الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

The final decision from People's National Assembly as an alternative mechanism for dispute solving between the two parliaments chambers of the Algerian constitutional system

شامي رابح ♦
جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي بتيسمسيلت - الجزائر
chami.hamdoun@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2021/04/23 تاريخ القبول: 2022/04/25 تاريخ النشر: 2022/06/03

الملخص:

حاول المؤسس الدستوري الجزائري معالجة استمرار الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين، باعتماد آلية بديلة تتمثل في طلبه الحكومة الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني باعتباره الغرفة المنتخبة من طرف الشعب مباشرة، إلا أن النص على استمرار الخلاف بين الغرفتين كشرط للتفعيل يقلل من حالات تفعيل هذه الآلية، إضافة إلى شرط طلب الحكومة ذلك.

بالمقابل فحتى تفعيل هذه الآلية بطلب من الحكومة، ليس بالنتيجة يعني حل الخلاف بمصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص اللجنة أو آخر نص صوت أو صادق عليه، لأن الفصل النهائي هنا سيتحقق في حالة واحدة فقط من بين أربع(04) حالات، ويتحكم في تحقق الفصل من احتماله وعدمه ثلاثة عوامل هي وضعية المجلس الشعبي الوطني في المسار التشريعي، تعديل نص اللجنة، الموافقة على التعديلات من الحكومة والغرفة الثانية.

الكلمات المفتاحية:

تصويت، مصادقة، استمرار الخلاف بين الغرفتين، الفصل النهائي، المجلس الشعبي الوطني، اللجنة المتساوية الأعضاء.

Abstract:

The founder of the Algerian constitution tried to treat the dispute between the two parliaments chambers continuity by adopting an alternative mechanism. This mechanism represents final decision from People's

♦ المؤلف المرسل

National Assembly because it's the elected chamber directly from people. However, the text on the continuation of the dispute between the two chambers as a condition for activation decreases the statuses of this mechanism's activation. In addition to the condition that the government requests that.

On the other hand, even this mechanism is activated by government requests does not mean a dispute solution by adopting People's National Assembly on the commission text or last voting text or adopts on it. This because the final decision here will echeive in one only factor out of four. Three factors control the achievement of separation from its potential and lack thereof which are; the situation of People's National Assembly in legislative track, modifying the text of the committee, and approval of modification from the government and the second chamber

Keywords:

Voting, Adopting , the dispute between the two parliaments chambers, The final decision, People's National Assembly , Equal members committee

مقدمة:

لقد أسس دستور سنة 1996[1] لنظام ثنائية الغرف البرلمانية، بنص المادة 98 من الدستور آنذاك "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...." ، بالتالي فالأمر يقتضي أن المبادرة التشريعية حتى تصير قانونا يجب أن يتم التصويت والمصادقة عليها من طرف كل من الغرفتين البرلمانيتين، إذ نصت المادة 1/120 من الدستور آنذاك" يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه".

ولما كان نظام الغرفتين البرلمانيتين قد يترتب عنه احتمال وجود خلاف بين الغرفتين حول النصوص المصوت عليها، كان لزاما على المؤسس النص على آلية تُمكِّن من حل الخلاف بينهما، حيث تبنَّى دستور سنة 1996 –قبل تعديل سنة2016- اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف، تتمثل مهمتها في اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، تعرضه الحكومة على الغرفتين للمصادقة عليه.

لقد كان المؤسس الدستوري الجزائري على علم أن هذه الآلية لا يمكن معها في مطلق الأحوال حل الخلاف بين الغرفتين من خلال نصه في المادة 6/120 آنذاك "وفي حالة استمرار الخلاف يُسحب النص"، وذلك في نظرنا يعود لاعتبارات عديدة يمكن إجمالها في مسألتين رئيسيتين تتمثل الأولى في تحريك هذه الآلية المرتبط بالسلطة التقديرية لرئيس الحكومة آنذاك، وتتمثل الثانية في إمكانية استمرار الخلاف بين الغرفتين حول النص

[1] - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر العدد76، المنشورة في 8 ديسمبر 1996

الذي أعدته اللجنة، لذلك وبعد عشرين(20) سنة[1] عالج المؤسس المشكل الأول بالنص الذي يفيد وجوب طلب الوزير الأول اجتماع اللجنة، وعالج المشكل الثاني بالنص على آلية بديلة لحل الخلاف هي آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني.

وبالرغم من عدم تطبيق الآلية الثانية من الناحية العملية الأمر الذي قد يُبرز جوانب القصور فيها، إلا أن ذلك لا يغني عنا كباحثين البحث في أسباب وكيفيات والنتائج التي يترتب عنها تفعيل هذه الآلية، وهو ما يطرح الإشكالية التالية: هل تعتبر آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني فعلا آلية بديلة وحقيقية تعالج جوانب القصور التي قد تترتب بعد تفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء؟ أم أن حتى هذه الآلية البديلة تعاني ذاتها من قصور؟

على هذا الأساس سنحاول معالجة هذا الإشكال في دراسة تحليلية، وفق خطة من مبحثين مفصلة كالتالي:

المبحث الأول: الفصل النهائي اعتراف بقصور آلية اللجنة في حل الخلاف

المطلب الأول: قصور آلية اللجنة في حل الخلاف

المطلب الثاني: أسباب إعطاء الفصل النهائي للمجلس الشعبي الوطني

المبحث الثاني: الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني عودة إلى نظام الغرفتين غير المتساوي

المطلب الأول: شروط تفعيل آلية الفصل النهائي

المطلب الثاني: مدى إمكانية حل الخلاف بآلية الفصل النهائي

المبحث الأول: الفصل النهائي اعتراف بقصور آلية اللجنة في حل الخلاف

إن نص المؤسس الدستوري الجزائري سنة 1996 في المادة6/120 آنذاك "وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص" يعتبر اعترافا من المؤسس نفسه بقصور آلية اللجنة المتساوية الأعضاء على حل الخلاف بين الغرفتين في كل مرة يكون فيها، لذلك اعتمد المؤسس آلية الفصل النهائي، بعد عشرين(20) سنة من اعتماد اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين إن استمر بعد تفعيل آلية اللجنة.

