

مدى فعالية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء

في تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين

الأستاذ كايس شريف

أستاذ مساعد مكلف بالدروس

كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو

لما لجأ المؤسس الجزائري في سنة 1996 الى نظام الغرفتين ، لم تكن وجهة نظره الى الموضوع كاملة ، خصوصا ما يتعلق بنظام تداول النصوص بين المجلسين التشريعيين من جهة، و اختصاصات مجلس الأمة في المجال التشريعي من جهة أخرى. فمن خلال استقراء المذكرة المرفقة لمشروع تعديل الدستور (1)، لم ينط بمجلس الأمة سوى مهمة تدقيق (2) العمل التشريعي المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني، علما بأن مشروع أو اقتراح النص يقدم أولا إليه. فهل كان للمجلس الأول أن يراقب المجلس الثاني ؟ لماذا لا تستطيع الغرفة الأولى إعادة صياغة النص المصادق عليه من قبل الغرفة الثانية؟ لماذا تقتصر المداولة الثانية على المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة رغم مصادقته عليه بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه؟ وفي حالة الخلاف بين الغرفتين، ما هو مصير النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني؟ إن المؤسس ميز بين نوعين من الخلافات ، الخلاف التقني و الخلاف الجوهرى ، بحيث أعد لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من أعضاء من المجلسين لتسوية الخلاف التقني البسيط ، و آلية سحب النص في حالة الخلاف الجوهرى الحاد (3). فإلى أي مدى يمكن أن تتجح هذه اللجنة في تسوية هذه

الخلافات و ما هو دورها الحقيقي؟ هل أنشأت اللجنة لتسوية كل الخلافات بين الغرفتين البرلمانيتين أو البعض منها فقط؟ هل يمكن للجنة مشكلة من عدد محدود من الأعضاء أن تسوي خلافا بين مجلسين؟

إن الإجابة عن كل هذه الأسئلة تمكنا من تسليط الضوء على مركز و دور هذه اللجنة و قدرتها على تدعيم و تسهيل العمل التشريعي باعتبار القانون وسيلة لتجسيد العمل الحكومي... (4)

1- العلاقة الوظيفية بين مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني:

لما ننطلق من نظام ازدواجية الغرفتين المعمول به في مختلف الأنظمة المقارنة، لا يتبادر إلى ذهننا مثل هذا التساؤل نظرا لتقاسم العمل التشريعي بين الغرفتين التشريعتين. فمشاريع القوانين تعرض بصورة مماثلة على الهيئتين مما يجعل التكامل بينهما سهل المنال. فاستنادا إلى ما هو معمول به في التجربة الفرنسية (5)، يعرض مشروع النص القانوني على كل من المجلس الوطني و مجلس الشيوخ بنفس الشكل، إذ لا يهم إن صادقت عليه الغرفة الثانية أولا ثم الغرفة الأولى ثانية أو العكس، كما لا تقيد سلطة أية من الغرفتين في مناقشة و تعديل الأحكام المصادق عليها من قبل التي صادقت على مشروع النص أولا. أما النظام الجزائري، فبادئي ذي بدء، ينطلق فيه العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادة 119 من الدستور. فيبادر كل من نواب المجلس الشعبي الوطني و الحكومة بالعمل التشريعي على مستوى المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، كما لا يحق لنواب مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين على

الإطلاق. فلا برنامج الحكومة و لا القوانين المختلفة العادية منها و العضوية يتم عرضها أو لا على مجلس الأمة، بل تعرض ابتداء على المجلس الشعبي الوطني. فما عدا النشاطات الداخلية له، لا يتدخل المجلس الأول إلا بعد تدخل المجلس الثاني(6). و تكمن العلاقة بين المجلسين التشريعيين في المجالات المخصصة لكل واحد منهما ، بحيث يرتبط الاختصاص الأساسي لمجلس الأمة بمجال اختصاص المجلس الشعبي الوطني في مجال المادة التشريعية، إذ لا يناقش و لا يصوت مجلس الأمة إلا على النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني طبقاً لأحكام المواد 40، 41، و 42 من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة(8). فلا يستطيع مجلس الأمة تعديل و تلقيح النص المصادق عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني، كما لا يبادر به. زيادة على ذلك، هنالك مجالات لا يتدخل فيها مجلس الأمة إلا بصورة شكلية و شرفية، كالتصويت على لائحة بصدد عرض رئيس الحكومة لمحاور برنامج حكومته أمامه طبقاً لأحكام المادة 84 من الدستور، كما للمجلس الشعبي الوطني مجالات اختصاص لا يتمتع بها مجلس الأمة، منها ما يتعلق بالمداولة الثانية التي يحركها رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 127 من الدستور، و تحريك المسؤولية السياسية للحكومة طبقاً للمواد 135 ، و 136، و 137 منه. فليس لمجلس الأمة أن يتدخل في مسألة المداولة الثانية باعتبارها اختصاص قصري للمجلس الشعبي الوطني، كما لا يثير المسؤولية السياسية للحكومة أو منح أو سحب الثقة منها، بحيث الثقة

الوحيدة التي تحصل عليها هذه الأخيرة، هي تلك التي يمنحها إياها المجلس الشعبي الوطني بمناسبة التصويت على برنامجها الحكومي.

انطلاقاً من طرح مجالات تدخل الغرفتين البرلمانيتين، يتضح لنا المركز المزدوج الذي يحتله مجلس الأمة تجاه المجلس الشعبي الوطني، بحيث من جهة، يقع في مركز التابع للمتبع في الاختصاص، إذ هو الممّون له بالمادة التشريعية (8)، كما يقع في مركز الهيئة المراقبة له بحيث يقص كل النصوص التي يرى بأنها غير ملائمة شكلاً و/أو موضوعاً لتصوره لإرادة الأمة من جهة أخرى.

فمجلس الأمة، من خلال الآليات التي يسير وفقها والتي يحددها الدستور و القانون العضوي المنظم لغرفتي البرلمان و للعلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة، قد يشكل جهازاً رقابياً حاداً على العمل التشريعي الذي ينتجه المجلس الشعبي الوطني. فالنص التشريعي المصادق عليه من قبل هذا الأخير لا يكتسب القوة القانونية إلا إذا صادق عليه مجلس الأمة ب $\frac{3}{4}$ أعضائه، علماً بأن هذا الأخير مشكل من أعضاء منتخبين $\frac{3}{2}$ و آخرين معينين $\frac{3}{1}$ (9). فلو يشتد الصراع بين الكتل المشكلة لهذا المجلس، سيصعب على المجلس الشعبي الوطني، و من خلاله الحكومة، ممارسة الوظيفة التشريعية و به تجسيد العمل الحكومي. فالتثاقل الرئاسي قد يلعب دوراً تحكيمياً بين هذه الكتل، كما قد يلعب دور الأقلية الفاصلة (minorité de blocage) التي يعود لها القرار النهائي في اعتماد النص المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني أو في رفضه.

2 - تسوية الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين:

كلما كنا في نظام ازدواجية الغرف البرلمانية، تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، من خلال عدم مصادقة إحداها على النص المعروض عليها، لاعتبارات عادة ما تكون سياسية. فوضعت عدة آليات قانونية لتسويته و تجاوزه. و من بينها تقنية الذهاب و الإياب بين الغرفتين إلى غاية الحصول على الاتفاق المنشود، و تعتبر هذه الأخيرة هي المعمول بها في مختلف الأنظمة منها النظام الفرنسي. أما النظام الجزائري، فنجد أنه قد تنبأ لمثل هذه الخلافات بين الغرفتين، خاصة و أنه يجمد المسار التشريعي في ذهاب دون إياب بين الغرفتين البرلمانيتين، بحيث تم ترسيخ اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كآلية لسد أي خلاف في هذا الشأن، لكن ما هو مدى هذا الخلاف، و كيف يتم تسويته؟

لما نستحضر المادة 120 من الدستور نستنتج بأن المؤسس قد أناط باللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء مهمة تسوية أي خلاف بين الغرفتين البرلمانيتين(10). لكن لما نستحضر جميع العناصر المرتبطة بالموضوع، خاصة ما نصت عليه المواد من 87 إلى 97 من القانون العضوي المحدد و المنظم للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة و كذا العلاقات الوظيفية بينهما والحكومة، نلاحظ بأن المؤسس أعطى السلطة التقديرية لرئيس الحكومة في اللجوء إلى هذه اللجنة أم الامتناع عن ذلك، ويرجع ذلك إلى نوعية الخلاف محل الطرح. و نميز في هذا الصدد بين الخلاف البسيط من جهة و الخلاف الجوهري من جهة أخرى.

أ- الدور المحدود للجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف البسيط:

يعد الخلاف البسيط خلافا تقنيا أو إجرائيا سهلا للتجاوز من قبل اللجنة، التي يجتمع أعضاؤها العشرون، الذين يمثلون الغرفتين البرلمانييتين بخمسة نواب من اللجنة المختصة بالنص محل الخلاف، و خمسة نواب آخرين، لكل غرفة، بناء على استدعاء من رئيس الحكومة طبقا للمادة 87 من القانون العضوي المحدد و المنظم للمجلس الشعبي الوطني و لمجلس الأمة و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة. فيرتبط هذا الأخير بمسائل تقنية متعلقة إما بالصياغة اللغوية، أو بترتيب أحكامه من حيث الشكل. و لقد أثبتت التجربة العملية للفترة التشريعية السابقة، بأنه ارتبطت جميع الخلافات التي ظهرت بشأن قانون الطيران المدني، و قانون الطاقة، و القانون الأساسي لعضو البرلمان، و القانون الأساسي للقضاء (11)، بمسائل غير جوهرية بل تقنية بسيطة مما أدى إلى تسوية أغلبيتها بسرعة و بسهولة. كما أثبتت هذه التجربة بأن رئيس الحكومة هو الذي يقدر نوعية الخلاف و ما إذا كان من المجدي استدعاء هذه اللجنة أو عدمه، أي يقدر ما إذا كانت اللجنة قادرة على تجاوز الخلاف أو غير قادرة على ذلك. فإذا رأى بأنه خلاف بسيط و تقني، فإنه يستدعيها لهذا الغرض، أما إذا تيقن من كون الخلاف أشد من ذلك، فإنه يتنازل عن النص و يتجاهله.

يتضح لنا إذا بأن دور اللجنة المتساوية الأعضاء متوقف على إرادة رئيس الحكومة الذي يتمتع بالسلطة التقديرية في استدعاء اللجنة، إذ هو غير ملزم بذلك. كما أنه قد يمتنع عن ذلك لأسباب متعلقة بأولويات

العمل الحكومي التي قد تظهر من حين لآخر بعد الشروع في مناقشة النص محل الخلاف، خاصة في حالة اقتراح القانون المقدم من قبل مجموعة من النواب. فبين الفترة التي يناقش فيها النص ويصادق عليه من قبل الغرفة الأولى ثم يعرض على الغرفة الثانية لمناقشته و المصادقة عليه، قد يفقد هذا النص أهميته بالنسبة للحكومة مقارنة بمستجدات مستعجلة و طارئة، لذلك يتقاعس رئيس الحكومة في استدعاء هذه اللجنة.

ب- عدم فعلية دور اللجنة في حالة الخلاف الجوهري:

أما الخلاف الجوهري، فهو خلاف شديد و حاد يقع بين الغرفتين البرلمانيتين بمناسبة دراسة مشروع نص تشريعي معين، انه خلاف سياسي و استراتيجي مرجعيته التباين بين الركائز الأساسية لعمل كل غرفة برلمانية، فهو خلاف ذات أبعاد أيديولوجية. يقع مثل هذا الخلاف، عادة، في حالة اختلاف الانتماء السياسي للأغلبية المطلقة في كلتا الغرفتين بحيث نكون في حالة تناوب نسبي على السلطة و ليس تناوب مطلق عليها، إذ تقع بعض مشاريع النصوص في حلقة خلاف بين الغرفتين، لاختلاف المفهوم و المنظور، المتعلق بموضوع النص، المتفق عليه في كلاهما كل واحدة على إنفراد. إن الخلاف الجوهري خلاف بنيوي و عميق، بحيث يرجع إلى اختلاف المنطلقات السياسية و البرامجية لكل غرفة من الغرفتين البرلمانيتين. لقد تنبأ المؤسس الجزائري لذلك عندما منح لرئيس الجمهورية اختصاص إصدار قانون المالية بمقتضى أمر في حالة عدم المصادقة عليه في ظرف 75 يوما من تاريخ إيداعه أمام البرلمان طبقا للمادة 120 من الدستور. إن

الأهمية خاصة التي يتميز بها قانون المالية دفعت بالمؤسس إلى سحب تسوية الخلاف الذي قد يثور، في هذا الشأن، بين الغرفتين البرلمانيتين، من اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، لما لذلك من خطر على تأخر المصادقة عليه و إصداره، في حين أن السنة المالية الجديدة قادمة، وتوفير الاعتمادات المالية لتسيير مصالح الدولة أمر لا مفر منه.

و لقد عرفت التجربة الجزائرية مثل هذا الخلاف بمناسبة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مشروع القانون المتضمن التنظيم القضائي، بحيث رفضه مجلس الأمة بسبب نصه على إنشاء محاكم متخصصة في الأحوال الشخصية. فبسبب اختلاف في وجهة نظر المجلسين حول هذه القضية، بحيث عكس ما ذهب إليه المجلس الشعبي الوطني في اعتماده لهذه المحاكم، رأى مجلس الأمة بأن مثل هذا الطرح غير ملائم لوضعية للجزائر في 2002. إن هذه القضية تبرهن عن خلاف جوهري ذات بعد سياسي و أيديولوجي لا يمكن للجنة مكونة من بضعة أعضاء تسويته، فهو خلاف يبين التوازي بين الاتجاهين والموقفين السياسيين و الايديولوجيين. كما حدث نفس الخلاف بمناسبة مناقشة مجلس الأمة لقانون الإشهار. و في مجال آخر، كاد أن يحدث هذا الخلاف بمناسبة مصادقة البرلمان على مشروع قانون الوثام المدني قبل عرضه على الاستفتاء الشعبي، بحيث بسبب الخلافات الجوهرية بين مواقف الفاعلين السياسيين حول هذا الموضوع و التي نشرت في مختلف وسائل الإعلام الوطنية و الدولية، اضطرت لجنة الشؤون القانونية لكلا المجلسين خوفا من حدوث انشقاق في مواقفهما، للاجتماع معا في شكل لجنة واحدة) رغم انعدام الأساس

القانوني لذلك) لتفادي أي خلاف قد يحدث بسبب تباين وجهات النظر حول مختلف المسائل التي تضمنها النص محل النقاش. فاتفق أعضاء اللجنتين على نفس التقرير المقدم لأعضاء المجلسين كل واحد على حدا، فضمنت بذلك المصادقة على النص من طرف الغرفتين البرلمانيتين. فلو لا اجتماع هاتين اللجنتين معا لحدث ربما خلاف بينهما و بطلت بذلك المصادقة على النص. من خلال هذا المثال، يتضح لنا بأن الواقع العملي يبين لنا كيف أن هذه اللجنة غير موجودة إلا لحل الخلافات التقنية البسيطة، بحيث أنه كلما لوحظ خلاف جوهري حاد و شديد لا تستدعي هذه اللجنة و يتم تجاهلها على الإطلاق.

على غرار قيادة الحكومة للعمل التشريعي على مستوى البرلمان، خاصة المجلس الشعبي الوطني، تتحكم هذه الأخيرة في تحريك آلية اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء. على هذا الأساس، يتمتع رئيس الحكومة بالسلطة التقديرية في استدعاء هذه اللجنة لتسوية الخلاف بين الغرفتين في الوقت الذي يريده و يناسبه من جهة، كما يتمتع بسلطة عدم استدعائها على الإطلاق من جهة أخرى، ظف إلى ذلك، منحت له تلك السلطة في إطفاء أو إحياء النص محل الخلاف، بذلك هو الذي يقدر متى تكون اللجنة قادرة على حل النزاع. و أمام هذا الوضع، كثر اللجوء إلى تقنية الأوامر التشريعية لإصدار النصوص القانونية المتعلقة بالمواضيع الحساسة، التي ظهر خلاف جوهري في تصورهما و مفهومهما بين الغرفتين البرلمانيتين، و نذكر منها قانون الأسرة و قانون المحروقات اللذان تم اصدارهما بواسطة أمر تشريعي حتى يتفادي أي نقاش في البرلمان، بحيث اقتصر الأمر على المصادقة على

أمرين تشريعيين صدرا بين دورتي البرلمان وفقا لأحكام الدستور، دون أي نقاش.

الخاتمة:

لما ننطلق من المهمة الرئيسية التي أنيطت بمجلس الأمة، و المتمثلة في تدقيق العمل التشريعي الذي يقوم به المجلس الشعبي الوطني، يمكن أن يتبادر إلى الذهن بأن اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء كافية لحل كل النزاعات التي قد تنشور بين الغرفتين البرلمانيتين. لكن قواعد اللعبة السياسية و تفاعل مختلف الآليات القانونية، الدستورية منها و التشريعية، تبين بأنها غير قادرة على احتواء كل الخلافات الممكنة، لذلك يجب تحرير المبادرة بالعمل التشريعي في كلا المجلسين، بمجلس الأمة بالخصوص، و إرساء نظام الذهاب و الإياب بين الغرفتين البرلمانيتين لتذليل جميع الصعاب. بذلك يكون لمجلس الأمة مركز قانوني أقوى و يتقاسم فعلا السلطة التشريعية مع المجلس الشعبي الوطني عوض الاكتفاء بدور المقص. فنظام ازدواجية البرلمان المعمول به في الجزائر ليس كاملا و ليس تاما كما هو الشأن في مختلف الأنظمة المقارنة. إن العناصر التي تمت الإشارة إليها أنفا تبين بأن المؤسس الجزائري لم يرد اعتماد هذا النظام بصورة كاملة، فكان هذه التجربة لم تتضج بعد....

الهوامش:

- 1- أنظر المذكرة التوضيحية المرفقة لمشروع تعديل الدستور الصادرة عن رئاسة الجمهورية بمناسبة عرض هذا المشروع على استفتاء الشعب الجزائري في 28/11/1996.
- 2- علما بأن 3/1 أعضاء مجلس الأمة معينون من طرف رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية في مختلف مجالات العلم و المعرفة، خاصة من فئة الجامعيين، مما يرفع من مستوى النقاشات فيه...
- 3- أنظر : كايس شريف(القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بين النظرية و التطبيق) محاضرة أقيمت بمناسبة اليوم الدراسي حول (القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما والحكومة) بين النص و الممارسة فندق الأوراسي يوم 23/10/2001.
- 4- Cf. BRAHIMI Mohamed ; Nouveaux choix constitutionnels et nouveaux besoins politiques RASJEP N°04 1991 p 745 et ss.
- 5- Cf. TROPER Michel ; La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française LGDJ Paris 1980.
- 6- يقصد من المجلس الأول مجلس الأمة و المجلس الثاني المجلس الشعبي الوطني.
- 7- أنظر القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 09/03/1999.
- 8- أنظر المادة 120 من دستور 1996.
- 9- أنظر كايس شريف النظام الانتخابي و النظام التعددي محاضرة أقيمت بمناسبة الملتقى الوطني حول التعددية السياسية في الوطن العربي كلية الحقوق جامعة قسنطينة 24/5/2001 ، غير منشورة.

- 10- تنص المادة 120 من دستور 1996 على (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 أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني و يصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع بطلب من رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه .. في حالة استمرار الخلاف يسحب النص...
- 11- لقد اجتمعت هذه اللجنة لتسوية الخلاف الذي حدث بين المجلسين حول المواد 01، 19، 32، 74، و 117 من القانون الأساسي للقضاء، و تمت المصادقة عليه من طرفا الغرفتين البرلمانيتين بعد ذلك.