

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



عنوان المذكرة

الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في ظل دستور 1996

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

إشراف الأستاذ:

- لرقم رشيد

إعداد الطالبين:

- بوالشعير نجاح

- بوملطة نورة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
د- سليمان السعيد	أ- محاضر (ب)	جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	رئيسا
د- لرقم رشيد	أ- محاضر (ب)	جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	مشرفا ومقررا
د- عزوزي عبد المالك	أ- محاضر (ب)	جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -	ممتحنا

السنة الجامعية: 2017م - 2018م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا

عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

الآية 32 سورة البقرة.

باللغة العربية:

ج: الجزء.

ج . ر: جريدة رسمية.

د . م . ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ص: صفحة.

ص . ص: من صفحة إلى صفحة.

ط: الطبعة.

ر . ت . د / م د: رأي في التعديل الدستوري/ المجلس الدستوري.

ر . ن . د / م د: رأي في النظام الداخلي لمجلس الأمة/ المجلس الدستوري.

باللغة الأجنبية:

ED : Edition.

L.G.DJ : Librairie Général du Droit et de Jurisprudence.

P :Page.

R.d.p : Revue de droit public.

شكر وعرفان

نتقدم بالشكر والتقدير لأستاذنا الفاضل الدكتور لرقم رشيد
الذي أشرف على مذكرتنا هذه وأمدنا بنصائحه وتوجيهاته
طيبة مدة إنجاز هذا العمل.

كما لا يفوتنا في هذا المقام أن نتقدم بالشكر والامتنان
الكبير لأعضاء لجنة المناقشة، الأستاذ الدكتور سليمان
السعيد، والأستاذ الدكتور عزوزي عبد المالك على تفضلهم
بقبول فحص وتدقيق هذه المذكرة.

الشكر أيضا موصول لكل أساتذتنا الذين لم يبخلوا علينا
بالعلم والمعرفة

تقديراً

عبد المالك

مقدمة

يقوم تكريس دولة القانون على مجموعة من المبادئ والأسس، أهمها وجود دستور يحدد سلطات الدولة، وهذه السلطات تقوم على أساس مبدأ مهم يعد آلية من آليات خضوع الدولة للقانون¹ وهو مبدأ الفصل بين السلطات والذي ارتبط ظهوره بالفقيه الفرنسي "مونتيسكيو" رغم وجود أفكار صبت في نفس المنحى نادى بها فلاسفة ومفكرون سبقوه من أمثال "أفلاطون" و"أرسطو"، لكن "مونتيسكيو" هو من طور الفكرة وأخرجها في شكل مبدأ ضمنه في كتابه "روح القوانين" وجعله مبدأ عاما لتنظيم السلطات، حيث قسمها إلى سلطة تشريعية تنفيذية، قضائية، تكون كل واحدة مستقلة عضويا عن الأخرى، ولكل منها اختصاصات ووظائف تمارس وفق آليات ووسائل مختلفة، فتختص السلطة التشريعية بسن التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة (السياسية والاجتماعية و الاقتصادية...) وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذ تلك التشريعات وتطبيقها، بينما تسهر السلطة القضائية على حماية هذه التشريعات، وتوقيع الجزاء على مخالفة تطبيقها.

وللسلطة التشريعية مكانة متميزة في الأنظمة السياسية، وهذا راجع لكونها المؤسسة المجسدة لإرادة الشعب، وإلى موقعها بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية، كما أنها الأداة الرئيسية للتشريع حيث تقوم بمهمة تطويع قوانين المجتمع وفقا لاحتياجات الشعب والظروف السائدة والمتغيرة، فضلا عن مسؤوليتها عن ضمان خضوع الحكومات للمساءلة الكاملة أمام الشعب²، فإذا كانت السلطة التشريعية هي المعبرة عن إرادة الأمة، فإن دساتير

¹ تقوم دولة القانون على أسس ومبادئ نذكر منها وجود دستور يحدد شكل الدولة، ونظام الحكم ويبين السلطات ويبين اختصاصاتها والعلاقة بينها ويقر حقوق وحرية الأفراد، المبدأ الثاني هو استقلال القضاء الذي يعتبر هو الآخر دعامة أساسية لقيام دولة القانون ، أما مبدأ الفصل بين السلطات فيأتي في صدارة المقومات التي تبنى عليها دولة القانون ، لتفاصيل أكثر انظر: فيصل غنية، بزغيش حمزة، الفصل بين السلطات حتمية لقيام دولة القانون ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2015_2016، ص7.

² بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 -السلطة التشريعية والمراقبة - ج 4، ط2، د . م . ج، الجزائر، 2013، ص 3.

الدول تختلف بشأن تكوينها فالبعض يأخذ بنظام المجلس الواحد والبعض الآخر يأخذ بنظام المجلسين.

وتعتبر الهيئة التشريعية ذات المجلس الواحد ابسط أشكال هيئات سن القوانين، فيما تعتبر الهيئة التشريعية ذات المجلسين أو ما يعرف بالازدواجية البرلمانية، أو البيكاميرالية الصورة المترسخة حديثا في الأنظمة الدستورية في العالم.

وتعد إنجلترا مهد ظهور الازدواجية البرلمانية فيها توطدت ركائزها الأساسية، وهو النموذج الأقدم تاريخيا في المجال، ويعود ذلك لأسباب تاريخية ارستقراطية تعود إلى ما قبل 1265 ونظرا لنجاح التجربة الانجليزية والمزايا التي اتصف بها نظام الازدواجية البرلمانية فقد انتشر هذا النموذج في مختلف الدول التي تبنتها فيما بعد، حيث تم تكريسه في أغلب دول العالم المعاصر بصفة مستمرة ومنتزدة، رغم اختلاف الأسباب التي أدت بكل دولة إلى الأخذ به، فلم تكن أسباب عرضية، بل كانت تقف وراءها جملة من الدوافع والمبررات الشكلية والموضوعية، فالولايات المتحدة الأمريكية أخذت به لأسباب فيدرالية، وفرنسا لأسباب سياسية ودستورية، كما أخذت به بعض الدول العربية كالأردن، تونس، الجزائر، مصر¹.

وبالرجوع إلى التجربة الجزائرية، فقد أخذ المؤسس الدستوري في مختلف دساتيره بنظام المجلس الواحد إلى غاية صدور دستور 1996 الذي أدخل تغييرات على الواجهة المؤسساتية الجزائرية، وذلك بإنشاء غرفة ثانية للبرلمان سميت في متن النص الدستوري "مجلس الأمة"، إلى جانب المجلس الشعبي الوطني²، وهذا لعدة أسباب منها استعادة الأمن ، وضمان استقرار مؤسسات الدولة ، وتحسين الأداء التشريعي وترقيته على وجه الخصوص وكذلك تحسين التمثيل البرلماني، وذلك بتجاوز التمثيل العددي للسكان المعتمد في الغرفة

¹ تراجعت مصر وتونس عن نظام المجلسين.

² خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص 6.

الأولى والتحول إلى تمثيل التقسيم الإقليمي للدولة، والسعي لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي عرفت الازدواجية منذ دستور 1989.

وباعتبار مجلس الأمة مؤسسة دستورية، فقد نصبت منذ الرابع من شهر جانفي 1998، وهي مكلفة بأداء برلماني مترجم في عمل تشريعي، يسعى من خلاله إلى إعداد التشريعات والقوانين التي تسيّر عليها المؤسسات المختلفة للدولة وهذا ما يفهم من نص المادة 98 من دستور 1996 قبل التعديل التي منحت السيادة للبرلمان في إعداد القانون بكل مراحلها، والبرلمان منذ 1996 يتشكل من الغرفتين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني، وعليه فإن مجلس الأمة له حق إعداد القانون بكل مراحلها، لكن باستحضار نصوص قانونية أخرى لاسيما المادة 119 والمادة 120 من نفس الدستور وأيضا المذكرة المرفقة بمشروع التعديل الدستوري¹ نجد أن المؤسس الدستوري قد مايز بين الغرفتين ليس فقط من حيث طريقة التشكيل، بل أيضا من حيث الاختصاصات، فلم يمنح لمجلس الأمة نفس الاختصاص التشريعي الممنوح للمجلس الشعبي الوطني، بل أوكل له مهمة تدقيق العمل التشريعي، دون أن يمنحه حق اقتراح القوانين، فيتم على مستواه مناقشة القوانين المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ومن تم المصادقة عليها، على اعتبار أن كل مشروع أو اقتراح قانون يكون موضوع مناقشة من قبل المجلس الشعبي الوطني أولا، ثم إحالته إلى مجلس الأمة للمصادقة عليه وهذا وفق مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي.

إن عدم منح مجلس الأمة نفس اختصاصات المجلس الشعبي الوطني وتضييق نطاق أدائه التشريعي خلق نوعا من اللاتوازن داخل المؤسسة التشريعية، جعلت قانونيين وأساتذة جامعيين وحتى برلمانيين ينادون بضرورة مده بصلاحيات جديدة تمكنه من أن يكون جهة تشريعية بكامل الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي الوطني، فيصبح له الحق في إعداد القانون عبر كل مراحلها بدءا بالمبادرة به واقتراح التعديل عليه، مبررين ذلك بأن مجلس

¹ عمير سعاد، الوظيفة التشريعية في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر، الجزائر، 2009، ص 21.

الأمة وبعد عقدين من الزمن أصبح له من النضج السياسي والقانوني ما يسمح له بممارسة الوظيفة التشريعية كاملة خصوصا وأن الأغلبية في الغرفتين هي نفسها، وهذا ما تم تكريسه في التعديل الدستوري لسنة 2016، والذي نال فيه مجلس الأمة عدة مكاسب، أهمها دعم صلاحياته بمنح أعضائه حق المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول.

وعليه فقد أصبح لأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين، والتي كانت تقتصر على نواب المجلس الشعبي الوطني الذين كان لهم حق المبادرة بالقوانين، سواء كانت قوانين عضوية، أو قوانين عادية، إلى جانب كذلك السلطة التنفيذية التي تشارك السلطة التشريعية في العملية التشريعية، سواء عن طريق الأوامر الرئاسية، أو عن طريق السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية وإلى جانبه الوزير الأول.

أهمية الموضوع:

إن اختيار البحث في موضوع الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، ذو أهمية كبيرة تكمن في إبراز الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في العملية التشريعية ومدى مساهمته في إعداد القوانين، وكذلك التعرف على النطاق الذي تمارس فيه هذه الغرفة اختصاصها التشريعي إلى جانب كل من المجلس الشعبي الوطني، وكذا السلطة التنفيذية، وصولا إلى التعديلات الأخيرة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 التي دعمت المركز الدستوري لمجلس الأمة في النظام الوطني والمؤسساتي كما تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في أنه يعالج اختصاص مؤسسة دستورية تضطلع بدور أساسي، ولها تأثير على عملية التوازن داخل المؤسسة التشريعية ذاتها والتأثير على عمليات التوازن بينها وبين السلطات الأخرى.

كما يعد الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة إحدى الدعامات الأساسية لتكريس دولة القانون وذلك باعتبار البرلمان الهيئة المعبرة عن إرادة الشعب والحامية لحقوقه وحياته.

أسباب اختيار الموضوع:

لقد وقع اختيارنا على دراسة هذا الموضوع لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية:

فيما يخص الأسباب الذاتية التي أدت بنا إلى اختيار هكذا موضوع، هو الميل الشخصي لمواضيع القانون الدستوري، ليس لأنها تدخل في مجال تخصصنا في القانون العام الداخلي فقط، بل لأنه يحتل مكانة هامة بين فروع القانون، والذي يتناول بالدراسة أهم المؤسسات الفاعلة في النظام السياسي والتي يعد مجلس الأمة جزءا منها، بالإضافة إلى رغبتنا في دراسة الموضوع في ظل الإصلاحات الدستورية الأخيرة ذلك أن الدراسات التي تناولت الموضوع اقتصرت على المعطيات القديمة أي قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المشاركة في إثراء المكتبة بدراسة علمية إضافية كونها بأشد الحاجة لمثل هذه الدراسات المحيئة.

أما الأسباب الموضوعية، فتتمثل أساسا في أن الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة كان ولا زال محل نقاش، بين أصوات ترى بضرورة تعزيز صلاحياته ومنحه حق أداء تشريعي كامل يشمل كل المراحل مساو لذلك الذي منحه المؤسس الدستوري للغرفة الأولى وبين أصوات ترى أن الطابع الظرفي الذي أملى وجود هذه الغرفة زال وبالتالي لا حاجة لوجودها، ويمكن الاكتفاء ببرلمان من غرفة واحدة.

الهدف من الدراسة :

يكمن الهدف من هذه الدراسة في معرفة الإصلاحات الجديدة التي ادخلها المؤسس الدستوري على مجلس الأمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، والتوصل إلى ما إذا كانت الأحكام الدستورية الجديدة قادرة على إعطاء نفس جديد للعمل البرلماني ككل



ولمجلس الأمة بالأخص، لاسيما في ظل منح حيز كبير للسلطة التنفيذية في مجال التشريع ما جعل البعض يقول أنها أصبحت المشرع مكان سلطة التشريع الحقيقية، والتعرف على الشروط والقيود الواردة على حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين.

إن البحث في الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة منذ إنشاء هذه الهيئة في ظل دستور 1996 ثم الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 بمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين وكذا اقتراح تعديل النصوص، يجرنا لطرح الإشكالية التالية:

ما هو الاختصاص التشريعي الذي منحه المؤسس الدستوري لمجلس الأمة لاسيما في ظل الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016؟

المناهج المعتمدة:

وفيما يخص المناهج المتبعة في هذه الدراسة فقد اعتمدنا على:

المنهج الاستقرائي: والذي تم الاعتماد عليه بالدرجة الأولى، وذلك باستقراء النصوص القانونية، والأحكام الدستورية التي لها علاقة بموضوع الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة.

المنهج التحليلي: وهذا نظرا لارتباط الموضوع بالنصوص القانونية والأحكام الدستورية كان لزاما علينا استخدام المنهج التحليلي من أجل استتطاق هذه النصوص بغرض الوصول إلى مدى تأثير هذه النصوص في الواقع العملي، ذلك أن المنطق يفترض عدم الأخذ بالنصوص فقط بل يجب النظر إلى مدى تحقيق هذه النصوص للهدف المأمول تحقيقه منها، والباحث لا يجب أن يكتفي بمجرد قراءة وسرد للنص القانوني، بل يجب أن يقف على خلفيات الأخذ به والنتائج التي ستترتب عليه.

من أجل الإحاطة بهذا الموضوع من كل جوانبه فقد قسمنا هذه الدراسة إلى فصلين حيث تناولنا نطاق العمل التشريعي لمجلس الأمة (فصل أول) وآليات إجراءات العمل التشريعي لمجلس الأمة (فصل ثاني).

الفصل الأول:

نطاق العمل التشريعي لمجلس الأمة

يعتبر التشريع المجال الأصلي والتقليدي للبرلمان، ذلك أن الوظيفة التشريعية كانت في ظل الوضع التقليدي مقصورة على المجالس التشريعية وحدها بل إن سلطة التشريع هي مبرر وجود البرلمان، ومنها استمد تسمية السلطة التشريعية، فالقانون يشكل تعبيراً عن إرادة الشعب ممثلاً في برلمانه¹.

وبموجب دستور 1996 أصبحت السلطة التشريعية في الجزائر تمارس من طرف برلمان مكون من غرفتين، فقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نظام البيكاميرالية²، ونص في الدستور أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان الذي له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، كما نص كذلك على حق السلطة التنفيذية في ممارسة التشريع، فهذه الأخيرة لها حق المبادرة و الاعتراض والإصدار، إلى درجة أن بعضاً من دارسي الفقه الدستوري اعتبروا رئيس الجمهورية غرفة ثالثة في سن القوانين، إذ أصبح مشرعاً إلى جانب البرلمان بل أصبح مهيمناً على زمام العملية التشريعية، نظراً للصلاحيات التي منحها إياه الدستور صراحة في أحكامه، في مقابل حصر مجالات الاختصاص التشريعي للبرلمان لاسيما تدخل مجلس الأمة الذي كان يساهم في العملية التشريعية بصورة ضيقة، فلم يكن له حق المبادرة بالقوانين ولا حق التعديل المباشر لها.

ورغم التعديلات المتعاقبة التي عرفها دستور 1996³ فقد ظل الأمر كذلك إلى غاية المراجعة الدستورية الأخيرة لسنة 2016، حيث قام المؤسس الدستوري بإصلاحات مست السلطة التشريعية بالخصوص حيث أقر آليات لتمكين مجلس الأمة من ممارسة حقه في

¹ بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم د . م . ج، الجزائر، 2009 ص 271.

² البيكاميرالية هي نظام تشريعي، أين يتكون البرلمان من غرفتين، تمارسان السلطة التشريعية على قدم المساواة بحيث يجب أن تكون كل المبادرات بالقانون خاضعة لمصادقة الغرفتين قبل إقرارها.

³ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المصادق عليه في استفتاء 26 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل وتمتم بموجب القانون 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر. عدد 25، مؤرخ في 14 أبريل 2002، وبموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر. عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008، وبموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر. عدد 14، مؤرخ في 07 مارس 2016 .

مجالى التشريع والتعديل ولو بصورة محدودة من خلال منحه حق اقتراح القوانين وتأكيد حقه فى التعديل كمحاولة لإحداث توازن مؤسساتى.

وعلى هذا الأساس سنقوم بدراسة نطاق العمل التشريعى الذى تنشط فىه الغرفة العليا للبرلمان من خلال دراسة المجال التشريعى للبرلمان (مبحث أول) ومن ثم المجال التشريعى لمجلس الأمة (مبحث ثانى).

المبحث الأول : المجال التشريعي للبرلمان - بين الإطلاق والتحديد-

تختص السلطة التشريعية بسن القوانين، سواء كانت متكونة من مجلس واحد أو متكونة من مجلسين حسب دستور كل دولة، وباعتبار مجلس الأمة في الجزائر هو الغرفة الثانية في البرلمان الذي يمثل السلطة التشريعية، وحتى يتسنى له- مجلس الأمة- ممارسة الصلاحيات التشريعية الممنوحة له لا بد أن يتحدد وبدقة المجال الذي يمكنه أن يتحرك فيه¹.

غير أنه في الواقع نجد أن السلطة التنفيذية تشارك إلى جانب السلطة التشريعية في وضع التشريع، وتتجح في أغلب الأحيان في فرض مختلف التشريعات، وعرقلة البعض منها، خاصة أن التشريع لا يصبح ملزما للأفراد إلا بعد إصداره ، فتنفيذه مرهون بأمر آخر هو إعلام المخاطبين به ويتم ذلك بإصداره، وتمكينهم من العلم به عن طريق النشر.

ولما كان المجال التشريعي لمجلس الأمة، يدخل ضمن المجال التشريعي للبرلمان باعتباره جزءا منه، وبما انه يفيد في الكشف عن مدى سيادة هذا الأخير -البرلمان- في العمل التشريعي لاسيما بمشاركة السلطة التنفيذية - رئيس الجمهورية أساسا- في عملية التشريع فانه من الضروري التطرق إلى اختصاص السلطة التشريعية في سن التشريع (مطلب أول) ومن ثم مشاركة السلطة التنفيذية لها في سن التشريعات (مطلب ثاني).

المطلب الأول: التشريع من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان)

يمارس البرلمان اختصاصا تشريعا منظما بأحكام الدستور، في مجال خاص به يسمى مجال التشريع، أو مجال القانون، فقد قام المؤسس الدستوري الجزائري بتحديد هذه المجالات والتي يقصد بها مجموع المواد والمواضيع التي يشرع فيها البرلمان، أي ينظمها بموجب نصوص خاصة تسمى قوانين²، وقد حددتها خصوصا المادتين 140 و 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم، بالإضافة إلى مواد أخرى في ذات الدستور.

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 175.

² بلحاج صالح، المرجع السابق ، ص 271.

وقد حددت مجالات تشريع البرلمان في التشريع بقوانين عضوية (فرع أول) والتشريع بقوانين عادية (فرع ثاني).

الفرع الأول: التشريع بالقوانين العضوية

أدرج المؤسس الدستوري ولأول مرة في دستور سنة 1996 قبل التعديل، فئة القوانين العضوية حيث تم دسترة هذه الفئة إلى جانب القوانين العادية، وتم منح اختصاص سنها للبرلمان، وقد تبلورت فكرة القانون العضوي في الدستور الفرنسي لعام 1848، ثم في دستور 1946، لتتوضح أكثر مع دستور 1958 والذي حدد مجالاته والإجراءات الدستورية اللازمة لسنة¹، وقد اقتدى بذلك المؤسس الدستوري الجزائري على غرار الدول التي أخذت بها في منظومة قوانينها.

أولاً: مجالات التشريع بالقانون العضوي

لم يعرف المؤسس الدستوري القانون العضوي، إنما اكتفى بتحديد المواضيع المنظمة بموجبه والإجراءات المتبعة لإعداده²، كما لم ينص صراحة على المكانة التي يحتلها وترك ذلك للفقهاء والقضاء، اللذان عرفاه بأنه "مجموعة القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية - البرلمان - طبقاً لإجراءات خاصة، تهدف إلى تنظيم مسائل ذات طبيعة دستورية تتعلق بعمل السلطات العامة واختصاصاتها، والعلاقة بينها، فهي قوانين مكملة للدستور"³ وتحمل القوانين العضوية وفقاً للفقهاء والقضاء مرتبة خاصة في هرم المنظومة القانونية للدولة إذ تأتي في المرتبة الثالثة بعد الدستور، الذي يحتل قمة الهرم، والمعاهدات التي تحتل المرتبة الثانية، فهي تسمو على القانون العادي، ويعود السبب في احتلال القوانين العضوية هذه المكانة المميزة، إلى خصوصية المواضيع التي تنظمها والإجراءات المتبعة في سنها.

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 179.

² المرجع نفسه، ص 179.

³ شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص 211.

ولقد حددت المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم، الميادين التي تدخل في مجال القوانين العضوية والتي يختص بها البرلمان بغرفتيه كل في حدود اختصاصه حيث نصت على ما يلي:

" إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية،

وتتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة ويخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص للدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

وبمقارنة هذه المادة مع المادة 123 من دستور 1996 قبل التعديل، نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد حذف مجالا وهو المتعلق بـ "الأمن الوطني" لتصبح ستة مجالات بذل سبعة.

