

المبادرة البرلمانية في الجزائر بين التعديل التشريعي والتعديل الدستوري
*The parliamentary initiative in Algeria between the legislative
 amendment and the constitutional amendment*



د/ سامية رايس¹

¹جامعة الشيخ العربي التبسي-تبسة- الجزائر

samia.rais@univ-tebessa.dz



تاريخ النشر: 2022/06/16

تاريخ القبول: 2022/02/14

تاريخ الإرسال: 2020/07/19

المخلص:

تمارس الوظيفة التشريعية من قبل برلمان مكون من غرفتين لهما السيادة في إعداد النص والتصويت عليه، مما يعني أن ممارسة حق المبادرة وحق التعديل تتم بنفس الطريقة، وهذا ما شكل نقطة خلاف بين غرفتي البرلمان قبل صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي حاول إقامة نوع من التوازن بينهما من خلال منح مجلس الأمة حق المبادرة والتعديل ولكن في إطار محدود، خلافاً للمجلس الشعبي الوطني فكل ما خرج عن المجالات السابقة يعود لاختصاصه وتحقيقاً لمبدأ التوازن بين غرفتي البرلمان جعل المؤسس الدستوري حق المبادرة بتعديل الدستور بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة عاماً وغير مشروط على غرار المجال التشريعي.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية، المبادرة بالتشريع، التعديل التشريعي، التعديل الدستوري.

Abstract:

The legislative function is exercised by a two-chamber parliament that has sovereignty in preparing and voting on the text, and by recognizing the two chambers the right to initiate and the right to amend in the same way, which is a point of contention between the two chambers of Parliament and after the 2016 constitutional amendment that tried to establish a kind of balance between them by giving the parliament the right Initiative and amendment, but within a limited framework, unlike

in the first room, everything that came out of the previous areas is due to its specialization, which is what he has already achieved within the constitutional amendment.

Key words: *Legislative authority, initiating legislation, legislative amendment, constitutional amendment.*

1- المؤلف المرسل: سامية رايس، الإيميل: samia.rais@univ-tebessa.dz

مقدمة :

على الرغم أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في سن القواعد القانونية، إلا أنه يتقاسم هذا الاختصاص مع الحكومة بناء على ما يمتلكه من المؤهلات التقنية والفنية، وهو ما أدى إلى إضعاف المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين وبالتالي إضعاف دور السلطة التشريعية في مجال المبادرة بالتشريع. وأمام اتساع الدور التشريعي للسلطة التنفيذية من خلال هيمنتها على المبادرة بالتشريع، مما قتل روح المبادرة لدى النواب والأعضاء وأدى إلى إقصائهم في هذا المجال، وهو ما فسخ المجال أمام البرلمان لممارسة حق التعديل باعتباره الإطار الوحيد الذي من شأنه أن يفعل دور ممثلي الشعب في التعبير عن إرادة ناخبيهم ومشاركتهم في العملية التشريعية ولو بطريقة غير مباشرة .

وتدعيما لمركز السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، إضافة إلى اعتراف المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بالمبادرة باقتراح تعديل الدستور، فقد خول نفس الاختصاص أيضا إلى 4/3 من أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، وهو الأمر الذي يعكس المساواة الشكلية بين المجلسين في ممارسة سلطة التعديل إذا تعلق الأمر بأسمى وثيقة قانونية .

وهو ما يدفعنا إلى طرح التساؤل التالي: كيف وازن المؤسس الدستوري بين غرفتي البرلمان في ممارسة أهم الاختصاصات التشريعية الممنوحة لهما وهما حق المبادرة بالتشريع، ومن وراءه حق التعديل، وهل تبنى المؤسس الدستوري نفس المسلك في تحقيقه لمبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان في طلب اقتراح

التعديل الدستوري؟ وإجابة على الإشكال المطروح تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين تناولنا ضمنهما آلية التعديل التشريعي والتعديل الدستوري المعترف بها لغرفتي البرلمان، مستخدمين في ذلك المنهجين الوصفي والتحليلي كمايلي:

المحور الأول: المبادرة البرلمانية بتعديل القانون.

المحور الثاني: المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور.

المحور الأول: المبادرة البرلمانية بتعديل القانون.

يمارس البرلمان بغرفتيه الوظيفة التشريعية عن طريق المبادرة بالتشريع و حق التعديل، ولذلك وجب التفصيل في تعريف حق التعديل، أجراءاته وقبوده وخاصة الطبيعة القانونية لهذا الحق.

أولا: تعريف التعديل وتمييزه عن المبادرة بالتشريع

للتعديلات البرلمانية دور هام وأساسي في الصناعة التشريعية، على اعتبار أنه وسيلة غير مباشرة لإضفاء جودة على هذه العملية.

