



جامعة العربي التبسي - تبسة-الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري
بعنوان:

فض الخلاف بين غرفتي البرلمان في التشريع الجزائري

إشراف الدكتور:

كمال دبيلي

إعداد الطالبتين:

راضية حمزي

ياسمين لحفاية

أعضاء لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الرتبة العلمية | الصفة في البحث |
|---------------|--------------------|----------------|
| د/لمياء كيران | أستاذ مساعد قسم-أ- | رئيسا |
| د/كمال دبيلي | أستاذ محاضر قسم-ب- | مشرفا ومقررا |
| د/محمد معيفي | أستاذ مساعد قسم-أ- | ممتحنا |

السنة الجامعية 2019/2018



جامعة العربي التبسي - تبسة-الجزائر
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماستر
تخصص قانون إداري
بعنوان:

فض الخلاف بين غرفتي البرلمان في التشريع الجزائري

إشراف الدكتور:

كمال دبيلي

إعداد الطالبتين:

راضية حمزي

ياسمين لحفاية

أعضاء لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب | الرتبة العلمية | الصفة في البحث |
|---------------|---------------------|----------------|
| د/لمياء كيران | أستاذ مساعد قسم -أ- | رئيسا |
| د/كمال دبيلي | أستاذ محاضر قسم -ب- | مشرفا ومقررا |
| د/محمد معيفي | أستاذ مساعد قسم -أ- | ممتحنا |

السنة الجامعية 2018/2019

الكلية لا تتحمل مسؤولية
ما يرد في هذه المذكرة
من آراء

شكر وعرفان

الحمد لله أولاً وآخراً، اللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظيم سلطانك
ولك الحمد ما يسرت ولك الشكر على ما وفقت ولك الحمد إذا رضيت
ولك الحمد بعد الرضى

لا بد ونحن نخطو خطواتنا الأخيرة في مسارنا الجامعي من وقفة نعود بها
الى أعوام قضيناها في رحاب الدراسة مع أساتذتنا الكرام الذين قدموا لنا
الكثير.

فقبل أن نمضي، أبقى القلب إلا أن يبوح بكلمة شكر وتقدير إلى الذين حملوا
أقدس رسالة في الحياة ومهدوا لنا طريق العلم والمعرفة... إلى جميع أساتذة
قسم الحقوق، كنتم ودمتم نعم الأساتذة.

كما نتقدم بأسمى معاني الشكر والتقدير إلى الدكتور "دبيلي كمال" على قبوله الإشراف
على هذه المذكرة وعلى كل ملاحظاته القيمة التي أضاءت أمامنا سبل البحث ليصل
عملنا

هذا الى ختامه.

له منا خالص عبارات الاحترام والتقدير

جزاه الله عن ذلك كل خير والذي كان لنا الشرف أن يكون مشرفا علينا.

كما لا يفوتنا تقديم جزيل الشكر والتقدير لأعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بقبول
فحص وتدقيق هذه المذكرة.

نسأل الله أن يحفظهم وأن يجازيهم خيرا

الإهداء

إلى

شهداء

الوطن

قائمة المختصرات:

✓ ج.ر.ج.ج.د.ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

✓ ج.ر.ع: الجريدة الرسمية عدد.

✓ د.ط: دون طبعة.

✓ د.ت.ن: دون تاريخ النشر.

✓ د.ب.ن: دون بلد النشر.

✓ ص: الصفحة.

مقدمة

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

وبالعودة للتجربة الجزائرية يتجلى لنا التغيير المستمر الذي شهدته على مستوى السلطة التشريعية حيث تبني المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة نظام الثنائية بعد أن هجر نظام الأحادية في تعديله لسنة 1996 وكرس ذلك بموجب مادته 98 والتي جاء في نصها ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة". هذا يعد بمثابة اعلان على التخلي المطلق لنظام الغرفة الواحدة التي تعاقبت ثلاث دساتير على تكريسها وهو توجه صريح بتبني نظام الغرفتين وذلك باستحداث غرفة ثانية إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وهي مجلس الأمة وبها صارت السلطة التشريعية ممثلة في غرفتين، الغرفة الأولى أطلق عليها المجلس الشعبي الوطني يتم انتخابها عن طريق الاقتراع العام السري والمباشر، أما الغرفة الثانية تسمى مجلس الأمة والتي تمزج بين الانتخاب والتعيين بهدف تدعيم التمثيل والديموقراطية والسعي إلى تحقيق العديد من المزايا التي يقدمها هذا النظام أهمها التصدي لأي شغور مؤسساتي لتجنيد البلاد ما حدث سنة 1993 لذلك كان لهذا النظام (ثنائية الغرفتين) أهمية بالغة في إطار بناء مؤسسات الدولة.

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

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

وبهذا نجد دراسة هذا الموضوع مهمة جدا رغم أن الباحثين لم يخصصوا المجال اللازم لهذه الدراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 باعتباره جزئية مهمة ودقيقة في العلاقة القائمة بين غرفتي البرلمان وأن إمكانية الخلاف حول النص وارد لا محال، وعلى هذا الأساس فإن جوهر العلاقة بين الغرفتين يكمن في ظل هذا الخلاف المطروح.

التعريف بالموضوع:

وعليه تكمن دراسة هذا الموضوع في تسليط الضوء على كيفية حل الخلاف في حال نشوبه بين غرفتي البرلمان أثناء قيامه بنشاطه التشريعي حتى يتوصل بذلك إلى إصدار نص تشريعي فعال.

أهمية الموضوع:

حيث تتجلى أهميته في اعتباره موضوعا جديرا بالبحث والدراسة حتى وإن كانت تتركز على جزئية دقيقة في البرلمان والتي تتجسد في الوقوف على مدى فعالية ونجاعة آليات فض الخلاف البرلماني في النظام الدستوري الجزائري والسعي للكشف على أهم الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحله.

دوافع اختيار الموضوع:

ولعل دوافع اختيارنا للموضوع تعود الى دافع ذاتي وهو الميول الشخصي للقانون الدستوري بصفة عامة والدراسات البرلمانية بصفة خاصة، أما فيما يخص الدافع الموضوعي يتعلق بتبيان دور آليات فض الخلاف وبيان مدى تأثيرها في حل الخلاف القائم لذا كان من الواجب أن تتم دراسة هذا الموضوع.

وعليه نطرح إشكالية الدراسة لهذا الموضوع كالتالي:

ما مدى فعالية الآليات الدستورية المكرسة لفض الخلاف بين غرفتي البرلمان في التشريع الجزائري؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلات فرعية متمثلة في:

1. ما هو الخلاف البرلماني؟ ومتى يقوم؟
2. ما مآل النص التشريعي محل الخلاف بين الغرفتين؟
3. ما هي آليات فض الخلاف القائم؟

وللإجابة على الإشكالية تم الاعتماد على:

المنهج التحليلي من خلال دراسة وتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع سواء تلك الواردة في الدستور أو القوانين العضوية أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان بالإضافة إلى اتباع المنهج الوصفي لوصف هذا الخلاف والآلية المتبعة في حله ووصف إجراءات تفعيلها.

اهداف الدراسة:

تكمّن أهداف دراسة هذا الموضوع في تبيان مواقع نشوب الخلاف بين غرفتي البرلمان، وتسليط الضوء على أهم ما جاء به المشرع الجزائري فيما يتعلق بكيفيات وآليات حل هذا الخلاف، وإبراز مدى قدرة هذه الآليات في التوصل إلى فض الخلاف القائم والبحث في استقلاليتها.

الدراسات السابقة:

إن البحث في موضوع "فض الخلاف بين غرفتي البرلمان" نجد هناك دراسات في ظل التعديلات الدستورية السابقة ومن أهم الدراسات التي اعتمدنا عليها:

1. دراسة نويوة نوال بعنوان " تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري " دراسة لنيل شهادة الماجستير 2006/2005 حيث تناولت هذه الدراسة فصلين. الأول تحت عنوان " كيفية نشوب الخلاف بين غرفتي البرلمان " والفصل الثاني بعنوان "اللجنة المتساوية الأعضاء "
2. دراسة مداني عبد القادر بعنوان " حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري "، دراسة لنيل شهادة الماجستير (2014-2015)، تضمنت هذه الدراسة فصلين الأول بعنوان " المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بين المغايرة والخلاف " أما الفصل الثاني عنوانه " اللجنة المتساوية الأعضاء بين الاستقلالية البرلمانية وهيمنة الحكومة " .

الصعوبات:

ولعلّ أهم الصعوبات التي واجهتنا في اعداد هذه المذكرة:

- نقص الدراسات والبحوث المتعلقة بهذا الموضوع بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 خاصة فيما يتعلق بالمجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف.
- ضيق الوقت وتقيدنا بعدد معين من الصفحات يشكلان عائق للقيام بدراسة شاملة وكاملة للموضوع.

وقصد الإلمام بكل جوانب الموضوع قمنا بتقسيم هذه الدراسة الى فصلين:

تناولنا في الفصل الأول مسار العملية التشريعية بين الغرفتين والذي بدوره ينقسم الى مبحثين، المبحث الأول تحت عنوان العملية التشريعية على مستوى الغرفتين والمبحث الثاني تطرقنا فيه الى تعديل النصوص القانونية بصدد التداول وحدث حالة الخلاف. أما الفصل الثاني المعنون بعملية فض الخلاف بين الغرفتين والذي ينقسم بدوره الى مبحثين، تنصب دراسة المبحث الأول حول طبيعة الخلاف بين الغرفتين والمبحث الثاني حول آليات فض الخلاف بين الغرفتين

الفصل الاول

مسار العملية التشريعية بين
الغرفتين

يعتبر التشريع المكتوب الأداة الأكثر استعمالاً في كل الدول إذ يتضمن كل القواعد التي تخاطب الأفراد.

فالمؤسس الدستوري الجزائري بتبنيه لنظام الغرفتين يهدف بالدرجة الأولى إلى تطوير الأداء البرلماني والذي يعتبر العمل التشريعي أهم أعماله، وبالتالي يكون هذا النظام قدم إضافة كبيرة في هذا المجال وإعطاء العمل التشريعي صبغة التكامل حيث أنه نجد عملية سن التشريعات من الوظائف الأساسية التي أوكلها المؤسس الدستوري إلى البرلمان من أجل تنظيم الحياة العامة في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والإدارية وغيرها، كما أن هذه العملية تعتبر المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وتفعيل العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات ومؤسسات الدولة الدستورية بصورة متناسقة ومتفاعلة ومتكاملة الأداء.

حيث تقتضي أن تتم هذه العملية بالتشارك بين الغرفة الأولى " المجلس الشعبي الوطني " والغرفة الثانية " مجلس الأمة "، فالقانون لا يظهر إلى الوجود طفرة واحدة إذ لا بد من بداية وانطلاقاً من ذلك نتعرض ونقسم هذا الفصل إلى مبحثين حيث نخصص العملية التشريعية على مستوى الغرفتين في مبحث أول والمبحث الثاني نخصصه لتعديل النصوص القانونية بصدد التداول وحدث حالة الخلاف.

المبحث الأول: العملية التشريعية على مستوى الغرفتين

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية، التي تضطلع بها المؤسسات الدستورية للدولة لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية وتعتبر هذه العملية المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وعقلنة العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية بصورة متناسقة ومتفاعلة في الأداء.¹

حيث نجد في النظم المقارنة الدستورية وهذا ما هو متعارف عليه سيادة البرلمان على عملية التشريع باعتبار هذه الوظيفة من أهم وظائف البرلمان كونه اختصاصها الأصل، ولهذا فإن دور البرلمان الأول أصبح يتمثل في صناعة القانون، حتى إن التسمية المرادفة للبرلمان عبر مختلف الثقافات المعاصرة هي المؤسسة أو السلطة التشريعية.

وبالعودة إلى عملية سن القوانين، نلاحظ بأنه يحكمها العديد من الإجراءات والشروط الدستورية والقانونية تكون في مجموعها النظام القانوني المسير لمراحل هذه العملية التشريعية، بدءاً بالمراحل التحضيرية للعمل التشريعي إلى غاية التصويت عليه.

حيث جاء نص التعديل الدستوري لسنة 2016 وتحديداً في مادته 112:

"يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

¹ العيد عاشوري، (إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003، ص: 63.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".¹

وبناء على ذلك، ولاكتمال القانون فإنه يمر بعدة مراحل، أولها المبادرة حيث تعرّف المبادرة بالقوانين: على أنها ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه.² وتختلف تسمية هذه المبادرة باختلاف المؤسسة التي تتقدم بها، بالتالي تكون إما عن طريق مشاريع قوانين: والتي تتمثل في تلك المشاريع التي تقدمها الحكومة إلى البرلمان للتصويت عليها، ويعود إقرار هذا الحق للحكومة نتيجة للتطور الذي عرفه دور الدولة الحديثة، في مقابل انكماش دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية.³

أو عن طريق اقتراح القوانين: والتي تتمثل في المبادرة التي يتقدم بها النواب، حيث تقوم الديمقراطية في الأنظمة المعاصرة على أساس جوهري، وهو مبدأ سيادة الشعب بمعنى أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل ووفقا لذلك هو الذي يقر التشريعات، للمجلسين المتمثلين في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إلا أن حق المبادرة للهيئة التشريعية نجده نوعا ما محصورا وقد يعود سبب ذلك لحماية الحريات العامة.⁴ ثم تلي هذه المرحلة مرحلة تداول النصوص المتمثلة في الدراسة والفحص ثم المناقشة والتصويت. ولهذا سندرس في هذا المطلب إجراءات العملية التشريعية على مستوى الغرفة الأولى (كمطلب أول)، وإجراءات العملية التشريعية على مستوى الغرفة الثانية (كمطلب ثاني).

¹ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 14، بتاريخ 7 مارس 2016، المادة 112.

² بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري، نشأة-فقها-تشريعا، الطبعة الخامسة، دار الهدى، سنة 2011، د ب ن، ص: 82.

³ قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص: 12.

⁴ ثامري عامر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005/2006، ص: 30.

المطلب الأول: إجراءات العملية التشريعية على مستوى الغرفة الاولى

تقوم مرحلة إجراءات العملية التشريعية على مرحلتين الأولى هي المبادرة بالقوانين وإجراءات تداول النصوص القانونية فبالنسبة للمبادرة يعرّف حق المبادرة بالقوانين بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع، فبعد التعديل الدستوري لسنة 2016، ومن خلال نص مادته 112 على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكون من مجلسين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وهو ذات المضمون الذي كانت تحمله المادة 98 قبل التعديل والتي لطالما كانت محل نقاش¹، وذلك لتناقضه مع المادة 119 قبل تعديله في 2016 حيث خوّلت هذه المادة حق المبادرة بالقوانين فقط لنواب المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول دون أن تخوّل هذا الحق لأعضاء مجلس الأمة. وهو ما استدركه المؤسس الدستوري في التعديل الأخير بموجب المادة 136 فقرة 01. لكن عملية سن النصوص القانونية لا تقف عند المبادرة بها بل تتعدى الى مرحلة أخرى وهي إجراءات تداول النصوص القانونية.

وهو ما سوف يتم تفصيله بالفرعين التاليين:

الفرع الأول: مرحلة المبادرة بالقوانين.

وهي مرحلة مبادرة النواب باقتراح القوانين وهي سلطة مخولة لهم دستوريا تكون وفق إجراءات محددة في الدستور وفي الأنظمة الداخلية لكلتا الغرفتين الا أن هذه السلطة تحيط بها جملة من القيود.

أولا: سلطة النواب في المبادرة

رغم أن سلطة التشريع منحت للبرلمان، إلا أنه لا يمارسها إلا مدة 10 أشهر في السنة في دورة عادية، وفقا للمادة 01/135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، كما يمكن

¹ سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر-1، السنة الجامعية 2015/2016، ص: 237.

استدعاء البرلمان في دورة غير عادية بطلب من رئيس الجمهورية أو بطلب من الوزير الأول أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء البرلمان، وايضا ما جاء في مضمون المادة 04 من القانون العضوي 12/16 على ان المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان لعقد دورة غير عادية من يحدد جدول اعمال الدورة.

وللاشارة فإن المؤسس في تعديله الأخير قد جعل البرلمان يجتمع في دورة واحدة مدتها 10 أشهر بدلا من دورتين كما في السابق حسب نص المادة 118 من دستور 1996.

وبالعودة للتعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 نجده يحتفظ بشأن حق نواب المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بتقديم اقتراحات ومشاريع القوانين، وذلك ما نصت عليه المادة 136 بقولها: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

ومادام الدستور الحالي قد أعطى حق المبادرة للأعضاء في كلتا غرفتي البرلمان، فإن ذلك قد يطرح حق مسألة الأسبقية بالمبادرة حيث أن:

- بالنسبة للموضوعات المحددة بموجب المادة 137 من التعديل الدستوري فإن مشاريع القوانين المتعلقة بها تودع لدى مكتب مجلس الأمة، أي أن أولوية مناقشتها تعطى لمكتب مجلس الأمة.¹

- بالنسبة للموضوعات الأخرى عدا المشار إليها في المادة السابقة، فتودع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، أي أن أولوية النقاش فيها تبدأ من

¹ المادة 137 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016.

غرفة النواب، وتنتقل إلى الغرفة الثانية، وبالتالي تناقش وتصادق كل غرفة على النص المحال إليها الذي ناقشته وصادقت عليه الغرفة الأخرى.¹

وبذلك فالمجلس الشعبي الوطني يملك صلاحية المبادرة بالقوانين باعتباره الغرفة الأولى في البرلمان، لذلك يحق له اقتراح القوانين وهذا ما أقره المؤسس الدستوري في نص المادة 01/136 من التعديل الدستوري 2016.

بشرط أن يكون الاقتراح موقعا من عشرين (20) نائبا على الأقل²، وأن يرفق بعرض أسباب وأن يحرر نصه في شكل مواد وهذا ما تم التنصيص عليه أيضا في المادة 19 من القانون العضوي 12/16 وأن يودع لدى مكتب المجلس، وبعدها يتولى مكتب المجلس دراسته والبت فيه شكلا. وفي حالة قبوله يرسل إلى الحكومة لإبداء الرأي خلال شهرين لمكتب المجلس، وإذا لم تبدي رأيا خلال هذا الأجل يحيل رئيس المجلس الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته. غير أن المبادرة باقتراح القوانين من الناحية العملية تعد ضعيفة والسبب في ذلك يعود إلى أسباب تقنية تعيق النواب عن أداء هذا الدور بالقدر الكافي من جهة، ومن جهة أخرى يعود إلى الدور الأساسي الذي تلعبه عادة الحكومة في إعداد القوانين التي تندرج في إطار تجسيد برنامج تكون أغلبية المجلس التشريعي قد اندمجت فيه بمجرد مصادقتها على برنامج عمل الحكومة.³

أما الاقتراحات الواردة من المعارضة فلا تحظى بالموافقة عادة بحكم نظام الأغلبية، وعموما فإن الجميع معارضة وأغلبية حاكمة تعلم أنه يمكنها أن تلعب دورا بديلا عن اقتراحات القوانين، عن طريق تقديم التعديلات على حساب هذه الأخيرة على الرغم من أن

¹ المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 فقرة 01 "...يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه".

² المادة 136 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 والمادة 22 من القانون العضوي 16-12.

³ العيد عاشوري، مرجع سابق، ص:66.

هذا الإجراء الأخير هو الذي يوفر السرعة. فالمبادرة باقتراح القانون لا تتطلب مصادقة مجلس الوزراء ولا رأي مجلس الدولة.¹

ونجد كذلك أن مبادرات النواب تنصب في معظمها على تعديل النصوص السارية المفعول، ونادرا ما تتضمن اقتراح نصوص جديدة رغم سعة وتنوع المجالات الممنوحة للنواب في حق المبادرة باقتراح القوانين.²

حيث يمكن إرجاع أسباب ضعف مبادرات نواب البرلمان إلى عدم وجود خبرة وكفاءة لديهم لصياغة القوانين فالدستور نص على ضرورة أن يقدم النواب اقتراح القانون مصاغا في مواد قانونية، مما يجعل غالبية النواب يتراجعون عن تقييم الاقتراحات لفشلهم في صياغتها في شكل مواد قانونية، وفي الحقيقة أن الصياغة التشريعية تحتاج إلى خبرات قانونية وأكاديمية.³

أيضا اللجان المختصة في البرلمان لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين تولي اهتماما كبيرا لمشاريع القوانين المقدمة من الحكومة، وتعطي لها الأولوية على ما عداها من اقتراحات النواب خاصة إذا اتسمت بطابع الاستعجال.⁴

وكذلك قد يعود السبب إلى اقتراحات القوانين التي يتقدم بها النواب هي في الأغلب تعبر عن مبادرات تشريعية محلية لمشكلة محددة خاصة بدائرتة الانتخابية، ولذا يغلب ألا تكون قد توفرت لهذا الاقتراح صفة العمومية، وهو ما يفسر قلة عدد الاقتراحات التي تعرض

¹مزياني حميد، واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري-دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2011، ص: 115.

² العيد عاشوري، مرجع سابق، ص: 66.

³ بن سهلة ثاني بن علي، (الإطار القانوني المنظم للحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة تلمسان، العدد الثامن، جانفي 2013، ص: 172.

⁴ علي الصاوي، (دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب)، مجلة الفكر البرلماني، نشرة لمجلس الأمة، الجزائر، العدد 11، جانفي 2006، ص: 125.