هذا ويستنتج من صياغة المادة 141 السابقة، أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عضوية، وهذا ما توجي إليه عبارة "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور..." وباستقراءنا لأحكام الدستور وجدنا مجالات متعلقة بـ:

- ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة (المادة 35 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 31 قبل التعديل).

- تنظيم حالة الطوارئ والحصار (المادة 106 من دستور 1996 تقابلها لمادة 92 قبل التعديل).

- تنظيم غرفتي البرلمان وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (المادة 132 والمادة 138 من دستور 1996 تقابلها المادتان 115 و 120 على التوالي قبل التعديل).

- تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها بموجب قانون عضوي (المادة 172 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 153 قبل التعديل).

- تنظيم مجلس الدولة وعمله واختصاصاته بموجب قانون عضوي (المادة 172 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 153 قبل التعديل).

- تنظيم محكمة التنازع وعملها واختصاصاتها بموجب قانون عضوي (المادة 172 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 153 قبل التعديل).

- تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته الأخرى، وتنظيم استقلالته الإدارية والمالية بموجب قانون عضوي (المادة 176 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 157 قبل التعديل).

- تحديد تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذلك الإجراءات المطبقة (المادة 177 من دستور 1996 المعدل والمتمم تقابلها المادة 158 قبل التعديل).

- شروط وكيفيات تطبيق آلية الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، والتي تحدد الكيفيات والشروط لتطبيقها بموجب قانون عضوي. (المادة 188 من التعديل الدستوري 2016).

باستقراء المواد السابقة من دستور 1996 ، سواء قبل أو بعد التعديل، نلاحظ أن مجالات القوانين العضوية 1996 لها علاقة مباشرة بالدستور، فهي وسيلة للتشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية من حيث موضوعها، فهي تتعلق بالسلطات العمومية والهيئات الاستشارية وتنظيمها وعملها¹ (المجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، المحكمة العليا مجلس الدولة، محكمة التنازع، المجلس الأعلى للقضاء...) كما يمكن أن يتعلق الأمر

¹ جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية ورؤيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، عدد 3، الجزائر، 2000، ص 52.

بالتشريع بموجبها بالقواعد التي تتوسط الدستور والقانون العادي¹، وهو ما يضمن حماية أكبر لها بالمقارنة لو تم تنظيمها بالقانون العادي، لان القانون العضوي أسمى ويخضع في وضعه لإجراءات خاصة تساهم في ثبات هذه المؤسسات.

يتولى القانون العضوي توضيح الأحكام والتنظيمات وحتى التعابير التي جاءت في النصوص الدستورية، وكذا توفير شروط وظروف وعناصر التكيف والملائمات السياسية والاقتصادية والحفاظ على التوازنات الأساسية للسلطات من حيث ضبطها وتنظيمها وتحديد العلاقات فيما بينها دون الخروج عن روح الدستور².

ثانيا: حدود التشريع بالقانون العضوي

لما كان القانون العضوي عبارة عن تطبيق للأحكام الدستورية، فان المواضيع التي ينظمها البرلمان بموجبه يجب ألا تخرج عن تلك المحصورة في الدستور، ذلك أن هذا الأخير هو الإطار المرجعي للقانون العضوي³، إذ يجب على البرلمان احترام المجالات التي خصصتها له أحكام الدستور للتشريع فيها، فالبرلمان وبمناسبة اقتراح مشاريع القوانين العضوية، يجب أن يقف عند حدود المجالات المحددة على سبيل الحصر في الدستور، ولا يتعداها إلى ما أدرج في مجالات أخرى، أو لمجال تشريع السلطة التنفيذية - التنظيمات والأوامر الرئاسية-.

وعلى اعتبار أن القانون العضوي كفيل بتحديد وتطبيق الأحكام الدستورية، يجب زيادة على احترام المجالات المحددة والمحصورة له أن يلتزم بمناسبة سن القوانين العضوية بجملة من الشروط⁴:

¹ شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، د . م . ج ، ط2، الجزائر، 2002، ص 21.

² عوابدي عمار، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، العدد2، الجزائر، 2003، ص 19.

³ رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005/2006، ص 194.

⁴ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 181.

1- التقيد بالنصاب القانوني للمصادقة: كانت المصادقة على القانون العضوي تتطلب حصوله على الأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني، و 4/3 أعضاء مجلس الأمة وهذا ما نصت عليه المادة 123 من دستور 1996 قبل التعديل، لكن وفي إطار إصلاح الأحكام الدستورية النازمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان وفي محاولة المشرع للمساواة بين غرفتي البرلمان نصت المادة 141 من دستور 1996 المعدل والمتمم أن المصادقة على القانون العضوي تكون بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة، وعلى عكس القانون العادي الذي تكفي فيه الأغلبية البسيطة¹.

2- خضوع القوانين العضوية لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري: يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري بالقوانين العضوية قبل صدورها كاختصاص حصري له دون غيره، حيث يلتزم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري حسب ما أكدته المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم².

وهو نفس المضمون الذي جاءت به الفقرة الثالثة من المادة 141 من نفس الدستور وهذا بخلاف القانون العادي الذي لا يتطلب الإخطار الإجمالي حيث تكون لرئيس الجمهورية إلى جانب جهات الإخطار الأخرى كامل السلطة التقديرية في إخطار المجلس الدستوري أو عدم إخطاره، أما إن صدر القانون العضوي دون رقابة المجلس الدستوري فيعد معيبا لعدم استيفائه هذا القيد الدستوري، ويعود السبب في اشتراط رقابة المطابقة على القانون العضوي إلى المكانة التي يحتلها والمواضيع الحساسة التي يتناولها.

¹ تنص المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج . ر ، عدد 49، مؤرخ في 22 أوت 2017، على ما يلي: «طبقا لأحكام المادة 138 (الفقرة الرابعة) من الدستور وأحكام المادة 41 من القانون العضوي رقم 12/16 المذكور أعلاه، تصح المصادقة في مجلس الأمة بأغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية...».

² تنص المادة 186 من دستور 1996 المعدل والمتمم في الفقرة الثانية على ما يلي: «بيدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليه البرلمان».

الفرع الثاني: التشريع بالقوانين العادية

يقصد بالقانون العادي مجموعة القواعد العامة والمجردة التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة في حدود اختصاصها المبين في الدستور¹، فيختلف مجال القانون العادي اتساعا وضيقا من نظام لآخر ومن دستور لآخر في حالة تعدد الدساتير كما هو الشأن في النظام الجزائري²، والقوانين العادية تكون في أغلب المجالات باستثناء المجالات المخصصة لبعض الفئات من القوانين الاستثنائية أو الأساسية³.

أولا : مجالات التشريع بالقانون العادي

حددت المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية وعددها في 29 مجالا فجاءت المادة كما يلي:

يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين،
- 2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات،
- 3- شروط استقرار الأشخاص،
- 4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية،
- 5- القواعد العامة المتعلقة بوضع الأجانب،
- 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية،

¹ بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص24.

² خرباشي عقيلة، المرجع السابق، ص 171.

³ أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ج3، ط3، د. م. ج، الجزائر، 2008 ص 89.

- 7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون،
- 8- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ،
- 9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية،
- 10- التقسيم الإقليمي للبلاد،
- 11- التصويت على ميزانية الدولة،
- 12- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها،
- 13- النظام الجمركي،
- 14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات،
- 15- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي،
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان،
- 17- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي،
- 18- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية،
- 19- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية،
- 20- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه،
- 21- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية،
- 22- النظام العام للمياه،
- 23- النظام العام للمناجم والمحروقات،
- 24- النظام العقاري،
- 25- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي،

26- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية والقوات المسلحة،

27- قواعد نقل الملكية من القطاع العام الى القطاع الخاص،

28- إنشاء فئات المؤسسات،

29- إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

والملاحظ من خلال قراءتنا لدستور 1996 المعدل والمتمم أن المؤسس الدستوري قد ضيق من نطاق القانون العادي، حيث قام بحذف مجال "المصادقة على المخطط الوطني" وهو الذي كان يحمل البند 11 في المادة 122 من دستور 1996 قبل التعديل¹.

والملاحظ أيضا أن المادة ذكرت مجالات يشرع فيها البرلمان عن طريق وضع أحكام ومبادئ عامة (القواعد العامة، النظام العام...)، دون التطرق للتفاصيل، ما يعني أن هذه الأخيرة تركت للسلطة التنفيذية توضيحها بموجب التنظيمات والمراسيم²، وهو ما يوسع مجال تدخل اللائحة ويؤدي إلى تفوق السلطة التنفيذية ويقلص من دور السلطة التشريعية.

ثانيا: حدود التشريع بالقانون العادي

باستقراء نص المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم نلاحظ أن المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية جاءت متنوعة ومتعددة، غير أن ما يعاب على المؤسس الدستوري الجزائري أنه عمد إلى أسلوب الحصر، فهي رغم كثرتها إلا أنها محددة في ميادين لا يجوز للبرلمان الخروج عنها، ذلك انه مقيد بالأحكام الدستورية، وفق مبدأ سمو الدستور على التشريعات والتنظيمات في هرم تدرج القوانين، وهذا ما يستفاد من عبارة "التي يخصصها له الدستور" والتي تعني الرجوع إلى جميع أحكام الدستور، لاستخلاص ما يندرج في الاختصاص التشريعي المعقود للبرلمان، سواء كان ذلك التحديد

¹ المادة 122 من دستور 1996 قبل التعديل، حددت 30 مجالا لتشريع البرلمان بموجب قوانين عادية.

² بودهان موسى، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، عدد2، السنة الأولى، 2003 ص 36.

صراحة أو ضمناً¹، فالمادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم وما يقابلها من مواد في دساتير الجزائر السابقة، باستثناء دستور 1963². التعداد فيها يفيد الحصر وليس على سبيل الذكر، كما أن الدستور أوضح أن المجالات غير المخصصة للقانون تعود للسلطة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية، ما يعني أن المشرع لا يتدخل في غير تلك المجالات المحددة في المادة 140 من دستور 1996 المعدل والمتمم بتوسيعه لتنظيم مجالات أخرى خارج تلك المحددة له في الدستور، فيكون قد تجاهل الحدود التي وضعها له المؤسس الدستوري، وبالتالي يكون قد عدل من مهمته الدستورية وتعدى على اختصاصات المؤسس الدستوري، كما أن السلطة التنظيمية لا يمكن أن تتدخل في المجال المخصص للبرلمان وإلا تكون قد تعدت على الاختصاص الدستوري لغيرها.

للإشارة فقد كان هناك تداخل بين مجالات القانون العادي مع مجالات القانون العضوي قبل تعديل 2016، حيث كان ميدان التنظيم القضائي منصوص عليه في كلا النوعين، وهذا حسب ما جاء في المادتين 122 و 123 من الدستور قبل التعديل، إذ كان بإمكان البرلمان أن يشرع بواسطة الوسيطتين فيما يتعلق بمجال التنظيم القضائي، وهذا ما يثير إشكالية التمييز بين مهامه التشريعية بصفة مشرع عادي بشكل لا يتداخل مع مهامه كمشرع عضوي في هذا المجال³، ليلحقه في التعديل الأخير بمجال القانون العضوي.

تم تنظيم مجلس الدولة ومحكمة التنازع بموجب قانونين عضويين (98-01 و 98-03 على التوالي) على خلاف القانون المنظم للمحاكم الإدارية التي تم تنظيمها بموجب قانون عادي (القانون 98-02) رغم أن الثلاثة تدخل في مجال التنظيم القضائي.

¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 111.

² دستور 1963 أعطى اختصاص تشريعي للمجلس الوطني في المجالين القانوني والمالي، دون قيد أو شرط وبهذا أصبحت سلطة البرلمان غير محددة بنطاق على سبيل الحصر، باستثناء ما ذكر بطريقة حصرية

لتفاصيل أكثر أنظر: بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعاً، فقهاً)، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 83.

³ أنظر:

المطلب الثاني: مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في سن القوانين

ظهر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية كمكمل لدور البرلمان، وكبديل عنه أحيانا أخرى وبذلك تعاضم دورها في العمل التشريعي بصفة عامة، في مقابل تراجع دور البرلمان بحيث لم يعد يشرع في كل المجالات إنما أصبح البرلمان بغرفتيه، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يشرعان في مجالات محددة دستوريا¹.

حيث أنه لم يعد دور السلطة التنفيذية يقتصر على تنفيذ القوانين كاختصاص أصيل وحصري لها بل أصبح لها حق تنظيم المسائل التي لا ينظمها التشريع وذلك عن طريق إصدارها لما يعرف بالتنظيمات المستقلة والتي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية أو ما يصدره الوزير الأول في شكل مراسيم تنفيذية وهو الدور الموازي للسلطة التنفيذية في العمل التشريعي.

كما أن نظام التشريع عن طريق الأوامر المجسد في أحكام الدستور والممنوح صراحة وبصفة حصرية لرئيس الجمهورية، من شأنه أن يزاحم السلطة التشريعية في الاختصاص المحجوز لها أصلا ألا وهو التشريع، الشيء الذي يرتب عنه تدهور مكانة المعيار التشريعي².

الفرع الأول: تراجع التشريع لصالح التنظيم

منذ أول دستور للجمهورية الجزائرية في سنة 1963 أوكلت مهمة تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المسند للبرلمان إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس

¹ شريط وليد، المرجع السابق ص 90.

¹ يتكون النظام القانوني من عدة معايير قانونية، تتدرج في أهميتها وقوتها وفق مبدأ التدرج الهرمي، الذي يخضع فيه القانون المرتب في منزلة أدنى للقانون المرتب في منزلة أعلى منه، وهذا بهدف تحقيق مبدأ الشرعية، ومن بين هذه المعايير هو المعيار التشريعي والذي نقصد به : النص التشريعي الصادر عن سلطة عامة مختصة وهي البرلمان حاصل عام وبذلك وحسب مبدأ تدرج القوانين فالمعيار التشريعي يلي الدستور في المرتبة على مستوى الهرم القانوني المعياري.

الجمهورية كما منح المؤسس الدستوري هذا الحق للوزير الأول منذ 1989¹، عن طريق إصدار ما يعرف بالتنظيمات، واستمر الأمر كذلك إلى غاية المراجعة الدستورية 2016².

أولاً: نطاق السلطة التنظيمية

يقصد بالسلطة التنظيمية تلك السلطة التي تتمتع بها مؤسسة من مؤسسات الدولة من أجل وضع النصوص أو القرارات التنظيمية العامة، والتي تتضمن قواعد عامة ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المحددين بدواتهم، بهدف خلق أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية.

ويعرف التنظيم بأنه التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية، وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية (البرلمان) أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة³.

وعرف التنظيم أيضاً:

« Le règlement était une règle de droit de portée générale édictée par une autorité administrative en dehors de la fonction législative. Cette autorité ne participait à l'exercice de la souveraineté. »⁴

وتعد المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم الإطار القانوني والسند الدستوري

لممارسة السلطة التنفيذية لسلطة التنظيم حيث جاء فيها ما يلي:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 199.

² نصت الدساتير الجزائرية على منح اختصاص التشريع بالتنظيمات للسلطة التنفيذية، فدستور 1976 في مادته 111 جعل السلطة التنظيمية كاملة بمفهومها الواسع أي التنظيم المستقل وتنفيذ القوانين من اختصاص رئيس الجمهورية، أما دستوري 1989 و 1996 فقد أسندها إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ثم الوزير الأول، انظر المادتان 116 و 125 على التوالي من الدستورين.

³ أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، نوقشت بتاريخ 29 ماي 2016، ص 227.

⁴ أنظر:

نلاحظ من صياغة المادة السابقة أن المؤسس الدستوري قد عرف السلطة التنظيمية بطريقة سلبية فقد عدد اختصاصات التشريع وجعل تنظيم المسائل الخارجة عنه من صلاحيات السلطة التنظيمية، كما نلاحظ أيضا أن السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري تشمل جزأين، هما تنظيم المواضيع غير المخصصة للقانون، وهو ما يعرف بالتنظيم المستقل يختص به رئيس الجمهورية، والجزء الثاني هو التنظيم المتعلق بتطبيق القوانين وهو ما يعرف بالتنظيم التنفيذي.

حيث يختص رئيس الجمهورية بالتنظيم المستقل بشكل متحرر ومستقل إذ خوله دستور 1996 المعدل والمتمم في الفقرة الأولى من المادة 143 بصلاحيات اتخاذ قرارات مهمة في شكل مراسيم لتنظيم المسائل والمواضيع غير تلك الداخلة في المواضيع المخصصة للبرلمان أي تلك المواضيع التي لم يدرجها المؤسس الدستوري في مجال التشريع وبعبارة أخرى مالا يدخل في الاختصاص التشريعي للبرلمان بقوانين عضوية أو عادية هو من اختصاصه¹، ولعل سبب إطلاق اسم التنظيم المستقل على هذا النوع من التنظيم أن سلطة رئيس الجمهورية غير مشتقة من أي سلطة أخرى بل هي اختصاص أصيل له يمارسه بحرية واستقلالية واستنادا للدستور.

في المقابل يختص الوزير الأول بالسلطة التنظيمية التبعية، حيث خوله المؤسس الدستوري بموجب الفقرة الثانية من المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم، صلاحية تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان بالإضافة إلى تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة في شكل مراسيم رئاسية لرئيس الجمهورية وهو ما عبرت عنه المادة بعبارة تطبيق القوانين فمهمة الوزير الأول هو مجرد اتخاذ تنظيمات أو قرارات، لتطبيق قوانين صادرة قبلا، سواء في شكل قواعد قانونية أو مبادئ تحال إلى التنظيم لتطبيقها، بمعنى أن المسائل التفصيلية للقانون متروكة للحكومة عن طريق سلطتها التنظيمية².

¹ بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 197.

² أوصيف سعيد، المرجع السابق، ص 229.

ثانيا: تأثير المجال التنظيمي على التشريع البرلماني

الأصل وتطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات أن مهمة السلطة التشريعية هو سن القوانين تكريسا للإرادة العامة الموكلة لمفوض الشعب، بينما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، لكن القانون الدستوري وأمام عجز البرلمانات على مواجهة الأزمات وعدم قدرتها على مسايرة التطورات السريعة والمطالب المتزايدة للشعوب عمدت إلى منح السلطة التنفيذية وسائل واليات كتلك التي منحها للسلطة التشريعية، من أجل إصدار قرارات لتكريس تطبيق القانون لكن في المجالات التي لا تحتاج حسب أهميتها وقيمتها لتنظيمها بقانون.

لم يختلف الأمر في الجزائر، فالمؤسس الدستوري الجزائري وعبر الدساتير المتعاقبة اعترف للسلطة التنفيذية بصلاحيات تنظيم المسائل التي تخرج من المجال التشريعي المسند للبرلمان، وهو بهذا قد سار على نهج المشرع الدستوري الفرنسي في دستور 1958، وكذا الدساتير التي أخذت بهذا النموذج، ولما كان التشريع البرلماني محدد نسبيا، فخارج هذا المجال يتمتع رئيس الجمهورية بمجال واسع غير محدد لأعمال سلطته التنظيمية المستقلة¹ وهذا ما جعل التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية تحتل مكانة مرموقة كون الذي يصدرها هو رئيس الجمهورية الرجل الأول في الدولة وحامي الدستور، والذي يحتل مكانة قانونية وعملية تجعله في مركز قوة في مواجهة البرلمان في مجال صنع القانون، لاسيما وان المشرع أطلق المجال للسلطة التنظيمية المستقلة في جميع الميادين غير المخصصة للقانون في مقابل حصره للمجال التشريعي للبرلمان.

إن نص الدستور في أحكامه على إخضاع التنظيمات- كما القانون - في المادة 186 منه إلى الرقابة على دستورية القوانين من طرف المجلس الدستوري بقي مجرد تنصيص، ذلك أن الواقع العملي اثبت عدم فعالية هذا الإجراء، لإحجام السلطة التشريعية وكذا القضائية على تقديم إخطارات للمجلس الدستوري على التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية.

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 200.

الفرع الثاني: التشريع بأوامر إطلاق لمجال التشريع الرئاسي

تقوم الديمقراطية النيابية على إعطاء السلطة التشريعية اختصاص سن القوانين باعتبارها الممثلة لإرادة الشعب، غير أن هذه السلطة لا تكون دوماً في حالة انعقاد مستمر إذ قد تغيب لفترة مؤقتة كما في العطل البرلمانية أو قد تغيب بسبب حل البرلمان، ولما كان الأمن القانوني يتطلب التوقع المشروع¹، لذلك اتجهت دساتير أغلب الدول إلى منح رئيس الدولة سلطة إصدار أوامر تشريعية لمواجهة ما قد تواجهه الدولة من ظروف تتصف بالاستعجال من أجل ضمان السير المنتظم لمؤسسات الدولة، وهو ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تخويله رئيس الجمهورية التشريع مكان البرلمان باستعمال أوامر التشريع.

أولاً: نطاق التشريع بأوامر

يقصد بالأوامر تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلاً للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستورياً له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت في الأنظمة الدستورية في العالم أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض².

أما وجاءت المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم، صريحة بمنح رئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ أوامر التشريع، إذ نصت فقرتها الأولى على ما يلي: " لرئيس

¹ الأمن القانوني هو التزام السلطات العمومية بضمان قدر من الثبات للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية لكي يتمكن الأشخاص من التصرف باطمئنان على هدى من القواعد والأنظمة القانونية القائمة، بينما التوقع المشروع يقضي عدم مفاجئة الأشخاص بتصرفات مباغطة تصدرها السلطات العامة على نحو لم يتوقعه الأشخاص ومن شأنها زعزعة الطمأنينة أو العصف بها، لمزيد من التفاصيل انظر:

رفعت عيد السيد، مبدأ الأمن القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011، ص 11.

² شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1990، ص 453.

الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة "

كما نصت المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 المنظم لغرفتي البرلمان والمحدد للعلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة¹، ويطبق إجراء التصويت دون مناقشة.

