

## حدود المبادرة التشريعية لمجلس الأمة الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة

2020 و 2016

The limits of the legislative initiative of the Algerian Council of the Nation after the constitutional amendment of 2016 and 2020

عبد العالي حفظ الله<sup>\*1</sup>

<sup>1</sup> كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي،

abdellali.hafdallah@univ-msila.dz

تاريخ التسليم: 2022/5/31 تاريخ التقييم: 2022/6/6 تاريخ القبول: 2022/7/3

### Abstract

In the context of the major changes brought about by the constitutional amendment of 2016 in order to create balances between state institutions and its stability, the recommendations calling for giving the council of the nation a greater role in the field of the legislative function were responded to, declaring a qualitative leap in achieving a real participatory democracy, which was reinforced and affirmed by the constitutional founder. Algeria through the latest constitutional amendment of 2020.

Returning to the most important results of this research paper, we find that the constitutional founder approved for the second chamber in the 2016 and 2020 amendments the exclusive initiative of the legal text in specific areas that represent the legislative initiative of the council of the nation, and this is after it was excluded and excluded from the legislative initiative for the aforementioned considerations represented in: Exclusion as a result of a conflict The articles of the constitution, as well as exclusion as a result of technical justifications, however, the authority approved by the constitutional founder of the members of the National Assembly in the field of initiating legislation was not absolute, as the Algerian constitutional founder surrounded it with a number of restrictions that it responds to.

Keywords : Legislation, Legislative initiative, Council of the Nation, Initiative Field, Initiative Controls.

### المخلص

في إطار التغييرات الكبيرة التي أحدثها التعديل الدستوري لسنة 2016 في سبيل إحداث توازنات بين مؤسسات الدولة واستقراره، فقد تم الإستجابة للتوصيات المطالبة بإعطاء دور أكبر لمجلس الأمة في مجال الوظيفة التشريعية، معلنا قفزة نوعية في تحقيق ديمقراطية تشاركية حقيقية، وهو ما عززه وأكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

فبالعودة إلى أهم نتائج هذه الورقة البحثية نجد أن المؤسس الدستوري أقر للفرقة الثانية في تعديل 2016 و 2020 بحصرية المبادرة بالنص القانوني في مجالات محددة تمثل مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة، وهذا بعدما كان مبعدا ومقصى من المبادرة التشريعية للإعتبارات السابق ذكرها والمتمثلة في: الإقصاء نتيجة لتعارض مواد الدستور وكذا الإقصاء نتيجة للمبررات التقنية، غير أن السلطة التي أقرها المؤسس الدستوري لأعضاء مجلس الأمة في مجال المبادرة بالتشريع جاءت غير مطلقة، فقد أحاطها المؤسس الدستوري الجزائري بجملة من القيود التي ترد عليها.

الكلمات المفتاحية: التشريع، المبادرة التشريعية، مجلس

الأمة، مجال المبادرة، ضوابط المبادرة.

\*المؤلف المراسل: عبد العالي حفظ الله، الإيميل:

abdellali.hafdallah@univ-msila.dz

## 1. مقدمة:

لقد تبنى المؤسس الدستوري من خلال دستور 1996 مبدأ البيكاميرالية، من خلال نصه على وجود مجلس ثان هو مجلس الأمة بصلاحيات أوردتها نصوصه، هاته المؤسسة الدستورية التي كثر حولها الجدل قبل وبعد تأسيسها، بين مؤيد ومرحب بوجودها إذ يراها إضافة ودعامة كبيرة للعمل التشريعي، وبين متوجس ومتسائل باحث عن ما ستضيفه هاته المؤسسة لعمل تشريعي أسس ولم يفعل أصلا في ظل التعددية السياسية، وبين معارض يرى أن وجودها لن يعكس إلا عدم الفعالية بل أكثر من ذلك لن يكون إلا أداة للتعطيل.

ونظرا لأهمية المبادرة التشريعية فإن الدساتير هي التي تحدد السلطات التي لها صلاحية القيام بهذا العمل، واختلقت الأنظمة السياسية في تحديد أصحاب الإختصاص، فمن الدساتير ما جعلتها حkra على السلطة التشريعية بمنعها عن السلطة التنفيذية، ومنها ما جعلتها من الإختصاص الحصري للسلطة التنفيذية، ومنها ما يجعلها حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وقد اختلقت الدول في مدى تمتع الغرفة الثانية بالحق في المبادرة بالنص القانوني، و الجزائر من الدول التي حرمت الغرفة الثانية عند تأسيسها من المبادرة بالقوانين، حيث أن المؤسس الدستوري حرم مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع طيلة عقدين من الزمن ولم يقر بهذا الحق إلا بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2016، كما أن إقرار المؤسس الدستوري للغرفة الثانية بالمبادرة التشريعية لم يكن مطلقا وعاما بل جاء محدودا، حيث أحاطه المؤسس الدستوري بجملة من الضوابط و القيود تمثل في مجملها حدودا للمبادرة التشريعية لمجلس الأمة.

