي محدودا حتى بعد تعديلي 2002 و 2008، التي طرأت على تعديل 1996، إلى غاية تعديل 2016 الذي حاول إلى حد ما الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني.

المبحث الثاني

نحو الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة وإعادة التوازن بين الغرفتين على ضوء تعديل 2016

شكل التعديل الدستوري المؤرخ في 2016 محاولة فعالة من قبل المؤسس الدستوري في سبيل الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة وإعادة التوازن بين الغرفتين، ومن ثم تجسيد ما لم يتم تجسيده في ظل تعديل 1996.

المطلب الأول: المادة 136 كأساس دستوري لإقحام مجلس الأمة بالعمل التشريعي

من ضمن الإصلاحات الدستورية التي أقرها المؤسس الدستوري لصالح البرلمان بمناسبة التعديل الدستوري المؤرخ في 2016، وعلى وجه التحديد من منظور مجلس الأمة، إعادة صياغة المادة 119 من التعديل الدستوري المؤرخ في 2008، بهدف تفعيل الدور التشريعي لمجلس الأمة وتدعيم دوره من أجل إعادة التوازن بين الغرفتين.

ففي الوقت الذي تضمنت فيه المادة 119 من التعديل الدستوري المؤرخ في 2008 على ما يفيد: "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني."، نصت المادة 136 من التعديل الدستوري لـ 2016 التي استخلفت المادة 119 على ما يلي: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في

المادة 137. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة."

يشكل إذن تعديل مضمون المادة 119 بمحتوى المادة 136 على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016 مرجعية دستورية لتكريس حق مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين، عكست في طياتها الرغبة في تدعيم وتعزيز الانتاج التشريعي لمجلس الأمة بالمقارنة مع ما كان معمولاً به سابقاً، أي قبل تعديل 2016، وذلك متى استوفت المبادرة بالقوانين التي تأتي في شكل اقتراحات النصاب المحدد دستورا والمتمثل في 20 عضواً من أعضاء مجلس الأمة، شأنه في ذلك شأن النصاب المحدد بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني والمقدر بدوره بعشرون (20) نائباً (الم 2/136)، مع العلم أن حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين والمكرس دستورياً بمقتضى نص المادة 136 المشار إليها، يخص وبالمقارنة مع المجلس الشعبي مجالات محددة على سبيل الحصر في نص المادة 137 من نفس الدستور، والمتعلقة أساساً بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، بسبب تخصص مجلس الأمة في مثل هذه المسائل، بحكم تركيبة أعضائه وتحديدًا (ثلاثاً 3/2) أعضائه المنتخبون بطريقة غير مباشرة من قبل وبواسطة المجالس الشعبية البلدية والولائية أي بفعل طبيعة تمثيلهم المحلي.

المطلب الثاني: المبادرة بالقوانين كأساس محوري لتدعيم العمل التشريعي لمجلس الأمة

استدراك المؤسس الدستوري مسألة إقصاء مجلس الأمة بعملية المبادرة بالقوانين استناداً لنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016، حيث قام بإشراكه إلى جانب أعضاء المجلس الشعبي الوطني في عملية التشريع وتحديدًا في مرحلة المبادرة بالقوانين باعتبارها تشكل دوراً محورياً في العمل التشريعي وإجراء أولي وضروري لولادة قانون معين، يعكس في حقيقته مضمون المادة 112 من نفس التعديل الدستوري لـ 2016 (وهو الأساس الذي اعتمد عليه من أجل رد اعتبار مجلس الأمة، مع العلم أن المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير لـ 2016، تجد أساسها في المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 1996)، التي تنص على أن " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، ويمكن مجلس الأمة من استرجاع مهامه الدستورية باعتباره طرفاً ثانياً بالبرلمان، وشريكاً أساسياً يقتضي الأمر منحه نفس الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني، وهو ما عبّر عليه المجلس الدستوري بمناسبة رأيه حول مشروع التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جاء فيه: " واعتباراً أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة، يعد تدعيماً لدور مجلس الأمة، وتجسيماً للمهام التي حولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقاً لمضمون المادة 98 من الدستور." (أنظر رأي رقم 16/01 ر ت د/م د ، 2016، صفحة 23)، ما يعني وبمفهوم المخالفة أن الوضع الذي كان سائداً في ظل التعديل الدستوري 1996 المعدل (المادة 119 من التعديل الدستوري ، 1996)، جسّد مهام البرلمان على نحو مبتور وناقص، كما أوجد واقعا عمليا متناقضا مع التصور الذي تم إرساؤه من خلال المادة 98 من نفس التعديل، وبدلاً من أن يحقق مبدأ المساواة بين

غرفتي البرلمان في مجال التشريع، ويجعل منهما شريكين في هذا المجال لا سيما على مستوى مرحلة المبادرة، إلا أنه كرس واقعا مخالفا جعل من مجلس الأمة في مركز تبعية للمجلس الشعبي الوطني (سعيد، 2016، صفحة 235).

إن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين بمقتضى نص المادة 136 المشار إليها أعلاه يشكل في حقيقته دعامة دستورية لتعزيز الاختصاص التشريعي للبرلمان بصفة عامة، وللمجلس الأمة على وجه الخصوص (الم 112 من التعديل الدستوري لـ 2016)، من خلال إشراك أعضاء مجلس الأمة في اقتراح القوانين، وبالنظر إلى ما تتضمنه التشكيلة من كفاءات وإطارات من شأنها أن ترفع من سقف المبادرات البرلمانية مقابل مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة، والتي طالما شكلت تفوقا عدديا مقارنة بالاقترحات التي يبادر بها المجلس الشعبي الوطني، ما يساهم وبحق أو على الأقل في إعادة تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والحكومة بهذا الخصوص.

المطلب الثالث: محدودية دور مجلس الأمة بعملية المبادرة بالتشريع

شكلت المبادرة بالقوانين لصالح مجلس الأمة قفزة نوعية من أجل الارتقاء بدوره التشريعي إلى جانب المجلس الشعبي الوطني، إلا أن دوره بات محدودا نتيجة تضيق مجالات المبادرة الممنوحة له (الفرع الأول)، ما اضعف من دوره كمشرع شريك إلى جانب المجلس الشعبي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تضيق مجالات مجلس الأمة بعملية المبادرة بالتشريع

بالرجوع إلى نص المادة 136 من التعديل الدستوري لـ 2016 التي جاء فيها: "لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها 20 نائبا أو 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137..."، والمتعلقة أساسا بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي (مسعود، 2003، صفحة 08 وما بعدها)، يتضح جليا بأن حق المبادرة الممنوح لأعضاء المجلس الأمة من قبل المؤسس الدستوري لم يأتي على إطلاقه، وإنما جاء ضيقا ومحصورا في مجالات محددة بحكم مؤهلاتهم وتخصصهم، وهو ما عبّر عنه المجلس الدستوري بمناسبة رأيه بمشروع التعديل الدستوري الأخير بنصه: "واعتبارا أن إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، تأسيسا على خصوصية تركيبة المجلس" (أنظر رأي رقم 16/01 ر ت د/م د، 2016)، ما يعكس محدودية وتقييد لعمل مجلس الأمة، ليس هذا فحسب بل إن هذه المحدودية تتجلى أيضا في شرط النصاب القانوني لعملية الاقتراح القانوني والمقدرة دستورا بـ 20 عضوا، وهو ما يساهم في تقييد مساهمة مجلس الأمة في العملية التشريعية من الناحية الإجرائية في نظر البعض وبالتالي تقييدا لعملية الاقتراح بالنسبة للغرفتين معا، على أساس أنه لا يعكس الدور الذي يجب على البرلمان تحقيقه والمتمثل أصلا في سن القوانين (بيران و مهداوي، 2018، صفحة 200).

حقيقة أن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين استنادا إلى نص المادة 136 من الدستور يشكل خطوة إيجابية وإضافة في مجال العمل التشريعي للبرلمان، والذي طالما شكل مطلباً ومقترحا جوهريا في الكثير من المناسبات والنقاشات المرتبطة بالتعديلات الدستورية التي تلت عملية تبني الجزائر لنظام ثنائية السلطة التشريعية، إلا أن تحديده على سبيل الحصر في مجالات التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، من شأنه أن يقصف بحق مجلس الأمة الكامل في التشريع، بل ويتناقض تماما مع فحوى نص المادة 140 و141 من الدستور التي تحدد مجالات المبادرة للبرلمان بغرفتيه (لمادة 140 من الدستور).

الفرع الثاني: تحديد مجالات التشريع يضعف من دور مجلس الأمة كشريك في الانتاج التشريعي

بخصوص سير العملية التشريعية الناجمة عن منح مجلس الأمة ولأول مرة حق المبادرة بالقوانين نص المؤسس الدستوري وتحديدا بموجب المادة 2/138، على أن 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، "أحدث إذن المؤسس الدستوري مسارا مغايرا بخصوص سير عملية التشريع المتعلقة بمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في المجالات المحددة دستورا، حيث أصبح مجلس الأمة يودع الاقتراحات التي يبادر بها بخصوص المجالات التي حددها الدستور في نص المادة 137، على مستوى المجلس الشعبي الوطني، بعدما كان يتم إيداعها سابقا من قبل المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة أي على نحو معاكس، كما أصبح عرض مشاريع الحكومة المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، يودع مسبقا على مستوى مكتب مجلس الأمة باعتباره مختصا بمثل هذه المواضيع بعدما كان في السابق يتم إيداعها جميعا على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يشكل استثناء من الأصل المعتاد العمل به في العمل التشريعي، يهدف أساسا إلى الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية، وهو ما عبر عليه المجلس الدستوري بمناسبة رأيه حول مشروع التعديل الدستوري في إحدى حيثياته في نصه: "واعتبارا أن تكييف إجراءات تنظيم المناقشة والمصادقة على مشاريع القوانين بين الغرفتين مع الأحكام الجديدة الواردة أعلاه، أساسه الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية." (رأي رقم 16/01 ر ت د/م د ، 2016).

الجدير بالذكر أن حصر حق مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، من شأنها أن تؤثر سلبا على عملية تحقيق التوازن داخل المؤسسة التشريعية، بالنظر إلى طبيعة هذه المجالات بكونها مجالات تشريعية بطيئة وغير دورية، فقليلا ما يتم التشريع فيها أكثر من مرة واحدة خلال العهدة البرلمانية الواحدة، أما بخصوص مجال التقسيم الإقليمي فقلما يتم به في الجزائر. (التقسيم الإداري الجزائري ، 1984)، الأمر الذي يجعل من مجلس الأمة بمثابة مبادر مناسباتي أي يبادر في المناسبات فقط، وذلك على خلاف المجالات الأخرى التي يبادر بها من قبل المجلس الشعبي الوطني أو حتى الحكومة.

المبحث الثالث

الانعكاسات الدستورية لتعديل 2020 على تكريس التوازن بين غرفتي البرلمان في العمل التشريعي

ولئن شكلت الإصلاحات الدستورية في ظل التعديل الأخير المؤرخ في 2020، محاولة أخرى في سبيل تعزيز مناصفة العمل التشريعي بين غرفتي البرلمان (المطلب الأول)، إلا أنها وعلى ما يبدو حافظت على نفس النهج الإصلاحي المعمول به بهذا الخصوص (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المادة 114 كأساس لتعزيز المناصفة في العمل التشريعي بين غرفتي البرلمان

لقد شكلت الإصلاحات الدستورية بمناسبة تعديل 2016 بمقتضى المادة 137 نقطة انطلاق حقيقية نحو إشراك مجلس الأمة في العملية التشريعية، وضع من خلالها المؤسس الدستوري حدًا لإقصائه من عملية المبادرة بالقوانين، فعزّز من دوره بالإنتاج التشريعي الذي طالما شكل انتقادًا من قبل الفقه الدستوري، وجسد بذلك المهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه بمقتضى المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 1996 كأساس لتبني نظام ثنائية، وإن ورد على نحو ضيق بالنظر إلى حصر المجالات التي يبادر بها مجلس الأمة في التنظيم المحلي وتمهينة الإقليم و التقسيم الإقليمي بما يتماشى مع وتركيبة المجلس،

في ظل استمرار مسار الإصلاحات الدستورية التي جسدها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري 2016 من منظور إسهامات مجلس الأمة ودوره في إعداد القوانين، ويهدف تحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان، والذي بقي قاصرا على الرغم من محاولة المؤسس الدستوري من خلاله الارتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة بمنحه ولأول مرة حق المبادرة بالقوانين، وهو الدور الذي لم يرقى إلى المستوى المطلوب بالنظر إلى حصر المبادرة في مجالات ضيقة بالمقارنة مع المجالات التي يبادر بها المجلس الشعبي الوطني، ما جعلها تشكل تعارضا مع مضمون المادة 2/112 من التعديل 2016 التي جاء فيها: يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، حرص المؤسس الدستوري على تعزيز مناصفة العمل التشريعي بين غرفتي البرلمان على نحو أفضل استنادا إلى فحوى المادة 114 من التعديل الدستوري الأخير لـ 2020 بنصه على ما يفيد: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."، ما يعكس الرغبة الحقيقية لتحقيق فكرة التوازن بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي على نحو أفضل أو على الأقل هذا ما يعكسه وتأكده مفهوم نص المادة.

المطلب الثاني: الحفاظ على النهج الإصلاحى في عملية إشراك مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع على ضوء تعديل 2020

إقرار المؤسس الدستوري ضمن نص المادة 114 من التعديل الدستوري الأخير لـ 2020 ما يفيد أن: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وإن كان يعكس الرغبة في إشراك حقيقي لمجلس الأمة في صناعة القانون إلى جانب المجلس الشعبي الوطني من خلال إقحامه بعملية المبادرة بالتشريع، إلا أن حقيقة الأمر غير ذلك، إذ لم تنعكس هذه الرغبة في النصوص الدستورية المستحدثة حيال ذلك والتي يبدو أنها حافظت على نفس النهج الإصلاحى الذي أكد عليه تعديل 2016، فباستثناء رفع الشرط العددي المتمثل في أن تقدم المبادرة من قبل 20 نائبا أو 20 عضوا من خلال نص المادة 143 التي منحت المبادرة لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة دون تحديد النصاب، حافظ المؤسس الدستوري في ظل تعديل 2020 على الإطار الموضوعي لعملية مبادرة مجلس الأمة الذي بقيت محصورة في المجالات السالفة الذكر، كما حافظ على نفس نمط نصاب التصويت على القوانين على مستوى مجلس الأمة، (الم 4/145).

بقي إذن النهج الإصلاحى على حاله في عملية المبادرة بالتشريع إلا ما تعلق منها بأولوية عرض مشاريع القوانين المتعلقة بمجالات مبادرة مجلس الأمة التي يكون عرضها بداية على مستوى مجلس الأمة للتحويل إلى المجلس الشعبي الوطني بعد المصادقة عليها (الم 144).

المطلب الثالث: محدودية دور مجلس الأمة في العملية التشريعية

تشكل عملية المصادقة على القوانين وألية حل الخلاف بين الغرفتين التي تعكس اعتراض مجلس الأمة على نص قانوني ما تفوقا واضحا لمجلس الأمة، إلا أن تعديلي 2016 و 2020، شكلا منعرجا بخصوص هاتين الأليتين انعكس سلبا على مكانة مجلس الأمة وبالتالي على مركزه في العملية التشريعية.

فقبل تعديل 2016 كان التصويت على القوانين العادية يتطلب أغلبية بسيطة وأغلبية مطلقة على القوانين العضوية من قبل المجلس الشعبي الوطني، وأغلبية $\frac{3}{4}$ ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة على القانونين العادي والعضوي (الم 123 من تعديل 2008)، ما يعني أن مصير عملية المبادرة على القوانين مرتبط بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني بمصادقة مجلس الأمة، أو إلى اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة أو اعتراضه، أما على ضوء تعديل 2016، فقد تغير النصاب المفروض على مجلس الأمة من $\frac{3}{4}$ الذي كان يعكس إقحام الثلث $\frac{1}{3}$ المعين من قبل رئيس الجمهورية في صناعة القانون، إلى أغلبية الأعضاء الحاضرين في القوانين العادية والأغلبية المطلقة في القوانين العضوية (الم 138)، وهو ما حافظ عليه المؤسس الدستوري في ظل تعديل 2020 (الم 145)، والذي يشكل في حقيقته

تراجعا لمكانة مجاس الأمة من خلال تراجع مكانة الثلث 1/3 المحسوب على السلطة التنفيذية وإن كان ذلك من منظور نظري.

وبخصوص آلية حل الخلاف فقد أصبح هنالك تفوقا للمجلس الشعبي الوطني الذي أضحى يمتلك الكلمة الأخيرة على ضوء السلطة التقديرية للحكومة من أجل وضع حدّ لتعطيل العمل التشريعي من قبل مجلس الأمة، وذلك بتأكيد المادة 8/7/6/5/138 من تعديل 2016 (الم 145 من تعديل 2020) في نصها على أنه: " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه 15 يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما، تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة. 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 الذي الأخير الذي صوت عليه. ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة."، (أي على خلاف ما كان معمول به سابقا، اين كان اعتراض مجلس الأمة هو الذي يعدم النص).

الخاتمة:

شكلت عملية تطوير الأداء البرلماني من قبل المؤسس الدستوري الجزائري لا سيما ما تعلق بتحقيق التوازن بين الغرفتين والمنافسة في الانتاج التشريعي، وتحديدًا ابتداء من التعديل الدستوري المؤرخ في 2016 وانتهاء بتعديل 2020، إعادة النظر في العديد من الأمور التي طالما شكلت عائقا أمام البرلمان وعلى وجه الخصوص أمام مجلس الأمة من أجل أداء مهمته في التشريع على أكمل وجه باعتباره جزء لا يتجزأ من البرلمان الذي يعتبر سيّدا في هذا المجال، ومع ذلك لا يزال مجلس الأمة يعاني من تفوق المجلس الشعبي الوطني على الرغم من أن التشريع هو من صلب اختصاصاته أيضا، وبالرغم من الامكانيات البشرية التي يملكها والتي من شأن فسخ المجال أمامها وتحديدًا في مجال الانتاج التشريعي، أن تساهم إلى حد كبير في الارتقاء بالعمل التشريعي.

فالنقلة الإصلاحية التي تبناها المؤسس الدستوري على مستوى التعديل الأخير لـ 2020، كرفع القيد أو النصاب العددي لم يكن في مستوى المتطلبات المنتظرة، فالإصلاحات الدستورية لم ترتقي بمكانة مجلس الأمة بعملية التشريع من أجل ممارسة الصلاحيات التي أنشأ من أجلها، وتحديد مجالات مجلس الأمة بالتشريع في التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي يشكل إخلالا صارخا بدوره الذي كان من المفروض أن يمتد إلى مختلف المجالات التي تهتم المجتمع وتخدمه جنبا إلى جنب مع المجلس الشعبي الوطني، من دون أن ننسى حقه في تعديل اقتراحات ومشاريع القوانين.

- باعتباره السلطة التشريعية مهمة رئيسية تتمثل في صناعة القانون، ويعتبر التشريع بمثابة الوظيفة الأساسية والأصيلة للسلطة التشريعية غير أن ذلك لا يعني احتكارها للتشريع بسبب إشراك أو ما يمكن أن نسميه بإقحام السلطة التنفيذية في التشريع.

- التي تقدمها الحكومة تسمى مشاريع قوانين، في حين يطلق اسم الاقتراحات على تلك التي يقدمها أعضاء البرلمان.

- ويتعلق الأمر بتنظيم السلطات العمومية، نظام الانتخابات، قانون الأحزاب السياسية، قانون الإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، قوانين المالية.

- عقيلة خرباشي(2013)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، الجزائر، دار الخلد ونية، ص 152.

- يعتبر البعض أن المبادرة البرلمانية لمجلس الأمة وبالتالي الانتاج التشريعي يأتي من خلال مساهمته في التعديلات التي يدخلها على النص التشريعي المحال عليه من قبل المجلس الشعبي، والتي تنعكس في التوصيات والملاحظات التي تعبر عن رأيه، غير أن المشرع حصر هذا الإجراء على اللجنة المختصة فحسب، ولم يقر بهذا الحق لكل أعضاء المجلس، إذ لا يحق إلا للجنة المختصة تقديم اقتراحات التعديلات دون سواها (أنظر المادة 27، 28، من القانون العضوي رقم 0299 لـ 8 مارس 99، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، لـ 9 مارس 1999).

- وهو الأساس الذي اعتمد عليه من أجل رد اعتبار مجلس الأمة. مع العلم أن المادة 112 من التعديل الدستوري الأخير لـ 2016، تجد أساسها في المادة 98 من التعديل الدستوري لـ 1996.

- أوصيف سعيد (2016)، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، ص 235.

- ومما جاء فيها: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

- مسعود شهبوب (2003)، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 2، 2003، السنة الأولى، ص 8 وما يليها.

- بيران يمينة، مهداوي عبد القادر (2018)، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، الجزائر، جامعة عمار ثليجي الأغواط، ص 200.

- يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور، كما يشرع بنوعين من القوانين، بقوانين عادية في المجالات التي يحددها له الدستور وكذا نص المادة 140 من الدستور وعددها 29 مجال (كحقوق الأشخاص وواجباتهم، نظام الحريات العامة، وغيرها)، كما يشرع بقوانين عضوية في بعض المجالات وفي المجالات المحددة بموجب نص المادة 141 من الدستور وعددها 6 مجالات وهي مجالات تخص عملية المبادرة فيما مجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة.

- فأخر تقسيم إداري عرفته الجزائر كان منذ سنة 1984، أنظر: هذا هو تقسيم 1984، ولا وجود لاستحداث ولايات في

الجزائر، <https://www.wakteldjazair.com>

- ومما جاء فيها: "يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وأو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية".

قائمة المصادر والمراجع:

النصوص القانونية:

1. الدساتير:

1- التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب الجريدة الرسمية عدد 76، المؤرخة في 8/12/1996، ص 6، المعدل بموجب القانون رقم 03.02 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 25، ل 14 لأبريل 2002، والقانون رقم 19.08 ل 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية عدد 63 ل 16 نوفمبر 2008.

2- ر أي رقم 16/01 ر ت د/م د الموافق ل 28 يناير 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 6، ل 3 فبراير 2016.

3- قانون رقم 01.16 الموافق ل 6 مارس سنة 2016م، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14، الموافق ل 7 مارس 2016.

4- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في الاستفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج.ر.ج.ج العدد 82، الصادر في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020.

2. القوانين العضوية:

1- القانون العضوي رقم 0299 ل 8 مارس 99، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15، ل 9 مارس 1999.

2- القانون العضوي رقم 10.16، ل 25 غشت 2016، المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر عدد 50، ل 28 غشت 2016.

الكتب:

1- عقيلة خرباشي، (2013)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر،

المقالات:

1- بيران يمينه، مهداوي عبد القادر، (2016)، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، الجزائري من خلال التعديلات الدستورية لسنة 2016، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 2، الجزائر، جامعة عمار ثليجي الأغواط.

2- مسعود شهبوب، (2003)، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، العدد 2. 2003، السنة الأولى،

أطروحات الدكتوراه:

1- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996، المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، في القانون العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2016، ص 235.

المواقع الإلكترونية

- <https://www.wakteldjazair.com>