1. تعريف حق التعديل

اختلف الفقهاء في إعطاء تعريف دقيق لمصطلح التعديل البرلماني، وقد كان أساس الاختلاف هو اختلاف الأنظمة في تحديد الشروط والقيود الواردة على ممارسته، وقد عرف على أنه: "اقتراح تغيير وإيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المتخصصة، بغرض التصويت عليه وفق إجراءات محددة ومنظمة"¹، كما يمكن تعريفه بأنه: "كل اقتراح يهدف إلى تغيير، تبديل، أو إلغاء حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو يهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد"².

وتم تعريفه من قبل المركز الدولي للتوثيق للوحدة الدولية للبرلمانيين بأنه: "اقتراح يكون ذو مصدر برلماني أو حكومي يرمي إلى التغيير أو تبديل من حيث الموضوع أو الشكل اقتراح قانون أو مشروع قد يكون موضوع قبول أو رفض من قبل الجمعية العامة، ويتضمن إما إلغاء أحكام كانت مسجلة في النص الأصلي أو إضافة أحكام جديدة"³.

أما بالنسبة للنصوص القانونية فقد أشارت فقط المادة 114 من دستور 2020 على تركيبة السلطة التشريعية، واختصاصها الأصيل في إعداد القانون والتصويت عليه من دون الإشارة لحق التعديل⁴، وبالرجوع إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان⁵، باعتبارها تتضمن كليات عمل المجلس النيابي، نجدها قد تناولت التعديل بشئ من التفصيل، من دون التعرض إلى تعريفه.

2. تمييز التعديل عن المبادرة بالتشريع

للموظيفة التشريعية الأولوية ضمن وظائف البرلمان، ولأجل ذلك سمي البرلمان بالسلطة التشريعية ويعتبر حق المبادرة بالتشريع أول مرحلة من مراحل إعداد النص القانوني، وهي التي تحدد موضوعه ومضمونه⁶. ويطلق حق المبادرة بالتشريع في الأصل على المبادرة التي تصدر ابتداء في شكل اقتراحات تصبو إلى أن تصبح قوانين بعد اجتياز الإجراءات الشكلية المحددة قانونا وهو الشكل المباشر للمبادرة ويشترك في ممارسته كل من الحكومة والنواب⁷، أما التعديل فهو اقتراح تغيير جزئي للنص يتم إيداعه لدى مكتب الجمعية البرلمانية المختصة.

ويلتقي مقترح القانون مع التعديل في كونهما نصوص تفتقر للقوة القانونية، إلا بعد المصادقة عليهما واعتمادهما، وذلك على الرغم من خضوعهما لقواعد إجرائية جد معقدة لإقرارهما، إلا أنهما يختلفان من حيث الإجراءات الشكلية المعتمدة لإقرار كل منهما فقط، حيث يخضع طلب التعديل لإجراءات وضوابط متميزة تناولتها الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، أما المبادرة بالتشريع عن طريق اقتراحات القوانين، فيتم إيداعها مباشرة على مستوى المكتب المختص، لتتم إحالتها على اللجنة المختصة، لتعرض للتصويت والمصادقة وفقا لما نص عليه المواد من 19 إلى 31 من القانون العضوي رقم 12-16⁸.

ثانيا: ممارسة حق التعديل

بالرجوع للنصوص القانونية المنظمة لاختصاصات السلطة التشريعية نجدها لم تفصل بصفة دقيقة في الإطار القانوني لممارسة هذا الحق .

1. المساواة بين غرفتي البرلمان في ممارسة حق التعديل

انطلاقاً من نص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020 : نجد أن المؤسس الدستوري قد ساوى بين غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية وهو ما يقضي بضرورة المساواة في المبادرة وأيضاً حق التعديل، وما يجدر الإشارة إليه أن تبني المؤسس الدستوري لهذا المسلك جاء بعد مخاض عسير، إذ أنه وقبل تبني تعديل دستور 1996، اعتمد نفس الصياغة باعتبار كلا الغرفتين شريك في إعداد القوانين والمصادقة عليها بنفس الطريقة والإجراءات، غير أنه وبالمقابل قد أقر صراحة وبموجب المادة 119 بمنح الحق لنواب المجلس الشعبي الوطني من أجل المبادرة باقتراح القوانين ، ومنه فقد أقصى صراحة أعضاء مجلس الأمة من تقديم اقتراحات للقوانين، وبذلك فقد حدد المؤسس الدستوري معالم أهم مرحلة ضمن العملية التشريعية وهي مرحلة المبادرة⁹.

وقد أرجع البعض سبب إقصاء أعضاء مجلس الأمة من المساهمة في إعداد القواعد القانونية كان بدافع الرغبة في تحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان، وبالتالي فقد تم منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي ضمن اللجنة المتساوية الأعضاء¹⁰.

وقد اعتبر الأستاذ الأمين شريط أن المبررات التقنية لاستبعاد مجلس الأمة من ممارسة هذا الاختصاص ، مرده أن التجربة البرلمانية الجزائرية لازالت في مراحلها الأولى، ومن ثم فإنه يصعب أن يكون هناك عمل مزدوج لأن وجود قوانين تبدأ من مجلس وتنتهي عند آخر عمل إجرائي معقد يؤدي إلى خلق العديد من الخلافات¹¹.