استنادا لنص المادتين نستنتج أن المؤسس الدستوري وان اعترف للسلطة التنفيذية بحق مزاحمة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في عملية سن القوانين باتخاذ أوامر التشريع، فإنه قد حدده وفقا لشروط:

1- عدم إمكانية تفويض صلاحية إصدار الأوامر: استعمال أوامر التشريع حق دستوري أصيل لرئيس الجمهورية فهو حق ثابت له بحكم الدستور لا يحتاج لممارسته إلى الرجوع للبرلمان، لكن يمارسه بصفة شخصية وبحسب السلطة التقديرية له، دون أن يكون له حق تفويضه للوزير الأول، فأوامر التشريع اختصاص حصري لرئيس الجمهورية لا يفوض لغيره.

2- التقيد بالإطار الزمني لإصدار الأوامر: اتخاذ رئيس الجمهورية لأوامر التشريع وان كان خاضع لسلطته التقديرية فإنه مقيد بمجموعة من القيود لاسيما الإطار الزمني، حيث حدد المؤسس الدستوري الوقت الذي يشرع فيه رئيس الجمهورية بموجب أوامر، وهو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، أو في الحالة الاستثنائية.

ويكون الشغور في حالة نهاية الولاية أو تأخر انعقاد المجلس الجديد، أما العطل البرلمانية فتكون خارج الدورة العادية التي مدتها 10 أشهر²، أو خارج الدورة غير العادية إذا ما دعا إليها رئيس الجمهورية أو بطلب من الوزير الأول، أو بطلب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني². كما يعد الحل احد أسباب غياب البرلمان وبالتالي شغوره، وإن كان يقع على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة المحصن ضد هذه الآلية التي تتمتع بها

¹ أنظر: المادة 37 من القانون العضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملها وكذا

العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر، عدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2016.

² كان البرلمان يعقد جلساته في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل حسب ما نصت عليه المادة 118 من دستور 1996 قبل التعديل.

السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، و يكون الحل في حالات محددة دستورياً، عند رفض البرلمان الموافقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية بصفة متتالية أو عند عدم التصويت على لائحة الثقة التي يطلبها الوزير الأول، أو عندما يقرر رئيس الجمهورية حله بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة¹، في حين تقرر الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد في خطر داهم².

3- التقييد الموضوعي للأوامر: أوامر التشريع المتخذة من طرف رئيس الجمهورية يجب أن تكون في مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان ولا تكون في المجال التنظيمي العائد له والمحدد بنص المادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم، ذلك أن أصل فكرة أوامر التشريع هو تعويض غياب السلطة التشريعية وبالتالي فسلطته لا تتعدى حدود سلطتها والمجال المخصص لها.

4- إصدار الأوامر في المسائل العاجلة: قيد المؤسس الدستوري اختصاص رئيس الجمهورية في اتخاذ الأوامر في المسائل العاجلة التي تخدم الصالح العام وتتمتع أوامر التشريع بقوة القانون، فيمكن لرئيس الجمهورية أن يتخذ أي أمر رئاسي يكون مضمونه إلغاء أو تعديل أي قانون من القوانين السارية المفعول.

5- خضوع أوامر التشريع للرقابة: إذ أوجب المؤسس الدستوري ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة قبل اتخاذها وهذا ما يستفاد من عبارة " بعد رأي مجلس الدولة" الواردة في الفقرة الأولى من المادة 142 من دستور 1996 المعدل والمتمم، كما ألزم رئيس الجمهورية بعرض الأوامر المتخذة على غرفتي البرلمان تحت طائلة إلغائها في حالة عدم الموافقة عليها على أن تتخذ في مجلس الوزراء، والحقيقة أن هذه الرقابة شكلية ذلك أنه وفي النظام السياسي

¹ أنظر المادة 98 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

² أنظر المادة 107 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

الجزائري لا يتصور رفض البرلمان لأي أمر يتخذه رئيس الجمهورية نظرا لتفوق رئيس الجمهورية في النظام المؤسساتي¹.

ثانيا: ت أثر التشريع بأوامر على العمل التشريعي

إن إسناد المؤسس الدستوري وظيفته التشريعية إلى السلطة التنفيذية - أساسا رئيس الجمهورية- وسيطرته على زمام عملية التشريع ، ذلك أن هذه الصلاحية جعلته مشرعا أصيلا بإعطائه حق التشريع بأوامر، وإن كان الظاهر منه هو ديمومة العمل التشريعي والعمل المؤسساتي حتى في غياب البرلمان لأي سبب كان، إلا أنه في الحقيقة أدى إلى تفوق رئيس الجمهورية ومن عدة نواحي، أهمها انه يحتل مركزا قويا في النظام السياسي ويهيمن على السلطة التنفيذية لكون الوزير الأول مجرد منسق معه، فبالإضافة إلى سلطته التنظيمية غير المقيدة في الدستور، لا يحتاج رئيس الجمهورية إلى تفويض من البرلمان لإصدار أمر تشريعي، بل يمكنه وفي ظل غياب البرلمان صاحب الاختصاص التشريعي الأصل أن يصدر أي أمر، ما يعني أن رئيس الجمهورية يمارس اختصاص هو في الحقيقة ليس من اختصاصه لاسيما في ظل حصر المشرع للمجالات التي يشرع فيها البرلمان ما قد يؤدي برئيس الجمهورية إلى التمرد على السلطة التشريعية خاصة انه ليس مسؤولا أمامها، على خلاف الوزير الأول الذي لم يمنحه المؤسس الدستوري حق اتخاذ أوامر التشريع وفي المقابل يكون مسؤولا أمام البرلمان ومسؤولا عن تنفيذ السياسة الحكومية.

ورغم محاولة المؤسس الدستوري الحد من سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر من خلال اعتماد نظام الدورة الواحدة ما يؤدي إلى تقليص فترة التشريع بأوامر، أيضا استشارة مجلس الدولة، والتشريع في المسائل العاجلة التي تتطلب التدخل السريع لمعالجتها، وهو أمر يقيد سلطة التشريع بأوامر ويصب في صالح العمل التشريعي من الناحية النظرية إذ يعمل على ترقية وتحسين الأداء البرلماني وإعطائه أكثر فعالية²، إلا أن الواقع العملي اثبت ولازال

¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 141.

² خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 228.

يثبت أن أوامر التشريع آلية يستعملها رئيس الجمهورية من أجل تمرير نص محل معارضة شديدة بين السلطة التنفيذية والبرلمان، إذ يستغل غياب هذا الأخير ويصدره في شكل أمر رئاسي والممارسة العملية أثبتت إبعاد البرلمان وفرضت هيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي متدرة في ذلك بالتنظيم الاضطراري والمستعجل، فراحت تشرع بأوامر ومراسيم على أوسع نطاق لاسيما في ظل رقابة برلمانية ضعيفة وشكلية.

المبحث الثاني: المجال التشريعي لمجلس الأمة

إن دستور 1996 قبل التعديل قد منح المجلس الشعبي الوطني وكذا السلطة التنفيذية حيزا واسعا لممارسة مهمة التشريع، عكس مجلس الأمة الذي عرف نوعا من التضييق في ممارسة العمل التشريعي. لكن الإصلاحات التي جاء بها المؤسس الدستوري سنة 2016 حاولت الرفع من مكانة مجلس الأمة، وذلك بإقرارها لحق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وكذا تعزيز دوره في تعديل النصوص القانونية سواء المقترحة من طرف المجلس الشعبي الوطني أو من طرف مجلس الأمة نفسه.

فلقد جاء دستور 1996 المعدل والمتمم، ليؤكد على الدور الذي تلعبه الغرفة الثانية في إعداد القانون، وذلك من خلال حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين (مطلب أول) وكذا حق مجلس الأمة في اقتراح التعديل (مطلب ثاني).

المطلب الأول: حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين.

إن الوسيلة الأساسية لمجلس الأمة في ممارسة العمل التشريعي هي المبادرة بالقوانين، فهذه المبادرة لها دور مهم في العملية التشريعية التي يتولد عنها القانون، هذا الأخير الذي لا ينشأ من عدم بل لا بد من هيئة تقدمه حتى تتم مناقشته والمصادقة عليه¹

¹ بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية، الوجيز في النظرية العامة للقانون وتطبيقاته في التشريع الجزائري، دار

ويمكن أن نعرف المبادرة بالقوانين على أنها حق دستوري مخول للسلطتين التنفيذية والتشريعية بموجبه يودع مشروع أو اقتراح قانون أو ميزانية أو لائحة أمام البرلمان، بغرض المناقشة والتصويت عليه¹.

وتعرف المبادرة بالقوانين على أنها أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، فهو العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، ومنه فالمبادرة بالقوانين هي العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين.

يعتبر مجلس الأمة الهيئة التي تعبر عن إرادة الأمة، ومنه فمن الضروري أن يتمتع هذا المجلس بكل الصلاحيات التي تمكنه من أداء دوره في المجال التشريعي، وتوفير لأعضائه كل الأدوات القانونية للمشاركة في العمل التشريعي على غرار نواب المجلس الشعبي الوطني.

فإذا تمعنا في النصوص القانونية لدستور 1996 قبل التعديل، وبالرغم من أن المادة 98 منه قد جاء فيها بأن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وله السيادة في إعداد القانون، فإننا نلاحظ بأن هذه المادة جاءت عامة ولم تتحدث عن حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، بالإضافة إلى أن المادتين 119 و 120 من دستور 1996 قبل التعديل أوجدتا واقعا عمليا يناقض التصور الذي تم إرساؤه من خلال المادة 98 حيث أن هاتين المادتين أوردتا أحكام خاصة هذه الأحكام أبعدت مجلس الأمة عن المبادرة بالقوانين²، وخصت هذا الحق للمجلس الشعبي الوطني والحكومة فقط، حيث جاء في المادة 119 أنه «لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين» وعليه فإن دور مجلس الأمة كان يقتصر على مناقشة النص المحال إليه³

¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 116.

² عمير سعاد، المرجع السابق، ص 143.

³ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص، ص 137 - 138.

من طرف المجلس الشعبي الوطني، حيث جاء في المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل « يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني».

أمام إقصاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين ومطالبات رجال الفقه والقانون بضرورة منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني ومن أجل تكريس الديمقراطية النيابية بشكل أكثر فعالية فإن الإصلاحات الدستورية التي جاء بها رئيس الجمهورية قد أقرت هذا المبتغى.

حيث أصبح لمجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين وهذا ما أشارت إليه المادة 137¹ من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث تم منح حق المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة وهذا في مجالات محددة في الدستور، وإن كان هذا الاختصاص يزاحمه فيه الوزير الأول، حيث أن للوزير الأول الحق في المبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة لمجلس الأمة.

وعلى هذا الأساس فإن المبادرة بالقوانين تنقسم إلى نوعين، اقتراحات القوانين ومشاريع القوانين وسنخرج فيما يلي إلى التمييز بينهما.

- **اقتراحات القوانين:** تتمثل اقتراحات القوانين في المبادرة التشريعية التي تصدر عن أعضاء مجلس الأمة أو المجلس الشعبي، وهذا النوع من المبادرة يجسد السيادة المكفولة دستوريا لممثلي الشعب في مجال التشريع.

- **مشاريع القوانين:**

يقصد بالتقدم بمشروع القانون في النظام الدستوري الجزائري المبادرة بالتشريع التي يكون مصدرها الحكومة، وما يمكن ملاحظته في هذا الإطار أن المؤسس الدستوري قد منح للسلطة التنفيذية مجالا واسعا في المبادرة بالتشريع، لدرجة أن القانون أصبح حكوميا بدلا من

¹ أنظر: المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

أن يكون محتجزاً من طرف البرلمان¹، حيث أن الوزير الأول يتمتع بقدر كبير من الحرية في تقديم المبادرة بالقوانين وذلك في جميع المسائل التي تعود إلى مجالات القانون دون استثناء ودون أية شروط موضوعية باستثناء بعض الشروط الشكلية.

وعليه فإن إقرار المؤسس الدستوري لحق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين لم يكن حقاً خالصاً له بل منح هذا الحق كذلك للوزير الأول، لكن بالرغم من مزاحمة الوزير الأول لمجلس الأمة في هذا الحق إلا أن الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 تعد خطوة مهمة لمنح مجلس الأمة دور أكثر فاعلية في العملية التشريعية، وبإقرار التعديل الدستوري لسنة 2016 لهذا الحق في مختلف مواده، فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة وكذا القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قد حددا الأسس القانونية للمبادرة بالقوانين (أولاً) كما أن لمنح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين مجموعة من المبررات (ثانياً) أولاً: الأسس القانونية لتكريس حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين

منح دستور 1996 المعدل والمتمم وخاصة المادة 136² و137 منه حق المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة على عكس ما كان عليه في دستور 1996 المعدل والمتمم إذ أصبح بإمكانهم المبادرة بالقوانين في مجالات معينة تتمثل في التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي، وهذا يعد خطوة هامة في مجال تعزيز الديمقراطية التشاركية ويعطي أهمية بالغة للانتخابات المحلية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبون من بين أعضاء المجالس الشعبية المحلية.

¹ لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة باتنة، 2012/2013، ص 131.

² تنص المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: « لكل من الوزير الأول وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين ».

كما أنه تناول كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة وكذا القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة كيفية ممارسة هذا الحق، حيث أشارت المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أن جدول أعمال مجلس الأمة يتضمن مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، والمتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. وكذلك اقتراحات القوانين التي يتقدم بها عشرون عضوا طبقا لأحكام المادة 136 الفقرة الثانية.

كما تناول القانون العضوي رقم 12/16 في مختلف مواده دور مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين خاصة المادة 20¹ منه.

حيث أن للوزير الأول أو عشرون عضوا من مجلس الأمة تقديم مشاريع أو اقتراحات القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، أما المشاريع الأخرى فتودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

ثانيا: مبررات منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

لقد برر المجلس الدستوري منح وإقرار دور مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين من خلال رأيه رقم 16/01، والمتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016² بما يلي:

- اعتبر المجلس الدستوري أن منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة في المجالات المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وكذا إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المجالات لدى مكتب مجلس الأمة تأسيسا على خصوصية تركيبة ثلثي أعضاء مجلس

¹ أنظر: المادة 20 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² المجلس الدستوري، رأي رقم 16/01، ر. ت. د. / م د المؤرخ في 28 جانفي 2016، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

الأمة، ذلك أن ثلثي أعضاء المجلس منتخبون من بين أعضاء المجالس المحلية وهم الأدرى بالشأن المحلي.

- منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة يعد تدعيماً لدور مجلس الأمة وتجسيداً للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان طبقاً لنص المادة 112 من الدستور.
- منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين أساسه الحفاظ على التوازن داخل المؤسسة التشريعية.

الفرع الثاني: القيود الدستورية الواردة على ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقوانين

إن الإصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 قد عززت مكانة ودور مجلس الأمة في مجال ممارسة العملية التشريعية، حيث أصبح لأعضاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين على غرار نواب المجلس الشعبي الوطني، لكن من جهة أخرى فقد وردت بعض القيود على ممارسة هذا الحق سواء من حيث مجال ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقوانين (أولاً) أو من حيث شروط ممارستها (ثانياً).

أولاً: من حيث مجال ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقوانين

يتضح جلياً من نص المادتين 136 و137 من دستور 1996 المعدل والمتمم بأن المؤسس الدستوري قد منح لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة لها علاقة مباشرة بالشأن المحلي، وذلك نظراً للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يشكل ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على درجتين، وهذا حسب ما جاء في المادة 108 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات¹ ما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل أو المبادرة باقتراح قوانين.

¹ قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر، عدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2016.

- حيث أصبح لأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

كما أنها ألزمت الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المجالات لدى مكتب مجلس الأمة بداية.

فإذا قام الوزير الأول باقتراح مشاريع القوانين في مجال التنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم، أو التقسيم الإقليمي، فإنه يجب عليه إيداع هذه المشاريع بمكتب مجلس الأمة إذ أنه منذ التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبحت هذه المجالات اختصاص حصري لمجلس الأمة، ولا يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني المبادرة باقتراح القوانين في هذه المجالات.

وسوف نعرض لتوضيح بسيط لهذه المجالات فيما يأتي:

التنظيم المحلي: وهو توزيع الوظيفة بين الحكومة وهيئات منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها، وهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، ويقوم على فكرة توزيع النشاطات والواجبات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك حتى تتمكن الأجهزة المحلية من تسيير مرافقها بكفاءة، وتحقيق أغراضها المشروعة.

فالتنظيم المحلي هو بمثابة عملية تصميم بنيوي، عماده تجزئة النشاط المطلوب إنجازها إلى وظائف فردية مع حصر المسؤوليات والصلاحيات¹.

تهيئة الإقليم: مصطلح التهيئة يعادل مصطلح الاستصلاح، هيئ الشيء أي أعده، ويعني كذلك تدخل الإنسان على المجال من أجل التهيئة كما جاء في معجم المصطلحات الجغرافية بأن التهيئة هي تنظيم خاص تسترشد به الدولة في تنظيم العلاقة بين أقاليمها المتباينة

¹ زراوية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016/2015، ص29.

لتحقيق تكافؤ الفرص، وإبراز الإمكانيات الجغرافية للإقليم، وإعادة التوازن بين الأقاليم المختلفة.

ومنه فتهيئة الإقليم، هي عملية تنظيمية للمظاهر الجغرافية والبشرية والاقتصادية على المستوى الإقليمي، وذلك بوضع معايير تأخذ بعين الاعتبار الظروف الطبيعية والموارد البشرية والاقتصادية للإقليم، وتهدف هذه العملية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية لكل إقليم من أقاليم البلاد، وكذا المحافظة على البيئة والموارد النادرة لتحقيق التنمية المستدامة، وتحقيق عدالة التوزيع بين الأقاليم.

التقسيم الإقليمي: هو خلق وحدات إقليمية تقوم بمجموعة من الوظائف التي تهدف إلى تعزيز مركز الدولة حيال وحداتها الإقليمية، وتعبير آخر هو عملية تقسيم التراب الوطني إداريا إلى ولايات والولايات إلى دوائر، والدوائر إلى بلديات، وتكون هذه العملية وفق إجراءات تتمثل في:

- تحديد المسافة المتوسطة للوحدة المراد إنشاؤها.
- رسم الحدود الجغرافية للوحدة التي يراد خلقها.
- اختيار التسمية التي تعرفها عن غيرها من الوحدات.

ثانيا: من حيث شروط المبادرة بالقوانين من قبل أعضاء مجلس الأمة

باعتبار أن المبادرة بالقوانين هي أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني وهي التي تحدد مضمونه وموضوعه، فإنه لممارسة هذا الحق يجب توفر شروط قابلية تتمثل في:

- يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون لكي يكون مقبولا مراعاة الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمين زيادة على تحرير النص في شكل مواد¹.

¹ أنظر: المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

- يشترط أن يرفق اقتراح القانون بعرض الأسباب وفقا لما نصت عليه المادة 19 من القانون العضوي رقم 12/16.
- يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا من طرف 20 عضوا من مجلس الأمة أو من طرف الوزير الأول¹.
- أن تودع اقتراحات ومشاريع القوانين لدى مكتب مجلس الأمة.
- وجوب تبليغ الحكومة بالمبادرة بالقوانين لإبداء رأيها فيها خلال مدة شهرين، وذلك في حالة قبولها وعند انقضاء هذا الأجل يحيل رئيس مجلس الأمة اقتراح القانون إلى اللجنة المختصة لدراسته.
- ألا يكون اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبلغ من المال في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها.
- ألا يكون مشروع القانون أو اقتراح القانون مضمونة نظير مضمون مشروع، أو اقتراح قانون تجرى دراسته في البرلمان، أو تم رفضه أو سحبه مند أقل من 12 شهر².
- أن يتم إيداع اقتراح القوانين لدى مكتب مجلس الأمة من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عليه من موقعي الاقتراح³.
- أن تكون المبادرة بالقوانين محررة باللغة العربية.

¹ أنظر: المادة 20 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

² أنظر: المادة 23 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع نفسه.

³ انظر: المادة 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

المطلب الثاني: حق مجلس الأمة في اقتراح تعديل الدستور والنصوص القانونية

أحدث التعديل الدستوري لسنة 2016 قفزة نوعية في تنظيم صلاحيات مجلس الأمة وذلك من خلال تفعيل دوره في تعديل التشريع سواء تعلق الأمر بتعديل الدستور أو تعديل النصوص القانونية خاصة.

حيث يعد تعديل التشريع كيفية من كفاءات العمل التشريعي لمجلس الأمة.

ولقد جاءت هذه الإصلاحات من أجل سد الفراغات القانونية التي كشفتها الممارسة الميدانية، حيث حاول المؤسس الدستوري تعزيز دور مجلس الأمة في تعديل النصوص الدستورية، والنصوص القانونية، وذلك بمنحه المزيد من السلطات في مجال التعديل ولإحاطة بهذه السلطات وجب دراسة ذلك عن طريق نقطتين ابتداء بدور مجلس الأمة في المبادرة بتعديل الدستور (فرع أول) ودور مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية (فرع ثاني).

الفرع الأول: محدودية دور مجلس الأمة في تعديل الدستور (مراجعة الدستور)

تحتاج كل دولة إلى دستور يوطر مؤسساتها، ويحدد آليات الوصول إلى السلطة وممارستها، ويحمي حقوق وحرّيات شعبها¹، هذا الدستور يمكن أن تعدل أو تلغى بعض أحكامه، ويتم تعديل الدستور بالطريقة التي حددها هو نفسه، ومن طرف الجهة التي كلفها به.

حيث أن الدستور المرن يتم تعديله بنفس طريقة إعداد القانون العادي، أما الدستور الجامد فيتم تعديله بإجراءات خاصة ومعقدة².

¹ أنظر: HAURIAU (A), Droit constitutionnel politique, ED Montchrestien 1970, P 908

² عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع القانون الدستوري وتنظيم السياسة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2007 ، ص، ص 38-39.

وعليه فالتعديل الدستوري، هو محاولة إحداث توازن معقول بين الرغبة في تكيف الدستور مع الحقائق الجديدة، وبين الرغبة في المحافظة على أصله¹، كما أن تعديل الدستور ينطبق مع مبادئ الشرعية والديموقراطية².

