

آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة_دراسة تحليلية على ضوء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020

Mechanisms for Settling The Legislative Dispute Between The People's National Council and the National Council - Analytical Study in Light of The Last Constitutional Amendment of 2020

عبد العالي حفظ الله

¹ كلية الحقوق والعلوم السياسية_جامعة المسيلة (الجزائر)، abdellali.hafdallah@univ-msila.dz

تاريخ النشر: 2021 / 12 / 31

تاريخ القبول: 2021 / 12 / 21

تاريخ الإستلام: 2021 / 10 / 11

ملخص:

باعتبار البرلمان الجزائري مكون من غرفتين فإن إمكانية الخلاف بين غرفتيه تظل قائمة خلال سير العملية التشريعية، ويعود سبب ذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل غرفة، حيث يكتسي موضوع فض الخلاف بين غرفتي البرلمان أهمية كبيرة في الأنظمة البرلمانية، وفيه أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بتشكيل لجنة برلمانية مؤقتة متساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف التشريعي وخول حق إستدعائها للوزير الأول.

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري بموجب القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 و التعديل الدستوري لسنة 2020، عمد على تدعيمها بإضافة آلية أخرى لفض الخلاف تمثلت في إعطاءه سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف للمجلس الشعبي الوطني أو سحب النص محل الخلاف. **الكلمات المفتاحية:** الخلاف التشريعي؛ المبادرة التشريعية؛ المجلس الشعبي الوطني؛ اللجنة المتساوية الأعضاء؛ مجلس الأمة.

Abstract

Considering that the Algerian Parliament is composed of two chambers, the possibility of disagreement between its two chambers remains during the course of the legislative process. A temporary parliamentary committee with equal members as a mechanism for settling legislative disputes and conferring the right to summon it to the Prime Minister. However, the Algerian constitutional founder, according to Law 16-01, which includes the constitutional amendment of 2016 and the constitutional amendment of 2020, deliberately strengthened it by adding another mechanism to resolve the dispute, which was to give him the power to decide in the event that the dispute continued to the National People's Council or the withdrawal of the text in question.

Keywords: Equal Members Committee; legislative disagreement; legislative initiative; Nation Council; the National People's Council.

1. مقدمة

يحتل البرلمان مكانة هامة في النظام السياسي للدولة، كونه هيئة نيابية تعبر عن إرادة الشعب حامية لحقوقه وحرياته، والمختصة بإعداد وسن القوانين المنظمة للدولة بأسرها، كما تمتد أهميته إلى أبعد من ذلك، فبالنظر إلى السلطات الممنوحة للبرلمان تظهر لنا المكانة التي يحتلها داخل الدولة.

وبالعودة للمؤسس الدستوري الجزائري نجد أنه أقر بموجب الدستور أن البرلمان هو السيد في إعداد القانون والتصويت عليه، وباعتباره مكون من غرفتين فإن إمكانية نشوب الخلاف بينهما تظل قائمة خلال سير العملية التشريعية ويعود سببه لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل منهما ولذلك عمد المؤسس الدستوري الجزائري إلى إيجاد آلية لفض هذا الخلاف القائم بتشكيل لجنة مؤقتة توكل لها مهمة اقتراح نصوص بأحكام محل الخلاف ألا وهي اللجنة المتساوية الأعضاء.

لكن بسبب تعدد الخلافات داخل البرلمان وحجة التجديد أيضا، عمد المؤسس الدستوري بموجب تعديلي 2016 و 2020 على إضافة وتدعيم اللجنة المتساوية الأعضاء بآلية جديدة ممثلة من قبل الشعب وهي إعطاء الدور للغرفة الأولى.

وعليه فإن أهمية الموضوع تتجلى في إعتبره موضوعا جديرا بالبحث والدراسة حتى وإن كانت ترتكز على جزئية دقيقة في العمل البرلماني تتجسد في الوقوف على مدى فعالية ونجاعة آليات فض الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري والسعي للكشف على أهم الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحله.

وعليه نطرح إشكالية الدراسة لهذا الموضوع كالتالي:

ما مدى فعالية الآليات الدستورية المكرسة لفض الخلاف بين غرفتي البرلمان في التجربة الدستورية الجزائرية ؟
وتكمن أهداف دراسة هذا الموضوع في تبيان مواقع نشوب الخلاف بين غرفتي البرلمان،

وتسليط الضوء على أهم ما جاء به المشرع الجزائري فيما يتعلق بكيفيات وآليات حل هذا الخلاف، وابرار مدى قدرة هذه الآليات في التوصل إلى فض الخلاف القائم والبحث في استقلاليتها.

وللإجابة على الإشكالية تم الاعتماد على مقاربة منهجية تجمع بين الوصف والتحليل:

✓ المنهج الوصفي لوصف هذا الخلاف والآلية المتبعة في حله ووصف إجراءات تفعيلها.

✓ المنهج التحليلي من خلال دراسة وتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع

سواء تلك الواردة في الدستور أو القوانين العضوية أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

ومن أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى ثلاثة أجزاء كالتالي:

حيث تم التطرق في الأول إلى اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي، وفي الثاني إلى المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض هذا الخلاف، وفي الثالث إلى موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الخلاف البرلماني المثار.

أولا: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف

إن البحث في موضوع اللجنة المتساوية الأعضاء يقودنا إلى معرفة سبب وجود هذه الآلية التشريعية، كما يسوقنا الأمر إلى معرفة تعريفها وتشكيلتها والأمر الذي تؤديه ومن له السلطة في دعوتها للانعقاد؟ وهل يؤثر عمل الحكومة على هاته الآلية عند تدخلها في حل الخلاف؟

كل هاته الأسئلة الفرعية سنسعى قدر المستطاع للإجابة عنها وفق البحث في النظام القانوني لهاته اللجنة، وإجراءات عملها، ونتائج عملها.

1. النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء

حيث سيتم التطرق من خلال هه الجزئية إلى التعريف القانوني لهذه اللجنة وهيكلتها، ثم سبب إعتماؤ المؤسسة الدستوري لهذه اللجنة كآلية لفض الخلاف.

