

فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف

بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

الأستاذ سالمى عبد السلام

-جامعة الجلفة-

ملخص:

تبنى المؤسس الدستوري الجزائري من خلال دستور 1996 برلمانا يتكون من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وفي مثل هذا النظام يمكن أن تحدث خلافات بين المجلسين، وبالتالي فإن آلية حل هذه الخلافات تكتسي أهمية بالغة.

في الواقع نجد أن كل الأنظمة التي تعتمد نظام المجلسين قد تبنت آليات عدة لحل مثل هذه الخلافات. ولم يشذ الدستور الجزائري لسنة 1996 عن هذه القاعدة وذلك باختيار اللجنة المتساوية الأعضاء كطريقة وحيدة لحل أي خلاف بين المجلسين، لذلك فإن هذه الدراسة تهدف إلى بيان الدور الذي تلعبه هذه اللجنة ومدى فعاليتها مقارنة بالآليات المتبعة في الأنظمة الدستورية المقارنة.

Résumé:

Le constituant algérien a établi dans la constitution de 1996 un parlement bicaméral composé de l'assemblée populaire nationale et le conseil de la nation.

Dans un tel système beaucoup de désaccords peuvent avoir place. Donc ,le mécanisme de la résolution de ce désaccord est très important. En effet, tous les régimes possédant un parlement bicaméral ont adopté plusieurs mécanismes.

La constitution algérienne a suivi la même piste dans l'article 120 de la constitution de 1996.C'est la commission paritaire qui a été choisie comme voie de résolution de tout désaccord entre les deux assemblées du parlement algérien.

Cet article a pour objet d'analyser cette commission, d'étudier les règles qui l'a régitte ,et de proposer quelques solutions pour les carences

résultant de la pratique de cette méthode en donnant des exemples des régimes comparés.

مقدمة :

يعتبر إحداث نظام المجلسين من بين أهم التعديلات التي جاء بها دستور 1996، حيث تنص المادة 98 على أنه " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

ويغض النظر عن مبررات هذا النظام، سواء كانت القانونية أو السياسية، وعن كل ما أثير حولها من تساؤلات، إلا أن فعالية هذا النظام ككل ترجع إلى مسالة غاية في الأهمية تتمثل في آلية حل أي خلاف محتمل بين المجلسين، ذلك أن مثل هذا الخلاف قد يؤدي إلى وجود خلل في نظام المجلسين برمته، وعليه ينبغي إفراد هذا الآلية بدراسة متأنية ودقيقة .

و الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تبنى خيار اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين، وعليه فإن الإشكالية التي تثار هنا هي: ما مدى فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ؟ وما هي أهم المشاكل المتعلقة بعملها في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بأنظمة دستورية أخرى؟

وسنعمد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي وذلك بمناسبة دراسة المواد القانونية، كما سنتبع المنهج المقارن عند التطرق إلى آليات حل الخلاف بين المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة.

أ/حل الخلاف بين المجلسين في الدساتير المختلفة:

قبل التطرق إلى مسالة حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري فإنه لا بد من أخذ فكرة حول الطرق المختلفة التي يتم عن

طريقها حل هذا الخلاف في مختلف الأنظمة الدستورية، سواء كانت برلمانية، رئاسية أو شبه رئاسية، حيث ينص الدستور الفرنسي على أن "أي مشروع أو اقتراح قانون تتم دراسته في المجلسين تباعا وذلك بغية المصادقة على نص متطابق، وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين وبعد قراءتين في كل مجلس أو قراءة واحدة في حالة الاستعجال فإنه يمكن للوزير الأول استدعاء لجنة متساوية الأعضاء تسند لها مهمة اقتراح نصوص حول الأحكام التي بقيت محل خلاف".¹

وينص الدستور المؤقت لجمهورية الكونغو الصادر سنة 2003 على أنه في حالة وجود خلاف بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أو في حالة الاستعجال بطلب من الحكومة فإنه يتم تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من أجل اقتراح نص موحد يتم تربيته من طرف كل من المجلسين، وفي حالة استمرار الخلاف فإن الكلمة الأخيرة تعطى للجمعية الوطنية.²

وينص الدستور الألماني على أنه في حالة وجود خلاف بين مجلس الشعب ومجلس المقاطعات تشكل لجنة مصالحة تضطلع بمهمة النظر في هذا الخلاف.³

أما الدستور المغربي فإنه ينص على أنه إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين أو مرة واحدة في كل منهما إذا ما أعلنت الحكومة الاستعجال، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف، ويمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره، ولا يجوز في هذه الحالة قبول أي

¹ Article 45 de la constitution française de 1958.

² Article 104 de la constitution de la transition du congo , Journal officiel n° spécial du 5 avril 2003, page 03.

³ Article 77 de la loi fondamentale d'Allemagne.