على البرلمان للمصادقة عليها، مقارنة بالمشاريع المقدمة من الحكومة، وقد نلّمس للنائب بعض العذر في ذلك، لأنه ينغمس في مشاكل دائرته المحلية، ويتقدم باقتراحات لمعالجة بعض الأوضاع السيئة بها، إلا أن ذلك لا يكون على إطلاقه، لأن النائب بعد انتخابه يمثل الأمة في مجموعها.¹

ثانيا: القيود الواردة على سلطة النواب في ممارسة حق المبادرة.

لقد أخضع الدستور والقوانين المنظمة للعمل التشريعي البرلماني ممارسة النواب لحق المبادرة لعدة شروط شكلية وموضوعية، يصعب عليهم تجاوزها، تؤدي في مجملها إلى شلّ أية مبادرة يقوم بها نواب المجلس الشعبي الوطني.

1. الشروط الشكلية:

وتتمثل هذه الشروط في:

- يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون أن يفرغ في شكل مواد، ويجب أن تراعى فيها الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمين.
- يجب أن يرفق مشروع أو اقتراح القانون ليكون مقبولا لا بعرض الأسباب.
- يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا، ويودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

2. الشروط الموضوعية

أ. **الشرط المالي:** من بين الشروط الموضوعية، نجد أن شرطا جوهريا له نتائج كبيرة على المبادرة البرلمانية بالقوانين، ويتمثل فيما جاء به الدستور في مادته 121 بالنسبة لدستور 1996². أما فيما يخص التعديل الدستوري لسنة 2016 جاء هذا الشرط في المادة 139

¹ بن سهلة ثاني بن علي، مرجع سابق، ص: 173.

² سعيداني لوناسي جقيقة، (مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996)، مجلة المجلس الدستوري، العدد 06، سنة 2016، ص: 18.

منه، والتي تقضي بعدم قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها¹.

وهذا الشرط ليس سهلا على النواب استيفاءه والتقيده به، فهو يقيد نهائيا المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، ويفقد هذا الشرط ممارسة النواب حقهم في المبادرة تلك السلطة أو الحق الذي سيكون دائما معلقا على موافقة أو رضا الحكومة بذلك الاقتراح، لذا يرى البعض أن هذا الشرط يجمّد نهائيا المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين لأن اقتراح قانون خال من أي انعكاسات مالية أمر يكاد يكون مستحيلا. وهذا الشرط التعسفي، يمكن أن يستعمل من طرف الحكومة للقضاء على أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها.

ب. خضوع اقتراحات النواب لرأي الحكومة:

يقوم النواب بإيداع اقتراحاتهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتبلغ فوراً إلى الحكومة لكي تبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهرين (02) من تاريخ التبليغ، وعند انقضاء هذا الأجل إذا لم تبد الحكومة رأيها يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته².

وتعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين مدة طويلة جداً، الأمر الذي يفقد المبادرة التشريعية للنواب معناها. كما أنه يمكن للحكومة خلال هذه المدة تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الاقتراح، وبالتالي يقضي على الاقتراح، وذلك عملاً بنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 المعدل والمتمم والتي تنص

¹ قانون رقم 01-16 المؤرخ في مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

² المادة 24 من القانون العضوي رقم 12/16.

على " لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان". كما أن هذه المدة، تمنح للحكومة إمكانية التدارك واللجوء إلى إصدار تشريع مماثل باللجوء إلى أسلوب الأوامر، وبالتالي تكون السلطة التنفيذية عاجت الموضوع المودع من قبل البرلمان.¹

كما يمكن للحكومة أن ترفض في نهاية المدة المحددة الاقتراح المقدم من طرف النواب استنادا لنص المادة 121 من دستور 1996.

وباعتبار ان هذه المدة طويلة فهذا قد يؤدي إلى تأخر دراسة هذه المبادرة التشريعية، بتأخر الحكومة في الرد عليها إذا أودعت أصلا. في مقابل ذلك، يمكن للحكومة طبقا للمادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99 السابق المعدل والمتمم حين إيداع مشروع قانون أن تلح على التعجيل به وبالتالي يتم التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورة المجلس الشعبي الوطني.

ج. لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع، أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.

د. تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس خلال انعقاد الدورة، ويتولى المكتب دراستها والنظر فيها شكلا، بمعنى أن المبادرة بالتشريع بحاجة إلى شهادة ميلاد من قبل مكتب الغرفة الأولى.

من دراسة الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب مراعاتها لتقديم أي اقتراح قانون، تبرز صورية سلطة النواب في المبادرة، أضف إلى ذلك الرقابة المفروضة على مستوى مكتب المجلس، حيث يعود له القرار الأخير في قبول أو رفض اقتراحات القوانين، الى جانب الرقابة على مستوى اللجان الدائمة التي لها حق ادخال التعديلات على اقتراحات

¹ سعيداني لوناسي ججيقة، مرجع سابق، ص: 19-20.

القوانين قبل عرضها على التصويت. كما تؤثر التقارير التي تقدمها اللجان بشكل كبير على عملية التصويت، خاصة إذا كانت تلك التقارير في غير صالح مبادرة النواب¹.

إلى جانب هذه القيود الشكلية والموضوعية التي تقيد النواب في ممارسة حق المبادرة، تحتكر الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي، فإذا كان هذا الأخير في السابق من اختصاص الملوك وحدهم، ونتيجة للصراع بينهم وبين ممثلي الشعب، فقد انتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال.

إن التطور الذي مس المجال التشريعي، والذي أصبحت بمقتضاه السلطة التنفيذية هي المشرع، سواء فيما يتعلق بالتشريع البرلماني، أو بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، قد أدى إلى تقييد المبادرة البرلمانية بصفة عامة، والمبادرة في المجال المالي بصفة خاصة.

ويكمن السبب الرئيسي لاستحواذ السلطة التنفيذية على سلطة المبادرة في المجال المالي، إلى كون تحضير قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة أي وزارة المالية لأن الأحكام المتعلقة بالميزانية ناتجة عن قرارات سياسية وبرامج حكومية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن وزارة المالية هي التي تملك الوسائل المادية لتقدير وتوقع المحاصيل والنفقات، وتقوم الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية بدراسات دقيقة في هذا الموضوع، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بالميزانية هو مجال خاص بالسلطة التنفيذية استبعد منه أي تدخل للبرلمان ولو على سبيل المشاركة في التحضير².

¹ سعيداني لونا سي ججيفة، مرجع سابق، ص: 20-21.

² نفس المرجع، ص: 21.

ولعل أيضا جل القيود المذكورة مردّها قلة خبرة ودراية النواب والأعضاء بتقنيات إعداد النصوص ونقص المعطيات لديهم لبعض القضايا¹.

الفرع الثاني: إجراءات تداول النصوص على مستوى الغرفة الاولى

أولا: مرحلة الدراسة والفحص

1. دراسة النص على مستوى اللجان الدائمة:

تشرع اللجنة المختصة في دراسة النص بالاستماع إلى عرض ممثل أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، كما يمكن للجنة أن تدعوا أشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها وهذا بتقدير توضيحات حول النص موضوع الدراسة².

نصت المادة 28 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر: "مع مراعاة أحكام المادة 20 أعلاه، يحق للجنة المختصة وللحكومة ولنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

لا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى."

وعلى إثر هذه الدراسة، يتم إعداد التقرير التمهيدي لعرضه على اللجنة للمصادقة عليه.

¹ بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، (د ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص: 129.

² العيد عاشوري، مرجع سابق، ص: 68.

وبذلك تكون اللجنة المختصة في الموضوع قد أنهت المرحلة الأولى من دراسة النص.

يرسل رئيس اللجنة التقرير التمهيدي إلى مكتب المجلس، ليتم طبعه وإرسال نسخة منه للحكومة ثم توزيعه على كافة النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة.

ليسجل النص في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب بعد استشارة الحكومة.

إن تاريخ توزيع التقرير التمهيدي يفتح أجل لإيداع التعديلات، غير أن هذا الأجل لا ينطبق على التعديلات التي تقدمها الحكومة واللجنة المختصة في الموضوع إذ يمكن إيداعها في أي وقت قبل التصويت على المادة موضوع التعديل ويمكن أيضا للحكومة أو لمندوب أصحاب اقتراح القانون أو لمكتب اللجنة¹ التي درست النص أن يقدموا تعديلات شفوية خلال الجلسة العامة.

2. حالة عدم إبداء الرأي وإيداع التقرير

نصت المادة 24 من القانون العضوي رقم 16-12: على انه يبلغ إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله.

وهنا تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ.

وإذا لم تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني، عند انقضاء اجل الشهرين يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته.

وجاء في نص المادة 25 من القانون العضوي رقم 16-12: على انه يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها في جدول أعمال

¹ ديدان مولود، مرجع سابق، ص: 353-354.

الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين (02) من تاريخ الشروع في دراسته، بناءً على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني.

3. السحب:

نصت المادة 21 من القانون العضوي رقم 16-12: "مع مراعاة أحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور المعدل والمتمم، يمكن للحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، والحكومة بذلك.

يترتب على السحب حذف النص من جدول أعمال الدورة.

أما المرحلة الثانية: تتولى اللجنة دراسة التعديلات والبيث فيها.

كما يمكن للجنة، خلال هذه الدراسة، أو تدخل تعديلات أخرى وتختتم دراسة النص المحال إليها بالمصادقة على التقرير وتوزيعه على النواب أو الأعضاء وتبليغه للحكومة ويسجل النص في جداول الأعمال.¹

ثانياً: اجراءات المناقشة والتصويت

1. المناقشة على النص خلال الجلسة العامة

نصت المادة 133 من الدستور: "...جلسات البرلمان علانية.

وتدون مداولاته في محاضر تنشر طبقاً للشروط التي يحددها القانون العضوي.

¹ ديدان مولود، مرجع سابق، ص: 355.

يجوز للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يعقد جلسات مغلقة بطلب من رئيسهما، أو من أغلبية أعضائها الحاضرين، أو بطلب من الوزير الأول.¹

تنص المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12 على ثلاثة إجراءات خاصة بمناقشة النصوص القانونية وهي:

- التصويت مع المناقشة العامة.
- التصويت مع المناقشة المحدودة.
- التصويت بدون مناقشة.

تنص المادة 31 من القانون العضوي رقم 16-12: "يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون وفي نظامها الداخلي."²

2. التصويت مع المناقشة العامة

هذا الإجراء يكون مع مشاريع القوانين، حيث تحال الكلمة إلى ممثل الحكومة ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ليبدأ تدخل النواب بحسب ترتيبهم في السجل وفي حالة اقتراح قانون يتم الإستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح وممثل الحكومة ثم مقرر اللجنة المختصة ثم تعطى الكلمة إلى المتدخلين.³

فالمناقشة العامة تنصب حول المبادرة التشريعية والتقارير التمهيدي الذي تقوم اللجنة المختصة بإعداده إضافة إلى تدخلات النواب هي التي تثري المبادرة المطروحة، وتقدم التعديلات التي على إثرها يتم إعداد التقرير التكميلي من طرف اللجنة المختصة المعنية.⁴

¹ نفس المرجع، ص: 355.

² المادة 29 من القانون العضوي 16-12.

³ صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2013-2014، ص: 56.

⁴ نفس المرجع، ص: 57.

وكما سبق القول أنه أثناء المناقشة العامة يمكن لممثل الحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون التدخل وأخذ الكلمة متى طلبوا ذلك، ويرجع السبب في ذلك إلى إلمام هؤلاء الأطراف بكافة تفاصيل النص من حيث أهدافه وتفاصيله مما سيؤدي إلى تنوير أفكار النواب، ويمكن أن تؤدي هذه المناقشات إلى التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة بمادة، مع العلم أن نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة هم من يقرر ذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع مما يجعل كلمتهم مسموعة في هذا المجال.

إن مرحلة المناقشة العامة لا يمكن أن تقدم فيها أي تعديلات سواء كتابية كانت أم شفوية لأنها تتناول النص برمته¹.

حيث أنه بالرجوع إلى نص المادة 33 من القانون العضوي 16-12 نجد أنها نصت على:

"يشرع في مناقشة اقتراح القانون بالاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، ومقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلهم المسبق. تنصب التدخلات أثناء المناقشة العامة على كامل النص.

يتناول الكلمة بناء على طلبه ممثل الحكومة أو رئيس اللجنة المختصة، أو مقررها أو مندوب اقتراح القانون.

¹ بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، لسنة الجامعية 2014/2015، ص: 81-82.

يقرر المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، إثر المناقشات إما بالتصويت على النص بكامله، وإما التصويت عليه مادة بمادة أو تأجيله، وتبت فيه الغرفة المعنية بعد إعطاء الكلمة إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة بالموضوع.¹

أما فيما يخص المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة مادة بمادة، نصت المادة 34 من القانون العضوي 16-12 على انه:

"يمكن ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أن يقدم تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة.

إذا تبين لرئيس الجلسة أو للجنة المختصة أن التعديل المقدم على هذا النحو يؤثر في فحوى النص، يقرر رئيس الجلسة توقيف الجلسة لتمكين اللجنة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

ويكون توقيف الجلسة وجوباً، بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون."

ونصت المادة 35 من نفس القانون: "يتدخل خلال المناقشة مادة بمادة، وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل، أو عند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة.

وبعد هذه التدخلات يعرض التصويت:

- تعديل الحكومة أو تعديل مندوب أصحاب اقتراح القانون،
- تعديل اللجنة المختصة، في حالة انعدام تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.

¹ المادة 33 من القانون العضوي 16-12.

- تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة، حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه،
- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون، في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.
- بعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت.¹

3. التصويت مع المناقشة المحدودة

نصت على هذا النوع من الإجراء المادة 36 من القانون العضوي رقم 12-16: "يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، حسب الحالة، التصويت مع المناقشة المحدودة بناء على طلب ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون".²

لا تفتح المناقشة العامة خلال المناقشة المحدودة.

وخلال المناقشة مادة بمادة، لا يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة، ومندوب أصحاب اقتراح القانون، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررهما، ومندوبو أصحاب التعديلات." ويقصد بأسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة اقتصار حق المناقشة على أشخاص محددين وهم ممثل الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح القانون:

رئيس اللجنة المختصة أو مقررهما، مندوبو أصحاب التعديلات هذا ويتولى تقدير أسلوب المناقشة المحدودة مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب

¹ المادة 34، 35 من القانون العضوي رقم 12-16.

² المادة 36 من القانون لعضوي 12-16.

الحالة بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون¹.

4. التصويت بدون مناقشة

نصت على هذا الإجراء المادة 37 من القانون العضوي رقم 16-12: "يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة عليها، وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور. وفي هذه الحالة، لا يمكن تقديم أي تعديل².

يعرض النص بكامله للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة في الموضوع بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة.

يجري العمل بهذا الإجراء على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الفقرتين الأولى والثانية من المادة 142 من الدستور حيث أنه يشرع بأوامر في مسائل عاجلة جراء شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة.

حيث يترتب على أعمال أسلوب التصويت بدون مناقشة مصادرة حق أعضاء البرلمان في المناقشة وإبداء التعديلات وينسب هذا القول إلى الفقرة 02 من المادة السالفة الذكر بصريح العبارة " لا يمكن تقديم أي تعديل" وعلى هذا النحو يقتصر دور أعضاء البرلمان على قبول النص أو رفضه أي نص الأمر.

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص: 83.

² المادة 37 من القانون العضوي 16-12.

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن إقصاء أعضاء البرلمان من سلطة مناقشة وتعديل الأوامر الرئاسية المتخذة طبقاً لنص المادة 142 من التعديل الدستوري يعبر في واقع الأمر عن سمو مركز رئيس الجمهورية على البرلمان¹.

المطلب الثاني: إجراءات العملية التشريعية على مستوى الغرفة الثانية

لقد نادى الكثير من الخبراء القانونيين بضرورة تمكين مجلس الأمة من أدوات جديدة تخص المجال التشريعي على غرار الغرفة السفلى للبرلمان، وقد تزعم هذا الطرح العديد من أساتذة القانون العام، وكذلك أعضاء بمجلس الأمة في مراحل مختلفة، وهذا التوجه الأخير هو الذي نجح في تكريس رؤيته، من خلال أخذ رئاسة الجمهورية أثناء المشاورات التمهيديّة لتعديل الدستور بهذا الرأي. وهذا ما انعكس بشكل إيجابي في المراجعة الدستورية لسنة 2016، على المركز القانوني لمجلس الأمة.

حيث أن التعديل الدستوري لسنة 2016 كرس العديد من الحقوق والآليات التشريعية لأعضاء مجلس الأمة، وبذلك تعد هذه المرحلة نقلة أو قفزة نوعية لهذه التجربة الفتية في الجزائر الأولى من نوعها والتي لم يسبق لها أن كانت وأعدت الاعتبار لمجلس الأمة، غير أن هذه المكنة الممنوحة لمجلس الأمة محدودة ومحصورة على خلاف ما هو ممنوح للغرفة السفلى وهذا ما سنوضحه من خلال الفرعين التاليين على النحو التالي:

الفرع الأول: مرحلة المبادرة بالقوانين.

أولاً: سلطة المبادرة لأعضاء مجلس الأمة

يقتضي على مجلس الأمة ممارسة الوظيفة التشريعية بصفة صريحة وواضحة، وفقاً للوجه المقرر للمجلس الشعبي الوطني، إذ يقسمان المبادرة التشريعية على قدم المساواة،

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص: 83، 84.

وهذا من خلال استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "له السيادة في إعداد القانون..."¹ فمصطلح "إعداد" يسمح لمجلس الأمة باقتراح القوانين والتعديل والمصادقة.

فهي بذلك تشير بوضوح، إلى حق تدخل مجلس الأمة في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مرورا على حق التعديل، فلا اجتهاد مع وضوح النص.

وبما أن مجلس الأمة غرفة ثانية للبرلمان لذلك يعني تخويله صلاحية المبادرة باقتراح القوانين، فهذا المنح يعد تدعيما لدوره وتجسيذا للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقا لمضمون المادة 112. وقد جاءت المواد 136 و 137 و 138 من التعديل الدستوري لتحدد الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة².

حيث أكدت المادة 01/136³ منه على الدور الذي تلعبه الغرفة الأولى في إعداد القانون، التي تكون قابلة للمناقشة إذا قدمها (20) عضوا من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 من الدستور المعدل والمتمم والمضافة حديثا فقد حددت المجالات التي يمكن أن يقدموا فيها مبادرة باقتراح قوانين.

وهنا يتضح جليا بأن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذه المواد المضافة حديثا، قد منح لأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة ومحصورة لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي، نظرا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يشكل ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة على درجتين، مما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل أو المبادرة باقتراح قوانين في هذه المجالات والمتعلقة بالتنظيم

¹ المادة 112 فقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² خاد شبلي، (حق مجلس الأمة في التعديل)، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والمراجعة الدستوري لعام 2016، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس 2016، ص: 80.

³ المادة 136 فقرة 01: " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".

المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي. وبهذا يمكن اعتبار أن حق المبادرة لأعضاء مجلس الأمة بمثابة استثناء عن الأصل العام الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2016 باعتبار المجلس الشعبي الوطني الأصل العام لسلطة المبادرة بالقوانين¹.

وقد تعود أسباب إدخال مجلس الأمة في المبادرة التشريعية هي رغبة المؤسس الدستوري الجزائري في التخلي عن مبدأ الاتجاه الوحيد في صياغة النص والتوجه إلى مبدأ الثنائية بصياغة النص القانوني، ونزع احتكار العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وبالتالي فإن المشاركة في هذا العمل سوف تحول دون احتكار صياغة القانون من جهة، ودون التعسف في صياغة القانون من جهة أخرى².

وعليه فرغبة المؤسس الدستوري في خلق ديناميكية جديدة في العمل التشريعي وتطوير المنظومة القانونية مما يضمن تحقيق توازن بين السلطات الثلاث جعلته يتقطن إلى الإقرار بحق مجلس الأمة في المبادرة فلا يعقل أن يكون مجلس الأمة يحوز في تشكيلته على الكفاءات في مجالات عديدة وأن يحرمه من حق المبادرة ويجعل وجوده بدون فائدة مقتصر فقط في المناقشة والتصويت على القوانين³.

ثانياً: القيود الواردة على سلطة أعضاء مجلس الأمة في ممارسة حق المبادرة.

باستقراء نصوص المواد التي جاء بها المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2016 نجد أنه يميز بين أعضاء مجلس الأمة وبين نواب المجلس الشعبي الوطني، حيث ما تم ملاحظته أن المبادرة بالقوانين ممنوحة للنواب في جميع المجالات الممنوحة للبرلمان، أما

¹ خالد شبلي، مرجع سابق، ص: 81.

² ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، دار بلقيس، الجزائر، 2017، ص: 338.

³ شهد أحمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2008، ص: 71.

أعضاء مجلس الأمة فمجال المبادرة بالتشريع محدد ومحصور ما يجعل سلطة الأعضاء مقيد غير مطلق وهو المذكور في المادة 137.

فيما أن المؤسس الدستوري حصرها وحددها فإن كل ما خرج عنها كان من حق نواب المجلس الشعبي الوطني خاصة تلك المذكورة في المادتين 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016 بالنسبة للقوانين العادية والقوانين العضوية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه (29) مجال على غرار ما كان محدد في دستور 1996 ب (30) مجال في مادته¹ 122، نجد أن المؤسس الدستوري لسنة 2016 قد تولى عن الفقرة 11 من المادة 122 التي تنص على: "المصادقة على المخطط الوطني".

ضف إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب المادة 141:

- "تنظيم السلطات العمومية، وعملها،
- نظام الانتخابات،
- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية،
- القانون المتعلق بالإعلام،
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي،
- القانون المتعلق بقوانين المالية".²

¹ بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال إلى اليوم، الطبعة الثانية، ديوان

المطبوعات لجامعية، 2012، ص: 272.