1.1 التعريف القانوني للجنة المتساوية الأعضاء

طبقا لأحكام الفقرة السادسة من المادة 138 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 و المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، فقد عرفت اللجنة المتساوية الأعضاء على أنها في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

فمن خلال أحكام هذه المادة نجد أن المؤسسة الدستوري الجزائري يعرف اللجنة المتساوية الأعضاء على أنها لجنة مشتركة بين غرفتي البرلمان، (مداني، 2014/2015، صفحة 23) أسند لها حل الخلاف البرلماني. (بوزيد، 2002، صفحة 41) الذي ينشأ بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني نتيجة لحق إعتراض الأول على حساب الثاني. (نويوة، 2005/2006، صفحة 41)

كما عرفها فقهاء القانون الدستوري على أنها لجنة مشتركة تؤسس بطلب من الوزير الأول لغرض محدد ألا وهو مناقشة المواد محل الخلاف في نص قانوني.

بحيث أن هذه اللجنة ليست تابعة لا لمجلس الأمة ولا للمجلس الشعبي الوطني بل هي لجنة مختلطة بين الغرفتين تصلح كإطار لتعديل دور مجلس الأمة، فهي حتما الإطار الذي يجب أن يعدل من خلاله المجلس الشعبي الوطني أيضا.

1.2 هيكلية اللجنة متساوية الأعضاء

إن المؤسسة الدستوري لم يحدد أي إجراءات حول كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ولا عدد أعضائها، بل اكتفى بالنص في الفقرة الخامسة من المادة 145 السالفة الذكر على أنه "...وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء متكونة من أعضاء كلتا الغرفتين..."، كما نصت المادة 89 من القانون العضوي 12-16 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المؤرخ في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة بتاريخ 28 غشت 2016 الذي يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء على أنه " يحدد أعضاء ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء".

مما يعني أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من 20 عضوا مناصفة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، (سالمي، 2016، صفحة 83) وطبقا لنص المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بحيث يقوم المجلس الشعبي الوطني في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسا، كما تتولى تعيين خمسة أعضاء احتياطيين للإستخلاف في حالة الغياب.

وتجدر الإشارة إلى اختلاف طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة عن طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني في اللجنة المتساوية الأعضاء، بحيث تخضع عملية اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء للتمثيل النسبي وهذا طبقا للمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، والذي يجب ملاحظته هو اختلاف طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني عن طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث يعتمد مكتب مجلس الأمة على الانتخاب. في حين أن مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي

تسند له مهمة تعيين ممثلي المجلس الشعبي الوطني في اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما جاء في مضمون المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

1.3 سبب اعتماد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء كألية لفض الخلاف

اعتمد المؤسس الدستوري اللجنة المتساوية الأعضاء كحل بديل لنظام الذهاب والإياب المعتمد في حل الخلافات بين المجلسين، (بدير، 2014/2015، صفحة 98) وبما أنه لكل نظام مزايا وعيوب سندكر فيما يلي بعض المزايا والعيوب لنظام الذهاب والإياب:

✓ مزايا نظام الذهاب والإياب:

هذا النظام يتم بموجبه ذهاب النص وإيابه بين المجلسين عدة مرات، فمن المنطقي ان يؤدي هذا الإجراء إلى صياغة قوانين واضحة، لأن تعدد الآراء ينتج عنه قوانين ذو صيغة وشكل ومضمون حسن.

✓ عيوب نظام الذهاب والإياب:

إن الإجراءات المعتمدة في هذا النظام تمتاز بالبطء وهذا يؤدي إلى عرقلة النص التشريعي وبالتالي يكون له أثر سلبي على المجتمع خاصة في الجانب المتعلق بالحقوق والحريات للأفراد،

وكذلك يخلق صعوبة وعائق في حالة ما إذا لم يجد النص موافقة من أحد الغرفتين، يعني لما توافق عليه غرفة وترفضه الغرفة الأخرى مما يؤدي إلى عدم صدور النص ونجد هذا في جانب نظام الذهاب والإياب المطلق، كما أن استعمال الأخذ والرد يؤدي إلى ادخال تعديلات متنوعة على النص مما يؤدي إلى فقد بنيته والغاية التي وجد من أجلها. (بدير، 2014/2015، صفحة 99)

وعليه ونتيجة لهذه العيوب السابق بيانها إستبعد المؤسس الدستوري الجزائري العمل بهذا النظام، (شريط، 1998، صفحة 12) آخذا بذلك بنظام الإتجاه الواحد بمنحه مجلس الأمة ممارسة حق الخلاف. (بوكر، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والمغايرة، 1998، صفحة 43)

وبناء عليه فالمقصود هنا حسب الأستاذ عزوي من الاختلاف هو الإختلاف في الرؤى ووجهات النظر القانونية والسياسية بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة.

كما نجد في الفقرة الخامسة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه تعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة لحكومة، ومن هاته الفقرة نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري اشترط موافقة الحكومة على التعديلات يعني نفهم من هذا أنه عندما تنهي اللجنة المتساوية الأعضاء نقاشاتها في الأجل المحدد بـ 15 يوما هنا تعرض الحكومة المتمثلة في الوزير الأول النص محل الخلاف على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليه، وفي هذا الصدد نستنتج أنه بإمكان غرفتين البرلمان إدخال تعديلات على هذا النص لكن هذا لا يكون إلا بموافقة الحكومة، يعني الحكومة لها يد في التدخل لحل الخلاف وهذا الأمر يجعلنا نقف أمام احتمالات تعبر عن تدخل الحكومة في حل الخلاف:

① تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة مع عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص، وهذه الحالة هي حالة استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه. (شامي، 2012، صفحة 81)

② إدخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة المتساوية الأعضاء مع موافقة الحكومة على هذه التعديلات، ليعرض النص على مجلس الأمة لتكون أمام إحتمالين فرعيين هما:

1- مصادقة مجلس الأمة على هذا النص وهو أمر لا يثير أي إشكال، إذ أن النص هنا سينتج أثره القانوني بمجرد إصدار رئيس الجمهورية له.

2- عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص، وهو ما يثير إشكالا مفاده:

- هل هذه الحالة هي حالة إستمرار للخلاف التي تتوجب سحب النص من طرف الحكومة طبقا لمنطوق الفقرة الثامنة من المادة 138 من القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري والمادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ؟.

- هل هذه حالة خلاف جديدة تستوجب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء؟

حيث يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أننا نكون حالة خلاف جديدة، لأن النص الذي يصدر عن المجلس يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات ونفس المعنى، وأي وضع مخالف لذلك يضعنا في حالة إختلاف تستوجب طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

بينما ترى الدكتورة عقيلة خرباشي (بدير، 2014/2015، صفحة 72) حسب نص المادة 97 من القانون العضوي 12-16، إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني بالفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يسحب النص طبقا لأحكام الفقرة الثامنة من المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016، يعني الأمر هنا يؤهل لسحب النص.