تعديل إلا بموافقة الحكومة، وإذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحته يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية، وفي هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب أن يقر نهائيا النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم.¹

أما دستور سنة 1962 المغربي فإنه نص على أن كل مشروع أو اقتراح قانون ينظر فيه بالتتابع من لدن المجلسين قصد اتخاذ نص موحد، وإذا لم تقع الموافقة على مشروع أو اقتراح قانون بعد قراءتين اثنتين من لدن كل واحد من المجلسين أو بعد قراءة واحدة من لدن كل واحد منهما في حالة إعلان الحكومة الاستعجال يعرض مشروع القانون أو اقتراحه من جديد على مجلس النواب ليوافق عليه أو يرفضه بأغلبية ثلثي أعضائه وفي حالة الموافقة عليه يوكل أمر البت فيه للملك.²

وينص الدستور الموريتاني على أنه في حالة الخلاف وحينما تعلن الحكومة الاستعجال فإن مشروع أو اقتراح القانون يمكن أن يحال بعد قراءة واحدة من طرف كل من المجلسين إلى لجنة مشتركة مكلفة باقتراح نص متعلق بالأحكام موضوع المداولة، وهذا النص يمكن أن يحال بنفس الطريقة إلى المجلسين للمصادقة عليه وفي هذه الحالة لا يقبل أي تعديل.³

وينص دستور الكونغو على أن أي نص يجب أن يتم فحصه من طرف كل من المجلسين لكي تتم المصادقة على نص متطابق. وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين يمكن لرئيس الجمهورية استدعاء لجنة متساوية

¹ الفصل 58 من الدستور المغربي الحالي.

² الفصل 62 من الدستور المغربي لسنة 1962.

³ المادة 66 من الدستور الموريتاني.

الأعضاء والتي تقترح نوا متعلقا بالأحكام محل الخلاف .وهنا نميز بين احتمالين:

أولهما أن تتوصل اللجنة إلى حل للخلاف، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية إحالة النص إلى المجلسين لكي تتم المصادقة عليه ولا يمكن قبول أي تعديل إلا بموافقة رئيس الجمهورية، أما الاحتمال الثاني فيتمثل في عدم توصل اللجنة إلى حل للخلاف، وهنا يمكن لرئيس الجمهورية بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تثبت في المسألة نهائيا. وفي هذه الحالة تمتلك هذه الأخيرة مجموعة من الحلول فإما أن تتبنى النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء أو آخر نص صوتت عليه الجمعية الوطنية والذي عدله مجلس الشيوخ.¹

والملاحظ أن الدستور التشادي قد تبنى نفس الطريقة المتبعة في حل الخلاف بين المجلسين في فرنسا، فنص المادة 140 من الدستور التشادي لسنة 1996 هي نقل حرفي لنص المادة 45 من الدستور الفرنسي.

وينص الدستور البورندي على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإن رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ يشكلان لجنة مختلطة متساوية الأعضاء تكون مهمتها اقتراح نص مشترك حول كل الأحكام التي لا تزال محل خلاف أو حول جزء منها.

وبعد ذلك يحول النص للمصادقة عليه على مستوى المجلسين ولا يمكن إدخال أي تعديلات عليه في هذه الحالة، كما أن كل مجلس يصوت عليه منفصلا عن الآخر.

¹ Jean-Paul Markus, Le régime politique de la république du Congo après la constitution du 20 janvier 2002 , L'Harmattan , Paris, page 181 et Raphaële Lombard , Guide des études africaines , L'Harmattan , Paris ,page311.

و في حالة عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى صياغة نص مشترك، أو في حالة عدم المصادقة على هذا النص من طرف أحد المجلسين، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية إما أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تفصل في المسألة أو يسحب المشروع. وفي الحالة التي يسار فيها إلى الكلمة النهائية للجمعية الوطنية فإن هذه الأخيرة تصادق عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء.¹

بالإضافة إلى ذلك فإن دستور الكونغو الجديد لسنة 2006 قد أخذ حرفيا الأحكام المنصوص عليها في نص المادة 45 من الدستور الفرنسي.²

II - ضرورة أن يشمل اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء الأحكام التي لا تزال محل خلاف

استقر اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي على أنه طبقا لأحكام المادة 45 من الدستور فإن اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء يشمل فقط الأحكام التي ما زالت محل خلاف، أي تلك التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق من طرف كل من المجلسين، وعليه فقد اعتبر المجلس مجموعة من مواد قانون المالية التكميلي لسنة 1976 مخالفة لأحكام الدستور بالنظر على أنها تتضمن أحكاما عرضت على مجلس الشيوخ ولم تتم المصادقة عليها بنص متطابق وعرضت بعد ذلك على اللجنة المتساوية الأعضاء.³

و أضاف المجلس الدستوري استثناء قاعدة اقتصار دراسة اللجنة للأحكام التي بقيت محل خلاف أي تلك التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق، ويتمثل هذا الاستثناء في كون هذه الأحكام قد تم إدخالها قبل القراءة

¹ Article 191 de la loi n° 01 /018 du 20 /10 /2004 portant promulgation de la constitution intérimaire post-transition de la république de Burundi.

² Article 135 de la nouvelle constitution congolaise promulguée le 18 février 2006.

³ Décision n° 76-74 du 28/12/1976 sur la loi de finances rectificative pour 1976 , dossier documentaire ,services du conseil constitutionnel , page 10.

الأخيرة للمجلس الذي تم إخطاره ثانياً، وعليه فإنه لا يمكن القول بأن اللجنة المتساوية الأعضاء قد اخترقت القانون عندما اقترحت نصوص حول أحكام لم تصادق عليها الجمعية الوطنية التي تم إخطارها أولاً بمشروع القانون الاستعجالي ولكن مجلس الشيوخ صادق عليها بموجب ممارسته العادية للوظيفة التشريعية وحق التعديل.¹

كما قرر المجلس الدستوري عدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة 32 والفقرة الثانية من المادة 52 من القانون المتعلق بالمرفق العام للكهرباء والغاز والمؤسسات الكهربائية والغازية، بالنظر إلى أن الأحكام المتضمنة في هذه المواد لم تكن محل خلاف عند دراسة مشروع القانون أثناء القراءة الأولى وتم إدراجها من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء في هذه المرحلة من الإجراءات التشريعية، وعليه فإنه تم تبني هذه الأحكام وفق إجراءات مخالفة للدستور.²

إن أعضاء لجنة المؤتمر في الكونغرس الأمريكي الذين يتداولون حول تعديل ما أو مجموعة تعديلات أكثر تقييداً من أولئك الذين يتداولون على نص تم تمريره من طرف المجلس الثاني مع إدخال تعديلات ذات طابع "استبدالي"، إذ أنهم ملزمون فقط بالتداول حول المسائل التي تثير خلاف، فهم لا يستطيعون إضافة مسائل جديدة أو يقومون باستبعاد مسائل متفق عليها من قبل المجلسين.

في حالة ما إذا قام أحد المجلسين بالمصادقة على النص الوارد إليه من المجلس الآخر مع إدخال تعديلات ذات طابع "استبدالي" وتم بعد ذلك

¹ Décision n° 80-127 des 19/20 janvier 1981 sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes(www.conseil-constitutionnel.fr).

² Décision n° 2004-501 du 5 août 2004 sur la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et au entreprises électriques et gazières , dossier documentaire , services du conseil constitutionnel , 14 novembre 2005 .page 07.

الاحتكام إلى لجنة المؤتمر فإن هذه الأخيرة لديها حرية أكبر لأن النص بأكمله محل نقاش، وعليه فإن أعضاء هذه اللجنة يمكنهم تبني طبعة ثالثة للنص، على أن تكون كل أحكامها متعلقة بواحدة من الطبعتين المصادق عليهما على مستوى مجلس الشيوخ أو مجلس النواب وإلا فإنها تكون محل اعتراض.¹

كما يجب أن يتقيد أعضاء لجنة المؤتمر بالمسائل محل الخلاف التي طلب منهم دراستها، وعليه فإنه لا يمكن لهم على الإطلاق إدخال مواضيع ليس لها علاقة بالنقاط محل الخلاف، حتى وإن كان لها علاقة بموضوع القانون، غير أنه يمكن لهم أن يدخلوا تغييرات على التعديلات التي قدمت لهم بشرط ألا يتجاوزوا النقاط محل الخلاف . فمثلا عندما تم تقديم تعديل محل خلاف يتضمن تخصيص ميزانية لإنشاء طرقات فإنه تم إقرار ميزانية لإنشاء محطات مراقبة للطرقات .

كما يمكن ألا يقوم أعضاء لجنة المؤتمر بتعديل النص الذي اتفق عليه كل من المجلسين، غير أنه عندما تكون التعديلات تشمل كافة النص وتقدم نصا جديدا يمكن لأعضاء اللجنة القيام بمناقشة كافة التفاصيل وحتى تقديم قانون آخر جديد تماما .

و يمكن لرئيس مجلس النواب ألا يأخذ تقرير اللجنة بعين الاعتبار (يلغيه) إذا ما ظهر له أن أعضاء اللجنة قد تجاوزوا اختصاصهم. بالإضافة إلى ذلك فإن نقاط النظام ضد التقرير تكون بعد قراءته وقبل قراءة "الحكم"، أما بعد ما يتم الاتفاق على التقرير فإن الوقت قد فات.

و الملاحظ حول اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي حول موضوع الأحكام التي لا تزال محل خلاف أنه أخذ بالمفهوم الواسع في القرار 76-74 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 1976، ويدخل في هذا الإطار الأحكام التي تم

¹ Robert B Dove ,enactment of law ,US Senate , Washington, page 21.

فحصها من طرف أحد المجلسين ولم يتم فحصها من طرف المجلس الآخر . هذا التفسير يؤدي إلى تقوية سلطات المجلس الذي تم إخطاره ثانياً، وقد تم تأكيده في القرار رقم 80-127 الصادر بتاريخ 19/20 جانفي 1981 والذي نص بناء على أحكام المادة 45 من الدستور على إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعد قراءة واحدة فقط من طرف كل مجلس في حالة الاستعجال .

في سنة 1989 أكد المجلس الدستوري إمكانية الحكومة رفض المصادقة على مادة من طرف المجلسين، وهو ما حدث في قانون المالية لسنة 1990 بالنسبة للمادة المتعلقة بنسبة الضريبة على مركبات المؤسسات، حيث ان هذه المادة تمت المصادقة عليها من طرف المجلسين بنص متطابق، غير انه تم حذفها تبعا للتصويت على تعديل تم إدراجه من طرف الحكومة أثناء القراءة التي تلت اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا الحذف جاء نتيجة أن المجلس قام بين القراءتين بالتصويت بالأغلبية على هذه الضريبة في قانون المالية التكميلي لسنة 1989، وقد رفض المجلس الدستوري الحكم في هذا الإجراء الرامي إلى رفض التصويت وذلك لأنه لا يمكن إخطاره بمعارضة حكم غير وارد في القانون المحال إلى المجلس (القرار رقم 89-268 بتاريخ 29 ديسمبر 1989)، غير أن هذا الإجراء المخالف للنظام الداخلي غير متطابق مع منطوق المادة 45 من الدستور.¹

III/ الدور الذي يلعبه الوزير الأول في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء :

قبل التطرق إلى الدور الذي يلعبه الوزير الأول في آلية حل الخلاف بين المجلسين تجدر الإشارة إلى أن هذه التسمية (الوزير الأول) جاءت خلفاً لتسمية رئيس الحكومة طبقاً للتعديل الدستوري الأخير بتاريخ 15 نوفمبر

¹ Jean Pierre Canby et Pierre Servent, Le travail parlementaire sous la 5^{ème} république , 2^{ème} édition , Montchrestien , 1994, page108.

2008 حيث ينص على أنه تستبدل وظيفة " رئيس الحكومة" بوظيفة " الوزير الأول" في المواد 83 و 84 و 86 و 91 و 116 و 118 و 119 و 120 و 125 و 129 و 137 و 158 من الدستور.¹

من المقرر دستوريا أن الحكومة في النظام الدستوري الجزائري تشكل مفتاح حل الخلاف بين المجلسين، حيث أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى السلطة التقديرية للوزير الأول في اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء من عدمه، إذ ينص الدستور على أنه في حالة حدوث خلاف بين المجلسين تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء مكونة من أعضاء من كلا المجلسين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف. وفي هذا الإطار يبلغ طلب الوزير الأول باجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس كل مجلس.

والواقع أن استدعاء الوزير الأول للجنة يرجع إلى طبيعة الخلاف بين المجلسين، فهناك الخلاف البسيط والخلاف الجوهري.

فاللجنة المتساوية الأعضاء تستطيع حل الخلاف البسيط والذي يكون تجاوزه سهلا وذلك لارتباطه بمسائل تقنية بحتة كترتيب الأحكام من حيث الشكل، الصياغة اللغوية... الخ، وتجلى ذلك واضحا في الخلافات المتعلقة بقانون الطاقة المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 يوليو 1999، القانون الأساسي لعضو البرلمان المقترح سنة 1998 وقانون الطيران المدني والتي سويت بسرعة وسهولة .

أما الخلاف الجوهري فهو خلاف شديد حول مسائل أساسية، ومن أمثلة ذلك إحداث القانون المتضمن التنظيم القضائي محاكم للأحوال

¹ المادة 13 من القانون 08-19 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري , الجريدة الرسمية رقم 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

الشخصية، وهو الأمر الذي اعتبره مجلس الأمة غير ملائم للوضعية الراهنة في الجزائر.

وقد أفادت التجربة أن الوزير الأول بادر دوماً باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الحالات التي كانت الخلافات فيها بسيطة حيث كانت اللجنة قادرة على تجاوز هذه الخلافات. أما في حالة ما إذا تبين أن الخلاف ذو طابع جوهري فإن الوزير الأول غالباً ما يتجاهل استدعاء اللجنة.

و هذا التأثير يوجد كذلك في أنظمة دستورية أخرى، غير أنه محدود أو على الأقل هناك مساح للحد منه، فمثلاً في فرنسا يشكل التصويت المغلق سلاحاً في يد الحكومة وذلك طبقاً لأحكام المادة 44 الفقرة 03 من الدستور الفرنسي، ذلك أنه يمكن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التصويت على كامل النص أو على جزء منه وليس مادة بمادة . والهدف من ذلك ألا يتم تغيير النص الأصلي المودع من طرف الحكومة أثناء التصويت، وطريقة التصويت المغلق هذه تنهي النقاش تماماً . بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة يمكن لها أن تلجأ لهذا الأسلوب في بداية أي تصويت أو حتى أثناء النقاش، كما يمكن لها أن تطلب التصويت المغلق على النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء .

في الحالات الاستعجالية يمكن للحكومة أن تطلب اجتماع اللجنة بعد قراءة واحدة في كل مجلس، ومنذ سنة 1981 نجد أن اللجوء إلى هذه التقنية أصبح يستعمل أكثر فأكثر.¹

¹ Philippe Ardant , Institutions politiques et droit constitutionnel , 8^{ème} édition , Delta LGDJ , France , 1997, page 574 .

IV- الحالات التي اجتمعت فيها اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر :

إن الدور الذي تلعبه اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف بين المجلس لشعبي الوطني ومجلس الأمة غير ذي أثر يذكر سواء من جانب الكم أي عدد الحالات التي اجتمعت فيها اللجنة وتوصلت إلى حل للخلاف، أو من حيث النوع أي نوعية الأحكام التي أدخلتها اللجنة على النصوص محل الخلاف.

وعقد أول اجتماع للجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري بدعوة من أكبر أعضائها سنا، وكان الدور لمجلس الأمة بمناسبة دراسة أول نص قانوني عرض على اللجنة وهو المادة 41 من قانون الطاقة.¹ تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بإعداد تقرير يتضمن اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف، ومنه فإن الاختلاف بين المجلسين يمكن أن ينصب حول حكم معين قد يكون مادة واحدة فقط مثل المادة 41 من القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، أو مجموعة مواد مثل المواد 04، 07، 16، 24، 25، 31، 32، 33، 38، 42 و 43 من القانون الأساسي لعضو البرلمان. واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة المواد السابقة الذكر يوم 16 أوت 2000، واتفق أعضاؤها على إبقاء المواد 04، 07، 16، 24، 25، 32، 38 و 43 كما وردت في نص القانون الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. وتم تعديل أحكام المادتين 31 و 33 بهدف إجراء تخفيضات جوهرية وكبيرة في حجم التعويضات الممنوحة لعضو البرلمان ملائمة للظروف الاقتصادية الصعبة التي تعيشها البلاد . كما تم الاتفاق على تحديد أحكام المادة 42 عن

¹ انظر د. بوزيد لزهراري، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 43.

طريق ضبط صياغتها بشكل أكثر دقة ووضوح لتحديد بداية سريان هذا القانون على أعضاء البرلمان الحاليين والسابقين، ومنه تم التصييص على أن هذا القانون يسري على نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من تاريخ تنصيب المجلسين وأن لا يسري على الأعضاء السابقين إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وذلك تفاديا لأي استغلال أو غموض في تفسيره وتحميل الخزينة أعباء ثقيلة لا تتحملها ميزانية الدولة¹.

كما رفض مجلس الأمة المصادقة على مادة واحدة من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي وهي المادة الثالثة². وقد لاحظت لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني وجود تناقض وغموض في محتوى هذه المادة، الشيء الذي يؤدي إلى استحالة تطبيق إجراءاتها، وأوصت بعدم المصادقة عليها وإحالتها على اللجنة المتساوية الأعضاء لإعادة صياغتها والتدقيق في مصطلحاتها أو إحالة ذلك على التنظيم بصيغة واضحة. وتنص المادة الثالثة على أنه "يعتبر كذلك كأصحاب عمل مكلفين الخواص الذين يستخدمون لحسابهم الخاص عمالا مهما كانت صفتهم مقابل أتعاب". واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء يوم 08 أبريل 2003 وتوصلت إلى اتفاق حول الصيغة النهائية لنص المادة الثالثة السابقة الذكر، حيث أضيفت لها الفقرة التالية: "تحدد عند الاقتضاء كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"³.

¹ انظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى، السنة الثالثة، الدورة الخريفية، 2000، العدد 05، الجزائر، بتاريخ 02 جانفي 2001، ص 6 و 7.

² رفض هذه المادة 62 عضوا مقابل 41 صوتا لصالحها و 8 امتنعوا عن التصويت. انظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة العادية الأولى، السنة الثانية 1999 (03 مارس-02 أوت 1999)، العدد 10، المحضر 19 بتاريخ 20 جويلية 1999، الصادرة بتاريخ 29 أوت 1999 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.majliselouma.dz)

³ انظر الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الثانية، السنة الأولى، الدورة الخريفية 2004، العدد 03، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2004، ص 17.

بالإضافة إلى ذلك فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قدمت اقتراحات فيما يخص المادة 41 من قانون التحكم في الطاقة والتي لم يصادق عليها مجلس الأمة، وذلك في اجتماعها بمقر مجلس الأمة بتاريخ 12 جوان 1999، وصوت عليها المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 يوليو 1999.

