

دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري

لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011



الدكتورة/ سعاد عمير

أستاذة بجامعة العربي تبسي تبسة الجزائر



مقدمة:

حول كل من المؤسسين الدستوريين الجزائريين والمغربيين للغرفة الثانية منذ تبنيهما نظام الشائبة البرلمانية ضمن دستوريهما لسنة 1996 ممارسة السلطة التشريعية بالموازاة مع الغرفة الأولى، وإن كانت هذه الأخيرة متفوقة عليها فيما يخص نطاق ممارسة العمل التشريعي باعتبارها تتمتع بسلطات تشريعية أوسع في هذا مجال.

ولقد أرسى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 جملة من التعديلات فيما يخص نطاق الاختصاص التشريعي للغرفة الثانية، وقد كان لهذه التعديلات العديد من المبررات والأسباب منها السياسية وأهمها العلمية والتي كانت نتيجة مطالب الباحثين في القانون الدستوري، خاصة من كانت لهم فرصة البحث في النظام القانوني للغرفة الثانية وسنحاول ضمن هذه الدراسة أن نوضح مدى فاعلية هذه التعديلات الدستورية وهل فعلا كان من شأنها تفعيل دور الغرفة الثانية في كل من الجزائر والمغرب في المجال التشريعي دون الانتقاص من صلاحياتها الدستورية السابقة؟

وقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي وتناولنا البحث وفقا للخطة التالية:

المبحث الأول: مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين سلطة المبادرة والتعديل.

المبحث الثاني: مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين الخلاف التشريعي والقراءة الثانية

المبحث الأول

مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين سلطة المبادرة والتعديل

المطلب الأول: مدى سلطة مجلس الأمة ومجلس المستشارين في المبادرة بالقوانين

تنص المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"⁽¹⁾.

كما ينص الفصل 60 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه "يتكون البرلمان من مجلسين مجلس النواب ومجلس المستشارين....."

وينص الفصل 70 على أنه "يمارس البرلمان السلطة التشريعية.

يصوت البرلمان على القوانين....."

إن الصياغة الظاهرية⁽²⁾ لهاتين المادتين لا تثير أدنى جدل في تقاسم السلطة التشريعية وممارستها بالتساوي من قبل غرفتي البرلمان، وهو الأمر الذي تؤكد مواد دستورية أخرى من ذلك نص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016⁽³⁾ والتي جاء فيها " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين....." والمادة 140⁽⁴⁾ التي ورد فيها " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور....." والمادة 141⁽⁵⁾ التي جاء فيها "... يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:"

وكذلك الفصل 78 من الدستور المغربي لسنة 2011 والذي جاء فيه "الرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين" مما يعني أن الغرفة الثانية (مجلس الأمة، مجلس المستشارين) في كل من الجزائر والمغرب تملك سلطة المبادرة بالقوانين على غرار الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني، مجلس النواب).

وإذا كانت هذه هي القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي للغرفة الثانية، في كل من الجزائر والمغرب إلا أن المؤسس الدستوري الجزائري أورد عليها استثناء واضحا وصريحا بمقتضى نص المادة 136 في فقرتها الثانية و137 منه والتي قيدت سلطة مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين.

الفرع الأول: حدود المبادرة بين النص العام والاستثناء

لقد وردت المادة 112 من التعديل الدستوري 2016 السالفة الذكر في قمة النصوص القانونية المنظمة لعمل السلطة التشريعية، وأكدت على أن مجلس الأمة يحتل نفس المركز القانوني الذي يحتله المجلس الشعبي الوطني في ممارسة السلطة التشريعية مما لا يدع مجالاً للشك في ممارسته لحق المبادرة بالقوانين باعتباره أحد مراحل إعداد النص القانوني التي نصت عليها هذه المادة.

فطالما أن البرلمان يعد القوانين ويصوت عليها بكل سيادة، فإن مجلس الأمة يشارك الغرفة الأولى في كل مراحل العمل التشريعي وبصفة كاملة⁽⁶⁾. خاصة وأن المادة 112 السالفة الذكر تنص على أن للبرلمان حق الإعداد، والإعداد بطبيعة الحال يتضمن كل المراحل التي يمر بها النص التشريعي، ليشمل بذلك حق المبادرة، ومن ثم فإن مجلس الأمة يملك هذا الحق.