3 ادخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة مع عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات. (بدير، 2014/2015، صفحة 83)

وعليه ومما سبق بيانه فمن خلال أحكام المادة 15 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري لسنة 2020 والمادة 96 من القانون العضوي 12-16 السابق ذكره فإنه لا يمكننا الخروج بأي نتيجة ذات أثر قانوني إذا ما وقع هذا الإحتمال الأخير (إحتمال إدخال الغرفة الأولى لتعديلات على النص الموضوع من طرف اللجنة مع عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات) لأنه يشترط موافقة الحكومة على التعديلات في هذه الحالة وهذا مظهر من مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين.

2. إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

يتبادر التساؤل إلى الذهن حول معرفة دور اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل أوضح، والهدف الذي وجدت من أجله، وصفة محركها:

1.2 دور اللجنة المتساوية الأعضاء:

يتمثل الدور الأساسي للجنة المتساوية الأعضاء في إيجاد حلول توفيقية للأحكام التي كانت محل خلاف بين غرفتين البرلمان، بمعنى أوضح تلك الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليها مجلس الأمة، وذلك بوضع صياغة موحدة لهذه الأحكام وفقا لآراء مشتركة بين أعضاء هذه اللجنة، وبالرجوع إلى نص المادة 40 في فقرتها الثانية من القانون العضوي 12-16 السالف ذكره نجدها تنص على أنه " ...تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف التي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ".

وبناء على هذه الفقرة فمجلس الأمة يقدم اقتراحات وبدائل جديدة للجنة المتساوية الأعضاء مع تقديم تعليل لسبب رفضه للمصادقة، إضافة إلى ذلك فهذه الاقتراحات التي يقدمها مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية

الأعضاء يمكن أن تتبناها هذه الأخيرة كحل بديل للخلاف، فإذا حدث هذا وتم تقديم هذا الاقتراح إلى الغرفتين وتم التصويت والمصادقة عليه هنا يمكننا القول إن مجلس الأمة قد قام بتعديل الحكم أو الأحكام أو النص الذي كان محل تصويت من طرف المجلس الشعبي الوطني ومحل رفض من طرفه. (بدير، 2014/2015، صفحة 105) وعليه وبالرجوع إلى نص المادة 39 في فقرتها الرابعة من القانون العضوي 12-16 السالف الذكر نجد أن هاته الفقرة من المادة تنص على أنه "... يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة بمادة".

وبناء على هاته الفقرة نجد أن التوصيات التي يضعها مجلس الأمة بمناسبة حقه في الخلاف تختلف تماما عن حق التعديل الذي يمارسه المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن هذا الأخير يعدل المبادرات المعروضة عليه دون داع لأي تبرير إضافة إلى ترتيب آثاره مباشرة، لكن مجلس الأمة لا يعدل النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بل يقترح توصيات ترفع إلى اللجنة كما سبق القول وفي حالة ما إذا وافقت عليها وصادق عليها البرلمان بغرفتيه بعد إحالتها عليه أصبح ذلك تعديلا حقيقيا.

2.2 آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء:

أسند المؤسس الدستوري آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء وبمعنى أوضح مهمة دعوة اللجنة للانعقاد إلى الوزير الأول، حيث جاء في المادة 145 الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوم، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوم.

ومما سبق يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري أكد وبين لنا أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء أمر إلزامي منبثق عن إلزامية الوزير الأول في استدعاء اللجنة مع اعطائه أجل محدد بـ 15 يوما من وقوع الخلاف. (بن الشيخ، 2017، صفحة 98)

ومن هنا يطرح التساؤل التالي: ما العلة من تمكين الوزير الأول من سلطة تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ؟

وبما أن هذه الآلية برلمانية تشريعية فلماذا لم يعط أحقية لرئيس الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ؟

فبالنسبة للسؤال الأول المتمثل في السبب من تمكين الوزير الأول من سلطة تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، يجد مبرره أن الوزير الأول هو المكلف دستوريا بعملية تنفيذ القوانين كونها الوسيلة الوحيدة يمكن من خلالها أن يتدبر ويسير الإدارات، (بدير، 2014/2015، صفحة 105) المرافق العامة وتنظيم المجتمع، إضافة إلى ذلك أن الحكومة هي التي تسيطر على عملية المبادرة بالتشريع من خلال مشاريع القوانين التي قدمها للبرلمان التي يمكن أن تجسد من خلالها مخطط عملها على أرض الواقع، وهي الأحرص للبحث عن تسوية الخلاف الحاصل بين غرفتي البرلمان وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء. (بدير، 2014/2015، صفحة 106)

وبالنسبة للشطر الثاني من السؤال المتمثل في أحقية تمكين رئيس الغرفتين من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، فهذا يجد مبرره في كون عملية سن القانون من خلال اعداده والتصويت عليه تعد المهمة الأساسية للبرلمان، فهو الأحرص على حقوق وحرريات الأفراد، مما يجعله أحوج لدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف. (سالي، 2016، صفحة 102)

حيث أنه يتسنى لنا هنا القول بأن اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية برلمانية لفض الخلاف قد استنبطها المشرع الجزائري من التشريع الفرنسي طبقا لنص المادة 45 الفقرة الثانية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم " ... وفي حال ثبت، نتيجة الفشل في التوصل لإتفاق بين المجلسين استحالة اصدار مشروع قانون حكومي أو مشروع قانون مقدم من الأعضاء بعد جلستي قراءة من قبل كل مجلس، أو في حال قررت الحكومة تطبيق الاجراء المعجل دون التعارض بشكل مشترك مع مؤتمري الرؤساء بعد قراءة وحيدة لمشروع القانون من قبل كل مجلس، يجوز لرئيس الوزراء أو الرؤساء المجلسين معا، في حالة مشروع قانون خاص مقدم من الأعضاء أن يدعو لإنعقاد لجنة مشتركة مكونة من عدد متساو من الأعضاء من كل مجلس تكلف بإقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة ".