وبالاطلاع على نصوص الدستور الجزائري، نجد أن المؤسس الدستوري قد منح سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان على حد سواء، فالأمر الذي يجعلنا أمام حقيقة مهمة، وهي أن مجلس الأمة يملك حق تعديل الدستور على قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني³.

أي أن اقتراح التعديل الدستوري، أو مراجعة الدستور يكون بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو بمبادرة أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة⁴.

ولقد حقق المؤسس الدستوري عند نصه على مسألة المبادرة بالتعديل الدستوري نوعا من التوازن والتكامل بين الغرفتين، إذ أن رفض أحد المجلسين المشاركة في هاته المبادرة يعني انعدامها بالضرورة، وعليه فإن مشاركة مجلس الأمة للمجلس الشعبي الوطني تعد مشاركة أساسية في اقتراح المراجعة الدستورية، لكن تقف أمامها عوائق عدة (أولا) كما أن هذه المشاركة لها انعكاسات على العلاقة بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني وعلى التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (ثانيا).

¹ أنظر: DJADIRO (M), la révision des constitution dans les états Africains Francophones, esquisse de bilan, RDP

N°1, 1992 P 113

² رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، ط2، دار هومه، الجزائر 2014، ص 411.

³ عمير سعاد، المرجع السابق، ص 152.

⁴ أنظر: المادة 208 والمادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

أولاً: القيود الواردة على حق مجلس الأمة في اقتراح التعديل الدستوري

حسب نصوص الدستور فإن لمجلس الأمة حق المبادرة بتعديل الدستور، لكن هناك مجموعة من القيود تؤثر على فعالية المؤسسة التشريعية بصفة عامة، وعلى حق المبادرة بتعديل الدستور بصفة خاصة وتتمثل هذه القيود في:

1- ضرورة توفر نسبة ثلاثة أرباع (4/3) الأعضاء

لقد اشترط المؤسس الدستوري الجزائري في نص المادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم ضرورة توافر أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معاً لقبول المبادرة بالتعديل الدستوري، وهذه النسبة يصعب تحقيقها من حيث أنها مبادرة وليست مصادقة على مبادرة، وحتى لو فرضنا جدلاً أن هاته النسبة يمكن تحقيقها، فإن هذا التحقق لن يكون إلا على حساب موضوع المبادرة في حد ذاتها، إذ أن الأغلبية الممثلة بكلا المجلسين تسعى لاقتراح مبادرة تتسجم وتوجهها السياسي، ففي حالة تماثل الانتماء السياسي للأغلبية البرلمانية في المجلسين، فإن المبادرة بالتعديل الدستوري تعكس توجه هذه الأغلبية¹ ولقد كان على المؤسس الدستوري خفض هذه النسبة في مسألة المبادرة بالتعديل الدستوري الشيء الذي يفتح المجال لاقتراح مبادرات تتوافق والتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو منح حق اقتراح التعديل الدستوري لأعضاء مجلس الأمة بشكل منفرد من أجل إعطاء دور أكثر فعالية لأعضاء المجلس في هذا المجال.

¹ عمير سعاد، المرجع السابق، ص 154.

2 - ضرورة عرض الاقتراح على رئيس الجمهورية:

بالإضافة إلى قيد النسبة المذكورة أعلاه، فإن المادة 211 تحفل بقيود أخرى إجرائية تتمثل في ضرورة عرض مبادرة الأغلبية البرلمانية بالتعديل الدستوري على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرض اقتراح التعديل على الاستفتاء الشعبي¹.

وحتى تنتج المبادرة البرلمانية أثرها يجب توفر مجموعة من الشروط تتمثل في:

- عرض اقتراح التعديل على الاستفتاء الشعبي وهذا على عكس مبادرة رئيس الجمهورية الذي له حرية عرضها على الاستفتاء الشعبي، أو الاكتفاء بإحرازها موافقة ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان، وهذا حسب ما جاء في المادة 210² من دستور 1996 المعدل والمتمم.

- قبول رئيس الجمهورية عرض اقتراح التعديل على الاستفتاء الشعبي فقد استعمل المؤسس الدستوري عبارة يمكن في المادة 211.

أي أن لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في عرض المبادرة على الاستفتاء الشعبي من عدمه.

إضافة إلى القيود المذكورة آنفا فإن اقتراح التعديل الدستوري يشوبه فراغ إجرائي أوجده القانون العضوي رقم 12/16 وذلك من خلال نص المادة 99 الفقرة الثالثة³ والتي انحصر مضمونها في تحديد المكلف باستدعاء غرفتي البرلمان للاجتماع من أجل دراسة اقتراح التعديل الدستوري، وفي رئاسة هذا الاجتماع الذي منح لرئيس مجلس الأمة، وفي هذا الصدد كان على المشرع الجزائري أن يضبط إجراءات المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور لأن

¹ ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2010، ص 421.

² تنص المادة 210 من دستور 1996 المعدل والمتمم على: «...، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان».

³ أنظر: المادة 99، الفقرة الثالثة، القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

صاحب المبادرة هنا ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان، وليس رئيس مجلس الأمة فكان من الأجدر به أن الطرف المبادر هو المستدعي لعقد اجتماع.

على غرار المبادرة الرئاسية التي يجتمع فيها صاحب المبادرة ومن له صلاحية استدعاء البرلمان للاجتماع في شخص واحد، وهو رئيس الجمهورية إذا كان مشروع التعديل لا يستدعي عرضه على الاستفتاء¹.

ثانيا : آثار مشاركة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري .

بالرغم من القيود الدستورية التي اشترطها المؤسس الدستوري للمبادرة البرلمانية بالتعديل الدستوري، والتي تجعل من تفعيلها على المستوى الميداني أمرا صعبا، إلا أن مشاركة مجلس الأمة في عملية المبادرة بالتعديل الدستوري له أثره فيما يخص العلاقة بين غرفتي البرلمان مع بعضهما، وله أثره فيما يخص علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية.

1- آثار مشاركة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري على التوازن بين غرفتي البرلمان :

من خلال نص المادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم يتضح أن المؤسس الدستوري قد خول لأعضاء مجلس الأمة على غرار أعضاء المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالتعديل الدستوري²، وعليه فامتاع أعضاء مجلس الأمة عن ذلك يسقط حتما حق المجلس الشعبي الوطني في المبادرة بالتعديل³.

2- آثار مشاركة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري على التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية :

بالتمعن فيما تطرقنا إليه سابقا، نلاحظ تماثل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية في مجال المبادرة بالتعديل الدستوري، لكن هذا التماثل هو

¹ شامي رايح، حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2012، ص 48.

² أنظر: المادة 211 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

³ شامي رايح، حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 49.

تمائل شكلي، وذلك من حيث أن رئيس الجمهورية عند اقتراح التعديل الدستوري له حرية عرض هذا المشروع على غرفتي البرلمان، أو الاستفتاء الشعبي لإصداره.

أما البرلمان بغرفتيه، فعند اقتراح المراجعة الدستورية فهو مجبر على تقديمها لرئيس الجمهورية الذي يمكن له عرضه على الاستفتاء الشعبي.

أي أن مشروع التعديل الدستوري الذي يبادر به رئيس الجمهورية يكفيه موافقة ثلاثة أرباع البرلمان.

بينما مبادرة أعضاء مجلس الأمة ونواب البرلمان فيجب عرضها على رئيس الجمهورية، الذي له السلطة التقديرية في عرضها على الاستفتاء الشعبي أو عدم عرضها وعليه فان لرئيس الجمهورية له سلطة إنهاء اقتراح المراجعة الدستورية التي يبادر بها ثلاثة أرباع غرفتي البرلمان، وهذا الأمر يجعل السلطة التنفيذية في مركز تفوق أمام البرلمان.

الفرع الثاني: دور مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية

التعديل تقنية تنصب على المبادرة القانونية، إذ يتم بواسطتها إلغاء أو إضافة أحكام أخرى بغض النظر عما إذا كانت المؤسسة الدستورية صاحبة التعديل هي نفسها صاحبة المبادرة أو أنها مؤسسة أخرى¹.

ولقد خول المؤسس الدستوري حق تعديل النصوص القانونية لكل من الحكومة والبرلمان وباعتبار مجلس الأمة غرفة من البرلمان فإنه يمتلك حق تعديل اقتراحات ومشاريع القوانين، لكن بالنظر للنصوص القانونية لدستور 1996 قبل التعديل وباعتبار أنها جاءت نصوص عامة، فإن حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية عرف جدلاً فقهيًا واسعاً وخلاف في وجهات النظر إلى أن صدر رأي المجلس الدستوري رقم 98 / 4 ر. ن. د/م. د² المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، حيث خلص فيه إلى عدم

¹ شامي رابح، حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 25.

² المجلس الدستوري، رأي رقم 98/04/ ر. ن. د / م. د المؤرخ في 10 فيفري 1998، متعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

دستورية المواد التي جاءت في النظام الداخلي لمجلس الأمة، والتي تمنح المجلس حق تعديل النصوص القانونية ولقد اعتمد المجلس الدستوري في تبريره لهذا الرأي على أساس أن مجلس الأمة لا يملك حق اقتراح القوانين، فهو بالتالي لا يملك حق التعديل، فمن لا يملك الكل لا يملك الجزء.

وعليه فلم يكن لمجلس الأمة الحق في تعديل النصوص القانونية إلا بالطرق غير المباشرة، وذلك بمنح أعضاء هذا المجلس حق تقديم ملاحظات كتابية وتوصيات، والتي ترفع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء والمشكلة من ممثلين عن المجلس الشعبي الوطني وممثلين عن مجلس الأمة، حيث أنه في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من الوزير الأول من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف¹، ويصدر القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 فقد تم تعزيز حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية، كما تولى تفصيل إجراءات ممارسة هذا الحق كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وكذا القانون العضوي رقم 12/16 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

حيث أصبح لمجلس الأمة الحق في اقتراح التعديلات على النصوص القانونية بطريق مباشر، وهذا فيما يتعلق بمشاريع واقتراحات القوانين التي تدخل ضمن اختصاص مجلس الأمة والمحددة دستوريا وهذا وفق ما جاء في نص المادة 136 و137 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

كما احتفظ مجلس الأمة بحق تعديل النصوص القانونية بطريق غير مباشر فيما يتعلق بمشاريع واقتراحات القوانين التي يحيلها إليه المجلس الشعبي الوطني.

¹ شبلي خالد، حق مجلس الأمة في التعديل «دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016»، مجلة الفكر البرلماني، عدد 39، الجزائر، أكتوبر 2016، ص 22.

لهذا جرى بنا في هذا الفرع أن نتناول مظاهر وشروط ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل النصوص القانونية (أولا) وكذا مبررات منح هذا الحق (ثانيا).

أولا: مظاهر وشروط ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل النصوص القانونية

إن ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل النصوص القانونية تتم وفق مظاهر وشروط تتمثل في:

1- مظاهر ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل النصوص القانونية

إن دستور 1996 المعدل والمتمم قد عزز حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية، وهذا ما جسده كذلك القانون العضوي رقم 12/16 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث أصبح لهذا المجلس الحق في اقتراح التعديل على اقتراحات ومشاريع القوانين بطريقة مباشرة، وإن كانت ممارسة هذا الحق ترد عليه بعض القيود، حيث أنه لمجلس الأمة حق اقتراح التعديل على اقتراحات ومشاريع القوانين في المسائل التي نصت عليها المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم والمتعلقة بالتنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي وهذا ما أقرته المادة 71¹ من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

وعليه فقد أصبح لمجلس الأمة الحق في اقتراح التعديل بطريق مباشر أي خلال الجلسات العامة على عكس ما كان عليه الحال في دستور 1996 قبل التعديل.

كما أنه من مظاهر ممارسة مجلس الأمة لحق اقتراح التعديل، هو المساهمة في تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وذلك بالطريق غير مباشر، وهذا حسب ما جاء في المادة 78² من النظام الداخلي لمجلس الأمة، حيث

¹ تنص المادة 71 الفقرة الأولى من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على: " طبقا لأحكام المادة 28 من القانون العضوي 12/16 ... تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة واللجنة المختصة أو عشرة أعضاء المجلس".

² تنص المادة 78 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: " يمكن لأعضاء المجلس تقديم ملاحظاتهم كتابيا حول النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بعد توزيع اللجنة تقريرها التمهيدي عن النص وقبل إعداد التقرير التكميلي".

أنه لأعضاء مجلس الأمة سلطة المشاركة في تعديل النصوص القانونية، من خلال إعطائهم حق تقديم ملاحظات كتابية وتوصيات حول النصوص التي أعدت اللجنة المختصة تقريراً تمهيدياً بشأنها¹.

عقب المناقشة والتصويت على نص المبادرة التشريعية من طرف المجلس الشعبي الوطني، يرسل رئيسه النص المصوت عليه إلى مجلس الأمة في غضون 10 أيام ويشعر الوزير الأول بهذا الإرسال، ثم يحيل رئيس مجلس الأمة هذا النص إلى اللجنة المختصة لإعداد تقرير عنه، ويوزع هذا التقرير على أعضاء المجلس خلال 72 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة، ولأعضاء إمكانية تقديم ملاحظاتهم كتابياً خلال 24 ساعة لدى مجلس الأمة، الذي يبيث فيها شكلاً قبل إحالتها إلى اللجنة المختصة التي يمكن إن اقتضى الأمر أن تسمع لأصحاب الملاحظات الكتابية والتي بناء عليها يمكن للجنة المختصة تقديم توصيات معللة في تقريرها التكميلي².

على أن تحيل اللجنة المختصة هذه التوصيات إلى اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجتمع من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

2- شروط ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل النصوص القانونية

بإقرار المؤسس الدستوري لحق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية وهذا في إطار دستور 1996 المعدل والمتمم، فلقد تولى كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة وكذا القانون العضوي رقم 12/16 المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. بيان شروط ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل اقتراحات ومشاريع القوانين والتي تتمثل في:

- يجب أن تقدم اقتراحات التعديلات من طرف الحكومة، أو اللجنة المختصة أو عشرة أعضاء من مجلس الأمة.

¹ عمير سعاد، المرجع السابق، ص 179.

² شامي رابح، حمو عبد الله، المرجع السابق، ص 56.

- أن يكون اقتراح التعديل محرر باللغة العربية.
 - أن يكون اقتراح التعديل في شكل مواد.
 - أن يكون اقتراح التعديل مرفقا بعرض الأسباب.
 - أن يخص التعديل مادة واحدة من مواد مشروع اقتراح القانون المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن مادة جديدة.
 - أن يتم إيداع اقتراح التعديل من طرف مندوب أصحابه، أو من طرف من ينوب عنه من الموقعين¹.
 - أن يتم تقديم اقتراح التعديل على اقتراح أو مشروع القانون في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل².
 - أن يكون اقتراح التعديل موقعا من قبل جميع أصحابه.
- ويجب الإشارة أنه يمكن للحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم اقتراح التعديل في أي وقت قبل التصويت على المادة أو المواد محل التعديل.

ثانيا: مبررات منح مجلس الأمة حق اقتراح تعديل النصوص القانونية

إن تبني البيكاميرالية كان نقلة نوعية في تطور السلطة التشريعية في الجزائر، وبعد مرور عقدين من خيار الثنائية التشريعية، ونظرا للنقائص التي أبانت عليها هذه التجربة فقد أقر المؤسس الدستوري حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية على غرار المجلس الشعبي الوطني وجاء هذا الإقرار نظرا لمطالبة النخبة السياسية ورجال القانون بضرورة

¹ أنظر: المادة 71 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، المرجع السابق.

يجب أن يكون اقتراحا لتعديل محرر باللغة العربية وفي شكل مادة قانوني، مرفقا بعرض الأسباب وأن يخص مادة واحدة من مواد مشروع أو اقتراح القانون المودع أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة جديدة.

² تنص المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: " يوقع اقتراح التعديل من قبل جميع أصحابه ويودع من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من الموقعين في أجل 24 ساعة من الشروع في المناقشة العامة لمشروع أو اقتراح القانون محل التعديل.

إعطاء مجلس الأمة حق اقتراح التعديلات ولو في مجالات محددة واستجابة لذلك تم تضمين ذلك في التعديل الدستوري لسنة 2016. وعليه يمكن حصر مبررات منح مجلس الأمة حق اقتراح التعديلات على النصوص القانونية فيما يلي:

- محاولة منح المؤسس الدستوري لمجلس الأمة نفس الدور الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني وكذا تكريس ديمقراطية تمثيلية أكثر توازنا.

- إشراك وتحقيق الوجود الفعلي لمختلف فئات وشرائح الأمة والشعب وتحسين الأداء البرلماني¹.

- إيقاف الانزلاقات التي قد تحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية والسياسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي.

- تمكين أعضاء مجلس الأمة من اقتراح التعديلات على مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول.

- يمكنهم من القراءة المتأنية والعميقة للنص بما يخدم المصالح العليا للأمة بعيدا عن الميولات الجزئية الضيقة.

- حق اقتراح التعديلات على المشاريع واقتراحات القوانين يعتبر أداة فعّالة للمشاركة في الحياة البرلمانية خاصة في نسقها التشريعي.

في الأخير تجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى دور مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين وكذا اقتراح التعديلات على الدستور والنصوص القانونية، فإن لمجلس الأمة دور في مجال التشريع المالي، وكذا المصادقة على المعاهدات كجانب مهم في العمل التشريعي لمجلس الأمة، وإن كان هذا الدور محدد ومقيد، حيث أن دور مجلس الأمة في مجال التشريع المالي أي قانون المالية يقتصر على المصادقة على هذا القانون، حيث أن إعداد

¹ شبلي خالد، المرجع السابق، ص 25.

قانون المالية يعد اختصاص أصيل للحكومة التي تحضر مشروعه على أساس مجموعة من المعطيات وهنا نلاحظ تفوق المنفذ على المشرع¹.

في حين قصر المؤسس الدستوري دور مجلس الأمة في مجال التشريع المالي على المصادقة والمراقبة فقط، وهذا تهميش لمجلس الأمة وكذا المجلس الشعبي الوطني على حد سواء، حيث كان من المفروض إشراك غرفتي البرلمان في تحضير قانون المالية بالإضافة إلى هذا فإن حق مجلس الأمة في المصادقة على قانون المالية ليس حقا مطلقا بل مقيد بمجموعة من الإجراءات والمواعيد، إذ أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مشروع قانون المالية بموجب أمر له قوة قانون المالية إذا لم يصوت عليه مجلس الأمة في مدة 20 يوما² أما في مجال إبرام المعاهدات والاتفاقيات، وبالرغم من أن رئيس الجمهورية هو المسؤول عن رسم السياسة العامة الخارجية للدولة، وباعتبار أن إبرام المعاهدات سلطة شخصية لا يمكن تفويضها لأي مؤسسة في الدولة، إلا أنه لمجلس الأمة دور مهم في هذا المجال، حيث توجد بعض المعاهدات لا يمكن لرئيس الجمهورية المصادقة عليها إلا بعد موافقة البرلمان بغرفتيه³.

وتمر المعاهدة بنفس مراحل المصادقة على القانون العادي، حيث أن اللجنة المختصة لمجلس الأمة تقوم بدراسة القانون المتضمن الموافقة على الاتفاقية أو المعاهدة وتستمع إلى ممثل الحكومة وتعد تقريرا في الموضوع ويعرض مشروع القانون المتضمن الموافقة على الاتفاقية أو المعاهدة للمصادقة عليه وذلك بعد الاستماع على التوالي إلى عرض ممثل الحكومة وتقرير اللجنة المختصة دون إدخال أي تعديل عليه⁴.

¹ بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 117.

² أنظر: المادة 144 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

³ أنظر: المادة 149 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

⁴ أنظر: المادة 38 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال هذا الفصل نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديلات التي جاء بها في التعديل الدستوري لسنة 2016، قد حاول الرفع من مكانة الغرفة الثانية للبرلمان ألا وهي مجلس الأمة.

حيث جاء بمجموعة من الإصلاحات فيما يخص الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة إذ أصبح لمجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين وتعديلها، وهذا حسب ما جاء في نص المادة 136 والمادة 137 من الدستور، حيث أصبح لأعضاء مجلس الأمة المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي، التقسيم الإقليمي وتهيئة الإقليم، حيث أنه من خلال هذه التعديلات حاول المؤسس الدستوري الجزائري تكريس الديمقراطية وتعزيز الأداء التشريعي لمجلس الأمة، لكن ما نلاحظه على هذه التعديلات أن منح مجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين وتعديلها كان في مجالات محددة أو محصورة وأن هذه المجالات ليست حقا خالصا للمجلس بل بمشاركة الوزير الأول الذي له أن يبادر بمشاريع القوانين في هذه المجالات وبالإضافة إلى حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين فإنه له اختصاصات تشريعية أخرى، تتمثل في حق مراجعة الدستور وكذا تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، وكذا المشاركة في وضع قانون المالية من خلال المصادقة والمراقبة وكذا اختصاصه في المصادقة على بعض الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تعد موافقة مجلس الأمة عليها ضرورية لإبرامها.

الفصل الثاني:

آليات وإجراءات العمل التشريعي لمجلس الأمة

يعتمد مجلس الأمة في قيامه بمهامه التشريعية على مجموعة من الآليات والإجراءات وقبل التفصيل فيها ارتأيت أن أشير إشارة بسيطة إلى أن مجلس الأمة يضم مجموعة من الأجهزة:

أجهزة دائمة تتمثل في: رئيس غرفة المجلس والذي يتم انتخابه عن طريق الاقتراع السري.

- مكتب المجلس ويعتبر هيئة إدارية، لما لها من سلطة إصدار الأوامر ذات الطابع التنظيمي، والسهر على سير المصالح الإدارية للمجلس.

كما يعتبر هيئة سياسية باعتباره يعمل على ضبط جدول أعمال الجلسات بالتشاور مع الحكومة وتحديد أنماط الاقتراع، ومدة قبول اقتراحات القوانين وتعديلاتها.

- **اللجان الدائمة:** ويتشكل مجلس الأمة من تسع لجان، يتمثل دور هذه اللجان في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين المحالة إليها من طرف الرئيس، وذلك كل في إطار اختصاصه ولا تصح المناقشات والتصويت على مستوى هذه اللجان إلا بحضور أغلبية أعضائها وبالرجوع للنظام الداخلي لمجلس الأمة نجد أنه يضم أجهزة استشارية تتمثل في:

هيئة الرؤساء وتتكون من رئيس المكتب، والأعضاء ورؤساء اللجان الدائمة، وتتمثل صلاحياتها في إعداد جدول الأعمال، وتنظيم سير أشغال اللجان الدائمة.

- هيئة التنسيق تتكون من أعضاء مكتب المجلس، ورؤساء اللجان ورؤساء المجموعات البرلمانية، وتتمثل مهامها في المشاركة في إعداد جدول الأعمال، تنظيم أشغال المجلس توفير الوسائل المتعلقة بسير المجموعات البرلمانية¹.

¹ أنظر المادة 53 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، المرجع السابق.

المجموعات البرلمانية: وهي هيئات تضم أعضاء من حزب سياسي معين من أجل القيام بعمل مشترك، وتقوم بعملية توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة والمشاركة في عضوية هيئة التنسيق وتقديم الاستشارة في جدول الأعمال.

بعد الإشارة البسيطة لأجهزة مجلس الأمة نتطرق إلى آليات العمل التشريعي لمجلس الأمة (مبحث أول) وكذا إجراءات العمل التشريعي لمجلس الأمة (مبحث ثاني).

المبحث الأول: آليات العمل التشريعي لمجلس الأمة

تتمثل آليات العمل التي يعتمد عليها مجلس الأمة في ممارسة وظيفته التشريعية في الدورات والجلسات (مطلب أول)، وكذا جدول الأعمال (مطلب ثاني).

المطلب الأول: دورات وجلسات مجلس الأمة

يعمل مجلس الأمة وفق نظام دقيق يحدده الدستور، والنصوص التشريعية المكملة له¹، وتتضمن هذه النصوص مجمل القواعد المتعلقة بمختلف العناصر المكونة للعمل التشريعي لمجلس الأمة، هذا الأخير الذي يتم بموجب نظام داخلي في إطار دورات (فرع أول)، هذه الدورات تعقد أثناءها جلسات (فرع ثاني).

الفرع الأول: دورات مجلس الأمة

من المعلوم أن مجلس الأمة لا يعمل طول السنة، بل يمارس مهامه ضمن فترات زمنية محددة دستوريا، وذلك من خلال عقد دورات عادية (أولا) ودورات غير عادية (ثانيا).

أولا: الدورات العادية لمجلس الأمة

طبقا لما جاء في نص المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم، فإن البرلمان يجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة أشهر على الأقل، مع إمكانية تمديد الدورة

¹ بلجاج صالح، المرجع السابق، ص 261.

العادية لأيام أخرى، وذلك بطلب من الوزير الأول بغرض الانتهاء من دراسة النقاط المدرجة في جدول الأعمال.

ويحدد جدول أعمال الدورة العادية بموجب مرسوم رئاسي ، وتنطلق الدورة حسب ما جاء في نص المادة 135 من الدستور في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر على عكس ما كان عليه الحال في دستور 1996 قبل التعديل فإن المجلس كان يجتمع دورتين عاديتين كل سنة أي دورتي الخريف والربيع، بحيث كانت تدوم كل دورة أربعة أشهر على الأقل وخمسة أشهر على الأكثر¹ وبتبني المؤسس الدستوري لفكرة الدورة الواحدة لمجلس الأمة يكون قد ساعد مجلس الأمة أو البرلمان بشكل عام على تأدية مهامه الدستورية، وذلك بتمكينه من التواصل المستمر مع الحكومة.

ثانياً: الدورات غير العادية لمجلس الأمة

مثلاً يجتمع المجلس في دورات عادية يجتمع في دورات غير عادية، وذلك من أجل تدارك النقص الناتج عن الدورة العادية في المجال التشريعي، ومن هذا المنطلق تقرر في مجمل النظام الدستوري إمكانية استدعاء مجلس الأمة والبرلمان بصفة عامة للانعقاد في دورات غير عادية².

والدورات غير العادية هي دورات تتعقد في فترات عدم انعقاد الدورة العادية، وتهدف إلى معالجة ظرف ناشئ يستدعي انعقاد مجلس الأمة بصفة استثنائية للنظر في مسألة لم تكن مطروحة في جدول أعماله، ولقد جاء النظام الجزائري أخذاً بهذا المبدأ من خلال نص المادة 135 من دستور 1996 المعدل والمتمم، بحيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يبادر باستدعاء مجلس الأمة للانعقاد في دورة استثنائية أو باستدعاء من رئيس الجمهورية بناء على طلب من الوزير الأول أو طلب من ثلثي نواب البرلمان، على أن يحدد المرسوم

¹ قرانة عادل، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 165.

² عمير سعاد، المرجع السابق، ص 76.

الرئاسي المتضمن استدعاء مجلس الأمة في دورة غير عادية جدول أعمال الدورة، ولا يدرس في هذه الدورة إلا المواضيع المدرجة فيه¹، ويثور التساؤل حول أسباب اشتراط استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية بموجب مرسوم رئاسي، والجواب أن رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور هو المؤهل لذلك لأن الاجتماع ليس بالإجراء العادي، فهو يخص العمل المؤسساتي وتطبيق واحترام أحكام الدستور، وما هو ملاحظ أن دعوة البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية، وهذا حسب ما جاء في نص المادة 135 الفقرة الرابعة من دستور 1996 المعدل والمتمم، التي منحت هذا الحق لرئيس الجمهورية والوزير الأول وتلثي نواب المجلس الشعبي الوطني فإنها تستثني أعضاء مجلس الأمة من هذا الحق بالرغم من أن الدورة تضم اجتماعات مجلس الأمة كذلك، وهذا ما أخل به المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي كان من الأجدر به أن يمنح لأعضاء مجلس الأمة الحق في طلب انعقاد البرلمان في دورة غير عادية بما أنه أصبح له سلطة التشريع عن طريق المبادرة².

وتختتم الدورة غير العادية بمجرد ما تستنفد المسائل المبرمجة بجدول الأعمال، وللإشارة فإن عدد الدورات غير العادية غير محدد بل مرتبطة بظروف غير عادية.

الفرع الثاني: جلسات مجلس الأمة

يمارس مجلس الأمة عمله التشريعي والمتمثل في المبادرة بالقوانين واقتراح التعديلات وكذا مناقشتها، ضمن جلسات علنية (أولا) وجلسات مغلقة (ثانيا).

¹ عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة، وفي النظام السياسي الجزائري، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص 55.

² بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 78.

أولاً: الجلسات العلنية

الجلسات العلنية هي الجلسات التي يجتمع فيها مجلس الأمة لدراسة النصوص القانونية، أو لطرح الأسئلة على أعضاء الحكومة، ومناقشة مختلف المسائل المنصوص عليها قانوناً، والجلسات العلنية تعني إمكانية حضور المواطنين والتغطية من جانب الصحافة وتعني كذلك نقل وقائع الجلسات عن طريق الإذاعة والتلفزة ونشرها عامة في الجريدة الرسمية للمناقشة¹.

ومن أمثلة الجلسات العلنية الجلسة التأسيسية حيث أنه وطبقاً للمادة 2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة ووفقاً للمادة 130² من دستور 1996 المعدل والمتمم، فإنه يعقد مجلس الأمة جلسته الأولى في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري نتائج انتخاب أعضاء مجلس الأمة.

وفي هذه الجلسة لا يتم مناقشة أي موضوع، لأن هذه الجلسات لا تعتبر جلسات تشريعية بقدر ما هي جلسات للتنظيم الإداري الداخلي للمجلس قبل استئنافه للنشاط البرلماني وعند التحديد الجزئي لتشكيلة المجلس يتم إتباع نفس الإجراءات³، وأثناء الجلسة الافتتاحية يقوم المكتب المؤقت برئاسة الجلسة، ويتكون هذا المكتب من العضو الأكبر سناً وأصغر

عضوين، حيث يقوم المكتب بالمناداة الإسمية لأعضاء المجلس المنتخبين والمعنيين حسب الإعلان المسلم من المجلس الدستوري، كما يتم انتخاب لجنة إثبات العضوية لأعضاء مجلس الأمة وذلك طبقاً للمرسوم الرئاسي المتضمن تعيين أعضائه، حيث تقوم هذه

¹ بلحاج صالح، المرجع السابق، ص 265.

² تنص المادة 130 من دستور 1996 المعدل والمتمم «تبتدئ الفترة التشريعية وجوباً في اليوم الخامس عشر الذي يلي تاريخ إعلان المجلس الدستوري النتائج، تحت رئاسة أكبر النواب سناً وبمساعدة أصغر نائبين منه».

³ عمير سعاد، المرجع السابق، ص 71.

اللجنة بدراسة ملفات الأعضاء وتعد تقريرها الخاص بإثبات العضوية، وتعرضه على المجلس للمصادقة.

وعلى إثر إتمام إجراءات إثبات العضوية يستأنف المجلس انتخاب رئيس له.

كذلك من أمثلة الجلسات العلنية:

- جلسات إعلان النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- جلسات تجديد أجهزة المجلس.

- جلسات مناقشة القوانين المختلفة.

ثانياً: الجلسات المغلقة

وهي الجلسات التي يعقدها المجلس لدراسة قضايا تنظيمية داخلية، تتعلق بسير شؤون المجلس¹، وعادة ما يتم خلال هذه الجلسات المغلقة تبادل الرأي حول قضايا تنظيمية تتعلق بالترتيبات الأولية اللازمة لتسيير المجلس، وتوحيد الرؤى بشأن أنجع السبل لتجاوز الصعوبات التي يمكن مصادفتها.

وقد أشار المؤسس الدستوري لحق مجلس الأمة في عقد جلسات مغلقة، وهذا وفقاً لما جاء في نص المادة 133 الفقرة الثالثة من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث يجوز لمجلس الأمة عقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسه، أو أغلبية أعضائه الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول.

¹ عمير سعاد، المرجع السابق، ص 87.

² تنص المادة 133 الفقرة الثالثة من دستور 1996 المعدل والمتمم على: « يجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقد جلسات مغلقة يطلب من رئيسها أو من أغلبية أعضائها الحاضرين أو بطلب من الوزير الأول».

ولقد تكفل كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة والقانون العضوي رقم 12/16 بتحديد إجراءات سير جلسات مجلس الأمة، حيث أنه وطبقا لنص المادة 62 من النظام الداخلي فإنه يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة، والحكومة قبل انعقادها بعشرة أيام على الأقل قبل افتتاح الجلسة.

غير أن المؤسس الدستوري لم يحدد الجهة المنوطة بها مهمة تبليغ تاريخ الجلسات وتفتتح الجلسات وترفع من قبل رئيسها الذي يدير المناقشات ويسهر على احترام النظام الداخلي، وله في كل وقت إيقاف الجلسة أو رفعها، كما يمكن أن توقف الجلسة من ممثل الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة، وتكون مناقشات المجلس صحيحة مهما بلغ عدد الأعضاء الحاضرين، وهذا طبقا لنص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة¹، ويعد جدول الأعمال الإطار القانوني الأمثل المعبر عن مدى تحكم أعضاء مجلس الأمة في عملهم التشريعي، فنظرا لتشعب وكثرة الأعمال كان لا بد من وجود وسيلة لضبط عمل مجلس الأمة حتى لا يقع في الفوضى وعدم الانضباط، خاصة وأنه يجتمع في دورة واحدة ومحددة المدة، فإذا كان عمله غير منظم فقد تنتهي الدورة دون مناقشة أي موضوع².

المطلب الثاني: جدول الأعمال

جدول الأعمال هو ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل أعضاء البرلمان في دورة تشريعية وذلك في جلسة واحدة أو عدة جلسات، حسب طبيعة العمل المطلوب إنجازه، كما تعد مرحلة أولية من مراحل سير العمل التشريعي وعند وضع جدول الأعمال يجب إتباع مجموعة من الإجراءات (فرع أول) كما أنه عند وضعه يجب الأخذ بعدة اعتبارات (فرع ثاني).

¹ تنص المادة 63 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: «تصح مناقشات مجلس الأمة مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين».

² أوصيف سعيد، المرجع السابق، ص 213.

الفرع الأول: إجراءات وضع جدول الأعمال

تتمثل مراحل وضع جدول الأعمال لمجلس الأمة في مرحلة الإعداد (أولا) ومرحلة الضبط (ثانيا).

أولا: مرحلة الإعداد

يختص بإعداد جدول الأعمال طبقا لنص المادة 53 و 54 من النظام الداخلي لمجلس الأمة هيئة الرؤساء وذلك باستشارة هيئة التنسيق¹.

وعليه فإن لمجلس الأمة مطلق الاختصاص في الإعداد الأولي لجدول الأعمال على غرار المجلس الشعبي الوطني وتضمنه ما سيتولى دراسته ومناقشته والتصويت عليه ضمن دورة تشريعية معينة².

ثانيا: مرحلة الضبط

يقصد بمرحلة الضبط الصياغة النهائية لمضمون جدول الأعمال وما يتضمنه من مواضيع ستتم مناقشتها خلال الدورة، وهو ما تضمنته صراحة المادتين 15³ و 17⁴ من القانون العضوي رقم 12/16، حيث أنه يجتمع مكتب مجلس الأمة وممثل الحكومة في مقر مجلس الأمة في بداية دورة البرلمان لضبط جدول الأعمال تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده

¹ حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي، مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2015، ص 96.

² عمير سعاد، المرجع السابق، ص 810.

³ تنص المادة 15 من القانون العضوي رقم 12/16 على: «يجتمع مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة بالتداول، في بداية دورة البرلمان لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة»

⁴ تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 12/16 «يُضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها».

الحكومة، كما أن ضبط جدول أعمال الجلسات يضطلع به مكتب مجلس الأمة باستشارة الحكومة.

وعليه وعلى الرغم من أن عملية إعداد جدول الأعمال يعتبر اختصاص أصيل لمجلس الأمة إلا أننا نلاحظ من خلال النصوص القانونية السابقة الذكر، أن مجلس الأمة لا يتمتع بالاستقلالية التامة في وضعه وذلك بسبب تدخل الحكومة التي تملك مشاركة فعلية ودائمة في ضبط جدول الأعمال، هذا التدخل الذي يؤدي إلى التأثير على وظائف المجلس وإضعاف موقفه وذلك من حيث إدراج الحكومة لأي مشروع قانون ترغب فيه.

وعند ترتيبها لمشاريع واقتراحات القوانين وكذا مختلف المسائل حسب الأولوية التي تريدها وهذا يؤثر سلبا على السلطة التقديرية التي من الواجب أن يتمتع بهام مثلوا الشعب وهذا يؤدي إلى قتل روح المبادرة لدى أعضاء مجلس الأمة وكذا ضعف مستوى ونجاعة النصوص القانونية.

الفرع الثاني: اعتبارات وضع جدول الأعمال

تعتبر عملية وضع جدول الأعمال من المسائل الصعبة المعقدة لذلك يجب في إعداده وضبطه احترام اعتبارات فنية (أولا) واعتبارات سياسية (ثانيا).

أولا: الاعتبارات الفنية

لقد كان لتزايد نشاط الدولة نتيجة للتطور الفني والتكنولوجي الذي عرفه العالم وتضاعف وتعقد العلاقات بين أفراد الشعب فضلا عن النمو الديموغرافي، أن تضخمت وتتنوعت المشاكل المطروحة عليها للحل مما ضاعف من عمل السلطة التشريعية، خاصة نتيجة لكثرة عدد أعضائها وسعيا للقيام بمهامها وجب أن تعتمد برنامج أعمالها وترتيبها وتصنيفها ذلك أن عدم ترتيب وتصنيف الأعمال يؤدي بفعل تزايد مهامها إلى الإهمال أو عدم التعرض لمناقشة بعض المسائل رغم أهميتها.

وهذا ما يستدعي تنظيم العمل، وتحديد الأولويات وتنسيق العمل بين مختلف الهياكل¹ بالإضافة إلى أن دورة البرلمان مقيدة من حيث الزمن، لذلك لا بد من الموازنة بين المدة المحددة للفترة التشريعية وحجم الأعمال المراد تحقيقها خلال هذه الفترة، مع الأخذ بعين الاعتبار مسألة بطء العمل التشريعي، وذلك نظرا لتعدد إجراءات إعداد النصوص التشريعية كما يجب على الجهات المكلفة بإعداد جدول أعمال الدورات والجلسات مراعاة مشاركة أعضاء مجلس الأمة في أعمال اللجان وارتباطهم بدوائهم الانتخابية، وذلك لضمان تحقيق المسائل المعروضة عليهم والمهام الموكلة إليهم خلال المدة المحددة للدورة، بالإضافة إلى هذا فإنه يجب عند وضع جدول الأعمال الأخذ بعين الاعتبار الظروف الاستثنائية التي يمكن أن تعترضه، مثل المؤتمرات الدولية والحالات غير العادية التي يمكن أن تطرأ داخليا أو خارجيا، مما يتطلب الاجتماع ودراسة الوضع وتغيير جدول الأعمال بما يتماشى وهذه الظروف المستجدة.

ثانيا: الاعتبارات السياسية

إن تحديد جدول الأعمال وفقا لما ذكرناه سابقا يعني تحديد مضمون النشاط السياسي، كما أن اختيار موضوع النشاط أو العملية التشريعية، معناه اختيار إطار سياسي معين ومن هنا توجيه النشاط البرلماني، كذلك فإن من يقوم بتحديد جدول الأعمال يؤثر على النشاط البرلماني ويجعله مقيدا، كما أن مسألة تحديد جدول الأعمال تعتبر لا محالة نقطة تقاهم أو توازن بين المؤسسات التشريعية والتنفيذية، أو عامل صراع وتأثير مؤسسة على أخرى² حيث أن إشراك الحكومة في وضع جدول الأعمال يتماشى وارتباط برنامج الحكومة بنشاط المجلس، وذلك أن كلا منهما يعمل بالتنسيق مع الآخر بحيث يكمل عمل كل منهما عمل الآخر، وينقله من الميدان النظري إلى الميدان التطبيقي.

¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 85.

² قريش أمينة، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012-2013، ص 98.

فإذا كانت الحكومة مرتبطة بالبرلمان بموجب برنامجها، فإن مجلس الأمة باعتباره المعبر عن إرادة الشعب والمراقب لعمل الحكومة عليه أن يبتعد ويتجنب اتخاذ المواقف المتصلبة التي لا تخدم استقرار الحكومة والمجلس معا¹.

كما يجب على الجهة التي أعدت جدول الأعمال أن تجعله يتماشى مع برنامج الحكومة وبرنامج رئيس الجمهورية.

وكذا تفادي برمجة كل ما من شأنه عرقلة إنجاز هذا البرنامج، وعليه فإنه يجب على الهيئة المكلفة بتنظيم جدول الأعمال أن تأخذ بعين الاعتبار العوامل السياسية التي تؤثر على عملية وضعه، فمشكلة جدول الأعمال لا تنحصر في ترتيب رزنامة المواضيع التي تكون محلا للمناقشة والتصويت عليها بل تتعداها إلى مجال أوسع بحيث يعتبر جدول الأعمال وسيلة للتعاون بين البرلمان والحكومة في إطار ما يعرف بالتوازن بين السلطات باعتبار أن مشاركة الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورات والجلسات أصبحت ظاهرة مجسدة قانونا².

وإن كان من الظاهر أن مجلس الأمة مستقل في وضع جدول أعماله، فإن الواقع العملي يظهر التفوق الحكومي في هذا المجال، وذلك من خلال تدخل الحكومة في ترتيب مواضيع جدول الأعمال ومراعاة الأولوية لصالحها، فرأي الحكومة هو الحاسم لوضع جدول أعمال الدورات فإن تم عرض اقتراح قانون من طرف أعضاء مجلس الأمة، فإن الأولوية في المناقشة تكون لمشروع القانون الذي بادر به الوزير الأول.

¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 90.

² قریش أمينة، المرجع السابق، ص، ص 98-99.

كما أن للحكومة حق تعديل جدول الأعمال وذلك من خلال الدفع باستعجال بعض المواضيع¹، كما أنه يمكن للحكومة تسجيل مشروع قانون في جدول الأعمال حتى ولو لم يتم إعداد تقرير بشأنه من طرف اللجنة المختصة.

زيادة على هذا فإن للحكومة آليات أخرى للتدخل في جدول أعمال مجلس الأمة وذلك من خلال إمكانية تناول ممثل الحكومة للكلمة أثناء المناقشة وكذا تقديم تعديلات شفهية، كما يمكن له طلب المناقشة المحدودة وعدم فتح مناقشة عامة حول بعض القوانين كما يمكن له طلب توقيف الجلسة²، هذا الإجراء الذي يلجأ إليه ممثل الحكومة عندما يرى بأن المناقشة لا تسير في مصلحة الحكومة.

المبحث الثاني: إجراءات العمل التشريعي لمجلس الأمة

إن العمل التشريعي لمجلس الأمة سواء تعلق الأمر بالمبادرة بالقوانين أو اقتراح التعديلات على هذه المبادرة، أو تعلق الأمر باقتراح التعديلات على النصوص القانونية المحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني فإنه يتم وفق إجراءات محددة دستوريا وبما أنه أصبح لمجلس الأمة الحق في المبادرة بالقوانين في المجالات التي عددها دستور 1996 المعدل والمتمم، بالإضافة إلى ما كان يتمتع به سابقا مجلس الأمة من خلال اقتراح التعديلات غير المباشرة على النصوص القانونية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، والتي قد يقع اختلاف حولها بين غرفتي البرلمان مما يؤدي إلى تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء فإنه حري بنا أن نتناول في هذا المبحث الإجراءات التشريعية داخل مجلس الأمة (مطلب أول) وكذا الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء (مطلب ثاني).

¹ تنص المادة 16 من القانون العضوي رقم 12/16 على: «يمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تؤكد على استعجاله».

² تنص المادة 64 الفقرة الثالثة من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: «يمكن رئيس الجلسة إيقاف الجلسة كلما دعت الضرورة إلى ذلك أو بطلب من ممثل الحكومة».