إن المبدأ الذي أرساه النص الدستوري ضمن المادة 112 أورد عليه استثناء، يقلص بموجبه من حق مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، وذلك ما يظهر جليا من خلال الفقرة الثانية من نص المادة 136 والتي تنص على أنه "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137" وبالتالي، فقد تم تقييد مجلس الأمة بصفة واضحة وصريحة بمجالات معينة للمبادرة.

ليبقى حق المبادرة في كل المجالات من اختصاص الحكومة وأعضاء الغرفة الأولى فقط، رغم أن التمسك بالصياغة الحرفية لنص المادة 112، يجعلنا أمام قناعة مقتضاها أن للغرفتين نفس السلطات التشريعية بما فيها سلطة المبادرة في جميع المجالات المخصصة للتشريع غير أن الواقع الذي فرضه هذا الاستثناء يحتم التسليم بمبدأ تقييد سلطة مجلس الأمة في مجال المبادرة التشريعية.

الفرع الثاني: مجالات ممارسة مجلس الأمة ومجلس المستشارين لسلطة المبادرة

قيد المؤسس الدستوري مجلس الأمة عند ممارسته لسلطة المبادرة بالقوانين بمجالات محددة وهو ما يظهر من خلال نص المادة 136 في فقرتها الثانية والتي جاء فيها "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها 20 عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه" وبالرجوع إلى نص المادة 137 نجد أنها قد حولت لمجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين في مجال التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي ليستأنف هو العمل التشريعي عندما يقدم اقتراحات قوانين ضمن هذه المجالات أو عندما تقدم الحكومة مشاريع قوانين ضمن هذه المجالات أيضا⁽⁷⁾.

أما المؤسس الدستوري المغربي فلم يستثن مجلس المستشارين من المبادرة في مجالات معينة و إنما حول له سلطة المبادرة في ذات المجالات المقررة لمجلس النواب وهي المجالات المذكورة في الفصل 70 من دستور 2011. غير أنه أقر قاعدة منح الأسبقية لمجلس النواب في مناقشة ودراسة النصوص القانونية استنادا إلى الفقرة الأولى من الفصل 75 وكذا الفقرة الثانية من الفصل 78 من الدستور الذي منح الأسبقية لمجلس النواب في ما يخص مشروع قانون المالية الذي له أهميته، سواء ما يتعلق بالمالية العامة للدولة أو باقي الأحكام القانونية التي لها صلة بموضوعه. وتعتبر قاعدة الأولوية في التداول، المتبناة في الدستور الجديد، تقنيا لممارسة كانت سائدة في ظل دستور 1996، حيث دأبت الحكومة، في الكثير من الحالات، على عرض مشاريع القوانين بالأسبقية على مجلس النواب، ولاسيما قوانين المالية، ولو في غياب أي مقتضى يمنح الأولوية لهذا المجلس أو ذلك.

ويرد على قاعدة الأولوية في دستور 2011 استثناءان، يخص الأول مقترحات القوانين المقدمة بمبادرة من أعضاء مجلس المستشارين، ويتصل الثاني بمشاريع القوانين المرتبطة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية، عملا بمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 78 أين تودع بالأسبقية لدى مجلس المستشارين. ويثير الاستثناء الثاني إشكالية كون التنمية الجهوية لها مدلول واسع وقد يتداخل الشأنان الجهوي والوطني في نصوص معينة، ونفس الشيء ينطبق على القضايا الاجتماعية التي لها مفهوم مرن بما قد يطرح إشكالية فرز النصوص ذات الصلة بالشأن الاجتماعي عن غيرها من الشؤون الأخرى.

الفرع الثالث: مجالات ممارسة مجلس الأمة ومجلس المستشارين لسلطة المبادرة

إن مقتضيات مبدأ الاتجاه الإجرائي الواحد في أداء العمل التشريعي تقتضي إبعاد مجلس الأمة عن المبادرة التشريعية في جميع المجالات لذلك وسع المؤسس الدستوري من نطاق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني وضيق بالمقابل من سلطة مجلس الأمة في هذا المجال.

ذلك أن أداء مجلس الأمة لعمله التشريعي مرتبط بالاختصاص الأساسي للمجلس الشعبي الوطني في هذا المجال، على اعتبار أن المجلس الشعبي الوطني هو المأمون له بالمادة التشريعية⁽⁸⁾، الأمر الذي يقتضي تقييده موضوعيا في مجال المبادرة بالقوانين.

ولأن إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في المجالات المخصصة له وكذلك كل المجالات المخصصة للتشريع والتي يعود للمجلس الشعبي الوطني سلطة المبادرة ضمنها سيجعل مجلس الأمة متفوقا على المجلس الشعبي الوطني لأن هذا الأخير لا يملك سلطة المبادرة في المجالات المخصصة لمجلس الأمة لان المؤسس الدستوري استثنائها بشكل خاص وجعل سلطة المبادرة في هذه المجالات من اختصاص مجلس الأمة.

كما أن أسس المغايرة بين المجلسين تقتضي إقرار نقاط اختلاف بينهما في ممارسة الاختصاصات التشريعية وإلا سيطرح الإشكال مجددا ما الهدف من وجود غرفة ثانية طالما أنها ستمارس ذات الاختصاصات المخولة للغرفة الأولى.

المطلب الثاني: مدى سلطة مجلس الأمة ومجلس المستشارين في تعديل النصوص القانونية

يعد حق التعديل من أهم مراحل إعداد النص القانوني، شرط أن يتم في إطار النص الخاضع للدراسة والمناقشة، كما يشترط أن يقدم من قبل الهيئة التي حولها القانون ممارسة هذا الحق.

ودراسة حق التعديل تقتضي منا تحديد الجهة التي حولها القانون ممارسة هذا الحق والقيود الوارد عليها.

الفرع الأول: مظاهر ممارسة مجلس الأمة ومجلس المستشارين لسلطة التعديل

إذا كان مجلس الأمة لا يستطيع مبدئيا تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني عقب تصويت هذا الأخير عليها وهو ما أقرته المادة 138 السالفة الذكر، فإنه وعند استئناف العمل التشريعي من مجلس الأمة عندما يمارس هذا الأخير سلطة المبادرة في المجالات المقررة له دستوريا أو عندما يتعلق الأمر بمشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي⁽⁹⁾ (وهي ذات المجالات التي تكون من حق مجلس الأمة المبادرة ضمنها) فإنه وفي هذه الحالة يستطيع أن يعدل المبادرات المودعة لديه وهو ما يظهر جليا من خلال نص المادة 138 في أولى عباراتها "مع مراعاة أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه" والتي تضمنت في صميمها استثناء أو في فقرتها الثانية والتي جاء فيها "تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني أو على النص الذي صادق عليه مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137".

لأنه وفي هذه الحالة قد تبنى المؤسس الدستوري وجهة إجرائية لانطلاق العمل التشريعي مختلفة عن الوجهة العامة التي تقتضي انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولاً إلى مجلس الأمة، وهي القاعدة العامة في ممارسة العمل التشريعي والتي سوف تفضي إلى حرمان مجلس الأمة من تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني. أما عند انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة فإنه سوف يملك تعديل المبادرات التشريعية المودعة لديه (مشاريع الحكومة أو اقتراحات أعضاء مجلس الأمة) على مستوى الجلسات العامة لأن المؤسس الدستوري قد كفل من الناحية الإجرائية آليات عودة النص إلى المجلس الشعبي الوطني لدراسته والمصادقة عليه.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد كفل لمجلس المستشارين سلطة التعديل على غرار مجلس النواب وهو ما يؤكد الفصل 83 من التعديل الدستوري 2011 والذي جاء فيه "لأعضاء مجلسي البرلمان حق التعديل".