فمن خلال استقراءنا لهاته الفقرة المقتبسة من المادة 22 من الدستور الفرنسي نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري بالرغم من استنباطه لآلية فض الخلاف بين غرفتي البرلمان من التشريع الفرنسي إلا أنه استقر وحده في عدم مشاركة أي رئيس من رئيسي الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وجعل هذا الأمر مقصور على الوزير الأول وحده دون سواه. (سالمي، 2016، صفحة 82)

وعليه تتبع اللجنة عند دراستها للنصوص محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة وذلك في إطار أداء مهامها دون التعرض الى أحكام ليست موضوعا للخلاف حيث يتم اجتماعها لتتولى دراسة الأحكام المحالة عليها المرفقة ومناقشتها وللجنة ان تقوم باقتراح تعديل النصوص بقصد إعادة صياغتها أو إلغائها أو الإبقاء على بعضها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

المطلب الثالث: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

حيث يتمثل أول اختبار تمر به اللجنة المتساوية الأعضاء في إمكانية توصلها الى تسوية الخلاف في الرؤى بين المجلسين عن طريق صياغة نص بديل للحكم الأصلي سبب الخلاف، وهو ما سيحدد مصير العملية التشريعية إما بإكمالها أو توقفها عند حد معين.

وعليه فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قد تصل الى اقتراح حكم أو أحكام للنص محل الخلاف لأنها وجدت أصلا لتسوية الخلاف وأنها ستتوصل الى صياغة حكم للأحكام محل الخلاف للدفع العملية التشريعية إلى الأمام.

ففي ظل الوضعية التي يعيشها البرلمان بغرفتيه حيث يسيطر عليه حزبان سياسيان هما حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وهو الوضع الذي سينعكس لا محالة على وضعية اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث تركيبتها البشرية وذلك تبعا للنمط المعتمد في اختيار أعضائها المتمثل في قاعدة التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية إضافة إلى المقاعد المتاحة للجان ذات العلاقة بموضوع الخلاف والتي يسيطر عليها هذان الحزبان مما يجعل هذه اللجنة صورة طبق الأصل لهما.

لكن هذا الوضع سيتغير مع الوقت نظرا للإفرازات التي تأتي بها الانتخابات التشريعية التي تعكس التمثيل الحقيقي للشعب، حينها يمكننا الحديث عن الخلاف الحقيقي والجوهرى الذي يكون في الرؤى والأفكار داخل قبة البرلمان أو داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

وصفوة القول في ذلك ليس من السهولة أن تصل اللجنة المتساوية الأعضاء حينئذ الى صياغة حكم بديل للنص الأصلي محل الخلاف أو بتعبير أدق فإن احتمال اخفاقها في ذلك وارد لسبب بسيط يتمثل في اختلاف آراء أعضائها وأفكارهم لإختلافهم في الإنتماء السياسي حتى وإن كانوا يمثلون الإرادة العامة فإنه لا يمكن تجريدهم من أفكارهم وآرائهم وبذلك قد تفشل في اقتراح نص موحد للحكم محل الخلاف.

أما في حالة نجاحها وبلوغها مسعاها في اقتراح نص للحكم محل الخلاف، يتم رفع مقترحاتها الى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس الذي احتضن اجتماعات هذه اللجنة باعتبارها تنعقد بالتناوب في المجلسين ليتم بذلك مسار العملية التشريعية بعد توقفها لوقت معين، ليسترجع البرلمان بذلك اختصاصاته في المناقشة

والتصويت لكن هذه المرة في المناقشة والتصويت على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الذي سيكفل إما بالقبول من خلال المصادقة عليه أو الرفض، (بدير، 2014/2015، صفحة 115) وهنا تبقى حالة الخلاف مستمرة ليأتي بذلك دور الغرفة الأولى في الفصل فيه.

ثانيا: المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف

يوصف النظام الثنائي البرلماني الجزائري بأنه غير متساو ومتعادل وذلك راجع لمجمل السلطات والصلاحيات الموسعة والممنوحة للمجلس الشعبي الوطني وكذا الحقوق والامتيازات التي يحظى بها ما إذا تم مقارنتها بالصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمة، (سالي و مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، د س ن، صفحة 110) فعلى الرغم من حق الاعتراض الذي خوله له الدستور الذي لا يمارسه هذا الأخير إلا استثناء، وحتى عندما مارس هذا الحق الذي قام به بحكمة وتبصر بغية استمرار منطق الإلتزان والتعقل وخدمة الصالح العام، إلا أن هذا الحق التشريعي لم يوليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 أي أهمية، مما جعله يذوب فعالية أما ما قدمه من إمتياز في يد المجلس الشعبي الوطني وهو إعطاء سلطة الفصل للمجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف التشريعي بين المجلسين.

فبعد دراستنا لهذه الجزئية تم إستنتاج أسباب تخويله لهذه الآلية الذي قد يعود سبب ذلك لحصة الأسد من الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني على عكس مجلس الأمة. وهذا ما سيتم توضيحه وتحليله وتبيان سببه، ثم نبين الحالة التي بسببها يتم الاعتماد فيها على الغرفة الأولى كآلية لفض الخلاف، ثم نبرز الإجراءات التي من خلالها يتم تفعيل سلطة للمجلس الشعبي الوطني لفض الخلاف.

1. أسباب اعتماد المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف

حيث سيتم التطرق لهذه الأسباب بالتعريج على إمتياز النائب عن عضو مجلس الأمة بصفته ممثلا ومنتخب من طرف الشعب ثم إتساع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني مقارنة بصلاحيات مجلس الأمة.

1.1 إمتياز النائب عن عضو مجلس الأمة بصفته منتخبا من طرف الشعب

على رغم ما أفصحت عنه المادتين 144 و 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بمنحها لمجلس الأمة حق اقتراح القوانين فيما يتعلق بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، كما أن مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة والتي تتعلق بهذين المجالين تودع لدى مكتب مجلس الأمة ليتم دراستها ومناقشتها في مجلس الأمة أولا وهذه أول سابقة ومكسب له. (سالي و مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، د س ن، صفحة 110)

فمن خلال هذه المواد مكن لمجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة، إلا أنه وباستقراء يتضح أن المؤسس الدستوري في هذه الحالة قد ميز بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني ولم يوازن في مجالات المبادرة.