المطلب الأول: الإجراءات التشريعية داخل مجلس الأمة

تحكم العملية التشريعية لمجلس الأمة عبر مراحلها مجموعة من الإجراءات تكون في مجملها النظام القانوني لهذه العملية، حيث أن أول هذه الإجراءات تتمثل في المبادرة بالقوانين على أن يتم دراسة وفحص هذه المبادرة على مستوى اللجنة المختصة (فرع أول) تليها عملية المناقشة والتصويت (فرع ثاني).

الفرع الأول: المبادرة والفحص

تعتبر المبادرة التشريعية أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد النص القانوني¹، سواء كانت هذه المبادرة مشروع حكومي أو اقتراح من أعضاء مجلس الأمة فإنه يجب دراستها على مستوى اللجنة المختصة للمجلس، قبل إحالتها على المناقشة والتصويت.

أولاً: مرحلة المبادرة بالقوانين

إن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال الإصلاحات التي قام بها من أجل تدعيم الديمقراطية، وكذا تعزيز دور مجلس الأمة في مجال التشريع، قد منح له حق اقتراح القوانين لكن هذا الحق كان بالاشتراك مع الحكومة بحيث وحسب نص المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم فإنه يمكن للوزير الأول المبادرة بمشاريع القوانين في مجال التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، ولعل أول إجراء لهذه المبادرة هو إيداع مشروع القانون أو اقتراح القانون لدى مكتب مجلس الأمة، لكن قبل إيداع هذه المبادرة بمكتب المجلس، فإن إعدادها يتم وفق مجموعة من الإجراءات، لذا من المهم تبيان هذه

¹ مزباني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 98.

الإجراءات التي تعد إجراءات تحضيرية لإعداد مشروع أو اقتراح القانون قبل أن يصبح جاهزا للإيداع.

بالنسبة لمشاريع القوانين فإنه يتم إعداد مشروع تمهيدي من طرف الوزارة المختصة وذلك عن طريق مصالحها التقنية، ثم يتم إرسال مشروع القانون للأمانة العامة للحكومة للقيام بدراسة أولية له¹، وبالتالي يمكن وضع بعض التعديلات عليه، وترسل مشاريع القوانين إلى الأمانة العامة للحكومة في أربعين نسخة باللغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية ضمن عرض يسهل عملية قراءتها واستغلالها، ويكون النص مرفوقا وجوبا بعرض الأسباب، بعدها يتم توزيع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء رأيها وملاحظاتها، في حين توجه الآراء والملاحظات إلى الأمانة العامة للحكومة في أسرع الآجال لتحديد برنامج اجتماعات عمل مع القطاع المبادر بالمشروع، ومع السلطات والمؤسسات المعنية قصد دراسة النص ومدى توافقه مع أحكام الدستور، وانسجامه مع النصوص الأخرى.

بعدها يقوم الوزير الأول بعرض المشروع للمناقشة والتصويت ويعرض على مجلس الوزراء للمداولة، والتي يكون من نتائجها اتخاذ قرار إيداعه من عدمه لدى مكتب مجلس الأمة .

ووفقا لنص المادة 136 من دستور 1996 المعدل والمتمم، يجب أن يدرس مجلس الدولة مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزارة للقيام بعملية الرقابة الاستشارية القبلية، والتي تنصب على الجانب القانوني للمشروع².

¹ لوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 107.

² عاشوري العيد، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، جوان 2003، ص 66.

بعدها يقوم الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي، والتقسيم الإقليمي وتهيئة الإقليم لدى مكتب مجلس الأمة¹.

أما فيما يخص اقتراحات القوانين فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد منح السيادة لأعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وهذه المبادرة تخضع لشروط حددها الدستور ولقد تطرقنا إليها في الفصل الأول من هذه الدراسة، حيث أنه وبعد إعداد اقتراح القانون من طرف أعضاء مجلس الأمة يتم إيداع هذا الاقتراح لدى مكتب مجلس الأمة.

ويتم إيداع اقتراحات القوانين لدى مكتب مجلس الأمة من قبل مندوب أصحابه، أو من ينوب عنه من موقعي هذا الاقتراح².

ثانيا: مرحلة الفحص

بعد إيداع مشاريع القوانين من طرف الوزير الأول وتبدي الحكومة³ رأيها في اقتراحات القوانين، حيث أنه بإيداع اقتراحات القوانين لدى مكتب مجلس الأمة الذي يبت في اقتراح القانون خلال مدة أقصاها شهران اثنان من تاريخ إيداعه، وفي حالة الرفض، يبلغ لمندوب أصحاب اقتراح القانون قرار الرفض الذي يكون معللا، وفي حالة قبوله يبلغ للحكومة لكي تبدي رأيها في أجل لا يتجاوز الشهرين، وتعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها طويلة الأمر الذي يفقد مبادرة أعضاء مجلس الأمة بالقوانين معناها وقيمتها القانونية حيث أنه يمكن للحكومة في هذه الفترة تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له

¹ أ نظر المادة: 20 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² تنص المادة: 66 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: «يودع اقتراح القانون لدى مكتب مجلس الأمة من قبل مندوب أصحابه أو من ينوب عنه من موقعي هذا الاقتراح».

³ تنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 12/16 على: «يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله وفقا لأحكام المادة 22.

تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ».

الاقتراح الصادر عن أعضاء مجلس الأمة، وبالتالي يتم القضاء على الاقتراح قبل فحصه ومناقشته.

كما أن تأخر الحكومة بالرد يؤدي إلى تأخر دراسة هذا الاقتراح، وعليه نلاحظ أن سلطة أعضاء مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين سلطة مقيدة.

وبعد إبداء الحكومة لرأيها في اقتراح القانون أو انتهاء المدة المحددة، يعقد مكتب المجلس اجتماعه ويقوم رئيس المجلس بإحالة النص على اللجنة المختصة الدائمة لتقوم بدراسته وفحصه.

حيث تقوم اللجنة المختصة بدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويمكنها أثناء عملها أن توجه دعوى لذوي الاختصاص والخبرة في الموضوع محل مشروع، أو اقتراح قانون للاستعانة بخبرتهم على أن يرافقها طاقم تشريعي يملك الخبرة في تحضير الملفات والوثائق الضرورية للعملية، كما يمكنها أن تستمع لممثل الحكومة، أو أحد أعضائها كلما ارتأت الفائدة في ذلك.

كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المختصة، وتستمتع إليهم بناء على طلب من الحكومة يوجه إلى رئيس مجلس الأمة، وحضور الحكومة في جلسات اللجنة المختصة من أجل شرح المبادرة وكذا مراقبة عمل اللجنة المختصة وحماية مشاريع القوانين المقترحة من التعديلات التي قدمتها والتي قد تمس بطموحات الحكومة، بعد دراسة اللجنة المختصة للمبادرة بالقانون حيث أنه وطبقاً لنص المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإن اللجنة المختصة وأثناء دراستها وفحصها لمشاريع واقتراحات القوانين أن تقترح بعض التعديلات عليها، كما يمكن للممثل الحكومة كذلك تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين التي

يبادر بها أعضاء مجلس الأمة، وبعد عملية الدراسة والفحص تقوم اللجنة المختصة بإصدار تقرير تمهيدي بشأنها وذلك خلال شهرين من تاريخ الشروع في دراستها¹.

وفي حالة عدم قيام اللجنة المختصة بإعداد تقريرها حول النص في الأجل المذكور يمكن تسجيله في جدول الأعمال من أجل مناقشته، وذلك بناء على طلب من الحكومة وموافقة مكتب المجلس، حيث أنه وحسب ما جاء في نص المادة 62 من النظام الداخلي لمجلس الأمة أن جدول الأعمال يتضمن مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية والمتعلقة بالتنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي وكذا مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها.

الفرع الثاني: المناقشة والتصويت

بعد إعداد اللجنة المختصة تقريرها التمهيدي حول النصوص المدروسة توزعه على الأعضاء من أجل مناقشته (أولاً)، ثم التصويت على هذه النصوص (ثانياً).

أولاً: المناقشة

تحتل المناقشة داخل مجلس الأمة مكانة هامة في النشاط التشريعي، وذلك من خلال الأفكار والآراء التي يبديها الأعضاء بشأن موضوع معروض للمناقشة وما يترتب عن ذلك من إثراء للمشروع أو الاقتراح.

وتتم مناقشة مشاريع اقتراحات القوانين في مجلس الأمة في إطار منظم يستجيب لمتطلبات التنظيم وسرعة الإنجاز²، حيث يتولى رئيس المجلس افتتاح الجلسة و يبلغ تاريخ

¹ تنص المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على: «تعد اللجنة المختصة تقريرها بناء عن مشروع أو اقتراح قانون أحيل عليها في أجل شهرين اثنين من الشروع في دراسته».

² بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 93.

الجلسات إلى أعضاء المجلس وإلى الحكومة قبل انعقادها بعشرة أيام، كما يدير المناقشات ويفرض احترام النصوص التي تهم سير المجلس وتحافظ على النظام.

وطبقا لنص المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، فإنه يشرع في مناقشة مشروع القانون، أو النص بالاستماع على التوالي إلى ممثل الحكومة وإلى مقرر اللجنة المختصة، وإلى المتدخلين حسب ترتيبهم المسبق.

كما يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، حيث يقوم بتسجيل أعضاء المجلس الراغبون في أخذ الكلمة أثناء المناقشات أنفسهم مسبقا في قائمة المتدخلين قبل بداية كل جلسة مع احترام ترتيبهم، ويفقد العضو المسجل حقه في التدخل إذا ما نودي عليه ولم يكن حاضرا في الجلسة، ولا يمكن لأي عضو أن يأخذ الكلمة دون أن يأذن له رئيس الجلسة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن أعضاء اللجنة المختصة لا يمكن لهم التدخل في المناقشة وتتصب تدخلات الأعضاء أثناء المناقشة على مضمون مشروع أو اقتراح القانون.

ويمكن للحكومة أو اللجنة المختصة أو عشرة أعضاء اقتراح تعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين، وذلك في أجل أربعة وعشرون ساعة¹، وهذه المدة غير كافية لتقديم التعديلات، ولأن إعدادها يحتاج إلى إعداد وبحث وصياغة وفق الشروط التي تم ذكرها في الفصل الأول والمتعلق بشروط اقتراح التعديل على مشاريع واقتراحات القوانين.

حيث أنه إذا لم يستوفي اقتراحات التعديلات الشروط المطلوبة فإن المكتب يلغيها بحجة عدم استيفاء الشروط المطلوبة، وفي حالة عدم قبول اقتراح التعديل يجب أن يكون قرار المكتب معللا ويبلغ إلى مندوب أصحابه.

¹ أنظر: المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، المرجع السابق.

بالإضافة إلى ذلك فإن حق اقتراح التعديل على مشاريع، واقتراحات القوانين يكون في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليه.

أما بالنسبة لاقتراحات القوانين فإنه يمكن سحبها من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت والمصادقة عليها كذلك¹.

بعد اقتراح التعديلات الممكنة يحيل مكتب المجلس التعديلات المقبولة على اللجنة المختصة وتبلغ للحكومة وتوزع على أعضاء المجلس، ثم تقوم اللجنة المختصة بالتعبير عن موقفها من التعديلات التي أحييت عليها بواسطة استنتاجات تضعها في تقريرها التكميلي للتقرير التمهيدي، ويعود أمر البث في هذه التعديلات لأعضاء مجلس الأمة.

ثانياً: التصويت

بعد المناقشة العامة وإذا لم يكن النص محل تأجيل، تتم عملية التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، ويعد التصويت إجراءً أساسياً وجوهرياً في إنجاز العمل التشريعي الذي بموجبه يعبر المجلس عن إرادة الشعب التي تعتبر نافذة بمجرد إصدار ونشر النص.

والتصويت يجب أن يعتمد على قواعد عامة، إلا أن أشكاله متعددة ولكي يكون التصويت صحيحاً يجب أن يتوفر نصاب معين.

كما أن عملية التصويت تكون برفع اليد في الاقتراع العام أو بالاقتراع السري، كما يمكن أن يتم التصويت بالاقتراع العام بالمناداة الاسمية، ولمكتب مجلس الأمة تحديد نمط التصويت.

¹ أنظر: المادة 21 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

كما أن التصويت ثلاثة أنواع: تصويت مع مناقشة عامة، تصويت مع مناقشة محدودة، تصويت دون مناقشة.

1- التصويت مع مناقشة عامة:

وهو الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين¹، حيث أنه بعد مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين وتقديم اقتراحات التعديلات يقترح المجلس نقاشاً عاماً ينصب على ذلك النص وعلى إثر ذلك يقرر المجلس إما التصويت على النص بكامله، أو التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، ويمكن لممثل الحكومة وكذا مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة مادة، وإذا تبين لرئيس الجلسة أو اللجنة المختصة من أن التعديل المقدم يؤثر على فحوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

وخلال التصويت مع المناقشة العامة يتم التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين وكذا التعديلات المقترحة عليها في حالة وجودها.

2- التصويت مع المناقشة المحدودة:

يعتبر التصويت مع المناقشة المحدودة إجراء استثنائي لأن حق المناقشة يقتصر على أشخاص محددين²، ويتم اعتماد هذا النمط من التصويت بقرار صادر من مكتب المجلس وذلك بناء على طلب من ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ويتم تخصيص وقت محدد للمناقشة، وخلال المناقشة مادة مادة يأخذ الكلمة ممثل الحكومة ومندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها أو مندوبو أصحاب التعديل، ولا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

¹ أنظر: المادة 32 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² عمير سعاد، المرجع السابق، ص 106.

هناك نوع من التصويت وهو التصويت بدون مناقشة ويطبق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية.

تجدر الإشارة إلى أنه لا تنتهي مهمة مجلس الأمة بمجرد التصويت والمصادقة على النص المقترح بل لابد من تبليغ النص المصوت عليه من قبله إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل عشرة أيام¹، وهذا لطبقا لما جاء في نص المادة 42 من القانون العضوي رقم 12/16.

وباستقراء هذه المادة نلاحظ أن المشرع لم يحدد تاريخ بداية سريان مدة عشرة أيام التي ينبغي أن يرسل خلالها رئيس مجلس الأمة النص إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني. وبعد إرسال النص إلى هذا الأخير يجب إشعار الوزير الأول بهذا الإرسال مرفوقا بنسخة من النص.

ويمر النص القانوني المحال على المجلس الشعبي الوطني بمجموعة من الإجراءات تتشابه إلى حد كبير مع إجراءات العمل التشريعي داخل مجلس الأمة، حيث أنه تباشر المناقشة في المجلس الشعبي الوطني على النص المصوت من قبل مجلس الأمة بالاستماع إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق.

تأخذ اللجنة المختصة وممثل الحكومة الكلمة بناء على طلب كل من منهما، ويقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني على إثر هذه المناقشات إما المصادقة على النص بكامله إن لم يكن محل ملاحظات أو توصيات أو الشروع في مناقشته مادة مادة.

¹ تنص المادة 42 من القانون العضوي رقم 12/16 «يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون (10) عشرة أيام، وسيقرر الوزير الأول بهذا إرسال مرفقا بنسخة من ذات النص».

ويمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني خلال المناقشة مادة مادة أن يعرض للمصادقة جزءا من النص إذا لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة.

بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص المحال إليه من طرف مجلس الأمة يتم إرسال هذا النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام ويشعر رئيس الغرفة الأولى بذلك والوزير الأول بهذا الإرسال، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية للقانون المصادق عليه، وذلك خلال ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره وفي حالة عدم المصادقة بأغلبية ثلثي 3/2 من نواب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة يصبح القانون لاغيا¹.

أما إذا كان النص المعروض للمصادقة من طرف المجلس الشعبي الوطني فإن اللجنة المختصة تقدم الحكم أو الأحكام محل الخلاف إلى اللجنة المتساوية الأعضاء.

المطلب الثاني: الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء

يتمتع مجلس الأمة بسلطة كبح وفرملة قي وجه الاندفاع الذي قد يكون من نواب المجلس الشعبي الوطني، مادام أن تأسيس مجلس الأمة ذاته كان الهدف من ورائه هو الحماية من الانحرافات والتعسفات التي قد تؤدي إليها الأغليات البرلمانية القوية²، فليس ثابتا دوما أن يصادق مجلس الأمة على القانون المحال إليه من المجلس الشعبي الوطني فقد يعترض على المضمون، وحتى على الصياغة نفسها، ما يؤدي إلى تصويت سلبي على النص وحدوث خلاف بين الغرفتين.

من المتفق عليه انه وبإعطاء مجلس الأمة حق المبادرة في المواضيع التي حددها الدستور والتي تدخل في اختصاصه الحصري، فإن الأعضاء يملكون فيها كامل السلطة

¹ أنظر: المادة 46 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² بوليفة محمد عمران، مجلس الأمة "الإطار العضوي والوظيفي"، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2000-2001، ص 105.

التشريعية، من اقتراح وتعديل ذاتي، أي يمكنهم تعديل النص المقترح على مستوى اللجنة المختصة كما يمكن لهم تقديم تعديلات على مستوى الجلسة أثناء المناقشة، لكن ماذا عن باقي النصوص التي ترده من المجلس الشعبي الوطني والتي لم تحظى بالتصويت الايجابي خاصة مع حرمانه من التعديل المباشر بشأنها.

ونظرا لتبني المؤسس الدستوري الجزائري نظام الإجراءات التشريعية باتجاه واحد والذي يعني أن إحدى غرفتي البرلمان لها حق الاعتراض والخلاف، لكن لا تملك حق إعادة النص إلى الغرفة الأخرى، ولما كان لزاما حل الخلاف خوفا من انسداد العمل التشريعي والذي قد يؤدي إلى شل عمل المؤسسات الدستورية الأخرى، وضع المؤسس الدستوري آلية لحل ذلك تمثلت في اللجنة متساوية الأعضاء، والتي يمر عملها بعدة مراحل بداية بإثارة الخلاف وصولا إلى المصادقة على التقرير المتضمن حلا للأحكام محل الخلاف أو حكما بعدم الوصول لحل رضائي ينهي الخلاف بين الغرفتين.

الفرع الأول: استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء آلية أساسية لتسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في النظام السياسي الجزائري، تبناها المؤسس الدستوري بتبنيه الثنائية المجلسية في البرلمان في دستور 1996، حيث من المتوقع حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان في حالة عدم تحقيق النصاب المقرر دستوريا على النص كاملا، أو على جزء منه، وتعتبر خطوة استدعاء اللجنة للانعقاد بمثابة الضوء الأخضر لبداية نشاطها، وقد خص الدستور الجزائري الوزير الأول دون غيره بهذه المكنة (أولا)، وفي المقابل خصت كل غرفة بتعيين أعضائها المشكلين للجنة (ثانيا).

أولاً: انفراد الوزير الأول بسلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

يتوقف اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء على تدخل إرادة جهاز دستوري يقع خارج البناء البرلماني¹، إذ ينصرف طلب اجتماعها وبشكل حصري إلى الوزير الأول، حيث جاء في الفقرة الخامسة من المادة 138 الفقرة 4 من دستور 1996 المعدل ما يلي:

" وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً".

بالمقارنة مع الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل، نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد احتفظ بنفس الجهة صاحبة الحق في طلب اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء وهو الوزير الأول، فبقي المنفرد بحق استدعاء اللجنة للانعقاد.

الملاحظة الثانية هو تغيير المؤسس الدستوري لصياغة المادة بعد التعديل، إذ قام المؤسس الدستوري بإلغاء مصطلح " تجتمع " وعوضه بمصطلح " يطلب"².

الملاحظة الثالثة هي تحديد المواعيد التي كانت غائبة في دستور 1996 قبل التعديل فأصبح الوزير الأول يملك أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ وقوع الخلاف لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو نفس الأجل - 15 يوم - لإنهاء نقاشاتها والخروج بحل، ولعل السبب في وضع المؤسس الدستوري للمواعيد أن غيابها سبب تعطيل العمل التشريعي بتأخر عمل اللجنة سواء للانعقاد أو للفصل في الخلاف خاصة مع وجود قوانين تتطلب السرعة وهو ما تفتن إليه المؤسس الدستوري في التعديل الأخير.

¹ بوليفة محمد عمران، المرجع السابق، ص 107.

² بن الشيخ نوال، ومحمد بن محمد، سلطة استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، عدد 16، جانفي 2017، ص 98.

وتماشيا مع التعديل الدستوري الأخير فقد تم تعديل النصوص القانونية الأخرى ذات الصلة، فنصت المادة 88 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة في الفقرتين الثانية والثالثة على مواعيد الإجراءات التالية للاستدعاء، مع تسجيل عدم نصها على ميعاد طلب الانعقاد الموجه من الوزير الأول إلى مجلس الأمة وكذا المجلس الشعبي الوطني الذي نصت عليه المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم¹.

مما سبق نجد أن طلب انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء هو التزام حكومي يتقرر للوزير الأول عند وقوع خلاف بين الغرفتين، والذي يترتب بالأساس من عدم موافقة مجلس الأمة على النص الذي أحيل إليه من المجلس الشعبي الوطني، بعد مصادقة هذا الأخير عليه، أي أن نقطة وقوع الخلاف هي تاريخ التصويت السلبي على النص، ويستوي في ذلك أن يشمل الرفض النص برمته أو جزء منه².

ويؤخذ على توجه المؤسس الدستوري أنه منح اختصاص استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء إلى الوزير الأول دون الغرفتين، لاسيما الغرفة المثيرة للخلاف حسب الحالة، ما يجعل السلطة التنفيذية شريك أساسي يمكنه التأثير على سير عمل اللجنة.

ثانيا: تعيين أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء اختصاص برلماني

تتشكل اللجنة متساوية الأعضاء كما يدل اسمها من أعضاء بالتساوي من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة ضمنا لمبدأ التوازن بين الغرفتين³، وهو ما يفهم من نص المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم في فقرتها الخامسة " يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين".

¹ أنظر: المادة 88 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² بوليفة محمد عمران، المرجع السابق، ص 107.

³ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 140.

وبالرجوع إلى المادة 89 من القانون العضوي 12/16 نجد أنها حددت عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء من كل واحدة على أن يختار الأعضاء من اللجان الدائمة، وتطابقت معها المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لكنها أضافت فقرة جديدة لم تكن في دستور 1996 قبل التعديل نصت على تحديد 5 أعضاء احتياطيين وهذا لضمان استمرارية الأشغال وعدم الانقطاع بسبب غياب احد الأعضاء أو بعضهم من الجانبين.