² المادة 141 من التعديل الدستوري 2016.

وهنا نشير أيضا أن ما تم ذكره من مجالات في المادتين 140 و 141 اضافة للمادة 137 محصور فقط بالنسبة للبرلمان، وما خرج عنه من صلاحيات ومجالات السلطة التنظيمية¹ بموجب المادة 143 من التعديل الدستوري 2016.

الفرع الثاني: إجراءات تداول النصوص على مستوى الغرفة الثانية

أولا: مرحلة الدراسة والفحص

بعد ان يتم التصويت على النص القانوني من قبل المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المطلقة يقوم رئيس المجلس بإرسال النص المصوت عليه الى رئيس مجلس الامة في غضون 10 أيام ويشعر رئيس الحكومة بهذا الارسال.

ثم يحال النص من قبل رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة من اجل دراسته وفحصه، وعليه فإن مجلس الامة لا يمكن ان يمنح له سلطة مناقشة القوانين قبل المجلس الشعبي الوطني وهذا يعني ان المؤسس الدستوري خرج عن القاعدة المعروفة في مجال النظام البيكاميرالي.

1.تشكيلة اللجنة الدائمة

اثناء مناقشة النظام الداخلي لمجلس الامة كانت هناك ثلاث آراء في الموضوع، فالبعض ذهب الى ضرورة تقليد المجلس الشعبي الوطني خصوصا وانه سبق مجلس الامة زنيا في اعداد نظامه الداخلي، وهناك راي ذهب الى تقليص عدد اللجان الى ستة لجان كما هو الحال في فرنسا، اما الرأي الثالث أراد التوفيق بين الرأيين، فتم اقتراح تسعة لجان.

2.إجراءات عمل اللجنة الدائمة

¹ مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2010/2011، ص: 130.

يقوم رئيس اللجنة باستدعائها اثناء الدورة بهدف دراسة النصوص التي تحال عليها من طرف رئيس مجلس الامة، اما فيما بعد الدورة فرئيس مجلس الامة هو الذي له الحق في استدعائها، لكن حسب جدول اعمالها¹.

¹وفي إطار ممارسة اللجنة الدائمة المختصة لعملها، اوكل لها المشرع الاستعانة بأشخاص مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها بالإضافة الى ذلك لها حق استدعاء الوزراء والذي يكون بموجب طلب يوجه الى رئيس مجلس الامة يذكر فيه اسم الوزير مع تحديد التاريخ والساعة والمكان.

لكن عمليا كان رئيس اللجنة يرتب المسألة مع الوزير مسبقا خاصة من ناحية التوقيت ثم يوجه الرسالة الى رئيس مجلس الامة الذي يبلغها الى رئيس الحكومة².

وينحصر دور اللجنة في تحليل النص المحال عليها وذلك بواسطة جمع المعلومات والحقائق حوله من مصادرها المختلفة، لكن دون ان يحق ادخال تعديلات على النص بل يكمن دورها في ابداء التوصيات، وبعد اعداده للتقرير يعرض للتصويت شرط ان يكون التصويت بحضور اغلبية وفي حالة عدم توفر النصاب القانوني تعقد جلسة ثانية بعد 48 ساعة على الأقل ويكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحاضرين.

ثانيا: اجراءات المناقشة والتصويت.

بعد دراسة النص القانوني من طرف اللجنة الدائمة يعرض تقريرها على مجلس الامة بغرض المناقشة والتصويت. حيث تأخذ المناقشة نفس الاجراءات المتبعة على الغرفة الأولى أما التصويت فيكون بنصاب معين متى توفر دخل النص القانوني حيز التنفيذ.

¹ نويوة نوال، تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع مؤسسات دستورية وإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، السنة الجامعية 2006/2005، ص: 49.

² نفس المرجع، ص: 49-51.

أولاً: المناقشة.

يتم تبليغ تاريخ الجلسة وجدول اعمالها الى أعضاء مجلس الامة والحكومة خلال 15 يوم على الأقل قبل تاريخ فتح الجلسة من قبل رئيسها الذي يسهر على احترام النظام الداخلي وله في كل وقت إيقاف الجلسة او رفعها. وتصح مناقشة المجلس مهما كان عدد النواب الحاضرين، فتباشر المناقشة على النص من خلال الاستماع الى ممثل الحكومة ثم الى المتدخلين حسب ترتيب تسجيلاتهم ولا يمكن لأي عضو أخذ الكلمة دون اذن الرئيس.

وقد اعطى المشرع لأعضاء مجلس الامة من دون أعضاء اللجنة المختصة حق تقديم ملاحظات كتابية حول النصوص التي اعدت اللجنة المختصة تقريراً تمهيدياً بشأنها خلال ثلاث أيام من تاريخ توزيعها، على ان تودع هذه الملاحظات لدى مكتب المجلس ليبت فيها شكلاً قبل احوالها على اللجنة المختصة. ويبدو الهدف من ذلك هو التأكيد على انها مجرد ملاحظات تستعين بها هذه الأخيرة في اعداد تقريرها التكميلي دون ان تتحول الى اقتراح تعديل مستقل.¹

وينعكس تقديم هذه الملاحظات رغبة أعضاء المجلس في تفعيل عملهم البرلماني ولو بطريقة غير مباشرة عند تبني اللجنة المختصة لملاحظاتهم ومن ثم التأثير في مضمون النصوص المصوت عليها من المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً: التصويت

لا يكون التصويت صحيحاً الا بحضور أغلبية الأعضاء الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية، وتعرض الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه حيث لا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.²

¹ نويوة نوال، مرجع سابق، ص: 49-51.

² المادة 138 الفقرة 07 من التعديل الدستوري 2016

المبحث الثاني: تعديل النصوص القانونية بصدد التداول وحدوث حالة الخلاف.

كما سبق البيان أن المبادرة بالتشريع تعرف على أنها حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة، من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان.

سواء مشروع أو اقتراح قانون لدى المجلس التشريعي، وهي أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها بالإثراء وإدخال التعديلات الملائمة والموضوعية عليها إلى ميلاد قانون جديد، وتكون هذه التعديلات حقا لكل غرفة من البرلمان وهذا ما نجده في النظام الجزائري الذي خول للغرفتين حق التعديل لكليهما¹، إذ بمقتضاه يتمكن أعضاء البرلمان من إثراء النصوص التشريعية محل الدراسة من خلال مناقشتها والبحث عن النقائص التي تعثرها الأمر الذي يستوجب اقتراح تعديلات بشأنها وهذا ما يمكن أن يحدث خلاف في تعديل النصوص القانونية بصدد التداول والذي سيتم توضيحه من خلال فكرة الحق في التعديل للغرفتين والمتمثل في حق الغرفة الأولى في التعديل كمطلب أول وحق الغرفة الثانية في التعديل ودورها في إثارة الخلاف كمطلب ثاني.

المطلب الأول: حق الغرفة الأولى في التعديل

يعرف التعديل على أنه كل اقتراح يهدف إلى تغيير أو إلغاء حكم أو عدة احكام في مشروع أو اقتراح قانون أو يهدف إلى إضافة احكام أخرى². أي يرمي التعديل الى حذف

¹ الغريبي إيمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد سنة 2008، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2011، ص: 24.

² بدير يحي، مرجع سابق، ص: 66

أو تعديل جزء أو فقرة، جملة أو بعض المفردات أو إضافة بعض الاحكام وعليه فإن التعديل يهدف الى وضع تحسينات على مشروع أو اقتراح القانون الذي ينصب عليه، كما يمكن أن يلغيه أو يزيله.

وبهذا نجد لنواب المجلس الشعبي الوطني سلطة ممارسة حق التعديل ونظرا لأن مسألة التعديلات على المبادرة بالتشريع تعد من القضايا الأكثر حساسية من حيث ممارسة أعضاء المجلس الشعبي الوطني لهذا الاختصاص التشريعي تقتضي أن تحترم بعض الضوابط والشروط التي تكون محددة في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حتى يتمكن النائب من تقديم تعديل مدروس ومنسجم مع التشريع المعمول به¹. حيث سيتم التطرق الى سلطة الغرفة الأولى في ممارسة حق التعديل في فرع أول والقيود الواردة على الغرفة الأولى في ممارسة حق التعديل الفرع الثاني

الفرع الأول: سلطة الغرفة الأولى في ممارسة حق التعديل

يتمتع المجلس الشعبي الوطني بصفة تامة ومطلقة بحق التعديل وهي سلطة واسعة منحها له المشرع الجزائري، حيث كرس هذا الحق بموجب المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي اقرت أن للبرلمان بغرفتيه السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه²، ويستشف من لفظ "إعداد" القانون يعني الحق في تغييره وتعديله فسلطة التعديل التي يقوم بها المجلس الشعبي الوطني تعتبر كمصفاة للتدقيق في الصياغة التشريعية الواضحة والهادفة.

¹ معمري نصر الدين، (التشريع عن طريق المبادرة)، مجلة النائب، العدد الرابع (04)، 2004، ص: 28.

² المادة 112 من التعديل الدستوري 2016.

حيث أن حق التعديل المعترف به للنواب بصفة جماعية في اللجان المختصة يتحقق بصفة أكيدة ودائمة ذلك أن هذه الأخيرة ال جانب مكتب المجلس تشكل الهيئات الحيوية التي بواسطتها يمارس البرلمان الاختصاص التشريعي.¹

الفرع الثاني: القيود الواردة على الغرفة الاولى في ممارسة حق التعديل

وبهذا يمكن للمجلس الشعبي الوطني تقديم تعديلات عن مشروع أو اقتراح القانون محل الدراسة مع اشتراط أن تكون هذه التعديلات معللة (عرض الأسباب) وأن تخص مادة من مواد القانون، أو لها علاقة به إن تضمنت مادة جديدة.

إضافة الى عدة شروط متمثلة في شروط موضوعية وشروط شكلية وأخرى إجرائية.

أولاً: الشروط الموضوعية

تتعلق عموماً بمدى العلاقة التي تربط نص التعديل باقتراح أو مشروع القانون الذي يستهدفه هذا من جهة، ومن جهة أخرى تتعلق بشروط قبول التعديل من حيث كونه يندرج ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان وألا يؤدي إلى إضافة أعباء مالية تخل بالتوازن المالي للدولة.²

1. علاقة نص التعديل بالنص الأصلي الذي يستهدفه

ان التساؤل الذي يطرح هنا ما مدى ارتباط نص التعديل بالنص الأصلي؟ وتجب هن هذا التساؤل نص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تعتبر

¹ شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، السنة الجامعية 2013، ص: 86.

² بدير يحي، مرجع سابق، ص: 71.

المرجع الأساسي لعملية التعديل. حيث تنص الفقرة الثالثة منها على أنه " يجب أن يكون التعديل معللاً وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المودع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية" حيث يميز نص هذه الفقرة بين وضعين:

- الوضع الأول يتعلق بالتعديل بحد ذاته إذ يجب أن يستهدف مادة من مواد النص موضوع الدراسة أو جزء أو فقرة أو جملة. وترجع الحكمة في ذلك الى تجنب استعمال التعديل بطريقة ملتوية كبديل للمبادرة بالقوانين مما يمكن أن يتولد عنه نص قانوني جديد مواز للنص الأصلي.
- أما الوضع الثاني فيتمثل في التعديل الذي يتضمن مواد إضافية شريطة أن تتدرج ضمن إطار مضمون اقتراح أو مشروع القانون أو أهدافه.¹

2. شرط الاختصاص التشريعي والتقييد المالي

بالنسبة للاختصاص التشريعي فإنه يجب أن يندرج موضوع اقتراح التعديل ضمن الاختصاص الدستوري التشريعي للبرلمان وفي حالة خروج التعديل عن مجال اختصاص البرلمان فإن الحل هو اعتبار عدم دستورية التعديل، ولا يمكن قبوله لمخالفته قواعد الاختصاص التشريعي، والحكومة هي وحدها من يملك حق الدفع بعدم الدستورية وهو الوضع المتبع في فرنسا وعدة بلدان. فهذا النظام الدستور الجزائري ولا القانون العضوي 12/16 ولا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ولكن مادام الاختصاص التشريعي غير محدد في الدستور فإن كل تعديل يخرج عن اطار الاختصاص التشريعي للبرلمان بنص الدستور أو بطبيعته يعد غير دستوري وبالتالي يقضي المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل الجهات المخول لها بعدم دستوريته.²

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص: 71.

² نفس المرجع، ص: 72.

أما فيما يخص الشرط المالي، فإن الدستور لم يتضمن حكما يقضي بعدم قبول التعديلات التي تهدف زيادة النفقات العمومية أو الإنقاص من الإيرادات.

وبالنسبة للمادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم تتضمن شيئا من هذا، حيث يقوم المكتب برقابة القبول التي يمارسها على التعديلات وفقا لأحكامها لكن هذا لا يمنع الحكومة في الدفع بعدم قبول هذا الشرط في أي مرحلة كانت عليها الإجراءات التشريعية، وفي حالة ادخال تعديلات مخالفة للدستور بالرغم من اعتراض الحكومة ففي هذه الحالة فإن السبيل الوحيد هنا هو انتظار مصادقة البرلمان على النص من أجل اخطار الجهات المختصة في النظام الدستوري الجزائري أي المجلس الدستوري الذي لا ينظر في مطابقة التعديل للدستور وإنما ينظر لطريقة إدخاله على النص الأصلي كتعديل مخالف للدستور ثم يقضي بعد ذلك بعدم دستورية الإجراء نفسه.¹

ثانيا: الشروط الشكلية

وتتمثل في شرط النصاب المطلوب توافره في اقتراح تعديل طبقا انص المادة 61 فقرة 01 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يجب أن يقدم التعديل من طرف 10 نواب كحد أدنى. فعدم توافر النصاب القانوني في مقترحي التعديل يجعل هذا الأخير تحت طائلة عدم القبول شكلا.

إضافة إلى ذلك يستلزم في التعديل أن يكون موقعا من طرف أصحابه وهو أمر يسهل إدراكه كون الزامية التوقيع راجعة إلى اشتراط توفر عدد معين من النواب لتقديم تعديل وينطبق هذا الشرط على المجموعات البرلمانية غير أنه وبالنسبة للجان البرلمانية فإنه يكفي توقيع رئيسها أو مقررها عادة.²

¹ بدير يحي مرجع سابق، ص: 72.

² نفس المرجع، ص: 73.

كما يشترط في التعديل أن يكون مكتوبا ومعللا تعليلا وجيزا وذلك من أجل تداوله بين أجهزة المجلس ونوابه مما سيتمكنهم من دراسته ومناقشته. وتبعاً لذلك حتى يكون مضمون التعديل على علاقة بالنص الأصلي الذي ينصب عليه. حيث تشترط الفقرة 02 من المادة 61 السالفة الذكر بأن ينصب التعديل على مادة واحدة ومعينة من اقتراح أو مشروع القانون حتى يسهل معرفة ما إذا تضمن التعديل نصاً إضافياً جديداً ضماناً لوحدة النص الأصلي وانسجامه.

ثالثاً: الشروط الإجرائية

تتعلق هذه الشروط بالمراحل والإجراءات التي يجب اتباعها واحترامها من طرف أجهزة المجلس والنواب أثناء ممارسة صلاحياتهم في التعديل وتتمثل على العموم فيما يلي:

- الميعاد القانوني لتقديم التعديلات: ويتم إيداع التعديلات بالنسبة للنواب في أجل (24) ساعة¹ من الشروع في المناقشة لتحال على مكتب المجلس للبت فيها وإحالة المقبول منها على اللجنة المختصة. وهذا ما جاء في نص المادة 61 فقرة 03. ويتضح من خلال هذه المادة أن الظرف الزمني الذي اعتمده المشرع يبدو قصيراً جداً لما نعلم بأن للنائب اهتمامات أثناء دورات المجلس كحضوره الجلسات ومشاركته في أشغال اللجنة الدائمة وأشغال أخرى خارج المجلس تربطه بدائرتة الانتخابية.

علاوة على ذلك فإن تقديم تعديل مدروس ومنسجم مع النظام القانوني القائم يتطلب دراسات معمقة والقيام ببحوث شاملة مما يتطلب وقتاً أكبر.

¹ المادة 61 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000: "يودع في أجل أربع وعشرين (24) ساعة ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل" وللتذكير أيضاً راجع المادة 78 فقرة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

- شرط تقديم التعديلات لمكتب المجلس الشعبي الوطني: وذلك من أجل فحصها والتأكد من مدى توافر شروط إعمالها، بناءً على ذلك يتم إقرار قبولها أو رفضها شكلاً وهي الترتيبات المنصوص عليها في الفقرتين 04 و 05 من المادة 61. ومن خلال ما تقدم يمكن القول أن سلطة النواب مقيدة وبالرغم من هذه القيود فإن جانب الممارسة أثبت أن التعديل يبقى المتنفس الوحيد للنواب من أجل إيداع تعديلاتها حيث لها سلطة اقتراح تعديلات على النص محل المناقشة في أي مرحلة قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها.

المطلب الثاني: حق الغرفة الثانية في التعديل ودورها في إثارة الخلاف

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 لممارسة هذا الحق. حيث يقصد بحق مجلس الأمة في التعديل الإمكانية أو القدرة أو الصلاحية القانونية المخولة له لإدخال أو تقديم إضافة أو تغيير أو تبديل أو إلغاء لحكم أو احكام واردة في مشروع أو اقتراح قانون من قبل أعضاء مجلس الأمة وفقاً لشروط محددة¹. وعليه فإن دراسة حق التعديل تقتضي منا تحديد مظاهر ممارسة هذا الحق والقيود الواردة عليها.

الفرع الأول: حق الغرفة الثانية في التعديل

جاء في رسالة رئيس الجمهورية، بمناسبة المصادقة على مشروع التعديل الدستوري لعام 2016 من طرف غرفتي البرلمان المجتمعين معاً. "وقد كان التعديل أيضاً غاية، هي الوصول إلى توافق واسع بشأن تكريس وتعميق مبدأ أساسي، يتعلق بالفصل والتعاون بين

¹ خالد شبلي، مرجع سابق، ص: 67.

السلطات الذي يمثل العمود الفقري للديمقراطية، وأيضا دعم صلاحيات مجلس الأمة بمنحه حق المبادرة والتعديل في المجال التشريعي...¹.

اولا: مظاهر ممارسة مجلس الأمة 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 استثناء العمل التشريعي من مجلس الأمة عندما يمارس هذا الأخير سلطة المبادرة في المجالات المقررة له دستوريا او مشاريع القوانين المتعلقة بها (وهي ذات المجالات التي تكون من حق مجلس الأمة المبادرة ضمنها) فإنه في هذه الحالة يستطيع أن يعدل المبادرات المودعة لديه خاصة أن المراجعة الدستورية الجديدة لسنة 2016 منحت لمجلس الأمة صلاحية المبادرة بتقديم اقتراحات قوانين في مجالات محددة حصرا وهذا ما جاء في أولى عباراتها "مع مراعات أحكام الفقرة الأولى من المادة 137 أعلاه : والتي تضمنت في صميمها استثناء أو في فقرتها الثانية والتي جاء فيها "تتصب 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 نظر إجرائية لانطلاق العمل التشريعي مختلفة عن الوجة العامة التي تقتضي انطلاق العمل التشريعي من المجلس

¹ خالد شبلي، مرجع سابق، ص: 67.

الشعبي الوطني وصولاً إلى مجلس الأمة، وهي القاعدة العامة التي سوف تقضي إلى حرمان مجلس الأمة من تعديل النصوص القانونية المحالة إليه من المجلس الشعبي الوطني.¹

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.²

فمنح حق التعديل لمجلس الأمة هو مؤشر واضح وجليّ نحو منح مجلس الأمة مركز فعال في الحياة البرلمانية في الجزائر، فبدل أن تمنح لمجلس الأمة صلاحية تعطيل النصوص، أصبح دوره هو تنقيح وإثراء النصوص من خلال اقتراحات التعديلات أو ما يمكن أن يصطلح عليه بـ: الاختصاص التشريعي الباطني لمجلس الأمة في ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016".³

ولعلّى المبررات السياسية لحق مجلس الأمة في التعديل هي إيقاف وكبح كل انزلاق قد يحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية والسياسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي وأن دراسة مجلس الأمة للنص التشريعي ليست بأي حال من الأحوال إعادة النظر أو مراجعة لما قام به المجلس الشعبي الوطني، وأن تموقع مجلس الأمة في نهاية مسالك النص التشريعي يجعل منه المنتبغ الدقيق لمختلف جوانبه وإشكالاته وهذا ما يمكن

¹ عمير سعاد، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، العدد الرابع عشر، أكتوبر 2016، ص: 123-124.

² نفس المرجع، ص: 124.

³ خالد شبلي، مرجع سابق، ص: 76.

⁴ نفس المرجع، ص: 78.

أعضائه من قراءة متأنية دقيقة وعميقة للنص ومقاربة توفيقية له تأخذ في الاعتبار المصالح العليا للأمة بعيدا عن النظرة الحزبية الضيقة¹.

ثانيا: القيود الواردة على سلطة مجلس الأمة في التعديل

سمحت المبادئ الدستورية والواقعية في الجزائر بتقييد سلطة مجلس الأمة في هذا المجال دون أن تلغيها مطلقا، وذلك استنادا إلى جملة من المبررات التي فرضتها طبيعة التنظيم الاجرائي لممارسة السلطة التشريعية في الجزائر، حيث أنه من خلال استقراء النصوص الدستورية المنظمة لعمل السلطة التشريعية خاصة المادة 138 في فقرتها الأولى، تبين لنا مبدئيا اعتماد المؤسس الدستوري مبدأ الاتجاه الواحد في العمل التشريعي الذي ينطلق من المجلس الشعبي الوطني ليصل في النهاية إلى مجلس الأمة وهو ما يظهر من عبارة¹: "... على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"².

هذا ما 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 تتعدم سلطة مجلس الأمة أيضا 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 المادة 138 فقرة 04.

¹ عمير سعاد، المرجع السابق، ص: 124.

² المادة 138 الفقرة 01 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "... يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، حتى تتم المصادقة عليه."

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

1. إذا استأنف المجلس الشعبي الوطني العمل التشريعي في هذه الحالة لا يطرح أي اشكال لأنه وعقب مناقشته للنص وتصويته عليه سوف تعرضه الحكومة على مجلس الأمة ليدرسه ويصادق عليه وهو ما نصت عليه الفقرات 1، 2 و3 من المادة 138.
2. إذا استأنف مجلس الأمة العمل التشريعي 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 عليه في هذه المرة أن يصادق على النص وفق نفس الصيغة التي وردت اليه من المجلس الشعبي الوطني، وهي الحالة التي لا يملك فيها 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 تبنى فيها المؤسس الدستوري آلية الذهاب والإياب للنص فينطلق من مجلس الأمة وصولاً للمجلس الشعبي الوطني ثم يعود مرة أخرى لمجلس الأمة.¹

وبناء على ما تقدم نجد أن مجلس الأمة له الحق في تقديم "اقتراحات تعديل"² جميع النصوص المصوت عليها وليس "حق التعديل" ولعل ما يؤكد هذا هو إبقاء الدستور المعدل لآلية حل الخلاف المتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء ولم يأخذ بآلية الذهاب والإياب، إذ لم يشأ توسيع حق التعديل لمجلس الأمة إلى مجالات أخرى.

¹ عمير سعاد، مرجع سابق، ص: 124-125.

² المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12.

أما فيما يخص إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات الممنوح لأعضاء مجلس الأمة، فالمادة السالفة الذكر أحالته إلى النظام الداخلي للغرفة، والذي بدوره لم يصدر بعد.

الفرع الثاني: دور الغرفة الثانية في إثارة الخلاف

من المعروف لدى مختلف الدول التي تأخذ بنظام المجلسين، والتي تكون فيها عملية وضع القوانين والتصويت عليها من صنع مجلسين مختلفين، وفي غالب الأحيان تعطى لهما نفس الصلاحيات في المجلس التشريعي، ودائما يطلب منهما التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصيغة أي بنفس العبارات ونفس المضمون، وعليه فالمطلوب من البرلمان المتكون من غرفتين هو الوصول إلى نص بنفس الصيغة، فالغرفتان قد تختلفان حول هذه الصياغة لأن الغرفة الواحدة قد تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى وبالتالي تطرح مسألة طبيعة الخلاف¹ الذي يمكن أن يقوم بين الغرفتين البرلمانيتين بصدد النصوص المصوت عليها، وهو ليس بالأمر غير المشروع إنما اعتبره الدستور كحق أو هامش ممنوح لمجلس الأمة يسمح له في الخلاف مع الغرفة الأولى²، وهذا الأمر مرهون باعتراض مجلس الأمة على النص إذ أن موافقة هذا الأخير لا يترك مجالاً للاختلاف³. وهو موضوع دراستنا في الفصل الثاني.

¹ لزهاري بوزيد، مداخلة بعنوان (الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من دستور 1996)، الملتقى الوطني حول إشكالية المادة 120 من دستور 1996، دراسة تحليلية يومي 6 و 7 ديسمبر 2009، نزل الأوراسي، الجزائر، ص: 123.

² لزهاري بوزيد، (اللجنة متساوية الأعضاء في النظام الدستوري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر، 2002، ص: 40.

³ شامي رابح، مكانة مجلس الأمة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012، ص: 71.

خلاصة الفصل الأول:

بالرجوع لما تم عرضه في هذا الفصل المتعلق بالعملية التشريعية بين غرفتي البرلمان، تبين لنا أن نظام الغرفتين في السلطة التشريعية في هذه العملية يقتضي أن يتم بالتشارك بين الغرفة الأولى "المجلس الشعبي الوطني" والغرفة الثانية "مجلس الأمة".

وهذا ما تم التطرق إليه حيث أن المبادرة بالقوانين حق لنواب الغرفة الأولى وهذا ضمن قيود تم ذكرها بالتفصيل، كما هي حق لنواب الغرفة الثانية وكل هذا ضمن قيود بطبيعة الحال حيث أن المؤسس الدستوري في المادة 136 بعد التعديل الدستوري الأخير في شهر مارس 2016 أقر حق أعضاء مجلس الأمة بالمبادرة بالقوانين في مجال معين، وبهذا يعتبر المؤسس الدستوري قد رد الاعتبار للغرفة الثانية في المجال التشريعي، وذلك استكمالاً لتطور نظام الغرفتين في الجزائر.

كما تم الحديث عن إجراءات تداول النصوص التشريعية بين غرفتي البرلمان التي تم فيها عرض دراسة النص التشريعي على مستوى الغرفتين ومروره بإجراءات المناقشة والتصويت على كلتا الغرفتين، إضافة إلى هذا تطرقنا إلى إجراء تعديل النصوص القانونية التي تكون بصدد التداول وحدث حالة الخلاف حيث مكن المؤسس الدستوري الحق في اقتراح التعديل لكلا الغرفتين.

الفصل الثاني

عملية فض الخلاف
بين الغرفتين

إن اعتماد نظام الثنائية البرلمانية يشترط لقيامه وجود غرفتين مختلفتين من حيث التركيبة والاختصاص وهذا ما يؤدي الى نشوب خلاف بينهما.

حيث أنه يستلزم لصدور أي تشريع الحصول على مصادقة أعضاء كلا الغرفتين على نص موحد، وعليه فإن حصول الخلاف أمر طبيعي ومنتوق، وبالتالي احتراماً لما تقتضيه إجراءات مسار العمل التشريعي وجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة.

وفي ظل فض هذا الخلاف القائم كرس المشرع الجزائري آليتين لحله هما اللجنة المتساوية الأعضاء والمجلس الشعبي الوطني.

وجراء الحديث في هذا السياق قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، مبحث أول محتواه ماهية الخلاف البرلماني، ومبحث ثاني لآليات فض الخلاف.

المبحث الأول: طبيعة الخلاف بين الغرفتين

إن الغرفة الثانية في النظام البيكاميرالي تعد بمثابة إضافة نوعية للغرفة الأولى والتي يجب أن لا تكون عبارة عن غرفة للتسجيل فقط بل يجب أن يظهر دورها من خلال إبراز أهميتها خصوصا إذا نظرنا إلى تكوينها الثري من ممثلي الهيئات المحلية والكفاءات والخبرات الوطنية، ولما كان تصويت مجلس الأمة على النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني يجعلها قابلة للإصدار فإنه على العكس من ذلك في حالة اعتراض مجلس الأمة وامتناعه عن التصويت هنا يأخذ منحى آخر وهو نشوء الخلاف بين المجلسين حيث تظهر فعالية مجلس الأمة واشتراكه الفعلي في صناعة القانون¹ من هذا الاعتراض. حيث تظل إمكانية الخلاف بين المجلسين قائمة وذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل منهما.

فحدوث الخلاف بين الغرفتين في النظام البيكاميرالي أمر طبيعي، إذ أن الاختلاف قد يكون في طبيعة وتكوين كل غرفة وجهة نظر مختلفة بصدد التصويت على النص التشريعي، ويحدث الخلاف بعدم تصويت إحدى الغرفتين أو كلاهما، فهذا الخلاف يكون عادة متعلق بالصياغة أو غرفة تقدم تعديلات لا توافق عليها الغرفة الأخرى.

فهذا القول يبرر أن الغرفة الثانية ليست دائما من تثير مسألة الخلاف أو الاعتراض المطلق على مجمل ما يفد إليها من الغرفة الثانية بمثابة المعارض، لذلك فإن مجلس الأمة سيد في آرائه ومواقفه فله دائما الحرية المطلقة في إثارة وتفعيل الخلاف من عدمه، وبهذا ذهب المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الأخير له على التنصيص فيما يخص الخلاف بين الغرفتين في مضمون المادة 138، الأمر الذي يفرض علينا معرفة مفهوم هذا

¹ مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماجستير، كلية الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر-1، 2014/2015، ص: 52.

الخلاف القائم بين الغرفتين في مطلب أول وذلك حتى نقف على المعنى الحقيقي لهذا المصطلح وبيان أنواعه وبيان مجالات إمكانية حدوث الخلاف من عدمها.

ثم التطرق إلى أسباب والبواعث التي يمكن أن تؤدي إلى الخلاف بين الغرفتين في مطلب ثاني، وكيفية حدوث هذا الخلاف في مطلب ثالث:

المطلب الأول: مفهوم الخلاف

إن الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة متوقع دائما في المسائل التي يمكن أن يثار فيها الخلاف وذلك بالنظر إلى المغايرة بينهما وكذا إلى عديد المسائل الأخرى التي قد تؤدي إليه¹ وعلى هذا فإن تنصيب المؤسس الدستوري في المادة 138 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي كانت سابقا المادة 120 من دستور 1996².

على الأحكام محل الخلاف يجعلنا نبادر لفهم مراده فيه واعطائه الإطار القانوني الذي يشملها والوقوف على مدى إمكانية تقسيم الخلاف دون الاكتفاء بالنظرة الشاملة للخلاف تجعلنا نساوي بين الخلاف البسيط الذي لا يعدو أن يكون مجرد عدم التوافق حول الصياغة أو الترتيب مثلا مع الخلاف الجوهرى الذي يتعلق بالموضوع بحد ذاته مما يجعل تباين آراء المجلسين حوله مرتبط بمسائل موضوعية تتعدى الشكل³، وكذا بيان المجالات التي يمكن أن يثار فيها الخلاف والمجالات التي لا يمكن أن يثار فيها الخلاف.

وهذا ما سيتم عرضه من خلال الفروع التالية:

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 53.

² المادة 120 الفقرة 04 من دستور 1996 تنص على "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

³ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 53.

الفرع الأول: تعريف الخلاف والأحكام محل الخلاف.

من خلال هذا الفرع يجب علينا التطرق أولاً إلى تعريف مصطلح الخلاف لغة واصطلاحاً وذلك للوقوف على المعنى الحقيقي المراد بهذا المصطلح.

ثم التطرق ثانياً إلى الأحكام محل الخلاف وفق منظور المؤسس الدستوري.

أولاً: تعريف الخلاف

1. **الخلاف لغة:** هو مصدر خالف، كما أن الاختلاف مصدر اختلف، والخلاف

هو: المضادة، وقد خالفه مخالفة وخلافاً، وتخالف الأمران واختلفا، لم يتفقا،

وكل ما لم يتساوى فقد تخالف واختلف¹.

إذا الخلاف والاختلاف في اللغة ضد الاتفاق، وهو أعم من الضد، قال الراغب

الأصفهاني: " الخلاف: أعم من الضد، لأن كل ضدين مختلفان، وليس كل مختلفين ضدين"².

وأيضاً قوله عزّ وجلّ: {مُخْتَلَفًا أَكُلُهُ}³، وهناك أدلة كثيرة من القرآن الكريم.

إذا: فمعنى الخلاف والاختلاف هو المضادة والمعارضة وعدم المماثلة، وهذا المعنى

هو الذي جاء في نصوص القرآن الكريم.

2. **الخلاف اصطلاحاً:** هو الاختلاف والمخالفة، أي أن يأخذ كل واحد طريقاً

غير طريق الآخر في حاله أو قوله، ولما كان الاختلاف بين الناس في القول

قد يقتضي التنازع، استعير ذلك للمنازعة والمجادلة، قوله تعالى في سورة

¹ لسان العرب لابن منظور، دار لسان العرب، بيروت، 1970، ص: 181.

² راغب الأصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن، الطبعة الثانية، دار القلم، دمشق، 1412هـ/1992م، ص: 294.

³ سورة الأنعام، الآية 141.

مريم الآية 37: {فَاخْتَلَفَ الْأَحْزَابُ مِنْ بَيْنِهِمْ فَوَيْلٌ لِلَّذِينَ كَفَرُوا مِنْ مَّشْهَدِ يَوْمٍ عَظِيمٍ¹}

ومن هنا نلاحظ أن الخلاف والاختلاف قد يرد بمعنيين اثنين، أحدهما تنوع والآخر اضطراب ونزاع، والدليل على ذلك قوله عز وجل في سورة الروم الآية 22: {وَمِنْ آيَاتِهِ خَلْقُ السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَإِخْتِلَافَ أَلْسِنَتِكُمْ وَالْوَأْنِكُمْ...²} فهناك من يستعمل لفظ الخلاف وهناك من يستعمل لفظ الإختلاف.

لكن برأينا المصطلح أو اللفظ الأصح الذي يمكن أن يكون مناسباً في هذا المجال هو لفظ "الخلاف" لأن الخلاف أكثر شدة من الاختلاف، والدليل على ذلك نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 نجد أن المؤسس الدستوري قد استعمل مصطلح الخلاف وليس الاختلاف.

وبناء على ذلك يتبين لنا أن الخلاف هو تباين وجهات النظر القانونية والسياسية بين أعضاء الغرفتين، والذي ما يكون غالباً حول الصياغة القانونية للنص أو موضوعه أو مضمونه فلكل أعضاء الغرفتين حق الاعتراض على النص وذلك سواء كان بالرفض أو بالموافقة كما أن الاختلاف في وجهات النظر والآراء أمر طبيعي.

فقد يكون الخلاف حول مصطلح عبارة أو فقرة أو مادة أو مجموعة مواد، كما قد يحدث وأن يقع الخلاف على النص بأكمله.

ثانياً: الأحكام محل الخلاف وفق منظور المؤسس الدستوري الجزائري

إن الأحكام محل الخلاف وفق منظور المؤسس الدستوري هي الأحكام التي تم المصادقة عليها في المجلس الشعبي الوطني ولم تحظى بتصويت مجلس الأمة أي أنها لم

¹ سورة مريم، الآية 37.

² سورة الروم، الآية 22.

تحصل على الموافقة والاجماع من طرف المجلسين معا، وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الأحكام قد تكون مادة واحدة أو مجموعة من المواد أو حتى مبادرة بقانون بأكملها¹.

إضافة إلى ذلك فحسب التعديل الأخير للدستور، أصبح مجلس الأمة يتمتع باستقلال في المادة التشريعية² في مجالات مختلفة حسب ما تم الإشارة إليه في الفصل الأول فيما يخص المجالات الخولة لمجلس الأمة في المبادرة بالقوانين، إذ أصبح يناقش ويصوت على مشاريع القوانين طبقا للمواد 20، 21، 22 من القانون العضوي 16-12³.

وعليه يستوجب التوصل إلى نص بنفس الصيغة، وبخلاف ذلك قد تطرح مشكلة الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين.

الفرع الثاني: أنواع الخلاف الممكنة الوقوع بين الغرفتين.

من الواضح أن المؤسس الدستوري قد مكن مجلس الأمة من حق الاختلاف بصفة مطلقة، إذ لم يقيد بضرورة أن يكون الاعتراض متعلقا بمسألة جوهرية دون المسائل الشكلية، بل له أن يمارس أي اعتراض يراه ضروريا، سواء كان جوهريا أو شكليا بسيطا يتصل حتى بالصياغة واستخدام مصطلحات معينة.

أولا: الخلاف البسيط

كأن يكون خلافا حول الصياغة اللغوية، أو ترتيب المواد أو التبويب... إلخ، وهذا الخلاف يفترض ألا يطرح إشكالات على الإطلاق، ذلك أنه ليس خلافا على مبدأ معين،

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 55.

² المادة 137 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016 "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة".

³ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج. ر.، ع. 50، 2016.

إنما هو خلاف بعض القواعد والأصول المتعارف عليها أثناء وضع القوانين وفي هذه الحالة فإن رهن قانون بأكمله بإستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل دراسة صياغة مادة أو مجموعة من المواد من الناحية اللغوية، أو إعادة النظر في تبويبها يعتبر ضرباً لمصادقية السلطة التشريعية وتقزيم لمركزها¹.

ثانياً: الخلاف الجوهرى

وهذا هو الخلاف المقصود والذي يتعلق بتبيان وجهات النظر بين المجلس الشعبى الوطنى ومجلس الأمة حول مسألة معينة تتعلق بجوهر القانون المراد إصداره بحد ذاته بصرف النظر عن جميع المسائل الشكلية وقد يتعلق بمبدأ مكرس ضمن الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها أعضاء المجلسين أو غرفة دون الأخرى ويعتبر هذا الطرح هو المعبر عن الخلاف الحقيقى وذلك لاختلاف وجهات النظر وتباينها من مجلس لآخر، كأن تكون المواد محل الخلاف ذات أحكام أساسية إذا فصلت عن النص فقد محتواه².

ومن خلال ما تم تبينه نخلص إلى أن حالة الخلاف تحكمها عوامل وظروف عديدة نجدها عادية حينما نكون بصدد خلاف بسيط متعلق بالصياغة التقنية للنصوص. أما بخصوص الخلاف الجوهرى نجده متعلقاً بالتوجهات السياسية وفق نظام الأغلبية والتكتل فهذا أمر يحتاج إلى تكثيف النقاش والحوار بهدف الاتفاق، لأنه الأصل فى نظام المجلسين وما الخلاف إلا الاستثناء على ذلك.

لكن أهم ما يمكن ملاحظته فى هذا الشأن هو مساواة المؤسس الدستورى بين الخلاف

البسيط والخلاف الجوهرى وذلك فى عبارة " وفى حالة حدوث خلاف... "

¹ سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسى البرلمان فى النظام الدستورى الجزائرى والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه فى القانون العام، كلية الحقوق العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009، ص: 33، 34.

² مدانى عبد القادر، مرجع سابق، ص: 56، 57.

دون تمييز بينهما ما يجعلهما يخضعان لنفس طريقة الحل وهي انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء وإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني.

لكن هذا مناقض للمنطق السليم فكيف يمكن المساواة بين خلاف يتعلق بالصياغة أو خطأ لغوي... إلخ مع الخلاف المتعلق بالموضوع والجوهر الذي يدل على تباين وجهات النظر والتي تبرز الخلاف الحقيقي¹.

وفي هذا السياق نشير إلى أن مجلس الأمة يقوم بواجبه التشريعي على أكمل وجه، حيث اعترض على بعض مواد 5 نصوص قانونية وعلى نص قانوني بكامله، وهو المتعلق بالإشهار، ولكن للأمانة العلمية وحسب ما تم ملاحظته فإن المجلس كان بإمكانه التحفظ على الكثير من المواد في العديد من النصوص التي درسها، وهي مشوبة ببعض الأخطاء المتنوعة لوجود عدد كبير من الأحزاب والتيارات السياسية، مما يصعب في بعض الأحيان التوصل إلى صياغة جيدة، وكذا إدخال التعديلات على النصوص والتي تكون أحيانا غير منسجمة مع النص بكامله وبصيغته التي وُضع بها أصلا في المشروع المقدم من طرف الحكومة، واعتمد مجلس الأمة طريقة إعداد التوصيات والملاحظات في تقارير اللجان، ولاسيما التقارير التكميلية عند التصويت على النصوص مع هذه الملاحظات، وكانت ذات فائدة كبيرة للسلطة التنفيذية من جهة، وإضافة نوعية متميزة للنص من جهة أخرى².

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 57.

² مصطفى دريوش، (دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003، ص: 43، 44.

وبناء على حوصلة نشاطات اللجنة المتساوية الأعضاء حسب ذات المصدر نجده يقول أن مجلس الأمة قد اعترض على المادة 41 في القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، ما استلزم استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء ومصادقتها على صياغة جديدة لهذه المادة. وأيضاً اعترضه على المادة 11 من نص قانون عضه البرلمان بتاريخ 26 نوفمبر 1998 ما استلزم إحالته على اللجنة متساوية الأعضاء وإعادة عرض النص للمصادقة بصيغته الجديدة بتاريخ 28 نوفمبر 2000.

بالإضافة إلى خمس (05) مواد من نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء بتاريخ 12 ديسمبر 1999، وخمس مواد من نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، واعترضه أيضاً على المادة الثالثة (03) من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي¹، وغيرها من النصوص القانونية الأخرى المختلفة إلى غاية يومنا هذا.

الفرع الثالث: مدى إمكانية حدوث الخلاف وقابليته للحل

إن الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين ممكن الوقوع في مجالات معينة دون أخرى، وذلك بالنظر إلى جملة من الاعتبارات فهناك مجالات إمكانية الخلاف وهي التي يتمتع بها 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 لمجرد الاعتراض عليها تتوقف المبادرة ولا يمكن إحالتها على اللجنة متساوية الأعضاء وذلك بالنظر إلى أن البرلمان لا يملك التعديل فيها، وهناك مجالات وهي محل الدراسة التي يتمتع البرلمان فيها بالتعديل ويمكن عرضها على اللجنة المتساوية

¹ مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص: 44-46.

الأعضاء في ظل اعتراض مجلس الأمة، وهناك نوع آخر وهي المجالات التي لا يمكن أن يثور فيها الخلاف لاختلافها في الإجراءات المتعلقة بالتصويت عن تلك السابقة وهذه ليست محل الدراسة غير أنه واجبا بيانها¹.

فكما سبق القول إن بالتشريع هي "حق إيداع نص يتعلق بقانون أو ميزانية أو لائحة، من أجل مناقشته والتصويت عليه من طرف البرلمان"².

مشروع أو اقتراح قانون لدى المجلس التشريعي، وهي أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها بالإثراء، وإدخال التعديلات الملائمة والموضوعية عليها.

حيث تنصب التعديلات على مشاريع القوانين، وتكون من حق كل غرفة من غرفتي البرلمان، لكن هنا يمكن أن يحدث خلاف في تعديل النصوص القانونية بصدد التداول وهذا ما سوف يتم بيانه:

أولاً: مجالات إمكانية الخلاف

1. مجالات إمكانية الخلاف مع القابلية للحل:

هذه المجالات هي التي يتمتع فيها مجلس الأمة بحقه في الاعتراض وهي لا تخرج عن الاختصاص المقيد والمحدد للبرلمان بحيث لو تم الاعتراض عليها من طرف مجلس الأمة جاز إدخال التعديلات عليها عند عرضها على اللجنة المتساوية الأعضاء ويمكن حصرها في المبادرة بالقوانين العادية والعضوية وتعديلاتها ومبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور المعروضة على البرلمان³.

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 57، 58.

² سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة-، الجزء الرابع، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 2013، ص: 115.

³ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 58.

فرجوعا إلى نظام الثنائية البرلمانية نجد أن مشاريع القوانين تعرض بصورة مماثلة على الغرفتين البرلمائيتين، مما يجعل التكامل بينهما سهل المنال، أما في النظام الجزائري فالعمل التشريعي ينطلق أولا من المجلس الشعبي الوطني وكل القوانين يتم عرضها في البداية عليه ثم بعد ذلك مجلس الأمة كما رأينا في الفصل الأول، ما عدا النشاطات الداخلية الخاصة بهذا الأخير والمجالات المخولة له دستوريا.

حيث رأينا أن المجلس الشعبي الوطني يتمتع بصفة مطلقة بحق التعديل والمبادرة وهذا مكرس بموجب المادة 112 من التعديل الدستوري 2016¹، وإعداد القانون بموجب هذه المادة يعني الحق في تغييره وتعديله.

بعدها يأتي دور مجلس الأمة فبعد القراءة المتأنية لنص المادة 112 ذكرها، تشير بشكل واضح إلى اعطاء الحق لمجلس الأمة للتدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مرورا على حق التعديل.

وجاءت المواد: 136، 137، 138 من التعديل الدستوري 2016 لتحديد الإطار العام لتدخل كلا المصطلحين، حيث بينت المادة 138 دور مجلس الأمة في المبادرة بمشاريع القوانين أما المادة 137 حددت المجالات التي يمكن لـ 20 عضوا من مجلس الأمة أن يقدموا مبادرة باقتراح قوانين في مجالات محددة لها علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي، وبهذا فإن المبادرة بالقوانين سواء كانت عضوية أو عادية وحال ما إذا وقع وإن اعترض عليها مجلس الأمة الذي هو من حقه فإنها قابلة للحل وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء².

¹ المادة 112 فقرة 02 من التعديل الدستوري 2016 تنص على "وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

² مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 58-62.

أما عن المبادرة بالتعديل الدستوري المعروض على البرلمان فقد أقر الدستور لرئيس الجمهورية حق تقديم مبادرة بتعديل الدستور وذلك بموجب المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016¹.

وبهذا فإن تصويت كل من المجلسين على مشروع التعديل الدستوري على حدة يجعل إمكانية الخلاف قائمة وذلك في حالة لتصويت المجلس الشعبي الوطني على المشروع ورفضه أمام مجلس الأمة وهنا يمكن القول بحدوث الخلاف الذي يمكن حله بواسطة استدعاء اللجنة متساوية الأعضاء.

كما أن لرئيس الجمهورية طريق آخر لتمرير مشروع تعديل الدستور وذلك باللجوء مباشرة إلى الشعب الذي يعتبر صاحب الحق الأصيل وذلك لتقادي أية عراقيل يمكن أن تحدث في البرلمان وتجنباً لأي خلاف².

2. مجالات إمكانية الخلاف مع عدم القابلية للحل:

إن إمكانية الخلاف تظل قائمة كلما تم عرض مبادرة على مجلس الأمة وتم اعتراضه وعدم مصادقته على النصوص الوافدة إليه من المجلس الشعبي الوطني تفتح مجالاً للخلاف، هذا الخلاف ليس كله قابلاً للحل وذلك بالنظر إلى أن هناك مجالات لا يتمتع فيها البرلمان بإدخال التعديلات عليها وإنما عليه التصويت عليها برمتها أو رفضها برمتها ومن ثم فإن تصويت المجلس الشعبي الوطني واعتراض مجلس الأمة يفتح ثغرة الخلاف رغم انتقاء طريقة لتسويته وتعتبر المبادرة مرفوضة من طرف البرلمان بعد اعتراض مجلس الأمة.

¹ المادة 208 من التعديل الدستوري لسنة 2016 تنص على " لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي.

يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال (50) يوماً الموالية لإقراره".

² مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 63.

وهذا يكون في مجال المعاهدات الدولية: حيث تكتسي المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية أهمية بالغة في التدرج الهرمي للمعايير القانونية تظهر من خلال سموها على القانون وهذا يعني أنها تأتي بعد الدستور.

فلما كانت الموافقة الصريحة لغرفتي البرلمان على المعاهدات شرط ضروري حتى يتسنى لرئيس الجمهورية المصادقة عليها لتكتسب هذه المكانة المرموقة ضمن التدرج الهرمي للقوانين، فإن إمكانية الخلاف بين المجلسين حولها تظل واردة وذلك في حالة مصادقة وقبول المجلس الشعبي الوطني للمعاهدة واعتراض مجلس الأمة عليها مما يعقد الخلاف بين غرفتي البرلمان حولها¹.

مما تجب الإشارة إليه أن المعاهدات الدولية لا يمكن تعديلها من طرف البرلمان ذلك لأنها تحمل مجموعة من البنود والالتزامات المقررة بين دولتين أو أكثر والتي يجب الموافقة عليها صراحة برمتها أو رفضها تماما فلا مجال فيها للتعديل الأمر الذي يجعلها غير قابلة للعرض على اللجنة متساوية الأعضاء لإيجاد حل للخلاف القائم ومن ثم فإن المعاهدة تعد مرفوضة من البرلمان إذا تم الاعتراض عليها².

أما بخصوص مسألة عرض الأوامر على البرلمان: فقد خول المؤسس الدستوري بموجب المادة 142 من التعديل 2016 التشريع بالأوامر في الحالات المبينة في المادة.

وعليه فالأوامر المتخذة في غياب البرلمان تكون واجبة العرض على البرلمان في الدورة التي ينعقد فيها وذلك لأجل الموافقة عليها بحيث تحمل الأوامر المصادقة عليها من طرف البرلمان صفة القانون بينما تلك التي رفضها البرلمان تعد لاغية³ ولا يمكن الاعتداد بها بأية حال من الأحوال وهذا القول يجعلنا نصل إلى حقيقة مفادها أن الأوامر عند عرضها

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 64-65.

² نفس المرجع، ص: 65.

³ المادة 142 الفقرة 03 من التعديل الدستوري 2016 تنص على "تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان".

على البرلمان فإنه يجب الموافقة عليها برمتها أو رفضها دون مناقشة وليس لأعضاء البرلمان تقديم التعديلات فيها.

وهو ما نصت عليه المادة 38 من القانون العضوي 02/99 المعدل والمتمم.

بحيث تكون إمكانية الخلاف بين المجلسين عند التصويت على الأوامر واردة دائما عند موافقة الغرفة الأولى واعتراض الغرفة الثانية غير أن إمكانية حل أو فض هذا الخلاف مستحيلة وذلك بالنظر الى أن هذين المجلسين يفتقدان حق تقديم تعديلات على الأوامر ومن ثمة فإنه من غير المعقول إحالة النص على اللجنة متساوية الأعضاء¹.

ثانيا: مجالات عدم إمكانية الخلاف

إن إمكانية الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان ليس دائما واردا بل إنها تكون مستحيلة في بعض المجالات وذلك بالنظر إلى اختلاف إجراءاتها عن سابقتها التي تعرض على المجلسين منفردين ذلك أن اقتراح تعديل الدستور يقدم من ثلاثة أرباع أعضاء الغرفتين مجتمعتين، وفي جانب آخر تنفرد كل غرفة بإعداد نظامها الداخلي مما يجعل إمكانية حدوث الخلاف هنا منعدمة².

وبالرجوع إلى مجال اقتراح تعديل الدستور: نجد أن الدستور خول للبرلمان باعتباره مؤسسة دستورية منبثقة عن الإرادة الشعبية الحق في تقديم اقتراح تعديل الدستور وذلك وفق المادة 211 من التعديل الدستوري 2016³.

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 66.

² نفس المرجع، ص: 67.

³ المادة 211 من التعديل الدستوري 2016 تنص على " يمكن ثلاثة أرباع (4/3) أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه".

فهذه المادة منحت للبرلمان الحق في اقتراح تعديل الدستور شرط أن يكون هذا الاقتراح مقدم من ثلاثة أرباع أعضاء المجلسين المنعقدين في هيئة مؤتمر أي اتحاد المجلسين لتقديم اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية الذي يملك عرضه على الاستفتاء الشعبي، وما يجب الملاحظة إليه هو أن إمكانية الخلاف عند اقتراح التعديل الدستوري للغرفتين المنعقدتين معا منعدم وذلك لانتقاء التصويت عليه في كل غرفة على حدة بل إن التصويت عليه يتم بانعقاد المجلسين معا.

أما بخصوص النظام الداخلي للغرف البرلمانية فالنظام الداخلي لكل غرفة يختلف تماما عن مجموع القواعد القانونية وذلك بالنظر إلى طريقة إعداده بحيث تتفرد كل غرفة بإعداد نظامها الداخلي وتصوت عليه دون الحاجة إلى تصويت الغرفة الثانية هذه الأخيرة التي تعد كذلك نظامها لوحدها، ولذلك فإن إمكانية الخلاف بين المجلسين عند إعداد النظام الداخلي لكليهما غير واردة تماما بل ومنعدمة¹.

المطلب الثاني: أسباب وبواعث الخلاف.

تظل إمكانية الخلاف بين الغرفتين دائما قائمة خاصة في الدول التي تتبنى نظام الثنائية البرلمانية وذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل غرفة برلمانية، لكن تظل حالة الخلاف طبيعية جدا ومتوقعة في مثل هذه الأنظمة، لذلك اجتهدت معظم الدول في معالجتها من خلال نصوصها القانونية، كما أن هذه النقطة هي جوهر نظام الغرفتين البرلمانيتين حتى يخلق لنا جو من الحوار والنقاش في إطار العملية التشريعية خاصة عندما يثيرها مجلس الأمة ذلك أن فعاليته متوقعة على إثارة الخلاف بين الغرفتين، لكن إثارة الخلاف ليس هو دائما الطريق الأمثل للتعامل مع النصوص الوافدة من الغرفة الأولى إلى

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 68.

الغرفة الثانية غير أنه لا هروب منه إذا توافرت أسبابه وبواعثه التي غالباً ما ينصب على خلافات من الناحية الشكلية وأخرى موضوعية ومن أهم أسباب وبواعث الخلاف بين الغرفتين هو اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين، تقنيات صياغة وتحريم النصوص القانونية، وتأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية وهذا ما سيتم التطرق إليه من خلال هذه الفروع:

الفرع الأول: اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين

يصوت المجلس الشعبي الوطني على مشاريع واقتراحات القوانين بالأغلبية البسيطة ويصادق على القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة.

وأيضاً: " يصوت المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع السري، أو بالاقتراع العام برفع اليد، أو بالاقتراع العام الإسمي، وفق الشروط المحددة في المادتين 30 و 31 من القانون العضوي...¹ وفق ما تم ايضاحه في الفصل الأول.

وهذا ما يجعل المجال أمامه واسعاً، إذ يمكن أن يصوت على نصوص القوانين العادية بالإجماع بالإضافة إلى أن التصويت عادة ما يخضع لاعتبارات حزبية، ولا ينصب بالضرورة على موضوع القانون وعلى العكس من ذلك فإن التصويت على مختلف القوانين على مستوى مجلس الأمة يقتضي اغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، وبالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية وذلك طبقاً لنص المادة 138 من فقرة (05) من التعديل الدستوري 2016². حيث أن اشتراط هذه النسبة التي تعتبر

¹ المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

² المادة 138 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2016 تنص على " وفي كل الحالات، يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية".

صعبة التحقيق في أغلب الأحيان يخدم السلطة التنفيذية وهذا نلمسه في جانبيين فمن جهة يشكل ذلك أداة لكبح الغرفة الأولى إذا ما أرادت تمرير نص قانوني لا يخدم السلطة، ومن جهة أخرى يرجح الكفة لصالح السلطة التنفيذية إذا ما أرادت تمرير نص قانوني تمت المصادقة عليه في الغرفة الأولى إذا كان هذا الأخير مشكل من أغلبية موالية للحكومة.

ويظهر تأثير النصاب المطلوب للتصويت في أنه يكفي ألا يصوت ثلاثة أرباع الأعضاء¹، ولو كان ذلك بفارق صوت واحد ما يؤدي ذلك إلى نشوء حالة الخلاف.

الفرع الثاني: تقنيات صياغة وتحريم النصوص القانونية

إن من أسباب الخلاف البسيط بين غرفتي البرلمان هو ذلك الذي ينشأ لعدم التوافق حول الصياغة والبناء اللغوي للنص وذلك لأن المواد التي على مجلس الأمة المصادقة عليها قد تفنقر إلى الانسجام وذلك باختلال الترابط بينهما لفظاً أو معنى أو لعدم ضبط المصطلحات الواردة في مادة أو مجموعة من المواد مما يجعلها غير دقيقة وتحمل أكثر من معنى ما يخرجها عن مضمونها الأصلي².

إذ من الواجب أن يكون النص القانوني دقيقاً في عبارته، لا يحتمل التأويلات والقراءات المتعددة، ولا يترك مجالاً للغموض والإبهام.

فالجانب الشكلي للنص المتعلق بالصياغة، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالجانب المفاهيمي أو جانب المعنى للنص لذلك وجب ان يحظى الجانب الشكلي بعناية فائقة عند تحرير النصوص وصياغتها وفقاً لما يتطلبه الموضوع بناء على استعمال ألفاظ واضحة وعبارات

¹ خرياشي عقيلة، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2010/2009 ص: 275.

² مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 72-73.

دقيقة دالة على المعنى غير غامضة ولا تحمل أي تأويل كي لا يكثر عليها الاجتهاد في تفسيرها ما يفقدها معناها الأصلي وهدفها.

ومن أجل ذلك يعرض مشروع القانون على مجلس الدولة، قبل عرضه على مجلس الوزراء من أجل تقديمه رأيه الاستشاري حول النص التشريعي.

وطبقاً لأحكام المادة 136 من التعديل الدستوري¹، أن دور مجلس الدولة يتمثل في التأكد من مدى توافق مشروع القانون مع النصوص القانونية الجاري العمل بها من دستور واتفاقيات لتقادي تضارب النصوص.

وهنا يتمثل دور مجلس الدولة الاستشاري في مراقبة الصياغة اللفظية والأمور الشكلية بصفة عامة، ذلك لا يعني أن النص لا توجد به أخطاء فاحتمال الخطأ وارد. وبحكم كفاءة أعضاء مجلس الأمة خاصة ضمن الثلث المعين من قبل الرئيس فإن المجلس قد يرفض التصويت على القانون بسبب الصياغة عبر قراءة هادئة وفحص متأن للنص قبل التصويت عليه دون أن ننسى دوره الأساسي المتمثل في تحسين الصياغة وإنتاج تشريعي متميز شكلاً ومضموناً.

ومهما يكن من أمر فإن عدم التوافق بين المجلسين حول صياغة النص يعتبر من أسباب نشوء حالة الخلاف غير أن هذا الخلاف بسيطاً كما رأينا سابقاً يمكن تجاوزه.

الفرع الثالث: تأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية

لا يوجد في الدستور ما يحتم على رئيس الجمهورية أن يعين الوزير الأول من ضمن الأغلبية في البرلمان إلا أنه من باب المحافظة على السيرورة الحسنة للمؤسسة الدستورية

¹ المادة 136 فقرة 03 من التعديل الدستوري 2016 تنص على " تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة".

ولتقادي المشاكل يحق لرئيس الجمهورية تعيين الوزير الأول ضمن الأغلبية الفائزة في الانتخابات البرلمانية، وبذلك سوف يقلل من فرصة اصطدام البرلمان مع الحكومة وبهذا فلا مجال للحديث عن الخلاف بين الغرفتين في ظل أغلبية متجانسة في كلتا الغرفتين قد تم اختيار الوزير الأول من بينهما.

غير أن مثار الجدل ومدعاة الخلاف سوف يكون في حالة عدم تجانس في الغرفتين يضاف إليها انتماء الوزير الأول الذي قد ينتمي إلى إحدى الأغلبية الموجودة في أحد هذين المجلسين أو قد يكون لا علاقة له بهما ومن ثمة فإن الصراعات الحزبية سوف تنتقل إلى داخل البرلمان والتي سوف تؤثر بالتأكيد على مسار العمل التشريعي وحتى الرقابي¹.

والدليل على ذلك ما نجده في الواقع العملي حيث نجد أن الكتل البرلمانية² تلعب دورا هاما في توجيه الحياة السياسية داخل البرلمان وخارجه خصوصا الكتل التابعة للأحزاب ذات الغالبية البرلمانية، فما يحدث اليوم يؤكد ذلك، فالتحالف الرئاسي المشكل من ثلاثة أحزاب كبرى والمالية للرئيس، لها أثر بالغ في توجيه العمل التشريعي، على مستوى المجلس الشعبي الوطني فإن مشاريع الحكومة لا تلقى أية معارضة، لكن الوضع يختلف بالنسبة لمجلس الأمة فقد لا تتوفر نفس الأغلبية المتوفرة في المجلس الشعبي الوطني الذي يعطي توصيات فقط، فالثالث المعين يؤثر من عدة جوانب. ولعل الزوبعة التي أثارها تعديل قانون الأسرة الأخير خير دليل على ذلك.

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 71.

² الأمين شريط، (القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية)، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، يوم 26 أكتوبر 2001، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، ص: 26.

فالخلاف هنا يعتبر جوهريا بحسب رأينا الشخصي لأنه متعلق أساسا بصراع سياسي إيديولوجي قد يصعب تجاوزه.

وعليه نستخلص من خلال ما سبق بيانه أن أسباب نشوء الخلاف بين غرفتي البرلمان تحكمها عوامل وظروف عديدة نجدها عادية عندما تكون بصدد خلاف بسيط متعلق بالصياغة التقنية واللغوية للنصوص. وأخرى صعبة وشديدة نوعا ما عندما يتعلق الأمر بالخلاف الجوهري الذي سببه التوجهات السياسية لنظام الأغلبية البرلمانية والتكتل وهذا الأمر يحتاج إلى إعادة النظر في هذه المسألة مع تكثيف النقاش والحوار بهدف الاتفاق لأنه الأصل في نظام الغرفتين وما الخلاف إلا استثناء على ذلك.

المطلب الثالث: كيفية حدوث الخلاف

بداية ينبغي الإشارة إلى تكريس المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 138 من دستور 2016 وقبلها المادة 120 من دستور 1996 الإطار الرئيسي لتوضيح جزء هام من طبيعة العلاقة الوظيفية في المجال التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، من خلال إمكانية اختلاف هذا الأخير حول النص القانوني المحال عليه من المجلس الشعبي الوطني، وكيفية حل هذا الاختلاف.¹

لكن باعتبار أن مجلس الأمة أصبح يمتلك حق المبادرة بالقوانين بموجب التعديل الدستوري 2016، فهل يمكن أن يعطي ذلك للمجلس الشعبي الوطني في الاختلاف عند تصويته على القوانين التي يبادر بها مجلس الأمة بمقتضى المادة 137.

¹ صوادقية هاني، (مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة البحوث والدراسات القانونية، البلدة-2، العدد الثالث عشر، (د ت ن)، ص: 232.

وبالرجوع إلى الفقرتين الرابعة والخامسة من نص المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 حيث تنص على أن الوزير الأول يلجأ إلى طلب انعقاد اللجنة متساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، ويفهم ضمناً هنا من ورود العبارة بالشكل العام بأنها تخص كلا الحالتين، بحيث ساوى المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري 2016 في كون مصدر الخلاف هو المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة¹.

وعليه، فمن خلال أحكام الدستور يستشف أن كيفية حدوث الخلاف بين الغرفتين يكون في حالتين متعاكستين لحدوثه، ففي الحالة الأولى يكون عندما ينطلق العمل التشريعي من الشعبي الوطني ثم يلقى بالرفض من طرف مجلس الأمة وهي الحالة العادية التي كرسها الدستور أما الحالة الثانية وهي التي كرسها التعديل الدستوري عند انطلاق العمل التشريعي من مجلس الأمة ثم يتم الاعتراض عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وهذا ما سيتم تناوله في الفروع التالية:

الفرع الأول: اعتراض الغرفة الثانية على العمل التشريعي للغرفة الأولى

إن الصورة المعتادة لنشوء الخلاف بين الغرفتين والمنصوص عليها دستوريا هي أن يبدأ العمل التشريعي أولاً على مستوى الغرفة الأولى وبعد التصويت عليه يعرض على الغرفة الثانية التي يمارس حقها في الاعتراض عليه وهنا يحدث الخلاف. فكيف يحدث ذلك؟

فالنص التشريعي أياً كان مصدره يجب أن يمر على الغرفة الأولى باتباع الإجراءات التي تم التفصيل فيها في الفصل الأول.

¹ صوادقية هاني، مرجع سابق، ص: 232.

حيث ينشب الخلاف حالة الاعتراض على النص أو بعض مواده عند عرضه على المصادقة حيث تتم في مجلس الأمة بأغلبية أعضاء مجلس الأمة، وعليه فإن المادة أو المواد أو حتى النص بأكمله الذي لا يحوز على هذه الأغلبية يعتبر معترض عليه من طرف مجلس الأمة ومن ثمة فإن الأحكام محل الخلاف سوف تجعل من النص معلقا على باب مجلس الأمة إلى حين استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

الفرع الثاني: اعتراض الغرفة الأولى على العمل التشريعي للغرفة الثانية

يبادر مجلس الأمة باقتراحات قوانين في المجالات المحصورة في نص المادة 137²، حيث تودع لدى مكتب مجلس الأمة الذي يقوم بدراستها أولا من الناحية الشكلية ثم يحيلها إلى اللجنة المختصة لدراسته ليمر النص على جملة الإجراءات التشريعية كما تم توضيحه في الفصل الأول.

ليتم عرض النص للمصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني الذي له مطلق الحرية في الموافقة على النص أو رفضه وفي هذه الحالة الأخيرة ينعقد الخلاف بين المجلسين وهنا يأتي دور اللجنة متساوية الأعضاء.³

¹ مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 80 - 83.

² المادة 136 فقرة 01 من التعديل الدستوري 2016.

³ المادة 138 فقرة 06 من التعديل الدستوري 2016.

المبحث الثاني: آليات فض الخلاف بين الغرفتين

تعتمد الدول التي تأخذ بنظام الغرفتين ومن بينها الجزائر بإعطاء الغرفتين نفس الصلاحيات في المجال التشريعي، وذلك من خلال التصويت والمصادقة على القانون بنفس الصياغة، أي بنفس العبارات ونفس المضمون ويكون ذلك بصفة متتالية أي أن إحدى المجلسين يقوم بالدراسة والمناقشة ثم يليه المجلس الآخر لدراسة نفس الصيغة والمصادقة عليها، وما دامت السلطة التشريعية مكونة من مجلسين فإن إمكانية الخلاف بينهما تظل قائمة وذلك لجملة من الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل منهما.

لهذا السبب يبقى الاشكال المثار هو اختلاف المجلسين حول النص القانوني أو كأن يقدم أحد المجلسين صياغة أو تعديل لا يقبله المجلس الثاني والعكس صحيح، فيثار التساؤل على آلية حل هذا الخلاف؟

وللإجابة على هذا التساؤل قمنا بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب واعتمدنا كمطلب أول اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف ومطلب ثاني متمثل في المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف ومطلب ثالث وهو موقف المشرع الجزائري من الخلاف البرلماني.

المطلب الأول: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف

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

كل هاته الأسئلة الفرعية سنسعى قدر المستطاع للإجابة عنها وفقا للتقسيم الآتي:

فرع نخصه للنظام القانوني لهاته اللجنة وفرع لإجراءات عملها وفرع ثالث لنتائج عملها.

الفرع الأول: النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء

أولاً: التعريف القانوني للجنة المتساوية الأعضاء

طبقاً لأحكام المادة 138 الفقرة 06 من التعديل الدستوري 2016 فقد عرفت اللجنة المتساوية الأعضاء على أنها في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف فمن خلال أحكام هذه المادة نجد أن الدستور يعرف اللجنة المتساوية الأعضاء على أنها لجنة مشتركة بين غرفتي البرلمان، أسند لها المؤسس الدستوري الجزائري حل الخلاف¹ البرلماني الذي ينشب بين مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني نتيجة لحق اعتراض الأول على حساب الثاني.

ضف إلى ذلك عرفها رجال القانون على أنها لجنة مشتركة تؤسس بطلب من الوزير الأول لغرض محدد ألا وهو مناقشة المواد محل الخلاف في نص قانوني.

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

ثانياً: هيكل اللجنة متساوية الأعضاء

إن المؤسس الدستوري لم يحدد أي إجراءات حول كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ولا عدد أعضائها، بل اكتفت بالنص في الفقرة الخامسة من المادة 138 السالفة

¹ بوزيد لزهاري، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص: 41.

الذكر على أنه "...وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء متكونة من أعضاء كلتا الغرفتين...¹، كما نصت المادة 89 من القانون العضوي 12/16 الذي يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء على أنه: " يحدد أعضاء ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء"².

مما يعني أن اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من 20 عضوا مناصفة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³، وطبقا لنص المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁴، بحيث يقوم المجلس الشعبي الوطني في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة أعضاء على الأقل من اللجنة المختصة من بينهم رئيسا، كما تتولى تعيين خمسة أعضاء احتياطيين للإستخلاف في حالة الغياب.

وتجدر الإشارة إلى اختلاف طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة عن طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني في اللجنة المتساوية الأعضاء، بحيث تخضع عملية اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء للتمثيل النسبي وهذا طبقا للمادة 87 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والذي يجب ملاحظته هو اختلاف طريقة اختيار ممثلي المجلس الشعبي الوطني عن طريقة اختيار ممثلي مجلس الأمة في اللجنة المتساوية الأعضاء، حيث يعتمد مكتب مجلس الأمة على الانتخاب. في حين ان مكتب المجلس الشعبي الوطني هو الذي تسند له مهمة تعيين ممثلي المجلس الشعبي الوطني في اللجنة المتساوية الاعضاء. وهذا ما جاء في مضمون المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

¹ المادة 138 الفقرة 05 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

² المادة 89 من القانون العضوي 16-12.

³ سالمى عبد السلام، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري في وبعد التعديل الدستوري

2016)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع(09)، 2016، ص: 82-83.

⁴ المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

• ضرورة احترام التمثيل النسبي في تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء:

إن تكوين اللجنة المتساوية الأعضاء من عدد قليل 20 إذا تم مقارنته بعدد أعضاء المجلسين يهدف الى تقريب وجهات النظر بين المجلسين تحديدا وضبط المسائل المشتركة التي يمكن ان تحظى بموافقة المجلسين وقصد تحقيق الهدف الذي من شأنه ان يقضي على الخلاف فإنه لا مناص من ان يكون ممثلي كل مجلس معبر حقيقة عن المنطلقات الفكرية والعضوية له. وذلك من خلال احترام التمثيل المتساوي لكلا المجلسين مع احترام تمثيل اللجنة المختصة بالإضافة الى احترام التمثيل السياسي داخل اللجنة المتساوية الأعضاء والذي يعبر عن الظاهرة العامة التي يبنى عليها المجلسين. كما أن الدستور أعطى مكانة ثابتة للكفاءات الوطنية في مجلس الأمة ولا شك أن المجلس الشعبي الوطني لا يخلو منها والتي يجب أن تحظى بالتمثيل في اللجنة المختصة نظرا الى أن حضور هذه الكفاءات من شأنه أن يقصر من عمر الخلاف نظرا لقدرتها على الحوار البناء والذي يمكنها من التعامل مع أي نوع من أنواع الخلاف بحكمة.

تشكيل مكتب اللجنة المتساوية الأعضاء: تقوم اللجنة بتشكيل مكتبها عن طريق الانتخاب من بين أعضائها حيث نجد من بين أعضائها رئيس المكتب ونائبه ومقررين ويتغير الرئيس حسب الغرفة التي يتم فيها اجتماع اللجنة على أن يكون نائبه من الغرفة الموازية. فعندما يكون الاجتماع في المجلس الشعبي الوطني يكون الرئيس من المجلس الشعبي الوطني ونائبه من مجلس الأمة وبما أن اللجنة المتساوية الأعضاء تجتمع بالتناوب بين المجلسين فإن رئاسة المكتب تنتقل إلى مجلس الأمة بحيث يصبح الرئيس من بين¹

¹ سالمى عبد السلام، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل

الدستوري 2016)، مرجع سابق، ص: 84.

أعضاء مجلس الأمة ونائبه من المجلس الشعبي الوطني، أما عن المقررين فينتخب مقرر عن كل غرفة.¹

ثالثا: سبب اعتماد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف

اعتمد المؤسس الدستوري اللجنة المتساوية الأعضاء كحل بديل لنظام الذهاب والإياب المعتمد في حل الخلافات بين المجلسين²، وبما أنه لكل نظام مزايا وعيوب سنذكر فيما يلي بعض المزايا والعيوب لنظام الذهاب والإياب:

- مزايا نظام الذهاب والإياب:

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

- عيوب نظام الذهاب والإياب:

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

كذلك نجد صعوبة وعائق في حالة ما إذا لم يجد النص موافقة من أحد الغرفتين، يعني لما توافق عليه غرفة وترفضه الغرفة الأخرى مما يؤدي إلى عدم صدور النص ونجد

¹ سالمى عبد السلام، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قيل وبعد التعديل الدستوري

(2016)، مرجع سابق، ص: 84.

² بدير يحيى، مرجع سابق، ص: 98.

هذا في جانب نظام الذهاب والإياب المطلق، كما أن استعمال الأخذ والرد يؤدي إلى ادخال تعديلات متنوعة على النص مما يؤدي إلى فقد بنيته والغاية التي وجد منها.¹

ونتيجة لهذه العيوب استبعد المؤسس الدستوري هذا النظام واخذ بنظام الاتجاه الواحد بمنحه مجلس الأمة ممارسة حق الخلاف. والمقصود بكلمة خلاف هنا هو ألا يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أي ان الخلاف يحدث هنا في حالة عدم مصادقة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني. وأما ما نستنتجه من الفقرة الخامسة من المادة 138 أن المؤسس الدستوري في صياغته لكلمة "خلاف" نجدها لا تؤدي نفس المعنى الموجود في صياغة هاته المادة باللغة الفرنسية، فبالرجوع لنص المادة باللغة الفرنسية نجد هاته الفقرة نصت على:

« En cas de désaccord entre les deux chambres, une commission paritaire... »

فكلمة «désaccord» تعني "اختلاف" باللغة الفرنسية لا تدل على معنى خلاف différent وبالتالي "اختلاف" تدل على تباين الآراء واختلافها، لا تدل على معنى خلاف الدال على النزاع والخصام بين غرفتي البرلمان.

وبناء على ذلك فإن المقصود هنا حسب الأستاذ عزوي عبد الرحمان: "هو الاختلاف في الرؤى ووجهات النظر القانونية والسياسية بين نواب المجلس العبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة"².

كما نجد في الفقرة السادسة من المادة 138 أنه: "... تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة" ومن هاته الفقرة نستنتج أن المؤسس الدستوري الجزائري اشترط موافقة الحكومة على التعديلات

¹ نفس المرجع، ص: 99.

² بدير يحي، نفس المرجع، ص: 100.

يعني نفهم من هذا أنه عندما تنهي اللجنة المتساوية الأعضاء نقاشاتها في الأجل المحدد بـ 15 يوماً هنا تعرض الحكومة المتمثلة في الوزير الأول النص محل الخلاف على المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة للمصادقة عليه وفي هذا الصدد نستنتج أنه بإمكان غرفتين البرلمان إدخال تعديلات على هذا النص لكن هذا لا يكون إلا بموافقة الحكومة، يعني الحكومة لها يد في التدخل لحل الخلاف وهذا الأمر يجعلنا نقف أمام احتمالات تعبر عن تدخل الحكومة في حل الخلاف.

بالنسبة للاحتمال الأول: تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة مع عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص، وهذه الحالة هي حالة استمرار الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.¹

وبالنسبة للاحتمال الثاني: ادخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة مع موافقة الحكومة على هذه التعديلات، يعرض النص على مجلس الأمة وهنا نكون أمام احتمالين فرعيين يندرجان تحت هذا الاحتمال²:

1. مصادقة مجلس الأمة على هذا النص وهو أمر لا يثير أي إشكال، إذ أنه سينتج آثاره القانونية بمجرد اصدار رئيس الجمهورية له.

2. عدم مصادقة مجلس الأمة على هذا النص، هنا نكون أمام اشكال وهو هل هذه الحالة هي حالة استمرار الخلاف التي ستسحب معها الحكومة النص حسب المادة 138 فقرة 08 من التعديل الدستوري 2016؟ أم أن هذه حالة خلاف جديدة تستوجب اجتماع اللجنة

¹ شامي رابع، مرجع سابق، ص: 81.

² نفس المرجع، ص: 82.

المتساوية الأعضاء؟ حيث يرى الأستاذ بوزيد لزهاري أننا نكون أمام حالة خلاف جديدة، لأن النص الذي يصدر عن المجلس يجب أن يكون نفس النص بنفس العبارات وبنفس المعنى، وأي وضع مخالف لذلك يضعنا في حالة أمام خلاف يستوجب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء¹.

بينما ترى الدكتورة عقيلة خرياشي² حسب نص المادة 97 من القانون العضوي 16-12، إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني بالفصل نهائياً، وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه.

إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك يسحب النص طبقاً لأحكام الفقرة 8 من المادة 138، يعني الأمر هنا يؤهل لسحب النص.

- وبالنسبة للاحتمال الثالث: ادخال المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة مع عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات⁴.

من خلال أحكام المادة 138 فقرة 06⁵ والمادة 96 من القانون العضوي 16-12⁶ فإنه لا يمكننا الخروج بأي نتيجة ذات أثر قانوني إذا ما وقع هذا الاحتمال لأنه يشترط موافقة

¹ المادة 138 فقرة 08 من التعديل الدستوري 2016.

² شامي رابح، مرجع سابق، ص: 83.

³ المادة 97 من القانون العضوي 16-12.

⁴ شامي رابح، مرجع سابق، ص: 83.

⁵ المادة 138 الفقرة 06 من التعديل الدستوري 2016 "...تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن ادخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

⁶ المادة 96 من القانون العضوي 16-12 "...تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقاً للإجراء المنصوص عليه في المادة 138 من الدستور. تبت كل غرفة أولاً في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله".

الحكومة على التعديلات في هذه الحالة وهذا مظهر من مظاهر التدخل الحكومي في حل الخلاف بين الغرفتين.

الفرع الثاني: إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

بما أننا خصصنا فرع لدور اللجنة المتساوية الأعضاء فبطبيعة الحال قد تبادر إلى ذهننا تساؤل حول معرفة هذا الدور بمعنى أوضح الهدف الذي وجدت من أجله هذه الآلية البرلمانية؟ إضافة إلى هذا ينبغي علينا أيضا طرح تساؤل آخر وهو معرفة صفة المتمثل في تحريكها؟

وهذا ما أدى بنا إلى الإجابة قدر المستطاع على التساؤلات السالفة الذكر في النقاط

التالية:¹

- أولا: دور اللجنة المتساوية الأعضاء:

يتمثل الدور الأساسي للجنة المتساوية الأعضاء في إيجاد حلول توفيقية للأحكام التي كانت محل خلاف بين غرفتين البرلمان، بمعنى أوضح تلك الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليها مجلس الأمة، وذلك بوضع صياغة موحدة لهذه الأحكام وفقا لآراء مشتركة بين أعضاء هذه اللجنة، وبالرجوع إلى نص المادة 2/40 من القانون العضوي 12-16 نجدها تنص على ما يلي "...تقدم اللجنة المختصة التوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف التي تمثل رأي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء".

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص: 104.

وبناء على هذه الفقرة فمجلس الأمة يقدم اقتراحات وبدائل جديدة للجنة المتساوية الأعضاء مع تقديم تعليل لسبب رفضه للمصادقة¹، إضافة إلى ذلك فهذه الاقتراحات التي يقدمها مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء ممكن إلى حد كبير أن تتبناها هذه الأخيرة كحل بديل للخلاف، فإذا حدث هذا وتم تقديم هذا الاقتراح إلى الغرفتين وتم التصويت والمصادقة عليه هنا يمكننا القول إن مجلس الأمة قد قام بتعديل الحكم أو الأحكام أو النص الذي كان محل تصويت من طرف المجلس الشعبي الوطني ومحل رفض من طرفه هو².

وبالرجوع إلى نص المادة 4/39 من القانون العضوي 16-12 السالف الذكر نجد أن هاته الفقرة من المادة نصت على "...يقرر مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة على إثر المناقشات، إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في مناقشته مادة بمادة".

وبناء على هاته الفقرة نجد أن التوصيات التي يضعها مجلس الأمة بمناسبة حقه في الخلاف تختلف تماما عن حق التعديل الذي يمارسه المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن الأخير يعدل المبادرات المعروضة عليه دون داع لأي تبرير أما أي جهة إضافة إلى ترتيب آثاره مباشرة، لكن مجلس الأمة لا يعدل النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني بل يقترح توصيات ترفع إلى اللجنة كما سبق القول وفي حالة ما إذا وافقت عليها وصادق عليها البرلمان بغرفتيه بعد احالتها عليه أصبح ذلك تعديلا حقيقيا³.

- ثانيا: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء:

أسند المؤسس الدستوري آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء بمعنى أوضح مهمة دعوة اللجنة للانعقاد إلى الوزير الأول، حيث جاء في المادة 138 من التعديل الدستوري سنة

¹ المادة 40 فقرة 02 من القانون العضوي 16-12.

² بدير يحي، مرجع سابق، ص: 105.

³ المادة 39 فقرة 04 من القانون العضوي 16-12.

2016 في الفقرة الخامسة "...وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء تتكون من أعضاء في كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوم، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوم".¹

ومما سبق يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري أكد وبين لنا أن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء أمر الزامي منبثق عن الزامية الوزير الأول في استدعاء اللجنة مع اعطائه أجل محدد بـ 15 يوما من وقوع الخلاف.

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

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

فبالنسبة للسؤال الأول المتمثل في السبب من تمكين الوزير الأول من سلطة تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، يجد مبرره أن الوزير الأول هو المكلف دستوريا بعملية تنفيذ القوانين كونها الوسيلة الوحيدة يمكن من خلالها أن يتدبر ويسير الإدارات²، المرافق العامة وتنظيم المجتمع، إضافة إلى ذلك أن الحكومة هي التي تسيطر على عملية المبادرة بالتشريع من خلال مشاريع القوانين التي قدمها للبرلمان التي يمكن أن تجسد من خلالها مخطط عملها على أرض الواقع، وهي الأحرص للبحث عن تسوية الخلاف الحاصل بين غرفتي البرلمان وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء.³

¹ المادة 138 فقرة 05 من التعديل الدستوري 2016.

² بدير يحي، مرجع سابق، ص: 105

³ نفس المرجع، ص: 106.

وبالنسبة للشطر الثاني من السؤال المتمثل في أحقية تمكين رئيس الغرفتين من استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، فهذا يجد مبرره في كون عملية سن القانون من خلال اعداده والتصويت عليه تعد المهمة الأساسية للبرلمان، فهو الأحرص على حقوق وحريات الأفراد، مما يجعله أحوج لدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف.¹

حيث أنه يتسنى لنا هنا القول بأن اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية برلمانية لفض الخلاف قد استتبطها المشرع الجزائري من التشريع الفرنسي طبقا لنص المادة 45 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم في الفقرة الثانية "...وفي حال ثبت، نتيجة الفشل في التوصل لاتفاق بين المجلسين استحالة اصدار مشروع قانون حكومي أو مشروع قانون مقدم من الأعضاء بعد جلستي قراءة من قبل كل مجلس، أو في حلا قررت الحكومة تطبيق الاجراء المعجل دون التعارض بشكل مشترك مع مؤتمري الرؤساء بعد قراءة وحيدة لمشروع القانون من قبل كل مجلس²، يجوز لرئيس الوزراء أو الرؤساء المجلسين معا، في حالة مشروع قانون خاص مقدم من الأعضاء أن يدعو لانعقاد لجنة مشتركة مكونة من عدد متساو من الأعضاء من كل مجلس تكلف باقتراح نص حول الأحكام الباقية قيد المناقشة"³.

فمن خلال استقراءنا لهاته الفقرة المقتبسة من المادة 45 من الدستور الفرنسي نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري بالرغم من استتباطه لآلية فض الخلاف بين غرفتي البرلمان من التشريع الفرنسي إلا أنه استقر وحده في عدم مشاركة أي رئيس من رئيسي الغرفتين في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وجعل هذا الأمر مقصور على الوزير الأول وحده

¹ سالمى عبد السلام، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016)، مرجع سابق، ص: 82.

² الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم.

³ الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتمم.

دون سواه.¹ وعليه تتبع اللجنة عند دراستها للنصوص محل الخلاف نفس الإجراءات المتبعة في اللجان الدائمة وذلك في إطار أداء مهامها دون التعرض الى احكام ليست موضوعا للخلاف حيث يتم اجتماعها لتتولى دراسة الاحكام المحالة عليها المرفقة ومناقشتها وللجنة ان تقوم باقتراح تعديل النصوص بقصد إعادة صياغتها او الغائها او الإبقاء على بعضها كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثالث: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

إن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لأجل اقتراح نص توافقي للحكم أو الاحكام محل الخلاف يمكن أن يتمخض عنه التوصل الى اقتراح نص توافقي يحظى بموافقة أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، كما يمكن ألا تتوصل الى اتفاق بشأن الاحكام محل الخلاف. حيث يتمثل أول اختبار تمر به اللجنة المتساوية الأعضاء في إمكانية توصلها الى تسوية الخلاف في الرؤى بين المجلسين عن طريق صياغة نص بديل للحكم الأصلي سبب الخلاف، وهو ما سيحدد مصير العملية التشريعية إن باكتمالها أو توقفها عن حد معين. وعليه فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قد تصل الى اقراح حكم أو احكام للنص محل الخلاف لأنها وجدت أصلا لتسوية الخلاف وأنها ستتوصل الى صياغة حكم للأحكام محل الخلاف للدفع العملية التشريعية إلى الأمام.

ففي ظل الوضعية التي يعيشها البرلمان بغرفتيه حيث يسيطر عليه حزبان سياسيان هما حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وهو الوضع الذي سينعكس لا محالة على وضعية اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث تركيبها البشرية وذلك تبعا للنمط المعتمد في اختيار أعضائها المتمثل في قاعدة التمثيل النسبي للمجموعات

¹ سالمى عبد السلام، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام للدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016)، مرجع سابق، ص: 82.

البرلمانية إضافة إلى المقاعد المتاحة للجان ذات العلاقة بموضوع الخلاف والتي يسيطر عليها هذان الحزبان مما يجعل هذه اللجنة صورة طبق الأصل لهما.

لكن هذا الوضع سيتغير مع الوقت نظرا للإفرازات التي تأتي بها الانتخابات التشريعية التي تعكس التمثيل الحقيقي للشعب، حينها يمكننا الحديث عن الخلاف الحقيقي والجوهرى الذي يكون في الرؤى والأفكار داخل قبة البرلمان أو داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

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

أما في حالة نجاحها وبلوغها مسعاها في اقتراح نص للحكم محل الخلاف، يتم رفع مقترحاتها الى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس الذي احتضن اجتماعات هذه اللجنة باعتبارها تتعد بالتناوب في المجلسين ليتم بذلك مسار العملية التشريعية بعد توقفها لوقت معين. ليسترجع البرلمان بذلك اختصاصاته في المناقشة والتصويت لكن هذه المرة في المناقشة والتصويت على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الذي سيكفل إما بالقبول من خلال المصادقة عليه أو الرفض². وهنا تبقى حالة الخلاف مستمرة ليأتي بذلك دور الغرفة الأولى في الفصل فيه.

¹ بدير يحي، مرجع سابق، ص: 113-114.

² نفس المرجع: 115.

المطلب الثاني: المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف

يوصف النظام الثنائي البرلماني الجزائري بأنه غير متساوٍ ومتعادل وذلك راجع لمجمل السلطات والصلاحيات الموسعة والممنوحة للمجلس الشعبي الوطني وكذا الحقوق والامتيازات التي يحظى بها ما إذا تم مقارنتها بالصلاحيات الممنوحة لمجلس الأمة¹، فعلى الرغم من حق الاعتراض الذي خوله له الدستور الذي لا يمارسه هذا الأخير إلا استثناءا وحتى عندما مارس هذا الحق الذي قام به بحكمة وتبصر بغية استمرار منطق الاتزان والتعقل وخدمة الصالح العام، إلا أن هذا الحق التشريعي لم يوليه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 أي أهمية ما جعله يذوب فعالية أمام ما قدمه من امتياز في يد المجلس الشعبي الوطني وهو إعطاء سلطة الفصل للمجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف التشريعي بين المجلسين.

فبعد دراستنا لهذه الجزئية تم استنتاج أسباب تخويله لهذه الآلية الذي قد يعود سبب ذلك لحصة الأسد من الصلاحيات التشريعية التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني على عكس مجلس الأمة.

وهذا ما سيتم توضيحه وتحليله وتبيان سببه في الفرع الاول ثم نبين الحالة التي بسببها يتم الاعتماد فيها على الغرفة الأولى كآلية لفض الخلاف في فرع ثاني ثم نبرز الإجراءات التي من خلالها تفعيل سلطة للمجلس الشعبي الوطني لفض الخلاف في فرع الثالث.

¹ عبد السلام سالمي، مداني عبد القادر، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، ص: 110.

الفرع الأول: أسباب اعتماد المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف

أولاً: امتياز النائب عن عضو مجلس الأمة بصفته ممثل من طرف الشعب

على رغم ما أفصحت عنه المادتين 136 و 137 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بمنحها لمجلس الأمة حق اقتراح القوانين فيما يتعلق بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، كما أن مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة والتي تتعلق بهذين المجالين تودع مكتب مجلس الأمة ليتم دراستها ومناقشتها في مجلس الأمة أولاً وهذه أول سابقة ومكسب له.¹

فمن خلال هذه المواد مكن مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة كما رأينا سابقاً إلا أنه وباستقراءها يتضح أن المؤسس الدستوري في هذه الحالة قد ميّز بين أعضاء مجلس الأمة ونواب المجلس الشعبي الوطني ولم يوازن في مجالات المبادرة.

فالمبادرة الممنوحة للنواب متمثلة في جميع المجالات الممنوحة للبرلمان بغرفتيه، أما أعضاء مجلس الأمة فمجال المبادرة بالتشريع محدد ومحصور بالمجالات المذكورة في نص المادة 137 والتي جاء فيها: "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة.

باستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب

المجلس الشعبي الوطني".²

¹ سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 110.

² القانوني رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

وهنا يمكننا القول أن المؤسس الدستوري لم يوليه أهمية كبيرة لدوره التشريعي وذلك بمنحه صلاحيات أقل من تلك التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني.

وبذلك تبقى الصلاحيات الممنوحة للمجلس الشعبي الوطني أوسع من تلك الممنوحة لمجلس الأمة ويعود سبب ذلك لا محالة على اعتبار أنه المنتخب بطريق الاقتراع العام المباشر والسري من طرف الشعب أي بصفته الممثل المباشر للشعب وهذا ما يعطيه حق الفصل النهائي في الاحكام محل الخلاف على غرار مجلس الأمة الذي يكون أغلبية أعضائه معين، غير أن هذه الصلاحيات فيما عدا ملتزم الرقابة لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يمارسها بمعزل عن مصادقة مجلس الأمة.¹

ثانياً: اتساع صلاحيات المجلس الشعبي الوطني مقارنة بصلاحيات مجلس الأمة

ضف إلى ما يعزز للمجلس الشعبي الوطني حصة الأسد في حجم المشاريع المدروسة على مستواه فإنه كذلك يتمتع بأهم الصلاحيات بصفة منفردة والتي تدخل في إطار العلاقة بين الحكومة والبرلمان المتمثلة في الموافقة على برنامج الحكومة² إذ تقتضي الأحكام الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 94 منه على أنه "يقدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة.

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

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

¹ سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 110.

² سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص: 226.

كما جاء أيضا في مضمون المادة 94 من التعديل الدستوري على أن: "يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط الحكومة"

ضف أيضا لما جاء في نص المادتين 97: "ينفذ الوزير الأول وينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني" والمادة 98: "يجب على الحكومة أن تقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا على السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة.

يمكن أن تختتم المناقشة بلائحة.

كما يمكن أن تترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المواد 153، 154 و 155 أدناه.

للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة...¹

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

وعليه فإنه ليس لمجلس الأمة أي دور في هذه الرقابة إذ أن الوزير الأول يقدم لمجلس الأمة عرضا حول برنامجها، وقد أعطى المؤسس الدستوري الحق لمجلس الأمة في إبداء رأيه حول برنامج الحكومة وذلك بإمكانية إصدار لائحة، واللائحة هنا ذات قيمة سياسية، ذلك أنه في حالة الموافقة على البرنامج فإنه يمكن للحكومة أن تعمل بثقة وراحة

¹ القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري في 2016.

أكبر نتيجة التأييد والمساندة من طرف مجلس الأمة، أما في حالة التحفظ على البرنامج كله أو بعضه فإن الحكومة ستضع ذلك في الحسبان عند وضع مشاريعها حتى تتم المصادقة عليها في مجلس الأمة خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين في مجلس الأمة.

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

أما في حالة عدم حصول الحكومة الجديدة على موافقة المجلس الشعبي الوطني فإنه ينحل وجوبا طبقا لنص المادة 96 من التعديل الدستوري 2016.

وعليه فإن المجلس الشعبي الوطني يلعب الدور الحاسم في الموافقة على البرنامج الحكومي، وذلك نظرا للآليات التي زوده بها الدستور في هذا الإطار، إذ أن استمرار الحكومة وبقاءها مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها في حين يقتصر دور مجلس الأمة على إصدار لائحة.

وبالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة في حين أن أهمية مجلس الأمة في هذه المسألة تبقى ذات بعد سياسي وليس قانوني.

وما يجب الإشارة إليه أن كل الحكومات التي تعاقبت في تاريخ الجزائر حازت على

موافقة المجلس الشعبي الوطني.¹

¹ سالمى عيد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص: 227.

وإذا كان الدستور قد خول للمجلس الشعبي الوطني صلاحية مراقبة الحكومة عن طريق ملتزم الرقابة فإنه في المقابل قد أقر لها إجراء تستطيع من خلاله تدعيم موقفها أمام المجلس الشعبي الوطني والمتمثل في طرح الثقة أمامه.¹

وبذلك نجد أن المجلس الشعبي الوطني قد انفرد بأدوات رقابية على الحكومة على غرار مجلس الأمة.

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

فبعد أن كان مجلس الأمة العائق الوحيد أمام عرقلة أي اقتراح أو مشروع قانون، تم تجريده منه وأصبح إعماله يتوقف على رغبة الحكومة في ذلك من خلال إعطائها الكلمة للمجلس الشعبي الوطني وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفرع الثالث.

الفرع الثاني: حالة استمرار الخلاف واللجوء الى المجلس الشعبي الوطني لفضه.

بعد قراءة نص المادة 138 من التعديل الدستوري فقرة 08 يستشف منها أن حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين هي الحالة التي يتم فيها اللجوء الى المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا في الخلاف القائم.

وتعود أسباب استمرار الخلاف الى:

¹ سالمى عيد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص: 229.

أولاً: رفض المجلس الشعبي الوطني لاقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء بعدم التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة بالنسبة للقوانين العادية وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.

ثانياً: رفض الحكومة للتعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني للنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثالثاً: رفض مجلس الأمة للتعديلات التي قدمها المجلس الشعبي الوطني وعلى النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على اعتبار أن مجلس الأمة يجب أن يبت في التعديلات المقدمة من المجلس الشعبي الوطني وقبل النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.

رابعاً: رفض مجلس الأمة للنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

¹ سالمى عبدالسلام، مدانى عبدالقادر، مرجع سابق، ص: 110-111.

الفرع الثالث: إجراءات تفعيل سلطة المجلس الشعبي الوطني لفض الخلاف.

حوّل المؤسس الدستوري للوزير الأول سلطة تحريك آلية الفصل في النزاع بين الغرفتين، مقتنيا بذلك أحكاما جديدة وعديدة من الدستور الفرنسي كعرض النص على الغرفتين وعدم قبول التعديلات إلا بموافقة الحكومة، لكن الحل الذي قدمه المؤسس الدستوري الجزائري على النص محل الخلاف بالسحب نهائيا وتبقى في الأخير الكلمة النهائية للمجلس الشعبي الوطني.

معنى ذلك أنه في حالة إصرار كل غرفة على موقفها وبقاء الاختلاف بين الغرفتين، رجع التعديل الدستوري الجزائري حسب مضمون المادة 138 الكفة لصالح الغرفة الأولى.¹ وهذا ما عززته المادة 97 من القانون 12/16 والتي جاء فيها: "إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا، وفي هذه الحالة، يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو إذا تعذر ذلك بالنص الذي صوت عليه".²

بالإضافة إلى نص المادة 138 فقرة 08 من الدستور المعدل والمتمم وذلك بأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك كما يلي: "

¹ نصر الدين معمري، (تقييم تجربة مجلس الأمة في الجزائر)، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 25، ديسمبر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد دباغين، سطيف، 2017، ص: 128.

² القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 22 ذو القعدة عام 1437 الموافق لـ 25 عشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، جريدة رسمية، عدد 50.

وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس ... الذي صوت عليه" وبهذا تعتبر حالة الخلاف منتهية ويتم تبني النص.¹

وهذا يعتبر تغيير كبير بالمقارنة مع الوضع السابق حيث تنص المادة 96 من القانون العضوي رقم 02/99 المعدل والمتمم مباشرة على سحب الحكومة للنص في حالة تواصل الخلاف بين الغرفتين، وهذا تماشيا مع ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والذي نص على لجنة برلمانية متساوية الأعضاء مشكلة من (07) نواب من الجمعية الوطنية و(07) شيوخ من مجلس الأمة، وتقوم الحكومة بعرض نص الصلح على المجلسين لأجل التصويت وفي حالة استمرار الخلاف يمكن للحكومة بعد قراءة جديدة من طرف غرفتي البرلمان أن تطلب من الجمعية والغرفة الأولى الفصل فيها نهائيا.²

وعليه فحسب هذا التعديل الدستوري الجديد 2016 يمكن للحكومة أن تفعل آلية الكلمة الأخيرة بطلبها من المجلس الشعبي الوطني البت نهائيا في الخلاف من خلال اخطاره بذلك. ليأتي إجراء الفصل والذي يأخذ بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء أو إذا تعذر بالنص الذي صوت عليه³، حيث أن هذه الآلية الجديدة يلاحظ بأنها تقريبا خاضعة كلية للحكومة، وكأن الحكومة هي المتحكمة الرئيسية في فض الخلاف القائم بين الغرفتين. فبهذا فتح لها المؤسس الدستوري مجالا واسعا للتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية، وذلك بدليل حقها بالتكفل بعرض النص الذي تعده اللجنة متساوية الأعضاء على غرفتي البرلمان والأكثر من ذلك فإنها ليست مجبرة على ذلك، فقد تترك النص عالقا بمعنى أن الحكومة غير ملتزمة بتفعيل هذه الآلية الجديدة وذلك خاضع للسلطة التقديرية لها وهذا ما يستنتج من عبارة "يمكن للحكومة".

¹ القانون رقم 16-01، المتضمن التعديل الدستوري 2016.

² نصر الدين معمري، (تقييم تجربة مجلس الامة في الجزائر)، مرجع سابق، ص: 128.

³ سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 111.

أما في حالة ما لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني للفصل في الخلاف فإن مصير النص التشريعي هو السحب.

وهذا ما أقرته المادة 97 من القانون العضوي 12/16 الفقرة 102¹ وأكدته المادة 138 فقرة 08 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بقولها: "ويسحب النص إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني طبقا للفقرة السابقة".² بمعنى أن دور الحكومة هنا غير مقيد، حيث لها حرية الإخطار ولها حرية سحب النص في حالة عدم قيامها بإخطار المجلس الشعبي الوطني أي أنه إجراء غير ملزم للحكومة.

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

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

أما من وجهة نظرنا نجد أن هذا الأمر فيه نوع من المنطقية إذا تعلق الأمر بمشروع قانون قدمته الحكومة، لكن ليس بنفس الدرجة عندما يتعلق الأمر باقتراح قانون بذل فيه

¹ المادة 97 الفقرة 02 من القانون العضوي 16-12، تنص على: "إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني بذلك، يسحب النص، طبقا لأحكام الفقرة 08 من المادة 138 من الدستور"

² القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري 2016.

أعضاء البرلمان جهدا كبيرا وتخطيطا محكما، لتقرر الحكومة في الأخير وبكل بساطة سحب النص ما يفتح ذلك مجالا للتساؤل أنه من غير المعقول أن تسحبه.

صحيح أن إعطاء الكلمة الأخير للمجلس الشعبي الوطني هو أسهل طريقة يمكن من خلالها حل الخلاف بين الغرفتين وفي أسرع وقت ممكن، غير أن هذا الأمر سوف يضرب أغلب الركائز التي أنشأ من أجلها مجلس الأمة بالإضافة إلى أنه سوف يكون رادعا لمجلس الأمة من إثارة الخلاف الذي يخرج عن نطاق مشاركته في حله وذلك بالنظر إلى استئثار المجلس الشعبي الوطني بالكلمة الأخيرة. ومن جهة أخرى فإن هذا الأمر سوف يؤدي إلى استبدال المجلس الشعبي الوطني الذي تعود له الكلمة، خاصة وأن مجلس الأمة قد ذهب نحو نزع الاحتكار التشريعي من المجلس الشعبي الوطني.¹

المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من الخلاف البرلماني

إن حدوث الخلاف حالة طبيعية ومتوقعة، فالتمايز بين المجلسين يعزز حدوث الخلاف بينهما، وكما سبق القول أن المؤسس الدستوري تبنى مسألة الخلاف من خلال المادة 138 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء فيها في فقرتها الخامسة: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين...²"، فالعبارة المذكورة تفتح الباب لمخالفة رأي مجلس الأمة الرأي الذي تضمنه النص الذي صدق عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن هنا يجدر القول بنا أنه في حالة عدم موافقة مجلس الأمة على كل أو بعض المواد من النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني يحدث الخلاف.³

¹ سالمى عبد السلام، مداني عبد القادر، مرجع سابق، ص: 111.

² المادة 138 الفقرة 05 من التعديل الدستوري 2016.

³ شامي رابح، مرجع سابق، ص: 71.

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

الفرع الأول: الأساس التشريعي لفض الخلاف

بالرجوع إلى القانون الأسمى في البلاد نجد أن المؤسس الدستوري جاء بصريح العبارة في نص المادة 138 من الدستور 1996 المعدل والمتمم في الفقرة الخامسة والتي نصت على أنه: "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يطلب الوزير الأول اجتماع لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه 15 يوما"¹، لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف ومن هنا يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد فصل نهائيا في مدى إلزامية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء وأخرجها من نطاق السلطة التقديرية وذلك عن طريق إلزام الوزير الأول باستدعائها في أجل 15 يوما من يوم وقوع الخلاف، أي من يوم تحفظ مجلس الأمة وعدم مصادقته على مادة أو مجموعة من المواد أو النص المقدم برمته.

وبالرجوع للقانون العضوي 16-12 السالف الذكر نجد أنه استند في هذا الجانب إلى العديد من المواد نذكر منها على سبيل المثال ودون تفصيل لأنه تم التطرق إليها في المادة 88 منه ومايليها، أيضا طبقا للشروط الواردة في الفقرة الخامسة من المادة 138 من

¹ المادة 138 الفقرة 05 من التعديل الدستوري 2016.

الدستور إلى رئيس كل غرفة، تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف.

تنتهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر يوما" أيضا ما جاء في نص المواد المتتالية وفق القانون 16-12¹. وبالرجوع للأنظمة الداخلية نجد في النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني عديد من النصوص نذكر منها نص المادة 58 و 42² الذي نص على المناقشة والتصويت في المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: نماذج عن فض الخلاف

نجد أن المؤسس الدستوري كما سبق الذكر اعتمد على آلية برلمانية بحتة متمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، فسلطة اللجنة المتساوية الأعضاء تنحصر على دراسة الأحكام محل الخلاف وذلك دون أن يتعداه إلى غيرها بحيث تملك سلطة الإبقاء على النص كما هو أو إدخال التعديل عليه أو إلغاء النص تماما حيث تم ذلك في عدة حالات وهذا ما سوف يتم التطرق إليه في الفرعين التاليين:

اولا: نماذج عن حالة الإبقاء على بعض المواد وإدخال تعديلات على مواد أخرى

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

¹ المواد 88، 89، 90، 91، 92، 93، 94، 95، 96 و 97 من القانون العضوي 16-12.

² مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص: 44.

1. النص المتعلق بالتحكم في الطاقة.

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

2. نص قانون عضو البرلمان

تحفظ مجلس الأمة على مواد منه بتاريخ 26 نوفمبر 1998 وهي المواد 04، 16، 24، 25، 31، 32، 33، 38، 42، 43، والتي أحييت على اللجنة المتساوية لمناقشتها وتوصلت في الأخير إلى إعادة الصياغة لبعض المواد منها المواد 31، 33، 42. وذلك بالإتفاق مع الحكومة وعرض النص للمصادقة بصيغته الجديدة بتاريخ 28 نوفمبر 2000.¹

3. القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي

تحفظ مجلس الأمة على نص المادة الثالثة من القانون رقم 83-14 المؤرخ في جوان 1983 جريدة رسمية عدد 28 المؤرخة في 5 يونيو 1983 يتعلق بالتزامات المكلفين بالضمان الاجتماعي، المعدل والمتمم.

وذلك بتاريخ 20 جويلية 1999 حيث لم تستدعي اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد إلا بتاريخ 19 أبريل 2003. وفصلت في النص محل الخلاف بتاريخ 28 أبريل 2003، ولم يتم التصويت عليه إلا بتاريخ 13 أكتوبر 2004 نظرا للإجراءات القانونية المحددة بموجب أحكام القانون 99-02 المعدل والمتمم.²

¹ مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص: 45.

² نفس المرجع، ص: 46.

4. قانون المالية

تضمنت احكام المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996 المعدل، الإجراءات المتبعة لدراسة ومناقشة البرلمان لقانون المالية السنوي، وإذا وجد خلاف بين غرفتي البرلمان حول مشروع قانون المالية تتكون اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل البت في حل الخلاف والمهلة المحددة لحل الخلاف هي ثمانية أيام تحتسب من نهاية عشرون يوماً المقررة لمجلس الأمة للتصويت على قانون المالية.¹

وفي حالة استمرار الخلاف لا يمكن للحكومة سحب النص بل يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قانون المالية بموجب أمر وذلك عند عدم مصادقة البرلمان عليه في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوماً من تاريخ ايداعه.

ثانياً: إلغاء المواد المخالفة للقانون

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

يبرز تدخل اللجنة بالإشارة الى المادتين 34 و35 اين تم إلغاؤها، أيضا تم إلغاء المادة 40 يرجع ذلك الى اختصاص تطبيق القانون المتدرج في المجال التنظيمي. حيث أن مجالات القانون والتنظيم محدودة ولا يمكن أن يحل الأمر محل الآخر بمعنى أن النص منسوب ببعض النقائص والثغرات القانونية مما يجعله لا يواكب الإصلاحات فيما يخص العدالة في إطار برنامج الحكومة المصادق عليه من طرف السلطة التشريعية. حيث لاحظت اللجنة هذه المواد محل الخلاف وقد تداركتها بالإشارة إليها لأن هذا النص يندرج ضمن المجالات المخصصة للقانون العضوي الذي يخضع لمطابقة الدستور وهذا ما ورد في تقرير اللجنة حول الأحكام محل الخلاف في النص القانوني العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي

¹ المادة 120 فقرة 08 من دستور 1996.

بحيث أن التقرير عرض على أعضاء البرلمان للتصويت عليه ونال الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني.¹

خلاصة الفصل الثاني:

وكخلاصة لما سبق ذكره في هذا الفصل المتعلق بآليات فض الخلاف، نكون قد تمكنا بقدر المستطاع بتغطية حول هذه الجزئية وهذا بتبيان ماهية الخلاف البرلماني من تحديد طبيعة هذا الخلاف وأسباب حدوثه ثم توصلنا الى ان هذا الخلاف يتم فضه بآليتين باللجنة المتساوية الأعضاء وقد تم الحديث عنها سالفاً من جميع جوانبها واجراءاتها القانونية، إضافة إلى هذا وجدنا أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد أضاف آلية أخرى لحل الخلاف بين المجلسين وتمثل في إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف غير أن هذه الصلاحية تظل مرتبطة بالحكومة وهو ما يؤدي إلى محدودية فعاليتها.

¹ مصطفى دريوش، مرجع سابق، ص: 45.

الخاتمة

بعد دراستنا لموضوع فض الخلاف بين غرفتي البرلمان في التشريع الجزائري والذي حاولنا من خلاله الإحاطة بكل جوانبه من كيفية نشوب هذا الخلاف خلال مسار العملية التشريعية الى الآليات المكرسة لفضه. حيث لمسنا بصدد الاجراءات التشريعية للنص توقع حدوث خلاف بين الغرفتين لأسباب عديدة تكمن الأولى في تركيبة مجلس الأمة التي تحوي الثلث المعين من قبل رئيس الجمهورية الذي كثيرا ما أدى إلى عرقلة النصوص التي تقصل فيها الغرفة الأولى، حتى سمي هذا الثلث بالفيتو الرئاسي، نظرا لكونه يخدم السلطة التنفيذية أكثر، مما أدى هذا إلى التقليل من استقلالية الهيئة التشريعية.

والأخرى تكمن في الصياغة والدقة اللغوية للمصطلحات وهذا ما يعبر عنه بالخلاف التقني البسيط هذا من جهة، ومن جهة أخرى اختلاف وجهات النظر القانونية والسياسية للأعضاء المشكلين للغرفتين بسبب انتمائهم السياسي إلى أغليات مختلفة.

غير أن التجربة الدستورية الجزائرية تثبت حدوث هذا الخلاف وقدمت حولا بشأن مسألة فضه من أجل التوصل إلى الاجماع حول نص مطابق موافق عليه من طرف البرلمان بغرفتيه، وبه قضى المؤسس الدستوري الجزائري بإنشاء لجنة برلمانية متساوية الأعضاء كآلية لسد أي خلاف وخول حق انعقادها إلى الوزير الأول الذي يقوم بتبليغ طلبه إلى رئيسي كل غرفة إلا أن المؤسس الجزائري أقر بإمكانية فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في التوصل إلى اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف أو عدم مصادقة الغرفتين بصيغة مماثلة على النص مما يطيل ذلك في عمر الخلاف.

ولتفادي هذا أعطى سلطة الفصل في حالة استمرار الخلاف لإحدى الغرفتين والمتمثلة في الغرفة السفلى للبرلمان وبهذا يكون قد استحدث آلية جديدة إلى جانب اللجنة المتساوية الأعضاء وهي تفعيل الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني وجعل آلية تحريكها في يد الحكومة وفق سلطتها التقديرية بحيث يمكن للحكومة في حالة استمرار الخلاف أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في الخلاف القائم والذي يأخذ بالنص الذي صادق عليه.

النتائج:

وعلى ضوء معالجة الإشكالية السابق طرحها في مقدمة الموضوع توصلنا بموجب ذلك إلى جملة من النتائج نجملها في:

1. مادام المؤسس الدستوري أبقى على آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في تعديله الأخير فهذا دليل على أنه لم يشأ توسيع حق التعديل لمجلس الأمة إلى مجالات أخرى على أساس أن هذه الآلية لحل الخلاف هي استثناء من القاعدة أي في حالات ورود اختلاف وجهات النظر حول أحكام النص المصوت عليه وذلك تحاشيا لكثرة التعديلات في النصوص المدروسة أو تعطل صدور النص القانوني فهذا الطرح يجانب الصواب.
2. استحداث المؤسس الدستوري آلية أخرى لفض النزاع إلى جانب اللجنة المتساوية الأعضاء خير دليل على عدم نجاعتها وفعاليتها أحيانا وذلك راجع لعدم قدرتها إلى إيجاد حل توفيقى بين الغرفتين.
3. توفق المؤسس الدستوري باستحداثه آلية أخرى ممثلة من طرف الشعب وهذه خطوة نباركها له لأنه جانب إيجابي لا يمكن انكاره.
4. ولعل المراد بمنح سلطة فض الخلاف للمجلس الشعبي الوطني فقط دون مجلس الأمة راجع لكونه ممثل من طرف الشعب وبما أن الشعب هو صاحب السلطة وله يعود قرار تقرير مصيره وأن النص الذي يفصل فيه سيصدر لخدمة الصالح العام فالمجلس الشعبي الوطني هو الأجدر بهذه السلطة "سلطة فض الخلاف" وهذه أيضا خطوة نزيكها لمقاصدها الموضوعية.
5. وعليه من النتيجة السابقة يمكن القول بأن آلية تفعيل الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني هي الآلية الأكثر فعالية وحسم نوعا ما عن سابقتها في فض الخلاف البرلماني.
6. عدم استقلالية كلتا الآليتين كون اللجنة المتساوية الأعضاء لا تتعقد إلا بموجب طلب من الوزير الأول وتفعيل كلمة المجلس الشعبي الوطني لا تكون إلا بطلب من الحكومة.
7. محدودية فعالية الآليتين لارتباطهما بالحكومة.

8. أما فيما يخص مآل النص التشريعي محل الخلاف عرفنا بأنه يتم حله بإحدى الآليتين سواء كانت اللجنة المتساوية الأعضاء أو الفصل فيه نهائيا من قبل المجلس الشعبي الوطني وإلا فمصيره هو السحب.

وعلى الرغم من الحلول التي أوجدها المؤسس الدستوري خاصة في تعديله الأخير لسنة 2016 إلا أن الأحكام المنظمة لهاتين الآليتين تبقى عاجزة نظرا الى هيمنة السلطة التنفيذية عليها هذا ما يجعلها تتضمن بعض النقائص نوجزها في:

1. منح الوزير الأول الحق الحصري لاستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء دون سلطة أخرى يعتبر بمثابة احتكار وامتياز في يد الحكومة على السلطة التشريعية.
2. منح الحكومة سلطة الموافقة على التعديلات التي يمكن أن تقدم من طرف الغرفتين حول النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء.
3. منح الحكومة حق إخطار المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف ألا يعتبر بمثابة تدخل للحكومة على أعمال السلطة التشريعية؟
4. ترك السلطة التقديرية للحكومة فقط في إخطار المجلس الشعبي الوطني للفصل نهائيا حالة استمرار الخلاف معنى ذلك أن الاخطار مرهون برغبة الحكومة.
5. ماذا لو كان الخلاف جوهريا ويستوجب الفصل النهائي فيه والحكومة لم تخطر الغرفة الأولى، ما عقوبة ذلك في النص إن وجد أصلا؟
6. كيف يحق للحكومة سحب النص في حالة عدم اخطارها المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن البرلمان بذل فيه من الجهد ما بذل لتأتي وتقرر سحبه؟

ولتدارك هذه النقائص أبيننا إلا أن نقدم بعض التوصيات والاقتراحات التي قد نراها تساهم في التخفيف من حالات الخلاف وكيفية تسويته والتي نعرضها كالتالي:

1. إعادة النظر في الأحكام المنظمة للجنة المتساوية الأعضاء حيث كان من المفروض أن توكل مهمة استدعاء اللجنة إلى رئيسي الغرفتين باعتبارهما المعنيان بالعملية التشريعية وليس فقط الوزير الأول فمن غير الانصاف استبعادهما.

2. أو أن يترك المؤسس الدستوري سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لصاحب المبادرة بالنص فإذا كان " اقتراحا " كان استدعائها بموجب طلب من طرف رئيس الغرفتين وإن كان " مشروع " كان طلب استدعائها من طرف الوزير الأول بطبيعة الحال مع تقييد ذلك بأجل معين لدعوتها للانعقاد.

3. اصدار نص يلزم انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء بصفة تلقائية متى علمت بحدوث خلاف كون أعضائها ممثلين من كلتا الغرفتين فبطبيعة الحال سوف تعلم بنشوء الخلاف داخل الغرفتين دون الحاجة لأي جهة أخرى تخطر بها بذلك.

4. كان من الأفضل على المؤسس الدستوري في نص المادة 138 فقرة 07 "وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا." أن يورد عبارة ملزمة، يلزم بها الحكومة بإخطار المجلس الشعبي الوطني في حالة استمرار الخلاف بدلا من عبارة " يمكن " والتي تحمل تأويلات (إما أن تطلب) أو (لا تطلب) وبهذا قد لا تأخذ الأمر على محمل الجد، لذا كان من الأصح أو تورد عبارة " يجب "، " تلزم "، ... الخ.

5. نزع سلطة سحب النص المخولة للحكومة حالة عدم إخطارها المجلس الشعبي الوطني.

6. ادراج نظام الذهاب والإياب للنص خاصة في مسائل الخلاف البسيط باعتبار هذا النظام كآلية مثالية لتكريس التفاهم والاتفاق بين الغرفتين، فلا يجب أن ننسى أن التوافق هو الأصل في النظام البيكاميرالي وما الخلاف إلا استثناء.

وفي ختام دراستنا نأمل أن تجد هذه الاقتراحات آذانا صاغية لتفعيل دور المؤسسة التشريعية في ظل نظام ديمقراطي سمته الاستقرار والرخاء .

المصادر

و

المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1. الدساتير

- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية رقم 76، الصادرة في في 08/12/1996.

- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01. المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

- دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل والمتمم.

ثانياً: النصوص القانونية

1. القوانين العضوية

- القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 اوت 2016 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة الجريدة الرسمية عدد 50، 2016.

2. الانظمة الداخلية

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 30 جوان 2000، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة في 30 جويلية 2000.

- النظام الداخلي لمجلس الامة الجريدة الرسمية عدد 84 الصادرة في 28 نوفمبر 1999 المعدل والمتمم سنة 2017.

ثالثا: المؤلفات

1. بوقفة عبد الله، الدستور الجزائري نشأة-فقهها-تشريعها، الطبعة الخامسة، دار الهدى، د ب ن، سنة 2011.
2. بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر منذ الاستقلال الى يومنا هذا، الطبعة الثانية ديوان المطبوعات الجامعية، 2012.
3. بوحميده عطاء الله، النصوص القانونية من الاعداد الى التنفيذ، د ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
4. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (06 مارس 2016) والنصوص الصادرة تبعا لذلك، د ط، دار بلقيس، الجزائر، 2017.
5. سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري-دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996-السلطة التشريعية والمراقبة، الجزء الرابع، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

رابعا: المقالات العلمية

1. العيد عاشوري، (إجراءات ومراحل اعداد النص التشريعي واقراره في البرلمان الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني العدد الثالث، مارس 2003.
2. بن سهلة بن علي، (الاطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 و المغربي لسنة 2011)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة تلمسان، العدد الثامن، جانفي، 2013.
3. خاد شبلي، (حق مجلس الأمة في التعديل)، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري والمراجعة الدستوري لعام 2016، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس 2016.

4. سالمي عبد السلام، مداني عبد القادر، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، العدد الثاني الجلفة.
5. سالمي عبد السلام، (تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016)، مجلة البحوث السياسية والإدارية، العدد التاسع 2016.
6. سعيداني لوناسي ججيقة، (في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996)، مجلة المجلس الدستوري، العدد السادس 2016.
7. صوادقية هاني، (مكانة مجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016)، مجلة البحوث والدراسات القانونية، جامعة البليدة-2، العدد الثالث عشر.
8. عمير سعاد، (دور الغرفة الثانية في العملية التشريعية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 والدستور المغربي لسنة 2011)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة، العدد الرابع عشر، أكتوبر 2016.
9. علي الصاوي، (دور الدعم الفني في تعزيز عمل النواب)، مجلة الفكر البرلماني، نشرية في مجلس الأمة، العدد الحادي عشر، جانفي 2006.
10. لزھاري بوزيد، (اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري)، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002.
11. مصطفى دريوش، (دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية)، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، ديسمبر 2003.
12. معمر نصر الدين، (التشريع عن طريق المبادرة)، مجلة النائب، العدد الرابع 2004.

13. معمري نصر الدين، (تقييم تجربة مجلس الامة في الجزائر)، مجلة العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد دباغين، سطيف، العدد الخامس والعشرون، ديسمبر 2017.

خامسا: المداخلات

1. الامين شريط، -القانون العضوي للعلاقة بين البرلمان والحكومة، هل له علاقة بالمجموعات البرلمانية-، وقائع اليوم الدراسي حول موضوع القانون العضوي 99-02 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الامة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة بين النص والممارسة، وزارة العلاقات مع البرلمان، يوم 23 أكتوبر 2001، الجزائر.

2. لزهاري بوزيد، الدور التشريعي لمجلس الامة على ضوء المادة 120 من دستور 1996 دراسة تحليلية، يومي 06 و 07 ديسمبر 2009، نزل الأوراسي، الجزائر.

سادسا: الأطروحات والمذكرات الجامعية

1. اطروحات الدكتوراه:

1. خرباشي عقيلة، مركز مجلس الامة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، السنة الجامعية 2010/2009.

2. سالمى عبد السلام، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2010/2009.

3. سعيد اوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر-1-، السنة الجامعية 2016/2015.

II. رسائل الماجستير:

1. الغربي ايمان، مجالات العلاقة الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008، مذكرة لنيل شهادة الماجستير كلية الحقوق، بن عكنون - الجزائر - 2011 .
2. بدير يحي، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء احكام الدستور والقوانين المكتملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2014/2015.
3. ثامري عامر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2005/2006.
4. شاشوه عمر، في مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، السنة الجامعية 2013.
5. شامي رابح، مكانة مجلس الامة في البرلمان الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان 2012.
6. شهد احمد، المؤسسة التشريعية بنظام الغرفتين كما ورد في دستور 28 نوفمبر 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2008.
7. صدراتي محمد، الإجراءات الخاصة للبرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2013/2014.

8. قاوي إبراهيم، دور السلطة التنفيذية في العمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون الدستوري وعلم التنظيم السياسي، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002.

9. مداني عبد القادر، حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر-1- السنة الجامعية 2014/2015.

10. مزياني حميد، واقع الازدواجية التشريعية والعمل التشريعي في النظام الدستوري الجزائري - دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

11. مزياني لونس، انتقاء السيادة التشريعية للبرلمان في ظل دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة الجامعية 2010/2011

12. نويوة نوال، تسوية الخلاف بين غرفتي البرلمان في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع مؤسسات دستورية وإدارية، قسم العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، السنة الجامعية 2005/2006.

سابعا: المعاجم

1. راغب الاصفهاني، مفردات ألفاظ القرآن، الطبعة الثانية، دار القلم، دمشق، 1992.

2. ابن منظور، لسان العرب، دار لسان العرب، بيروت، 1970.

خلاصة الموضوع

الملخص

يكتسي موضوع فض الخلاف بين غرفتي البرلمان أهمية كبيرة في الأنظمة البرلمانية، فباختبار البرلمان الجزائري مكون من غرفتين فإن إمكانية الخلاف بين غرفتيه تظل قائمة خلال سير العملية التشريعية يعود سبب ذلك لجملة الاعتبارات التي تبرز خصوصية كل غرفة.

وبه قضى المشرع الجزائري بتشكيل لجنة برلمانية مؤقتة متساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف وخول حق انعقادها للوزير الأول، غير أن المؤسس الدستوري بموجب تعديل 2016 عمد على تدعيمها بإضافة آلية أخرى لفض الخلاف متمثلة في إعطاء سلطة الفصل حالة استمرار الخلاف للمجلس الشعبي الوطني.

إلا أن هذه الآلية هي الأخرى تظل فعاليتها محدودة لارتباطها بالحكومة.

الكلمات المفتاحية: خلاف-آلية-لجنة متساوية الأعضاء-المجلس الشعبي الوطني.

Résumé

Le sujet de résolution désaccords entre les deux chambres du Parlement revêt une grande importance dans les systèmes parlementaires car le parlement algérien étant composé de deux chambres, la possibilité de désaccord entre ses deux chambres reste dans le processus législatif.

Ainsi, le législateur algérien a décidé de constituer une commission parlementaire composée de membres égaux, afin de résoudre le différend, et a autorisé le premier ministre à se réunir.

Toutefois, le fondateur de la constitution aux termes de l'amendement de 2016 a appuyé l'ajout d'un autre mécanisme permettant de résoudre le différend en conférant le pouvoir de dissocier le désaccord persistant de l'Assemblée populaire nationale.

Cependant, l'efficacité de ce mécanisme reste également limitée parce qu'ils sont liés au gouvernement.

Les mots clés : Désaccord-Mécanisme-comité de membres égaux-Assemblée populaire nationale.

فهرس المحتويات

| | |
|--|------------|
| المحتوى. | رقم الصفحة |
| الموضوع | / |
| شكر وعرقان | / |
| قائمة المختصرات | / |
| مقدمة | 01 |
| الفصل الأول: مسار العملية التشريعية بين الغرفتين. | 06 |
| المبحث الأول: العملية التشريعية على مستوى الغرفتين. | 08 |
| المطلب الأول: إجراءات العملية التشريعية على مستوى الغرفة الأولى. | 10 |
| الفرع الأول: مرحلة المبادرة بالقوانين. | 10 |
| الفرع الثاني: إجراءات تداول النصوص على مستوى الغرفة الأولى. | 18 |
| المطلب الثاني: إجراءات العملية التشريعية على مستوى الغرفة الثانية. | 26 |
| الفرع الأول: مرحلة المبادرة بالقوانين. | 26 |
| الفرع الثاني: إجراءات تداول النصوص على مستوى الغرفة الثانية. | 30 |
| المبحث الثاني: تعديل النصوص القانونية بصدد التداول وحدث حالة الخلاف. | 33 |
| المطلب الأول: حق الغرفة الأولى في التعديل. | 33 |
| الفرع الأول: سلطة الغرفة الأولى في ممارسة حق التعديل. | 34 |
| الفرع الثاني: القيود الواردة على الغرفة الأولى في ممارسة حق التعديل. | 35 |
| المطلب الثاني: حق الغرفة الثانية في التعديل ودورها في اثاره الخلاف. | 39 |
| الفرع الأول: حق الغرفة الثانية في التعديل. | 39 |
| الفرع الثاني: دور الغرفة الثانية في اثاره الخلاف. | 44 |
| خلاصة الفصل الأول. | 45 |

| | |
|----|--|
| 46 | الفصل الثاني: عملية فض الخلاف بين الغرفتين. |
| 48 | المبحث الأول: طبيعة الخلاف بين الغرفتين. |
| 49 | المطلب الأول: مفهوم الخلاف. |
| 50 | الفرع الأول: تعريف الخلاف والأحكام محل الخلاف. |
| 52 | الفرع الثاني: أنواع الخلاف الممكنة الوقوع بين الغرفتين. |
| 55 | الفرع الثالث: مدى إمكانية حدوث الخلاف وقابليته للحل. |
| 61 | المطلب الثاني: أسباب وبواعث الخلاف. |
| 62 | الفرع الأول: اختلاف أنظمة التصويت على القوانين في كل من الغرفتين. |
| 63 | الفرع الثاني: تقنيات صياغة وتحضير النصوص القانونية. |
| 64 | الفرع الثالث: تأثير الكتل البرلمانية ونظام الأغلبية. |
| 66 | المطلب الثالث: كيفية حدوث الخلاف. |
| 67 | الفرع الأول: اعتراض الغرفة الثانية على العمل التشريعي للغرفة الأولى. |
| 68 | الفرع الثاني: اعتراض الغرفة الأولى على العمل التشريعي للغرفة الثانية. |
| 69 | المبحث الثاني: آليات فض الخلاف بين الغرفتين. |
| 69 | المطلب الأول: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف. |
| 70 | الفرع الأول: النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء. |
| 77 | الفرع الثاني: إجراءات عمل اللجنة المتساوية الأعضاء. |
| 81 | الفرع الثالث: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء. |
| 83 | المطلب الثاني: المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف. |
| 84 | الفرع الأول: أسباب اعتماد المجلس الشعبي الوطني كآلية لفض الخلاف. |
| 88 | الفرع الثاني: حالة استمرار الخلاف واللجوء الى المجلس الشعبي الوطني لفضه. |

| | |
|----|---|
| 90 | الفرع الثالث: إجراءات تفعيل سلطة المجلس الشعبي الوطني لفض الخلاف. |
| 93 | المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من الخلاف البرلماني. |
| 94 | الفرع الأول: الأساس التشريعي لفض الخلاف. |
| 95 | الفرع الثاني: نماذج عن فض الخلاف. |
| 98 | خلاصة الفصل الثاني. |
| 99 | الخاتمة. |
| / | قائمة المصادر والمراجع. |
| / | خلاصة الموضوع. |
| / | فهرس المحتويات. |