حيث يمارس مجلس المستشارين سلطة التعديل دون وجود مفارقة بينه وبين مجلس النواب فيما يخص آليات وإجراءات ممارسة هذه السلطة، كما يمارس مجلس المستشارين سلطة التعديل سواء بالنسبة للمبادرات التشريعية المودعة لديه مباشرة أو بالنسبة للنص المحال إليه من مجلس النواب بعد أن يدرسه هذا الأخير ويعدله ويصادق عليه.

الفرع الثاني: القيود الواردة على سلطة مجلس الأمة في التعديل

سمحت المبادئ الدستورية والواقعية في الجزائر بتقييد سلطة مجلس الأمة في هذا المجال دون أن تلغيها مطلقاً، وذلك استناداً لجملة من المبررات التي فرضتها طبيعة التنظيم الإجرائي لممارسة السلطة التشريعية في الجزائر، حيث أنه من خلال استقراء النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التشريعية خاصة المادة 138 في فقرتها الأولى⁽¹⁰⁾ يتبين لنا مبدئياً، اعتماد المؤسس الدستوري مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي، حيث ينطلق العمل بداية من المجلس الشعبي الوطني ليصل في النهاية إلى مجلس الأمة، وهو ما يظهر من عبارة "..... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. "دون اعتماد نظام "La navette" المطلق أو المقيد بداية الأمر الذي يوحي صراحة أن مجلس الأمة لا يمكنه تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني عقب تصويت هذا الأخير عليها، فعندما يستأنف المجلس الشعبي دراسة المبادرات التشريعية فإن مجلس الأمة لا يملك سلطة تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من الغرفة الأولى لانعدام الآليات التي تسمح بعودة النص إلى هذه الأخيرة في هذه الحالة بالذات.

كما تنعدم سلطة مجلس الأمة أيضاً في تعديل النصوص المحالة إليه على مستوى الجلسات العامة عند عودة النصوص التي كان له السبق في دراستها مرة أخرى عقب مصادقة المجلس الشعبي الوطني عليها وهو ما يتضح من خلال الفقرة الرابعة من المادة 138 والتي تنص على أنه "وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني....."

لقد جاءت هذه الفقرة كمحصلة مبدئية لنتيجة إيداع المبادرات التشريعية على مستوى البرلمان لدراستها و المصادقة عليها - قبل الوصول إلى مرحلة الخلاف بين المجلسين - لتبين أن أحر قناة يمر بها النص التشريعي سواء إلى مرحلة الإصدار أو إلى اللجنة المتساوية الأعضاء هي مجلس الأمة، وذلك كما يلي:

أولاً: إذا استأنف المجلس الشعبي الوطني العمل التشريعي في هذه الحالة لا يطرح أي إشكال لأنه وعقب مناقشته للنص وتصويته عليه سوف تعرضه الحكومة على مجلس الأمة ليدرسه ويصادق عليه وهذا ما نصت عليه الفقرات 1، 3، 2 من المادة 138.

ثانياً: إذا استأنف مجلس الأمة العمل التشريعي فإنه وعقب دراسته للنص وتصويته عليه - وهي الحالة التي يملك فيها مجلس الأمة سلطة التعديل - فإن الحكومة سوف تعرضه على المجلس الشعبي الوطني ليدرسه ويصادق عليه ليعود النص عقب ذلك لمجلس الأمة والذي يتعين عبه في هذه المرة أن يصادق على النص وفق نفس الصيغة التي وردت إليه من المجلس الشعبي الوطني - وهي الحالة التي لا يملك فيها مجلس الأمة سلطة التعديل - لأن المؤسس الدستوري أقر صراحة أنه وفي كل الحالات يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وهي الحالة الوحيدة التي تبني فيها المؤسس الدستوري آلية الذهاب والإياب للنص فينطلق النص من مجلس الأمة وصولاً إلى المجلس الشعبي الوطني ثم يعود مرة أخرى لمجلس الأمة.

أما المؤسس الدستوري المغربي فقد جعل كلمة الفصل لمجلس النواب بالنسبة لكل النصوص القانونية المعروضة على البرلمان للمصادقة عليها أي أن أحر قناة يمر بها النص قبل وصوله إلى مرحلة الإصدار هي الغرفة الأولى وليست الغرفة الثانية كما هو الحال بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري. وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من الفصل 84 والتي جاء فيها "ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه".

المبحث الثاني

مجلس الأمة ومجلس المستشارين بين الخلاف التشريعي والقراءة الثانية

المطلب الأول: مجلس الأمة ومجلس المستشارين وحل الخلاف التشريعي

إن توافق مجلسي البرلمان بخصوص العمل التشريعي وموافقة كليهما على النصوص المعروضة عليهما أمر أكيد، غير أنه ليس بالمطلق إذ قد يحدث عدم توافق آراء المجلسين بخصوص جملة من النصوص التشريعية المعروضة عليهما لذلك تبني المؤسس الدستوري مسألة حدوث خلاف بين المجلسين وصاغ لها من الآليات ما هو كفيل بحلها.

الفرع الأول: أسباب الخلاف

نصت الفقرة الخامسة من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوماً لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف وتنهاي اللجنة عملها في أجل أقصاه 15 يوماً".

أقر المؤسس الدستوري صراحة في النص باحتمال حدوث خلاف بين مجلس البرلمان وهو ما يظهر من خلال عبارة "وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين"، غير أن النص لم يوضح صراحة أسباب الخلاف ولا المسؤول عنه، غير أنه بالرجوع للفقرة الرابعة من المادة 138 سوف نجد أن سبب الخلاف هو مجلس الأمة من خلال رفضه المصادقة على بعض أو كل مواد النص القانوني المحال إليه من الغرفة الأولى، لأن المؤسس الدستوري أقر صراحة أنه وفي كل الأحوال فإن مجلس الأمة يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، فسواء كان انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة عندما يكون هو صاحب المبادرة التشريعية أو نتيجة إيداع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي و..... طبقا للمادة 137 أو انطلق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني طبقا للمادة 138 فقرة أولى، فإن مجلس الأمة وكما أسلفنا هو آخر عرفة تصادق على النص ومن هنا فإن رفض مصادقته على كل أو بعض مواد النص هو سبب الخلاف الذي يستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء لحله⁽¹¹⁾.

الفرع الثاني: آليات حل الخلاف

أقر المؤسس الدستوري آلية لحل الخلاف بين المجلسين تتمثل في لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين، لتجتمع خلال أجل أقصاه 15 يوما⁽¹²⁾ وحسنا فعل المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 بتحديدته أجل لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

هذا وقد أسند المؤسس الدستوري إلى الوزير الأول سلطة دعوة اللجنة للانعقاد، فيقوم بتبليغ طلبه إلى رئيس كل غرفة من غرف البرلمان، لتجتمع اللجنة خلال الأجل المذكور سالفًا، غير أنه لم يقيد هذا الأخير بأي قيد في هذا المجال، وعليه فامتناع الوزير الأول أو تخلفه عن طلب اجتماع اللجنة سوف يؤدي حتما إلى تعطيل هذه الآلية من جهة وتعطيل عمل المؤسسة التشريعية من جهة أخرى، كما أن قصر مسألة طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء على الوزير الأول سوف يترك له سلطة تقديرية واسعة في تحديد نوع الخلاف القائم بين الغرفتين والذي يستدعي دعوة اللجنة للانعقاد. وتنتهي اللجنة عملها في أجل أقصاه 15 يوما الأمر الذي يعني أن اللجنة المتساوية الأعضاء يتعين عليها إقرار نص الصلح خلال هذا الأجل.

وعلى إثر انتهاء اللجنة من عملها تعرض الحكومة نص الصلح على الغرفتين للمصادقة عليه⁽¹³⁾، وإذا كان المؤسس الدستوري قد ألزم الحكومة بعرض نص الصلح على الغرفتين وهو ما يظهر من خلال عبارة "تعرض" غير أن تقييد وإلزام الحكومة في هذا المجال لم يرد مطلقًا، طالما أن هذا الإلزام لم يرد مقترنا بقيد زمني يتعين على الوزير الأول خلاله عرض نص الصلح على البرلمان للتصويت عليه⁽¹⁴⁾.

ولا يتوقف دور الحكومة عند هذا الحد، بل يستمر إلى غاية مرحلة المصادقة بعدم تمكين الغرفتين من إدخال أي تعديل على نص الصلح إلا بموافقة الحكومة⁽¹⁵⁾، مما يمكن هذه الأخيرة عند عرضها للنص أمام الغرفتين أن تدفع بالأمور إلى طرح التعديلات في الاتجاه الذي تريده عندما تكون لها اعتراضات أساسية على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، لاسيما إذا تعلق الأمر بمشاريعها.

الفرع الثالث: المصادقة على نص الصلح

تقوم الحكومة بعرض نص الصلح الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على البرلمان للمصادقة عليه وهنا نواجه

افتراضين:

- الأول:** يتمثل في مصادقة البرلمان على نص الصلح، وبذلك ينتهي الإشكال القائم وينتقل النص لمرحلة الإصدار.
- الثاني:** ويتمثل في استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ويظهر ذلك من خلال رفضهما المصادقة على نص الصلح، ونكون هنا أمام حالات مختلفة هي:
- ألا يصادق المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح.
 - إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على نص الصلح، فإنه يعرض على مجلس الأمة الذي يملك بدوره سلطة كاملة على غرار الغرفة الأولى في المصادقة على النص أو رفضه، فإن صادق عليه ينتقل النص لمرحلة الإصدار وإن رفضه فإن ذلك يعتبر استمرارا للخلاف وهنا نواجه احتمالين:

أولا: أن تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا وفي هذه الحالة قد يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁶⁾.

ثانيا: ألا تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني و في هذه الحالة يسحب النص⁽¹⁷⁾.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي ضمن دستور 2011 فقد ألغى مؤسسة اللجنة الثنائية المختلطة كجهاز كانت له أهمية كبيرة في حسم الخلاف في ظل دستور 1996.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة 2 من المادة 81 نصت على أنه عند عرض مراسيم القوانين أمام البرلمان، يعمل المجلسان على التوصل إلى إقرار نص موحد في أجل 6 أيام، وإذا لم يتأت الاتفاق يحال المرسوم على اللجنة المعنية لدى مجلس النواب. كما نصت الفقرة الثانية من المادة 85 من الدستور وجوب إقرار القانون التنظيمي لمجلس المستشارين باتفاق الغرفتين على نص موحد.

وطبقا لنص المادة 84 يتداول مجلسا البرلمان بالتتابع بغية التوصل إلى المصادقة على نص واحد ونتيجة لهذا التداول سوف نكون أمام الاحتمالين التاليين:

1- اتفاق المجلسين على نص واحد، وبالتالي لا يطرح أي إشكال مادام النص الموحد قد تمت المصادقة عليه

من قبل المجلسين.

2- عدم المصادقة على نص واحد، وهنا تتجلى الحالات الممكن حدوثها وفق ما يلي:

أ. أن مجلس النواب تداول بالأسبوعية في نص معين، وأحيل على مجلس المستشارين الذي اختلف مع الغرفة الأولى بشأن النص. في هذه الحالة فإن الفقرة 2 من المادة 84 من الدستور تمكن مجلس النواب من التصويت على النص بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين وتجاوز موقف مجلس المستشارين إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية والمجالات المتعلقة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية. ويتبين مما سبق أن المؤسس الدستوري لم يحدد طبيعة الأغلبية

المطلوبة لإقرار باقي النصوص القانونية الواردة خارج المجالات الثلاثة باستثناء ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 85 من دستور 2011 في ما يتعلق بالقوانين التنظيمية.

ب. أن مجلس المستشارين هو من تداول بالأسبوعية في نص معين، واختلف مجلس النواب معه في صيغة النص المحال إليه، وصادق على صيغة مغايرة في هذه الحالة، فإن القراءة الحرفية للمادة 84 من الدستور توحى بأن النص مصادق عليه بصفة نهائية من طرف مجلس النواب، وليس في الدستور ما يلزم ببقاء النص بين الذهاب والإياب بين المجلسين.