في نفس الاتجاه فتبني آلية الفصل النهائي، معناه أن المؤسس الدستوري سيعطي الكلمة الفصل لإحدى الغرفتين البرلمانيتين، ولعل وقوع اختياره على المجلس الشعبي الوطني في إعطاء الكلمة الفصل له ما يبرره.

[1]- القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر العدد14، المنشورة بتاريخ 07 مارس 2016

المطلب الأول: قصور آلية اللجنة في حل الخلاف

بالرغم من معالجة مظاهر القصور في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، بما يفيد وجوب طلب الوزير الأول اجتماع اللجنة في تعديل سنة 2016، إلا أن هذه المعالجة غير كافية، لأن الأحكام الناظمة لعمل اللجنة من خلال تعديل سنة 2016 وتعديل سنة 2020[1]، تبرز قصورا في حل الخلاف بين الغرفتين بعد تفعيل هذه الآلية، خاصة تلك المتعلقة بتأثير الغرفتين والحكومة على النص الذي أعدته اللجنة.

الفرع الأول: أسباب قصور آلية اللجنة المتساوية الأعضاء

يرجع قصور آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في التوصل إلى حل للخلاف بين الغرفتين إلى عاملين مهمين، العامل الأول ذاتي أو داخلي يتمثل في عدم توصل اللجنة إلى نص توفيقي، والعامل الثاني خارجي يتمثل في كون نجاح الموافقة على النص الذي أعدته اللجنة متوقف على إرادة الغرفتين والحكومة.

أولا: عدم توصل اللجنة إلى نص توفيقي

الأصل أن الخلاف بين الغرفتين هو سبب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، ولما كانت اللجنة مشكلة أصلا من أعضاء من كلتا الغرفتين، فليس من الغريب أن ينتقل الخلاف بين الغرفتين إلى داخل اللجنة، لهذا فالراجح أن عدم توصل اللجنة إلى نص توفيقي يعود أساسا إلى نقل الخلاف بين الغرفتين من طرف ممثليها في اللجنة، وهو ما يقودنا إلى القول أن طبيعة تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء يعتبر أهم عامل لعدم نجاحها في الوصول إلى نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، خاصة إذا كان الخلاف بين الغرفتين جوهريا.

في نفس السياق يبرز عامل آخر مهم يعد سببا في عدم توصل اللجنة إلى نص توفيقي وهو عامل الزمن، إذ بعد أن كان للجنة مجال زمني غير محدود –قبل تعديل2016- يمكنها من التوصل إلى نص توفيقي، صار الأمر على خلاف ذلك بعد التعديل، حيث نصت المادة 5/138 من الدستور ".... وتنهي اللجنة نقاشاتها في أجل أقصاه خمسة عشر(15) يوما"[2]، وإذا كان هذا الأجل يبدو مناسبا لاقتراح نص توفيقي، إلا أن هذا الأجل قد لا يكفي في حالة الخلاف الجوهري والكبير بين الغرفتين.

إن قولنا أن طبيعة تشكيل اللجنة والأجل الممنوح لها لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، هما عاملان مهمان في عدم توصلها إلى اقتراح النص، لا يعني أننا نرى أنه ينبغي إعادة النظر في تشكيلة اللجنة وفتح المجال الزمني لإعداد النص من طرفها، فمن المنطقي أن تتشكل اللجنة من أعضاء من كلتا الغرفتين، وإعطاء أجل للانتهاء من عملها يسير في صالح الانتهاء من إعداد النص التشريعي ودخوله حيز النفاذ لتنظيم شؤون المجتمع؛ فالأمر لا يعدو البحث عن الأسباب التي قد تؤدي إلى عدم توصل اللجنة إلى نص، لا غير.

---

[1]- المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر العدد 82، المنشورة في 30 ديسمبر 2020

[2]- هي المادة 7/145 من دستور سنة 1996 وفق آخر تعديل له وهو تعديل 2020

ثانيا: نجاح الآلية متوقف على إرادة الغرفتين ثم الحكومة

إن وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء ليس حل الخلاف بين الغرفتين، بل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، ما يعني أن النص الذي تُعدُّه اللجنة المتساوية الأعضاء ليس نصا تشريعيا، وبالتالي ليس له أي أثر قانوني في تنظيم شأن مجتمعي، فالذي يجعل هذا النص يدخل حيز النفاذ –قبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية- هو غرفتي البرلمان ومن ورائهما الحكومة.

إن عدم تصويت غرفتي البرلمان أو حتى إحداهما على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، سيفرغ النص من أي أثر قانوني قد ينتجه، لهذا فتصويت أول غرفة على النص الذي أعدته اللجنة ثم مصادقة ثاني غرفة عليه[1] هو الذي يجعل منه نصا تشريعا، فنص اللجنة يشبه إلى حد كبير المبادرة بالقانون التي تحتاج إلى تصويت ومصادقة غرفتي البرلمان عليه حتى يحمل الصفة التشريعية.

من ناحية أخرى، يظهر التأثير الحكومي على نجاح آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، في عدم موافقة الحكومة على تعديلات أول غرفة برلمانية على نص اللجنة، فالنص الدستوري اشترط موافقة الحكومة على التعديلات التي يمكن أن تدخلها أول غرفة على نص اللجنة بعد عرضه عليها، ما يعني أن عدم موافقة الحكومة على هذه التعديلات لا يمكن معه التصويت والمصادقة على نص اللجنة المتساوية الأعضاء.

الفرع الثاني: حالات عدم نجاح آلية اللجنة في التوصل إلى حل

مثلما أسلفنا فوظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء هي مجرد اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وليس حل الخلاف، وبالتالي فإعداد اللجنة لنص توفيقي، ينبغي أن يمر بإجراء الموافقة عليه من طرف غرفتي البرلمان، وهو ما يطرح احتمالات عديدة لعدم توصل آلية اللجنة لحل.

أولا: تصويت أول غرفة على نص اللجنة مع عدم مصادقة ثاني غرفة

في هذه الحالة تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على أول غرفة، وتتم الموافقة على نص اللجنة من طرف أول غرفة بالتصويت عليه، ثم تعرض الحكومة نفس النص على ثاني غرفة للموافقة عليه كذلك، لكن هذه الغرفة لا تصادق على نص اللجنة المصوت عليه، وهو ما يعني أن هذا الوضع يعتبر حالة لعدم نجاح آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في التوصل إلى حل.