وبعد تجربة طويلة من تجسيد نظام الثنائية البرلمانية في الجزائر، جعلت المؤسس الدستوري يفكر في تفعيل الدور التشريعي لمجلس الأمة ، من خلال

التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ أصبح بإمكان 20 عضو من مجلس الأمة أن يتقدموا باقتراحات قوانين في ثلاثة مجالات¹²، كما يمكن لأعضاء مجلس الأمة ممارسة حق التعديل على مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة واقتراحات القوانين في المجالات المحددة قانونا، وهو المبدأ الذي تم الإبقاء عليه ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020¹³.

ووفقا لما نصت عليه المادة 28- ف 01 من القانون العضوي 16-12 فإنه يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني ولأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

2. شروط وإجراءات ممارسة حق التعديل

بعد أن حددت المادة السابقة الجهات المخولة قانونا لممارسة حق التعديل عن طريق تقديم طلب اقتراح التعديل على اللجنة المختصة لدراسته، نصت بموجب الفقرة الثالثة من نفس المادة على الإحالة للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان فيما يخص إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديل .

وعليه ورجوعا إلى: المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ونص المادة 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق ذكرهما فقد تناولنا مجموعة من الشروط الشكلية لقبول طلب اقتراح التعديل:

-أن يقدم طلب التعديل من طرف 10 نواب على مستوى المجلس الشعبي الوطني، و 10 أعضاء على مستوى مجلس الأمة على الأقل حتى يكون مقبولا وهو ما من شأنه أن يحد من ممارسة هذا الحق خاصة أن المشرع ربطه أيضا بالقيود الزمني، وجعله بالتالي حق جماعي وليس فردي .

-لقد اشترط النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ضرورة أن يكون طلب التعديل معللا وبإيجاز، وهو ما عبر عنه النظام الداخلي لمجلس الأمة بضرورة أن يكون مرفق بعرض الأسباب و أن يخص مادة من المواد من مواد النص المودع أو له علاقة مباشرة به إذا كان التعديل يتمثل في إدراج مادة إضافية.

-أن يوقع تعديل النواب أو الأعضاء بحسب الحالة من قبل جميع أصحابه.
-بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الأمة وعلى خلاف المتعلق بالمجلس الشعبي
الوطني فقد اشترط ضرورة تحرير اقتراح التعديل باللغة العربية وفي شكل مادة
قانونية.

أما عن الإجراءات المنصوص عليها قانونا لإقرار طلب اقتراح التعديل فقد
تناولتها نصوص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والمواد
72 و 73 من النظام الداخلي لمجلس الأمة كما يلي :

-إيداع التعديل في أجل 24 ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص
محل التعديل و يكون الإيداع لدى مكتب المجلس الذي يقدر قبوله أو رفضه
شكلا حسب الشروط المذكورة ويكون قرار الرفض معللا ويبلغ إلى مندوب
أصحاب التعديل ثم تحال التعديلات المقبولة على اللجان المختصة وتبلغ إلى
الحكومة وتوزع على نواب وأعضاء المجلس وفي حالة وجود خلافات، يتم
الفصل من قبل الجلسة العامة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويمكن
تصور الخلاف أن ينشأ بين المكتب والنواب أو الأعضاء الذين رفضت تعديلاتهم
أو مع اللجنة إذ استبعدت التعديلات المحولة إليها، وكذلك مع الحكومة إذا عبرت
عن رفضها لتعديلات معينة أو قدمت تعديلات باطنية أو غيرها.¹⁴

-ويمكن للحكومة أو اللجنة المختصة تقديم تعديلات في أي وقت قبل التصويت
على المادة موضوع التعديل على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أما على
مستوى مجلس الأمة فيمكن للحكومة ومكتب اللجنة المختصة ومندوب أصحاب
الاقتراح حسب الحالة تقديم اقتراحات التعديلات في أي وقت قبل التصويت على
المادة أو المواد محل التعديل .

-والملاحظ أن النظام الداخلي لمجلس الأمة، ناقش مسألة سحب التوقيع ضمن
مقترح التعديل إذ نصت المادة 72- فقرة 02 على أنه لا يمكن لأي موقع سحب
توقيعه بعد إيداع مقترح التعديل وهو ما لم يتناوله النظام الداخلي للمجلس
الشعبي الوطني، مما يفيد بإمكانية سحب التوقيع في أي وقت، كما خول من جهة

أخرى نص المادة 62 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للجنة المختصة أن تدون استنتاجات حول التعديلات المحالة عليها في التقرير التكميلي الذي تعده عند الاقتضاء لهذا الغرض، كما لم تلزم الحكومة بالميعاد السابق وهو 24 ساعة قبل الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، إذ يجوز لها أن تقدم استنتاجاتها الشفوية ضمن النص محل التعديل، وهي جزئيات لم يتناولها النظام الداخلي السابق للمجلس الشعبي الوطني في إطار توضيح كيفية ممارسة حق التعديل.