هذا ويتم تعيين الأعضاء في اللجنة متساوية الأعضاء من مجلس الأمة بالاتفاق مع المجموعات البرلمانية وفقا للتمثيل النسبي، ما يضمن لمجموعة الأقلية حق التأثير في عمل اللجنة¹، وهذا بخلاف المجلس الشعبي الوطني الذي يختار أعضاءه من اللجنة المختصة دون المشاورة مع المجموعات البرلمانية.

ولإشارة فانه وبمقارنة المادة 138 الجديدة من دستور 1996 المعدل والمتمم مع المادة 120 من دستور 1996 قبل التعديل نلاحظ أن المؤسس الدستوري قد غير الصياغة فكانت المادة تنص "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين..." ، ما يفهم منها أن اللجنة مكونة من كل الأعضاء وهذا أمر غير مقبول منطقياً² لسببين، أولهما أن العدد الكلي لأعضاء البرلمان بين نواب و سيناتورات هو 606 عضو، ومن غير الوارد أن تتشكل لجنة من هذا الرقم الكبير، أما السبب الثاني وكما هو معلوم أن عدد الأعضاء غير متساوي بين الغرفتين ما يناقض النص الدستوري بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من الغرفتين، وعلى كل حال فقد أضاف المؤسس الدستوري في المادة المعدلة - 138 من دستور 1996 المعدل-

¹ أنظر: المادة 90 من القانون العضوي 12/16، المرجع السابق.

² شريط ولید ، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان، مجلة المجلس الدستوري، عدد 3

حرف الجر "في" والذي أفاد أن اللجنة تشكل من بعض الأعضاء بالتساوي وليس من كل الأعضاء.

ولاختيار الأعضاء أهمية كبيرة إذ يتوقف على مدى كفاءتهم وقدراتهم مصير الأحكام المختلف بشأنها حسب درجة الإقناع ووجاهة الحجج التي يقدمها هؤلاء الأعضاء.

تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة¹، كما تنتخب من بين أعضائها مكتب لها مكون من رئيس على أن يكون من بين الأعضاء التي تجتمع اللجنة في مقرها، ونائب رئيس من بين أعضاء الغرفة الأخرى، ومقررين اثنين واحد من كل غرفة².

يعود السبب في منح اختصاص تعيين أعضاء اللجنة للبرلمان، وكذا إجراء الجلسات بمقري الغرفتين، أن اللجنة وضعت أصلاً لحل الخلاف الناشئ بين غرفتيه ومحاولة إيجاد حل توفيقية، من أجل استكمال عملية إعداد القانون، لكن المشرع نص في أحكام القانون العضوي رقم 12/16 على منح أعضاء الحكومة مكنة حضور الأشغال، وقد اعتبره البعض من فقهاء القانون الدستوري ضماناً للتنسيق بين البرلمان والحكومة بينما اعتبر البعض الآخر ذلك أمراً من شأنه أن يؤثر على عملها، بخروج النقاشات من الإطار الضيق والمشارك للرفقتين، لاسيما أنها أي اللجنة متساوية الأعضاء لا يمكن لها إدخال تعديل إلا بموافقة الحكومة كما سنوضح في الفرع الثاني من بحثنا هذا.

الفرع الثاني: إجراءات تسوية الخلاف على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء

كفل الدستور لمجلس الأمة حق الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني على النصوص القانونية المحالة إليه من هذا الأخير، لكنه حرّمه من إدخال تعديلات عليها بطريقة مباشرة

¹ أنظر: المادة 90 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق

² أنظر: المادة 91 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع نفسه.

كما أوكل له مهمة تبليغ الأحكام محل الخلاف للوزير الأول في ظل تبني نظام الاتجاه الواحد في العمل التشريعي¹، وتبعاً لذلك يتم اللجوء إلى اللجنة متساوية الأعضاء حسب ما نصت عليه المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم في فقرتها الخامسة حيث يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة متساوية الأعضاء بإرسال الطلب إلى رئيس كل غرفة في البرلمان.

باستدعاء اللجنة متساوية الأعضاء يبدأ سير عملها، والذي يلعب مجلس الأمة دوراً مهماً فيه، باعتباره الغرفة الثانية التي يعرض عليها النص المعدل في اللجنة في حالة الوصول إلى اتفاق ولم يتم سحبه من الحكومة، لكن الأمر اختلف بعد التعديل الدستوري الأخير بمنح مجلس الأمة حق المبادرة في بعض المجالات، ما يعني أن للمجلس الشعبي الوطني حق الاعتراض والخلاف على النصوص المحالة إليه من مجلس الأمة، في إطار ما نصت عليه المادة 138 سالف الذكر وهو ما يجعل مجلس الأمة في الجهة المقابلة.

أولاً: الإجراءات عندما يكون مجلس الأمة الجهة المثيرة للخلاف

لا يلزم الدستور مجلس الأمة بالمصادقة على النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، بل ترك له سلطة تقديرية في أن يوافق ويصادق أو أن يختلف ويعارض² ما يعني أن مجلس الأمة في هذه الحالة هو الجهة التي تثير الخلاف، وتكون نقطته الأولى هي تاريخ التصويت في الجلسة بعد المناقشة، سواء برفض النصوص بكاملها أو بعدم تحصيلها للأغلبية المطلوبة، فيتم الذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل إيجاد حل توفيقى لوجهات النظر المختلفة بين غرفتي البرلمان.

¹ عمير سعاد، المرجع السابق، ص 118.

² قریش أمينة، المرجع السابق، ص 133.

بعد تبليغ الوزير الأول طلب الاجتماع لرئيسي الغرفتين، يعقد الاجتماع الأول برئاسة أكبر الأعضاء سناً¹، مع إمكانية حضور ممثل الحكومة أشغال اللجنة وهو حضور جوازي فقط وليس إجباري، اقر لضمان التنسيق بين البرلمان والحكومة، وقده جرت العادة البرلمانية في الجزائر على حضور الوزير المعني بمشروع القانون وكذا وزير العلاقات مع البرلمان².

يتم العمل في اللجنة متساوية الأعضاء وفق العمل الإجرائي في اللجان الدائمة المنصوص عليه في النظام الداخلي الساري على الغرفة التي تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في مقرها³، وهو ما جعل الفقه الدستوري يطالب بضرورة توحيد إجراءات العمل الداخلي لغرفتي البرلمان بما فيها ضرورة وضع إجراءات موحدة للجنة متساوية الأعضاء.

يمكن للجنة أثناء سير أشغالها الاستماع لأي عضو من البرلمان أو أي شخص متى رأت في ذلك فائدة وإثراء لأشغالها من أجل الوصول إلى حل توفيقي، حيث يرسل رئيس اللجنة طلب الاستماع للعضو حسب الحالة، إلى رئيس الغرفة المنتمي إليها⁴.

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

معنى هذا أن اللجنة تجد أمامها للنقاش، النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وأحاله لمجلس الأمة، والملاحظات التي أباها أعضاء مجلس الأمة والتي كانت سببا في استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، تحاول اللجنة من خلال مناقشات أعضائها

¹ أنظر المادة 91 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² قرش أمينة، المرجع السابق، ص، ص 139-140.

³ أنظر: المادة 92 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

⁴ أنظر: المادة 94 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع نفسه.

الوصول إلى حل توفيقي لتخرج في الأخير بتقرير تمهيدي يتضمن اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، يكون قد خضع للتصويت ونال الإجماع بين أعضاء الغرفتين، هذا وقد اثبت الواقع العملي أن أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء وأثناء التصويت ينتصرون لموقف الغرفة التي ينتمون إليها، فهم ممثلون لها وليس لمجموعاتهم البرلمانية ولا للأحزاب التي ينتمون إليها ما قد يؤدي إلى حالة انسداد.

يسلم رئيس اللجنة متساوية الأعضاء التقرير التمهيدي إلى رئيس الغرفة المجتمع في مقرها، يتضمن مقترحها أو مقترحاتها حول الأحكام موضوع الخلاف دون أن تمتد إلى غيرها من الأحكام التي تمت المصادقة عليها سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة¹ ليسلمه بدوره إلى الوزير الأول من أجل عرضه على الغرفتين، ونسجل في هذه النقطة أن القانون العضوي لم يقيد الحكومة بأجل تلتزم به فلها أن تعرضه وفق أجندتها الخاصة.

تنص المادة 96 من القانون العضوي 16-12 على ما يلي: "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور" وبالعودة إلى المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم نجد أنها تنص أن كل مشروع أو اقتراح قانون يكون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي لكن بمراعاة أحكام المادة 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي تشير إلى حالة عقد الاختصاص بالمبادرة في المجالات المخصصة لمجلس الأمة فتتم المناقشة في مجلس الأمة ثم المجلس الشعبي الوطني على التوالي، معنى هذا أن البدء بعملية المصادقة تكون بعد جدولة النص للتصويت عليه في كلا الغرفتين بعد الاستماع إلى عرض ممثل الحكومة والى مقرر اللجنة ليكون مجلس الأمة صاحب الكلمة الأخيرة وهو ما يجعله رقبيا فعالا على العملية التشريعية².

¹ بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 141.

² بوليفة محمد عمران، المرجع السابق، ص 112.

تتم جدولة النص التوفيقي الذي توصلت إليه اللجنة متساوية الأعضاء والمتضمن التعديلات المقترحة للمصادقة عليه في كلا الغرفتين، وتتم المصادقة وفقا للنظام الداخلي لكل غرفة ولا يمكن إدخال أي تعديلات على الاقتراحات إلا بموافقة الحكومة.

يترتب على عرض النص للمصادقة عليه على غرفتي البرلمان عدة حالات:

- حالة التصويت الإيجابي لكلا الغرفتين على الأحكام الجديدة المتفق عليها، هذا يؤدي إلى مرور النص الجديد لمرحلة الإصدار والتنفيذ.

- حالة التصويت السلبي للمجلس الشعبي الوطني وتمسكه بتعديلاته على الاقتراح دون موافقة الحكومة¹، في هذه الحالة تقوم الحكومة بسحب النص دون تمريره لمجلس الأمة ولو أنها حالة غير عملية لان المجلس لا يتوقع أن يرفض نصا كان قد وافق عليه قبلا، كما أن سحب النص من الحكومة انتقده دارجي القانون الدستوري من منطلق انه لا يحق للحكومة سحب نص لم تكن هي المبادرة به فهذا تدخل صارخ للسلطة التنفيذية في السلطة التشريعية.

- حالة التصويت الإيجابي للمجلس الشعبي الوطني بإحراز النص المقترح من اللجنة متساوية الأعضاء أو الاقتراح بعد إدخال تعديلات وافقت عليها الحكومة، النصاب القانوني حسب نوع القانون إن كان قانونا عضويا أو عاديا، لكن يرفض أعضاء مجلس الأمة التصويت على النص، في هذه الحالة يتم سحبه من طرف الحكومة²

- حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين بتقديم كل غرفة لتعديلاتها، وموافقة الحكومة على هذه التعديلات، ونظرا لتبني المؤسس الدستوري مبدأ الاتجاه الواحد للنص القانوني، ففي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في المسألة وعليه

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 259.

² أنظر: المادة 97 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة متساوية الأعضاء، أو بالنص الأخير الذي صوت عليه في حالة تعذر إحراز نص اللجنة على الموافقة.

وقد ترك المؤسس الدستوري سلطة تقديرية للحكومة بإخطار المجلس الشعبي الوطني من عدمه على أن يترتب على عدم الإخطار سحب النص¹.

من خلال ما سبق يتضح أن مجلس الأمة، في حالة كونه الجهة المثيرة للخلاف حول نص قانوني نال موافقة المجلس الشعبي الوطني ولم ينل النصاب القانوني للمصادقة من أعضاء مجلس الأمة، يكون جهة تعديل للنصوص القانونية المبادر بها لكن بطريقة غير مباشرة ومرورا بعدة إجراءات، من خلال الملاحظات والتوصيات التي يبديها أعضاؤه بمناسبة مناقشة النصوص المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني إذ تتحول إلى تعديلات في حالة قبولها والمصادقة عليها²، فهو أي مجلس الأمة يمكنه ممارسة حق التعديل من خلال حق الاختلاف

والحقيقة أن الثلث الرئاسي في مجلس الأمة هو من يضع النصوص القانونية المحالة من المجلس الشعبي الوطني على المحك، ذلك أن السلطة التنفيذية تستطيع التحكم في مصير القوانين من خلال إثارة هؤلاء الأعضاء والذين يحملون الولاء لسلطة التعيين، ما يجعل مجلس الأمة أداة تأثير في يد السلطة التنفيذية³، وقد أثبت واقع النظام السياسي الجزائري أن الأغلبية البرلمانية لا تخرج عن نطاق أحزاب السلطة، فإضافة إلى الثلث الرئاسي، تجد السلطة التنفيذية موالين لها في الثلثين حتى وإن كان وصولهم إلى قبة البرلمان عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر، ذلك أن سيطرة ما يعرف بأحزاب

¹ أنظر: المادة 138 الفقرتين السابعة والثامنة من دستور 1996 المعدل والمتمم، والمادة 97 من القانون العضوي رقم 12/16، المرجع السابق.

² بوالشعير سعيد، المرجع السابق، ص 142.

³ المرجع نفسه، ص 145.

السلطة على نتائج الانتخابات يؤثر حتما على نتائج التصويت على القوانين في كل غرفة في البرلمان بإيعاز من السلطة التنفيذية.

ثانيا: الإجراءات عندما يكون مجلس الأمة صاحب المبادرة بالنصوص المختلف عليها

إن توسيع نشاط مجلس الأمة بإعطائه حق المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري طبقا للمادة 137 الجديدة من الدستور، غير من نمط إيداع مشاريع واقتراحات القوانين تبعا للموضوع محل التشريع¹، فأصبح مجلس الأمة صاحب الاختصاص الحصري بشأنها، وهو ما ترتب عليه إعادة النظر في النصوص القانونية المنظمة للعمل الإجرائي في حدود هذه المواضيع الثلاثة، فكان لزاما أن تترجم أحكام التعديل في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان وكذا في القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وبالتالي نظام عمل اللجنة المتساوية الأعضاء تماشيا مع التعديل الدستوري لضرورة انسجام كل النصوص مع الدستور، طبقا لمبدأ سمو الدستور.

إن الوضع الذي كان سائدا قبل تعديل 2016 للدستور هو أن مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية والأخيرة في التصويت على النصوص القانونية هو من يثير الخلاف ويحيل النصوص المبادر بها إلى اللجنة متساوية الأعضاء في حالة عدم حصولها على النصاب القانوني - أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية- لكن اختلف الأمر بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 إذ أصبح مجلس الأمة عبر مكتبه هو مكان انطلاق إعداد النصوص القانونية بشأن الاختصاص الجديد الممنوح له بموجب الدستور، فأصبح الغرفة التي ينطلق منها إعداد

¹ كايس الشريف، تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية، مداخلة أقيمت ضمن اليوم الدراسي بعنوان "التعديل الدستوري 2016 وانعكاساته على المنظومة القانونية الجزائرية يوم 18 أبريل 2016 منظم من طرف مجلس الأمة"، يوم دراسي حول التعديل الدستوري وانعكاساته على المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة مجلس الأمة 18 أبريل 2016، ص 13.

القانون في المجالات المخصصة المذكورة في المادة 137 من الدستور، ليمر بنفس المراحل التي تمر بها النصوص القانونية المختص بها المجلس الشعبي الوطني - اقتراح، فحص مناقشة، تصويت، إرسال النص المصادق عليه إلى الحكومة- هذا يعني أن المجلس الشعبي الوطني يمكن أن يعترض ويختلف مع مجلس الأمة ويرفض المصادقة على النص المحال إليه طبقاً لقاعدة توازي الأشكال والإجراءات فلكل غرفة نفس حظوظ القبول أو الرفض¹، ليتم تفعيل المادة 138 في فقرتها الخامسة من دستور 1996 المعدل أي اللجوء إلى اللجنة متساوية الأعضاء لإيجاد نص توفيقى بخصوص النص القانوني محل الخلاف.

إن التعديل الأخير للدستور لسنة 2016 تضمن تعديلاً في صياغة مواده لاسيما تلك المتضمنة تنظيم السلطة التشريعية، معبراً عن توجه المؤسس الدستوري في إشراك مجلس الأمة في إعداد القانون، من بداية العملية وإلى نهايتها حتى وإن كان في مجال محدود² جاء تنظيم السلطة التشريعية في الفصل الثاني من الدستور، تحت عنوان "السلطة التشريعية" حيث وردت عبارات كلها تفيد أن مجلس الأمة لم يعد غرفة تسجيل لما يردده من نصوص صادق عليها المجلس الشعبي الوطني، بل أصبح يشاطره في المهام والإجراءات حتى تلك المعمول بها على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء بالنسبة للنصوص القانونية المبادر بها فهي نفسها التي يتم التقيد بها في الحالة العكسية، أي متى اعترض المجلس الشعبي الوطني على نص أحاله له مجلس الأمة، فيقوم الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عن طريق تبليغ رئيسي الغرفتين في أجل 15 يوم من تبليغه بالتوصيات التي خرج بها المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته للنصوص القانونية في المجالات المخصصة لمجلس الأمة.

¹ خرياشي عقيلة، المرجع السابق، ص 258.

² تضمنت الصياغة الجديدة لمواد الدستور عبارات "حسب الحالة، باستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه،...".

تجتمع اللجنة متساوية الأعضاء وتعد في ختام اجتماعاتها تقريرا يتضمن النص التوفيقى ليبلغ للحكومة لتعرضه على غرفتي البرلمان، لكن في هذه الحالة يتم عرضه أولا على مجلس الأمة للمصادقة عليه ثم على المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يفهم من عبارة "مع مراعاة الحالة المذكورة في أحكام الفقرة الأولى من المادة 137" التي جاءت بها المادة 138 من أحكام دستور 1996 المعدل والمتمم فان رفض مجلس الأمة التصويت عليه يؤدي إلى سحبه دون عرضه على المجلس الشعبي الوطني.

يصبح المجلس الشعبي الوطني جهة تعديل للنصوص القانونية التي صادق عليها مجلس الأمة واختلفت وجهات النظر بينهما سواء في الصياغة أو في المضمون أو في العبارات¹.

إنها إذا نفس الإجراءات التي تعمل بها اللجنة متساوية الأعضاء بخصوص النصوص المعترض عليها سواء من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، الفرق فقط يكون في التأثير السياسي ذلك أن السلطة التنفيذية في حالة كون مجلس الأمة هو المبادر والمصوت الأول على النصوص القانونية تكون في مركز أفضل مما هي عليه في حالة رفض نص من المجلس الشعبي الوطني لان قوة تأثير الحكومة -من خلال الثلث الرئاسي وحتى من خلال الأعضاء المنتمين للأحزاب الموالية للسلطة في مجلس الأمة- يكون أقوى منه في المجلس الشعبي الوطني الذي يكون أعضاؤه أكثر اندفاعا وربما تهورا، ولو أن واقع النظام السياسي الجزائري اثبت دوما أن السلطة التشريعية بغرفتيه، لن تتجرأ على وضع اقتراح قانون مخالف للسياسة العميقة للسلطة، فالسلطة التشريعية هي أداة في يدها سواء كانت في وضع المبادر أو المعدل للقوانين وسواء أكانت الغرفة الأولى أو الثانية، في ظل نظام تملك السلطة التنفيذية فيه كل الوسائل التأثيرية.

¹ أنظر: المادة 138 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

إن العمل في اللجنة متساوية الأعضاء يعد عملاً تشريعياً للبرلمان يساهم فيسه مجلس الأمة وفقاً للصلاحيات التي خوله إياها الدستور في أحكامه بإعداد النصوص القانونية وتفاذي حالة الانسداد التي قد يترتب عنها شلل لمؤسسات الدولة.

خلاصة الفصل الثاني:

يمارس مجلس الأمة مهامه التشريعية من خلال دورات عادية ودورات غير عادية هذه الدورات يتخللها مجموعة من الجلسات، يتم خلالها تنفيذ ما جاء في جدول الأعمال الذي يقوم بإعداده مجلس الأمة، وتقوم الحكومة بضبطه والتي لها حق تعديله ووضع تفاصيله.

ويتم من خلال جدول الأعمال برمجة المواضيع، وكذا تحديد اقتراحات ومشاريع القوانين التي يتم فحصها على مستوى اللجنة المختصة ثم مناقشتها والتصويت عليها داخل مجلس الأمة والتي تتم وفق إجراءات تكفل بتحديد كل من النظام الداخلي لمجلس الأمة وكذا القانون العضوي 12/16 المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وبعد المناقشة والتصويت من طرف أعضاء مجلس الأمة على النص القانوني يتم إحالته إلى المجلس الشعبي الوطني الذي له الحرية في المصادقة أو الاعتراض عليه، وفي حالة الاعتراض وجب عرض المسائل محل الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء، التي يختص باستدعائها الوزير الأول، ويتم النظر في هذه المسائل ففي حالة الاتفاق يتم إصدار القانون وفي حالة تواصل الخلاف فإن هذا القانون يتم سحبه من طرف الحكومة.

يتضح جليا من نص المادتين 136 و 137 من دستور 1996 المعدل والمتمم بأن المؤسس الدستوري قد منح لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة لها علاقة مباشرة بالشأن المحلي، وذلك نظرا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يشكل ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على درجتين، وهذا حسب ما جاء في المادة 108 من القانون العضوي رقم 10/16 المتعلق بنظام الانتخابات¹ ما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل أو المبادرة باقتراح قوانين.

- حيث أصبح لأعضاء مجلس الأمة الحق في اقتراح القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي.

كما أنها ألزمت الوزير الأول بإيداع مشاريع القوانين المتعلقة بهذه المجالات لدى مكتب مجلس الأمة بداية.

فإذا قام الوزير الأول باقتراح مشاريع القوانين في مجال التنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم، أو التقسيم الإقليمي، فإنه يجب عليه إيداع هذه المشاريع بمكتب مجلس الأمة إذ أنه منذ التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبحت هذه المجالات اختصاص حصري لمجلس الأمة، ولا يمكن لأعضاء المجلس الشعبي الوطني المبادرة باقتراح القوانين في هذه المجالات.

وسوف نعرض لتوضيح بسيط لهذه المجالات فيما يأتي:

التنظيم المحلي: وهو توزيع الوظيفة بين الحكومة وهيئات منتخبة تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة ورقابتها، وهو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، ويقوم على فكرة

¹ قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات، ج. ر، عدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2016.

يعد موضوع الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة من المواضيع التي أسالت الكثير من الحبر، لارتباطه بعنصرين هامين، هما التشريع والذي يلعب دورا مهما في تسيير مؤسسات الدولة، ومجلس الأمة الذي أخذ موقعه الرسمي ضمن المؤسسة التشريعية كآلية لتعزيز الديمقراطية، وربط علاقات وظيفية مع المؤسسات الدستورية الأخرى، ويترتب على هذه العلاقات تكييف طبيعة النظام السياسي.

يعتبر مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وفقا للدستور، نظرا لتبني المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ ازدواجية السلطة التشريعية في دستور 1996، سلطة تشريعية لها كامل السيادة في العمل التشريعي، إذ هي صاحبة الاختصاص الأصيل، ويتوزع مجال عملها بين القوانين العضوية والقوانين العادية، لكن الواقع أن الاختصاص التشريعي ليس قاصرا على السلطة التشريعية فقط - البرلمان بغرفتيه - بل تشاركها فيه السلطة التنفيذية خاصة رئيس الجمهورية عند ممارسة السلطة التنظيمية - التشريع الموازي - وكذا إصداره للأوامر التشريعية - التشريع المزاحم-.

وبدراستنا لمسار الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة منذ إنشائه وتنصيبه، وإلى غاية المراجعة الدستورية لسنة 2016، وجدنا أنه قد عرف تطورا، بداية بتقييد نطاق العمل التشريعي لمجلس الأمة، بأن خص المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة بالقوانين إلى جانب الحكومة دوناً عن مجلس الأمة، كذلك لم يكن له حق إدخال تعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين حتى وإن كانت محل اعتراض ولم تحضى بالموافقة من طرف الأعضاء فاقصر دوره في ظل دستور 1996 قبل التعديل، على المناقشة والمصادقة على القوانين المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، وكل ما كان يتمتع به هو أسلوب التعديل غير المباشر، عن طريق إصدار الملاحظات والتوصيات الكتابية التي تبث فيها فيما بعد اللجنة متساوية الأعضاء، التي تتكون من أعضاء من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني بالتساوي.

لكن الإصلاحات الدستورية لسنة 2016 والتي بادر بها رئيس الجمهورية، كان من بينها جزء انعكس ايجابيا على مجلس الأمة، حيث وسعت من صلاحيات هذه الغرفة البرلمانية في محاولة لإعطائها مكانة سياسية ودستورية مهمة، على اعتبار أنها غرفة تعبر عن إرادة الأمة، فأصبح من حق أعضاء مجلس الأمة المبادرة بالتشريع إلى جانب نواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول، وإيداع الوزير الأول مشاريع القوانين لدى مكتب مجلس الأمة أولا وبداية.

لكن حق المبادرة هذا لم يأتي على وسعه شاملا لكل المجالات بل أتى محدودا، حيث حصر المؤسس الدستوري المجالات التي يمكن لعشرين (20) عضوا من مجلس الأمة المبادرة فيها، وتتمثل في التنظيم المحلي والتقسيم الإقليمي وتهيئة الإقليم، كما أن هذا الاختصاص لم يمنح له بصفة مطلقة، بل يزاحمه فيه الوزير الأول الذي منحه الدستور صراحة حق تقديم اقتراح مشاريع القوانين في هذه المجالات.

إن إعطاء صلاحية المبادرة في مواضيع محددة لمجلس الأمة يعني انه يملك كامل السلطة التشريعية في حدودها، فأصبح من حق الأعضاء تقديم اقتراح التعديلات على اقتراحات ومشاريع القوانين المتعلقة بتلك المجالات داخل إطار اللجنة المختصة، أو من خلال عشرة (10) أعضاء في الجلسات العامة، أما باقي المواضيع فقد بقي الحال كما كان عليه قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 بحرمان مجلس الأمة من حق التعديل فيها.

كذلك من النتائج المتوصل إليها من خلال دراستنا للاختصاص التشريعي لمجلس الأمة من خلال دستور 1996 المعدل والمتمم، أن المؤسس الدستوري قد احتفظ لمجلس الأمة بحق المشاركة في حق اقتراح تعديل الدستور بمشاركة المجلس الشعبي الوطني، كما أبقى على الدور الشكلي لمجلس الأمة في مجال التشريع الملي وكذا المعاهدات والاتفاقيات السياسية الخارجية للدولة، حيث بقي دور مجلس الأمة يقتصر على المصادقة على قانون المالية و كذا المعاهدات والاتفاقيات دون المشاركة في إعدادها.

ما يمكن ملاحظته أيضا أن مجلس الأمة لا يملك كامل الحرية في تنظيم نشاطه بصفة مستقلة، ذلك أن السلطة التنفيذية تتدخل في وضع جدول الأعمال وتتولى ضبطه، فتشارك مكتب مجلس الأمة في وضع جدول أعمال الدورات والجلسات، وتقوم بترتيب مواضيع جدول الأعمال حسب أولوياتها، كما للسلطة التنفيذية أن تتدخل في تنظيم نشاط مجلس الأمة بتعديل برنامج الدورات بما يناسبها، حيث يمكنها الدفع باستعجال مواضيع معينة وإدخالها في جدول الأعمال، كما يمكنها تسجيل مشروع أو اقتراح قانون حتى ولو لم يتم إعداد تقرير بشأنه من طرف اللجنة المختصة، وذلك بعد موافقة مكتب مجلس الأمة.

إن العمل على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء هو عمل تشريعي، يكون عند قيام الاعتراض أو الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص قانوني فيتم الذهاب إلى اللجنة متساوية الأعضاء، والتي يلعب الوزير الأول دورا مميزا فيها بانفراده بصلاحيه استدعائها للانعقاد من اجل إيجاد حل توفيقى، يعرض على الغرفتين للموافقة عليه، وفي حالة الرفض يمكن للحكومة سحبه أو تقديمه للمجلس الشعبي الوطني للفصل فيه.

أنه ورغم الإصلاحات التي مست مجلس الأمة في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 بتوسيع صلاحياته في المجال التشريعي بمنحه حق المبادرة بالقوانين وحق التعديل، الا ان حصرها في مواضيع محددة، جعل هذه الإصلاحات لاسيما في ظل تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي، جعلها إصلاحات غير كافية لتعزيز مركزه الدستوري البرلماني، وبناءا عليه نقترح التوصيات التالية:

1- إعادة النظر في النصوص الدستورية المنظمة لمجال سن القوانين، بإعطاء كامل السلطة للبرلمان بغرفتيه - بما فيه مجلس الأمة - بسن كل القوانين التي تحتاجها مؤسسات الدولة من أجل عملها في تنظيم المجتمع، و يكون ذلك أساسا بالتخلي تماما عن فكرة حصر مجالات التشريع سواء للقانون العادي أو القانون العضوي، وجعله مجالا خالصا للسلطة التشريعية، ما يؤدي إلى تفعيل دورها، والحد من هيمنة السلطة التنفيذية عليها والتي أصبحت

تحظى بمكانة تشريعية أقوى من تلك التي تتمتع بها صاحبة الاختصاص الأصلي، خاصة وان الإحصائيات تشير أن عدد مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة تفوق اقتراحات القوانين التي يبادر بها البرلمان، كما أن عدد مشاريع القوانين التي تصل المرحلة النهائية أي مرحلة الإصدار والنشر تفوق اقتراحات القوانين المقدمة من البرلمان التي تعترضها السلطة التنفيذية بالآليات الممنوحة لها دستوريا.

2- عدم حصر المجالات التي يمكن أن يبادر بها أعضاء مجلس الأمة، فحسنا فعل المؤسس الدستوري بتخليه عن فكرة إبعاد مجلس الأمة عن حق المبادرة بالقوانين وتعديلها، لكنه جانب الصواب بحصره للمواضيع التي يمكنه المبادرة فيها، فمجلس الأمة هو غرفة تشريعية شأنه شأن المجلس الشعبي الوطني، له أن يتمتع بكامل السلطة التشريعية وعلى قدم المساواة مع المجلس الشعبي الوطني، كما انه من غير المعقول أن يمنح المؤسس الدستوري حق المبادرة بالقوانين للحكومة دون حصر لمجالاتها، بينما يقيد لها مجلس الأمة.

3- إعادة النظر في القيود الموضوعية على حق المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة لاسيما اشتراط المؤسس الدستوري لنسبة عددية، إذ نرى أن اشتراط عشرون عضوا من اجل قبول الاقتراحات من شأنه أن ينقص فعالية الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة.

4- الحد من احتكار الحكومة لجدول أعمال غرفتي البرلمان، بإعطاء فرصة لمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني في إدراج المواضيع التي يراها مهمة .

5- إعمال نظام الذهاب والإياب في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، لإعطاء دور اكبر للسلطة التشريعية في ممارسة وظيفتها الأصلية وهي سن القوانين، فكان الأجدر أن يتبنى المؤسس الدستوري مبدأ حل الخلاف بين الغرفتين كمبدأ عام دون اللجوء مباشرة للسلطة التنفيذية.

6- توسيع منح سلطة استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء، بمنح كل من رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني بالتنسيق بينهما، حق استدعاء اللجنة في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين حول اقتراح أو مشروع قانون، فكما منح المؤسس الدستوري حق إخطار المجلس الدستوري حول النصوص القانونية، كان أولى به أن يمنحها حق استدعاء اللجنة لان العمل على مستواها هو عمل تشريعي.

7- منح أعضاء مجلس الأمة الحق في استدعاء البرلمان للانعقاد في دورة غير عادية.

8- منح مجلس الأمة حق الفصل النهائي في حالة الخلاف بينه وبين المجلس الشعبي الوطني حول النصوص القانونية.

9- منح مجلس الأمة إمكانية المشاركة في سن قانون المالية، وكذا تفعيل مشاركته في إعداد الاتفاقيات والمعاهدات، فيما أن المعاهدات تسمو على القانون العادي، فمن حق ممثلي الأمة المشاركة في إعدادها.

10- إصلاح نظام الانتخاب أعضاء مجلس الأمة، وإعادة النظر في شروط وكفاءات أعضاء المجلس وذلك بإدراج شرط الكفاءة والتخصص في مجال القانون.

11- ضرورة اشتراط الكفاءة في الثلث الرئاسي المعين وتحديد شروط واضحة لتعيين هؤلاء الأعضاء.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

باللغة العربية

أولاً- الكتب:

- 1- أوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث ج3، ط3، د. م. ج، الجزائر، 2008.
- 2- بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-، ج4، ط3، د. م. ج، الجزائر 2013.
- 3- بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2008.
- 4- بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري (نشأة، تشريعا، فقها)، دار الهدى، الجزائر 2005.
- 5- بوقفة عبد الله، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري دراسة مقارنة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 6- بوضياف عمار، مدخل إلى العلوم القانونية - الوجيز في النظرية العامة للقانون وتطبيقاته في التشريع الجزائري- دار ريحانة، الجزائر، 2000.
- 7- بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، د. م. ج، الجزائر، 2009.
- 8- ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر الجزائر 2010.
- 9- عباس عمار، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة وفي النظام السياسي الجزائري، ط1، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.

- 10- عمير سعاد، الوظيفة التشريعية في الجزائر، دار الهدى للطباعة والنشر الجزائر 2009.
- 11- قرانة عادل، النظم السياسية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- 12- رابحي أحسن، الوسيط في القانون الدستوري، ط2، دار هوم، الجزائر 2014.
- 13- رفعت عيد السيد، مبدأ الأمن القانوني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2011.
- 14- شريط الأمين، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط2 د. م ج، الجزائر، 2002.
- ثانيا- الأطروحات والمذكرات:**
- أ: أطروحات الدكتوراه**
- 1- أوصيف سعيد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، نوقشت بتاريخ 29 ماي 2016.
- 2- زراولية محمد الصالح، التنظيم الإداري الإقليمي في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2016/2015.
- 3- لوناسي ججيقة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007.
- 4- لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق جامعة باتنة، 2013/2012.
- 5- رابحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه معهد الحقوق والعلوم القانونية والإدارية، بن عكنون، جامعة الجزائر 2006/2005.

6- شريط الأمين، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1990.

7- شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان 2011/2012.

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

ب: مذكرات الماجستير:

1- بوليفة محمد عمران، مجلس الأمة "الإطار العضوي والوظيفي"، رسالة ماجستير في الحقوق، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2000-2001.

2- حجاب ياسين، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري ومجلس المستشارين المغربي مذكرة مقدمة ضمن تكملة متطلبات شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014/2015.

3- مزياني حميد، عن واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2011.

4- عفرون محمد، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق فرع القانون الدستوري وتنظيم السياسة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2007.

5- قريش أمينة، تنظيم البرلمان، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1 2012-2013.

6- شامي رابح، حمو عبد الله، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل الماجستير في قانون الإدارة المحلية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2011/2012.

ج- مذكرات الماستر:

1- فيصل غنية، بزغيش حمزة، الفصل بين السلطات حتمية لقيام دولة القانون مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015_2016.

ثالثا - المقالات والمدخلات:

أ- المقالات:

1- بودهان موسى، الفصل بين السلطات في النظام القانوني الجزائري، مجلة النائب، عدد2 السنة الأولى، 2003.

2- بن الشيخ نوال، ومحمد بن محمد، سلطة استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر، دفاتر السياسة والقانون، عدد16، جانفي 2017.

3- جبار عبد المجيد، الرقابة الدستورية ورؤيا المجلس الدستوري المتعلقان بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مجلة الإدارة، عدد 3، الجزائر، 2000.

4- عاشوري العيد ، إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري مجلة الفكر البرلماني، جوان 2003.

5- عوابدي عمار، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، عدد2، الجزائر 2003.

6- شبلي خالد، حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والمراجعة الدستورية لعام 2016، مجلة الفكر البرلماني، عدد 39 الجزائر، أكتوبر 2016.

7- شريط وليد، إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان، مجلة المجلس الدستوري، عدد3، 2014.

ب- المداخلات:

1- كايس الشريف، تأثير التعديل الدستوري على المنظومة القانونية الوطنية، مداخلة أقيمت ضمن اليوم الدراسي بعنوان "التعديل الدستوري وانعكاساته على المنظومة القانونية الجزائرية"، يوم 18 أبريل 2016، منظم من طرف مجلس الأمة.

رابعا- النصوص القانونية:

أ- الدساتير:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المصادق عليه في استفتاء 26 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، معدل ومتم بموجب القانون 02-03 المؤرخ في 10 ابريل 2002، ج.ر. عدد 25 مؤرخ في 14 ابريل 2002، وبموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر. عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008، وبموجب القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر. عدد 14، مؤرخ في 07 مارس 2016 .

ب- النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي رقم 10/16 مؤرخ في 25 أوت 2016 يتعلق بنظام الانتخابات ج. ر عدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2016.
- 2- قانون عضوي رقم 12/16 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة المؤرخ في 25 أوت 2016، ج.ر عدد 50، مؤرخ في 28 أوت 2018.

خامسا- الأنظمة الداخلية:

- 1- النظام الداخلي لمجلس الأمة ج . ر، عدد 49 مؤرخ في 22 أوت 2017.

سادسا- آراء المجلس الدستوري:

- 1- المجلس الدستوري، رأي رقم 98/04 / ر . ن . د / د . م، مؤرخ في 10 فيفري 1998، متعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- 2- المجلس الدستوري، رأي رقم 16/01، ر . ت . د / م . د، مؤرخ في 28 جانفي 2016، متعلق بمشروع القانون المتضمن بالتعديل لسنة 2016.

باللغة الفرنسية:

- 1 -DJADIRO (M), la révision des constitution dans les états Africains Francophones, esquisse de bilan, RDP N°1, 1992.
- 2 - HAURIAU(A), Droit constitutionnel politique, ED Montchrestien 1970.
- 3 - HAQUET(A), la loi et le règlement, paris, L.G.D.J, 2007.
- 4 - PRELOT (M), institutions politiques et droit constitutionnel, 5eme édition, Dalloz ,France ,1972.

الفهرس

الصفحة	العناوين
أ-ز	مقدمة
9	الفصل الأول: نطاق العمل التشريعي لمجلس الأمة
11	المبحث الأول: المجال التشريعي للبرلمان - بين الإطلاق والتحديد-
11	المطلب الأول: التشريع من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان)
12	الفرع الأول: التشريع بالقوانين العضوية
12	أولاً: مجالات التشريع بالقانون العضوي
15	ثانياً: حدود التشريع بالقانون العضوي
17	الفرع الثاني: التشريع بالقوانين العادية
17	أولاً: مجالات التشريع بالقانون العادي
19	ثانياً: حدود التشريع بالقانون العادي
21	المطلب الثاني: مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في سن القوانين
21	الفرع الأول: تراجع التشريع لصالح التنظيم
22	أولاً: نطاق السلطة التنظيمية
24	ثانياً: تأثير المجال التنظيمي على التشريع البرلماني
25	الفرع الثاني: التشريع بأوامر إطلاق لمجال التشريع الرئاسي
25	أولاً: نطاق التشريع بأوامر
28	ثانياً: تأثير التشريع بأوامر على العمل التشريعي
29	المبحث الثاني: المجال التشريعي لمجلس الأمة
29	المطلب الأول: حق مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين
30	الفرع الأول: صلاحيات مجلس الأمة في مجال المبادرة بالقوانين
32	أولاً: الأسس القانونية لتكريس حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين
33	ثانياً: مبررات منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين
34	الفرع الثاني: القيود الدستورية الواردة على ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقوانين
34	أولاً: من حيث مجال ممارسة مجلس الأمة لحق المبادرة بالقوانين
36	ثانياً: من حيث شروط المبادرة بالقوانين من قبل أعضاء مجلس الأمة

38	المطلب الثاني: حق مجلس الأمة في اقتراح تعديل الدستور والنصوص القانونية
38	الفرع الأول: محدودية دور مجلس الأمة في تعديل الدستور (مراجعة الدستور)
39	أولاً: القيود الواردة على حق مجلس الأمة في اقتراح التعديل الدستوري
42	ثانياً: آثار مشاركة مجلس الأمة في المبادرة بالتعديل الدستوري
43	الفرع الثاني: دور مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية
45	أولاً: مظاهر وشروط ممارسة مجلس الأمة لحق تعديل النصوص القانونية
47	ثانياً: مبررات منح مجلس الأمة حق اقتراح تعديل النصوص القانونية
50	خلاصة الفصل الأول
52	الفصل الثاني: آليات وإجراءات العمل التشريعي لمجلس الأمة
53	المبحث الأول: آليات العمل التشريعي لمجلس الأمة
53	المطلب الأول: دورات وجلسات مجلس الأمة
53	الفرع الأول: دورات مجلس الأمة
53	أولاً: الدورات العادية لمجلس الأمة
54	ثانياً: الدورات غير العادية لمجلس الأمة
55	الفرع الثاني: جلسات مجلس الأمة
56	أولاً: الجلسات العلنية
57	ثانياً: الجلسات المغلقة
58	المطلب الثاني: جدول الأعمال
59	الفرع الأول: إجراءات وضع جدول الأعمال
59	أولاً: مرحلة الإعداد
59	ثانياً: مرحلة الضبط
60	الفرع الثاني: اعتبارات وضع جدول الأعمال
60	أولاً: الاعتبارات الفنية
61	ثانياً: الاعتبارات السياسية
63	المبحث الثاني: إجراءات العمل التشريعي لمجلس الأمة
64	المطلب الأول: الإجراءات التشريعية داخل مجلس الأمة

64	الفرع الأول: المبادرة والفحص
64	أولاً: مرحلة المبادرة بالقوانين
66	ثانياً: مرحلة الفحص
68	الفرع الثاني: المناقشة والتصويت
68	أولاً: المناقشة
70	ثانياً: التصويت
73	المطلب الثاني: الإجراءات التشريعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء
74	الفرع الأول: استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء للاجتماع
75	أولاً: انفراد الوزير الأول بسلطة استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء
76	ثانياً: تعيين أعضاء اللجنة متساوية الأعضاء اختصاص برلماني
78	الفرع الثاني: إجراءات تسوية الخلاف على مستوى اللجنة متساوية الأعضاء
79	أولاً: الإجراءات عندما يكون مجلس الأمة الجهة المثيرة للخلاف
84	ثانياً: الإجراءات عندما يكون مجلس الأمة صاحب المبادرة بالنصوص المختلف عليها
88	خلاصة
90	الخاتمة
96	قائمة المراجع
103	الفهرس

ملخص:

وسع المؤسس الدستوري الجزائري من الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة ،حيث منح لأعضائه حق المبادرة بالقوانين في مجالات محددة، تتمثل في التنظيم المحلي ، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ، وذلك طبقا للمادتين 136 و137 من دستور 1996 المعدل والمتمم ، وتبعاً لذلك أصبح لأعضاء مجلس الأمة حق تقديم تعديلات على النصوص القانونية في تلك المجالات على مستوى اللجنة المختصة ، أو في جلسات المناقشة .

يحال النص المصادق عليه في مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني من اجل مناقشته والتصويت عليه، وفي حالة حدوث خلاف يتم اللجوء الى اللجنة المتساوية الأعضاء.

Résumé :

LE fondateur constitutionnel Alegria a étendu le pouvoir législatif du conseil de la nation ,car il confie aux sénateurs le droit de l'initiative de proposition des loi relatif a l'organisation local ,a l'aménagement du territoire et au découpage territorial ,en vertu les articles136 et 137 de la Constitution de 1996 modifiée et complétée, alors les sénateurs peuvent soumis des modifications sur ces proposition au niveau des commissions compétentes ou l'ors de la discussion dans le conseil.

Le texte approuvé par le conseil de la nation soumis au niveau de l'Assemblée populaire nationale pour débat et vote, Et en cas des accord entre les deux chambre, le premier ministre peut faire recours au commission paritaire.