

مكانة مجلس الأمة الجزائري في العمل البرلماني من خلال التعديل الدستوري

لسنة 2020

The position of the Algerian Nation Council in parliamentary work through the constitutional amendment of 2020

محمد البرج، جامعة غرداية، (الجزائر)، elbordj.mohammed@univ-ghardaia.dz

عبد الكريم بن رمضان، جامعة غرداية، (الجزائر)، Benramdane.abdelkrim@univ-

ghardaia.dz

تاريخ النشر: 2022/06/01

تاريخ القبول: 2022/04/26

تاريخ الاستلام: 2022/03/23

الملخص:

عزز التعديل الدستوري لسنة 2020 مجموع الإصلاحات التي مست الغرفة الثانية في البرلمان الجزائري، والتي أقرها سابقا التعديل الدستوري لسنة 2016، وقد ارتبطت في جوهرها باختصاصات هذا المجلس، فبداية صار التصويت في مجلس الأمة لا يتجاوز الأغلبية المطلقة لأعضائه، بخصوص القوانين العادية والقوانين العضوية، مما أهمل تأثير الثلث المعين في هذا التصويت، بالإضافة إلى اختصاص أعضاء مجلس الأمة بحق المبادرة التشريعية، مع النظر أولا في نصوص القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد، وكذا ضمان حق إخطار المحكمة الدستورية من طرف 25 عضو مجلس الأمة على الأقل، أو من طرف رئيس مجلس الأمة، مع الإبقاء على اختصاصات هذا الأخير بخصوص الشغور الرئاسي.

الكلمات المفتاحية: مجلس الأمة؛ التصويت؛ المصادقة؛ المبادرة التشريعية؛ الإخطار.

Abstract :

the constitutional amendment of 2020 strengthened the total of reforms that affected the second chamber in the Algerian parliament, which were previously approved by the constitutional amendment of 2016, and were linked in essence to the powers of this council, first the vote in the Nation council did not exceed the absolute majority of its members, regarding ordinary laws and organic laws, Where which The influence of the appointed third in this vote was neglected, in addition to the competence of members of Nation council over the right to legislative initiative, with first consideration of the texts of laws related to local regulation, creating the territory, and the territorial division of the country, as well as guaranteeing the right to notify the Constitutional Court by at least 25 members of Parliament, or from The president of the Nation council, while retaining the latter's competencies regarding the presidential vacancy.

Keywords: Nation Council; voting; ratification; legislative initiative; referral.

مقدمة:

لقد شكل دستور 1989 نقطة فاصلة في تاريخ النظام السياسي الجزائري الحديث، باعتباره أقر التعددية السياسية، وفتح المجال لنشاط الأحزاب السياسية، وإذ شهدت البلاد مرحلة خطيرة بعد الفراغ السياسي في مؤسسات الدولة ابتداء من 1992، فقد أرسى دستور 1996 جملة من المؤسسات الدستورية الجديدة، أهمها مجلس الأمة، الذي دعت حزمة من الأسباب لاعتماده من قبل المؤسس الدستوري، أهمها تجويد الصياغة القانونية، وتوسيع التمثيل المحلي، والأهم من ذلك تولي رئيس هذا المجلس مهمة رئاسة الدولة أثناء الشغور الوقي أو النهائي لمنصب رئيس الجمهورية.

لم يشهد أي من التعديلين الذين طرأ على دستور 1996 قبل 2016 أحكاما جديدة أو معدلة تخص مجلس الأمة، إلى غاية تعديل 2016، الذي تضمن في الحقيقة الكثير من الأحكام الجديدة والمعدلة على مستوى الوثيقة الدستورية، فنالت السلطة التشريعية نصيبا منها، ثم جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليعزز تلك التعديلات، ولذلك جاءت هذه الدراسة لتسليط الضوء على مكانة مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان الجزائري وفق هذا التعديل، خاصة أن المؤسس الدستوري الجزائري ظل معتنقا البيكاميرالية البرلمانية، باعتبار أن أغلبية الأنظمة السياسية المقارنة، الرئاسية منها والبرلمانية تعتمد ازدواجية غرفتي البرلمان، وفق ضوابط وظروف كل دولة.

إن الهدف من دراسة مكانة مجلس الأمة في العمل البرلماني في التعديل الدستوري لسنة 2020 ينبع أساسا من الدور الذي قد يلعبه هذا المجلس في النظام السياسي الجزائري، سلبيا كان أم إيجابيا، ومدى استجابته للدواعي التي أنشأ من أجلها في الوثيقة الأصلية لدستور 1996، خاصة إذا وضعنا في الحسبان أن التعديل الدستوري الجديد

تضمن أحكاما جديدة أخرى تخص باقي المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري.