فالمبادرة الممنوحة للنواب متمثلة في جميع المجالات الممنوحة للبرلمان بغرفتيه، أما أعضاء مجلس الأمة فمجال المبادرة بالتشريع محدد ومحصور بالمجالات المذكورة في نص المادة 144 على أنه تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة، وهذا بإستثناء الحالات المبينة سابقا، فإنه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وهنا يمكننا القول أن المؤسس الدستوري لم يولي أهمية كبيرة لدوره التشريعي وذلك بمنحه صلاحيات أقل من تلك التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، وبذلك تبقى الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني

أوسع من تلك الممنوحة لمجلس الأمة ويعود سبب ذلك لا محالة على اعتبار أنه المنتخب بطريق الإقتراع العام المباشر والسري من طرف الشعب أي بصفته الممثل المباشر للشعب وهذا ما يعطيه حق الفصل النهائي في الأحكام محل الخلاف على غرار مجلس الأمة الذي يكون أغلبية أعضائه معينين، غير أن هذه الصلاحيات فيما عدا ملتزم الرقابة لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يمارسها بمعزل عن مصادقة مجلس الأمة. (سالي، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في وبعد التعديل الدستوري 2016، 2016، صفحة 110)

2.1 اتساع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني مقارنة بصلاحيات مجلس الأمة

إضافة إلى ما يعزز للمجلس الشعبي الوطني حصة الأسد في حجم المشاريع المدروسة على مستواه فإنه كذلك يتمتع بأهم الصلاحيات بصفة منفردة والتي تدخل في إطار العلاقة بين الحكومة والبرلمان المتمثلة في الموافقة على برنامج الحكومة، إذ تقتضي الأحكام الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 106 منه على أنه يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

ويمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل هذا، على ضوء المناقشة.

كما يمكنه أن يأخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار ويقوم بالتكيف للزم لبرنامجها على ضوءها، كما يمكن ألا يأخذ بها ويتبنى وجهة نظره.

كما جاء أيضا في مضمون المادة 106 في فقرتها 03 من التعديل الدستوري على أنه يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة.

إضافة لما جاء في نص المادتين 109 منه بأنه ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، والمادة 111 منه التي أكدت على وجوب أن يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا على السياسة العامة.

حيث يعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة، ويمكن أن تختتم المناقشة بلانحة، كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتزم رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني، فالوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وفي حالة عدم الموافقة على لانحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة.

وبناء على نصوص هذه المواد يستشف منها أن مناقشة برنامج الحكومة هي وسيلة من وسائل الرقابة الأولية الممارسة من قبل المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة، كما أن بقاء الحكومة مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها.

وعليه فإنه ليس لمجلس الأمة أي دور في هذه الرقابة إذ أن الوزير الأول يقدم لمجلس الأمة عرضا حول برنامجها، وقد أعطى المؤسس الدستوري الحق لمجلس الأمة في إبداء رأيه حول برنامج الحكومة وذلك بإمكانية إصدار لانحة، واللانحة هنا ذات قيمة سياسية، ذلك أنه في حالة الموافقة على البرنامج فإنه يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وأريحية أكبر نتيجة التأييد والمساندة من طرف مجلس الأمة، أما في حالة التحفظ على البرنامج كله أو بعضه فإن الحكومة ستضع ذلك في الحسبان عند وضع مشاريعها حتى تتم المصادقة عليها في مجلس الأمة خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين في مجلس الأمة.

وتأتي استقالة الحكومة في حالة عدم حصولها على موافقة المجلس الشعبي الوطني كنتيجة طبيعية، إذ أن المجلس لا يمكنه الموافقة على قوانين تأتي تنفيذا لبرنامج حكومي يرفضه جملة وتفصيلا، وعليه فإن النص على الإستقالة جاء لتفادي انسداد حتمي في مؤسسات الدولة.

أما في حالة عدم حصول الحكومة الجديدة على موافقة المجلس الشعبي الوطني. فإنه ينحل وجوبا طبقا لنص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعليه فإن المجلس الشعبي الوطني يلعب الدور الحاسم في الموافقة على البرنامج الحكومي، وذلك نظرا للآليات التي زوده بها المؤسس الدستوري في هذا الإطار، إذ أن استمرار الحكومة وبقاءها مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها في حين يقتصر دور مجلس الأمة على إصدار لائحة. وبالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة في حين أن أهمية مجلس الأمة في هذه المسألة تبقى ذات بعد سياسي وليس قانوني.

وما يجب الإشارة إليه أن كل الحكومات التي تعاقبت في تاريخ الجزائر حازت على موافقة المجلس الشعبي الوطني. (سالي، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في وبعد التعديل الدستوري 2016، 2016، صفحة 227).

وإذا كان الدستور قد خول للمجلس الشعبي الوطني صلاحية مراقبة الحكومة عن طريق ملتزم الرقابة فإنه في المقابل قد أقر لها إجراء تستطيع من خلاله تدعيم موقفها أمام المجلس الشعبي الوطني والمتمثل في طرح الثقة أمامه.

وإضافة لذلك ما تم بيانه عن صلاحيات المجلس الشعبي الوطني والذي به قد يكون المؤسس الدستوري استند عليه في منحه آلية جديدة كورقة رابحة لفض الخلاف التشريعي القائم بين الغرفتين ألا وهي تفعيل كلمته الأخيرة للفصل نهائيا في الخلاف الناشئ بينهما وهذا ما أدى إلى إضعاف المركز التشريعي لمجلس الأمة في حالة الخلاف.

فبعد أن كان مجلس الأمة العائق الوحيد أمام عرقلة أي اقتراح أو مشروع قانون، تم تجريده منه وأصبح إعماله يتوقف على رغبة الحكومة في ذلك من خلال إعطاها الكلمة للمجلس الشعبي الوطني.

2. حالة استمرار الخلاف واللجوء الى المجلس الشعبي الوطني لفضه

بالرجوع لنص الفقرة السابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 نجد أنه بإستمرار الخلاف بين الغرفتين يتم اللجوء الى المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا في الخلاف القائم. وتتلخص أسباب إستمرار الخلاف في الآتي:

- ① رفض المجلس الشعبي الوطني لإقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك بعدم التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة بالنسبة للقوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.
- ② رفض الحكومة للتعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني للنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.
- ③ رفض مجلس الأمة للتعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني وعلى النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على اعتبار أن مجلس الأمة يجب أن يبت في التعديلات المقدمة من المجلس الشعبي الوطني وقبل النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء. (سالي و مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، د س ن، صفحة 111).

3. إجراءات تفعيل سلطة المجلس الشعبي الوطني لفض الخلاف

خول المؤسس الدستوري للوزير الأول سلطة تحريك آلية الفصل في النزاع بين الغرفتين، مقتديا في ذلك بأحكاما جديدة وعديدة من الدستور الفرنسي كعرض النص على الغرفتين وعدم قبول التعديلات إلا بموافقة الحكومة.

لكن الحل الذي قدمه المؤسس الدستوري الجزائري على النص محل الخلاف بالسحب نهائيا وإبقاء في الأخير الكلمة النهائية للمجلس الشعبي الوطني.

ومفاد ذلك أنه في حالة إصرار كل غرفة على موقفها وبقاء الاختلاف بين الغرفتين، رجح التعديل الدستوري الجزائري حسب مضمون المادة 145 منه الكفة لصالح الغرفة الأولى. (معمري، 2017، صفحة 128) وهذا ما عززته المادة 97 من القانون العضوي 16-12 السالف ذكره، والتي جاء فيها "إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة، يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الذي صوت عليه". بالإضافة إلى نص المادة 145 فقرة 07 من التعديل الدستوري لسنة 2020 وذلك بأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك كما يلي:

حيث أنه وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه، وبهذا تعتبر حالة الخلاف منتهية ويتم تبني النص. وهذا يعتبر تغيير كبير بالمقارنة مع الوضع السابق حيث تنص المادة 96 من القانون العضوي 99-02 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، على سحب الحكومة للنص في حالة تواصل الخلاف بين الغرفتين، وهذا تماشيا مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والذي نص على لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكلة من 07 نواب من الجمعية الوطنية و 07 شيوخ من مجلس الأمة، وتقوم الحكومة بعرض نص الصالح على المجلسين لأجل التصويت وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من طرف غرفتي البرلمان أن تطلب من الجمعية والغرفة الأولى الفصل فيها نهائيا. (معمري، 2017، صفحة 128)

وعليه فحسب التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن للحكومة أن تفعل آلية الكلمة الأخيرة بطلبها من المجلس الشعبي الوطني البت نهائيا في الخلاف من خلال اخطاره بذلك، ليأتي إجراء الفصل والذي يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر بالنص الذي صوت عليه، (سالي و مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، د س ن، صفحة 111)، حيث أن هذه الآلية الجديدة يلاحظ بأنها تقريبا خاضعة كلية للحكومة، وكأن الحكومة هي المحكمة الرئيسية في فض الخلاف القائم بين الغرفتين.

فهذا فتح لها المؤسس الدستوري مجالا واسعا للتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية، وذلك بدليل حقها بالتكفل بعرض النص الذي تعده اللجنة متساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان والأكثر من ذلك فإنها ليست مجبرة على ذلك، فقد تترك النص عالقا بمعنى أن الحكومة غير ملتزمة بتفعيل هذه الآلية الجديدة وذلك خاضع للسلطة التقديرية لها وهذا ما يستنتج من العبارة الواردة "يمكن للحكومة".

أما في حالة ما لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني للفصل في الخلاف فإن مصير النص التشريعي هو السحب، وهذا ما أقرته المادة 97 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية وأكدت المادة 145 في فقرتها 07 بقولها بسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني، وهذا مفاده أن دور الحكومة هنا غير مقيد، حيث أن لها حرية الإخطار ولها حرية سحب النص في حالة عدم قيامها بإخطار المجلس الشعبي الوطني أي أنه إجراء غير ملزم للحكومة.

وما يمكن ملاحظته وإستنتاجه من نص هذه المادة أنه في حالة ما إذا نظرنا من الناحية الإيجابية على أن هذا العمل المسند للحكومة من طرف المؤسس الدستوري هو طريقة ذكية تجعل من الحكومة الشريك والوسيط والحكم في آن واحد، ولهذا السبب فإن إعادة النظر في النصوص تملية الضرورة الحتمية للتخفيف ما أمكن من حالات الخلاف وبالتالي المحافظة على العملية التشريعية.

أما في حالة ما إذا نظرنا من الناحية السلبية نجد أن مصير النص متوقف على إخطار الحكومة يعد تدخلا في اختصاص السلطة التشريعية زيادة على اختصاصاتها التنفيذية ما يجعلها شريكا للسلطة التشريعية في مجال التشريع وهو ما يمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

أما من وجهة نظرنا نجد أن هذا الأمر فيه نوع من المنطقية إذا تعلق الأمر بمشروع قانون قدمته الحكومة، لكن ليس بنفس الدرجة عندما يتعلق الأمر باقتراح قانون بذل فيه أعضاء البرلمان جهدا كبيرا وتخطيطا محكما، لتقرر الحكومة في الأخير وبكل بساطة سحب النص ما يفتح ذلك مجالا للتساؤل أنه من غير المعقول أن تسحبه.

فغني عن البيان أن إعطاء الكلمة الأخير للمجلس الشعبي الوطني هو أسهل طريقة يمكن من خلالها حل الخلاف بين الغرفتين وفي أسرع وقت ممكن، غير أن هذا الأمر سوف يضرب أغلب الركائز التي أنشأ من أجلها مجلس الأمة بالإضافة إلى أنه سوف يكون رادعا لمجلس الأمة من إثارة الخلاف الذي يخرج عن نطاق مشاركته في حله وذلك بالنظر إلى استئثار المجلس الشعبي الوطني بالكلمة الأخيرة، ومن جهة أخرى فإن هذا الأمر سوف يؤدي إلى استبداد المجلس الشعبي الوطني الذي تعود له الكلمة، خاصة وأن مجلس الأمة قد ذهب نحو نزاع الاحتكار التشريعي من المجلس الشعبي الوطني. (سالي و مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، د س ن، صفحة 111).

ثالثا: موقف المشرع الجزائري من الخلاف البرلماني

إن حدوث الخلاف حالة طبيعية ومتوقعة، فالتمايز بين المجلسين يعزز حدوث الخلاف بينهما، وكما سبق القول أن المؤسس الدستوري الجزائري تبنى مسألة الخلاف من خلال المادة 145 من التعديل الدستوري 2020 والتي جاء فيها في فقرتها الرابعة "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين"، فالبقرة المذكورة تفتح الباب لمخالفة رأي مجلس الأمة للرأي الذي تضمنه النص الذي صدق عليه المجلس الشعبي الوطني، وهو ما يطرح فرضية القول بنا أنه في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على كل أو بعض المواد من النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يحدث الخلاف. (شامي، 2012، صفحة 71)

وبهذا الصدد يطرح التساؤل التالي: ماهي النصوص القانونية التي أعتمدها المؤسس الدستوري في حال الخلاف البرلماني بين الغرفتين؟ وفيما تتمثل الحالات التي تم فيها دراسة الأحكام محل الخلاف؟ ويتم الإجابة عن هذا التساؤل من خلال مطلب الأساس التشريعي لفض الخلاف، والحالات التي تم فيها دراسة الأحكام محل الخلاف.

1. الأساس التشريعي لفض الخلاف

بالرجوع إلى القانون الأسى في البلاد نجد أن المؤسس الدستوري جاء بصريح العبارة في نص المادة 145 في الفقرة الرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي نصت على أنه في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما، لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

ومن هنا يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد فصل نهائيا في مدى إلزامية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وأخرجها من نطاق السلطة التقديرية وذلك عن طريق إلزام الوزير الأول باستدعائها في أجل 15 يوما من يوم وقوع الخلاف، أي من يوم تحفظ مجلس الأمة وعدم مصادقته على مادة أو مجموعة من المواد أو النص المقدم برمته.

وبالرجوع للقانون العضوي 16-12 السالف ذكره نجد أنه إستند في هذا الجانب إلى العديد من المواد نذكر منها المادة 88 منه وما يليها، وأيضا طبقا للشروط الواردة في الفقرة الرابعة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث طبقا لذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تبليغ الطلب لإقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، لتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما.

2. نماذج عن فض الخلاف

بالرجوع لموقف المؤسس الدستوري الجزائري نجده كما سبق الذكر اعتمد على آلية برلمانية بحتة متمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، فسلطة اللجنة المتساوية الأعضاء تنحصر على دراسة الأحكام محل الخلاف وذلك دون أن يتعداه إلى غيرها بحيث تملك سلطة الإبقاء على النص كما هو أو إدخال التعديل عليه أو إلغاء النص تماما حيث تم ذلك في عدة حالات.

1.2 نماذج عن حالة الإبقاء على بعض المواد وإدخال تعديلات على مواد أخرى

من خلال تصفح عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في البرلمان الجزائري نجدها في أحيان كثيرة أبقت على كثير من المواد في حيث أن تعديلاتها للمواد الأخرى طفيفة، حيث أن عمل اللجنة مهم جدا لمجلس الأمة لأنها الوسيلة الوحيدة التي يمكن للمجلس التشريع من جهة وتدارك النقائص المسجلة في النصوص بما في ذلك الأخطاء المترجمة في بعض الأحيان ويمكن ذكر نماذج عن ذلك على سبيل المثال:

1.1.2 النص المتعلق بالتحكم في الطاقة:

يعتبر قانون الطاقة من خلال نص المادة 41 منه أول نص تحفظ عليه مجلس الأمة في جلسة بتاريخ 24 نوفمبر 1998، حيث تم إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف رئيس الحكومة آنذاك ولأول مرة بمقر مجلس الأمة بتاريخ 12 جوان 1999، وقامت بتعديل أحكام هذه المادة وتم عرض النص على الغرفة الأولى للمصادقة عليه بتاريخ 22 جوان 1999، ثم أحيل على الغرفة الثانية لتتم المصادقة عليه بتاريخ 20 جويلية 1999.

2.1.2 نص قانون عضو البرلمان:

تحفظ مجلس الأمة على مواد منه قانون عضو البرلمان بتاريخ 26 نوفمبر 1998 وهي المواد: 04، 16، 24، 25، 31، 32، 33، 38، 42، 43 والتي أحيلت على اللجنة المتساوية لمناقشتها، وتوصلت في الأخير إلى إعادة الصياغة لبعض المواد منها المواد: 31، 33، 42، وذلك بالإتفاق مع الحكومة وعرض النص للمصادقة بصيغته الجديدة بتاريخ 28 نوفمبر 2000. (دريوش، 2003، صفحة 45)

3.1.2 القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي:

حيث تحفظ مجلس الأمة على نص المادة الثالثة من القانون رقم 83-14 المؤرخ في جوان 1983 المتعلق بالتزامات المكلفين الضمان الاجتماعي، وذلك بتاريخ 20 جويلية 1999 حيث لم تستدعي اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد إلا بتاريخ 19 أفريل 2003، وفصلت في النص محل الخلاف بتاريخ 28 أفريل 2003، ولم يتم التصويت عليه إلا بتاريخ 13 أكتوبر 2004 نظرا للإجراءات القانونية المحددة بموجب أحكام القانون 99-02 المعدل والمتمم. (دريوش، 2003، صفحة 46)

4.1.2 قانون المالية:

حيث برز خلاف بين غرفتي البرلمان حول مشروع قانون المالية السنوي، لتتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل البت في الخلاف في مهلة محددة بثمانية أيام تحتسب من نهاية عشرون يوما المقررة لمجلس الأمة للتصويت على قانون المالية.

2.2 إلغاء المواد المخالفة للقانون

حيث نذكر في هذا الصدد على سبيل المثال المواد التي تم إلغاؤها فيما يخص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي.

ويبرز تدخل اللجنة بالإشارة إلى المادتين 34 و 35 حيث تم إلغاؤها، أيضا تم إلغاء المادة 40، ويرجع ذلك إلى اختصاص تطبيق القانون المتدرج في المجال التنظيمي، حيث أن مجالات القانون والتنظيم محدودة ولا يمكن أن يحل الأمر محل الآخر بمعنى أن النص مشوب ببعض النقائص والثغرات القانونية مما يجعله لا يواكب الإصلاحات فيما يخص العدالة في إطار برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف السلطة التشريعية.

حيث لاحظت اللجنة هذه المواد محل الخلاف وقد تداركتها بالإشارة إليها لأن هذا النص يندرج ضمن المجالات المخصصة للقانون العضوي الذي يخضع لمطابقة الدستور وهذا ما ورد في تقرير اللجنة حول الأحكام محل الخلاف في النص القانوني العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي بحيث أن التقرير عرض على أعضاء البرلمان للتصويت عليه ونال الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني. (دريوش، 2003، صفحة 46).

ال. خاتمة:

وكخلاصة لما سبق بيانه في هذه الورقة البحثية المتعلقة بآليات فض الخلاف بين الغرفتين، نكون قد تمكنا بقدر المستطاع بتغطية حول هذه الجزئية وهذا بتبيان ماهية الخلاف البرلماني من تحديد طبيعة هذا الخلاف وأسباب حدوثه ثم توصلنا إلى أن هذا الخلاف يتم فضه بآليتين باللجنة المتساوية الأعضاء وقد تم الحديث عنها سالفا من جميع جوانبها وإجراءاتها القانونية، إضافة إلى هذا وجدنا أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 لم يضيف آلية أخرى لحل الخلاف بين المجلسين، بل أكد على الآلية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري السابق لسنة 2016، وتتمثل في إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف، غير أن هذه الصلاحية تظل مرتبطة بالحكومة وهو ما يؤدي إلى محدودية فعاليتها.

وفي خضم هذه الدراسة تم التوصل إلى جملة من النتائج نوجزها في:

- ① بما أن المؤسس الدستوري أبقى على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في تعديله الأخير فهذا دليل على أنه لم يشأ توسيع حق التعديل لمجلس الأمة إلى مجالات أخرى على أساس أن هذه الآلية لحل الخلاف هي استثناء من القاعدة أي في حالات ورود اختلاف نص المصوت عليه وذلك تحاشيا لكثرة التعديلات في النصوص المدروسة أو تعطيل صدور النص القانوني فهذا الطرح يجانب الصواب.
- ② إستحدث المؤسس الدستوري الجزائري آلية أخرى لفض النزاع إلى جانب اللجنة المتساوية الأعضاء خير دليل على عدم نجاعتها وفعاليتها أحيانا وذلك يرجع لعدم قدرتها على إيجاد حل توافقي بين الغرفتين.
- ③ قيام المؤسس الدستوري باستحداثه آلية أخرى ممثلة من طرف الشعب وهذه خطوة حميدة له لأنه جانب إيجابي لا يمكن إنكاره.
- ④ لعل المراد بمنح سلطة فض الخلاف للمجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة راجع لكونه منتخب من طرف الشعب هو صاحب السلطة وله يعود تقرير مصير النص القانوني، بما أن هذا النص في غايته الحقيقية خدمة الصالح العام.
- ⑤ عدم استقلالية كلتا الآليتين كون اللجنة المتساوية الأعضاء لا تنعقد إلا بموجب طلب من الوزير الأول وتفعيل كلمة المجلس الشعبي الوطني لا تكون إلا بطلب من الحكومة.
- ⑦ محدودية فعالية الآليتين لارتباطهما بالحكومة.
- ⑧ مآل النص التشريعي محل الخلاف فيتم حله بإحدى الآليتين سواء كانت اللجنة المتساوية الأعضاء أو الفصل فيه نهائيا من قبل المجلس الشعبي الوطني والا فمصيره هو السحب.

- وفي ختام هذه الدراسة ندرج بعض التوصيات التي من شأنها تحسين الأداء التشريعي للبرلمان وتفعيل آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ونوجزها في:
- ① عدم منح الوزير الأول الحق الحصري لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء دون سلطة أخرى، لما في ذلك من احتكار وامتياز في يد الحكومة على السلطة التشريعية.
 - ② عدم منح الحكومة السلطة المطلقة للموافقة على التعديلات التي يمكن أن تقدم من طرف الغرفتين حول النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء لما في ذلك من تعدي ومساس بمبدأ الفصل بين السلطات.
 - ③ عدم منح الحكومة حق إخطار المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف لما في ذلك من تعدي على الإختصاص وتدخل في أعمال السلطة التشريعية.
 - ④ إعادة النظر في الأحكام المنظمة للجنة المتساوية الأعضاء حيث كان من المفروض أن توكل مهمة استدعاء اللجنة إلى رئيسي الغرفتين باعتبارهما المعنيان بالعملية التشريعية وليس فقط الوزير الأول فمن غير الانصاف استبعادهما.
 - ⑤ جعل سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء متروكة لصاحب المبادرة بالنص فإذا كان اقتراحا كان استدعائها بموجب طلب من طرف رئيس إحدى الغرفتين، وان كان مشروع قانون كان طلب استدعائها من طرف الوزير .
 - ⑥ اصدار نص يلزم انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء بصفة تلقائية متى علمت بحدوث خلاف كون أعضائها ممثلين من كلتا الغرفتين فبطبيعة الحال سوف تعلم بنشوء الخلاف داخل الغرفتين دون الحاجة لأي جهة أخرى تخطر بها بذلك.
 - ⑦ على المؤسس الدستوري في نص الفقرة السادسة من المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أن يورد عبارة ملزمة، بمعنى يلزم الحكومة بإخطار المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف بدلا من عبارة "يمكن" والتي تحمل تأويلات .
 - ⑧ إلغاء إجراء سحب النص المخولة للحكومة في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، لما فيه من مساس وتجاهل لمجهودات ومساعي مؤسسة دستورية متمثلة في البرلمان بغرفتيه.
 - ⑨ إدراج آلية نظام الذهاب والإياب للنص خاصة في مسائل الخلاف البسيط باعتبار هذا النظام كآلية مثالية لتكريس التفاهم والاتفاق بين الغرفتين، فلا يجب أن ننسى أن التوافق هو الأصل في النظام البيكاميرالي وما الخلاف إلا استثناء.
 - ⑩ تعزيز مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف، وذلك بعدم منح أفضلية مطلقة من طرف الحكومة للمجلس الشعبي الوطني للفصل في النص محل الخلاف، حيث يلاحظ في هذا الشأن أن مركز مجلس الأمة في حالة الخلاف كان أفضل قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 .

الإحالات والمراجع:

1. ادريس بوكرا. (1998). المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والمغايرة. مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد الثامن، العدد الأول، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر.
2. ادريس بوكرا. (بلا تاريخ). المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والمغايرة، المجلد الثامن، العدد الأول، مركز التوثيق والبحوث الإدارية، الجزائر، 1998، ص 43. مجلة الإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول.
3. الأمين شريط. (1998). بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر. مجلة مجلس الأمة.
4. رايح شامي. (2012). مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية). الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان.
5. عبد السلام سالي. (2016). تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في وبعد التعديل الدستوري 2016. مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع.
6. عبد السلام سالي، و عبد القادر مداني. (د س ن). تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري. مجلة العلوم القانونية والإجتماعية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة.
7. عبد القادر مداني. (2014/2015). حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري (مذكرة ضمن متطلبات شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية). 1. الجزائر: كلية الحقوق، جامعة الجزائر.
8. لزهاري بوزيد. (ديسمبر، 2002). اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري. مجلة الفكر البرلماني.
9. مصطفى دريوش. (ديسمبر، 2003). دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية. مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص.
10. نصر الدين معمري. (2017). تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر. مجلة العلوم الإجتماعية، العدد 25، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد دباغين، سطيف.
11. نوال بن الشيخ. (2017). سلطة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر. دفا تر السياسة والقانون، العدد 16، الجزائر.
12. نوال نويوة. (2005/2006). تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع مؤسسات دستورية وإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية). تبسة، الجزائر: المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي.
13. يحي بدير. (2014/2015). تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام). تلمسان، الجزائر: كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد.