

## الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016

الأستاذ حاحة عبد العالي و بن زيان أحمد

a.benziane@univ-biskra.dz

كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة

### ملخص:

تتمتع السلطة التشريعية في الجزائر بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وعلى هذا الأساس وسع التعديل الدستوري لسنة 2016 من صلاحيات مجلس الأمة في العملية التشريعية، بتمكين أعضائه من المبادرة باقتراح القوانين على غرار نواب المجلس الشعبي الوطني، تدعيما لدوره التشريعي، إلا أن حصر مواضيع مجاله التشريعي ومنح المجلس الشعبي الوطني الأسبقية في حل الاختلاف، يعتبر انتقاص يتعين تداركه، كما أن منح مجلس الأمة دور في مراجعة النص القانوني محل القراءة الثانية يعتبر أمر إيجابي، الأمر الذي يستشف منه بوادر إعادة التوازن البيكاميرالي في النظام السياسي الجزائري، والتي يمكن تعزيزها مستقبلا.

**الكلمات المفتاحية:** مبادرة بالتشريع؛ حق التعديل؛ حق الاختلاف؛ القراءة الثانية؛ توازن بيكاميرالي.

### **Abstract:**

The legislative power is sovereign to elaborate and vote law, for this basis the consitutionnel revision of 2016 extented prerogatives for Council of Nation in the legislative process, by giving his members the right to initiate laws like deputies of the Peoples's National Assembly to support of its legislative role, butlimiting its legislative areas and giving the National People's Assembly precedence in resolving differences is considered an underestimation that needs to be rectified knowing , and the granting of the role of the Council of Nation in reviewing the legal text in the second reading is positive, as evidenced by the signs of a bicameral equilibrium in the Algerian political system, which can be strengthened in the future.

**key words:** Initiation laws; right for amendment; right for disagreement; bicameral equilibrium; decond reading.

### مقدمة:

من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016،<sup>(1)</sup> ولأول مرة منذ انتهاج نظام الثنائية البرلمانية أو ما يسمى بالبيكاميرالية، منح المؤسسة الدستوري لمجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في بعض المجالات الخاصة.

<sup>(1)</sup> القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

فخلفية هذا التوجه الجديد فرضه تغير الظروف التي تعيشها الجزائر، فبعد أن لعبت الغرفة الثانية دور الموازن من أجل ضبط تسرع المجلس الشعبي الوطني في مجال التشريعات التي تغطي عليها محاولة تحقيق الوعود الانتخابية، ولتحصين المسار الديمقراطي وحماية النظام الجمهوري التعددي المكتسب، واخراج الثوابت الأساسية للأمة من دائرة الحسابات الحزبية الضيقة التي أدت إلى الفتنة التي شهدتها العشرية السوداء،<sup>(2)</sup> آن الآن لمجلس الأمة أن يبادر بالتشريع ابتداءً في المجالات التي تتطلب في عضوية البرلمان التنوع الناتج عن وجود المنتخبين المحليين إلى جانب الشخصيات المشهود لها وطنياً بالكفاءة والخبرة والحكمة السياسية للحفاظ على ضوابط الحياة المشتركة، "الأمر الذي يصبغ على الانتاج التشريعي الجودة والدقة."<sup>(3)</sup>

وللإحاطة بهذا الدور الجديد في المجال التشريعي لمجلس الأمة، سنعمد من خلال هذه الورقة البحثية للكشف عن عمق هذا الاصلاح من خلال الدستور وخاصة تعديل المواد 136(119 قبل التعديل) و 138 (120 قبل التعديل) و 145(127 قبل التعديل) من التعديل الدستوري 2016 ونركز أكثر على مادته المحورية، وهي المادة 137 الجديدة، ونعرج على القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة،<sup>(4)</sup> إضافة إلى التعديل الجديد للنظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.<sup>(5)</sup> وانطلاقاً مما سبق يمكن طرح الاشكال التالي:

**ما مدى مساهمة التعديل الدستوري لسنة 2016 في تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة، بما يسمح بتحقيق التوازن بين غرفتي البرلمان الجزائري في مجال التشريع؟**

للإجابة على هذا الاشكال وفق المنهج الوصفي التحليلي، سنقسم هذه الورقة البحثية إلى ثلاث محاور:

المحور الأول: منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع

المحور الثاني: حق مجلس الأمة في التعديل

<sup>(2)</sup> بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة الجزائر العدد السابع، 2004، ص.44.

<sup>(3)</sup> لمزيد من التفاصيل حول موضوع خلفيات إنشاء مجلس الأمة راجع: الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998.

<sup>(4)</sup> القانون العضوي رقم 16-12 ماضي في 15 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 لسنة 2016.

<sup>(5)</sup> النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 49 لسنة 2017.

المحور الثالث: حق مجلس الأمة في الاختلاف والقراءة الثانية

### المحور الأول: منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع

لقد نصت الدساتير الجزائرية على حق المبادرة بالقوانين باعتباره الوسيلة المحورية التي تنتج بها النصوص التشريعية، وهذا يعني أن النص التشريعي لا يمكن إصداره دفعة واحدة من غير مقدمات وإجراءات، بل يحتاج إلى مراحل متتالية وإجراءات محددة مسبقا، لغاية الوصول إلى النتيجة الأخيرة وهي خروج القاعدة المعيارية إلى الوجود القانوني.<sup>(6)</sup>

### 1- الوضع قبل التعديل الدستوري 2016

على أساس أن الوظيفة التشريعية تبقى متصلة بالبرلمان الجزائري، الأمر الذي كانت تنص عليه المادة 98 من دستور 1996<sup>(7)</sup> " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكوّن من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

ولكن المادة 119 من نفس الدستور حصرت حق المبادرة في رئيس الحكومة والنواب بحيث نصت على " لكلّ من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا. تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني."

الأمر الذي أثار أنداك -بخصوص مسألة منع مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع- جدلا واسعا بين أساتذة القانون الدستوري الجزائري؛ فهناك من كان يساند هذا السحب على أساس أن تمكين مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون يشكل خطراً على الإرادة الشعبية بالنظر أن ثلث الأعضاء معين مباشرة من طرف رئيس الجمهورية القائد الأول للسلطة التنفيذية ويشترط أغلبية 3/4 الأعضاء للمصادقة على القانون، مما يجعل فرص تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، وعلى دور مجلس الأمة التشريعي خصوصا يتزايد لدرجة الهيمنة.<sup>(8)</sup> بينما هناك من اعتبره انتقاص من سلطة مجلس الأمة التمثيلية، كما يعتبر اختلال في التوازن بين الغرفتين.<sup>(9)</sup>

<sup>(6)</sup> أنظر في نفس المعنى: مُجد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمّة لخضر الوادي، الجزائر، عدد 14، أكتوبر 2016.

<sup>(7)</sup> دستور سنة 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

<sup>(8)</sup> عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر بياتة، الجزائر، 2010، ص.234.

<sup>(9)</sup> أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2016، ص.164.

فعلى كلٍ رغم تباين ردود الأفعال حول مسألة منع مجلس الأمة من المبادرة بالتشريع في تلك الفترة إلا أن هذا المنع أثر على أداء مجلس الأمة في أدائه التشريعي بحيث لم يلعب الدور المنتظر منه في مجاله السيادي.

## 2- الوضع بعد التعديل الدستوري 2016

نظرا للانتقادات التي وجهت للدور الباهت لمجلس الأمة في العملية التشريعية قام المؤسس الدستوري بتدارك الوضع - من خلال نص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016- بمنح مجلس الأمة حق التشريع في مجالات التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ويعد هذا الإجراء الجديد خطوة هامة في مجال تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، ويعطي أهمية بالغة للهيئات الاقليمية، لأن ثلثي أعضاء هذا المجلس منتخبين من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية مما يترتب عنه تغيير في نظام المبادرة بالقوانين تبعا للموضوع محل التشريع.<sup>(10)</sup>

كما يعد "تدعيما لدور مجلس الأمة، وتجسيذا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه." <sup>(11)</sup>

لكن مع ذلك يُستشف من أحكام هذه المادة أن منح مجلس الأمة حق المبادرة البرلمانية ليس مطلقا وإنما يقتصر على بعض المواضيع التي جاءت على سبيل الحصر.

وذلك ما يظهر جليا من خلال الفقرة الثانية من نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص على " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضواً في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137." وبالتالي فقد تم تقييد مجلس الأمة بصفة واضحة بمجالات محددة للمبادرة.<sup>(12)</sup>

مما يعتبر استثناءً على المبدأ العام في التشريع للبرلمان الذي أكدته نص التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال المادة 112 والتي نصت على " يمارس السلطة التشريعية برلمان، يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."

<sup>(10)</sup> أنظر في الموضوع: البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، نشرية عن المديرية العامة للتشريع، المجلس الشعبي الوطني الجزائري، 2016، ص.6.

<sup>(11)</sup> رأي المجلس الدستوري رقم: 01/16 ر.ت د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 06 لسنة 2016.

<sup>(12)</sup> سعاد عمير، دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر عدد 14 لسنة 2016 ص.121.

وهو الأمر الذي يؤكد على تبني المؤسس الدستوري لمبدأ المغايرة في الاختصاصات الدستورية لغرفتي البرلمان من حيث الاختصاص التشريعي؛<sup>(13)</sup> بمعنى ألا يكون اختصاص كل غرفة صورة مكررة للأخرى وإلا انتفت الحكمة من نظام الثنائية البرلمانية؛ "وعليه ساير المؤسس الدستوري المبدأ العام الذي اعتنقته الدول التي اختارت الثنائية البرلمانية؛ هو أن تتفوق الغرفة السفلى على الغرفة العليا."<sup>(14)</sup>

فهذه المغايرة جاءت كنتيجة منطقية لاختلاف غرفتي البرلمان في التشكيل فالمجلس الشعبي الوطني منتخب كله من الشعب بأسلوب أكثر ديمقراطية، فمن الطبيعي أن يكون أوسع اختصاصا في الوظيفة التشريعية من مجلس الأمة الذي يعتبر مزيج بين منتخبين محليين ومعيّنين.<sup>(15)</sup>

كما أن اقتصار منح مجلس الأمة حق المبادرة البرلمانية على مجالات التنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، يرجع إلى التمثيل المحلي المتمثل في ثلثي (3/2) أعضاء مجلس الأمة بالإضافة إلى إشراك الكفاءات العلمية المتمثلة في الثلث (3/1) المعين من طرف رئيس الجمهورية، في العمل التشريعي في تلك المجالات من أجل رفع الانشغالات والحاجات المحلية لكل منطقة من مناطق الوطن وترجمتها في شكل نصوص قانونية.<sup>(16)</sup>

فبالرغم من هذا المكسب التشريعي الهام للغرفة العليا على ضوء هذا التعديل، إلا أن بعض أساتذة القانون الدستوري الجزائري لهم رأي مغاير في هذه المسألة "على أساس أنه بالرغم من أن منح مجلس الأمة حق المبادرة البرلمانية في تلك الميادين الخاصة يعتبر إجراءً إيجابياً بالنسبة لمجلس الأمة، إلا أن هذا التحديد يعتبر ناقصاً ومحدوداً جداً نظراً لكون هذه المجالات الثلاث لا يتم التشريع فيها بصورة متكررة ومستمرة (ربما مرة واحدة كل عهدة بالنسبة لمجال التنظيم المحلي وهيئة الإقليم بينما أحر تقسيم إداري في الجزائر تم قبل حوالي 30 سنة وهو مازال قائماً إلى يومنا هذا) عكس المجالات الأخرى التي بقيت يستأثر بها المجلس الشعبي الوطني."<sup>(17)</sup>

كما نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري اقتبس تلك الأحكام من المؤسس الدستوري الفرنسي من خلال الفقرة الثالثة من المادة 39 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، والتي تنص على "أن تعرض

<sup>(13)</sup> راجع في نفس المعنى: سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور 1971، منشأة المعارف الإسكندرية 1980 ص.167.

<sup>(14)</sup> راجع في نفس المعنى: محسن خليل، القانون الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة منشأة المعارف الإسكندرية 1959، ص.478.

<sup>(15)</sup> أنظر في نفس المعنى: محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2007 ص.267.

<sup>(16)</sup> أنظر في نفس المعنى: البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، مرجع سابق، ص.7.

<sup>(17)</sup> شريف كايس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 12 لسنة 2015، ص.98.

مشاريع قوانين الموازنة وقانون تمويل الضمان الاجتماعي على الجمعية الوطنية أولاً، وأن تعرض مشاريع القوانين التي تهدف أساساً إلى تنظيم الجماعات المحلية على مجلس الشيوخ أولاً...<sup>(18)</sup> إلا أن الاختلاف يكمن في أن الوزير الأول الفرنسي فيما عدا المواضيع التي حصر المؤسس الدستوري عرضها أولاً على كل غرفة، فهو مخير في ما تبقى من المواضيع بعرضها أولاً على أي غرفة شاء دون قيد، على عكس الوزير الأول الجزائري الذي قيده المادة 137 من الدستور بعرض جميع مشاريع القوانين على المجلس الشعبي الوطني، ماعدا المواضيع الثلاثة الخاصة بمجلس الأمة والتي لا بد من عرضها على مكتب هذا الأخير.

وهو الأمر الذي أكدته المادة 20 من القانون العضوي رقم 16-12، السابق الذكر والتي نصت على " يودع الوزير الأول مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وتودع كل المشاريع الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني طبقاً للإجراءات التي تنص عليها أحكام المادتين 136 و137 من الدستور، يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة بالاستلام، ويتلقى مكتب الغرفة مشروع أو اقتراح القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للاطلاع عليه."

وباستقراءنا لتلك الأحكام نجد أنه بالرغم من أن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع يعتبر مكسب من المكاسب الإيجابية التي استحدثتها التعديل الدستوري 2016، ومع ذلك فإن التوزيع غير المتوازن في الاختصاصات بين غرفتي البرلمان، يُبقي دائماً مجلس الأمة بعيداً عن العملية التشريعية، على اعتبار أن هذا الحق التشريعي الممنوح له يعتبر ناقص ومحدود على عكس ما هو معمول به في بعض الأنظمة المقارنة " التي تعتمد البيكاميرالية المتوازنة بين غرفتي البرلمان".<sup>(19)</sup>

### المحور الثاني: حق مجلس الأمة في التعديل

على غرار دستور سنة 1996 الذي لم يقر صراحة بحق مجلس الأمة في تعديل النصوص التي يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني فاسحاً المجال لإثارة الجدل حول ممارسة هذا الحق،<sup>(20)</sup> بدوره لم ينص

<sup>(18)</sup> محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون دستوري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص.61.

<sup>(19)</sup> أنظر في نفس المعنى: علاوة العايب، " العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة"، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013، ص.201.

<sup>(20)</sup> للإطلاع حول الموضوع راجع: " العملية التشريعية ونظام التعديلات"، يوم دراسي منشور بمجلة الوسيط التي تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد العاشر لسنة 2013، ص.72-221.

المؤسس الدستوري صراحة على حق مجلس الأمة في تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني، بالرغم من أن التعديل الدستوري لسنة 2016 قد أقر صراحة لمجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع في المجالات المنصوص عليها حصرا في المادة 137 من الدستور، والتي تعرضنا لها في الفقرة السابقة.

فيعتبر التعديل "بأنه حق اقتراح تغييرات على مشاريع أو اقتراحات القوانين المطروحة للمناقشة أمام البرلمان، بحيث يمثل التعديل لب المبادرة بالقانون وشكلا من أشكالها."<sup>(21)</sup> ولاستجلاء الأمر سنحاول أن نتناول حق مجلس الأمة في التعديل قبل وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016 من خلال النقاط الموالية.

### 1- منع مجلس الأمة من التعديل التشريعي قبل التعديل الدستوري 2016

بمناسبة مطابقته لدستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة الأول سنة 1998، قام المجلس الدستوري الجزائري بتقديم تفسير مفاده " أن حق إبداء التعديلات على النصوص محل المناقشة يقتصر فقط على النواب والحكومة تأسيسا على أنه من يملك حق المبادرة بالتشريع يملك حق التعديل... وأن إقرار التعديل وإجراءاته الواردة في مشروع النظام الداخلي لمجلس الأمة المعروض عليه يتعارض مع مقتضيات الدستور."<sup>(22)</sup>

وهو نفس التوجه الذي كرسه المشرع من خلال نص المادة 28 من القانون العضوي رقم 99-02<sup>(23)</sup> بحيث نصت على " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة ".

ومن الواضح أن هذه المادة التزمت برأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه والذي قضى بانعدام حق مجلس الأمة في التعديل، على اعتبار أن آراء المجلس الدستوري وقراراته تتمتع بحجية الشيء المقضي

droit d'amendement et commission :<sup>(21)</sup> Voir dans le même sens : Jean Pierre Camby mixte paritaire revue du droit public, N°6 L.G.D.J, Paris, 2000, p.1599.

<sup>(22)</sup> رأي المجلس الدستوري رقم: 04 / ر.ن.د. / م.د. / 98 مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998، يتعلّق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية عدد 08 لسنة 1998.

<sup>(23)</sup> القانون العضوي رقم: 99-02 ماضي في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1999، ملغى بالقانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر.

فيه،<sup>(24)</sup> وبالتالي نستنتج أن المكان الوحيد الذي يسمح فيه لمجلس الأمة بالتعديل هو داخل اللجنة المتساوية الأعضاء،<sup>(25)</sup> حسب هندسة المؤسس الدستوري.

### 1- عقلنة منح مجلس الأمة حق التعديل التشريعي بعد التعديل الدستوري 2016

نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور سابقا على مسألة التعديل حيث جاء في مضمونها " مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه يحق للجنة المختصة وللحكومة والنواب والمجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى، يحدد النظام الداخلي لكل غرفة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات." فمن خلال أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة نستنتج أن مجلس الأمة أصبح من حقه تعديل مشاريع أو اقتراحات القوانين التي تحال على لجانه المختصة، ولكن في حدود مجال الاختصاصات الثلاث التي حددها له المؤسس الدستوري.

كما أن حق التعديل ليس على إطلاقه؛ بحيث الفقرة الثانية من نفس المادة استتنت اقتراح التعديلات على نصوص القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

وبالمقابل مُنع أيضا هذا الأخير من اقتراح تعديلات على النصوص القانونية التي يصوت عليها مجلس الأمة.

باعتبار أن كلا الغرفتين أصبحا يتعاملان مع الاقتراحات والمشاريع عندما تكون مواضيعها تتعلق باختصاص الغرفة المعنية، من جهة، ويتعاملان مع النص المصوت عليه من طرف الغرفة المعنية من جهة أخرى.<sup>(26)</sup>

وتؤكد هذا الأمر من خلال النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 بحيث نصت المادة 71 منه على " طبقا لأحكام المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 المذكور أعلاه تقدم اقتراحات التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور من قبل الحكومة و/أو اللجنة المختصة و/أو عشرة (10) أعضاء المجلس..."

<sup>(24)</sup> وهو ما نصت عليه المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

<sup>(25)</sup> راجع بهذا الخصوص: بوعلام طاطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعية الخامسة والسادسة (2002-2012)، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013 ص.224.

<sup>(26)</sup> أنظر في نفس المعنى : شريف كايس، مرجع سابق، ص.99.

ف نجد أن أحكام هذه المادة جاءت متأثرة بأحكام المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 السابقة الذكر، بحيث نظمت حق مجلس الأمة في تعديل مشاريع واقتراحات القوانين المودعة لدى المجلس في المسائل التي نصت عليها أحكام المادة 137 من الدستور، دون التطرق لحق مجلس الأمة في اقتراح تعديلات على النصوص المصادق عليها والمحالة إليه من طرف المجلس الشعبي الوطني. إلا أن استبعاد المشرع العضوي لكلا الغرفتين من حق تعديل النصوص التي تصادق عليها كل غرفة لا يفهم منه إقصاء الغرفتين من حق التعديل بصفة مطلقة بل يمكن لكل غرفة أن تقترح التعديلات داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

أين منح المؤسس الدستوري للغرفتين معا إمكانية الاختلاف حول النص القانوني الذي تعرضه الحكومة على إحدى الغرفتين وتكون قد صوتت عليه الغرفة الأخرى، من خلال الفقرة السادسة (6) من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.

على أساس أن المؤسس الدستوري الجزائري لا يأخذ بنظام الذهاب والإياب " لأنه لو قلنا بحق مجلس الأمة في تقديم التعديلات مباشرة على النصوص الواردة من المجلس الشعبي الوطني، فهذا يستلزم وطبقا للقواعد العامة إعادة النص المعدل إلى هذا الأخير ليبدلي برأيه سواء بالرفض أو الموافقة أو بتقديم تعديل جديد على تعديل مجلس الأمة"،<sup>(27)</sup> ولكن تبني المؤسس الدستوري الجزائري نظام الذهاب في اتجاه واحد بنصه في المادة 138 من التعديل الدستوري " مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه، يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أعلاه، تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه... "

مما تقدم نجد أن أحكام المادة 138 من الدستور قلصت تلك المسؤوليات بنصها على أنه لا وجود إلا لقراءة وحيدة للنص من قبل كل غرفة وأن فض الاختلاف بينهما إن حدث يوكل للجنة متساوية

(27) بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص. 60.

الأعضاء من الغرفتين، وهو ما أكدته المادة 40 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر،<sup>(28)</sup> وهو الأمر الذي سنفصله من خلال النقطة الموالية.

### المحور الثالث: حق مجلس الأمة في الاختلاف والقراءة الثانية

على غرار ما كان سائدا في نص الفقرة الرابعة من المادة 120 من دستور 1996، نجد أن المؤسس الدستوري غلق الباب أمام نظام الذهاب والإياب أيضا في الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري لسنة 2016 كما بيناه أعلاه (1)، كما أصبح من حق مجلس الأمة القراءة الثانية في القوانين التي تم التصويت عليها بطلب من رئيس الجمهورية، على غرار المجلس الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

#### 1- حق مجلس الأمة في الاختلاف

أبقى نص التعديل الدستوري لسنة 2016 مهمة حل الاختلاف بين الغرفتين من صلاحيات لجنة متساوية الأعضاء تتكون من " أعضاء في كلتا الغرفتين".

وحددت المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الذكر، عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة بعشرة (10) أعضاء.

كما نجد أن المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، أشارت أن من بين العشر أعضاء الممثلين لمجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء لا بد من وجود 5 ممثلين عن اللجنة المختصة على الأقل، مع وضع قائمة احتياطية لخمس أعضاء لتعويض غياب أحد الأعضاء الأساسيين.

أما فيما يخص حق استدعاء اللجنة للانعقاد، فقد استمر المؤسس الدستوري في منحه للوزير الأول فقط مع تقييده بأجل 15 يوم (هذا الأجل لم يكن موجود قبل التعديل الدستوري 2016) دون الشريكين الأساسيين غرفتي البرلمان، الأمر الذي يؤثر على تحريك آلية فك الاختلاف في حالة تقاعس الوزير الأول عن تحريك هذه الآلية، بحيث نجد أن المؤسس الدستوري لم يرتب جزاءً على عدم التزام الوزير الأول باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعد فوات الأجل، " كأن يؤدي لحلول جهات أخرى محله في استدعائها".<sup>(29)</sup>

مما يجعل اقتراح توسيع طلب استدعاء اللجنة إلى رئيسا غرفتي البرلمان يضل قائما حيث أن التعديلات الدستورية من خلال المادة 138 من الدستور ليست كافية -في نظرنا- لجعل الوزير الأول يلتزم

<sup>(28)</sup> نصت المادة 40 من القانون العضوي 16-12 سابق الذكر، على " ...تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف والتي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء."

<sup>(29)</sup> أنظر في نفس المعنى: محمد بركات، مرجع سابق، ص. 214.

باستدعاء اللجنة لفك الاختلاف بين الغرفتين ولتفادي ما حدث بالنسبة لبعض النصوص السابقة.<sup>(30)</sup>

وعلى إثر هذا الاستدعاء تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني بالتداول إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، فتقوم اللجنة بدراسة الأحكام محل الخلاف حسب الإجراءات العادية المتبعة في اللجان الدائمة كما يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة ويمكن للجنة أن تستمع لأي عضو من الغرفتين أو أي شخص ترى أن الاستماع إليه مفيداً في أشغالها.<sup>(31)</sup>

بعد ذلك تقوم اللجنة باقتراح تقرير يتضمن نصاً حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف ويبلغ للوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماع في مقرها.<sup>(32)</sup>

ثم تعرض الحكومة هذا النص على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه على التوالي فتبث كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله، وفي حالة عدم توصل الغرفتان إلى المصادقة على نص واحد تعتبر حالة استمرار الخلاف الأمر الذي يجعل الحكومة تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً في الخلاف وفق خيارين:<sup>(33)</sup>

✓ إما أن يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.

✓ وإذا تعذر الأمر يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه.

وفي حالة لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني، يسحب النص.

وعليه نستنتج أن سلطة حل مشكلة النص محل الخلاف أصبحت بيد المجلس الشعبي الوطني بطلب من الحكومة التي أصبحت بيدها سلطة الإجراء بحيث في حالة عدم إخطارها المجلس الشعبي الوطني، يسحب النص، ولم يشر المؤسس الدستوري إلى إمكانية إعادة طرحه على البرلمان مرة أخرى بعد مرور مدة زمنية معينة، وهو ما يعتبر نقص يتعين تداركه مستقبلاً.

## 2- مجلس الأمة ومسألة القراءة الثانية

تعتبر القراءة الثانية -على حد تعبير الفقيه M.Ameller- " إجراء مقرر للسماح للبرلمان بإعادة النظر في الإجراءات التي لم يأخذها بعين الاعتبار، إذ لا يؤثر بشكل كبير في طبيعة القانون ولا يمس

<sup>(30)</sup> وخير دليل ما حدث للقانون الأساسي للقضاء الذي بقي معلقاً من سنة 1997 إلى غاية 2002 لأكثر تفاصيل راجع في الموضوع: عقيلة خراشي، مرجع سابق، ص. 257.

<sup>(31)</sup> أنظر المواد من 90 إلى 94 من القانون العضوي رقم: 16-12، سابق الذكر.

<sup>(32)</sup> أنظر المادة 95 من نفس القانون العضوي.

<sup>(33)</sup> أنظر المادة 96 من القانون العضوي 16-12، سابق الذكر.

الاجراء التشريعي الذي سبق العمل به في المداولة الأولى، فهو يعتبر دعوة بسيطة للمجلس إلى التأمل".<sup>(34)</sup>

فهو حق دستوري مقرر لفائدة رئيس الجمهورية، أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في دستور سنة 1958 وتبناه المؤسس الدستوري الجزائري،<sup>(35)</sup> بحيث كانت تنص المادة 127 من دستور 1996 (المادة 145 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016) على " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني."

نستشف من نص هذه المادة أن المؤسس الدستوري حول رئيس الجمهورية حق طلب قراءة ثانية للنص القانوني الذي صوتت عليه غرفتا البرلمان، خلال مدة 30 يوم الممنوحة له لإصدار النص القانوني، لكن الأمر كان موجه للغرفة السفلى فقط دون الغرفة العليا، والتي كانت ممنوعة من القراءة الثانية بنص صريح، وهو الأمر الذي كان محل انتقاد على أساس أن مصطلح مداولة ثانية يشتمل غرفتا البرلمان،<sup>(36)</sup> لأن المداولة الأولى للقانون -محل القراءة الثانية- تمت المصادقة عليه بصفة متتالية من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة حسب نص الفقرة الأولى من المادة 120 من دستور سنة 1996 (المادة 138 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016) والتي كانت تنص " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه."

وهو الأمر الذي تظن له المؤسس الدستوري على إثر التعديل الدستوري لسنة 2016 بحيث أصبح أمر القراءة الثانية موجهاً لغرفتا البرلمان معا،<sup>(37)</sup> بحيث نصت المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 على " يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره.

<sup>(34)</sup> جورج فيدال، نقلا عن: باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري،

مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة العدد الثالث لسنة 2015، ص.216.

<sup>(35)</sup> لأكثر تفصيل حول الموضوع راجع: باديس سعودي، نفس المرجع، ص.215.

<sup>(36)</sup> باديس سعودي، مرجع سابق، ص ص 215-216.

<sup>(37)</sup> سعاد عمير، مرجع سابق، ص.128.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.<sup>(38)</sup>

فمنح مجلس الأمة دور في القراءة الثانية للقانون محل المراجعة يعتبر من الأحكام الإيجابية التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2016 تعزيزاً لمركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري.

#### خاتمة:

من خلال هذه الدراسة لبعض مواد التعديل الدستوري لسنة 2016، نصل إلى نتائج مفادها؛ أنه بالرغم من أن منح مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع يعتبر تدعيماً لدوره في العملية التشريعية، إلا أن حصره في مجالات ثلاث نادرًا ما يتم التشريع فيها، يعتبر انتقاصاً يستدعي تداركه مستقبلاً، حيث أن الأمر يمكن أن يقيي مجلس الأمة بعيداً عن العملية التشريعية في ظل استئثار الغرفة السفلى بباقي المواضيع إضافة لاستئثارها بالفصل في الخلاف بين الغرفتين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء على إثر منع المشرع العضوي الغرفتين من حق تعديل النصوص المصادق عليها من طرف الغرفة المعنية تبعاً للموضوع محل التشريع.

كما أن مسألة منح المؤسس الدستوري دور لمجلس الأمة في مراجعة النص القانوني محل القراءة الثانية، يعتبر مكسب مهم لتعزيز مركز مجلس الأمة بين المؤسسات الدستورية في الدولة.

الأمر الذي يُستشف منه إرادة من المؤسس الدستوري وخطوة إيجابية لإعادة التوازن

البكاميرالي في النظام السياسي الجزائري، والتي يمكن تعزيزها مستقبلاً.

#### قائمة المراجع:

##### I- الكتب:

- 1- أحسن راجحي، التشريع والمؤسسة التشريعية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى 2016.
- 2- سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1980.
- 3- محسن خليل، القانون الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة منشأة المعارف الإسكندرية 1959.
- 4- محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت، 2007.

##### II- الرسائل والمذكرات

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

<sup>(38)</sup> إلزام المؤسس الدستوري غرفتنا البرلمان معاً بهذا النصاب الموصوف الذي يقدر بثلثين (3/2) الأعضاء على أساس تغيير النصاب الذي كان يشترط لمصادقة مجلس الأمة على القوانين من ثلاث أرباع (4/3) إلى أغلبية أعضائه الحاضرين، وهو ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

2- محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان، أطروحة دكتوراه، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.

### III- المقالات والملتقيات والنشرية

#### أ- باللغة العربية

- 1- بوزيد لزهراري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد السابع، 2004.
- 2- بوعلام طاطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعية، الخامسة والسادسة (2002-2012)، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013.
- 3- باديس سعودي، قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة العدد الثالث لسنة 2015.
- 4- الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة، نشرات مجلس الأمة، الجزائر ديسمبر 1998.
- 5- سعاد عمير، دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، الجزائر عدد 14 لسنة 2016.
- 6- شريف كاييس، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري، أعمال الملتقى الدولي "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة" مجلة الوسيط الجزائري، عدد 12 لسنة 2015.
- 7- علاوة العايب، " العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية المقارنة"، مجلة الوسيط، الجزائر، عدد 10 لسنة 2013.
- 8- محمد بركات، ملاحظات حول المبادرة بالقوانين وحل البرلمان في دستور 2016، مجلة العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر الوادي، الجزائر، عدد 14 أكتوبر 2016.
- 9- البرلمان في ضوء الإصلاحات الدستورية لسنة 2016، نشرة عن المديرية العامة للتشريع المجلس الشعبي الوطني الجزائري، 2016.
- 10 "العملية التشريعية ونظام التعديلات"، يوم دراسي منشور بمجلة الوسيط التي تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائر، العدد العاشر لسنة 2013.

#### ب- باللغة الأجنبية:

- 1-Jean Pierre Camby, droit d'amendement et commission mixte paritaire revue du droit public, N°6  
L.G.D.J, Paris, 2000.

### IV النصوص القانونية:

#### أ- الدساتير:

- 1- دستور سنة 1996، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 76 مؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 2- التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 14 المؤرخة في 7 مارس 2016.

#### ب- التشريع

- 1- القانون العضوي رقم: 99-02 ماضي في 08 مارس 1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية عدد 15 لسنة 1999، ملغى بالقانون العضوي رقم 16-12.
- 2- القانون العضوي رقم 16-12 ماضي في 15 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 50 لسنة 2016.

#### ج- الأنظمة والآراء

- 1- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 49 لسنة 2017.
- 2- رأي المجلس الدستوري رقم: 01/16 ر.ت.د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الجريدة الرسمية الجزائرية عدد 06 لسنة 2016.
- 3- رأي المجلس الدستوري رقم: 04 / ر.ن.د / م.د / 98 مؤرخ في 10 فبراير سنة 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية عدد 08 لسنة 1998.