المطلب الثاني: مجلس الأمة ومجلس المستشارين والقراءة الثانية

لقد حول الدستور لرئيس الجمهورية سلطة طلب إجراء مداولة ثانية، بخصوص قانون تم تبليغه إليه، وذلك في غضون ثلاثين (30) يوما الممنوحة له ليمارس ضمنها سلطة الإصدار.

وجدير بالذكر أن طلب القراءة الثانية بموجب التعديل الدستوري 2016 أصبح موجه أساسا إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽¹⁸⁾ الذين يتعين على كل منهما إقرار النص في هذه الحالة بأغلبية الثلثين.

وقد جاء نص المادة 145 من التعديل الدستوري 2016 والتي تنص على القراءة الثانية كما يلي: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين يوما (30) الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة". ومن ثم فإن مجلس الأمة، قد أصبح يتمتع بحق القراءة الثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني حتى لا يبقى مركزا أقل من المجلس الشعبي الوطني، فيصبح صاحب القرار في مثل هذه الحالة كما كان عليه الحال في ظل دستور 1996 رغم أن مجلس الأمة سبق وأن صادق على النص بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه، هذه الأغلبية التي أصبحت دون قيمة قانونية نظرا لإبعاده عن سلطة القرار التي تعتبر اختصاصا دستوريا أصيلا له، حولته إياه الفقرة الثالثة (3) من المادة 120 من الدستور بقولها "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع (3/4) أعضائه".

ويعتبر منح مجلس الأمة سلطة القراءة الثانية من الإيجابيات التي جاء بها التعديل الدستوري 2016.

حول المؤسس الدستوري المغربي للملك سلطة طلب إجراء مداولة ثانية بخصوص قانون تم تبليغه إليه، وعلى خلاف المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد الدستور المغربي أجلا لطلب القراءة الثانية.

وجدير بالذكر أن طلب القراءة الثانية في النظام الدستوري المغربي موجه لكل من مجلسي البرلمان وهذا ما أكدته المادة 95 من الدستور المغربي لسنة 2011 والتي جاء فيها "للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة لكل مشروع أو اقتراح قانون"

أما عن إجراءات ممارسة نظام القراءة الثانية فقد تكفل بتحديدتها كل من الدستور والأنظمة الداخلية للغرفتين، حيث تطلب القراءة الثانية بخطاب من الملك ولا يمكن أن يتم رفضها⁽¹⁹⁾.

خاتمة:

أضفى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 جملة من التعديلات والتي مست العديد من المجالات، وما يهم في هذا المجال هو السلطة التشريعية وبالتحديد الغرفة الثانية) حيث جاء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011 بالعديد من المتغيرات التي شملت اختصاص الغرفة الثانية تظهر جليا من خلال المواد 136، 137، 138، 145 من التعديل الدستوري 2016 والتي بمقتضاها تم توسيع سلطات التشريعية لمجلس الأمة، فأصبح يمارس اختصاصات لم تكن مخولة له ضمن دستور 1996 من بينها سلطة المبادرة والتعديل والقراءة الثانية وإذا كان التعديل الدستوري قد منح مجلس الأمة اختصاصات جديدة، إلا أنه بالمقابل قد جرده من اختصاصات أخرى من بينها إبعاد مجلس الأمة عن الإقرار النهائي لنص الصلح، حيث حول ذلك للمجلس الشعبي الوطني فقط في حالة استمرار الخلاف التشريعي ليكون لهذا الأخير إما الأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو النص الذي صوت عليه هو أخيرا، ومثل هذا الأمر وإن كان هدفه الوصول لحل الخلاف ومنع انسداد العمل التشريعي، إلا أنه من شأنه المساس بمبدأ المساواة بين المجلسين والتي سعى المؤسس الدستوري إلى تجسيدها عبر مختلف العمل التشريعي، لأنه في هذه الحالة سوف تلغى إرادة مجلس الأمة بخصوص نص سبق وأن صادق عليه بأغلبية أعضائه، هذه الأغلبية التي قد تصبح دون قيمة قانونية خاصة إذا تم تبني النص الأخير الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني فقط.

أما بالنسبة للمؤسس الدستوري المغربي فقد قلص من اختصاصات الغرفة الثانية في دستور 2011 مقارنة مع دستور 1996 وهو يظهر جليا من خلال المادة 78 والتي أقرت بضرورة إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس النواب بعدما كان دستور 1996 ينص على إيداع المبادرات لدى مكتب أحد المجلسين ضمن المادة 52. وبقي مجلس المستشارين يملك فقط الأولوية في دراسة مشاريع القوانين المقدمة بمبادرة من أعضائه. إلغاء مؤسسة اللجنة المتساوية الأعضاء التي نصت عليها سابقا المادة 58 من دستور 1996 وإعطاء مجلس النواب سلطة البت النهائي في النص عقب قراءة واحدة في كلا المجلسين.

التهميش:

(1) كانت ضمن دستور 1996 المادة 98 وهي لا تختلف في صياغتها عن المادة 112 الواردة في التعديل الدستوري 2016.

(2) القاعدة العامة أن عملية التفسير تتم من خلال العبارات والألفاظ الظاهرية وتفهم معناها اللغوي، لمزيد من التفصيل في هذا المجال أنظر: د/محمد بوسلطان، تفسير القاعدة القانونية-نظريات وتقنيات- الملتقى الوطني حول إشكاليات تطبيق المادة 120 من الدستور 1996، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان 6-7 ديسمبر 2004، ص 4 وما بعدها.

(3) كانت المادة 119 في ظل دستور 1996 وتنص على أنه " لكل من الوزير الأول و النواب حق المبادرة بالقوانين " والمستجد الذي جاء به التعديل الدستوري 2016 أنه منح لأعضاء مجلس الأمة سلطة المبادرة بالقوانين.

كانت المادة 122 في ظل دستور 1996. (4)

كانت المادة 123 في ظل دستور 1996.. (5)

- (6) الأمين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر- الندوة الأولى، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص 9.
- (7) تنص المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتمهئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.
- (8) شريف كايس، دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في حل خلاف بين الغرفتين، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشرات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزء الأول 29-30 أكتوبر 2002، ص 64.
- (9) المادة 137 من التعديل الدستوري 2016 "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتمهئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة "
- وتجدر الإشارة أنه وفي هذه الحالات فقط تودع المبادرات التشريعية) سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين مقدمة من 20 عضوا من الغرفة الثانية) لدى مكتب مجلس الأمة ليستأنف إجراءات العمل التشريعي.
- (10) تنص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 على أنه "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".
- (11) بالرجوع إلى نص المادة 95 من القانون العضوي 12/16 نحتها تنص على أنه "لا تتناول استنتاجات اللجنة المتساوية الأعضاء إلا الأحكام التي صوت أو صادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة ولم تحصل على الأغلبية المطلوبة" لقد افترض القانون العضوي 12/16 أن رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت على أحكام النص المعروض عليه يشكل حالة خلاف ويستوجب تشكيل لجنة متساوية الأعضاء.
- (12) لم يحدد دستور 1996 أجلا لاجتماع لجنة متساوية الأعضاء ضمن المادة 120 منه، غير أنه و بالرجوع للقانون العضوي 02/99 نجده قد نص ضمن المادة 87 منه على أجل 10 أيام لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.
- (13) الفقرة 6 من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016
- (14) سعاد عمير، الغرفة الثانية في برلمانات دول المغرب العربي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عنابة، 2014، ص 156.
- (15) الفقرة السادسة (6) من المادة 138 من التعديل الدستوري 2016.
- (16) الفقرة 7 من المادة 138.
- (17) الفقرة 8 من المادة 138.
- (18) كان مجلس الأمة ضمن دستور 1996 لا يملك سلطة القراءة الثانية وقد اقترحنا ضمن أطروحتنا للدكتوراه ضرورة منح مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني سلطة القراءة الثانية وقد استحباب المؤسس الدستوري لهذا المقترح وحسده ضمن المادة 145 من التعديل الدستوري 2016. لمزيد من التفصيل في هذا المجال أنظر سعاد عمير المرجع السابق، ص 150 .
- (19) المادة 95 من دستور المغرب لسنة 1996.