3. أنواع وطبيعة حق التعديل البرلماني: اختلفت أنواع التعديل باختلاف

مضمونه، كمايلي:

1.1.3. التعديل الصريح

وهو تغيير على مادة محددة من ضمن المواد التي تشكل في مجملها النص المعروض للمناقشة، بمعنى أن يتمحور طلب التعديل المقترح حول مادة من المواد المعروضة للمناقشة وفي هذا الإطار أشارت المادة 71 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه يجب أن يكون اقتراح التعديل محررا باللغة العربية وفي شكل مادة قانونية مرفقا بعرض الأسباب وأن يخص مادة واحدة من مواد المشروع أو اقتراح القانون المودع.....، وهو ما نصت عليه أيضا المادة 61 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع.

2.1.3. التعديل عن طريق الإضافة

من شروط قبولها أن تندرج ضمن إطار الاقتراح أو مشروع القانون وأن لا يحيد التعديل عن مضمون النص، ولا حاجة لان يكون محوره مادة معينة بذاتها، وهو ما نصت عليه المادة 71 فقرة 03 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بقولها:..... أو له علاقة مباشرة بأن يتضمن أدراج مادة جديدة، وأيضا المادة 61 فقرة 02 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها:..... أو

له علاقة مباشرة به أن تضمن إدراج مادة إضافية، ويرى البعض بأن هذا التمييز صوري فقط، إذ لا يوجد في الممارسة، كما أن المواد الإضافية تقدم دائما من طرف أصحابها على أنها تعديلات بالزيادة فقط¹⁵.

3.1.3. التعديل الشكلي

تنصب التعديلات الشكلية بصفة عامة على الناحية اللغوية والتركيبية للنص القانوني، من دون أن تمتد إلى مضمون النص، وهدفها الأساس هو إضفاء نوع من التناسق بين النصوص القانونية، وذلك بجعل القوانين العادية متماشية من حيث الصياغة المستعملة مع الوثيقة الدستورية، خاصة أن الصياغة التشريعية هي أساس عملية التشريع وجوهرها كما تلعب دور مهم في ضمان استقرار التشريعات وعدم الحاجة إلى إجراء تعديلات مستمرة عليها¹⁶.

والملاحظ أن الأنظمة الداخلية لم تشر لمثل هذا النوع من التعديل، وفي اعتقادنا أن معالجة النصوص القانونية من ناحية مدى نجاعة الصياغة التشريعية المستخدمة، هو اختصاص يمارس أيضا من طرف المجلس الدستوري باعتباره شريك للسلطة التشريعية في ضبط الصياغة التشريعية، كون دقة المصطلحات المستخدمة من طرفها من شأنها أن تحدد مجال تطبيق النص القانوني¹⁷.

4.1.3. التعديل الباطني

وهو تعديل يقدم على تعديل، بهدف تغييره، ومن أهم شروط قبوله أن لا يتناقض مع التعديل الذي ينصب عليه¹⁸ أي مع التعديل الأصلي، ولم تتم الإشارة لهذا النوع من التعديل ضمن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في الجزائر.

2.3. الطبيعة القانونية لحق التعديل

احتدم الخلاف الفقهي بشأن الطبيعة القانونية لحق التعديل، بين من يعتبره صورة غير مباشرة من صور المبادرة بالتشريع، وبين من يعتبره حقا مستقلا بذاته، وانطلاقا من أن المبادرة بالتشريع هو ذلك العمل الذي يمثل جوهر القانون ويؤسس لبنته الأولى، ومن دونه لا يقوم القانون، فالمبادرة بالتشريع هي التي

تجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع أو اقتراح القانون وإقراره واعتماده حتى ينتقل من مرحلة مجرد اقتراح إلى مرحلة قانون ملزم.

وعليه فخلق التشريع إنما هو ثمرة عمليات متكاملة، إذ قبل الاقتراح لا يكون لمشروع القانون أي وجود قانوني، لذلك فممارسة حق التعديل هي مكنة للسلطة التشريعية على النص المعروض أمامها بغية دراسته وإثرائه .
ومنه وعلى غرار ما تم تأكيده سابقا أن حق التعديل يختلف تماما عن المبادرة بالتشريع، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن المبادرة بالتشريع خاصة إذا جاءت في شكل مشروع قانون أخضعها المشرع لمجموعة من الإجراءات المتميزة والمختلفة تماما عن حق التعديل، بدءا من مرحلة عرض هذا المشروع على مجلس الدولة ثم عرضه على مجلس الوزراء، أين يكون القرار الأخير لرئيس الجمهورية الذي يترأس المجلس، فيعطي تأشيرة المرور للمشروع أو يرفضه، وفي حالة قبوله يتم إيداعه مباشرة أمام مكتب مجلس الأمة في المجالات الثلاثة المحددة قانونا ، وعلى مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني إذا تعلق الأمر بمجالات التشريع الأخرى ، وذلك خلافا للإجراءات المنصوص عليها قانونا، لتقديم طلبات اقتراح تعديلات سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة والتي تناولها سابقا.