وعليه ومما تقدم بيانه فإن اشكالية الدراسة تتمحور في تساؤل جوهرى مفاده: ما مدى تأثير المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بالحدود المرسومة من طرف المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديلي 2016 و 2020.؟

أما عن الأهداف المرجوة من خلال هذه الورقة البحثية فقد تنوعت بين أهداف علمية وأخرى

عملية:

① أهداف علمية: حيث تهدف هذه الورقة البحثية الى التشخيص المعمق والدقيق للوظيفة التشريعية لمجلس الأمة، وذلك بدراسه حدودها وتقييمها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020.

✓ أهداف عملية: فالغرض من هذه الدراسة هو:

① تسليط الضوء على الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في جزئية حدودها.

② محاولة توضيح والإجابة على بعض الإشكالات المطروحة المتعلقة بهذه الوظيفة الهامة والحساسة لا سيما حدودها.

وفي سبيل الإجابة عن الإشكالية المطروحة تم تبني مقاربة منهجية تعتمد على:

✓ المنهج التحليلي: وهذا نظرا لاتصال موضوع الدراسة من الناحية القانونية بعدة نصوص دستورية وتشريعية يتطلب تحليلها، استخدام المنهج التحليلي بين مختلف هذه النصوص لاسيما مواد التعديلين الدستوريين الأخيرين لسنتي 2016 و 2020 والقانون العضوي 16-12 الناظم لعمل غرفتي البرلمان وعلاقتها الوظيفية بالحكومة، وأيضا النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 والتي لها علاقة بموضوع الدراسة.

متبعين في ذلك تقسيما ثنائيا بالتطرق مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 (المبحث الأول)، ثم القيود الواردة على سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة (المبحث الثاني).

2. المبحث الأول: مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016

قيد المؤسس الدستوري مجلس الأمة عند ممارسته سلطة المبادرة بالقوانين بمجالات محددة، (حميد و مرمون، 2020، الصفحة 138) مشترطا في ذلك مجموعة ضوابط لا بد أن تتوفر في المبادرة التشريعية لمجلس الأمة (المطلب الأول)، هذا ولم يكتف المؤسس الدستوري الجزائري بوضع ضوابط تخص المبادرة بالتشريع لأعضاء الغرفة الثانية، بل إضافة الى ذلك وضع قيودا لها تشكل عائقا أمام أعضاءها عند قيامهم بالمبادرة التشريعية، جاعلا بذلك مبادراتهم تعرف ضعفا وتعرضها العديد من القيود، (أوصيف، 2002، الصفحة 236) مشكلة بذلك نطاقا للمبادرة التشريعية لمجلس الأمة (المطلب الثاني).

1.2 المطلب الأول: ضوابط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنتي 2016 و 2020

جاء في المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، أي أن إقتراح القوانين من طرف البرلمان هو حق دستوري، بإعتبار أن التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان كقله المؤسس الدستوري، (تونصير، 2016، الصفحة 161) لكن هذه السيادة جاءت محاطة بمجموعة ضوابط، (بوسعدية، 2020، الصفحة 266) تنقسم الى ضوابط شكلية (الفرع الأول)، وضوابط موضوعية (الفرع الثاني).

1.1.2 الفرع الأول: الضوابط الشكلية:

أوجب المؤسس الدستوري جملة من الضوابط الشكلية الواجبة التوافر لقبول إقتراح أي قانون، كأن يودع إقتراح القانون لدى مكتب المجلس من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من موقعي هذا الإقتراح وهذا بموجب المادة 66 من النظام الخالي لمجلس الأمة لسنة 2017، ويجب أن يكون إقتراح القانون محررا باللغة العربية في شكل مواد، مرفق بعرض الأسباب عملا بأحكام المادة 67 منه.

أي أن المؤسس الدستوري ايمانا منه بحساسية العمل التشريعي وصعوبته أحاطه بهذه الضوابط الشكلية، وهي نفسها التي تم نص عليها في القانون العضوي 16-12 بالنسبة لكل مشروع أو مقترح قانون بموجب المادتين 19 و 20 منه. ويعد هذا الإجراء الشكلي الوحيد الذي تخضع له كل مشاريع واقتراحات القوانين على حد سواء. (جحيقة، 2012، الصفحة 59)

وعليه فهذا الضابط الشكلي الذي يفرض وجوب تحرير الإقتراح في شكل مواد تحترم فيها الصياغة القانونية يحتم على أعضاء مجلس الأمة أن تكون على دراية واسعة في الميدان القانوني، وهي صفة ليست متوفرة في معظم أعضاء مجلس الأمة إذا لايشترط في هؤلاء عند الترشح أي مستوى علمي أو تكويني أو قانوني، (جحيقة، 2012، الصفحة 61) وهو الأمر الذي يجب أن تتدخل فيه درجة وثقافة وتكوين النواب. (خرياشي، 2013، الصفحة 265).

