

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي بتيسمسيلت
معهد الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام

مذكرة بعنوان:

حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري البرلماني في الجزائر

تخصص: دولة ومؤسسات

تحت إشراف

من إعداد الطالبتين:
الأستاذ:

إدريس العالوية

شامي رابح

بدراني حليلة

لجنة المناقشة

الدكتورة بوجلال فاطيمة الزهراء رئيساً

الدكتورة بن شنوف فيروز مناقشاً

الدكتور شامي رابح مشرفاً

الموسم الجامعي:

2019/2018



شكر

و عرفان

نشكر الله عزوجل الذي أمدنا بالصبر والثبات ووفقتنا في إتمام هذا العمل، فلك الحمد والشكر يا الله على نعمتك وفضلك ونسألك اللهم التوفيق و السداد والبر والتقوى إلى ما تحب وترضى.

و ثم بعد نتقدم بالشكر والعرفان وعظيم الامتنان إلى الأستاذ الفاضل المشرف "شامي راجح" الذي والله على ما نقول شهيد لم يبخل علينا بتوجيهاته و توصياته رغم انشغالاته والذي كان سندا لنا طوال مشوارنا الدراسي، فله الشكر الجزيل وله منا أسمى عبارات التقدير والاحترام.

نتقدم بالشكر إلى لجنة المناقشة على قبولهم لمناقشة هذا البحث المتواضع.

كما نتقدم بالشكر إلى كل من ساهم في انجاز هذا العمل من قريب أو من بعيد.

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الهادي إلى العلم عالم كل شيء سبحانه و تعالى:

بسم القائل "وفوق كل ذي علم عليم"

بسم الصبر مفتاح الفرج

أهدي ثمرة نجاحي إلى من جعلهما الله سراجا مضيئا لدربي إلى من اختارهما الله وباركهما لي تعزية في حزني و رجاء في يآسي و قوة لي في ضعفي،

إلى من دعت فاستجاب الله لها إلى من أنجبت فيوركت إلى من أحسنت التربية إلى من قال فيهما الله " ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا " الوالدين الكريمين أطل الله في عمرهما و أمدني الله في خدمتهما مادمت حية و مكافنتهما ولو بالقليل ، إلى الأب الغالي و الأم الحنون

بوركتما و طاب مشاكما و تبوأتما من الجنة منزلا

إلى إخوتي و أخواتي ، الذين طالما غمروني بصالح دعائهم ليل نهار بالتوفيق و النجاح في دربي .

العائلة

إهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

بسم الهادي إلى العلم عالم كل شيء سبحانه و تعالى:

بسم القائل "وفوق كل ذي علم عليم "

بسم الصبر مفتاح الفرج

أهدي ثمرة نجاحي إلى روح أبي الطاهرة رحمه الله و أسكنه فسيح

جناته

إلى من جعلها الله سراجاً مضيئاً لدربي إلى من اختارها الله و باركها لي
تعزية في حزني و رجاء في يأسني و قوة لي في ضعفي ،

إلى من دعت فاستجاب الله لها إلى من أنجبت فبوركت إلى من أحسنت
التربية إلى من قال فيهما الله " ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا " الوالدة العزيزة
أطال الله في عمرها و أمدني الله في خدمتها مادمت حية و مكافئتها ولو بالقليل
، إلى الأم الحنون

إلى إخوتي و أخواتي و بالأخص عزيزتي و توأم روحي "فاطيمة" ،
الذين طالما غمروني بصالح دعائهم ليل نهار بالتوفيق و النجاح في دربي .

حلمة

قائمة المختصرات

ج ر: الجريدة الرسمية

د س ن: دون سنة النشر

د م ج : ديوان المطبوعات الجامعية

ص: صفحة

ص-ص: من الصفحة إلى الصفحة

ط: طبعة

ج: جزء

م د : المجلس الدستوري

ج ج د ش: الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	شكر وعرفان
	إهداء
	قائمة المختصرات
01	مقدمة
الفصل الأول: النظام البيكاميرالي وأثره في وقوع الخلاف بين غرفتي البرلمان	
08	المبحث الأول: الخلاف في البرلمان نتيجة لاعتماد نظام البيكاميرالية
08	المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام البيكاميرالية ومفهومها
08	الفرع الأول: التطور التاريخي
08	أولاً: الغرفة الثانية الارستقراطية
10	ثانياً: الغرفة الثانية الفيدرالية
12	ثالثاً: الغرفة الثانية الديمقراطية
14	الفرع الثاني: مفهوم البيكاميرالية وأركانها
14	أولاً: مفهوم البيكاميرالية
15	ثانياً: أركان البيكاميرالية
17	المطلب الثاني: أسباب اعتماد نظام البيكاميرالية في الجزائر
17	الفرع الأول: المبررات السياسية
17	أولاً: شرط السن
17	ثانياً: ضمان استقرار واستمرارية الدولة
18	ثالثاً: مضاعفة التمثيل الوطني
19	رابعاً: مجلس الأمة حاجزاً منيعاً ضد الحكم
19	خامساً: عدم تحكم النواب في المسائل القانونية
20	الفرع الثاني: المبررات القانونية
20	أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات
21	ثانياً: المرحلة الصعبة التي عاشتها الجزائر
22	ثالثاً: تدارك المؤسس الدستوري الفراغ القانوني لدستور 1996
22	رابعاً: على مستوى إعداد القانون
23	خامساً: سد الثغرات في النصوص القانونية
23	سادساً: مجلس الأمة وسيلة لتحقيق استقرار المؤسسات
23	سابعاً: مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي
24	المبحث الثاني: الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي
24	المطلب الأول: أسباب الخلاف وطبيعته
24	الفرع الأول: أسباب الخلاف بين غرفتي البرلمان
25	أولاً: اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين
25	ثانياً: تقنيات صياغة وتحرير النصوص القانونية

26	ثالثا: تأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية
26	الفرع الثاني: طبيعة الخلاف
27	أولا: الخلاف الشكلي البسيط
28	ثانيا: الخلاف الجوهرى
30	المطلب الثاني: مدى إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول النصوص الخاصة
30	الفرع الأول: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول مشروع التعديل الدستوري
32	الفرع الثاني: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول المعاهدات
36	الفرع الثالث: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول الأوامر
36	أولا: وجوب عرض الأوامر على البرلمان
36	ثانيا: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في المجال المالي
37	ثالثا: حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول الأمر
الفصل الثاني: آليات حل الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين	
41	المبحث الأول: آلية احل الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة
41	المطلب الأول: مظاهر استقلالية البرلمان في حل الخلاف عن طريق اللجنة
41	الفرع الأول: تعريف اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلتها
42	أولا: تعريف اللجنة المتساوية الأعضاء
43	ثانيا: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء
47	الفرع الثاني: وظيفة وإجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
47	أولا: وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء
50	ثانيا: إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء
52	المطلب الثاني: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف عن طريق اللجنة
52	الفرع الأول: اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول
52	أولا: إجبار الوزير الأول على استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
54	ثانيا: عدم اشتراك رئيسي الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء
55	الفرع الثاني: عرض الحكومة نص اللجنة على الغرفتين
57	المبحث الثاني: آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني
57	المطلب الأول: استحداث آلية الفصل من خلال القانون رقم 01_16 المتضمن التعديل الدستوري
58	الفرع الأول: أسباب توجه المؤسس الدستوري لاعتماد هذه الآلية
58	أولا: التصويت السلبي من طرف الغرفة الأولى على النص التوفيقى
60	ثانيا: عدم مصادقة الغرفة الثانية على النص التوفيقى .
61	ثالثا: حالة إدخال تعديلات على النص التوفيقى .
62	الفرع الثاني: أسباب إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة المنتخبة من طرف الشعب

فهرس المحتويات

62	أولاً: المجلس الشعبي الوطني الغرفة المنتخبة من طرف الشعب
63	ثانياً: مجالات التشريع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أوسع من تلك الممنوحة لمجلس الأمة
64	ثالثاً: ظهور المجلس الشعبي الوطني كأول غرفة قبل اعتماد نظام البيكاميرالية
64	رابعاً: صلاحيات المجلس الشعبي الوطني أوسع من الصلاحيات الموكلة لمجلس الأمة
68	الفرع الثالث: تفعيل الآلية مرهون بالسلطة التقديرية للحكومة
68	أولاً: حصر سلطة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة في يد الوزير الأول
70	ثانياً: سحب النص أثر تلقائي لعدم الإخطار من طرف الوزير الأول
71	المطلب الثاني: كيفية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني وحدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص
71	الفرع الأول: ارتباط تحريك آلية الفصل النهائي بوجود نص اللجنة
71	أولاً: عدم إمكانية توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص توفيقى
72	ثانياً: مدى إلزامية اللجنة للتوصل إلى حل توفيقى
73	الفرع الثاني: حرية الغرفة المنتخبة في اختيار النص
73	أولاً: الأخذ بالنص المعد من طرف اللجنة
75	ثانياً: الأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني
76	الفرع الثالث: حدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص
76	أولاً: مدى التزام الغرفة المنتخبة بالخيارات الممنوحة دستورياً
78	ثانياً: الرقابة على مدى احترام الغرفة المنتخبة للخيارات الدستورية
81	خاتمة
85	قائمة المصادر والمراجع

يوصف نظام البيكاميرالية بازواجية الغرفتين، وهذه صفة مشتركة بين كل الدول التي تعتمد هذا النظام، حيث تتنوع هذه الثنائية البرلمانية إذ نجد لها ثلاث أشكال، الغرف الثانية الارستقراطية، الغرف الثانية الديمقراطية، والغرف الثانية ذات الطابع الفيدرالي، فالأصل التاريخي للغرف الثانية يعود إلى ما يسمى بمجلس الدول، والتي ظهرت في القرن الرابع عشر (14) في أوروبا الغربية، والتي بقيت في البرلمان البريطاني¹. لقد انفرد ملوك وحكام القرون الوسطى بكل سلطات البلاد، فالسلطة كلها تركز بيد الملك، وهو ما جعل من الظلم والاستبداد الصفة الغالبة لتلك الفترة من الزمن، وهو الامر الذي أدى إلى ظهور نظريات فقهية دعت إلى تقسيم السلطات في الدولة إلى ثلاث سلطات، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، حيث أنه لكل سلطة اختصاصات معينة، حيث عرفت السلطة التشريعية تطورات وتغيرات عبر مختلف المراحل التاريخية، ولعل أهم تطور هو ظهور نظام البيكاميرالية أو الثنائية المجلسية الذي تبنته الجزائر من خلال دستور 1996²، حيث يختلف المجلسان من حيث التركيبية والاختصاص.

جاء مبدأ الفصل بين السلطات على أساس انفراد كل سلطة بمجال عملها والذي محدد وواضح حتى يدعم هذا التقسيم، مع الحفاظ على جانب من التعاون بين السلطات محافظة على استمرارية الدولة وهو ما يسمى الفصل المرن للسلطات، ولأن السلطة التشريعية تعتبر إحدى أهم تلك السلطات التي حظيت باهتمام الباحثين، حيث شكلت محورا للعديد من الدراسات القانونية في القانون الدستوري عموما والقانون البرلماني خصوصا.

تمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، فقد عرفت الجزائر في فترة سابقة نظام المجلس الواحد وذلك في الدستور الشكلي للجزائر لسنة 1963³، فعندما تجري دراسة لتطور المؤسسة التشريعية في الجزائر نصل إلى نتيجة مفادها ان اعتماد هذا النظام جاء نتيجة عدة عوامل، حيث نص دستور 1963 على أن السلطة التشريعية يمارسها المجلس الوطني، حيث أوقف العمل بهذا الدستور بعد فترة وجيزة من إصداره، إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري ومن

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2010، ص 29.

2- دستور ج ج د ش 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر، ع 76 بتاريخ 08 ديسمبر 1996 المعدل بالقانون رقم 02_03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، ع 25، بتاريخ 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، ع 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، ع 17، المؤرخة في 07 مارس 2016.

3- دستور ج ج د ش لسنة 1963، ج ر، ع 64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.

خلال دستور 1996 تبنى نظام البيكاميرالية فتم بموجب هذا الدستور استحداث الغرفة الثانية وهو مجلس الأمة.

لقد عاشت الجزائر خلال تلك الفترة ظروفًا صعبة، حيث تم الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية، إلا أن هذا الانتقال لم يكن بالهين، كل هذا وذاك جعل لاستحداث الغرفة الثانية في الجزائر مبررات سياسية وأخرى قانونية.

كما أن السلطة التشريعية هي من تقوم بسن القوانين وتتم مناقشتها على مستوى المجلسين مما يستوجب مصادقة الغرفتين على النص القانوني حتى تتم العملية التشريعية، هذا الشرط الذي قد يعطل في بعض الأحيان سيرورة العملية التشريعية، وقد يكون هذا التعطيل مؤقتًا أو نهائيًا، وذلك نتيجة لرفض إحدى الغرفتين للنص القانوني وذلك وفقًا لما يتناسب وتوجهات الأعضاء المنتمين إليها، وهذا ما يسمى بالخلاف بين غرفتي البرلمان الذي يستوجب التوصل إلى حل الخلاف بين غرفتي البرلمان يتم تسويته عبر آليتين اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري، حيث تمثل الآلية الأولى في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، أما الآلية الثانية فهي آلية مستحدثة من خلال التعديل الدستوري لسنة 2016 وهي آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني.

أهمية اختيار الموضوع

تكتسي دراستنا والتمثلة في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري أهمية بالغة ضمن الدراسات القانونية، إذ أنها تدخل ضمن الدراسات التي تمس القانون الأساسي والأسمى للدولة وهو القانون الدستوري، وبالضبط في شقه المتعلق بالسلطة التشريعية والتي يمثلها البرلمان المكون من غرفتين، الذي يعتبر من أهم مؤسسات الدولة الحديثة، فالآليتين اللتين يتم تسوية الخلاف من خلا لهما يضمنان الإجماع حول النص القانوني، كما أن دراسة مدى استقلالية السلطة التشريعية أثناء حل الخلاف بين الغرفتين يظهر مدى استقلالية هذه السلطة ككل، فمن خلال هذا الاستقلال تتمكن من استرجاع مكانتها على اعتبار أنها أحد أهم ركائز قيام الدولة.

تتجلى أهمية هذه الدراسة والتي حتى وإن كانت تركز على جزئية دقيقة في القانون البرلماني، إلا أن عمل السلطة التشريعية يتوقف على مدى نجاعة وفعالية هذه الآلية، فتبني نظام المجلسين يورد وبنسبة كبيرة احتمال حدوث خلاف بينهما، ذلك أن فلسفة نظام المجلسين في حد ذاته تقوم على الاختلاف في وجهات النظر.

أهداف الموضوع

تهدف دراستنا إلى مجموعة من الأهداف أهمها هو التعرف على آليات حل الخلاف بين غرفتي البرلمان وخلفيات اعتمادهما، ومدى توافق هذه الآليات والواقع المعاش في البلد، إضافة إلى التعرف على المجال الذي تمنحه كل آلية من هاتين الآليتين للسلطة التشريعية التي تمكنها من التحكم في سير وإجراءات التسوية، ومدى تأثير تدخل السلطة

التنفيذية في تفعيل الآليتين في إنهاء الخلاف، كما تظهر الدراسة أيضا مدى نجاح المشرع الجزائري في اعتماد آلية الخلاف ثم استحداث الآلية الثانية، وهي الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، وذلك بموجب القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري.

أسباب اختيار الموضوع

توجهنا لدراسة هذا الموضوع لأسباب ذاتية تتعلق بالباحث وأسباب اختياره للموضوع، وأسباب موضوعية تتعلق بالموضوع في حد ذاته، أما الأسباب الذاتية تتمثل في الميول الشخصي للموضوع من خلال التعمق في دراسة السلطة التشريعية وتحليل مكانتها ضمن النظام الدستوري الجزائري، إضافة إلى رغبة الباحث في دق أبواب جديدة في القانون الدستوري بوجه عام والقانون البرلماني بوجه خاص، وذلك إيمانا بدور السلطة التشريعية متمثلة في البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، فيما يخص الأسباب الموضوعية فإن موضوع دراستنا يدخل ضمن المواضيع الحركية والحساسة نظرا لما عرفته الجزائر من تعديلات دستورية مست أساسا السلطة التشريعية، ونقصد منها التعديل الدستوري لسنة 2016.

الإشكالية

من خلال ما سبق وباعتبار أن العمل التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 1996 يكون بالتتالي بين غرفتيه، وليس باجتماعهما، مما يحتمل معه إمكانية خلافهما حول النص التشريعي، فنقف عند طرح إشكالتنا كالتالي: ما مدى تأثير النظام البيكاميرالي في الجزائر وما هي الآليات المعتمدة من طرف المؤسس الدستوري لحل الخلاف بين غرفتيه حول النص التشريعي؟

المنهج المتبع

للإجابة عن الإشكالية سننوع في دراستنا المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي تتعلق بالموضوع على اختلاف مستوياتها الدستورية كانت أو قانونية، لتوضيح جوانب الموضوع والمنهج التاريخي وذلك لدراسة التطور التاريخي للنظام البيكاميرالي.

صعوبات الدراسة

من أهم صعوبات الدراسة التي واجهتنا في دراستنا هي صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة، ذلك أن موضوع حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري لم يخصص له المجال اللازم للدراسة، وذلك لعدم الاهتمام بالدراسات المتعلقة بالقانون البرلماني بصفة عامة، خاصة فيما يتعلق بالآلية المستحدثة

وهي آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، إضافة إلى التعديلات التي تم إدخالها على الأحكام الخاصة بآلية اللجنة المتساوية الأعضاء.

الدراسات السابقة

يشكل موضوع حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري موضوعا للبعض من الدراسات التي عالجتة، فنجد:

1- أطروحة دكتوراه للأستاذ سالمى عبد السلام المعنونة بـ "آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة" التي أجري فيها دراسة مقارنة بين حل الخلاف في النظام الدستوري الجزائري وحل الخلاف وآلياته في الأنظمة المقارنة.

2- أطروحة دكتوراه للأستاذة نوال بن الشيخ والمعنونة بـ "آليات الخلاف التشريعي دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا" والتي قامت فيها بدراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري ونظيره الفرنسي، وكيف استقى المؤسس الجزائري بعض الأحكام من نظيره الفرنسي لاسيما فيما يتعلق بإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب مباشرة، حيث كان المؤسس الدستوري الفرنسي الأسبقية في الأخذ بهذه الآلية التي تم نقلها إلى النظام الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

إلا أن ما يهمننا في دراستنا هو حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري دون غيره من الأنظمة.

خطة الدراسة

للإجابة على إشكالية دراستنا سنعتمد على خطة منهجية تتكون من فصلين الفصل الأول تحت عنوان النظام البيكاميرالي وأثره في وقوع الخلاف بين غرفتي البرلمان، الذي سنتطرق فيه إلى التطور التاريخي لنظام البيكاميرالية، كما لا ننسى التجربة الجزائرية في هذا المجال وذلك من خلال ذكر الأسباب القانونية والسياسية لاعتماد هذا النظام، إضافة إمكانية الخلاف حول النصوص الخاصة المتمثلة في المعاهدات والأوامر ومشروع التعديل الدستوري، كما لا ننسى طبيعة الخلاف بين غرفتي البرلمان، أما فيما يخص الفصل الثاني تحت عنوان آليات حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، حيث نتناول في هذا الفصل الاليتين اللتان اعتمدهما المؤسس الدستوري في حل الخلاف، فندرس آلية اللجنة المتساوية الأعضاء بالتفصيل من حيث مضمونها وإجراءات عملها وتشكيلتها،

وسندرس الآلية الثانية والمتمثلة في آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني باعتبارها آلية مستحدثة بموجب القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري وكيفية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني إما بالأخذ بالنص من طرف اللجنة أو بالنص الأخير الذي صادق عليه.

إذا كان من المسلم به هو أن البرلمان صاحب السلطة التشريعية الأصلية، فإن ما يلاحظ هو اختلاف الدول في طريقة تكوينه، فمنها ما جعلته مكون من قبل مجلس نيابي واحد (unicameral system)، ومنها ما فضلت برلمان بغرفتين (systeme bicamérale)، وذلك يعود إلى ظروفها وطبيعة نظامها السياسي، ولقد ترسخت أسس وقيم الازدواجية البرلمانية في العالم الحديث كمقوم من مقومات النظام السياسي الدستوري، وقد تم تكريسه في أغلب دول العالم المعاصر بصفة متزايدة، وذلك اعتباراً لمزاياه، باعتبار أن النظام البيكاميرالي أكثر تمثيلاً للشعب، وتوسعا ومصداقية، ومعظم الدول التي قامت بتبنيه لم يكن وليد الصدفة بل كان نتيجة لخلفيات أخذت شكل مبررات ودوافع سياسية وأخرى قانونية.

فاعتماد نظام البيكاميرالية مرتبط أساساً بجملة من الأسباب السياسية والقانونية الخاصة بها، وكذا اختلاف الأهداف التي تسعى كل دولة لتحقيقها، وللحديث عن الازدواجية البرلمانية وجب علينا التطرف إلى الخلاف في البرلمان الذي هو نتيجة لاعتماد نظام البيكاميرالية من خلال دراسة تطورها التاريخي الذي تبنت من خلاله أشكال المجالس الثانية، مع التطرق إلى الأهم المبررات القانونية والسياسية لاعتماد نظام البيكاميرالية في الجزائر وذلك في المبحث الأول، ومن ثم نقوم بدراسة الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي وذلك من خلال أسباب الخلاف وطبيعته، إضافة إلى ذلك مدى إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، وهي مشروع التعديل الدستوري، المعاهدات والأوامر وذلك في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الخلاف في البرلمان نتيجة لاعتماد نظام البيكاميرالية

يتم تنظيم البرلمانات عادة في تشكيل مجلس واحد أو مجلسين، أحدهما منتخب والآخر مختلط بين معينين ومنتخبين، حيث تسمى هذه الظاهرة بالثنائية البرلمانية، كما تعتبر الازدواجية البرلمانية الخيار الأمثل لمعظم الدول التي أخذت بها، بما فيها

الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا راجع إلى الطابع الفيدرالي والمتعلق بتمثيل الوحدات السياسية، الذي تتميز به وتتحكم في أسباب الأخذ بهذا النظام، أو ذلك لاعتبارات تاريخية أو موضوعية حسب كل دولة لاعتماده، وقد مر النظام البيكاميرالي بتطور تاريخي وهذا ما سنراه في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فيتمحور حول أسباب اعتماد النظام البيكاميرالي في الجزائر.

المطلب الأول: التطور التاريخي لاعتماد نظام البيكاميرالية ومفهومها

بعد ترسخ معالم النظام البيكاميرالي في العالم وانتشاره الكبير، حيث عرف نماذج مختلفة، إذ نجد لها عدة أشكال، وهذا ما سنعالجه في فرعين، الفرع الأول التطور التاريخي لاعتماد نظام البيكاميرالية، الفرع الثاني مفهوم نظام البيكاميرالية.

الفرع الأول: التطور التاريخي لاعتماد نظام البيكاميرالية

نميز في هذا الفرع بين ثلاث أشكال للنظام البيكاميرالي تتمثل في الغرف الثانية الأرستقراطية (أولا) والغرف الثانية الفيدرالية (ثانيا) والغرف الثانية الديمقراطية (ثالثا).

أولا: الغرف الثانية الأرستقراطية

يعتبر هذا النموذج الأقدم تاريخيا، ومثاله الكلاسيكي مجلس اللوردات البريطاني كغرفة ثانية من الطبقة الأرستقراطية، إلى جانب مجلس العموم المنتخب من قبل عموم الشعب¹، حيث تمثل هذا النوع من الغرف الثانية البذرة الأولى لظهور نظام الغرفتين، وإن كان تاريخ القانون الدستوري يفيد أن مجلس اللوردات الغرفة الثانية في البرلمان البريطاني ظهر قبل الغرفة الأولى، فقبل القرن الثاني عشر ميلادي كان الملك يجمع بيده كل الصلاحيات بما فيها التشريعية، ويساعده في ذلك مجلس استشاري يسمى المجلس العام للمحكمة (Magninum concilium)، وفي عهد الملك جون جونسانتير (Jean sans terre)، الذي أصبح طغيانه يهدد الشعب الإنجليزي، قام النبلاء بثورة في عام 1215، اضطر على إثرها الملك جون إلى إعادة الحريات بموجب الميثاق الكبير المعروف بالماجنا كارتا (Magna carta)².

فنظام التمثيل أو النيابة في المجال السياسي بدأ مع أواخر القرون الوسطى في إنجلترا، بصفة أساسية منذ بداية القرن الثالث عشر (13)، نظرا لأن غرفة اللوردات نشأت سنة 1215، عندما فرض نبلاء وبارونات إنجلترا على الملك عدم فرض

¹ - مسعود شيهوب، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلمانيتين، مجلة الفكر البرلماني، ع1، مجلس الأمة، ديسمبر 2002، ص11.

² - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 28 وص 29.

الضريبة إلا بعد استشارهم، وكتب هذا الاتفاق في الوثيقة التي أصدرها تحت اسم "الميثاق الكبير"¹.

فالأصل التاريخي للغرفة الثانية، يعود إلى ما يعرف باسم مجالس الدول، التي ظهرت في القرن الرابع عشر (14) في أوروبا الغربية، والتي أبقى عليها في البرلمان البريطاني، وكذلك كان مجلس اللوردات البريطاني الأول في الظهور، وكباقي مجالس الدول فإنه ينحدر من اتحاد الإقطاعيين و العلمانيين، حيث أنه لم يأت النواب البريطانيين إلا لاحقاً عن طريق الانتخاب وكذلك في فرنسا فإن الانفصال في التمثيل بدأ تدريجياً بصدد تكوين غرفة البلديات التي هي أصل مجلس الشيوخ الفرنسي².

بعد ذلك أصبح البرلمان البريطاني يتكون من مجلسين، مجلس العموم الذي يضم ستمائة وتسعة وخمسين (659) نائباً منتخباً، وذلك لعهدة تقدر بخمس سنوات، أما مجلس اللوردات فيبلغ عدد أعضائه بعد إصلاح 11 نوفمبر 1999، ستمائة وستة عشر (616) عضواً موزعين على النحو الآتي:

■ اللوردات المعنيون مدى الحياة: وهم يمتلكون الأغلبية وعددهم أربعمائة وثمانون (480) عضواً.

■ اللوردات بالوراثة: إلا أنه ألغي هذا الصنف بموجب إصلاحات 1999 ولم يبق منهم سوى تسعون (90) عضواً، خمس وسبعون (75) منهم مختارين من طرف الأحزاب، أما الخمسة عشر (15) المتبقية فيختارون من طرف المجلس ككل.

■ اللوردات القضائيون: وعددهم سبعة وعشرون (27) عضواً.

■ اللوردات الروحيون: وعددهم ستة وعشرون (26) أسقفاً.

إلا أنه يبدو وجلياً من خلال إصلاحات عام 1999، أن سمات الديمقراطية بدأت تظهر على مجلس اللوردات، إذ أن هذه الإصلاحات لم تتركه ينحصر فقط على الطبقة الأرستقراطية، الذي أصبح يضم فئات أخرى من غير العائلة المالكة³.

وإن كانت الطبقة الأرستقراطية المالكة للأراضي تشكل حوالي نصف اللوردات "500 إلى 1000" ومنذ بداية القرن 14 أطلق على هذا المجلس مجلس اللوردات، والذي نص على السادة أو الفرسان أو البرجوازيون من سكان المدن، وسبب امتلاك أعضائه للسلطة الاقتصادية، وقدمه كان مجلس اللوردات يتمتع بسلطات واختصاصات متساوية لمجلس العموم، غير أن هذا الأخير اختصاصاته تطورت عن مجلس اللوردات بسبب تمثيله للسيادة الشعبية فهو هيئة منتخبة⁴ في المقابل فإن طريقة الاختيار التي

1- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانته التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفر البرلمان، ع1، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 23.

2- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 29

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 29.

4- أبوراس الشافعي، نظم الحكم المعاصر، النظرية العامة في النظم النيابية، عالم الكتب، القاهرة، 1984، ص 384.

تبنى عليها الغرفة الثانية تتنافى وروح الديمقراطية، وقد تجسدت فعليا نقل الاختصاص التشريعي من خلال قانوني 1911 و 1949¹.

حتى و إن استمر مجلس اللوردات في تمتعه بالسلطات التي تتساوى مع سلطات مجلس العموم في المجالين التشريعي والرقابي وذلك لفترة طويلة، إلا أن قوة الهيئة الناجبة وتوسعها بداية من عام 1832 قلص من دور مجلس اللوردات الذي أصبح مجلس استشارة، أو غرفة تأمل خاصة كما وصفه الأستاذ "هوريو" بعد أن تم سحب اختصاص التشريع منه، وذلك عن طريق التعديل الدستوري لعام 1911، وحوله لمجلس العموم.²

ثانيا: الغرفة الثانية الفيدرالية

عادة ما تنشأ الغرفة الثانية ذات الطابع الفيدرالي كنتيجة متلازمة مع شكل الدولة المركب، فوجود عدد من الدويلات يفرض على الدولة الفيدرالية إيجاد مجلس يضمن تمثيلا لأعضائها على المستوى المركزي، يراعي خصوصيات كل وحدة من وحدات الإتحاد الفيدرالي التي تتمتع بالاستقلالية الداخلية إلى حد كبير.³

حيث يتكون البرلمان في الدول الفيدرالية من غرفتين، أين أن تتم المزاوجة بين طموح وآمال الدول الفيدرالية في تمثيلها تمثيلا متساويا، مع الرغبة في ضمان المساواة في تمثيل المواطنين، فالغرفة الثانية الفيدرالية هي نتيجة طبيعية في هياكل الدولة الفيدرالية، من جهة تظهر الدولة الفيدرالية ككتلة موحدة، وكأمة واحدة، ومن جهة ثانية كمجموعة دول أعضاء في الإتحاد تحتفظ باستقلال واسع والمؤسسات الفيدرالية تعكس هذا الطابع المزدوج.

حيث نجد في البرلمان الفيدرالي غرفتين، غرفة تعكس وحدة الدولة الفيدرالية حيث تمثل مجموع الشعب، كامل الأمة، حيث أنها منتخبة حسب التمثيل النسبي للسكان في كل دويلة عضوه في الإتحاد، والغرفة الأخرى تمثل فيها كل دولة بصفة خاصة. هذه الغرفة تتكون من عدد من الممثلين متساوي بالنسبة لكل دولة مهما كان عدد سكانها، وتكون هذه اللامساواة حيزا كبيرا " الإتحاد السوفيتي " سابقا و ألمانيا الفيدرالية سابقا⁴.

1- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبقة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 203.

2- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، 1977، ص 188.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 31.

4- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 13 و ص 14.

فالغرفة الثانية الفيدرالية تمثل الدويلات المكونة للإتحاد، حفاظا على بقاء كيائها وتدول لها استقلالها الداخلي، بالإضافة إلى مجلس منتخب من طرف الشعب والممثل له باعتباره شعبا يتمتع بجنسية الدولة الفيدرالية¹.

حيث يقوم مجلس النواب على أساس نائب لكل شريحة سكانية قدرها ثلاثون ألف (30.000) نسمة، حيث يقوم انتخاب نوابه لمدة سنتين (2) عن طريق الاقتراع العام المباشر، والملاحظ أن مدة العضوية قصيرة مقارنة بمجالس نواب بعض البرلمانات الأخرى².

وهي غرفة تمثل فيها الدويلات بعدد من النواب بغية تحقيق الرغبة في مزاجية بين طموح وآمال الدولة الفيدرالية في تمثيلها تمثيلا متساويا، على هذا الأساس يمكن اعتبار أن هذه الغرفة هي نتيجة طبيعية في هياكل الدولة الفيدرالية.

هذا النموذج من الثنائية البرلمانية مطبق في أغلب الدول الفيدرالية مجلس النواب ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية، والمجلس القومي ومجلس الدولة في سويسرا، سوفيت القوميات وسوفيت الإتحاد السوفيتي سابقا، و البندرسنارغ "Bundestang" والبندسرات "Bundesrat" في ألمانيا الاتحادية سابقا.

فالدول البسيطة للغرفة الثانية فيها بعض مظاهر الفيدرالية، عندما تكون منتخبة بشكل غير مباشر من قبل أعضاء المجموعات المحلية كما هو الحال في مجلس الشيوخ الفرنسي³.

حيث يعتمد مجلس الشيوخ على انتخاب ممثلين اثنين (2) عن كل ولاية بغض النظر عن مساحتها، وعدد سكانها، أي أنه يضم (100) مئة شيخ لمدة ست (6) سنوات مع تجديد ثلثه كل سنتين.

تمارس الصلاحيات التشريعية بالتساوي بين المجلسين، تستثنى من ذلك ما يتعلق بقانون الضرائب، إذ أن مجلس النواب هو المختص بحق المبادرة فيها، ويتمتع كلا المجلسين بالسلطة التأسيسية على قدم المساواة.

وإن كان هناك اختلافا بين المجلسين عند التصويت على اقتراحات القوانين، فيتم تعيين لجنة مختلطة "لجنة مصالحة" من طرف المجلسين تتكون من ثلاثة نواب يعينهم رئيس المجلس النواب "السيكر"، كما يعين رئيس مجلس الشيوخ ثلاثة شيوخ، تشكل هذه اللجنة لغرض إعداد مشروع قانون يوافق عليه كلا المجلسين، أما إذا لم يتحصل هذا المشروع على اتفاق المجلسين يهمل ويوضع جانبا⁴.

1- سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 24.

2- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 31.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 29.

4- المرجع نفسه، ص 32.

فالدستور الأمريكي خص مجلس الشيوخ بصلاحيات خاصة منها موافقته على تعيين السفراء، وكبار الموظفين والقضاة، والتصديق على المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية، شرط أن تحرز موافقة أغلبية الثلثين (2/3).

فلمجلس الشيوخ صلاحية أخرى يمارسها وهي صلاحية قضائية (The impeachment) بمناسبة محاكمة رئيس الجمهورية، وبتهمة الخيانة العظمى، فبعد أن تقدر ملاحظة الرئيس عن طريق الأغلبية البسيطة من طرف مجلس الأمة النواب، يدين مجلس الشيوخ عن طريق أغلبية ثلثيه رئيس الجمهورية، كما يعمل على إقامة نوع من التوازن الذي تستدعيه الصفة الفيدرالية للدولة¹.

ثالثاً: الغرف الثانية الديمقراطية

وهي مجالس منتخبة على درجتين في دولة موحدة مرتكزة على أساس الاقتراع غير المباشر مثال ذلك مجلس الشيوخ الفرنسي، وإن كان هذا الأخير يواجه مشكلاً تعلق أساساً بالتمثيل، فالمجلس يمثل مصالح الفلاحين أكثر من أهل المدن، فالبلديات التي يقل عدد سكانها عن 1500 نسمة، والتي لا تمثل الربع من السكان، فلها أكثر من نصف منتخبى الشيوخ، وهو الشرط الذي وصفه المناصرون للملكية مقابل تأييدهم للجمهورية في عهد الجمهورية الثالثة سنة 1875².

فعند انتشار الديمقراطية أصبحت الغرف الأرستقراطية، أصبحت تظهر عليها بوادر الضمور تدريجياً، مما قابله توسع في الغرف الثنائية ذات الطابع الديمقراطي، التي تعتمد على نظام الانتخابات سواء المباشرة أو غير المباشرة³.

حيث ينتظر عادة من الغرفة الثانية أن تكمل الغرفة الأولى تدعيماً للديمقراطية وتوسيعاً للتمثيل، إن هذه الثنائية تؤثر في العمل البرلماني وتنعكس إيجاباً على مستوى قراراته⁴، فمن أصل سبع وستين (67) برلمانيا يعتمد نظام الغرفتين، هناك ثمان وثلثين (38) منها، تضم غرفها الثانية أعضاء منتخبين كلهم، منها واحد وعشرين (21) غرفة منتخبة عن طريق الاقتراع المباشر (الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، نيجيريا، سويسرا، الفلبين، البرازيل، استراليا...) وخمسة عشر (15) غرفة ينتخب أعضاؤها بالاقتراع غير المباشر (جنوب إفريقيا، ألمانيا، إثيوبيا، المغرب، موريتانيا، هولندا، روسيا...) وغرفتان (2) بالانتخاب المختلط المباشر وغير المباشر في كل من بلجيكا وإسبانيا، إذ تحتوي الغرفة الإسبانية على مائتين وثمانية (208) عضواً منتخباً عن طريق الاقتراع العام المباشر، وتسعة وأربعين (49) عضواً منتخباً عن طريق

1- المرجع نفسه، ص 32.

2- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 13.

3- عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 33.

4- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 13.

مجالس المقطعات السبع في إسبانيا، أما في بلجيكا، فتضم الغرفة الثانية فيها أربعين (40) عضوا ينتخبون عن طريق الاقتراع المباشر، وواحد وعشرون عضوا (21) منتخبا من طرف المجموعات المحلية، وعشرة (10) أعضاء منتخبين من قبل زملائهم الأوائل، الذين يصل عددهم إلى واحد وستون (61) منتخبا¹.

فالسعي وراء التمثيل الديمقراطي وتوسيعه يحمل في طياته عدم استحواذ مجلس واحد على السلطة التشريعية، ولتحقيق التوازن بين السلطات، وتجنباً اتحاد مجلس واحد لقرارات مشرعة تقتضي وجود مجلس آخر "غرفة ثانية"، فإذا توزعت السلطة على هيئات متعددة، قل خطراً لإسراف فيها وإساءة واستعمالها²، ولن تتحقق هذه النتيجة إلا إذا كانت كل غرفة متميزة عن الأخرى من حيث طريقة التعيين فيها.

كما أنه لا يجب أن يكون للدوائر الانتخابية هي نفسها في الغرفتين، كذلك النظام الانتخابي يجب أن يكون مغايراً، أي أنه إذا كانت غرفة منتخبة لابد للأخرى أن تكون مختلطة بين معين ومنتخب، أو إذا كانت الأولى تنتخب عن طريق الاقتراع المباشر، فلا بد للغرفة الثانية أن تنتخب عن طريق الاقتراع غير المباشر، ففي بعض الأحيان نجد الغرفة الثانية ذات الطابع الديمقراطي تتقارب مع الغرفة الأرستقراطية، خصوصاً عندما تعين بعض من أعضائها مدى الحياة، ولا يخضعون لنظام التجديد النصفى، كما كان الأمر في مجلس الشيوخ الفرنسي سنة 1875، أين كان يضم 75 سيناتورا غير قابلين للعزل³، أما الغرفة الثانية المعينة كلياً، فهي لا تمثل إلا خمسة عشر (15) غرفة من أصل سبع وستون (67) غرفة، أي أن الغرفة الثانية المعينة تمثل أقل من ثلث عدد الغرفة الثانية المنتخبة كلياً، والأخرى التي يتم فيها الانتخاب جزئياً، والتي يقدر عددها باثنين و خمسون (52) غرفة⁴، بهذا فإن الغرفة الثانية ذات الطابع الديمقراطي تتوقف على الغرفة الثانية غير الديمقراطية⁵.

الفرع الثاني: مفهوم النظام البيكاميرالي

سننتقل إلى الإحاطة بمفهوم البيكاميرالية وذلك من خلال إعطاء تعريف واضح وشامل لها، وإبراز الأسس والأركان التي يقوم عليها نظام الغرفتين.

أولاً: تعريف النظام البيكاميرالي

¹ - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 34.
² - عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة الأرز، عمان. الأردن، 2001، ص 169.
³ - مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 13 و ص 14.
⁴ - التقرير الوارد في الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، ج 2، نشرية للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 30، 29 أكتوبر 2002، ص 116.
⁵ - عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 35 و ص 36.

يقصد بنظام المجلسين (système bicamérale)، هو أن تتشكل السلطة التشريعية من مجلسين، حيث يتولى هذان المجلسان مهمة التشريع¹. إن كلمة (bicamérale) هي كلمة يونانية الأصل، والتي تتكون من جزئين (bi) ويقصد بها اثنان (caméral) تعني الغرفة، وبالتالي نحصل على كلمة تساوي غرفتان، وهنا يتضح مصطلح غرفة عليا وغرفة سفلى². كما عرفه البعض بأنه ذلك النظام الذي يتم فيه ممارسة السلطة التشريعية من طرف مجلسين، وللتنائية البرلمانية عدة تسميات: نظام الغرفتين، نظام المجلسين، الازدواجية البرلمانية، البيكاميرالية.

ثانياً: أركان النظام البيكاميرالي

النظام البيكاميرالي يقوم على أركان التي تمكنا من تمييزه عن نظام الغرفة الواحدة :

1- ضرورة المغايرة بين المجلسين

تظهر مظاهر المغايرة بين المجلسين من خلال مايلي:

- أ- **المغايرة في تكوين المجلسين:** حيث يكون أحد المجلسين في الغالب منتخبا، ولفترة معينة، لكي يمثل الشعب، ويمكنه من مراقبة نوابه والحكم على أعمالهم، ويطلق على هذا المجلس الأدنى أو مجلس النواب أو مجلس العموم³، فنجد مجلس العموم في بريطانيا يتم انتخابه أعضائه على أساس الاقتراع العام المباشر⁴، كذلك مجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية يتم انتخاب أعضائه عن طريق الاقتراع العام من قبل الشعب في مختلف الولايات لمدة عامين ونفس الأمر ينطبق على أعضاء الجمعية الوطنية الفرنسية.
- ب- **المغايرة من حيث عدد الأعضاء لكل من المجلسين:** حيث تكمن المغايرة في أن عدد أعضاء المجلس الأدنى (مجلس النواب) أكثر من عدد أعضاء المجلس الأعلى، ذلك لأن مجلس النواب يعتبر أكثر تمثيلاً للشعب، حيث نجد الولايات المتحدة الأمريكية عدد أعضاء مجلس الشيوخ مساو لنصف عدد الولايات، لأن جعل كل ولاية تمثله بشيخين في مجلس الشيوخ، مهما كبرت تلك الولاية أو صغرت.

¹ - نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2008، ص 347.

² - شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية لنظام الغرفتين كما ورد في دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص التنظيم السياسي والإداري، 2008، ص 11.

³ - أحمد شاهد، مرجع سابق، ص 21

⁴ - علي محمد الدبس، السلطة التشريعية وضمان استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008، ص 71

ج- **المغايرة بين المجلسين في شروط العضوية:** من ناحية اشتراط السن القانوني لعضوية كل من المجلسين، فهي تختلف من مجلس لآخر، فمثلا الدستور الأمريكي من يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب يجب أن يكون بالغا السن خمسة وعشرون (25) سنة، أما المترشح للعضوية في مجلس الشيوخ يجب أن يكون بالغا السن ثلاثين (30) سنة، وترجع الحكم في المغايرة في السن لأعضاء المجلسين أن المجلس الأدنى يمثل غالبا نسبة الشباب، والمجلس الأعلى الروية والاتزان مما يحقق حكمة الشيوخ واتزانهم، مع جراءة الشباب وحماسهم¹.

د- **المغايرة بين المجلسين في الاختصاص:** إن وجود الاختلاف بين المجلسين في الاختصاص هو نتيجة واقعية وحتمية وذلك نظرا لاختلافهما في التشكيل إذ نجد بعض الدساتير تمنح اختصاصات للمجلس الأدنى أكثر من المجلس الأعلى، وذلك في الوظائف التشريعية والمالية والرقابية على اعتبار أن المجلس الأدنى هو مجلس منتخب من قبل الشعب، في حين نجد بعض الدساتير الأخرى لبعض الدول أعطت حق فرض الضرائب ومناقشة الميزانية للمجلس الأدنى على حساب المجلس الأعلى، كما تمنح للمجلس الأدنى حق مساءلة الوزراء سياسيا وسحب الثقة منها كما هو معمول في بريطانيا².

هـ- **المغايرة بين المجلسين في مدة العضوية:** الاختلاف بين المجلسين يتجسد أيضا في ظاهرة بارزة في الدساتير، وذلك من ناحية مدة عضويتها، فمدة نيابة المجلس المنتخب (المجلس الأدنى) أقصر من مدة نيابة المجلس الأعلى، ذلك لأن المجلس الأدنى أكثر تمثيلا ورقابة من قبل الشعب، وذلك بواسطة الانتخابات، أما فيما يخص طول مدة المجلس الأعلى يعود إلى تحقيق الاستقرار والتوازن والحد من النزاع بين السلطات.

2- ضرورة موافقة كلا المجلسين على القرارات المتخذة

إن أغلب الدساتير التي تأخذ بنظام المجلسين تعمل على تحقيق المساواة في مجال التشريع، في جل مراحلها، وهذا بموافقة كلا المجلسين على مشاريع القوانين والتصويت عليها، بحيث لا يكون مشروع أي قانون نافذا إلا بعد الموافقة والإجماع في كلا المجلسين، وفي حالة حدوث خلاف بين المجلسين على نص تشريعي فلا يمكن إصداره إلا بعد أن يحوز على الموافقة من الغرفتين بشكل متساو وحسب طبيعة النص، وهذا بإتباع طريقة الذهاب والإياب (la navette) في بعض الأنظمة الدستورية، معنى ذلك وجود ذهاب وإياب للنص بين الغرفتين إلى غاية الموافقة عليه من كليهما، وفي

1- أحمد شاهد ، مرجع سابق، ص 26.

2- المرجع نفسه، ص 27.

حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين في نظام الذهاب والإياب تعطى سلطة فصل الخلاف لإحدى الغرفتين وعادة ما تمنح للغرفة الأدنى باعتبارها ممثلاً للشعب¹.

المطلب الثاني: أسباب اعتماد نظام البيكاميرالية في الجزائر

يمكن القول أن المبررات التي أدت بالمؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني النظام البيكاميرالية، بأنها مبررات أملت لها ظروف سياسية وأخرى طرحتها إشكالات قانونية، وعلى هذا الأساس ارتأينا تقسيم المطلب الثاني إلى فرعين المبررات السياسية كفرع أول، بعدها المبررات القانونية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المبررات السياسية

إن اعتماد نظام البيكاميرالية في الجزائر له كما سبق وأن قلنا مجموعة من المبررات السياسية نورد أهمها كما يلي:

أولاً: شرط السن

يختلف شرط السن من مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني، بحيث يشترط أن يكون عضو مجلس الأمة بالغاً من العمر خمسة وثلاثون (35) سنة²، وهو السن الذي يبلغ فيه الشخص مستوى كبير من النضج على مستوى كافة الأصعدة، وبالتالي يصبح أكثر قدرة على إصدار أحكاماً أكثر صواباً، وحكمة في كل المسائل المعروضة عليه، في حين أن النائب في المجلس الشعبي الوطني يشترط فيه بلوغ خمسة وعشرون (25) سنة يوم الانتخاب³، والملاحظ أن الفرق في السن هذا واضح ويسمح لا محالة لأعضاء مجلس الأمة بممارسة دور إيجابي أكثر في العملية التشريعية، من منطلق الحكمة التي يتمتعون بها بالنظر لكونهم أكبر سناً من نظرائهم في المجلس الشعبي الوطني، وهو ما نتج عنه تمحيص وتدقيق أكثر للنصوص القانونية الصادرة عن الهيئة التشريعية⁴.

ثانياً: ضمان استقرار واستمرارية الدولة

عاشت الجزائر منعطفاً حاداً أدى إلى تدهور خطير على العديد من الأصعدة، وذلك خلال فترة 28 نوفمبر 1996، منها الفراغ المؤسساتي الأمني، الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي⁵.

¹ - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في الدستور الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 01، الجزائر، 2002، ص 38.

² - المادة 11 من القانون العضوي رقم 16-10 المتعلق بالانتخابات، المؤرخ في 25 أوت 2016، ج ر، ص 50.

³ - المادة 92 من القانون العضوي رقم 16-10، سابق الذكر.

⁴ - عيد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2010، ص 2016.

⁵ - نيفين مسعد، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتعبير (حالة الجزائر)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1997، ص ص 139، 201.

حيث كانت من ضمن الدوافع التي أدت للتفكير في اعتماد غرفة ثانية إلى المجلس الشعبي الوطني، من أجل الحفاظ على سلطة الدولة واستمرارية مؤسساتها، التي كانت تعصف بها الأحداث الناجمة عن غليان الشارع الجزائري في الخامس أكتوبر 1988، وإلغاء الانتخابات التشريعية في ديسمبر 1991، والفراغ المؤسسي "الدستوري" بفعل اقتران حل المجلس الشعبي الوطني باستقالة رئيس الجمهورية بداية عام 1992¹، مما خلف حالة شغور مزدوج ما جعل المؤسس الدستوري آنذاك لم يجد تفسيراً لنص المادة 84 من دستور 1989 وهذا بسبب غموضها، والتي لم تنص على حالة حل المجلس الشعبي الوطني مع استقالة رئيس الجمهورية في آن واحد، بل نصت على حالات حدوث المانع واستمرار المانع والوفاء، هنا يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني مهام رئاسة الدولة بالنيابة لمدة (45) خمسة وأربعين يوماً إلى حين إجراء انتخابات تشريعية جديدة²، وبعد كل هذه الأحداث والظروف أسفرت عن وجود خلق غرفة ثانية في البرلمان، وهذا ما كرسه دستور 1996 في المادة 98 منه.

ثالثاً: مضاعفة التمثيل الوطني

ويتم ذلك عن طريق ضم منتخب الجماعات المحلية وكذا الكفاءات المحلية، وكذا الكفاءات أو الشخصيات الوطنية ضمناً لاستقرار الدولة وديمومتها، وهذا طبقاً كما أشارت إليه المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12/05/1996، حيث جاء في الفقرة الثلاثين منها على أنه "تستجيب التشكيلية المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما يستجيب الانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذا تهيئة البطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة"³.

هذا فيما يتعلق بالثلث الرئاسي- المعني- أما انتخاب ثلثي مجلس الأمة من طرف المجالس المنتخبة فنجد أنه يهدف إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية، ويتحاشى نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام الذي قد يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية⁴، وعلى هذا الأساس فيتم تحسين التمثيل داخل البرلمان عن طريق إدخال بعض الشخصيات المثقفة والإطارات المسيرة والشخصيات الوطنية التاريخية، التي قد لا تحسن الخوض في اللعبة السياسية، الدخول إلى الانتخابات ومشاركة

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 62.

² المادة 84 من دستور 1989، الصادر بموجب المرسوم رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر، ع 09، 1989.

³ مقرران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد خاص، 2003، ص 65.

⁴ ادريس بوكرا، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة ادارة، المجلد 10، ع 01، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ص 70.

الأحزاب لأسباب مختلفة، لكنها تستطيع تقديم مساهمات وخدمات معتبرة في ميدان عمل البرلمان، وسوف يؤدي نظام العضوية في مجلس الأمة عن طريق التعيين إلى تجنب إقصائها من المشاركة في الحياة السياسية، ويعد إعادة اعتبار الكفاءات الوطنية بواسطة الحياة النيابية¹.

رابعاً: مجلس الأمة حاجزاً منيعاً ضد الحكم المطلق

قد تشكل الغرفة الثانية "مجلس الأمة" أحياناً حاجزاً منيعاً ضد الحكم المطلق في ظل التعددية السياسية عن طريق تعديده في حالة ما إذا أصيب المجلس التشريعي الواحد، بهيمنة الأغلبية وتستطيع هذه الأغلبية أن تقهر الأقلية الموجودة به، وإن كانت لا تؤسس الحكومة في ظل النظام الدستوري الجزائري، فإنها تعرقل نشاطها وبرنامجه بوجود غرفة ثانية وبتشكيلة مغايرة وبعده أطول تكون موافقتها أو على الأقل مساهمتها ضرورية، لتحقيق نوع من التوازن ومنع الإنزلاقات، وهذا ما ينسجم في الحقيقة مع فكر "مونتيسكيو" حول توزيع السلطة والفصل بين السلطات وخاصة مقولته المشهورة: "سلطة توقف سلطة" "Le pouvoir arrête le pouvoir"

وعلى هذا الأساس اشترط المؤسس الدستوري الجزائري مصادقة أعضاء مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو الأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية طبقاً لأحكام المادة 04/138 من الدستور 1996².

خامساً: عدم تحكيم النواب في المسائل القانونية

قد يفتقد النواب في المجلس الشعبي الوطني التحكيم في المسائل القانونية، وذلك من منطلق أنهم غير مختصين بهذه المسائل، إذ أنه لا يشترط أي دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية، وبالتالي فإن نواب المجلس الشعبي الوطني قد يغفلون عن بعض المسائل، وذلك بحكم عدم إلمامهم بها، في حين أن مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات³، وبالتالي فهذه الكفاءات التي يزرع بها مجلس الأمة تؤدي إلى تحسين نوعية التشريعات الصادرة عن البرلمان من جميع النواحي.

الفرع الثاني: المبررات القانونية

إذا كان الاعتماد على نظام البيكاميرالية في الجزائر مبررات سياسية، فإنه كذلك له مبررات قانونية نوردتها كما يلي:

¹ - ادريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 08، ع 01، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1998، ص 43.

² - المادة 04/138 من دستور 1996.

³ - المادة 03/118 من دستور 1996.

أولاً: تكريس مبدأ الفصل بين السلطات

من الصعب معالجة موضوع نظام الغرفتين في الجزائر، أو حتى في أي نظام آخر بمعزل عن تحليل مدى تكريس النظام ككل، والغرفة الثانية رمز التحول للثنائية البرلمانية لمبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال:

1- منع استبدال الغرفة الأولى

يعتمد مبدأ الفصل بين السلطات على تقسيم الوظائف أو الاختصاصات على ثلاث سلطات، وهي السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، إلا أن تعقد الوظائف وصعوبتها استلزم تقييم الوظائف وتوزيعها، حتى داخل السلطة الواحدة، حيث أنه تم تقسيم السلطة التشريعية إلى وحدتين ثم تعدتها إلى ثلاث وحدات، حيث يشارك رئيس الجمهورية في العملية التشريعية عن طريق التشريع بأوامر، كما أصبحت السلطة التنفيذية ثنائية بعد أن كانت أحادية، وحتى السلطة القضائية التي دخلت نظام الازدواجية القضائية، أي أنها أصبحت تضم القضاء العادي والقضاء الإداري.

وبالتالي فمجلس الدولة يلعب دوراً هاماً من حيث أنه يقي الدولة من سيطرة المجلس الشعبي الوطني، وذلك كنتيجة لهيمنة الأقلية البرلمانية، وهذا ما يؤثر سلباً على السلطة التشريعية أو حتى مصير القانون بحد ذاته¹.

2- الحفاظ على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يسمح نظام المجلسين المنبثق من دستور 1996 إلى إيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فإن حدث خلاف بين السلطتين يسمح بخلق نوع من التسوية ويقبل من حدة النزاع الناشئ بينهما، فإذا حدث نزاع بين ممثلي إحدى الغرفتين وممثلي الحكومة تكون الغرفة الثانية بمثابة حكم بينهما، وتقوم بالتوفيق والتقليل من حدة النزاع²، كما يمكن اعتبار مجلس الأمة بمثابة أداة في يد الحكومة في حالة حصول المعارضة على أغلبية مقاعد المجلس الشعبي الوطني، إلى جانب حق رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني، فإن تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة يقف في وجه الأغلبية، كما يعتبر رئيس مجلس الأمة الرجل الثاني في قمة هرم السلطة³، والهدف من هذا هو الدفاع عن برنامج رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يكون مجلس الأمة أداة لصالح المجلس الشعبي الوطني وهذا في حال ما إذا حدث نزاع بينه وبين الحكومة مما قد يؤدي إلى حله من قبل رئيس الجمهورية، فبتدخل

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 85.

² لونس مزباني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2011، ص 37.

³ مراد بلقاسم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، مصر، 2009، ص 111

مجلس الأمة فيقدم استشارة لرئيس الجمهورية والذي يمكن أن يعدل عن قرار الحل¹، وجود مجلس الأمة كغرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة الأولى، جعله يشكل ضمانا سهلت من عملية الانفصال السلس بين السلطات، إذ أنه يمتص ويقلل من حدة موافق المجلس الشعبي الوطني، التي تغذيها حماسة واندفاع الأغلبية الناجمة عن الاقتراع المباشر.

فتصبح بذلك يشكل عامل من عوامل استقرار المؤسسات الخاصة، وأنه يقوم بنوع من التسوية بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني في حالة اختلافهما، كما أن هذا الدور المهم لمجلس الأمة تتحكم فيه عوامل منها:

- مجلس الأمة محصن دستوريا ضد الحل من طرف السلطة التنفيذية.
- مدة عهده وهي ست(6) سنوات، تعتبر مدة معقولة وباعت لتوفير الاستقرار داخل المجلس².

ثانيا: المرحلة الصعبة التي عاشتها الجزائر

تبدأ هذه المرحلة من استقالة الرئيس، المترامنة مع حل المجلس الشعبي الوطني، مما أحدث فراغا وانهيارا مؤسساتي، أو باستحداث مجلس الأمة كهيئة ضمن حلقة النظام المؤسساتي الجزائري، فإنه يتجنب ما وقع في مرحلة سابقة على إنشائه، نظرا لأن الحل البرلماني يصيب فقط الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني" سواء الحل الوارد في نص المادة 147 من دستور 1996³، أو الحل الوجودي في حالة لم تحصل الموافقة المجلس الشعبي الوطني للمرة الثانية على مخطط عمل الحكومة، طبقا لنص المادة 96 من الدستور⁴، بالإضافة إلى أنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية بسبب مرض خطير بعد ثبوت المانع أو استمراره أو الاستقالة أو الوفاة يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئاسة الدولة، أي الشخصية الثانية في الدولة، عملا بأحكام المادة 06/102 من الدستور.

بذلك فإن مجلس الأمة يحقق استقرار الدولة، حيث أن التجديد لا يمس إلا النصف من أعضائه كل ثلاث سنوات طبقا لنص المادة 03/119 من دستور 1996⁵.

ثالثا : تدارك المؤسس الدستوري الفراغ القانوني في دستور 1996

نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري تدارك الفراغ القانوني في دستور 1996، وذلك من خلال استحداث الغرفة الثانية وهي مجلس الأمة، باعتباره غرفة غير قابلة للحل على عكس المجلس الشعبي الوطني الذي يتعرض للشغور عن طريق

¹- لونات مزباني، مرجع سابق ، ص 38

²- لونات مزباني، نفس المرجع ، ص 87 و ص 88 .

³- المادة 147 من دستور 1996.

⁴- المادة 96 من دستور 1996.

⁵- نص المادة 03/119 من الدستور : "تجدد تشكيلة مجلس الأمة بالنصف كل ثلاث(3) سنوات" .

حله من طرف رئيس الجمهورية، أو حله وجوبا في حالة عدم الموافقة على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية، حيث أن عهدة المجلس الشعبي الوطني هي خمس سنوات ويتم انتخاب أعضائه عن طريق الاقتراع العام والمباشر، على عكس ذلك فإن مجلس الأمة عهده ست سنوات قابلة للتجديد النصفى كل ثلاث سنوات، حيث أنه مختلط بين معين ومنتخب، أما الأعضاء المنتخبين فيتم انتخابهم عن طريق الاقتراع السري وغير المباشر، وهو ما يضمن استمرار الهيئة التشريعية¹.

رابعاً: على مستوى إعداد القانون

تلعب الغرفة الثانية "مجلس الأمة" دور هيئة تفكير، إذ تقوم هذه الغرفة بدور هام وذلك من خلال صياغة النصوص وتطوير نوعيتها، فيما تمت المداولة فيه من قبل هيتان أفضل مما تمت المداولة فيه من قبل هيئة واحدة²، باعتبار أن مجلس الأمة يتكون من الكفاءات الوطنية وشخصيات ذات خبرة وكفاءة وطنيا، حيث يتم تحقيق صياغة أفضل وأكثر دقة وعناية للنصوص القانونية مع استبعاد ما قد يشوبها من نقص أو غموض أو قصور وتقليل فعل التأثير السياسي فيها، فقد اعتبر المجلس بمثابة المصفاة للتدقيق في فن الصياغة التشريعية الهادفة والمتكيفة مع عناصر المحيط السياسي، فالكفاءات الوطنية التي يزخر بها مجلس الأمة من شأنها أن تمثل طاقة تفكير وتصور واقتراح في مجالات الحياة العامة الوطنية³.

في الواقع إن استمرار مجلس الأمة يستحيل دون وجود المجلس الشعبي الوطني، ذلك لأن مجلس الأمة له الحق في اقتراح القوانين في ثلاث مجالات وهي: التنظيم المحلي، تقسيم الإقليم، تهيئة الإقليم، فالتصويت والمصادقة حسب الحالة إذا كانت من ضمن ثلاث مجالات، يكون مجلس الأمة غرفة تصويت و المجلس الشعبي الوطني غرفة مصادقة، أما إذا كانت في المجالات الأخرى فهنا يكون غرفة مصادقة بعد تصويت لمجلس الشعبي الوطني على القانون.

خامساً: سد الثغرات في النصوص القانونية

يعتبر مجلس الأمة وسيلة لسد الثغرات في النصوص القانونية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني، حيث أن نظام البيكاميرالية يجعل القوانين تتسم بالحكمة والجدية على غرار غيرها من الأنظمة⁴ بالإضافة إلى أنه يقلل من التصادم بين

1- عبد السلام سامي، مرجع سابق، ص 224

2- مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 16.

3- عبد القادر بن صالح، مجلس الأمة عهدة وتجربة، محلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، نشریات مجلس الأمة، ص 29.

4- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، بدون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 29.

المؤسسات ويقلل من الأزمات السياسية بينهما، خاصة و أن التصادم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر كثير الحدوث.

سادسا: مجلس الأمة وسيلة لتحقيق استقرار المؤسسات الدستورية

نتيجة للصراعات السياسية والمراحل الانتقالية نشأ مجلس الأمة، حيث نجد في معظم الأحيان الغرفة الثانية هي الوسيلة المفضلة لإرساء الاستقرار المؤسستي، هذا ما جعل مجلس الأمة هيئة غير قابلة للحل، بالإضافة إلى زيادة مدة نيابته بسنة واحدة على خلاف مدة عهدة رئيس الجمهورية ومدة عهدة المجلس الشعبي الوطني، وهذا حفاظا على استقرار واستمرارية المؤسسات الدستورية.

سابعا: مجلس الأمة وسيلة لترشيد العمل التشريعي

إن من بين الدوافع التي أدت إلى استحداث مجلس الأمة هي المحاولة من رفع مستوى الكفاءات العلمية لأعضاء البرلمان التي لا يكتسبها أعضاء المجلس الشعبي الوطني، الذين يتم انتخابهم من قبل الشعب، دون اشتراط الكفاءة والخبرة للترشح، مما ينجم فوز مترشحين ناقصي خبرة في المجال التشريعي، هذا ما يؤدي إلى سوء صياغة القوانين²، فاستحداث الغرفة الثانية التي يتم تعيين أعضائها وانتخابهم من ذوي الكفاءات العالية والشخصيات الوطنية والتي ليست لها الرغبة في الترشح لانتخابات أعضاء المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي سوف يتم الاستفادة منهم في السلطة التشريعية، وهذا عن طريق تعيينهم كأعضاء في مجلس الأمة، فمن دواعي تأسيس مجلس الأمة تطوير وترشيد النظام البرلماني الوطني، وتعزيزه بجل مقومات ومبادئ الرشادة³.

المبحث الثاني: الخلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي

الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ممكن الوقوع، وقد يكون لهذا الخلاف أسباب وبواعث كما قد يكون الخلاف في الشكل أو في الجوهر "لمضمون" بمعنى خلاف موضوعي، إذ نجد الفقرة السادسة من المادة 138 من الدستور قد وسعت من حق مجلس الأمة في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني، بحيث لم تقيد هذا الاختلاف بمسائل دون الأخرى، بذلك فإن الخلاف قد يتعلق بالشكل دون الجوهر أو العكس أو هما معا، وقد يتعلق بحكم وحد أو مجموعة من الأحكام أو النص برمته، وهذا ما سنتناوله في المطلب الأول المعنون بأسباب الخلاف وطبيعته و المقسم إلى فرعين الفرع الأول أسباب الخلاف، والفرع الثاني طبيعة الخلاف، أما

1- وليد العقون، نظام المجلسين في الجزائر، محضرات أقيمت على طلبة الماجستير في القانون العام جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004، ص 20.

2- لونس مزباني، مرجع سابق، ص 35.

3- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، عهدتان من التأسيس المؤسستي... والإنجازات البرلمانية، مجلس الأمة، ع 24، 2010، ص 10.

المطلب الثاني فيتمحور حول مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول النصوص الخاصة والذي بدوره مقسم إلى ثلاثة فروع الفرع الأول مدى إمكانية حدوث خلاف حول المعاهدات، الفرع الثاني مدى إمكانية حدوث خلاف حول مشروع التعديل الدستوري، ومدى إمكانية حدوث خلاف حول الأوامر التشريعية في الفرع الثالث.

المطلب الأول: أسباب الخلاف وطبيعته

إن حالة انعقاد الخلاف في الدول التي تعتنق البيكاميرالية حالة طبيعية جدا ومتوقعة، وقد عالجتها معظم الدول في النصوص القانونية الأساسية، هذه النقطة هي جوهر نظام الغرفتين، الذي يقوم على أساس التعايش والحوار والصلح، فالخلاف بين الغرفتين له أسباب نذكرها في الفرع الأول، كما أن الخلاف قد يكون في وجهات النظر بين الغرفتين أو في الصياغة اللغوية للقانون، هذا يدخل ضمن طبيعة الخلاف الذي يكون في الشكل أو الجوهر وهذا ما سنتطرق له في الفرع الثاني.

الفرع الأول: أسباب الخلاف بين غرفتي البرلمان

من بين الأسباب التي تبعث على قيام الخلاف بين الغرفتين، هي اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل غرفة من الغرفتين، تقنيات صياغة وتحرير النصوص القانونية وتأثير الكتل ونظام الأغلبية.

أولاً: اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشاريع واقتراحات القوانين بالأغلبية البسيطة، كما يصادق على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة، ما يترك المجال واسعاً أمامه، حيث يمكنه التصويت على نصوص القوانين العادية بالإجماع، إضافة إلى أن التصويت عادة ما يخضع إلى اعتبارات حزبية، ولا ينصب بالضرورة على موضوع القانون، على العكس من ذلك فإن التصويت على مختلف القوانين على مستوى مجلس الأمة يقتضي بالضرورة أغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، طبقاً لنص المادة 5/138 من دستور 1996¹، فاشتراط هذه النسبة المميزة التي تعتبر صعبة في تحقيقها في غالب الأحيان يخدم السلطة التنفيذية أساساً²، ونلمس ذلك في جانبين، فمن جهة يرجح الكفة لصالح السلطة التنفيذية إذا ما أرادت تمرير نص قانوني تمت المصادقة عليه في المجلس الشعبي الوطني، إذا كان هذا الأخير مشكل من أغلبية موالية للحكومة، ومن

¹ - المادة 5/138 من دستور 1996.

² - الشريف كايس، مداخلة دون عنوان رئيسي، يوم دراسي حول القانون العضوي رقم 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، وزارة العلاقات مع البرلمان، يوم 2001/10/23، ص 35

جهة أخرى يشكل أداة لكبح الغرفة الأولى، إذا ما أرادت تمرير نص قانوني لا يخدم السلطة.

ثانياً: تقنيات صياغة وتحريير النصوص القانونية

تشكل مسألة تحريير النصوص القانونية وصياغتها مسألة هامة، مما يستوجب أخذه بعين الاعتبار، إذ أن النص القانوني يجب أن يكون أكثر دقة في عباراته، لا يحمل القراءات المتعددة ولا التأويلات مما لا يترك مجالاً للغموض والإبهام فيه، حيث يعرض مشروع القانون على مجلس الدولة، قبل عرضه على مجلس الوزراء وذلك لإبداء رأيه فيه، عملاً بأحكام المادة 136 الفقرة الثالثة من الدستور¹، أما عن دور مجلس الأمة فيتمثل في التأكد من مدى توافق مشروع القانون مع النصوص القانونية الجاري العمل بها بداية من الدستور والاتفاقيات والتشريع، وذلك حتى يتفادى تضارب النصوص القانونية²، إضافة إلى ذلك يتمثل دوره أيضاً في مراقبة الصياغة اللفظية والأمور الشكلية بصفة عامة.

احتمال الخطأ وارد، وبحكم الكفاءات التي يضمها مجلس الأمة خاصة في الثلث المعين من طرف رئيس الجمهورية، فإن المجلس قد يرفض بسبب الصياغة التصويت على القانون عبر القراءة الهادئة والفحص المتأنى للنص قبل التصويت عليه، وما لا يجب إغفاله هو الدور الأساسي له، والذي يتمثل في تحسين الصياغة، وإنتاج تشريعي جيد شكلاً ومضموناً.

ثالثاً: تأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية

إذا كان عضو البرلمان يمثل الأمة، فإن وجوب استقلاليتها وتجرده من كافة الضغوطات وتحت أي شكل من الأشكال، تتنافى مع فكرة الكتل البرلمانية، هذه الأخيرة التي أثارت جدلاً فقهيًا حول الجدوى منها، حيث فكرة الكتل البرلمانية لأول مرة في إنجلترا مع نشأة النظام البرلماني، ورغم ما واجهته من انتقادات إلا أنها استطاعت فرض نفسها، ذلك كونها تجسد ميول الأشخاص إلى الكتل والتضامن، وفقاً لقناعاتهم الخاصة وتوجهاتهم المختلفة، كما لا ننسى أنها تعتبر النواة الأولى³.

عملياً نجد أن الكتل البرلمانية لها دوراً هاماً تلعبه في توجيه الحياة السياسية داخل البرلمان وخارجه خاصة تلك التابعة للأحزاب ذات الأغلبية في البرلمان، وما يحدث في يومنا هذا يؤكد ذلك، فالتحالف الرئاسي الذي يتشكل من ثلاثة أحزاب كبرى موالية للرئيس، لها الأثر البالغ في توجيه العمل التشريعي، فعلى مستوى المجلس الشعبي

¹ - المادة 136/3 من دستور 1996.

² - يلس بشير شاوش، إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور، مجلة ملتقى المؤسسات، وزارة العلاقات مع البرلمان، ع 1، 2006، ص 85.

³ - الأمين شريط، القانون العضوي المنظم للعلاقة مع البرلمان والحكومة، هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية، يوم دراسي، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2001/10/23، ص 26.

الوطني فإن مشاريع الحكومة لا تلقى أية معارضة، لكن يختلف الأمر بالنسبة لمجلس الأمة فقد لا تتوفر نفس الأغلبية المتوفرة في المجلس الشعبي الوطني الذي يعطي توصيات فقط¹.

الفرع الثاني: طبيعة الخلاف

لقد تبنى المؤسس الدستوري مسألة الخلاف من خلال المادة 6/138 من دستور 1996²، والتي جاء في نصها: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء" فالعبارة المذكورة" وفي حالة حدوث خلاف" تفتح الباب أمام مجلس الأمة لمخالفة الرأي حول النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، قد يكون الاختلاف بين المجلسين في ظل الظروف القانونية التي يتشارك مع وجودها كل منهما، للمناقشة والتصويت والمصادقة على النصوص التي يحيلها إليه المجلس الشعبي الوطني خلافا شكليا بسيطا أو جوهريا.

أولاً: الخلاف الشكلي البسيط

هو الذي لا يعدو أن يكون حول الصياغة اللغوية الواردة في النص أو ترتيب المواد أو النصوص وغير ذلك من المسائل الشكلية، وهذا يعني عدم وجود خلاف على مبدأ معين، ويمكن وصف هذا النوع من الخلاف بالخلاف البسيط كاستعمال عبارة أو لفظ في نص يمكنه أن يدل على معان مختلفة وتحتاج لفهمه أن يستكمل خارج النص³. فإن لم يتم التوصل إلى نصوص تشريعية تنسم بصياغة سليمة تؤدي الهدف المرجو منها، لابد من احترام أحكام الصياغة التشريعية المثلى، وهي الضوابط التقنية التي يجب أن تتم الصياغة التشريعية وفقها، فلا يجب أن تأتي منقوصة أو مبهمه أو غامضة بل تكون مؤدية للغرض الذي ابتغاه المشرع منها، ومعبرة عن الواقع الاجتماعي، مما يجعلها مستقرة نسبيا على خلاف الصياغة المعيبة التي لا تنسم بالاستقرار والثبات، فنكون بصدد استقرار التشريع عندما تعكس صياغة القاعدة القانونية الأفكار والتوجهات والأهداف التي يتوخاها المشرع، وان تنسم بالوضوح والقابلية للفهم للمخاطبين بها⁴.

عندها لا يمكن أن تثير مشاكل عند تفسيرها في المجال العلمي، وبالتالي يفهمها جميع الأشخاص على اختلاف مستوياتهم العلمية، بذلك فإن هذا العمل يجعل القاعدة

1- ملكة بوخلط، عملية الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2017، ص 54.

2- المادة 6/138 من دستور 1996.

3- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، ط3، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص 319.

4- يحي بدير، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق تخصص القانون العام، 2014، ص 110 وص 111

القانونية تحيا فترة زمنية طويلة بالرغم من تغير الظروف المحيطة بها، أي الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تجعل المشرع يتدخل لتعديلها وفقا لهذه المتغيرات دون المساس بجوهر الصياغة وصلبها¹، فالنظر إلى الخلاف الشكلي فإنه لا يثير أي إشكال جوهري فعدم التوافق بين الغرفتين ليس أساسه دوافع متعلقة بمبادئ معينة راسخة في أعضاء المجلسين، أو يتمحور نضالهم حولهم، أو غير ذلك من المسائل الجوهرية التي تتطلب تبادل الرأي والأفكار لتحديد المنطلقات التي يجب أن يبنى عليها النص².

فهذا الخلاف إنما هو خلاف أملته بعض القواعد والأصول المتعارف عليها أثناء وضع القوانين، ففي هذه الحالة فإن رهن قانون بأكمله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل دراسة صياغة مادة أو مجموعة من المواد من الناحية اللغوية أو إعادة النظر في تبويبها يعتبر ضربا لمصادقية السلطة التشريعية³.

فمن الأمثلة التي كان فيها اختلاف مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني شكليا اختلافهما حول الصياغة القانونية للمادة 41 من قانون التحكم في الطاقة، والتي لم يصادق عليها مجلس الأمة بتاريخ 12 جوان 1999 نتيجة الاختلاف حول مصطلح "رسم خاص"⁴.

فالمؤسس الدستوري الجزائري لم يفرق بين أنواع الخلاف، ولم يقسمهما ليعطي لكل واحدة الحل المناسب لها، وذلك حسب البساطة أو التعقيد، وإنما قرر لكل خلاف بغض النظر عن نوعه انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء طبقا لنص المادة 06/138 من دستور 1996⁵.

فبالنسبة للخلاف المتعلق بصياغة مادة أو أخطاء لغوية، أو التبويب فإنه يمكن إيجاد بدائل أخرى كأن تقوم اللجنة المختصة بدراسة النص على مستوى مجلس الأمة بإرسال ملاحظاتها في هذا الصدد إلى نظيرتها في المجلس الشعبي الوطني، والتي تقوم بالتصحيات اللازمة وتعرض المواد إلى المجلس الشعبي الوطني لكي يصادق عليها، ثم تلي بعد ذلك مصادقة مجلس الأمة، أو يتم تشكيل لجنة مكونة من أعضاء من

1- المرجع نفسه، ص 111.

2- عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص تخصص القانون العام، 2014، ص 56.

3- عبد السلام سالم، المرجع السابق، ص 33.

4- مداوات مجلس الأمة، الدورة العادية الأولى، السنة الثانية، ع 10، المنشورة بتاريخ 29 أوت 1999.

5- تنص المادة 06/138: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتتضمن اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه (15) خمسة عشرة يوما"

اللجنتين المختصتين بالنظر في النص في كل من المجلسين وتقوم هذه اللجنة بالتصحيات اللازمة¹.

ثانياً: الخلاف الجوهرى

مؤدى ذلك هو كون الخلاف الجوهرى يتعلق بتباين في وجهات النظر بين المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة، حول مسائل معينة تتعلق بجوهر القانون المراد إصداره بحد ذاته، بصرف النظر عن جميع المسائل الشكلية، وقد يتعلق بمبدأ مكرس ضمن الأهداف التى يرمى إلى تحقيقها أعضاء المجلسين، أو غرفة دون الأخرى، ويعتبر هذا الطرح هو المعبر عن الخلاف الحقيقى، وذلك لاختلاف وجهات النظر وتباينها من مجلس لآخر²، فأهم ما يمكن ملاحظته في هذا الشأن هو مساواة المؤسس الدستورى بين الخلاف الشكلى البسيط والخلاف الجوهرى، وذلك من خلال عبارة " في حالة حدوث خلاف" دون إعطاء أى تمييز بينهما، مما يجعلهما يخضعان لنفس طريقة الحل وهى انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء، هذا القول وفق رأى الأستاذ سالمى عبد السلام مناقض للمنطق السليم فكيف تمكن المساواة بين خلاف يتعلق بالصياغة أو خطأ لغوى أو تبويب مع الخلاف المتعلق بالموضوع والجوهر الذى يدل على تباين وجهات النظر، والتى تبرز الخلاف الحقيقى، حيث أن التمييز بين نوعى الخلاف وإعطاء لكل خلاف الحل المناسب له، سوف تحرر طائفة خلافاً البسيطة الواقعة بين المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة، من اشتراط تحريكها من طرف الوزير الأول، وإعمال سيادة البرلمان، وذلك من خلال إيجاد آلية أخرى غير اللجنة المتساوية الأعضاء. فمثلاً تتم دراسة النص على مستوى اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة والتى بدورها ترسله إلى نظيرتها على مستوى المجلس الشعبى الوطنى، وتفعيل آلية المراسلة في هذا الخصوص لحين الوصول إلى حل مناسب.

فالاختلاف في وجهات النظر بين المجلسين حول مسألة معينة تعتبر وضعية تعبر بصدق عن الخلاف الحقيقى، حيث أن لكل مجلس رؤية تختلف عن الرؤية المتبناة من طرف المجلس الآخر، وفي هذا الصدد يمكن التمييز بين احتمالين³:

أ- أن تكون المادة أو المواد محل الخلاف أساسية في النص وذات أهمية بالغة، غير أنه لا يمكن فصلها في أية حال من الأحوال عن باقى أحكام النص، فالأحكام التى ستضمناها هذه المواد أو المادة هي أحكام جوهرية ورئيسية، بحيث أنه إذا فصلت عن النص فقد محتواه.

1- عبد السلام سالمى، مرجع سابق، ص 34 و ص 35.

2- نفس المرجع، ص 33 و ص 34.

3- عبد السلام سالمى، مرجع سابق، ص 33 و ص 34.

ب- أن تكون المادة أو المواد محل الخلاف تتضمن أحكاماً ثانوية، وليس لها تأثير يذكر في النص، وبالتالي إذا ما تم فصل هذه المادة أو المواد عن باقي الأحكام لا يغير في جوهر النص ومضمون النص. وعليه فإنه يعتبر أيضاً من غير المنطقي أن نسوي بين الحالتين أي أن تكون حالة الخلاف في المواد الأساسية مثل تلك في المواد الثانوية، إذ أن وضع هاتين الحالتين على قدم المساواة يؤدي أيضاً إلى إفراغ آلية تسوية الخلاف- اللجنة المتساوية الأعضاء- من محتواها¹.

المطلب الثاني: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول النصوص الخاصة

إن الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ممكن الوقوع في مجالات معينة دون الأخرى، وذلك بالنظر إلى جملة من الاعتبارات، فهناك مجالات تكون فيها إمكانية الخلاف، وهي التي يتمتع فيها مجلس الأمة بحقه في الاعتراض على النص، وعدم التصويت عليه، وعندها فقط يمكن أن يثار الخلاف، غير أنه ليس كل المجالات التي يعترض عليها مجلس الأمة قابلة للحل، بل إن هناك مجالات أخرى بمجرد الاعتراض عليها تتوقف المبادرة، ولا يمكن إحالتها على اللجنة المتساوية الأعضاء، وهناك مجالات أخرى يتمتع فيها البرلمان بالتعديل، ويمكن عرضها على اللجنة المتساوية الأعضاء، سنتطرق له في ثلاث فروع حول مدى إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، فيما يخص مشروع التعديل الدستوري "الفرع الأول" المعاهدات" الفرع الثاني" والأوامر التشريعية "الفرع الثالث".

الفرع الأول: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول مشروع التعديل الدستوري

إن الدستور هو ضامن الحقوق والحريات الفردية والجماعية، والركيزة الأساسية لتحقيق الديمقراطية، لذلك فإن قواعده بحاجة إلى الحماية من التعديل المستمر²، على أن تكون هذه الحماية عائقاً له من التطور، ذلك أن الجمود المشدد فيه للدستور سوف يكون حجرة عثرة أمام تطور الدولة، وهو الأمر الذي دعا واضعو الدستور إلى التنصيص عليه في الباب الرابع من الدستور المعنون بالتعديل الدستوري على حق رئيس الجمهورية وكذا غرفتي البرلمان بتقديم مبادرة التعديل³.

¹ - مرجع نفسه، ص 34.

² - توفيق بوقرن، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2012، ص 31.

³ - عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 62.

فالتعديل الدستوري هو إجراء دستوري يخضع لقواعد وضوابط معينة بالغة الدقة سواء من حيث السلطة المختصة، أو من حيث الإجراءات التي تحكمه، حيث أن غالبية الأنظمة الدستورية عملت على إرساء الأحكام المنظمة للتعديل في صلب الدستور، وبالتالي فإنه في هذه الحالة لا توجد أي إحالة للمشرع العادي، وهو ما يمثل ضماناً أساسية تحول دون أي محاولة للتدخل من جانب السلطة التنفيذية¹، فالمبادرة بالتعديل الدستوري في النظام الدستوري الجزائري بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، ويقوم رئيس الجمهورية بعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره حسب المادة 208 من دستور 1996²، فإنها تنص صراحة على حق رئيس الجمهورية باعتباره مفتاح قبة النظام، ومحوره في إجراء تعديل الدستور، والذي يمر على البرلمان لأجل المصادقة عليه، وهنا تجب الملاحظة إلى أن البرلمان يصادق على مشروع تعديل الدستور المقدم من طرف رئيس الجمهورية بنفس الطريقة التي يتم فيها التصويت على نص تشريعي، بمعنى أن التصويت يتم في كل غرفة على حدة دون أن تكون الغرفتين مجتمعتين، ثم إن النصاب المطلوب عند التصويت هو نفسه المطلوب في النصوص التشريعية العادية، وهذا خلافاً لعدد كبير من الدساتير المعاصرة التي تميز بين النصاب عند المراجعة الدستورية، حيث تجعله مشدداً، وذلك قصد إبراز المغايرة بينها وبين القوانين العادية³.

كما أن التعديل الدستوري لا يجب أن يمس المبادئ أو المنصوص عليها صراحة في الدستور حسب نص المادة 212 من دستور 1996 التي تنص: "لا يمكن أي تعديل دستوري أن يمس: الطابع الجمهوري للدولة- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية - الإسلام باعتباره دين الدولة- العربية باعتبارها اللغة الوطنية والرسمية- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن- سلامة التراب الوطني ووحدته- العلم الوطني والنشيد الوطني باعتبارهما من رموز الثورة والجمهورية - إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط"

فالتصويت في كل مجلس على حدا على مشروع التعديل الدستوري، يجعل إمكانية الخلاف قائمة، وذلك في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على المشروع، وتم رفضه أمام مجلس الأمة، وهنا يمكن القول بانعقاد الخلاف الذي يمكن حله بواسطة

1- محمد أحمد عبد المنعم ، لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للمجلس الشعبي المصري بين الواقع والمأمول (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 137.

2- لمادة 208 من دستور 1996.

3- أحسن راجي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2005، ص 122.

استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء¹، وهنا تجب الإشارة إلى أن الوزير الأول ملزم باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ لا يمكنه الامتناع عن استدعائها، وبالتالي لا ينتهي نص التعديل الدستوري، ذلك أن الوزير الأول يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية، وبالتالي فهو يخضع لتوجيهات هذا الأخير، وبما أن المسألة تتعلق بالتعديل الدستوري فإن رئيس الجمهورية هو الذي يقرر بصفة فعلية استدعاء اللجنة، وذلك بأن يوعز للوزير الأول باتخاذ هذا الإجراء².

المسألة الأخرى التي يجب الإشارة إليها في هذا الصدد، هي كون أن المجلس الشعبي الوطني يمكنه إدخال تعديلات، حيث أن الدستور نص على أن التصويت يتم وفق نفس الشروط التي تطبق على نص تشريعي، وعليه فإن في حالة ما إذا تم إدخال تعديلات على نص التعديل الدستوري، فإن رئيس الجمهورية قد يعرضه على الاستفتاء الشعبي، إذا وافق على هذه التعديلات، أما إذا لم تتل هذه التعديلات رضا الرئيس فالإشكال يثور هنا حول ما إذا كان باستطاعته عدم عرض نص التعديل الذي صوت عليه البرلمان على الشعب، وهل يعتبر هذا خرقاً لنص المادة 208 من الدستور، بمعنى المخالفة هل رئيس الجمهورية ملزم بعرض التعديل الدستوري على استفتاء الشعب؟.

الواقع يضيف إلى أن رئيس الجمهورية من الناحية السياسية، يعتبر في موقع ممتاز، ذلك أنه يستبعد على الإطلاق أن يقوم المجلس الشعبي الوطني بإدخال تعديلات على نص التعديل الدستوري، الذي يادر به رئيس الجمهورية، وقيام إمكانية المجلس بإدخال تعديلات عليه، وما هو إلا احتمال نظري مستبعد الحدوث في ظل تمتع رئيس الجمهورية بمجموعة من الوسائل للضغط على المجلس الشعبي الوطني في هذا الإطار ومنها بصفة خاصة حق الحل.

الفرع الثاني: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول المعاهدات

يتمتع رئيس الجمهورية عبر جميع الدساتير التي عرفها النظام السياسي الجزائري، بسلطة مهمة في تحديد السياسة الخارجية وتوجيهها، إضافة إلى ذلك يقوم بتسيير وتنسيق السياسة الداخلية والخارجية للبلاد، وفقاً لما يريده الشعب³، بعدها جاء دستور دستور 1976⁴ والذي نص على تكريس المبدأ نفسه، حيث أن رئيس الجمهورية وفقاً لدستور 1976 وطبقاً للميثاق الوطني يقرر السياسة الخارجية للأمة في المجالين الداخلي والخارجي، إضافة إلى أنه يقودها كما أنه

1- عبد القادر مدني، مرجع سابق، ص 63.

2- عبد السلام سالم، مرجع سابق، ص 143.

3- المادة 48 من دستور 1963

4- دستور ج ج د ش لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97-96 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور 1976، ج.ر، ع94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

يقوم بتنفيذها¹، فإذا كان رئيس الجمهورية يتمتع في الدساتير السابقة بسلطة خصوصية في مجال السياسة الخارجية متلائماً مع التنظيم الوحدوي للسلطة التنفيذية، فقد احتفظ رئيس الجمهورية في دستور 1989² ودستور 1996.

رغم التنظيم المزدوج للسلطة التنفيذية وبصورة انفرادية بسلطة مهمة في السياسة الخارجية بحيث يجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، ويقوم بإبرام المعاهدات الدولية ويصادق عليها، وتكمن أهم وسائل قيادة رئيس الجمهورية للسياسة الخارجية في سيطرته على الوسائل القانونية والبشرية، حيث تتمثل هذه الوسائل البشرية في تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة للخارج، وإنهاء مهامهم، وتلقي أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب، أما الوسائل القانونية فتكمن في إبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها³.

فمصطلح معاهدة يطلق على كل اتفاق دولي يبرم كتابيا بين الدول، وتخضع للقانون الدولي سواء حرر في وثيقة وحيدة أو أكثر مهما كانت تسميتها الخاصة⁴. ولقد استقر التعامل الوطني والدولي على تحديد الهيئات التي يمكنها إبرام المعاهدات الدولية، يدخل ضمن صلاحيات القانون الوطني، بالرغم من وجود نظريات فقهية تنادي بصلاحيات القانون الدولي في تحديد الهيئات المختصة، بذلك الإبرام، وتطبيقاً لهذه القاعدة الأساسية تنص الدساتير على السلطة المختصة بإبرام المعاهدات الدولية، التي تكون غالباً إحدى هيئات السلطة التنفيذية، وتتمثل هذه السلطة في أغلب الأحيان في رئيس الجمهورية⁵.

فالمعاهدات هي اتفاقيات تنظمها الدول فيما بينها بغرض تنظيم علاقة قانونية دولية، وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة⁶، حيث أن كل الدول وبمنطلق حريتها وعن طريق دستورها وقوانينها الداخلية تضع شروط المعاهدات داخل نظامها القانوني، وهناك معاهدات تحتل مكانة ضمن الهرم القانوني للدولة الجزائرية.

هي الاتفاقيات التي يتم التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية حسب نص المادة 91 فقرة 10 من دستور 1996 التي تنص: "... يبرم المعاهدات ويصادق

¹ - المادة 6/111 من دستور 1976.

² - دستور ج ج د ش لسنة 1889، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر.ع، 09، لسنة 1989

³ - المادة 42 من دستور 1963، المادة 111/16 والمادة 17 من دستور 1976، المادة 10/74 و 11 من دستور 1989، والمادة 9/91 والمادة 92 من دستور 1996.

⁴ - محمد محي الدين، القانون الدولي المعاصر، المعهد الوطني للتعليم العالي، تيزي وزو، 1985، ص 25

⁵ - فائز انجق، إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، ع3، 1978، ص 597.

⁶ - عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، ط3، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص 14.

عليه"، حيث تكتسي هذه الأخيرة بعد التصديق عليها من طرف رئيس الجمهورية أهمية بالغة في التدرج الهرمي للمعايير القانونية، حيث تظهر من خلال سموها على القانون، كما جاء في نص المادة 150 من الدستور 1996: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وهذا يعني أن المعاهدات تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور، فالمعاهدة أسمى من القانون، فقد ورد في الدستور 1996 في المادة 3/91 منه التي تنص: "يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها"، فالمعاهدة قبل إبرامها نهائيا لا بد أن تمر بمراحل شكلية من المفاوضة والتحرير والتوقيع قبل التصديق والتسجيل، والتصديق بما أنه إجراء للحصول على إقرار السلطات المختصة في داخل الدولة للمعاهدة، وبما أن الدساتير الحديثة تنص على وجوب الحصول على موافقة البرلمان على المعاهدات الهامة، تضع بعض الدساتير لائحة من المعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان هذا ما نصت عليه دساتير العديد من الدول¹، وهو الأسلوب الأكثر شيوعا، وعلى هذا الأساس تبرز المعاهدات المحددة بالمادة 149 من دستور 1996 بحيث تخضع لإجراءات خاصة²، فالنصوص التشريعية لم تحدد شكل للموافقة على المعاهدات.

كما أن تكريس الموافقة البرلمانية على المعاهدات لم تعط تحديدا واضحا للكيفية الإجرائية لهذه النصوص، ليبقى تدخل البرلمان في ميدان الموافقة على المعاهدات يتميز بعدم الدقة واستعمال مصطلحات واسعة، وعلى اعتبار أن الموافقة البرلمانية على المعاهدات من الإجراءات الخاصة، التي يجب أن تركزها النصوص القانونية على مستوى النظام الداخلي للبرلمان، باعتبارها تتطلب تدخل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبالتالي فاتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد أو المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، فلا يمكن أن يصادق عليها إلا بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة صراحة³.

أما عن تدخل البرلمان بغرفتيه للموافقة على المعاهدات، فهو يسلك نفس المراحل التي تسلكها أي مبادرة تشريعية، حيث تودع المعاهدة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ثم تتولى لجنة الشؤون الخارجية للمجلس بتحضير تقرير خاص بنص هذه المعاهدة، ثم يعرض نص المادة والتقرير الخاص بنص المعاهدة للموافقة الصريحة على النص، دون إمكانية إدخال أية تعديلات على أحكام هذه المعاهدة، فيقتصر دور كل غرفة برلمانية على إقرار مشروع القانون المتضمن الموافقة على المعاهدة أو

¹- يعتبر الدستور البلجيكي الصادر عام 1831 أول الدساتير التي حددت قائمة بأنواع المعاهدات التي يجب أخذ موافقة البرلمان عليها.

²- تنص المادة 149 من الدستور 1996: "... بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة".

³- المادة 149 من دستور 1996.

رفضه أو تأجيله، فلا يتمتع بأية سلطة في دراسة وتفصيل أحكام المعاهدة، وهذا ما نصت عليه المادة 89 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000¹، والمادة 82 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017².

لكن الإشكال المطروح هنا ماذا لو رفض مجلس الأمة باعتباره الغرفة الثانية الموافقة على معاهدة معينة؟ وهل يستدعي ذلك اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء؟ طبقاً للأنظمة الداخلية لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يمكن للغرف البرلمانية أن ترفض مشروع القانون الذي يتضمن موضوعه طلب الموافقة على المعاهدة قبل التصديق عليها من قبل رئيس الجمهورية.

فحتى تكتسب المعاهدة مكانة مرموقة لا بد من الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان عليها، وكذلك حتى يتسنى لرئيس الجمهورية المصادقة عليها، وبالتالي فإن إمكانية الخلاف بين المجلسين حول المعاهدات تظل واردة، وذلك في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني وقبوله المعاهدة، في حين اعتراض مجلس الأمة عليها، مما يعقد الخلاف بين غرفتي البرلمان حولها. مما تجب الإشارة إليه أن المعاهدات الدولية لا يمكن إدخال تعديلات عليها من طرف البرلمان، ذلك لأنها تحمل مجموعة من البنود والالتزامات المقررة بين دولتين أو أكثر، والتي تجب الموافقة عليها صراحة برمتها أو رفضها تماماً، فلا مجال فيها للتعديل، الأمر الذي يجعلها غير قابلة للعرض على اللجنة المتساوية الأعضاء، وتفعيل هذه الآلية وتحريكها من طرف الوزير الأول لإيجاد حل حول الأحكام محل الخلاف، ومن ثم فإن المعاهدة تعد مرفوضة من البرلمان جملة وتفصيلاً، إذا تم الاعتراض عليها³.

الفرع الثالث: مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول الأوامر

إن السلطة التشريعية والمتمثلة في البرلمان بغرفتيه، لا ينعقد باستمرار بل له دورات انعقاد دورات عادية وأخرى غير عادية، تتخللها فترة راحة، لذا خول لرئيس الجمهورية سلطة اتخاذ تدابير قانونية بين دورات انعقاد البرلمان، وبذلك فقد كرس المؤسس الدستوري الجزائري مبدأ التشريع عن طريق أوامر في دستور شكلي للجمهورية الجزائرية المستقلة ألا وهو دستور 1963.

حيث أجاز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني أن يفوض له ولمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق الأوامر التشريعية، تتخذ في نطاق مجلس الوزراء وتعرض لمصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر⁴.

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر، ع 46، الصادر بتاريخ 30 جويلية 2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج ر، ع 49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

3- عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 65.

4- المادة 58 من دستور 1963.

إلا أن دستور 1989 لم ينص فيه المؤسس الدستوري على التشريع بالأوامر، مريداً بذلك إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في إطار تكريس مبدأ الفصل بين السلطات¹.

أولاً: وجوب عرض الأوامر على البرلمان

إن الإقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساساً في مجال اختصاص السلطة التشريعية، الغرض منه مواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة، فمن بين الأوامر المتخذة لمواجهة أوضاع غير عادية الأمر 02-03 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي الفيضانات²، فقد تتعرض لها الدولة في فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، أو حتى في الحالة الاستثنائية، كل هذا يؤخذ وجوب عرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية على البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع ليوافق عليها أو يرفضها، ويكون عرض تلك الأوامر في افتتاح دورة البرلمان بعد عطلته أي اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، فبعد أن يوافق البرلمان على الأوامر التشريعية تصبح هاته الأوامر تشريعات شأنها في ذلك شأن التشريعات الصادرة عن البرلمان، بكل ما يترتب عن ذلك من نتائج، وبالتالي لا تصلح أن تكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، بحيث أنها تصبح لها حصانة من رقابة القضاء، أما بالنسبة لموقف القضاء الجزائري فالمؤسس الدستوري لم يحدد موقفه تجاه الأوامر التشريعية في الظروف العادية.

ثانياً: رقابة البرلمان على الأوامر المتخذة في المجال المالي

إن التصويت على قانون المالية يعد ترخيصاً من البرلمان لصالح الحكومة، بتطبيق أحكام قانون المالية، ولهذا السبب يسمى القرار النهائي الصادر عن البرلمان فيما يتعلق بالمالية العامة في بعض الأنظمة ومنها الفرنسي "بالترخيص المالي" "l'autorisation budgétaire".

فالقاعدة العامة أن اعتماد قانون المالية من طرف البرلمان يشكل قيوداً على الحكومة، لا تستطيع هذه الأخيرة بموجبه إجراء أي تعديل فيه، غير أن التطورات الاقتصادية والاجتماعية والمالية وغيرها، الداخلية منها والخارجية، تمكن الحكومة من إحداث تغييرات عليه عبر عدة تقنيات أهمها قانون المالية التكميلي، تحويل الاعتمادات والحسابات الخاصة³.

¹ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 186.

² الأمر 03-02 المؤرخ في 25/02/2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي الفيضانات 2002، ج ر، ع 28، المنشورة في 21/04/2002.

³ عقيلة خرباشي، مرجع سابق، ص 386.

نظرا لأهمية قانون المالية وطبيعته التقنية والحساسية منح المشرع لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في مدة (75) خمسة وسبعون يوما، طبقا لنص المادة 09/138 و10 من الدستور 1996¹، فأصدر رئيس الجمهورية مشروع قانون المالية بموجب أمر يعتبر جزاء للعجز أو تراخي البرلمان على إثر عدم مصادقته على القانون في الآجال المحددة². حيث يتمحور دور البرلمان أساسا في إعداد ميزانية الدولة من خلال مناقشة قانون المالية والمصادقة عليه من قبل المجلس الشعبي الوطني خلال (47) سبعة وأربعون يوما، كما تمنح المادة أجل 08 أيام للجنة المتساوية الأعضاء للبت في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، وذلك وفقا لنص المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12³، و بعد المصادقة عليه يصدر في شكل قانون في نهاية السنة الجارية، وقبل بدأ السنة المالية الموالية.

ثالثا: حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان حول الأمر

بعد افتتاح دورة البرلمان، يتم عرض الأوامر التشريعية عليه، ونظريا وبالاستناد إلى قاعدة "من يملك الكل يملك الجزء"، فإنه يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض أجزاء الأمر، ويعترض على أجزاء أخرى من نفس الأمر⁴، لكن عند الرجوع إلى النصوص القانونية يفيد غير ذلك، إذ أن البرلمان يمكنه فقط إما الموافقة أو الرفض، فالمادة 37 من القانون العضوي رقم 16_12 التي تنص على أنه: "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية للمادة 142 من الدستور"، نستشف من هذه المادة حصر دور البرلمان في التصويت دون المناقشة، ولا إدخال أي تعديل على نص الأمر المقدم من طرف رئيس الجمهورية، وتعد لاغية الأوامر التي لا تحوز على موافقة البرلمان، فكأنها لم توجد أصلا، وإن كان من الصعب وقوف البرلمان أمام إرادة رئيس الجمهورية لحقه في حل المجلس الشعبي الوطني، واللجوء مباشرة للشعب عن طريق الاستفتاء".

فالأوامر المتخذة في غيبة البرلمان، تكون واجبة العرض عليه عند افتتاح الدورة، حيث تحمل الأوامر المصادق عليها من طرف البرلمان صفة القانون، أما المرفوضة فتعد لاغية ولا يمكن الاعتماد بها بأي حال من الأحوال، وهذا القول يجعلنا

¹ - المادة 138 الفقرة التاسعة والعاشرة من دستور 1996 .

² - بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 1998، ص 174.

³ - القانون العضوي رقم 16_12 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية، بينهما، ج ر، ع 50، المنشورة بتاريخ 28 أوت 2016.

⁴ - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 175.

نصل إلى حقيقة مفادها أن الأوامر يتم الموافقة عليها من طرف البرلمان برمتها أو رفضها برمتها، أي انه ليس من حق أعضاء البرلمان تقديم التعديلات عليها. فإمكانية الخلاف بين المجلسين عند التصويت على الأوامر واردة، عند موافقة الغرفة الأولى، واعتراض الغرفة الثانية، غير أن إمكانية حل هذا الخلاف مستحيلة، وذلك بالنظر إلى أن هذين المجلسين يفتقدان حق تقديم تعديل على الأوامر، ومن ثم فإنه من غير المعقول إحالة النص على اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

فعدم موافقة الغرفة الثانية على الأمر بالرغم من موافقة الغرفة الأولى عليه، صحيح أنه يعني أن هناك خلاف بين الغرفتين حول هذا الأمر، إلا أنه ونظرا لعدم إمكانية إدخال أي تعديلات على الأمر من أية غرفة، خاصة الأولى التي وافقت عليه، وبالتالي فعدم موافقة الغرفة الثانية يعني بالنتيجة أن البرلمان لم يوافق على الأمر، وهو ما يترتب عنه الإلغاء التلقائي لنص الأمر النافذ ابتداء من تاريخ عدم موافقة البرلمان الصادر في شكل قانون متضمن عدم الموافقة على الأمر.

¹ - عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 66.

يتلخص نظام البيكاميرالية في العلاقة بين المجلسين التشريعيين في المجالات المخصصة لكل واحد منهما، حيث يرتبط الاختصاص الأساسي لكل غرفة بمجال اختصاص الغرفة الأخرى، في المادة التشريعية، إذ لا تناقش ولا تصادق ثاني غرفة إلا على النص المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى طبقاً للمواد 03/138 من الدستور، وعليه ستوجب التوصل إلى نص بنفس الصيغة "adoption d'un texte identique"¹ حيث أن اعتماد نظام البيكاميرالية يولد إمكانية حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان، لذلك عمد المؤسس الدستوري الجزائري على إيجاد آلية لحل الخلاف من خلال المادة 05/138 من الدستور التي جاء في نصها: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوماً، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه (15) خمسة عشر يوماً.

وفي هذا الصدد سنتطرق إلى الآلية التي تبناها المؤسس الدستوري الجزائري في هذا الشأن، وهي آلية حل الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة ثم التطرق إلى الآلية الأخرى وهي إعطاء سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين، أو إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة المنتخبة من طرف الشعب أو الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني في المبحث الثاني.

المبحث الأول: حل الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة

حتى تتم المصادقة على القانون يجب التصويت عليه من قبل أول غرفة، والتي قد تكون مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني، بنص المادة 05/138 من الدستور، وقد يحدث خلاف بين غرفتي البرلمان عند المصادقة على النص المعروض على البرلمان،

¹ - حز الله قدياري، نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 06، 2006، ص 73 و ص 74.

والمؤسس الدستوري وضع آلية لحل الخلاف حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، وذلك بالنص على تأسيس اللجنة المتساوية الأعضاء كونها تمثل جوهر العملية التشريعية التي لا تتم سوى بمصادقة أعضاء كلتا الغرفتين على نص موحد، حيث نتناولها في ثلاث مطالب من حيث مظاهر استقلالية البرلمان في حل الخلاف عن طريق اللجنة، وذلك كمطلب أول أما المطلب الثاني فسننظر إلى مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف عن طريق اللجنة، وفيما يخص المطلب الثالث حالات حل الخلاف بين الغرفتين عن طريق اللجنة

المطلب الأول: مظاهر استقلالية البرلمان في حل الخلاف عن طريق اللجنة

تنص المادة 05/138 من الدستور "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما"، إن مفاد عبارة تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتشكل من أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء من مجلس الأمة، فالمؤسس الدستوري أعطى الأفضلية للسلطة التنفيذية بحيث أن اجتماع اللجنة يكون بطلب من الوزير الأول¹، حيث أن اللجنة المتساوية الأعضاء عند اجتماعها لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، وإعداد نص حول الأحكام محل الخلاف بها إجراءات عمل تسيير وفقها، وهذا ما سنتطرق له في هذا المطلب وذلك في فرعين من حيث تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء كفرع أول ووظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء كفرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف اللجنة المتساوية الأعضاء وتشكيلة

حتى نتجنب إمكانية حدوث أي خلاف بين غرفتي البرلمان، نجد المشرع الجزائري قد وضع آلية لحل الخلاف الذي قد يحدث بين الغرفتين، ألا وهي اللجنة المتساوية الأعضاء وهذا ما نتطرق له من خلال تعريف اللجنة المتساوية الأعضاء ونظام تشكيلها.

أولاً: تعريف اللجنة المتساوية الأعضاء

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء الآلية الأساسية لتسوية الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، لذلك حظيت باهتمام كبير من طرف الفقهاء ورجال القانون، لذا سنحاول التطرق إلى بعض التعريفات الفقهية والقانونية.

01- التعريف القانوني للجنة المتساوية الأعضاء

لم يعرف الدستور الجزائري ومن ورائه القانون العضوي رقم 16-12 اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا أن أشار إلى تشكيلتها ووظيفتها في المادة 138 الفقرة الخامسة

¹ - حز الله قدياري، مرجع سابق، ص 75.

من الدستور حيث تنص: "تتشكل من أعضاء من كلتا الغرفتين، أما وظيفتها تتمثل باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوما. أما القانون العضوي رقم 16-12 فلم تأت أحكامه بتفصيلات شاملة بخصوص تشكيل اللجنة ووظيفتها، باستثناء أحكام أخرى متعلقة بعدد أعضائها وهم عشرة (10) من كل غرفة، وأحكام أخرى لا تساهم في صياغة تعريف اللجنة.

02- التعريف الفقهي للجنة المتساوية الأعضاء

تعد اللجان الساحة المناسبة لإجراء المناقشات التفصيلية للقضايا التي تختص بها اللجان البرلمانية، كما أنها المكان المناسب لتوزيع الأعضاء وفقا لرغباتهم التي تتعلق بوجود فعل تراكم الخبرة، كما تعد اللجان على أنها أجهزة صغيرة داخل البرلمان، فقد عرفها الفقيه Bertille Jozey على أنها "عبارة عن أجهزة منشأة لكل غرفة تتكون من عدد محدود من الأعضاء، غالبا ما يكونون مختارون على أساس كفاءة معينة مكلفون مبدئيا بتحضير أعمالها، وتقديم تقارير،- أو تعرف على أنها مجالس برلمانية صغيرة إذ يقول الأستاذ صغيرة إذ يقول الأستاذ Eric Oliva على أن: "اللجنة هي تشكيلة منظمة بصفة عادية بصورة المجلس على أساس أهمية كل مجموعة، فهي عبارة عن مجلس صغير، وكل لجنة هي سيدة أعمالها، تجتمع بطلب من الحكومة أو من طرف رئيسها وأعمالها ليست عامة"¹.

أما في التشريع الجزائري فقد عرفها أحمد طرطار على أنها: "لجنة ليست عادية بل استثنائية، وهي متغيرة من نص قانوني محل خلاف إلى آخر"².

كما عرفها طاهر خويضر بأنها: "لجنة مختلطة متساوية الأعضاء بين الغرفتين، تسند إليها مهمة دراسة أحكام موضوع الخلاف في حالة حدوث أي خلاف بين غرفتي البرلمان"³، أما بالنسبة لتعريف الأمين شريط فقد عرفها بأنها: "لجنة تجتمع في حالة حدوث خلاف بين غرفتي البرلمان باقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف بناء على طلب من الوزير الأول، أو تعرف على أنها الإطار الوحيد الذي يتم تعديل كلا المجلسين على قدم المساواة"⁴.

ثانيا: تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء

¹ حمزة يحيوي، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، تخصص القانون الدستوري، 2010، ص ص 2-3.

² أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، 2007، ص ص 46-45.

³ طاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، 2004، ص 80.

⁴ الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 10، أكتوبر 2005

تتشكل اللجنة المتساوية الأعضاء طبقاً لنص المادة 05/138 من الدستور، وطبقاً لنص المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 والتي تنص على أنه: "يحدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء فاستقراء المادة 5/138 من الدستور التي تنص: "لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

من الناحية اللفظية على مستوى النص الدستوري أنه جاء بعبارة أعضاء كلتا الغرفتين، وهذا أمر غير منطقي وغير معقول، ذلك لأن اجتماع كلتا الغرفتين هو أمر مغاير تماماً لما أراد المؤسس الدستوري الذهاب إليه لحل الخلاف بواسطة اللجنة المتساوية الأعضاء نظراً لأن حرف الجر سقط سهواً من المشرع، والأصح ما جاء به في التعديل الدستوري لسنة 2016، وذلك في نص المادة 05/138 التي تنص على أنه: "... لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين..."، وعلى العموم فإن المؤسس الدستوري حرص على تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء على ضمان متساو لكلتا غرفتي البرلمان داخل اللجنة، وهذا ما يظهر جلياً من خلال التماثل العددي المحدد بـ (10) عشرة أعضاء من كل غرفة، بالإضافة إلى (05) خمسة أعضاء يضمون في حالة تغيب ممثل أو ممثلي اللجنة للاستخلافات الضرورية، حيث يتولى كل مجلس ضبط قائمة ممثلي المجلس، والتي تخضع للتمثيل النسبي مع ضمان احترام تمثيل أعضاء اللجنة المختصة¹، حيث حددت المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12² عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء رسميين عن كل غرفة، و(05) خمسة آخرين للاستخلاف الذين تكون لهم معرفة بالموضوع محل الخلاف، حيث يتولى مكتب كل مجلس ضبط قائمة ممثلي المجلس، والتي تخضع للتمثيل النسبي، مع ضمان احترام تمثيل أعضاء اللجنة المختصة³، حيث يتولى مكتب المجلس الشعبي الوطني تعيين ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء، ويكون من بينهم خمسة (05) أعضاء على الأقل من بين أعضاء اللجنة المختصة ومن بينهم رئيسها، كما يتولى تعيين خمسة (05) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب، وتختلف طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة عن طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني، حيث تخضع عملية اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء للتمثيل النسبي مع ضمان احترام تمثيل اللجنة المختصة، ويتولى مكتب مجلس الأمة مهمة ضبط قائمة ممثلي المجلس الخمسة (05) إذ يتم انتخاب خمسة (05) أعضاء عن طريق التمثيل النسبي من عموم مجلس الأمة، أما الخمسة (05) الباقين تنتخبهم اللجنة المختصة من بين أعضائها، كما يتم انتخاب (05)

¹ - المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - المادة 89 من القانون العضوي رقم 16-12 .

³ - وليد شريط، مرجع سابق، ص 190.

أعضاء احتياطيين قصد استخلاف أي عضو غائب من أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، ويقدم مكتب مجلس الأمة بما فيها الأعضاء الخمسة (05) الاحتياطيين للجلسة قصد المصادقة عليها، بحيث تصبح نهائية بعد المصادقة عليها¹.

1- التمثيل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء

حرص المشرع الجزائري على تمثيل لكلتا الغرفتين في اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك قصد جعلها تعبر عن المنطلقات الفكرية والعضوية عن المجلسين، وذلك من خلال مبدأ التمثيل المتساوي للغرفتين الذي تأخذ منه هذه اللجنة تسميتها، وكذا تمثيل اللجنة المختصة وهي التي قد أنيطت لها مهمة دراسة النص، والذي يعد ضمن مجال اختصاصها، وكذا الحفاظ على التمثيل السياسي بحيث تعبر اللجنة عن التشكيلة السياسية للمجلسين، بالإضافة إلى ذلك فإنه يأخذ بعين الاعتبار تمثيل الكفاءات الوطنية الموجودة على مستوى المجلسين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء².

أ- التمثيل المتساوي للغرفتين

إن تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء يقوم على أساس تمثيل متساو لكلتا غرفتي البرلمان داخل اللجنة، وهذا ما يظهر من خلال تمثيل كل مجلس بـ (10) أعضاء، بالإضافة إلى خمسة (05) أعضاء لاستخلاف الأعضاء الغائبين بما يضمن التساوي المطلق بين الغرفتين، بغض النظر عن كون عدد أعضاء مجلس الأمة تساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بما يفيد أن التمثيل داخل اللجنة، يكون بالنظر إلى الغرفة البرلمانية باعتبارها مؤسسة دستورية واجبة التمثيل على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك بغض النظر عن عدد أعضائها.

ب- تمثيل اللجنة المختصة

المشرع الجزائري من خلال النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان راعى اعتبارين هامين، أولهما الاعتبار الفني والتقني، حيث اشترط ضرورة تمثيل أعضاء اللجنة المختصة بدراسة النص محل الخلاف، بكل من غرفتي البرلمان بحيث لا يقل عدد هؤلاء الأعضاء عن (05) أعضاء من مجلس الأمة في اللجنة الذين لهم معرفة كاملة بالنقاط محل الخلاف، كما أنه يؤدي إلى جلب كفاءات اللجنة المتساوية الأعضاء المعول عليه،

¹ - المادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

² - عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 114.

وكل هذا يصب في مجال مهمة اللجنة ككل، للوصول إلى نص موحد حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، في أقصر وقت¹.

حسن فعل المشرع الجزائري حيث أعطى اللجان المختصة تمثيل المقاعد في اللجنة المتساوية الأعضاء، خصوصا وأنه نص على تقرير اللجنة المختصة هو رأي مجلس الأمة لدى اللجنة المتساوية الأعضاء، إن هذا التمثيل يقرب وجهات النظر المتباعدة بين اللجنتين عند الدراسة والتحليل، المشترك بينهما مما يجعل نصف أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء يعبر عن إدماج اللجنتين المختصتين على مستوى المجلسين في بعضهما، وهذه الوسيلة جد فعالة لتجاوز الخلاف بين الغرفتين².

ج- التمثيل السياسي داخل اللجنة المتساوية الأعضاء

يظهر من خلال اعتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي من خلال تمثيل المجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما يعكس بتشكيل اللجنة من خلال اشتراك التشكيلات السياسية المتواجدة في المجلس حسب وزنها السياسي³، مما يحقق التوازن بين الأغلبية والأقلية في المجلس، كما يجب أن يكون هناك انعكاس للتشكيلات السياسية المتواجدة في البرلمان وذلك من خلال تمثيل مجمل القوى السياسية المشكلة للمجلسين حسب وزنها السياسي، كما يجب أن يكون هناك انعكاس للتشكيلات السياسية المتواجدة في البرلمان، وذلك من خلال تمثيل مجمل القوى السياسية المشكلة للمجلسين حسب وزنها السياسي⁴.

وإن تعذر تمثيل جميع التشكيلات السياسية وذلك بالنظر إلى عددها، فإنه لا مناص من احترام التوازن السياسي، وذلك بتمثيل التشكيلات الأكثر تأثيرا في المجلسين، حتى يلقي تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الصدارة في المجلسين، فاعتماد مجلس الأمة على أسلوب التمثيل النسبي من خلال تمثيل المجموعات البرلمانية على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، سوف يعكس التوجه الحقيقي لمجلس الأمة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك قد يختلف من المجلس الشعبي الوطني الذي يعتمد على أسلوب التعيين والذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار مجمل التشكيلات السياسية حتى يكون ممثلي الشعب داخل اللجنة معبرين بصفة فعلية عن رأي المجلس الشعبي الوطني، ويكتسي التمثيل السياسي للمجلس داخل اللجنة المتساوية الأعضاء أهمية كبيرة تظهر خصوصا إذا كان الخلاف السياسي بحت، بحيث يوصف بأنه خلاف جوهري، حيث يسهل حضور مجمل

¹ مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد خاص، 2003، ص 33.

² عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 116.

³ الطاهر خويضر، مرجع سابق، ص 91.

⁴ عبد القادر مداني، مرجع سابق، 176.

التشكيلات السياسية في تجاوز الخلاف وذلك من خلال منح الفرصة للحوار البناء داخل اللجنة¹.

د- تمثيل الكفاءات الوطنية

لقد أعطى الدستور للكفاءات الوطنية مكانة ثابتة في مجلس الأمة، بحيث يتولى رئيس الجمهورية تعيينه مما لا شك فيه أن المجلس الشعبي الوطني لا يخلو منها، وذلك فإن تمثيل هذه الفئة من أن يأخذ بعين الاعتبار في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء، نظرا لأن حضور هذه الكفاءات الوطنية يقصر من عمر الخلاف نظرا لقدرتها على الحوار البناء، الذي يمكنها التعامل مع أي خلاف، بكثير من الحكمة والتبصر².

لقد أثارت مشكلة تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء جدلا كبيرا في بداية العمل بها، وذلك عند عرض الأحكام محل الخلاف عليها، ولعل أهمها قانون عضو البرلمان، فقد كان يحفزها رؤساء المجموعات البرلمانية ومن ينوبهم، بحيث يترأسها رئيس مجلس الأمة، غير أنه وبعد ذلك أصبحت فيه أكثر منها سياسية، بحيث أصبحت تجتمع بصفة عادية، وظهر ذلك عند نظرها للأحكام محل الخلاف في قانون الضمان الاجتماعي، بحيث تشكلت من أعضاء اللجنة المختصة فقط، وترأسها رئيس اللجنة بدلا من رئيس مجلس الأمة³.

2- تشكيل مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء

بالنسبة لتشكيل مكتب اللجنة، واختيار رئيسه ونائبه ومقررين اثنين، فإنه يتم بعد اختيار الأعضاء (20) العشرين للجنة المتساوية الأعضاء، مضاف إلى ذلك (10) عشرة احتيابيين، فإنه بعقد اجتماع أول للجنة بدعوة أكبر أعضائها، تتناول دراسة النص التشريعي الذي صوتت عليه أول غرفة، ولم يحصل على مصادقة الأغلبية المطلوبة في ثاني غرفة، وكما هو معلوم أنه عند المناقشة في ثاني غرفة مادة يمكن للرئيس أن يشرع في انتخابات رئيس اللجنة ضمن أعضاء الغرفة التي تجتمع اللجنة في مقرها، على أن ينتخب النائب من ضمن أعضاء الغرفة الأخرى، أما المقررين فينتخب مقرر عن كل غرفة⁴. ما يلاحظ في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء هو المساواة المطلقة بين ممثلي الغرفتين في بعضهما تحت مظلة اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا من شأنه تقريب وجهات النظر، كما أن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يكون بالتناوب عن كل نص إما في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة.

الفرع الثاني: وظيفة وإجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

¹ - حاتم ذبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، 2009، ص 96.

² - عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 117.

³ - مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص 34.

⁴ - المادة 91 من القانون العضوي رقم 16-12.

إن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يتوج للوصول إلى نص توفيقى، حيث هذا النص لا يتناول إلا الأحكام محل الخلاف، وهنا عليها أن تقدم البديل عن هذه الأحكام المرفوضة من قبل مجلس الأمة، والتي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، حيث تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف المحالة عليها، من طرف الغرفة الأولى، وتقوم بإجراء تعديلات عليها، فهي تلعب دورا هاما سواء من جانب الكم أو عدد الحالات التي اجتمعت فيها اللجنة المشتركة أو من حيث نوعية الأحكام التي أدخلتها اللجنة على النصوص محل الخلاف، حيث تختص دراستنا في هذا الفرع حول الحالات التي يمكن من خلالها التوصل إلى حل توفيقى من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، بالإضافة إلى إجراءات عملها.

أولا: وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء

تعتبر اللجنة المتساوية الأعضاء آلية أساسية لحل الخلاف بين غرفتي البرلمان، وللتوضيح أكثر سنتطرق لها من خلال النقاط التالية:

1- سلطة اللجنة في اقتراح نص توفيقى وعرضه على غرفتي البرلمان

تمثل أول اختيار تمر به اللجنة المتساوية الأعضاء، في إمكانية توصلها إلى تسوية الخلاف في الرؤى بين المجلسين، عن طريق صياغة نص بديل للحكم الأصلي سبب الخلاف، وهو ما سيحدد مصير العملية التشريعية، إما باستكمالها أو توقفها عند حد معين، وعليه فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قد تصل أو ستصل إلى اقتراح نص، حكم أو الأحكام محل الخلاف لأنها وجدت أصلا لتسوية الخلاف، ودفع العملية التشريعية إلى الأمام، وهو ما حددته المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12 بشكل قاطع وجازم دون عن تصور أي إخفاق لها في مسعاها، حيث تنص على أنه: "إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني..."، وبناء على ذلك فإن استعمال عبارة نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء يدل على أن هذه الأخيرة ستتوصل إلى صياغة حكم للأحكام محل الخلاف¹، فقبل استكمال اللجنة المتساوية الأعضاء لعملها ووصولها إلى نص توفيقى حول الأحكام محل الخلاف، والذي فرضه بدورها على البرلمان للمصادقة عليه، لا بد له من اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف الذي استدعيت من أجلها.

2- اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف

¹ بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع07، 2004، ص 65.

إن مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هي اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، فهي ليست لها صلاحية أخذ القرارات، فمهمتها تكون باقتراح النصوص المختلف عليها فقط¹، حيث أنه يبدو من خلال صياغة نص المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 على أن اقتراح اللجنة يتعلق بالحكم موضوع الخلاف، بينما تنص المادة 138 من الدستور على الأحكام محل الخلاف، وهو ما قد يترك الشك في أن الاختلاف لا بد أن ينصب على جملة من الأحكام دون الحكم الواحد، وهذا ليس معقولا، قد أثبتت الممارسة عكسه²، حيث أن اللجنة المتساوية الأعضاء تقترح نصا حول مقتضيات حل الخلاف، أي أنه يتم أولا في مجلس الأمة إذا كان النص المختلف عليه يدخل في إحدى مجالات التنظيم المحلي أو تهيئة الإقليم أو التقسيم الإقليمي.

ثم يعرض على المجلس الشعبي الوطني، والعكس أي المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة في باقي مجالات القوانين، وهذا بالضرورة قد يعني إمكانية رفض النص بكامله، فيشكل هذا الحكم إمكانية وحيدة تمنح للغرفة الثانية التدخل في تعديل النصوص، لكن المشرع الجزائري أنكر لمجلس الأمة حق تعديل النص المعروف خارج هذا الإطار، وبالتالي إمكانية محدودة لأن الاجتماع مرهون على طلب الوزير الأول³، وبموجب محتوى المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12 فإن اللجنة تقترح نصا حول الأحكام محل الخلاف، وهذا بالضرورة يستلزم اقتراح وتبني صيغة جديدة لا تخص إلا الفقرات التي يتم التصويت عليها بعبارة مماثلة⁴، حيث تنشأ المسائل التي صوت عليها بعبارات مماثلة، ومن أمثلة ذلك القانون المتعلق بعضو البرلمان، بحيث لم يصادق مجلس الأمة على (11) إحدى عشرة مادة من هذا القانون⁵، كما لها في إطار ممارسة عملها أن تستمع إلى أي عضو سواء من البرلمان أو من خارجه، ويمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة مما يضمن تواجد الحكومة في كل مراحل عملها، وذلك لطبقا لأحكام المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12⁶ والتي تنص على أنه: "يمكن لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء"، فأثناء دراسة الحكم أو الأحكام محل الخلاف في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء تحتفظ كل غرفة بنفس حظوظ القبول و الرفض، مما يفيد أن الغرفتين في هذه الحالة توجدان على قدم المساواة، فمجلس الأمة من خلال

1- محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2015، ص 203.

2- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 257.

3- طاهر خويضر، مرجع سابق، ص 95.

4- نسيم بن عاشور، أدوش كهيبة، اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري، مذكرة ماستر، بجاية، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2016، ص 38.

5- سعودي بديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، القانون العام، 2006، ص 112.

6- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 258 و 259.

أعضائه العشرة (10) يتمتع تماما بنفس السلطات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني، لتقديم الاقتراحات التي يراها مناسبة عبر نوابه العشرة (10)، وإن كان عمليا لا يمكن وصف اللجنة المتساوية الأعضاء للبرلمان المشكل من غرفتي، إذ تبقى على حد رأي الأستاذ بوزيد لزهارى بأنها مجرد هيئة تقنية مهمتها إيجاد أرضية ملائمة لتسوية الأحكام محل الخلاف، والتي هي في الأصل عبارة عن تلك التوصيات والملاحظات والتي قدمتها اللجنة المختصة، وتمثل رأي كل غرفة.

ثانيا: إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

ما يجدر الإشارة إليه هو أن إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء، تم النص عليها في القانون العضوي رقم 16-12 وذلك من خلال المواد 92، 94، 95 كما أنها تجتمع خلال (15) خمسة عشر يوما الموالية لتاريخ طلب الاستدعاء إلى رئيس المجلس من طرف الوزير الأول، لتجتمع بمقر أحد المجلسين وذلك طبقا لنص المادة 138 الفقرة 05 من الدستور، والتي تنص على: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه (15) خمسة عشر يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف"، إلا أنه أثناء اجتماع اللجنة نتناول دراسة النص التشريعي الذي صوتت عليه أول غرفة ولم تحصل على مصادقة الأغلبية المطلوبة في ثاني غرفة¹، عادة يمكن للرئيس أنه يعرض للمصادقة الجزء من النص الذي لم يكن موضوع ملاحظات أو توصيات من اللجنة المختصة الأحكام محل الخلاف، فيجب أن تقدم فيها اللجنة المختصة توصيات²، هذه الأخيرة التي تمثل رأي ثاني غرفة عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، ومعنى ذلك أن هذه التوصيات بديل ثاني غرفة عن عدم التصويت بالأغلبية المطلوبة، وبهذا تتحقق حالة الخلاف، كما أن هذه التفويضات خاضعة لضوابط محددة في النظام الداخلي لثاني غرفة.

على إثر هذه التوصيات تدرس اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام محل الخلاف التي أحييت إليها حسب الإجراء العادي المتبع في اللجان الدائمة، كما أن أثناء أداء اللجنة لعملها لها الإمكانية لأن تستمع لكل عضو في البرلمان أو أي شخص ترى الاستماع إليه مفيدا لأشغالها، بعد أن يرسل رئيس اللجنة لأعضاء الحكومة حضور أشغال اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو حضور جوازي وليس إجباري³.

بعد اختتام المناقشات فإن اللجنة تقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، وفي هذا الصدد فإن تبني هذا الاقتراح على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء خاضعة لإجراءات عادية والمعمول بها على مستوى اللجان الدائمة والمنصوص عليها في القانون

1- المادة 95 من القانون العضوي رقم 16-12.

2- المادة 40 من القانون العضوي رقم 16-12.

3- المادة 93 من القانون العضوي رقم 16-12.

الداخلي للغرفة، التي يعقد بها الاجتماع اللجنة طبقا المادة 91 من القانون العضوي رقم 12-16، فلا يقبل التصويت إلا بحضور أغلبية الأعضاء، ولا يعقد إلا بحضورهم، إلا أنه يمكن الإشارة أن التصويت قد يكون بالمصادقة أو الرفض، عندما يكون عدد الأصوات العشرة (10) مقابل عشرة في حالة إصرار أعضاء الغرفة الأولى على الحفاظ على النص.

هنا تقتضي الأغلبية حسابيا تصويت عشرة أعضاء للتغيير لصالح النص الجديد، ويمكن أن تؤدي اللجنة إلى اتفاق باستثناء نقطة خاصة، وإن كانت هذه الحالة لم يشهدها البرلمان الجزائري¹، خاصة وأن المادة 96 من القانون العضوي رقم 12-16 لم يتصور فيها المشرع فشل اللجنة في الوصول إلى حل، وإنما تصور الفشل بعد عرض التقرير الذي يتضمن الحل على الغرفتين²، وأنه إذا استمر الخلاف يسحب النص تلقائيا إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني، فبد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عملها ووصولها إلى صياغة حكم جديد بديل للنص الأصلي محل الخلاف يبلغ تقريرها إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي تعقد اللجنة المتساوية الأعضاء أشغالها فيها ليقوم الوزير الأول بدوره بربط البرلمان من جديد بالنص محل الخلاف.

وهو ما نصت عليه المادة 138 فقرة 06 من دستور 1996: "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه"، كما نصت المادة 96 من القانون العضوي رقم 12-16، على أنه: "... تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للإجراء المنصوص في المادة 138 من الدستور، حيث يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أن العرض يعني إرسال النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء إلى غرفتي البرلمان، عن طريق الوزير الأول من أجل برمجة جلسات التصويت والمصادقة في الغرفتين لا غير، كون أن نتائج عمل اللجنة يتم تقديمها من قبل مقرر تلك اللجنة عن كل غرفة من غرفتي البرلمان، ويجد هذا القول مبرره في أن الحكومة وأثناء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ليس لها أي دور أساسي من منطلق أن المادة 92 من القانون العضوي رقم 12-16 تنص على إمكانية حضورها فقط³.

أما عن مسألة توقيت عرض عمل اللجنة فإنه يتم بالتتالي، وليس في نفس اللحظة، أي بالتزامه وذلك للإحالة المنصوص عليها في المادة 96 من القانون العضوي رقم 12-16، والمادة 138 الفقرة 06 من الدستور، وعليه فإن العرض يتم وفقا لما هو متبع في دراسة القوانين في الحالات العادية، أي أنه يتم في المجلس الشعبي

¹ - طاهر خويصر، مرجع سابق، ص 94.

² - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة الجزائرية والأنظمة المقارنة، بالأوراس، يومي 29،30 أكتوبر، 2002، ص 125.

³ - بوزيد لزهاري، مرجع سابق، ص 66.

الوطني أولاً وبعد تصويته عليه يعرض على مجلس الأمة للمصادقة عليه، دون إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة وذلك حسب الحالة.

المطلب الثاني: مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف عن طريق اللجنة

باعتبار أن اللجنة المتساوية الأعضاء آلية أساسية لتسوية الخلاف التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، كان لزاماً على الدارسين للقانون الدستوري الاهتمام به أكثر، حيث تمر عملية تسوية هذا الخلاف عبر عدة مراحل بداية من إثارة الخلاف ووصولاً إلى المصادقة على التقرير المتضمن حلاً للأحكام محل الخلاف، ولعل أهم هذه المراحل مرحلة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع، إذ تعتبر إجراء مهم تتوقف عليه عملية التسوية، وهذا سوف نتطرق إليه في هذا المطلب وذلك في ثلاثة فروع من حيث طلب اجتماع اللجنة من طرف الوزير الأول كفرع أول وعرض الحكومة نص اللجنة على الغرفتين كفرع ثاني أما الفرع الثالث يتمثل في عدم إمكانية إدخال تعديلات إلا بموافقة الحكومة.

الفرع الأول: اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول

إن تَكُون السلطة التشريعية من مجلسين يجعل إمكانية الخلاف بينهما قائمة، وذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل مجلس، لذلك عمد المؤسس الدستوري إلى إيجاد آلية للجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف، والذي نص عليها في المادة 138 الفقرة الخامسة من الدستور، والتي تنص على: "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين، في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشها في أجل أقصاه خمسة عشر (15) يوماً"، وبالتالي هنا نرى من خلال نص المادة أعلاه أن المشرع أعطى للوزير الأول أي السلطة التنفيذية الحق في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب منه، يظهر من خلال ذلك تعاظم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، بينما في المقابل يبدو لنا تقلص دور السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان بغرفتيه.

أولاً: إجبار الوزير الأول على استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء

إن الخطوة الأولى في عملية حل الخلاف والإجراء الجوهري الذي يتوقف عليه تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء هو استدعائها، والذي حصره الدستور في طلب الوزير

الأول، ولعل أهم الحجج التي يستند إليها المشرع في ذلك باعتبار أن الوزير الأول جهة محايدة، يتطلبها حل الخلاف دون الانحياز إلى أي من الغرفتين¹.

أو الولاء الحزبي، أي محاولة تغليب فئة حزبية على الأخرى، كما أنها حريصة على استصدار القوانين في أقرب الآجال، وذلك بغية تنفيذ برنامجها في أقرب الآجال، لذلك تم منحها سلطة المبادرة لحل الخلاف، غير أن ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري عند حصر عملية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في طلب الوزير الأول تحت طائلة الاحتكار، تزيد من تدخل الحكومة في المجال التشريعي الذي هو ضمن الاختصاص الأصيل للبرلمان²، وهو الأمر الذي يعتبر ذو أثر على عملية إنتاج التشريع، حيث أن الحكومة تعتبر المحرك الأساسي لعملية حل الخلاف بين المجلسين، وهي تستعمل في ذلك مجموعة من الوسائل³.

ضف إلى ذلك فإن بعض المشاكل كالأزمات الاقتصادية والاجتماعية ينتج عنها ضرورة تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي من كونها المؤهلة لمواجهة مثل هذه الظروف، كما أنها تتمتع بالسرعة في أخذ القرارات والإجراءات على عكس السلطة التشريعية التي يتسم عملها والإجراءات التي تتبعها في العملية التشريعية بالبطء والتعقيد، إلا أن بعض التدابير تحتاج بطبيعتها إلى السرعة في إجراءاتها مع السرية في ذلك⁴.

إن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول عندما تكون مؤسسات الدولة في السير العادي لها له طابع إلزامي، لكونها تعتبر ضرورية لضمان استقرار الحكومة، كما أنها تضمن المصادقة على قوانين تعتبرها الحكومة ذات أهمية بالغة في برنامجها.

حيث أن تشكيل وإخطار اللجنة المتساوية الأعضاء يكون بقرار من السلطة التنفيذية لوحدها، حيث يقوم الوزير الأول بإخطار رئيسي المجلسين، وذلك عن طريق رسالة تبرز نيته في استدعاء اللجنة، حيث يقوم رئيسي المجلسين بدورهم مباشرة بإجراءات تشكيل اللجنة، وتخطر اللجنة آليا بالنص الذي استدعيت من أجل اقتراح حل حول الأحكام محل الخلاف، كما أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الوزير الأول يكون حسب طبيعة الخلاف الموجود بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وهذا يعتبر أيضا نوع من أنواع حتمية واحتكار السلطة التنفيذية لدور البرلمان، كما تجعل هذا الأخير تحت سلطتها، وحتى يستدرك المشرع الجزائري ذلك لا بد من وضع شروط

1- عبد السلام سالمى، عبد القادر مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستور 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، ع 09، المجلد الأول، بدون سنة، ص 79 و ص 80.

2- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2002، ص 53.

3- أحمد طعبيبة، محددات المؤسسة التشريعية: دراسة حالة البرلمان في الجزائر، مجلة الحقوق، جامعة الجلفة، العدد 01، 2008، ص 46.

4- عبد السلام سالمى، مرجع سابق، ص 70 و ص 77.

للوزير الأول في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فوضع هذه الشروط قد تقيد صلاحية الوزير الأول، بحيث لا تترك المجال مفتوحا أمامه مثلا عند انتهاء المدة المحددة لاستدعاء اللجنة والمحددة بخمسة (15) يوما تستدعي اللجنة بقوة القانون، إضافة إلى ذلك استحدث نص في الدستور يقضي باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا، معناه أن يكون هناك نص ينص صراحة في الدستور على اجتماع هذه اللجنة وجوبا ودون طلب من الوزير الأول، وهذا من الأفضل إضافته في المادة 138 من الدستور، ذلك بهدف الحد من احتكار السلطة التنفيذية لدور السلطة التشريعية وهيمنتها عليها.

إضافة إلى ذلك جعل هذه اللجنة من ضمن اللجان الدائمة أي أنها لا تكون مؤقتة أي أنها تنشأ لغرض محدد، وهو إيجاد حل للأحكام محل الخلاف، كأن يتم في بداية كل عهدة مثلا انتخاب أعضاء هذه اللجنة من بين أعضاء المجلسين، وهذا تفاديا لضياع الوقت في تعيينها¹.

ويرجع البعض سبب إسناد هذه السلطة للوزير الأول دون رئيسي الغرفتين إلى كون الوزير الأول هو المكلف بالسهر عن حسن سير الإدارة العمومية، وذلك طبقا لنص المادة 99 من الدستور في فقرتها السادسة والتي تنص: "يسهر على حسن سير الإدارة العمومية"، كما أنه يعتبر الأكثر حرصا على صدور أي قانون، وبالتالي فالتدخل في تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء يمنحه له الاختلاف في وجهات النظر بين المجلسين، مما يضمن استمرارية العملية التشريعية على نحو سريع.

رغم هذا إلا أنه نرى أن العملية التشريعية في الجزائر شهدت في العديد من الحالات استعمال الوزير الأول سلطته كعائق يعطل صدور القوانين، ومثال ذلك القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء².

حيث أنه من خلال المادة 138 من الدستور في فقرتها السادسة يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أخرج استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من نطاق السلطة التقديرية للوزير الأول، وألزمه هذا الأخير باستدعائها، وذلك عن طريق تحديد المدة بخمسة عشر (15) يوما من يوم وقوع الخلاف، أي من يوم تحفظ مجلس وعدم مصادقته على مادة أو مجموعة من المواد أو النص المقدم برمته والتي صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أولا.

ثانيا: عدم اشتراك رئيسي الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية

1- أمينة شعباني، فوزية شيبون، السلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، بجاية، فرع القانون العام، 2017، ص 89 و 90.

2- نوال بن شيخ، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، جامعة ورقلة، ع 16، 2017، ص 99.

إن وقوع الخلاف أصله هو عدم تصويت المجلسين على النص بصيغة مماثلة، بحيث يتم التصويت عليم من طرف المجلس الشعبي الوطني، بينما يرفضه مجلس الأمة أو العكس، يصوت عليه مجلس الأمة بينما لا يصادق عليه المجلس الشعبي الوطني حسب الحالة¹، فإذا كان من اختصاص الوزير الأول الحرص على استكمال مسار صناعة التشريع، ودخوله حيز التنفيذ للاطلاع بمهمة تنفيذه، فغن ذلك يضمن سير مختلف المؤسسات والمرافق بانتظام لتلبية الحاجيات العامة.

بذلك فرغبة كل غرفة من غرفتي البرلمان أيضا يتوج أعمالها التشريعية بصفة نهائية مما يجسد دورها من خلال تطلعات الشعب والتعبير عن انشغاله لا تقل أهمية عن ذلك، كل هذا يجعل أحقية البرلمان تبرز حول استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء حتى يزول سوء التفاهم².

وعليه يمكن القول أن السلطة التشريعية هي الأحق والأقرب والأولى لاستعمال هذه السلطة من غيرها، ذلك أن الخلاف يحدث داخلها وبين أعضائها، إلى جانب مجموع الاختصاصات المنوطة بالسلطة التشريعية، يمكن إضافة سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كاختصاص جديد.

لم يتبنى المشرع الجزائري هذا الاقتراح على غرار نظيره المشرع الفرنسي الذي تبناه بموجب تعديل 2008، وهو ما كان من المنتظر نقله للدستور الجزائري³، لذلك من الأحرى أن تسعى الغرفتين إلى حل الخلاف بينهما، غير أن المؤسس الدستوري حصر استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الوزير الأول⁴.

الفرع الثاني: عرض الحكومة نص اللجنة على الغرفتين

إن صلب المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12 والتي تنص على أنه: "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين..."، والتي تنص بمعنى آخر أن الحكومة ملزمة بعرض نص الصلح على غرفتي البرلمان، ما يضمن عدم بقاء النص القانوني معلقا⁵، حيث تتوج أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء بعرض تقرير يتضمن نسا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، ويبلغ هذا التقرير إلى الوزير الأول من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها، وبعد ذلك

1- عبد السلام سالمى، عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 81.

2- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 257.

3- نوال بن شيخ، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان، المرجع السابق، ص 101.

4- عبد السلام سالمى، عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 81-82.

5- المادة 138/06 من دستور 1996.

يقوم الوزير الأول بعرض نص الصلح على غرفتي البرلمان للمصادقة عليه وفقا للإجراءات العادية المنصوص عليها دستوريا¹.

يبدو للوهلة الأولى أن المشرع الجزائري عندما ذكر في نص المادة السالفة الذكر عبارة "تعرض" قد ألزم الحكومة بعرض النص التوفيقى على غرفتي البرلمان حتى لا يبقى حبيسا بين أيدي الحكومة، إلا أن هذا حسب اعتقادنا غير كاف مادام أن فحوى المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12 لم يتضمن أجلا أو قيذا زمنيا وبالتالي أطلق العنان للحكومة بتقرير ملاءمة لتاريخ العرض، الأمر الذي يحيلنا إلى أن السلطة التنفيذية هي المتحكم في مدى تسهيل أو زيادة التوتر بين المجلسين، رغم توصلهما لحل الخلاف القائم بينهما بخصوص نص ما²، حيث يرى الأستاذ بوزيد لزهارى في قوله: "إن العرض يعني إرسال النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء إلى غرفتي البرلمان عن طريق الوزير الأول من أجل برمجة جلسات التصويت والمصادقة في الغرفتين لا غير، كون أن نتائج عمل اللجنة يتم تقديمها من قبل مقرر تلك اللجنة، عن كل غرفة من غرفتي البرلمان، ويجد هذا القول مبرره في أن الحكومة وأثناء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ليست لها أي دور أساسي من منطلق أن المادة 92 من القانون العضوي رقم 99-02 تنص: "على إمكانية حضورها فقط" أما عن مسألة توقيت عرض عمل اللجنة فإنه يتم بالتوالي أي على التوالي وليست في نفس اللحظة، ولكن بالتزامن وذلك بالإحالة المنصوص عليها في المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12، والمادة 138 من الدستور التي تنص أيضا على عرض الحكومة على النص التي أعدته اللجنة على الغرفتين، ومن ثم فإن العرض يتم وفقا لما هو متبع حسب الحالة، ويجب التأكد على أن عرض نص الصلح المقترح على الغرفتين للمصادقة عليه، هو أمر وجوبي وليس جوازي إذ لا يمكن للحكومة بعد اجتماع اللجنة ووصولها إلى اقتراح نص أن تحتفظ به عندها وتحرم البرلمان من الإطلاع عليه³.

وعليه فالمؤسس الدستوري ألزم الوزير الأول يعرض نص الصلح الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء والمتعلق بإيجاد بديل حول الأحكام محل الخلاف على غرفتي البرلمان، بهدف المنع لشل تحقيق أعمال اللجنة المتساوية الأعضاء نتائجها المرجوة في حل الخلاف، نتيجة احتكار الوزير الأول حق عرض نصها التوفيقى على المجلسين، حيث لم يترك له المؤسس الدستوري خيار في ذلك، فغل يد الوزير الأول عن الخبرة في عرض النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء من دونه تحقق تفعيل سيرورة العمل التوفيقى عند اختلاف مجلسي البرلمان بشأن النصوص القانونية، حيث يبعد كل انسداد قد

1- نسيمية بن عاشور، أدوش كهينة، المرجع السابق، ص38.

2- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 132.

3- يحيى بدير، مرجع سابق، ص 116.

يحدثه تأخر الوزير الأول في تنفيذ التزامه، كما يضيق من سلطته في تقرير مدى ملاءمة العرض من عدمه حسب الظروف السائدة، ومن ثم فإن هذا الالتزام لم يعد أحد آليات منع تعزيم العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بعد انتهاء مفاوضاتهما بخصوص النصوص التشريعية موضوع الخلاف، وأكثر من ذلك فإن المؤسس الدستوري اشترط أنه لا يمكن إدخال تعديلات إلا بموافقة الحكومة، وكأنه يريد بذلك أن يمكن غرفتي البرلمان من الالتقاء حول أي تعديل، وبالتالي يدرج في النص، وتعد الحكومة بذلك شريكا بالتساوي مع البرلمان في سن التشريع، بمقتضى هذا التنصيص¹، أو أن تصبح إمكانية التعديل محدودة جدا، أما أن العلة في ذلك أنه إذا لم يشترط موافقة الحكومة تؤدي إلى اقتراح تعديلات تبعد نص الصلح عن هدفه الأساسي التي تمت مناقشته².

المبحث الثاني: آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني

يعد أن خصصنا المبحث الأول لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي، والتي يقتصر دورها على الأحكام محل الخلاف فقط وإيجاد نص توفيقي لها، حيث وقفنا على أهم النقاط التي تثير حولها إشكالات، فإذا كان بإمكاننا القول أن اللجنة المتساوية الأعضاء تقترح نصا حول الأحكام محل الخلاف، فإننا نفترض فشلها في عدم التوصل إلى حل، لذلك استحدث المؤسس الدستوري آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهو الذي خصصنا له هذا المبحث، وذلك من خلال استحداث آلية الفصل من خلال القانون رقم 01-16 والمتضمن التعديل الدستوري "المطلب الأول"، وكيفية الفصل من طرف المجلس الشعبي الوطني "المطلب الثاني".

المطلب الأول: استحداث آلية الفصل من خلال القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري

وخلافا لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء استحدث المشرع الجزائري الآلية الثانية، وهي الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، وذلك من خلال القانون رقم 01-16 والمتضمن التعديل الدستوري حيث نتحدث في هذا المطلب عن أسباب توجه المؤسس الدستوري لاعتماد هذه الآلية في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني نتحدث عن أسباب إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة المنتخبة من طرف الشعب، ونتطرق إلى أن تفعيل هذه الآلية مرهون بالسلطة التقديرية للحكومة وذلك في الفرع الثالث.

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار الهومة، الجزائر، 2002، ص 227.
² - وليد شريط، الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، ع 11، 2011، ص 36.

الفرع الأول: أسباب توجه المؤسس الدستوري لاعتماد هذه الآلية

جاءت آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني برؤية جديدة لكيفية تسوية أو حل الخلاف التشريعي، على اعتبار أن هذه الآلية تسحب تسوية الخلاف من إحدى الغرفتين، وتمنحه للغرفة الأخرى، ونظرا لما تمثله هذه الآلية من تأثير على نظام المجلسين وعلى عملية الخلاف التشريعي ككل، فإنها تكتسي أهمية بالغة تدفع لدراسة كافة التفاصيل المتعلقة بإجراءات الفصل في النص على مستوى الغرفة المنتخبة (المجلس الشعبي الوطني).

وباستقراء المادة 07/138 من الدستور 1996¹ والتي استحدثت بموجبها المشرع الدستوري آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، يتضح لنا أن للجوء إلى هذه الآلية يتم في حالة استمرار الخلاف، أو أن في حالة توصل اللجنة المتساوية الأعضاء للنصل التوفيقى إلا أنه لا يحظى بالموافقة من إحدى الغرفتين أي التصويت السلبي أو الرفض سواء من طرف المجلس الشعبي الوطني، أو الرفض من طرف مجلس الأمة رغم قبلوه من طرف المجلس الشعبي الوطني .

أما فيما يخص إدخال تعديلات فقد تدخل الغرفة الأولى تعديلات توافق عليها الحكومة بينما الغرفة الثانية لا توافق على هاته التعديلات، أو عندما تدخل الغرفة الأولى تعديلات توافق عليها الحكومة ويحال النص على الغرفة الثانية تدخل هي أيضا عليه تعديلات، أو تمسك الغرفة الأولى بهذه التعديلات رغم رفض الحكومة، أو رفض الحكومة للتعديلات التي تدخلها الغرفة الثانية.

أولاً: التصويت السلبي من طرف الغرفة الأولى على النص التوفيقى

يعتبر هذا الوضع نظريا في وقتنا الحالي لذي يعيشه البرلمان، وعليه فان رفض اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الغرفة الأولى سيقصي الغرفة الثانية من ممارسة حقها هي كذلك في المناقشة والمصادقة (2).

فإذا كان التصويت السلبي هو جواب الغرفة الأولى على النص التوفيقى الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء حول الأحكام محل الخلاف³، فإن الحكومة تطلب من الغرفة الأولى دون حاجة إلى تمريره داخل الغرفة الثانية حسب الحالة .

ذلك لأن المؤسس الدستوري اشترط موافقة كلتا الغرفتين على النص التوفيقى، وذلك بنفس الصيغة المقترحة من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، إضافة إلى ذلك فان عدم إحالة النص التوفيقى إلى الغرفة الثانية يتوافق مع تدخل الغرفة الثانية في العمل

1- المادة 07/138 من دستور 1996.

2- يحي يدير، مرجع سابق، ص 116.

3- المادة 138 من دستور 1996.

التشريعي، معني ذلك أن الغرفة الثانية ليس بمقدورها التدخل لأخذ القرار بخصوص النص التوفيقى، قبل أو دون موافقة الغرفة الأولى، التي تفسر رفضها باستمرار الخلاف بشأن النصوص المحالة سلفا على اللجنة المتساوية الأعضاء بما يوجب طلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي "الغرفة الأولى"، على اعتبار أن الغرفة الثانية لا تحال إليها سوى النصوص التي صوتت ووافقت عليها الغرفة الأولى وصادقت عليها عملا بأحكام المادة 138 من الدستور 1996¹، لم يتطرق القانون العضوي رقم 16-12 لهذه الوضعية، وعليه يمكن اعتبارها على أنها حالة من حالات استمرار الخلاف المنصوص عليه في المادة 97 من نفس القانون العضوي، هذا إذا كان الأمر متعلق برفض النص الذي أعدته اللجنة من طرف المجلس الشعبي الوطني برمته، أي رفضه جملة وتفصيلا، أما إذا كان قد رفض جزء منه فإن استمرار الخلاف سيقصر فقط على هذا الجزء متى أمكن فصله عن سائر النص دون تأثيره على انسجامه وتناسقه².

إلا أن هذا الرفض قليلا ما نتصوره من جانب الغرفة الأولى، لأنه من غير المنطقي إلا تصوت على نص سبقت موافقتها عليه، ولم يكن لها صلح في الخلاف الذي حدث وقعا والنتائج عن عدم تصويت الغرفة الثانية على ذات النص، إلا إذا كان هناك أغلبية برلمانية داخل المجلس الشعبي الوطني تستند لها الحكومة، ولا ترغب في إدخال تعديلات على النص من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، سيما إذا حملت هذه الأخيرة ضمن طياتها توجه الغرفة الثانية ذو الأغلبية المختلفة عن توجه الحكومة، أو أغلبية المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي ستواجه الحكومة التصويت بالرفض على النص التوفيقى المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء.

يعتبر هذا الرفض حاجزا أو سدا منيعا الموجه من قبل الحكومة التي تدعم بأغلبية مساندة للغرفة الأولى أمام تدخل الغرفة الثانية حتى يكون له الأثر في محتوى النصوص التشريعية، حتى وإن تطلب ذلك سحب هذه النصوص من طرف الحكومة حتى وإن كانت مشاريع قوانين هي مصدرها³.

ثانيا: عدم مصادقة الغرفة الثانية على النص التوفيقى

بالنسبة للغرفة الثانية في إطار تعاملها مع نص اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من قبل الغرفة الأولى، يمكنها أن تصادق كما يمكنها أن ترفض، وهو ما يجعلنا نتطرق إلى مسألة $1+1/4$ المعارض أي فارق الصوت الواحد المعارض مضاف إليه ستة

¹ - المادة 138 من دستور 1996.

² - بوزيد لزهارى ، مرجع سابق، ص67.

³ - إدريس بوكرا ، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغير، مجلة إدارة، ع 01، 1998 الجزائر، ص 49.

وثلاثون (36) صوت المعارضة على مستوى الغرفة الثانية، هذا ما سينعكس على العملية التشريعية عندما لا يمكننا الحديث لاعن دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف ولاعن تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح من طرفها¹.

إن رفض الغرفة الثانية المصادقة على النص الذي وافقت عليه الغرفة الأولى، يعني هذا بحكم الدستور استمرار الخلاف بين الغرفتين، حيث تتدخل الحكومة لاتخاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة 138 من الدستور 1996² والتي تنص على إمكانية الحكومة الطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي، ففي حالة التصويت من طرف الغرفة الأولى المجلس الشعبي الوطني على النص التوفيقى للجنة المتساوية الأعضاء، تكون إحالته على الغرفة الثانية أمرا ضروريا من سيكون عندها مالكا للسلطة الكاملة في رفض هذا النص، بعدم توفير النصاب المشروط دستوريا للتصويت داخله.

إن سلطة الرفض من طرف الغرفة الثانية، وإن كانت تعتبر كسلطة كبح، والتي تؤمنها الغرفة الثانية حال تدخلها في أداء العمل التشريعي، بإرجائه النصوص التي تحمل مواضيع حساسة لم تتبلور بشأنها نظرة شاملة تأخذ في الحسبان كل مقومات الأمة، فإنه تمنح عبر ذلك فرصة جديدة للطبقة السياسية لفتح نقاش مثير حولها⁽³⁾.

فضلا على أن هذا الرفض إن دل على شيء إنما يدل على عدم قدرة اللجنة المتساوية الأعضاء على تجاوز الخلاف القائم بين غرفتي البرلمان، سيما إذا كان الوضع السياسي للغرفة الثانية مغايرا لانتماء الحكومة وكانت هذه الأخيرة محصنة بأغلبية مماثلة أما داخل الغرفة الأولى، غير أنه يمكننا القول أن رفض الغرفة الأولى للنص التوفيقى قد يكون للحكومة دخلا فيه و بإيجاز منها، خاصة إذا كان هناك وحدة تقارب انتمائهما السياسي و مغايرته لانتماء الغرفة الأولى حيث يتم توجيه التصويت إلى السلبي من طرف أعضائه ضد هذا النص، حتى تكبح رغبة الغرفة الأولى في تأثيرها على النصوص محل الخلاف، سيما إذا كانت مشاريع قوانين مما يفيد أن تفضل الحكومة التخلي عن مشاريع القوانين على أن تفتح السبيل أمام تأثير الغرفة الثانية .

ثالثا: حالة إدخال تعديلات على النص التوفيقى

يتم عرض اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان، ويمر حسب طبيعة النص أو حسب الحالة على الغرفة الأولى ثم الغرفة الثانية، وينتج عن هذا عدة احتمالات منها ما تخص الغرفة الأولى ومنها ما تكون من جهة الغرفة الثانية.

1- الاحتمالات الواردة من جهة الغرفة الأولى

¹- بدير يحي، مرجع سابق، ص118.

²- المادة 138 من دستور 1996.

³- عبد الرحمن عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة) في تحديد مجال كل من القانون واللائحة في النظام الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، دار العرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 324 ص 325.

أ- أن تصوت الغرفة الأولى على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بعد إدخال تعديلات عليه توافق عليها الحكومة، وهنا يتوقف الأمر على الغرفة الثانية، حيث يمكنه الموافقة على التعديلات المقترحة من طرف الغرفة الأولى أو رفضها تماما.
ب- إدخال الغرفة الأولى تعديلاتها على النص لكن الحكومة ترفض هذه التعديلات¹ إلا أن الغرفة الأولى تبقى متمسكة بالتعديلات المقترحة من طرفها ورفض التصويت على اقتراحات اللجنة المتساوية الأعضاء دون هذه التعديلات².

2- الاحتمالات الواردة من جهة الغرفة الثانية

أ- موافقة الغرفة الثانية على الاقتراح الذي وافقت عليه الغرفة الأولى، لكن بعد إدخال تعديلات توافق عليها الحكومة³، حيث تطرح إشكالية هامة هنا على اعتبار أن النص لا يعود مرة أخرى إلى الغرفة الأولى، بحيث تحدث تغييرات في النص، أي النص الثاني ليس بنفس صيغة النص الأولى الذي صوتت عليه الغرفة الأولى، وعلى اعتبار أن الجزائر لم تتبنى نظام الذهاب والإياب نكون أمام إشكالية ويعتبر هذا الأمر غير منطقي، حيث تتعدم إعادة النظر في النص من طرف الغرفة الأولى بحيث نرى أن الغرفة الثانية هنا بعد موافقة الغرفة الأولى على النص يصبح المتحكم في مصير النص القانوني، وهذا ما يعزز فرضية أن الغرفة الثانية تعرقل وتعطل العملية التشريعية.
أما السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: أعتبر هذه الحالة حالة خلاف جديدة أو هي حالة استمرار للخلاف⁴؟

في هذه الحالة يري الأستاذ بوزيد لز هاري أننا أمام حالة خلاف جديدة، ذلك أنه طبقا لمبدأ البيكاميرالية المعروف⁵، فالنص الذي يصدر عن المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة يجب أن يكون نفس النص وبنفس العبارات ونفس المعني، وأي وضع مخالف يضعنا أمام خلاف يستوجب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.

لكن بالرجوع إلى النص الدستوري وفي المادة 138⁶، منه في فقرتها السابقة يعتبر المشرع هذه الحالة من حالات استمرار الخلاف والتي يمكن على إثرها وأن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي.

ب- رفض الحكومة لتعديلات مجلس الأمة، وتمسك هذه الأخيرة بها، وهنا فأنا نعود إلى نقطة الصفر⁷ وهذا الاحتمال يدخل ضمن حالة استمرار الخلاف التي أسلفنا ذكرها.

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 260.

2- عبد السلام سالم، عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 89.

3- عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 74.

4- أحمد دريوش، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة البليدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات، 2012، ص 74.

5- بوزيد لز هاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 65.

6- المادة 07/138 من دستور 1996.

7- أحمد، دريوش، مرجع سابق، ص 74.

الفرع الثاني: أسباب إعطاء الكلمة الأخيرة للغرفة المنتخبة من طرف الشعب

الواقع كما سبق وأن قلنا فإن المؤسس الدستوري الجزائري، قد اتخذ آليتين لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة، والمتمثلتين في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء والآلية المستحدثة وهي الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، لكن السؤال المطروح هنا لماذا أعطى المشرع الفصل النهائي للمجلس الشعبي الوطني على غرار خلاف مجلس الأمة؟

لا بد أن المشرع عندما أعطى الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني كانت هناك دوافع وأسباب تقف وراء ذلك وهو ما سنعرضه في هذا الفرع.

أولاً: المجلس الشعبي الوطني الغرفة المنتخبة من طرف الشعب

يعتبر المجلس الشعبي الوطني الغرفة المنتخبة من طرف الشعب مباشرة، ويعتبر بأنه المعبر عن إدارة الشعب والناطق باسمه، على خلاف مجلس الأمة، الذي يعتبر مختلط بين منتخب ومعين كما أن المجلس الشعبي الوطني ينتخب لمدة خمس سنوات (05) وهو ما يضمن استمرار الهيئة التشريعية على غرار مجلس الأمة الذي تقدر عهده بستة (06) سنوات قابلة للتجديد النصفى، فالشعب يوم الاقتراع يختار من ينوبه، ويتكلم بصوته ويعبر عن إرادته، لذلك يسمون بنواب المجلس الشعبي الوطني، أي الشعب هو من يختار، بمعنى أصح هو أن الشعب هو من ينشئ النواب داخل البرلمان للتعبير عنه.

ثانياً: مجالات التشريع بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أوسع من تلك الممنوحة لمجلس الأمة

أعطى المشرع الجزائري الحق في المبادرة بالقوانين لكل من النواب وأعضاء مجلس الأمة، ذلك حسب نص المادة 136 من الدستور 1996¹، من خلال استقرائنا لهذه المادة نلاحظ أن المشرع قد منح الحق في المبادرة بالقوانين إلى المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على قدم المساواة، حيث أنها تكون قابلة للمناقشة اقتراحات القوانين إذا قدمها عشرون (20) نائبه أو عشرون (20) عضواً، إلى هنا لا زال مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني على قدم المساواة حتى في عدد النواب أو الأعضاء الذين يقترحون القوانين وهم (20) عشرون نائبا أو عضواً.

لكن إذا نظرنا إلى النصوص الدستورية نجد أن المجلس الشعبي الوطني له سلطة الاقتراح في جل مجالات القوانين العادية وجميع مجالات القوانين العضوية المذكورة في المادة 140 من الدستور 1996² إضافة إلى اقتراحه في المجالات الخاصة بالقوانين العضوية المذكورة في المادة 141 من الدستور 1996³.

1- المادة 136 من دستور 1996.

2- المادة 140 من دستور 1996.

3- المادة 141 من دستور 1996.

أما مجلس الأمة فقد خصص له ثلاث مجالات فقط وهي التقسيم الإقليمي، التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم¹، بحيث تودع مشاريع القوانين الخاصة بثلاث مجالات لدى مكتب مجلس الأمة، وحتى اقتراحات القوانين الخاصة بهذه المجالات، أما مشاريع القوانين واقتراحات القوانين المتعلقة بالمجالات المذكورة في المادة 141 من الدستور 1996 تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وانطلاقاً من مبدأ الشرعية نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أقر على اشتراك الأعضاء والحكومة في ممارسته حق التعديل²، وذلك طبقاً لما ورد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم الغرفتين والعلاقة بينهما وبين الحكومة وذلك من خلال المادة 335³ التي جددت الجهات المخولة لممارسة هذا الحق من اللجنة المختصة والأعضاء، لكن لا بد من الإشارة إلى أن هذا الحق الممارس من طرف الأعضاء يجرى لكن وفقاً لشروط.

بالرجوع إلى مختلف الأنظمة الدستورية التي تبنت نظام الازدواجية التشريعية، نجد أن مشاريع القوانين تعرض بصورة مماثلة على الغرفتين البرلمانيتين، مما يجعل التكامل بينهما سهل المنال، أما في النظام الجزائري فإن العمل التشريعي ينطق إما من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، حيث أن المجلس الشعبي الوطني يتمتع بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل⁴، وهذا الحق مكرس بموجب المادة 112 من الدستور 1996⁵ من الدستور حيث تنص على أن البرلمان بغرفتيه له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، وإعداد القانون يعني الحق في تغييره وتعديله.

ثالثاً: ظهور المجلس الشعبي الوطني كأول غرفة قبل اعتماد نظام البيكاميرالية

يعتبر المجلس الشعبي الوطني الغرفة الأولى أي من له الأسبقية في الوجود قبل مجلس الأمة، حيث كرس الدستور الشكلي الجزائري لسنة 1963 حيث كان يسمى بالمجلس الوطني عندما كانت الجزائر تعتمد نظام الأحادية في الغرف البرلمانية، لكن مجلس الأمة جاء مع اعتماد نظام البيكاميرالية حيث كرسه دستور 1996 وكان وراء اعتماد نظام البيكاميرالية واستحداث مجلس الأمة في الجزائر لأسباب سياسية و أخرى قانونية، وقد تم التطرق لها في الفصل الأول، لذلك فكون أن المجلس الشعبي الوطني هو السابق في الوجود، هو ما يجعله الأول والأحق بالفصل النهائي في الخلاف القائم بين المجلسين.

¹ - المادة 137 من دستور 1996.

² - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، ع4، الجزائر، 2004، ص22.

³ - المادة 35 من القانون العضوي رقم 16-12.

⁴ - مليكة بوخاط، مرجع سابق، ص45.

⁵ - المادة 112 من دستور 1996.

رابعاً: **صلاحيات المجلس الشعبي الوطني أوسع من الصلاحيات الموكلة لمجلس الأمة** من بين أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني بصفة منفردة والتي تدخل في إطار العلاقة بين الحكومة والبرلمان⁽¹⁾، الموافقة على برنامج الحكومة ومناقشة بيان السياسة العامة وإمكانية التصويت على ملتصق الرقابة.

1- تقديم مخطط عمل الحكومة للمجلس الشعبي الوطني

طبقاً لأحكام الدستور وعملاً بأحكام المادة 294 منه، يلتزم الوزير الأول بتقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، حيث يجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة، حتى يقوم على ضوءها بتكييف برنامج عمله قبل التصويت عليه، وهذا من أجل إعطاء بصمات واضحة المعالم حول هذا المخطط، وتجدر الإشارة إلى أن مناقشة مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني تخضع إلى مجموعة من الإجراءات حددها القانون العضوي رقم 16-12³.

يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني لمناقشة، وذلك قبل الشروع في العمل، حيث يناقش المجلس الشعبي الوطني هذا المخطط من كل جوانبه و مجالاته الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية، كما أنه يحق للنواب اقتراح تعديلات يرونها ضرورية حول هذا البرنامج، وبعد أن يختتم المجلس الشعبي الوطني هذه المناقشة يقوم بالتصويت على هذا البرنامج سواء بالقبول أو بالرفض⁴.

حيث تمر مناقشة مخطط عمل الحكومة على مراحل وهي تقديم مخطط عمل الحكومة، حيث أنه مرهون بأجال قانونية وفقاً لنص المادة 47 من القانون العضوي رقم 16-12، ثم مناقشة المخطط ويتم في هذه المرحلة تقديم أي تعديلات يراها النواب ضرورية، ثم مرحلة تكييف المخطط على ضوء مناقشات المجلس الشعبي الوطني ثم المرحلة الأخيرة وهي التصويت على مخطط عمل الحكومة.

يعتبر التصويت على مخطط عمل الحكومة بمثابة الجسر الذي يمر عليه مخطط عمل الحكومة حتى يصبح واجب النفاذ، فموافقة النواب شرط ضروري، فالمخطط هنا قد يحظى بالقبول أم الرفض⁵.

¹ - عبد السلام سالمى، مرجع سابق، ص 226.

² - المادة 94 من دستور 1996.

³ - الهاشمي مشاكرة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، جامعة أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص منازعات عمومية، 2017، ص 68.

⁴ - منى لعجال، خصوصية العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مذكرة ماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات، 2016، ص 56.

⁵ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2013، ص 399.

تعتبر الموافقة على مخطط عمل الحكومة بمثابة الضوء الأخضر من المجلس الشعبي الوطني و منح الثقة للوزير الأول، وهو في الحقيقة عمل اعتاد عليه المجلس الشعبي الوطني عمليا وبطريقة تلقائية وإلى يومنا هذا¹.

أما في حالة الرفض فإن ذلك يؤدي بالوزير الأول إلى تقديم استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية الذي يقوم بتعيين وزير أول، وتشكيل حكومة من جديد وذلك عملا بنص المادة 01/95 من الدستور 1996².

وعليه فإن مناقشة مخطط عمل الحكومة وسيلة من وسائل الرقابة الأولوية الممارسة من قبل المجلس الشعبي الوطني على أعمال الحكومة، كما أن بقاء الحكومة مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة³، وعليه فإن ليس لمجلس الأمة أي دور في هذه الرقابة⁴، حيث أن دوره في مناقشة مخطط عمل الحكومة محدود جدا فمن خلال المادة 04/94 من الدستور 1996⁵، فإنه ألزم الوزير الأول بعرض مخطط عمل الحكومة على مجلس الأمة ليطلع عليه دون مناقشة⁶ ويبيدي رأيه حول البرنامج، وذلك بإمكانية إصدار لائحة، فموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة يعتبر ضمانا لبقائها.

2- مناقشة بيان السياسة العامة:

تقوم الحكومة بتقديم بيان سنوي عن السياسة العامة، ليتم فيه تبيان ما تم تطبيقه خلال السنة المنصرمة، وما هو في طور التطبيق مبنية في ذلك العراقيل والأفاق المستقبلية، وهذا البيان تقدمه نفس الأغلبية، وعليه يتواصل عملها إن نجحت وإسقاطها إن فشلت، فالبيان هو وسيلة لإبلاغ البرلمان، الممارس لمهمته الرقابية بطريقة فعالة على نشاط الحكومة⁽⁷⁾، حيث تقدم الحكومة بيان السياسية العامة وذلك من تاريخ المصادقة على مخطط الحكومة من قبل المجلس الشعبي الوطني عملا بأحكام المادة 98، من الدستور 1996⁸، وعليه يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة تقدم خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة، وذلك طبقا لأحكام المادة 52 من القانون العضوي رقم 16-12، فبمجرد

1- محمد أومايوف، الطبيعة الرئاسوية للنظام الرئاسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة تيزي وزر، كلية الحقوق، تخصص القانون الدستوري، 2014، ص 157.

2- المادة 01/95 من دستور 1996.

3- ابراهيم بوكيه، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000، ص 63.

4- عبد السلام سالم، آليات حل الخلاف في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص 226.

5- المادة 04/94 من دستور 1996.

6- الهاشمي مشاكرة، مرجع سابق، ص 70.

7- سعيد بوشيعر، النظام السياسي الجزائري، ط3، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر 2010، ص 394.

8- المادة 98 من دستور 1996.

تقديم بيان السياسية العامة للمجلس الشعبي الوطني يشرع هذا الأخير في المناقشة من قبل النواب، حيث يبدون رأيهم بشأن سياسة الحكومة (1).

1-2- ملتمس الرقابة

تعني بملتمس الرقابة أنها لائحة لوم، أو حجب الثقة، ولقد عرفت في مجمل التطور الدستوري الجزائري بملتمس الرقابة، فهي تقضي بحصر المسؤولية الحكومية كوسيلة دستورية ذات أثر قانوني، ألا وهو العزل الجماعي للحكومة برمتها²، أو هو إجراء يتم بموجبه إفصاح للنواب عن موقفهم بحجب الثقة عن الحكومة، والتي تلتزم دستوريا بالاستقالة³ وذلك وفقا لشروط وإجراءات دستورية.

وعلا بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية وإقرار قاعدة التوازن بين المؤسستين التنفيذية والتشريعية، فإذا كان من حق السلطة التنفيذية أن تحل المجلس الشعبي الوطني، فإنه من حق السلطة التشريعية أن تقرر المسؤولية الوزارية الجماعية للحكومة، فتستقبل هذه الأخيرة على إثرها عن طريق اللائحة الفعالة أو ما يسمى بملتمس الرقابة⁴.

2-2- التصويت بالثقة

إذا كان الدستور قد خول للمجلس صلاحية مراقبة الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة، فإنه منح للحكومة أيضا إجراء يستطيع من خلاله أن تدعم موقفها أمام المجلس الشعبي الوطني ويمثل في طرح الثقة أمامه، غير أن مسألة التصويت بالثقة مثلها مثل اللائحة وملتمس الرقابة مرتبطة بالبيان السنوي للحكومة⁵، وعليه فالتصويت بالثقة من اختصاص الحكومة كما نصت عليه المادة 63 من القانون العضوي 12-16⁶، خلافا لملتمس الرقابة الذي هو من اختصاص النواب، وينشأ هذا الحق إذا حدث هناك خلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية حول موضوع معين، أو إذا لم يوافق البرلمان على قانون معين، وعليه فإن التصويت بالثقة يتم وفقا لشروط نصت عليها المادة 98 من الدستور 1996⁷، وكذلك المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-16⁸، من خلال استقراء المادة 98 من الدستور نرى أن الوزير الأول مخير بين اللجوء إلى التصويت بالثقة من عدمه، لكن عندما نرى على ما ينجر عن رفض التصويت بالثقة من نتيجة، وهو ما قضي

1- الهاشمي مشاكرة، مرجع سابق، ص70.

2- عبد الله بوقفه، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003، ص202.

3- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر 2006، ص270.

4- الهاشمي مشاكرة، مرجع سابق، ص72.

5- سيعد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، ط2، الجزائر، 1993، ص399.

6- المادة 63 من القانون العضوي رقم 12-16.

7- المادة 98 من دستور 1996.

8- المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-16.

به الدستور في هذا الشأن في المادة 98 منه، وهو استقالة الحكومة وهنا تقوم المسؤولية السياسية للحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني مما ينجم عنه استقالة الحكومة. كل هذه الأسباب دفعت بالحكومة إلى طلب الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني الذي تقوم أمامه مسؤوليتها السياسية، وكذلك يمارس من خلال الرقابة عليها والتي تمثل قيام هذه المسؤولية إلا أن الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني مرهون بالسلطة التقديرية للحكومة، وهذا ما نتطرق له في الفرع الثالث من دراستنا.

الفرع الثالث: تفعيل الآلية مرهون بالسلطة التقديرية للحكومة

إن المؤسس الدستوري قد منح للوزير الأول تحريك آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، مفتيا في ذلك العديد من أحكام الدستور الفرنسي كعرض النص على الغرفتين وعدم قبول تعديلات إلا بموافقة الحكومة.

لكن الكلمة الأخيرة تبقى للمجلس الشعبي الوطني، وهذا ما عززته المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12¹ إضافة نص المادة 07/138 من الدستور 1996²، فألية الخلاف تقريبا كلها خاضعة للحكومة من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي، فقد فسح أمامها المؤسس الدستوري المجال واسعا للتدخل أكثر فأكثر في توجيه السلطة التشريعية.

أولاً: حصر سلطة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة في يد الوزير الأول

بنص صريح اعترف المؤسس الدستوري، وبشكل حصري للوزير الأول بسلطة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة، حيث يستند الوزير الأول في ممارسته لهذه السلطة إلى النص الدستوري والمتمثل في نص المادة 07/138 من الدستور 1996 والتي تنص: "وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً"، حيث أن المؤسس الدستوري في نص المادة يقصد بحالة استمرار الخلاف هو رفض الغرفتين للنص المقترح من قبل اللجنة، إضافة إلى النص الصريح للمادة فإن أساس السلطة هو في إطار التنسيق في المهام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى وإن انفرد بها الوزير الأول دون منازع إلا أنها أتت بعد توفر مجموعة من الأسباب ولم تأت بديلاً عن آلية التسوية السابقة.

ويعود دائماً تدخل السلطة التنفيذية الممثل في الوزير الأول إلى رغبة الحكومة في تسيير العملية التشريعية في مختلف المستويات وبمختلف الوسائل، إلا أنه قد تشكل هذه

¹ - المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12.

² - المادة 07/138 من دستور 1996.

السلطة وسيلة لتجاهل الخلاف التشريعي خاصة بعد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في الوصول إلى حل في ظل منح السلطة التقديرية للوزير الأول الواسعة¹.

فالمؤسس الدستوري من خلال المادة 07/138 من الدستور 1996 قد أورد عبارة "يمكن" معنى هذا أن الحكومة ليست مجبرة على طلب الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني وإعطاء الكلمة الأخيرة له، هذا إن دلّ على شيء إنما يدل على منح المشرع السلطة التقديرية الواسعة للحكومة والمركزة في يد الوزير الأول في طلب الفصل من عدمه وضرورة اللجوء إلى إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب مباشرة، ففي حقيقة الأمر فإن إعطاء الحكومة هذه السلطة التقديرية المطلقة في طلب الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، وعدم وضع أجال محددة لها وتحديدها بمدة زمنية معينة سوف ينجر عنه تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وإفساح المجال أمامها في توجيه السلطة التشريعية واشتراكها في العملية التشريعية².

وللإشارة إن كلا من الدستورين الجزائري والفرنسي يحصران هذه السلطة في يد الوزير الأول دون غيره من السلطات والهيئات، وقد يعود ذلك إلى حداثة الآلية، إلا أن ورغم أن للحكومة السلطة التقديرية في تفعيل هذه الآلية إلا أن هناك حدود نص عليها الدستور يجب احترامها وتمثل في حدود شكلية وأخرى موضوعية.

أ- الحدود الشكلية

وتتمثل هذه الحدود في الإجراءات السابقة لتفعيل آلية الكلمة الأخيرة، والتي تتمثل أساسا في المرور بآلية التسوية الأخرى، اللجنة المتساوية الأعضاء، وفشلها في تسوية الخلاف، بمعنى آخر هي الأسباب والدوافع وراء تبني هذه الآلية، فلا يمكن للوزير الأول اللجوء إلى تفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني مباشرة دون المرور على آلية التسوية الأولى، فالكلمة الأخيرة هي آخر آلية يمكن تسوية الخلاف بها واللجوء إليها.

أما بالنسبة للشروط الشكلية الأخرى من الأجال القانونية أو اشتراط شكل معين يفرغ فيه طلب الوزير الأول حتى يصل النص على الغرفة المنتخبة، فلا نجد لها أثر في النصوص الدستورية والقانونية على حد سواء، وهو نفس الأمر الذي احتوته المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12⁽³⁾ التي نقلت محتوى النص الدستوري كما هو ولم يأت بأي جديد يذكر.

ب- الحدود الموضوعية

1- نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة)، المرجع السابق، ص 183 و 184.

2- عبد السلام سالم، عبد القادر مداني، مرجع سابق، ص 89.

3- المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12.

ترتبط الحدود الموضوعية بموضوع النص ومحتواه أي ما يتضمنه النص في طبيعته ونقصد بذلك النص محل الخلاف، والذي يحال إلى الغرفة المنتخبة بإرادة الوزير الأول منفردًا ومنه فإن قراءة وتحليل النص الدستوري والمتمثل في نص المادة 138 من الدستور¹، نخلص من خلاله إلى تمتع الوزير الأول بمطلق سلطته في تفعيل هذه الآلية، حيث يمكنه إحالة كافة النصوص مهما كانت طبيعتها أو موضوعها على الغرفة المنتخبة للفصل فيها بموجب آلية الكلمة الأخيرة، غير أنه وبتحليل باقي أحكام الدستور المتعلقة بسير العملية التشريعية بشكل عام، إلا أن هناك بعض الحدود التي تمتع الوزير الأول من اللجوء إلى الكلمة الأخيرة، وبالتالي فإنه يتم تسوية الخلاف عبر الآلية الأخرى وإما يسحب النص تلقائياً.

ثانياً: سحب النص أثر تلقائي لعدم الإخطار من طرف الوزير الأول

أثناء العملية التشريعية العادية تكون سلطة سحب النص مقسمة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، إلا أنه في حالة وجود خلاف لا يمكن للسلطة التنفيذية سحب النص، إذ أنه بمجرد رفض الغرفتين للنص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء يسحب النص محل الخلاف بشكل تلقائي أو تلقائياً بعد انتهاء الأجل، فالنص عندما يعرض على الغرفة الأولى ويتم رفضه فلا يعرض على الغرفة الثانية، وبالتالي يترتب عليه أثر ألا وهو السحب التلقائي للنص محل الخلاف، إذ أن لهذا الإجراء أثر بالغ الأهمية².

يتمثل هذا الأثر أساساً في تجميد عمل برلماني بحت، والذي يتعلق بمجموعة من الاقتراحات التي قدمتها اللجنة المتساوية الأعضاء، ولعل قرار السحب يجد مبرره في انتهاء الأجل المحدد لاقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف، وعدم موافقة أعضاء الغرفتين على الاقتراحات بالرغم من أنها صادرة عن ممثليهم في اللجنة، وبناء على اقتراحاتهم ومناقشاتهم للنص، حيث أن هذا القرار لا يحترم قاعدة توازي الأشكال خاصة عندما تكون القوانين في شكل اقتراحات أعضاء البرلمان، فالنص محل الخلاف هنا لم يقدم من قبل الحكومة، وبالتالي ليست ضاحية الاختصاص في سحبه، وهذا وفقاً لما تمليه قواعد وإجراءات سير العملية التشريعية، وذلك من خلال نص المادة 09/138 من دستور 1996: "ويسحب النص إذا لم يحظر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقاً للفقرة السابقة"³.

نستنتج من نص المادة أنه في حالة رفض الغرفتين للنص محل الخلاف، نكون أمام حالة استمرار الخلاف، وفي حالة عدم تفعيل الحكومة لآلية الفصل النهائي من طرف

¹ - المادة 138 من الدستور 1996.

² - نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي، بين غرفتي البرلمان، (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع السابق، ص127.

³ - المادة 09/138 من الدستور 1996.

المجلس الشعبي الوطني يسحب النص تلقائياً، فمرور النص بإجراءات المناقشة العامة والتصويت عليه في الغرفة الأولى ومناقشته مرة أخرى على مستوى الغرفة الثانية، كل هذه الإجراءات والتعديلات التي قد تطرأ على النص، إضافة إلى التقرير الذي يعتبر لب إقتراحات الأعضاء، كل هذا يجعل من النص عملاً برلمانياً¹.

من خلال ما سبق نجد أن عملية سحب النص محل الخلاف قد تكون قائمة على عدم قيام الحكومة بإخطار المجلس الشعبي الوطني وقد تكون قائمة على إنتهاء الأجل.

المطلب الثاني: كيفية الفصل النهائي من طرف مجلس الشعبي الوطني وحدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص

بعد أن تحدثنا في المطلب الأول عن استحداث المشرع الجزائري لآلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني والأسباب والدوافع التي أدت إلى اعتماد هذه الآلية وكذلك حصر تفعيل هذه الآلية بيد الوزير الأول، سنتحدث في هذا المطلب عن كيفية الفصل النهائي من طرف الغرفة المنتخبة من طرف الشعب، وذلك من خلال ارتباط تحريك آلية الفصل النهائي بوجود نص اللجنة في الفرع الأول أما الفرع الثاني فتتحدث عن حرية الغرفة المنتخبة في اختبار النص وفيما يخص حدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص سنتناولها في الفرع الثالث.

الفرع الأول: ارتباط تحريك آلية الفصل النهائي بوجود نص اللجنة

إن تحريك آلية الفصل النهائي مرتبط بوجود نص اللجنة، ويرجع البعض سبب إسناد آلية تحريك الفص النهائي إلى الوزير الأول دون رئيسي الغرفتين، كون أن الوزير الأول هو المكلف بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية، حسب نص المادة 99 في فقرتها السادسة من الدستور، فهو الأكثر حرصاً على صدور أي قانون، وبالتالي فإن أي اختلاف في وجهات النظر يمنحه الحق في التدخل وتحريك عملية الحل لتسريع الإنتاج التشريعي، وضمان سيرورة العملية التشريعية.

أولاً: عدم إمكانية توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص توفيقى

عند استقراء المادة 05/138 من الدستور 1996² ترى أن المؤسس الدستوري وضع أجل خمس عشر (15) يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنمي نقاشاتها في هذا الأجل، وما تجدر الإشارة إليه هو أن المؤسس الدستوري عندما حدد أجل خمس عشر (15) يوماً لاقتراح نص توفيقى، وفي هذا الأجل تنهي اللجنة المتساوية الأعضاء نقاشاتها، لم تحدد هذا الأجل على فراغ، وإنما المؤسس الدستوري ابتغى من وراء ذلك التوصل إلى حل توفيقى أو نص الصلح، بحيث أنه من غير الممكن فشل اللجنة

¹- نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع السابق، ص 128.
²- المادة 05/138 من الدستور 1996.

في التوصل إلى حل، أي أن المشرع لم يضع احتمالية عدم توصل اللجنة إلى حل في الحسبان، حيث أنه لا يوجد نص يتحدث على عدم توصل اللجنة إلى حل. بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 16-12 نجد أن المادة 195¹ منه أنها تنص على أن تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء يقترح نصا حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، فكلمة "يقترح" تبين أن اللجنة ملزمة بالتوصل إلى حل توفيقى، حيث أن المشرع لم يورد مصطلح يفيد التخيير مثلا يمكن أن يقترح تقرير اللجنة حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف.

ثانيا: مدى إلزامية اللجنة للتوصل إلى حل توفيقى

باستقراءنا لنص المادة 296 من نفس القانون التي تنص على عرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة، مما يفيد أيضا إلزامية اللجنة للتوصل إلى حل، كما أنه بالرجوع إلى رأي الأستاذ بوزيد لزهارى الذي يرى بأن أعمال اللجنة تتوج بتقرير أو بنص حول الأحكام محل الخلاف هذا ما يفيد أيضا ضرورة توصل اللجنة إلى حل توفيقى. لكن السؤال الذي يثار هنا ويطرح نفسه: ماذا لو لم تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى حل توفيقى؟ ماذا لو انتهت الآجال الممنوحة لهذه الأخيرة ولم تنهي نقاشاتها؟، هذه الأسئلة تبقى مطروحة حيث تدارك المشرع الجزائري لهذا الفراغ وبالتالي التوصل إلى أجوبة.

إلا أنه يمنح المؤسسة الدستورية مدة خمسة عشر (15) يوما للجنة من أجل إنهاء مناقشاتها في إطار معالجتها لنص قانونى عادي، ومنح أجل ثمانية (08) أيام بالنسبة لقانون المالية³، إلا أن هاته الآجال وإن عمد المؤسس الدستوري من خلالها ضبط عمل اللجنة، وضمانا لسرعة الإجراءات، إلا أنه يمكن أن يكون سببا في فشل اللجنة في التوصل إلى حل خصوصا في حالة عدم إلزام الأعضاء بحضور أشغال اللجنة، أيضا عدم إلزام الشخص عند استشارته بتقديم رأيه، أو إلزامه بالمثل لطلب الاستشارة منذ البداية، مما يتسبب في تعطيل عمل اللجنة.

غير أن نصوص القانون العضوي رقم 16-12 وقبله النص الدستوري، كما سبق وإن تقدمنا يرفض فكرة عدم خروج اللجنة بتقرير يتضمن اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف، إنما كل ما يأتي على ذكره وهو عدم مصادقة الغرفتين على هذا التقرير⁴.

الفرع الثاني: حرية الغرفة المنتخبة في اختيار النص

1- المادة 95 من القانون العضوي 16-12.
2- المادة 96 من القانون العضوي رقم 16-12: "تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور....".
3- المادة 97 من القانون العضوي رقم 16-12.
4- نوال بن شيخ، آلية تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع السابق، ص180.

إن أهم مظهر يجسد استقلالية السلطة التشريعية أثناء تسوية الخلاف بين غرفتيها عن طريق آلية الكلمة الأخيرة هو حرية الغرفة المنتخبة في اختيار النص المتداول عليه، على اعتبار أن ما يحتويه النص هو أساس الخلاف ووجوده منذ البداية، بالتالي هو أساس التوجه نحو الكلمة الأخيرة، حيث يدرس هذا الفرع حرية الغرفة المنتخبة في تحديد النص المتداول عليه من خلال نقطتين: الأولى وهي الأخذ بالنص المعد طرف اللجنة، أما الثانية فتتمثل في الأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

أولاً: الأخذ بالنص المعد من طرف اللجنة

من الشروط التي يجب توافرها عند طلب الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني البت بصفة نهائية في الخلاف بين المجلسين، وأن يتم عدم المصادقة على النص وحقا للأسباب المذكورة سلفاً، وحتى تفصل الغرفة المنتخبة من طرف الشعب في الخلاف لا بد لها من خيارين: أولهما وهو الأخذ بالنص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد نصت المادة 108/138¹ من الدستور 1996 على أن المجلس الشعبي الوطني بإمكانه الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، ومن المعلوم أن هذا النص لم يتبناه المجلسين لأنه لو تبناه المجلسين لتم حل الخلاف ولما وصلنا إلى هذه المرحلة² فبعد عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين قد يدخل المجلس الشعبي الوطني تعديلات على هذا النص، ويتم التصويت عليه من قبل الغرفة الأولى بعد ذلك يعرض النص على الغرفة الثانية، وهنا قد تصادق الغرفة الثانية على هذا النص وهو أمر لا يثير أي إشكال أو ينال هذا النص الرفض من قبل الغرفة الثانية، هنا نكون أمام إشكال وهو: هل تعتبر هذه الحالة استمراراً للخلاف أم أن هذه الحالة خلاف جديد تستوجب إجمال اللجنة المتساوية الأعضاء³؟

يرى في هذه المسألة بوزيد لزهاري أننا نكون أمام حالة خلاف جديدة، لأن النص الذي يصدر عن المجلسين يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات ونفس المعنى، وأي وضع مخالف لذلك يضعنا أمام حالة خلاف يستوجب على إثره طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من جديد وبنفس الإجراءات⁴.

بينما ترى عقيلة خرباشي أنه إذا كان النص الدستوري للمسألة فإن المادة 597 من القانون العضوي رقم 16-12 تظهر أنه في حالة عدم توصل الغرفتين على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، فالأمر هنا يدخل في حالة

1- المادة 08/138 من الدستور 1996.

2- عبد السلام سالم، مرجع سابق، ص 204.

3- رابح شامي، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص إدارة محلية، 2012، ص 82.

4- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص 70.

5- المادة 97 من القانون العضوي رقم 16/12.

استمرار الخلاف¹ الذي يؤهل طلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، حيث يقوم هذا الأخير بالأخذ بالنص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء وإن تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني².

حيث يفهم من عبارة "وإن تعذر ذلك" حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين حول النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد تصوت الغرفة الأولى على النص في حيث لا تتم المصادقة من قبل الغرفة الثانية عليه، وهذا حسب الحالة فهناك ثلاثة (03) مجالات خصصها المشرع لمجلس الأمة حيث يصبح أول غرفة تصوت والمجلس الشعبي الوطني ثاني غرفة وبالتالي يصادق على النص، أما باقي المجالات فيكون المجلس الشعبي الوطني أول غرفة ومجلس الأمة ثاني غرفة، بالتالي فتعذر الأخذ بنص اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف المجلس الشعبي الوطني هذا ما يجعله يأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلسين، ولذا فإن تضمين الاعتراف بحرية الغرفة المنتخبة في اختيار النص للفصل فيه في النص الدستوري هو من أهم الضمانات لعدم المساس بهذه الحرية وصيانتها بحماية دستورية.

إن أخذ المجلس الشعبي الوطني للنص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء، يؤكد توصل اللجنة إلى نص توفيقى، وأدائها لأعمالها، وكذلك يطرح إشكال حول محتوى هذا النص الذي لم يحظ بمصادقة أعضاء الغرفتين، الأمر الذي أدى بالمشرع إلى استحداث آلية الكلمة الأخيرة من طرف الغرفة المنتخبة.

قد لا يطرح إشكالا في حالة ما إذا كان هذا النص مرفوضا من قبل من طرف مجلس الأمة بعد مصادقة الغرفة المنتخبة عليه، حيث أنه حصل مسبقا على مصادقتها واختباره بموجب الكلمة الأخيرة تأكيد على تلك المصادقة، لكن الإشكال يثور في حالة ما إذا كانت الغرفة المنتخبة نفسها قد رفضت هذا النص مسبقا، ولم تصادق عليه، فالنص هنا هل سيكون محل مناقشة وعملية تشريعية جديدة كليا؟ أم أن الأعضاء سيدخلون عليه تعديلات ويتم ذلك بموافقة الحكومة طبعاً³؟

تبعاً للمنطق السليم الذي تسير به الآلية المتبعة لحل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، أوجب احترام هذا النظام المتكامل، وعليه فإنه مادام قد تم استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول، والتي قامت بعملها وفقاً للشروط والضوابط المحددة لذلك، والتي تمت الإشارة إليها في نقاط سابقة من بحثنا هذا، فإنه لا ينبغي لعمل المجلس الشعبي الوطني ألا يخرج عن هذا الإطار عندما تبت بصفة نهائية في المسألة، فهذا هو المنطق السليم الذي يقتضي كيف تسير الأمور بطريقة صحيحة وسليمة،

1- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 260.

2- المادة 09/138 من دستور 1996.

3- نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع سابق، ص 194.

حيث أنه لا يمكن إطلاق يد المجلس الشعبي الوطني في هذا الصدد لكي يقرر ما يشاء، وما جاء في النص إلى إمكانية الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء. إلا لكي يمكن مجلس الأمة من الاحتفاظ بالدور الذي يلعبه في العملية التشريعية، فليس من المعقول أن يقوم مجلس الأمة بالمصادقة على القوانين واقتراح وإدخال تعديلات عليها، ويتم تمثيله في اللجنة المتساوية الأعضاء بنسبة النصف عشرة (10) أعضاء، ثم بعد ذلك يفرض عليه نص اللجنة، ومن ثمة في الأخير يتبنى المجلس الشعبي الوطني نصا إن صح القول أنه لم يعرض على مجلس الأمة، فتبني مثل هذا الحل سيؤدي حتما إلى إفراغ دور مجلس الأمة من محتواه وإقصائه من العملية التشريعية على اعتبار أنه مكون أساسي للبرلمان¹.

ثانيا: الأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني

إن النص الدستوري لم يوضح ما إذا كان يقصد بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني هو النص الذي عرض عليه قبل اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، أم أنه يعني بذلك النص الذي عرض عليه بعدم عدم توصل اللجنة إلى تسوية الخلاف، والأمر هنا يختلف بين النصين، فالنص الأول لا يحتوي على اقتراحات أعضاء الغرفة الثانية المتعلقة بموجب اللجنة المشتركة بين الغرفتين، بينما يحمل الثاني الكثير من التعديلات التي ربما كانت محل رفض من قبل أعضاء الغرفة المنتخبة²، فالخيار الثاني المتاح أمام الغرفة المنتخبة وهو تبني النص الذي سبق وأن صادقت عليه، وهذا الأمر يعتبر منطقيا تماما، حيث أنه يشترط أن تكون قد تمت المصادقة من طرف الغرفة الثانية على التعديلات التي تم إدخالها على النص، وبهذا فإن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه الأخذ بنص سبق له وأن صادق عليه ولكنه تم إدخال تعديلات عليه لم يصادق عليها مجلس الأمة، وتتجلى الحكمة من وراء هذا الشرط في المحافظة على الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في دفع العملية التشريعية إلى نحو حسن، حيث أنه من غير المعقول أن يكون المجلس الشعبي الوطني يتمتع بكل الصلاحيات السابق ذكرها، ثم بعد ذلك تتم المصادقة من طرفه على نص تم إدخال تعديلات عليه لم يوافق عليها.

مما سبق نستنتج أن المؤسس الدستوري عندما أعطى الكلمة الأخيرة للغرفة المنتخبة من طرف الشعب لم يرد بذلك أن يجعل دور المجلس الشعبي الوطني أعلى من دور مجلس الأمة، وإنما أراد بذلك أن يجعلها كهيئة تضطلع بمهمة إعطاء الكلمة الأخيرة، وهذا من منطلق مفاده الوصول إلى حل نهائي لتسوية الخلاف القائم بين الغرفتين، ذلك أن غاية المشرع من وراء استحداثه لهذه الآلية هو حل الخلاف بين المجلسين، وبالتالي فإن إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني ما هو إلا وسيلة لحل هذا الخلاف، إضافة

¹- نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع سابق، ص194.
²- المرجع نفسه، ص194.

إلى ذلك فإنه إن كان ولا بد من إعطاء الكلمة الأخيرة لأحد المجلسين فإنه من الأولى إعطاؤها للمجلس الشعبي الوطني وذلك من منطلق أنه يشكل المجلس المنتخب من طرف الشعب مباشرة والمعبر عن إرادته¹.

الفرع الثالث: حدود حرية الغرفة المنتخبة في الفصل في النص

بعد أن تم التعرف على حرية الغرفة المنتخبة في اختيار النص من أجل تسوية الخلاف التشريعي فإن الدراسة تنتقل لتوضيح حدود هذه الحرية، حيث ترتبط حرية الغرفة أساسا بالالتزام بالنصوص الدستورية ومن بعدها القانونية التي تنظم سير إجراءات الكلمة الأخيرة، ذلك أن الإطار العام لهذه الآلية تمثله النصوص الدستورية، ولا يمكن الخروج عن هذا الإطار، وفي ظل احترام الخيارات الممنوحة للغرفة المنتخبة دستوريا يطرح إشكال الرقابة على مدى احترام الغرفة لهذه الخيارات.

أولاً: مدى التزام الغرفة المنتخبة بالخيارات الممنوحة دستوريا

إن تجاوز مرحلة تفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، يضع هذا الأخير في أولى خطواته في بداية الطريق للفصل في النص محل الخلاف، حيث أن الدستور يحيل النص إلى المجلس الشعبي الوطني للفصل فيه، كما تمنحه في ذلك حرية الاختيار رغم أن هذه الحرية وضع لها الدستور حدود تمثلت في خيارات معينة على المجلس الشعبي الوطني احترامها، فالمرجع الجزائري قد نقل الخيار الأول والثاني من التجربة الفرنسية، حيث أن المادة 05/138 من الدستور² 1996 قد حددت أن الاختيار الأول أمام المجلس الشعبي الوطني حتى يتم الفصل في الخلاف هو الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.

تبعاً لقواعد سير العملية التشريعية في الجزائر فقد نص الدستور الجزائري على أن كل مشاريع واقتراحات القوانين تدرس على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وبعدها يحال النص إلى مجلس الأمة طبعاً ماعدا المجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور 1996³، وهو ذات الأمر الذي يطبق على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يتم عرضه على المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة.

إن رفض المجلس الشعبي الوطني للنص المعد من قبل اللجنة يعد استمراراً للخلاف، وفي حالة تفعيل الكلمة الأخيرة فإن نفس النص الذي تم رفضه سيعاد إلى المجلس الشعبي الوطني حتى يفصل فيه، والجدير بالذكر أن النص الدستوري جاء بمصطلح "يأخذ" وليس "يتبنى" أي أن النص يكون محل مناقشة وتعديل وليس فقط

1- عبد السلام سالمى، مرجع سابق، ص 205 و ص 206.

2- المادة 05/138 من دستور 1996.

3- المادة 137 من دستور 1996.

مصادقة، وبالتالي فإن الحكومة تعود لتأخذ دورها الرقابي على التعديلات، مما ينتج عنه إعادة العملية التشريعية إلى المجلس الشعبي الوطني من جديد. إضافة إلى خيارات اعتماد النص المنبثق عن اللجنة المتساوية الأعضاء يمكن للمجلس الشعبي الوطني اعتماد النص الذي صادق عليه من قبل، وهنا لم يضع المؤسس الدستوري الجزائري أي شرط للمجلس في موضوع تبنيه للنص، كما هو الحال لدى نظيره الفرنسي.

إن عدم إلزام المجلس الشعبي الوطني الأخذ بتعديلات أعضاء مجلس الأمة، فإن دور مجلس الأمة هنا يلغى تماما في العملية التشريعية، وعملية حل الخلاف مما يجعل تفعيل آلية الكلمة الأخيرة بمثابة أداة ضغط في يد الوزير الأول على أعضاء مجلس الأمة، وذلك بقبولهم النص منذ البداية وعدم إثارة الخلاف أصلا، أو قبول النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء حتى ولو لم تحتوي على تلك التعديلات التي قدمها ممثلوه على مستوى اللجنة، ومع تمسكهم بحق الرفض والاختلاف في كل الحالات سيمنح الحق في الفصل لأعضاء المجلس الشعبي الوطني دون الأخذ بعين الاعتبار كل الجهود المقدمة من قبلهم¹.

إن هذا الموضوع يطرح إشكالا قانونيا يخص المجالات التي هي من اختصاص مجلس الأمة والمذكورة في المادة 137 من الدستور 1996، فهذه القوانين تكون محل مناقشة على مستوى الغرفتين، وعليه فإن وقوع الخلاف حولها أمر متوقع الحدوث، وعدم توصل اللجنة إلى حل توفيقي أمر متوقع أيضا نظرا لتمسك الغرفتين بمواقفهم.

ثانيا: الرقابة على مدى احترام الغرفة المنتخبة للخيارات الدستورية

إن مرور النص بالإجراءات العادية يمنح الحكومة حق التعديل من جديد وحق الرقابة على التعديلات المطروحة من قبل الأعضاء، وهذا ما يعيد العملية التشريعية للنص من البداية، فالغرفة المنتخبة لابد لها من احترام الخيارات الدستورية والعمل ضمنها مهما كان محتوى النص، فعدم احترامها لهذه الخيارات يحرك ضدها رقابة من جهتين مختلفتين:

1- رقابة دستورية من طرف المجلس الدستوري وذلك نتيجة لعدم احترامها للنص الدستوري بالأخذ بخيار لم يرد ضمن النص.

2- رقابة من طرف السلطة التنفيذية في حالة الأخذ بنص لا يتوافق وإرادة الحكومة، وتتمثل هذه الرقابة في طلب رئيس الجمهورية لإجراء مداولة ثانية.

أ- الرقابة الدستورية

¹ - نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع السابق، ص197.

إن الدستور هو أعلى نص قانوني في الدولة، فإنه يتعين أن تكون القوانين الصادرة عن البرلمان مطابقة للنص الدستوري، وكذلك الأمر بالنسبة للوائح التنظيمية المستقلة¹، لهذا وضعت هيئة لرقابة مدى احترام النصوص القانونية لمحتوى النص الدستوري، وقد اختلفت هذه الرقابة من دولة إلى أخرى، فمنها من كرس الرقابة القضائية، ومنها من كرس الرقابة السياسية، ومنها من خصص جهاز مستقل لهذه الرقابة.

إن المشرع الجزائري تبني فكرة نظيره الفرنسي، فقد ظهر المجلس الدستوري في بداية الأمر كحامي للسلطة التنفيذية، وذلك من خلال حماية مجال الأئمة المحفوظ للحكومة، ومن ثم أصبح هيئة أساسية في الجمهورية الخامسة ووضع كأداة لكبح للحد من هيمنة البرلمان².

اعتمد الدستور الجزائري المجلس الدستوري بمثابة هيئة تراقب مدى دستورية القوانين حتى نصت على ذلك المادة 182 من دستور 1996، فمهمة المجلس الدستوري هي السهر على احترام الدستور، لذلك تم منح المجلس الدستوري الاستقلال الإداري والمالي ضمانا لعدم تدخل أي سلطة في أعماله وقراراته³، وضمانا لعدم مخالفة أي قانون للدستور وكنتيجة منطقية لسهر المجلس الدستوري على احترام الدستور فإن المجلس الدستوري يمكن أن يُخطر من قبل الوزير الأول أو أعضاء مجلس الأمة في حالة مخالفة الغرفة المنتخبة للخيارات المحددة ضمن النص الدستوري⁴.

ب- رقابة السلطة التنفيذية من خلال طلب قراءة ثانية للنص

يعرف الفقه طلب المداولة الثانية بأنه ((سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان))⁵، فقد يكون هذا الاعتراض مطلقا أو نسبيا، فالاعتراض المطلق يؤدي إلى نتيجة وهي إلغاء النص أو المشروع نهائيا ولا يمكن أن يتجاوزه البرلمان⁶.

وقد انقسم الفقه إلى اتجاهين حول تحديد الطبيعة القانونية لحق الاعتراض، فاتجاه يرى أن طلب المداولة الثانية هو عمل تشريعي، على اعتبار أنه يؤثر في سير العملية التشريعية وفي صدور القانون، أما الاتجاه الثاني فيرى أن حق الاعتراض يدخل ضمن أعمال السلطة التنفيذية على اعتبار أنه ليس من ضمن أعمال البرلمان بل هو إجراء

1- مسعود شيهوب، المجلس الدستوري الجزائري (تشكيلته وتنظيمه)، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني الجزائري، دس، ص 09.

2- مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، النموذج الجزائري، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، دس، ص 33.

3- المادة 182 من دستور 1996.

4- نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع السابق، ص 200.

5- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص 105.

6- محمد وليد سيدي أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ط 1، المغرب، 2001، ص 342.

لاحق¹، بإمكان السلطة التنفيذية التدخل لتفرض رقابة على اختيار المجلس الشعبي الوطني للنص، لكن هذه الرقابة ليست بمثابة رقابة مباشرة على النص، وإنما هي إجراء يمتلكه رئيس الجمهورية لتعطيل العملية التشريعية، وإعادة قراءة النص من جديد، وهذا من خلال طلب المداولة الثانية للنص².

ينصب طلب القراءة الثانية للنص نظريا على التنويه بالمواد الواجب تعديلها على اعتبار تتضمن مخالفات للدستور أو القوانين، أو أنها متناقضة، أو أنها صعبة التطبيق³.

1- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 264.
2- نوال بن شيخ، آليات تسوية الخلاف التشريعي (دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا)، المرجع السابق، ص 201.
3- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص 224.

جاء نظام الغرفتين كوسيلة من وسائل تكريس الحريات السياسية، وتقييد السلطة المطلقة ومنع الاستبداد فيها، فهو من إحدى تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فإنه أداة من أدوات تطبيق الديمقراطية، فالغرفة الثانية اعتبرت ضرورية لسد العجز الديمقراطي في الغرفة الأولى، وجملة من نقائصها باستثناء إنجلترا والبلدان الفيدرالية هناك إجماع أن نظام الغرفتين ينشأ في المراحل الانتقالية والأزمات السياسية والاجتماعية، والتي تتميز بالانقسامات العميقة، وحسب ما تطرقنا إليه تبين لنا بأن الازدواجية في الغرف البرلمانية نظام ظهر في إنجلترا التي كانت مهذا لإرسائه، ويعتبر الأقدم من الناحية التاريخية، ويعود سبب الازدواج البرلماني في إنجلترا إلى أسباب ارسنقراطية وتاريخية أين تم تقسيم البرلمان الإنجليزي إلى مجلسين مجلس اللوردات ومجلس العموم، كما تبنت الولايات المتحدة الأمريكية الازدواجية البرلمانية عام 1897 وكان للطابع الفيدرالي الذي تتميز به القائم على أساس مبدأ الاستقلالية الدافع الأساسي لتبنيه من جهة إلى جانب تمثيل الدول الأعضاء فيها من جهة أخرى، ويتشكل الكونغرس الأمريكي من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب.

وكان لابد لإنجاح وإبراز أهمية الازدواج البرلماني وتمييزه عن نظام المجلس الواحد، إقامة المغايرة بين المجلسين في التشكيل، أين يكون عادة المجلس الأدنى المنتخب من طرف الشعب، وممثلاً له، وصاحب العدد الأكبر من حيث النواب، ودائماً ما يكون سن أعضائه أصغر، ومدة نيابته أصغر من المجلس الأعلى، كما أقيمت مغايرة بين المجلسين في الاختصاص، أين يكون غالباً للمجلس الأدنى اختصاصات أكبر من المجلس الأعلى.

وانطلاقاً من دراستنا لموضوع حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، ومحاولة الإلمام بجميع جوانبه، وإبراز النقائص التي يعاني منها النظام نخلص في الأخير إلى أن هذا الموضوع جزء لا يتجزأ من العملية التشريعية، وذلك من خلال الجمع بين إرادة الشعب والمتمثلة في مصادقة الغرفة الأولى على اعتبار أنها غرفة منتخبة من طرف الشعب مباشرة، وبين الكفاءات الموجودة في الغرفة الثانية، هذين العاملين يعتبران بمثابة المساعد في جودة التشريع.

نلمس من خلال الدراسة والتصويت على نص تشريعي، توقع حدوث خلاف بين الغرفتين لأسباب عديدة منها الصياغة والدقة اللغوية للمصطلحات، هذا ما يعبر عنه بالاختلاف البسيط والشكلي، حيث يتعلق فقط بالترتيب أو التبويب وهناك اختلاف في وجهات النظر بين أعضاء الغرفتين، وهو ما يعبر عنها بالاختلاف الجوهرى، فهناك نصوص أخرى تظهر فيها مدى إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين من خلالها، ونقصد بالطبع مدى إمكانية حدوث خلاف حول الأوامر والمعاهدات ومشروع التعديل الدستوري.

أما بالنسبة للأوامر فإن المشرع لم يورد إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين حول التشريع بالأوامر التي تبرز من خلالها الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، حيث أطلق عليها المشرع الجزائري مصطلح التصويت دون مناقشة، وذلك في الفرع الثالث المدرج تحت القسم الثالث المعنون بإجراءات التصويت، وذلك في القانون العضوي رقم 16-12،

فالتصويت دون مناقشة، إجراء يطبق فقط على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على البرلمان، فإما يتم قبولها من طرف البرلمان جملة وتفصيلا أو رفضها جملة وتفصيلا، فإمكانية حدوث الخلاف هنا واردة إلا أن إمكانية حل هذا الخلاف مستحيلة، بحيث لا يمكن إدخال تعديلات على الأوامر.

أما بالنسبة للمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، لها أهمية بالغة وذلك في التدرج الهرمي للقانون، حيث تعتبر أسمى من القانون، تعرض هذه المعاهدات على البرلمان للموافقة عليها، قبل مصادقة رئيس الجمهورية عليها، فإمكانية حدوث الخلاف بين المجلسين تظل واردة حول المعاهدات إلا أنه لا يمكن إدخال تعديلات عليها لأنها تعتبر من القواعد المقررة بين دولتين، الأمر الذي يجعل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بشأنها أمر مستحيل، فالاختلاف حول المعاهدة هو نتيجة للتصويت كل غرفة على حدى، أي أن الغرفتين لم تكن مجتمعتين معا.

أما مشروع التعديل الدستوري فإنه يتم التصويت عليه أيضا في كل غرفة على حدى، وهذا بالطبع ما يجعل إمكانية الخلاف قائمة بين الغرفتين، وذلك في حالة تصويت المجلس الشعبي الوطني على مشروع التعديل الدستوري فيما يقابل بالرفض في مجلس الأمة، وهذا ما يستدعي إمكانية القول باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لعله.

عندما تنبأ المؤسس الدستوري بحدوث خلاف بين الغرفتين، أوجد لذلك آليتين لتسوية هذا الخلاف وهما اللجنة المتساوية الأعضاء، ثم آلية الفصل النهائي من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني، إلا أن الأحكام المنظمة لهاتين الآليتين تتضمن جملة من النقائص نوجزها فيما يلي:

1- منح سلطة استدعاء اللجنة للوزير الأول وحصرها في يده دون سلطة أخرى، الأمر الذي يزيد من تعسف السلطة التنفيذية، وهيمنتها على السلطة التشريعية، كما تعتبر تدخلا في عمل السلطة التشريعية.

2- منح سلطة الموافقة على التعديلات للحكومة، إضافة إلى سحب النص في حالة عدم إخطار المجلس الشعبي الوطني.

3- منح تفعيل آلية الكلمة الأخيرة من طرف المجلس المنتخب إلى الحكومة، حيث يطلب الوزير الأول من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في حالة استمرار الخلاف. إضافة إلى النقائص المتعلقة بالآليتين هناك إغفال من المشرع حول طبيعة الخلاف، حيث أن المشرع لم يفرق بين الاختلاف الشكلي البسيط والاختلاف الجوهرى، حيث أنه اشترط اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بنفس الصيغة في كليهما وبنفس الإجراءات. ولتدارك هذه النقائص نرى ما يلي:

1- إعادة تفعيل آلية الكلمة الأخيرة أو الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني إلى السلطة التشريعية بدلا من الوزير الأول، وذلك تجنباً لتعسفه في استعمال هذه السلطة، كما يمكن لرئيسي الغرفتين في إطار المهام المعهودة إليهما، بموجب الدستور

المساهمة في تفعيل هذه الآلية، حيث يتم ذلك عن طريق قرار مشترك، وعليه يمكن للنص الدستوري أن يمنح سلطة تفعيل الآلية لأعضاء الغرفتين، وذلك بعرض قرار اللجوء إلى الكلمة الأخيرة للتصويت سواء على مستوى مؤتمر الرؤساء للغرفتين مجتمعة في إطار التنسيق بين الغرفتين، أو على مستوى الغرفتين مجتمعتين معا، حيث يمكن للسلطة التشريعية وبمساهمتها في تفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني الزيادة في فعالية هذه الآلية غير منتظرة في ذلك قرار الوزير الأول الذي تتحكم فيه عدة عوامل تبتدئ بعلاقته بالأغلبية في الغرفتين وصولا إلى طبيعة النص محل الخلاف.

2- كان لابد على المؤسس الدستوري تحديد نظام داخلي للجنة المتساوية الأعضاء، ومنح الاستقلالية في نتائج عملها، أو ترك الأمر لأعضاء الغرفتين من حيث سحب النص لعدم الإخطار من طرف الوزير الأول.

3- ضرورة ربط سلطة الوزير الأول في إعلان اللجوء إلى الكلمة الأخيرة من طرف المجلس الشعبي الوطني بأجال محددة، وذلك لتجنب بقاء النص والخلاف معلقين، وضمانا لفعالية الآلية.

4- كان لابد على المشرع التفارقة بين الخلاف الشكلي البسيط وبين الخلاف الجوهرية، وان يقرر لكل خلاف إجراءات معينة لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء. وختاما نأمل لأن تجد هذه الاقتراحات أذانا صاغية، حتى يتم تفعيل دور المؤسسة التشريعية في ظل نظام ديمقراطي من سماته الاستقرار والوفاء.

قائمة المصادر والمراجع

1. قائمة المصادر

أ- النصوص التشريعية

1-1- الدساتير:

أ- دستور ج ج د ش لسنة 1963، ج.ر، ع64، المؤرخة في 10 سبتمبر 1963.
ب- دستور ج ج د ش لسنة 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور 1976، ج.ر، ع94، المؤرخة في 24 نوفمبر 1976.

ت- دستور ج ج د ش لسنة 1889، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج.ر، ع09، لسنة 1989.

ث- دستور ج ج د ش لسنة 1996، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07/12/1996، ج.ر، ع76، المؤرخة في 07 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، ع25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، ع63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر، ع10، المؤرخة في 07 مارس 2016.

أ-2- القوانين العضوية

1- القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 25 أوت 2016، المتعلق بالانتخابات، ج ر، العدد 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.
2- القانون العضوي رقم 12-16 المؤرخ في 22 أوت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ع50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

أ-3- الأوامر

1- الأمر رقم 02-03 المؤرخ في 2002/02/250 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فياضانات 2002، ج.ر، ع28، المؤرخة في 2002/04/21.

د- الأنظمة الداخلية

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج.ر، ع46، الصادر بتاريخ 30 جويلية 2000.
2- النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، ج.ر، ع49، المؤرخة في 22 أوت 2017.

ه-مداولات مجلس الأمة

1- جريدة مداولات مجلس الامة،الدورة العادية الأولى، السنة الثانية، ع 10، المؤرخة في 20 أوت 1999.

II. قائمة المراجع

أ- الكتب:

أ-1- الكتب العامة:

- 1- أبوراس الشافعي، نظم الحكم المعاصر، النظرية العامة في النظم النيابية، عالم الكتب، القاهرة، 1984
- 2- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع، بيروت، 1977
- 3- سعد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، الطبعة الثانية، دار الهدى، الجزائر، 1993
- 4- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 5- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، ط3، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010
- 6- شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية لنظام الغرفتين كما ورد في دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص التنظيم السياسي والإداري، 2008.
- 7- عبد الكريم علوان، النظم الساسية والقانون الدستوري، مطبعة الأرز، عمان. الأردن.
- 8- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار الهومة، الجزائر، 2002.
- 9- عبدالله بوقفه، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، 2003.
- 10- علي محمد الدبس، السلطة التشريعية وضمان استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2008
- 11- علي محمد الدبس، السلطة التشريعية وضمان استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية(دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2008

- 12- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون طبعة، 1997
- 13- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976،
- 14- مراد بلقاص، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته (دراسة مقارنة)، مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع، مصر، 2009.
- 15- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2008.
- 16- نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2008.
- 17- نيفين مسعد، النظم السياسية العربية: قضايا الاستمرار والتعبير (حالة الجزائر)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1997.
- أ-2- الكتب المتخصصة**
- 1- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، ط3، دار الهومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 2- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009،
- 3- عبدالرحمن عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة) في تحديد مجال كل من القانون و اللائحة في النظام الدستوري الجزائري، الجزء الثاني، دار العرب للنشر والتوزيع، الجزائر 2011.
- 4- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2002.
- 5- عمار بوضياف، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، ط3، جسور النشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- 6- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر 2006،
- 7- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، دار الفكر العربي، مصر، 1980
- 8- محمد أحمد عبد المنعم، لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية للمجلس الشعبي المصري بين الواقع والمأمول (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- ب- الأطروحات والمذكرات:**
- ب-1- الأطروحات**
- 1- أحسن رابحي، مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2005

2- عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلس البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق جامعة تلمسان، 2010.

3- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2013.

4- محمد أومايوف، الطبيعة الرئاسوية للنظام الرئاسي الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة تيزي وزر، كلية الحقوق، تخصص القانون الدستوري، 2014.

5- محمد الأمين بولوم، العمل البرلماني في الجزائر بين النص الدستوري والتطبيق، أطروحة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2015

ب-2- المذكرات

ب-2-1- مذكرات الماجستير

1- شاهد أحمد، المؤسسة التشريعية لنظام الغرفتين كما ورر3 في دستور1996، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص التنظيم السياسي والإداري، 2008

2- حمزة يحيي، " دور اللجان البرلمانية في تفعيل العمل الأداء البرلماني في الجزائر" (مذكرة ماجستير، جامعة بسكرة، كلية الحقوق، تخصص قانون دستوري).

3- عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2014،

4- يحي بدير، " تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة" (مذكرة ماجستير جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2014).

5- رابح شامي، "مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري" (مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون الإدارة المحلية، 2011).

6- لونس مزياني، انتفاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة ماجستير، جامعة تيزي وزو، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2011

7- توفيق بوقرن، الحالات الدستورية لانعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، كلية الحقوق، 2012.

8- بشير بن مالك، الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية في الجزائر على ضوء دستور 1996، مذكرة ماجستير، جامعة سيدي بلعباس، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 1998،

9- عبد القادر مداني، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2015.

10- حاتم ذبيح، عملية حل الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، 2009.

11- سعودي بديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، القانون العام، 2006.

12- أحمد دريوش، دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة البليدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات، 2012.

ب-2-2- مذكرات الماستر

1- مليكة بوخلط، عملية الخلاف بين غرفتي البرلمان، مذكرة ماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2017.

2- نسيمة بن عاشور، أدوش كهينة، اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف في البرلمان الجزائري، مذكرة ماستر، بجاية، كلية الحقوق، تخصص القانون العام، 2016.

3- أمينة شعباني، فوزية شيبون، السلطة التشريعية على ضوء دستور 1996، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، بجاية، كلية الحقوق، فرع القانون العام، 2017.

4- الهاشمي مشاكرة، العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، جامعة أم البواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص منازعات عمومية، 2017.

5- مني لعجال، خصوصية العمل التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، مذكرة الماستر، جامعة المسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص دولة ومؤسسات

ج- المقالات

1- أحمد طرطار، دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 17، 2007.

2- أحمد طعبية، محددات المؤسسة التشريعية : دراسة حالة البرلمان في الجزائر، مجلة الحقوق، جامعة الحلفة، العدد 01، 2008.

3- إدريس بوكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، ع 01، الجزائر، 1998.

- 4- ادريس بوبكرا ، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مجلة إدارة، المجلد 10، ع 01، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000.
- 5- ادريس بوبكرا، المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير، مجلة إدارة، المجلد 08، ع 01، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر.1998.
- 6- الأمين شريط، واقع البيكاميرالية في العالم ومكانته التجربة الجزائرية فيها، مجلة الفر البرلماني، ع1، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.
- 7- الطاهر خويضر، " دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع05، أبريل، 2004.
- 8- بوزيد لزهارى، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، ع1، ديسمبر، 2002.
- 9- بوزيد لزهارى، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع07، 2004.
- 10- حرز الله قدياري، نظام الغرفتين في العالم واقع وآفاق، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، ع 06، 2006.
- 11- الشريف كايس، مداخلة دون عنوان رئيسي، يوم دراسي حول القانون العضوي رقم 02-99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، وزارة العلاقات مع البرلمان، يوم 2001/10/23.
- 12- طاهر خويضر، دور اللجان البرلمانية المتساوية الأعضاء في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، 2004.
- 13- عبد القادر بن صالح، مجلس الأمة عهدة وتجربة، محلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2004، نشریات مجلس الأمة.
- 14- عبد السلام سالمى، عبد القادر مداني، تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستور 2016، مجلة البحوث السياسية والإدارية، ع 09، المجلد الأول، بدون سنة.
- 15- فائز انحق، إبرام المعاهدات الدولية على ضوء الدستور الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، ع3، 1978.
- 16- المجلس العلمي لمجلة الفكر البرلماني، عهدتان من التأسيس المؤسساتي... والإنجازات البرلمانية، مجلس الأمة، ع 24، 2010.
- 17- محمد وليد سيدي أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ط1، المغرب، 2001
- 18- مسعود شيهوب، نشأة وتطور نظام الغرفتين البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، ع1، مجلس الأمة، ديسمبر 2002.
- 19- مصطفى دريوش، دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد خاص، 2003.
- 20- مقران آيت العربي، نظرة على مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، عدد خاص، 2003.

- 21- نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، ع4، الجزائر، 2004.
- 22- نوال بن شيخ، سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف التشريعي غرفتي البرلمان، مجلة الدفاتر السياسية والقانون، جامعة ورقلة، ع 16، 2017.
- 23- وليد شريط، الثنائية البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري المبررات وواقع العلاقة بين غرفتي البرلمان، مجلة العلوم القانونية والإدارية، جامعة تلمسان، ع 11، 2011.

الفصل الأول:

❖ النظام الريكاميرالي وأثره في

وقوع الخلاف بين حرفتي البرلمان

الفصل الثاني:

❖ آليات حل الخلاف بين الغرفتين

البرلمانيتين

مكتبة

قائمة المصادر والمراجع

فهرس المحتويات

خاتمة