ومن خلال دراسة عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يظهر بصفة جلية أن الطريقة التي تم اعتمادها لحل الخلاف بين المجلسين بطيئة .
فمثلا رفض مجلس الأمة بعض المواد من القانون الأساسي لعضو البرلمان بتاريخ 26 نوفمبر 1998، في حين اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 16 أوت 2000 . والفارق بين التاريخين كبير . أي أنه لم يتم الحسم في الخلاف بين المجلسين إلا بعد مرور سنة وتسعة أشهر تقريبا. وقررت اللجنة الإبقاء على ثماني مواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني من أصل إحدى عشر مادة محل الخلاف، وقدمت اقتراحات بخصوص الثلاث مواد المتبقية .

وبتاريخ 29 جويلية 1999 رفض مجلس الأمة المصادقة على خمس مواد من القانون الأساسي للقضاء، واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء يوم 11 سبتمبر 2002، أي بعد أكثر من ثلاث سنوات وأوصت بالإبقاء على ثلاث مواد، وقدمت تعديلات تخص مادتين .

كما رفض مجلس الأمة المصادقة على المادة الثالثة من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي بتاريخ 20 جويلية 1999، واجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بعد حوالي ثلاث سنوات وتسعة أشهر لتضيف لهذه المادة فقرة واحدة .

وعليه فإنه يمكن بسهولة ملاحظة أن آلية تسوية الخلاف بين المجلسين في الجزائر بطيئة، ويرجع ذلك إلى ارتباط اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بإرادة الوزير الأول .

ومنه نجد أنه قد مرت سنوات لتسوية الخلاف بين المجلسين حول بعض المواد القانونية والتي رأت اللجنة الإبقاء على بعضها عدة مرات وإضافة تعديلات طفيفة يتعلق بعضها ببعض الشكليات كالصيغة... الخ . بالإضافة إلى ذلك فإنه لم يتم استدعاء اللجنة نهائيا للنظر في الخلاف بين المجلسين حول قانون الإشهار والذي رفضه مجلس الأمة بكامله.

V - الإشكاليات المتعلقة بعمل اللجنة في النظام الدستوري الجزائري :

في الواقع إن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر يفضي إلى مجموعة من الإشكاليات التي نتصورها هنا نظريا فقط لأنه لا توجد لحد الآن سوابق بشأنها، وتتمثل بصفة أساسية فيما يلي :

1- المعاهدات الدولية :

فيما يخص المعاهدات الدولية نجد أن الدستور الجزائري ينص على أن رئيس الجمهورية يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها، ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة¹.

الملاحظة التي ينبغي الإشارة إليها بخصوص هذا النص الدستوري تتمثل في النصاب المطلوب لمصادقة مجلس الأمة على المعاهدة (هل هو الأغلبية الموصوفة 3/4 المطلوبة للمصادقة على القوانين طبقا لأحكام المادة

¹ المادة 97 من دستور 1996 .

120 من الدستور؟¹، كما أن النص في هذه الحالة أشار على أن رئيس الجمهورية يعرض الاتفاقيات على كل مجلس من البرلمان، وبالتالي فإنه في حالة رفض احد المجلسين للاتفاقية فإنه لا يتم اعتمادها .

2-الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية :

ينص الدستور على أن رئيس الجمهورية يمكنه أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل مجلس من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها، وتعد لا غية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.²

و فيما يخص دور البرلمان في الحالة الاستثنائية، ذهب الكثير من الفقهاء إلى أن اجتماع البرلمان بقوة القانون ينتج عنه بصفة آلية إمكانية ممارسة البرلمان لنشاطه التشريعي، وعليه فإنه يمكنه أن يقرر إلغاء ما أصدره رئيس الجمهورية من أوامر.³

3-انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني والقانون لا يزال محل خلاف :

في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص قانون ما وعدم المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة، ثم بعد ذلك انتهت عهدة المجلس الشعبي الوطني، فيثور التساؤل في هذه الحالة حول ما إذا كانت مصادقة المجلس الشعبي الوطني المنتهية عهده ملزمة للمجلس الجديد المنتخب، وفي حالة ما إذا كان الأمر كذلك ينتج عنه إمكانية تشكيل لجنة متساوية أعضاء مكونة من أعضاء من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني الجديد .

بخصوص إجراءات المصادقة على القوانين ارجع إلى أحكام القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999¹ المحدد تنظيم المجلس الوطني الشعبي و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة.

² المادة 124 من دستور 1996 .

³ عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 94 .

و في هذه الحالة فإن الأعضاء المنتمين للمجلس الشعبي الوطني سيناقشون موضوع قانون لم يقوموا بدراسته أصلا . وعليه فإن هذه الحالة قد تبدو في نظر البعض غير منطقية، ذلك أن المجلس الشعبي الوطني الجديد لم يصوت على النص، غير أن مثل هذا الرأي يعتبر ضربا لمبدأ بناء المؤسسات واستمراريتها، وعليه فإن القرار لما يتخذ على مستوى مؤسسة فإنه يبقى ملزما لهذه المؤسسة حتى وإن تغيرت تشكيلتها، أما فيما يخص الأعضاء الممثلين للمجلس الشعبي الوطني على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء فهم - حتى وإن لم يشاركوا في التصويت على القانون على مستوى هذه الهيئة بحكم أنهم أثناء مناقشة القانون على مستواها لم يكونوا أعضاء فيها - يمثلون الهيئة، وبالتالي فهم يضطلعون بصلاحيات مناقشة النص على مستوى اللجنة من ذات المنطلق الذي سبق وأن أشرنا إليه والمتعلق بالتأسيس لقرار المؤسسات . ونفس الشيء ينطبق على الحالة التي يقع فيها تجديد جزئي لأعضاء مجلس الأمة¹ . بالإضافة على ذلك فإن التشكيلة الجديدة للمجلس الشعبي الوطني إن لم تكن مقتتعة بمصادقة المجلس المنتهية عهده على نص القانون فإنه يمكنها ببساطة ألا تصادق على النص بعد إعادته إليها من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء .

و الملاحظ أنه عند إصدار دستور 1996 نصت الأحكام الانتقالية على أن المجلس الوطني الشعبي المنتخب يمارس السلطة التشريعية كاملة حتى تتصيب مجلس الأمة، ويمكن لرئيس الجمهورية وقف إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة² .

¹ طبقا لأحكام المادة 102 من دستور 1996 تحدد مهمة مجلس الأمة بمدو 06 سنوات و تجدد تشكيلة المجلس بالنصف كل 03 سنوات .

² المادة 180 من دستور 1996 .

و الملاحظ على هذا الحكم الانتقالي أنه أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة إذ يمكنه أن يترك المجلس الشعبي الوطني يمارس السلطة التشريعية كاملة، كما يمكنه أن يوقف ذلك حتى تنصيب مجلس الأمة ومصادقته على النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني ، غير أن هذه الحالة تقتصر على اقتراحات القوانين فقط دون مشاريع القوانين، وهو ترجيح أيضا لكفة السلطة التنفيذية حتى في ظل الأحكام الانتقالية وذلك باستثناء مشاريع القوانين من هذا الإجراء لأن مصدرها الحكومة .

4-التعديل الدستوري :

في حالة التشريع بأوامر لا يؤخذ رأي مجلس الدولة في الموضوع، وفي حالة التعديل الدستوري فإن المبادرة به تعود لرئيس الجمهورية الذي يعرض النص على الشعب بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، ويقوم رئيس الجمهورية بعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره .¹

و عليه فإن التعديل الدستوري - بحكم أنه يخضع لنفس الشروط التي تطبق على نص تشريعي - يجب أن يحوز على الأغلبية المطلقة في المجلس الشعبي الوطني وأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة . وبالتالي فإنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإن التساؤل يثور حول كون أن صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع منوطة برغبة الوزير الأول في ذلك وفقا لأحكام نص المادة 120 من الدستور، وعليه فإن الوزير الأول يمكنه نظريا الامتناع عن استدعاء اللجنة وبالتالي في هذه الحالة ينتهي نص التعديل الدستوري، غير أنه عمليا لا يمكن تصور حدوث هذا الاحتمال، ذلك أن الوزير الأول

¹ المادة 174 من دستور 1996 .

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 يوعد للوزير الأول باتخاذ هذا الإجراء .
و 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 تنطبق على نص تشريعي،
وعليه فإنه في حالة ما إذا تم إدخال تعديلات على نص التعديل الدستوري فإن
رئيس الجمهورية قد يعرضه على الاستفتاء 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 174 من الدستور ؟ بمعنى هل أن عرض
الرئيس للتعديل الدستوري على الشعب إلزامي ؟

الواقع يفضي 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 يبادر به رئيس الجمهورية،
وقيام إمكانية المجلس بإدخال تعديلات عليه ما 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 .
إضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية يمكنه اللجوء مباشرة إلى

الاستفتاء الشعبي الذي تخوله له المادتين 07 الفقرة 04 و 77 الفقرة 08 .¹

¹ تنص المادة 07 من دستور 1996 على أن: "السلطة التشريعية ملك للشعب، يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها، يمارس الشعب هذه السيادة عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين، لرئيس الجمهورية أن يلتجأ إلى إرادة الشعب مباشرة".

إن الصياغة العامة للمادتين 07 الفقرة 04 و 77 الفقرة 08 من دستور 1996 تثير بعض التخوف من إمكانية قفز رئيس الجمهورية على إشراك البرلمان في العملية التأسيسية.¹

خاتمة:

في ختام هذا البحث المتواضع، وبعد أخذ فكرة عن الآلية المتبعة في حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري مقارنة ببعض الأنظمة الدستورية الأخرى، والمتمثلة بصفة أساسية في اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل أي خلاف محتمل بين المجلسين المكونين للبرلمان الجزائري، وبعد التطرق إلى أهم العقبات والنقائص التي تواجه هذه الآلية باعتبار أن لها أهمية بالغة جدا في العملية التشريعية، حيث أنها يمكن أن تكون حجر عثرة أمام نصوص غاية في الأهمية .

و قد توصلنا في هذا البحث إلى النتائج التالية :

1/ إن اعتماد المؤسس الدستوري الجزائري على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين على عكس مجموعة كبيرة من الأنظمة الدستورية التي تتنوع من الخيارات الممكنة لحل هذا الخلاف مثل طريقة الذهاب والإياب والبرلمان المجتمع بمجلسيه يؤدي إلى الحد من نظام حل الخلاف بين المجلسين برمته .

2/ ضعف فعالية اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك لارتباطها بصفة أساسية بإرادة الوزير الأول .

3/ عدم وجود أجال قانونية محددة تلتزم خلالها الحكومة باستدعاء اللجنة .

و تنص المادة 77 الفقرة 08 على أن: "رئيس الجمهورية يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء" .

¹ عقيلة خرياشي، مرجع سابق، ص 71 .

- وبناء على ما سبق يمكن القول أنه يمكن تحسين آلية حل الخلاف بين المجلسين في الجزائر عن طريق إدخال جملة من التغييرات من بينها :
- 1/ في حالة وجود خلاف بين المجلسين تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بقوة القانون، وبالتالي لا ينبغي أن يكون هذا الاجتماع مرتبطا بإرادة الوزير الأول.
- 2/ يجب النص على آجال محددة تجتمع خلالها اللجنة.
- 3/ إعطاء حق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لرئيسي المجلسين .

قائمة المراجع

1/باللغة العربية

1/الكتب

خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2006

2/المقالات

د. لزهاري بوزيد، "اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.

3/النصوص القانونية

أ-الداستير

1-الدستور الجزائري لسنة 1996.

2-الدستور المغربي الحالي.

3-الدستور المغربي لسنة 1962.

4- الدستور الموريتاني.

5-القانون العضوي 99-02 المؤرخ في 08 مارس 1999 المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني

ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

6-القانون 08-19 الصادر بتاريخ 15 نوفمبر 2008 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية

رقم 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

ب-الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة

1- الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، الدورة العادية الأولى، السنة الثانية 1999 (03

مارس-02 أوت 1999)، العدد 10، المحضر 19 بتاريخ 20 جويلية 1999، الصادرة بتاريخ 29

أوت 1999 (نقلا عن الموقع الإلكتروني www.majliselouma.dz)

- 2-الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ،الفترة التشريعية الأولى ،السنة الثالثة، الدورة الخريفية،2000، العدد05،الجزائر ،بتاريخ02 جانفي 2001.
- 3-الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة ،الفترة التشريعية الثانية، السنة الأولى، الدورة الخريفية 2004، العدد03، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر .2004
- 2/باللغة الأجنبية

1/Livres

- 1-Ardant Philippe , Institutions politiques et droit constitutionnel , 8^{ème} édition , Delta LGDJ , France , 1997.
- 2-Canby Jean Pierre et Servent Pierre, Le travail parlementaire sous la 5^{ème} république , 2^{ème} édition , Montchrestien , 1994.
- 3-Dove Robert B ,enactment of law ,US Senate , Washington.
- 4-Raphaële, Guide des études africaines , L'Harmattan , Paris.
- 5-Markus Jean-Paul, Le régime politique de la république du Congo après la constitution du 20 janvier 2002 , L'Harmattan , Paris.

2/Textes juridiques

a-Constitutions

- 1-la constitution française de 1958.
- 2-la constitution de la transition du congo , Journal officiel n° spécial du 5 avril 2003.
- 3-la loi fondamentale d'Allemagne.
- 4-la nouvelle constitution congolaise promulguée le 18 février 2006.
- 5-la loi n° 01 /018 du 20 /10 /2004 portant promulgation de la constitution intérimaire post-transition de la république de Burundi.

b-Décisions du conseil constitutionnel français

- 1-Décision n ° 76-74 du 28/12/1976 sur la loi de finances rectificative pour 1976 , dossier documentaire ,services du conseil constitutionnel.
- 2-Décision n° 80-127 des 19/20 janvier 1981 sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté es personnes(www.conseil-constitutionnel.fr).
- 3-Décision n ° 2004-501 du 5 août 2004 sur la loi relative au service public de l'électricité et du gaz et au entreprises électriques et gazières , dossier documentaire , services du conseil constitutionnel , 14 novembre 2005.