كما أن مختلف الأنظمة التي تميز ما بين المبادرة بالتشريع وحق التعديل تشترط بالضرورة أن يكون التعديل متعلقا ومرتبطا بالنص الذي ينصب عليه أي وجود ارتباط موضوعي بين المادة المقترح إضافتها مثلا وما بين النص الخاضع للدراسة حتى لا نكون أمام مبادرة جديدة ، أما عن موقف المشرع الجزائري فيمكن أن نستشفه من خلال:

إخضاعه عملية المبادرة بالتشريع لإجراءات متميزة ومختلفة عن ممارسة حق التعديل، إضافة إلى أن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان اشترطتا وجوبا بموجب نصوص المواد 71 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أنه في حالة ممارسة سلطة التعديل عن

طريق إضافة نصوص جديدة لأبد من وجود ارتباط وتناسق بين مقترح التعديل ومابين النص المطروح للدراسة حفاظا على وحدة الموضوع، وهو ما يؤكد بما لا يدع مجالا للشك أن حق التعديل لا يمكن اعتباره صورة من صور المبادرة بالتشريع .

ثالثا: القيود الواردة على حق التعديل

إن ما يفرض من قيود لدراسة المشاريع أو اقتراحات القوانين سوف تحكم حتى حق التعديل، إضافة إلى قيود أخرى تحكم ممارسة حق التعديل فقط نص عليها القانون 16-12 وفقا لما سوف نوضحه :

1. القيود الدستورية

من أول القيود الدستورية التي ألزم الدستور السلطة التشريعية بالتقيد بها حين ممارسة اختصاصها هو الالتزام بالمجالات المحددة بموجب نصوص المواد 139-140 من التعديل الدستوري 2020، ومنه فطالما أن اقتراحات التعديلات تنصب على هذه المشاريع والاقتراحات، فسوف لن تخرج عن المجالات المحددة سابقا، وإلا عد الاقتراح خارج مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان ، وهي النقطة التي لم يشر لها القانون 16-12 .

و قد نصت سابقا المادة 139 من التعديل الدستوري 1996 على أنه لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية ،فالملاحظ أن المؤسس الدستوري أخضع أعضاء البرلمان للقيود المالي وذلك بعدم تخفيض الإيرادات أو زيادة النفقات ما لم يستتبعها بالضرورة تدابير لإضفاء نوع من التوازن بين الإيرادات والنفقات، ويثير هذا النص ملاحظتين :

-أن المؤسس استبعد مشاريع القوانين من الخضوع للقاعدة السابقة، على اعتبار أن الحكومة وحدها هي القادرة على الإحاطة الشاملة بجميع معطيات الميزانية العامة وذلك بحكم أجهزتها المؤهلة تقنيا وعمليا إلى امتلاك كل المعلومات الخاصة بتوقع مبالغ الإيرادات وأوجه النفقات بدقة متناهية¹⁹.

-أنه وخلافا لتشريعات أخرى على غرار التشريع الفرنسي، لم ينص التشريع الجزائري على أن اقتراحات القوانين وكذلك التعديلات لا تكون مقبولة إذا كانت المصادقة عليها تترتب عليها زيادة في الإنفاق العام أو نقص في الإيرادات، وفي ذلك ذهب الأستاذ لمين شريط أن هذا الاختلاف غير مهم فالذي يستطيع الأكثر يستطيع الأقل، وطالما هذا الشرط وجوبي في الاقتراحات فهو إذن حتمي في التعديلات²⁰، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 نص صراحة ضمن المادة 147 على خضوع كل من اقتراحات القوانين و حتى التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان للقيود المالي السابق كخطوة لتفادي النقد السابق .

2. القيد الوارد ضمن القانون 16-12 (حظر التعديل إطلاقاً) نصت المادة 28 الفقرة الثانية من القانون 16-12: لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى .

ومنه فقد حظر النص السابق على كل غرفة من غرفتي البرلمان أن تمارس حق التعديل إذا كان ينصب على نص قد تم التصويت عليه من طرف الغرفة الأخرى فلها حق المصادقة عليه أو رفضه دون تغيير أحكامه، مما يفهم منه أن كل غرفة من غرفتي البرلمان تمارس حق التعديل على النصوص التي تعرض أمامها لأول مرة في شكل مبادرة ، وعليه فالاختصاص بالتعديل ينعقد لمجلس الأمة إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين أو الاقتراحات المتعلقة فقط بالمجالات الثلاثة السابقة فقط، وما خرج عن ذلك يعود الاختصاص في إمكانية تعديلها إلى نواب المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أنها تعرض أمامه لأول مرة.