#### 2.1.2 الفرع الثاني: الضوابط الموضوعية:

بالإضافة الى الضوابط الشكلية أوجب المؤسس الدستوري الجزائري خضوع أي إقتراح قانون من طرف أعضاء مجلس الأمة الى مجموعة ضوابط تتمثل في:

1- أن يكون الإقتراح جماعي بتقديمه من طرف عشرون (20) عضوا وهو ما نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 136، وأكد عليه القانون العضوي 16-12 في مادته 22. ويلاحظ هنا أن المؤسس الدستوري واصل الإعتماد في الإقتراح على المبادرات الجماعية

التي عرفت في كل الدساتير ما عدا دستور 1963. (أوصيف، 2002، الصفحة 236).

2- أن لا يكون إقتراح القانون خارج المجالات المحددة دستوريا في المادة 136 والمادة 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فبالعودة الى النص الدستوري للمادة 112 من التعديل الذي جاء فيه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون غرفتين، وهما المجلس الشعبي ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه ". وعليه فإننا نجد أن ظاهر هذه المادة يوحي أن أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني يتمتعون بنفس الصلاحيات بخصوص المبادرة التشريعية وذلك في الميادين المنصوص عليها في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري، (جحيقة، 2012، الصفحة 71).

غير أن المادة 136 منه في فقرتها الثانية جاءت مستدركة ومقيدة ومقيدة لما أوردته المادة 112 حيث حصرتها في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

3- أن لا يكون مضمون الاقتراح يمس أو يمثل مضمون مشروع أو اقتراح قانوني تجري دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من إثني عشر (12) شهرا وهذا طبقا للمادة 23 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر.

2.2 المطلب الثاني: نطاق المبادرة التشريعية لمجلس الأمة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016  
إن ضوابط المبادرة التشريعية لمجلس الأمة السابق ذكرها جعلت للمبادرة التشريعية نطاقا محصورا وليس مطلقا (الفرع الأول)، وهذا النطاق المحصور للمبادرة التشريعية لمجلس الأمة في مجالات محددة دون غيرها له مبرراته (الفرع الثاني).

1.2.2 الفرع الأول: حصرية مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة:

تجدر الإشارة الى أن صلاحية المبادرة للغرفة الثانية في النظم التي تتبنى نظام الثنائية المجلسية تختلف من دولة الى أخرى، (الجنابي، 2017، الصفحة 109) فقد كرس بعضها توازن بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية منها الدستور الفرنسي لسنة 1958 وكذا الدستور المغربي لسنة 2011، (حجاب، 2014/2015، الصفحة 147) أما المؤسس الدستوري الجزائري فقد حصر مجال المبادرة التشريعية لمجلس الأمة في مجالات محددة. (صوادقية، د س ن، الصفحة 230).

فبالرجوع الى نص المادة 137 منه نجدها قد حولت لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ليستأنف هو العمل التشريعي عندما يقدم اقتراحات قوانين ضمن هذه المجالات، (سعودي، 2019، الصفحة 453) أو عندما تقدم الحكومة مشاريع قوانين ضمن هذه المجالات أيضا، (قرلان، 2020، الصفحة 123) وبالتالي وبمفهوم المخالفة فإن باقي المجالات المنصوص عليها في المادة 140 والمادة 141 من الدستور لا يمكن لمجلس الأمة المبادرة فيها، (عمير، 2016، الصفحة 122) بل هي من اختصاص المجلس الشعبي الوطني مما نتج عنه انعدام في التوازن بين غرفتي البرلمان في النظام الجزائري، لأن المبادرة الممنوحة للنواب هي في جميع الحالات الممنوحة للبرلمان أما أعضاء مجلس الأمة فمجال مبادرتهم بالتشريع محدد ومحصور. (شبلي، 2016، الصفحة 30)

وإذا كان التعديل الدستوري حدد وبصفة حصرية وليس على سبيل المثال المواضيع التي يستطيع أعضاء المجلس المبادرة فيها بالقوانين وهي التنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي والتهيئة العمرانية، فالحقيقة أن الدستور لم يفصل في هذه المواضيع حيث أنه لم يحدد الموضوعات أو الأمور التي تدخل تحت كل فئة من الفئات الثلاثة في القوانين. (بوزيد، 2016، الصفحة 40)

2.2.2 الفرع الثاني: أفضلية نواب المجلس الشعبي الوطني على أعضاء مجلس الأمة في مجال المبادرة:

إن المؤسس الدستوري الجزائري لم يوازن بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية، حيث منح نواب المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة في جميع المجالات المخصصة للبرلمان المنصوص عليها في الدستور وهذا عملا بأحكام المادتين 140 و 141 من القانون 16-01، وبالمقابل قصر مجال المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة في مجال التنظيم المحلي والتهيئة والتعمير والتقسيم الإقليمي وذلك طبقا للمادة 144 من التعديل الدستوري الأخير. (كايس، 2016، الصفحة 13).