[1]- فضَّلنا استعمال مصطلحات "أول غرفة" و"ثاني غرفة" بدلا من مصطلحات "الغرفة الأولى" و"الغرفة الثانية"، نظرا لما يثيره مصطلحي "الغرفة الأولى" و"الغرفة الثانية" من لبس في ذهن القارئ، حيث ينصرفان إلى المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، ومرد ذلك يعود إلى استمرار ارتباط المصطلحين بهما بعد تعديل سنة2016، دون مراعاة للغرفة المبادرة بالتشريع.

ثانيا: عدم مصادقة ثاني غرفة على التعديلات المصوت عليها من أول غرفة

في هذه الحالة تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على أول غرفة، لكن هذه الغرفة تقوم بإدخال تعديلات على النص بموافقة الحكومة، وتقوم بالتصويت على النص المعدل.

تعرض الحكومة النص المصوت عليه من طرف أول غرفة على ثاني غرفة، أي تعرض عليها نص اللجنة المعدل، إلا أن ثاني غرفة ترفض المصادقة على هذا النص، وهو ما يعتبر حالة أخرى لعدم نجاح آلية اللجنة المتساوية الأعضاء في التوصل إلى حل.

ثالثا: عدم موافقة الحكومة على تعديلات أول غرفة على نص اللجنة

في هذه الحالة وعندما تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على أول غرفة، تقوم هذه الغرفة بإدخال تعديلات على النص لكن دون موافقة الحكومة، بالتالي فالتصويت على نص اللجنة المعدل ودون موافقة الحكومة، سيعني بالنتيجة أن هذه الحالة كذلك تعتبر حالة لعدم نجاح آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، لأن إدخال أي تعديل على نص اللجنة لا يمكن التصويت ثم المصادقة عليه إلا بعد موافقة الحكومة.

المطلب الثاني: أسباب إعطاء الفصل النهائي للمجلس الشعبي الوطني

يبرز اعتبار المجلس الشعبي الوطني باعتباره غرفة منتخبة من طرف الشعب مباشرة كسبب رئيسي- لإعطائه الكلمة الأخيرة-بالرغم من أن القاعدة العامة أن البرلمان الجزائري المشكل من غرفتين له السيادة في إعداد القانون- كون الانتخاب المباشر يعني أن الشعب قد اختار أعضاء هذا المجلس مباشرة ودون وسيط انتخابي، على خلاف مجلس الأمة المختار من طرف هيئتين مشكلتين بالانتخاب المباشر هما أعضاء المجالس المحلية المنتخبة ورئيس الجمهورية.

فالانتخاب المباشر في توجه المؤسس الدستوري الجزائري –وفي مختلف النظم الدستورية- يترتب عنه تمتع الهيئة المنتخبة مباشرة باختصاصات أكثر وأكبر من تلك الهيئة المختارة بشكل غير مباشر، وخير دليل على ذلك اختصاصات رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي وشبه الرئاسي التي تعتبر أكثر وأكبر مقارنة باختصاصات رئيس الجمهورية المنتخب بطريقة غير مباشرة في النظام البرلماني.

الفرع الأول: المجلس الشعبي الوطني الغرفة المنتخبة من طرف الشعب مباشرة

يقتضي نجاح نظام الغرفتين المغايرة بينهما من حيث التكوين ومن حيث الاختصاصات كذلك، ومن العناصر المهمة في المغايرة بين الغرفتين من حيث التكوين المغايرة بينهما في نظام العضوية، وهو توجه المؤسس الدستوري الجزائري، إذ تنص المادة 1/121 من الدستور "ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري"، في حين أن نظام العضوية في مجلس الأمة يكون بالاختيار غير المباشر، إذ

الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

تنص المادة 2/121 من الدستور "ينتخب ثلثا(3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية. ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر....".

إن انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني بالاقتراع المباشر، يعني أن الشعب قد عبَّر عن إرادته مباشرة في عملية الاختيار، بينما اختيار أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة مباشرة من الشعب ومن طرف رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب، يعني أن الهيئة المختارة لأعضاء مجلس الأمة هي التي عبرت عن الإرادة الشعبية، وليس الشعب من عبر عن إرادته، وشتان بين "تعبير الشعب عن إرادته" وبين "التعبير عن إرادة الشعب".

إذا فالمجلس الشعبي الوطني يحوز شرعية شعبية مباشرة لأن انتخاب أعضائه هو تعبير عن إرادة الشعب، أما مجلس الأمة فشرعيته الشعبية غير مباشرة بحكم أن الهيئة المختارة لأعضائه هي التي عبرت عن إرادة الشعب.

الفرع الثاني: أثر طريقة اختيار أعضاء الغرفتين على التمتع بالاختصاصات

كما أسلفنا فنجاح نظام الغرفتين يقتضي المغايرة بينهما من حيث التكوين ومن حيث الاختصاصات، لكن السؤال المطروح إذا كانت المغايرة بين الغرفتين من حيث الاختصاصات التي تقتضي التفاوت بينهما في الاختصاص، فهل لطبيعة ونظام العضوية أثر على التمتع بالاختصاصات؟

أولا: القاعدة العامة اقتراح القوانين حق للمجلس الشعبي الوطني

منذ التأسيس لمجلس الأمة من خلال دستور سنة1996، أُبعد هذا المجلس عن حق المبادرة بالقوانين على خلاف المجلس الشعبي الوطني، لكن بعد تعديل الدستور سنة 2016 مُنح هذا المجلس –مجلس الأمة- حق المبادرة بالقوانين في مجالات ثلاثة(03) فقط هي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، بينما يتمتع المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة في جميع مجالات القوانين باستثناء الثلاث(03) المذكورة[1].

إن معرفة السبب الذي أدى بالمؤسس إلى منحه حق المبادرة بالقوانين إلى مجلس الأمة في المجالات الثلاثة وهي مجالات متعلقة بالشؤون المحلية، يرتبط كما هو معروف بطبيعة تركيبة مجلس الأمة المتكون ثلثاه(3/2) من أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وتعميم هذا التفسير يقودنا إلى نتيجة مؤداها أن حق المبادرة بالقوانين يكون لمجلس الأمة استثناء تبعا لطبيعة تركيبته، أي أنه لو عَدَّل الدستور تركيبة مجلس الأمة فبالتأكيد سيغير-

[1]- ينظر المادة 137 من دستور سنة 1996 المعدل سنة 2016

الدستور- في المجالات التي يمكن لمجلس الأمة المبادرة بالقوانين فيها[1]، ولكن يبقى هذا الحق استثناء واردا على قاعدة عامة هي تمتع المجلس الشعبي الوطني بحق المبادرة.

إذا فالأصل أن المجلس الشعبي الوطني هو المتمتع بحق المبادرة بالقوانين نظرا لطبيعة اختيار أعضائه المنتخبين بشكل مباشر، أما مجلس الأمة فلا يتمتع بهذا الحق إلا تبعا لطبيعة تركيبته؛ وهو ما يعني أن المؤسس منح حق المبادرة بالقوانين للغرفة المنتخبة من الشعب مباشرة، وبالنتيجة فإعطاء الكلمة الأخيرة لها في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، ينحو في هذا الاتجاه.

ثانيا: تمتع المجلس الشعبي الوطني بأدوات الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة

من بين الأسباب التي أدت بالمؤسس إلى تبني نظام البيكاميرالية، هو حالة الفراغ المؤسساتي التي دخلت فيها الجزائر سنة1992، حيث أن استحداث غرفة برلمانية ثانية يتولى رئيسها رئاسة الدولة بالنيابة أو رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، ولما كان هذا الأمر يقتضي عدم قابلية هذه الغرفة للحل، فقد اقتضى الأمر بالمقابل عدم تمتع هذه الغرفة بأدوات الرقابة التي ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة، وهذا يدخل في إطار التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كركن من أركان النظام شبه الرئاسي المعتمد في الجزائر.

قد يُطرح السؤال التالي، ما علاقة تمتع الغرفة البرلمانية بوسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية بمنحها حق الفصل النهائي؟ فترتيب المسؤولية السياسية مسألة رقابية أما الفصل النهائي كآلية لحل الخلاف فمسألة تشريعية.

تظهر منطقية الربط في عنصرين أساسيين متعلقين بعدم تفعيل وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية من طرف المجلس الشعبي الوطني:

الأول: إن تنفيذ مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، حسب الحالة، مرهون بمصادقة المجلس الشعبي الوطني عليه، وبغض النظر عن موقف مجلس الأمة منه؛ لهذا يقتضي- الأمر إمداد الحكومة بالنصوص التشريعية اللازمة لتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، وبالتالي لا يمكن منح سلطة الموافقة على مخطط عمل الحكومة أو برنامجها، للمجلس الشعبي الوطني، في حين يعطى الفصل النهائي لمجلس الأمة –في حالة استمرار

[1]- يمكن ملاحظة ذلك من خلال المجالات التي تتمتع بها الغرف الثانية من حق المبادرة في النظم البيكاميرالية، كالمغرب حيث يتمتع مجلس المستشارين من حق المبادرة بالقوانين في مجالات الجماعات الترابية والتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية، باعتبار أعضائه منتخبين من الجماعات الترابية ومن منتخبي الغرف المهنية والمنظمات المهنية وممثلي المأجورين.
ينظر الفصلين 63 و78 من دستور المملكة المغربية الصادر بالظهير الشريف رقم 1.11.91 المؤرخ في 29جويلية2011، ج.ر العدد 5964 مكرر، المنشورة بتاريخ 30 جويلية2011

الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

الخلاف بين الغرفتين- مع أن هذا المجلس لا ترتب موافقته أو رفضه لمخطط العمل أو البرنامج الحكومي، أي أثر قانوني.

الثاني: إن عدم تفعيل وسائل الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية من طرف المجلس الشعبي الوطني-دون مجلس الأمة- أثناء تقديم بيان السياسة العامة أو على إثر استجواب، يقتضي كذلك إمداد الحكومة بالنصوص التشريعية اللازمة لمواصلة تنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة.

المبحث الثاني: الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني عودة إلى نظام الغرفتين غير المتساوي

بالرغم من اعتماد نظام الغرفتين المتساوي في البرلمان، أي وضع كلتا الغرفتين على قدم المساواة في العملية التشريعية من خلال إعداد القانون والمصادقة عليه بنص المادة 1/145 من الدستور "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، ومن خلال اقرار القانون المصادق عليه بأغلبيي ثلثي(3/2) أعضاء كل غرفة، في حالة طلب رئيس الجمهورية طلب إجراء قراءة ثانية، ومن خلال اعتماد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لحل الخلاف بين الغرفتين.

إلا أن نظام الغرفتين المتساوي الذي وضعها في نفس المستوى لحل الخلاف، أثبت وخلال وضعه سنة 1996 صراحة أنه غير كاف لحل الخلاف، مما استدعى المؤسس إلى وضع نظام آخر يتسم بعدم المساواة بين الغرفتين، لعله يكون البديل في حل الخلاف في حالة استمراره بين الغرفتين.

المطلب الأول: شروط تفعيل آلية الفصل النهائي

من المنطقي أن تفعيل أية آلية ينبغي معه توافر شرط معين أو مجموعة من الشروط، ومثلما كان لتفعيل آلية اللجنة المتساوية الأعضاء مجموعة من الشروط يتمثل أولها في وجود خلاف بين الغرفتين كشرط موضوعي، من البديهي أن يكون استمرار هذا الخلاف هو الشرط الموضوعي لتفعيل آلية الفصل النهائي، وبالمقابل وعلى اعتبار أن طلب الحكومة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء هو الشرط الإجرائي لهذه الآلية، ينسحب نفس الشرط بالنسبة لآلية الفصل النهائي، مع إمكانية وجود فارق بين وجوب الطلب وجوازه.

الفرع الأول: استمرار الخلاف بين الغرفتين

لابد وأن يتوقف تفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني على وجود حالة موضوعية يمكن أو يجب في ظل وجودها التفعيل، وما دمنا أمام محاولة حل الخلاف بين الغرفتين، كان من المنطقي وجود هذا الخلاف، لكن وكما نعلم فحل الخلاف يتوقف على نجاح آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي فالشرط الموضوعي لتفعيل آلية الفصل النهائي لن يكون إلا استمرار الخلاف بين الغرفتين.

أولا: استمرار الخلاف بين الغرفتين مرهون بوجود نص للجنة

إن الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين يكون في حالة عدم مصادقة ثاني غرفة على الأحكام التي صوتت عليها أول غرفة، أي الأحكام التي لم تحرز نسبة المصادقة المطلوبة دستوريا، وهو ما يوجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تقترح نصا يتعلق بالأحكام محل الخلاف، واشتراط استمرار الخلاف بين الغرفتين كسبب لتفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، يعني أن هناك حالة أخرى للخلاف بين الغرفتين حول نص آخر.

إن استمرار الخلاف بين الغرفتين يعني أن الخلاف الثاني بينهما، سيكون حول النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، سواء تم إدخال تعديلات عليه من طرف أول غرفة أم لا[1]، وبالتالي لا يمكن القول باستمرار الخلاف بين الغرفتين إلا في ظل وجود نص مقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثانيا: عدم توصل اللجنة لنص ليس استمرارا للخلاف بين الغرفتين

إذا كان عدم توافق غرفتي البرلمان على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء من خلال الاختلاف في عمليتي التصويت والمصادقة على هذا النص يعد حالة لاستمرار الخلاف بين الغرفتين، يبرز تساؤل مفاده هل أن الخلاف بين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء في اقتراحهم لنص يتعلق بالأحكام محل الخلاف يعد حالة لاستمرار الخلاف بين الغرفتين؟ أو هل عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى هذا النص يعد حالة لاستمرار الخلاف بين الغرفتين؟

تنص المادة 7/145 من الدستور "في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين..."، وواضح أن هذا الحكم الدستوري اشترط استمرار الخلاف بين الغرفتين كشرط لتفعيل آلية الفصل النهائي، ولم ينص على "استمرار الخلاف" كشرط لذلك، والفرق بين عبارة "استمرار الخلاف بين الغرفتين" وبين عبارة "استمرار الخلاف" واضح لا لبس فيه، فاستمرار الخلاف بين الغرفتين يعني أن هناك خلافين بين الغرفتين الأول هو الذي كان سببا لاجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، والثاني حول النص الذي أعدته اللجنة؛ بينما استمرار الخلاف تعني أن الخلاف مستمر لكن ليس بالضرورة أن يكون بين الغرفتين، بل قد يكون الخلاف بين ممثلي الغرفتين في اللجنة المتساوية الأعضاء.

إذا فالخلاف بين أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء لا يعد حالة لاستمرار الخلاف بين الغرفتين المنصوص عليه في المادة 7/145 من الدستور، بل حالة لاستمرار الخلاف فقط، والذي لا يمكن معه تفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني.

---

[1]- كما أسلفنا فحالات استمرار الخلاف بين الغرفتين حول نص اللجنة هي كالتالي:

* تصويت أول غرفة على نص اللجنة مع عدم مصادقة ثاني غرفة عليه.

* عدم مصادقة ثاني غرفة على التعديلات المُدخلة على نص اللجنة والمصوت عليها من أول غرفة.

الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

ثالثا: عدم عرض الحكومة نص اللجنة المعدل على ثاني غرفة ليس استمرارا للخلاف بين الغرفتين

إن قولنا أن عدم عرض الحكومة النص المعدل على ثاني غرفة ليس استمرارا للخلاف بين الغرفتين مرده الإجابة عن التساؤل التالي: هل أن عدم موافقة الحكومة على تعديلات أول غرفة على نص اللجنة يعني أن للحكومة الحق في عدم عرض أي نص على ثاني غرفة؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تبرز من خلال تحليل المادة 6/145 من الدستور الناصَّة على "تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة".

إن مصطلح " تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه " يفيد وجوب عرض الحكومة نص اللجنة المتساوية الأعضاء على كلتا الغرفتين بالتتالي حسب طبيعة النص الوارد في المادة 145 من الدستور، أما عبارة "ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة" فمعناه أن موافقة الحكومة شرط لإدخال تعديلات على نص اللجنة من طرف أول غرفة.

بالتالي فمعنى العبارتان مجتمعتين أن الحكومة ملزمة بعرض نفس النص على الغرفتين، أي أنها ملزمة أولا بعرض نص اللجنة المتساوية الأعضاء على أول غرفة، ثم هي ملزمة كذلك بالعرض على ثاني غرفة النص المصوت عليه من أول غرفة، سواء كان نص اللجنة المتساوية الأعضاء، أو نص اللجنة المعدل وبموافقتها من أول غرفة، وخارج هذان الاحتمالان فالحكومة ليست ملزمة بعرض أي نص لا على أول غرفة ولا على ثاني غرفة.

إذا فعرض نص اللجنة من طرف الحكومة على أول غرفة، لتقوم هذه الغرفة بإدخال تعديلات عليه دون موافقتها –الحكومة- سيجعل الحكومة في حِلٍّ من عرض أي نص على ثاني غرفة، باعتبار أن الحكومة وإن عرضت نصا على ثاني غرفة، فلن يكون إلا نص اللجنة وهو نص يختلف عن النص المصوَّت عليه من أول غرفة، وهو إجراء مخالف للحكم الدستوري الناص "تعرض الحكومة هذا النص".

وبالنتيجة فعدم عرض أي نص على ثاني غرفة من طرف الحكومة في هذه الحالة، يعني أنه لا يمكننا القول باستمرار الخلاف بين الغرفتين، لأن استمرار الخلاف بينهما يعني الخلاف بينهما حول نفس النص، أما الخلاف هنا فهو بين أول غرفة والحكومة، وهو الخلاف الذي يترتب عنه عدم وصول أي نص إلى ثاني غرفة، وبالتالي لا يمكن تفعيل آلية الفصل النهائي في هذه الحالة.

الفرع الثاني: تفعيل الآلية متوقف على إرادة الحكومة

من المعلوم أن توفر الشرط الموضوعي غير كاف لتفعيل أية حالة أو آلية، بل ينبغي مباشرة إجراءات معينة من سلطة مختصة بذلك، وآلية الفصل النهائي لا تشذ عن هذه القاعدة، وبالعودة إلى نص المادة 7/145 من الدستور، فالحكومة هي المختصة بالطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائيا في الخلاف.

أولا: وجوب طلب اجتماع اللجنة من الحكومة في نظام الغرفتين المتساوي

تنص المادة2/21،1 من القانون العضوي رقم16-12[1] "مع مراعاة أحكام الفقرة8 من المادة138 من الدستور، يمكن الحكومة أن تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت أو يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة. كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت أو المصادقة عليها....."

إن عدم إمكانية سحب مشاريع أو اقتراحات القوانين من البرلمان بعد تصويت أول غرفة عليها، يعود لكون نص المبادرة لم يعد حقا لمن بادر به، بل هو حق للإرادة الشعبية ممثلة بغرفتي البرلمان، وتعميم هذا التحليل يقودنا إلى القول بأن الخلاف بين غرفتي البرلمان حول النص المصوت عليه يستوجب العمل على حله، وبالتالي وجب اعتماد آلية لحل الخلاف بغض النظر عن من هي هذه الآلية.

إذا فوجوب اعتماد آلية لحل الخلاف بين الغرفتين –وهي آلية اللجنة المتساوية الأعضاء التي تبناها المؤسس- يترتب عنه وجوب اجتماعها كذلك، والذي نستدل عليه بالأجل الذي منحه المؤسس الدستوري لها لإنهاء نقاشاتها وهو خمسة عشر (15) يوما.

في نفس سياق تحليلنا، وما دام الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، هو المخول دستوريا بطلب اجتماع اللجنة، فهذا يعني أنه ملزم بطلب اجتماعها وهو ما يؤكده منح أجل للوزير الأول يقدم خلاله طلبه باجتماع اللجنة وهو خمسة عشر (15) يوما، إذ أن تحديد الأجل للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، يفيد وجوب طلب الاجتماع وليس جواز ذلك.

إذا فوجوب اعتماد آلية لحل الخلاف التي هي اللجنة المتساوية الأعضاء، ووجوب اجتماعها، ووجوب طلب هذا الاجتماع من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة –وهو ما يهمنا- يعود إلى أن السبب في ذلك لوجود خلاف بين غرفتين هما على قدر المساواة في مسألة التصويت والمصادقة على القوانين.

ثانيا: السلطة التقديرية في طلب الفصل نتاج لاعتماد نظام الغرفتين غير المتساوي

مثلما أسلفنا القول، فسبب وجوب طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل حل الخلاف بين الغرفتين ينصرف إلى اعتماد نظام الغرفتين التشريعيتين المتساوي، وبمفهوم المخالفة فانتفاء اعتماد هذا النظام ينتفي معه وجوب طلب حل الخلاف إن تم النص على آلية لحل الخلاف.

إن هذا يعني أن المؤسس الدستوري الجزائري وبنصه على آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، وهي الآلية التي تؤشر على الخروج عن نظام الغرفتين المتساوي في حل الخلاف إذا ما تم استمراره

[1]- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر العدد 50، المنشورة في 28 أوت 2016

الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

بين الغرفتين، لن ينص بالوجوب –على السلطة المختصة بطلب تفعيل هذه الآلية- على تفعيل هذه الآلية، أي أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، لن يكون ملزما دستوريا بالطلب من المجلس الشعبي الوطني بالفصل النهائي.

المطلب الثاني: مدى إمكانية حل الخلاف بآلية الفصل النهائي

إن اعتماد المؤسس الدستوري آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني، يعكس حرص المؤسس على حل الخلاف بين الغرفتين، ودخول النص التشريعي حيز النفاذ، إلا أن الأحكام الناظمة لعمل هذه الآلية ومثلما يمكن من خلالها للمجلس الشعبي الوطني المصادقة على نص وبالتالي حل الخلاف المستمر، فإنه يمكن من خلالها كذلك عجز المجلس الشعبي الوطني في التوصل إلى حل.

الفرع الأول: سلطة المجلس الشعبي الوطني في الفصل

تنص المادة 7/145 من الدستور "... وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه"، من خلال نص هذه الفقرة فالمؤسس الدستوري حدد على سبيل الحصر الحالات التي يمكن من خلالها للمجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي، وهما تصويته على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، وإذا تعذر ذلك فبالنص الأخير الذي صوت عليه هذا المجلس.

أولا: المصادقة على نص اللجنة

إن أول نص يأخذ به المجلس الشعبي الوطني في حالة الفصل النهائي، هو النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، ويبدو توجه المؤسس الدستوري الجزائري منطقيا، باعتبار أن اللجوء إلى الآلية البديلة لآلية اللجنة لا يعني إهمال عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ما دامت قد توصلت إلى اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، خاصة في ظل رفض مجلس الأمة الموافقة عليه.

فاللجوء إلى آلية الفصل النهائي هو إجراء أخير للحل بعد استنفاذ الحل المتمثل في آلية اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي وجب احترام هذا النظام المتكامل، وما النص على اعتماد النص الذي تبنته اللجنة المتساوية الأعضاء إلى لكي يحفظ الدور الذي يلعبه مجلس الأمة في العملية التشريعية، فلا يعقل أن يكون بإمكان هذا الأخير القيام بالمصادقة على القوانين، والمشاركة في اللجنة المتساوية الأعضاء بنصف الأعضاء ولإعداد النص المتعلق بالأحكام محل الخلاف، ثم يقوم المجلس الشعبي الوطني بتبني نص لم يسبق عرضه على مجلس الأمة، وهو ما يعني إفراغ دور مجلس الأمة من محتواه[1].

[1]- عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010/2009، ص-ص 204-205

ثانيا: المصادقة على آخر نص صوت عليه المجلس الشعبي الوطني

إن عرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، لا يعني بالضرورة إمكانية ذلك، فهناك إمكانية لعدم حصول هذا النص على النصاب المطلوب للمصادقة، وهو ما يعني أن المجلس الشعبي الوطني لم يصادق على نص اللجنة المتساوية الأعضاء.

إن حرص المؤسس الدستوري الجزائري على حل الخلاف بين الغرفتين، لم يتوقف على الطلب من المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على نص اللجنة المتساوية الأعضاء فقط، لأن ذلك ليس مضمونا دوما، لذلك نص الدستور إلى لجوء المجلس للتصويت على آخر نص صوت عليه في حالة تعذر مصادقته على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، والمقصود بآخر نص صوت عليه المجلس هو نص اللجنة المتساوية الأعضاء الذي عدَّله المجلس بموافقة الحكومة وصوَّت عليه، أو نص المبادرة التشريعية التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني قبل حدوث الخلاف باعتباره أول غرفة، إن لم يكن هناك نص اللجنة المُعدل من قِبله.

إن عبارة "أو، إذا تعذر ذلك" تنصرف إلى عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، ولا ينصرف إلى تعذر عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، لأنه كما أسلفنا القول فعدم توصل اللجنة إلى نص توفيقي لا يعتبر حالة لاستمرار الخلاف بين الغرفتين أصلا، التي يمكن معها تفعيل آلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني.

الفرع الثاني: الحالات التي قد يتحقق معها الفصل

مثلما أسلفنا فآلية الفصل النهائي من طرف المجلس الشعبي الوطني متوقف تفعيلها على السلطة التقديرية للحكومة في ذلك، فإذا رأت الحكومة أن النص الذي سيصادق عليه المجلس الشعبي الوطني يتوافق وتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، ستلجأ إلى طلب الفصل، وإن رأت غير ذلك فإنها لن تلجأ إلى الطلب، وبالتالي ففصل المجلس الشعبي الوطني يتوقف أولا وقبل كل شيء على إرادة الحكومة في ذلك.

من ناحية أخرى وكما نعلم فالمجلس الشعبي إذا ما طُلب منه الفصل سيلجأ أولا إلى نص اللجنة المتساوية الأعضاء إن كان قد صوت أو صادق عليه، وإن تعذر عليه ذلك فآخر نص صوت عليه.

بالتالي يمكننا القول أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص، سيكون مؤكدا ومتحققا وقد يكون محتملا على التفصيل التالي:

أولا: الفصل لا يتحقق ويتأكد إلا في حالة وحيدة

في هذه الحالة يُدخل المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص اللجنة المتساوية الأعضاء وبموافقة الحكومة ثم يصوت على ذلك، أي يصوت على نص اللجنة المعدَّل، إلا أن مجلس الأمة يرفض المصادقة على هذا النص المعدَّل، هنا إذا طلبت الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي، فالمجلس لا يمكنه الفصل

بنص اللجنة لأنه أصلا لم يصوت عليه بل عدَّله، وبالتالي سيلجأ المجلس إلى آخر نص وهو المصادقة على نص اللجنة المتساوية الأعضاء المعدَّل، وما دامت الحكومة قد وافقت على التعديلات سابقا، فهذا يعني أن هذا النص يتوافق وتنفيذ مخطط عملها أو برنامجها، حسب الحالة، مما يعني أنها ستلجأ إلى إجراء طلب الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني، والذي سيكون نص اللجنة المتساوية الأعضاء المعدَّل.

ثانيا: الحالات التي يُحتمل معها الفصل

إن قولنا أنه يوجد هناك احتمال للفصل، يرجع إلى توفر أحد العاملين السابقين فقط، وهما طلب الحكومة الفصل النهائي واحتمال مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص، أي أننا سنكون أمام حالتين:

الحالة الأولى: في هذه الحالة يصوت المجلس الشعبي الوطني على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، ونظرا لأن مجلس الأمة لا يصادق على النص، فتفعيل آلية الفصل النهائي تعني أن المجلس الشعبي الوطني سيفصل بنص اللجنة المتساوية الأعضاء باعتباره أول خيار دستوري له، وما دام المجلس أصلا قد صوت على نص اللجنة، إلا أن هذا الاحتمال بدوره يخضع للسلطة التقديرية للحكومة، باعتبار أن موقف الحكومة من نص اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من المجلس الشعبي الوطني، هو العامل الذي على أساسه يتم طلب الفصل، فإن كان تطبيق هذا النص يتوافق وتوجهات الحكومة، بالتالي ستطلب الفصل، وإن كان لا يتوافق وتوجهاتها، فإنها لا تطلب الفصل، وبالتالي سيُسحب النص.

الحالة الثانية: في هذه الحالة يدخل مجلس الأمة تعديلات على نص اللجنة المتساوية الأعضاء وبموافقة الحكومة ثم يصوت على ذلك، على أساس أنه الغرفة الأولى أي في المجالات الثلاثة(03) المذكورة في المادة 1/144 من الدستور، إلا أن المجلس الشعبي الوطني لا يصادق على هذا النص المعدَّل، في هذه الحالة فطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي يتوقف على موقفها من نص اللجنة المتساوية الأعضاء باعتباره النص الذي سيعرض على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه فقط، بحكم أنه لا يوجد نص ذو أولوية ثانية في المصادقة، لأن الأولوية الثانية هي آخر نص صادق عليه المجلس الشعبي الوطني، وهو نص غير موجود لأن سبب الخلاف الأول أصلا نتج عن عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ما صوت عليه مجلس الأمة.

الفرع الثالث: الحالات التي لا يمكن معها التوصل لحل بآلية الفصل النهائي

بالرغم من حرص المؤسس الدستوري الجزائري على حل الخلاف بين الغرفتين من خلال اعتماد آليتين لذلك، يتوقف تفعيل الثانية منها على استمرار الخلاف بين الغرفتين والسلطة التقديرية للحكومة في الطلب، إلا أنه بالرغم من تحقق ذلك، فإنه ليس بالضرورة أن المجلس الشعبي الوطني يمكنه الفصل نهائيا لحل الخلاف المستمر، بل أن المجلس قد لا يمكنه ذلك.

أولا: عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على أحد النصين على الترتيب

إن عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، يعني أن المجلس الشعبي الوطني سيلجأ إلى إجراء المصادقة على آخر نص صوت عليه، وفي حالة عدم إمكانية أخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الأخير الذي صوت عليه، تتقف هذه الآلية عن الاستمرار، لأن النصوص التي يأخذ بها المجلس الشعبي الوطني محدودة، وهو توجه منطقي من المؤسس[1]، باعتبار أن النصوص التي تكون أمام المجلس الشعبي الوطني للفصل النهائي عن طريقها هي النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، وإن تعذر ذلك آخر نص صوت عليه.

ثانيا: حالة اعتبار المجلس الشعبي الوطني كثاني غرفة في ظل عدم مصادقته على نص اللجنة أو نصها المعدَّل

لقد منح المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تعديل سنة 2016 مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين في ثلاث(03) مجالات هي التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، مما يعني أن المجلس الشعبي الوطني في هذه الحالات الثلاث (03) للمبادرة بالقوانين سيكون ثاني غرفة وليس أول غرفة، أي غرفة مصادقة على النص الذي صوت عليه مجلس الأمة.

إن الخلاف بين الغرفتين في هذه الحالات الثلاث(03) سيترتب عنه اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء التي تضع نصا يتعلق بالأحكام محل الخلاف، وتصويت مجلس الأمة على نص اللجنة في مقابل رفض المصادقة عليه من المجلس الشعبي الوطني، يعني استمرارا للخلاف بين الغرفتين والذي قد يترتب عنه طلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل النهائي.

في هذه الحالة وكما نعلم سيأخذ المجلس الشعبي الوطني بنص اللجنة المتساوية الأعضاء، لكن هنا استمرار الخلاف مرده إلى عدم مصادقة المجلس على نص اللجنة، أو نص اللجنة المعدَّل، مما يعني أنه سيلجأ للخيار الثاني وهو آخر نص صادق عليه، وهو غير ممكن كذلك، بحكم أن المجلس لم يكن قد صادق على ما تم التصويت عليه من مجلس الأمة في أول مرة، والذي هو سبب الخلاف أصلا الذي اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء لأجله.

[1]- نقول أنه توجه منطقي باعتبار أن جل الحالات لا يكون فيها للمجلس الشعبي الوطني إلا نصَّان في أحسن الأحوال هما نص اللجنة المتساوية الأعضاء ثم النص الذي صوَّت عليه قبل الخلاف الأول، إلا أن هاك حالة وحيدة يتوفر فيها ثلاثة نصوص وهي حال استمرار الخلاف نتيجة إدخال تعديلات من المجلس الشعبي الوطني باعتباره أول غرفة على نص اللجنة المتساوية الأعضاء وبموافقة الحكومة، ثم رفض مجلس الأمة المصادقة على ذلك، فالنص الأول هو نص اللجنة والنص الثاني هو نص اللجنة المعدل والنص الثالث هو النص الذي صوَّت عليه المجلس الشعبي الوطني قبل الخلاف الأول، إلا أنه في هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنصين الأولين على الترتيب فقط تطبيقا للنص الدستوري "أو إذا تعذر ذلك بالنص الأخير الذي صوت عليه".

الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري

وبالتالي فطلب الحكومة الفصل النهائي لاستمرار الخلاف بين الغرفتين، الذي يرجع إلى عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، أو نص اللجنة المعدَّل، لا يمكن معه أي فصل لعدم وجود نص، باعتبار نص اللجنة المتساوية الأعضاء رفضه المجلس، وباعتبار عدم وجود آخر نص صادق عليه.

خاتمة:

إن التأسيس لآلية بديلة لآلية اللجنة المتساوية الأعضاء والتي هي آلية الفصل النهائي، يعني حرص المؤسس الدستوري على حل الخلاف بين الغرفتين، ودخول النص التشريعي حيز النفاذ، إلا أن تحليل النصوص المنظمة لهذه الآلية، يبرز جوانب للقصور في إمكانية حلها للخلاف بين الغرفتين تتمثل في:

1- إن اشتراط موافقة الحكومة على التعديلات التي تدخلها أول غرفة على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، يعني أن عدم موافقتها على هذه التعديلات تجعلها في حل من عرض أي نص على ثاني غرفة، وهو ما يعني أننا لن نكون أمام حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين وهو الشرط الموضوعي لتفعيل آلية الفصل النهائي.

2- إن وجود المجلس الشعبي الوطني كغرفة ثانية مثيرة للخلاف، يعدم وجود النص الذي سيرجع إليه المجلس كخيارٍ ثانٍ –بعد خيار نص اللجنة- في عملية المصادقة فيما لو طلبت منه الحكومة الفصل النهائي، ومرد كل هذا يعود إلى نظام الذهاب في اتجاه واحد الذي اعتمده المؤسس الدستوري، والذي لا يمكن معه للمجلس الشعبي الوطني كثاني غرفة التصويت على نص يخالف النص الذي صوت عليه مجلس الأمة.

من خلال هذا التحليل يمكننا اقتراح حلول لتحسين احتمالات حل الخلاف بين الغرفتين

1- استبعاد الحكومة من حق الموافقة على التعديلات التي تدخلها أول غرفة على نص اللجنة، أسوة باستبعادها من حق الموافقة على التعديلات التي تدخلها أول غرفة على نص المبادرة، وهذا سيُمكِّن من مرور نص اللجنة المعدَّل من أول غرفة على ثاني غرفة، والمصادقة عليه من هذه الأخيرة سيُدخل النص التشريعي حيز النفاذ بعد إصداره، أما عدم المصادقة عليه سيدخل هذه الحالة في حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، وهنا يمكن للحكومة طلب الفصل أو عدم ذلك.

2- اعتماد مسار تشريعي يتوافق وآلية الفصل النهائي، كنظام الذهاب والإياب المحدود الذي سيوفر للمجلس الشعبي الوطني نصا مصَوَّتا عليه فيما لو كان ثاني غرفة، أو استبعاد مجلس الأمة من حق المبادرة بالقوانين، الذي يجعل من المجلس الشعبي الوطني أول غرفة، توفر لنا نصا مصوتا عليه في جميع الحالات.

قائمة المراجع

أولا: النصوص التشريعية

أ- الدساتير

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 28 نوفمبر 1996، ج.ر العدد 76، المنشورة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بـ:

القانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر العدد 25، المنشورة في 14 أفريل 2002

وبالقانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر العدد 63، المنشورة في 16 نوفمبر 2008

وبالقانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر العدد 14، المنشورة في 07 مارس 2016

وبالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر العدد 82، المنشورة في 30 ديسمبر 2020

2- دستور المملكة المغربية الصادر بالظهير الشريف رقم 1.11.91، المؤرخ في 29 جويلية 2011، ج.ر العدد 5964 مكرر، المنشورة بتاريخ 30 جويلية2011

ب- القوانين العضوية

1- القانون العضوي رقم 16-12، المؤرخ في 25 أوت 2016، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينها وبين الحكومة، ج.ر العدد 50، المنشورة في 28 أوت 2016

ثانيا: أطروحات الدكتوراه

1- عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2010/2009، ص- ص 204- 205