

جامعة قاصدي مرياح - ورقلة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



آليات تسوية الخلاف التشريعي

دراسة مقارنة بين الجزائر و فرنسا

اطروحة مقدمة في إطار متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه ل م د تخصص تحولات الدولة

إشراف الأستاذ :

إعداد الطالبة :

أ.د محمد بن محمد

نوال بن الشيخ

نوقشت بتاريخ 2018/05/14 أمام اللجنة المتكونة من :

رئيسا	جامعة قاصدي مرياح ورقلة	أستاذ تعليم عالي	أ.د الأخضرى نصر الدين
مشرفا و مقرا	جامعة قاصدي مرياح ورقلة	أستاذ تعليم عالي	أ.د محمد بن محمد
مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر أ	د. شول بن شهرة
مناقشا	جامعة قاصدي مرياح ورقلة	أستاذ محاضر أ	د. بوطيب بن ناصر
مناقشا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أستاذ محاضر أ	د. مستاري عادل
مناقشا	جامعة قاصدي مرياح ورقلة	أستاذ محاضر أ	د. حساني محمد منير

جامعة قاصدي مرباح - ورقلة -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



آليات تسوية الخلاف التشريعي

دراسة مقارنة بين الجزائر و فرنسا

اطروحة مقدمة في إطار متطلبات الحصول على شهادة الدكتوراه ل م د تخصص تحولات الدولة

إشراف الأستاذ :

إعداد الطالبة :

محمد بن محمد

نوال بن الشيخ

نوقشت بتاريخ 2018/05/14 أمام اللجنة المتكونة من :

رئيسا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ تعليم عالي	أ.د الأخضرى نصر الدين
مشرفا و مقرا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ تعليم عالي	أ.د محمد بن محمد
مناقشا	جامعة غرداية	أستاذ محاضر أ	د. شول بن شهرة
مناقشا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ محاضر أ	د. بوطيب بن ناصر
مناقشا	جامعة محمد خيضر بسكرة	أستاذ محاضر أ	د. مستاري عادل
مناقشا	جامعة قاصدي مرباح ورقلة	أستاذ محاضر أ	د. حساني محمد منير

إهداء

بسم الهادي إلى العلم عالم كل شيء سبحانه وتعالى

بسم الصبر أساس للفرج

بسم الأمل أساس النجاح

وبسم النجاح الذي لا يكون إلا بتوفيق من الله

اهدي ثمرة عملي هذا:

إلى الذي قال فيهما عز وجل : " وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا "

إلى باقي أفراد العائلة كل باسمه

إلى سندي في الحياة زوجي

إلى كل طلبة العلم والعلماء

شكر وعرفان

نحمد الله عز وجل الذي ألهمنا الصبر والثبات وأمدنا بالقوة والعزم وتوفيقه لنا

في إنجاز هذا العمل

فنعلمك اللهم ونشكرك على نعمتك وفضلك ونسألك البر والتقوى ومن العمل

ما ترضى وسلام على حبيبك الصادق الأمين عليه أركى الصلاة والتسليم

أتقدم بالشكر الجزيل وعظيم الامتنان والعرفان إلى :

الأستاذ المشرف الفاضل " محمد بن محمد " الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته

العلمية رغم انشغالاته .

كما أتقدم بالشكر إلى كل من ساعد في إنجاز هذا العمل من قريب أو من

بعيد

قائمة المختصرات

- ط = طبعة .
 - ب ط = بدون طبعة .
 - د س ن = دون سنة نشر .
 - د د ن = دون دار نشر .
 - د ب ن = دون بلد نشر .
 - ج ر ج ج = الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .
 - ص = صفحة .
 - ج = الجزء
-
- P= page .

مقدمة

تمهيد عام :

إن أفراد حكام و ملوك القرون الوسطى بكل سلطات البلاد جعل من الإستبداد الصفة الغالبة لتلك الفترة من الزمن ، الأمر الذي أدى إلى ظهور نظريات فقهية - أصبحت من بعد واقعا - تدعو لتقسيم السلطات في الدولة إلى ثلاث سلطات تنفيذية تشريعية و قضائية ، حيث تضطلع كل سلطة بإختصاصات معينة تمثل جانب من مهام الدولة ، فالسلطة التشريعية مهمتها صنع التشريعات أما التنفيذية فتختص بتطبيق و تنفيذ تلك التشريعات و السهر على السير الحسن لعملية التنفيذ ، و أخيرا و ليس آخرا تأتي السلطة القضائية لتتولى مهمة الفصل في النزاعات الناشئة عن تنفيذ تلك التشريعات لاحقا ، و لأن لكل سلطة من هاته السلطات مجال عمل محدد و واضح ، جاء مبدأ الفصل بين السلطات ليدعم هذا التقسيم ، و يمنح كل واحدة منها الإستقلالية في أداءها لمهامها مع المحافظة على جانب من التعاون في إطار المحافظة على إستمرارية الدولة ، و ذلك عبر الفصل المرن للسلطات من خلال الإعتدال و الموازنة ، و هو ما نادى به الفقيه مونتيسكيو في كتابه " روح القوانين " سنة 1748 ، حيث تمنح لكل سلطة آليات لممارسة إختصاصاتها و آليات أخرى لضمان استقلاليتها اثناء تلك الممارسة .

و لأن السلطة التشريعية إحدى أهم تلك السلطات فقد حظيت بإهتمام الباحثين و الدارسين ، حيث شكلت محورا للعديد من الدراسات القانونية في القانون الدستوري بشكل عام و القانون البرلماني بشكل خاص ، بإعتبار محور هذا الأخير يتعلق بدراسة كافة التطورات التي تمس هيئات هذه السلطة من حيث التركيبة العمل و التنظيم ، و كذا علاقتها بالسلطات الأخرى خاصة السلطة التنفيذية ، إذ تثير هذه العلاقة بين السلطتين العديد من الإشكالات القانونية فهي تربط بين مركزي القوة في الدولة ، بين من يصنع القانون معتمدا على الشرعية الشعبية في إختيار أعضائه وهي السلطة التشريعية ، و من ينفذ و يطبق القانون معتمدا على مصالحه الإدارية القريبة من القاعدة الشعبية و موظفيه المختصين في كافة المجالات و هي السلطة التنفيذية .

و بتتبع هذه الدراسات يتضح أن السلطة التشريعية عرفت عدة تطورات و تغيرات عبر مختلف المراحل التاريخية لأنظمة الدستورية المقارنة ، و لعل أهم تلك التغيرات ظهور نظام البيكاميرالية أو الثنائية المجلسية ، هذا النظام الذي أصبح بمقتضاه السلطة التشريعية في الدولة مكونة من مجلسين أو غرفتين تختلفان من حيث التركيبة و الاختصاص ، مع إشتراط حصول أي نص قانوني على

مصادقتهما معا لإتمام العملية التشريعية ، هذا الشرط الذي كان يقود العملية التشريعية في بعض الاحيان نحو التعطل المؤقت أو حتى النهائي ، نتيجة لرفض إحدى الغرفتين للنص القانوني أو حتى تعديلها لمحتواه وفقا و ما يتناسب مع توجهات الأعضاء المنتمين إليها ، خاصة في حالة إختلاف الأغليبتين في الغرفتين أو إختلاف إحدى الأغليبتين مع الحكومة ، الأمر الذي يظهر أهمية إيجاد حلول لهذا التعطل بغية إنهاء أو حتى تجنب التوقف في سير الحياة داخل الدولة ، بتوقف العملية التشريعية و كثرة الفراغات في المنظومة القانونية في الدولة .

عرف هذا التعطل في العملية التشريعية بالخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان ، و بما أن هذا الخلاف يمكن أن ينهي العملية التشريعية أو يعطلها مؤقتا ، فقد أوجدت الأنظمة الدستورية آليات لتسويته لضمان سيرورة العملية ، و اختلفت هذه الأنظمة في طبيعة الآلية المعتمدة و ذلك لاختلافها من حيث طبيعة تركيبة الغرفتين ، و كذا مكانة السلطة التشريعية في النظام الدستوري ككل ، و أيضا مدى جدية الخلاف في حد ذاته.

كذلك الأمر بالنسبة للبلدين محل الدراسة - الجزائر و فرنسا - فقد تبنى كلا المؤسسين الدستوريين الثنائية المجلسية ، حيث نص كلا الدستورين في مادتهما 112 و 24 على الترتيب بأن البرلمان في البلدين مكون من هئتين أو غرفتين ، و عليه فإن الخلاف التشريعي يبقى ظاهرة قانونية واقعية في البرلمان الجزائري و الفرنسي على حد سواء ، حيث تستدعي هذه الظاهرة الإهتمام و الدراسة من خلال الإهتمام بجانبها هذه الظاهرة ، الأول منهما يمثل أسباب وقوعها أي إختلاف تركيبة الغرفتين و دور الأغلبية في حدوث الخلاف من عدمه ، و الجانب الثاني من الظاهرة هو دراسة آليات تسوية هذا الخلاف من حيث الفعالية و من حيث ضمان الإستقلالية للسلطة التشريعية في عملية التسوية بإعتبار أنها موطن وقوع الخلاف .

و قد تنوعت و تعددت آليات تسوية الخلاف التشريعي في الأنظمة المقارنة حسب خصوصية كل دولة و طبيعة النظام السياسي فيها ، و أيضا طبيعة تركيبة الغرفتين ، إذ توجهت الدول ذات النظام البرلماني إلى إعتقاد آلية الذهاب و الإياب لتسوية الخلاف بين الغرفتين ، نظرا لما تتمتع به السلطة التشريعية من أهمية و مكانة كبيرة في الدولة بإعتبارها السلطة الأقوى ، بينما توجهت بعض الدول الأخرى إلى إعتقاد آلية اللجنة المتساوية الاعضاء كآلية للتوفيق بين آراء ممثلين عن أعضاء الغرفتين ، في حين منحت دول أخرى الأهمية للغرفة المنتخبة من أجل الإنفراد بالفصل في النص

من خلال منحها الكلمة الأخيرة ، و جمعت أنظمة دستورية أخرى جميع ما ذكر من آليات على غرار النظام الدستوري الفرنسي و الجزائري .

بما أن للسلطة التنفيذية وسائل تدخل في العملية التشريعية منذ أول مراحلها من خلال الإقتراح و تحديد جدول أعمال البرلمان وصولا إلى حق الإعتراض - الذي يمارسه رئيس الجمهورية بصورة مباشرة أو غير مباشرة - ، بكل هذه الوسائل تتمكن السلطة التنفيذية من تسيير العملية التشريعية رغم أنها ليست من صميم إختصاصها ، و في إطار تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات فإنه يفترض منح السلطة التشريعية الإستقلالية التي تمكنها من ممارسة إختصاصها الأصيل ألا و هو التشريع ، و أيضا منحها وسائل للحد من تدخلات السلطة التنفيذية ، خصوصا فيما يتعلق بجزئية تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان ، حيث تشكل هذه الجزئية نقطة مركزية تضمن التوافق بين الإرادة الشعبية الممثلة في الغرفة الأولى و الكفاءة الممثلة في أعضاء الغرفة الثانية .

الدراسات السابقة :

شكلت هذه الآليات موضوعا للكثير من الدراسات التي تناولتها بالتفصيل و التحليل ، فنجد في الجزائر أطروحة الدكتوراه للأستاذ سامي عبد السلام المعنونة ب " آليات تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الدستورية " ، التي قارن فيها الأستاذ بين النظام الدستوري الجزائري و مجموعة من الأنظمة الدستورية المختلفة ، و كذا رسالة الماجستير للأستاذ حاتم ذبيح بعنوان " عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان " ، التي إقتصرتها على التجربة الجزائرية مستعينا بالإشارة فقط إلى النظام الفرنسي ، إلى جانب مجموعة من الدراسات التي تعرضت لعملية تسوية الخلاف كجزئية ضمن دراستها للسلطة التشريعية في الجزائر و للنظام الدستوري بصفة عامة ، كل ما سبق من دراسات ركزت على دراسة و تحليل آليات التسوية في حد ذاتها ، و التي تمثلت في النظام الدستوري الجزائري آنذاك في اللجنة المتساوية الأعضاء فقط ، لذلك تركز هذه الدراسة على مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في جزئية تسوية الخلاف التشريعي ، و بعبارة أخرى دراسة مدى إستقلالية السلطة التشريعية في حل الخلاف بين هيئاتها ، لتصل إلى إنتاج تشريعي خالص دون تدخل من السلطة التنفيذية ، خاصة في ظل التحولات التي يعرفها النظام الدستوري الجزائري بعد دستور 2016 ، مستعنيين بالتجربة الفرنسية في آليات تسوية الخلاف و التعديل الأخير للدستور الفرنسي لسنة 2008.

أهمية الدراسة :

تحتل دراسة آليات تسوية الخلاف التشريعي أهمية بالغة ضمن الدراسات القانونية ، فهي تدخل ضمن الدراسات التي تمس بالقانون الأساسي للدولة و هو القانون الدستوري ، و بالضبط في شقه المتعلق بالبرلمان باعتباره أهم مؤسسات الدولة الحديثة ، حيث تضمن هذه الآليات إجماعا حول النص القانوني ، و دراسة مدى إستقلالية السلطة التشريعية أثناء تسوية الخلاف تظهر مجال الإستقلال الذي تتمتع به هذه السلطة ككل ، حيث يمكنها هذا الإستقلال من إسترداد مكانتها داخل الدولة بإعتبارها أحد أهم ركائز قيام الدولة ، كما أن التعرف على مميزات كل آلية و تقديم البدائل في حال إكتشاف ضعف أو عجز آلية تسوية الخلاف يزيد من جودة الإنتاج التشريعي ، و مواكبته للتطورات المتسارعة في كل المجالات .

أسباب الدراسة :

و قد توجه الباحث لدراسة الموضوع لأسباب عديدة الذاتية منها و الموضوعية ، أما الأسباب الذاتية فتتمثل في الميول الشخصي للتعلم في دراسة السلطة التشريعية و تحليل مكانتها ضمن النظام الدستوري ، و أيضا أهمية البحث ضمن الدراسات القانونية و المذكورة اعلاه ، و أسباب أخرى موضوعية متعلقة بموضوع الدراسة ، هذا الأخير الذي يدخل في ضمن المواضيع الحركية و الحساسة ، نظرا لما عرفه البلدين محل الدراسة من تعديلات دستورية مست بالأساس بالسلطة التشريعية و مكانتها ضمن النظام الدستوري ، و نقصد هنا تعديل دستوري لسنة 2008 في الحالة الفرنسية و كذا التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر ، و أيضا ما يعرفه البرلمان الفرنسي من حالات خلاف متكررة تجسد حقا تنوع تركيبة الغرفتين ، و ما ينتظر من البرلمان الجزائري عقب إنتخابات ماي 2017 .

أهداف الدراسة :

و تهدف الدراسة إلى مجموعة من الأهداف أهمها هو التعرف على معالم مختلف آليات تسوية الخلاف التشريعي و خلفيات إعتماها ، و ما مدى توافق هذه الخلفيات و الواقع في البلدين ، و أيضا التعرف إلى المجال الذي تمنحه كل آلية للسلطة التشريعية للتحكم في سير إجراءات التسوية ، و ما مدى

تأثير تدخلات السلطة التنفيذية على الآليات و فعاليتها في إنهاء الخلاف ، كما تظهر الدراسة مدى نجاعة إعتقاد المشرع الجزائري على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية أولى ، و إستحداث الكلمة الأخيرة بموجب التعديل الدستوري الأخير ، و إلى أي مدى يشكل تبني هذه الآلية فرقا في عملية تسوية الخلاف و في سير العمل التشريعي ككل ، و هذا من خلال تحليل التجربة الفرنسية و كذا دراسة إجراءات سير الآليات في النظام الدستوري الجزائري .

المنهج المعتمد :

و لأن الدراسة جاءت بعنوان " آليات تسوية الخلاف التشريعي دراسة مقارنة بين الجزائر و فرنسا " فإن المنهج الأساسي المعتمد هو المنهج المقارن ، و الذي سنحاول من خلاله المقارنة بين النصوص القانونية الجزائرية و الفرنسية ، و إستخلاص وجهة نظر كل مؤسس في تسوية الخلاف بصفة عامة و في كل آلية على حدى ، دون إهمال المنهج التحليلي الذي يمكننا هو الأخر من تحليل النصوص المتعلقة بالموضوع بإختلاف مستوياتها سواء الدستورية منها أو القانونية ، و لهذا تحاول الدراسة في كل جزئية إعتقاد المنهجين معا لتوضيح كافة جوانب الموضوع.

الإشكالية :

وفقا لكل ما سبق جاءت إشكالية الدراسة على النحو التالي :

ما هي آليات تسوية الخلاف التشريعي التي تسمح بتسوية الخلاف داخل السلطة

التشريعية و بكل إستقلالية في الجزائر و فرنسا ؟

و ما يقصد من هذه الاشكالية ليس تعداد الآليات و ترتيب إجراءاتها ، و هو ما يمكن إستخلاصه بشكل مباشر من النصوص القانونية المنظمة لعملية التسوية بشكل خاص و للعملية التشريعية بشكل عام ، بقدر ما يقصد به التساؤل عن مميزات الآلية أو مجموعة الآليات ، سواء في حال فشل آلية واحدة في تسوية الخلاف أو حسب ما تنبأه كل نظام دستوري من آليات ، هذه المميزات التي تسمح بتسوية الخلاف داخل هيئات السلطة التشريعية الواحدة و بين غرفتها ، و لا يكفي أن يكون الحل داخليا ، و إنما يجب أن يكون حلا تشريعيا خالصا أي دون تأثير من أي جهة كانت خاصة السلطة التنفيذية .

و عليه فان صياغة الاشكالية جاءت لتجمع بين مميزات مفترضتين في أي آلية لتسوية الخلاف ، ميزة أولى هي جعل التسوية عملية برلمانية بحتة داخل أسوار السلطة التشريعية ، و الميزة الثانية هي التسوية بإستقلالية ، و التي يفترض فيها أن تزيد من جودة و فعالية الحل و النص القانوني بصفة عامة .

الأسئلة الفرعية :

و للإجابة على إشكالية الدراسة فإنه ينبغي الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية :

- هل تتمتع اللجنة المتساوية الأعضاء بالإستقلالية العضوية في النظامين الجزائري و الفرنسي ؟
- ما مدى تمتع اللجنة المتساوية الأعضاء بالإستقلالية الوظيفية أثناء أداءها لعملها ؟
- هل يمنح تنقل النص بموجب الذهاب و الإياب في فرنسا إستقلال للسلطة التشريعية يمكنها من تسوية الخلاف بين غرفتيها بفعالية ؟
- هل يحد تدخل السلطة التنفيذية في ذهاب و إياب النص من إستقلالية السلطة التشريعية أثناء تسوية الخلاف ؟
- إلى أي مدى تتمتع الغرفة المنتخبة بالاستقلالية أثناء فصلها في النص بعد إعتقاد آلية الكلمة الأخيرة ؟

و للإجابة على الإشكالية المذكورة أعلاه قسمت الدراسة إلى بابين ، أولهما يتناول آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية معتمدة في النظامين الدستوريين الجزائري و الفرنسي لتسوية الخلاف ، أما الباب الثاني فيتناول آليتي الذهاب و الإياب و الكلمة الأخيرة ، و ما دفع الباحث لإعتقاد هذا التقسيم الأسباب التالية :

- 1- الدراسة جاءت لتشمل كافة الآليات في البلدين و التي هي ثلاث آليات ، و عليه تقسيم الدراسة الى ثلاث أبواب سيزيد من طول الدراسة و يفصل أفكار المطلع عن بعضها البعض ، و بالتالي لا يمكن فهم و إستخلاص المقارنة .
- 2- آلية اللجنة المتساوية الأعضاء آلية معتمدة في كلا النظامين الجزائري و الفرنسي مما يسهل المقارنة بين مركز اللجنة في النظامين ، و كذا سير عملها من خلال جمع كافة أحكام سيرها في باب منفصل .

3- بالنسبة لبقية الآليات أدرجت في باب منفصل كون النظام الفرنسي إنفرد بها دون نظيره الجزائري بالنسبة لآلية الذهاب و الإياب ، و إشتراك فيها الدستوران بالنسبة للكلمة الأخيرة و هذا لتقييم الآلية في كل نظام ، و أيضا تقييم مدى إستقلالية السلطة التشريعية في سير الآليتين ، و هذا لكون الآليتين تركزان على مشاركة كامل تشكيلة أعضاء السلطة التشريعية ، و لا يقتصر الأمر عن ممثلين عنها .

أما بالنسبة لمحتوى كل باب فهو كالتالي :

الباب الأول جاء بعنوان آلية اللجنة المتساوية الأعضاء آلية معتمدة في البرلمان الجزائري و الفرنسي ، حيث تم التطرق فيه إلى اللجنة المتساوية الأعضاء و كيفية سير عملها في البلدين محل الدراسة ، أما الباب الثاني فجاء تحت عنوان اليتي الذهاب و الإياب و الكلمة الاخيرة بين إختلاف و إتفاق المؤسسين الدستوريين الجزائري و الفرنسي ، و يتطرق بالدراسة و التحليل لكل آلية على حدى مع توضيح مواطن إختلاف المؤسسين و اتفاقهما .

الباب الأول:

اللجنة المتساوية الأعضاء آلية معتمدة في البرلمان الجزائري و الفرنسي

الباب الأول اللجنة المتساوية الأعضاء آلية معتمدة في البرلمان الجزائري و الفرنسي :

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء أو اللجنة المختلطة كما تسميها بعض الدساتير آلية لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في أكثر من دولة ، و من أهمها ألمانيا و الولايات المتحدة الأمريكية¹ السويد و إسبانيا² ، و من خلال تسميتها فإن التسوية تتم عبر إجتماع ممثلين عن غرفتي البرلمان ، في محاولة لأعضاء اللجنة للتوصل إلى نص توافقي ينهي حالة الخلاف القائمة.

و يرجع البعض إنتشار هذه الآلية إلى النتائج التي حققتها على المستوى الواقعي ، و هذا نظرا للسرعة في الإستجابة للتعديلات مقارنة بالآليات الأخرى ، و كذا ما تسمح به اللجنة من تسريع للإجراءات التشريعية³ ، خاصة في ظل ما تعرفه مختلف الدول من تطورات متلاحقة تتطلب تعديلات في المنظومة القانونية بشكل متسارع و متقارب زمنيا .

و قد تبنى كل من المؤسس الدستوري الجزائري و المؤسس الدستوري الفرنسي آلية للجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان ، لكن تاريخيا المؤسس الدستوري الفرنسي كان الأسبق من حيث تبنى اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف التشريعي ، و ذلك بموجب أحكام دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958 في مادته الخامسة و الأربعين ، التي ضمنها مختلف وسائل تسوية الخلاف بداية من نظام الذهاب و الإياب وصولا إلى نظام الكلمة الأخيرة الممنوحة للجمعية الوطنية الفرنسية مروراً باللجنة المتساوية الأعضاء ، بينما تبنها المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1996 أين تم تبنى نظام الإزدواجية البرلمانية لأول مرة في تاريخ الجزائر الحديثة⁴ ، و بالتالي وقوع الخلاف المستند أساسا على وجود غرفتين مختلفتين في التركيبة و الإختصاص ، حيث جاءت هذه الآلية في المادة 120 من الدستور الجزائري السابق بالضبط في فقرتها الرابعة ، و من ثم المادة 138 وفقا للدستور الحالي لسنة 2016 في الفقرة الخامسة منها.

¹ يسميها الدستور الأمريكي بلجنة المؤتمر التي تشكل بطريقة تلقائية بمجرد حصول الخلاف بين مجلس الشيوخ و مجلس الشعب .
² Kodjo Ahlin Avitsinu Kuakuvi , **Les second chambres du parlement dans les etats francophones – cas du BURUNDI de la France de GABON et du SENEGAL (thèse doctorat)** , université de grand Belgique et université de lome TOGO , p 209 .

³ رابحي أحسن ، **التشريع و المؤسسة التشريعية** ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2016 ، ص 143 .
⁴ المادة 98 من المرسوم 438/96 الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996 المتضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في اعداد القوانين و التصويت عليها " ، ج ر ج ج رقم 76 المؤرخة في 1996/12/08 .

يمثل نصي المادة 45 من الدستور الفرنسي و المادة 138 من الدستور الجزائري الإطار العام لآليات تسوية الخلاف التشريعي بشكل عام ، أما الأحكام القانونية التفصيلية التي نظمت عمل اللجنة المتساوية الأعضاء و تكوينها و آليات عملها فتتمثل في الأمر 1100/58 في فرنسا ، و القانون العضوي 102/99¹ في الجزائر سابقا الملغي بموجب القانون العضوي 12/16²، و تجدر الإشارة أن كلا النصين الجزائري و الفرنسي ينظمان علاقة الغرفتين ببعضهما و علاقتهما بالحكومة ، إضافة إلى الأنظمة الداخلية للمجلسين في كلا الدولتين.

إن مجموع هذه الأحكام المنظمة لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء سواء في الجزائر أو فرنسا تمكن السلطة التنفيذية من التدخل في عملية تسوية الخلاف ، و أي دراسة لهذا التدخل و يجب أن تتعرض لمجموعة الأساليب و الوسائل لتجسيد تدخل السلطة التنفيذية في عمل اللجنة ، كما يجب ان تتطرق لوسائل عمل اللجنة من أجل توضيح أكثر لمدى فعالية هذا العمل و نتائجه .

و تحاول هذه الدراسة الإلمام بمختلف جوانب هذه المساهمة أو التدخل ، و ذلك من خلال تقسيم هذا الباب إلى فصلين ، يتناول الأول منهما الإستقلالية العضوية للجنة المتساوية الأعضاء ، أي ما مدى تمتع أعضاء اللجنة بالإستقلالية سواء في مرحلة التشكيل او مرحلة الأعمال؟، أما الفصل الثاني يتطرق لدراسة الإستقلالية الوظيفية التي تميز اللجنة في بداية و أثناء عملها ، و فيه سيتم توضيح مدى تمتع اللجنة المتساوية الأعضاء بالإستقلالية الوظيفية أثناء ممارسة أعمالها- الهادفة أساسا إلى تسوية الخلاف بين الغرفتين- سواء عبر مراحل العمل و مداوات اللجنة ، و أما على مستوى نتائج عمل اللجنة و نوضح نتائج كل فصل في خاتمة .

و قد جاء ترتيب تقسيم الفصول بالنظر لجانب الإستقلالية للجنة باعتبارها لجنة برلمانية ، و كأى هيئة دستورية فإنها تتمتع بالإستقلالية العضوية و الوظيفية ، العضوية من حيث كيفية تشكيل اللجنة و مدى تأثير الغرفتين في هذه التشكيلة باعتبارهما موطن وقوع الخلاف ، و تأثير السلطة التنفيذية عبر ممثلها الوزير الأول بإعتباره طرف مؤثر في العملية التشريعية ككل ، و الوظيفية من حيث توضيح مدى تأثير السلطة التنفيذية في عمل اللجنة الذي يشكل لب عملية التسوية ككل .

¹ القانون العضوي 02/99 الصادر بتاريخ 21 ذي القعدة 1419 الموافق ل 07 مارس 1999 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ج ج رقم 15 المؤرخة في 1999/03/09.

² القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 اوت 2016 و الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ج ج رقم 50 الصادرة بتاريخ 2016/08/16 .

الفصل الأول :

الإستقلالية العضوية للجنة المتساوية الأعضاء

الفصل الأول الاستقلالية العضوية للجنة المتساوية الأعضاء :

إن دراسة الإستقلالية العضوية للجنة المتساوية الأعضاء تسبق بالضرورة دراسة الإستقلالية الوظيفية لها ، و هذا يرجع بالأساس لترتيب عمل اللجنة ، الذي يحكم تنظيمه القواعد العامة المطبقة على عمل اللجان البرلمانية العادية ، إذ أنه لا يمكن للجنة مباشرة أعمالها دون المرور باجرائي التشكيل و التفعيل .

و تحتل هذه الجزئية مكانة هامة في الدراسة ككل و في دراسة اللجنة بشكل خاص ، ذلك أن هذه الإستقلالية تمنح اللجنة الحرية في إنجاز مهمتها منذ البداية ، و إن لم تتوفر فسنكون أمام سيطرة خارجية قوية على عملية التسوية منذ البداية ، و هذا ما يؤثر سلبا في بقية إجراءات التسوية و في فعالية الآلية.

و لتوضيح مدى استقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء في جانبها العضوي يجب تتبع مراحل عمل اللجنة ، و دراسة هذه الاستقلالية في كل مرحلة ، و بما أن اللجنة يتم تفعيلها بعد وقوع الخلاف التشريعي بين الغرفتين مباشرة في النظام الدستوري الجزائري ، و بعد فشل الذهاب و الإياب في نظيره الفرنسي ، فإن أول مراحل عمل اللجنة هو إجراء التفعيل و من ثم إجراء التشكيل ، و عليه فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين .

حيث يتطرق المبحث الأول لدراسة استقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث تفعيل عملها ، و توضيح إجراء التفعيل و من يملك سلطة تفعيل هذه الآلية ؟ و إلى أي مدى يمكن أن يؤثر إمتلاك هذه السلطة في الآلية و في عملية التسوية ككل ؟ ، بينما يتناول المبحث الثاني إستقلالية اللجنة من حيث التشكيل ، و يتم فيه توضيح كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ، و هل تتفرد السلطة التشريعية بصلاحية التشكيل أم أن السلطة التنفيذية تتواجد أثناء هذه المرحلة أيضا ؟؟.

المبحث الأول إستقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث تفعيل عملها:

كما ذكر سابقا فإن عدم مصادقة الغرفة الثانية على النص الوارد لها من الغرفة الأولى يعد بداية للخلاف التشريعي ، و من ثم تنطلق عملية التسوية عبر مختلف آليات التسوية ، و هنا يكمن الإختلاف بين المؤسس الدستوري الجزائري و الفرنسي ، إذ أن هذا الأخير إعتد الذهاب و الإياب في محاولة للتوصل إلى المصادقة على نص موحد ، و من ثم المرور للجنة المتساوية الأعضاء ، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري إعتد اللجنة المتساوية الأعضاء بمجرد رفض الغرفة الثانية للنص .

و عليه فإن دراسة اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر و فرنسا في هذه الجزئية - تفعيل العمل - تنطلق من بداية تحريك اللجنة ، و هذا عبر دراسة دور السلطة التشريعية باعتبارها موطن الخلاف في عملية التحريك ، و أيضا دراسة دور السلطة التنفيذية باعتبارها مساهم في العملية التشريعية.

لهذا تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين الأول منهما يدرس دور السلطة التنفيذية في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ممثلة في الوزير الأول - ذلك أن كلا الدستوريين قد منحاه سلطة التفعيل - ، أما المطلب الثاني فيتناول بالدراسة و التحليل دور السلطة التشريعية في تفعيل هذه الآلية ، و هل تملك السلطة التشريعية دورا حقيقيا في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ أم أن السلطة التنفيذية تحتكر هذا الحق ؟ .

المطلب الاول دور الوزير الأول في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء :

السلطة في القانون الدستوري هي مجموعة الإختصاصات و الصلاحيات الدستورية و القانونية لهيئة ما¹ ، و أما الوزير الأول فإنه مصطلح جديد على الدستور الجزائري حيث أعتد سنة 2008 ، و أول تسمية عرفها هذا المنصب هي رئيس المجلس *président de consiel* أثناء المرحلة الإنتقالية 1962-1963 ، و يرجع أصل التسمية إلى الجمهورية الثالثة الفرنسية بالأخص في قانون ديسمبر 1934 ، الذي أقر هذه التسمية و أكد عليها دستوري الجمهورية الرابعة و الخامسة² .

و يعد الوزير الأول في الجزائر و فرنسا الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة فبعد تعيينه يقوم بإختيار أعضاء حكومته ، و يعمل على تنظيم الطاقم الحكومي³ و يتولى تنسيق بين الوزارات ، و هذا عبر مجموعة صلاحيات مكنه منها الدستور منها صلاحية التعيين في وظائف الدولة و توقيع المراسيم التنفيذية ، هذه الصلاحيات التي لا يمكنه تفويض الوزراء فيها على عكس الوزير الأول المغربي الذي يمكن تفويض سلطاته لوزراءه ، حسب الفصل الرابع و ستين من الدستور المغربي الذي نص صراحة على هذا التفويض⁴ .

و بخصوص العملية التشريعية فإن الوزير الأول يتدخل و بقوة عبر المبادرة بالقوانين و في مختلف مراحل العملية ، أما عن مرحلة تسوية الخلاف عبر آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، فإن دور الوزير الأول في تحريك عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يقتصر في الجزائر على إستدعاء اللجنة للإجتماع - رغم ما يحمله هذا الإجراء من تأثير على عمل اللجنة - ، بينما يتوسع في فرنسا لتشمل سلطة تقدير اللجوء إلى الآلية في حد ذاتها من عدمه ، و هو ما يصطلح عليه بإعلان حالة الإستعجال التي سنتطرق لها لاحقا في دراستنا لآلية الذهاب و الإياب .

¹ معجم القانون ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، مصر ، 1999 .

² أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، ج03 ، ط 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004 ، ص 186 .

³ بوالطين حسين ، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و التعديلات اللاحقة له (مذكرة ماجستير) ، جامعة قسنطينة 01 ، الجزائر ، 2014/2013 ، ص 53 .

⁴ بوهان موسى ، الداستير المغاربية ، دار جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 ، ص 77 .

و تركز دراسة هذه السلطة على نقطتين يتوقع أنهما تحيطان بكافة جوانب هذه السلطة ، النقطة الأولى حول أساس هذه السلطة و دراسة من أين يستمد الوزير الأول سلطته في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ ، و النقطة الثانية الأجل القانوني كحد لهذه السلطة و ذلك لتبيان مدى حرية الوزير الأول في ممارسة سلطته ، و هل تبني المؤسسان الدستوريان الجزائري و الفرنسي أي آجال للحد من تعسف الوزير الأول في سلطته من خلال إفرادة بهذه السلطة ؟ ، و في حالة عدم التبني كيف يضمن المؤسس الدستوري إلتزام الوزير الأول بطلب إجتماع اللجنة في حالة وقوع الخلاف؟ ، و إذا ما نص الدستور على أجل معين أي ضمان تملكه السلطة التشريعية لإلتزام الوزير الأول بالأجل المحدد ؟ ، كل هذه الاسئلة تجيب عليها مختلف النصوص الدستورية في البلدين ، و سيتم ترتيب الإجابة عليها في هذا المطلب .

و إنطلاقا من هذا ستتم دراسة سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ضمن فرعين ، يناقش الأول منهما أساس هذه السلطة ، بينما يخص الفرع الثاني لدراسة الآجال القانونية الممنوحة للوزير الأول كحد من حدود ممارسة هذه السلطة .

الفرع الأول أساس سلطة الوزير الأول في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء :

إن البحث في أي سلطة يستوجب الوقوف بالتحليل و الدراسة عند أساس هذه السلطة التي يستند عليها صاحبها ليتمكن من ممارستها دون عوائق ، فماهو أساس سلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ و لا يعني بالضرورة أن دراسة أساس السلطة هو النظر في مدى شرعيتها - فهي مشروعة بنص دستوري¹ - و إنما يقصد من وراء هذه الدراسة معاينة مدى مطابقتها للمبادئ القانونية الكبرى² ، و إلى جانب النص الدستوري الواضح سيتناول علاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية كأساس لهذه السلطة ، و يرجع هذا لاعتبار هذه العلاقة أحد أهم محددات النظام السياسي في أي بلد ، هذا النظام الذي تترجمه مجموع نصوص مواد الدستور .

¹ المادة 138 من الدستور الجزائري و المادة 45 من الدستور الفرنسي .

² لعل أهمها مبدأ الفصل بين السلطات و مبدأ التخصص الذي يدعو إلى قيام كل سلطة بمهامها .

أولاً- النص الدستوري كأساس لسلطة الوزير الأول في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء :

تضمنت كل من المادتين 138 الفقرة الخامسة من الدستور الجزائري و 45 الفقرة الرابعة من الدستور الفرنسي سلطة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، و قد إتفق كل من الدستوريين على منح الوزير الأول هذه السلطة إلا أنهما إختلفا في تنظيمها، و يظهر هذا الإختلاف جليا في مضمون نصي المادتين ، حيث أن لكل منهما وجهة نظر مختلفة ، و إن كان هذا الإختلاف بسيط إلا أنه ذو أثر مهم و بالغ في العملية التشريعية بصفة عامة و عملية تسوية الخلاف بصفة خاصة .

و بإستقراء نصي المادتين يتضح مايلي :

01 - النص الدستوري الجزائري :

في الدستور الجزائري جاء نص المادة 138 من الدستور و بالضبط في فقرتها الخامسة بالصيغة التالية: " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين"

و قد جاءت المادة بمصطلح " يطلب " و الطلب في اللغة :طَلَبَ يَطْلُبُ ، طَلَبًا و طَلَابًا و طِلَابَةً ، فهو طالب والمفعول مَطْلُوب ، طَلَبَ المجدَ : سعى للحصول عليه ، توخَّاه ، نشده ، طَلَبَ إِلَيْهِ شَيْئًا : رَغِبَ إِلَيْهِ ، سَأَلَهُ¹ .

بناءً على طَلَبِهِ : حَسَبَ رَغْبَتِهِ ، و بالتالي فإن هذا الطلب قابل للرفض و القبول و هذا ما لا يوجد في الواقع العملي ، حيث يستوجب المعنى اللفظي للكلمة تقديم الوزير الأول لطلب الإجتماع للجنة لرئيس اللجنة أو رئيسي الغرفتين، باعتبار اللجنة مكونة من أعضاء يمثلون الغرفتين ، على أن يكون هذا الطلب قابل للرفض أو القبول من قبلهم ، و كان الأجدر بالمؤسس الدستوري إستعمال لفظ إستدعاء اللجنة للاجتماع أو دعوة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع ، أو حتى دعوة رئيسي الغرفتين لتشكيل اللجنة بما أن اللجنة في هذا الوقت غير موجودة على أرض الواقع و لا يوجد من يمثلها .

و هنا تنازل المؤسس الدستوري الجزائري عن صيغة الإلزام التي إحتوتها المادة 120 من الدستور سابقا ، حيث كانت صيغتها كالتالي " تجتمع اللجنة بطلب من الوزير الأول " و هو ما فسره

¹<http://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%B7%D9%84%D8%A8/> ، 07/09/2015 ، 18.58.

أساتذة القانون الدستوري¹ على أنه كان يحمل إلزاما للوزير الأول بالدعوة إلى الإجتماع فور حصول الخلاف .

و لعل المؤسس الدستوري يجد مبررا في إستعماله لكلمة طلب و تجنب إستعمال الأمر و الذي يمكن التعبير عنه بمصطلح إستدعاء ، لعدم وجود علاقة رئاسية بين السلطتين ، حيث أن مصطلح " الطلب " قد تكرر في العديد من النصوص الدستورية التي تنظم علاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية . و بهذه السلطة و القصد هنا سلطة طلب الإجتماع ، فان المؤسس الدستوري منح للوزير الأول إختصاص يمكنه من التدخل المباشر في عمل البرلمان ، و من ثم التأثير في إنتاج التشريع و هذا من خلال رهن إجتماع اللجنة برغبة الوزير الأول².

و يظهر هذا التأثير أثناء ممارسة الوزير الأول لهذه السلطة ، إذ أنه يتجاوز الجانب الشكلي وهو دعوة اللجنة للإجتماع ليملك سلطة تقديرية لنوع الخلاف و أهمية النص³ ، و يخضع تقديره لتوجهات برنامج السلطة التنفيذية ، إذ يمكنه تجاهل الخلاف في ظل عدم وجود بديل لسلطته أو حتى إمكانية إلزامه على إحالة النص للجنة .

و رغم القول أن منح هذه السلطة للوزير الأول يرجع إلى إعتبار الحكومة هي المكلفة بتسيير الشؤون العامة و تنفيذ القوانين ، لذلك هي الأكثر حرصا على صدور القانون أكثر من أي هيئة أخرى ، فإذا حدث ما يعطل صدور القوانين في الوقت المناسب لإختلاف في وجهات النظر بين الغرفتين ، فإن لها الحق في العمل على حل هذا الإشكال بتحريك الآلية اللازمة لذلك⁴ ، و رغم هذا الرأي إلا أن إعطاء هذه السلطة للوزير الأول بصفة حصرية هو إجحاف في حق غرفتي البرلمان اللتين تمثلان السلطة التشريعية و التي يعود إليها الإختصاص الأصيل في صياغة التشريعات .

ثانيا- النص الدستوري الفرنسي :

أما بالنسبة للدستور الفرنسي فقد جاءت المادة 45 الفقرة الرابعة بمصطلح faculté و هي السلطة أو الصلاحية ، هذا السلطة التي يتمكن من خلالها الوزير الأول من إستدعاء اللجنة للعمل بعد قراءتين على

¹ لموسخ محمد و اخرون ، اللجنة المتساوية الاعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 4 ، مخبر الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، د س ن ، ص 406.

² شريط وليد ، السلطة التشريعية في الجزائر (اطروحة دكتوراه) ، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، 2012 ، ص 189 .

³ الغربي ايمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر 01 ، الجزائر ، 2007/2006 ، ص 66.

⁴ ذبيح حاتم ، عملية حل الخلاف التشريعي (مذكرة ماجستير) ، جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2009 ، ص 103 .

مستوى كل غرفة ، أو قراءة واحدة في حالة تقديم حالة الإستعجال كمبرر لإلغاء القراءة الثانية و التوجه للجنة المتساوية الأعضاء مباشرة.

و منه فإن المادة تحدثت عن إمكانية الإجتماع من عدمه ، إذ يمكن للوزير الأول ترك القانون في حالة ذهاب و إياب و عدم إستدعاء اللجنة للإجتماع ، و هو ما يشكل توسعا لسلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة ، حيث يمكنه تجاوز القراءة الثانية وإلغاء العمل بنظام الذهاب و الإياب و ذلك بإستدعاء اللجنة للإجتماع .

و في قراءة أولية للمادة 45 من الدستور الفرنسي ، فإن سلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة سلطة واسعة جدا، إذ أن الدستور الفرنسي قد منح الوزير الأول كامل الصلاحيات لترك الخلاف التشريعي قائما بين الغرفتين .

في مقابل هذه السلطة الواسعة أوجد المؤسس الدستوري الفرنسي حدا للوزير الأول ، إذ أنه لم يحرم السلطة التشريعية من المشاركة في إستدعاء اللجنة ، و بهذا فقد وازن الدستور الفرنسي بين السلطتين و جعل مشاركة السلطة التشريعية حدا من حدود ممارسة الوزير الأول لسلطته .

و نتيجة لتفسير محتوى المادتين إجتمعت معظم آراء الدارسين و الباحثين في القانون الدستوري على أن سلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هي سلطة واسعة خاصة في الجزائر أين يحتكرها لنفسه دون أي منازع ، و في فرنسا و رغم مشاركة السلطة التشريعية في الدعوة للإجتماع إلا أنه يبقى الوزير الأول هو المحرك الأول للعملية ، بموجب تحكمه في حالة الإستعجال المؤدية لإجتماع اللجنة بدون إنتظار القراءة الثانية للمجلسين و كذا محدودية تدخل رئيسي الغرفتين كما تم توضيحه سابقا. هذا ما جاءت به نصوص الدستور إلا أن هذه النصوص لم تأت هباء بل كانت نتيجة لتطور العلاقة بين السلطة التنفيذية و التشريعية و هذا ما يتتم دراسته في النقطة التالية.

ثانيا - علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية كأساس لسلطة الوزير الأول:

لقد تم التوضيح مسبقا سبب التطرق لهذه العلاقة كأساس لسلطة الوزير الأول، و عموما تتميز هذه العلاقة بعدم التوازن لصالح السلطة التنفيذية بقطبيها رئيس الجمهورية لتمتعه بالشرعية الشعبية عبر الإنتخاب المباشر ، و الوزير الأول بصفته منفذ برنامج رئيس الجمهورية من جهة و رئيس لمجموع الهيئات الإدارية المتمثلة في الوزارات بعملها التقني و المتميز بسرعة الأداء مقارنة مع طول الإجراءات التشريعية

و يظهر هذا الإختلال في إمتلاك السلطة التنفيذية لمجموعة من الآليات القوية في مواجهة السلطة التشريعية ، هذه الأخيرة التي تمتلك أيضا دورها آليات لرقابة السلطة التنفيذية لكنها تبقى غير فعالة في العديد من الحالات ، و هذا ما يدفع للقول بأن العلاقة بين السلطتين لها ميزتين هما:

01 - علاقة تحكم و سيطرة لصالح السلطة التنفيذية:

و تتجسد هذه السيطرة في مجموع الآليات الواردة في العديد من النصوص القانونية و الدستورية والتي تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل في أعمال السلطة التشريعية. و يتم هذا التدخل عبر مجموعة وسائل إختلف المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري في تنظيمها ، إلا أنها تبقى في معظمها تهدف إلى تدخل السلطة التنفيذية في عمل البرلمان ، بداية بالمشاركة في وضع جدول الأعمال من خلال ترتيب المسائل التي ستتم مناقشتها خلال الدورة و مروراً بمتابعة سير العملية التشريعية ، وصولاً إلى إمكانية إلغاء العمل التشريعي و إلغاء السلطة التشريعية ككل ، و تبرر السلطة التنفيذية تدخلها بحاجة البرلمان لخبرة الحكومة¹ ، و عليه فإن مجموع آليات تدخل للسلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية تتمثل في :

أ/ المبادرة بالقوانين:

المبادرة هي حق إيداع نص قانون أو قرار بهدف مناقشته و التصويت عليه من قبل البرلمان²، و هو ما تبناه كلا الدستوريين من خلال المادة 136 من الدستور الجزائري و المادة 39 من الدستور الفرنسي ، حيث يشارك الوزير الأول إلى جانب النواب في حق المبادرة بقوانين ، و يعود هذا بالأساس إلى التطور الذي عرفته الدولة ، و دواعي التعامل بين السلطتين التشريعية و التنفيذية بسبب إزدياد مهام الدولة و إرتباط الدولة بالشعب أكثر من إرتباطها بالتاج³ .

ب/ حق التعديل :

¹ بوقفة عبد الله ، القانون الدستوري أساليب ممارسة السلطة ، دار الهدى ، الجزائر ، 2015 ، ص 15 .

² موريس دوفجرية ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى - ترجمة سعد جورج-، ط02 ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 2014 ، ص 114 .

³ Missoum sbih les institutions administratives du Maghreb le gouvernement de l'Algérie du Maroc et de la Tunisie , édition hachette , Paris , p36.

و هو طلب تعديلات على النص القانوني محل المناقشة ، في البداية حاولت الحكومات إحتكار حق المبادرة و التعديلات إلا أن تطور النظريات الليبرالية أدى إلى إقتسام المهمات ، إذ تمتلك الحكومة المبادرة و شاركها في ذلك النواب بينما تحتكر لنفسها بحق المبادرة و التعديل في الموازنة دون مشاركة من النواب¹.

إضافة إلى مشاركة السلطة التشريعية في عملها ، تمتلك السلطة التنفيذية إختصاصات تمكنها من سحب العملية التشريعية من السلطة التشريعية نفسها و الحلول محلها، بل و تتجاوز هذه المشاركة كل هذا لتصل إلى حد إلغاء وجود السلطة التشريعية عن طريق أخطر صلاحية و هي حل البرلمان .

ج / التشريع محل السلطة التشريعية:

و لا يقصد هنا التشريع في مجال خارج إختصاص القانون أي السلطة التنظيمية² ، و إنما يقصد تفويض البرلمان للحكومة بإصدار تشريعات في مجال إختصاص القانون و ذلك لمدة محددة من أجل تنفيذ برنامج الحكومة ، و نظرا لخطورة هذا الإجراء فقد تبناه الدستور الفرنسي وفقا لشروط محددة تتمثل في تحديد الفترة التي تصدر خلالها المراسيم مع ربط المصادقة عليها بشكل صريح و في أجل محدد مسبقا³، و بموجب هذا التفويض فإنه يتم منح السلطة التنفيذية القدرة على ممارسة الوظيفية التشريعية علاوة على الوظيفة التنفيذية⁴ ، هذه القدرة التي تحدها المصادقة البعيدة من طرف البرلمان⁵ .

د / تجاوز السلطة التشريعية من خلال إجراء الاستفتاء:

¹ موريس دوفجريه ، المرجع السابق ، ص 115

² السلطة التنظيمية الممنوحة لرئيس الجمهورية بموجب النص الدستوري و يمارسها باللوائح التنظيمية .

³ المادة 38 من الدستور الفرنسي " يجوز للحكومة ان تطلب الترخيص بأن تتخذ بموجب مراسيم خلال مدة محددة تدابير تدخل عادة في نطاق إختصاص القانون من أجل تطبيق برنامجها و تتخذ المراسيم في مجلس الوزراء بعد إستشارة مجلس الدولة و تكون المراسيم سارية المفعول منذ نشرها ، و لكنها تصبح لاغية إذ لم يعرض مشروع القانون الخاص بإقرارها على البرلمان قبل التاريخ الذي يحدده قانون التفويض ، و لا يجوز التصديق عليها إلا بشكل صريح .

بعد إنتهاء المدة المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز تعديل المراسيم مجددا إلا بمقتضى قانون في المواضيع التي تدخل ضمن نطاق إختصاص القانون "

⁴ رافع خضر صلاح شوهر ، الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية ، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية ، العدد الأول ، السنة الخامسة ، د د ن ، د س ن ، د ب ن ، ص 105

⁵ مروان محمد محروس ، تفويض الإختصاص التشريعي (مذكرة ماجستير) ، جامعة بغداد ، العراق ، 2000 ، ص 328 .

رئيس الجمهورية باعتباره أحد قطبي السلطة التنفيذية، يمكنه اللجوء إلى الإستفتاء مباشرة و ذلك بإستشارة الشعب مباشرة باعتباره صاحب السيادة الأصيل¹، و الإستفتاء هو الإحتكام إلى الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية²، و يمكن أن يكون الإستفتاء في أهم تشريع في الدولة الذي هو الدستور أو في تشريعات عادية، و اللجوء مباشرة للشعب يبرره تمتع رئيس الجمهورية بالشرعية الشعبية لإعتبار أنه منتخب من طرف الشعب مباشرة .

هـ/ حل البرلمان :

حل البرلمان هو الفعل القانوني الذي يضع نهاية لولاية مجلس تشريعي قبل أن تنتهي هذه الولاية بشكل عادي³، و قد إستقرت هذه السلطة في يد الملك في بريطانيا ثم إنتقلت لرئيس الوزراء⁴ و تم نقلها إلى الأنظمة الجمهورية و منحت لرئيس الجمهورية، حيث تعتبر سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان بالضبط الغرفة المنتخبة منه السلاح المضاد للمسؤولية الوزارية المقرر أمام المجلس التشريعي، و هو من أخطر الأسلحة التي يمكن للحكومة أن تستعمله في مواجهة البرلمان، و تتعدد دوافع إستعماله فهو قد يكون وسيلة لتحكيم الأمة في نزاع بين المجلس و الوزارة أو طريقة لرئيس الجمهورية للدفاع عن حقوقه⁵، و نظرا لخطورة هذه الوسيلة تم إسناد هذه السلطة في الجزائر و فرنسا لرئيس الجمهورية حصرا دون الوزير الأول، إذ يمكنه إلغاء وجود السلطة التشريعية بالضبط الغرفة

¹ المادة 11 من الدستور الفرنسي " يجوز لرئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الحكومة خلال جلسات البرلمان أو بناء على اقتراح مشترك من المجلسين ينشر في الجريدة الرسمية أن يعرض على الاستفتاء أي مشروع قانون يتضمن تنظيم السلطات العامة أو الإصلاحات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية أو الإجتماعية أو البيئية للأمة و بالمرافق العامة التي تساهم في ذلك أو يهدف على الترخيص بالتصديق على معاهدة دون أن تتعارض مع الدستور قد ترتب آثارا على سير المؤسسات .
و إذا تم تنظيم الإستفتاء بناء على اقتراح من الحكومة تعرض هذه الأخيرة بيانا أمام كل مجلس يكون متبوعا بمناقشة .

و إذا أسفر الإستفتاء على إقرار مشروع أو إقتراح قانون، يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون خلال الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتائج الإستفتاء "

² لعشب محفوظ، التجربة الدستورية الجزائرية، دار هومة، الجزائر، 2002، ص 61.

³ الكيالي عبد الوهاب، الموسوعة السياسية، ج 02، المؤسسة العربية للدراسات و النشر، لبنان، 1993، ص 570.

⁴ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، لبنان، 1995، ص 75.

⁵ شبل بدر الدين و آخرون، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدأ الشرعية الدستورية و الممارسة، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، د س ن، ص 286 .

المنتخبة كليا ، كما وضعت الدساتير حدود لممارسته تتمثل في استشارة رئيسي الغرفتين¹ قبل إجراء الحل رغم أنها تبقى مجرد استشارة ، كما أنه لا يمكن إعادة حل البرلمان خلال سنة منذ تاريخ انتخابه ، على أن لا يتم إجراء الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية ، حيث تعتبر هذه الإجراءات كحد لضمان عدم تعسف السلطة التنفيذية في حل البرلمان .

و في التاريخ البرلماني الفرنسي تم اللجوء إلى حل البرلمان خمس مرات سنة 1968/1962 و 1997/1988/1981/2 ، بينما في الجزائر لم يتم اللجوء إلى آلية حل المجلس الشعبي الوطني منذ تأسيسه ، إلا مرة واحدة و وحيدة بعد إنتخابات جوان 1991.

02- علاقة ضعف في آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية :

إلى جانب ميزة سيطرة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، تتميز العلاقة بين السلطتين بميزة أخرى مقابلة لها هي ضعف آليات الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية في مواجهة الحكومة وحدها، إذ لا مسؤولية للرئيس في الجزائر و فرنسا³ ، حيث نجد في مقابل مجموع الآليات التي تمتلكها السلطة التنفيذية و التي بموجبها تتدخل في عمل السلطة التشريعية في أحد أهم اختصاصها و هو التشريع ، تمتلك السلطة التشريعية إختصاصا رقابيا على عمل الحكومة عبر مختلف وسائل الرقابة ، و يمكن تقسيم هذه الأخيرة إلى قسمين ، القسم الأول وسائل لا تثير مسؤولية الحكومة و هي وسائل يقوم بها البرلمان من أجل تتبع عمل الحكومة من خلال طلب المعلومات و الحقائق ، و القسم الثاني وسائل يحرك بموجبها أعضاء البرلمان مسؤولية الحكومة و يمكن أن ينتج عنها رحيل الطاقم الحكومي .

إن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة مظهر من مظاهر الفصل المرن بين السلطات، و من ثم فهي من سمات النظامين البرلماني و شبه الرئاسي من دون الرئاسي ، و الغرض منها تمكين أعضاء

¹ المادتين 12 من الدستور الفرنسي و 147 الدستور الجزائري .

² عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية -دراسة مقارنة - ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، د س ن ، ص 146.

³ عصام سليمان ، نفسه ، ص 167.

البرلمان الذين قامو بوضع التشريع متابعة تطبيقه¹ ، غير أن هذا لا ينفي كون مظاهر التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية هي مظهر عام لا يخص نظام حكم معين² .

أ / وسائل رقابة لا تثير مسؤولية الحكومة – وسائل لجمع المعلومات و الحقائق :-

تتنوع هذه الوسائل بين وسائل دائمة الإستعمال خلال الدورة و هي آلية السؤال بنوعيه الكتابي والشفهي ، و وسائل سنوية كعرض برنامج الحكومة و أيضا بيان السياسة العامة ، و رغم ما تشكله هذه الوسائل من رقابة مستمرة على أعمال الحكومة ، إلا أنها تبقى غير ذات أثر ذلك أن الحكومة يمكنها تجاهل الإجابة عن السؤال أو حتى الإجابة دون تحريك أي مسؤولية ، إلى جانب إمكانية إنشاء البرلمان للجان التحقيق .

- السؤال البرلماني :

تعد الأسئلة وسيلة إعلامية و رقابية للنواب حول تصرفات الحكومة ، حيث يطلب النائب من الوزير تقديم توضيحات حول قضية ضمن القطاع الذي يتولاه و هي إما أسئلة كتابية او شفوية³ ، و هي أيضا على حد تعريف الفقيه بيردو ذلك التصرف الذي بموجبه يطلب النائب من وزير توضيحات حول نقطة معينة⁴ ، و يعتبر السؤال البرلماني من أشهر وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة و أكثرها إستعمالا ، حيث يتم توجيه الأسئلة لعضو أو أكثر في الحكومة من قبل أعضاء الغرفتين و يكون هذا إما بمناسبة عرض مشروع قانون أو خلال سير أشغال الدورة ، و ينقسم السؤال البرلماني إلى نوعين ، سؤال شفوي يطرحه عضو البرلمان على الوزير خلال الجلسة مباشرة و سؤال كتابي يقدمه العضو إلى أمانة مكتب الغرفة التي ينتمي إليها ، و التي تحيله بدورها إلى الحكومة ليقدم الوزير إجابته عليه في جلسة من جلسات البرلمان، ونظرا لأثر السؤال في رقابة البرلمان على عمل الحكومة فإن الدستور الفرنسي خصص

¹ بلحاج صالح ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، د س ن ، ص 282/281 .

² حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (اطروحة دكتوراه) ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2006 ، ص 03 .

³ ناجي عبد النور ، مدخل الى علم السياسة ، دار العلم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 81

⁴ شبل بدر الدين و اخرون ، المرجع السابق ، ص 282.

جلسة في الأسبوع للرد على أسئلة النواب حسب الأولوية¹ ، و هو ما نقله الدستور الجزائري بتخصيص جلسة في الشهر لهذا الغرض² ، لكن ربط الإجابة برغبة الحكومة ينقص من قيمة السؤال .
و الجدير بالذكر أن دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية الصادر سنة 1958 لم يتضمن أي إشارة الى الأسئلة المكتوبة ، لكن العرف الدستوري هو الذي أجاز هذا الإجراء ، و في هذا الخصوص يمكن للوزراء أن يبلغوا الجمعية الوطنية أن المصلحة العامة لا تسمح لهم بالإجابة عن الأسئلة ، و لهم أيضا أن يطلبو مهلة إضافية لإعداد الرد المناسب³ .

- الإستجواب :

و هو الإجراء الذي يمكن النواب من مطالبة الحكومة بتوضيح و شرح أسباب تصرفها في قضية من قضايا الساعة ، و يميز عن السؤال بأنه يفتح باب المناقشة في الموضوع فهو أكثر قوة منه لأنه يتضمن سؤال مصحوبا بآتهام ، في إطار تطبيق الحكومة لبرنامجها الذي وافق عليه البرلمان و الذي يعد عقدا أساسيا بين الحكومة و البرلمان⁴ ، و نجد في المشرع الفرنسي أنه يمكن أن ينتج عن الإستجواب طرح الثقة بالحكومة و هذه الطريقة موروثة من الجمهوريتين الثالثة و الرابعة ، و حصل الأمر فعلا سنة 1979 أين طرح النواب مسائلة حجب الثقة على هذا الأساس غير أنه لم يتم التصويت لصالح الحجب⁵.

وقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري آلية الإستجواب كآلية رقابة على أعمال الحكومة⁶ .
كما ذكرنا سابقا فإن كلا هاتين الآليتين لا تحرك مسؤولية الحكومة خاصة آلية السؤال حيث يمكن للوزير عدم الإجابة عن السؤال.

¹ المادة 48 من الدستور الفرنسي ".....تخصص جلسة واحدة في الأسبوع على الأقل بما في ذلك أثناء إنعقاد الدورات

غير العادية المنصوص عليها في المادة 29 لأسئلة أعضاء البرلمان و أجوبة الحكومة عليها حسب الأولوية ."

² المادة 152 من الدستور الجزائري " يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة ويكون الجواب على السؤال الكتابي كتابيا في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

بالنسبة للأسئلة الشفوية يجب أن لا يتعدى أجل الجواب ثلاثون (30) يوما

يعقد كل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بالتداول جلسة أسبوعية تخصص لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية للنواب و أعضاء مجلس الأمة "

³ صلاح الدين فوزي ، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1994 ، ص 40.

⁴ شبل بدر الدين و آخرون ، المرجع السابق ، ص 281 .

⁵ عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص 176 .

⁶ المادة 151 من الدستور الجزائري " يمكن أعضاء البرلمان إستجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة ، ويكون الجواب في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما "

- لجان التحقيق البرلمانية :

و يقصد بإجراء التحقيق أن يتوصل البرلمان بنفسه إلى ما يريد معرفته من حقائق¹ ، و يعتمد على مهامه الدستورية في تمثيل الشعب كأساس ممارسة هذه الصلاحية² ، و هو أيضا عملية من عمليات تفصي الحقائق عن موضوع معين يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية ، تمارسه لجنة مؤقتة مشكلة من عدد معين من أعضاء السلطة التشريعية للكشف عن مخالفات أو تجاوزات أو تقصير شاب أعمال السلطة التنفيذية³ ، و تلجأ السلطة التشريعية لمثل هكذا إجراء في حال لم تقتنع بالبيانات و التوضيحات التي تقدمها الحكومة بشأن مسألة ما⁴.

و من المفترض أن عمل لجنة التحقيق يتم دونما تدخل من السلطة التنفيذية سوى تقديم كافة المساعدات و الوسائل لتسهيل مهمة التحقيق ، و بغرض الضغط أكثر على السلطة التنفيذية فإن نتائج التحقيق يجب أن تكون قابلة للنشر فيما عدا لو قرر المجلس الذي أنشئ اللجنة عدم النشر⁵ ، و نظرا لخطورة هذه الآلية إستغنى المشرع الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016 عن تسمية لجنة تحقيق و إستبدالها ب " بعثة إستعلامية"⁶ إذ أن مهمة البعثة تتوقف عن إستعلام و إستيضاح الحقائق فقط دونما تأثير لاحق .

ب / وسائل تثير مسؤولية الحكومة :

يمكن للبرلمان تحريك مسؤولية الحكومة و جعل أثر لوسائل الرقابة و ذلك من خلال رفض المصادقة على برنامج الحكومة ، الأمر الذي يؤدي بالحكومة إلى الإستقالة لكن في الجزائر في حالة

¹ سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية و في الفكر السياسي الإسلامي ، ط 6 ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1996 ، ص 479.

² Nicolas lagasse et Xavier Baeselen ، Le droit d'enquête parlementaire ، Etablissement Emiile Bryantsa .Bruxelles,1998, p5-6

³ بولحية ابراهيم ، علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية في ظل دستور 1996 (مداخلة ضمن وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان الجزائر 24/23 اكتوبر 2000) ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2000 ، ص 79.

⁴ بولحية ابراهيم ، نفسه ، ص 69 .

⁵ المادة 144-2 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " التقرير الذي اعتمده لجنة التحقيق يقدم لرئيس الجمعية الوطنية ، و يودع للنشر في الجريدة الرسمية ، ما لم تقرر الجمعية الوطنية بوصفها اللجنة السرية في الظروف المنصوص عليها في المادة 51 من التقرير هو طبع ووزع. ويمكن أن يؤدي إلى مناقشة بدون تصويت في جلسة علنية "

⁶ المادة 134 الدستور الجزائري "يمكن كل لجنة دائمة من لجان الغرفتين تشكيل بعثة إستعلام مؤقتة حول موضوع محدد أو وضع معين

يحدد النظام الداخلي لكل غرفة من الغرفتين الأحكام التي تخضع لها البعثة الإعلامية "

رفض البرنامج مرة ثانية يحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا بموجب أحكام المادة 96 من الدستور ، مما يجعل من الرفض الثاني لبرنامج الحكومة أمرا مستبعدا ، كما يمكن للمجلس الشعبي الوطني رفض التصويت على طلب الثقة الذي يقدمه الوزير الأول ، و لكن هذا الرفض قد يؤدي برئيس الجمهورية إلى تفعيل سلطة الحل قبل التصويت على الثقة.

- رفض برنامج الحكومة :

يعد مخطط الحكومة الذي يصمم من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وعاء السياسة العامة و الإستراتيجية الشاملة للنشاط الحكومي في كافة مجالاته و نشاطاته المختلفة¹ ، و هو أيضا ميثاق أو إتفاق رسمي بين الحكومة و البرلمان يتم على أساسه و في نطاق أداء و عمل الحكومة² ، فهو إذن مخطط العمل الذي تقدمه الحكومة فور تسلمها لمهامها و يمثل خطتها المستقبلية في كافة القطاعات ، و تهدف من خلال تقديمه إلى الحصول على الموافقة و المساندة الشعبية من خلال ممثلي الشعب على مستوى الغرفتين ، غير أن ما جاء به الدستور الجزائري هو أن مخطط عمل الحكومة يعتبر تطبيقا لبرنامج رئيس الجمهورية ، و يعرض إجباريا على المجلس الشعبي الوطني³ الذي يمكن أن يتبعه بمناقشة تصدر عنها لائحة ، في حين يمثل بيان السياسة العامة ملخص لعمل الحكومة خلال السنة المالية بتحديد نسب إنجاز ما تم تقديمه في برنامج الحكومة .

و مما لا شك فيه أن بيان السياسة العامة يزود أعضاء البرلمان بالمعلومات و الحقائق حول واقع أداء الحكومة و عمل الإدارات التابعة لها ، الأمر الذي يشكل معيار رقابي برلماني يسهل عملية الرقابة و المطابقة ما تم تقديمه في البرنامج و تحريك المسؤولية أو الإقتناع و الرضا عن الأداء⁴ .

- المصادقة على طلب التصويت بالثقة أو ملتمس الرقابة :

و هو من إختصاص الوزير الأول حيث يطلب هذه الأخير من البرلمان منحه الثقة سواء لبرنامج عمله أو بيان السياسة العامة الذي قدمه¹ ، و في حالة عدم حصوله على التصويت بالثقة فإن الوزير الأول يقدم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية² .

¹ بوالطين حسين ، المرجع السابق ، 84.

² خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007 ، ص 104 .

³ المادة 94 من الدستور الجزائري " يقدم الوزير الاول مخطط عمل الحكومة الى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة"

⁴ عوابدي عمار ، مكانة آليات الاسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13 ، مجلس الامة ، الجزائر ، 2006 ، ص 125 .

في حين أنه يمكن لأعضاء البرلمان تقديم ملتمس رقابة ، هذا الأخير الذي يخضع بدوره لمجموعة من الشروط ، أهمها نصاب معين من الاعضاء لقبوله و كذا حصوله بعد التقديم على نسبة تصويت محددة³ و هذا أثناء عرض الوزير الأول لبرنامج أو تقديم بيان السياسة العامة ، الأمر الذي يجعل من تقديم ملتمس الرقابة أمرا بعيدا على التحقق ، و لكن في حالة حصول هذا الملمس على مصادقة البرلمان فإن الوزير الأول يقدم إستقالته⁴ .

و قد جاء تعقيد الإجراءات المتعلقة بحجب الثقة عن الحكومة بهدف تقوية الإستقرار الحكومي⁵ ، و رغم أن هذه الوسائل تشكل رقابة ظاهريا هي رقابة حقيقية و فعالة ، إلا أن ارتباطها دائما برغبة الحكومة و طلبها يجعل منها آليات غير فعالة ، مما يؤكد الإختلال في توازن العلاقة بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية ، الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة في مركز أعلى من السلطة التشريعية. و عليه يمكن القول أن أساس سلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء هو النص الدستوري الصريح ، إضافة إلى علاقة السلطتين التنفيذية بالتشريعية هذه العلاقة التي تمنح السلطة التنفيذية تفوقا ، و بالتالي يمكن لممثلها الوزير الأول التدخل في العملية التشريعية بمختلف مراحلها حتى و إن ثار خلاف بين الغرفتين .

الفرع الثاني الأجل القانوني كحد لسلطة الوزير الأول في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء :

الأجل القانوني هو المدة التي يمنحها القانون لإستيفاء إجراء معين، و غالبا ما يلحق الأجل بجزاء في حالة عدم الإلتزام به، و هذا لضمان إحترامه.

¹ شبل بدر الدين و اخرون ، المرجع السابق ، ص 04.

² المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 2016 الفقرة الخامسة "..... للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة....."

³ لهذا يرتبط ملتمس الرقابة بعدة شروط حددتها المواد 154/153 من الدستور الجزائري و المادة 49 من الدستور الفرنسي

⁴ المادة 155 من الدستور الجزائري لسنة 2016 " إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول إستقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية "

المادة 50 من الدستور الفرنسي " إذا أقرت الجمعية الوطنية إقتراح سحب الثقة أو رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة وجب على الوزير الأول تقديم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية "

⁵ عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص 176

كما ذكر سابقا فإن سلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء سلطة واسعة في كلا الدستورين ، في الدستور الجزائري حيث يحتكرها لنفسه دون منازع ، و في نظيره الفرنسي حيث يتحكم في إمكانية الإجتماع من عدمه ، في ظل هذه السلطة الواسعة دعا العديد من الباحثين إلى وضع أجل محدد للوزير الأول ، حيث ترتبط ممارسة هذه السلطة بأجل معين يوجب عند تجاوزه جزاء يعطيه بعضا من الإلزام .

في الجزائر و في الدستور السابق لم يحدد المؤسس الدستوري أي أجل للوزير الأول لممارسة سلطته في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل صريح ، و تم تدارك هذا الأمر بموجب التعديل الدستوري الأخير ، في فرنسا أيضا يخلو النص الدستوري من أي أجل يحد من سلطة الوزير الأول بشكل صريح .

و في هذا الفرع ستنم دراسة الآجال القانونية ، حيق يتناول قسمه الأول الأجل القانوني في الحالات العادية أي أثناء مناقشة نص قانوني عادي لا تحكمه أي قواعد خاصة ، و هل أوجد المؤسس الدستوري الجزائري و الفرنسي أي أجل للوزير الأول من أجل تفعيل سلطته بطلب إجتماع اللجنة أثناء مرور نص قانون عادي ؟ أم أن الوزير يبقى مخييرا في طلب اللجنة متى أراد ؟ ، و أما في القسم الثاني من الفرع نناقش الأجل القانوني في الحالات الخاصة التي تستوجب إجراءات مميزة عن تلك المتبعة لإصدار تشريع عادي، و المتمثلة في قانون المالية كحالة معتمدة لدى المؤسسين الدستوريين الجزائري و الفرنسي ، و قانون الضمان الإجتماعي كحالة خاصة بالمؤسس الدستوري الفرنسي ، و نظرا لطبيعة هذه القوانين الخاصة و إرتباطها بمجالات حساسة و مؤثرة في الدولة تم وضع إجراءات خاصة بها للمناقشة و التصويت و الدراسة ، فهل تم تمديد العمل بخصوصية الإجراءات لتشمل أيضا خصوصية في إجراءات إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل تسوية الخلاف في أحكامها ؟ باعتبار أن الخلاف جزء من العملية التشريعية ككل ، أم أن المشرع في كلا البلدين تجاهل خصوصية هذه القوانين و ترك سلطة الوزير الاول مطلقة دون ربطها بأي أجل يذكر؟

أولا - الأجل القانوني في الحالات العادية:

كما ذكر سابقا يخلو نص المادة 45 من الدستور الفرنسي من أي أجل قانوني يحد من سلطة الوزير الأول ، و هو الأمر الذي نقله المؤسس الدستوري الجزائري وضمنه في نص المادة 120 من الدستور السابق ، غير أنه عاد و تدارك الأمر في التعديل الدستوري حيث تم النص على وضع أجل الوزير الأول تمثل في خمسة عشر يوما¹.

و عليه ستركز الدراسة على الحالة الجزائرية مع الإشارة إلى الوضع في الدستور الفرنسي ، ذلك أن هذا الأخير يعطي بديلا عن الوزير الأول في أعمال اللجنة و تمثل في رئيسي الغرفتين ، أي في حالة رفض أو تجاهل الوزير الأول لطلب إجتماع اللجنة يمكن لرئيسي الغرفتين دعوة اللجنة للإجتماع .

01- الأجل في النصوص الدستورية :

بدراسة الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور الجزائري يتضح أن المؤسس الدستوري أعطى أجل 15 يوم للوزير الأول لطلب إجتماع اللجنة ، و ترك الأمر معلقا دون جزاء مترتب عن مخالفة النص².

رغم أنها تعد محاولة تحسب للمؤسس الدستوري و تشكل بعضا من الإلزام للوزير الأول بإحترام محتوى النص الدستوري ، إلا أنها تبقى ناقصة فكان الأجدر أن يتم وضع آلية لجعل هذا الأجل ملزما و ذلك إما :

- جعل اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بقوة القانون بعد إنقضاء الأجل، و هذا من خلال تشكيل اللجنة مباشرة من طرف رئيسي الغرفتين بعد استنفاد الأجل ، وفي هذه الحالة على المؤسس الدستوري أن يؤجل حساب الآجال الممنوحة للجنة من أجل الفصل في النص ، و يبدأ حساب آجال الفصل في النص منذ تاريخ طلب الرئيسين للإجتماع .

- جعل رئيسي الغرفتين يملكان سلطة تحريك عمل اللجنة في حالة تجاهل الوزير الأول للأجل القانوني ، و هنا تكون سلطة الرئيسين موازية لسلطة الوزير الأول و هذا ما سيتم تناوله لاحقا.

¹ المادة 138 من الدستور الجزائري بصيغتها الجديدة .

² الفقرة الخامسة من المادة 138 الدستور الجزائري "يطلب الوزير الأول إجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.....".

و قد جاء هذا التعديل - أجل 15 يوما - بناء على مطالب كثيرة بضرورة تحديد مدة للوزير الأول للقيام بإجراء الإستدعاء ، و هذا بعد تعسف الوزير الأول في ممارسة هذه السلطة و حالات التعطل التي عرفتھا عملية إصدار العديد من القوانين منها قانون الأساسي للقضاء و كذا قانون الإشهار المجد لغاية كتابة هذه الأسطر .

02- الأجل في النصوص القانونية :

بالنسبة للمشرع الفرنسي لم يأتي على ذكر الآجال القانونية، و إنما أخذ بعين الإعتبار عدد القراءات ، أما في الجزائر فإن المادة 88 من القانون العضوي 16-12 المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و علاقتهما مع الحكومة ، تحدثت المادة عن أجل 15 يوم¹ . و لكن هذا الأجل يبدأ حسابه بعد تبليغ طلب الوزير الأول لرئيسي الغرفتين ، و عليه فإن هذا الأجل لا يمكن إعتباره حدا لسلطة الوزير الأول ، إذ أنه لا يمس ممارسة السلطة من عدمها بل يتعلق بما بعد الممارسة ، أي بعد تقديم الطلب و لا يتعلق بصدور الطلب من صاحب السلطة الأصيل و هو الوزير الأول ، و في حالة صدور الطلب و لم يتم الإجتماع خلال الأجل فإن على الوزير الأول يطلب الإجتماع من جديد .

ثانيا- الأجل القانوني في الحالات الخاصة :

رغم أن النصوص الدستورية لم تضع أجلا محددًا و واضحا - على الأقل الأمر بالنسبة للمؤسس الدستوري الفرنسي - ، إلا أنها و في تنظيمها لبعض القوانين ذات الطبيعة الخاصة أشارت إلى مدة قانونية للبرلمان من أجل المصادقة على هذه القوانين ، و هذه المدة إجمالية تشمل العملية التشريعية الكاملة للنص منذ الإيداع و المناقشة و المصادقة على نص القانون بما فيها فترة تسوية الخلاف ، و تتمثل هذه القوانين في القانون المتضمن الميزانية السنوية للدولة كحالة مشتركة بين الدستورين الفرنسي و الجزائري أو ما يطلق عليه المشرع الفرنسي قانون الموازنة ، و قانون تمويل الضمان الإجتماعي كحالة خاصة بالمؤسس الدستوري الفرنسي .

¹ المادة 88 من القانون العضوي 16/12 " ...تجتمع اللجنة المتساوية الاعضاء في اجل اقصاه خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالاحكام محل الخلاف"

01- قانون الميزانية / الموازنة حالة متفق عليها بين الدستوريين الجزائري و الفرنسي :

و قد ذكر الدستور الفرنسي قانون الموازنة في المادة 34 في فقرتها الرابعة على أنه القانون الذي يحدد موارد الدولة و أعباءها وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي¹ ، و صدر هذا الأخير في شكل التعليم رقم 59-02 المؤرخة في 02 جانفي 1959 والمعدلة بالقانون العضوي المتضمن قانون المالية لسنة 2001² ، حيث ذكرت المادة الأولى منه أن قانون المالية هو القانون الهادف إلى التوازن بين نفقات و مصاريف الدولة .

و فيما منحت المادة 39 من الدستور الفرنسي الأحقية لمناقشة القانون لكلا الغرفتين بتساو ، إذ يمكن للحكومة إيداع مشروع القانون لدى مكتب أحد المجلسين سواء الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ ، يوجد إستثناء لهذه القاعدة العامة يتمثل في أحكام قانون المالية أو ما يسميه المؤسس الدستوري الفرنسي بقانون الموازنة حيث أعطي الحق للجمعية الوطنية بمناقشة قانون الموازنة أولا³ .

إضافة إلى هذه الأحكام الخاصة منحت المادة 47 من الدستور الفرنسي مدة أربعين يوما للجمعية الوطنية للقراءة الأولى ، و إن لم تصادق على النص بعد انقضاء المدة يحال النص على مجلس الشيوخ من قبل الحكومة ، و يفصل مجلس الشيوخ خلال 15 يوما ، و بإحتساب المدة يحال النص على المجلسين مدة 55 يوما للفصل في مشروع قانون الموازنة من أصل 70 يوما تمنح لها للمصادقة على النص و إلا صدر القانون ضمن مرسوم قيد التنفيذ حسب أحكام نفس المادة⁴ .

بالتالي فإنه يجب على الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ في حالة حدوث خلاف حول قانون الموازنة الفصل فيه خلال 15 يوما فقط ، بما فيها استعمال كافة الآليات المنصوص عليها في المادة 45 من ذهاب و إياب و اللجنة المتساوية الأعضاء و الكلمة الأخيرة ، هذه الآليات جميعها يتحكم في سيرها

¹ المادة 34 من الدستور الفرنسي "

تحد قوانين الموازنة موارد الدولة و اعباءها وفق الشروط و في ظل التحفظات التي يقرها قانون اساسي

² LOI ORGANIQUE N° 2001-692 DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES .

³ المادة 39 من الدستور الفرنسي "

و تناقش مشاريع القوانين بمجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدولة بشأنها و تودع في مكتب احد المجلسين "

⁴ المادة 47 من الدستور الفرنسي " و إذا لم يصدر إشعار من البرلمان خلال سبعين يوما يجوز وضع أحكام المشروع قيد التنفيذ عن طريق مرسوم "

الوزير الأول ، إذ لا يمكن لرئيسي المجلسين الدعوة لإجتماع اللجنة و ذلك لكون قوانين الموازنة تكون في أغلب الحالات مشاريع قوانين حكومية .

و هذا الأجل القصير يمكن أن يكون في صالح المجلسين ، إذ يمنع الوزير الأول من التقاعس في إستعمال سلطة الإستدعاء للإجتماع ، و يمكن أن يكون أيضا سببا في تجاهل طلب الإجتماع و إنتظار إنقضاء المدة ، لإصداره وفقا للأحكام المقترحة في مشروع القانون الأول و المعد من قبل الحكومة .

و قد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري التجربة الفرنسية من حيث تحديد المدة الإجمالية لمناقشة قانون الميزانية ، و منح أيضا مدة للغرفتين للفصل في قانون المالية و هي 75 يوما بموجب المادة 138 في فقرتها التاسعة ، و قد فصل المشرع هذه المدة في المادة 44 من القانون العضوي 12/16 ، حيث تم منح سبعة و أربعون 47 يوما للمجلس الشعبي الوطني من أجل المصادقة على القانون ، و عشرون يوما لمجلس الأمة من أجل المناقشة و التصويت ، و في الفقرة الرابعة من المادة تحدث المشرع عن تخصيص مدة 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء للفصل في الخلاف¹.

و بهذا الخصوص يمكن إيداء الملاحظة التالية :

حيث أن تخصيص المدة المتبقية من الأجل القانوني من أجل اللجنة المتساوية الأعضاء وحدها ينفي وجود الآلية الثانية و هي الكلمة الأخيرة نفيا مطلقا ، و ربما كان قصد المشرع الجزائري هو إستبعاد الكلمة الأخيرة في حالة الخلاف حول أحكام قانون المالية كحالة خاصة ، و لكن هذا لا نجد له أصلا دستوريا و هنا تطرح إشكالية مدى دستورية نص الفقرة الرابعة من المادة 44 من القانون العضوي 12/16 .

02- قوانين تمويل الضمان الاجتماعي حالة خاصة بالمشرع الفرنسي :

يدخل قانون تمويل الضمان الاجتماعي ضمن نظرية الحماية الإجتماعية التي إعتمدها المشرع الفرنسي ، هذه الحماية التي تشمل كل التدابير الاحترازية لحماية المواطنين الفرنسيين أو المقيمين و العاملين على مستوى التراب الفرنسي من كافة الأخطار² ، وقد عرفت المنظومة القانونية للضمان

¹ المادة 44 الفقرة الرابعة من القانون العضوي 12/16 "في حالة الخلاف بين الغرفتين يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (08) أيام للبت في شأنه "

² Comité éditorial pédagogique de l'UVMaF, La sécurité Sociale , Université Médicale Virtuelle Francophone , France , 2011/2012 , p 01.

الإجتماعي تطورات عبر التاريخ البرلماني الفرنسي أهمها القانون الصادر في 30 افريل 1930 أين أوجد المشرع الفرنسي إجبارية الضمان الإجتماعي .

و عليه فإن هذا القانون هو حالة خاصة بالمشرع الفرنسي ، إذ لا يوجد له أثر في المنظومة القانونية الجزائرية و ليس بهذه الأهمية إذ يتم التشريع به بقوانين عادية ، و قد جاءت المادة 34 من الدستور الفرنسي في فقرتها الخامسة بما يمكن إعتبره تعريفا لقوانين تمويل الضمان الإجتماعي ، إذ تحدد هذه القوانين الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته المسطرة بالنظر إلى إيراداته المتوقعة ، و أحال أحكام تنظيمه إلى قانون أساسي .

تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد منح مدة خمسين يوما لمناقشة و المصادقة على هذا القانون بموجب أحكام المادة 47 مكرر 01 من الدستور الفرنسي¹ ، مقسمة إلى عشرون يوما للجمعية الوطنية الفرنسية و خمسة عشر يوما لمجلس الشيوخ من أجل المصادقة ، في حين منحت مدة 15 يوما من أجل الفصل في حالة الخلاف بين الغرفتين باستخدام كافة وسائل التسوية .

إن وضع أجل محدد للوزير الأول من قبل المؤسس الدستوري الجزائري شكل قفزة نوعية تحسب له ، لكن بقاء الأجل معلقا دون وجود إلزام سوى قوة النص الدستوري ، يقلل من قيمة إضافة هذا الأجل ، و تجدر الإشارة أن النصوص المنظمة لصدور القوانين ذات الطبيعة الخاصة قد حددت آجال لعملية التسوية بشكل عام بما فيها إجراء إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للإجتماع ، هذه الآجال و رغم أنها في صالح السلطة التشريعية حيث تلزم الوزير الأول بالقيام بإجراء الإستدعاء ، إلا أن النصوص الدستورية تمنح السلطة التنفيذية إمكانية تجاوز الخلاف و إصدار القوانين في شكل أوامر أو مراسيم بنفس محتوى المشروع المقدم أمام الغرفتين ، و بالتالي تجاوز رأي البرلمان و عدم احتساب إعتراض الأعضاء على الأحكام الواردة فيه .

و عليه يمكن القول أن سلطة تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر تبقى أوسع من سلطة الوزير الأول في فرنسا ، لأن هذا الأخير لا ينفرد بهذه السلطة و إنما تشاركه السلطة التشريعية كما سيتم توضيحه لاحقا ، بينما في الجزائر و رغم أن النص الدستوري المعدل قد وضع أجل 15 يوم للوزير الأول من أجل طلب إجتماع اللجنة إلا أن هذا الأجل يبقى غير ذا أثر ، و هذا لإنعدام الجزاء

¹ المادة 47 من الدستور الفرنسي "إذا لم تصدر الجمعية الوطنية قرارها في قراءة أولى خلال أربعين يوما من إيداع المشروع تبلغ الحكومة مجلس الشيوخ الذي يجب عليه أن يبت فيه خلال خمسة عشر يوما و تتبع بعد ذلك الشروط المنصوص عليها في المادة 45"

المرتتب عن إهمال الوزير الأول للطلب أو حتى رفضه تقديمه لرئيسي الغرفتين ، كما أن القوانين الخاصة المحددة بأجل معين لا تضع الوزير الأول في موضع إلزام بإحترام الأجل و ذلك لإمكانية تجاوز عملية الخلاف ، و هذا بإنتظار إنتهاء الأجل و إصدار القانون في أمر أو مرسوم قيد التنفيذ ، كما يمكن للوزير الأول ترك إصدار طلب الاجتماع إلى قرب نهاية الأجل القانونية ، مما يضع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل قصير جدا لا يمكنها الاتفاق على أحكام لتسوية الخلاف ، و بالتالي فشلها في أداء مهامها و ما يترتب عنه من نتائج سيتم توضيحها في الدراسة .

المطلب الثاني دور السلطة التشريعية في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الاعضاء :

نتيجة للإنتقادات الكثيرة التي عرفتها سلطة الوزير الأول في تحريك عمل اللجنة المختلطة ، توجهت الدساتير إلى توسيع هذه السلطة لتشمل السلطة التشريعية نفسها ، و ذلك أن الغرض هو تسوية خلاف تشريعي بحت يتم داخل الهيئة التشريعية ، و أثناء ممارستها لإختصاصها الأصلي و هو إصدار التشريعات ، و عليه فإن الغرفتين المكونتين للبرلمان أولى بحل الخلاف من غيرهم من السلطات ، و هذا بإحترام رغبة كل غرفة بأن تتوج أعمالها بصيغة نهائية تجسد دورها في تحسّن تطلعات الشعب و التعبير عن إنشغالاته¹ .

و نظرا لهذه الإعتبارات تم في فرنسا تبني هذه المشاركة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 ، بينما تأخر المؤسس الدستوري الجزائري في هذا التوسع في السلطة و لم يأتي على ذكرها حتى في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ، لهذا ستكون دراسة هذه الجزئية مقسمة إلى جزأين ، يتطرق الأول منهما لدراسة واقع مشاركة البرلمان في فرنسا في إنشاء و تحريك اللجنة ، أين سيتم استعراض طبيعة هذه السلطة و هل هي سلطة موازية لسلطة الوزير الأول أم أنها سلطة تعوض تجاهل الوزير الأول لتحريك اللجنة؟ ، أما الجزء الثاني فيدرس آفاق مشاركة البرلمان الجزائري في تحريك اللجنة ، في حالة تبني هذا التوسع في السلطة مستقبلا كيف ستكون هذه السلطة ولمن ستمنح؟؟ .

تبعاً لهذا التقسيم تم التفصيل في محتوى هذا المطلب ضمن فرعين جاء الأول بعنوان: واقع مشاركة البرلمان الفرنسي في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، أما الفرع الثاني فكان تحت عنوان: آفاق مشاركة البرلمان الجزائري في عملية التحريك في إطار دراسة مستقبلية إستشرافية في حال تبني هذه المشاركة في تعديلات مستقبلية للدستور الجزائري .

الفرع الأول واقع مشاركة البرلمان الفرنسي في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء :

جاء تبني المؤسس الدستوري الفرنسي لهذا التوسع في السلطة بعد الكثير من المطالبات بضرورة إنهاء إحتكار الوزير الأول لهذه السلطة ، و ذلك منذ إعتقاد اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف التشريعي بموجب دستور 1958، و قد جاءت به أول مرة كمقترح لجنة تعديل الدستور و المنشأة سنة 1993 ، و بالعودة إلى النص الرئيسي المتمثل في المادة 45 من الدستور الفرنسي

¹ خرابشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، ص 256.

يتضح أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد ذكر جهتين تمثلان البرلمان في عملية التحريك ، جهة تتدخل مباشرة تتمثل في رئيسي الغرفتين عن طريق طلب الإجتماع (أولا) ، و جهة تتدخل بطريقة غير مباشرة هي مؤتمر الرؤساء من خلال عدم الإعتراض على إعلان الوزير الأول لحالة الإستعجال (ثانيا)، هذا الإعلان المؤدي بالضرورة إلى طلب إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.

أولا - سلطة رئيسي الغرفتين في طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء :

و كأبي رئيس لهيئة ما فإن المهمة الأولى و الأساسية لرئيسي مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية الفرنسيين تتمثل في رئاسة الغرفة ، و رغم أن مدة عهدهم الإنتخابية مختلفة¹ على عكس طريقة تعيينهم المستندة على مبدأ الإقتراع السري بين أعضاء الغرفة المعنية ، إلا أن رئيسي مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية يتمتعان بمجموعة من الإختصاصات المشتركة في الدستور الفرنسي بإعتبار إنتمائهم لسلطة واحدة هي السلطة التشريعية .

و تنقسم هذه الإختصاصات إلى إختصاصات تتعلق بتسيير الحياة البرلمانية ، حيث يمارس هذه الإختصاصات كل رئيس داخل الغرفة التي يترأسها، و إختصاصات تتعلق بالمشاركة و تدعيم مكانة السلطة التشريعية داخل النظام الدستوري ، هذه الإختصاصات الأخيرة التي عرفت تدعيما و تطورا بمشاركة رئيسي الغرفتين في الإخطار بعدم الدستورية ، و كذا الحق في تعيين ثلاثة أعضاء في المجلس الدستوري و تعيين شخصية في المجلس الأعلى للقضاء² ، و هي إختصاصات بالغة الأثر في النظام القانوني لأي دولة.

¹ المادة 32 من الدستور الفرنسي " ينتخب رئيس الجمعية الوطنية لمدة الفترة التشريعية ، و ينتخب رئيس مجلس الشيوخ بعد كل تجديد جزئي " .

الملاحظ أن هذه المادة الدستورية لم تحدد العهدة البرلمانية بالسنوات و إنما حددتها بالفترة التشريعية و التي يمكن أن تمتد عن المدة محددة قانونا لظروف معينة ، و هو ما اعتمده المؤسس الدستوري الجزائري حسب المادة 131 من الدستور الجزائري " ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني للفترة التشريعية ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي " و قد حدد الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني بخمس سنوات حسب المادة 119 من الدستور الجزائري .

² بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر و مصر و فرنسا و بعض الأنظمة الأخرى ، ج 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2012 ، ص 11.

و قد نظمت مجموع هذه الإختصاصات في النصوص الدستورية خاصة تلك المتعلقة بعلاقة البرلمان مع الحكومة بداية من المادة 34 من الدستور الفرنسي و ما بعدها ، و أيضا الأمر 1100/58 حيث يمنح في مادته الثالثة الرئيسين سلطة تسيير العمل البرلماني ، و في ذلك يمكنهما إستعمال كافة الوسائل لضمان السير الحسن للعمل داخل الهيئتين.

و إضافة إلى المهمة الرئيسية لرئيسي الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ و المتمثلة في إدارة الجلسات كل في الغرفة التي يتأسسها ، فإن رئيس الجمهورية ملتزم بإستطلاع رأيهما في بعض الأمور الدستورية مثل حال إعتزاه حل الجمعية الوطنية ، و حالة إعتزاه إستخدام صلاحياته الإستثنائية¹ المقررة في المادة 16 من الدستور² ،

و بخصوص جزئية الخلاف التشريعي فإنه و منذ إعتداد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بموجب دستور 1958 إنفرد الوزير الأول بسلطة تحريك اللجنة ، حيث لم يتم إعطاء البرلمان أي سلطة لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء إلى غاية سنة 1993 أين تبنت لجنة تعديل الدستور إقتراح توسيع هذه السلطة لتشمل رئيسي الغرفتين³ ، كما إقترحت اللجنة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مباشرة دون اللجوء إلى قراءة ثانية ذلك أنها رأيت أن القراءة الثانية غير ذات قيمة .

غير أن هذه الإقتراحات لم تعرف طريقها للتطبيق سوى بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 حيث تم تضمين هذه السلطة في نص المادة 45 من الدستور في فقرتها الرابعة ، و التي جاء نصها كالتالي "..... وفي حال ثبت، نتيجة الفشل في التوصل لاتفاق بين المجلسين، استحالة إصدار مشروع قانون حكومي أو مشروع قانون مقدم من الأعضاء بعد جلستي قراءة من قبل كل مجلس ، أو في حال قررت الحكومة تطبيق الإجراء المعجل دون التعارض بشكل مشترك مع مؤتمري الرؤساء ، بعد قراءة وحيدة لمشروع القانون من قبل كل مجلس، يجوز لرئيس الوزراء أو لرؤساء المجلسين معاً، في حالة

¹ صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص 37 .

² المادة 16 من الدستور الفرنسي " اذا تعرضت مؤسسات الجمهورية او استقلال الوطن او وحدة اراضيه او تنفيذ التزاماته الدولية لخطر جسيم و في حال توقفت السلط العمومية الدستورية عن سيرها المنتظم يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تقتضيها هذه الظروف بعد استشارة الرسمية للوزير الاول و رئيسي المجلسين و كذا المجلس الدستوري ، و يخبر الامة بذلك في خطاب يوجهه اليها....."

³ سامي عبد السلام ، آليات حل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الدستورية (أطروحة دكتوراه) ، جامعة أوبكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، 2012 ، ص 74

مشروع قانون خاص مقدم من الأعضاء، أن يدعوا لانعقاد لجنة مشتركة مكونة من عدد متساوٍ من الأعضاء من كل مجلس تُكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة".

و من خلال تحليل هذه الفقرة يتضح أن سلطة الرئيسين في إستدعاء اللجنة للإجتماع تتميز

بأربع مميزات تتمثل في :

1- سلطة مستحدثة بموجب التعديل الدستوري 2008 :

حيث لم يتوجه المؤسس الدستوري الفرنسي إلى فتح المجال أمام رئيسي الغرفتين من أجل إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد تعديل الدستوري لسنة 2008 ، و جاء هذا التوسع بعد إنفراد الوزير الأول بهذه السلطة لمدة ما يقارب نصف قرن .

2- سلطة الرئيسين سلطة موازية لسلطة الوزير الأول من حيث أجل التحريك :

أي مشاركة السلطة التشريعية للوزير الأول في ممارسته لحق طلب الإجتماع في نفس الأجل القانوني ، و قد نصت على هذه السلطة المادة 45 من الدستور الفرنسي حيث تمنح الفقرة الرابعة لرئيسي المجلسين سلطة إستدعاء اللجنة للإجتماع¹ ، و ذلك دون تحديد أجل أو مهلة لتجاوز سلطة الوزير الأول ، أي في حالة وقوع خلاف يتدخل الرئيسين مباشرة بقرار مشترك لتحريك عمل اللجنة المختلطة دون إنتظار أجل محدد .

3- سلطة الرئيسين سلطة محدودة ترتبط بطبيعة النص محل الخلاف :

و في نص المادة المذكورة سابقا فرق المؤسس الدستوري الفرنسي بين مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة و إقتراح القانون الذي يقدمه البرلمان ، إذ يمكن لرئيسي الغرفتين طلب إجتماع اللجنة المختلطة لو تعلق الأمر بإقتراح قانون مقدم من قبل نواب الجمعية الوطنية أو من قبل أعضاء مجلس الشيوخ في إطار مساهمتهم في العملية التشريعية ، و التي يمنحها إياهم الدستور الفرنسي على قدم المساواة مع نواب الجمعية الوطنية و الوزير الأول ، و عليه فإن سلطة الرئيسين و إن لم ترتبط بأجل

¹ المادة 45 من الدستور الفرنسي "يجوز للوزير الأول أو لرئيسي المجلسين أن يدعوا لإنعقاد لجنة مختلطة و تعادلية التمثيل تكلف بإقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة فيما يتعلق بإقتراح قانون إذا لم يصادقوا على مشروع و إقترحوا قانونا بعد قرأنتين من كل مجلس نتيجة خلاف بين المجلسين أو إذا قررت الحكومة مباشرة الإجراء العاجل دون أن تعترض مؤتمرات الرؤساء

محدد فهي مرتبطة بأصل النص المناقش فإن كان مشروعاً مقمداً من طرف الحكومة لا يتدخل الرئيسين ، و إن كان إقتراحاً من أعضاء الغرفتين فإن للرئيسين حق طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء .

4- سلطة الرئيسين محدودة بشرط الإنتهاء من قراءتين للنص القانوني :

إذ لا يمكن للرئيسين أن يطلبوا إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد إنتهاء الغرفتين من دراسة المشروع أو الإقتراح قراءتين لكل غرفة ، و عليه فإن صلاحية تجاوز القراءتين ممنوحة فقط للوزير الأول دون غيره بموجب إجراء حالة الإستعجال ، حتى و إن تعلق الأمر بإقتراح قانون فإن على الرئيسين الإنتظار حتى الإنتهاء من قراءتين على الأقل لكل غرفة من أجل طلب الاجتماع .

و عليه فإن سلطة الرئيسين في طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء حتى و إن شكلت سلطة موازية لسلطة الوزير الأول في الأجل ، إلا أنها تبقى محدودة في صنف معين من النصوص و هو إقتراح قوانين ، و ذلك يعود إلى أن البرلمان هو صاحب الإقتراح و موضوع النص صادر عن أعضاءه ، و منه فرئيسي الغرفتين هنا أحق بإمتلاك سلطة طلب الإجتماع من الحكومة ، كذلك فإن على الرئيسين إنتظار إنتهاء المجلسين من قراءتين لكل غرفة و لا يمكنهما التحرك لطلب اجتماع اللجنة إلا بعد مرور النص على الغرفتين في قراءتين على الأقل.

هذا بالنسبة للنص الدستوري أما النصوص القانونية فإن الأمر رقم 1100/58 في فرنسا و الذي ينظم علاقة البرلمان مع الحكومة لم تأت نصوص مواده على ذكر اللجنة المتساوية الأعضاء ، رغم كونها جزئية مهمة في العملية التشريعية ، و أيضا رغم التعديلات المتلاحقة التي عرفتها مواد هذا الأمر .

و بدراسة الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية الفرنسية و مجلس الشيوخ فقد تضمنت أحكام تفصيلية للمادة الدستورية ، حيث نصت المادة 110 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية¹ أن الإستدعاء يكون بعد القراءة الأولى في حالة إعلان حالة الإستعجال من قبل الوزير الأول ، و في فقرتها

¹ المادة 110 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " يتم استدعاء اللجنة المتساوية الاعضاء حسب الشروط الموضحة في المادة 45 من الدستور ، بعد انتهاء القراءة الاولى من كل مجلس في حال تفعيل الإجراء المعجل ، و في حالة عدم تفعيله بعد انتهاء القراءة الثانية .

عند اتخاذ القرار من قبل الوزير الأول يبلغ الى رئيس الجمعية الوطنية ، الذي يخطر الجمعة العامة فورا . عند اتخاذ القرار بخصوص إقتراح قانون من قبل رئيسي الغرفتين يقدم القرار للحكومة التي تخطر فورا الجمعية الوطنية عبر رئيسها . "

الثالثة نصت عن مشاركة الرئيسين في سلطة الدعوة إلى الإجتماع على أن يتم تبليغ القرار المشترك للوزير الأول.

و بهذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمعية الوطنية الفرنسية و رئيس مجلس الشيوخ فإنه يمكن التخلي عن الوزير الأول في حالات محددة و بشروط مسبقة ، حيث ترتبط ممارسة الرئيسين لسلطة طلب الإجتماع بنوع النص المناقش ، و الذي يتمثل في إقتراح قانون من قبل أعضاء الغرفتين و كذا مرور هذا الإقتراح بقراءتين على الأقل في كل غرفة

و رغم هذه المساهمة الجزئية في عملية التحريك إلا أن رئيسي الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ لم يفعلوا هذه السلطة ، إذ تشير الإحصائيات أنه تم إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء مرة واحدة بطلب من رئيسي الغرفتين¹ ، و هو ما يدعو إلى التشكيك في إستقلالية الرئيسين في ممارسة سلطة طلب الاجتماع .

لإشارة فإن هناك من الأنظمة الدستورية التي تمنح لرئيسي المجلسين الإستقلالية التامة في إستدعاء اللجنة المختلطة كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية² ، إذ أنه بمجرد حصول الخلاف التشريعي يدعو كلا من رئيس مجلس الشيوخ و رئيس مجلس الشعب أعضاء اللجنة للإجتماع .

ثانيا - سلطة أعضاء الغرفتين في طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء:

تتشكل كل غرفة في البرلمان الفرنسي - إضافة إلى الرئيسين - من مجموعة من الهيئات إبتداء بالمكتب و اللجان البرلمانية كأهم هيئة مساهمة في العمل التشريعي ، و أيضا مؤتمر الرؤساء و المجموعات البرلمانية ، و لكل هيئة مما سبق مهام محددة و مكتملة لبقية الهيئات بغرض تسيير الحياة البرلمانية داخل كل غرفة .

و في جزئية تسوية الخلاف يمكن للأعضاء - إلى جانب رئيسي الغرفتين - المساهمة في تحريك اللجنة ، و ذلك من خلال هيئة مؤتمر الرؤساء *conférence des présidents*، حيث تعود نشأة هذه الهيئة إلى سنة 1911.

¹ Jean-Jacques Hyst , **LA C M P, LIEU MYSTÉRIEUX DE POUVOIR** , Pouvoirs , 2013/3 n° 146 ,France, 2013, p 84 .

² قلو ليلية ، العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري و نظام الولايات المتحدة الأمريكية - (مذكرة ماجستير) ، جامعة سعد دحلب البليدة ، الجزائر ، 2009 ، ص 87 .

و تتشكل هيئة الرؤساء من كل الأعضاء الذين يملكون صفة رئيس إبتداء برئيس الغرفة و رؤساء اللجان الدائمة و رؤساء اللجان المختصة و رؤساء المجموعات البرلمانية ، إضافة إلى رئيس ممثلية المجلس لدى الاتحاد الأوروبي و المقرر العام للجنة المالية و عضو من الحكومة¹.

هذا بالنسبة للجانب العضوي لهيئة الرؤساء أما الجانب الوظيفي ، فإن لهيئة الرؤساء مهام محورية تتمثل أساسا في ضبط جدول أعمال المجلس² ، و أيضا إدارة العلاقة بين البرلمان و الحكومة³ و يمكن القول أن مهام هيئة الرؤساء تتمحور حول تنظيم أشغال المجلس بوجه عام⁴، و بما أن رئاسة الهيئة تعود إلى رئيس الغرفة المعنية فإن له صلاحية إستدعاء الهيئة للإجتماع .

و أهم ما يميز آلية عمل الهيئة هو نظام التصويت المعتمد داخلها ، حيث أن كل عضو من هيئة الرؤساء يملك صوتا واحدا عدا رؤساء المجموعات البرلمانية الذين يمتلكون أصوات بعدد أعضاء المجموعة التي يترأسونها⁵ .

ويظهر دور هذه الهيئة بأنها تعتبر جهازا ملائما لإلتقاء المجموعات البرلمانية و من خلالها لقاء الأحزاب السياسية و الأحرار و المستقلين و أعضاء الحكومة ، و من ثم تستطيع معالجة المسائل المطروحة على المجلس و محاولة الوصول إلى النتائج المتوخاة بالنقاش و التداول و التوافق و هي طرق العمل المعروفة لدى هيئات التداول⁶.

و أهم ما تقوم به هيئة الرؤساء في جزئية إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، هو إجراء عدم الإعتراض على حالة الإستعجال التي بموجبها تقوم الحكومة بطلب إجتماع اللجنة ، حيث يلزم الدستور الفرنسي الوزير الأول أثناء إعلانه لحالة الإستعجال - و التي ينهي بموجبها حالة ذهاب و إياب النص القانوني بين الغرفتين و يعلن عن إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء- ، يلزمه بضرورة إستشارة هيئة الرؤساء قبل إعلان حالة الإستعجال .

¹ المادة 47 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " تتألف مؤتمر الرؤساء إضافة إلى الرئيس ، نواب رئيس المجلس ، و رؤساء اللجان الدائمة ، المقرر العام للجنة المالية في الاقتصاد العام والرقابة المالية ، رئيس لجنة الشؤون الأوروبية ، رؤساء المجموعات"

² المادة 48 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " رهنا بأحكام المادة 29 الفقرة 1 ، و المادة 48 الفقرات 2 و 3 من الدستور، فإن المجلس يحدد جدول أعماله وفقا لإقتراحات مؤتمر الرؤساء ..."

³ صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص 37

⁴ بلحاج صالح ، المرجع السابق ، ص 255

⁵ بركات محمد ، المرجع السابق ، ص 44.

⁶ بركات محمد ، نفسه ، ص 45

و من خلال إلزامية الإستشارة و إلزامية الرأي الواضحين في النص الدستوري ، و أيضا طريقة التصويت داخل هيئة الرؤساء ، فإنه يمكن القول أن مشاركة أعضاء الغرفتين قوية جدا و غير محدودة بطبيعة نص معين على غرار سلطة الرئيسين المرتبطة بمناقشة إقتراح قانون ، و هذا ما يجعلها تنافس سلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة ، رغم أنها غير مستقلة و مربوطة تماما بتفعيل الوزير الأول لسلطته في الإستدعاء ، إذ أنه لا يمكن لهيئة الرؤساء الدعوة مباشرة لإجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء. إلا أنه و في حالة رفض هيئة الرؤساء المصادقة على إجراء حالة الإستعجال تبقى حالة الإستعجال قائمة و مفعلة .

رغم ما تشكله مساهمة البرلمان الفرنسي من أثر بالغ في سير عمل اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أنها بقيت سلطة محصورة في طبيعة النص القانوني - بالنسبة للرئيسين - و الذي إشتراط فيه المؤسس الدستوري أن يكون مشروع قانون مقدم من قبل أعضاء الغرفتين ، و إلا فإنه لا يمكن للرئيسين التدخل و طلب الإجتماع ، بينما يمكن للوزير الأول التدخل في كلتا الحالتين أي مشروع قانون و إقتراح قانون ، و نفس الأمر بالنسبة لمشاركة الأعضاء حيث نجد أن هيئة مؤتمر الرؤساء يتمثل دورها في الموافقة على مرور القانون تحت طائلة حالة الإستعجال ، و لا يمكنها الإستقلال بسلطة طلب الإجتماع رغم أنها تجمع كل أطراف و مختلف المكونات السياسية في البرلمان لغرفتيه ، و عليه فإن سلطة الغرفتين في طلب إجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء تبقى دائما سلطة محدودة بطبيعة النص المناقش بالنسبة للرئيسين ، و أيضا بإرادة و رغبة الحكومة بالنسبة لهيئة الرؤساء التي لا يمكنها التدخل إلا بعد إعلان حالة الإستعجال .

الفرع الثاني أفاق مشاركة البرلمان الجزائري في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء:

رغم ما عرفته سلطة الوزير الأول في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر من تعسف أدى في الكثير من الأحيان إلى تعطيل النص القانوني و إلى إلغاء مناقشته في أحيان أخرى ، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يتبنى مشاركة البرلمان في إستدعاء اللجنة للإجتماع حتى في الدستور المعدل سنة 2016 ، رغم أن المؤسس الدستوري الفرنسي تبناه بموجب تعديل سنة 2008 ، و أيضا رغم المطالبات العديدة بتوسيع السلطة و إلغاء إحتكار الوزير الأول لها .

و نظرا لعدم تبني التوسيع في هذه السلطة ينتم دراسة الوضعية في الجزائر دراسة إستشرافية مستقبلية ، أي في حالة منح هذه السلطة إلى رئيسي الغرفتين (أولا) ، و كيف يكون هذا المنح أو بعبارة أخرى ما طبيعة سلطة الرئيسين هنا ، هل ستكون سلطة مطلقة توازي الوزير الأول أم تكون سلطة محدودة كما هو الأمر في فرنسا؟ ، و ماهي الحدود التي يمكن أن يتبناها المؤسس الدستوري الجزائري لتأطير تدخل الرئيسين في طلب إجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء ؟ ، و أيضا في حالة منح السلطة لرئيس مجلس الأمة (ثانيا) دون رئيس المجلس الشعبي الوطني - و هذا يعود إلى مركز رئيس مجلس الأمة في النظام الدستوري و في السلطة التشريعية خاصة- ، هل سيكون منح رئيس مجلس الأمة سلطة طلب إجتماع اللجنة مؤثرا في سير أشغال هذه الأخيرة و إستقلاليتها ؟ ، أم أنه سيعزز دور مجلس الأمة في السلطة التشريعية و في العملية التشريعية ككل ؟ ، و بالحديث عن سلطة الأعضاء فإنه و رغم وجود هيئة الرؤساء كجزء من هيئات الغرفتين¹ ، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري إستبعدتها تماما من جزئية حل الخلاف ، و هذا لإستبعاد السلطة التشريعية تماما من تفعيل عملية التسوية بكل هيئاتها .

أولا/ منح سلطة التحريك لرئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة معا :

يتمتع كل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة بمجموعة من الإختصاصات² ، و قد عرفت هذه الأخيرة تحولات عديدة عبر الدساتير الجزائرية ، و تنقسم إلى إختصاصات داخلية يمارسها كل رئيس على مستوى مصالح الغرفة التي يترأسها ، و إختصاصات مشتركة خارجية تتعلق بالحياة السياسية و القانونية في البلاد .

¹ لم يأتي ذكر هيئة الرؤساء كهيئة أساسية من هيئات المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة كما هو الحال بالنسبة للرؤساء و مكثبي الغرفتين و اللجان الدائمة ، إلا أن المشرع أشار إليها في المادة 10 من القانون العضوي 12/16 بقوله " يمكن لكل غرفة أن تنشئ هيئات تنسيقية و إستشارية أو رقابية تحدد في النظام الداخلي لكل من الغرفتين "

² لم ترد أي إختصاصات لرئيسي الغرفتين في الدستور الجزائري بشكل صريح ماعدا ما نجده في نصوص متفرقة حول مساهمتهم في تسيير الحياة داخل الدولة إلى جانب المؤسسات السياسية الأخرى ، و باقي التفصيل في إختصاصات و مهام الرئيسين وردت في مواد النظام الداخلي لكل غرفة .

بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الوطني في المادة 09 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .
بالنسبة لرئيس مجلس الأمة في المادة 08 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

أما بخصوص الإختصاصات الداخلية في الغرفة فهي تجسد إستقلالية الغرفتين في جانبها الإداري على الأقل ، فكل من رئيس المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة صفة الأمر بالصرف و كذا المسير الأول للمصالح الإدارية و الموظفين¹.

و بإعتبار اللجنة المتساوية الأعضاء لجنة برلمانية التركيبية و الإختصاص فإن القواعد العامة المنظمة لعمل اللجان البرلمانية تنطبق عليها²، و فيما يتعلق بإستدعاء هذه الأخيرة فإن كل لجنة يتم إستدعائها من قبل رئيسها³ ، غير أن إختلاف تركيبة اللجنة المتساوية الأعضاء التي تجمع بين ممثلين عن كلتا الغرفتين و مهمتها الاستثنائية - و هو ما حصل في فرنسا- يجعل من رئيسي الغرفتين شريكا للوزير الأول في سلطة إعمال اللجنة المتساوية الأعضاء ، و في حالة تبني المؤسس الدستوري الجزائري لمنح رئيسي المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة هذه السلطة ، فإنها يمكن أن تكون في شكلين:

1- سلطة موازية لسلطة الوزير الأول من حيث الأجل و الموضوع :

بما أن لرئيسي المجلسين سلطة تسيير الجلسات كل رئيس على مستوى الغرفة التي يتأسسها تبعا لمجموعة الإجراءات المحددة ضمن الأنظمة الداخلية للغرفتين ، و التي تحدد كيفية التدخل و قائمة المتدخلين ، و هو ما ينفي السلطة التقديرية للرئيس و يربطها دائما بإجراءات مسبقة مما يمنح مركز رئيس الغرفة طابعا حياديا⁴ ، و في إطار ممارسة الرئيسين لمهامهما بصفة حيادية يمكن أن يتم منحهما سلطة دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للإجتماع جنبا إلى جنب مع الوزير الأول .

¹ أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري (السلطات الثلاث) ، ج 03 ، ط 01 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 73.

² و هو ما صرحت به المادة 92 من القانون العضوي 12/16 بقولها " تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها".
³ المواد :

المادة 39 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المادة 33 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

المادة 40 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

المادة 20 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ .

⁴ بوليفة محمد عمران ، البعد التمثيلي لمجلس الأمة و دوره في الإستقرار المؤسساتي (أطروحة دكتوراه)، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة ، الجزائر ، 2014/2015 ، ص 271.

و هنا نكون أمام عدم تحديد أجل للرئيسين ، أو ربطها بإستتفاد أجل آخر لإستعمال السلطة ، و كذا عدم حصر السلطة في مشاريع القوانين مثلا أو في نصوص القوانين العادية دون العضوية ، و هو المطلوب الذي سيمكن السلطة التشريعية من الإستقلالية أو على الأقل بعض من الإستقلالية ، و يمنع الوزير الأول من إستغلال السلطة في تجميد العملية التشريعية ، كما أن هذا الإجراء يدعم تحسين جودة الإنتاج التشريعي بتحكم السلطة التشريعية في أعمالها .

و عليه تتغير صياغة النص الدستوري و تصبح كالتالي "في حالة خلاف بين الغرفتين يمكن للوزير الأول أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة معا خلال 15 يوما من تاريخ حصول الخلاف ، دعوة لجنة مكونة من ممثلين عن أعضاء كلتا الغرفتين للاجتماع من أجل إقتراح حلا للأحكام محل الخلاف "

2- سلطة مكملة لسلطة الوزير الأول:

و يقصد هنا بسلطة مكملة أي سلطة غير مستقلة عن تلك التي يمارسها الوزير الأول ، و التي تمت دراستها سابقا ، و هذا بمنح الرئيسين حق إستدعاء اللجنة جنبا إلى جنب مع الوزير الأول ، لكن في مجال محدد إما بطبيعة النص المناقش بحصر حق طلب الاجتماع في اقتراحات القوانين التي يقدمها أعضاء الغرفتين ، و إما بعد نهاية الأجل لممنوح للوزير الأول من أجل إعمال اللجنة:

أ/ ففي حالة ربط السلطة بطبيعة النص - وهذا ما هو معمول به في النظام الدستوري الفرنسي- :

يتمكن الرئيسين من طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء مباشرة فور حصول الخلاف بين الغرفتين ، دون إنتظار الإنتهاء من القراءتين كما هو معهود لغرفتي البرلمان الفرنسي ، و يعود هذا لإعتماد نظام الذهاب و الإياب في فرنسا و عدم إعتماده في الجزائر ، ليتم تغيير محتوى النص الدستوري¹ ليصبح كالتالي " في حالة وقوع خلاف بين الغرفتين يمكن للوزير الأول أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة خلال 15 يوما من تاريخ حصول الخلاف و في حالة دراسة إقتراح قانون مقدم من قبل أعضاء الغرفتين ، دعوة لجنة مكونة من ممثلين عن أعضاء كلتا الغرفتين من أجل إقتراح حل للأحكام محل الخلاف..... "

¹ و يقصد هنا النص الدستوري الجزائري المتمثل في المادة 138 من الدستور .

ب/ في حالة إنتظار نفاذ الأجل المحدد للوزير الأول :

في حالة إعتقاد إقتراح تفعيل سلطة الرئيسين في طلب الإجتماع بعد إستنفاذ الوزير الأول للأجل المحدد له قانونا ، هذا الإقتراح و رغم أنه يمنح للسلطة التشريعية مجالا لتفعيل عملية التسوية إلا أنه يطرح إشكال المدة القانونية ، خاصة في حالة القوانين ذات الطبيعة الخاصة التي تتطلب مناقشتها وقت محدد ، كما أنه يجعل من السلطة التشريعية تابعة للسلطة التنفيذية و هي في الأصل صاحبة الإختصاص الأصيل ، و يتم إعتقاد الصيغة التالية " في حالة وقوع خلاف بين الغرفتين يمكن للوزير الأول أو رئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في حالة عدم تقديم الوزير الأول طلب إجتماع اللجنة خلال 15 يوما من تاريخ حصول الخلاف ، دعوة لجنة مكونة من ممثلين عن أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح حل للاحكام محل الخلاف".

رغم إمتلاك رئيسي الغرفتين مجموعة من الإختصاصات و الوظائف سواء داخل الغرفة أو خارجها خاصة تلك الإختصاصات التي تمس بالعملية التشريعية ، و هذا ما يشكل صميم عمل السلطة التشريعية ، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أقصى رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة من إجراء طلب الإجتماع و عليه طرح تساؤل التالي لماذا حرم الرئيسين من سلطة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء؟؟؟ و هي لب الإختصاص التشريعي .

في فرنسا يرجع حرمان رئيسي الغرفتين من إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء - قبل التعديل الدستوري الأخير و تقييدها حاليا - إلى تخوف المؤسس الدستوري من هيمنة البرلمان و التوجه التدريجي نحو نظام الجمعية¹ ، خاصة بعد إعتقاد نظام الشبه الرئاسي في دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958² ، خاصة بعد تعديل سنة 1962 الذي جعل من إختيار رئيس الجمهورية يتم عبر الإقتراع السري العام و المباشر من قبل مواطني جمهورية فرنسا ، إذ أن منح رئيسي الغرفتين المزيد من الصلاحيات يعزز من مكانة السلطة التشريعية في النظام الدستوري و بالتالي التوجه نحو إلغاء سيطرة السلطة التنفيذية ، هذه السيطرة التي تمثل جوهر نظام شبه رئاسي .

¹ عصام سليمان ، المرجع السابق ، ص 160 .

² و هو جوهر دستور 1958 لمزيد من التفاصيل راجع :

عصام سليمان ، نفسه ، ص 134 و مابعدا

أما عن الجزائر فإن بعض الباحثين أرجع هذا الإقصاء إلى حداثة نظام الثنائية البرلمانية و بالتالي حداثة الخلاف التشريعي بين الغرفتين ، لكن هذا الرأي مردود عليه ، إذ أن تجربة أربع عهديات تشريعية في ظل الثنائية قد كشفت عن العديد من النقائص التي تستوجب المعالجة و التدخل من قبل المؤسس الدستوري ، من خلال تدعيم مكانة رئيسي الغرفتين للرفع من جودة الإنتاج التشريعي ، و كذا ضمان الإستقلالية للسلطة التشريعية أثناء عملية تسوية الخلاف بين غرفتيها .

إلا أنه و في حالة تبني هذه السلطة - كما تم توضيحه سابقا - سيتمكن رئيسي الغرفتين من إستدعاء اللجنة للعمل بقرار مشترك بينهما ، حتى لو تم حصر هذا التدخل فقط في مشاريع قانون بمبادرة من نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة ، أو تفعيل السلطة بعد إنتهاء الأجل الممنوح للوزير الأول ، و يتم بذلك تجاوز الوزير الأول و ضمان عدم تعسفه في إستعمال هذه السلطة ، أو على الأقل مشاركته في تلك السلطة .

ثانيا- منح سلطة التحريك لرئيس إحدى الغرفتين و هو رئيس مجلس الأمة:

لماذا رئيس مجلس الأمة ؟ رغم المكانة التي يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي الوطني في السلطة التشريعية و النظام الدستوري بصفة عامة ، بإعتباره يمثل الشرعية الشعبية فهو منتخب مباشرة على عكس رئيس مجلس الأمة ، الذي يمكن أن ينتخب من الثلث الرئاسي المعين من قبل رئيس الجمهورية، رغم هذه المكانة الهامة التي يحتلها رئيس المجلس الشعبي الوطني إلا أنه تم تخصيص الدراسة في هذه الجزئية لمنح السلطة لرئيس مجلس الأمة و يعود ذلك لسببين :

○ أولهما المكانة الهامة لرئيس مجلس الأمة و التي سيتم توضيحها لاحقا

○ ثانيهما هو أن لرئيس المجلس الشعبي الوطني الفصل في النص ضمن آلية الكلمة

الأخيرة و منحه سلطة البت في آليتين يعد إخلالا للتوازن المقترض بين الغرفتين .

لرئيس الغرفة الثانية دور سياسي ، حيث يعتبر حكما في العلاقات بين أعضاء المجلس فيما

بينهم و علاقتهم بأعضاء الحكومة و عضويا هو رئيس مكتب الغرفة ، و أيضا دور وظيفي فهو شخصية

عامة تتحكم في سير أشغال المجلس و نشاطاته¹

¹ union Interparlementaire Les parlements dans le monde ,Recueil des données comparatives ,Volume I, Préparé par:le Centre de documentation parlementaire de l'union interparlementaire ,2^{ème} édition ,Bruxelles ,1986 ,page 347 .

تختلف طريقة تعيين رئيس الغرفة الثانية من دولة إلى أخرى فهناك من تعتمد على طريقة التعيين ، و هناك من يعتمد طريقة الانتخاب من أعضاء الغرفة¹، بتتبع أحكام الدستور الجزائري يتضح أن مادتين تحدثت صراحة عن رئيس مجلس الأمة، الأولى هي المادة 102 التي تحدثت عن توليه مهام رئيس الدولة في حالة إستحالة أداء رئيس الجمهورية لمهامه ، و الثانية هي المادة 131 التي تناولت طريقة إختيار رئيس مجلس الأمة المستندة على الإنتخاب من طرف أعضاء المجلس² .

و بهذه الأحكام فإن لرئيس مجلس الأمة في الجزائر صفتين ، فهو رئيس الغرفة الثانية في البرلمان و المستحدثة بموجب تعديل الدستوري لسنة 1996 ، و هو أيضا الرجل الثاني في الدولة ورئيس الدولة المؤقت في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية³ .

و عليه و تبعا لهاتين الصفتين فإنه يمكن منح رئيس مجلس الأمة سلطة إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، فإما أن تمنح له السلطة بإعتباره رئيس الغرفة مثيرة الخلاف في غالب الأحيان ذلك أن العملية التشريعية في الجزائر تسير بشكل عمودي من المجلس الشعبي الوطني نحو مجلس الأمة ، و إما باعتباره الرجل الثاني للدولة و هذا المركز يدعم مركز مجلس الأمة و السلطة التشريعية بصفة عامة، و هذا ما سنفصل فيه بالشكل التالي:

1. رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في الدولة :

إلى جانب دوره في العملية التشريعية كرئيس للغرفة الثانية في البرلمان ، فإن رئيس مجلس الأمة يملك مكانة قوية في الدولة و النظام الدستوري ككل ، حيث أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية لحصول مانع بموجب أحكام الفقرة الثانية من المادة 102 من الدستور ، يتولى رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة لمدة أقصاها 45 يوما، على أن يكون رئيسا للدولة لا للجمهورية حيث تتلخص مهامه في تسيير الحياة في الدولة أثناء هذه المدة ، فهو لا يتمتع بصلاحيات رئيس الجمهورية كاملة⁴ ، و في

¹ على محمد الدباس ، السلطة التشريعية و ضمانات استقلالها ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الاردن ، 2010 ، ص 252 .

² المادة 131 من الدستور الجزائري " ينتخب رئيس مجلس الأمة بعد كل تجديد جزئي لتشكيلة المجلس "

³ المادة 102 من دستور الجزائري " إذا إستحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير و مزمن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا و بعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع

يعلن البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه و يكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مدة أقصاها خمسة و أربعون 45 يوما رئيس مجلس الأمة الذي يمارس صلاحياته مع مراعاة احكام المادة 104 من الدستور "

⁴ بما فيها سلطة إعلان الحرب و سلطة إعلان حالة الطوارئ الواردة في المواد 105/107/108/109/111 من الدستور الجزائري

حالة إستمرار المانع يعلن البرلمان الإستقالة وجوبا ، و يجتمع بعدها المجلس الدستوري ليثبت شغور منصب رئيس الجمهورية ، ليتم تمديد فترة تولي رئيس مجلس الأمة لمنصب رئيس الدولة لمدة 90 يوما تنظم خلالها إنتخابات رئاسية جديدة¹.

و إضافة إلى توليه مهام رئاسة الدولة في الظروف غير العادية ، فإن لرئيس مجلس الأمة مكانة مهمة في النظام الدستوري الجزائري ، حيث يستشيريه رئيس الجمهورية في إعلان الحالات الخاصة التي تمر بها البلاد ، رغم أن رأيه غير ملزم إلا أن استشارة رئيس الجمهورية له إلزامية ، و بهذا يعتبر رئيس مجلس الأمة جهازا استشاريا لرئيس الجمهورية² ، طبعا جنبا الى جنب مع رئيس المجلس الشعبي الوطني.

و يشكل منح رئيس مجلس الأمة هذه الإمتيازات الدستورية بيانا لحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه ليس فقط بصفته رئيسا للمجلس التشريعي الثاني ، بل حتى في إطار علاقة الغرفة الثانية بباقي السلطات الأخرى³.

إن سلطة تولي رئاسة الدولة أثناء شغور منصب رئيس الجمهورية و التي يتميز بها رئيس مجلس الأمة ، سلطة مهمة و مدعمة لمكانة مجلس الأمة اضافة إلى كون رئيس مجلس الأمة منتخب من بين أعضاء المجلس ، فهو إذن في الأصل يحسب على السلطة التشريعية و أي تقوية لمركزه في السلطة يعد تقوية لهذه الأخيرة ككل ، و بالتالي فإن منحه سلطة طلب الاجتماع للجنة المتساوية الأعضاء يعتبر تدعيما للسلطة التشريعية ، في مواجهة تدخل السلطة التنفيذية و تجنب تعسف الوزير الأول في إستعمال سلطة طلب الإجتماع .

2. رئيس مجلس الأمة كرئيس للغرفة الثانية مثيرة الخلاف :

حسب أحكام الدستور الجزائري فإن العملية التشريعية في معظمها تسير بشكل متراتب إنطلاقا من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة⁴ ، حيث لا يملك هذا الأخير سوى أن يصادق أو يرفض المصادقة على القوانين المحالة إليه من قبل المجلس الشعبي الوطني ، و يوجد إستثناء لهذا

¹ المادة 102 الفقرة الثالثة و الرابعة و الخامسة و السادسة من الدستور الجزائري.

² خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري (أطروحة دكتوراه) ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، ص 138 .

³ جعفري نعيمة ، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان - دراسة مقارنة (اطروحة دكتوراه) ، جامعة أبو بكر بلقايد

تمسان ، الجزائر ، 2015/2014 ، ص 144 .

⁴ و هو ما أكدت عليه المادة 138 من الدستور.

الترتيب فقط في حالة مناقشة إقتراح قانون متعلق بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم المحلي حسب المادة 137 من الدستور ، و التي منحت الحق لأعضاء مجلس الأمة في إقتراح قوانين تتعلق بهذه المجالات حصرا كما أنه على الحكومة إيداع مشاريع هذه القوانين على مستوى مكتب مجلس الأمة .

و لهذا فإن أغلب إن لم تكن كل مشاريع و إقتراحات القوانين المتداولة خلال الدورة تناقش و يصادق عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني و من ثم مجلس الأمة ، كغرفة ثانية للمناقشة و التصويت و في حالة رفض التصويت على النص فإن أمام مجلس الأمة هو حل وحيد يتمثل في رفض المصادقة على النص و إرسال النص محل الخلاف إلى الوزير الأول من أجل تقرير وقوع الخلاف التشريعي وبالتالي دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للإجتماع من أجل تسوية هذا الخلاف ، و هذا ما يجعل مجلس الأمة الغرفة المثيرة للخلاف في حالة رفض أعضاءها المصادقة على جزء من أحكام النص أو كل النص.

و يتم إثارة الخلاف بعد دراسة النص على مستوى إحدى لجان مجلس الأمة التسعة المحددة في المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة كل لجنة في إختصاصها المحدد¹ ، لتقوم اللجنة فيما بعد بإعداد التقرير التمهيدي و إرساله لأعضاء المجلس لإبداء الملاحظات و تلقيها بعد ذلك من أجل الدراسة و التمهيص ، و من ثم عرض النص مرفقا بتقرير اللجنة على التصويت² ، هذا الأخير الذي إما يكون لصالح النص و بالتالي مروره لرئيس الجمهورية من أجل الإصدار أو عدم المصادقة عليه و بالتالي إثارة الخلاف ، كل هذا تحت إدارة و إشراف رئيس مجلس الأمة .

¹ المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " يشكل مجلس الأمة تسع (9) لجان دائمة وهي:

1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الانسان،

2- لجنة الدفاع الوطني،

3- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج،

4- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية،

5- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية،

6- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية،

7- لجنة التجهيز والتنمية المحلية،

8- لجنة الصحة والشؤون الإجتماعية والعمل والتضامن الوطني،

9- لجنة الثقافة والإعلام والشبيبة والسياحة. "

² عمير سعاد ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، الجزائر ، 2009 ، ص 107-108.

و من هنا يظهر دور رئيس مجلس الأمة بكونه هو رئيس الغرفة مثيرة الخلاف ، و التي يتم على مستواها الاعتراض على الأحكام محل الخلاف ، و بالتالي هو الأدرى بخلفيات الإقتراحات المقدمة من قبل الأعضاء ، كما أنه رئيس الغرفة التي وقع على مستواها الخلاف و هذا يجعل منه الطرف الأكثر حرصا على عدم تجميد العملية التشريعية و ضمان إستمرارها ، و إعتادا على هذا فإنه يمكن منحه سلطة دعوة اللجنة للإجتماع جنبا إلى جنب مع الوزير الأول أو مع رئيس المجلس الشعبي الوطني .

و بإعتباره رئيس الغرفة مثيرة الخلاف فإن المهمة الموكلة إليه هي إحالة النص الذي لم تتم المصادقة عليه إلى الوزير الأول لتفعيل طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، و بدراسة أحكام القانون العضوي 02/99 و من بعده القانون العضوي 12/16 فإن المشرع الجزائري قد أغفل هذه الجزئية¹ ، و لم يذكر سوى إحالة النص المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية ، غير أن هذا لم يمنع رئيس مجلس الأمة من إرساء عادة دستورية تمثلت في إحالة النص إلى الوزير الأول .

و بهذا يمكن تدعيم مكانة مجلس الأمة في العملية التشريعية و دعم السلطة التشريعية بصفة عامة .

و القول أن منح رئيس مجلس الأمة هذه السلطة سيشكل مساسا بالثنائية من حيث تغليب مجلس الأمة على المجلس الشعبي الوطني هذا الأخير المتمتع بالشرعية الشعبية عبر الإنتخاب ، قول مردود عليه فالمؤسس الدستوري الجزائري إعتد نظام الثنائية غير المتعادلة ، و هو ما شكل نقلا جزئيا للتجربة الفرنسية .

هذه الثنائية غير المتعادلة التي تمنح للغرفة دون الأخرى بعض الإمتيازات و الإختصاصات الحصرية ، حيث نجد أن مسؤولية الحكومة تقوم أمام المجلس الشعبي الوطني كإمتياز لأعضاءه ، بينما يتمتع مجلس الأمة بالحصانة ضد إجراء الحل المقترح على المجلس الشعبي الوطني ، و عليه فإن منح رئيس مجلس الأمة سلطة طلب الإجتماع لا يؤثر في نظام الثنائية المعتمد في الجزائر .

رغم أن منح السلطة التشريعية مجالا لطلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يجعل من عملية التسوية أكثر مرونة ، و يمنع تجميد العملية التشريعية في حالة إختلاف الأغلبية البرلمانية مع الحكومة ، التي و إن إنفردت بسلطة التحريك هذه ستوقف عملية المصادقة على القوانين المناقشة على مستوى الغرفتين إذا ما رأت أنها تخالف توجهها و سياسيتها العامة ، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري

¹ عمير سعاد ، المرجع السابق ، ص 122 .

إستبعد هذه المشاركة تماما ، رغم أن المجلسين يتمتعان بالإستقلالية في إختيار أجهزتهما الإدارية و هو ما يؤكد على قدرة المجلس في إدارة أعماله بنفسه¹ .

و مما سبق يمكن القول أن للغرفتين ككل و لرئيسيهما دور هام في تسوية الخلاف عبر اللجنة المتساوية الأعضاء خاصة في مرحلة عملها الأولى و المتمثلة في تفعيل آلية اللجنة ، إذ أن هذه المساهمة في السلطة- طلب الإجتماع - تمنع إستبداد الوزير الأول في إستعمال حقه في طلب الإجتماع كما تجعل من عملية التسوية عملية داخلية شأنها شأن الخلاف التشريعي ، و لهذه الأهمية تبنى المؤسس الدستوري الفرنسي مشاركة السلطة التشريعية في طلب إجتماع اللجنة المختلطة إلى جانب الوزير الأول ، على أن يكون الطلب من قبل الرئيسين معا و بشروط محددة جعلت من مساهمة البرلمان في عملية إستدعاء اللجنة مساهمة ضئيلة ، أما في الجزائر فلا يوجد أثر لهذه المشاركة على مستوى النصوص حيث ينفرد الوزير الأول بهذه السلطة ، و يبدأ دور رئيسي الغرفتين عقب تفعيل الوزير الأول لسلطته في طلب الإجتماع ، رغم التعديل الدستوري الأخير إلا أن المؤسس الدستوري لم يتبنى هذه المشاركة ، حيث كان من الجدير بالمؤسس الدستوري توسيع هذه السلطة لتجنب تعطيل العملية التشريعية و كذا دعم مكانة السلطة التشريعية أثناء ممارستها لإختصاصها الأصيل و هو التشريع ، و أيضا دعم مكانة الغرفة الثانية باعتبارها مصدر وقوع الخلاف التشريعي .

¹ سمير الصباغ ، الدستور اللبناني من التبدل إلى التعديل ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان، 2008 ، ص 501.

المبحث الثاني إستقلالية اللجنة المتساوية الاعضاء من حيث التشكيل :

بعد تجاوز المرحلة الأولى من أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء ، و هذا بصدور طلب الإجتماع أو الإستدعاء مهما كانت الجهة المصدرة له سواء الوزير الأول أو رئيسي الغرفتين ، تأتي مرحلة تشكيل اللجنة و هي المرحلة التي تمكن أعضاء اللجنة من ممارسة مهامهم بعد أن يتم إعلان اللجوء إليها ، و بالتالي تكليفهم بتسوية الخلاف عبر إتباع إجراءات معينة سيتم توضيحها لاحقا ، و تبعا للترتيب المنطقي للمراحل فإن محتوى هذا المبحث يتطرق لدراسة تشكيل اللجنة ، و مدى إستقلاليتها عن السلطة التنفيذية سواء من حيث الإجراءات المتبعة لتشكيلها ، أو من حيث دراسة هذه التشكيلة أي تسيير لأعمالها و تنظيمها الداخلي.

رغم إختلاف مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء و إختلاف تركيبتها أيضا عن اللجان البرلمانية الدائمة ، باعتبارها لجنة إستثنائية من حيث الإختصاص و من حيث التشكيلة ، إلا أن كلا الدستورين الفرنسي و الجزائري لم يخصص نظاما داخليا ثابتا للجنة ، إضافة إلى هذا فإن المشرع الفرنسي لم يأتي على ذكر اللجنة في الأمر 1100/58 رغم أنه النص القانوني المنظم لعلاقة البرلمان و الحكومة ، و تجد اللجنة تنظيمها في بعض النصوص لا تتعدى 10 مواد ضمن الأنظمة الداخلية لمجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية الفرنسية ، بينما إختلف الأمر نسبيا بالنسبة للمشرع الجزائري الذي أفرد لها عشر مواد في القانون العضوي 12/16¹ ، و حوالي ستة مواد في الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

و كما لطلب إجتماع اللجنة أهمية في عملية تسوية الخلاف ، فإن مرحلة التشكيل أيضا لها أهميتها و التي تظهر خاصة في دراسة تدخل السلطة التنفيذية في إجراءات التشكيل و في تسيير التشكيلة في حد ذاتها ، إذ أن تدخل السلطة التنفيذية في تشكيل اللجنة بإختيار أعضائها يعتبر تسييرا لعملية التسوية ككل - إضافة إلى مجموع التدخلات التي تم التطرق إليها - ، كما أن إنسحاب السلطة التنفيذية من إختيار الأعضاء و التدخل في سير التنظيم الداخلي يمنح اللجنة إستقلالية ، و يرفع من فعالية نتائج عملها.

¹ يتعلق الأمر بالمواد 98/97/96/95/94/93/92/91/90/89/88 من القانون العضوي 12/16 .

و تتميز اللجنة المتساوية الأعضاء عن غيرها من اللجان البرلمانية في جانبها الشكلي أنها لجنة محددة العدد قانونا ، و ذلك بعدد متساو محدد في القانون العضوي 12/16 بالنسبة للحالة الجزائرية ، و في النظام الداخلي للجمعية الوطنية في الحالة الفرنسية ، إضافة الى هذا العدد المحدد قانونا و الذي يعتبر التشكيلة العادية للجنة المتساوية الأعضاء ، فإن اللجنة يمكن أن تجتمع بتشكيلة موسعة من خلال إستشارة أشخاص خارج التشكيلة العادية ، و عليه فإن دراسة استقلالية اللجنة من حيث تشكيلها تستلزم التطرق لدراسة التشكيلة العادية للجنة المتساوية الأعضاء (المطلب الاول) ، و كذا التطرق لدراسة التشكيلة الموسعة لهذه اللجنة (المطلب الثاني)

المطلب الأول تشكيلة عادية تحدها النصوص القانونية :

من خلال تسمية اللجنة باللجنة المختلطة أو اللجنة المتساوية الأعضاء يتضح أنها لجنة برلمانية بحتة ، حيث جاءت في محتوى نص المادة 45 من الدستور الفرنسي على أنها لجنة مشتركة مكونة من عدد متساو من الأعضاء عن كل مجلس "أن يدعوا لإنعقاد لجنة مشتركة مكونة من عدد متساوٍ من الأعضاء من كل مجلس" ، و في نص المادة 138 من الدستور الجزائري الفقرة الخامسة منها " لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين..... " ، تشكل هاتين المادتين الإطار العام لتشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء إذ أنها أوضحت أمرين أولهما الصفة العامة للجنة فهي لجنة مختلطة بين الغرفتين ، و ثانيهما التمثيل يكون بعدد متساو من الأعضاء لكل غرفة .

و يقصد بالتشكيلة العادية للجنة المتساوية الأعضاء تلك التشكيلة المحددة ضمن النصوص المنظمة لها ، على إختلاف مستوياتها دستورية كانت أم تنظيمية و المتعلقة أساسا بتسوية الخلاف ، و لدراسة أي تشكيلة يجب أن يتم دراسة أولا عملية اختيار أعضاء اللجنة (الفرع الأول) و بعد الإختيار يتم دراسة التنظيم الداخلي للجنة (الفرع الثاني) ، و في إطار الإجابة عن الإشكالية سيفصل في كل نقطة مما سبق ذكرهم.

الفرع الأول إختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء :

لحين إنتظام و فعالية العمل النيابي المتمثل في القوانين بصفة خاصة يتعين أن تحال مشروعات و إقتراحات القوانين إلى لجان برلمانية ، و هي عبارة عن تشكيل يضم بعض النواب المتخصصين¹ - رغم أن القوانين لا تشير إلى ضرورة التخصص - ، و هي أيضا هيئات للتخصير الفني للعمل التشريعي لتسهيل سير أشغال المجلس و هذا يعود إلى عددها المحدود و أيضا تخصصها لتقوم بمهامها على أكمل وجه إذا أتيحت لها حرية التصرف² .

و تعود صلاحية تشكيل اللجان البرلمانية بالأساس لأعضاء الغرفتين بصفة مطلقة³ - على إختلاف طريقة الإختيار -، دون تدخل من السلطة التنفيذية و هذا مبدئيا يمنح تشكيلة اللجنة البرلمانية إستقلالية ، و هو ما ينطبق على اللجنة المتساوية الأعضاء رغم طابعها الاستثنائي .

و تتميز اللجان الدائمة بأنها لجان أصلية فهي تختلف عن اللجان الخاصة التي تبحث موضوعا خاصا ، و عن اللجان الفرعية المنشأة داخل اللجنة الدائمة و التي تهتم بجزء من نشاطها⁴ ، و تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء لجنة خاصة تنتهي بإنهاء الغرض منها ، و رغم إستقلال أعضاء السلطة التشريعية على مستوى الغرفتين بصلاحية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أن هذه

¹ صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص 38 .

² بوشعير السعيد ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري (اطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر ، 1984 ، ص 220.

³ المادة 134 من الدستور الجزائري " يشكل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة لجانهما الدائمة في اطار نظامهما الداخلي " .
المادة 43 من الدستور الفرنسي " تحال مشاريع و اقتراحات القوانين على احدى اللجان الدائمة التي يحدد عددها بثمانى لجان في كل مجلس و بناء على كطلب الحكومة او من المجلس المختص تحال مشاريع او اقتراحات القوانين الى لجنة يتم تعيينها خصيصا بغرض دراستها "

المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي " بعد كل تجديد جزئي يعين مجلس الشيوخ في جلسة علنية اللجان الدائمة الستة التالية....."

المادة 36 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " يعين المجلس في جلسة علنية اللجان الدائمة الثمانية "

المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة في بداية الفترة التشريعية طبقا لنظامه الداخلي لمدة سنة قابلة للتجديد....."

المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " يشكل مجلس الأمة لجانه الدائمة طبقا لنظامه الداخلي لمدة سنة قابلة للتجديد....."

⁴ زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية ، النظرية العامة و الدول الكبرى) ، ج 01 ، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، لبنان ، 1994 ، ص 304.

الاستقلالية تبقى نسبية ، حيث أن لها حدود تتمثل في نصوص القانون التي تحدد عدد أعضاء اللجنة ، و أيضا تحدد كيفية إختيار الأعضاء .

أولا - عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء محدد قانونا :

بدراسة النصوص الدستورية المتضمنة آليات تسوية الخلاف في كل من الدستور الفرنسي و الجزائري و المتمثلة في المادة 45 و المادة 138 على التوالي ، يظهر جليا أن هذه النصوص تخلو من تحديد عدد أعضاء اللجنة ، و كل ما تنص عليه هو أن هذا العدد يكون بشكل متساو بين الغرفتين ، و هذا لضمان تأثير متساو لأعضاء الغرفتين على عمل اللجنة ، و ضمان تقارب وجهات النظر بين أعضاء الغرفتين .

و بالعودة إلى النصوص القانونية التفصيلية نجد في القانون العضوي 12/16 المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و علاقتهما بالحكومة ، و بالضبط في مادته¹ 89 قد حدد المشرع الجزائري عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعشر أعضاء عن كل غرفة ، في المقابل فإن النص الفرنسي يتمثل في المادة 111 من النظام الداخلي لجمعية الوطنية الفرنسية² حددت العدد بسبعة أعضاء عن كل غرفة ، و هو نفس محتوى المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ³ .

إن حصر عدد أعضاء اللجنة في عشر أعضاء كما هو الحال في الجزائر أو سبعة أعضاء في فرنسا عن كل غرفة يمثل زيادة في فعالية اللجنة ، و يخدم عملية تسوية الخلاف بصفة عامة ، ذلك أن عدد أعضاء اللجنة لو زاد عن هذا العدد فسينتهي الأمر إلى فرض مناقشات أكثر إمتدادا عبر الزمن⁴ ، و هو ما يخالف السرعة المتوقعة أو المستهدفة من إعتقاد اللجنة كآلية لتسوية الخلاف على عكس بقية الآليات ، التي تزيد من طول و تعقيد الإجراءات التشريعية خاصة في حالة الذهاب و الإياب . و الجدير بالذكر أن عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء لم يتأثر بتغيير عدد أعضاء الغرفتين في كلا البلدين محل الدراسة .

¹ المادة 89 من القانون العضوي 12/16 " يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الاعضاء بعشر (10) اعضاء "

² المادة 111 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " بالإتفاق بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ فإن عدد الأعضاء الممثلين لكل مجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء يحدد بسبعة " .

³ المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ " بالإتفاق بين مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية فإن عدد الأعضاء الممثلين لكل مجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء يحدد بسبعة " .

⁴ بوليفة محمد عمران ، المرجع السابق ، ص 202.

و بالإطلاع على القانون المقارن فإن لجنة المؤتمر أو لجنة المصالحة في الولايات المتحدة الأمريكية يعين أعضائها من قبل رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الشيوخ ، و يمثلون الأغلبية و الأقلية في كل مجلس بعدد من ثلاثة إلى تسعة أعضاء لكن ليس بالتمثيل المتساوي حتما¹ .

وقد أشارت كل الأنظمة الداخلية للغرف في البلدين الجزائر و فرنسا إلى وجود أعضاء مستخلفين في حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين للجنة المتساوية الأعضاء ، و الهدف من إستحداث هؤلاء هو الحفاظ على تساوي الأعضاء المرسمين ، و يجتمع المستخلفون حسب الترتيب المعد خلال إعداد قائمة أعضاء اللجنة ، أما في حالة تعويض المستخلف لعضو مرسوم فإنه يتمتع بنفس صلاحيات هذا الأخير ، إذ بإمكانه المشاركة في النقاش و التصويت² .

ثانيا - كيفية إختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء :

لإختيار اللجان البرلمانية أسلوب مختلف حسب الغرفة التي تنتمي لها اللجنة ، و لكن غالبا ما تتجه القوانين إلى توزيع مقاعد اللجنة على مختلف الكتل السياسية لضمان التنسيق بين الأعضاء ، و كذا ضمان التمثيل المتساوي لمختلف الأحزاب ، و نفس الأمر بالنسبة لتشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء حيث توجد ثلاث أساليب لإختيار أعضاء اللجنة ، فإما إعتماد المعيار السياسي الصرف أي تمكين الأغلبية السياسية من المشاركة في اللجان ، أو إعتماد المعيار التقني الصرف دون أي اعتبار للتركيبية السياسية للغرفتين ، و بينهما أسلوب ثالث يعتمد المزج بين المعيار السياسي و التقني³ .

و قد إختلف المؤسسان الدستوريان الجزائري و الفرنسي في كيفية إختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، و عليه سيتم التفصيل في محتوى النصوص القانونية في الجزائر ، و من ثم في فرنسا مع توضيح الفروق ، و هل تؤثر هذه الفروق في تشكيلة اللجنة ؟ و استقلاليتها في أداء مهمتها الأساسية ؟ ، أم أنه مجرد إختلاف شكلي لا غير .

¹ قلو ليلية ، المرجع السابق ، ص 87 .

² ذبيح حاتم ، المرجع السابق ، ص 97 .

³ بوليفة محمد عمران ، المرجع السابق ، ص 203.

• في الجزائر :

تتمثل النصوص القانونية المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء في نصوص القانون العضوي 12/16 و كذا نصوص الأنظمة الداخلية للغرفتين ، أما بالنسبة لنصوص القانون العضوي 12/16 لم تحدد كيفية إختيار أعضاء اللجنة ، و أحالت المادة 92 منه بخصوص سير أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء إلى النظام الداخلي المطبق على اللجنة الدائمة في الغرفة مقر الإجتماع¹ ، و هنا لم يحدد المشرع إذا ما كان النظام الداخلي لها ثابتا لا يتغير ، و المقصود به ما أدرج من نصوص ضمن الأنظمة الداخلية للغرفتين ، أم هو نظام داخلي مستقل لا نجد له أثرا على مستوى الواقع ، أم قصد المشرع نظاما داخليا يتغير بتغير اللجنة و ينتهي بإنهاء أعمالها ، و هو ما تشير إليه المادة 98 من القانون العضوي 12/16² لكن هذه المادة جاءت بمصطلح " عند الإقتضاء " ، أي أنه لا يتم اللجوء إلى تعيين و وضع نظام داخلي خاص باللجنة المتساوية الأعضاء إلا في حالات خاصة لم يوضح المشرع الجزائري ماهي هذه الحالات و لا السلطة المختصة بتحديد هذه الحالات .

هذا بالنسبة لنص القانون العضوي 12/16 أما بالنسبة الأنظمة الداخلية للغرفتين التي توافق هذا التعديل لم تصدر بعد ، و عليه ستكون الدراسة إعتقادا على النصوص القديمة للأنظمة الداخلية ، فقد نصت هذه الأخيرة على أن تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة يكون بالإتفاق بين المجموعات البرلمانية ، و عن حالة اللجنة المتساوية الأعضاء فقد خصصت لها ستة مواد في النظامين الداخليين للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة معا³.

حيث أن إختيار أعضاء اللجنة الممثلين للمجلس الشعبي الوطني يدخل ضمن صلاحيات مكتب المجلس ، و هذا الإختيار يكون عن طريق التعيين لا الإنتخاب ، في حين أن مكتب مجلس الأمة و بعد إختيار أعضاء اللجنة يطرح التشكيلة للمصادقة ، الأمر الذي لم يتم اعتماده في المجلس الشعبي الوطني ، كما أنه لا يوجد أي مبرر لتخلف هذا الإجراء على مستوى المجلس فهو يشكل ضمان لمصادقية تمثيل المجلس على مستوى اللجنة .

¹ المادة 92 من القانون العضوي 12/16 " تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت إليها حسب الإجراء

العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها "

² المادة 98 من نفس القانون " تحدد كليات سير اللجنة المتساوية الأعضاء عند الإقتضاء في نظامها الداخلي "

³ المواد من 65 الى 69 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

المواد من 67 الى 70 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

هذا عن طريقة الإختيار ، أما أساس الإختيار فقد نصت المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹ على أن نصف عدد ممثلي الغرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء هم من اللجنة المكلفة بدراسة القانون في القراءة الأولى من بينهم رئيس هذه اللجنة ، نفس الأمر يتكرر لدى مجلس الأمة ، و هو محتوى الفقرة الثالثة من المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة² .

و من خلال تتبع التشكيلة المعتمدة في الجزائر فإنه يمكن القول أنها تشكيلة تراعي الجانبين الفني أو التقني و السياسي³ :

1- الجانب الفني : و يظهر من خلال إختيار ما لا يقل عن نصف أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من بين أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة القانون ، حيث يضمن حضور هؤلاء المعرفة الدقيقة بكافة تفاصيل النص القانوني ، و أيضا الدراية بمواطن الإعتراض و الإختلاف بين أعضاء الغرفتين .

2- الجانب السياسي : و تتم مراعاة هذا الجانب من خلال مشاركة المجموعات البرلمانية في إختيار أعضاء اللجنة ، من خلال عملية إختيار الأعضاء الممثلين عن مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني .

لهذا يمكن القول أن تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر حاولت الجمع بين من هو على دراية بتفاصيل القانون ، من خلال ضمان تمثيل اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف ، إضافة إلى محاولة الجمع بين مختلف المكونات السياسية من خلال استشارة المجموعات البرلمانية أثناء إختيار أعضاء اللجنة .

¹ المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " طبقا لأحكام المادة 88 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة ، يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل ، من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها ، و يعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين للإستخلاف في حالة الغياب "

² المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة (5) أعضاء. تنتخب اللجنة المختصة ممثلها في اللجنة المتساوية الأعضاء "

³ قريش آمنه ، تنظيم البرلمان (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر ، 01 ، الجزائر ، 2013 ، ص 132.

غير أن ما يمكن ملاحظته في تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء في القانون الجزائري هو غياب تمثيل الكفاءات¹ ، خاصة بالنسبة لمجلس الأمة بإعتبار ثلث أعضائه يختارون من قبل رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات .

• في فرنسا:

بدراسة النصوص القانونية المنظمة لتشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء يتضح أن الأمر مختلف قليلا ، إذ أن مكتب الجمعية الوطنية الفرنسية أساسا يختار على أساس الانتخاب و ليس التعيين كما هو الحال في الجزائر .

ولم توضح نصوص الأمر 1100/58 المتعلق بتنظيم العلاقة بين البرلمان و الحكومة أي طريقة خاصة لإختيار تشكيلة اللجنة المختلطة ، و تركت الأمر للنظام الداخلي للغرفتين هذه الأنظمة التي أحالتنا مرة أخرى إلى طريقة تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة و لم تخصص أحكاما للجنة المتساوية الأعضاء .

بالنسبة للجمعية الوطنية الفرنسية فإن الطريقة المعتمدة لإختيار أعضاء اللجنة البرلمانية على مستواها هي الانتخاب ، حيث يكلف رئيس الجمعية الوطنية رؤساء المجموعات البرلمانية بتقديم أسماء مرشحهم لكل لجنة و يتم نشر هذه القائمة في الجريدة الرسمية ، ليتم فيما بعد الإختيار عليهم بالأغلبية المطلقة حسب المواد من 25 و ما بعدها من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية² .

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ الفرنسي فإن الأمر يختلف قليلا ، فقد حددت المادة 12 من التنظيم الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي في فقراتها الثالثة و الرابعة و الخامسة طريقة اختيار الأعضاء الأساسيين و الأعضاء الإحتياطيين في اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث يتم ترشيح الأعضاء من قبل اللجنة المختصة بدراسة القانون محل الخلاف و تعرض قائمة المرشحين على مجلس الشيوخ لإبداء الرأي في جلسة علنية³ .

¹ ذبيح حاتم ، المرجع السابق ، ص 96 .

² المواد 29/28/27/26/25 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية

³ المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ "يتم تعيين ممثلي مجلس الشيوخ حسب الشروط التالية :

تعد قائمة المرشحين من قبل اللجنة المختصة و تحال إلى رئيس مجلس الشيوخ من قبل رئيسها ، الذي ينشرها و يتم أخذ الرأي فيها في جلسة علنية .

تتبع الإجراءات الموضحة في المادة 09 الفقرة الخامسة من المادة 09

و عليه فان مبدأ التخصص يتم إحترامه في الغرفة الثانية أكثر من الجمعية الوطنية ، و يعود ذلك ربما إلى أن مجلس الشيوخ هو الغرفة مثيرة الخلاف في أغلب الحالات ، خاصة إذا ما تعلق الأمر بقانون الميزانية الذي يحدد لصدوره مدة معينة ، و بالتالي فإن ملاحظات و آراء أعضاء اللجنة المختصة على مستواه تكون أقرب و أكثر صوابا من غيرهم من الأعضاء ، في حين يفترض في أعضاء الجمعية الوطنية المصادقة على محتوى النص ، و يعد تدخلهم على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء للحفاظ على صياغة النص كما تمت المصادقة عليه على مستوى الغرفة .

و قد إشتراط المشرع الجزائري إحترام مبدأ التخصص في إختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء على مستوى الغرفتين رغم إختلاف طريقة الإختيار ، إذ لا تخضع قائمة المرشحين الممثلين على المجلس الشعبي الوطني للتصويت على عكس ما يحدث على مستوى مجلس الأمة ، أما بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد ربط تطبيق مبدأ التخصص بأعضاء مجلس الشيوخ فقط دون أعضاء الجمعية الوطنية .

إن اعتماد المعيار التقني في إختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث إلزامية مشاركة اللجنة المختصة في دراسة القانون ، هذا الإعتماد بقدر ما هو مفيد بزيادة فعالية اللجنة إلا أنه يحصر مشاركة الأغلبية في اللجنة ، و في حالة إختلاف أغلبيتي الغرفتين فإن الأمر سيطرح إشكالا يمثل إمكانية بقاء الخلاف قائما¹ ، و هو ما حاول المؤسس الدستوري تجنبه بمنصفة اللجنة المتساوية الأعضاء بين اللجنة المختصة و إختيارات المجموعات البرلمانية .

و تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري و الفرنسي قد إختلفا في تحديد عدد الأعضاء المستخلفين ، إذ أن الأول - و نقصد هنا المشرع الجزائري - جعل عدد الإحتياط من أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء يساوي نصف عدد الأعضاء الأصليين ، بينما ساوى المشرع الفرنسي بين عدد الأعضاء الأصليين و المستخلفين .

حسب نفس الشروط يتم تعيين سبعة أعضاء إحتياطيين و لا يمكن دھوتهم للتصويت إلا في حالة ضمان التوازن بين المجلسين ، حسب النظام الداخلي المعلن . .

¹ بوليفة محمد عمران ، المرجع السابق ، ص 204 .

الفرع الثاني التنظيم الداخلي للجنة المتساوية الأعضاء :

بعد إختيار و تحديد أعضاء اللجنة الأصليين و الإحتياط منهم ، تتعرض هذه الجزئية من الدراسة للتفصيل في اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث نظامها الداخلي، و هل هو نظام ثابت و مستقل ؟ أم سنجد نفس القواعد العامة المنظمة للجان البرلمانية تطبق على اللجنة المتساوية الأعضاء. في النصوص الفرنسية لم يحدد تنظيما خاصا للجنة المتساوية الأعضاء و لا كيفية تنظيمها الداخلي¹ ، و كل ما جاءت به المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية هو أن اللجنة تجتمع بأمر من أكبر أعضاءها سنا لتنتخب مكتبها ، و هو نفس المحتوى الذي تحدثت عنه المادة 91 من القانون العضوي 12/16 في الجزائر².

و لدراسة التنظيم الداخلي للجنة سيتم التطرق لكيفية إختيار مكتب اللجنة و هو الجهاز المسير و المنظم لعمل اللجنة ، و كذلك التطرق لكيفية إختيار رئيس اللجنة الذي هو الشخصية الأولى في الهيئة.

أولاً- مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء :

و كأى مكتب لجنة برلمانية فإن أهميته في اللجنة ككل تظهر في تنظيمه لعمل اللجنة ، ففي الجزائر ذكرت الفقرة الثانية من المادة 91 من القانون العضوي 12/16 على أن مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء يتشكل من أربعة أعضاء رئيس نائب رئيس و مقررين اثنين ، و تضمن تشكيلة هذا المكتب التمثيل المتناسب بين الغرفتين ، و هذا يعبر عن المساواة بين الغرفتين التي تتجاوز المساواة العددية إلى المساواة في المهام ، إذ أن الرئيس من الغرفة مقر الاجتماع و نائبه من الغرفة الثانية في حين يختار مقرر عن كل غرفة³.

¹ Sébastien Barnard , LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE , revue française de droit constitutionnel , France , 2013 , p457.

² المادة 91 من القانون العضوي 12/16 الفقرة الأولى " يعقد الاجتماع الأول للجنة المتساوية الاعضاء بدعوة من أكبر أعضاءها سنا..... "

³ المادة 91 من القانون العضوي 12/16 " تنتخب اللجنة المتساوية الاعضاء مكنتا لها من بين أعضاءها ، يتكون من رئيس و نائب رئيس و مقررين اثنين

ينتخب الرئيس من بين أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها

ينتخب نائب الرئيس من أعضاء الغرفة الأخرى و ينتخب مقرر عن كل غرفة "

و عليه فإن تنظيم مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء يكون كالتالي:

- الرئيس: هو الشخصية الأولى باللجنة و مسير أعمالها و لهذا سنفصل في مهامه لاحقا.
- نائب الرئيس: يختار نائب الرئيس من أعضاء الغرفة التي لم يختار منها الرئيس و مهمته الأساسية فهي رئاسة اللجنة بالنيابة عن الرئيس و مساعدة هذا الأخير في أداء مهامه .
- المقررين : يتم إختيار مقرر عن كل غرفة ، و الهدف من هذا هو ضمان مصداقية التقارير التي تعد من طرف المقررين ، على إعتبار أن اللجنة تعتمد عليها للصياغة الجديدة للأحكام المختلف حولها ، و الإعتماد على مقرر واحد قد يؤدي إلى تغليب وجهة نظر ممثلي غرفة عن الأخرى ، فالمقرر هو المكلف بتحرير المقترح و التقرير وفق لغته و ميوله أحيانا بما يؤثر عل أحكام النص أو التقرير ¹.

و رغم إختلاف تسمية و تركيب اللجنة ، إلا أن تنظيم مكتب اللجنة يخضع للأحكام العامة المنظمة لمهام مكتب اللجنة البرلمانية العادية ، حيث تتمثل المهمة الأساسية للمكتب في تسيير شؤون اللجنة و تنظيمها إداريا و كذا تحديد مواعيد الجلسات و التنظيم الداخلي لها .

ثانيا - رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء:

باعتبار رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء هو الشخصية الأولى في اللجنة و مسيرها فان عملية إختياره تتم عن طريق الانتخاب ، و تتم عملية الإلتخاب هذه في أول إجتماع للجنة برئاسة أكبر الأعضاء سنا حسب أحكام المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية ، و كذا أحكام المادة 91 من القانون العضوي 12/16 المنظم للعلاقة بين الغرفتين و الحكومة في الجزائر .

و تنحصر عملية الإلتخاب فقط بين الأعضاء الممثلين عن الغرفة مقر الإجتماع ، و قد جعل كل من المشرع الفرنسي و الجزائري إجتماع اللجنة بالتناوب بين مقر الغرفتين² ، و هذا لضمان عدم تعسف إحدى الغرفتين على الأخرى في تسيير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، فالهدف هنا هو الوصول إلى تسوية تمثل توافقا بين وجهات نظر أعضاء كلا الغرفتين .

¹ بو الشعير السعيد ، المرجع السابق ، ص 141 .

² المادة 90 من القانون العضوي 12/16 " تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء بشأن كل نص قانوني بالتداول ، إما في مقر المجلس الشعبي الوطني و إما في مقر مجلس الأمة "

و تتحدد مهام الرئيس بالتشاور مع أعضاء المكتب في تحديد مواعيد الجلسات ، و كذا تسيير الجلسة¹ من خلال إعطاء الكلمة للمقررين بتلاوة التقرير المتضمن إقتراحات التعديلات ، و أيضا تنظيم عملية التصويت على محتوى التقرير النهائي للجنة حول الأحكام محل الخلاف ، و قبل كل هذا دعوة اللجنة إلى الاجتماع² ، توجيه الإستدعاء لأي شخص ترى اللجنة أن رأيه مفيد و ضروري لأشغال اللجنة و أيضا قبول طلب أعضاء الحكومة بخصوص حضورهم للجلسات ، و في نهاية هذه الأشغال تتحصر مهمة الرئيس في إرسال التقرير النهائي إلى رئيس الغرفة مقر اجتماع اللجنة.

بدراسة تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء و كأى لجنة برلمانية يظهر أنها تشكيلة تتم بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية ، إذ أن الإختصاص في التشكيل ينعقد للبرلمان و بالضبط لمكتبي الغرفتين ، أين يتم إختيار أعضاء اللجنة حسب العدد المحدد قانونا ، و بالإتفاق بين التشكيلات السياسية للغرفتين و إعتقاد أسلوب الإنتخاب بالنسبة للمشرع الفرنسي ، مع ضمان التمثيل الفني أي حضور أعضاء من اللجنة المكلفة بدراسة القانون سواء على مستوى الغرفة الأولى أو الثانية ، مما يضمن إحاطة أعضاء اللجنة بكافة تفاصيل النصوص محل الخلاف ، و كذا تزويد اللجنة بأعضاء مستخلفين لضمان إستمرارية عمل اللجنة حتى في حالة أي غياب محتمل لعضو أو أكثر من أعضاءها .

رغم أن القانون لم يحدد النظام الداخلي لسير أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، و أكتفى بالتصريح بتشكيلة المكتب - الأمر الذي إنفرد به المشرع الجزائري دون الفرنسي - ، إلا أن هذا يمنح اللجنة بعضا من الإستقلالية من خلال الإتفاق في أول جلسة حول النظام الداخلي لها و تطبيقه في باقي الجلسات ، لتبقى مهمة النصوص القانونية هي التأطير الشكلي للجنة فقط دون التدخل في مرحلة تشكيل اللجنة أو إختيار الأعضاء .

و عليه فإنه يمكن القول أن تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء و هي تلك التشكيلة المذكورة ضمن النصوص القانونية المنظمة لعمل اللجنة ، تتمتع بالإستقلالية في تشكيلها عن السلطة التنفيذية ، ذلك أنه لا يوجد أي أثر لتدخل السلطة التنفيذية في تشكيلها أو حتى في وضعها لنظامها الداخلي .

¹ المادة 41 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " ينظم رئيس كل لجنة برلمانية الاشغال داخلها ، لمكتب اللجنة كامل السلطات لتنظيم المداولات"

² المادة 42 النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " أثناء الدورات يكون دعوة اللجان للإجتماع من قبل رؤساءهم..... " المادة 13 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي " عند تعيين أعضاء اللجان بعد كل تجديد جزئي كل ثلاث سنوات يقوم رئيس مجلس الشيوخ بدعوة الجنة للإجتماع و يعين مكتبها في إطار ضمان تمثيل كل المجموعات السياسية....."

تجدر الإشارة أن كلا الدستوريين الفرنسي و الجزائري قد تجاهل و بشكل واضح مسألة وضع نظام داخلي محدد للجنة و أخضعها دائما للنظام العام للجان البرلمانية .

المطلب الثاني تشكيله موسعة بصيغة استشارية:

كما توضيحه سابقا فإن التشكيلة العادية للجنة المتساوية الأعضاء هي تلك التشكيلة التي تؤطرها النصوص القانونية ، و تملك صلاحية تشكيلها السلطة التشريعية بكل إستقلالية دون أي تدخل يذكر من السلطة التنفيذية ، لكن ماذا عن التشكيلة الموسعة للجنة المتساوية الأعضاء ؟ . و يقصد بالتشكيلة الموسعة للجنة البرلمانية بصفة عامة هي حضور أعضاء إضافيين إلى جانب الأعضاء الأصليين المذكورين في النص القانوني ، حيث يمكن هذا الأخير أشخاص غير الأعضاء في اللجنة من المشاركة في أشغالها ، و هنا يطرح التساؤل حول إمكانية إسقاط هذه الحالة عن اللجنة المتساوية الأعضاء بإعتبارها لجنة برلمانية ، بعبارة أخرى هل يمكن لأشخاص آخرين حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ و هل سيؤثر هذا الحضور على إستقلالية تشكيله للجنة المتساوية الأعضاء ؟.

و عليه ستم دراسة توسيع التشكيلة من خلال إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لشخص خارج التشكيلة ، ما مفهوم الإستشارة ؟ و مدى تأثيرها على توجه أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ ، و هل تشكل تأثيرا حقيقيا في تشكيله للجنة ؟ أم أنها مجرد إضافة فنية لتحسين الإنتاج التشريعي ؟ ، إضافة إلى الإستشارة يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، فما هي آليات هذا التدخل ؟ و ما مدى تأثير هذا الحضور على إستقلالية اللجنة و سير أعمالها ؟ ، بما أن أعضاء الحكومة خارج السلطة التشريعية ، و عليه قسم هذا المطلب إلى فرعين يتناول الأول إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لشخص خارج التشكيلة ، و يتناول الفرع الثاني حضور أعضاء الحكومة من وزراء و الوزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان لأشغال اللجنة.

الفرع الأول إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لشخص خارج التشكيلة العادية :

و كأي هيئة فإن للجنة المتساوية الأعضاء الحق في إستشارة شخص خارج تشكيلتها الأصلية ، و لتوضيح إجراء الإستشارة سيتطرق هذا الفرع لمفهوم الإستشارة بصفة عامة ، و من ثم دراسة تأثير هذه الإستشارة على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء .

أولا - مفهوم الإستشارة: الإستشارة لغة : مصدر من الفعل إستشار يستشير إستشارة ، و إستشاره في الأمر أي طلب منه المشورة ، إستشار الأمر أي تبين و توضح¹. أما الإستشارة اصطلاحا و هي طلب رأي شخص ما غالبا ما يكون ذو علم و إختصاص بالمجال .

بصفة عامة أقرت معظم التشريعات في موضوع العمل البرلماني لجوء اللجان البرلمانية لإجراء الاستشارة ، و ذلك أثناء إعداد التقرير الخاص بالقانون ، حيث تعود هذه الإستشارة بالنفع على محتوى القانون ، من حيث يتم توضيح كافة تفاصيل خاصة تلك التقنية منها، غير أن النصوص الدستورية أهملت هذه الجزئية في تنظيم العمل البرلماني ، رغم أهميتها المتمثلة في ضمان جودة أكبر للإنتاج التشريعي .

في الجزائر أشارت المادة 26 من القانون العضوي 12/16 المنظم للعلاقة بين البرلمان و الحكومة إلى إمكانية إستماع اللجان البرلمانية لممثل الحكومة فقط دون ذكر جهة أخرى² ، في حين خصصت المادة 94 من نفس القانون لإستماع اللجنة المتساوية الأعضاء لعضو برلماني أو أي شخص آخر ترى اللجنة أنه من المفيد الإستماع إليه³ ، في المقابل في فرنسا نص المادة 18 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية يشير إلى أنه يمكن للجنة البرلمانية إستدعاء مقرر عن المجلس الإجتماعي الإقتصادي

¹ <http://www.almaany.com/ar/dict/arar/%D8%B7%D9%84%D8%A8/> ، 23/10/2016 .10 :30.

² المادة 26 من القانون العضوي 12/16 " للجان البرلمانية الحق في أن تستمع ، في إطار جدول أعمالها و إختصاصاتها ، إلى ممثل الحكومة ، كما يمكنها الإستماع إلى أعضاء الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك "

³ المادة 94 من القانون العضوي 12/16 " يمكن للجنة المتساوية الأعضاء أن تستمع لأي عضو في البرلمان أو أي شخص ترى أن الإستماع إليه مفيد لأشغالها "

من أجل الإستفادة برأيه في القوانين التي تدخل ضمن مجال عمل المجلس¹ ، كما يمكن لأي عضو من لجنة برلمانية أخرى حضور أشغال لجنة غير تلك التي يكون عضوا فيها بغرض إقتراح تعديلات² .

في حالة إستماع اللجنة لعضو البرلمان فإن رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء يقدم طلبا للإستماع لرئيس الغرفة التي ينتمي إليها العضو البرلماني ، و قد أوضح النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة إمكانية إستماع اللجنة البرلمانية لأصحاب المبادرة بالقانون أو إقتراح التعديل³ ، في حين جاء ذكر حضور عضو من البرلمان لأشغال اللجان البرلمانية في النظام الداخلي لمجلس الأمة⁴ ، أما بالنسبة للشخص خارج التشكيلة البرلمانية فلم يوضح القانون العضوي 12/16 أي طريقة لسير إجراء الإستدعاء ، و هو ما توجد الإشارة إليه فقط في الأنظمة الداخلية للغرفتين دون تنظيم دقيق لإجراء الإستدعاء ، و بما أن اللجنة المتساوية الأعضاء هيئة داخل السلطة التشريعية و ليست سلطة مستقلة فإن أي تعامل مع الهيئات و الأشخاص الآخرين يكون عبر رئيس الغرفة المعنية .

و بخصوص اللجان الدائمة يوجد حالتين حيث يمكن للجنة الإستماع إلى خبراء و مختصين تابعين للوزارات ، في هذه الحالة فإن طلب الإستماع يقدم إلى الوزير المعني من خلال رئيس الغرفة التابعة لها اللجنة ، و أما إذا كان الخبير حرا فرئيس اللجنة يقوم بالإستدعاء مباشرة⁵ ، و لكن بالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء التي تجمع بين الغرفتين فإن رئيس اللجنة يقوم بإستدعاء الخبير التابع للوزارة عن طريق رئيس الغرفة مقر الإجتماع .

¹ المادة 45 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " لكل لجنة أن تطلب، عن طريق رئيس الجمعية، الإستماع الى مقرر المجلس الإقتصادي و الإجتماعي و البيئي على النصوص التي تدعو الى تقديم المشورة".

² المادة 86 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " يمكن لأي عضو في البرلمان أن يقدم تعديل في اللجنة، سواء كان عضو أو غير عضو في اللجنة ، غير تلك تعديلات التي تقدمها الحكومة ، الرئيس ومقرر اللجنة ، عند الاقتضاء، يحال النص إلى اللجان المضبوطات لإبداء الرأي من طرف أمانة اللجنة في موعد لا يتجاوز ثلاثة أيام عمل قبل موعد بدء النظر في النص الى 17 ساعة، ما لم يقرر رئيس اللجنة. قبول التعديلات النواب حسب الشروط المنصوص عليها في الفصل الثالث من هذا الباب.. "

³ المادة 44 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يمكن اللجنة المختصة أن تستدعي إلى اجتماعاتها مندوبا عن أصحاب اقتراح القانون أو التّعديل للإستماع إليه "

⁴ المادة 36 من النظام الداخلي لمجلس الامة " يمكن لأي عضو من مجلس الأمة أن يطلب الإن من مكتب اللجنة للحضور في إجتماعاتها دون أن يكون له حق المناقشة و التصويت "

⁵ بوزيد الازهاري ، عن اللجان الدائمة في مجلس الامة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 09 جويلية 2005 ، مجلس الامة ، الجزائر ، 2005 ، ص 78 .

أما بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد تبنى أيضا مبدأ إستشارة اللجان البرلمانية لشخص خارج تشكيلتها العادية ، و هذا في إطار تحسين و رفع فعالية الإنتاج التشريعي ، فلم يكتفي فقط بتقديم طلب الإستماع و إنما أيضا وضع جزاء لعدم الإستجابة لهذا الطلب¹ .

كل هذا التنظيم لإجراء الاستشارة يوضح أهمية و أثر الاستشارة في العمل البرلماني بصفة عامة ، و عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بصفة خاصة ، ذلك أنه يرفع من جودة الإنتاج التشريعي بشكل عام .

ثانيا - أثر الاستشارة على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء :

و في جزئية الخلاف التشريعي تبنى كل من المشرع الفرنسي و الجزائري لجوء اللجنة المتساوية الأعضاء لإجراء الإستشارة ، حيث تم تنظيم هذا الإجراء في النظام العام للجان البرلمانية الفرنسية و الذي تحتويه نصوص مواد من الامر 1100/58 ، بينما بالنسبة للمشرع الجزائري فقد خصص لها مادة وحيدة هي المادة 94 من القانون العضوي 12/16 .

غالبا ما يشترط في من يتم إستشارته أن يكون مختصا أو خبيرا في موضوع الإستشارة و ذلك للإستفادة من خبرته ، إلا أن المشرع الجزائري و في نصه عن إمكانية استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء لشخص ما في محتوى المادة 94 من القانون العضوي 12/16 ، لم يضع الإختصاص كشرط في من تستشير اللجنة، حيث أن نص المادة جاء مرنا و أعطى للجنة السلطة التقديرية الكاملة في تحديد الشخص .

و ربما يعود عدم إشتراط التخصص في الشخص إلى طبيعة تركيبة اللجنة المتساوية الأعضاء ، و التي يكون نصف أعضائها على الأقل من اللجنة المختصة بدراسة القانون على مستوى الغرفتين ، الأمر الذي يجعل من أعضاء اللجنة على دراية كبيرة بأدق تفاصيل القانون ، غير أنه ورد في الأنظمة الداخلية القديمة لمجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني الإشارة إلى ضرورة كون الشخص المستشار من ذوي الخبرة² ، و لكن بما أن الأمر لم يرد في القانون العضوي 12/16 فلا نعلم الوضع المستقبلي الذي يمكن أن تأتي به الأنظمة الداخلية الجديدة المطبقة له .

¹ المادة 05 من الأمر 1100/58 المتعلق بتنظيم الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ الفرنسي .

² المادة 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يمكن للجان الدائمة في إطار ممارسة أشغالها، أن تدعو أشخاصا مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها "

كما أن اللجوء إلى الإستشارة من عدمه أيضا لا يشكل أمرا إلزاميا للجنة ، إذ يمكنها إتمام أشغالها من اللجوء إلى الإستشارة ، و هذا ما يمكن إستخلاصه من إستعمال المشرع الجزائري لمصطلح " يمكن " في أول المادة 94 من القانون العضوي 12/16 ، و عليه فإن توسيع تشكيلة اللجنة بالإستعانة بعضو برلماني أو شخص خارج تشكيلة الغرفتين يعد أمرا إختياريا للجنة المتساوية الأعضاء ، و تبقى السلطة التقديرية لرئيس اللجنة و مكتبه من أجل تقرير اللجوء إلى الإستشارة أو قبول تدخل عضو برلماني من عدمه .

الفرع الثاني حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجنة المتساوية الأعضاء :

بما أنها لجنة برلمانية التركيبية و التشكيل و الإختصاص ، فإن المشرع الجزائري قد أجاز و بنص صريح حضور أعضاء الحكومة لإشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، هو نص المادة 93 من القانون العضوي 12/16 ، و هو الأمر الذي نقله عن المشرع الفرنسي الذي صرح في النص الدستوري بإمكانية حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجان البرلمانية¹ بصفة عامة ، و لم يخصص الحكم للجنة المتساوية الأعضاء ، إلا أن هذا الموقف يستشف من تطبيق الأحكام العامة للجان البرلمانية على اللجنة المتساوية الأعضاء في أداءها لأعمالها .

و بهذا الحكم فإن كل من المشرع الجزائري و الفرنسي قد صرح و أوضح رغبته في إشراك الحكومة في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء² ، و هذا من خلال حضور جلساتها و تقديم الملاحظات و التوضيحات اللازمة ، تحت إبرة و إشراف رئيس اللجنة .

و ينصرف معنى مصطلح " الحكومة " إلى عدة معان في أنظمة الحكم الحديثة فقد يقصد بها نظام الحكم في الدولة³ ، و قد يقصد بها مجموع الهيئات الحاكمة و المسيرة للدولة و هي السلطات الثلاثة التشريعية القضائية و التنفيذية⁴ ، لكن هذا معنى موسع و أضيق معنى للحكومة هو أنها تلك

المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " يمكن اللجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها، أن تدعو أشخاصا مختصين ونوبي خبرة للإستعانة بهم في أداء مهامها"

¹ المادة 31 من الدستور الفرنسي " يحضر أعضاء الحكومة في المجلسين ، و يستمع إليهم متى طلبو ذلك"

² الغربي إيمان ، المرجع السابق ، ص 47.

³ مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر، 2003 ، ص 153 .

⁴ ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1972 ، ص 185 .

السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين و إدارة المرافق العامة ، و هو الإستعمال الشائع إذ أنها هي التي تتصل بالجمهور و تجسد السلطة السياسية أمام الأفراد في الدولة¹ ، و هناك معنى آخر يشير إلى الوزارة خاصة في النظم البرلمانية أهمها النظام البريطاني ، الذي تتولى فيه الحكومة رسم السياسة العامة و تنحصر في رئيس الوزراء و وزراء المالية الدفاع الخارجية العدل التربية العمل الخدمة المدنية ، أما بقية الوزراء فهم ليسوا أعضاء في الحكومة² .

و في الجزائر و فرنسا قد يكون حضور الحكومة في أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء من قبل الوزير المعني أو الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

أولاً- الوزراء :

الوزير هو أحد أعضاء الحكومة ، و قد ورد ذكر الوزير كأحد أفراد الطاقم الحكومي المحسوب على السلطة التنفيذية في عدة مواد دستورية ، أهمها المادة 93 التي تحدثت عن صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول³ ، و بتتبع مختلف مواد الدستور الحالي و باقي الدساتير التي عرفتها الجزائر الحديثة ، يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد شروط معينة ينبغي أن تتوفر في الوزير من غير الشروط العامة طبعا⁴ .

بالنسبة للوزراء فقد أجاز المشرع الجزائري للوزراء حضور أشغال اللجان البرلمانية بصفة عامة و اللجنة المتساوية الأعضاء بصفة خاصة ، و يعود هذا للإستفادة من رأي الوزراء بخصوص النص خاصة إذا كان عبارة عن مشروع قانون قدمته الحكومة ، و أيضا من أجل ضمان بقاء النص المقدم من قبل الحكومة محافظا على محتواه و توجهه.

رغم أن نص المادة 93 من القانون العضوي 12/16⁵ إعتترف لأعضاء الحكومة بالحق في حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ، إلا أنها جعلته أمرا غير إلزامي إذ إستعمل المشرع الجزائري مصطلح " يمكن " ، و بدراسة المادة 92 من نفس القانون فإن المشرع الجزائري قد شمل اللجنة

¹ ثروت بدوي ، نفسه ، ص 186

² طربوش قائد محمد ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، ط 02 ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، لبنان ، ص 392 و 393 .

³ المادة 93 من الدستور الجزائري " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول "

⁴ قرانة عادل ، النظم السياسية - أشكال الحكومات الأنظمة السياسية المعاصرة النظام السياسي الجزائري - ، دار العلوم ، الجزائر ، 2013 ، ص 135 .

⁵ المادة 93 " يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الاعضاء "

المتساوية الأعضاء مع اللجان البرلمانية الدائمة تحت تنظيم داخلي واحد لسير إجراءات تداول نص قانوني ، و بهذا الخصوص فقد تضمنت المادة 26 من القانون 12/16 في فقرتها الثالثة تنظيم أحكام حضور أعضاء الحكومة لجلسات اللجان الدائمة .

و عليه فإن هذا الحضور يتم بعد تقديم طلب من قبل الحكومة لرئيس الغرفة المعنية ، و لكن في حالة اللجنة المتساوية الأعضاء فإن الطلب يقدم لرئيس اللجنة بما أنها مستقلة عن رئيسي الغرفتين . و بعد تقديم هذا الطلب فإنه يمكن لرئيس اللجنة المعنية رفض طلب الحضور ، و الاكتفاء بحضور الأعضاء المنصوص على عددهم في القانون ، تجدر الإشارة أن حضور أعضاء الحكومة يكون فقط للإستماع إليهم بخصوص النص محل المناقشة دون منحهم حق التصويت داخل اللجنة.

نفس الأمر نجده لدى المشرع الفرنسي حيث أن وجود أعضاء الحكومة على مستوى اللجان البرلمانية يكون بناء على طلبهم أو طلب اللجنة¹ و إنسحابهم عند التصويت ، ففي حالة تقديم الطلب من قبل عضو الحكومة يمكن للجنة قبول أو رفض هذا الطلب ، و لا نجد ما يلزمها بالقبول ، إذ أن مهمة الوزير هنا هي فقط لتوضيح نقاط الإختلاف في النص خاصة لو تعلق الأمر بمشروع قانون قدمته الحكومة .

ثانيا - الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان :

في مختلف الأنظمة البرلمانية أو المختلطة بالخصوص لا بد للحكومة من أداة أو قناة أو جسر يجمع بينها و بين السلطة التشريعية و ينظم و ينسق العلاقات بينهما ، بتغطية إلتزامات الحكومة نحو البرلمان و نقل إنشغالات هذه الأخير نحوها ، إلى غير ذلك من المهام الضرورية لسير الحسن و الطبيعي بين المؤسستين².

¹ المادة 45 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " يمكن للوزراء حضور أشغال اللجان متى طلبوا ذلك "

المادة 18 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي " يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان متى طلبوا ذلك و ينسحبون أثناء التصويت ... "

² الأمين شريط ، علاقة الحكومة بالبرلمان (مداخلة ضمن الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان) ، الجزائر 24/23 اكتوبر 2000 ، ص 32 .

تعد الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان إحدى الوزارات التابعة للحكومة ، غير أن مهمتها الوحيدة هي التكفل بالمسائل المتعلقة بالبرلمان فهي واسطة بين البرلمان و الحكومة ، من حيث تقديم الأسئلة الموجهة من قبل أعضاء الغرفتين للوزير الأول ، و كذا تقديم مشاريع القوانين الحكومية أمام الغرفتين ، و قد جاء تنظيمها في الجزائر بموجب المرسوم التنفيذي 04/98.¹

و بدراسة هذا المرسوم فإن للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان أربع مهام هي التنسيق المتابعة الإثراء التحيين و المشاركة ، و كلها مهام لها علاقة بالجانب الشكلي أو الإجرائي أكثر مما لها علاقة بالجانب الجوهري ، الذي يعطي لعملية التنسيق و المتابعة و الإثراء و غيرها بعدها الحقيقي وفعاليتها².

و لهذا فإن حضور الوزير المكلف بالعلاقات بالبرلمان لجلسات البرلمان يدخل ضمن التنسيق بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، إذ لا يمتلك حق التصويت و لا حق التدخل إلا بإذن من رئيس الغرفة المعنية.

و كذلك الأمر بالنسبة لحضوره أشغال اللجان البرلمانية بما فيها اللجنة المتساوية الأعضاء ، إذ يبقى حضوره شكليا ولا يعتبر سوى ممثلا للحكومة من أجل تقديم بعض التوضيحات بخصوص مواد القانون ، و ينسحب أثناء جلسة التصويت .

يجدر بالذكر أن إجراء تقديم التقرير النهائي من قبل الحكومة - و هو ما سيأتي شرحه لاحقا - إجراء يقوم به الوزير المكلف بالعلاقات بالبرلمان ، لهذا أردنا التعرّيج عليه كجزء من العملية التشريعية.

وقد شهدت إجراءات تسوية الخلاف عبر اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر حضور الحكومة لأشغال اللجنة أثناء دراستها لقانون القضاء ، و هذا بحضور كل من وزير العدل و الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان في جلسة اللجنة المنعقدة في مجلس الأمة آنذاك³.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 04-98 مؤرخ في 19 رمضان عام 1418 الموافق 17 يناير سنة 1998، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان ، ج ر ج رقم 04 المؤرخة في 28 جانفي 1998 .

² قلالة سليم ، علاقة الحكومة بالبرلمان (مداخلة ضمن الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان) ، الجزائر 24/23 اكتوبر 2000 ، ص 109.

³ مجلة مجلس الامة ، العدد 07 ، 2003 ، ص 19 .

خاتمة الفصل الأول :

إن دراسة إستقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء في شقها العضوي تعني بالضرورة التطرق لدراسة مرحلتين من أهم مراحل عمل اللجنة ، و هما مرحلتي الأعمال و التشكيل ، حيث ان مرحلة أو إجراء الأعمال هو الإنطلاقة الشكلية لعملية التسوية عبر آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، و أما مرحلة التشكيل فهي البداية الحقيقية التي تجسد هذه الإنطلاقة الشكلية .

إن منح الوزير الأول سلطة تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في كلا الدستورين الجزائري و الفرنسي حتى و إن كان يجد مبرره في مساهمة السلطة التنفيذية في الملية التشريعية ، إلا ان إحتكار الوزير الاول لهذه السلطة - كما هو الحال في الجزائر- قد شكل سيطرة تنفيذية تامة على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث أن هذه السلطة تمنح الوزير الأول الحق في تقدير الخلاف و مدى جديته و أهمية تسويته دون حد يذكر ، و هو الأمر الذي نقله المؤسس الدستوري الجزائري عن نظيره الفرنسي قبل تعديل 2008 .

غير أن المؤسس الدستوري الفرنسي يمنح السلطة التشريعية ممثلة في رئيسي الغرفتين و كذا هيئة الرؤساء ، يمنحهم الحق في المساهمة في تفيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، و ذلك من خلال طلب الإجتماع في اقتراحات القوانين ، و كذا عدم اعتراض هيئة الرؤساء على حالة الإستعجال المطروحة من قبل الوزير الأول ، إلا أن هذه المساهمة تبقى ضعيفة في ظل الحدود المتعددة التي تعرفها.

بعد تقديم طلب الإجتماع فإن اللجنة المتساوية الأعضاء تعرف بعض الإستقلالية ، و ذلك أثناء تشكيل اللجنة ، حيث تتصرف صلاحية التشكيل لرئيسي الغرفتين مع احترام شرط حضور أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة القانون على مستوى الغرفتين ، و رغم حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجنة حسب طلبهم ، إلا أن هذا الحضور يبقى في إطار تقديم توضيحات للأعضاء و الإنسحاب أثناء مرحلة التصويت .

الفصل الثاني :

الإستقلالية الوظيفية للجنة المتساوية الأعضاء

الفصل الثاني الإستقلالية الوظيفية للجنة المتساوية الأعضاء :

بعد دراسة الجانب الأول من إستقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء و هو الجانب العضوي ، حيث أن اللجنة تتمتع ببعض من الإستقلالية في تشكيلها ، يتطرق هذا الفصل من الدراسة لتحليل و مناقشة الإستقلالية الوظيفية للجنة ، و تتعلق هذه الإستقلالية بالجانب الوظيفي للجنة أي مدى استقلالية اللجنة أثناء أداءها لمهامها .

و لدراسة الإستقلالية الوظيفية اهميتها في دراسة آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل خاص و في دراسة آليات التسوية بشكل عام ، ذلك أن هذه الإستقلالية تفتح المجال أمام أعضاء اللجنة للتوصل الى نص ينهي حالة الخلاف ، و يجعل من عملية التسوية عملية برلمانية شأنها شأن عملية الخلاف التشريعية و العملية التشريعية ككل .

و لأن الجانب الوظيفي من اللجنة المتساوية الأعضاء يتعلق بعمل هذه اللجنة ، تحاول هذه الدراسة الإلمام بكافة تفاصيل هذا الجانب ، من خلال التطرق لدراسة مجال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، بعبارة أخرى إلى أي مدى يمكن للجنة المتساوية الأعضاء التداول حول النص محل الخلاف ؟ ، و هل هناك حدود يجب عليها إحترامها ؟ ، و بعد اختتام أشغال اللجنة ماهي النتائج المنتظرة منها ؟ و هل هناك رقابة على هذه النتائج ، و إن وجدت ماهي السلطة المكلفة بهذه الرقابة ؟ و هل يمكن لأعضاء السلطة التشريعية تعديل النتائج ؟ أم أنها جامدة غير قابلة للتعديل .

وفقا لكل ما سبق تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ، يتطرق الأول منهما لدراسة مجال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، مع توضيح هذا المجال ، و كذا الحدود التي لا يمكن للجنة تجاوزها أثناء أداءها لمهمتها ، أم المبحث الثاني فيتناول نتائج عمل اللجنة ، و امكانية التعديل فيها أو إلغائها إن أمكن و هل تتمتع نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء بالحصانة ضد التعديلات ؟ أم أنها تخضع لرقابة السلطة التنفيذية ؟.

المبحث الأول مجال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء:

بإنتهاء مرحلة إعمال اللجنة فإن عملية التسوية تنتقل إلى مرحلة أخرى ، يفترض فيها قيام اللجنة المتساوية الأعضاء كهيئة مستقلة عن السلطتين التنفيذية و التشريعية ، و يبقى كل ما يربطها بهما هي إجراءات تنسيقية فقط لا غير ، و لأن اللجنة المتساوية الأعضاء في بداية إنشائها لا تتمتع بأي إستقلالية إذ أن السلطة التنفيذية تتحكم في إنشائها ، و تفعيل النص القانوني المتضمن دعوتها للإجتماع من أجل تسوية الخلاف ، فإن التساؤل الذي يطرح حاليا هو مدى إستقلالية اللجنة أثناء أداءها لأعمالها ، و هل سيكون للسلطة التنفيذية دور فعال مثل المرحلة السابقة ؟ أم أنها ستكتفي بالتدخل في إطار مهمتها التقليدية وهي السهر على احترام النصوص القانونية؟.

تشكل مرحلة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء هي النقطة الفاصلة التي تنقل اللجنة من إجراءات شكلية إلى واقع عملي و بهذا تكتسي أهمية بالغة ضمن عملية التسوية بشكل عام، و تتجلى هذه الأهمية في كونها مرحلة بداية دراسة النص و كذا ما ينتج عن هذه الدراسة من إقتراحات تشكل في حالة المصادقة عليها تسوية للخلاف و إستمرارا للعملية التشريعية ، و هي أيضا مرحلة مهمة تمس بلب الإشكالية إذ إن الإستقلالية هنا تتعلق بأهم جزء و هو محور عمل اللجنة المتساوية الأعضاء و نتائج هذا العمل .

و لدراسة و توضيح مجال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يجب أولا التطرق للعملية التشريعية بصفة عامة ، كون عمل اللجنة ينبثق أصلا من وجود عملية تشريعية ، و لفهم مجال عملها يجب فهم المجال العام الذي وقع فيه الخلاف و هو العملية التشريعية في غرفتي البرلمان الجزائري و الفرنسي ، و من ثم الانتقال لدراسة تحد هذا المجال ، من خلال التطرق لحدوده و كذا آليات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء .

و عليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يتطرق الأول منهما إلى العملية التشريعية في غرفتي البرلمان الجزائري و الفرنسي ، أي ماهي الإجراءات التي يمر بها النص قبل وقوع الخلاف ؟ و هل هناك مميزات مشتركة بين مراحل دراسة النص على مستوى غرفتي البرلمان الجزائري و الفرنسي ؟ أم ان التنظيم يختلف ؟ ، و يدرس المطلب الثاني تحديد عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، و ماهي الجهة المكلفة بهذا التحديد ؟ و هل هناك حدود على اللجنة عدم تجاوزها ؟ أم أن لها حرية دراسة النص المحال عليها دون قيود ؟.

المطلب الأول العملية التشريعية في غرفتي البرلمان الجزائري و الفرنسي:

إن العملية التشريعية أو الإختصاص التشريعي هو الوظيفة الأساسية لنشاط السلطة التشريعية أي إعداد النصوص القانونية ، و هي أيضا مجموعة الإجراءات المتبعة من أجل الوصول إلى إصدار نص قانوني ملزم للأشخاص داخل الدولة في مجال معين¹ ، و قد إعترف كلا دستوري البلدين بأن السلطة التشريعية هي البرلمان ، و الذي ورد تعريفه في الموسوعة العربية الميسرة على أنه الهيئة التي ينتجها الشعب لممارسة الوظائف التشريعية و أهمها تقرير الضرائب سن القوانين بالإضافة إلى رقابة الحكومة² ، و لعل أهم إختصاص هو سن القوانين الذي لا يتم إلا من خلال تتبع إجراءات معينة .

و توضح دراسة الإجراءات التشريعية في النظام الدستوري لدولة ما مكانة السلطة التشريعية في هذا النظام ، و علاقتها بالسلطات الأخرى لاسيما السلطة التنفيذية ، ذلك أن هذه الإجراءات إنما تأتي بهدف ترتيب عمل السلطة التشريعية و تحديد المجال الذي يمكنها فيه العمل بإستقلالية ، كما تهدف إلى تحديد مجال تدخل السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في إطار التنسيق و التعاون المفترض بين السلطتين ، و عدم خروج هذا التدخل عن إطار التنسيق و التعاون فقط .

في إطار تنظيم الإجراءات التشريعية إعترف كل من الدستور الجزائري و الفرنسي بوجود غرفتين في البرلمان و ذلك في نصي المادتين 112 و 24 على الترتيب* ، و لكنهما إختلفا في التنظيم الداخلي للغرفتين وكذا تنظيم علاقة الغرفتين ببعضهما و علاقة الغرفتين بالحكومة ، و هذا يرجع لمختلف التطورات التي عرفها النظام السياسي بالبلدين ، و أيضا عراقلة التجربة الفرنسية مقابل التجربة الجزائرية الحديثة التي لا يتجاوز عمرها ربع القرن ، و أيضا طريقة إختيار أعضاء الغرفتين رغم التشابه فيما يخص الغرفة الأولى إلا أن هناك إختلاف فيما يخص الغرفة الثانية³ .

¹ عفرون محمد ، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري (مذكرة ماجستير) ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2007 ، ص 01.

² محمد حمدان المصالحة ، دراسة في البرلمان الأردنية ، ج 01 ، ط 01 ، الحامد للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2000 ، ص 32.
* المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 2016 " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين ، و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة"

³ حيث أضاف المؤسس الدستوري الجزائري خاصية تعيين الثلث الرئاسي و نقل طريقة الإختيار غير المباشر من المؤسس الدستوري الفرنسي

و نظرا لهذه الإختلافات فقد إختلفت طبيعة العلاقة بين الغرفتين من الحالة الجزائرية إلى الحالة الفرنسية ، و هذا ما أثر على سير الإجراءات التشريعية داخل الغرفتين ، حيث أن العملية التشريعية في فرنسا تشمل كلا الغرفتين في إطار التعاون و التكامل ، الأمر الذي لا نجده في التجربة الجزائرية التي تحصر العملية التشريعية في إتجاه واحد من المجلس الشعبي الوطني نحو مجلس الأمة ماعدا إستثناء واحد و وحيد¹ ، كما أنها تركز معظم العملية التشريعية في المجلس الشعبي الوطني بإعتباره الغرفة المنتخبة .

رغم هذه الإختلافات إلا أن العملية التشريعية في الدولتين تعرف مجموعة من المميزات المشتركة في فكرتها الأساسية حتى و إن وجد بعض الإختلاف البسيط في تفاصيلها ، و عليه ستركز الدراسة في هذا المطلب على مميزات سير الإجراءات في البلدين ، حيث أن هذه الإجراءات تتميز بميزتين أساسيتين هما : أولا تدخل تنفيذي واسع منذ بداية العملية التشريعية ، و الميزة الثانية هي عملية تشريعية محدودة بين الغرفتين .

الفرع الأول تدخل تنفيذي واسع في إنطلاق العملية التشريعية :

بنتبع مختلف النصوص المنظمة للعملية التشريعية الواردة في الدستور الفرنسي و الجزائري وكذا النصوص التطبيقية لها² ، نجد أن السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة تملك مجالا واسعا للتدخل في العملية التشريعية ، بداية من تمكنها من حق المبادرة بالقوانين جنبا إلى جنب مع أعضاء السلطة التشريعية و إنتقالا إلى تدخلها في وضع جدول أعمال الغرفتين ، إلى جانب تمتعها بحق التعديل و تتبع مختلف مراحل سير العملية ، و حتى التدخل بعد إنتهاء العملية و إعادتها إلى البداية من خلال طلب مداولة ثانية.

¹ و هو ما ورد ذكره في المادة 137 من الدستور الجزائري " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة " و ورد حق أعضاء مجلس الأمة في إقتراح قوانين في هذا المجال في الفقرتين الأولى و الثانية من المادة 136 من الدستور .

² الأمر 1100/58 الصادر بتاريخ 1958/11/17 المنظم لعمل مجلسي البرلمان الفرنسي . القانون العضوي 12/16 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 اوت 2016 و الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ج العدد 50 .

إن القول أن تدخل الحكومة في بداية العملية التشريعية واسع و قوي له ما يفسره ، و هذا بإملاك الحكومة لأهم إجراءات مؤثرين في صدور و توجيه محتوى التشريع ، فالإجراء الأول هو طرح و تقديم مشاريع القوانين للمناقشة فهو تعبير الحكومة عن توجهات معينة تترجمها في نصوص قوانين لتنظيم مختلف جوانب الحياة في الدولة ، و أما الإجراء الثاني فيساهم و يساعد في إصدار التشريع سواء كان هذا التشريع بمبادرة منها أو بتقديم من أعضاء البرلمان و هذا من خلال تحديد النصوص ذات الأولوية من حيث ترتيب المناقشة و الجلسات ، عبر مساهمة الحكومة في وضع جدول أعمال الغرفتين .

تبعاً لترتيب هذين الإجراءين قسم هذا الفرع إلى جزئين نناقش في الأول منهما مشاركة الحكومة ممثلة في الوزير الأول بتقديم مشاريع القوانين ، و ما مدى توسع هذه المشاركة في البرلمان الجزائري و الفرنسي ، و في الجزء الثاني نتطرق الدراسة لتدخل الحكومة في وضع و ترتيب جدول أعمال الغرفتين ، وهل يشكل هذا التدخل تعبيراً عن تعاون السلطتين أم أنه تسيير تنفيذي للعملية التشريعية؟ و بصفة عامة ما مدى تدخل الحكومة في إنطلاق العملية التشريعية ؟ هذا التدخل الذي يؤثر و بالضرورة في باقي اجراءات العملية .

أولاً - المبادرة الحكومية بالقوانين :

إن أول و أهم إجراء تنطلق به العملية التشريعية هو المبادرة التشريعية و التي تعرف على أنها ذلك الإجراء المتمثل في إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة بغرض مناقشته و التعديل و من ثم التصويت عليه من قبل البرلمان¹ ، و هي أيضا التصور الأول لما سيصبح قانوناً² ، وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي بضرورة منح كل سلطة الإستقلالية في إنجازها لمهامها ، فإنه كان من الضروري منح السلطة التشريعية كافة وسائل تسيير العملية التشريعية بمختلف مراحلها خاصة في أول إجراءاتها المتمثلة في المبادرة التشريعية .

¹ صالح بلحاج ، المرجع السابق ، ص 274

² عدنان محسن ظاهر ، التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، د د ن ، لبنان ، د س ن ، ص 02 .

و عليه فقد توجهت معظم الدساتير الحديثة إلى منح البرلمان السيادة في إصدار التشريعات ، و كفلت لأعضائه حق تقديم النصوص القانونية للمناقشة و التصويت ، غير أنها منحت أيضا الوزير الأول جنبا إلى جنب مع الأعضاء حق تقديم مشاريع القوانين الحكومية للسلطة التشريعية من أجل دراستها و التصويت عليها .

جاءت النصوص الدستورية المادة 136 من الدستور الجزائري و المادة 39 من الدستور الفرنسي بأحكام واضحة و صريحة¹، حيث تمكن هذه الأحكام الوزير الأول من المبادرة بمشروع قانون و لم يوضح النصين أي حدود على الوزير الأول إحترامها أثناء ممارسته لهذا الحق سواء من حيث توقيت طرح المشروع للمناقشة أو حتى موضوع النص القانوني² .

فيما عدا طبعاً مرور القانون على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ، الإجراء الوحيد الذي يجب على الوزير الأول إحترامه قبل المرور إلى السلطة التشريعية* - و التي يتمتع على مستواها بكل صلاحيات بهدف تتبع مسار النص القانوني من تحديد المواعيد و قبول أو رفض التعديلات و كذا طلب التصويت المغلق³ وصولاً إلى سحب النص - ، و بما أن المشروع معد من قبل مصالح الحكومة أي الوزارة المعنية و أن رئاسة مجلس الوزراء تعود للوزير الأول فإن حصول مشروع القانون على مصادقة مجلس الوزراء أمر بديهي .

إضافة إلى تقديمه مشروع القانون إلى البرلمان فإن الوزير الأول الفرنسي يمتلك سلطة أخرى تميزه عن نظيره الجزائري ، ألا و هي اختيار الغرفة التي يقدم أمامها المشروع للمناقشة دون ربط هذا الإختيار بطبيعة أو محتوى نص المشروع ، و هذا بموجب المادة 39 من الدستور الفرنسي في فقرتها الثانية ، فله كامل الحرية لإختيار مكتب الجمعية الوطنية أو مكتب مجلس الشيوخ من أجل تسجيل مشروع القانون في جدول أعماله ، طبعاً مع وجود إستثناء عن هذه القاعدة الأمر يتعلق بقانوني الميزانية و القوانين المتعلقة مجلس لشيوخ حيث يعرض الأول على الجمعية الوطنية و الثاني على مجلس الشيوخ.

¹ المادة 136 من الدستور الجزائري لسنة 2016 " لكل من الوزير الأول و النواب و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"

المادة 39 من الدستور الفرنسي " يشترك كل من الوزير الأول و أعضاء البرلمان في المبادرة بالقوانين"

² حيث أن مجال القانون محدد بموجب النصوص الدستورية و هو كل ما هو صادر عن السلطة التشريعية و لا يمكن تحديد مصدر هذه النصوص - أي صاحب المبادرة - المهم أنها تصدر عن السلطة التشريعية ،

³ Hugues portelli , **droit constitutionnel** , 3eme édition , dalloz ,France , p 228.

و يرجع الباحثين في القانون الدستوري منح الدستور للحكومة حق المبادرة بالقوانين في صورة مشاريع قوانين إلى معرفة المؤسس الدستوري و إدراكه لدراية الحكومة بحاجات المجتمع - ، من خلال عملها التقني و علاقتها المباشر بالمواطن عبر مصالحها المختلفة - و أيضا عدم إرتباط توجهات الحكومة بمنطقة معينة أو شريحة معينة كما هو الحال بالنسبة للنائب¹ ، الذي يبقى مرتبطا بوعوده الانتخابية للدائرة الانتخابية التي تم إنتخابه فيها .

و يمكن القول أن الحكومة و بإستعمالها المتكرر لحقها في المبادرة بمشاريع القوانين ، تجاوزت حدود المشاركة في العمل التشريعي لتصبح المبادرة بالقوانين حقا حكوميا ، و ذلك راجع لمهارة في صياغة القوانين التي تقدمها الحكومة² و التنسيق الكامل بينها و بين الكتل البرلمانية في مجلسي البرلمان خاصة في حالة مساندة الأغلبية لها .

و إن كان حق الحكومة في طرح مشاريع القوانين يدخل ضمن تطبيقات مبدأ الفصل المرن بين السلطات إلا أن تزايد تدخلات الحكومة من خلال الكم الهائل لمشاريع القوانين³ ، خاصة تلك المتعلقة بأهم و أخطر مجالات الحياة في الدولة فيما يتعلق بقانون المالية كأهم قانون يسير الحياة داخل الدولة في شقها الإقتصادي - قد جعل من المبادرة الحكومية تسيطر على العمل التشريعي وتحتصر عمل البرلمان في المناقشة و التصويت ، هذا العمل الذي يعرف بدوره تضيقا كبيرا كما سيتم توضيحه لاحقا .

و عليه يمكن القول أن حق الحكومة في مبادرة بمشاريع قوانين يشكل تدخلا تنفيذيا قويا في بداية العملية التشريعية ، و هذا ما سيؤثر حتما في باقي الإجراءات حيث أن الحكومة و بهذه الصلاحية تتمكن من تحديد توجه التشريع و صياغته ، و قد عرف هذا الحق توسعا كبيرا وملحوظا في الفترات التشريعية الأخيرة على مستوى غرفتي البرلمان ، و هذا بسبب عدم تقييد هذا الحق مما جعل الحكومة تتحكم و بقوة في بداية العمل التشريعية ككل و في توجه المنظومة القانونية في الدولة.

¹ عبة سليمة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996 (مذكرة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2013/2014، ص 79 .

² أسود محمد الأمين ، أساس تقسيم الأنظمة السياسية ، مكتبة الرشاد للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2011 ، ص 151 .

³ بالنسبة للبرلمان الفرنسي بمعدل 27 مشروع قانون خلال دورة 2016/2015 و 338 مشروع قانون منذ بداية الدورة حسب الموقع الرسمي للجمعية الوطنية الفرنسية www.assembleenationale.fr : 30 21/11/2016 .

أما البرلمان الجزائري فتم خلال الدورة التشريعية 2017/2012 المصادقة على 64 قانون من اصل 70 مشروعا جميعها كانت مبادرات حكومية حسب موقع الوزارة المكلفة بالعلاقات بالبرلمان الجزائرية :

http://www.mrp.gov.dz/Ministere_Arabe/pdf/hassila_mondat_2012_2017.pdf ,14/10/2017, 10:30.

و هناك من يؤيد توجه الحكومة في زيادة المشاريع المقدمة من قبلها ، حيث أن الإقتراح الحكومي يتسم بحسبهم بالجدية في الأفكار و العمق في الدراسة و حسن الصياغة مع التطابق و السياسة العامة للدولة ، و كذا صدوره و ما يتناسب و الإمكانيات المالية للدولة¹ .

ثانيا - مشاركة الحكومة في وضع و تحديد جدول أعمال غرفتي البرلمان :

عرف جدول أعمال البرلمان مجموعة من التعاريف الفقهية ، فعرفه الأستاذ دوجي على أنه " العمل الذي يحتوي مجموعة من المواضيع التي تكون محل نقاش في جلسة معينة " ، غير أن الأستاذ السعيد بو الشعير علق على هذا التعريف على أنه تعريف عام و غير دقيق ، ذلك أن عمل النواب ليس فقط هو النقاش بل التصويت و مراقبة الحكومة و المصادقة على المعاهدات و مختلف أعمال البرلمان ، و جاء الأستاذ بتعريف مهم لجدول الأعمال حيث ذكر أنه " ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو جلسة واحدة أو عد جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب إنجازه"² .

الأهم من تعريف جدول الأعمال هو السلطة المختصة في وضعه ، و أيضا طريقة وضعه و ترتيب الأعمال لكل غرفة من غرفتي البرلمان ، حيث يفترض أن الغرفتين تشكلان سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية و بالتالي فإن أعضاء السلطة التشريعية وحدهم الذين يقررون ما يجب مناقشته ، و ماهي أولويات النواب خلال كل دورة حسب الظروف الحالية للدولة و كذا حسب إحتياجات و طلبات المواطنين الذين ساهموا في وصولهم إلى مقاعد البرلمان .

رغم ما يجب أن تتمتع به السلطة التشريعية من إستقلالية في وضع جدول أعمالها و هو ما أقره دستور فرنسا لسنة 1958 في مادته³ 48 و التي أقرت صراحة أن مجلسي البرلمان يحددان جدول الأعمال⁴ ، غير أن دستوري البلدين منحا السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة منحها حق التدخل في وضع جدول الأعمال و هو ما عبر عنه الأستاذ موريس دوفجريه بقوله أن " الحكومة سيده جدول أعمال

¹ رأي الاستاذ وليد شريط الواردة في أطروحة الدكتوراه السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، 2012/2011 ، ص 214 .

² السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 - السلطة التشريعية و المراقبة ، ط2 ، ج 4 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 . ص 85.

³ المادة 48 من الدستور الفرنسي " مع عدم الإخلال بتطبيق الفقرات الثلاث الأخيرة من المادة 28 يحدد كل مجلس جدول الأعمال".

⁴ صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص 35.

الجمعيات¹ حيث يمكنها إلزام البرلمان من مناقشة مشروع قانوني معين أو رفض مناقشة اقتراح قانوني مقدم من قبل أعضاء البرلمان ، و هو ما لم تتم الإشارة إليه في الدستور الفرنسي بشكل مباشر ، حيث ذكرت المادة 39 في فقرتها الرابعة من الدستور أنه في حالة وجود خلاف بين مؤتمر الرؤساء لغرفة ما وبين الوزير الأول في موضوع اختصاص الغرفة في النظر بمشروع أو اقتراح قانون ، يعود حل هذا الخلاف إلى المجلس الدستوري الذي يفصل فيه خلال 08 أيام².

أما بالنسبة لجدول الأعمال فقد ذكرت المادة 48 من الدستور الفرنسي أن كل مجلس يحدد جدول أعماله ، و ينقسم جدول الاعمال إلى نوعين نوع ثابت و أصلي تضعه الحكومة و نوع تكميلي تضعه هيئة الرؤساء³ .

و قد تبني المؤسس الدستوري الجزائري نفس توجه المشرع الفرنسي حيث لم يعطي الوزير الأول صراحة بموجب النص الدستوري آلية للتدخل في وضع جدول الأعمال ، و كل ما ذكر في مواد الدستور هو سيادة البرلمان في وضع نظامه الداخلي الذي يشكل طريقة سير الإجراءات و العمل داخل كل غرفة ، و هذا في المادة 132 الفقرة الثالثة أن غرفتي البرلمان لهما السيادة في وضع النظام الداخلي والمصادقة عليه .

غير أن المادة 15 من القانون العضوي 12/16 أدخلت ممثل الحكومة كطرف في إعداد جدول أعمال البرلمان جنبا إلى جنب مع مكثبي الغرفتين و ليس هذا فقط بل أعطت الأولوية للترتيب الذي تراه الحكومة مناسبا و لم تخضع الأمر حتى للتصويت في المجلس أو المجلسين معا أو حتى جعلت من تدخل الحكومة ذو طبيعة استشارية⁴ .

و هذا ما يدعو للقول بأن سلطة الحكومة في تحديد جدول الأعمال مهمة و بالغة الأثر في سير أشغال الغرفتين طيلة الدورة بشكل خاص ، و طيلة العهدة الانتخابية بشكل عام سواء في الجزائر أو فرنسا ، و هو ما يجعل العملية التشريعية تتطلق بسيطرة مطلقة للحكومة و ما يؤثر فيما سيلحقها من إجراءات تشريعية ، رغم وجود بعض الحدود البسيطة و التي جاء ذكرها في المواد الدستورية 152 من

¹ موريس دوفجره ، المرجع السابق ، ص 244 .

² المادة 39 من الدستور الفرنسي "و في حال حدوث خلاف بين مؤتمر الرؤساء و الحكومة يجوز لرئيس المجلس المعني

أو للوزير الأول أن يبلغ المجلس الدستوري لكي يفصل في هذا الخلاف خلال ثمانية أيام"

³ SYLVIA CALMES – BRUNET , **le temps du débat législatif** , C R D F , n° 10 , France, 2012 , p 83

⁴ المادة 15 من القانون العضوي 12/16 " يجتمع مكثبا الغرفتين و ممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة ، بالتداول ، في بداية دورة البرلمان ، لضبط جدول أعمال الدورة ، تبعا للترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة" .

الدستور الجزائري و المادة 48 من الدستور الفرنسي ، و المتعلقة أساسا بتنظيم جلسات مراقبة عمل الحكومة من خلال تخصيص جلسة للأسئلة الشفهية و إجابة أعضاء الحكومة عليها ، و أيضا ما تعلق بمساهمة أعضاء البرلمان المنتمين للمعارضة في الأشغال التشريعية¹ من خلال اقتراح جدول أعمال خاص ، و ربما يعتبر هذا الأمر تعزيزا لإستقلالية السلطة التشريعية و منحها مجالا لتسيير أشغالها بكل حرية في ظل إحترام النصوص الدستورية .

كما يمكن للحكومة من خلال هذه الصلاحية الإستجابة لإقتراحات أعضاء البرلمان لكن إدراجها في آخر جدول الاعمال الأمر الذي يؤدي إلى عدم مناقشتها بسبب إكتضاض جدول الأعمال و إنتهاء الدورة البرلمانية² .

و بتحكم الحكومة في إجراءي المبادرة و تحديد جدول الأعمال فإن العملية التشريعية تتم بتسيير تنفيذي داخل أسوار الهيئة التشريعية ، هذا الأمر الذي يضعف من الهيئة التشريعية و يقلل دورها في ممارستها لإختصاصاتها ، و رغم تبريرات تدخلات السلطة التنفيذية بالقول بديارية الحكومة أكثر بالقانون وكذا إختصاصها المتعلق بتسيير شؤون الحياة العامة ، إلا أننا نجد أنها حجج غير كافية لتبرير هذه السيطرة القوية ، فهي تأتي أساسا لكبح السلطة التشريعية خاصة إذا ما تشكلت هذه الأخيرة من أغلبية معارضة لتوجه الحكومة و هو أيضا ما يجعل السلطة التشريعية مجرد هيئة استشارية³ .

¹ المادة 114 من الدستور الجزائري " تتمتع المعارضة البرلمانية بحقوق تمكنها من المشاركة الفعلية في الأشغال البرلمانية و في الحياة السياسية لاسيما منها :

- حرية الرأي و التعبير و الاجتماع
- الإستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان
- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية

....."

المادة 48 من الدستور الفرنسي " تخصص شهريا جلسة لجدول أعمال يضعه كل مجلس بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس الكعني و كذا بمبادرة من مجموعات الأقلية....."

² سيدي محمد ولد سي اب ، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، ط01 ، المغرب ، 2001 ، ص 419 .

³ بلعور مصطفى ، طبيعة العلاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية دراسة في الدستور الجزائري ، دفاتر السياسة و القانون ، العدد 05 ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، جوان 2011

الفرع الثاني عملية تشريعية محدودة على مستوى غرفتي البرلمان :

لا يكفي أن الدساتير منحت الحكومة حق المبادرة بالتشريع عبر مشاريع القوانين ، و أيضا حق التدخل بتحديد جدول أعمال البرلمان عبر تحديد المسائل ذات الأولوية و ترتيبها من حيث جلسات المناقشة و التصويت ، بل تجاوزت ذلك لتجعل من العملية التشريعية محدودة على مستوى الغرفتين ، و هو ما يجعل من العملية مرهونة بارادة و توجه الحكومة .

إن جعل العملية التشريعية محدودة على مستوى الغرفتين ساهم في إضعاف السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية و في النظام الدستوري بشكل عام ، و قد جاء هذا التحديد على شكلين الشكل الأول هو حصر دستوري لمجال التشريع و المبادرة البرلمانية بنصوص القوانين ، و لا يمكن أن يتم التشريع سوى في هذا المجال ، و الشكل الثاني هو تحديد لحق التعديل الممنوح لأعضاء البرلمان ، و بالتالي لا يمكنهم تغيير توجه التشريع وفقا و توجهاتهم السياسية و الإرادة الشعبية التي يفترض أنهم يعبرون عنها .

و تبعا لهذين الشكلين فإن العملية التشريعية و إن منحت لأعضاء الغرفتين إلا أنها كانت بشكل محدود و هذا عبر :

أولاً- حصر دستوري لمجال التشريع و المبادرة البرلمانية:

إذا ما تم التسليم بأن السلطة التشريعية هي الأعضاء أو الهيئات التي يحق لها سن القواعد القوانين التي يلتزم الكافة بمراعاتها¹ ، فإنه يمكن القول أن المهمة الأساسية لها هي سن القوانين من خلال المبادرة بالنصوص و مناقشتها ، إلا أن النظم المعاصرة جعلت من مجال التشريع و المبادرة مجالا محدودا.

و هو الأمر الذي إعتمه الدستوران الجزائري و الفرنسي حيث تبنى كلا الدستوران تحديد مجال التشريع للبرلمان ، أو ما يعرف بعقلنه النشاط البرلماني² الذي يهدف إلى التقليل من السلطة الواسعة

¹ ضو مفتاح عمق ، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة (الوضعية) - دراسة مقارنة -، منشورات ALGA، د ب ن ، 2002 ، ص 17.

² الأمين شريط ، مكانة البرلمان في اجتهادات المجلس الدستوري ، د د ن ، د س ن ، ص 2 .

للبرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية و هذا راجع لنتامي ظاهرة تراجع مبدأ سيادة البرلمان¹ ، و هذا ما جاء ذكره في المادة 140 و 141 من الدستور الجزائري و المادة 34 من الدستور الفرنسي ، حيث جاءت المادتين بمجموعة من المجالات التي يمكن للبرلمان التشريع فيها أي تلك المجالات التي تنظم بموجب قانون² .

غير أن هذا التحديد ليس على سبيل الحصر إذ أشارت المواد السابقة إلى أن هناك مجالات أخرى تنظم بموجب قوانين جاء ذكرها في مواد مختلفة من الدستورين ، و هو ما يجعل مجال التشريع معروف و واسع مقارنة بالسلطة التنظيمية الممنوحة للسلطة التنفيذية ، ذلك أن إختصاص البرلمان إختصاص نوعي محدد بنوع معين من المجالات³ .

إلا أنه و بتحليل مجال التشريع الممنوح للبرلمان ، يتضح أن هذا التوسع جاء شكليا فقط إذ أن هذه المجالات تشمل كل من المبادرة الحكومية و البرلمانية على حد سواء ، غير أن ما يلاحظ بين الحالة الجزائرية و الفرنسية هو فتح مجال المبادرة لكلا أعضاء الغرفتين في فرنسا ، على عكس ما هو موجود في الدستور الجزائري الذي يركز مجمل المبادرة التشريعية في الغرفة المنتخبة ، و يمنح حق المبادرة لمجلس الأمة في مجال محدد هو التشريعات المتعلقة بالتقسيم المحلي و الجماعات الإقليمية.

كما أن هناك شرطا آخر يحد من المبادرة البرلمانية في الجزائر ، و هو إشتراط تقديم إقتراح القانون من قبل 20 نائبا من المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضوا من مجلس الأمة⁴ حسب الحالة ، لكي يعتبر الإقتراح مقبولا مبدئيا ، و هذا شرط تعجيزي خاصة في ظل ما يعرفه البرلمان الجزائري الحديث من تنوع و إختلاف إنتماءات الأعضاء ماعدا طبعا الأغلبية التي تساند الحكومة و رئيس الجمهورية ، غير ذلك من الأعضاء فإن يصعب على مقترح القانون جمع آراء عشرون نائبا مساندا لتقديم الإقتراح ، و هو الأمر الذي لا يوجد لدى المشرع الفرنسي حيث يمكن لعضو واحد من أي

¹ عليان بوزيان ، آليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية -دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب - (مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية 12/11 نوفمبر 2012)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، 2012 ، ص 2 و مابعدا .

² جاءت هذه المجالات بتشابه كبير بين المؤسس الدستوري الجزائري و الفرنسي حيث حددت القواعد العامة لمختلف جوانب الحياة في الدولة و كيفية تنظيم الحقوق و الحريات العامة فيها ، و سير مؤسساتها ... الخ

³ شهبوب مسعود ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 07 ، الجزائر ، 2003 ، ص 03.

⁴ المادة 136 الفقرة الثانية من الدستور الجزائري " تكون إقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائبا او عشرون 20 عضو مجلس الأمة في حالة المسائل المنصوص عليها في المادة 137 "

غرفة تقديم إقتراح القانون كما يمكنه أن يدافع عن اقتراحه في كل مراحل التصويت ، و يعترض على عرضه على مجلس الدولة¹ للدراسة و إبداء الرأي ، و هو ما كان قد تبناه المؤسس الدستوري الجزائري سابقا في دستور 1963 اين إعترف بالمبادرة الفردية لعضو البرلمان² .

و عليه فإن مجال التشريع المحدد دستوريا جاء ليضمن عدم تداخل العمل البرلماني التشريعي مع السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية ، غير أن هذه الأخيرة تساهم في كلا العملين التشريعي و التنظيمي مما يجعل مجال التشريع محصورا و محدودا مقارنة بالمجال التنظيمي ، خاصة مع تواجد مجموعة الشروط التعجيزية للمبادرة البرلمانية في الجزائر .

ثانيا - تحديد لحق التعديل البرلماني:

في مقابل حق التعديل الذي يمنحه الدستور الفرنسي لأعضاء الغرفتين على قدم المساواة و بشكل مفصل في أحكام دستورية أوضحت كافة جوانب التعديل ، بداية من توقيت تقديم التعديل³ إلى مضمون التعديل⁴ ، فإن الدستور الجزائري يكاد يخلو من أحكام توضح حق التعديل - فقط فيما يخص حدود التعديل - ، و هو ما إستقر عليه رأي الأستاذ لمين شريط حيث أوضح أن هناك فقر دستوري⁵ بخصوص تنظيم حق التعديل للسلطة التشريعية .

¹ المادة 04 من الأمر 1100/58 المنظم لعمل مجلسي البرلمان بفرنسا "....يمكن لرئيس المجلس البرلماني إحالة إقتراح عضو ما لمجلس الدولة للدراسة قبل عرضه على اللجنة البرلمانية المختصة .
يبلغ صاحب الإقتراح بقرار عرض إقتراحه على مجلس الدولة من قبل رئيس المجلس، و للعضو مدة خمسة أيام للإعتراض على هذا الإجراء....."

² شريط وليد ، **المرجع السابق** ، ص 229.

³ المادة 44 من الدستور الفرنسي " لأعضاء البرلمان و الحكومة حق التعديل ، و يمارس هذا الحق في الجلسة أو في اللجنة حسب الشروط المنصوص عليها في النظام الأساسي للمجلسين و ذلك في الإطار الذي يحدده قانون أساسي .

يجوز للحكومة بعد بدء المناقشة أن تعترض على دراسة أي تعديل لم سبق عرضه على اللجنة . "

⁴ المادة 40 من الدستور الفرنسي " لا تقبل الإقتراحات و التعديلات المقدمة من قبل أعضاء البرلمان إن ترتب على هذه الموافقة إما تخفيض في الموارد العامة و إما إحداث عبء أو مضاعفة في النفقات العامة . "

⁵ شريط لمين ، **حق التعديل في النظام القانوني الجزائري دراسة مقارنة (مداخلة في إطار اليوم الدراسي حول نظام التعديلات في الأنظمة المقارنة 07 أكتوبر 2013)** ، مجلة الوسيط ، العدد 10 ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2013 ، ص 118 .

يشكل التعديل كيفية من كفاءات المبادرة التشريعية و الغاية منها هو أن يتحول مشروع قانون إلى قانون وفق إجراءات مرتبطة بمراحل ضرورية¹ ، و بصفة عامة فإن تعديلات أعضاء السلطة التشريعية على مشروع القانون أو إقتراح القانون تبقى محدودة مقارنة بتلك التعديلات التي تقدمها الحكومة ، و لحدود حق التعديل نوعين حدود شكلية ترتبط بمواعيد تقديم التعديلات و أيضا حصول هذه التعديلات على موافقة الحكومة في كل أنواع النصوص القانونية دون تمييز ، و حدود موضوعية تتعلق بموضوع التعديل المقدم من قبل الأعضاء .

أما بخصوص الحدود الشكلية فنجد المادة 44 من الدستور الفرنسي و التي تنص على أنه " يمكن للأعضاء على قدم المساواة تقديم التعديلات سواء أمام اللجنة المختصة بدراسة القانون أو على أثناء جلسة المناقشة ، غير أنه يمكن للحكومة الاعتراض على دراسة التعديلات التي لم تقدم أمام اللجنة و قدمت أثناء المناقشة" ، و في هذه الحالة نجد أن النائب أو عضو مجلس الشيوخ يفضل تقديمه للتعديلات أمام اللجنة المختصة تجنباً لرفض الحكومة للتعديل .

و بخصوص الحدود الموضوعية فإن أهم حد على النائب و عضو مجلس الشيوخ أو مجلس الأمة إحترامه هو عدم تقديم تعديل يزيد من النفقات العمومية أو يقلل من الإيرادات ذلك أنه يدخل في مجال حساس يتعلق بالتوازن المالي داخل الدولة ، و هو الأمر الذي نقله المشرع الجزائري عن الفرنسي و تبناه في المادة 139 من الدستور² ، ما لم يرفق التعديل بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير نفقات في فصل آخر ، و عموماً هي كلها أمور تقنية محضة يصعب على عضو البرلمان الإحاطة بها ما لم يكن مختصاً .

و من خلال سلطة الحكومة الرقابية على تعديلات أعضاء البرلمان فإن الحكومة تمتلك موقعا فعليا يمكنها من مراقبة كافة التعديلات الواردة على النص القانوني ، و إختيار الوقت المناسب للتدخل ، و تغيير مسار النص من خلال تقديم تعديلات جديدة تعيد النص إلى الصيغة التي تناسب توجهات و برنامج الحكومة .

¹ مقدم سعيد ، قراءة في اشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء احكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية (مداخلة مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول قراءة في اشكالية المادة 120 من دستور 1996-دراسة تحليلية - 06-07 سبتمبر 2004) ، الجزائر ، 2004 ، ص 04 .

² المادة 139 من الدستور الجزائري " لايقبل أي إقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها "

إن جعل العملية التشريعية محدودة من خلال تدخلات السلطة التنفيذية القوية ، عبر مشاركتها في المبادرة بالقوانين ووضع اللبنة الأساسية للتشريع إلى جانب تحديدها لجدول أعمال غرفتي البرلمان ، و كذا إغلاقها للعملية التشريعية بتحديد التعديلات و ربطها بموافقة الحكومة ، كل هذا يجعل من العملية التشريعية تسير من قبل الحكومة بإعتبارها ممثلة للسلطة التنفيذية ، و هو ما يؤدي إلى القول أن البرلمان أصبح مجرد هيئة لإضفاء الشرعية على قرارات السلطة التنفيذية المجسدة عبر التشريعات المختلفة¹ .

¹ لمزيد من المعلومات حول تأثير السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية راجع مقال : مصطفى بلعور، طبيعة العلاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية دراسة في الدستور الجزائري، دفاثر السياسة و القانون ، العدد 05 ، جامعة قاصدي مرياح ورقلة ، الجزائر، جوان 2011.

المطلب الثاني عمل اللجنة المتساوية الأعضاء :

ينصب عمل اللجنة المتساوية الأعضاء حول النص محل الخلاف ، و الذي حصلت المصادقة عليه في الغرفة الأولى و لم يحصل على النصاب اللازم للمصادقة في الغرفة الثانية ، و ترتيب الغرف بهذا الشكل إنما من حيث طرح مشروع أو إقتراح القانون وهو النص محل المناقشة بصفة عامة ، هذا النص المتكون من مجموعة من المواد و الأحكام.

و لهذا العمل حدود يجب على اللجنة المتساوية الأعضاء عدم الخروج عليها تتمثل في دراسة الأحكام محل الخلاف دون غيرها ، و قبل التطرق لمفهوم الأحكام محل الخلاف و التي هي جوهر عمل اللجنة ، يجب أولا التعرف على الخلاف التشريعي و حالاته ، و من ثم التعمق في مفهوم الأحكام محل الخلاف في البلدين محل الدراسة من وجهة نظر المجلس الدستوري الفرنسي و الفقه الدستوري الجزائري و من قبلهما النصوص الدستورية .

لدراسة هذه الأحكام هناك إجراءات على اللجنة إحترامها ، سواء إجراءات قبلية تتمثل في إجراءات الإحالة أو إجراءات أثناء الفصل في النص محل الخلاف ، و عليه ماهي حالات الخلاف التي يمكن أن تقع في البرلمان الفرنسي أو الجزائري ؟ ، و ماهي الأحكام التي يمكن أن تكون محل خلاف بين الغرفتين ؟ ، و هل يوجد أحكام يمكن أن تخرج عن دائرة الخلاف ؟ ، و فيما يخص إجراءات دراسة النص على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء هل يمكن القول أن اللجنة تتمتع بكامل الإستقلالية أثناء فصلها في النص ؟ ، و ماهي مظاهر هذه الإستقلالية ؟ ، أم أن اللجنة عبارة عن إطار برلماني بتوجيه تنفيذي؟

و للإجابة على كل هذه التساؤلات تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين ، حيث يتناول الفرع الأول حدود عمل اللجنة المتساوية الأعضاء و يدرس مفهوم الأحكام محل الخلاف و قبلها حالات الخلاف التي يمكن أن تقع بين الغرفتين ، و في الفرع الثاني آلية عمل اللجنة المتساوية الأعضاء و يتطرق لمجموعة الإجراءات التي تسبق عملية دراسة النص و كذا إجراءات دراسته ، و مختلف المراحل التي يمر بها النص محل الخلاف على مستوى اللجنة وصولا إلى إصدار التقرير النهائي ، المتضمن إقتراحات اللجنة لتسوية الخلاف.

الفرع الأول حدود عمل اللجنة المتساوية الأعضاء:

في الدول التي تعتمد نظام الثنائية المجلسية في تكوين سلطتها التشريعية و على عكس نظام الغرفة الواحدة ، يعد وجود خلاف بين الغرفتين أمرا منطقيا و طبيعيا ، إذ أن اختلاف التركيبة السياسية لكلا الغرفتين و كذا إختلاف النصاب المطلوب في التصويت على النصوص محل المناقشة على مستوى كل غرفة ، كل هذه الإختلافات من شأنها أن تتسبب في حدوث الخلاف التشريعي .

و يقع هذا الخلاف بمجرد عدم مصادقة الغرفة الثانية على النص المحال إليها من طرف الغرفة الأخرى ، أو في حالة تقديم الغرفة الثانية لتعديلات على النص محل المناقشة ، سواء تعلق الأمر - أي عدم المصادقة - بمادة واحدة من النص أو بالنص كاملا ، أو بعضا من مواده ، المهم في العملية أن لا تتحقق المصادقة على نص موحد لتكون أمام خلاف تشريعي بين الغرفتين .

و بعد القيام بإجراء إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للعمل ، تشرع هذه اللجنة في عملها وكأي هيئة فإن على اللجنة إحترام حدود معينة لعملها ، و أهم حد على اللجنة المتساوية الأعضاء إحترامه هو الإلتزام بعملها في تسوية الخلاف مهما كانت الحالة التي وقع عليها ، و أيضا الإلتزام بدراسة الأحكام محل الخلاف ، و لهذا قسم هذا الفرع إلى جزأين ، يتناول الأول منهما النصوص التي لا يمكن أن تكون محل الخلاف ، بينما خصص الجزء الثاني لدراسة و تفصيل النصوص التي يمكن أن تكون محلا للخلاف ، عبر توضيح حالات الخلاف التي يمكن أن تقع عليها .

أولا - النصوص التي لا يمكن أن تكون محلا للخلاف بين الغرفتين :

ترتبط عملية الخلاف التشريعي بمناسبة مصادقة البرلمان على القوانين و القانون بمفهومه الواسع ، و بدراسة النصوص القانونية المنظمة للتشريع في الجزائر و فرنسا ، فإن النظام القانوني في الجزائر قد أوجد حالتين لا يمكن أن يقع فيها الخلاف التشريعي ، و بالتالي هي تخرج من عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، تتمثل الحالة الأولى في الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية و الحالة الثانية هي المصادقة على المعاهدات الدولية ، و بالنسبة للمشرع الفرنسي فإن القوانين الأساسية و القوانين المتعلقة بمجلس الشيوخ لا تجتمع اللجنة لتسوية الخلاف الواقع في أحكام هذه القوانين .

أما بخصوص الحالة الأولى فإن المؤسس الدستوري الفرنسي و بموجب دستور 1958 قد إستبعد رئيس الجمهورية من مجال التشريع ، و جعل من مساهمة السلطة التنفيذية في التشريع تتم عبر الوزير الأول¹.

01/ النصوص التي لا يمكن ان تكون محلا للخلاف في الجزائر:

أ/ الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية:

تدخل الأوامر التشريعية في سياق ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة التشريعية ، حيث يمكن لهذا الأخير أن يشرع في المجالات التي يمكن التشريع بها بموجب قانون ، غير أن توقيت إصدار هذه الأوامر يكون خارج مواعيد عمل البرلمان ، و هنا فإن رئيس الجمهورية ممثلا للسلطة التنفيذية يراحم البرلمان في إختصاصه التشريعي إضافة إلى تمتعه بالسلطة التنظيمية .

و القول المبرر لمنح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر الرئاسية بأنه و بهذه السلطة يواجه مشاكل مستجدة ، قول مغلوط إذ أنه يمكن للبرلمان أن يجتمع في دورة غير عادية لمواجهة هذه المشاكل بموجب قوانين² ، و يشير هذا المنح إلى توجه المؤسس الدستوري إلى تفويض رئيس الجمهورية تفويضا تلقائيا أي بمجرد إنتهاء الدورة يسمح لرئيس الجمهورية بالتشريع بأوامر ، و هنا يمكن للرئيس إنتظار إنتهاء الدورة و من ثم إصدار الأوامر التشريعية.

حيث نصت المادة 142 من الدستور الجزائري على أن لرئيس الجمهورية أن يشرع في أمور إستعجاليه في حالة شغور البرلمان أو خلال العطل ، على تمر هذه الأوامر على البرلمان للمصادقة في أول دورة ، و في حالة عدم المصادقة عليها فإن الأوامر تعد لاغية³.

¹ عمارة فتيحة ، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين دراسة مقارنة ، د دن ، العدد 55 ، د ب ن ، 2013 ، ص405.

² بوقفة عبد الله ، المرجع السابق ، ص 178-179 .

³ المادة 142 من الدستور الجزائري " لرئيس الجمهورية ان يشرع في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي إتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان"

و تعد سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر سلطة أصيلة في التشريع و ليست تفويضا تشريعيًا ، لأن رئيس الجمهورية و أثناء ممارسته لهذه السلطة يستند على مواد الدستور و ليس على تفويض من قبل البرلمان¹ ، و سواء تعلق الأمر بتشريع جديد لم يسبق تنظيمه أو بتعديل تشريع مسبق أو إلغاءه² ، فإن سلطة التشريع بأوامر تبقى غير محدودة سوى بالإطار الزمني المرتبط بعدم إنعقاد دورة للبرلمان أثناء التشريع بالأمر الرئاسي ، و قد عرف نشاط إصدار الأوامر التشريعية في الجزائر إنتعاشا ملحوظا إذ أصبح الوسيلة المتعادة لصدور التشريع في بلادنا ، حيث تم إصدار أزيد من 500 نص لم يلعب فيها البرلمان سوى دور الموافقة و المصادقة³ .

و بالحديث عن طبيعة هذه الأوامر إذا ما كانت قرارات إدارية باعتبار أن رئيس الجمهورية هم السلطة التنفيذية و أن الأعمال الصادرة عنها هي قرارات إدارية و ليست قوانين ، أم أن هذه الأوامر تعتبر قوانين لكونها تدخل في المجالات التي يشرع فيها بموجب قانون ، فقد خلص الفقه الدستوري لكون الأوامر تبقى قرارات إدارية إلى غاية دخولها البرلمان للمصادقة فتتحول إلى قوانين بعد المصادقة عليه⁴ . و بتحليل المادة 142 من الدستور الجزائري فإن مهمة البرلمان بالنسبة للأوامر التشريعية هي المصادقة و فقط ، و عليه فإنه لا يمكن لأعضاء البرلمان تعديل محتوى الأمر و لا حتى إبداء تحفظات على محتواه فالمهمة محصورة هنا في المصادقة أو الرفض حسب نسبة التصويت ، و الإشكالية التي تثار هنا هي في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على الأمر و رفض مجلس الأمة له ، هل يعد إلغاء الأمر بما أن إحدى غرفتي البرلمان قد رفضت الأمر ؟ ، أم أنه يفتح المجال أمام الخلاف بين الغرفتين ؟ ، و هذا ما لا يمكن تصوره إذ أن سلطة البرلمان في الأمر محدودة بالقبول أو الرفض الكامل للنص ، و لا يمكن للأعضاء تعديل محتوى النص من أجل التوفيق بين آراء أعضاء الغرفتين ، و في حالة هذا فإن الأمر ليس قانون و إنما قرار إداري قابل للطعن أمام الجهات القضائية ، و بدراسة مختلف الأوامر التي أصدرها رئيس الجمهورية فإنه لم يتم تسجيل أي حالة رفض أو عدم مصادقة من قبل البرلمان على أي أمر تشريعي .

¹ لوشن دلال ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية (أطروحة دكتوراه) ، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر، 2011-2012 ، ص161.

² أوصديق فوزي ، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي ، ط 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، د س ن ، ص 231.

³ الأخصري نصر الدين ، مباحث في مواد القانون العام ، ط01 ، منشورات السائي ، الجزائر ، 2015 ، ص 146 .

⁴ لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص 163.

ب/ مشاريع القوانين المتضمنة المصادقة على المعاهدات الدولية:

لعبت المعاهدة الدولية دورا لا يمكن إنكاره في تطور القانون الدولي العام في شتى المجالات ، إبتداءا بمسائل الحرب و السلام و إنتهاءا بالتعاون الاقتصادي و المساعدات الفنية ، وتحث المعاهدات الدولية المكانة الدولية الأولى في تنظيم العلاقات الدولية¹ ، و قد عرفت المعاهدة الدولية عدة تعريفات فهي الإتفاق الدولي الذي يتناول بالتنظيم موضوع على درجة من الأهمية و يغلب عليه الطابع السياسي و ليس القانوني أو الاقتصادي مثل معاهدة الحد من إنتشار الأسلحة النووية 1968² ، كما عرفت على أنها إتفاق يعقد كتابة بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي ، بقصد أحداث أثار أو أوضاع قانونية معينة تخضع لقواعد القانون الدولي ، و للمعاهدة الدولية بغض النظر عن تسميتها معاهدة أو إتفاق أو إتفاقية أو بروتوكول جانبان الأول متصل بالقانون الدولي ، و الثاني يتعلق بالقانون الوطني³.

ينص الدستور الجزائري في مادته 111 على أن " يوقع رئيس الجمهورية إتفاقيات السلم و معاهدات السلم ، و يتلقى رأي المجلس الدستوري في الإتفاقيات المتعلقة بها ، و يعرضها على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة " و في مادة اخرى هي المادة 149 ، نص على مجموعة إتفاقيات و معاهدات إضافة إلى هذه ، حيث ذكر أن رئيس الجمهورية لا يصادق على المعاهدة إلا بالحصول على مصادقة غرفتي البرلمان .

و بالتالي فإن مهمة البرلمان في المعاهدات هي المصادقة على الإتفاقية كما هي ، و لم يشر المشرع الجزائري إلى نسبة مصادقة معينة يجب أن تحصل عليها المعاهدة .

و بناء على حرمان أعضاء الغرفتين من حق التعديل في أحكام المعاهدة⁴ ، فإنه لا يمكن أن تكون المعاهدة محلا للخلاف بين الغرفتين ، و يبقى نفس الإشكال قائما في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على الإتفاقية و رفض مجلس الأمة لها ، هل يعد رفضا للإتفاقية و بالتالي فإن مصادقة

¹ فارس وسمي الظفيري ، إبرام المعاهدات الدولية و تطبيقها في النظام القانوني الكويتي دراسة تطبيقية (رسالة ماجستير) ، جامعة الشرق الاوسط ، الاردن ، 2012 ، ص 09.

² غانم محمد حافظ ، ميادئ القانون الدولي العام ، مطبعة النهضة الجديدة ، 1967 ، ص 630

³ فارس وسمي الظفيري ، المرجع السابق ، ص 09 .

⁴ المادة 38 من القانون العضوي 12/16 " لا يمكن أن تكون مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على الإتفاقيات و المعاهدات المعروضة عل غرفتي البرلمان ، محل تصويت على موادها بالتفصيل و لا محل أي تعديل"

المجلس الشعبي الوطني لا معنى لها ؟ أم أنه حالة خلاف تستدعي التسوية ، و هو ما لا يمكن أن يتم حيث لا يمكن التعديل في أحكام الإتفاقية بعد المصادقة عليها .

02/ النصوص التي لا يمكن أن تكون محل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا:

رغم أن النص الدستوري المتمثل في نص المادة 45 من الدستور الفرنسي قد أشار إلى أن جميع القوانين سواء كانت مشاريع أو إقتراحات يجب أن تكون محل دراسة من الغرفتين ، و أن الخلاف التشريعي يمكن أن يقع في أي نص قانوني ، الأمر الذي يجعل من جميع النصوص قابلة للدراسة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أن هناك إستثناء لهذه القاعدة .

عبر التاريخ البرلماني الطويل للبرلمان الفرنسي لم يتم إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة نوعين من القوانين هي القوانين الدستورية و القوانين المتعلقة بمجلس الشيوخ¹ ، ذلك أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد أوجب أن تتم المصادقة على هذه القوانين من قبل الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ بنص متطابق ، أي أنه لا يمكن للجمعية الوطنية الإنفراد بها بموجب الكلمة الأخيرة ، هذه الآلية التي يتم اللجوء إليها في حال فشل اللجنة المتساوية الأعضاء و هذا إحتمال وارد و بشكل كبير خاصة في ظل إختلاف الأغلبية في الغرفتين .

و لهذا لم يتوجه الوزير الأول أو رئيسي الغرفتين لإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حال دراسة القوانين الدستورية أو قوانين متعلقة بمجلس الشيوخ ، و هذا لتجنب تجميد العملية التشريعية ، الذي يمكن أن يحصل بسبب فشل اللجنة في تسوية الخلاف بين الغرفتين ، و هو الأمر الذي نقله المشرع الفرنسي عن نظيره الألماني² .

و عليه فإن جميع النصوص القانونية التي تمر على البرلمان يمكن أن تكون محل خلاف بين غرفتيه بما فيها القانون الأساسي للدولة وهو التعديل الدستوري ، حيث تبنى المؤسس الدستوري الجزائري نفس موقف المشرع الفرنسي بالنسبة لدراسة إقتراح تعديل الدستور ، و هذا بمرور نص التعديل بنفس إجراءات دراسة النص التشريعي³ ، ماعدا الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية و المصادقة على المعاهدات الدولية في الجزائر و القوانين الدستورية و القوانين المتعلقة بمجلس الشيوخ في فرنسا.

¹ Sebastein barnard , LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE , Revue Francaise de droit constitutionnel , 2001/3,n47 , France, 2001, p 462 .

² Sebastein barnard, Ibid , p477.

³ المادة 208 من الدستور الجزائري " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري و بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها المطبقة على نص تشريعي"

ثانيا - النصوص التي يمكن أن تكون محل الخلاف بين الغرفتين :

خلافًا للنصوص المذكورة سابقا فإن يمكن للغرفتين الإختلاف حول محتوى النص المدروس من قبل أعضاءهما ، و سيتم توضيح هذا الخلاف عبر دراسة حالات الخلاف التشريعي ، و من ثم الإنتقال لدراسة مفهوم الأحكام محل الخلاف .

1- حالات الخلاف التشريعي:

إن النصوص القانونية المنظمة لعملية تسوية الخلاف التشريعي تحدثت بشكل عام عن الخلاف و عن آليات تسويته ، لكنها لم تفصل في مفهوم الخلاف تاركة الأمر للفقهاء الدستوري ، و من خلال هذا يمكن القول أن الأهم من معرفة مفهوم الخلاف في حد ذاته هو معرفة حالات وقوعه ، و عليه فإن التفصيل في حالات الخلاف يتطلب التطرق للتمييز بين هذه الحالات من خلال الواقع العملي ، و كذا التطرق أيضا لتجاهل النصوص القانونية لهذا التمييز و نتائج هذا التجاهل .

أ / التمييز بين حالات الخلاف واقعيًا :

من خلال تتبع و دراسة لحالات الخلاف التي وقعت بين الغرفتين في كلا البلدين فرنسا و الجزائر ، و كذا بالنظر لمحتوى النص محل الخلاف ، فإنه يمكن التمييز بين مجموعة من حالات الخلاف التي قد تقع بغض النظر عن طبيعة النص و الجهة مثيرة الخلاف ، و يمكن تقسيم هذه الحالات حسب معيارين كالتالي :

01 / المعيار الأول حالات الخلاف حسب موقع الأحكام محل الخلاف من النص :

بطبيعة الحال فإن أي نص قانون سواء كان مشروعا أو إقتراحا فإنه يتشكل من مجموعة من الأحكام أو المواد ، و حسب هذا المعيار فإنه يمكن أن يقع الخلاف حول مادة أو مواد أساسية في النص ، إذ لا يمكن فصلها عن المحتوى الإجمالي له¹، و أي فصل أو تعديل فيها قد يؤدي إلى إفراغ النص من محتواه ، و هنا فعلا تتجسد أهمية الخلاف التشريعي و أهمية الآلية المستخدمة لتسويته بل

المادة 89 من الدستور الفرنسي " يجب أن يدرس مشروع أو إقتراح التعديل وفق الشروط الزمنية المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 42 و يصوت عليه المجلسان بصيغة موحدة و يكون التعديل نهائيا بعد الموافقة عليه عن طريق الإستفتاء.....".

¹ سالمى عبد السلام ، المرجع السابق ، ص 33

أكثر من هذا ، حيث أن فعالية هذه الآلية يمكن تحديدها من خلال قدرة الآلية على تسوية الخلاف في هذه المواد .

و يمكن أيضا أن يقع الخلاف على مادة أو مواد تتضمن أحكام ثانوية غير ذات تأثير يذكر في مجمل النص ، و بالتالي فإن أي تعديل في محتواها قد لا يؤثر في المحتوى الإجمالي للنص .
و في كلتا الحالتين فإنه يعد خلافا تشريعيًا و لا ينقص من أهمية التعديلات و لا الإقتراحات المقدمة من قبل الغرفة مثيرة الخلاف.

02/المعيار الثاني حسب موضوع الخلاف الواقع في النص:

على خلاف المعيار السابق فإن التركيز في هذا المعيار لا يكون على محل الحكم المختلف فيه من النص إجمالًا ، ولكن نركز فيه على موضوع الخلاف في النص قيد الدراسة ، إذ يمكن أن يقع الخلاف بين الغرفتين حول الصياغة اللغوية للحكم أو المادة¹ ، أو ترتيب المواد و هو خلاف تمليه القواعد المتعارف عليها أثناء وضع القوانين ، و يصطلح عليه بالخلاف البسيط ، و هذا خلاف شكلي لا يمس بجوهر النص و لا يتم إقتراح أي تعديل يمس بالمحتوى الأصلي فقط من حيث الترتيب الشكلي لأحكام ومواد النص .

و هنا يمكن للوزير الأول أن يدعو و ببساطة الى إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء دون عراقيل لأنه يعرف أن الخلاف سيحل حتما ، على عكس ما إذا كان الخلاف جوهريًا² .
في حين يوجد حالة أخرى من الخلاف ، ترفض فيها الغرفة مثيرة الخلاف المصادقة على النص أو الحكم بسبب رفضها لمحتواه ، و يرجع هذا لتباين في وجهات النظر بين المجلسين حول المسألة الواردة في الحكم ، حيث أن لكل مجلس رؤيا مختلفة تعكس التركيبة السياسية له ، و هنا يكون الخلاف جوهريًا يعكس أهمية وجود الغرفتين ، و يعزز من جودة التشريع و مكانة السلطة التشريعية بشكل عام .

و يكون الخلاف هنا إيديولوجي سياسي¹ ، و إن كانت الحالة الأخيرة من الخلاف هي الإختبار الحقيقي لمدى فعالية و نجاعة الآلية المعتمدة في تسوية الخلاف ، غير أن هذا لا ينفي أهمية حالة الخلاف الشكلي فهو يمس أيضا بأهمية النص ككل و صدره غير معيب شكلا .

¹ حالة الخلاف التي وقعت حول المادة 41 من قانون الطاقة .

² ذبيح حاتم ، المرجع السابق ، ص 104.

ب/ عدم التمييز بين الحالات تشريعا :

في المقابل و رغم أن الحالات المذكورة سابقا تشكل حالات خلاف متباينة و مختلفة واقعا ، يؤثر الإختلاف بينها في فعالية و قوة الآلية المعتمدة في عملية التسوية ، إلا أن كل من المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري لم يعطيا أي إهتمام لهذا الإختلاف بين الحالات ، حيث لم يأتي على ذكرها في أي من النصوص المنظمة لآليات تسوية الخلاف التشريعي.

و رغم أن الدستور الفرنسي منح للغرفتين فرصة لتسوية الخلاف البسيط من خلال عملية الذهاب و الإياب، غير أنه لم يخصص هذه الآلية فقط لمثل حالات الخلاف البسيط بشكل واضح و إنما تعتبر آلية ناتجة عن تطورات حصلت للمؤسسة التشريعية الفرنسية² ، و ربما كان الأجدر بالمؤسس الدستوري الجزائري أيضا إتباع هذا الأسلوب لكن بشكل جزئي ، بتحديد مثلا عدد القراءات أو فترة الزمنية التي ينبغي فيها على الغرفتين إتخاذ القرار، أو حتى إعتقاد مقترح الأستاذ عبد السلام سالمى من خلال جعل التسوية في حالة الخلاف الشكلي تتم عبر مراسلات بين اللجان المختصة بدراسة القانون في الغرفتين³ ، لكن هذا لم يحصل حيث أن المشرع الجزائري قد إعتد آلية واحدة في ظل دستور 1996 وهي اللجنة المتساوية الأعضاء ، حتى لو كان الخلاف بسيطا يتمحور حول تبويب أحكام النص أو خطأ في مادة من مواد النص حتى لو كانت ثانوية و غير ذات أثر في مجمل النص ، و رغم ما لحق الدستور الجزائري من تعديل إلا أن تجاهل التمييز بقي قائما .

و كنتيجة مباشرة لعدم التمييز بين هذه حالات الخلاف في النصوص القانونية ، فإن الآلية المعتمدة تفقد فعاليتها و أيضا إطالة العملية التشريعية في زمن التغييرات و التطورات المتسارعة ، إذ لا يمكن تشكيل لجنة و إنتظار مداولات و نتائج ، و من ثم إعادة برمجة التصويت للمرة الثانية من أجل خلاف حول تبويب النص أو حول خطأ مادي .

¹ عمير سعاد ، المرجع السابق ، ص 45.

² في محاولة من المؤسس الدستوري الفرنسي إلى أحداث توازن بين الغرفتين رأي الأستاذ ذبيح حاتم ، المرجع السابق ، ص 87 .

³ سالمى عبد السلام ، المرجع السابق ، ص 35

2- الأحكام محل الخلاف في الجزائر و فرنسا :

يتكون أي نص قانوني مهما كانت طبيعته و مهما كانت الجهة المقترحة له من مجموعة من المواد و الأحكام ، و عليه فإن ما سبق ذكره من حالات خلاف حتما ستقع على هذه الأحكام سواء جزءا منها أو كلها ، و قد نص كلا الدستورين الجزائري و الفرنسي على أن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء هو إقتراح نص بخصوص هذه الأحكام و بالضبط الأحكام محل الخلاف .

ومن هنا فإن وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء تنحصر في البحث عن نص يحوز على قبول البرلمان بغرفتيه ، هذا القبول الذي لم يحصل في القراءة الأولى لكلا الغرفتين ، و الجدير بالذكر أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز بين النص التشريعي العادي و التعديل الدستوري في المرور على إجراء اللجنة المتساوية الأعضاء بموجب المادة 208 من الدستور ، و هو ماجاء به نص المادة 89 من الدستور الفرنسي ، إلا أنه استبعد الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية من المرور على اللجنة المتساوية الأعضاء .

و تتطلب دراسة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى جانب معرفة حالات الخلاف التطرق لمفهوم الأحكام محل الخلاف في البلدين ، و هذا من خلال تبيان موقف النصوص و الفقه من هذه الأحكام ، و كذا مدى إلزام اللجنة بالتقيد بدراسة هذه الأحكام دون غيرها ، و عليه سيتم التطرق للأحكام محل الخلاف في فرنسا ، و من ثم الانتقال لدراسة و توضيح الأحكام محل الخلاف في الجزائر .

إن تحديد الأحكام محل الخلاف يخضع للنصوص القانوني كمفهوم عام لهذه الأحكام ، في حين أن تحديد الأحكام محل الخلاف ضمن النص القانوني قيد المناقشة يكون من قبل الغرفة مثيرة الخلاف ، فهي و عبر عدم مصادقتها على هذه الأحكام أو إقتراحها لتعديلات عليها تساهم في وضع الأحكام محل الخلاف في إطار واضح .

و عليه فإن التطرق لمفهوم الأحكام محل الخلاف له جانبين ، الأول هو تحديد لمفهوم الأحكام بموجب النصوص الدستورية و القانونية ، و الجانب الثاني تحديد لمحتوى و مضمون الأحكام من قبل الغرفة مثيرة الخلاف في البلدين .

أ/ تحديد لمفهوم الأحكام محل الخلاف بموجب النصوص القانونية :

و هذا ما يدعو إلى تفصيل و عرض مختلف النصوص الدستورية و القانونية ، التي تضمن مفهوما للأحكام محل الخلاف بداية بالتجربة الفرنسية وانتقالا لأحكام النصوص القانونية الجزائرية.

• الأحكام محل الخلاف في فرنسا :

نصت المادة 45 من الدستور الفرنسي في ترجمتها إلى العربية على أن " اللجنة مكلفة بدراسة الأحكام باقية قيد المناقشة " ، و عليه فإن المؤسس الدستوري الفرنسي حدد مجال الأحكام محل الخلاف ، في أنه تلك الأحكام التي بقيت محل مناقشة بين الغرفتين سواء شكلت هذه الأحكام جزءا من النص أو مجمل أحكامه .

و تنص الفقرة الرابعة من المادة 108 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية¹ أن الأحكام التي صادقت عليها الغرفتين لا يمكن أن تكون محل مناقشة أو تعديل لاحق ، و هذا ما يؤكد أن الأحكام التي ستعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء في حال اعتمادها ، هي فقط الأحكام التي لم يصادق عليها المجلسين بصيغة موحدة ، كما نجد أن المادة 109 من نفس التنظيم² تنص أن رفض مجلس الشيوخ لأحكام النص كاملة لا يعطل تطبيق المادة 45 أي إستعمال آليات تسوية الخلاف من بينها اللجنة المتساوية الأعضاء .

و تطبيقا لهذه النصوص فإن المجلس الدستوري الفرنسي قضى بعدم دستورية المواد 10 و11 و12 و13 و14 و15 من قانون المالية التكميلي لسنة 1976 ، وهذا في القرار رقم 76-74 الصادر في 1976/12/28 حيث أن هذه المواد لم تعرض على الجمعية الوطنية للمرة الثانية للمصادقة بعد إضافتها من قبل مجلس الشيوخ على إثر المصادقة على تقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء.

أي أن هذه الأحكام قد أستحدثت من قبل مجلس الشيوخ في إطار مصادقته على التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء ، و بالتالي فهي أحكام جديدة لم تدرس من قبل الغرفتين للقول أنها محل خلاف .

¹ المادة 108 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية "النصوص محل المناقشة هي تلك النصوص التي لم يصادق عليها المجلسان بصيغة موحدة"

² المادة 109 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " رفض كل النص أثناء القراءات من قبل المجلسين لا يعطل إتباع الإجراءات الموضحة في المادة 45 من الدستور"

• الأحكام محل الخلاف في الجزائر :

كما هو الحال في فرنسا فإن النص الدستوري هو الذي حدد مجال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث نصت المادة 138 في فقرتها الرابعة¹ على أن عمل اللجنة هو إقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

و إضافة إلى النص الدستوري نجد نص المادة 95 من القانون العضوي 16-12 في فقرتها الثانية تحدد بالتدقيق مفهوم الأحكام محل الخلاف حيث ذكرت أن عمل اللجنة ينصب عن الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة و لم تحصل على النسبة المحددة من التصويت في الغرفة الثانية ، كما أن إعتراض أي غرفة على جميع مواد النص المحال إليها لا يعطل تطبيق هذه المادة² ، فتكون مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هنا هي دراسة كافة أحكام ومواد القانون كما حصل في حالة الخلاف التي وقعت حول قانون المتعلق بالقضاء.

و هذا ما أشارت إليه الفقرة الثالثة من نفس المادة حيث أن اعتراض مجلس الأمة على النص كاملا لا يعطل تطبيق أحكام المادة 120 سابقا 138 حاليا ، في حين نجد أن النظام الداخلي لكلا الغرفتين أهمل هذه الجزئية ، و ربما يعود هذا لتفصيل النص القانون المنظم للعلاقة بين الغرفتين والحكومة لها .

و عليه فإن المشرع الجزائري لم يدع مجالاً للشك أو التفسير في مفهوم الأحكام محل الخلاف إذ لا إجتهد مع النص ، و منه فإن عمل اللجنة لا يمس بالنصوص التي صادق عليها المجلسين بصيغة مشتركة .

إن حصر عمل اللجنة في الأحكام محل الخلاف أي تلك التي لم تحز على مصادقة الغرفة الثانية هو ليس تقصيرا لدور اللجنة المتساوية الأعضاء و إنما القصد من ورائه هدفين أولهما هو ضمان عدم إنحراف النص عما تم مناقشته في الغرفتين ، إذ إن إدخال تعديلات على مجمل النص يمكن أن يغير من محتوى النص ككل ، أما الهدف الثاني فهو عدم توسيع صلاحيات اللجنة المتساوية الأعضاء إذ أن مهمتها الأساسية تتمثل في تسوية الخلاف و لا يمكن جعلها برلمانا مصغرا و موازيا للغرفتين ، فهي جهاز مساعد داخل السلطة التشريعية و لا يمكن جعله سلطة داخل سلطة .

¹ المادة 138 الفقرة الخامسة .

² المادة 95 من القانون العضوي 16/12 "..... في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الخامسة من المادة 138 "

ب/ تحديد الأحكام محل الخلاف إختصاص موزع بين النصوص الدستورية و أعضاء الغرفة مثيرة الخلاف :

نظرا لتوقف العملية التشريعية على مستوى الغرفة مثيرة الخلاف عبر رفض أعضاءها المصادقة على النص المحال إليهم ، فإن هؤلاء وحدهم هم من يقررون الأحكام محل الخلاف من بين نصوص القانون ككل¹ ، و في حالة رفض القانون إجمالاً فان هذا التوسع في الأحكام محل الخلاف يكون ناتج عن رفض الأعضاء للنص كما هو .

إن وضع اختصاص تحديد الأحكام محل الخلاف بين يدي الغرفة مثيرة الخلاف هو تقوية لمركز الغرفة و للبرلمان بصفة عامة ، إذ أنه بذلك يملك صلاحية كبح مزدوجة فمن جهة يمكن للغرفة الثاني كبح توجهات الغرفة الأولى في حالة إختلاف الأغليبتين ، و كبح تدخلات السلطة التنفيذية في حالة توافق الأغليبتين و بالتالي نكون أمام تحالف برلماني ضد السلطة التنفيذية و تعطيل صدور النص أو على الأقل تأخيره إلى غاية تسوية الخلاف² .

الفرع الثاني آليات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء:

بما أن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يمس الأحكام محل الخلاف فقط لا غير ، فان الإشكال يبقى يدور حول كيفية دراسة هذه الأحكام ، أي ماهي الإجراءات المتبعة لدراسة الأحكام و من ثم الخروج بإقتراح نص تحاول اللجنة من خلاله تقديم حل للخلاف القائم .

و تنقسم هذه الإجراءات إلى إجراءات سابقة تتمثل في إجراء الإحالة ، و إجراءات المداولة في النص أو الفصل فيه ، و أيضا إجراءات عرض التقرير على الغرفتين للمصادقة على الإقتراحات ، و إن كانت الأولى تخص السلطة التشريعية كاملة فإن الثانية تخص فقط اللجنة المتساوية الأعضاء ، إذ أن الفصل يتم في إطار اللجنة و بين أعضاءها حصرا ، على أن تعرض في الأخير هذه اللجنة محتوى تقريرها أمام أعضاء الغرفتين بالترتيب.

¹ عبر تسجيل إعتراضهم على هذه الأحكام و تقديم بدائل عليها و هو ما نصت عليه مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة و أيضا ماجاءت به أحكام مواد النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية و مجلس الشيوخ على الترتيب .

² بوليفة محمد عمران ، المرجع السابق ، ص 207.

و عليه سنتم دراسة آلية عمل اللجنة من خلال التطرق لمجموعة الإجراءات التي على اللجنة إتباعها للوصول إلى مقترح يحصل التوافق عليه داخل اللجنة و بين الغرفتين فيما بعد ، و اعتمادا على هذا سيتم تقسيم الفرع إلى ثلاث أجزاء ، نتطرق في الأول منهما إلى إجراءات قبلية أي قبل بدء الفصل في النص ، و إجراءات أثناء الفصل في النص و إجراءات بعد الفصل .

رغم اختلاف تركيبة اللجنة المتساوية الأعضاء و مهمتها الاستثنائية ، وهو ما يفرض وجود نظام داخلي خاص بها ، يتضمن مجموعة الإجراءات التي ينبغي إتباعها لتمكين اللجنة من أداء مهمتها بأفضل شكل ، إلا أن هذا لم يحصل سواء في التشريع الجزائري أو الفرنسي ، حيث جاء تنظيم اللجنة من حيث المهمة و العدد في النصوص الدستورية ، و نفس الأمر بالنسبة للإجراءات تم اعتماد الإجراءات العامة المطبقة على اللجان الدائمة بالغرفة محل الاجتماع .

حيث نصت المادة 92 من القانون العضوي 12/16 أن اللجنة تدرس الأحكام وفقا للإجراءات المتبعة من قبل اللجان البرلمانية التابعة للغرفة محل إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء¹ ، و هو ما نقله المشرع الجزائري عن المشرع الفرنسي الذي أورده في المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية²

أولا- إجراءات قبل الفصل في النص :

إن أول و أهم إجراء في إطار عمل اللجان الدائمة هو إجراء إحالة النص للدراسة ، و هنا نرى أن النص الدستوري بكلا البلدين يعفي الوزير الأول من هذه المهمة إذ تتوقف مهمته عند طلب الاجتماع مؤقتا لتعود فيما بعد التدخل على مستوى نتائج العمل - سيتم تناوله لاحقا - ، و حتى باقي النصوص لم نتحدث عن إجراء الإحالة لغاية النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري في مادته 67 حيث نصت على أن رئيس مجلس الأمة هو المخول بإحالة الأحكام محل الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء .

و يعتبر إجراء إحالة النص على اللجنة للتداول هو أول إجراء يلي تشكيل اللجنة ووضع تنظيمها الداخلي ، حيث تقوم به الجهة مثيرة الخلاف ، و حسب مسار العملية التشريعية في الجزائر سابقا فإن الجهة مثيرة الخلاف تتمثل في أغلب الحالات في مجلس الأمة ، باعتباره الغرفة الثانية من

¹ المادة 92 من القانون العضوي 12/16 " تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحيلت عليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة المنصوص عليها في النظام الداخلي للغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها "

² المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية "تناقش النصوص المعروضة على اللجنة باتباع الإجراءات المنظمةة لعمل اللجان التابعة للغرفة مقر الاجتماع ، إلا ان الفقرة الثالثة من المادة 46 تطبق على اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة بمقر الجمعية الوطنية "

حيث طرح مشروع النص القانوني للمصادقة ، الأمر الذي تم تداركه بموجب التعديل الأخير ، إذ أصبح من الممكن أن يكون المجلس الشعبي الوطني هو الجهة مثيرة الخلاف ، أما في فرنسا فيمكن أن تكون الجهة مثيرة الخلاف أي من الغرفتين باعتبار أن النص يدرس على مستوى الغرفتين بالتناوب إلى غاية الوصول للنص موحد .

بعد إستيفاء كافة الإجراءات الشكلية لتكوين اللجنة ، و استدعاء اللجنة من قبل أكبر أعضائها سنا كما تمت الإشارة إليه سابقا ، وهذا من أجل اختيار مكتب اللجنة و توزيع المهام داخله ، و إنطلاق عملية التسوية رسميا بداية بإحالة النص على اللجنة للدراسة و الفصل فيه .

و كما ذكرنا سابقا فإن إجراءات عمل اللجنة لا يمكن أن تنطلق إلا بعد تحريك الوزير الأول للجنة ، و بالتالي فإن الغرفة المثيرة للخلاف لا يسعها سوى تسجيل حالة الخلاف في إنتظار إعلان الوزير الأول لرغبته في تسوية الخلاف ، و هو الأمر الذي عطل العملية التشريعية في العديد من حالات الخلاف التي وقعت في الجزائر¹ .

إن إستبعاد الوزير الأول من إجراء إحالة النص لا يشكل ضمانا لإستقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء ، من وجهة نظرنا على الأقل ، ذلك أن إجراء الإحالة ليس بتلك الأهمية المؤثرة في عملية التسوية ، و هذا لكون الوزير الأول قد قام بإستدعاء اللجنة للعمل و ما إجراء الإحالة سوى إجراء شكلي متمم لإرادة الوزير الأول في تسوية الخلاف .

تجدر الإشارة الى أن المشرع الفرنسي قد جعل من حضور أعضاء البرلمان إلى أشغال اللجان الدائمة التي ينتمون إليها ، حضورا إجباريا² الأمر الذي لم يشر إليه المشرع الجزائري سابقا ، لكن و مع التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 ألزم الدستور النائب البرلمان بمتابعة عمله في البرلمان³ ، الأمر الذي لا يوجد له أي إشارة في القانون العضوي 12/16 .

¹ عبة سليمة ، المرجع السابق ، ص 109.

² المادة 42 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " حضور أعضاء اللجنة للإجتماعات إجباري "

المادة 15 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ " حضور إجتماعات اللجان إجباري "

³ المادة 116 من الدستور الجزائري " يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كليا لممارسة عهده .

ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضاءهما في اشغال اللجان و في الجلسات العامة تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب "

ثانيا/ إجراءات الفصل في النص:

بما أن القواعد الأولية لتشكيل و عمل اللجنة قد وضحتها النصوص الدستورية ، تاركة باقي الأحكام للأنظمة الداخلية للغرف و اللجنة في حد ذاتها ، لهذا فانه بعد إحالة النص على اللجنة تبدأ إجراءات الفصل في النص محل الخلاف ، حيث أن المشرع الفرنسي و الجزائري إختارا تطبيق الإجراءات العامة المطبق على سير أشغال اللجان الدائمة المكونة للغرفة محل الاجتماع ، رغم وجود بعض الإختلاف بين الأنظمة الداخلية للجان .

حيث نص القانون العضوي 12/16 في مادته 92 على أن الإجراءات المتبعة للفصل في النص هي نفسها تلك المتبعة على مستوى اللجان الدائمة بالغرفة محل الاجتماع ، و هذا ما جاء به أيضا نص المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية في فقرتها الثالثة .
و طبقا لأحكام مواد الأنظمة الداخلية للغرف في البلدين محل الدراسة فإن النظام العام للجان الدائمة ينص على مجموعة من الأحكام الخاصة بتنظيم إجراءات التداول على النص ، و التي يمكن أن نصلها كالتالي:

أ / إعداد التقرير حول النص :

تهتم التقارير البرلمانية بإختزان الحقائق و المعلومات البرلمانية و تبليغها و توظيفها في أهم مراحل و إجراءات العمليات البرلمانية الرسمية بهدف ترشيد الأداء البرلماني بكفاية و فعالية¹ ، و لا نقصد بهذا التقرير النهائي المشار إليه في المادة 95 من القانون العضوي 12/16 و الفقرة الرابعة من المادة 112 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية .

بل هو التقرير الإبتدائي حيث يتم في إجتماع اللجنة الأول تقسيم المهام بين الأعضاء ، ليتم تكليف أحد الأعضاء بإعداد التقرير الأولي حول النص محل الدراسة ، و بما أن تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء تشكيلة مختلطة بين الغرفتين فإن المكلف بإعداد التقرير هما مقررين إثنين يختار واحد عن كل غرفة .

يتضمن التقرير الأولي تفصيلا للأحكام محل الخلاف و تقديم إقتراحات لنقاط الخلاف ، و هو ما سيكون محل مداولة اللجنة .

¹ المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني ، التقارير البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، مارس 2003 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، ص 198 .

ب / المداولة حول التقرير :

بعد تحضير التقرير الأولي من قبل المقررين يتم عقد جلسة أو جلسات مداولة حسب الرزنامة التي حددها مكتب اللجنة - تجدر الإشارة إلى أن جلسات اللجان على مستوى الغرف المنتخبة تكون علنية¹ على عكس جلسات اللجان على مستوى الغرف العليا التي تتسم بالسرية² -، حيث يتم عقد الإجتماع في مقر إحدى الغرفتين بالتناوب ، و تسري على مداولات اللجنة المتساوية الأعضاء كافة الأحكام المنظمة لمداولات اللجان البرلمانية الدائمة ، و ندرس هنا مدى توافق النظام الإجرائي للجان الدائمة مع طبيعة اللجنة المتساوية الأعضاء الإستثنائية التركيبية و الإختصاص ، و من هذه الأحكام :

01/ حضور رئيس الغرفة للجلسات:

و نقصد هنا رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة في الجزائر و رئيس الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ الفرنسيين ، حسب مقر إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث صرحت المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³ انه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الوطني حضور أشغال اللجان الدائمة ، هو و نوابه دون الحق في التصويت و هو نفس الأمر بالنسبة لرئيس مجلس الأمة⁴ ، إلا أننا لا نجد هذه الحالة لدى المشرع الفرنسي الذي يمنح بعضا من الإستقلالية للجنة أثناء مداولاتها.

¹ فيما لم تشر النصوص الى علنية الجلسات من عدمها

² المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " جلسات لجان مجلس الامة سرية.

لا يمكن لجان مجلس الأمة نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك مكتب اللجنة.

تتحمل المصالح الإدارية المختصة مسؤولية المحافظة على سرية تسجيلات أشغال اللجان، ولا يسمح الإستماع لها إلا بإذن من مكتب اللجنة المختصة "

المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ الفرنسي " للجنة أن تقرر سرية جلساتها بناء على طلب الوزير الاول أو رئيسها أو عشر أعضاءها ، كما تقرر أيضا نشر أشغالها في الجريدة الرسمية "

³ المادة 41 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني " يمكن رئيس المجلس الشعبي الوطني ونوابه، حضور أشغال أية لجنة دائمة دون أن يكون لهم حق التصويت "

⁴ المادة 35 من النظام الداخلي لمجلس الأمة " يمكن رئيس مجلس الأمة نوابه أن يشاركوا في أعمال أية لجنة دائمة دون أن يكون لهم حق التصويت "

02/ التصويت بأغلبية الحاضرين:

بعد جلسات النقاش التي يتم فيها قراءة و تعديل الاقتراحات المقدمة من قبل المقررين ، و التي حاولا من خلالها الجمع بين تعديلات و آراء الأعضاء في كلتا الغرفتين ، يحدد مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء جلسة للتصويت حول محتوى التقرير النهائي الذي يتضمن التعديلات الأخيرة الناتجة عن النقاشات في الجلسات السابقة .

و هنا إشتراط المشرع الجزائري الأغلبية في التصويت على تقرير اللجنة بالنسبة للغرفتين¹ ، غير أنه خص لجان مجلس الأمة بضرورة حضور أغلبية أعضاء اللجنة لصحة الجلسات² منذ البداية ، الأمر الذي لا نجده لدى المشرع الفرنسي الذي لم يذكر أي نسبة لصحة الجلسات ، و إنما إشتراط تصويت ثلث الأعضاء الحاضرين³ في كل من أعضاء لجان الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، و ربما يعود هذا إلى إلزامية الحضور المذكورة سابقا .

إن إعتقاد التصويت بأغلبية الحاضرين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء ، يكسب التقرير الملخص لأعمالها بعضا من الحجية و الشرعية من خلال توحيد رؤية أعضاء الغرفتين ، و بالتالي إنهاء حالة الخلاف التي كانت قائمة بينهما ، الإشكال المطروح هنا هو عدم إلزام أعضاء الغرفتين بالحضور لجلسات اللجنة المتساوية الاعضاء .

إذ أن القانون العضوي 12/16 لم يشر إلى ضرورة إلزام أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء بالحضور لأشغال اللجنة ، لكنه أشار ضمنا إلى ضرورة اكتمال عدد اللجنة من خلال تعيين الأعضاء الإحتياطيين لتعويض أي غياب يسجل ، نفس الأمر بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي حدد عدد الأعضاء الإحتياطيين مساو لعدد الأعضاء الأصليين .

¹ المادة 40 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "لايصح التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء"

المادة 34 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الفقرة الثالثة "لا يصح التصويت داخل اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية الأعضاء"

² نفس المادة الفقرة الأولى " لا تصح مناقشات اللجان الدائمة إلا بحضور أغلبية أعضائها "

³ المادة 43 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية " في كل الحالات فإن النصاب المطلوب لصحة التصويت هو ثلثي الأعضاء الحاضرين أثناء تقديم طلب التصويت "

ثالثا/ إجراءات بعد الفصل في النص :

و لا يقصد هنا الفصل النهائي في النص محل الخلاف ، و إنما فصل اللجنة في النص محل الخلاف إذ أن المشرع الجزائري إنفرد بتحديد مدة معينة للجنة المتساوية الأعضاء ، حيث يجب على اللجنة أن تفصل في النص المحال إليها خلال 15 يوما من تاريخ الإحالة.¹ بعد إنتهاء اللجنة و التصويت على التقرير المتضمن إقتراحات اللجنة لتسوية الخلاف ، نكون أمام إجراء آخر هو إحالة التقرير النهائي على الغرفتين للتصويت، و هنا تعود العملية التشريعية للغرفتين مقتصرة طبعا على الأحكام المقترحة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء .

تتم عملية الإحالة هذه عبر مراحل إذ أن رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء يحيل النص إلى رئيس الغرفة مقر اجتماع اللجنة ، هذا الأخير بدوره يبلغه للوزير الأول حسب ما نصت عليه الفقرة الرابعة من المادة 95 من القانون العضوي 12/16 ، و يفترض بالتبليغ أن يكون وسيلة للإعلام فقط لا غير ، وهذا ما لا يتطابق مع النص الدستوري الذي كلف الحكومة بعرض النص الجديد على الغرفتين للمصادقة حسب الفقرة السادسة من المادة 138 ، و هو ما تضمنه أيضا نص المادة 96 من القانون العضوي 12/16 في فقرتها الأولى.²

في فرنسا تكلف الحكومة بعرض النص على الغرفتين للمصادقة غير أنه و بدراسة و تحليل النص الدستوري نجد أن الحكومة غير ملزمة بعرض التقرير على الغرفتين ، حيث أشار النص إلى جواز عرض النص على الغرفتين للمصادقة³ ، إلا أنه و إحتراما للأعراف الدستورية و لمحتوى النص الدستوري نجد أن الحكومة تقوم بعرض النص وتمتلك في هذا العديد من الصلاحيات وهو ما سنتعرف عليه لاحقا. من خلال ما سبق فإننا نجد أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتمتع ببعض من الإستقلالية في مرحلة عملها أو على الأقل في بداية عملها ، إذ أنه مهما كانت حالة الخلاف التي وقعت بين الغرفتين فإن اللجنة ملزمة بإحترام النص الدستوري القاضي بدراسة الأحكام محل الخلاف فقط دون غيرها .

¹ الفقرة الثالثة من المادة 88 من القانون العضوي 12/16 " تنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما "

² المادة 96 من القانون العضوي 12/16 " تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور "

³ المادة 45 من الدستور الفرنسي في فقرتها الرابعة.

إن اللجنة يحددها فقط النص الدستوري دون تدخل أي سلطة أخرى في عملها ، ومن خلال تحديد الأحكام محل الخلاف و التي هي مجموعة الأحكام أو الحكم التي لم يتم المصادقة عليها من قبل أعضاء الغرفة الثانية ، فإن على اللجنة إحترام مجموعة إجراءات للفصل في هذه الأحكام .

أول هذه الإجراءات هي إجراء الإحالة الذي يتكفل به رئيس مجلس الأمة في الجزائر بعد إجتماع اللجنة و إختيارها لتشكيلة المكتب ، أما في فرنسا فإن الوزير الأول هو المكلف بالإحالة ، و هو إجراء شكلي لا يمس بإستقلالية اللجنة ، إذ أنه بمجرد تشكيلها فعلى الوزير الأول إستكمال الإجراءات وإحالة النص عليها .

و من ثم تتوالى الإجراءات حيث تجتمع اللجنة للفصل في النص ، و يتم إعتقاد مبدأ التصويت بالأغلبية خلال التصويت على الإقتراحات التي ستقدم للغرفتين من أجل إنهاء الخلاف .

رغم أن اللجنة قد تتمتع ببعض الإستقلالية خلال دراستها للأحكام محل الخلاف ، إلا انه يوجد في الأخير ما ينقص من هذه الاستقلالية من خلال المرحلة الأخيرة ، و هي مرحلة أو إجراء عرض النص على الغرفتين للمصادقة هذا الإجراء الذي تتحكم فيه السلطة التنفيذية .

إن سلطة عرض النص على الغرفتين للمصادقة سلطة واسعة في يد الوزير الأول الفرنسي و الجزائري عل حد سواء ، إذ أن الدستور الفرنسي أجاز للحكومة عرض النص المنبثق عن اللجنة على الغرفتين للمصادقة ، بينما في النص الدستوري الجزائري لا يوجد ما يوحي لا بجوازية او إجبارية عرض النص على الحكومة ، و بالتالي يمكن أن تبقى عملية التسوية معلقة إلى أجل غير مسمى .

غير أن الواقع العملي أثبت أن الحكومة لا تملك خيارا سوى عرض النص على الغرفتين ، و هذا في إطار تواصل العملية التشريعية خاصة إذا تعلق الأمر بأحد القوانين الأساسية كقانون المالية او احد القوانين المنظمة للمجالات الحساسة في الدولة .

المبحث الثاني نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.

بعد إستكمال اللجنة لأعمالها بإتباع كافة الإجراءات الموضحة سابقا ، فإنها تخلص إلى إصدار تقرير يتضمن إقتراحات حول الأحكام محل الخلاف ، هذا التقرير الذي يعرض من قبل الوزير الأول على الغرفتين للمناقشة و المصادقة ، و يفترض في اللجنة التوصل لهذا التقرير مهما كانت حالة الخلاف القائم¹.

يتضمن التقرير مجموعة أحكام تمثل الاقتراحات المقدمة من قبل أعضاء الغرفتين عبر ممثليهم في اللجنة المتساوية الأعضاء ، و التي تم التداول و المصادقة عليها في اجتماعات اللجنة ، و تظهر أهمية دراسة هذا التقرير في كونه ختام عمل اللجنة ، أي أنه يتضمن الأحكام الجديدة التي قد تنهي الخلاف و تكون محتوى النص الجديد في حال المصادقة عليها .

بغض النظر عن محتوى التقرير فإنه سيمر على مرحلة المصادقة من قبل أعضاء الغرفتين بعد تدخل الحكومة التي تعرض التقرير على الغرفتين ، هذا العرض و المناقشة يمكن أن تنتج عنه ثلاث حالات:

أولا/ المصادقة على التقرير من قبل الغرفتين بنفس المحتوى الذي تبنته اللجنة المتساوية الأعضاء ، و بالتالي تضمين أحكامه ضمن النص المصادق عليه سابقا ، و هنا تكون تسوية نهائية للخلاف ، و إثبات فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية و إنهاء الخلاف .

ثانيا / المصادقة بالتعديل من خلال تقديم تعديلات جديدة على مقترحات اللجنة ، و هذا يطرح إشكال طبيعة التعديلات و موعدها ، و كذا السلطة الممنوح لها حق التعديل .

ثالثا / عدم المصادقة على التقرير أو عدم حصوله على النصاب اللازم على مستوى أي غرفة من الغرفتين و بالتالي بقاء الخلاف قائما ، أو حتى عدم حصول المصادقة عليه في الغرفة الأولى الذي يمنع عرضه على الغرفة الثانية على الأقل ، الأمر نجده في الجزائر و هنا عدم جدوى آلية اللجنة المتساوية الأعضاء و بالتالي ما مصير النص القانوني و ما مصير الخلاف التشريعي؟؟؟

ففي الحالة الأولى الأمر لا يطرح إشكالا بل يعد دعما لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية فعالة لإنهاء الخلاف التشريعي ، إلا أن الحالتين الأخيرتين تثيران العديد من الإشكاليات ، في جزئيتي التعديل و رفض المصادقة ذلك أن هاتين الجزئيتين تدخلان ضمن إشكالية الدراسة المتعلقة بمدى إستقلالية السلطة التشريعية أثناء عملية التسوية .

¹ و هو ما إفترضته النصوص الدستورية 45 و 138 من الدستور الجزائري و أكدت عليه أحكام المادة 95 من القانون العضوي 12/16 في الجزائر.

و عليه ستقسم الدراسة في هذا المطلب إلى فرعين يناقش الأول منهما الحالة الثانية ، و هي حالة تعديل نتائج عمل اللجنة ، ماهي التعديلات الممكنة ؟ ماهي السلطة التي لها حق التعديل ؟ ، أما الفرع الثاني يدرس رفض المصادقة ، و التي ينتج عنها بقاء الخلاف قائما ماهو الوضع و كيف يتم تسوية الخلاف ؟ و ما مصير النص محل الخلاف ؟؟؟ .

المطلب الأول تعديل نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء:

بمجرد طرح التقرير للمصادقة عليه من قبل أعضاء الغرفتين فإن فرضية مناقشة محتواه وتعديله قائمة لا محالة ، و بما أن المناقشة تتم داخل البرلمان بغرفتيه فإن إقتراح التعديلات يدخل من ضمن صلاحيات أعضاء كلتا الغرفتين ، إلا أن هذا لا يمنع أن للحكومة الحق في طلب التعديل و إقتراحه وفقا و ما يتلاءم و محتوى النص محل الخلاف ، هذا التدخل الذي تجد له الحكومة تبريرا في مساهمتها في العمل التشريعي المستندة على المعرفة التقنية و الإتصال المباشر بالحياة العامة للدولة بمختلف جوانبها. إلا أنه و بدراسة النصوص الدستورية و القانونية المنظمة لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء في شقها الخاص بنتائج عمل اللجنة ، نجد أن حق الحكومة في التعديل يتجاوز فقط إقتراح تعديلات ليصل إلى فرض رقابة على تعديلات النواب و الأعضاء بالقبول او الرفض¹.

إن هذا التعديل مهما كانت الجهة المقدمة له فإنه يبقى تغييرا في ما يفترض أنه إتفاق بين ممثلي الغرفتين ، و عليه فهو يمس و يشكك بفعالية عمل اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف التشريعي ، و أي تعديل سيطرأ على التقرير النهائي المقدم من قبلها سيشكل تغييرا لما قدمه أعضاءها من تعديلات و اقتراحات هي في الأساس نابعة من إعتراضات زملائهم على مستوى الغرفتين و إقتراحات التعديل .

و إنطلاقا مما سبق قسم هذا المطلب إلى فرعين ، يتطرق الأول منهما لدراسة سلطة التعديل في التقرير النهائي للجنة المتساوية الاعضاء ، فالبنسبة للسلطة التشريعية هل تشكل التعديلات رفضا للتوصيات السابقة المقدمة من قبل الأعضاء الممثلين عن الغرفة على مستوى اللجنة ؟؟؟ ، و هل تمتلك السلطة التنفيذية حق التعديل في التقرير ؟، و ما طبيعة هذا الحق ؟ ، و الفرع الثاني يناقش حدود سلطة

¹ المادة 138 من الدستور الجزائري لسنة 2016 " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه ، و لا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة"

المادة 45 من الدستور الفرنسي " يجوز أن تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المشتركة على المجلسين للمصادقة عليه و لا يقبل أي تعديل إلا بموافقة الحكومة ."

التعديل في التقرير النهائي ، و هل فعلا هناك حدود للتعديلات الواردة عن التقرير ؟ ، و هل تخص هذه الحدود حالات معينة من القوانين أم أنها حالة عامة ؟ ، و ما مدى تأثير حق التعديل و الحدود التي تقع عليه على مسار التسوية ؟ و على فعالية الآلية في حد ذاتها ؟ .

الفرع الأول سلطة تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الاعضاء :

و يقصد بالدراسة هنا البحث عن الجهة المختصة بالتعديل ، بما أننا بصدد خلاف تشريعي فان الأصل أن السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بتعديل نتائج عمل اللجنة المتساوية الاعضاء ، لكون هذه الاخيرة هيئة برلمانية تطبق عليها القواعد الاجرائية العامة للجان البرلمانية ، إضافة إلى ذلك و في إطار تدخلات السلطة التنفيذية في العملية التشريعية و عملية التسوية عبر آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، فإن للسلطة التنفيذية يد في إجراء تعديل التقرير النهائي للجنة .

و عليه ستم دراسة هذا الفرع عبر تقسيمه الى جزأين ، يوضح الأول تعديلات السلطة التشريعية للتقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء (أ) ، و في الجزء الثاني التعديلات المقدمة من قبل السلطة التنفيذية (ب).

أولاً- التعديل من قبل السلطة التشريعية :

بطبيعة الخلاف التشريعي المتأني عن إختلاف في وجهات النظر بين غرفتي الهيئة الواحدة المتمثلة في السلطة التشريعية ، و عليه فإن عملية التسوية ينبغي أن تحافظ على محتواها و طبيعتها التشريعية ، و بالتالي فإن أي تدخل كان و في أي مرحلة من مراحل هذه التسوية ينبغي أن يتم من قبل أعضاء السلطة التشريعية وحدها .

و بالمرور بكافة الإجراءات تصل عملية التسوية إلى مرحلة عرض نتائج عمل اللجنة على الغرفتين للمصادقة ، و لا تتم هذه المصادقة إلا بعد مناقشة ، هذه الأخيرة التي يمكن للنواب من خلالها إقتراح تعديل على الأحكام المقدمة ضمن التقرير ، و ندرس حق التعديل هذا من حيث تكريسه بتوضيح أساس و مضمون هذا الحق ،ومن حيث الحدود المفروضة عليه .

01- أساس حق أعضاء السلطة التشريعية في تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء :

إن ما توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء من نتائج كان إعتقادا على إقتراحات الأعضاء داخل كل غرفة أثناء مرحلة المناقشة و التصويت ، هذه الإقتراحات يقدمها الأعضاء الممثلين عن الغرفة للجنة المتساوية الأعضاء ، و هذه الأخيرة التي يشكل نصف أعضائها على الأقل من أعضاء اللجنة المختصة بدراسة القانون على مستوى الغرفتين ، و هو الأمر الذي يساهم في خلق إجماع حول محتوى التقرير النهائي و ضمان عدم خروجه عن المحتوى الأصلي للنص محل الخلاف ، إذن و مع اجتماع كل هذا العوامل لماذا يمنح للأعضاء حق التعديل من جديد؟؟؟

رغم كل ما سبق إلا أن النصوص المنظمة لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء أولها النص الدستوري تنص على أن على الغرفتين التصويت على اقتراحات اللجنة المتضمنة في تقريرها النهائي ، و لا يمكن قبول أي تعديل على النص المقترح ما لم توافق عليه الحكومة. و قد جاءت الإشارة إلى حق أعضاء الغرفتين في تعديل تقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء بشكل غير مباشر في الدستور الجزائري ، حيث نصت الفقرة السادسة من المادة 138 على أن التعديلات غير مقبولة دون الحصول على موافقة الحكومة ، أي أن المؤسس الدستوري إعترف للأعضاء بحق التعديل و ربطه فقط بمصادقة الحكومة ، و هو الأمر الذي نقله عن المؤسس الدستوري الفرنسي و الوارد في أحكام المادة 45 من الدستور الفرنسي.

و هو ما تم التفصيل فيه في نص الفقرة الثانية من المادة 96 من القانون العضوي 12/16¹ ، حيث تعطي هذه الفقرة الأولوية لدراسة و البت في التعديلات المقترحة قبل التصويت على التقرير النهائي ، غير أنها لم توضح الجهة التي تقترح التعديل ، في حين نجد أن الأنظمة الداخلية

للجمعية الوطنية الفرنسية ومجلس الشيوخ الفرنسي قد أشارت إلى أن التعديلات تقدم من قبل الأعضاء فقط بعد عرض التقرير النهائي².

¹ المادة 96 من القانون العضوي 12/16 في فقرتها الثانية " ...تبت كل غرفة في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله "

² مواد من المادة 108 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية و 42 مجلس الشيوخ الفرنسي .

و بشكل عام فقد نظم الدستورين حق أعضاء السلطة التشريعية في تعديل النص بشكل مختلف جزئيا ، حيث يمنح الدستور الفرنسي حق التعديل للغرفتين بشكل متساو ، بينما يحصر المؤسس الدستوري الجزائري حق التعديل في يد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، و يمنعه عن أعضاء مجلس الأمة في بعض القوانين فقط لا غير .

و أساس هذا الحق - أي الحق في تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الاعضاء - إنما هو حق الأعضاء في تعديل النصوص القانونية محل المناقشة على مستوى كل غرفة ، هذا التعديل المستمد أساسا من الإختصاص الأصيل للأعضاء ، إذ أن مهمتهم الأولى هي التشريع بكل مراحله منذ أول بداية عبر اقتراح القوانين و مناقشتها و تعديلها ، وصولا إلى المصادقة عليها بشكلها النهائي .

و إن امتلاك المجلس الشعبي الوطني حق التعديل دون إرتباطه بنوع معين بالقوانين فإن حق مجلس الأمة في التعديل يبقى مرهون بمجال محدد لا يمكن له للخروج عنه ، إلا أنه و في حالة الخلاف فإن النص الدستوري يتيح لمجلس الأمة بتعديل التقرير النهائي الذي يمثل مشروع أو إقتراح للقانون - وهو توسع في حق التعديل - ، و عليه فإن هذا يعد حافزا لأعضاء مجلس الأمة من أجل رفض النصوص الواردة له من المجلس الشعبي الوطني و دفع العملية التشريعية نحو الخلاف ، مما سيفتح له المجال للتعديل وفقا لما يراه مناسبا لتوجهات أعضاءه ، إلا أنه و عبر مختلف حالات الخلاف التي وقعت في الجزائر لم يستغل مجلس الأمة هذه الميزة .

و إن كان حق التعديل في الأصل مربوط بعدم زيادة في النفقات العمومية أو إنقاص من موارد الدولة هو ما ذكره دستوري البلدين¹.

و بالتالي يمكن القول أن حق الأعضاء في تعديل التقرير النهائي هو حق أصلي للأعضاء ، لا يمكن ربطه بأي إجراء شكلي آخر سوى التصويت داخل الغرفة ، و جعل التعديل مقترن بموافقة الحكومة تغيب لدور الأعضاء ، و إنقاص من استقلالية السلطة التشريعية في تسوية الخلاف ، بينما نتناول لاحقا مبررات هذا التدخل .

02- مضمون حق التعديل الممنوح لأعضاء البرلمان :

يمنح الدستور الفرنسي لكلا أعضاء الغرفتين على قدم المساواة حق تعديل مقترحات اللجنة المتساوية الأعضاء ، و هذا الحق متفرع عن حق التعديل في العمل التشريعي ، أما في الدستور الجزائري

¹ المادة 40 من الدستور الفرنسي و 139 من الدستور الجزائري.

فإن الأمر مختلف حيث لا يمنح لأعضاء مجلس الأمة حق تعديل بل تتمثل مهمتهم في المصادقة على ما ورد لهم من نصوص من المجلس الشعبي الوطني أو رفضه في الحالة العامة ، غير أنه في حالة عرض تقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء لا يوجد نصا يمنع أعضاء كلتا الغرفتين من التعديل .

إذا كان أساس حق التعديل معروفا و أوضح سابقا ، فما هو مضمون هذا التعديل هل يمكن للنواب تعديل كافة الأحكام الواردة في التقرير ؟ ، أم أن التعديل يمس بعض جوانب التقرير و للسلطة التشريعية حدود يجب احترامها في موضوع التعديل .

لم تشر مختلف النصوص القانونية المتعلقة بعمل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حدود جزئية التعديل فيما يخص النتائج المتوصل إليها ، إلا أن النص العام المتعلق بالتعديلات على النص القانوني من قبل أعضاء البرلمان ، يشير إلى أن التعديل من قبل أعضاء الغرفتين مقبول بشرط عدم المساس بالنفقات العامة وفق لنص المادتين 139 و 40 من الدستورين الجزائري و الفرنسي على الترتيب .

و عليه فإن التعديل المقدم من قبل أعضاء الغرفتين على أحكام التقرير النهائي غير محدود في مضمونه إلا في حالة مساهمته بالنفقات العامة ، الأمر الذي يجعل من مناقشة قانون المالية في حالة الخلاف هي الحالة الوحيدة التي يتم فيها حصر مضمون التعديل .

ثانيا- التعديل من قبل السلطة التنفيذية :

إلى جانب تدخل السلطة التنفيذية في استدعاء اللجنة و كذا حضور أشغالها ، فإن السلطة التنفيذية و بالضبط الحكومة يمكنها التدخل في آخر مرحلة من مراحل تسوية الخلاف عبر آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، و هي مرحلة إعتداد الاقتراحات المقدمة من قبلها و هذا التدخل إما يكون عبر التعديل أو الإلغاء ، و يتطرق هذا الفرع لدراسة حق السلطة التنفيذية في تعديل التقرير النهائي .

إن دراسة هذا التعديل تستلزم الوقوف عند أساس هذا التعديل و مصدره ، و أيضا حول كيفية هذا التعديل ، أو ماهي آليات تدخل السلطة التنفيذية لتعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء؟ .

01-أساس حق السلطة التنفيذية في تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء :

إن تدخل السلطة التنفيذية بتعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء يجد أساسه في حق الحكومة في تعديل القوانين بصفة عامة ، إذ أن كلا من المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري منح للسلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة الحق في تعديل النص محل المناقشة¹ .

و حق تعديل النصوص القانونية محل المناقشة إنما يعود إلى رغبة الحكومة في تجسيد برنامجها من خلال مجموعة النصوص القانونية ، التي يفترض فيها خدمة البرنامج و الحصول على موافقة و إجماع السلطة التشريعية .

و بخصوص تعديل السلطة التنفيذية للتقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء ، فإنه يوجد في هذه المرحلة مميزاتان لهذا التدخل ، الميزة الأولى أنه تدخل يجسد سيطرة الحكومة على عملية تسوية الخلاف ، و الميزة الثانية أنه تدخل يعبر على إرادة الحكومة في الحفاظ على النص بصياغته الأولى .

1- تدخل متواصل في العملية التشريعية يستوجب الإنسحاب من هذه المرحلة : إذ أن الحكومة و بشكل متكرر تتدخل في العملية التشريعية بكل مراحلها ، منذ مشاركتها أعضاء السلطة التشريعية في إقتراح القوانين و حتى مرحلة المصادقة ، و يمكنها خلال كل هذه المراحل سحب النص محل المناقشة ، كل هذا و ذلك يمثل سيطرة قوية و مطلقة للحكومة على عملية تشريعية ليست من صميم إختصاصها .

و عليه فإن منح الحكومة حق تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء يقلل من إستقلالية و جدوى و فعالية اللجنة ، و هي لجنة برلمانية التكوين و الإختصاص كآلية لتسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان .

2- محافظة الحكومة على النص المودع في إطار الصياغة الأولى له : في مقابل ما سبق فإن الحكومة و باعتبارها صاحبة مشروع القانون - في حالة دراسة و مناقشة مشاريع القوانين - منذ البداية فهي الأدرى بمحتوياته و كذا مواده ، و عليه فإنها تملك حق تعديل أو النظر في أي تعديل يطرأ على النص ، و لا شك في أن التعديل المقترح من قبل أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء سيشكل تغييرا في النص ، و لهذا فإن الحكومة لها كامل الحق في رفض هذا التغيير إذا ما رأت أنه يمس بجوهر النص و يغير من محتواه ، و حتى في حالة اقتراحات القوانين للحكومة الحق في الحرص على ضمان عدم تعارض محتوى الاقتراحات مع السياسة المقدمة في برنامجها .

¹ لم تشر النصوص القانونية إلى حق الحكومة في التعديل إلا أن الأصل أن صاحب المبادرة هو صاحب التعديل.

رغم أن للحكومة الحق في المحافظة على محتوى النص ، لكن هذا لا يجب أن يتعارض و إرادة و توجه أعضاء السلطة التنفيذية المتمتعين بالشرعية الشعبية ، و المسند إليهم مهمة التشريع كمهمة أصيلة .

02- توسع حق السلطة التنفيذية في تعديل التقرير :

حتى و إن وجد أساس لهذا التعديل فإن آليات ممارسته تعكس توسعا في هذا الحق على حساب فعالية آلية اللجنة المتساوية الاعضاء كآلية لتسوية الخلاف التشريعي .
و من خلال تحليل نصي المادتين 138 من الدستور الجزائري و 45 من الدستور الفرنسي ، في الجزء المتعلق بعملية تسوية الخلاف ، يتضح أن النص الدستوري لا يمنح للحكومة الحق في إقتراح تعديلات على التقرير النهائي المتضمن حلولاً للأحكام محل الخلاف ، و هذا على الأقل بشكل مباشر .

حيث تشير نصوص الفقرتين المذكورتين أعلاه إلى أن تدخل الحكومة هو قبول أو رفض تعديلات أعضاء السلطة التشريعية ، و عليه فإن تقديم الحكومة لتعديلات يمس بفعالية و إستقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء كلجنة برلمانية التركيبية و الإختصاص .
و إن شكل قبول أو رفض التعديلات تدخلا من قبل الحكومة في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بشكل خاص و في عمل السلطة التشريعية بصفة عامة ، إلا أنه يبقى هدفه هو المحافظة على النص ، و هذا لا يثير إشكالا بالنسبة لمشاريع قوانين التي تقدمها الحكومة لكنه يثير إشكالا بالنسبة لمشاريع القوانين التي يقدمها أعضاء البرلمان ، إذ أن أصحاب المشروع هم أولى بتعديل النص المقدم وهم أدري بمحتوى النص .

الفرع الثاني حدود سلطة تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الاعضاء :

بعد أن تم توضيح سلطة التعديل في التقرير النهائي للجنة المتساوية الاعضاء و هي سلطة مقسمة بين السلطة التشريعية كمقدم لهذه التعديلات و السلطة التنفيذية كمرقب لمرور هذه التعديلات من عدمه ، سيتطرق هذا الجزء من الدراسة إلى حدود سلطة التعديل في نتائج عمل اللجنة ، و هل فعلا هناك حدود لهذه السلطة من أجل ضمان عدم المساس بعمل اللجنة كهيئة مستقلة مكونة من مختصين¹ ؟ أم أننا سنجد أن سلطة التعديل واسعة في إطار حرية أعضاء السلطة التشريعية في مناقشة و تعديل محتوى مشاريع و إقتراحات القوانين ؟ .

أولاً- عدم المساس بالنفقات العامة كحد على تعديلات أعضاء السلطة التشريعية في الجزائر و فرنسا:

إتفق كل من المشرع الفرنسي و الجزائري على وضع حد عام و كلاسيكي على التعديلات التي يقدمها أعضاء السلطة التشريعية على كافة القوانين التي يناقشها البرلمان ، يتمثل هذا الحد في ضمان عدم زيادة النفقات العامة أو التقليل من الإيرادات العامة ، و الذي تضمنه دستوري البلدين في المادتين 142 في الجزائر و 39 في فرنسا .

يعود هذا المبدأ إلى تحكم السلطة التنفيذية في التشريع في المجال المالي ، إلى جانب تدخلاتها في الأعمال التشريعية الأخرى ، و جاء التركيز على المجال المالي في التشريع لإرتباط هذا الأخير بالتوازن الإقتصادي داخل الدولة ، هذا الأخير الذي تسييره و تضمنه مصالح الوزارة المختصة بالمالية التي تكون أقرب و أكثر دراية من أعضاء البرلمان بالحالة الإقتصادية للبلاد ، و كذا مختلف تفاصيل الوضع المالي لعلاقتها المباشرة بالمؤسسات المالية من بنوك و لجان رقابة .

و بهذا فإن الحد الذي على أعضاء السلطة التشريعية إحترامه أثناء تقديم تعديلات على القوانين هو ضمان عدم مساس تعديلاتهم بالنفقات العامة بالزيادة أو بالإيرادات العامة بالنقصان ، و إلا كانت هذه التعديلات محل رفض بناء على النصوص الدستورية .

ثانياً- قاعدة entonnior كحد للتعديلات على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا :

بعد توضيح أساس حق التعديل ومضمونه الذي قرره النصوص الدستورية والمتعلق بضرورة عدم تطرق التعديل للمساس بالنفقات والإيرادات العمومية لما له تأثير على التوازن المالي للدولة كحالة

¹ و يقصد هنا تمثيل أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة القانون على مستوى الغرفتين .

اتفق عليها المؤسسان الدستوريان ، يتميز النظام الفرنسي بحالة أخرى عن نظيره الجزائري ، و هذا عندما تدخل المجلس الدستوري الفرنسي و وضع حدا لا يمكن لأي تعديل أن يتجاوزه .
تمثل تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في وضعه لقاعدة entonnior التي تحدد مجال التعديلات ، و لفهم محتوى هذه القاعدة سيتم التطرق لأصل القاعدة (أولا) ، ثم إلى أثر هذه القاعدة على نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء و على عملية التسوية ككل (ثانيا) .

1- أصل قاعدة entonnior :

يعود ظهور قاعدة entonnior إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي بتاريخ 25 جوان 1998¹ في قراره المتعلق بعمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث نص هذا القرار على أن التعديلات التي تطرح على تقرير اللجنة يجب أن تكون ذات علاقة مباشرة بالأحكام محل الخلاف ، و بالتالي فإن التعديلات لا يجب أن تمس بالأحكام التي صادقت عليها الجمعية الوطنية الفرنسية و مجلس الشيوخ بنص موحد .
غير أنه يمكن قبول التعديلات في حالات محددة ، كأن تكون التعديلات بغرض تصحيح خطأ مادي أو عدم دستورية حكم ما ، أو ضمان التنسيق مع أحكام أخرى لا تزال قيد النقاش ، في غير هذه الحالات فإنه لا يمكن للغرفتين تعديل أو إقتراح تعديلات لأحكام سبق و إن تمت المصادقة عليها .
و يجد هذا الإجتهد أساسه في المادة الدستورية أولا و المتمثلة في نص المادة 45 من الدستور ، و ما يتبعها من مواد النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية المادة 108 و المادة 42 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ، و جاء قرار المجلس الدستوري شاملا لكل حالات مناقشة النص محل الخلاف ، سواء تلك التي تسبق إحالة النص على اللجنة المتساوية الأعضاء أو اللاحقة لإجراء العرض على اللجنة.

غير أن المجلس الدستوري لم يصمد كثيرا على إجتهاده هذا و غيره بموجب القرار 2445/2001² أين تنازل عن هذه القاعدة ، وفتح المجال أمام إبداء التعديلات دون إستثناء حتى و إن تعلق الأمر بتعديل حكم تم التصويت عليه من قبل الغرفتين بصيغة موحدة .

¹ Décision n° 98-402 du 25 juin 1998 loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier من موقع المجلس الدستوري الفرنسي .

[/http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/98-402DC-98-402DC-doc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/98-402DC-98-402DC-doc.pdf) 21/10/2017 , 20 :37.

² décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 , Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2001445DCccc_445dc.pdf 21/10/2017 , 20 :40

و في سنة 2006 عاد المجلس الدستوري لإجتهاده الأول و أعاد العمل بقاعدة entonire لكن بحجم أقل ، حيث حصر مجال التعديلات المقبولة في تلك المقدمة في القراءة الأولى أما ما يلحقها من قراءات فتبقى قاعدة المنع قائمة إلا في الحالات المذكورة سابقا¹ .

و يعتبر هذا الإجتهد الأخير ترجمة حرفية لمحتوى المادة 45 من الدستور الفرنسي التي جاءت في فقرتها الرابعة.

2- أثر قاعدة entonire على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء :

جاءت قاعدة entonire بغرض الحرص على ضمان سير أحسن لعملية التداول على التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء ، لكونها تؤدي إلى ضبط النقاشات البرلمانية من خلال تحديد مواعيد تقديم التعديلات و موضوعها المرتبط مباشرة بالنص ، و هذا يجنب الغرفتين مناقشة مواد إضافية في كل مرة يتم دراسة النص فيها .

و عليه فإن هذا القاعدة لم تأتي كحد لعمل السلطة التشريعية فقط و إنما أنتت لتنظيم العملية التشريعية و تجنب تعطلها ، حيث أنها تمنع كلا طرفي العملية التشريعية سواء أعضاء السلطة التشريعية أو الحكومة من إبداء التعديلات بعد القراءة الأولى للنص.

و رغم أن هذه القاعدة واضحة على مستوى النص الدستوري الفرنسي في مادة 45 إلا أن المجلس الدستوري أظهرها ، و أوضحها من خلال عديد الإجتهادات ، الجدير بالذكر أن تطبيق هذه القاعدة يتم من خلال الرقابة المتبادلة بين أعضاء السلطة التشريعية و الحكومة .

إضافة إلى الحد الموضوعي المرتبط بموضوع التعديل فإن أعضاء السلطة التشريعية حد آخر يقلص الحق في تعديل التقرير النهائي يتجسد أساسا في قاعدة emtonnoir ، و أيضا قبول الحكومة أو رفضها للتعديل المقدم من قبلهم هو ما سيتم تناوله فيما يلي .

المطلب الثاني إلغاء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء :

إذا ما كان التعديل في التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء يمنح لكلا السلطتين التشريعية و التنفيذية على حد سواء ، بل أكثر من هذا حيث تم تدعيم حق السلطة التنفيذية في التعديل بمنحها حق الموافقة أو رفض أي تعديل مقترح من قبل السلطة التشريعية ، إذا كان هذا التنظيم لحق التعديل يشكل

¹ و نقصد هنا حالة تصحيح خطأ مادي أو حالة عدم دستوري حكم ما .

مساسا بإستقلالية اللجنة و فعاليتها كآلية لتسوية الخلاف فماذا عن إلغاء عمل اللجنة ككل ؟؟ و هذا ما سيناقشه هذا المطلب .

إذ أنه بالإضافة إلى إمكانية تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء سواء كان هذا التعديل من قبل أعضاء السلطة التشريعية أو من قبل السلطة التنفيذية ، فإنه يمكن إلغاء التقرير النهائي للجنة و بالتالي التشكيك في قدرة اللجنة على حل الخلاف ، بل و إلغاء إرادة أعضاء الغرفتين المجسدة عبر إقتراحات الأعضاء المقدمة خلال مداوات اللجنة.

نفت النصوص الدستورية المنظمة لعمل اللجنة أي احتمال لفشل اللجنة في مهامها إذ أن مهمتها تتلخص في تقديم التقرير و ليس تسوية الخلاف ، و بنفي الفشل في تأدية المهام فإن عمل اللجنة إما قابل للتعديل كما أوضحنا سابقا أو قابل للإلغاء ، في حالة عدم مصادقة أعضاء الغرفتين عليه أو عدم موافقة الحكومة على تعديلات الأعضاء .

و كنتيجة مباشرة لإلغاء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يتم سحب النص محل الخلاف ، و الهدف من دراسة إجراء السحب هو معرفة السلطة صاحبة التأثير الأكبر في عملية سحب النص ، وبالتالي إلغاء الخلاف من الأساس و كذا إلغاء عمل برلماني بحت ، و عليه سيقسم هذا المطلب إلى فرعين ، يتناول في الأول منهما سلطة سحب النص محل الخلاف ، و في الثاني أثر سحب النص محل الخلاف.

الفرع الأول سلطة سحب النص محل الخلاف :

بما أن النص المتداول أو محل المناقشة و التصويت قد مر بكل مراحله على مستوى الغرفتين المشكلتين لهيئة تشريعية واحدة يفترض فيها الإستقلالية في أعمالها ، فإنه من المنطقي أن تمتلك سلطة سحب النص السلطة التشريعية ، إما بإتفاق رئيسي الغرفتين وإما بإجماع أعضاء الغرفتين أو حتى الوصول إلى نسبة تصويت معين ، إلا أنه و بدراسة النصوص المنظمة للعملية التشريعية في الدستورين

الجزائري و الفرنسي ، يتضح أنه تم سحب هذه السلطة من السلطة التشريعية ليتم منحها للسلطة التنفيذية سواء كان النص محل المناقشة محل خلاف أو غير ذلك.

أولا - سحب النص أثناء العملية التشريعية العادية :

و القصد هنا سلطة سحب النص دون حصول الخلاف أي قبل وقوع الخلاف أصلا ، و بالعودة إلى النصوص المنظمة للعمل التشريعي بالبلدين سواء الدستورية أو القانونية يتضح ما يلي :

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد نصت المادة 21 من القانون العضوي 12/16 على تقسيم سلطة سحب النص محل المناقشة بين السلطة التنفيذية و البرلمان على حسب طبيعة النص المناقش ، فإذا كان إقتراح قانون فللحكومة سحب النص ، أما إذا تعلق الأمر بمشروع قانون مقدم من قبل أعضاء البرلمان فلهؤلاء الحق في سحب المشروع .

هذا بخصوص سلطة السحب أما توقيت السحب فقد أشارت نفس المادة إلى أن صاحب سلطة السحب بإمكانه تفعيلها في أي وقت قبل المصادقة أو التصويت على النص ، و بالتالي فإنه لا يمكن سحب أي نص تم التصويت عليه في الغرفة الأولى ، حسب الحالة سواء مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني ، و هذا ما يمكن إعتباره حدا لسلطة السحب لكن هذا الحد في وجه السلطة التشريعية إذ أن السلطة التنفيذية تبقى تتمتع بحق السحب في حالة الخلاف .

ثانيا - سحب النص بعد وقوع الخلاف بين الغرفتين :

كما تم توضيحه مسبقا فإنه في حالة عدم وجود خلاف فإن سلطة السحب مقسمة بين السلطة التشريعية و التنفيذية ، أما في حالة وجود خلاف فإن السلطة التنفيذية تنفرد بإمتلاكها الحق في سحب النص ، لكن هذا الحق محدود بشرط أساسي و هو فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى حل للخلاف .

و هذا الأمر الذي إتفق عليه كل من المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري على حد سواء ، إذ أنه بمجرد رفض الغرفتين للنص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء فإن للسلطة التنفيذية سحب النص محل الخلاف .

غير أنه في الواقع العملي لا يعرض النص على الغرفتين - بما أن الحكومة ليست مجبرة بعرضه على الغرفتين¹ - ، و إنما يعرض على الغرفة الأولى و إن تم رفضه فلا يعرض على غيرها بل يتم سحبه ، فلماذا هذا التجاوز في حق الغرفة الثانية ؟ و إذا ما تم عرضه على الغرفة الثانية و تمت المصادقة عليه و إرساله إلى الغرفة الأولى هل نكون أمام حالة خلاف جديدة تستدعي العودة إلى تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ أم أن الخلاف السابق يبقى قائما .

الفرع الثاني أثر سحب النص محل الخلاف :

إن سحب النص له أثر بالغ في العملية التشريعية سواء كان هذا السحب أثناء سير العملية بشكل عادي ، أم بعد وقوع الخلاف بين غرفتي البرلمان ، كما يختلف أيضا من حيث الجهة التي قامت بعملية السحب ، و على أساس هذه التقسيمات سيدرس هذا الفرع آثار سحب النص في كل الحالات السابقة .

أولاً- أثر سحب النص أثناء سير العملية التشريعية بشكل عادي :

من الناحية المنطقية فإن العملية التشريعية تتم داخل الهيئة التشريعية باختلاف تركيبتها ، وعليه فإن أي تغيير يمس بالنص محل المناقشة ينبغي أن يصدر عن السلطة التشريعية ، و سحب النص يتجاوز كونه تغييرا في النص فهو إلغاء كلي له و إنهاء لوجوده .

كما ذكر سابقا فإن سلطة سحب النص القانوني من المناقشة خلال سير النص عبر مختلف مراحل العملية التشريعية العادية تنقسم بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، و أهم أثر لهذا الإجراء هو إيقاف النص محل المناقشة ، و أيضا استحالة جدولته بعد مدة معينة .

ثانيا - أثر سحب النص بعد قوع الخلاف بين الغرفتين :

بما أنه تم حصر سلطة سحب النص محل الخلاف في يد السلطة التنفيذية فقط دون غيرها، فإن لهذا الإجراء أثر بالغ الأهمية .

و يتمثل هذا الأثر أساسا في تجميد عمل برلماني بحت يتعلق بمجموعة الإقتراحات المقدمة من قبل أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، و لعل الحكومة تجد مبررها في قرار السحب في عدم موافقة أعضاء الغرفتين على الإقتراحات رغم أنها صادرة عن ممثليهم و بناء على اقتراحات و مناقشاتهم للنص.

¹ Bernard CHANTEBOU , droit constitutionnel et sciences politiques , édition Armand Collin, France ,2000, p 582.

إن ما يثير في هذا القرار أكثر من أثره إنما هو القرار في حد ذاته ، إذ أن قرار سحب النص محل الخلاف يدعو إلى إبداء ملاحظتين مهمتين تتمثل في :

01- القرار لا يحترم قاعدة توازي الإشكال :

هذا في ما يخص القوانين التي يكون مصدرها اقتراح أعضاء البرلمان ، إذ أن النص محل الخلاف لم يقدم من قبل الحكومة و بالتالي ليست صاحبة الاختصاص في سحبه ، و هذا وفقا ما تمليه قواعد و إجراءات سير العملية التشريعية ، غير أنه في اقتراحات القوانين فهي يمكنها سحبها و لعل تفوق الحكومة من حيث عدد مشاريع القوانين المقدمة للدراسة هو ما جعل المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري يحصر سلطة السحب في يد السلطة التنفيذية .

02 - القرار في موضوعه يمس بعمل برلماني كامل الإجراءات :

إن مرور النص على كافة الإجراءات من خلال المناقشة العامة و التصويت عليه في الغرفة الأولى و المناقشة مرة أخرى على مستوى الغرفة الثانية ، كل هذه الإجراءات و التعديلات التي قد طرأت على النص إضافة إلى التقرير الذي هو لب اقتراحات الأعضاء كل هذا يجعل من النص عمل برلماني . من خلال ما سبق فإن سلطة سحب النص محل الخلاف قد تكون عبارة عن تدخل واسع للسلطة التنفيذية في عمل البرلمان بصفة عامة و اللجنة المتساوية الأعضاء بصفة خاصة ، غير أنها تعبر في نفس الوقت عن رغبة الحكومة في الحفاظ على النص كما هو ، و كما تم إيداعه من قبل الوزير الممثل لها ، في حين تفقد سلطة السحب هذه ميررها في حالة مناقشة اقتراح قانون مقدم من قبل أعضاء أي من الغرفتين ، فهنا كان على المؤسس الدستوري في الجزائر و فرنسا منح رئيسي الغرفتين الحق في سحب النص محل الخلاف او حتى اللجوء إلى آلية أخرى .

و رغم أن هذا الإنفراد في سلطة السحب يجد مبرره في حداثة تجربة الثنائية البرلمانية في الجزائر ، إلا أن الامر لا يوجد له مبرر في الحالة الفرنسية ، إذ أن التجربة هناك عريقة و لا يمكن إيجاد أساس لهذا التدخل سوى سيطرة السلطة التنفيذية على كامل على اللجنة المتساوية الأعضاء ، و العمل البرلماني بصفة عامة .

بعد إنتهاء اللجنة من عملها تقدم تقرير يتضمن إقتراحات لتسوية نقاط الخلاف بين الغرفتين، هذا التقرير الذي تتحكم الحكومة في إعادة عرضه على الغرفتين من عدم عرضه ، الأمر الذي يشكل هيمنة تنفيذية يمكن أن توقف تسوية الخلاف ، و في حالة عرضه فإن احتمال تعديله يبقى قائما .

يملك حق تعديل نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء كل من أعضاء السلطة التشريعية و الحكومة ، هذه الأخيرة التي تملك حق التعديل بشكل غير مباشر أي أن مهمتها تتمثل في الموافقة أو رفض أي تعديل يرد على التقرير ، لكن هذا القبول أو الرفض يمكن أن يجد مبرره فقط في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة ، بينما يندم أساسه في مشاريع القوانين و كان الأجر بالدستورين تحديد مجال تدخل الحكومة و حصره في مشاريع القوانين .

إضافة إلى التعديل فإنه في حالة عدم مصادقة الغرفتين على التقرير تكون هناك حالة إستمرار للخلاف التشريعي ، الأمر الذي يستدعي سحب النص لتتدخل الحكومة مجددا بإمتلاك سلطة سحب النص محل الخلاف منفردة و في كل الحالات .

خاتمة الفصل الثاني :

بعد تمتع اللجنة المتساوية الأعضاء بإستقلالية عضوية محدودة ، تنقلص هذه الإستقلالية في الجانب الوظيفي للجنة ، حيث نلاحظ أن اللجنة المتساوية الأعضاء أثناء أدائها لمهامها تتمتع بإستقلالية وظيفية محدودة جدا .

إن القول بمحدودية إستقلالية اللجنة أثناء أدائها لعملها إنما يرجع إلى وجود مجموعة من الحدود المؤطرة لهذا العمل ، و ذلك بداية بتحديد الأحكام محل الخلاف حيث لا يمكن للجنة أن تدرس أي أحكام غير تلك التي أحييت إليها ، و التي حددتها سابقا المناقشات داخل الغرفتين ، حيث ان الأحكام محل الخلاف هي النصوص التي لم تحصل على مصادقة الغرفتين بصيغة موحدة .

كما لهذه الإستقلالية حد آخر ، يتمثل في تدخلات السلطة التنفيذية المتواصلة في عمل اللجنة من خلال إمكانية تعديل التقرير النهائي للجنة ، و هذا بشكل غير مباشر حيث أنه لا يمكن وضع أي تعديلات على التقرير دون موافقة الحكومة ، سواء تعلق الامر بتلك التعديلات التي قدمها أعضاء الغرفتين أو المقدمة من قبل الحكومة نفسها .

و الحد الأخطر على إستقلالية اللجنة هو إمكانية إلغاء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ، و ذلك بعد رفض الغرفتين المصادقة على مقترحاتها أو تقديم تعديلات ترفضها الحكومة ، و بذلك تبقى حالة الخلاف قائمة و يتم سحب النص محل الخلاف من المناقشة أو اللجوء إلى آلية أخرى هي الكلمة الأخيرة ، و بالتالي فإن أعضاء الغرفتين ملزمون بالمصادقة على المقترحات كما ترى الحكومة ، و إلا فقدوا ما قدموه من تعديلات على النص أثناء المناقشات السابقة .

خلاصة الباب الأول :

إتفق الدستوران الجزائري و الفرنسي في تبني آلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان ، باعتبارها تحقق التسوية بشكل أسرع من غيرها من الآليات الأخرى ، إلا أن هذا الإتفاق لم يأت بأحكام متطابقة لتنظيم عمل اللجنة .

ما يميز هذه اللجنة عن غيرها من الآليات الأخرى هو ذلك التدخل التنفيذي الواسع في إجراءات التسوية بإعتماد اللجنة ، و إن وجدنا أن هذا التدخل لا يكون بشكل مباشر في الجانب العضوي من اللجنة بترك تشكيلة اللجنة لتحديد وتأطير النصوص الدستورية والقانونية ، مما يؤدي إلى الإعتقاد بأن اللجنة مستقلة .

إلا أن هذه الإستقلالية لا تدوم طويلا حيث تتدخل السلطة التنفيذية في عمل اللجنة وتجعل من الإستقلالية محدودة في شقها الوظيفي ، وتتمثل تدخلات السلطة التنفيذية في هذه المرحلة من خلال :

أ- تحكّم الوزير الأول في طلب اللجنة المتساوية الأعضاء :حيث ينفرد الوزير الأول بهذه السلطة في الجزائر بينما تشاركه السلطة التشريعية في فرنسا بشكل محدود وضئيل ، وقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري الجديد الذي يقلل من هذا التحكّم المطلق ، من خلال وضع أجل 15 يوم لتفعيل سلطة الدعوة للإجتماع يبدأ حساب هذا الأجل منذ تاريخ وقوع الخلاف .

ب- تدخل الحكومة بقبول أو رفض التعديلات على نتائج عمل اللجنة : يعتبر هذا التدخل خطيرا جدا على إستقلالية اللجنة في أعمالها ، و إن وجد ما يبرر هذا التدخل في حالة مناقشة مشاريع القوانين الحكومية ، إلا أنه لا يجد له مبررا بالنسبة لمناقشة إقتراحات قوانين أعضاء البرلمان .

ت-تدخل الحكومة بإلغاء عمل اللجنة : يعتبر هذا التدخل الأخطر عبر مختلف مراحل عمل اللجنة ، إذ أنه يلغي عمل اللجنة ويترك الخلاف قائما ، مع عدم إمكانية مناقشة النص لمدة 12 شهرا منذ تاريخ سحبه .

و نظرا لآثار هذا التدخل الكبيرة على إستقلالية اللجنة ربط المؤسس الدستوري سلطة الحكومة بإلغاء نتائج أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء بشرط هام و ضروري ، ألا و هو رفض الغرفتين للنص المعد من قبل اللجنة .

هذا الرفض الذي قد تكون الحكومة سببا فيه من خلال رفضها للتعديلات المقترحة من قبل أعضاء الغرفتين مع تمسك هؤلاء بتعديلاتهم و إعلانهم لرفض النص عبر عدم المصادقة عليه ، الأمر الذي يؤدي بالحكومة إلى سحبه .

و بالتالي فإن اللجنة المتساوية الأعضاء آلية تعرف تدخلا تنفيذيا واسعا يمنع تمتع السلطة التشريعية بالإستقلالية أثناء تسوية الخلاف .

الباب الثاني:

آليتي الذهاب والاياب و الكلمة الأخيرة بين إختلاف و
إتفاق المؤسسين الدستوريين الجزائري و الفرنسي

الباب الثاني آليتي الذهاب و الإياب و الكلمة الأخيرة بين إختلاف و اتفاق المؤسسين الدستوريين الجزائري و الفرنسي

يتطرق الباب الثاني من هذه الدراسة إلى تحليل و تمحيص آليتين من آليات تسوية الخلاف التشريعي ، آلية الذهاب و الإياب و آلية الكلمة الأخيرة ، و العامل المشترك بين هاتين الآليتين هو مساهمة كافة التشكيلة البرلمانية في الآليتين ، و ليس فقط أعضاء ممثلين كما هو الحال في اللجنة المتساوية الأعضاء ، ويدخل هذا الجمع بين أعضاء الغرفتين في إطار تعزيز العمل البرلماني المشترك والتعاون المفترض بين الغرفتين ، و الذي يخدم بدوره مكانة السلطة التشريعية ضمن النظام الدستوري لأي دولة .

و بموجب مشاركة التشكيلة الكاملة للغرفتين ، فإنه يمكن القول نظريا و مبدئيا أن هذه الآليات تضمن بعض الإستقلالية للسلطة التشريعية ، لكونها توزع صلاحية تسوية الخلاف بين كل أعضاء الغرفتين و تمنحهم حق تقرير مصير مضمون النص ، و تبعا لإشكالية الدراسة المتمحورة حول هذه الإستقلالية خلال عملية تسوية الخلاف ، سيفصل في دراسة كل آلية لوحدها و يتم توضيح مدى تدخل السلطة التنفيذية في سير إجراءاتها .

و عليه تم تقسيم الباب إلى فصلين يتناول كل فصل آلية من الآليتين ، فخصص الفصل الأول لآلية الذهاب و الإياب و دراسة مختلف مراحلها و إجراءاتها ، و هذا للإجابة عن التساؤل التالي : هل يمنح تنقل النص بين الغرفتين ذهابا و إيابا السلطة التشريعية الإستقلالية في تسوية الخلاف ؟ ، أم أن السلطة التنفيذية ستتدخل في هذا التداول وإن تدخلت كيف ؟ ، متى ؟ ، و ماهي وسائل و أساليب تدخلها ؟؟ ، و هذا بتتبع مختلف النصوص القانونية المنظمة لعملية الذهاب والإياب في الغرفتين ؟ .

أما الفصل الثاني من هذا الباب فيتناول بالدراسة و التحليل آلية الكلمة الأخيرة ، هذه الآلية التي تمنح التشكيلة الكاملة للغرفة المنتخبة سلطة الفصل في النص منفردة دون مشاركة الغرفة الثانية - كما تم في الآليات التي سبق دراستها- ، و عليه فإن دراسة آلية الكلمة الأخيرة ستتركز حول مدى إستقلالية هذه الغرفة في الفصل في النص ، وهذا من خلال تبيان مواطن تدخلات السلطة التنفيذية في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة ، وكذا التطرق لسلطة الغرفة المنتخبة في الفصل في النص محل

الخلاف ، ما مدى توسع هذه السلطة ؟ أو هل تؤثر تدخلات السلطة التنفيذية في هذه السلطة ؟ ، أم أنها في مرحلتين منفصلتين من سير آلية الكلمة الأخيرة .

الفصل الأول:

الذهاب والإياب آلية ينفرد بها المؤسس الدستوري
الفرنسي

الفصل الأول الذهاب و الإياب آلية ينفرد بها المؤسس الدستوري الفرنسي:

إنطلاقاً من تسمية الآلية فإن النص محل الخلاف يكون في حالة تنقل بين الغرفتين إلى غاية الوصول إلى المصادقة على نص بمضمون موحد¹، إذ تمنح هذه الآلية لكل غرفة الحق في مناقشة والتداول و التصويت على النص ، و ثم إحالته على الغرفة الأخرى للدراسة و المصادقة عليه بنفس المحتوى ، هذا التنقل الذي يفتح المجال أمام أعضاء كلا الغرفتين من أجل التعديل في محتوى النص ، وهذا وفق الشروط المحددة و المنظمة للعملية التشريعية .

و في إطار الإشكالية المعتمدة في الدراسة ككل فإن دراسة آلية الذهاب و الإياب ستكون من حيث إستقلالية السلطة التشريعية في تسوية الخلاف ، و هو ما لا يمكن توضيحه إلا من خلال إستعراض كافة الأحكام المنظمة لهذه الآلية على مختلف المستويات إبتداءً من النصوص الدستورية والنصوص القانونية المفصلة لأحكامها ، و كذا إجتهدات المجلس الدستوري .

وبدراسة الوضع في البلدين الجزائر وفرنسا يتضح أن هذه الآلية إنفرد بها المؤسس الدستوري الفرنسي دون الجزائري ، وعليه فإن الدراسة ستركز على مجموع النصوص القانونية الفرنسية ، مع التطرق لإمكانية تبني هذه الآلية في الدستور الجزائري مستقبلاً ، بعد فتح المجال أمام مجلس الأمة لإقتراح القوانين في حدود معينة ، في ظل تجاهل المؤسس الدستوري الجزائري لآلية الذهاب و الإياب من خلال التعديل الدستوري الأخير .

وفقاً لما سبق تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين يستعرض الأول منهما مظاهر إستقلالية السلطة التشريعية في آلية الذهاب و الإياب من خلال توضيح الشرط الأساسي لقيام هذه الآلية و هو الثنائية المتعادلة ، و كذا واقع آلية الذهاب و الإياب في البلدين ، و يتطرق المبحث الثاني لحدود هذه الإستقلالية من خلال تدخل السلطة التنفيذية عبر مختلف وسائل التدخل التي سيتم التفصيل فيها لاحقاً .

¹ هذا ما جاء ذكره في المادة 45 من الدستور الفرنسي

المبحث الأول مظاهر إستقلال السلطة التشريعية في تسوية الخلاف عبر آلية الذهاب والإياب:

لم يعد وجود المجالس النيابية في الدول الحديثة محلا للنقاش ، بل إن البحث ينصب حاليا حول كيفية العمل على تطوير مهام هذه المجالس¹ ، و هذا التطوير لا يتم إلا من خلال منح هذه المجالس الإستقلالية الضرورية لتمكينها من ممارسة هذه المهام ، هذه الأخيرة عرفت تطورا متسارعا في التاريخ الحديث ، و رغم تعددها تبقى المهمة الأساسية للبرلمان هي المصادقة على النصوص و إدخال تعديلات عليها² .

إن القول بأن السلطة التشريعية مستقلة أثناء تسوية الخلاف التشريعي عبر آلية الذهاب والإياب يدفع للبحث عن مظاهر إستقلال السلطة التشريعية في آلية الذهاب والإياب، و هو ما يقود إلى دراسة أساس هذه الآلية أولا ، حيث أن تنقل النص بين الغرفتين مع منح أعضاءهما حق التعديل و المناقشة على قدم المساواة يستلزم وجود تعادل و توازن بينهما ، و من ثم تنتقل الدراسة لبيان حقيقة هذه الآلية و هل فعلا يشكل تنقل النص بين الغرفتين و تعديله تجسيدا للاستقلالية عن السلطة التنفيذية ؟ ، أم أنه يوجد دائما تدخلا تنفيذيا ينقص من حرية الغرفتين في مناقشة و المصادقة على النص ؟.

و عليه فإن دراسة مظاهر الإستقلال تأتي على مرحلتين المرحلة الأولى يتم فيها التعرف عن الآلية ، من خلال توضيح مدى تبني المشرعين في الجزائر و فرنسا لهذه الآلية أو الطريقة في إصدار النصوص التشريعية ، و في حال عدم تبنيها ماهي أسباب عدم التبني ؟ ، و هل سيكون هناك وجود لهذه الآلية مستقبلا ، أم أن السلبات الناتجة عن تطبيقها ستجعل من المؤسس الدستوري يستبعدا من الإعتاد ؟ .

¹ سليمان كريم محمود و اخرون ، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق و معوقات تكوينها ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة السليمانية ، العراق ، د س ن ، ص 175.

² كمارا سلوم محمد ، إسهامات السلطة التشريعية في تسوية النزاعات و الأزمات الإجتماعية و السياسية و الإقتصادية في الدول الحديثة ، ورقة عمل لإجتماع اللقاء التشاوري الثاني لرابطة مجالس الشيوخ و الشورى و المجالس المماثلة في إفريقيا و العالم العربي ، موريتانيا ، من موقع رابطة مجالس الشيوخ و الشورى و المجالس المماثلة في إفريقيا و العالم العربي : <https://www.assecaa.org/Arabic/RetreatWorkPaper.htm> ، 13:30 ، 2017/10/23 .

و بعد التعرف على كافة الجوانب النظرية لهذه الآلية ، تنتقل الدراسة لبيان مدى تجسيد هذه الآلية لإستقلالية السلطة التشريعية من خلال التعرف على حقيقة إجراءات هذه الآلية ، و مدى تعبير هذه الإجراءات عن حرية أعضاء الغرفتين .

و في سياق المرحلة الأولى المتمثلة في التعرف على الآلية فإنه يجب المرور بالدراسة و التحليل على نظام الثنائية البرلمانية المتعادلة ، و الذي يعتبر شرطا أساسيا و ضروريا لإعتماد آلية الذهاب و الإياب ، و دراسة هذه الأخيرة يستلزم في البداية شرط اعتمادها ، من ثم العودة لتوضيح كيفية سير هذه الآلية، و كيف يمكنها أن تجسد الاستقلالية من خلال تفصيل و تحليل مجموع الإجراءات المتبعة لنقل النص بين الغرفتين ، إضافة إلى حرية التعديل الممنوحة لأعضاء السلطة التشريعية أثناء هذا التنقل .