وبهذا الحصر يكون المؤسس الدستوري قد قام بإعطاء أفضلية لنواب المجلس الشعبي الوطني على حساب أعضاء مجلس الأمة، (دايم، 2016، الصفحة 308) لكن من وجهة نظر ثانية نجد أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي اقرار نقاط اختلاف بينهما في ممارسة الإختصاصات التشريعية وإلا سيطرح الإشكال مجددا حول جدوى وجود غرفة ثانية طالما هي ستمارس ذات الإختصاصات المخولة للغرفة الأولى. (عمير، 2016، الصفحة 123)

وعليه فرغم إقرار المؤسس الدستوري لمجلس الأمة بإقتراح القوانين وهو أمر إيجابي إلا أن تحديد وحصر المجالات فيه إجحاف في حق أعضاء مجلس الأمة، نظرا لأن هذه المجالات الثلاث المحدد لا يتم التشريع فيها بصفة مستمرة على عكس المجالات الأخرى، كما أنه لا مبرر لهذا التحديد كون أعضاء مجلس الأمة في البرلمان حالهم في ذلك حال النواب فلما التمييز؟. (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ( أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام)، 2016/2017، الصفحة 167).

وبذلك فقد انقسم رجال القانون بين مؤيد ومعارض لهذه المفاضلة بين الغرفتين في مجال المبادرة التشريعية، فالمؤيدون لهذا الوضع يرون أن المجلس الشعبي الوطني يمثل سيادة الشعب ويعبر عن رأيه وبالتالي لا يمكن مساواته بمجلس الأمة الذي لا يحظى بهذه الصفة، وأما المعارضون لهذه المفاضلة فيرون أنه ما من جدوى من انشاء غرفة برلمانية ثانية لا تمارس وظيفة تشريعية كاملة. (جحيقة، 2012، الصفحة 75).

### 3. المبحث الثاني: القيود الواردة على سلطة المبادرة التشريعية لمجلس الأمة

رغم أن المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري الأخير أحاط المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة بمجموعة ضوابط شكلية وموضوعية، (سعودي، 2019، الصفحة 454) إلا أنه لم يكتفي بذلك، فقد أورد جملة من القيود التي ترد على هذه المبادرة وتحد من سيادته في اقتراح القانون، تتمثل في إعتراض الحكومة على النص وتقييده ماليا (المطلب الأول)، أما القيد الثاني فيتمثل في تدخل وهيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة (المطلب الثاني).

#### 1.3 المطلب الأول: عدم معارضة الحكومة للإقتراح وتقييده ماليا

إن المؤسس الدستوري من جهة أعطى لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين الى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، لكنه من جهة ثانية قيد هذا الحق بوجود عدم اعتراض الحكومة على الإقتراح (أوصيف، 2002، الصفحة 236) (الفرع الأول)، ولعل أكبر عائق أمام المبادرة التشريعية للأعضاء هو القيد المالي (الفرع الثاني).

#### 1.1.3 الفرع الأول: إعتراض الحكومة على المبادرة التشريعية:

نص القانون العضوي 16-12 في مادته 24 على أنه " يبلغ الى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله الى الحكومة التي تبدي رأيها لمكتب مجلس الأمة خلال أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ "، وقد جاء القانون العضوي 16-12 في مادته 24 فقرة 02 أكثر دقة من سابقه القانون 99-02 الملغى في مادته 25 فقرة 02 حيث وضح أن الحكومة تبدي رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ، في حين أن المادة 25 في فقرتها 02 من القانون العضوي 99-02 لم توضح من أي تاريخ يبدأ إحتساب أجل الشهرين. (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ) أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، (2016/2017، الصفحة 151).

وفي حالة عدم ابداء الحكومة رأيها عند انقضاء أجل شهرين يتم إحالة اقتراح القانون من قبل رئيس مجلس الأمة على اللجنة المختصة لدراسته عملا بأحكام المادة 24 الفقرة 03 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر، ويعتبر أجل الشهرين مدة طويلة نوعا ما قد تضع معها الحكمة من اقتراح القانون الذي مثلا جاء ليعالج أمور مستعجلة، (أوصيف، 2002، الصفحة 237) وبذلك تكون السلطة التنفيذية بطريق غير مباشر قد أفرغت إقتراح النواب من محتواه، (ثامري، 2005/2006، الصفحة 100) وحتى في حالة القبول تعتبر مدة الشهرين طويلة نسبيا لأنها تؤدي إلى تأخير دراسة هذه الإقتراحات نتيجة تأخر الحكومة في الرد وهو ما من شأنه تأخير عرض هذه الإقتراحات على اللجنة المختصة في حالة قبولها. (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ) أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، (2016/2017، الصفحة 151)

وفي هذا السياق يرى الأستاذ الدكتور سعيد بو الشعير أن الممارسات السابقة للحكومة إتجاه المجلس الشعبي الوطني والمتمثلة في عدم الرد على المبادرة التشريعية سيتواصل حتما مع مجلس الأمة، نظرا لعزوف رئيسي غرفتي البرلمان عن استعمال الصلاحيات المخولة لهما قانونيا خاصة تلك المنصوص عليها في المادة 24 من القانون العضوي 16-12 من خلال عدم مواصلة الإجراءات التشريعية حيث يكون مآل المبادرة البرلمانية الحفظ في الأدرج.

2.1.3 الفرع الثاني: القيد المالي على المبادرة التشريعية: تجدر الإشارة أولا إلى أن المبدأ العام في بداية الأمر كان ينص على أن التشريع في المجال المالي هو إختصاص أصيل للبرلمان الذي يمثل إرادة الشعب والأمة، غير أن التحولات التي شهدتها الدول الليبرالية بعد الحرب العالمية الثانية أدت الى تراجع الدور التشريعي للبرلمان في هذا المجال مقابل استئثار وهيمنة للسلطة التنفيذية من خلال دسترة القيود المالية على المبادرة التشريعية، (جحيقة، 2012، الصفحة 102) ولم تخرج الجزائر



عن هذا الإطار حيث نصت على هذا القيد في دستورها لسنة 1976 (المادة 149)، 1989 (المادة 114).

وقد واصل المؤسس الدستوري اعتماد القيد المالي على المبادرة التشريعية في التعديل الدستوري لسنة 2016 في مادته 139 التي جاء فيها " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها"، وهو ما أكدته من خلال الماد 147 من تعديل 2020.

وهو ما أكد عليه القانون العضوي 16-12 في مادته 22 الفقرة الثانية التي نصت على أنه " لا يقبل أي اقتراح قانون يكون مخالفا للشروط المنصوص عليها في الدستور، لاسيما المادة 139 منه"، وهذا القيد المالي هو قيد مفروض على المبادرة التشريعية لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة دون الحكومة، (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ( أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام)، 2016/2017، الصفحة 158) بإعتبار أنه لو كان القصد غير ذلك لورد " لا تقبل المبادرة بالقوانين" حتى يكون الخطاب عاما وموجها للسلطتين التشريعية والتنفيذية معا. (ياهو، 2013، الصفحة 43)

ولعل الغاية من ذلك قطع الطريق على النواب أمام أي محاولة لإبتزاز الحكومة لأن وضع إجراءات من شأنها تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات تستلزم إتخاذ تدابير للتغطية عن العجز المالي، الأمر الذي قد يتسبب في معارضة الرأي العام. (أوصيف، 2002، الصحة 237) ومما سبق فإن المادة 139 تجمد نهائيا اقتراحات القوانين بإعتبار أنه يستحيل وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية خاصة إذا ما تعلق بالدولة وتسييرها، (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ( أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام)، 2016/2017، الصفحة 159) وبالتالي فإن النواب لا يستطيعون المبادرة إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن تمرير أي اقتراح قانون إلا إذا غضت الحكومة النظر عنه، (رابحي، 2005/2006، الصفحة 293) ومنه يكون الشرط الوارد في المادة 139 مقلدا بشكل كبير من حظوظ البرلمان في ممارسة سيادته في المجال المالي ولو أن هذا التحديد لم يكن من ابتداء المؤسس الدستوري الجزائري، بل هو قاعدة عامة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة.

وعليه فإنه يتحتم على النواب إثبات أن اقتراحاتهم لا تتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العمومية والهدف من ذلك هو الحفاظ على الميزانية بإعتبارها الترجمة الرقمية لعمل

الحكومة، (عمير، 2016، الصفحة 93) مما يؤكد أن المبادرة بالقانون من طرف النواب في المجال المالي تخرج عن نطاق المجال التشريعي المكفول دستوريا للبرلمان، وتبقى من الإختصاصات الحصرية للحكومة التي لها أن تنظمها في شكل مشاريع قوانين يكون فيها للبرلمان فرصة الإطلاع عليها ومناقشتها وتكوين قناعة بصدها.

وبذلك يكون القيد المالي المفروض على المبادرة التشريعية بمثابة مقصلة تعدم فيها اقتراحات القوانين، (خرباشي، 2013، الصفحة 267) هذا من جهة ومن جهة أخرى هناك من يؤيد إعمال هذا القيد لتفادي الإقتراحات الشعبية التي يلجأ إليها البعض عند إقتراح الإستحقاقات الإنتخابية من أجل تجديد العهدة، (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ) أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام، 2016/2017، الصفحة 160) وهو ما أيده الأستاذ مسعود شيهوب الذي يرى أن الهدف من الشرط المادي المدرج في الدساتير هو الحفاظ على التوازن المالي للدولة، وتجنب إعادة دراسة الميزانية، (شيهوب، 2013، الصفحة 99) ولعل أهم ما يبرر وجود القيد المالي على المبادرة التشريعية مرده قلة خبرة ودراية النواب والأعضاء بتقنيات إعداد النصوص ونقص المعطيات لديهم لبعض القضايا. (بوحميده، 2008، الصفحة 129)

2.3 المطلب الثاني: مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال مجلس الأمة وألوية مشاريعها على المبادرة التشريعية لأعضاء المجلس

إن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الأخير وكذا القانون العضوي 12-16 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتهما ببعضهما وبالحكومة إضافة الى وضعه للقيود السابق ذكرها المتمثلة في إمكانية الإعتراض من طرف الحكومة والقيد المالي على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة قد أضاف قيودا آخرا عليها تمثل في وجوب مشاركة الحكومة لمجلس الأمة في ضبط جدول الأعمال، (آيت سي معمر، 2016، الصفحة 189) وهو ما يعني ويؤدي الى هيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة (الفرع الأول)، وبالتالي منح الأولوية لمشاريع الحكومة على حساب المبادرة التشريعية لأعضاء (الفرع الثاني).