وهو ما يجعل حق التعديل المعترف به لمجلس الأمة ضمن المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، بمثابة حق منقوص يمارس فقط إزاء النصوص التي تعرض لأول مرة أمامه ، مما يفيد بأن المؤسس الدستوري

ومحاولة منه لإقامة نوع من التوازن بين الغرفتين انتزع المجالات السابقة وأخرجها من اختصاص المجلس الشعبي الوطني وأحرقها بمجلس الأمة وبالتالي فحق التعديل المعترف به لأعضاء مجلس الأمة هو حق مقيد ومقصود فقط على النصوص ذات الصلة بالشأن المحلي فقط، وما خرج عنها يعود لاختصاص المجلس الشعبي الوطني .

ويمكن مرد ذلك إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد اعتمد على مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، مما يفسر مسلكه في عدم الاعتراف لأعضاء مجلس الأمة بحق تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من الغرفة الأولى لانعدام الآليات التي تسمح بعودة النص أمامه مرة أخرى.

المحور الثاني: المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور

إن حق التعديل التشريعي المعترف به لأعضاء مجلس الأمة ، لم يحقق المؤسس في إطاره مبدأ المساواة بين غرفتي البرلمان ، مما يطرح التساؤل حول كيفية تنظيمه لحق البرلمان بغرفتيه في التعديل إذا تعلق الأمر بأسمى القواعد القانونية و هي القواعد الدستورية.

أولا : تعريف التعديل الدستوري وحدوده

تعتبر المراجعة الدستورية من أهم الآليات القانونية التي تضمن إصلاح النظام الدستوري وحل الأزمات واستمرارية دولة القانون²¹، ويعرف بأنه : "تعديل يلحق نصا دستوريا أو جزء منه أو نصوص بأكملها في الدستور ويمتلك حق المبادرة به من يملك حق السيادة أو جزء منها"²².

وقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري مجالات لا يمكن أن تكون محلا لأية مراجعة دستورية، وهو ما تناولته المادة 223 من التعديل الدستوري 2020 ومنها الطابع الجمهوري للدولة والنظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية ..

ثانيا: مراحل المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور

نصت المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020: يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل

الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ويصدره في حالة الموافقة عليه، ومنه فالمبادرة البرلمانية باقتراح تعديل الدستور تمر بمرحلتين أساسيتين :

بالنسبة لمرحلة المبادرة: يمارس رئيس الجمهورية، على غرار أعضاء البرلمان حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور، وقد اشترط المؤسس الدستوري لقبول المبادرة البرلمانية لطلب تعديل الدستور، أن يتم تقديمها من طرف 4/3 من أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا.

ومنه فإن مجلس الأمة و ضمن مجال التعديل الدستوري هو شريك حقيقي للمجلس الشعبي الوطني، وبالتالي فقد حقق المؤسس نوعا من التوازن والتكامل بين الغرفتين، على اعتبار أنه إذا رفض أحد المجلسين المشاركة في هذه المبادرة يعني انعدامها بالضرورة²³.

وذلك على خلاف سلطته في تعديل القوانين، أين رجح المؤسس الكفة لصالح المجلس الشعبي الوطني عن طريق توسيع مجالات النصوص التي يستطيع النواب أن يبادروا باقتراح طلب تعديلها، وينبغي الإشارة إلى أن نسبة 4/3 المشترطة من قبل المؤسس الدستوري من شأنها التضييق في ممارسة سلطة المبادرة ذلك أن توفر هذه الأغلبية أمر صعب التحقيق في ظل التعددية الحزبية وحتى وإن أمكن تحقيقها فالانتماء السياسي من شأنه التأثير على عملية المبادرة لأن الأغلبية الممثلة داخل كل من المجلسين تسعى لاقتراح مبادرة تنسجم وانتمائها السياسي²⁴.

بالنسبة لمرحلة الاقرار: بناء على نص المادة 222 من الدستور فإن المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور، لا تنتج أثارها القانونية إلا بتحقيق مجموعة من الشروط والإجراءات المتتابعة، والملاحظ أن القانون 16-12 وحتى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم تتناول الإجراءات المتبعة لدراسة اقتراح التعديل الدستوري على مستوى غرفتي البرلمان.

فأولا لابد من قبول رئيس الجمهورية للمبادرة البرلمانية لتعديل الدستور حيث أن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة : **يمكن لرئيس الجمهورية**، تفيد بمنح السلطة التقديرية للرئيس في عرض هذا المشروع على الاستفتاء الشعبي من عدمه ، ثم **تليها** مرحلة عرض رئيس الجمهورية لمشروع التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي ، على اعتبار أنه المخول الوحيد لاستشارة الشعب حول كل قضية ذات أهمية وطنية -المادة 91 فقرة 09 من التعديل الدستوري 2020. وأخيرا عرض هذه المبادرة على الاستفتاء الشعبي لتحديد مصيرها النهائي بالقبول أو الرفض من طرف الشعب مباشرة .

ثالثا: سلطة البرلمان في تعديل القانون وتعديل الدستور

تتعاضم سلطة تعديل النصوص من طرف البرلمان خاصة إذا تعلق الأمر بمشاريع القوانين على اعتبار أن الجهة البرلمانية لا تمتلك من المؤهلات الفنية والتقنية لتقديم مبادرات في شكل اقتراح قانون، إذ تجد الفرصة مواتية لإدخال التعديلات التي تراها ضرورية على المبادرة المقدمة من قبل الحكومة، وهو ما يمكنها من مواجهة هيمنة الحكومة على المبادرة التشريعية²⁵.

وهو ما يعد نوعا من توسيع لاختصاصات مجلس الأمة بمنحه حق المبادرة والتعديل في مجالات محددة، على حساب تضيق اختصاص مجلس الشعبي الوطني باستبعاد المجالات السابقة سواء في شكل مبادرة أو تعديل من نطاقه، مما يؤكد أن المؤسس الدستوري قد حاول إقامة نوع من التوازن بين غرفتي البرلمان، إلا أنه لم يرتقي إلى تكريس مبدأ الثنائية في ممارسة الوظيفة التشريعية ، مما نتج عنه عدم المساواة بين الغرفتين في ممارسة حق التعديل عن طريق اعتماد أسلوب إعادة توزيع الاختصاص بين غرفتي البرلمان .

خلافا للمبادرة البرلمانية لتعديل الدستور ، فقد حقق المؤسس نوعا من التوازن بين الغرفتين ، إذ أن رفض أحد المجلسين المشاركة في هاته المبادرة يعني انعدامها بالضرورة ، وذلك على الرغم من العوائق خاصة منها الإجرائية، والتي من شأنها أن تصعب من إقرار المبادرة البرلمانية بتعديل الدستور.

والملاحظ أنه فضلا عن القيود الدستورية المفروضة على ممارسة المبادرة البرلمانية لتعديل الدستور أيضا لمسنا وجود فراغ إجرائي فيما يخص الإجراءات الواجب إتباعها في هذه الحالة، حيث خلت نصوص القانون 16-12 من الإشارة إلى هذه الإجراءات، وهو فراغ من شأنه إعدام أية علاقة إيجابية بين الغرفتين بخصوص ممارسة سلطة التعديل الدستوري .

الخاتمة:

إن أهم تعديل جاء به القانون 16-01 و أيضا التعديل الدستوري 2020 هو إشراك أعضاء مجلس الأمة في ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب النواب مما يتيح لهم أيضا أن يمارسوا حق التعديل، وهو ما من شأنه أن ينقل الغرفة الثانية من غرفة مهمشة إلى غرفة فاعلة في العملية التشريعية .

غير أن نص المادة 144 من التعديل الدستوري قد قيد مجلس الأمة في ممارسة الاختصاصات السابقة، وبالتالي فالمسلك المعتمد من قبل المؤسس الدستوري لإضفاء نوع من التوازن بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي لم يحقق الهدف المرجو منه كونه لا يدعو أن يكون أسلوبا لإعادة توزيع الاختصاص بين غرفتي البرلمان عن طريق استبعاد المجالات المتعلقة بالشؤون المحلية من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ومنح اختصاص المبادرة فيها ومن ثم حق تعديلها لأعضاء الغرفة الثانية .

كما أن ربط حق التعديل والمبادرة بالتشريع بالمجالات السابقة وإن كان على أساس أن ثلثي المجلس من بين أعضاء المجالس الولائية، فما نصيب الثلث المعين من حق المبادرة والتعديل، إضافة إلى أن اعتماد المشرع على نظام التقيد المسبق للمبادرة البرلمانية وحق التعديل بفرضه لشروط يؤدي عدم الالتزام بها إلى رفض المقترح من قبل مكتب المجلس مما قد يعيق ممارسة اختصاص هو أصلا مجاله ضيق .

وبالمقابل يعد منح البرلمان حق المبادرة بتعديل الدستور خطوة هامة في إطار تدعيم المسار الديمقراطي وتحقيق نوع من الانسجام والتوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية من جهة، وبين غرفتي البرلمان من جهة أخرى، إلا أن شروط الممارسة قد أفرغت هذا الحق من محتواه، على اعتبار أن مبادرة السلطة التشريعية بالتعديل الدستوري لا تنتج أثارها مباشرة، فالإجماع ما بين غرفتي البرلمان لا يعني تمرير مشروع التعديل الدستوري للاستفتاء الشعبي لإقراره من دون الموافقة الصريحة لرئيس الجمهورية.

التهميش و الإحالات:

- 1 - مقدم سعيد ، 06-07 ديسمبر 2004، إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، مداخلة أقيمت ضمن الملتقى الوطني حول موضوع: إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، نزل الاوراسي، الجزائر، ص 04.
- 2 - شريط الأمين، 2013، حق التعديل في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مجلة الوسيط الصادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، ص 117.
- 3 - شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص 25.
- 4 _مرسوم رئاسي رقم 20-442 المؤرخ في : 30 ديسمبر 2020 يتعلق باصدار التعديل الدستوري ، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ، الجريدة الرسمية المؤرخة في :30ديسمبر 2020 ، عدد 82.
- 5_النظام الداخلي لمجلس الأمة، المؤرخ في : 22أكتوبر 2017 الموافق ل: 30 ذوالقعدة 1438، الجريدة الرسمية عدد 49. النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22 يوليو سنة 1997 المعدل .
- 6_ بن سهلة ثاني بن علي، جانفي 2013 ،الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستوريين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثامن، ص 167.
- 7_ تامري عمر، 2005-2006، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير جامعة الجزائر، ص 36.
- 8_ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في : 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل :25 غشت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50.

- 9_ بوزيد لزهارى، ديسمبر 2004، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، العدد السابع، نشرية مجلس الأمة، الجزائر، ص 04.
- 10_ كشود محمد ، نوفمبر 1998، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرية تصدر عن مجلس الأمة ، ص 58.
- 11_ شريط الأمين ، ديسمبر 1998 ، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ص 17.
- 12_ تتعلق المجالات الثلاثة ب: التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم، التنظيم الاقليمي .
- 13_ أنظر المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- 14_ شريط الأمين ، حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 09.
- 15_ نفس المرجع، ص 11.
- 16_ مروان محمد محروس المدرس، ماي 2017 ، رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، ص 503.
- 17_ سويلم محمد، جوان 2019 ، مساهمة المجلس الدستوري في جودة القاعدة القانونية العضوية من خلال رقابة المطابقة، دفاثر السياسية والقانون، السنة الحادية عشر، المجلد 11، العدد الثاني، ص 23.
- 18_ شريط الأمين ، حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 11.
- 19_ معمري نصر الدين ، 2004،التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، عدد 04، ص 26.
- 20_ شريط الأمين ، حق التعديل في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص 14.
- 21_ يونسى حفيظة،المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2016، والدستور المغربي لسنة 2011، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر، عدد 54، ص 09.
- 22_ خلف الرقاد عبد الله ، مشعل محمد الرقاد، سبتمبر 2016، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، الجامعة الألمانية الأردنية، العدد 24، ص 147.
- 23_ شامي رابح، المرجع السابق، ص 42.
- 24_ عمير سعاد، جانفي 2014، أليات المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2008، والدستور المغربي لسنة 2011، دفاثر السياسة والقانون، العدد العاشر، ص 150.
- 25_ غربي أحسن ، سبتمبر 2019 ، سلطة مجلس الأمة في تعديل المبادرة التشريعية،مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 02، ص 136.
- قائمة المراجع:**
- المذكرات:

-ثامري عمر، 2005-2006، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، الجزائر.

-شامي رابح، 2011-2012، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، الجزائر.

- المقالات :

-بن سهلة ثاني بن علي، جانفي 2013، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستوريين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، دفاثر السياسة والقانون، العدد الثامن.

- بوزيد لزهاري، ديسمبر 2004، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني العدد السابع، نشرية مجلس الأمة، الجزائر.

- خلف الرقاد عبد الله، مشعل محمد الرقاد، سبتمبر 2016، تعديل الدستور، مجلة دراسات وأبحاث، الجامعة الألمانية الأردنية، العدد 24.

- سويلم محمد، جوان 2019، مساهمة المجلس الدستوري في جودة القاعدة القانونية العضوية من خلال رقابة المطابقة دفاثر السياسية والقانون، السنة الحادية عشر، المجلد 11 العدد الثاني.

- شريط الأمين، ديسمبر 1998، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، نشریات مجلس الأمة الجزائر.

-شريط الامين، 2013، حق التعديل في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مجلة الوسيط الصادرة عن الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، العدد العاشر.

-عمير سعاد، آليات المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2008 والدستور المغربي لسنة 2011، جانفي 2014، دفاثر السياسة والقانون، العدد العاشر.

-محمد كشود، نوفمبر 1998، المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق نشرية تصدر عن مجلس الأمة.

-غربي أحسن، سبتمبر 2019، سلطة مجلس الأمة في تعديل المبادرة التشريعية، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 02.

-مروان محمد محروس المدرس، ماي 2017، رقابة القضاء الدستوري على الصياغة التشريعية، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة.

- معمري نصر الدين، 2004، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، العدد الرابع.

-يونسي حفيظة، المراجعة الدستورية على ضوء الدستور الجزائري لسنة 2016، والدستور المغربي لسنة 2011، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، المجلد 54، العدد الأول.

-المداخلات :

-مقدم سعيد ، يومي 06-07 ديسمبر 2004 ، إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري ونصوصه التطبيقية، مداخلة أقيمت ضمن الملتقى الوطني حول موضوع : إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، نزل الاوراسي ، الجزائر.