و عليه فإنه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، يتناول الأول منهما آلية الذهاب و الإياب في النصوص القانونية للبلدين ، أما الثاني فيتناول كيفية تجسيد استقلالية السلطة التشريعية أثناء تسوية الخلاف عبر الذهاب و الإياب .

المطلب الأول آلية الذهاب و الإياب بين التبني و الرفض:

تتطلب دراسة آلية الذهاب و الإياب التطرق أولا لمدى تبني النصوص القانونية في البلدين محل الدراسة الجزائر و فرنسا لهذه الآلية ، و لا يقصد هنا النصوص الدستورية أو القانونية الحالية فقط و إنما مختلف النصوص التي عرفها النظام الدستوري بالبلدين ، ذلك أن النصوص الحالية هي نتيجة لتطورات و انتقادات واجهتها النصوص السابقة ، و أي توجه إعتده المؤسس الدستوري الحالي هو ناتج عن تلك التطورات و إستجابة لانتقادات وجهت له ، بغرض تحسين العمل التشريعي بصفة خاصة و العمل المؤسساتي داخل الدولة بصفة عامة .

و التعرض لهذه النصوص إنما الهدف منه هو خلق خلفية لفهم سير إجراءات التسوية عبر الذهاب و الإياب ، حيث تساهم هذه الخلفية في توضيح معالم الإجراءات ، و مدى تأثير كل غرفة في سيرها ، و أيضا ما مدى مساهمة السلطة التنفيذية في سير هذه الإجراءات ، و باعتبار النظام الدستوري الفرنسي هو السباق في تبني الذهاب و الإياب - بالنسبة لنظيره للجزائري على الأقل - ، فإنه ينبغي توضيح معالم الذهاب و الإياب غير المنتهي الذي تبناه المؤسس الدستوري الفرنسي قبل دستور 1958 ، و هذا من خلال توضيح أهم شرط لقيام الذهاب و الإياب و هي الثنائية المتعادلة ، و أيضا التطرق لمميزات و سلبيات هذه الآلية .

و باعتبار أن الدراسة مقارنة بين الوضع الدستوري الفرنسي و الجزائري ، فإنه يستلزم الانتقال من دراسة الذهاب و الإياب اللامنتهي في فرنسا قبل 1958 إلى دراسة موقف المشرع الجزائري من هذا النظام ، حيث أن المشرع الجزائري تبني موقفا رافضا أوضحه من خلال تجاهل النصوص الدستورية لآلية الذهاب والإياب ، سواء تلك الواردة في دستور 1996 والدستور الحالي لسنة 2016 ، هذا الأخير الذي فتح باب التشريع أمام مجلس الأمة ، و هنا يثور التساؤل : هل يؤثر فتح هذا المجال في موقف المشرع الجزائري مستقبلا ؟ أم أنه سيتمسك بموقفه الحالي والداعم لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية أساسية لتسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

و لهذا قسم هذا المطلب إلى فرعين الأول بعنوان : الذهاب و الإياب اللامنتهي في فرنسا قبل

1958 ، أما الفرع الثاني فجاء تحت عنوان : موقف المشرع الجزائري من آلية الذهاب و الإياب .

الفرع الأول الذهاب و الإياب اللامنتهي في فرنسا قبل 1958 :

عرف نظام الثنائية في فرنسا العديد من التغييرات ، إذ أن المؤسس الدستوري تنقل بين موقف رافض لهذه الثنائية باعتماد نظام الغرفة الواحدة¹ وبين موقف مؤيدا لها ، و هو ما أثر في آلية الذهاب والإياب كنتيجة منطقية لنظام الثنائية ، إلى غاية الوصول إلى اعتماد دستور 1958 .

جاء دستور 1958 بتعديل مهم و مؤثر في عملية تسوية الخلاف التشريعي بصفة عامة و في سير إجراءات آلية الذهاب و الإياب بصفة خاصة ، حيث كانت هذه الأخيرة هي الآلية الوحيدة لتسوية الخلاف قبل صدور دستور 1958 ، و لكنه جاء باللجنة المتساوية الأعضاء كبديل عن الذهاب والإياب في تسوية الخلاف بعد تدخل الوزير الأول كما تم التطرق له في الباب الأول عبر دعوة اللجنة للاجتماع.

و لدراسة هذا النظام سيتم التعرض أولا لمفهوم الثنائية المتعادلة ، باعتبار أنها شرط أول و أساسي لاعتماد الذهاب و الإياب ، و من ثم توضيح مدى تبني المشرعين الجزائري و الفرنسي لهذه الثنائية مقارنة بالتجربة الإيطالية الرائدة ، و فيما بعد سيتم دراسة مميزات و سلبيات هذه الآلية .

أولاً- الثنائية البرلمانية المتعادلة كشرط أساسي لاعتماد الذهاب و الإياب بين الغرفتين :

يعود نظام ثنائية المجلسية إلى الدول الفيدرالية و التي تعرف على أنها " إتحاد يضم دول متعددة في شكل دولة واحدة تتولى تصريف بعض الشؤون الداخلية لكل دولة و كل أو بعض الشؤون الخارجية الخاصة بالدول جميعا " ² ، فهي تقوم على مبدأين مبدأ الاستقلال الذاتي ومبدأ المشاركة³ ، حيث يمثل المجلس الثاني هذا المبدأ الأخير ، و عرف المجلس الثاني عدة تسميات " مجلس الشيوخ " " المجلس الفيدرالي " مجلس الاعيان"⁴ و " مجلس الأمة " في الجزائر .

¹ علاوة العايب ، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية ، المجلة الجزائرية ، العدد 04 ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01 ، الجزائر ، 2013 ، ص 91.

² سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط 02 ، العاتك لصناعة الكتب ، مصر ، 2007 ، ص 252.

³ كمال الغالي ، مبادئ في القانون الدستوري و النظم السياسية ، منشورات جامعة دمشق ، سوريا ، 1997 ، ص 85.

⁴ منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ط 02 ، العاتك لصناعة الكتب ، مصر ، 2007 ، ص 285.

لماذا الثنائية المتوازنة؟؟ تخضع العلاقة بين الغرفتين لمبدأ التعاون و التكامل في الإطار العام لوجود السلطة التشريعية ، و إن وجد إختلاف بينهما فإن هذا لا يعني أبداً عدم التعادل بين الغرفتين ، ذلك أن هذا الأخير يؤدي إلى التساؤل حول مدى جدوى وجود غرفة ثانية بعد استحواذ نظيرتها الأولى على جل إختصاصات السلطة التشريعية.

و لأن الثنائية المتعادلة تستدعي وجود توازن بين غرفتي البرلمان الواحد ، فإنه لا يمكن لهذا التوازن بين الغرفتين أن يكون مجسداً ما لم يتوفر توازن شكلي أي توازن في التركيبة ، حيث تجمع تشكيلة كل غرفة مختلف التوجهات السياسية في الدولة ، و هذا من خلال إعتقاد أسلوب انتخابي معين ، و توازن موضوعي من خلال منح الغرفتين إختصاصات متساوية ليس فقط من حيث الكم ، و إنما أيضاً من حيث الأثر القانوني لتلك الإختصاصات .

و قد خصص هذا الجزء من الدراسة لبيان مدى تحقق الثنائية المتوازنة في البلدين الجزائري و فرنسا ، باعتبار أن هذا التوازن شرط أساسي لمنح الغرفتين حق دراسة و مناقشة النص القانوني على قدم المساواة عبر تنقل هذا النص بين الغرفتين ، و هذا من خلال نقطتين تناقش الأولى منهما الثنائية المتعادلة في القانون المقارن النموذج الإيطالي ، و هذا لبيان أهم مميزات و أسس الثنائية المتعادلة بشكل عام ، و النقطة الثانية هي واقع الثنائية في البلدين الجزائر و فرنسا ، لتوضيح مدى تبنى المؤسس الدستوري في البلدين لهذا النظام .

01/ الثنائية المتعادلة في القانون المقارن - النموذج الإيطالي - :

إذا كانت الثنائية المتعادلة هي الشرط الأساسي لقيام الذهاب و الإياب ، بإعتبار أن هذا الأخير يمنح الغرفتين حق تعديل القوانين مهما كانت طبيعتها على قدم المساواة ، فإنه يستلزم التطرق للثنائية المتعادلة في القانون المقارن للتعرف أكثر على معالم هذا النظام و تطبيقه ، و هذا من خلال دراسة النموذج الإيطالي و معاينة مدى إمكانية تطبيقه في البلدين محل الدراسة .

حيث يعتبر النموذج الإيطالي من أهم الأنظمة الدستورية التي تبنت نظام الثنائية المتعادلة إذ يمنح الدستور الإيطالي مكانة متعادلة لمجلس النواب الإيطالي و مجلس الشيوخ الإيطالي ، و لا يمكن فهم هذا النظام دون المرور بتوضيح مكانة السلطة التشريعية في النظام الدستوري ككل .

و عليه يتم التعرض أولا لدراسة طبيعة و مكانة السلطة التشريعية في النظام الدستوري الإيطالي و كيفية تشكيلها ، و من ثم الإنتقال لدراسة إجراءات سير العملية التشريعية في البرلمان الإيطالي .

أ -السلطة التشريعية في ايطاليا :

لدراسة كيفية سير الإجراءات على مستوى غرفتين البرلمان سيتم التعرّيج أولا على طبيعة و مكانة السلطة التشريعية في النظام الدستوري الإيطالي ، و هذا لفهم أسباب إعتقاد الذهاب و الإياب كآلية وحيدة لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان الإيطالي ، و أيضا كطريقة لسير الإجراءات لصدور أي تشريع.

تعتمد الجمهورية الإيطالية على دستور 1946 المعدل مؤخرا سنة 2012 ، و ينص هذا الدستور صراحة على أن نظام الحكم في ايطاليا جمهوري حسب المادة الأولى منه حيث أن رئيس الدولة منتخب ، و تطبيقا لأساسيات النظام البرلماني المعتمد في إيطاليا فإن الرئيس منتخب من قبل أعضاء البرلمان¹ و ليس من طرف الشعب مباشرة ، مما يعطي السلطة التشريعية مكانة هامة ضمن النظام الدستوري الإيطالي حيث تساهم في تحديد الشخصية الأولى في البلاد .

إلى جانب سلطة إختيار رئيس الجمهورية من بين أعضاءه فإن للبرلمان الإيطالي إختصاصات بالغة الأهمية و التأثير في النظام الدستوري ، و لعل أهم هذه الإختصاصات سلطة إعلان حالة الحرب وذلك حسب المادة 78 من الدستور، و هذا على خلاف الدساتير المقارنة التي تعطي البرلمان حق الإستشارة فقط في إعلان حالة الحرب² .

هذا بالنسبة للجانب الوظيفي أما عن الجانب العضوي للسلطة التشريعية في إيطاليا ، فإن البرلمان الإيطالي يتكون من غرفتين³ ، هما مجلس النواب الذي يبلغ عدد أعضائه 630 نائبا من بينهم 12 ممثلين عن الجالية الإيطالية في الخارج ، و مجلس الشيوخ الذي يتكون من 315 عضو ، و يتم إختيار أعضاء الغرفتين عبر آلية الإنتخاب بإختلاف بسيط .

¹ Alessandro Figus , Le Système Politique Italien , page 2

² حسب المواد 16 من الدستور الفرنسي و 109 من الدستور الجزائري .

³ المادة 55 من الدستور الإيطالي " يتكون البرلمان من مجلس النوا و مجلس الشيوخ للجمهورية"

حيث إن إختيار أعضاء مجلس النواب يعتمد على الإقتراع السري العام و المباشر من طرف المواطنين البالغين سن 18 سنة ، على أن يفوق عمر المترشحين سن 25 سنة ، بينما يختار أعضاء مجلس الشيوخ على مستوى المجالس الجهوية ، عبر الإنتخاب المباشر من قبل المواطنين البالغين من العمر 25 سنة ، على أن يفوق عمر المترشح 40 سنة ، إضافة إلى الرؤساء السابقين للجمهورية الذين يمنح لهم صفة سيناتور لمدى الحياة .

أهم ميزة للبرلمان الايطالي هو التوازن بين غرفتيه ، إذ تملك الغرفتين نفس السلطات و الوظائف ، حيث يتمتع كل من أعضاء مجلس النواب و أعضاء مجلس الشيوخ بحق المبادرة بالقوانين دون تمييز أو تحديد¹ ، كما أن مدة العهدة في الغرفتين نفسها و تتمثل في خمس سنوات .

إن هذا التعادل و التوازن بين الغرفتين في إيطاليا جعل منها المثال الأول في اعتماد الثنائية المتعادلة من بين الأنظمة القانونية الأخرى ، و عليه فقد إعتد المؤسس الدستوري الذهاب و الإياب كطريقة لدراسة القوانين بمختلف أنواعها على مستوى غرفتي البرلمان .

غير أن منح الدستور الايطالي للنواب حق إيقاف الذهاب و الإياب بموجب إعلان حالة الإستعجال ، هي ميزة ترفع من جودة العمل التشريعي و تلغي نفوذ السلطة التنفيذية ، و تدخلها في العملية التشريعية و عملية التسوية بشكل خاص ، و حتى و إن إختلف النظام بين نظام برلماني في إيطاليا ونظام شبه رئاسي في الجزائر و فرنسا ، إلا أن هذا الإختلاف لا يمكن أن يمنع المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري - في حال تبنيه الذهاب و الإياب - أن يمنعهما من منح حق إعلان حالة الإستعجال لأعضاء البرلمان جنبا إلى جنب مع الوزير الأول .

ب - سير العملية التشريعية في البرلمان الإيطالي :

بما أن أعضاء الغرفتين يملكان نفس الحق بالمبادرة بالقوانين ، إضافة إلى حق المواطنين في إقتراح القانون بشروط محددة ، فإن العملية التشريعية في البرلمان الإيطالي تمر بمجموعة من الإجراءات. إن أول وأهم إجراء في العملية التشريعية هو المبادرة التشريعية حيث يشترك كلا أعضاء الغرفتين مع الوزير الأول في الحق في المبادرة دون قيد أو شرط ، كما يمكن للمواطنين أيضا إيداع نص للمناقشة و المصادقة على مستوى غرفتي البرلمان بشرط أن يحصل على موافقة 50000 ناخب .

¹ المادة 70 من الدستور الإيطالي " تمارس الوظيفة التشريعية من قبل الغرفتين معا ."

عند إيداع النص من قبل الحكومة أو تقديمه من قبل أعضاء الغرفتين فإن رئيس الغرفة المعنية يحيله على اللجان البرلمانية المختصة حسب المادة 72 من الدستور الإيطالي ، يمكن لأعضاء الغرفتين إما التصويت على النص كاملا أو التصويت عليه مادة بمادة حسب المادة سابقة الذكر .

و بما أن العملية التشريعية يمكن أن تنطلق من مجلس النواب أو مجلس الشيوخ و يمكن تعديل النص في كلا الغرفتين ، فإن الآلية المعتمدة لسير إجراءات تشريعية هي الذهاب و الإياب ، إذ يبقى النص في حالة ذهاب و إياب إلى غاية التوصل لنص موحد ، فيما عدا إعلان حالة الاستعجال هذه الحالة التي لم يقتصرها الدستور الإيطالي على الحكومة و إنما تركها مفتوحة .

و عليه فإنه للأعضاء أصحاب إقتراح القانون إعلان حالة الإستعجال و تحديد عدد القراءات في الغرفتين للتوصل إلى نص موحد .

02/ واقع الثنائية في الجزائر و فرنسا:

بعد أن إستعراض معالم الثنائية المتعادلة و المجسدة في النظام الإيطالي ، فإن الدراسة تتطرق لواقع الثنائية في الجزائر و فرنسا باعتبارهما البلدين محل الدراسة ، و هذا لبيان مدى تبني النظامين للثنائية المتعادلة ، و بالتالي مدى تبنيهما للذهاب و الإياب باعتبار هذا الأخير لا يقوم دون وجود ثنائية متعادلة.

من خلال دراسة مجموعة القواعد القانونية المنظمة للسلطة التشريعية في البلدين يتضح أن كلا من المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري قد تبني وجهة نظر تختلف عن الآخر ، حيث يمكن القول أن الثنائية البرلمانية في فرنسا متعادلة نسبيا ، بينما في الجزائر ثنائية غير متعادلة مطلقا .

أ/- ثنائية متعادلة نسبيا في فرنسا :

أهم ميزة للثنائية في فرنسا تتلخص في ثلاث كلمات الإختلاف التعاون و التكامل¹ ، حيث تقترب الثنائية في فرنسا من التعادل بين غرفتي البرلمان ، ذلك أن هاتين الغرفتين تتمتعان باختصاص تشريعي متساو ، إذ يمنح الدستور الفرنسي لأعضاء الغرفتين الحق في المبادرة بإقتراح مشاريع قوانين إلى

¹ كلمة السيد أندريه دوليه رئيس لجنة العلاقات الخارجية الدفاع و الامن بمجلس الشيوخ الفرنسي ، الإجتماع التأسيسي لرابطة مجالس الشيوخ و الشورى و المجالس المماثلة في عموم افريقيا و العالم العربي ، اليمن 2004 من موقع رابطة مجالس الشيوخ و الشورى و المجالس المماثلة في افريقيا و العالم و العربي: 30: 20/23/10/2017. www.asseca.org

جانب رئيس الوزراء دون قيد أو شرط¹ ، كما أنه يمنح للحكومة الحق في إختيار الغرفة التي يتم تقديم النص أمامها للمناقشة و التصويت ، عدا حالتين تمنح بموجبها الأولوية لغرفة دون الأخرى لمناقشة النص أولا على مستواها ، الحالة الأولى هي إلزامية إيداع مشروع نص القانون المتعلق بالميزانية و قانون تمويل الضمان الاجتماعي² ، والحالة الثانية هي دراسة و مناقشة مجلس الشيوخ للقوانين المتعلقة به أمامه أولا ، و من ثم إحالته على الجمعية الوطنية حسب نفس المادة من الدستور .

هذا فيما يتعلق بالإختصاص التشريعي أما فيما يخص الإختصاص الرقابي على أعمال الحكومة ، فإن الجمعية الوطنية الفرنسية تسيطر على كافة آليات الرقابة خاصة منها تلك التي تثير مسؤولية الحكومة و المتمثلة في تصويت على حجب الثقة³ ، سواء المتعلق بالحكومة ككل من خلال حجب الثقة على برنامجها المقترح على مستوى الغرفة ، و إما حجب الثقة على مشروع قانون مقدم من قبل الحكومة .

هذا التوازن في الجانب الوظيفي ، أما بخصوص الجانب العضوي فإن المشرع الفرنسي قد إعتد أسلوب الإنتخاب لإختيار أعضاء كلا الغرفتين ، بإختلاف بسيط أن الإقتراع لأعضاء الجمعية الوطنية يكون مباشر ، أما بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ فإن الإختيار يكون من بين الأعضاء الممثلين للجماعات الإقليمية ، و هو نفس الأسلوب المنتهج في النظام الدستوري الجزائري ، هذا الأخير الذي أضاف خاصية التعيين في الثلث الرئاسي .

و من خلال هذا فإن الثنائية في فرنسا حتى و إن افتقدت للتوازن الكلي بين غرفتي البرلمان بامتلاك إحدى الغرفتين بعض من الإختصاصات المؤثرة في النظام الدستوري ككل ، إلا أنها تبقى ثنائية تقترب من التعادل ، و هذا للتساوي بين الغرفتين في الجانب التشريعي الذي يشكل الإختصاص الأصيل للبرلمان ، حيث يمنح الدستور لأعضاء كلا الغرفتين الحق في المبادرة بالقوانين وحق تعديل النصوص الواردة لهم من الغرفة الأخرى ، و بالتالي فإن المؤسس الدستوري الفرنسي قد مدد هذا التوازن بين الغرفتين لعملية تسوية الخلاف عبر آلية الذهاب والإياب .

¹ المادة 39 من الدستور الفرنسي .

² الفقرة الثانية من المادة 39 من الدستور الفرنسي .

³ المادة 49 من الدستور الفرنسي " يتحمل الوزير الأول مسؤولية الحكومة أمام الجمعية الوطنية عن برنامجها أو عند الإقتضاء عن بيان السياسة العام بعد مداولة مجلس الوزراء "

و هذا مما أدى بالمؤسس الدستوري الفرنسي إلى إعتقاد آلية الذهاب و الإياب بين الغرفتين كآلية لتسوية الخلاف التشريعي ، ليس هذا فقط و إنما جعلها الآلية الأولى من حيث ترتيب اللجوء إليها ، أي أن الدستور يلزم الغرفتين بالمرور على الذهاب و الإياب أولا و من ثم الإنتقال للآليات الأخرى في حالة فشل هذه الآلية في تسوية الخلاف ، وهذا بتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء سواء من طرف الوزير الأول بإعلان حالة الإستعجال ، أو من طرف رئيسي الغرفتين حسب الشروط التي تم توضيحها سابقا .

و عليه فإن الثنائية في فرنسا لا تكون متعادلة سوى مؤقتا عند إعتقاد الذهاب و الإياب¹ ، وهذا عبر مختلف إجراءات هذه الآلية و التي ستوضح لاحقا .

ب/ ثنائية غير متعادلة في الجزائر :

إذا كانت الثنائية البرلمانية في فرنسا ثنائية متعادلة مؤقتة ، فإن الأمر يختلف بالنسبة للمشرع الجزائري ، إذ أن التجربة البرلمانية الثنائية في الجزائر تميزت بطابع مختلف يجعل منها ثنائية غير متعادلة مطلقا .

إعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 مجلس الأمة كتعبير منه على إعتماده نظام الثنائية المجلسية² جنبا إلى جنب مع المجلس الشعبي الوطني ليشكلا سلطة تشريعية واحدة ، غير أن هذه الثنائية جاءت غير متعادلة ، حيث يمنح المشرع الجزائري مجموعة من الإمتيازات لصالح المجلس الشعبي الوطني مقارنة بمجلس الأمة ، سواء من حيث توسيع الإختصاص التشريعي للمجلس الشعبي الوطني في مقابل محدوديته لمجلس الأمة ، أو من حيث الإختصاص الرقابي الشبه منعدم لهذا الأخير .

حيث يمتلك أعضاء المجلس الشعبي الوطني لآليات رقابة مؤثرة في عمل الحكومة ، في حين تبقى رقابة أعضاء مجلس الأمة غير ذات اثر .

وعليه فإن الثنائية في الجزائر لها خاصيتين ، فهي ثنائية غير متعادلة من حيث الإختصاص التشريعي ، و ثنائية غير متعادلة من حيث الإختصاص الرقابي وهو ماسن فصل فيه فيمايلي .

¹ ذبيح حاتم ، المرجع السابق ، ص 88 .

² عوابدي عمار ، دور مجلس الامة في ترسيخ دولة القانون (مداخلة مقدمة ضمن الندوة المنظمة بمجلس الامة بعنوان " المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الامة ") ، دراسات و وثائق صادرة عن مجلس الأمة ، الجزائر ، 1998 ، ص 30 .

1. ثنائية غير متعادلة من حيث الإختصاص التشريعي:

يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة معا هيئة واحدة تمثل السلطة التشريعية في الجزائر ، تتمثل مهمتها الأصلية في سن التشريعات المنظمة لمختلف جوانب الحياة في الدولة ، إضافة إلى إختصاص الرقابة على مدى تنفيذ الحكومة هذه التشريعات ، من خلال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة في إطار التعاون و التكامل بين السلطتين .

إن المؤسس الدستوري الجزائري سواء في التعديل الدستوري لسنة 1996 أو في دستور 2016 و أثناء حديثه عن تشكيلة البرلمان و تكوينه من غرفتين بموجب المادتين 98 و 112 على التوالي ، قد أوضح أن للبرلمان سيادة في أعماله ، و هذا ما رأى فيه العديد من الباحثين أنه تعادل بين الغرفتين في مهامها¹ ، و حتى أثناء ذكر المجالات التي يشرع فيها البرلمان لم يفرق بين الغرفتين على أساس ان مجلس الأمة يساهم في عملية التشريع عبر المصادقة على القوانين الواردة له .

غير أنه و بدراسة قواعد سير العملية التشريعية في الغرفتين يتضح وجود إختلال في التوازن بين الغرفتين من حيث ممارسة الإختصاص التشريعي ، حيث تمنح هذه القواعد الغرفة المنتخبة المتمثلة في المجلس الشعبي الوطني الأفضلية في مناقشة القوانين و تقديم إقتراحات القوانين ، بينما تمنح الغرفة الثانية أي مجلس الأمة حق مناقشة النصوص الواردة لها من الغرفة الأولى و حتى إن تم منحها مجال لإقتراح نصوص قانونية فتكون في مجال محدد فقط .

نص دستور الجزائر المعدل في مادته 136 على أن المبادرة التشريعية في يد كل من النواب و الوزير الأول و أعضاء الغرفة الثانية ، و بهذا فقد فتح المجال أمام الجهات الثلاث للمشاركة في العملية التشريعية في أول مراحلها ، إلا أن نص المادة 137 منه قد حد من حق الغرفة الثانية في إقتراح قوانين .

حيث حددت المادة 137 المجالات التي يمكن لمجلس الأمة إقتراح قوانين و دراسة المشاريع الحكومية فيها ، وتتمثل هذه المجالات في قوانين التنظيم المحلي و تهيئة الاقليم و تقسيم الاقليم ، و هي مجالات لا يتم التشريع فيها بصفة متكررة² فهي تسريعات تمتاز بالثبات ، مما يجعل مساهمة مجلس الأمة في العملية التشريعية ضئيلة ومحدودة جدا .

¹ Ben badiss fouzia, **Les Prérrogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien** , p4

² كايس الشريف ، الإختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري ، د د ن ، د س ن ، ص 06 .

يعود تركيز العملية التشريعية في الجزائر في يد الغرفة المنتخبة لكون هذه الأخيرة الأسبق تاريخيا ، حيث عرف الدستور الجزائري مؤسسة المجلس الشعبي الوطني كإحدى المؤسسات الدستورية منذ الإستقلال بإختلاف التسميات التي أطلقت عليه ، و حجم السلطات الممنوحة له عبر الدساتير ، إضافة إلى أنها تعتمد في إختيار أعضائها على الإنتخاب العام و المباشر من طرف الشعب .

2. ثنائية غير متعادلة من حيث الإختصاص الرقابي :

إضافة إلى تميز الغرفة المنتخبة الممثلة في المجلس الشعبي الوطني في المجال التشريعي بإستحواذها على معظم مجالات التشريع ، تتميز أيضا بتحكمها في جل آليات الرقابة على الحكومة ، خاصة منها تلك التي تؤدي الى تحريك مسؤولية الحكومة .

حيث ذكرت المادة 113 من الدستور الجزائري التمييز بين الغرفتين من حيث آليات الرقابة بشكل واضح ، فقد جاء نصها كالتالي " يراقب البرلمان عمل الحكومة وفقا للشروط المحددة في المواد 94 و 98 و 151 و 152 من الدستور .

يمارس المجلس الشعبي الوطني الرقابة المنصوص عليها في المواد من 153 إلى 155 من الدستور " .

و بتحليل محتوى فقرتي المادتين يتضح أن هناك آليات مشتركة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، و آليات أخرى يمتلكها المجلس الشعبي الوطني منفردا ، فبالنسبة لآليات المواد 94 و 98 و المتعلقة بمخطط الحكومة و بيان السياسة العامة على الترتيب ، نجد أن أثر رقابة مجلس الأمة عليهما يكاد ينعدم إذ يرتبط عرض بيان السياسة العامة برغبة الحكومة ، و لا ينجر عن عرضه أي آثار بينما في مخطط الحكومة فأقصى ما يقدمه مجلس الأمة هو إصدار لائحة .

أما الآليات الواردة في المواد 151 و 152 المتعلقة بالإستجواب و السؤال فقد أعطى المشرع للحكومة أجلا واسعا للإجابة عن الأسئلة الشفوية و الكتابية التي يقدمها أعضاء غرفتي البرلمان ، و مهما كانت إجابة عضو الحكومة عن السؤال فإن الأمر لا يعد سوى إجراء روتيني يمكن للحكومة تجاوزه ، و لا ينجر عنه أي أثر .

و عليه فإن الثنائية في الجزائر غير متعادلة نهائيا ، مما أدى بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى إستبعاد آلية الذهاب والإياب حتى بعد فتحه مجال التشريع أمام مجلس الأمة ، أما عن المؤسس الدستوري الفرنسي فإعتماده للذهاب و الإياب و الثنائية المتعادلة - حتى و إن كانت مؤقتة - ، يرجع إلى عراقلة التجربة البرلمانية الفرنسية منذ الثورة الفرنسية 1789 ، حيث عرفت المؤسسة التشريعية منذ ذلك التاريخ العديد من التطورات و التغيرات بين الثنائية و الاحادية .

ثانيا - مميزات و سلبيات الية الذهاب و الإياب غير منتهى:

بإعتبار الذهاب و الإياب كأبي عملية أو آلية معتمدة تسير عبر مجموعة من الإجراءات فإن له مجموعة من المميزات التي أدت إلى تبنيه ، في مقابل هذه المميزات توجد أيضا مجموعة من السلبيات نتجت عن تطبيقه¹ ، حاول الفقه الدستوري و من بعده القانون الدستوري معالجتها من خلال إقتراح بدائل عنها .

و توضيح إيجابيات و سلبيات هذه الآلية إنما جاء بغرض فهم أكثر لسيرها ، حيث تشكل إيجابيات هذه الآلية مبررات للأنظمة الدستورية من أجل تبني الآلية ، بينما دراسة السلبيات تضع الآلية أمام تقييم حقيقي ، فلا يكفي أن تظهر المميزات دون وجوه القصور .

01 - إيجابيات عملية ذهاب و إياب النص بين غرفتي البرلمان :

تتمثل إيجابيات عملية الذهاب و الإياب في ثلاث نقاط ، تعتبر كل واحدة منها مبررا قويا لتبني الذهاب و الإياب خاصة في الأنظمة التي تسعى لتطوير الإنتاج التشريعي بها و تحسين مكانة السلطة التشريعية ، و تتمثل هذه الإيجابيات أساسا في:

أ/ تحسين نوعية و جودة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية :

إن هدف أي نظام دستوري هو تمكين كل السلطات في الدولة من أداء مهامها على أحسن وجه ، و لأن السلطة التشريعية في الدولة ترتبط بعاملين مؤثرين في النظام الدستوري و في وجود الدولة و إستمرارها ، من خلال طريقة تكوينها المعتمدة على الشرعية الشعبية عبر الانتخاب ، و كذا نتيجة

¹ سالمى عبد السلام ، المرجع السابق ، ص 150.

عملها و هو التشريع المنظم لمختلف جوانب الحياة في الدولة¹ ، و لأن التشريع بالغ الأثر في إستمرار الحياة داخل الدولة ، تسعى كل الدساتير إلى تنظيم العملية التشريعية وفقا و ما يتناسب مع ظروفها الداخلية ، و بما يسمح بإنتاج تشريعي فعال و مؤثر ، فالتشريع هو كل ما يوجد في الجماعة من قواعد تحكم سلوك الأفراد حكما ملزما بهدف تنظيم هذه الجماعة² .

و بإعتماد الدستور على الذهاب و الإياب فإن النص محل الدراسة يكون في تنقل بين اعضاء الغرفتين و يجمع بين تعديلاتهما ، أي تلك التعديلات المنبثقة عن الإرادة الشعبية الممثلة في الغرفة الأولى و الكفاءة المجسدة في الغرفة الثانية ، و عليه سيكون التشريع أفضل من ذلك الصادر عن غرفة واحدة ، أو التشريع الذي يتم دراسته مرة في كل غرفة .

إضافة الى جمع النص بين إقتراحات أعضاء الغرفتين فإن الذهاب و الإياب يضمن التقريب بين أغليبيتي الغرفتين ، خاصة في حالة إختلاف الأغليبتين ، أما في حالة توافقهما فإن الأمر لا يطرح إشكالا ، حيث تصادق الغرفة الثانية على ما وردها من نصوص من الغرفة الأولى و تمر إجراءات التشريع بسلاسة .

ب/ سلاسة و مرونة إجراءات الذهاب و الإياب :

و هذا من خلال تبادل الغرفتين للنص مرفقا بتعديلات أعضاء الغرفة عليه ، و هذا لا يحتاج سوى مراسلات بين الغرفتين ، على عكس أي آلية أخرى يمكن أن تستغرق وقتا أكبر كاللجنة المشتركة التي تستغرق وقتا في تشكيلها ، و كذا في إنجازها لأعمالها خاصة إذا ما تناولت في مداولات مسائل تقنية و اضطرت إلى إجراء الاستشارة ، و الوصول إلى نسبة حضور معينة من أجل المصادقة على الإقتراح ، و من ثم العودة مجددا للغرفتين من أجل المصادقة ، كلها أمور إجرائية تعقد العملية التشريعية و تجعل من النص القانوني يراوح مكانه ، خاصة في حالة عدم تفعيل اللجنة فإن الخلاف يبقى قائم ، و هذا يطرح إشكال مصير النص القانوني .

¹ بلحاج نسيم ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2007/2006 ، ص 11 .

² حسن كيرة ، المدخل الى القانون ، ط 06 ، منشأة المعارف ، مصر ، 1993 ، ص 11 .

ج/ تقوية الديمقراطية النيابية :

ذلك أن آلية الذهاب و الإياب تمنح أعضاء كلتا الغرفتين حق مناقشة و تعديل النص دون تمييز ، و بالتالي تفتح المجال أمام جميع أعضاء البرلمان للمشاركة و المساهمة في إصدار النص التشريعي ، و هو ما يزيد و يقوي من الديمقراطية داخل الهيئة التشريعية ، و يضمن عدم إستبداد المجلس التشريعي الواحد بسلطاته¹ ، وهو ما ينعكس بدوره على مركز و مكانة السلطة التشريعية في النظام الدستوري .

02/ سلبيات آلية الذهاب و الإياب :

إن المطع على إيجابيات عملية الذهاب و الإياب بين غرفتي البرلمان يرى أن العملية مثالية للوصول إلى تشريع فعال ، و أن الذهاب و الإياب يمثل فعلا التوافق داخل الغرفتين بجمعه لمصادقة أعضاء الغرفة المنتخبة و أعضاء الغرفة العليا ، إلا أنه و نظرا لتطبيقات الذهاب و الإياب المتعددة و المنتشرة عبر العالم ، عرف نظام الذهاب و الإياب سلبيات شكلت عائقا أمام بعض الأنظمة الدستورية لتبنيه و تمثلت في :

أ/تعطيل العملية التشريعية :

لا يخفى عن الجميع أن الوقت عامل مهم و حساس في إصدار التشريعات ، خاصة في ظل التطورات المتعاقبة و المتسارعة التي تعرفها الدول ، و هذا ما إنعكس على جل إختصاصات السلطات في الدولة ، و لا يمكن للتشريع أن يكون فعال و مناسبا إذا ما صدر في غير فترته القانونية المناسبة . و عليه فإن بقاء النص في تنقل بين الغرفتين يؤدي إلى تعطيل العملية التشريعية و طولها ، مما يفقد التشريع أهميته و آثاره القانونية ، و يعود هذا التعطل إلى عاملين أولهما إجراءات سير العملية التشريعية من مراسلات و إيداع و تسجيل في جدول الأعمال ، و عامل آخر سياسي يرتبط بإختلاف أغلبيتي الغرفتين ، ففي حالة الإختلاف بين الأغليبتين تتمسك كل غرفة بتعديلاتها للنص و ترفض كل ما يأتي من الغرفة الأخرى من تعديلات .

¹ عبد الكريم علوان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، مطبعة الارز ، الاردن ، 2001 ، ص 169 .

وقد أدى إختلاف الاغليبتين بين مجلس الشيوخ و مجلس النواب في فرنسا لسنة 1875 إلى رفض مجلس الشيوخ العديد من النصوص القانونية ، و التي لم تخرج للواقع العملي ، مما أدى إلى إلغاء نظام المجلسين كرد فعل على تعسف مجلس الشيوخ¹

ب/ الدخول في متاهات قانونية جراء إعتقاد الذهاب و الإياب :

إن فتح مجال التعديل أمام أعضاء كلا الغرفتين يؤدي حتما إلى إرتفاع عدد التعديلات المطروحة حول أحكام النص القانوني الواحد ، و هذا ما سيؤدي الى ظاهرة التضخم التشريعي كما أنه يعرقل سير العملية التشريعية ، إذ أنه على كل غرفة دراسة النص المعروض عليها ، و من ثم دراسة النص المحال إليها في كل مرة ، و إضافة الجديد في كل مرة يناقش فيها النص .
كل هذه السلبيات و الإيجابيات خلقت إختلاف بين الأنظمة الدستورية بين من تبنى النظام و إقترح تعديلات عليه لتفادي سلبياته ، و بين من تبناه بمجال مفتوح ما منح أعضاء السلطة التشريعية حق الفصل في موضوع الإستمرار في الذهاب و الإياب من عدمه .

الفرع الثاني موقف المشرع الجزائري من آلية الذهاب و الإياب :

فيما إعتد المؤسس الدستوري الفرنسي بموجب دستور 1958 موقفا واضحا تمثل في تبنى الذهاب و الإياب المحدود بتدخل السلطة التنفيذية ، و كان حلا مناسباً للحد من التعطيلات التي عرفتها العملية التشريعية قبل دستور 1958 ، تاخر الدستور الجزائري في اعتماد الثنائية ككل الى غاية دستور 1996 .

و بموجب هذا الدستور إعترف المؤسس الدستوري الجزائري بوجود غرفتين تشكلان معا السلطة التشريعية هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و إعترف بموجب المادة 120 من نفس الدستور بحق مجلس الأمة في الإختلاف مع المجلس الشعبي الوطني ، غير أنه حصر آلية تسوية الخلاف في اللجنة المتساوية الأعضاء فقط لا غير .

¹ للاطلاع اكثر حول تطور البيكاميرالية في فرنسا :

Jean-Marc Sauvé , **L'état présent du bicamérisme en Europe** , Colloque organisé par la Société de législation comparée et l'Université Panthéon-Assas , Conseil d'Etat, Vendredi 16 octobre 2015.

و رغم أن دستور 2016 جاء بالعديد من التعديلات التي مست السلطة التشريعية¹ في مجال عملها ، إلا أن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لم يتغير بخصوص تبني الذهاب و الإياب حيث تمسك برفضه لهذه الآلية .

وعليه فإن دراسة موقف المشرع الجزائري من آلية الذهاب والإياب يستوجب التطرق لموقف المشرع في دستور 1996 الذي تبني و لأول مرة الثنائية البرلمانية ، و أيضا دراسة الموقف الذي جاء به دستور 2016 .

أولا - رفض المؤسس الدستوري للآلية في دستور 1996:

تبني دستور 1996 الثنائية البرلمانية لأول مرة في تاريخ النظام الدستوري الجزائري حين إعتترف بمجلس الأمة كغرفة ثانية للبرلمان ، تمارس مهامها جنبا إلى جنب مع المجلس الشعبي الوطني ، و هذا بموجب المادة 98 من الدستور² حيث أوضحت المادة أن للبرلمان السيادة في إعداد و التصويت على القوانين .

إلا أن المؤسس الدستوري آنذاك كان متحفظا في منح مجلس الأمة كامل الصلاحيات باعتبارها التجربة الأولى للجزائر في ميدان الثنائية و نظرا أيضا للأسباب التي إعتدها المشرع الجزائري في تبرير أحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية ، و عليه فقد منح مجلس الأمة صلاحيات رقابية و تشريعية محدودة . و بما أن الدستور إعتترف بوجود غرفة ثانية للبرلمان كان عليه كنتيجة حتمية الإعتراف بوجود الخلاف التشريعي كمظهر أساسي في علاقة المجلسين ببعضهما ، و هذا ما أورده المؤسس الدستوري في المادة 120 من الدستور ، إلا أن هذه المادة جاءت بآلية وحيدة هي اللجنة المتساوية الأعضاء ، و لم تعترف بالذهاب و الإياب كآلية لتسوية الخلاف التشريعي ، مما يوضح الموقف الراض للمشرع الجزائري من إعتقاد آلية الذهاب و الإياب .

¹ حيث جاء الدستور ب 37 مادة جديدة اربعة منها خاصة بالسلطة التشريعية و عدل 19 مادة كانت موجودة من قبل .

² المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996 " يتكون البرلمان من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، له السيادة في إعداد و التصويت على القانون "

يظهر موقف المشرع الجزائري الرافض لآلية الذهاب و الإياب من خلال عاملين الأول هو حرمان مجلس الأمة من صلاحية التعديل ، و العامل الثاني هو التصريح الدستوري و القانوني بإعتماد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء آلية وحيدة لتسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، و ما يأتي التفصيل في هاذين العاملين :

1/ حرمان مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين و تعديلها كعائق أمام إعتماد الذهاب و الإياب :

كما ذكر سابقا فإن العملية التشريعية في الجزائر تنطلق بتدخل تنفيذي واسع ، و بمشاركة محدودة من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة ، هذا الأخير الذي تم حرمانه من الحق في المبادرة بموجب المادة 119 من الدستور .

و يعود حرمان مجلس الأمة من الحق في المبادرة بالقوانين لعدة أسباب¹ نذكر منها :

- إعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على مبدأ الإتجاه الواحد في تنظيم الإجراءات التشريعية ، من المجلس الشعبي الوطني نحو مجلس الأمة ، و هو الأمر الذي تداركه بموجب تعديل دستور 2016 و فصل فيه لاحقا .
- العامل الأساسي وراء إنشاء مجلس الأمة هو ضمان إستمرارية المؤسسات السياسية ، و منع تكرار حالة الشغور السياسي التي عرفتها البلاد بعد إنتخابات 1991 و إستقالة رئيس الجمهورية بعد حله للمجلس الشعبي الوطني آنذاك ، هذا العامل جعل من مجلس الأمة بعيدا عن العمل التشريعي .
- طريقة إختيار عضو مجلس الأمة عبر الإنتخاب غير المباشر تجعل منه غير مرتبط مباشرة بممثليه ، فهو نائب عن الأمة على عكس نائب المجلس الشعبي الوطني ، أي عدم إلزام العضو بعود إنتخابية يترجمها في نصوص مبادرات تشريعية .
- و أخيرا و ليس آخرا حداثة التجربة الثنائية في تشكيل البرلمان ، حيث كان دستور 1996 هو أول دستور عترف بنظام الثنائية في تاريخ الجزائر المستقلة .

¹ حجاب ياسين ، الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري و مجلس المستشارين المغربي (مذكرة ماجستير) ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2014/2015 ، ص148.

و بحرمان أعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالقانون ، فإن مهمة مجلس الأمة تنحصر في مناقشة و التصويت على ما يرد من نصوص من المجلس الشعبي الوطني ، و في حالة رفض هؤلاء لأي نص قانوني ، فإنه يتم سحبه و لا يعرض على مجلس الأمة أصلا ، لكن التساؤل الذي يطرح يتمحور حول تأثير مناقشة مجلس الأمة للنص في سير إجراءات التشريع بصفة عامة ؟ إذ أن سحب النص بعد دراسته في مجلس الأمة و تقديم تقارير و مناقشات ، و ربما ملاحظات كانت ستؤدي إلى تحسين التشريع أكثر ، يؤدي إلى التساؤل حول أهمية وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية ؟؟ ، ما دام لا يمكنه تغيير في التشريع .

و يبرر بعض الباحثين عدم تمكين أعضاء مجلس الأمة من المبادرة بالقوانين بالرجوع إلى طبيعة تركيبة مجلس الأمة¹ ، الذي يتكون من ثلثين منتخبين بطريقة غير مباشرة و ثلث معين من قبل رئيس الجمهورية ، هذا الأخير الذي يلعب دورا كبيرا في تسيير العملية التشريعية داخل مجلس الأمة ، ذلك أن الدستور قد إشتراط للمصادقة على أي نص قانوني الحصول على نسبة تصويت تبلغ 3/4 من أعضاء مجلس الأمة ، الأمر الذي لا يمكن بلوغه إلا بإشتراك 12 عضوا من الثلث الرئاسي إضافة إلى مصادقة جميع المنتخبين .

و هذا أمر تعجيزي إذ لم نقل مستحيل ، و هو في نفس الوقت يمكن السلطة التنفيذية من التدخل أكثر في عمل البرلمان بصفة عامة و الغرفة الثانية بصفة خاصة ، لذلك فإن سحب المبادرة من أعضاء مجلس الأمة جاء نتيجة لحدائثة التجربة ، و أيضا تقاديا لتدخلات السلطة التنفيذية المتكررة في العملية التشريعية .

هذا بخصوص حق المبادرة بالقوانين ماذا عن حق التعديل ؟ ، و كيف تؤثر مناقشة النص على مستوى مجلس الأمة في تركيبة النص القانوني ؟ ، و هل حق الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني هو تجسيد لحق التعديل ؟

أخذ المجلس الدستوري في إجتهاده المتعلق بحق مجلس الأمة في التعديل أثناء فصله في دستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة ، أخذ بالإتجاه الفرنسي الذي يجعل من التعديل حقا مترتبا عن حق

¹ عقيلة خراشي ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري (أطروحة دكتوراه) ، ص 233-234

المبادرة بالقوانين¹ ، و عليه فإن جميع الأحكام المنظمة لحق المبادرة بالقوانين تطبق على حق التعديل ، ولهذا تم حرمان مجلس الأمة من حق التعديل نتيجة لحرمانه من حق المبادرة² .
إضافة لحرمان أعضاء مجلس الأمة من الحق في تعديل القوانين ، أكد المؤسس الدستوري الجزائري على عدم إعتقاد الذهاب و الإياب من خلال التأكيد على إعتقاد آلية وحيدة هي آلية اللجنة المتساوية الأعضاء ، و كذا سحب النص في حالة فشلها في تسوية الخلاف .

02/ تأكيد الدستور و القانون على إعتقاد آلية وحيدة هي اللجنة المتساوية الأعضاء :

بالعودة إلى المرجع الأساسي لفهم سير إجراءات التشريع و هو النص الدستوري ، فإن النص الدستوري المتضمن تسوية الخلاف التشريعي المادة 120 من دستور 1996 ، قد تحدث عن آلية وحيدة هي اللجنة المتساوية الأعضاء فقط دون غيرها من الآليات .
المقصود هنا أن المؤسس الدستوري لو أراد التوجه إلى آلية الذهاب و الإياب كان سيصرح بها في المادة 120 بما أنها المادة الوحيدة التي تحدثت عن الخلاف التشريعي ، و حتى بالإنتقال إلى النص التطبيقي لهذه المادة المتمثل في نصوص القانون العضوي 02/99 المنظم لعلاقة المجلس الشعبي الوطني بمجلس الأمة و علاقتها بالحكومة ، و خاصة تلك المتعلقة بتسوية الخلاف .
حيث أن هذه النصوص كلها تركز على تسيير آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بمختلف مراحل عملها ، و تنفي تماما وجود أي آلية أخرى حتى بعد فشل اللجنة في تسوية الخلاف ، إذ تمنح الحكومة سلطة سحب النص³ لإنهاء الخلاف .

إذا بعد رفض الأحكام الدستورية و القانونية لآلية الذهاب و الإياب في دستور 1996 ، لم يأت تعديل 2008 بأي جديد بخصوص السلطة التشريعية ، و لا بخصوص عملية تسوية الخلاف التشريعي ، لكن بحلول سنة 2016 و إعتقاد الدستور الجزائري الجديد ، الذي جاء العديد من التعديلات على علاقة البرلمان بالحكومة و على عمل السلطة التشريعية ، هل يمكن القول أن المؤسس الدستوري

¹ شريط لمين ، المرجع السابق ، ص 132.

² رأي المجلس الدستوري رقم 09 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، ج ر ج ج رقم 84 المؤرخة في 1999/11/28 .

³ المادة 96 من القانون العضوي 02/99 " إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد و إذا إستمر الخلاف تسحب الحكومة النص " .

الجزائري قد غير وجهة نظره للثنائية البرلمانية ؟ ، و هل يفتح هذا التغيير مجالا أمام إعتقاد آلية الذهاب و الإياب في الجزائر ؟.

ثانيا - إمكانية تبني آلية الذهاب والإياب مستقبلا :

بعد تجربة أربع عهديات تشريعية في ظل الثنائية ، جاء تعديل الدستوري لسنة 2016 كخاتمة لإصلاحات سياسية عرفتها البلاد إنطلقت سنة 2012، حيث تضمن هذا الدستور أحكاما جديدة أعتبرت تدعيما للسلطة التشريعية في النظام الدستوري ككل ، و في علاقتها مع السلطة التنفيذية خاصة. و قد شمل التعديل الدستوري إضافة إلى تعزيز آليات رقابة البرلمان على الحكومة ، من خلال تحديد آجال معينة على الحكومة إحترامها في حال إستعمال أعضاء البرلمان لهذه الآليات ، إضافة إلى كل هذا عزز التعديل الدستوري مكانة المعارضة في غرفتي البرلمان¹ ، و كذلك الأمر بالنسبة لمكانة مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان ، إذ تم منح أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة و تعديل القوانين ، فهل يعني فتح المجال أمام أعضاء مجلس الأمة للتشريع تمهيدا لتبني آلية الذهاب و الإياب في الجزائر ؟ .

01/ فتح مجال التشريع أمام مجلس الامة بشكل محدود :

جاءت المادة 137 بمجال تشريع محدود لأعضاء مجلس الأمة ، يتعلق الأمر بالتشريع في التنظيم المحلي و تهيئة الإقليم و التقسيم الإقليمي ، و هو مجال محدد و دقيق كما أنها تشريعات تتسم بالثبات و قلة التعديلات .

إن فتح المجال أمام أعضاء مجلس الأمة حتى و إن كان محدودا إلا أنه أثير إثراء لعمل مجلس الأمة وتعزيزا لمكانته في السلطة التشريعية ولكن هذا لا يعني بالضرورة أن المؤسس الدستوري يتجه إلى إعتقاد الذهاب و الإياب ، ذلك أن المؤسس الدستوري أجبر الحكومة على إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتقسيم المحلي و تهيئة الإقليم على مستوى مكتب مجلس الأمة للدراسة أولا² ، مما يجعل مجلس الأمة الغرفة الأولى ، و المجلس الشعبي الوطني غرفة ثانية لدراسة و المصادقة على النص المحال إليه من قبل مجلس الأمة .

¹ حسب المادة 114 من الدستور و التي أقرت مجموعة من الحقوق للمعارضة البرلمانية .

² المادة 137 من الدستور الجزائري .

و في حالة رفض أعضاء المجلس الشعبي الوطني التصويت على القانون تكون هناك حالة خلاف تستدعي اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، كما هو مشار إليه في أحكام المادة 138 من الدستور .

02/ رفض دستور 2016 لآلية الذهاب و الإياب :

إن حصر النص الدستوري لآليات تسوية الخلاف التشريعي في آليتي اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية أولى و أساسية و الكلمة الأخيرة في حال توجه رغبة الوزير الأول نحو تفعيلها ، يؤدي بالضرورة حتما إلى فهم أن النص الدستوري ينفي وجود آلية الذهاب و الإياب . وهو نفس الامر الذي نجده في نصوص القانون العضوي 12/16 ، و الذي خصص ستة مواد لتحديد عمل اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لتسوية الخلاف و لم يشر مطلقا إلى تبني آلية الذهاب و الإياب .

و منه فإن موقف المشرع الجزائري واضح و ثابت في الدساتير التي إعترفت بالثنائية البرلمانية ، حيث ينفي هذا الموقف إعتقاد آلية الذهاب و الإياب نفيا تاما ، و لربما يعود رفض المشرع الجزائري لتبني ذهاب و إياب النص بين الغرفتين إلى السلبيات التي يعرفها هذه النظام - و التي تم توضيحها سابقا - ، إضافة إلى أن الغرفة الثانية و عبر ثلثها الرئاسي قد جاءت خصيصا لكبح سلطات المجلس الشعبي الوطني ، و أي تعزيز لصلاحيات مجلس الأمة يفتح المجال أمام إتفاق الأغلبيتين ضد السلطة التنفيذية ، و هو الأمر الذي يعمل على تجنبه المؤسس الدستوري الجزائري .

إن إعتقاد الثنائية المتعادلة يعتبر الخطوة الأولى نحو إعتقاد آلية الذهاب و الإياب ، إذ أن هذا التعادل أو التوازن يمنح أعضاء كلا الغرفتين الحق في تعديل النص محل المناقشة ، و هو الأمر الذي تبناه المشرع الفرنسي ، إذ جعل من أعضاء الجمعية الوطنية و أعضاء مجلس الشيوخ على قدم المساواة في الحق في تعديل النص ، و هذا ما ساهم في إعتقاد آلية الذهاب و الإياب في الدستور الفرنسي ، لكن الوضع في الجزائر يختلف إذ لم يعتمد المؤسس الدستوري الجزائري الثنائية المتعادلة ، و كنتيجة منطقية لم يعترف الدستور بآلية الذهاب و الإياب كآلية من آليات تسوية الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة .

المطلب الثاني تجسيد إستقلالية السلطة التشريعية أثناء إعتقاد الذهاب و الإياب :

بعد التعرف على شرط إعتقاد الذهاب و الإياب و المتمثل في التعادل بين الغرفتين ، و إتضح أن الثنائية في الجزائر غير متعادلة بتركيز جل الإختصاصات في يد الغرفة المنتخبة ، بينما في فرنسا فإن الثنائية متعادلة نسبيا ، و أن إعتقاد المشرع الفرنسي آلية الذهاب و الإياب كان بتبني تعادل مؤقت بين الغرفتين .

وكما ذكر سابقا فإن تنقل النص وحق الأعضاء في التعديل تمثل مظاهر إستقلالية السلطة التشريعية أثناء إعتقاد آلية الذهاب والإياب لتسوية الخلاف بين الغرفتين ، و بالتالي سيتم في هذا المطلب دراسة مدى تجسيد هذه الإستقلالية ، من خلال دراسة مدى تحقق هذان المظهران في سير العملية التشريعية بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بفرنسا .

و لتوضيح مدى تجسيد هذه الاستقلالية قسم هذا المطلب إلى فرعين ، يدرس الأول منهما تنقل النص بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ دون تدخل من السلطة التنفيذية ، وهل فعلا تتم عملية التنقل هذه بعيدا عن السلطة التنفيذية ؟ ، أما الفرع الثاني خصص لدراسة مجال التعديل الممنوح لأعضاء البرلمان أثناء الذهاب والإياب ، وما مدى توسع هذا الحق ؟ ، وهل يمارسه الأعضاء بكل حرية ؟ ، أم أن له عوائق تحد منه .

الفرع الأول تنقل النص بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ دون تدخل السلطة التنفيذية :

أهم مظهر من مظاهر الإستقلالية داخل السلطة التشريعية أثناء إجراءات الذهاب و الإياب ، يتجسد في تنقل النص دون تدخل للسلطة التنفيذية ، و هذا التنقل إنما يتم بعد مرور النص بإجراءات دراسة على مستوى كل غرفة .

ويحكم إجراءات الدراسة هذه تنظيم محكم حددته النصوص الدستورية ومن بعدها نصوص الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ ، وعليه سيتم التفصيل في إجراءات دراسة النص على مستوى الغرفة بإعتقاد التقسيم التالي :

أولا - تنظيم النصوص الدستورية لإجراءات دراسة القوانين على مستوى الغرفتين :

جاءت إجراءات دراسة النص على مستوى غرفتي البرلمان الفرنسي ضمن مجموعة من المواد ، بداية من النصوص الدستورية الواردة في الباب الخامس من الدستور الفرنسي و المعنون ب : العلاقة بين البرلمان و الحكومة من الدستور الفرنسي¹ ، إضافة إلى نصوص الأنظمة الداخلية للغرفتين .

و رغم أن السلطة التنفيذية تتواجد عبر مختلف مراحل العملية التشريعية بداية بمشاركة الوزير الأول في المبادرة ، و كذا تدخلها في وضع جدول الأعمال بتحديد المسائل الأكثر إستعجالا للمناقشة على مستوى الغرفتين ، و تدخلها على مستوى آليات تسوية الخلاف ، و من ثم تحكمها في إصدار النص القانوني من طرف رئيس الجمهورية ، إلا أن تدخلاتها تتوقف أثناء التداول على النص للتحويل العملية إلى تشريعية صرفة .

وقد إعتد المؤسس الدستوري في تنظيمه لإجراءات دراسة مشروع أو إقتراح قانون على معيارين ، معيار عددي يحدد عدد قراءات النص في كل غرفة ، و معيار زمني يحدد مواعيد دراسة النص فيها .

1/ إعتداد معيار عدد القراءات في تنقل النص بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ :

بدراسة النصوص الخاصة بتنظيم إجراءات التداول على مشاريع و إقتراحات القوانين على مستوى غرفتي البرلمان نجد أن هذه النصوص جاءت مفصلة ، حيث تضمنت أدق التفاصيل حول إجراءات دراسة النص على مستوى الغرفتين ، على عكس النصوص الجزائرية .

و بتحليل هذه النصوص خاصة نص المادة 45 ، نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد حدد عدد قراءات كل غرفة للنص في قراءتين لكل غرفة ، حيث أن كل قراءة تتم بدراسة التعديلات الواردة من الغرفة الأخرى و من ثم دراسة النص المودع من طرف الحكومة أو أعضاء الغرفة حسب الحالة² .

حيث أن إيداع النص من قبل الحكومة في حالة مشروع قانون لدى مكتب الجمعية الوطنية أو مكتب مجلس الشيوخ ، يشكل نقطة البداية لهذه الإجراءات ، أما بالنسبة لإقتراح قانون مقدم من قبل أعضاء الغرفتين فإنه بعد أن يمر على مجلس الدولة يعود ليطرح على مكتب الجمعية الوطنية.

¹ من المادة 34 حتى المادة 50 من الدستور الفرنسي .

² المواد 108 و ما بعدها من النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية

2/- حساب مواعيد دراسة النص على مستوى الغرفتين :

إضافة إلى تحديد عدد القراءات للجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، فإن المؤسس الدستوري الفرنسي وضع تنظيما محكما للإجراءات التشريعية على مستوى الغرفتين ، تمثل في تحديد مواعيد دقيقة لدراسة النص على مستوى الغرفة .

و يتمثل هذا التنظيم في المادة 42¹ التي حددت مواعيد دراسة النص على مستوى كل غرفة ، إذ أنه لا يمكن إجراء مناقشة لمشروع أو إقتراح قانون في القراءة الأولى إلا بعد إنقضاء مدة ستة أسابيع منذ تاريخ إيداعه في الغرفة الأولى ، أما بالنسبة للغرفة الثانية فلا يمكن مناقشة مشروع القانون قبل مرور أربعة أسابيع منذ تاريخ إحالته من طرف المجلس الآخر ، هذا في حالة دراسة قانون عادي . أما إذا تعلق الأمر بدراسة قانون أساسي² ، و هو ما يقابله في المشرع الجزائري القانون العضوي و في حالة إعلان الحكومة لحالة الإستعجال ، فإن الآجال تنقلص لتصبح مدة 15 يوما على المجلس الأول و نفس الأمر في الغرفة الثانية .

ثانيا - تحديد الأنظمة الداخلية لإجراءات إحالة النص على مستوى الغرفتين :

يقصد بالنظام الداخلي للمجلس هو النص الذي يضبط من خلاله قواعد تنظيمه و سير أعماله³ فهو ينظم من حيث المبدأ سير إحدى المؤسسات الدستورية⁴ ، جاء تفصيل إجراءات دراسة و إحالة النص قيد المناقشة في أحكام نصوص الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، ذلك

¹ المادة 42 من الدستور الفرنسي " تتناول مناقشة مشاريع و إقتراحات القوانين في الجلسة النص الذي صادقت عليه اللجنة التي أبلغت به تطبيقا للمادة 43 و إن تعذر ذلك فإنها تتناول النص الذي أبلغ المجلس بشأنه .

غير أن مناقشة المشاريع التي تتضمن التعديل الدستوري و مشاريع قوانين الموازنة و مشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي في الجلسة تتناول - في قراءة أولى أمام المجلس الذي أبلغ - النص الذي تعرضه الحكومة و تتناول في قراءات أخرى النص الذي أرسله المجلس الآخر .

لا يجوز إجراء مناقشة مشروع أو إقتراح قانون في الجلسة و في قراءة أولى أمام المجلس الأول الذي أبلغ إلا بعد انقضاء ستة أسابيع من إيداعه و لا يمكن إجراؤها أمام المجلس الثاني الذي أبلغ به إلا بعد إنقضاء مدة أربعة أسابيع من إرساله .

لا تطبق الفقرة السابقة في حالة مباشرة الإجراء المعجل وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 45 كما لا تطبق على مشاريع قوانين الموازنة و مشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي و المشاريع المتعلقة بحالات الازمة . "

² و هو ما ورد في المادة المذكورة اعلاه .

³ J.M.DUBOIS , le règlement de l'assemblée populaire nationale , Revue algerienne science juridique et politique , N° 4 , december 1979 , université algers , algerie , p 703.

⁴ JACQUELINE MORAND DEVILLER , cours du droit administratif , 2 éme edition Montchrestien , PARIS, France , 1991 , p 263.

أن صلاحية المناقشة و الإحالة من صميم إختصاصات الغرفتين ، و قد تم إعتداد اللجان البرلمانية لدراسة النص على مستوى كل غرفة لتسهيل العمل البرلماني ، من خلال دراسة كل لجنة للقانون المخصص لها و إعداد تقرير حوله ، لتتلخص مهمة باقي أعضاء الغرفة في مناقشة هذا التقرير .

و قد خصص كل من النظام الداخلي للجمعية الوطنية ما يقارب 50 مادة لتوضيح و تنظيم إجراءات دراسة النص على مستواها¹ ، في حين جاء هذا التنظيم في ما يقارب 50 مادة بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الشيوخ² ، و تضم هذ المواد كافة الإجراءات بداية من أشغال اللجان الدائمة و سيرها وصولا إلى آليات تسوية الخلاف التشريعي .

و تمر عملية المناقشة بحضور أعضاء الحكومة للجلسة³ ، و هذا لتقديم توضيحات أكثر في حالة مناقشة مشروع قانون ، إلا أن هذا الحضور ينتهي بمجرد الوصول إلى جلسة التصويت ، إذ أن أعضاء الحكومة ينسحبون لترك القرار لأعضاء الجمعية الوطنية من أجل التصويت عليه ، حيث يتم التصويت برفع الأيدي .

إن حصول النص على نسبة التصويت اللازمة يسمح له بالمرور للغرفة الثانية للمناقشة و إبداء التعديلات ضمن نفس الإجراءات المعتمدة على عمل اللجان البرلمانية .

المميز في منح الغرفتين قراءتين للنص هو منح الفرصة للسلطة التشريعية من أجل التوصل إلى نص موحد ، الأمر الذي يسهل في حالة توافق الأغليبيتين ، إلا أنه يصعب تحقيقه في حالة إختلاف الأغليبيتين.

يمنح الدستور الفرنسي ومن بعده الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ كلا من رئيسي الغرفتين سلطة إحالة النص على الغرفة الأخرى .

و بما أن النص تمت مناقشته على مستوى الغرفة فإن رئيس الغرفة هو المكلف بإحالته على الغرفة الثانية ، و يدخل هذا ضمن مهامه في تسيير عمل الغرفة ، و يتم إحالة النص المصادق عليه للوزير الأول للإعلام و هذا لتتبع مختلف المراحل التي يمر بها النص ، و كذا الصيغة التي تمت المصادقة عليها على مستوى الغرفة .

¹ من المادة 81 الى المادة 131 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

² من المادة 24 الى المادة 73 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ.

³ المادة 31 من الدستور الفرنسي.

الفرع الثاني حرية الاعضاء في تعديل النص محل الذهاب و الاياب :

بعد دراسة تحديد النصوص الدستورية لإجراءات مناقشة وإحالة النص بين الغرفتين ، تنتقل لدراسة لبيان المظهر الثاني لإستقلالية السطة التشريعية أثناء الذهاب و الإياب ، و المتمثل في حرية الأعضاء في تعديل النص القانوني محل المناقشة .

يشكل منح أعضاء الغرفتين حق تعديل النص أثناء الذهاب والإياب عاملا مهما في تعزيز إستقلالية الغرفتين عن السلطة التنفيذية ، ذلك أن ممارسة حق التعديل من قبل الأعضاء يحدد محتوى النص ويجعل منه إنتاج تشريعي خالص سيما لو تعلق الأمر بمناقشة إقتراح قانون قدمه الأعضاء .

ولدراسة حرية التعديل الممنوحة لأعضاء البرلمان يجب أن يفصل في حق كل غرفة في التعديل ، وذلك عبر التطرق لحرية التعديل الممنوحة للجمعية الوطنية (أولا) ، و من ثم الإنتقال لدراسة حق التعديل الممنوح لأعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي (ثانيا) .

أولا -تعديل النص من قبل أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية :

يملك في فرنسا أعضاء كلا الغرفتين نفس الحق في المبادرة بالقوانين جنبا إلى جنب مع الوزير الأول¹ .

هذا بخصوص المبادرة و إنطلاق العملية التشريعية ، أما بخصوص حق التعديل فإن المؤسس الدستوري الفرنسي كان أكثر جراءة و صراحة ، إذ نصت المادة 44 من الدستور الفرنسي على أن حق التعديل مكفول لجميع أعضاء السلطة التشريعية دون تمييز بين أعضاء الغرفتين ، على خلاف المؤسس الدستوري الجزائري الذي لم يأت على ذكر هذا التعديل سوى تحديد مجال التعديل ، و هو عدم المساس بالنفقات العامة و الايرادات العامة .

إن الاعتراف بحق التعديل لأعضاء الغرفة الأولى مصدره السيادة التي يمتلكها البرلمان في إعداد أعماله و التصويت عليها ، غير أن التعديلات التي يطرحها أعضاء الجمعية الوطنية تبقى مرتبطة بموافقة الحكومة عليها ، سواء تعلق الأمر بإقتراح قانون أو مشروع قانون .

¹ المادة 39 من الدستور الفرنسي

ثانيا - تعديل النص من قبل أعضاء مجلس الشيوخ :

إعترف المؤسس الدستوري الفرنسي لمجلس الشيوخ بحق التعديل كما هو الحال بالنسبة لأعضاء الجمعية الوطنية ، و هذا ما منح مجلس الشيوخ الفرنسي مكانة هامة ضمن السلطة التشريعية و ضمن النظام الدستوري ككل .

يهدف المؤسس الدستوري الفرنسي من منح أعضاء مجلس الشيوخ حق التعديل دون ربطه بنوعية أو طبيعة قوانين معينة إلى هدفين يختلفان حسب الأغلبية في الغرفتين ، لكن الهدف الأساسي يبقى واحد وهو تسيير العملية التشريعية وفقا ما تراه الحكومة مناسبا ، إذ أنه في حالة توافق الأغليبتين فإن التعديلات تقل و يتم تسوية الخلاف عبر الذهاب و الإياب البسيط ، و أيضا في حالة عدم توافق الأغليبتين تسيير العملية التشريعية نحو خلاف تشريعي ، و الذي تمتلك فيه السلطة التنفيذية كامل الصلاحيات بداية من تحكمها في آلية الذهاب و الإياب ، و أيضا ربط اللجنة المتساوية الأعضاء برغبة الوزير الأول ، و نفس الأمر بالنسبة للكلمة الاخيرة .

بعد توضيح مظاهر إستقلالية السلطة التشريعية في آلية الذهاب و الإياب من خلال التعرف على شرط إعتقاد هذه الآلية وهو وجود الثنائية المتعادلة ، فإن الدراسة تنتقل إلى توضيح مدى تجسيد هذه الإستقلالية ، عبر توضيح العاملين المحددين لهذه الإستقلالية .

يتمثل العامل الأول في ضمان تنقل النص بين الغرفتين دون تدخل للسلطة التنفيذية والعامل الثاني هو حرية الأعضاء في تعديل النص محل الذهاب والإياب ، بالنسبة لتنقل النص وضع المؤسس الدستوري الفرنسي مجموعة أحكام دستورية و في النظام الداخلي للغرفتين من أجل تنظيم عملية التنقل هذه ، من خلال تحديد إجراءات الدراسة التي تتم بقرائنتين لكل غرفة ، و أيضا إجراءات الإحالة التي يتحكم بها رئيسي الغرفتين ودون تدخل من السلطة التنفيذية .

أما عن حرية الأعضاء في التعديل ، فقد كفل الدستور الفرنسي لأعضاء كلا الغرفتين حرية التعديل ، في إطار إحترام النصوص الدستورية التي تحدد مجال التعديل بصفة عامة و لا تخص فقط تعديلات الأعضاء .

المبحث الثاني حدود إستقلالية السلطة التشريعية أثناء إعتداد آلية الذهاب و الإياب:

كما ذكر سابقا فإن تنقل النص بين الغرفتين يعطي رأيا مبدئيا بإستقلال السلطة التشريعية أثناء عملية الذهاب و الإياب ، و قد تم توضيح الجانب الذي تتمتع فيه السلطة التشريعية بالإستقلالية و هو الجانب الإجرائي فقط ، إلا أنه و بدراسة النصوص الدستورية و الإجتهاادات القضائية فإنه يتضح أن للسلطة التشريعية حدود تنقص من إستقلاليتها أثناء التداول على النص خلال عملية الذهاب و الإياب. و تتمثل هذه الحدود في بتدخل السلطة التنفيذية في سير آلية الذهاب و الإياب ، و يأتي هذا التدخل على مرحلتين ، إما قبل البدء في عملية الذهاب و الإياب من خلال فرض التصويت المغلق ، و إما بعد سير عملية الذهاب و الإياب بإيقاف العملية ، و هذا بإعلان حالة الإستعجال و إحالة الخلاف التشريعي على اللجنة المتساوية الاعضاء .

حيث يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل في عملية تنقل النص بين غرفتي البرلمان على مرحلتين، و هذا إما برفض الذهاب و الإياب منذ البداية من خلال فرض نظام التصويت المغلق على أعضاء الغرفتين ، أي طرح النص كما هو على المناقشة و التصويت دون إمكانية تعديله أو رفض جزء منه ، و إما يكون تدخلها بعد سير عملية الذهاب و الإياب من خلال إعلان حالة الاستعجال و إيقاف تنقل النص بين الغرفتين ، هذا التدخل الذي يشكل إلغاء تاما لأي إستقلالية قد يشكلها نظام الذهاب و الإياب .

على أساس ما سبق تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، يدرس الأول نظام التصويت المغلق كطريقة لإلغاء الذهاب و الإياب قبل بدايته ، و ما مدى توسع سلطة الحكومة في طلب هذا التصويت ؟ ، و هل يملك أعضاء الغرفتين حق رفض هذا الطلب ؟ ، و يتطرق المطلب الثاني لدراسة حالة الإستعجال و ما تشكله من إنقاص من إستقلالية السلطة التشريعية ، من حيث دراسة أثر إعلان حالة الإستعجال على سير إجراءات الذهاب و الإياب ، و أيضا الإجابة عن التساؤل التالي : هل يشكل تدخل السلطة التنفيذية بالوسيلتين إلغاء لإستقلالية السلطة التشريعية ؟ ، أم أن أهداف الإجراءين المتمثلة في تسريع العملية التشريعية تبرر تدخلات السلطة التنفيذية ؟ .

المطلب الأول تدخل السلطة التنفيذية برفض الذهاب و الإياب عبر طلب التصويت

المغلق:

رغم ما تم التطرق إليه من مظاهر لإستقلالية السلطة التشريعية أثناء إعتقاد الذهاب و الإياب كآلية لتسوية الخلاف بين الجمعية الوطنية الفرنسية و مجلس الشيوخ الفرنسي ، من حيث إجراءات دراسة النص المحدد بالنصوص الدستورية ، و كذا حق التعديل الممنوح لأعضاء الغرفتين على قدم المساواة ، رغم كل هذه المظاهر إلا أن السلطة التنفيذية تعود و تتدخل في الذهاب و الإياب قبل بدايته ، و ذلك برفض عملية الذهاب و الإياب عبر طلب التصويت المغلق .

رغم أن تنقل النص بين الغرفتين يشكل العلامة البارزة لإستقلالية السلطة التشريعية أثناء إعتقاد آلية الذهاب و الإياب ، فإنه يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل و تلغي هذا التنقل ، و ذلك عبر فرض نظام التصويت المغلق ، و الذي تمنع بموجبه أعضاء السلطة التشريعية من تعديل أو تقديم إقتراح يعدلون بموجبه محتوى النص المعروض عليهم .

و لتوضيح مدى تأثير نظام التصويت المغلق على عملية الذهاب و الإياب ، سيتم توضيح الجهة التي تملك سلطة طلب التصويت المغلق (أولا) ، و من ثم الإنتقال لدراسة حدود هذه السلطة ، و هل يملك أعضاء السلطة التشريعية الحق في الإعتراض على هذا النظام ؟ أم أن الأمر متروك للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية .

وتبعاً لهذا فقد قسم هذا المطلب إلى فرعين ، يخصص الأول منهما لدراسة سلطة الحكومة في طلب التصويت المغلق من حيث مدى توسع أو محدودية هذه السلطة ، و يدرس الفرع الثاني حدود هذه السلطة.

الفرع الأول سلطة الحكومة في طلب التصويت المغلق :

التصويت هو الإجراء الأساسي و الجوهري في إنجاز العمل التشريعي ، فهو التأشير التي يمنحها البرلمان للمبادرة التشريعية ، سواء مشروع حكومي أو إقتراح برلماني أودع لديه ، و عليه يتحدد مصير النص إما بالموافقة فيصدر و ينشر أو الرفض¹ .

¹ شريط وليد ، المرجع السابق ، ص 247.

نص المؤسس الدستوري الفرنسي على نظام التصويت المغلق في المادة 44 من الدستور في فقرتها الأخيرة ، و التي منح بموجبها الدستور الفرنسي هذه السلطة للحكومة حصرا و دون تحديد طبيعة النص ، أما الدستور الجزائري فلم يأت على ذكر هذه الحالة تاركا الأمر للقانون العضوي 12/16 المنظم لعلاقة الغرفتين ببعضهما و علاقتها بالحكومة ، هذا الأخير الذي ربط نمط التصويت على النص برغبة مكتب الغرفة التي يتم تداول النص على مستواها¹ ، و في الدستور توجد حالة وحيدة يمكن فيها منع أعضاء البرلمان من تعديل النص قيد المناقشة ، و حصر مهمتهم فقط في المصادقة أو الرفض و هي حالة مصادقة البرلمان على الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في ما بين دورتي البرلمان ، حيث لا يمكن لأعضاء الغرفتين إبداء أي تعديل و يجعل منهم الدستور هيئة مصادقة فقط .

و عليه فإن الدستور الفرنسي وضع سلطة طلب التصويت المغلق بيد الحكومة ، بينما حدد الدستور الجزائري حالة واحدة فقط يمكن أن يكون النص فيها محلا لطلب التصويت المغلق و هي حالة الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية ، و هنا يتضح أن سلطة طلب التصويت المغلق في النظام الدستوري الفرنسي واسعة مقارنة بتلك المحددة في النظام الجزائري ، إذ يتحكم مكتب الغرفة في تحديد طبيعة التصويت .

و بما أن آلية الذهاب و الإياب غير معتمدة في الجزائر ، و تقتصر على المؤسس الدستوري الفرنسي ، فإن تدخل السلطة التنفيذية عبر طلب الحكومة للتصويت المغلق على نص يشكل عائقا أمام إستقلالية السلطة التشريعية في تداول النص بين الغرفتين عبر الذهاب و الإياب .

الفرع الثاني حدود سلطة طلب التصويت المغلق :

كما ذكر سابقا فإن رغبة الوزير الأول بعرض النص كما هو للمصادقة أو الرفض ، هذه الرغبة أو التوجه يحد من حالة الذهاب و الإياب ، إذ أن أعضاء الغرفتين لا يكون أمامهم خيار سوى القبول بالنص أو رفضه جملة واحدة ، و لكن هل سلطة الوزير الأول في طلب التصويت المغلق مطلقة أم ان هناك ما يحدها ؟ ، و يجعلها فقط وسيلة للمحافظة على النص المقترح كما هو ، و ضمان عدم إنحياده عن الهدف المقترح من أجله .

¹ الفقرة الخامسة من المادة 33 من القانون العضوي 12/16 " يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة إثر المناقشات إما التصويت على النص بكامله و إما التصويت عليه مادة مادة أو تأجيله و تبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة الى ممثل الحكومة و اللجنة المختصة بالموضوع "

و بتحليل مجموع الاحكام الوارد فيها التصويت المغلق نجد أنه يجب أن توجد ثلاث حدود لسلطة طلب التصويت المغلق و كأى سلطة اخرى تتعلق هذه الحدود اساسا بالنص محل المناقشة ، و تتمثل في حد أول هو موضوعي يتعلق بأنواع و طبيعة النصوص القانونية التي يمكن للوزير الأول فيها طلب التصويت المغلق ، و حد ثاني هو زمني يتعلق بتوقيت تقديم الطلب ، و حد ثالث شكلي يتعلق بشكل طلب التصويت المغلق .

بالعودة إلى نص المادة 44 من الدستور الفرنسي و الذي يشكل القاعدة العامة لطلب التصويت المغلق فإن النص جاء عاما و غامضا ، حيث لم يتضمن أي من الحدود المذكورة سابقا ، فلم يخصص التصويت المغلق لنوع معين من القوانين ، على الاقل تلك القوانين ذات الطبيعة التقنية كقانون الضرائب أو غيره من القوانين التي تكون دراية الحكومة بها أكبر ، كما أن النص لم يضع أجلا معيناً أو توقيتاً محددا للوزير الأول من أجل تفعيل سلطته في طلب التصويت المغلق ، حيث يمكنه في أي مرحلة من مراحل مناقشة و دراسة النص على مستوى الغرفتين توقيف عملية الذهاب و الإياب ، و طلب تصويت الأعضاء عليه كما هو متضمنا طبعاً تلك التعديلات التي تقدمها الحكومة أو تلك التي قدمها النواب و وافقت عليها الحكومة .

تجدر الإشارة أن الوزير الأول الفرنسي قد فعل سلطة طلب التصويت المغلق مرة واحدة خلال الفترة ما بين 01 اكتوبر و 30 سبتمبر 2014 .¹

و لهذا فإن سلطة طلب التصويت المغلق سلطة بالغة الأهمية و التأثير في سير إجراءات الذهاب و الإياب ، إذ تحد هذه السلطة من حرية النواب و أعضاء البرلمان بصفة عامة من حريتهم في المجال التشريعي ، و تقطع الطريق أمامهم لإحداث أي تعديل يمكن أن يروه ضروريا أثناء المناقشة ، فالحكومة بهذا الإجراء تضعهم أمام خيارين إما الكل أو اللاشيء² .

كما تمكن هذه السلطة الحكومة من التدخل المباشر في العمل البرلماني المتمثل في ذهاب و إياب النص ، و تسيير عملية تسوية الخلاف بتغيير إتجاه هذه العملية كليا و تسريع وقوع الخلاف بين الغرفتين في حالة رفض الغرفتين لمحتوى النص المعروف عليها ، و إما الضغط على الغرفتين من أجل

¹ STATISTIQUES 2013-2014 14e LÉGISLATURE, www.assemblee-nationale.fr ,2511/2016.20 :30.

² Ardant Philippe , **Institutions politiques et droit constitutionnel**, librairie générale de droit et de la jurisprudence, Paris,France , Année 1993 , p 571

المصادقة على النص كما هو دون تعديل ، من أجل تجنب إجراءات تشكيل اللجنة المتساوية الاعضاء و تحكم الوزير الأول في إنشاءها ، و التدخلات المتتالية في عملها .

المطلب الثاني تدخل السلطة التنفيذية لإنهاء الذهاب و الإياب بإعلان حالة الإستعجال:

إضافة إلى نظام التصويت المغلق الذي ترفضه السلطة التنفيذية وجود عملية الذهاب و الإياب قبل بدايتها ، فإنه يمكن لهذه السلطة أن تتدخل في مرحلة لاحقة من سير إجراءات تنقل النص بين الغرفتين ، و هذا لإيقاف الذهاب و الإياب عبر إعلان حالة الإستعجال التي بموجبها يتم سحب الخلاف التشريعي من الغرفتين ، و إحالته على اللجنة المتساوية الاعضاء .

جاء تنظيم حالة الإستعجال في نص واحد فقط ، و هو نص المادة 45 من الدستور الفرنسي في إطار ترتيب آليات تسوية الخلاف التشريعي ، و في إطار الإنتقال من آلية الذهاب و الإياب نحو تأسيس لجنة برلمانية مشتركة بين غرفتي البرلمان هي اللجنة المتساوية الأعضاء ، و من خلال تحليل هذا النص و تطبيقاته في حالات الخلاف التي وقعت عبر التاريخ البرلماني الفرنسي ، فإنه يتضح أن سلطة إعلان حالة الإستعجال ميزتان ، أولهما أن حالة الإستعجال غامضة و غير محددة ، و ثانيهما أن سلطة إعلان حالة الإستعجال محصورة بيد الوزير الأول فقط دون غيره .

بناء على هاتين الميزتين جاءت دراسة إعلان حالة الإستعجال كعامل يلغي ذهاب و إياب النص القانوني بين الجمعية الوطنية الفرنسي و مجلس الشيوخ ، جاءت الدراسة في هذا المطلب مقسمة إلى فرعين ، يوضح الأول منهما الغموض الذي يسود مفهوم حالة الإستعجال ، و مدى تأثير هذا الغموض في قوة سلطة الوزير الأول في استعمال الإعلان كأداة مؤثرة في تسوية الخلاف ؟ ، و يدرس الفرع الثاني سلطة الوزير الأول في إعلان حالة الإستعجال ، و هل هي سلطة مطلقة ؟ ، أم مقيدة بحدود معينة على الوزير الأول إحترامها ؟ .

الفرع الأول غموض مفهوم حالة الإستعجال:

جا النص الدستوري¹ عاما و غامضا إذ ذكر أنه يمكن للوزير الأول إنهاء حالة ذهاب و إياب النص القانوني ، و ذلك بإعلان حالة الإستعجال بعد قراءة واحدة في كل غرفة .

و بدراسة باقي الأحكام القانونية المتمثلة في الأنظمة الداخلية للجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، يظهر جليا أن هذه النصوص لم تحدد مفهوما معينا لحالة الإستعجال ، و لا حتى وضعت شروطا محددة لإعلانها ، أو حتى وضعت أجلا زمنيا على الوزير الأول تفعيل حالة الإستعجال خلاله.

بما أن لحالة الاستعجال تأثير بالغ الأهمية في سير العملية التشريعية في الغرفتين ، و هذا لكونها تنهي تداول أعضاء الغرفتين على النص و تنقله بينهما إلى غاية الوصول إلى نص موحد ، إعتبارا لهذا التأثير كان لزاما على المشرع الفرنسي و في إطار تنظيمه لنصوص تطبيق مواد الدستور خاصة مادة 45 منه ، كان عليه أن يوضح هذه الحالة أو على الأقل أن يحدد لها مجالا معينا ، كأن يخصصها لإقتراحات القوانين أو مشاريع القوانين ، أو يخصصها لتلك القوانين المتعلقة بمجالات معينة و حساسة تتطلب تسريع في إجراءات المصادقة و الإصدار .

و ربما كان غرض المؤسس الدستوري الفرنسي من جعل حالة الإستعجال غامضة و ذات مفهوم واسع ، هو منح الحكومة حق تسريع إجراءات القوانين خاصة في ظل التطورات المتسارعة و الظروف المتغيرة التي تواجهها في إطار تنفيذها لبرنامجها ، إلا أن هذا الغموض ساهم في تعميم إعلان حالة الإستعجال على كل النصوص دون تمييز .

و هذا مما أدى إلى التكتيف في اللجوء لحالة الاستعجال ، حيث تم اللجوء إليها سنة 2013 لوحدها أكثر من 57 مرة ، 37 حالة منها تخص دراسة مشروع قانون ، بينما 15 حالة فقط تخص إقتراح قانون².

¹ المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل سنة 2008.

² STATISTIQUES 2013-2014 14e LÉGISLATURE, www.assemblee-nationale.fr ,2511/2016.20 :30.

الفرع الثاني حصر إعلان حالة الإستعجال في يد الوزير الأول :

و قد تجسد هذا الحصر في النص الدستوري الفرنسي الواضح و الصريح ، و مع تأثيرات هذا الحصر على العملية التشريعية بصفة عامة و على عملية تسوية الخلاف بشكل خاص ، ظهرت ضرورة ملحة لإشراك البرلمان في إعلان حالة الإستعجال ، سواء من خلال تمكين الأعضاء من إستعمال هذه السلطة بشكل منفصل أو مشاركة الوزير الأول فيها ، و هذا ما سيتم التطرق له في النقاط التالية :

أولاً- حصر دستوري لسلطة إعلان حالة الاستعجال في يد الوزير الأول :

إضافة إلى غموض حالة الإستعجال من حيث المفهوم فإن المؤسس الدستوري الفرنسي قد وضع إمتيازاً آخر للسلطة التنفيذية يمكنها من إستغلال حالة الإستعجال للتحكم في سير الذهاب و الإياب في ، تمثل هذا الإمتياز أساساً في حصر سلطة إعلان حالة الإستعجال في يد الوزير الأول منفرداً ، و هو ما يمنح هذا الأخير سلطة تقديرية واسعة من حيث ترك النص في حالة الذهاب و إياب لا منتهي ، إلى غاية تنازل الأغليبتين و قبولهما لتعديلات المطروحة ، و إما إعلان حالة الإستعجال و طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل الفصل في النص محل الخلاف .

و كما ذكر سابقاً فإن سلطة الوزير الأول في اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء غير محدودة و تجد أساسها في حصر سلطة إعلان حالة الإستعجال بيد الوزير الأول دون غيره ، هذا الإنفراد يتيح للوزير الأول مجالاً واسعاً للتحكم في الآليتين معا ، الذهاب و الإياب بالضغط على الغرفتين للإتفاق حول أحكام موحدة من خلال التلويح بإستعمال إجراء الإستعجال ، و كذلك الضغط على اللجنة من خلال ترك إحتمال عدم إستدعاءها قائماً و بالتالي إهمال الخلاف التشريعي تماماً ، و هو ما ليس في صالح السلطة التشريعية خاصة إذا ما كان النص محل الخلاف مبادرة تشريعية .

ثانياً- توسيع سلطة اعلان حالة الاستعجال :

منذ إعتقاد حالة الإستعجال ضمن دستور 1958 كإجراء لإنهاء الذهاب و الإياب ، تمكن الوزير الأول من سحب العديد من النصوص من المناقشة و التنقل بين الغرفتين و إحالتها على اللجنة المتساوية الأعضاء ، و هذا طبعا يعود إلى ما تم التطرق إليه سابقاً من توسع في سلطة الوزير الأول وعدم وجود أي حدود لها ، إلا أن لجوء الوزير الأول إلى حالة الإستعجال شكل في الكثير من حالات الخلاف تعسفاً من قبله من خلال حرمان الأعضاء من التداول و طرح التعديلات .

نظرا لهذا التعسف في السلطة ظهرت العديد من المطالبات بضرورة وضع حد لهذه السلطة ، سواء من خلال تحديد عدد مرات اللجوء إلى إعلان حالة الإستعجال ، و إما من خلال مشاركة أعضاء السلطة التشريعية في هذا الإعلان .

1/ تحديد عدد مرات اللجوء إلى حالة الاستعجال :

بمناسبة مناقشة التعديلات الدستورية لسنة 2008 تقدم مجموعة من النواب بإقتراح تعديل نص المادة 45 ليصبح شكلها كالتالي " لا يمكن للحكومة أن تصرح بالإستعجال أكثر من خمس مرات في الدورة العادية " ، و هناك من ذهب أبعد من هذا الإقتراح حيث إقترح النواب تحديد عدد المرات التي يمكن للحكومة فيها إعلان حالة الإستعجال خلال الدورة العادية و الدورات غير العادية . إلا ان هذا الإقتراح لم يؤخذ به و تم رفضه ضمن التعديلات التي رفضت من قبل الحكومة .

2/ مشاركة السلطة التشريعية في إعلان حالة الإستعجال :

في نفس السياق و بعد رفض التعديل الذي يحدد عدد مرات اللجوء إلى إعلان حالة الإستعجال ، إقترح نواب آخرون مشاركة السلطة التشريعية في إعلان هذه الحالة ، سواء كانت هذه المشاركة من قبل رئيسي الغرفتين باعتبارهما الجهاز الأول في الغرفتين و أيضا مشاركتها في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو مشاركة الأعضاء من خلال عرض اللجوء إلى حالة الإستعجال على تصويت خلال جلسة عامة لكل غرفة ، أو حتى مشاركة هيئة الرؤساء في إعلان حالة الإستعجال . وقد تم تبني الإقتراح الأخير المتضمن مشاركة هيئة الرؤساء للغرفتين في إعلان حالة الإستعجال ، و تم تضمينه في النص الدستوري - و هو ما تم التطرق له في الباب الأول من الدراسة من خلال التطرق لمشاركة هيئة الرؤساء في إستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء - .

خاتمة الفصل الاول:

تتعلق عملية التسوية عبر آلية الذهاب و الإياب ببعض من الإستقلالية ، فهذه الآلية في وجودها تفترض وجود تعادل بين غرفتي البرلمان في الإختصاص التشريعي الأمر الذي نجده في البرلمان الفرنسي دون الجزائري ، الذي يعترف للمجلس الشعبي الوطني ببعض من الإمتيازات في مقابل حرمان مجلس الأمة منها ، و يخدم هذا التعادل آلية الذهاب و الإياب عبر فتح المجال أمام أعضاء كلا الغرفتين لتعديل النص محل المناقشة ، و لهذا فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد رفض تبني آلية الذهاب و الإياب كآلية لتوسية الخلاف ، من خلال حرمان مجلس الأمة من حق التعديل ، و أيضا حصر الإعتراف بآليات تسوية الخلاف في اللجنة المتساوية الأعضاء و الكلمة الأخيرة .

غير أن تجسيد هذه الإستقلالية يتم عبر توفر عاملين ، الأول منهما هو تنقل النص بين الغرفتين دون تدخل من السلطة التنفيذية ، و أما و الثاني هو حق أعضاء الغرفتين في تعديل هذا النص ، فبالنسبة لتتقل النص بين الغرفتين فإن النصوص الدستورية و من بعدها القانونية و الأنظمة الداخلية تحدد اليات هذا التنقل ، و هذا من خلال إحترام عاملين هما عدد القراءات المحددة بقراءتين على مستوى كل غرفة ، و تحديد مواعيد مناقشة مشروع أو إقتراح قانون ، إضافة الى تنقل النص نجد عامل تعديل أعضاء الغرفتين للنص ، هذا التعديل الذي يؤطره النص الدستوري من حيث المضمون و المواعيد التي تحصر حق التعديل في القراءة الأولى و أن يكون التعديل له علاقة مباشرة بالنص ، و عليه فإن السلطة التشريعية تتمتع بالإستقلالية في حال سير الذهاب و الإياب دون تدخل للسلطة التنفيذية .

إلا أن هذا التدخل و الذي يشكل حدودا لإستقلالية السلطة التشريعية في تسوية الخلاف التشريعي بين غرفتيها ، يعتبر تدخلا قويا يؤدي إلى رفض الآلية في حد ذاتها ، و هذا من خلال تقديم الحكومة لطلب التصويت المغلق على النص ، أي منع أعضاء الغرفتين من إبداء أي تعديلات على النص و الإكتفاء بالمصادقة أو الرفض ، هذا الأمر الذي يؤدي في غالب الأحيان إلى رفض الأعضاء للنص ، و إحالته كما هو على الغرفة الأخرى و هو ما يؤدي إلى رفضه مجددا ، و بالتالي فشل الذهاب و الإياب و اللجوء مباشرة للجنة المتساوية الأعضاء.

إضافة إلى وسيلة طلب التصويت المغلق فإن السلطة التنفيذية تملك وسيلة أخرى مؤثرة في آلية الذهاب و الإياب و بشكل أكبر حيث تلغي هذه الآلية إجمالاً ، و تتمثل هذه الوسيلة في إعلان السلطة التنفيذية لحالة الإستعجال ، هذا الحالة التي يملك سلطة تفعيلها الوزير الأول حصراً دون غيره الجهات المعنية بعملية التشريع ، و لم يكتفي المؤسس الدستوري بحصر هذه السلطة في يد الوزير الأول بل تبناها بمفهوم غامض ، حيث لم يضع لها تعريفاً واضحاً و لا أجلاً محدداً لتفعيلها ، و لا حتى قوانين معينة يمكن للوزير الأول فيها إعلان هذه الحالة دون قوانين أخرى ، كما أنه لم يمنح السلطة التشريعية حق إقرار هذه الحالة ، و إكتفى بمنح هيئة الرؤساء صلاحية الموافقة على هذه الحالة ، و لم يجعل لإعتراض هيئة الرؤساء أثراً يذكر .

الفصل الثاني :

آلية الكلمة الأخيرة

- آلية معتمدة لدى المؤسسين الدستوريين الجزائري و الفرنسي -

الفصل الثاني آلية الكلمة الأخيرة آلية معتمدة لدى المؤسسين الدستوريين الجزائري و

الفرنسي :

على خلاف آليتي الذهاب و الإياب و اللجنة المتساوية الأعضاء ، جاءت آلية الكلمة الأخيرة برؤية جديدة لطريقة تسوية الخلاف التشريعي ، ذلك أن هذه الآلية تسحب الخلاف من إحدى الغرفتين و تمنح حق التسوية للغرفة الأخرى ، و هي بذلك تمنح لها المجال للإنفراد بمحتوى النص ، و تلغي تماما وجود الغرفة الأخرى و آراء أعضائها في النص محل الخلاف ، رغم أن أساس وقوع الخلاف التشريعي هو وجود الغرفتين و إختلافهما من حيث التركيبة و الإختصاص كما تم توضيحه سابقا .

إن هذه الرؤية الجديدة للخلاف التشريعي و إن شكلت تقسيما للسلطة التشريعية ، إلا أنها تمنح أعضاء الغرفة المنتخبة - التي تتسم بالشرعية الشعبية لكون أعضائها منتخبين مباشرة من قبل الشعب في البلدين الجزائر و فرنسا - تمنحهم و لوحدهم حق الفصل في النص ، مما يدعم الإختيار الشعبي داخل النظام الدستوري ككل ، و يعزز من مكانة السلطة التشريعية و الغرفة المنتخبة .

و نظرا لما تمثله هذه الآلية من تأثير على نظام المجلسين و على عملية الخلاف التشريعي ككل ، فإنها تكتسي أهمية بالغة تدفع لدراسة كافة التفاصيل المتعلقة بإجراءات الفصل في النص على مستوى الغرفة المنتخبة ، و ذلك بعد توضيح أساس اللجوء إلى هذه الآلية في حد ذاتها ، هذا الأساس المتمثل في التمايز بين الغرفتين ، فعلى خلاف آلية الذهاب و الإياب التي تشترط لقيامها وجود توازن بين الغرفتين ، فإن الكلمة الأخيرة تستلزم لإعتمادها وجود تمايز بين الغرفتين ، أي تفضيل للغرفة المنتخبة على الغرفة الأخرى .

و لعل مما يزيد من أهمية الآلية هو جعلها حل أخير لتسوية الخلاف ، أي أنها تنهي الخلاف لا محالة و لا وجود لأدنى شك أو إحتمال فشلها في تسوية الخلاف ، و بالتالي فإن المؤسسين الدستوريين و بوضعها الكلمة الأخيرة كآخر آلية لتسوية للخلاف بين الغرفتين ، يكونان قد وضعوا الثقة الكاملة فيها - الآلية بطبيعة الحال - ، و في الغرفة المنتخبة بعد فشل الآليات السابقة في هذه المهمة ، و هو ما اعتمده المؤسس الدستوري الفرنسي في ترتيبه لقائمة آليات تسوية الخلاف التشريعي و الواردة ضمن نص المادة 45 من الدستور الفرنسي ، و هو ما نقله أيضا المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الأخير لسنة 2016 .

و بدراسة مجموعة الأحكام المنظمة لآلية الكلمة الأخيرة ، يتضح أن لهذه الآلية جانبين ، أما الأول منهما فهو تدخل السلطة التنفيذية القوي من حيث تحكم الوزير الأول في اللجوء إلى هذه الآلية من عدمه ، و أما الجانب الثاني هو إستقلال الغرفة المنتخبة بإختيار النص الذي تتم مناقشته و إعماده كتسوية للخلاف .

و وفقا لما سبق فإن دراسة آلية الكلمة الأخيرة يجب أن تنطرق أولا لسير إجراءات هذه الآلية من خلال تبيان التدخل التنفيذي القوي في إعلان اللجوء إلى الآلية ، و كذا دراسة و تحليل مدى إستقلالية الغرفة المنتخبة في عملية الفصل في النص .

المبحث الأول تدخل السلطة التنفيذية القوي بإعلان اللجوء إلى آلية الكلمة الأخيرة :

بإستمرار تدخلات السلطة التنفيذية في عملية تسوية الخلاف عبر كل الآليات السابقة فإن السلطة التنفيذية تتدخل أيضا في آلية الكلمة الأخيرة ، و يظهر هذا التدخل جليا في نص كلا من المادتين 45 و 138 من الدستور الفرنسي و الجزائري بالترتيب ، حيث صرح كل من الدستوريين بأن آلية الكلمة الاخيرة هي آخر آلية يمكن اللجوء إليها لتسوية الخلاف التشريعي و هذا في الفقرة الأخيرة لكل مادة .

وقد إتفق كل من الدستور الفرنسي و الجزائري على منح الحكومة سلطة اللجوء إلى آلية الكلمة الأخيرة ، و لكن هذه السلطة لا يتم تفعيلها إلا بعد توافر مجموعة من الشروط ، و بعد ذلك يمكن للحكومة إما إحالة النص على الغرفة المنتخبة للفصل في النص ، و إما سحب النص من المناقشة و إلغاء الخلاف كأنه لم يكن .

ولأن التدخل لا يتم سوى بعد توفر الشروط ، فإنه يستلزم على الباحث في مدى قوة أو ضعف هذا التدخل التطرق أولا لدراسة هذه الشروط و تفصيلها ، و من ثم الإنتقال لتوضيح كل ما يتعلق بسلطة الوزير الأول في إعلان اللجوء إلى الكلمة الاخيرة من عدمه ، و دراسة تأثير هذه الإعلان في تسوية الخلاف أو بقاءه قائما .

و عليه فإن دراسة تدخل السلطة التنفيذية في إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة في هذا المبحث ستكون مقسمة الى مطلبين ، الأول منها يناقش الشروط الواجب توفرها قبل تفعيل آلية الكلمة الأخيرة ، و المطلب الثاني يتناول سلطة الوزير الأول في اللجوء إلى الكلمة الاخيرة كآلية أخيرة لتسوية الخلاف التشريعي .

المطلب الأول الشروط الواجب توفرها قبل إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة :

باستقراء نصي المادتين الدستوريتين 45 و 138 من الدستور الفرنسي و الجزائري على التوالي ، يتضح أن كلا من المادتين قد وضعت مراحل لتسوية الخلاف قبل الوصول إلى منح الغرفة المنتخبة سلطة الفصل في النص بموجب ما يسمى الكلمة الأخيرة ، تمثلت هذه المراحل في آليتي الذهاب والإياب ثم اللجنة المتساوية الأعضاء بالنسبة للدستور الفرنسي ، و في اللجنة المتساوية الأعضاء كالية وحيدة في التجربة الجزائرية .

إن المرور بالآليات سابقة الذكر و فشلها في تسوية الخلاف هو شرط أولي و سابق لتفعيل آلية الكلمة الأخيرة ، إذ لا يمكن للوزير الأول أبدا أن يطلب من الغرفة المنتخبة أن تفصل في النص محل الخلاف دون وجود هذه الشروط و قيامها ، و تتمثل حالات فشل آليات تسوية الخلاف التشريعي في حالتين ، أولهما حالة معتمدة في كلا الدستورين الجزائري و الفرنسي و تتعلق بفشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف ، و حالة ينفرد بها المؤسس الدستوري الفرنسي هي فشل حالة الذهاب و الإياب بعد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء .

بناء على هاتين الحالتين فإنه سم توضيح شروط تفعيل الكلمة الاخيرة في فرعين ، الأول منهما يوضح فيه الحالة الأولى المتعلقة بفشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف ، و ماهي أسباب الفشل ؟ و ماهي حالات الفشل ؟ ، و الفرع الثاني يفصل في الحالة الثانية و هي فشل الذهاب و الإياب للمرة الثانية بعد عرض النص على اللجنة المتساوية الأعضاء ، و رفض الغرفتين لماقدمته اللجنة من مقترحات لتسوية الخلاف .

الفرع الاول فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف :

إن مرور النص على اللجنة المتساوية الأعضاء كما تم توضيحه سابقا ، و فشلها في أداء عملها يؤدي بالضرورة إلى تفعيل الكلمة الاخيرة - مباشرة في الحالة الجزائرية إذا ما توجهت رغبة الوزير الأول إلى ذلك بطبيعة الحال - ، لكن ماهي حالات الفشل هذه ؟ و مدى إحتمال وقوع هذه الحالات ؟.

اولا - فشل اللجنة في الخروج بنص توافقي :

إن عمل اللجنة وفقا للقواعد التي تم توضيحها سابقا يؤدي بالضرورة إلى الوصول إلى تقرير يتضمن إقتراحات تخص الأحكام محل الخلاف ، وقد أشارت النصوص الدستورية في فرنسا و الجزائر إلى إمكانية فشل اللجنة في التوصل إلى نص توافقي ، لكنها لم تشر إلى أسباب هذا الفشل ، أو في أي مرحلة يمكن أن يحصل هذا الفشل .

فيما يخص فشل اللجنة في إعداد التقرير النهائي فإن الدستور الجزائري و بمنحه مدة 15 يوما للجنة من أجل إنهاء مهامها في إطار معالجتها لنص قانوني عادي ، و 08 أيام في إطار معالجة قانون الميزانية¹ ، إن هذا التحديد و إن عمد الدستور من خلاله إلى ضبط عمل اللجنة و ضمان تسريع الاجراءات ، إلا أن هذا الأجل يمكن أن يكون سببا في فشل اللجنة خاصة في حالة عدم إلزام الأعضاء بالحضور لأشغال اللجنة ، و أيضا عدم إلزام الشخص في حالة استشارته بتقديم رأيه ، أو حتى إلزامه بأجل محدد يتقدمه أو إلزامه بالمثل لطلب الإستشارة منذ البداية ، مما يعطل إجراءات عمل اللجنة .

غير أن في نصوص القانون العضوي 12/16 ما يناقض هذا التصور ، حيث تنص المادة 95 منه² على خروج اللجنة من مداولاتها بتقرير يتضمن إقتراحات حول النصوص محل الخلاف بين الغرفتين ، أي أن نص المادة و قبله النص الدستوري يرفض فكرة عدم خروج اللجنة بتقرير يتضمن الإقتراحات ، و كل ما يأت على ذكره هو عدم مصادقة الغرفتين على هذا التقرير .

أما عن مرحلة تصويت اللجنة عن التقرير المتضمن الإقتراحات فقد تجنب كلا الدستوريين عدم حضور أعضاء اللجنة لجلسة التصويت - بهدف رفض الإقتراحات الواردة فيه - ، و ذلك من خلال وضع الأعضاء الإحتياطيين كبداية للأصليين في حالة الغياب .

ثانيا - رفض الغرفتين للنص المقترح من قبل اللجنة :

إضافة إلى إمكانية تدخل السلطة التنفيذية و عدم عرضها للنص المقترح من قبل اللجنة على الغرفتين - كون الحكومة غير مجبرة بعرضه على الغرفتين - ، الأمر الذي يوقف عملية تسوية الخلاف ، لكنه يطرح إشكالا من حيث إعتبارها حالة من حالات فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في أداء

¹ المادة 97 من القانون العضوي 12/16 .

² المادة 95 من القانون العضوي 12/16 " يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف....." .

مهامها ، إذ أن اللجنة أنجزت مهمتها و قدمت التقرير للوزير الأول ، و هو من تسبب في شلل عملية التسوية ، فهل يملك الوزير الأول حق إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة المنتخبة بعد رفضه تقديمه تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء للغرفتين ؟ .

و لأنه يمكن أن يتم الرفض حتى بعد العرض و هنا نفرق بين الحالتين الفرنسية و الجزائرية ، إذ أنه في الحالة الفرنسية تختار الحكومة الغرفة التي يعرض عليها النص في إطار المساواة بين الغرفتين ، الأمر الذي لا يوجد لدى المؤسس الدستوري الجزائري الذي أحال في المادة 96 من القانون 12/16 إلى الإجراء المطبق في المادة 138 من الدستور ، و التي تنص على أن مشاريع و إقتراحات القانوني تدرس على المستوى المجلس الشعبي الوطني و من ثم مجلس الأمة ماعدا الحالات الخاصة المذكورة في المادة 137 ، و بالتالي فإن خارج تلك الحالات الحكومة تعرض النص على المجلس الشعبي الوطني و بعد المصادقة تعرض النص على مجلس الأمة .

إن رفض الغرفة الأولى للنص يؤدي حتما إلى عدم عرضه على الغرفة الثانية .

الفرع الثاني رفض الغرفتين للنص بعد قراءتين :

تنص المادة 45 من الدستور الفرنسي أن للحكومة حق عرض النص على الغرفتين بعد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الفصل في النص ، لكن النص الدستوري لم يوضح ما هو محتوى النص الذي يعرض على الغرفتين من جديد ، هل هو النص المنبثق من أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء ؟ ، و الذي تم رفضه سابقا و بالتالي سيتلقى نفس المصير ، أم أنه النص الأول قبل العرض على اللجنة ؟ ، و هو نفسه الذي لقي رفضا مما أدى إلى إعتقاد مختلف آليات التسوية ، أم أنه نص ثالث جديد بأحكام جديدة و بالتالي إجراءات تشريعية جديدة تستدعي العودة إلى نقطة البداية و يكون هناك ذهاب و إياب جديد بين الغرفتين ، و إن كان الامر كذلك فما مصير التعديلات المقترحة سابقا على محتوى النص ؟ ، و هل سيعاد اقتراحها ؟ .

كل هذه الإشكاليات تبقى معلقة بحثا عن اجابات مقنعة يخلو منها الدستور الفرنسي ، إلا أن المرور مجددا بحالة ذهاب و إياب جديدة للنص ، إنما يمثل فرصة ثانية يعطيها المؤسس الدستوري

للغرفتين من أجل الإجماع على النص ، و تشكل هذه الفرصة ضغطا أكبر على مجلس الشيوخ الذي يجد أعضاءه أنفسهم أمام خيار وحيد هو قبول النص بتعديلاته الواردة عن الجمعية الوطنية ، و إلا ستطبق الحكومة سلطاتها في اللجوء إلى الكلمة الأخيرة ، و بالتالي تمنح الجمعية الوطنية حق الفصل في النص منفردة مع إمكانية تجاهل تعديلات أعضاء مجلس الشيوخ .

المطلب الثاني حصر سلطة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة في يد الوزير الأول:

إن إعتقاد آلية الكلمة الأخيرة كآلية لتسوية الخلاف التشريعي يجب أن يمر بمرحلتين ، تنتهي الأولى منهما بعد توفر الشروط المذكورة سابقا ، و بمجرد توفرها فإن المرحلة الثانية تنطلق و هذا بإنطلاق مهمة الوزير الأول ، و التي تتمثل في تفعيل سلطته بإحالة النص على المجلس المنتخب ، و لدراسة أثر هذه السلطة في سير آلية الكلمة الأخيرة بصفة خاصة و في عملية التسوية بشكل عام ، فإنه يتوجب أولا التعرف على هذه السلطة ، و من ثم الانتقال لدراسة سير إجراءات الفصل في النص على مستوى الغرفة المنتخبة .

إن دراسة أي سلطة لأي جهة كانت يدفع إلى البحث عن أساس هذه السلطة ، و كذا حدود ممارستها ، أما عن أساس السلطة فيتم بدراسة و تحليل النص الدستوري المتضمن لها و باقي القوانين التنظيمية المطبقة له ، ذلك عبر الإجابة عن التساؤل التالي : ما مدى إعتراف النصوص وتنظيمها بهذه السلطة ؟ ، و أما بخصوص الحدود فإنه يستلزم التفصيل في كل حد على حدى لبيان مدى توسع هذه السلطة ، و كيف يمكن أن تؤثر في سير آلية الكلمة الأخيرة بصفة خاصة ، و الخلاف التشريعي بشكل عام .

و عليه فقد قسم هذا المطلب إلى فرعين ، يدرس الاول منهما إعتراف الدستور بحصرية السلطة في يد الوزير الأول من خلال دراسة أساس السلطة و كذا مميزاتها ، و يتطرق الفرع الثاني لدراسة حدود سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة و هل فعلا وضع الدستوريين الجزائري و الفرنسي حدودا للوزير الاول أثناء تفعيله الكلمة الأخيرة ؟ ، أم أن هذه السلطة مطلقة تجسد التدخل القوي للسلطة التنفيذية في آلية الكلمة الأخيرة .

الفرع الأول إعتراف الدستور بحصرية سلطة التفعيل في يد الوزير الأول :

بنص صريح إعترف الدستورين الفرنسي و الجزائري و بشكل حصري للوزير الاول بسلطة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة ، و لتوضيح أكثر لهذه السلطة يستلزم التفصيل في أساس هذه السلطة المتمثل في النص الدستوري ، و كذلك التعرض لمميزات هذه السلطة و كيف لهذه المميزات أن تؤثر على سير الآلية ككل؟؟ .

أولا - أساس سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة :

يستند الوزير الأول في ممارسته لهذه السلطة إلى النص الدستوري الصريح المتمثل في الفقرة الأخيرة من المادة 45 من الدستور الفرنسي : و التي جاء نصها كالتالي : " وإذا لم تتوصل اللجنة المشتركة إلى المصادقة على نص مشترك أو لم يصادق على هذا النص وفق الشروط المقررة في الفقرة السابقة جاز للحكومة بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية و من مجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية الفصل فيه نهائياً " ، و كذا نص الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور الجزائري " وفي حالة إستمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً " ، و قد قصد المؤسس الدستوري الجزائري بحالة إستمرار الخلاف هو رفض الغرفتين للنص المقترح من قبل اللجنة ، إذ كما ذكر سابقا ينفي المشرع الجزائري إمكانية عدم توصل اللجنة لنتيجة .

إضافة إلى نص المادتين الصريح فإن أساس السلطة هو في إطار التنسيق في المهام بين السطتين التشريعية و التنفيذية ، و رغم أن الوزير الأول حتى و إن إنفرد بها دون منازع ، إلا أنها أنت بعد توفر مجموعة من الشروط و لم تأتي بديلا عن آليات التسوية السابقة.

يعود دائما تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول إلى رغبة الحكومة في تسيير العملية التشريعية بمختلف الوسائل و في مختلف المستويات ، كما يمكن أن تشكل هذه السلطة وسيلة لتجاهل الخلاف التشريعي خاصة بعد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف ، في ظل منح السلطة التقديرية للوزير الأول الواسعة .

ثانيا - مميزات سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة :

بالعودة إلى نصي المادة 45 و 138 من الدستورين الفرنسي و الجزائري ، و نص المادة 88 من القانون العضوي 16-12 فإن لهذه السلطة مجموعة من المميزات تتمثل أساسا في :

1 سلطة غير محدودة بأجل معين :

إذ لم يضع كلا الدستورين أي أجل للوزير الأول من أجل إحالة النص على الغرفة المنتخبة ، على الأقل بالنسبة للمشروع الجزائري الذي حدد آجالا معينة من أجل تفعيل اللجنة المتساوية الأعضاء .

2 سلطة مستحدثة في كلا الدستورين :

تم تبني آلية الكلمة الأخيرة من قبل المؤسس الدستوري الفرنسي ضمن تعديل سنة 1958 ، و في الجزائر ضمن دستور سنة 2016 ، الأمر الذي يجعل من الآلية حديثة في كلا البلدين و عليه فإن تطبيقها يثير مجموعة من الإشكالات .

3 سلطة حصرية في يد الوزير الأول :

إن كلا النصيين الدستوريين في فرنسا والجزائر يحصران هذه السلطة في يد الوزير الأول دون غيره من السلطات و الهيئات ، و ربما يعود هذا إلى حداثة الآلية كما هو الحال بالنسبة للجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا سابقا ، إذ تم حصر سلطة دعوة اللجنة للإجتماع في يد الوزير الأول فقط منذ سنة 1958 ، بالتالي فإن فترة سنة واحدة في الجزائر فترة غير كافية لإختبار فعالية الآلية من عدمه و إقتراح تعديلات على سيرها .

الفرع الثاني حدود سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة :

بتحليل المادة 45 من الدستور الفرنسي يتضح أن سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة سلطة موسعة جدا ، حيث تمكنه هذه السلطة من إنهاء الخلاف عبر تفعيل الآلية أو ترك الخلاف قائما و إهمال الآلية ، إلا أنه و بتحليل باقي مواد الدستور الفرنسي المنظمة لعلاقة البرلمان بالحكومة ، و كذا الفقرة الخامسة من المادة 138 من الدستور الجزائري ، يظهر أن سلطة الوزير الأول في تفعيل هذه الآلية محدودة بنوعين من الحدود ، النوع الأول هو حدود منصوص عليها و تباها كلا الدستوريين ، و النوع الثاني حدود يمكن تبنيتها مستقبلا في إطار تحسين سير إجراءات الآلية و التقليل من تدخلات الوزير الأول فيها .

أولا- حدود نص عليها دستوري الجزائر و فرنسا :

و المقصود هنا تلك الحدود التي وردت في نصوص الدستوريين المادة 138 بالنسبة للدستور الجزائري و المادة 45 بالنسبة للدستور الفرنسي ، و تنقسم هذه الحدود إلى قسمين ، حدود شكلية تتعلق بمجموعة الإجراءات السابقة لإعتماد الكلمة الأخيرة ، و حدود موضوعية تتعلق بموضوع النص محل الخلاف و محل الدراسة عبر آلية الكلمة الأخيرة :

01/الحدود الشكلية :

و تتجسد هذه الحدود في الإجراءات السابقة لتفعيل آلية الكلمة الأخيرة ، و المتمثلة أساسا في المرور بآليات التسوية الأخرى و فشلها في تسوية الخلاف ، بمعنى آخر هي الشروط التي وضعها دستوري البلدين للوصول إلى الكلمة الأخيرة ، إذ لا يمكن للوزير الأول اللجوء مباشرة إلى الكلمة الأخيرة دون المرور على آليات التسوية الأخرى و أيضا فشل هذه الآليات في التسوية ، فالكلمة الأخيرة هي آخر آلية يمكن بها تسوية الخلاف .

أما غير هذه من الشروط الشكلية من أجل قانوني أو إشتراط شكل معين في طلب الوزير الأول لإحالة النص على الغرفة المنتخبة ، فلا يوجد لها أثر في النصوص الدستورية و القانونية على حد سواء ، حيث يخلو النصين الدستوريين من أي أجل يمكن أن يحد من سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة ، و هو نفس الأمر الذي احتواه نص المادة 97 من القانون العضوي 12/16 التي نقلت محتوى النص الدستوري كما هو ، و لم تأت بأي جديد يذكر .

02/ الحدود الموضوعية :

ترتبط الحدود الموضوعية بموضوع النص محل الخلاف ، و المحال على الغرفة المنتخبة بإرادة الوزير الأول منفردا ، حيث لم يذكر أي من نصي المادتين 45 و 138 من الدستورين الفرنسي و الجزائري على الترتيب ، أي مجال موضوعي يحد من سلطة الوزير الأول أثناء تفعيله للكلمة الأخيرة . و منه فإن قراءة و تحليل نصي المادتين يخلص إلى تمتع الوزير الأول بسلطة مطلقة في تفعيله للكلمة الأخيرة ، إذ يمكنه إحالة كافة النصوص مهما كانت طبيعتها أو موضوعها على الغرفة المنتخبة للفصل فيها بموجب آلية الكلمة الأخيرة .

غير أنه و بتحليل باقي أحكام الدستور المتعلقة بسير العملية التشريعية بشكل عام ، فإن هناك بعض الحدود التي تمنع الوزير الأول من اللجوء إلى الكلمة الأخيرة ، و بالتالي فإنه يجب تسوية الخلاف عبر الآليات الأخرى و إما سحب النص ، و تتمثل هذه الحدود في حالتين لدراسة قوانين اختلف المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري بشأن تحديدها.

أما بخصوص المؤسس الدستوري الفرنسي فقد منع إستعمال الكلمة الأخيرة أثناء مناقشة القوانين المتعلقة بمجلس الشيوخ ، و هو ما ورد في نص المادة 46 من الدستور الفرنسي في فقرتها الرابعة¹ ، أي لا يمكن للجمعية الوطنية الفرنسية الإنفراد بالفصل في النص في هذه الحالة ، و يعود هذا لكون النص متعلق بعمل مجلس الشيوخ و هو الأدرى بمجال تخصصه .

كما أن منع الكلمة الأخيرة في القانون المتعلق بمجلس الشيوخ هي خاصية لهذا المجلس من أجل تعطيل العملية التشريعية ، و حصر تسوية الخلاف فقط عبر آليتي الذهاب و الإياب أو اللجنة المتساوية الأعضاء² .

أما بخصوص الحالة الواردة في النصوص الدستورية الجزائرية فقد جاء بها نص المادة 141 من الدستور الجزائري ، التي تنص أنه لا يمكن إصدار القوانين العضوية إلا بعد الحصول على الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني و $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة ، و قد حددت المادة مجالات

¹ المادة 46 من الدستور الفرنسي "يجب أن يتم التصويت على القوانين المتعلقة بمجلس الشيوخ بنفس الصيغة من قبل المجلسين"

² Jean-Marc Sauvé , L'état présent du bicamérisme en Europe , Colloque organisé par la Société de législation comparée et l'Université Panthéon-Assas , Conseil d'Etat,Vendredi 16 octobre 2015 ,p05

القوانين العضوية بسنة مجالات¹ ، و أدخل المؤسس الدستوري الجزائري قانون المالية ضمن القوانين التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية.

ثانيا- حدود يمكن تبنيها مستقبلا - مشاركة السلطة التشريعية في إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة :-

إلى جانب الحدود الشكلية و الموضوعية التي يتوجب على الوزير الأول إحترامها لتفعيل الكلمة الأخيرة ، و تجنبنا لتعسفه في إستعمال هذه السلطة و عدم تفعيلها و بالتالي سحب النص محل الخلاف ، هذا الأخير الذي يشكل إلغاء للخلاف التشريعي و يجسد سيطرة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية و على عملية التسوية بشكل خاص ، فإنه يمكن تبني حد آخر للوزير الأول ألا و هو مشاركة السلطة التشريعية في تفعيل الكلمة الأخيرة .

و بما أن كلا الدستوريين لم يضمننا مشاركة السلطة التشريعية في تفعيل الكلمة الأخيرة فإن الدراسة ستكون إستشرافية مستقبلية مع تبيان تأثير هذه المشاركة في حال تبنيها ، و عليه فإن مشاركة السلطة التشريعية في آلية الكلمة الأخيرة يمكن أن تأتي على شكلين ، إما من خلال مساهمة رئيسي الغرفتين ، و إما عبر مساهمة أعضاء الغرفتين :

01/ مشاركة رئيسي الغرفتين في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة :

يمكن لرئيسي الغرفتين و في إطار المهام المعهودة إليهما دستوريا أن يساهما في تفعيل الكلمة الأخيرة ، و هذا بقرار مشترك كما تنبئ في حالة دعوة اللجنة التساوية الأعضاء للإجتماع في الدستور الفرنسي ، و يبدو هذا الأخير أقرب إلى اعتماد هذه المشاركة من نظيره الجزائري ، نظرا لأسبقيته في تبني الكلمة الأخيرة ، و أيضا تنبئ لمشاركة رئيسي الغرفتين في تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء . و ستشكل هذه المشاركة حتما فارقا في سير آلية الكلمة الأخيرة في حال تبنيها ، طبعا دون نفي وجود الشروط المذكورة سابقا كشرط قبلية سابقة لإعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة .

¹ المادة 141 من الدستور الجزائري لسنة 2016 " إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية :

تنظيم السلطات العمومية و عملها

.....

تم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة"

02/ مساهمة أعضاء السلطة التشريعية :

حيث أنه و بعد فشل كافة آليات تسوية الخلاف ، و رفض الوزير الأول لتفعيل الكلمة الأخيرة ، يسحب النص و تنتهي العملية التشريعية ، و إن أوجد المؤسس الدستوري حلا لهذا الوضع بخصوص قوانين الموازنة في النظام الدستوري الجزائري و الفرنسي و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي كحالة خاصة بالدستور الفرنسي منفردا ، عبر إصدار تلك القوانين في شكل مراسيم و أوامر ، إلا أن الأمر لا يشمل القوانين العادية ، التي يكون مصيرها الحفظ و عدم المناقشة لمدة معينة .

و عليه فإنه يمكن للنص الدستوري أن يمنح سلطة تفعيل الآلية لأعضاء الغرفتين عبر عرض قرار اللجوء إلى الكلمة الأخيرة للتصويت ، سواء على مستوى مؤتمر الرؤساء للغرفتين مجتمعة في إطار التنسيق بين الغرفتين ، و إما على مستوى الغرفتين مجتمعة ، غير أن هذا الإقتراح الأخير يمكن أن يطرح إشكالا من حيث توسيع حالات إجتماع البرلمان بغرفتيه .

يمكن أن تشكل مساهمة السلطة التشريعية في تفعيل الكلمة الأخيرة زيادة في فعالية الآلية ، و تعطي بعضا من الإستقلالية للسلطة التشريعية في تسوية الخلاف عبر هذه الآلية ، دون إنتظار قرار الوزير الأول الذي تتحكم فيه عدة عوامل إبتداء بعلاقته بالأغلبية في الغرفتين ، و كذا طبيعة النص محل الخلاف .

بصفة عامة يعتبر تحكّم الوزير الأول في إنطلاق عملية تسوية الخلاف عبر آلية الكلمة الأخيرة ، تدخلا قويا للسلطة التنفيذية في هذه الآلية ، حيث أن هذه السلطة تتجاوز دور السلطة التنفيذية في التنسيق مع الغرفتين إلى تسيير العملية التشريعية ككل و عملية تسوية الخلاف بصفة خاصة .

إضافة إلى منحه سلطة اللجوء إلى الكلمة الأخيرة ، فإن الدستوريين الفرنسي و الجزائري قد منحا الوزير الأول هذه السلطة بشكل شبه مطلق ، حيث لم يضع النصين الدستوريين أي أجل للوزير الأول لتفعيل سلطته ، و إكتفيا بسحب بعض النصوص من تطبيق الكلمة الأخيرة أثناء الخلاف عليها نظرا لحساسية القوانين و كذا موضوعها .

رغم أن تجاهل السلطة التشريعية في مرحلة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة يدعم التدخل التنفيذية و يقويه ، إلا أنه جاء بعد المرور بآليات تسمح للسلطة التشريعية بالفصل في النص ، و إستمرار الخلاف بين الغرفتين دليل على عدم توافق الأغليبتين ، و ترك الأمر للغرفتين من أجل تقرير اللجوء إلى الآلية من عدمه قد يزيد من تعطل إجراءات الآلية ، لهذا منحت السلطة للوزير الأول منفردا .

المبحث الثاني إستقلالية الغرفة المنتخبة أثناء الفصل في النص عبر آلية الكلمة الأخيرة:

بعد التعرف على مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في آلية الكلمة الأخيرة ، و المتمثلة أساسا في سلطة الوزير الأول في تفعيل الآلية ، سنتنقل الدراسة لبيان مظاهر إستقلالية السلطة التشريعية في الكلمة الأخيرة ، و هل يشكل تحكم الوزير الأول في إنطلاق العمل بالآلية نفايا لإستقلالية السلطة التشريعية و إلغاء لها ، أم أنه يتم منح مجال للغرفة المنتخبة للتحكم في سير الآلية .

إن الدارس لسلطة الوزير الأول في اللجوء إلى آلية الكلمة الأخيرة لتسوية الخلاف بين الغرفتين يستنتج أن هذه السلطة غير محدودة ، و بالتالي فإنه لا يمكن إعتماد الآلية دون الحصول على إذن الوزير الأول ، و هذا ما يعطي فكرة أولية تقول بأن هذه الآلية لا تمنح السلطة التشريعية الإستقلالية في تسوية الخلاف بين غرفتيها .

غير أنه و بدراسة كافة الأحكام المنظمة لسير إجراءات الفصل عبر آلية الكلمة الأخيرة ، يتضح أن السلطة التشريعية و بالذات الغرفة المنتخبة تتمتع ببعض الإستقلالية ، و هذا من خلال حريتها في إختيار النص الذي تتداول و تصادق عليه للفصل في الخلاف ، إلا لهذه الحرية حدود معينة يجب على الغرفة المنتخبة أن لا تتجاوزها أثناء فصلها في النص .

وفقا لما سبق فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين ، يتناول المطلب الأول حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص محل الخلاف بموجب آلية الكلمة الأخيرة ، و يتطرق المطلب الثاني لدراسة حدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص ، و ماهو مدى هذه الحرية ؟ ، و يدرس أيضا حدود هذه الحرية و هل تنقص هذه الحدود من حرية الغرفة المنتخبة ؟ ، أم أنها حدود تنظيمية لإجراءات الفصل؟.

المطلب الأول حرية الغرفة المنتخبة اثناء الفصل في النص محل الخلاف:

إن أهم مظهر يجسد إستقلالية السلطة التشريعية أثناء تسوية الخلاف بين غرفتيها عبر آلية الكلمة الأخيرة هو حرية الغرفة المنتخبة في إختيار النص المتداول عليه ، و هذا بإعتبار أن محتوى النص هو أساس وجود الخلاف منذ البداية ، و بالتالي هو أساس التوجه نحو الكلمة الأخيرة .

و نظرا لمرور النص عبر آليات التسوية المختلفة في التجربة الفرنسية و آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في الحالة الجزائرية ، فإن محتواه ليس ثابتا و قد خضع للعديد من التعديلات سواء تلك المقترحة من قبل أعضاء الغرفتين أو الحكومة ، و سواء عرضت هذه التعديلات قبل وقوع الخلاف أو حتى بعد وقوعه و إعتداد آليات التسوية في إطار تقريب وجهات النظر بين الغرفتين .

و بالتالي عند وصول النص إلى الغرفة المنتخبة فإن محتواه سيكون مخالفا لما تمت المصادقة عليه من قبل أعضاءها في القراءات السابقة ، لهذا منح المؤسس الدستوري الفرنسي و الجزائري لأعضاء الجمعية الوطنية و المجلس الشعبي الوطني على الترتيب ، منحهم حق إختيار النص الذي تتم مناقشته و المصادقة عليه و إعتماده كتسوية للخلاف القائم .

و يدرس هذا المطلب حرية الغرفة المنتخبة في تحديد النص المتداول عليه من خلال نقطتين أساسيتين يمكن أن تحيطا بجوانب هذه الحرية ، و أولاهما هو إعتراف الدستور بهذه الحرية في كلا البلدين محل الدراسة ، و النقطة الثانية هي محتوى النص المعتمد و تأثيره على حرية الأعضاء ، و فقا لهاذين الجانبين تم تقسيم المطلب إلى فرعين ، الفرع الأول بعنوان تنظيم حرية الغرفة المنتخبة في إختيار و تحديد النص محل التداول و المناقشة ، و الفرع الثاني تأثير إختيار محتوى النص على أعضاء الغرفة المنتخبة .

الفرع الأول تنظيم حرية الغرفة المنتخبة في إختيار النص :

إن تنظيم حرية الغرفة المنتخبة في إختيار النص محل التداول و المناقشة جاء على مستويات مختلفة ، بداية من النص الدستوري الذي إعترف بهذه الحرية و وصولا للنص القانوني الذي يطبق النص الدستوري و يشرح تفاصيله ، إلا أن الأمر بالنسبة لهذا الأخير - النص القانوني - فإنه يوجد غياب يميز تنظيم حرية الغرفة المنتخبة .

و ربما يعود الغياب القانوني إلى حادثة الآلية في حد ذاتها خاصة في التجربة الجزائرية التي ستعرف أول عهدة تشريعية منظمة بأحكام الدستور الجديد و القانون العضوي 12/16 الجديدين خلال الدورة المقبلة ، مع ملاحظة غياب الأنظمة الداخلية لكلا الغرفتين و المواكبة للتعديلات التي عرفها القانون العضوي 12/16.

أولا - إعتراف دستوري صريح بحرية الغرفة المنتخبة :

و هذا من خلال نص الصريح للدستور في الجزائر و فرنسا ، و قد إختلفت الصيغة في النص الجزائري عن نظيره في النص الفرنسي ، حيث ان هذا الاخير كان أكثر وضوحا و دقة .

01/ الدستور الفرنسي :

جاءت الفقرة الرابعة من نص المادة 45 من دستور 1958 المعدل سنة 2008 كالتالي " و في هذه الحالة يجوز للجمعية الوطنية أن تتبنى إما النص الذي أعتدته اللجنة المشتركة و إما النص الذي صوتت عليه مع إدخال تعديل أو أكثر صادق عليه مجلس الشيوخ و ذلك عند الاقتضاء" و من خلال نص الفقرة يتضح أن المؤسس الدستوري قد وضع مجموعة خيارات أمام الغرفة المنتخبة ، و لهذه الأخيرة الحرية لكي تختار أي منها .

ظاهريا يمنح النص الحرية للغرفة المنتخبة لكن بتحليل الفقرة يتضح أن الجمعية الوطنية أمام خياران لا ثالث لهما ، إما أن تتبنى النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو النص الذي صادقت عليه من قبل بشرط تضمين النص إقتراحات أعضاء مجلس الشيوخ .

و بالتالي لا يمكن لأعضاء الجمعية الوطنية إعتتماد نص آخر حتى لو كان هذا النص من تقديم الحكومة ، و هو ما يعد أيضا حدا للسلطة التنفيذية من أجل إيقاف تدخلاتها عند دراسة النص في قراءة نهائية للجمعية الوطنية .

02 / - الدستور الجزائري :

كل ما جاء به النص الدستوري هو إعتقاد آلية الكلمة الاخيرة بعد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف ، و هو ما نقله المشرع الجزائري في نص المادة 97 من القانون العضوي 12/16 ، و ترك النصين المجال مفتوحا أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني لإختيار أي نص و المصادقة عليه ، حتى ول و كان نصا لا يتضمن أي تعديل لمجلس الأمة و هو ما يعد إلغاء للغرفة الثانية .

و عليه فقد كان الدستور الجزائري أكثر جراءة مقارنة بنظيره الفرنسي ، غير أن هذه الجراءة نابعة من إنعدام التجربة في آلية الكلمة الأخيرة ، و كذا عدم جدية الخلاف التشريعية في تاريخ البرلمان الجزائري ، و أيضا ربما عمد المؤسس الدستوري لإطلاق حرية المجلس الشعبي الوطني ليعطي انطبعا بإستقلال السلطة التشريعية في تسوية الخلاف .

إن تضمين الإعتراف بحرية الغرفة المنتخبة في إختيار النص للفصل فيه في النص الدستوري ، و هو ضمان هامة لعدم مساس بهذه الحرية و صيانتها بحماية دستورية ، غير أن هذا الإعتراف لا يوجد له تنظيم قانونيا ضمن النصوص القانونية المنظمة لعملية تسوية الخلاف التشريعي في البلدين ، مما يدفع للقول بوجود غياب نص قانوني ينظم هذه الحرية ، و هو ما سيفصل فيه فيمايلي .

ثانيا - غياب نص قانوني ينظم حرية الغرفة المنتخبة :

بعد الإطلاع على محتوى النص الدستوري ، تنتقل الدراسة لتحليل النصوص القانونية التي تفصل محتوى هذا النص ، و بدراسة و تتبع الأحكام المتضمنة لسير الإجراءات التشريعية بالغرفتين في الجزائر و فرنسا يتضح أن المشرعين لم ينظما هذه الحرية .

حيث يخلو الأمر 1100/58 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة من أي نص يشرح و ينظم حرية الجمعية الوطنية في إختيار النص ، نفس الأمر في القانون العضوي 12/16 المنظم لعلاقة البرلمان بالحكومة في الجزائر ماعدا المادة 97 منه ، و يستمر هذا الغياب على مستوى نصوص مواد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي ، و التي لم تصدر بعد نظيرتها في الجزائر إلى غاية كتابة هذه الأسطر.

الفرع الثاني تأثير حرية إختيار الغرفة المنتخبة في محتوى النص :

بما أن النص الدستوري أطلق يد الغرفة المنتخبة في إختيار النص فإن الغرفة المنتخبة تكون أمام ثلاث إختيارات جاء ترتيبها في النص الدستوري :

أولا - النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء :

هذا الإختيار يؤكد على ما تم ذكره سابقا في رفض المشرع لفشل اللجنة في أداءها لأعمالها ، و كذلك يطرح إشكال حول محتوى هذا النص و الذي لم يحض بمصادقة أعضاء الغرفتين ، الأمر الذي أدى بالمشرع إلى اللجوء إلى الكلمة الأخيرة .

قد لا يطرح الإشكال في حال كان الرفض من قبل أعضاء مجلس الشيوخ أو مجلس الأمة بعد مصادقة الغرفة المنتخبة عليه ، إذ أنه حصل مسبقا على المصادقة و إختياره بموجب الكلمة الأخيرة تأكيد لتلك المصادقة ، لكن الإشكال يثور في حال رفض أعضاء الغرفة المنتخبة له سابقا ، هل سيكون النص محل مناقشة و عملية تشريعية جديدة كليا ؟ ، أم أن الأعضاء سيقدمون تعديلات بموافقة الحكومة طبعا .

ثانيا - النص الذي صادقت عليه الغرفة المنتخبة :

و لم يوضح النص ما إذا كان هذا النص هو النص الذي عرض على الغرفة المنتخبة قبل اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ، أم أنه النص الذي عرض عليها بعد فشل اللجنة في تسوية الخلاف و الأمر يختلف بين النصين .

إذ أن النص الأول لا يحمل إقتراحات أعضاء الغرفة الثانية المدخلة بموجب اللجنة المشتركة بين الغرفتين ، بينما يحمل الثاني الكثير من التعديلات التي ربما كانت محل رفض من قبل أعضاء الغرفة المنتخبة

ثالثا- النص الذي صادقت عليه الغرفة المنتخبة مع تبني إقتراح أو أكثر قدمه أعضاء الغرفة الثانية :

هذا الإحتمال موجود فقط لدى المؤسس الدستوري الفرنسي ، و لكن هذا الأخير عاد ليفتح المجال أمام أعضاء الغرفة المنتخبة في إختيار تبني تعديلات أعضاء مجلس الشيوخ من عدمه ، ذلك أن نص المادة جاء بمصطلح " عند الإقتضاء " .

المطلب الثاني حدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص :

بعد أن تم التعرف على حرية الغرفة المنتخبة في إختيار النص من أجل تسوية الخلاف التشريعي ، فإن الدراسة تنتقل لتوضيح حدود هذه الحرية ، و هل هي فعلا حرية تجسد إستقلالية السلطة التشريعية في آلية الكلمة الأخيرة ؟ ، أم أن هناك ما يحدها و ينقص من هذه الإستقلالية ، و بالتالي التقليل من فعالية الآلية ككل .

ترتبط حرية الغرفة أساسا بالإلتزام بالنصوص الدستورية و من بعدها القانونية المنظمة لسير إجراءات آلية الكلمة الأخيرة ، ذلك أن هذه النصوص الدستورية تمثل الإطار العام للآلية ، و لا يمكن الخروج عن هذا الإطار ، و في ظل إحترام الخيارات الممنوحة للغرفة المنتخبة دستوريا يطرح إشكال الرقابة على مدى إحترام الغرفة لهذه الخيارات ، و أي جهة تتكفل بهذه الرقابة .

على هذا الأساس تم تقسيم دراسة حدود حرية الغرفة المنتخبة إلى فرعين ، يدرس الاول منهما إلتزام الغرفة المنتخبة بالخيارات الممنوحة لها دستوريا ، أما الفرع الثاني فيتطرق لكيفية ضمان إحترام هذه الخيارات .

الفرع الأول الإلتزام بالخيارات الممنوحة ضمن النص الدستوري :

إن تجاوز مرحلة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة يضع الغرفة المنتخبة في بداية الطريق للفصل في النص محل الخلاف ، و بذلك فإن الدستور ينقل النص إلى الغرفة المنتخبة للفصل فيه ، و يمنحها حرية الإختيار كما تم توضيحه سابقا ، غير أن هذه الحرية وضع لها دستوري البلدين حدود تمثلت في خيارات معينة على الجمعية الوطنية و المجلس الشعبي الوطني إحترامها .

أولا- في الدستور الفرنسي :

في الفقرة الأخيرة من نص المادة 45 من الدستور الفرنسي دائما ، منح المؤسس الدستوري الفرنسي الجمعية الوطنية خياران ، أولهما تبني النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء ، و الخيار الثاني هو تبني النص الذي صوتت عليه بعد رفض نص اللجنة مع إدخال تعديل أو أكثر إقترحه مجلس الشيوخ .

أما بالنسبة لتبني النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء فالأمر يطرح إشكالا قانونيا ، إذ أنه في حالة ما إذا كانت الجمعية الوطنية هي التي رفضت النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء أولا ، فمالذي يدفعها إلى تبني هذا النص مجددا ؟ ، و إذا ما تبنته فهل سيكون محتوى النص قابل للنقاش أم أن التبني يعني المصادقة على محتوى النص كما هو ؟ .

و كذلك الأمر في حالة تبني النص الذي صادقة عليه الجمعية الوطنية مؤخرا مع إدخال تعديل أو أكثر قدمه أعضاء مجلس الشيوخ ، فإن المؤسس الدستوري و بإضافته لعبارة " عند الاقتضاء " قد ألغى كل ما سبق من آليات لتسوية الخلاف ، و ألغى أيضا عامل مهم في العملية التشريعية ككل و هو تعديلات مجلس الشيوخ التي أخضعها لتقييم أعضاء الجمعية الوطنية ، فيما إذا كانت صالحة للتبني أم لا ، و هذا الأخير هو في الغالب توجه أعضاء الجمعية الوطنية خاصة في ظل إختلاف الأغلبية بين الغرفتين ، الأمر الذي يؤدي بأعضاء الجمعية الوطنية إلى إهمال مقترحات و تعديلات أعضاء مجلس الشيوخ .

إن كلا الخيارين يمنحان أهمية لما تم تقديمه من قبل مجلس الشيوخ من تعديلات و هذا يحسب للمؤسس الدستوري الفرنسي ، في إطار تعزيز مكانة الغرفة الثانية في النظام الدستوري و أيضا تأثيرها في العملية التشريعية ، إلا فيما يخص إمكانية إهمال الجمعية الوطنية لتعديلات مجلس الشيوخ تحت مظلة عبارة " عند الاقتضاء "

ثانيا - الدستور الجزائري :

كما هو الحال فإن المشرع الجزائري قد نقل الإختيار الأول و الثاني دون الثالث من التجربة الفرنسية ، فحددت الفقرة الخامسة من المادة 138 على أن الاختيار الأول أمام أعضاء المجلس الشعبي الوطني هو الأخذ بالنص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء .

تبعاً لقواعد سير العملية التشريعية في الجزائر فقد نص الدستور الجزائري على أن كل مشاريع و إقتراحات القوانين تدرس على مستوى المجلس الشعبي الوطني و من ثم مجلس الأمة ، طبعاً ما عدا الحالة المذكورة في المادة 137 من الدستور ، و هو الأمر الذي ينطبق على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يعرض على المجلس الشعبي الوطني و من ثم على مجلس الأمة .

إن رفض أعضاء المجلس الشعبي الوطني للنص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء يشكل بقاءاً للخلاف ، و في حالة اللجوء إلى الكلمة الأخيرة فإن نفس النص سيعاد إلى المجلس الشعبي الوطني من أجل الفصل فيه ، و الجدير بالذكر أن النص الدستوري الجزائري جاء بمصطلح " يأخذ " و ليس " يتبنى " أي أن النص يكون محل مناقشة و تعديل و ليس فقط مصادقة ، و بالتالي فإن الحكومة تعود لتأخذ دورها الرقابي على التعديلات ، مما يعيد العملية التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني من جديد .

إضافة إلى خيار إعتقاد النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء يمكن للمجلس الشعبي الوطني إعتقاد النص الذي صادق عليه من قبل ، و هنا لم يضع المؤسس الدستوري الجزائري أي شرط للمجلس في موضوع تبنيه للنص ، كما هو الحال لدى المشرع الفرنسي الذي طرح إحتمال إدخال تعديلات مجلس الشيوخ في النص .

من خلال عدم إلزام المجلس الشعبي الوطني بالأخذ بتعديلات أعضاء مجلس الأمة ، فإن دور مجلس الأمة يلغى تماماً في العملية التشريعية و عملية التسوية مما يجعل من آلية الكلمة الأخيرة أداة ضغط في يد الوزير الأول على أعضاء مجلس الأمة ، و ذلك بقبولهم للنص منذ البداية و عدم إثارة الخلاف أصلاً ، و إما قبول النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء حتى و لو لم يتضمن تلك التعديلات التي تم تقديمها من قبل ممثليه على مستوى اللجنة ، ففي كل الحالات و مع تمسكهم بحق الرفض و الإختلاف سيمنح الحق في الفصل لأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون الأخذ بعين الإعتبار كل الجهود المقدمة من قبلهم .

كما أن الموضوع يطرح إشكالا قانونيا يتمثل في القوانين التي خصصها المؤسس الدستوري لمجلس الأمة للمبادرة و التعديل ، ذلك أن هذه القوانين تكون محل مناقشة في الغرفتين و بالتالي فإن وقوع الخلاف حولها أمر متوقع ، و فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية هذا الخلاف أمر متوقع أيضا في ظل تمسك أعضاء الغرفتين بمواقفهم ، و عليه فإن اللجوء إلى الكلمة الأخيرة يعيد النص محل الخلاف إلى المجلس الشعبي الوطني دون إلزامه بالأخذ بتعديلات مجلس الأمة ، الأمر الذي يسحب هذه القوانين من مجال التشريع الممنوح لمجلس الأمة ، و يعيد العملية التشريعية إلى أسوار المجلس الشعبي الوطني ، و هو ما تجنبه المؤسس الدستوري الفرنسي بجعل المصادقة على القوانين المتعلقة بمجلس الشيوخ تتم من قبل الغرفتين معا .

الفرع الثاني الرقابة على مدى إحترام الغرفة المنتخبة للخيارات الدستورية :

كما تم توضيحه سابقا فإن حرية أعضاء الغرفة المنتخبة في إختيار النص للفصل فيه هي حرية واسعة يحدها فقط الخيارات الواردة في النص الدستوري ، لكن إلى أي مدى يمكن أن تحترم الغرفة المنتخبة هذه الخيارات ؟ ، و هل يمكن فرض رقابة على الغرفة المنتخبة من أجل ضمان إحترامها للخيارات الدستورية ؟ ، و أي نوع يمكن أن تكون هذه الرقابة ؟ ، و أخيرا هل تؤثر هذه الرقابة على حرية الغرفة المنتخبة و إستقلاليتها في الفصل في النص ؟ .

بالعودة إلى إجراء الفصل في النص على مستوى الغرفة المنتخبة فإن النصين الدستوريين الفرنسي و الجزائري قد إختلفا في تحديد صلاحيات الغرفة في التصرف في النص ، ففي النص الفرنسي يذكر الدستور مصطلح " تبني " ، و هنا تقترب مهمة الجمعية الوطنية الفرنسية من المصادقة على محتوى النص كما هو أكثر منه دراسة و مناقشة هذا المحتوى ، في حين يذكر النص الدستوري الجزائري مصطلح " يأخذ " أي يعتمد و هذا الإعتماد يكون للدراسة و المناقشة ، و عليه فإن النص يمر بكافة إجراءات التشريع العادية على مستوى الغرفة المنتخبة .

إن مرور النص بالإجراءات العادية يمنح الحكومة حق التعديل من جديد و حق الرقابة على التعديلات المطروحة من قبل الأعضاء ، و هذا ما يعيد العملية التشريعية للنص من البداية .

مهما كان محتوى النص المعتمد من قبل الغرفة المنتخبة فإن عليها إحترام الخيارات الدستورية و العمل ضمنها ، ذلك أن عدم إحترامها للخيارات يحرك ضدها رقابة جهتين مختلفتين ، رقابة دستورية يضمنها المجلس الدستوري لعدم إحترامها للنص الدستوري بالأخذ بخيار لم يرد ضمن النص ، و رقابة من قبل السلطة التنفيذية في حال الأخذ بنص لا يتوافق و إرادة الحكومة ، تتمثل هذه الرقابة في طلب رئيس الجمهورية لمداولة ثانية للنص .

أولاً- الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري :

بإعتبار الدستور أعلى نص قانوني في الدولة فإنه يتعين أن تكون القوانين الصادرة عن البرلمان متطابقة مع الدستور و غير متناقضة معه ، و كذلك الأمر بالنسبة للوائح التنظيمية المستقلة¹ ، و لهذا وجب وضع هيئة لرقابة مدى إحترام النصوص القانونية لمحتوى نص الدستور ، و قد إختلفت هذه الهيئة من دولة إلى أخرى فمنها من كرس الرقابة السياسية ، و منها من كرس الرقابة القضائية ، و منها من خصص لهذه الرقابة جهاز مستقل .

و قد تبنى المشرع الجزائري فكرة نظيره الفرنسي فقد ظهر المجلس الدستوري الفرنسي في البداية كحامي للسلطة التنفيذية من خلال ضمانه حماية مجال اللائحة المحفوظ للحكومة ، و من ثم أصبح هيئة أساسية في الجمهورية الخامسة و وضع كأداة كبح للحد من هيمنة البرلمان² .

إعتمد كلا الدستوريين الفرنسي و الجزائري المجلس الدستوري كهيئة رقابية لمراقبة مدى دستورية القوانين³ ، و في هذا الغرض فقد تم منح المجلس الدستوري الإستقلالية المالية و الإدارية لضمان عدم تأثير أي سلطة على أعماله و قراراته .

¹ مسعود شيهوب ، المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلته و تنظيمه) ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر ، د س ن ، ص 09

² مسعود شيهوب ، الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري - ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر ، د س ن ، ص 33.

³ حيث نص صراحة المادة 182 من الدستور الجزائري على مهمة المجلس الدستوري و المتمثلة في السهر على إحترام الدستور .

في مجال تسوية الخلاف في فرنسا عرف المجلس الدستوري الفرنسي عدة تدخلات تمثلت في دراسة تعديلات التي يقدمها أعضاء الغرفتين أو تلك التي تقدمها الحكومة ، و هو الأمر المنتظر من المجلس الدستوري الجزائري خاصة بعد توسيع جهات الإخطار لتضم نواب عن المجلس الشعبي الوطني بعدد 50 نائبا و أعضاء مجلس الأمة بعدد 30 عضوا¹.

و كنتيجة منطقية لسهر المجلس الدستوري على إحترام الدستور و ضمان عدم مخالفة أي قانون له ، فإن المجلس الدستوري يمكن أن يخطر في حالة مخالفة الغرفة المنتخبة للخيارات المحددة ضمن النص الدستوري ، و يمكن أن يتم هذا الإخطار من قبل الوزير الأول أو أعضاء مجلس الأمة ، و يشكل منح هؤلاء حق الإخطار إضافة جيدة و مهمة للمجلس من أجل أداء أحسن لوظائفه ، و كذا ضمان عدم تعسف المجلس الشعبي الوطني لسلطته في إختيار النص .

تجدر الإشارة إلى أن رقابة المجلس الدستوري الفرنسي أقوى من تلك التي يفرضها المجلس الدستوري الجزائري ، حيث أن هذا الأخير يبدي آراء بينما تكون أعمال المجلس الدستوري الفرنسي عبارة عن قرارات .

في كلتا الحالتين فإن إعتبار النص غير دستوري يؤدي إلى فقدانه كل آثاره القانونية و إعتبره ملغى² ، و بالتالي تشكل الرقابة الدستورية حدا قويا للغرفة المنتخبة من أجل إحترام الخيارات الدستورية و عدم التعسف في سلطة الإختيار الممنوحة لها .

ثانيا - رقابة السلطة التنفيذية بطلب المداولة الثانية للنص :

يعرف الفقه طلب المداولة الثانية بأنه " سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان "³ ، و إما أن يكون هذا الإعتراض مطلق أو نسبي ، فالمطلق يؤدي إلى إلغاء النص أو المشروع بصفة نهائية و لا يمكن للبرلمان تجاوزه⁴.

¹ المادة 187 من الدستور الجزائري " يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول
كما يمكن إخطاره من خمسين(50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة
....."

² المادتين 191 من الدستور الجزائري و 62 من الدستور الفرنسي .

³ عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1 ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1980، ص 105

⁴ محمد ولد سيد آب ، المرجع السابق ، ص 342 .

وقد إختلف الفقه الدستوري حول الطبيعة القانونية لحق الإعتراض و إنقسم إلى إتجاهين ، إتجاه يرى أن طلب المداولة الثانية هو عمل تشريعي ، بإعتبار أن الإعتراض إجراء يمكن أن يؤثر في العملية التشريعية و في صدور القانون ، أما الإتجاه الثاني فيرى أن الإعتراض عمل تنفيذي بإعتباره لا يدخل ضمن أعمال البرلمان بل هو إجراء لاحق¹ .

يمكن للسلطة التنفيذية التدخل لفرض رقابة على اختيار الغرفة المنتخبة للنص ، لكن هذه الرقابة لا تعد رقابة مباشرة على النص ، و انما هي اجراء تمتلكه السلطة التنفيذية و بالضبط رئيس الجمهورية لتعطيل العملية التشريعية و اعادة دراسة النص من جديد و هذا عبر طلب المداولة الثانية للنص .

ينصب طلب المداولة الثانية نظريا على التنويه بالمواد المطلوب تعديلها كونها تتضمن مخالفات للدستور أو القوانين أو تنطوي على تناقضات أو أنها صعبة التطبيق² .
جاء تنظيم طلب المداولة الثانية للنص في أحكام المادتين 10 من الدستور الفرنسي و المادة 145 من الدستور الجزائري ، هذا الأخير الذي حدد أجل لرئيس الجمهورية من أجل طلب المداولة الثانية و هو 30 يوما من تاريخ إقراره .

يترتب على طلب المداولة الثانية في النص القانوني أثر بالغ الاهمية و هو إعادة النص للغرفة المنتخبة من أجل دراسته من جديد ، و هو محاولة من قبل السلطة التنفيذية للفت إنتباه السلطة التشريعية و بالذات غرفتها المنتخبة إلى أن محتوى النص لا يتوافق و الإرادة التنفيذية .
إن سلطة رئيس الجمهورية في طلب المداولة الثانية تشكل رقابة هامة على الغرفة المنتخبة أثناء إختيارها للنص الذي يعتمد للفصل في الخلاف بين الغرفتين في فرنسا و الجزائر ، و هذا مما يجعل الغرفة المنتخبة لا تخرج عن السياق المحدد لها ضمن النص الدستوري .

إن إلتزام الغرفة المنتخبة بالخيارات الدستورية الواردة في نصي دستوري البلدين الجزائر و فرنسا يعد أمرا مهما في إطار تنظيم العمل التشريعي ، إذ أنه يحافظ على تركيبة النص و ضمان عدم إدخال مواد أو تعديلات جديدة غير تلك التي عرفها النص عبر آليات التسوية المختلفة التي مر بها ، و عليه فإن هذا الإلتزام لا يشكل تقييدا لحرية أو إستقلالية الغرفة المنتخبة أثناء فصلها في النص بقدر ما يعتبر تنظيما للعمل التشريعي ، و يضمن هذا الإلتزام إضافة إلى إحترام النص الدستور رقابتين تفرضهما

¹ وليد شريط ، المرجع السابق ، ص 264 .

² بوالشعير السعيد ، النظام السياسي الجزائري ، ط 02 ، دار الهدى ، الجزائر ، 1993 ، ص 224 .

جهتين مختلفتين ، الأولى هي رقابة المجلس الدستوري ، من خلال النظر في ما مدى دستورية النص المصادق عليه من قبل الغرفة المنتخبة ، و الرقابة الثانية التي تفرضها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية عبر صلاحية طلب المداولة الثانية .

خاتمة الفصل الثاني :

نظرا لما تم التطرق له في هذا الفصل فإن أول ميزة تتميز بها الكلمة الأخيرة كآلية لتسوية الخلاف التشريعي في البلدين هي حداثة الآلية ، حيث أن هذه الحداثة هي التي جعلت من النصوص القانونية المنظمة لها قليلة و كذلك الأمر بالنسبة للدراسات ، خاصة بالنسبة للمشرع الجزائري أين توجهت أنظار و إهتمامات الباحثين إلى تعزيز مكانة مجلس الأمة و التوجه نحو إعتقاد الذهاب و الإياب ، إلا أن المشرع الجزائري خالف التوقعات و إعتد آلية الكلمة الأخيرة .

و ككل آلية فإن للكلمة الأخيرة جانبين ، أحدهما يظهر تدخل السلطة التنفيذية و الثاني يعطي للسلطة التشريعية الإستقلالية في سير الآلية ، أما عن الجانب المتعلق بتدخل السلطة التنفيذية في الكلمة الأخيرة ، فإن هذه الآلية في وجودها تعتمد على إرادة السلطة التنفيذية و ذلك بإظهار الوزير الأول لرغبته في إحالة النص على الغرفة المنتخبة ، و بهذه السلطة التي لا يوجد لها حدود تمنع الوزير الأول من التعسف في إستعمالها ، فإن السلطة التنفيذية تتحكم تماما في آلية الكلمة الأخيرة و ذلك بتحكم الوزير الأول في إيجاد الآلية من عدمه .

و في حال قرر الوزير الأول تفعيل سلطته في إعتقاد آلية الكلمة الأخيرة للفصل في النص محل الخلاف ، فإنه يجب أن تتوفر مجموعة من الشروط الشكلية السابقة ، و هي فشل الآليات الأخرى في تسوية الخلاف ، و هو ما لخصه المشرع الجزائري بقوله " في حالة إستمرار الخلاف " بينما فصل فيه النص الدستوري الفرنسي ، و من دون توفر هذه الشروط لا يمكن للوزير الأول إعتقاد آلية الكلمة الأخيرة للفصل في الخلاف .

بعد تفعيل الآلية من قبل الوزير الأول تنطلق مرحلة تجد فيها الغرفة المنتخبة نفسها تتمتع ببعض الإستقلالية التي تكمنها من تسوية الخلاف ، و إعتقاد نص ينهي حالة الخلاف القائمة ، و تتجسد هذه الإستقلالية في منح الدستور للغرفة المنتخبة مجالا لإختيار النص الذي تتداول و تصوت عليه ، غير أن هذه الحرية غير مطلقة حيث يحدها النص الدستوري الفرنسي بتحديد خياران أمام الجمعية الوطنية الفرنسية ، و هو ما نقله الدستور الجزائري ، حيث يحصر الدستوران الغرفة المنتخبة في خياران إما إعتقاد النص الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء ، أو النص الذي صادقت عليه مؤخرا .

وفي إطار ضمان إحترام الغرفة المنتخبة لهذه الخيارات أوجد الدستور الجزائري و الفرنسي نوعين من الرقابة ، النوع الأول هو الرقابة الدستورية والتي يتكفل بها المجلس الدستوري الذي يراقب مدى إحترام الغرفة المنتخبة للخيارات الموجودة في النص الدستوري في إطار رقابته على مدى دستورية القوانين ، أما النوع الثاني فهو رقابة تتكفل بها السلطة التنفيذية من خلال طلب المداولة الثانية المقدم من قبل رئيس الجمهورية .

تشكل هذه الرقابة دافعا قويا للغرفة المنتخبة للإلتزام بالخيارات الدستورية وذلك عبر إعتقاد أحد النصين من أجل تسوية الخلاف .

خلاصة الباب الثاني :

حتى و إن أتفق المؤسسان الدستوريان على تبني اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية أساسية لتسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في الجزائر و فرنسا ، إلا أنهما إختلفا فيما يخص الآليات الأخرى ، خاصة آلية الذهاب و الإياب أين تبني المؤسس الدستوري الفرنسي هذه الآلية و تمسك بها بل و وضعها كأول آلية في ترتيبه لآليات تسوية الخلاف ، ليعود المؤسسان إلى الإتفاق حول آلية الكلمة الأخيرة .

فبالنسبة لآلية الذهاب و الإياب و رغم تمتع كلا أعضاء الغرفتين بحق تعديل النص وإحالته على الغرفة الأخرى للمصادقة، و ما يمنحه هذا التنقل من حرية تمكن السلطة التشريعية من ممارسة مهمتها التشريعية بكل إستقلالية ، إلا أن السلطة التنفيذية تمتلك وسائل يمكن من خلالها أن تسير العملية التشريعية ككل و عملية تسوية الخلاف بصفة خاصة .

إن تدخل السلطة التنفيذية يكون إما قبل بدء الذهاب و الإياب عبر فرض التصويت المغلق على النص ، من خلال منع أعضاء البرلمان من اقتراح تعديلات على محتوى النص ، مما يجعلهم أمام إحتالين إما رفض النص أو قبوله كما هو ، و إما يكون التدخل بعد تنقل النص بين الغرفتين من خلال إعلان حالة الإستعجال .

لم يحدد المؤسس الدستوري الفرنسي أي مفهوم واضح لحالة الإستعجال أو حتى القوانين التي يمكن للحكومة فيها إعلان هذه الحالة ، كما حرم أيضا السلطة التشريعية من صلاحية إعلان هذه الحالة و حصرها في يد الوزير الأول منفردا ، مما يجعل السلطة التنفيذية تستغل هذه الحالة في تمرير العديد من النصوص القانونية بصفة الإستعجال ليتم إحالة هذه النصوص على اللجنة المتساوية الأعضاء ، و التي تتمتع على مستواها السلطة التنفيذية بصلاحيات كبيرة كما توضيحها في الباب السابق .

خاتمة:

تكتسي دراسة آليات تسوية الخلاف التشريعي أهمية بالغة ضمن القانون الدستوري نظرا لأهمية الخلاف التشريعي في حد ذاته بإعتباره جزءا لا يتجزء من العملية التشريعية ، و عامل مساعد في جودة التشريع من خلال الجمع بين الإرادة الشعبية المتمثلة في مصادقة الغرفة المنتخبة ، و بين الكفاءة المنشودة من عمل أعضاء الغرفة الثانية ، و عليه فإن أهمية الموضوع تزداد خاصة في هذا الوقت مع التحولات التي يعرفها البلدين و العالم أجمع ، و في ظل تعدد التوجهات السياسية و الصراع الكلاسيكي الخفي بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في إطار مهمة تنظيم الحياة في الدولة عبر إصدار التشريعات في مختلف المجالات .

تعددت آليات تسوية الخلاف التشريعي في الأنظمة الدستورية المقارنة و تبنى كل دستور آلية تتناسب و طبيعة النظام الدستوري و علاقة السلطات داخل هذا النظام ، و بالتركيز على البلدين محل الدراسة فإن الجزائر و فرنسا إتفقتا على آليتين هما اللجنة المتساوية الأعضاء و الكلمة الأخيرة ، فيما لم يتبن الدستور الجزائري آلية الذهاب و الإياب ، و قد جاءت هذه الدراسة لموضوع آليات تسوية الخلاف التشريعي إعتقادا على مبدأ الفصل بين السلطات ، ذلك أن الخلاف التشريعي عملية برلمانية الأسباب و الموضوع ، فهي ناتجة عن إختلاف تركيبة الغرفتين و إختصاصهما و تنصب أساسا حول التشريع الذي هو مهمة السلطة التشريعية الأساسية ، و عليه فإن الإشكالية إنطلقت من زاوية دراسة مدى إستقلالية السلطة التشريعية في تسوية الخلاف ، و هذا ليس فقط بسرد الآليات و النصوص المنظمة لها و إنما بتحليل الآلية و إستنتاج مظاهر الإستقلالية و مظاهر عدم الإستقلالية .

بداية باللجنة المتساوية الأعضاء فإن اللجنة تعتبر الآلية الأكثر لجوءا و الأكثر إعتقادا من بين الأنظمة الدستورية ، و قد تبنها المؤسس الدستوري الفرنسي منذ سنة 1958 بينما تبنها المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1996 بعد تبنيه للثنائية البرلمانية ، إن هذا الفارق الزمني بين الدستوريين من حيث توقيت تبني الآلية جعل التجربة الفرنسية أعمق ، و مكن من الكشف على نقاط ضعف كثيرة في عمل اللجنة تم إستدراكها في تعديل الدستور الفرنسي 2008 .

يكشف النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء على وجود تدخل قوي و واسع من قبل السلطة التنفيذية في عمل اللجنة ، بداية من ربط أعمال اللجنة برغبة الوزير الأول منفردا في الجزائر و بمشاركة رئيسي الغرفتين الضئيلة في فرنسا ، هذا الربط الذي مكن الوزير الأول من تجميد الخلاف و إيقاف العملية التشريعية في الكثير من النصوص القانونية ، و ذلك بعدم إستدعاءه للجنة المتساوية الأعضاء ، الأمر الذي جعل من السلطة التشريعية تقف عاجزة أمام هذا التدخل ، و في حالة إستدعاء الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء ، فإن تشكيلها مهمة تتكفل بها السلطة التشريعية عبر إختيار ممثلين لكل غرفة حسب النظام الداخلي لها ، مما يعطي بعض من الإستقلالية للسلطة التشريعية و للجنة في حد ذاتها ، بإعتبار أن هذه التشكيلة هي المسؤولة عن إقتراح نص يتضمن حولا للأحكام محل الخلاف ، غير أن هذه التشكيلة لا تمنع أعضاء الحكومة من حضور أشغالها ، هذا الحضور المقصر على جلسات المناقشة دون جلسات التصويت .

بعد تشكيل اللجنة فإنها تتطلق في عملها الذي تحدد مجاله النصوص الدستورية و القانونية ، بحصر عمل اللجنة في الأحكام محل الخلاف أي مجموعة المواد التي صوتت عليها الغرفة الأولى و لم تحصل على مصادقة الغرفة الثانية ، و يؤثر هذا الحصر بشكل إيجابي في فعالية اللجنة و كذا فعالية النتائج و سير عملية التسوية ككل ، ذلك أنه يستثني الأحكام فقط التي صادق عليها المجلسين بصيغة موحدة و يركز عمل اللجنة على نقاط الخلاف .

بعد دراسة اللجنة للأحكام محل الخلاف فإنها تخرج بتقرير يتضمن حولا لنقاط الخلاف بين الغرفتين ، هذا التقرير الذي تتكفل الحكومة بإحالته على الغرفتين للمصادقة من جديد ، فإن تمت المصادقة من قبل الغرفتين نجحت اللجنة في أداء عملها ، و إلا فإن أعضاء الغرفتين لم يصادقوا و يقترحوا تعديلات تبقى مرهونة بموافقة الحكومة عليها ، مما يظهر تحكما قويا من قبل الحكومة في نتائج العمل ، و إن لم توافق الحكومة على التعديلات و رفض أعضاء الغرفتين المصادقة على التقرير فإن للحكومة أن تسحب النص .

تشكل صلاحية سحب النص من المناقشة و التداول أخطر إجراء تتخذه الحكومة في حق النص محل الخلاف ، و إن وجد لها تبريرا في حالة مشروع القانون إلا أنه لا يوجد في حالة مناقشة إقتراح قانون مقدم من قبل أعضاء الغرفتين ، ففي القاعدة العامة مقدم مشروع النص هو صاحب الحق في سحبه .

إضافة إلى آلية اللجنة المتساوية الأعضاء فإن المؤسس الدستوري الفرنسي تبنى آلية الذهاب والإياب ، لكنه وضعها كأول آلية يتم اللجوء إليها في حالة حصول الخلاف التشريعي ، الأمر الذي رفض تبنيه الدستور الجزائري نظرا لحدثة التجربة الجزائرية مقارنة بالفرنسية ، و أيضا عدم توفر ثنائية متعادلة تمنح لأعضاء كلا الغرفتين الحق في تعديل و مناقشة النصوص ، مبدئيا يشكل الذهاب والإياب آلية تمكن السلطة التشريعية من تسوية الخلاف بين غرفتيها بكل حرية ، و ذلك لكونها تنقل النص بين الغرفتين دون تدخل السلطة التنفيذية فالنص يبقى في حالة ذهاب و إياب من خلال مراسلات بين رئيسي الغرفتين مع إعلام الوزير الأول بإحالة النص على الغرفة الأخرى ، و أيضا هي آلية تمنح حق التعديل للغرفتين بشكل متساو ، إلا أن إستمرار الخلاف يوضح إختلاف شديد بين أغليتي الغرفتين ، و هو ما يؤدي إلى التجمد في العملية التشريعية .

و لتجنب هذا التجمد و بقاء النص يراوح مكانه تدخل المؤسس الدستوري الفرنسي و ذلك بوضع حدود لعملية الذهاب و الإياب ، تمثلت في طلب الحكومة التصويت المغلق على النص بمنع أعضاء الغرفتين من تعديل و طرحه على التصويت مباشرة إما بالمصادقة أو الرفض .

إضافة إلى التصويت المغلق يمكن للحكومة ترك النص محل الخلاف في حالة ذهاب و إياب أو إيقاف هذه العملية من خلال إعلان حالة الإستعجال ، هذه الحالة التي ينفرد بها الوزير الأول الفرنسي توقف الذهاب و الإياب بعد قراءة وحيدة في كلا الغرفتين ، و تسحب النص و تعلن عن طلب إجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لتعرضه عليها لتسوية الخلاف عبر الإجراءات التي تم توضيحها سابقا .

في حالة فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في أداء عملها سواء من خلال عدم التوصل إلى نص أو رفض الغرفتين للنص المقترح من قبلها ، أو في حالة فشل الذهاب و الإياب للمرة الثانية كحالة خاصة بالدستور الفرنسي ، فإن الدستور الجزائري و الفرنسي قد منحا للوزير الأول حصرا حق اللجوء للآلية الثالثة و هي الكلمة الأخيرة .

إن آلية الكلمة الأخيرة تسحب الخلاف من الغرفتين و تمنح حق الفصل في النص للغرفة المنتخبة لوحدها ، و هذا السحب لا يتم إلا بعد توافر مجموعة من الشروط و هي فشل الآليات السابقة و أيضا رغبة الوزير الأول في التوجه نحو الآلية .

تعتبر هذه الشروط حدا للوزير الأول في إطار تفعيله لسلطته في إعتقاد الكلمة الأخيرة ، كما أنها تعتبر فرصة للغرفتين من أجل الإتفاق على نص موحد قبل منح الوزير الأول حق التدخل ، و لكن هذه الفرصة تشكل ضغطا على أعضاء الغرفة غير المنتخبة كليا ، ذلك أنهم مجبرون على المصادقة على النص المحال إليهم من الغرفة الأخرى ، و إما عدم أخذ إقتراحاتهم بعين الإعتبار و إعتقاد النص كما تمت المصادقة عليه في الغرفة المنتخبة .

هذا في حالة عدم توافق الأغليبتين إلا أنه في حالة التوافق فغالبا ما لا يتم الوصول إلى الكلمة الأخيرة ، فيتفق أعضاء الغرفتين منذ البداية عبر الذهاب و الإياب أو عبر اللجنة المتساوية الأعضاء و يتوصلون إلى المصادقة على نص موحد ، بشكل عام فإن آلية الكلمة الأخيرة و إن أعتبرت تمييزا للغرفة المنتخبة ، إلا أنها آلية يتحكم فيها الوزير الأول منذ البداية مما يشكك في إستقلالية الغرفة المنتخبة في إعتقاد الآلية .

وفقا لما سبق فإنه يمكن الخروج بالتوصيات التالية :

• ضرورة تحديد نظام داخلي للجنة المتساوية الأعضاء ، مع إعطاء رئيسي الغرفتين حق تفعيل آلية اللجنة ودعوتها للإجتماع ، وإلا جعل إجتماع اللجنة تلقائيا كما هو الحال في التجربة الأمريكية ، وبالتالي تجنب تعطيل العملية التشريعية كما حصل في العديد من النصوص.

• إضافة إلى منح اللجنة الإستقلالية في أعمالها وتشكيلها على المؤسس الدستوري الجزائري منح اللجنة الإستقلالية في نتائج عملها ، أو ترك الأمر لأعضاء الغرفتين من حيث سحب النص بعد عدم المصادقة أو من حيث اللجوء إلى قراءة ثانية للنص .

• ضرورة ربط سلطة الوزير الأول في إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة بأجال محددة لتجنب بقاء النص والخلاف معلقا ، وأيضا ضمان فعالية الآلية .

و نصل لمجموعة الاقتراحات كالتالي :

✓ تدعيم إستقلالية اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال ترك سلطة تعديل نتائج عملها لأعضاء الغرفتين ، و رفع رقابة الحكومة عن التعديلات .

✓ تدعيم إستقلالية الغرفة المنتخبة من خلال منحها الحرية في الفصل في النص بموجب آلية الكلمة الأخيرة .

قائمة المصادر و المراجع :

أ/المراجع باللغة العربية

01/ النصوص القانونية :

- المرسوم 438/96 الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996 المتضمن الدستور الجزائري لسنة 1996 ، ج ر ج رقم 76 المؤرخة في 1996/12/28.
- الدستور الجزائري لسنة 2016
- القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 20 ذي القعدة 1419 الموافق لـ 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ج رقم 15 المؤرخة في 1999/03/09 .
- القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق لـ 11 اوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، ج ر ج رقم 50 الصادرة بتاريخ 2016/08/16 .
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر في الجريدة الرسمية العدد 46 المؤرخة في 28 ربيع الثاني 1421 الموافق لـ 2000/07/30 .
- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 77 المؤرخة في 21 رمضان 1421 الموافق لـ 2000/12/17 .

02/ الكتب و المؤلفات :

- الكتب :

- اسود محمد الامين ، اساس تقسيم الانظمة السياسية ، مكتبة الرشاد للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2011 .
- الأخضرى نصر الدين ، مباحث في مواد القانون العام ، دار السائحي ، الجزائر ، 2014.
- أوصديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري (السطات الثلاث) ، ج 03 ، ط 01 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .

- أو صديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري ، ج03 ، ط 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004.
- أو صديق فوزي ، النظام الدستوري الجزائري و وسائل التعبير المؤسساتي ، ط 02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، د س ن .
- بركات محمد ، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر و مصر و فرنسا و بعض الأنظمة الأخرى ، ج02 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2012.
- بلحاج صالح ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال الى اليوم ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، د س ن .
- بو الشعير السعيد ، النظام السياسي الجزائري دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996- السلطة التشريعية و المراقبة - ، ج 4 ، ط 2 ، الجزائر ، 2013 .
- بوالشعير السعيد ، النظام السياسي الجزائري ، ط 02 ، دار الهدى ، الجزائر ، 1993 .
- بودهان موسى ، الدساتير المغاربية ، دار جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009.
- بوقفة عبد الله ، القانون الدستوري أساليب ممارسة السلطة ، دار الهدى ، الجزائر ، 2015
- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1972.
- حسن كيرة ، المدخل الى القانون ، ط 06 ، منشأة المعارف ، مصر ، 1993
- خرياشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2007.
- رابحي أحسن ، التشريع و المؤسسة التشريعية ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2016 .
- زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري (القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية ، النظرية العامة و الدول الكبرى) ، ج 01 ، المؤسسة الجامعية للنشر و التوزيع ، لبنان ، 1994.
- سعد عصفور ، القانون الدستوري ، ط 02 ، العاتك لصناعة الكتب ، مصر ، 2007.
- سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاثة في الدساتير العربية و في الفكر السياسي الإسلامي ، ط 6 ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1996 .
- سمير الصباغ ، الدستور اللبناني من التبدل إلى التعديل ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ، لبنان ، 2008 .
- صلاح الدين فوزي ، البرلمان - دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم- ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1994 .

- ضو مفتاح غمق ، السلطة التشريعية في نظام الحكم الإسلامي و النظم المعاصرة (الوضعية) - دراسة مقارنة -، منشورات ALGA، د ب ن ، 2002 .
- طربوش قائد محمد ، السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، ط 02 ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، لبنان ، د س ن .
- عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر ، لبنان ، 1995 ،
- عبد الكريم علوان ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، مطبعة الارز ، الاردن ، 2001
- عبد الوهاب الكيالي ، الموسوعة السياسية ، ج 02، المؤسسة العربية للدراسات و النشر ، لبنان ، 1993.
- عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان ، د س ن .
- على محمد الدباس ، السلطة التشريعية و ضمانات إستقلالها ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2010 .
- عمر حلمي فهمي ،الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة)، ط01 ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1980
- عمير سعاد ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى ، الجزائر ، 2009 .
- غانم محمد حافظ ، مبادئ القانون الدولي العام ، مطبعة النهضة الجديدة ، 1967.
- قرانة عادل ، النظم السياسية - أشكال الحكومات الأنظمة السياسية المعاصرة النظام السياسي الجزائري- ، دار العلوم ، الجزائر ، 2013.
- كمال الغالي ، مبادئ في القانون الدستوري و النظم السياسية ، منشورات جامعة دمشق ،سوريا ، 1997.
- لعشيب محفوظ ، التجربة الدستورية الجزائرية ، دار هومة ، الجزائر ، 2002 .
- محمد حمدان المصالحه ، دراسة في البرلمانية الاردنية ، ج 01 ، ط 01 ، الحامد للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2000 .
- مصطفى أبو زيد فهمي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مصر، 2003 .
- موريس دوفجريه ، المؤسسات السياسية و القانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى - ترجمة سعد جورج -، ط 2 ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع ،2014 .

- منذر الشاوي ، القانون الدستوري ، ط 02 ، العاتك لصناعة الكتب ، مصر ، 2007
- ناجي عبد النور ، مدخل إلى علم السياسة ، دار العلم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007.

- اطروحات الدكتوراه :

- بوشعير السعيد ، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري (اطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر ، 1984.
- بوليفة محمد عمران ، البعد التمثيلي لمجلس الأمة و دوره في الإستقرار المؤسساتي (أطروحة دكتوراه) ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 01 ، الجزائر ، 2015/2014.
- حسن مصطفى البحري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية (أطروحة دكتوراه) ، جامعة عين شمس ، مصر ، 2006 .
- جعفري نعيمة ، المركز الدستوري للغرفة الثانية في البرلمان -دراسة مقارنة (اطروحة دكتوراه) ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، 2015/2014.
- خرباشي عقيلة ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري (اطروحة دكتوراه) ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، 2010.
- سالمى عبد السلام ، آليات تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في الأنظمة الدستورية (أطروحة دكتوراه) ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، 2012 .
- شريط وليد ، السلطة التشريعية في الجزائر (أطروحة دكتوراه) ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، الجزائر ، 2012.
- لوشن دلال ، الإختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر، 2011-2012 .

- رسائل الماجستير :

- الغربي ايمان ، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان و السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008 (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر 01 ، الجزائر ، 2011/2010
- بلحاج نسيمة ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2007/2006
- بوالطين حسين ، الآليات القانونية لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في ظل دستور 1989 و التعديلات اللاحقة له (مذكرة ماجستير) ، جامعة قسنطينة 01 ، الجزائر ، 2014/2013 .

- حجاب ياسين ، الدور التشريعي لمجلس الامة الجزائري و مجلس المستشارين المغربي دراسة مقارنة (مذكرة ماجستير) ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2015/2014 .
- ذبيح حاتم ، عملية حل الخلاف التشريعي (مذكرة ماجستير) ، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر، 2009 .
- عبة سليمة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية في ظل التعديلات الدستورية بعد سنة 1996 (مذكرة ماجستير) ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، الجزائر ، 2014/2013.
- عفرون محمد ، إعداد القوانين في النظام القانوني الجزائري (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2007 .
- فارس وسمي الظفيري ، إبرام المعاهدات الدولية و تطبيقها في النظام القانوني الكويتي دراسة تطبيقية (رسالة ماجستير) ، جامعة الشرق الاوسط ، الأردن ، 2012 .
- قريش أمنه ، تنظيم البرلمان (مذكرة ماجستير) ، جامعة الجزائر 01 ، الجزائر ، 2013 .
- قلو ليلية ، العلاقة القائمة بين البرلمان و السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة بين النظام الجزائري و نظام الولايات المتحدة الامريكية - (مذكرة ماجستير) ، جامعة سعد دحلب البليدة ، الجزائر ، 2009.
- مروان محمد محروس ، تفويض الإختصاص التشريعي (مذكرة ماجستير) ، جامعة بغداد ، العراق ، 2000.

- المقالات :

- بلعور مصطفى ، طبيعة العلاقة السلطة التنفيذية بالتشريعية دراسة في الدستور الجزائري ، دفاتر السياسة و القانون ، العدد 05 ، جامعة قاصدي مرياح ورقلة ، الجزائر ،جوان 2011.
- بوزيد الأزهاري ، عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 09 جويلية 2005 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، 2005.
- رافع خضر صلاح شوبر ، الأعمال التشريعية للسلطة التنفيذية ، مجلة المحقق الحلي للعلوم السياسية ، العدد الاول ، السنة الخامسة ، د د ن ، د س ن ، د ب ن .
- سليمان كريم محمود و اخرون ، ضرورة ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية في العراق و معوقات تكوينها ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة السليمانية ، العراق ، د س ن.

- سيدي محمد ولد سي اب ، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي ، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، ط01 ، المغرب ، 2001 .
- شبل بدر الدين و اخرون ، العلاقة الوظيفية الرقابية على ضوء مبدا الشرعية الدستورية و الممارسة ، مجلة الاجتهاد القضائي مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، د س ن .
- شريط الأمين ، مكانة البرلمان في إجتهدات المجلس الدستوري ، د د ن ، الجزائر ، د س ن .
- شيهوب مسعود ، الرقابة على دستورية القوانين - النموذج الجزائري - ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر ، د س ن
- شيهوب مسعود ، المبادرة بالقوانين بين الحكومة و البرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية ، مجلة مجلس الأمة ، العدد 07 ، الجزائر ، 2003 .
- شيهوب مسعود ، المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلته و تنظيمه) ، مجلة النائب ، المجلس الشعبي الوطني ، الجزائر ، د س ن
- علاوة العايب ، العملية التشريعية ونظام التعديلات في الأنظمة البرلمانية الثنائية_، المجلة الجزائرية ، العدد 04 ، كلية الحقوق جامعة الجزائر 01، الجزائر ، 2013 .
- عوابدي عمار ، مكانة آليات الأسئلة الشفوية و الكتابية في عملية الرقابة البرلمانية ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 13 ، مجلس الأمة ، الجزائر ، 2006 .
- عمارة فتحة ، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين دراسة مقارنة ، د د ن ، العدد 55 ، د ب ن ، 2013 .
- كايس الشريف ، الاختصاص التشريعي لمجلس الامة في الدستور الجزائري ، د د ن، الجزائر ، د س ن .
- لموسخ محمد و رضا هميسي ، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري ، مجلة الإجتهد القضائي ، العدد 4 ، مخبر الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، د س ن .

- المداخلات :

- بولحية ابراهيم ، علاقة السلطة التشريعية بالتنفيذية في ظل دستور 1996 (مداخله ضمن وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان الجزائر 24/23 اكتوبر 2000) ، وزارة العلاقات مع البرلمان ، الجزائر ، 2000 .
- شريط الامين ، علاقة الحكومة بالبرلمان (مداخله ضمن الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان الجزائر 24/23 اكتوبر 2000) ، وزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر ، 2000.
- شريط لمين ، حق التعديل في النظام القانوني الجزائري دراسة مقارنة (مدخله ضمن فعاليات اليوم الدراسي حول نظام التعديلات البرلمانية في الأظمة المقارنة -07 اكتوبر 2013) ، مجلة الوسيط ، العدد 10 ، وزارة العلاقات بالبرلمان ، الجزائر ، 2013.
- عوابدي عمار ، دور مجلس الأمة في ترسيخ دولة القانون (مداخله مقدمة ضمن الندوة المنظمة بمجلس الامة بعنوان " المنطلقات الفكرية و السياسية لمجلس الأمة ") ، دراسات و وثائق صادرة عن مجلس الأمة ، الجزائر ، 1998 .
- عليان بوزيان ، آليات إسترداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية -دراسة مقارنة بين الجزائر و المغرب - (مداخله مقدمة ضمن الملتقى الدولي حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية 12/11 نوفمبر 2012)، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، الجزائر ، 2012 .
- قلالة سليم ، علاقة الحكومة بالبرلمان (مداخله ضمن الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان الجزائر 24/23 اكتوبر 2000) ، وزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر ، 2000.
- كمارا سلوم محمد ، اسهامات السلطة التشريعية في تسوية النزاعات و الازمات الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية في الدول الحديثة ، ورقة عمل لاجتماع اللقاء التشاوري الثاني لرابطة مجالس الشيوخ و الشوري و المجالس المماثلة في افريقيا و العالم العربي
- مقدم سعيد ، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية (مداخله مقدمة ضمن الملتقى الوطني حول قراءة في اشكالية المادة 120 من دستور 1996-دراسة تحليلية - 06-07 سبتمبر 2004) ، الجزائر ، 2004.

- المجالات :

- مجلة مجلس الامة ، العدد 07 ، 2003

- مجلة الفكر البرلماني ، العدد 02 ، مارس 2003 ، مجلس الامة ، الجزائر

- القواميس :

- معجم القانون ، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ، مصر ، 1999

المراجع باللغة الفرنسية :

القوانين :

- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008
- LOI ORGANIQUE N° 2001-692 DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES
- Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
- Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances
- LE règlement d'assemblée nationale française .2015
- Le règlement de sénat 2008.

الكتب :

- Alessandro Figus , Le Système Politique Italien
- Ardant Philippe , Institutions politiques et droit constitutionnel, librairie générale de droit et de la jurisprudence, Paris, Année 1993
- Bernard CHANTEBOU , droit constitutionnel et sciences politiques , édition Armand Collin, France ,2000
- Hugues portelli , droit constitutionnel , 3eme édition , dalloz , France .
- Missoum sbih ,les institutions administratives du Maghreb le gouvernement de l'Algérie du Maroc et de la Tunisie ,Paris : édition hachette
- Nicolas lagasse et Xavier Baeselen , Le droit d'enquête parlementaire , Etablissement Emiile Bryantsa .Bruxelles,1998
- JACQUELINE MORAND DEVILLER , cours du droit administratif , 2eme edition Montchrestien , PARIS , 1991

المذكرات :

- Kodjo Ahlin Avitsinu Kuakuvi ,Les second chambres du parlement dans les etats francophones –cas du BURUNDI de la France de GABON et du SENEGAL , université de grand Belgique et université de lome TOGO .

المقالات :

- J.M.DUBOIS , le règlement de l'assemblée populaire national , Revue algerienne science juridique et politique , N° 4 , december 1979
- Jean-Jacques Hyst , _LA C M P, LIEU MYSTÉRIEUX DE POUVOIR , Pouvoirs , n°146, 2013/3, France , 2013.
- Ben badiss fouzia, Les Prérogatives législatives du conseil de la nation dans le bicamérisme Algérien.
- Sébastien Barnard , LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE , revue française de droit constitutionnel , France , 2013 .
- SYLVIA CALMES – BRUNET ,_le temps du débat législatif , C R D F , n° 10 , France, 2012

المدخلات :

- Jean-Marc Sauvé , L'état présent du bicamérisme en Europe , Colloque organisé par la Société de législation comparée et l'Université Panthéon-Assas , Conseil d'Etat,Vendredi 16 octobre 2015.

قرارات المجلس الدستوري :

- décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 , Loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.
- Décision n° 98-403 du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusion.

- Décision n °2006-534 du 16 mars 2006 , AJDA2006

مواقع الانترنت :

- [http ://www.almaany.com/ar/dict/arar/%D8%B7%D9%84%D8%A8/](http://www.almaany.com/ar/dict/arar/%D8%B7%D9%84%D8%A8/) ،
- موقع الجمعية الوطنية الفرنسية: www.assembleenationale.fr
- موقع المجلس الدستوري الفرنسي : www.conseilconstitutionnel.fr .

الفهرس

العنوان

إهداء	.....
شكر و عرفان	.....
مقدمة	.....

الباب الأول : تسوية الخلاف عبر آلية اللجنة المتساوية الأعضاء

- تدخل تنفيذي واسع -

16	..... الفصل الأول : الاستقلالية العضوية الواسعة للجنة المتساوية الأعضاء
17	..... المبحث الأول : استقلالية اللجنة عن غرفتي البرلمان
18	..... المطلب الأول : العملية التشريعية في غرفتي البرلمان الجزائري و الفرنسي
19	..... الفرع الأول : تدخل تنفيذي واسع في انطلاق العملية التشريعية
20	..... أولا- مشاركة الحكومة عبر الوزير الأول في المبادرة بالقوانين
22	..... ثانيا - مشاركة الحكومة في وضع و تحديد جدول أعمال غرفتي البرلمان
25	..... الفرع الثاني : عملية تشريعية محدودة على مستوى الغرفتين
25	..... أولا- حصر دستوري لمجال التشريع و المبادرة البرلمانية
27	..... ثانيا - حصر لحق التعديل البرلماني
29	..... المطلب الثاني : دور الغرفتين في إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء
30	..... الفرع الأول : واقع مشاركة البرلمان الفرنسي في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء
30	..... أولا- سلطة رئيسي الغرفتين في طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء
35	..... ثانيا - سلطة أعضاء الغرفتين في استدعاء اللجنة للاجتماع
37	..... الفرع الثاني : آفاق مشاركة البرلمان الجزائري في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء
38	..... أولا - منح سلطة التحريك لرئيسي المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة معا
41	..... ثانيا - منح سلطة التحريك لرئيس احدى الغرفتين و هو رئيس مجلس الأمة
47	..... المبحث الثاني : استقلالية اللجنة في تشكيلها عن السلطة التنفيذية
49	..... المطلب الأول : تشكيلة عادية تحدها النصوص القانونية
49	..... الفرع الأول : اختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء
50	..... أولا- عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء محدد قانونا
51	..... ثانيا- كيفية اختيار الأعضاء
56	..... الفرع الثاني : التنظيم الداخلي للجنة المتساوية الأعضاء

56	..... أولاً - مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء
57	..... ثانياً - رئيس اللجنة المتساوية الأعضاء
60	..... المطلب الثاني : تشكيلة موسعة بصيغة استشارية
60	..... الفرع الأول : استشارة اللجنة المتساوية الاعضاء لشخص خارج التشكيلة العادية
61	..... أولاً- مفهوم الاستشارة
62	..... ثانياً - اثر الاستشارة على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
63	..... الفرع الثاني : حضور أعضاء الحكومة لأشغال اللجنة المتساوية الأعضاء
64	..... أولاً - الوزراء
65	..... ثانياً - الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان
68	..... خلاصة الفصل الأول
71	..... الفصل الثاني : الاستقلالية الوظيفية المحدودة للجنة المتساوية الأعضاء بتدخلات السلطة التنفيذية
72	..... المبحث الأول : تحكم الوزير الأول في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر و فرنسا
73	..... المطلب الأول: أساس سلطة الوزير الأول في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء
73	..... الفرع الأول : النص الدستوري كأساس لسلطة الوزير الأول
73	..... أولاً- النص الدستوري الجزائري
75	..... ثانياً- النص الدستوري الفرنسي
76	..... الفرع الثاني : علاقة السلطة التنفيذية بالشرعية كأساس لسلطة الوزير الأول
76	..... أولاً- علاقة تحكم و سيطرة لصالح السلطة التنفيذية
79	..... ثانياً - علاقة ضعف في اليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية
85	..... المطلب الثاني : الأجل القانوني كحد لسلطة الوزير الأول في استدعاء اللجنة
86	..... الفرع الأول : الأجل القانوني في الحالات العادية
86	..... أولاً- الاجل في النصوص الدستورية
87	..... ثانياً- الأجل في النصوص القانونية
87	..... الفرع الثاني: الأجل القانوني في الحالات الخاصة
88	..... أولاً- قانون الميزانية/ الموازنة حالة مشتركة بين الدستورين الجزائري و الفرنسي
90	..... ثانياً- قوانين تمويل الضمان الاجتماعي حالة خاصة بالمشرع الفرنسي
92	..... المبحث الثاني : تدخل السلطة التنفيذية في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
93	..... المطلب الأول :مجال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
94	..... الفرع الأول : حدود عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
94	..... أولاً-النصوص التي لا يمكن أن تكون محلا للخلاف التشريعي بين الغرفتين

99	..... ثانيا- النصوص التي تكون محل خلاف بين غرفتي البرلمان في الجزائر و فرنسا
105	..... الفرع الثاني: اليات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
107	..... أولا - إجراءات قبل الفصل في النص
108	..... ثانيا - إجراءات الفصل في النص
111	..... ثالثا- إجراءات بعد الفصل في النص
113	..... المطلب الثاني: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
114	..... الفرع الأول:تعديل نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
115	..... أولا- سلطة تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الاعضاء
121	..... ثانيا - حدود سلطة تعديل التقرير النهائي للجنة المتساوية الأعضاء
124	..... الفرع الثاني: إلغاء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
125	..... أولا- سلطة سحب النص محل الخلاف
126	..... ثانيا - اثر سحب النص محل الخلاف
129	..... خلاصة الفصل الثاني
130	..... خلاصة الباب الأول

الباب الثاني : تسوية الخلاف عبر مشاركة التشكيلة الكاملة للبرلمان

- محاولة الاستقلالية للسلطة التشريعية -

135	..... الفصل الأول:آلية الذهاب و الإياب بين الغرفتين - آلية يفرد بها المؤسس الدستوري الفرنسي -
136	..... المبحث الأول : مظاهر استقلال السلطة التشريعية في تسوية الخلاف عبر آلية الذهاب و الإياب
137	..... المطلب الأول : آلية الذهاب و الإياب في النصوص القانونية في فرنسا و الجزائر
138	..... الفرع الأول: الذهاب و الإياب اللامنتهي في فرنسا قبل 1958
138	..... أولا- الثنائية البرلمانية المتعادلة كشرط أساسي لاعتماد الذهاب و الإياب بين الغرفتين
147	..... ثانيا- مميزات و سلبيات عملية الذهاب و الإياب غير المنتهي
150	..... الفرع الثاني : موقف المشرع الجزائري من آلية الذهاب و الإياب
151	..... أولا- رفض المؤسس الدستوري للآلية في دستور 1996
154	..... ثانيا- إمكانية تبني آلية الذهاب و الإياب مستقبلا
157	..... المطلب الثاني : تجسيد استقلالية السلطة التشريعية أثناء اعتماد الذهاب و الإياب
157	..... الفرع الأول : تنقل النص بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ دون تدخل السلطة التنفيذية
158	..... أولا- تنظيم النصوص الدستورية لإجراءات دراسة القوانين على مستوى الغرفتين
160	..... ثانيا- تحديد الأنظمة الداخلية لإجراءات إحالة النص على مستوى الغرفتين

161	..... الفرع الثاني: حرية الأعضاء في تعديل النص محل الذهاب و الإياب
161	..... أولاً- تعديل النص من قبل أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية
162	..... ثانيا- تعديل النص من قبل أعضاء مجلس الشيوخ
164	..... المبحث الثاني : حدود استقلالية السلطة التشريعية أثناء اعتماد آلية الذهاب و الإياب
165	..... المطلب الأول :تدخل السلطة التنفيذية برفض الذهاب و الإياب عبر طلب التصويت المغلق
165	..... الفرع الأول :سلطة طلب التصويت المغلق
166	..... الفرع الثاني : حدود سلطة طلب التصويت المغلق
168	..... المطلب الثاني: تدخل السلطة التنفيذية بإيقاف الذهاب و الإياب بإعلان حالة الاستعجال
168	..... الفرع الأول : غموض مفهوم حالة الاستعجال
169	..... الفرع الثاني: حصر إعلان حالة الاستعجال في الوزير الأول
169	..... أولاً- حصر دستوري لسلطة إعلان حالة الاستعجال في يد الوزير الأول
170	..... ثانيا- توسيع سلطة إعلان حالة الاستعجال
172	..... خلاصة الفصل الأول
175	..... الفصل الثاني: آلية الكلمة الأخيرة آلية مشتركة في الدستورين الجزائري و الفرنسي
177	..... المبحث الأول : تدخل السلطة التنفيذية القوي بإعلان اللجوء إلى آلية الكلمة الأخيرة
178	..... المطلب الأول : الشروط الواجب توفرها قبل إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة
178	..... الفرع الأول : فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في تسوية الخلاف
179	..... أولاً- فشل اللجنة في الخروج بنص توافقي
179	..... ثانيا- رفض الغرفتين للنص المقترح من قبل اللجنة
180	..... الفرع الثاني: رفض الغرفتين للنص بعد قراءتين
181	..... المطلب الثاني :حصر سلطة تفعيل الكلمة الأخيرة في الوزير الأول
182	..... الفرع الأول : اعتراف الدستور بحصرية السلطة في يد الوزير الأول
182	..... أولاً- أساس سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة
183	..... ثانيا-مميزات سلطة الوزير الأول في تفعيل الكلمة الأخيرة
183	..... الفرع الثاني:حدود سلطة الوزير الأول في تفعيل آلية الكلمة الأخيرة
184	..... أولاً- حدود نص عليها دستوري الجزائر وفرنسا
186	..... ثانيا- حدود يمكن تبنيتها مستقبلا - مشاركة السلطة التشريعية في إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة
188	..... المبحث الثاني : إستقلالية الغرفة المنتخبة أثناء الفصل في النص
189	..... المطلب الأول : حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص محل الخلاف
189	..... الفرع الأول : تنظيم حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص محل الخلاف

190	..... أولًا - اعتراف دستوري بحرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص
191	..... ثانيًا - غياب تنظيم قانوني لحرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص
191	..... الفرع الثاني : تأثير حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص محل الخلاف
192	..... أولًا- النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الاعضاء
192	..... ثانيًا- النص الذي صاقت عليه الغرفة المنتخبة
192	..... ثالثًا- النص الذي صادقت عليه الغرفة المنتخبة مع تبني تعديل او اكثر قدمته الغرفة الثانية
193	..... المطلوب الثاني : حدود حرية الغرفة المنتخبة اثناء الفصل في النص محل الخلاف
193	..... الفرع الأول : الالتزام بالخيارات الممنوحة ضمن النص الدستوري
193	..... أولًا - في الدستور الفرنسي
194	..... ثانيًا -في الدستور الجزائري
196	..... الفرع الثاني : الرقابة على مدى احترام الغرفة المنتخبة للخيارات الدستورية
197	..... أولًا- الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري
198	..... ثانيًا - رقابة السلطة التنفيذية
199	..... خلاصة الفصل الثاني
201	..... خلاصة الباب الثاني
203	..... خاتمة
	..... قائمة المصادر و المراجع
	..... الفهــــــــــــــــرس

المخلص : إن دراسة آليات تسوية لخلاف التشريعي في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات تستدعي الوقوف على مدى تدخل السلطة التنفيذية في عملية التسوية إذ أن الخلاف التشريعي بحت ، حيث أن السلطة التنفيذية و عبر ممثلها الوزير الأول تسيطر بشكل تام على عملية التسوية أثناء اعتماد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء - رغم أنها لجنة برلمانية تضم ممثلين عن كلتا الغرفتين - ، سواء في تحريك عملها أو من خلال رفض أي تعديل على النص محل الخلاف دون الحصول على موافقة الحكومة ، و مقابل هذه السيطرة نجد أن السلطة التشريعية تتمتع ببعض الاستقلالية في تسوية الخلاف بين هيئاتها باعتماد آلية الذهاب و الإياب أي تنقل النص بين الغرفتين إلى غاية الوصول إلى نص موحد غير أن هذه الآلية تطرح إشكال طول الإجراءات و النقاشات السياسية التي تعود بالسلب على فعالية النص ، و عليه تم تعديل الآلية بتحديد عدد قراءات النص داخل كل غرفة ، و في حالة عدم التوصل لاتفاق تبقى هذه الآلية بحاجة إلى آلية أخرى تدعمها إذ لا يمكن الاكتفاء بسحب النص من المناقشة ، و هو ما تم الأخذ به في فرنسا بإضافة آلية الكلمة الأخيرة و التي تعطي للمجلس المنتخب سلطة الفصل في النص و رغم أن هذه الآلية تترك النص للسلطة التشريعية لتفصل فيه غير أن كلا من الدستورين الفرنسي و الجزائري ربط إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة الأولى برغبة السلطة التنفيذية .

الكلمات المفتاحية : الغرفة الأولى ، الغرفة الثانية ، اللجنة المتساوية الأعضاء ، الذهاب و الإياب ، الكلمة الأخيرة ، الخلاف التشريعي

Résumé: l'étude des mécanismes de règlement litige législatif à la lumière du principe de la séparation des pouvoirs, il faut déterminer si l'ingérence du pouvoir exécutif dans le processus de règlement, car la controverse législatif purement, où le pouvoir exécutif, par l'intermédiaire de son représentant le Premier Ministre contrôlent pleinement aux processus de règlement lors de l'adoption du mécanisme de la Commission de l'égalité des membres - bien qu'une commission parlementaire comprenant des représentants des deux chambres - à faire avancer ses travaux ou de refus de tout amendement au texte remplace le différend sans le consentement du Gouvernement, et contre la domination, le pouvoir législatif jouissent de certains d'autonomie pour le règlement du différend entre ses organes d'adopter un mécanisme d'aller et retour tout mouvement de texte entre les Chambres jusqu'à un texte consolidé le mécanisme pose Formes de la longueur de la procédure et de débats politiques qui retournent négativement sur l'efficacité du texte, et l'on a modifié le mécanisme de déterminer le nombre lectures Texte dans chaque salle de conférence, et en l'absence d'accord reste de ce mécanisme a besoin d'un mécanisme d'appui car on ne peut se contenter de retirer du texte du débat, et c'est ce qui a été introduit en France en ajoutant un mécanisme le dernier mot, qui donne au Conseil élu de l'autorité dans le texte et, bien que ce mécanisme de laisser le texte législatif pour déterminer non que les deux constitution française et Algérienne lier donner la parole récemment la Chambre préliminaire de la volonté de l'exécutif.

Les mots clé : la première Chambre, la deuxième Chambre, la Commission mixte paritaire, navette parlementaire, le dernier mot, désaccord parlementaire.

abstract The study of the mechanisms for the settlement the disagreement Legislative Assembly in the light of the principle of the separation powers , Require stand over the intervention of the executive authority in the settlement process as disagreement purely legislative, where we find that the executive authority and through its representative Prime minister controlled fully on the settlement process during the adoption of the mechanism of the equal rights of The equal members of the committee- although it is a parliamentary committee comprising representatives of both rooms - either on moving its work or through refusing any amendment in the text on the subject of dispute without the consent of the Government, And in return, we find that the legislative authority enjoys some independence in the settlement of the disagreement between its adoption of a mechanism to go and leg of any move the text between the two chambers until access to a consolidated text of this mechanism, however, this mechanism pose a problematic along with the measures and political discussions which negatively impacted on the effectiveness of the text, and it was the amendment of the mechanism to determine the number of the readings of the text within each room, and in case of not reaching an agreement to keep the mechanism needs to other mechanism supported by it could not simply to withdraw from the text of the debate, and is what was introduced in France by the addition of a mechanism for the last word and that give the elected council authority of the chapter in the text and despite this mechanism to leave the text of the legislative authority adjudication by both of the constitutions of the French and Algerian linking to give the last word of the First Chamber of the desire of the executive authority

Keywords: The lower chamber, the supreme chamber, Equal Committee Member States, Go and Leg, The Last Word, Legislative Disagreement