1.2.3 الفرع الأول: هيمنة الحكومة على جدول أعمال مجلس الأمة:

يعد أمر تحديد المواضيع الأجدى بالدراسة في كل دورة برلمانية على مستوى كل غرفة من البرلمان أمر بالغ الأهمية، حيث يعد جدول أعمال الدورة البرلمانية مفتاح نشاطها البرلماني، (بيدايير، 2016/2017، الصفحة 64) فسلطة مجلس الأمة في المناقشة والتصويت على القانون

تتحدد بمقدار حريته في ضبط رزنامة أعماله وإدارة جلساته على مستوى اللجان أو على مستوى المجلس ككل. (خرياشي، 2013، الصفحة 281)

فضبط جدول الأعمال هو تحديد المواضيع التي تكون محل دراسة ونقاش وتصويت من طرف أعضاء مجلس الأمة حيث تعده هيئة الرؤساء عملا بأحكام المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وبهذا الخصوص ينص القانون العضوي 16-12 في قسمه الأول من فصله الثالث المتضمن العلاقات الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، (بومحداف، 2021/2022، الصفحة 235) على أنه يجتمع مكتبا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي أو مقر مجلس الأمة بالتداول في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة طبقا للمادة للقانون 16-12، (كتاب و ولد علي، د س ن، الصفحة 09) وبإستقراء هذا النص يتبين لنا مدى هيمنة الحكومة على جدول أعمال غرفتي البرلمان بحيث لا يمكن ادراج أي نقطة دون الموافقة المسبقة للحكومة عليها، هذا ولا يقتصر تحكم الحكومة في جدول الأعمال بل يتعداه الى جلسات المجلس، فلا يمكن لمكتب المجلس ضبط جلساته العامة دون إستشارة الحكومة وهذا عملا بأحكام المادة 17 من القانون العضوي 16-12.

وعليه فتدخل الحكومة ومشاركتها في تحديد وضبط أشغال جدول أعمال مجلس الأمة يعد في حد ذاته قيادا يحد من حرية المبادرة التي يقدمها أعضاء مجلس الأمة، الأمر الذي يجعل غرفتي البرلمان في موقف ضعيف لأن تحديد جدول الأعمال وضبطه هو ترجمة حقيقية إما لتحكم البرلمان في تنظيم أعماله وإما لخضوعه. (دايم، مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ( أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام)، 2016/2017، الصفحة 281)

وعليه فتحكم الحكومة في تسجيل المبادرات التشريعية في جدول أعمال البرلمان ومن ثمة جدول أعمال مجلس الأمة يظهر حقيقة مفادها تحكم السلطة التنفيذية في العمل التشريعي من بدايته وبالتالي عرقلة أي مبادرة برلمانية، (ضريفي و لجلط، 2020، الصفحة 35) حيث يكون للحكومة فرصة لتقديم الموضوعات التي لا تلقى معارضة من طرف أعضاء البرلمان وتجعلها في مقدمة جدول الأعمال، بينما تؤخر الموضوعات التي تتوقع بأنها سوف تصطدم بمعارضة أعضاء البرلمان وتجعلها في آخر جدول الأعمال حتى تتجنب هذه المعارضة، ومنه تؤجل عرضها الى حين ضمان الوقت المناسب لتمريرها. (أوصيف،، 2002، الصفحة 253).

2.2.3 الفرع الثاني: أولوية مشاريع الحكومة على حساب المبادرات التشريعية لأعضاء مجلس الأمة: إن النص الدستوري للمادة 112 القاضي بأن السيادة في إعداد القوانين من صلاحيات

البرلمان بغرفتيه، سرعان ما يتأثر من خلال تقييده بإجراءات تجعل الأولوية دائما لدراسة مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة على حساب إقتراح القوانين المقدمة من نواب وأعضاء الغرفتين. (بن سونة، 2018، الصفحة 417)

فبإستقراء نصي المادتين 15 و 16 من القانون العضوي 16-12 الناظم لغرفتي البرلمان وعملهما وعلاقتها ببعضهما وبالحوكمة يتبين أن ترتيب دراسة المبادرات التشريعية على مستوى مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني من صلاحيات الحكومة وهذا في المجالات العادية، (حقيقة، 2012، الصفحة 154) كما يمكن للحكومة أن تدرج مشاريع قوانين لإقرارها أثناء الدورة دون أن تسجل في جدول الأعمال في الحالة المستعجلة طبقا للمادة 16 من القانون العضوي 16-12 السابق الذكر، حيث أنه زيادة على حق الأولوية الممنوحة للحكومة في ترتيب جدول أعمال الدورة البرلمانية قبل بدايتها مع مكتب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

فإن القانون العضوي 16-12 أعطى امتياز آخر للحكومة خلال انعقاد دورة البرلمان، بحيث يمكن لها التصريح بإستعجال مشروع قانون أودع خلال الدورة ويُدْرَج في جدول أعمال الدورة الجارية، (معمر، 2004، الصفحة 33) وبالتالي يظهر تدخل الحكومة وتفوقها في أحد أهم وسائل عمل البرلمان وهو جدول الأعمال، مما ينقص من سيادة البرلمان ومكانته كمؤسسة ممثلة للإرادة الشعبية والتي يفترض أنها سيدة أعمالها. (أوصيف، 2002، الصفحة 252)

ويفهم المخالفة يكون كل اقتراح قانون مقدم من طرف أعضاء مجلس الأمة غير ممكن البرمجة في جدول الأعمال إلا بتحقق شرطين هما ضرورة موافقة الحكومة على ادراجها في الدورة البرلمانية من جهة وعدم وجود مشاريع قوانين للحكومة تغطي الدورة من جهة أخرى، (بولشعير، 2013، الصفحة 231) كما تعتبر حجة الإستعجال الممنوحة للحكومة حجة فضفاضة تمكنها من ادراج مواضيع جديدة خلال المناقشات غير مدرجة في الإجتماع التنسيقي وذلك على حساب مبادرة أعضاء مجلس الأمة وهو ما من شأنه أن يولد الإمتعاض لدى بعض أعضاء الغرفتين والشعور بعدم الجدوى لا من حضور الجلسات ولا من المناقشة، حيث أن احساس النواب بعدم قدرتهم على الدفاع عن اقتراحات القوانين التي يقدمونها على الأقل يقتل روح المبادرة لديهم ويجعلهم أكثر سلبية، ففائد الشيء لا يعطيه وفي هذا تأثير سلبي على مستوى ومرود النقاش. (خرباشي، 2013، الصفحة 236).

4. خاتمة:

ختاما لما سبق بيانه من خلال هذه الورقة البحثية يمكن القول أنه رغم انشاء المؤسس الدستوري لمجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية، إلا أنه أقصاه من المساهمة في المراحل الأولى لصياغة التشريع المتمثلة في المبادرة التشريعية، وذلك راجع لتعارض مواد الدستور من جهة ونتيجة للمبررات التقنية من جهة ثانية، وقد ظل الأمر على هذا الحال لغاية صدور التعديل الدستوري لسنة 2016.

فموجب القانون 16-01 المتضمن التعديل الدستوري أسس المؤسس الدستوري الجزائري لمرحلة جديدة مليئة بالإصلاحات للمنظومة القانونية الوطنية، وعليه جاء بالإعتراف بحق المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، غير أن هذا التأهيل لا يمكن أن يتعدى المجالات الثلاث المتمثلة في: التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، وهو مأكد عليه من خلال التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

ولم يكتفي المؤسس الدستوري الجزائري بتحديد مجال المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، بل وضع لها زيادة على ذلك مجموعة ضوابط وجملة من القيود، وهو الأمر الذي يؤثر على المبادرة التشريعية للأعضاء. ومن أجل التدارك حول المؤسس الدستوري للغرفة الثانية صلاحية حق التعديل وذلك بإشراك منه لها في المساهمة في التشريع، غير أن صلاحية مجلس الأمة في التعديل تختلف باختلاف مسار انطلاق المبادرة التشريعية.

من خلال هذه الدراسة تم التوصل الى جملة من النتائج تتلخص فيما يلي:

- ① إعادة المؤسس الدستوري لهيكله نمط المؤسسات الدستورية من خلال منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة التشريعية.
- ② المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة جاءت محصورة في ثلاث مجالات فقط هي: التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ومحاطة بجملة من الضوابط والقيود.
- ③ تغير مسار العمل التشريعي حيث يصبح المسار من الغرفة الثانية الى الغرفة الأولى إذا كانت المبادرة التشريعية مجسدة في مشروع قانون يخص المجالات الثلاث مجالات السابق ذكرها، حيث يودع الوزير الأول مشروع القانون المتضمن لتنظيم محلي أو تهيئة إقليم أو تقسيم إقليمي مكتب مجلس الأمة، وهنا يملك هذا الأخير حق التعديل المباشر خارج آلية اللجنة المتساوية الأعضاء.
- ④ تأكيد المؤسس الدستوري من خلال التعديل الأخير أفضلية المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة، من خلال وضعه لقيود على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وحرمانهم

من حق التعديل المباشر خارج آلية اللجنة المتساوية الأعضاء إذا تعلق الأمر بمبادرة تشريعية خارج المجالات الثلاث الحصرية له.

وعليه ولتعزيز الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة توصلنا الى جملة من المقترحات نوردها

فيما يلي:

- ① الموازنة بين دراسة مشاريع القوانين والمبادرات التشريعية وذلك من خلال المساواة بين الحكومة وغرفتي البرلمان بخصوص ضبط جدول أعمال كل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني.
- ② خلق توازن بين غرفتي البرلمان بمنح أعضاء مجلس الأمة حق إقتراح القوانين خارج المجالات الثلاث المحددة له وفي كل المجالات المنصوص عليها .
- ③ التقليل من القيود الموضوعية على المبادرة التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وذلك من خلال تخفيض العدد المطلوب لقبول إقتراح القانون من عشرون (20) عضوا الى (10) أعضاء، وذلك مراعاة للتفاوت في عدد الأعضاء بين الغرفتين، وهو ما من شأنه زيادة مساهمة الغرفة الثانية في المبادرات التشريعية.
- ④ توسيع الأجال الممنوحة لمجلس الأمة للمصادقة على قانون المالية، لأن أجل العشرون يوما الممنوحة له لا تكفي لدراسة المشروع، وهذا ما يجعل المطالبة بتقديم تاريخ عرض مشروع قانون المالية للغرفتين الى منتصف السنة على غرار معظم التشريعات.