تتباين تشكيلات وأدوار الغرف الثانية للبرلمانات في دساتير الدول عادة، كل وفق تصوره لأهميتها، فتتأرجح بين التعيين والانتخاب المباشر وغير المباشر في التكوين، وبين الصلاحيات الموسعة، والشكلية، لهذا تثار إشكالية هذه الدراسة كالتالي: ما هي مكانة مجلس الأمة في العمل البرلماني وفق التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020؟

للإجابة على هذه الإشكالية يتوجب استعمال منهج وصفي وتحليلي تتطلبه خطة الدراسة المقسمة إلى ثلاثة محاور، يتعلق المحور الأول بتأثير التصويت في مجلس الأمة على إصدار التشريع، والمحور الثاني يتعلق بالمجال الذي يختص مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع فيه، وكذا المساهمة في الرقابة على دستورية القوانين.

المحور الأول: تأثير التصويت في مجلس الأمة على إصدار التشريع

إن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على غرفة ثانية في البرلمان لأول مرة لم يتأسس حصرا على التوجه نحو تجويد النص القانوني الصادر عن البرلمان¹، وتوسيع ومضاعفة التمثيل الوطني²، وضمان قيم استمرارية الدولة³ فحسب، بل يتعدى الأمر ذلك إلى التحكم في إصدار التشريع، بالأخذ في الحسبان النصاب المقرر لتمرير أي نص تشريعي، ولهذا جاءت ضرورة إصلاح هذه المسألة في التعديل الدستوري لسنة 2016، وتعزز الإبقاء على هذه المسألة في التعديل الدستوري الجديد.

أولا: تحكم مجلس الأمة في إصدار التشريع وفق النصاب القديم

كان إصدار التشريع في شكله العادي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 يمر من خلال التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني وفق النصاب المقرر للقوانين العادية والقوانين العضوية، ثم تتم المصادقة على هذا النص على مستوى مجلس الأمة،

ليتم إصداره بعد ذلك من طرف رئيس الجمهورية، وبهذا تختلف المصادقة عن التصويت، فهذا الأخير يتم في الغرفة التي صدر منها القانون سواء كان من خلال مشروع قانون أو اقتراح قانون، وهي المجلس الشعبي الوطني، وبعد إحالة النص إلى الغرفة الثانية في غضون 10 أيام، تتم المصادقة عليه، وتتم مناقشة النص فيها والمصادقة عليه دون أن يكون لها حق التعديل، إلا من خلال آلية حل الخلاف بين الغرفتين، وبالتالي فقبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كانت كل النصوص تنطلق من المجلس الشعبي الوطني بعد التصويت عليها، ثم تتم المصادقة عليها في مجلس الأمة، لترسل إلى رئيس الجمهورية لإصدارها⁴.

بعد التصويت على النص في المجلس الشعبي الوطني يحال في غضون 10 أيام إلى مجلس الأمة، الذي يصادق عليه بأغلبية ثابتة مهما كانت طبيعة هذا النص، سواء كان قانون أو قانون عضوي، وهي الأغلبية التي تبلغ 4/3 ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة⁵، وبالاستعانة بعملية حسابية بسيطة نجد أنه لا بد لأي نص من موافقة 108 عضوا من مجلس الأمة على الأقل، حتى تتم المصادقة عليه⁶.

بالرجوع إلى تركيبة مجلس الأمة، فقد كان يتشكل من 144 عضوا، قبل التعديل الذي طرأ عليه سنة 2022، مقسمين بين الانتخاب غير المباشر من قبل أعضاء المجالس الشعبية البلدية والولائية بمعدل عضوين عن كل ولاية وبمجموع 96 عضوا، إضافة إلى ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية بمجموع 48 عضوا.

بتطبيق هذه الأرقام على عملية المصادقة في مجلس الأمة، نجد أن النص يتطلب موافقة 108 عضو على الأقل، وهذا المجموع لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تدخل الثلث المعين في جميع الأحيان والحالات، ذلك أنه على افتراض أن كل الأعضاء المنتخبين وافقوا على النص فإن ذلك لا يكفي للمصادقة عليه، بل لا بد من الاستعانة بـ 12 عضوا

على الأقل من الثلث المعين لأجل إتمام المصادقة بالشكل الكافي والصحيح، وهذا ما يشكل أداة فعالة أخرى للتحكم في التشريع من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية.

ثانيا: الأنصبة الجديدة للتصويت في مجلس الأمة

يقر المؤسس الدستوري الجزائري إطارا حسابيا جديدا للتصويت في مجلس الأمة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي تعزز في تعديل 2020 أيضا، إذ تنص المادة 145 من الدستور على أنه يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.

تعتمد الأنصبة الجديدة لمصادقة مجلس الأمة على التفرقة بين النصوص المصادق عليها من حيث مبدأ تدرج القوانين، العادية والعضوية⁷، وذلك من خلال اشتراط الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية، والأغلبية المطلقة للأعضاء بالنسبة للقوانين العضوية، ويمكننا توضيح هذه الأغلبية وتأثيرها تباعا.

تخلى المؤسس الدستوري على الأغلبية المشددة⁸ المعتمدة قبل تعديل 2016، فصارت تتطلب المصادقة على القوانين العادية، الأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين في جلسة المصادقة، وهذه الأغلبية تعبر عن أكثرية الأعضاء الحاضرين فقط، مما يعني سهولة الحصول عليها نسبيا، مقارنة بأغلبية ثلاث أرباع السابقة، وفي أقصى الأحوال قد تساوي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، إذا ما حضر أكثر من نصف الأعضاء لجلسة المصادقة ولم يمتنع أي من الحاضرين عن التصويت، وبالتالي لا تتطلب نصوص القوانين العادية الكثير من المشاورات أو الاتفاقات لتمريرها، بل تكفي أغلبية الأعضاء الحاضرين ليس إلا.

أما بخصوص القوانين العضوية، فالأغلبية المطلوبة هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، مما يعني %1+50، أي على الأقل، ما يساوي أو يفوق 88 عضوا حاليا، و73 عضوا سابقا، وهي أيضا أغلبية معقولة نسبيا مقارنة بتلك المعتمدة سابقا، لكنها ترتبط بالعدد الكلي لأعضاء المجلس وليس بعدد الحاضرين فقط، بالنظر في الاعتبار تقدم القوانين العضوية عن العادية في هرم التدرج القانوني.

يساوي المؤسس الدستوري الجزائري بين غرفتي البرلمان في الأغلبية المطلوبة للتصويت على النصوص، سواء القوانين العادية أو القوانين العضوية، مما يظهر التوجه الجديد لمحاولة الموازنة بين الغرفتين⁹، باعتبار أن أيا من الأغلبيتين المطلوبتين في مجلس الأمة لا يمكن تعطيل تحقيقها بواسطة الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، وبالتالي سلامة الأداء البرلماني ومرونته، وفق اعتبارات الحاجة للنص القانوني وليس لترجيح كفة الحكومة على البرلمان مثلما كان عليه الأمر سابقا، وهو ما يتماشى أيضا مع الدور الجديد لمجلس الأمة باعتباره صار المحطة الأولى التي تنطلق من النصوص المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي للبلاد¹⁰.

وفقا لم تقدم، لم يعد للثلث المعين في مجلس الأمة أي تأثير في المجال التشريعي، ذلك أن الحصول على أي أغلبية مطلوبة للتصويت على النصوص يمكن تأمينها من الأعضاء المنتخبين فقط، وبالتالي سهولة إصدار التشريع، وعدم الاضطرار إلى الاستعانة بآليات حل الخلاف بين الغرفتين، باعتبار أن النص المودع لدى مجلس الأمة يكفي للمصادقة عليه موافقة 88 عضوا على الأقل في أقصى الحالات، بدل 131 عضوا باحتمال أغلبية الثلث أرباع المقررة سابقا.

إن حرمان الثلث المعين من التأثير في إصدار التشريع يؤدي إلى انتفاء أحد الأسباب الهامة والخفية لاعتماد هذا الثلث في الجوهر، مما يجعله غير ذي أهمية في جانب مهم

من العملية التشريعية، وما يعزز ذلك حرمان هذا المجلس من حق التعديل إلا من خلال آلية حل الخلاف بين الغرفتين كما أسلفنا، باعتبار أن مسألة تجويد الصياغة القانونية للنصوص المحالة عليه من المجلس الشعبي الوطني لا يمكن تعديلها إلا من خلال هذه الآلية، وبالتالي عدم جدوى وجود الكفاءات المعينة في المجلس بهذه الأوجه، مما يجعلنا نبحث في أهمية وجدوى الثلث المعين في جانب آخر من العملية التشريعية والمرتبطة بالمبادرة التشريعية، وأهميته بالنسبة للإخطار بالرقابة على دستورية القوانين، وهو ما سنراه في المبحث الثاني من هذه الدراسة.

تجدر الإشارة أخيرا أن المادة 145 من الدستور وعند تطرقها لمصادقة مجلس الأمة على النصوص التشريعية التي تمت إحالتها من المجلس الشعبي الوطني تطرقت فقط لمشاريع القوانين العادية والعضوية، وأهملت اقتراحات القوانين، مما قد يثير الغموض بخصوص هذه المسألة، ويمكن للقانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، توضيحها أكثر لاحقا، بالرغم من أن نص القانون العضوي الحالي رقم 16-12 يأخذ مضمون المادة الدستورية كما هو¹¹، بينما يفرق بين مشاريع القوانين واقتراحات القوانين في باقي أحكامه الأخرى.

المحور الثاني: المبادرة التشريعية والإخطار بالرقابة على دستورية القوانين

لقد رافق التخفيف من الأغلبية المطلوبة للمصادقة على نصوص القوانين في مجلس الأمة، إصلاح آخر في المجال التشريعي، فقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 لأول مرة حق الغرفة الثانية للمبادرة بالتشريع وتعزز الأمر في تعديل 2020 وفق أحكام المادة 144 من الدستور، والذي يتضمن أيضا إقرار حق أعضاء هذه الغرفة إخطار المحكمة الدستورية.

أولاً: المبادرة التشريعية

نقصد بعبارة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة دوره في النظر في النصوص المتعلقة بمجال الاختصاص المقرر له في المادة 144 من الدستور، سواء كانت تلك النصوص مقدمة في شكل مشاريع قوانين مقدمة من طرف الحكومة، أو في شكل اقتراح قانون مقدم من طرف مجموعة من أعضاء مجلس الأمة، أو في شكل تعديل لنص موجود.

وقبل الخوض في مجال الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، يلاحظ أن المؤسس الدستوري مازال متحفظاً بخصوص التوازن في المبادرة التشريعية بين غرفتي البرلمان، بالرغم من أن نص المادة 114 من الدستور يقر ذلك التوازن نسبياً بقولها: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وبالتالي فمجلس الأمة وفق هذا المنظور يحوز حق المشاركة في كل مراحل العمل التشريعي¹²، سواء تعلق الأمر بالإعداد أو المبادرة والمناقشة والتعديل ثم التصويت والمصادقة.

إن استقراء المواد الدستورية مجتمعة بخصوص هذه المسألة تثير الكثير من الغموض، فباعتبار أن نص المادتين 139، 140 من الدستور أقرت للبرلمان مجال الاختصاص دون تحديد الغرفة المعنية للنظر أولاً في نص مشروع القانون أو اقتراح القانون أو تعديل القانون، والمادة 143 من الدستور تقر ذلك صراحة من خلال تضمينها حق أعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين، وتحدد المادة 144 على وجه الحصر اختصاص مجلس الأمة بمجال محدد للنظر في مشاريع القوانين، وما دونه من مشاريع قوانين، فهو مجال اختصاص للمجلس الشعبي الوطني، لتضيف المادة 145 ترتيب النظر في مشاريع واقتراحات القوانين مع مراعاة أولوية مجلس الأمة للنظر في المجال المقرر له وفق المادة 144 من الدستور.

إن الغموض الذي نتحدث عنه ينتفي لدى التشريع الفرنسي الذي يعتبر الملهم الأبرز للتشريع الجزائري عموماً، أين يقر لمجلس الشيوخ حق المبادرة بالتشريع في المجالات المقررة للبرلمان، بينما تعطى أولوية هذا المجلس للنظر أولاً في مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وتلك الخاصة بالجالية المقيمة في الخارج، ويقابل ذلك اختصاص الجمعية الوطنية بالنظر أولاً في مشاريع قانون المالية ومشاريع قانون تمويل الضمان الاجتماعي¹³.

من خلال ما تقدم يتنازع حسب رأينا مسألة تحديد مجال اختصاص مجلس الأمة الجزائري اتجاهان اثنان، فالأول يرفض فكرة إعطاء حق المبادرة لمجلس الأمة، باعتباره لا يعبر عن التمثيل الشعبي المباشر (الانتخاب غير المباشر والثلاث المعين)، وإبقاء هذا الاختصاص لنواب الشعب في المجلس الشعبي الوطني، وهذا الرأي قد ينسف فكرة اعتماد مجلس آخر بجانب المجلس الشعبي الوطني أساساً¹⁴، لأنه يصادر الإرادة الشعبية¹⁵ التي يعود إليها المجال التشريعي، وكان يمكن للتعديل الدستوري الأخير أن يكون ملاذاً مناسباً لتطبيق هذا الرأي أو على الأقل الدفاع عنه، باعتبار أن ورشات المشاورة الخاصة بهذا التعديل قد طرحت فكرة التخلي عن مجلس الأمة في بعض الأحيان غير أن رسالة التكليف الموقعة من رئيس الجمهورية بخصوص التعديل الدستوري تضمنت إقرار مجلس الأمة ضمن التعديل الدستوري، وهو ما جاء في رسالة عرض الأسباب المقدمة من طرف رئيس لجنة إعداد الدستور¹⁶.

أما الرأي الثاني فهو يرى أن اعتماد ثنائية غرفتي البرلمان يتطلب التساوي في المبادرة التشريعية، مع احتفاظ كل غرفة ببعض المجالات للنظر فيها أولاً، من خلال اعتماد النموذج الفرنسي بهذا الخصوص مثلاً، مع التأكيد على إعفاء رئيس الجمهورية من

التعيين في مجلس الأمة وبقائه منتخبا من خلال الانتخاب غير المباشر من أعضاء المجالس الشعبية المحلية، هو أيضا ما كان يمكن اعتماده في التعديل الدستوري الجديد. بالرجوع إلى مسألة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة، فهي تتعلق أساسا بالمجال المحدد في المادة 144 من الدستور، وفق الشروط والضوابط المرتبطة بصياغة ومناقشة التشريع، والتي يحددها الدستور والقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والذي سيشهد تعديلا مرتقبا ليتوافق مع الأحكام الدستورية الجديدة، إضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة.

يتحدد الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في ثلاثة مجالات على سبيل الحصر، وهي القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي للبلاد، وهي ابتداء مجالات تتعلق بالقوانين العادية وليس القوانين العضوية، وهي تتناسب مع تركيبة مجلس الأمة منطقيا، بالنظر في الاعتبار أن ثلثيه منتخبين من المجالس الشعبية الولائية والبلدية، وبالتالي يفترض فيهم توفر الخبرة والتجربة الكافية لتنظيم هذه المجالات، إضافة إلى الثلث المعين الذي يفترض فيه أيضا تحقيق الجودة نتيجة تمتعه بالكفاءة المطلوبة لهذه العضوية، خاصة أن التعديل الدستوري الجديد حدد المحالات التي يتم من بينها اختيار هؤلاء الأعضاء عكس ما كان عليه الأمر سابقا، وهي في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.

أما بخصوص ضوابط ممارسة التشريع من طرف مجلس الأمة فقد وفق ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 تماثل تلك الممارسة من طرف المجلس الشعبي الوطني، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 أهمل هذه المسألة، فلم يتضمن الدستور النص على النصاب المطلوب في عدد أعضاء مجلس الأمة الذين يقدمون اقتراح القانون، ولا

ذلك المقرر لنواب، المجلس الشعبي الوطني حتى تتم مناقشة اقتراح القانون، والراجح أن هذه المسألة متروكة للتنظيم من خلال القانون العضوي.

سابقا، ومن خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 كان يصدر التشريع في المسائل المحددة في المادة 144 من الدستور، من خلال مشروع قانون مقدم من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، ويمكن أن تكون في شكل اقتراح قانون مقدم من طرف 20 عضوا في مجلس الأمة¹⁷، المنتخبين أو المعينين أو كلاهما، ولا بد أن يستجيب ذلك للشروط الشكلية والموضوعية المقررة لهذه المسألة.

بالنسبة لمشاريع القوانين فهي الطريق الأكثر اعتمادا لدى المشرع الجزائري، وبالتالي يتم إعداد وتقديم النص من طرف الحكومة، وتودع لدى مكتب مجلس الأمة في المجالات المقررة له، ومثاله تعديل قانون التقسيم الإقليمي للبلاد في سنة 2019، أين تم إيداع مشروع تعديل هذا القانون لدى مكتب مجلس الأمة، وتم التصويت عليه، ثم تمت إحالته، والمصادقة عليه بعد ذلك في المجلس الشعبي الوطني¹⁸.

أما بخصوص اقتراح القوانين، فهو يتم من خلال توفر الشروط الموضوعية والشكلية المطلوبة، والتي نص عليها القانون العضوي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والذي يتوقع أن يشهد تعديلا جديدا كما أسلفنا، وقد كانت هذه المسألة تتم من خلال الشروط الآتية:

- وجوب تعلق اقتراح القانون بمجال اختصاص مجلس الأمة وفق المادة 144 من الدستور،

- وجوب تقديم اقتراح القانون موقعا من طرف 20 عضو مجلس الأمة على الأقل¹⁹، وهذا الشرط لم يعد دستوريا، وبالتالي ينتظر أن يتعدل وفق تعديل القانون العضوي، أو يظل قائما بهذا العدد،

- وجوب تقديم نص الاقتراح باللغة العربية²⁰، في شكل مواد مع ضرورة إرفاقه بعرض الأسباب²¹،
 - لا يقبل أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العموميّة، أو زيادة النفقات العموميّة، إلا إذا كان مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ ماليّة في فصل آخر من النفقات العموميّة تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها²²،
 - لا يقبل اقتراح القانون الذي ينصب موضوعه على موضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من 12 شهرا²³.
 - تبليغ اقتراح القانون إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ²⁴.
- بناء على ما تقدم لا تختلف ضوابط إصدار مجلس الأمة للتشريع، عن تلك المقررة للمجلس الشعبي الوطني، وتبقى أيضا آلية إدخال التعديلات على النصوص المعروضة للمصادقة في الغرفتين من خلال تقنية حل الخلاف بين المجلسين، والتي شهدت تعديلا جديدا من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016، وتعزز ذات التعديل سنة 2020، فصار بالإضافة إلى اللجنة متساوية الأعضاء المشكلة بين المجلسين، يمكن للحكومة أن تطلب الكلمة الأخيرة من المجلس الشعبي الوطني بناء على النص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء، أو النص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني²⁵.
- تجدد الإشارة أخيرا إلى دور مجلس الأمة خلال القراءة الثانية للقانون²⁶، إذ صار وفق القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر، معنيا بإجراء المداولة الثانية عكس ما كان عليه الأمر سابقا في القانون العضوي رقم 99-02 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني

ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الملغى، فيصادق مجلس الأمة على القانون بأغلبية 3/2 على الأقل من أعضائه، وإلا صار لاغيا.

ثانيا: إخطار المحكمة الدستورية

بالإضافة إلى دوره التشريعي يمارس البرلمان اختصاصات أخرى ترتبط بعدة مسائل، أهمها المشاركة في تحقيق الرقابة على دستورية القوانين من خلال إخطار المحكمة الدستورية، التي تضمنها التعديل الدستوري لسنة 2020 باعتبارها مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور، وتضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية، حيث تخلي المؤسس الدستوري عن تقنية المجلس الدستوري، فمنذ اعتماده في دستور 1996 لأول مرة منح لرئيس مجلس الأمة حق إخطار المجلس الدستوري رفقة الجهات الأخرى التي يمكنها أن تمارس هذا الحق وهي رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني.²⁷

قبل الخوض في دور مجلس الأمة في إخطار المحكمة الدستورية، وجب الإشارة أن التعديل الدستوري الجديد قد حرم البرلمان بغرفتيه من المشاركة في تشكيل المحكمة الدستورية، عكس ما كان عليه الأمر سابقا، باعتبار أن البرلمان كان يساهم في تشكيل المجلس الدستوري، وكان يمثل مجلس الأمة عضوان في المجلس الدستوري.

بالرجوع إلى حق مجلس الأمة في ممارسة الإخطار فهو قد يكون من طرف رئيس المجلس، كما يمكن أن يكون وفق ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2020 من طرف أعضاء المجلس، حيث يتم ذلك وفق الضوابط التالية:

- وجوب أن يقدم الإخطار من طرف 25 عضو مجلس الأمة على الأقل²⁸، أي ما يعادل حوالي 14% من إجمالي الأعضاء، وهو في الحقيقة نصاب صعب المنال مقارنة بذلك المطلوب في المجلس الشعبي الوطني والمقدر بـ 10% فقط،

- يتعلق الإخطار بنصوص القوانين العادية التي تمت المصادقة عليها، قبل إصدارها ووضعها قيد التنفيذ، أي ضمن الآجال المقررة للإخطار، باعتبار أن الرقابة البعدية صارت منحصرة بآلية لدفع بعدم الدستورية، وبخصوص دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، وبخصوص دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها، كما يمكن إخطار المحكمة الدستورية حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات²⁹، ويمكن إخطارها بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية³⁰.

- وجوب التقيد بالشروط الإجرائية المطلوبة لممارسة حق الإخطار³¹.

إن تأثر المؤسس الدستوري الجزائري بنظيره الفرنسي لم يتوقف عند منح حق المبادرة التشريعية لمجلس الأمة، بل تعداه إلى منح سلطة الإخطار لأعضاء البرلمان³²، وأعضاء مجلس الأمة على وجه الخصوص، غير أن جوهر مضمون هذه السلطة يتوافق إلى حد ما مع منحه لحق المبادرة التشريعية، ومع تخفيف نصاب التصويت والمصادقة في مجلس الأمة.

إن إقرار الأنصبة الجديدة للتصويت والمصادقة على النصوص التشريعية في مجلس الأمة يجعل جزء كبيرا يقترب من نصف عدد أعضاء المجلس في أقصى تقدير قد يرفض أو يمتنع عن الموافقة على النص المصادق عليه، خلافا لما كان عليه الأمر سابقا، حيث كان تمرير النص يحظى بموافقة الأغلبية المطلقة التي تصل حد الإجماع أحيانا (4/3 على الأقل)، وبالتالي يمكن الآن لهذا الجزء الكبير ممن يرفضون النص أن يمارسوا عليه رقابة أخرى، من خلال إخطار المحكمة الدستورية بعدم الدستورية، وهكذا تضمن الأقلية أو المعارضة حقها في الوقوف على مطابقة القوانين للدستور³³، الذي يكفل الحقوق والحريات الأساسية جماعية كانت أم فردية، رغم أن نصاب 25 عضوا يبقى قعب التحقيق نسبيا للمعارضة في مجلس الأمة.

إن تمتع أعضاء مجلس الأمة بسلطة الإخطار ينبع أيضا من أسباب أخرى ترتبط بجمود المجلس الدستوري للتصدي لدستورية القوانين العادية سابقا، أين كان يقتصر جل عمله على الرقابة الوجوبية للقوانين العضوية، وذلك في ظل الدور السلبي الذي كان يلعبه رئيسا غرفتي البرلمان في ممارسة سلطتهما بإخطار المجلس الدستوري سابقا، وبالتالي فتح المجال أمام أعضاء البرلمان لتفعيل الرقابة على دستورية القوانين العادية بهذا المفهوم³⁴.

تجدر الإشارة أخيرا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 نص على دور مجلس الأمة في تشكيل المجلس الأعلى للقضاء، من خلال اختيار رئيس مجلس الأمة لعضوين من غير أعضاء مجلس الأمة، للتعيين في هذا المجلس³⁵، كما أبقى ذات التعديل الدستوري لرئيس مجلس الأمة مكانته بخصوص رئاسة الدولة أثناء الشغور الوقي أو النهائي لمنصب رئيس الجمهورية³⁶، وكذا دوره في مختلف الحالات لخاصة بالاستشارة أثناء الظروف العادية أو الاستثنائية³⁷، كما يتضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة تضمن إجراءات تمثيل هذا الأخير في بعض الهيئات الوطنية والدولية³⁸، مثل التمثيل في المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومختلف الهيئات الوطنية والدولية الأخرى، وكذا إنشاء مجموعات الصداقة.

خاتمة:

تخلص هذه الدراسة في خاتمتها إلى مجموعة من النتائج يمكن إيجازها كالتالي:

- أبقى التعديل الدستوري لسنة 2020 على مجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان، وفق نمط الانتخاب غير المباشر لثلاثي أعضائه، وتعيين رئيس الجمهورية للثلث الآخر.
- عزز التعديل الدستوري لسنة 2020 الأنصبة المنصوص عليها في التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص مصادقة مجلس الأمة على القوانين، مما يسرع وتيرة التشريع، ويجنب كثرة الوقوع في حالات الاختلاف بين غرفتي البرلمان،

- تلافى تأثير الثلث المعين في إصدار التشريع، بالنظر في الاعتبار أن المصادقة في مجلس الأمة صارت تجزؤ بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة للقوانين، والأغلبية المطلقة لأعضاء بالنسبة للقوانين العضوية، مما يفقد المجلس خاصيته كصمام أمان للعمل التشريعي، وحتى خاصيته للمساهمة في تجويد النصوص التشريعية عن طريق الكفاءات المعينة،

- تضمن التعديل الدستوري إقرار مجلس الأمة النظر أولاً في مجالات محددة من خلال المادة 144 من الدستور، سواء عن طريق مشاريع القوانين المقدمة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو من طرف اقتراح القوانين المقدم من أعضاء مجلس الأمة، وفق جملة الضوابط المطلوبة في هذا الإطار، دون تحديد النصاب المطلوب لعدد أعضاء مجلس الأمة لتقديم اقتراحات القوانين، وبدون تحديد دقيق لحدود المجالات المقررة في المادة 144 من الدستور،

- أقر التعديل الدستوري حق أعضاء مجلس الأمة إخطار المحكمة الدستورية بخصوص الرقابة على دستورية القوانين، والمعاهدات، والتنظيمات، وتوافق القوانين مع المعاهدات، وبخصوص الخلافات المحتملة بين السلطات العمومية، من خلال رئيس مجلس الأمة، أو من خلال 25 عضواً على الأقل، وهو ما يُمكن المعارضة من توقيع الرقابة على دستورية القوانين، من خلال تخفيف نصاب ممارسة حق الإخطار.

- حرم التعديل الدستوري لسنة 2020 مجلس الأمة من التمثيل أو المشاركة في تشكيل المحكمة الدستورية، وبالمقابل منح لرئيس مجلس الأمة اختيار عضوين في المجلس الأعلى للقضاء،

- أبقى التعديل الدستوري على اختصاص رئيس مجلس الأمة في رئاسة الدولة أثناء الشغور الوقتي أو النهائي في منصب رئيس الجمهورية.

لم يحمل التعديل الدستوري لسنة 2020 الكثير من التعديلات بخصوص تكريس مجلس الأمة كقوة فاعلة في البرلمان الجزائري وعليه يمكن لهذه الدراسة أن تقدم جملة من المقترحات كالتالي:

- تحديد جملة الضوابط الموضوعية الصارمة للعضوية في مجلس الأمة لتكريس الفعالية المرجوة منه كغرفة ثانية في البرلمان الجزائري، خاصة تلك المتعلقة باختصاصه في تجويد العمل البرلماني بالرغم من أن تعديل أنصبة التصويت قد تفقد تأثير الثلث المعين على العمل التشريعي،

- منح الاختصاص لمجلس الأمة للمبادرة التشريعية، خاصة ما تعلق بتعديل القوانين في جميع المجالات المقررة للبرلمان، إلا ما تعلق بقانون الميزانية السنوي الذي يحوز أولوية النظر أولاً على مستوى المجلس الشعبي الوطني، مع تخفيف ضوابط إقرار القانون خاصة تلك المتعلقة بتدخل الحكومة في هذه المسألة،

- إقرار نصاب منخفض يسمح لأعضاء مجلس الأمة للمبادرة باقتراحات القوانين، وتخفيف قيود الحكومة الواردة على هذه المسألة،

- تخفيض النصاب المقرر لممارسة أعضاء مجلس الأمة سلطة إخطار المحكمة الدستورية بخصوص الرقابة على دستورية القوانين، ومساواته مع ذلك المقرر للمجلس الشعبي الوطني (08% من عدد الأعضاء على الأقل) حتى تضمن المعارضة ممارسة هذه السلطة في كل حين.

قائمة المراجع:

1- المقالات:

- بولقواس ابتسام، دور نواب وأعضاء البرلمان في إخطار المجلس الدستوري ظل تعديل دستور 2016 –دراسة تحليلية نقدية-، حوليات جامعة الجزائر1، جامعة الجزائر1، الجزائر، المجلد 32، العدد 03، سبتمبر 2018، ص ص. 495-518.

- غربي أحسن، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، نوفمبر 2019، ص ص. 45-64.

- خطاف بوبكر، الإخطار كألية لتعزيز دور المعارضة البرلمانية في الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، جويلية 2020، ص ص. 233-245.

2- الرسائل العلمية غير المنشورة (ماجستير أو دكتوراه):

- نجاوي عبد الحفيظ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، الجزائر 2019-2020.

- خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر 2009/2010.

- مزياني لونس، انتفاء السيادة للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011.

- البرج محمد، آليات الترشح في الانتخابات وأثرها على النظام السياسي في الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2018.

- بوليفة محمد عمران، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسسي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015/2014.

- جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2012-2011.

3- النصوص القانونية:

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور الجزائري لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، الجزائر، المعدل والمتمم سنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016، الجزائر، المعدل والمتمم سنة 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، القانون العضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، الجزائر.
- الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017، الجزائر.
- 4- مواقع الانترنت:

- <https://www.senat.fr/lng/ar/initiative.html>, vue le 20-12-2020. (20 H.41)

- الهوامش:

- 1 - جعفري نعيمة، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان "دراسة مقارنة"، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص 92.
- 2 - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2011-2012، ص 164.
- 3 - بوليفة محمد عمران، البعد التمثيلي لمجلس الأمة ودوره في الاستقرار المؤسساتي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون العام فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015/2014، ص 72.
- 4 - البرج محمد، آليات الترشح في الانتخابات وأثرها على النظام السياسي في الجزائر وتونس، أطروحة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر، 2018، ص 351.
- 5 - المادة 120 من دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، الجزائر.
- 6 - مزياي لونس، انتفاء السيادة للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 66.

- 7 - غربي أحسن، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 04، العدد 01، نوفمبر 2019، ص 55.
- 8 - نفس المرجع السابق، ص 55.
- 9 - محمد البرج، المرجع السابق، ص 354.
- 10 - المادة 144 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم سنة 2020، الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.
- 11 - المادة 41 من القانون العضوي رقم 12-16 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016، الجزائر.
- 12 - نجاوي عبد الحفيظ، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه في القانون العام المعتمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، الجزائر 2019-2020، ص 91.
- 13- <https://www.senat.fr/lng/ar/initiative.html>, vue le 20-12-2020. (20 H.41)
- 14 - غربي أحسن، المرجع السابق، ص 49.
- 15 - خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في تخصص العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر 2009/2010، ص 234.
- 16 - رسالة عرض الأسباب المرفقة بالمشروع التمهيدي للتعديل الدستوري المنشور على الموقع الإلكتروني لرئاسة الجمهورية الجزائرية، <http://constitution.el-mouradia.dz>
- 17 - المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 1996، المعدل والمتمم سنة 2016، الجريدة الرسمية رقم 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- 18 - الجريدة الرسمية للمناقشات في المجلس الشعبي الوطني، عدد 158، مؤرخة في 07 يناير 2020، الجزائر، ص 03
- 19 - المادة 22 من القانون العضوي رقم 12-16 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

- 20 - المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية رقم 49 الصادرة بتاريخ 22 غشت 2017، الجزائر.
- 21 - المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 22 - المادة 139 من الدستور.
- 23 - المادة 23 من القانون العضوي رقم 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 24 - المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.
- 25 - المادة 145 من الدستور.
- 26 - غربي أحسن، المرجع السابق، ص 59.
- 27 - المادة 166 من دستور 1996 الأصلي.
- 28 - المادة 193 من الدستور.
- 29 - المادة 190 من الدستور.
- 30 - المادة 192 من الدستور.
- 31 - خطاب بوبكر، الإخطار كآلية لتعزيز دور المعارضة البرلمانية في الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة باتنة، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، جويلية 2020، ص ص 239-241.
- 32 - بولقواس ابتسام، دور نواب وأعضاء البرلمان في إخطار المجلس الدستوري ظل تعديل دستور 2016 - دراسة تحليلية نقدية-، حوليات جامعة الجزائر1، جامعة الجزائر1، الجزائر، المجلد 32، العدد 03، سبتمبر 2018، ص 499.
- 33 - نفس المرجع السابق، ص 500.
- 34 - نفس المرجع السابق، ص 500.
- 35 - المادة 180 من الدستور.
- 36 - المادة 104 من الدستور.
- 37 - المواد 97، 98، 102، 101، 122، 151، 153 من الدستور.
- 38 - المواد من 108 إلى 112 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.