5. قائمة المراجع:

- أحسن رابحي. (2006/2005). مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري ( أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون) . الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- ابراهيم تونصير. (2016). تكوين مجلس الأمة وصلاحياته التشريعية في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الحقيقة .
- أميمة بومحذاف. (2021/2022). النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر ( أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الطور الثالث في القانون، تخصص: مؤسسات دستورية وإدارية) . بسكرة، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر .
- إيمان آيت سي معمر. (2016). الغرفة الثانية في دساتير بلدان المغرب العربي ( الجزائر - المغرب - تونس )، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية) 2. الجزائر، الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة.

- خالد شبلي. (أكتوبر، 2016). حق مجلس الأمة في التعديل. *مجلة الفكر البرلماني*، العدد 39.
- خير الدين بن سونة. (2018). التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي. *مجلة صوت القانون*، العدد 02.
- سعاد عمير. (أكتوبر، 2016). دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011. *مجلة العلوم القانونية والسياسية*، العدد الرابع عشر.
- سعيد أوصيف. (2002). تدهور المعيار التشريعي في النظام القانوني الجزائري (مذكرة ماجستير، فرع الإدارة والمالية). الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
- سعيد بوالشعير. (2013). النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية والمراقبة - الجزء الرابع، الطبعة الثانية. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- سليمة قزلان. (2020). الإرتقاء بالدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لـ 2016\_دراسة تحليلية لنص المادة 136. *مجلة التراث*، العدد الأول.
- شريف كايس. (18 أبريل، 2016). تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية. منشورات مجلس الأمة .
- عبد القادر إيدايير. (2016/2017). تطور نظام الغرفتين في النظام القانوني الجزائري (مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه في القانون، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية). الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر.
- عطاء الله بوحميده. (2008). النصوص القانونية من الإعداد الى التنفيذ. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- عقيلة خرباشي. (2013). مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري. الجزائر: دارالخلدونية.
- عماد حميد، و موسى مرمون. (2020). الدور التشريعي لمجلس الأمة في حماية حقوق الإنسان في ظل الأنظمة البيكاميرالية. *مجلة التراث*، المجلد العاشر.
- عمر ثامري. (2005/2006). سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري (رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية). الجزائر: جامعة الجزائر.
- لزهاري بوزيد. (18 أبريل، 2016). التعديل الدستوري 07 فيفري 2016 وانعكاساته على مجلس الأمة. منشورات مجلس الأمة .

- لوناسي جحيقة. (2012). السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996 (أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون). الجزائر: كلية الحقوق، جامعة مولود معمري.
- محمد السعيد بوسعيدة. (2020). مسار المؤسسة التشريعية في الجزائر من البرلمان الثوري إلى البرلمان ذي الغرفتين\_دراسة تاريخية نقدية للعمل البرلماني، الطبعة الأولى. الجزائر: دار البلاغة للطباعة والنشر والتوزيع.
- محمد ياهو. (2013). العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في اطار دستور 1996 (مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة). الجزائر، تيزي وزو: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري .
- مسعود شيهوب. (2013). المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية. مجلة الوسيط، الجزائر ، العدد 10.
- نادية ضريفي، و فواز لجلط. (أكتوبر، 2020). التشريع بأوامر بين ضمان الإستمرارية وهيمنة رئيس الجمهورية. مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، العدد الثالث.
- ناصر كتاب، و تاكفاريناس ولد علي. (د س ن). المعالجة المستحدثة للسلطة التشريعية في ظل التعديل الدستوري الأخير. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، الجزائر ، العدد 04.
- نجم عبود فيصل الجنايبي. (2017). نظام المجلسين في النظم الدستورية الحديثة وتطبيقاته "دراسة مقارنة"، ط 1. الأردن: دار الأيام للنشر والتوزيع.
- نسيم سعودي. (2019). الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة، الجزائر ، العدد 11.
- نصر الدين معمري. (2004). التشريع عن طريق المبادرة. مجلة النائب الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني ، العدد 04.
- نوال دايم. (جانفي، 2016). الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016. مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي بالنعامة ، العدد الثالث.
- نوال دايم. (2016/2017). مدى التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري ( أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم تخصص قانون عام). تلمسان، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان.
- هاني صواقية. (د س ن). مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016. مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ، العدد الثالث عشر.



- ياسين حجاب. (2014/2015). الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي - دراسة مقارنة ( مذكرة ماجستير، تخصص قانون دستوري) . بسكرة، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر .