

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

كلية الحقوق

قسم القانون العام

آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في  
النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية  
المقارنة

رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام

إشراف الأستاذ الدكتور  
بن حمو عبد الله

إعداد الطالب  
سالمي عبد السلام

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة سيدي بلعباس	أستاذ محاضر قسم أ	د. كراجي مصطفى
مشرفا و مقررا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	أ.د بن حمو عبد الله
عضوا مناقشا	جامعة سعيدة	أستاذ محاضر قسم أ	د. بن طيفور نصر الدين
عضوا مناقشا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر قسم أ	د. بدران مراد

السنة الجامعية 2010/2009

# شكر

لا يفوتني أن أشكر الأستاذ الدكتور بن حمو عبد الله على المساعدة الكبيرة التي قدمها لي أثناء إنجازي هذا البحث وعلى صبره وتواضعه ، فله مني كل الامتنان والتقدير ، كما لا أنسى أن أشكر أعضاء اللجنة الموقرة ( الدكتور كراجي مصطفى ، الدكتور بن طيفور نصر الدين و الدكتور بدران مراد ) على قبولهم مناقشة هذه الرسالة و بذلهم جهدا كبيرا في قراءتها ، بالإضافة إلى كل أساتذة كلية الحقوق بتلمسان على الجهودات التي يبذلونها لصالح الطلبة.

# إهداء

إلى والدي رحمه الله

إلى أمي التي تعبت في تربيتي

إلى زوجتي التي كافحت وصبرت معي و كانت لي خير رفيق

في السراء والضراء والتي لها كل الفضل فيما وصلت إليه

إلى أعز ما أملك : ولداي هديل و جمال

إلى أخوأي بن زيان و عبد الرحمان

أهدي ثمرة هذا العمل المتواضع



## مقدمة:

من بين الإصلاحات التي أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري في دستور 1996 اعتماده على نظام المجلسين ، حيث أن المادة 98 تنص على أن البرلمان يتكون من مجلسين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

عند إجراء دراسة لتطور المؤسسة التشريعية في الجزائر نصل إلى نتيجة مؤداها أن اعتماد هذا النظام جاء نتيجة عدة عوامل، بحيث نجد أن أول دستور جزائري والمتمثل في دستور 1963 قد نص على أن السلطة التشريعية يمارسها المجلس الوطني ،وقد أوقف العمل بهذا الدستور بعد فترة وجيزة من إصداره.

ثم بعد ذلك دخلت الجزائر في مرحلة سيطر فيها مجلس الثورة على جميع السلطات، حيث كانت السلطة التنفيذية هي التي تضطلع بمهمة التشريع، واستمر هذا الوضع إلى غاية إصدار دستور سنة 1976 ، حيث نص هذا الأخير على إنشاء المجلس الشعبي الوطني و الذي يضطلع بمهمة التشريع ، غير أن الملاحظ في هذا الدستور هو نصه على "وظائف" وليس "سلطات".

الواقع أن هذه التسمية لم تكن اعتباطية، وإنما تحمل وراءها مدلولات غاية في الأهمية، وذلك من منطلق أنه لم يكن هناك فصل بين السلطات بالمعنى الدستوري المتعارف عليه،حيث أن مجلس الثورة كان هو الهيئة الرئيسية للدولة ، وما يأتي بعد من تنفيذ أو تشريع أو قضاء يأتي من قبيل الوظائف وليس من قبيل السلطات التي تستقل بنفسها . ومن نتائج ذلك عدم النص على أي رقابة – سواء كانت سياسية أو قضائية – على دستورية القوانين.

بالإضافة إلى ذلك فإن استقلالية السلطة القضائية لم تكن مكرسة لأنه لم تكن لهاته الأخيرة الضمانات الكافية للقيام بمهامها على أحسن وجه، وذلك بالنص على أن الاشتراكية خيار لا رجعة فيه .و بالتالي فإن القاضي كان من الواجب عليه حماية الاشتراكية والدفاع

عنها، وفي ظل ضابط كهذه فإن بعض الانحرافات يمكن أن تحدث تحت مظلة حماية الاشتراكية.

استمر الوضع على ما هو عليه، ولكن كانت هناك متغيرات كثيرة حدثت وتحولات شهدتها الجزائر على جميع الأصعدة: السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية، حيث بدأ الحديث عن جدوى الخيار الاشتراكي في ظل المتغيرات الدولية وتراجع مجموعة كبيرة من الدول عنه وضعف الإتحاد السوفياتي وقربه من التفكك و الانهيار.

ثم جاءت بعد ذلك أحداث 5 أكتوبر 1988 وكانت بمثابة الانفجار الذي أوجب إدخال عدة إصلاحات عميقة على النظام الدستوري، وعليه جاء دستور سنة 1989 ليعبر عن هذا الأمر بإدراج مجموعة كبيرة من الإصلاحات يتمثل أولها في إرساء فصل بين السلطات - وليس الوظائف كما نص عليها دستور 1976- وإعمال نظام للرقابة على دستورية القوانين متمثلا في المجلس الدستوري كهيئة سياسية تضطلع بهاته المهمة .كما يعتبر أهم تغير اعتماد الجمعيات السياسية لأول مرة في تاريخ الجزائر المستقلة بعد أن كان نظام الحزب الواحد - متمثلا في حزب جبهة التحرير الوطني- هو النظام المعتمد. وبالتالي فإن البلاد قد تحولت من الأحادية الحزبية إلى التعددية.

لكن الأمر الملاحظ هو أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1989 أبقى على نظام المجلس الواحد حيث أن السلطة التشريعية يمارسها وفق هذا الدستور المجلس الشعبي الوطني.

أدى فتح الباب أمام التعددية الحزبية في الجزائر إلى اعتماد قرابة 60 حزبا، وقد جاءت أولى انتخابات في ظل التعددية الحزبية متمثلة في الانتخابات البلدية لسنة 1990 والتي عرفت بزوغ نجم الجبهة الإسلامية للإنقاذ كقوة معارضة.

جاءت الانتخابات التشريعية المقررة في أواخر سنة 1991 ليشهد الدور الأول لها فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ مع ترشحها لأغلب المقاعد في الدور الثاني ، وهو ما أدى إلى

بروز مؤشرات مفادها سيطرة الجبهة الإسلامية للإنقاذ على البرلمان ممثلا في المجلس الشعبي الوطني. وفي ظل هذه الأوضاع قدم رئيس الجمهورية استقالته يوم 11 جانفي 1992 في ظل حل المجلس الشعبي الوطني والذي قام رئيس الجمهورية بحله بتاريخ سابق لاستقالته وبدون إعلام رئيس المجلس بهذا لإجراء.

وبالتالي فإن النظام السياسي الجزائري دخل في وضعية حرجة للغاية ، وذلك من منطلق وجود فراغ دستوري يتمثل في اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل المجلس الشعبي الوطني، وعليه فإنه - باعتماد التفسير الظاهر للنص - لا يمكن لرئيس المجلس الدستوري أن يتولى رئاسة الدولة، وذلك بالنظر إلى أن الحالة التي نص عليها الدستور والتي بموجبها يتولى رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة تتعلق بوفاة رئيس الجمهورية أو عجزه وليس الاستقالة. ونتج عن هذه الوضعية أنه تم وقف المسار الانتخابي واجتماع المجلس الأعلى للأمن - والذي يعتبر هيئة استشارية- ونتيجة للفراغ الحاصل على مستوى رئاسة الجمهورية فقد تم تشكيل مجلس أعلى للدولة، وهو مؤسسة جماعية تضطلع بمهام رئيس الدولة. بالنظر للوضعية الدقيقة جدا و الحرجة التي مرت بها الجزائر آنذاك فإنها قد دخلت مرحلة انتقالية حيث أن الأولوية كانت لإرساء الأمن بعد موجة العنف و التطرف التي ضربت البلاد، ولم يكن إرساء المؤسسات الدستورية أولوية، بل الأولوية كانت للحفاظ على الجمهورية نفسها. وخلال ندوة الوفاق الوطني لسنة 1994 تم الاتفاق على تعيين رئيس للدولة، وتم انتخابه رئيسا للجمهورية سنة 1995.

بإخراج الجمهورية من دائرة الخطر وجب الشروع في إصلاح دستوري يأخذ بعين الاعتبار المعطيات الجديدة و التجربة والظروف التي عرفت الجزائر. وجاء دستور 1996 حاملا بعض التعديلات التي تعتبر غاية في الأهمية في النظام الدستوري الجزائري ، والملاحظ أن التجربة السابقة لهذا الدستور برزت في أمرين أساسيين، أولهما أن الدستور الجديد نص على عدم إمكانية اعتماد الأحزاب على أساس ديني أو لغوي أو عرقي، ومرد

هذا التعديل هو استعمال الدين من طرف بعض الأحزاب السياسية - الجبهة الإسلامية للإيقاظ تحديداً من أجل الوصول إلى سدة الحكم. أما الأمر الثاني فيتمثل في اعتماد نظام المجلسين بدل نظام المجلس الواحد، حيث أن المادة 98 من دستور 1996 تنص على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان يتكون من المجلس الشعبي الوطني ومجلسي الأمة. بالإضافة إلى ذلك فإن دستور 1996 قد نص في المادة 120 منه على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان فإنه يتم تشكيل لجنة متساوية الأعضاء بناء على طلب من الحكومة توكل لها مهمة اقتراح نص بخصوص الأحكام محل الخلاف. الواقع أن هذه الآلية تطرح عدة إشكاليات على أصعدة مختلفة، فهناك إشكاليات تتعلق باختيار هذه الوسيلة دون غيرها ، وهناك إشكاليات تتعلق بفعالية هذه الآلية ، وهناك مسائل أخرى تتعلق بالدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في عملها وتأثيرها عليها. إن هذه الدراسة تعتبر مهمة جداً وذلك بالنظر إلى أن موضوع آلية حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري لم يخصص له المجال اللازم للدراسة وذلك من منطلق عدم الاهتمام بالدراسات المتعلقة بالقانون البرلماني بصفة عامة، إذ أن غالبية الدارسين ينجحون عند دراستهم للقانون الدستوري إلى المسائل المتعلقة بتكييف النظام الدستوري أو المنازعات الدستورية أو السلطة التشريعية أو التنفيذية بوجه عام. ومن هنا تأتي أهمية هذه الدراسة والتي حتى إن كانت تركز على جزئية دقيقة في القانون البرلماني، إلا أن لهذه الجزئية أهميتها وذلك بالنظر إلى أن عمل السلطة التشريعية المتمثلة في البرلمان المكون من مجلسين يتوقف على مدى نجاعة وفعالية هذه الآلية ، حيث أنه في ظل نظام المجلسين فإن الخلافات بينهما تكون محتملة وبنسبة كبيرة ، ذلك أن فلسفة نظام المجلسين في حد ذاته تقوم على الاختلاف في وجهات النظر وبالتالي فإنه إذا كان من المفروض ألا يوجد خلاف بين المجلسين فإن الغاية من وجود هذا النظام تنتفي ، وبالتالي فإن النظام في حد ذاته يفقد مبررات وجوده.

وبالتالي فإن أهمية حل الخلاف المحتمل بين المجلسين المكونين للبرلمان هي من أهمية نظام المجلسين في حد ذاته ، إذ أنه من غير المقبول والمنطقي أن نعطي أهمية بالغة لدراسة نظام المجلسين و مبررات وجوده وكيفية عمله ونغفل آلية حل الخلاف والتي تعتبر مفتاح هذا النظام.

إن لهذه الدراسة دوافع موضوعية تتعلق بالموضوع في حد ذاته وأخرى ذاتية تتعلق بالباحث وأسباب اختياره لهذا الموضوع. ففيما يخص الدوافع الموضوعية فهي تتركز أساسا على آلية حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري ، إذ أنه بالرغم من كل الأسباب التي أدت إلى تبني هذا النظام سواء كانت سياسية أو قانونية إلا أن هناك إشكاليات كثيرة جدا تتعلق بعمل آلية حل الخلاف بين المجلسين والمتمثلة حصرا في اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة استعملت دون غيرها من الآليات ، رغم أنه من الظاهر أن المؤسس الدستوري الجزائري في مقارنته للسلطة التشريعية اعتمد على وجهة النظر الفرنسية فيما يخص نظام المجلسين بصفة عامة، إلا أنه عندما وصل إلى النقطة المحورية في المسألة والمتمثلة في آلية حل الخلاف اعتمد مقارنة مغايرة تماما.

وبالتالي فإنه من الواجب أن تتم دراسة هذه الآلية بدقة وذلك لبيان مواطن القوة والضعف فيها، و الاستفادة من تجارب الأنظمة الدستورية المقارنة لمعالجة هذه النقائص ، حيث أنه و إن كان لكل نظام دستوري خصائصه وظروفه التاريخية والسياسية والاقتصادية و الاجتماعية والتي تؤثر لا محالة على آلياته وتقنياته ، إلا أن ذلك لا يمنع من الاستفادة من هذه الآليات وتوظيفها بما يتماشى مع طبيعة النظام الدستوري الجزائري مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصياته.

أما الدوافع الذاتية فإنها تتلخص في الرغبة في دق أبواب جديدة في القانون الدستوري بوجه عام والقانون البرلماني الجزائري بوجه خاص وذلك للإيمان العميق بدور السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، حتى وإن كانت هناك أوجه

قصور كثيرة في عمل هذه السلطة إلا أن من واجب الباحث والأكاديمي أن يحاول إيجاد بعض الحلول الملائمة لإصلاح مواطن الضعف هذه عوض إطلاق أحكام عامة تتعلق بضعف السلطة التشريعية وعدم قيامها بالمهام المنوطة بها. وذلك هو الفرق بين الحكم الأكاديمي المبني على أسس علمية و الذي يكون الهدف من ورائه البحث عن مكامن الخلل ومحاولة معالجتها والحكم العامي الذي يكون الهدف من ورائه مجرد الانتقاد ، ولا هدف يرجى من ورائه.

إن مجال دراستنا سيقصر على آلية حل الخلاف بين المجلسين دون سواها وبالتالي فإننا لن نتطرق إلى نظام المجلسين ككل ولن نعمن في النظر فيه ودراسته ، وإن جننا على ذكر بعض المسائل المتعلقة بمبررات وجود هذا النظام ..إلخ فإننا سنتطرق إليها بما يخدم موضوعنا ويساهم في إيضاح جميع الجوانب المتعلقة بآلية حل الخلاف بين المجلسين ، بالإضافة إلى ذلك فإننا عند التطرق إلى دور الحكومة في العملية التشريعية بصفة عامة فإننا لن نتطرق إلا للجوانب التي لها علاقة مباشرة بالموضوع ( أي آلية حل الخلاف) وذلك من منطلق أنه كلما كانت الأمور أكثر دقة فإننا نميل أكثر للوضوح.

كما و أننا طبقا لعنوان البحث " آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة" فإننا سنقوم دائما بمحاولة إسقاط كل الآليات المدروسة في الأنظمة الدستورية المقارنة و محاولة الاستفادة منها في تدعيم النظام القانوني لحل الخلاف بين المجلسين في الجزائر.

الواقع أنه في الدراسات الحديثة أصبح من الصعب الاعتماد على منهج واحد وذلك من منطلق أن لهذه الدراسات جوانب عديدة. وبالتالي فإنه عند تطرقنا لهذا الموضوع سنعمد إلى اعتماد مجموعة من المناهج ، فسنستعمل المنهج الوصفي عند وصفنا للآليات المختلفة المتبعة في حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة ، فالوصف هنا يستعمل لبيان هذه الآليات وشرحها.

بالإضافة إلى ذلك فإننا سنعتمد على المنهج التحليلي وذلك عند دراسة المواد القانونية وبيان أوجه القوة والضعف فيها ونقدها من حيث بيان أوجه القصور والتناقض التي تحتويها. كما أنه في هذه الحالة وبما أننا بصدد إجراء دراسة مقارنة فإنه لا يمكن على الإطلاق الاستغناء عن المنهج المقارن وذلك عند إجراء مقارنات بين آلية حل الخلاف بين المجلسين في مختلف الأنظمة، بيان أوجه الشبه والاختلاف...إلخ.

كما سنعمد إلى الاستعانة بالمنهج التاريخي وذلك عند سرد معطيات تاريخية، إذ أنه كما سبق وإن قلنا فإن لنظام المجلسين بصفة عامة جوانب تاريخية مهمة جدا ، بالإضافة إلى ذلك فإن الآليات المعتمدة في حد ذاتها لا يمكن فهمها إلا بوجود إطار تاريخي ، لأن الآلية تتطور وفق معطيات تاريخية لا يمكننا فصلها عنها ، فعلى سبيل المثال نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي اعتمد لأول مرة تقنية الأخذ و الرد اللامنتهي، ولكن مع مرور الوقت وتغير الظروف وبروز عدة سلبيات وإشكاليات تتعلق بتطبيق هذه الآلية وتحولها من عامل إيجابي يتمثل في حل الخلاف بين المجلسين إلى عامل سلبي يتمثل في عرقلة العملية التشريعية ، فإن المؤسس الدستوري انتقل إلى تقنية الأخذ والرد المحدودة .

إن دراسة نظام المجلسين بصفة عامة تؤدي بنا إلى الحديث عن جدوى هذا النظام وذلك من منطلق أنه ما دام هناك تحول لمجموعة كبيرة من الأنظمة الدستورية من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين فإن ذلك يعني أنه توجد هناك فعالية مفترضة لهذا النظام، كما أن انتقال النظام الدستوري الجزائري من نظام المجلس الواحد إلى نظام المجلسين في دستور 1996 يؤسس لقرينة بسيطة مؤداها أن نظام المجلسين أكثر فعالية من نظام المجلس الواحد. وبالنظر إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري اعتمد على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين فإن ذلك يدعونا إلى طرح الإشكاليات التالية: ما مدى نجاعة آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري مقارنة بالأنظمة الدستورية الأخرى؟ وكيف يمكن الوصول إلى نظرية

متكاملة لحل الخلاف بين المجلسين في الجزائر بالاستفادة من هذه الأنظمة الدستورية المقارنة؟

والواقع أنه تتدرج تحت هذا الإطار مجموعة من الإشكاليات الفرعية الأخرى: لماذا اقتصر النظام الدستوري الجزائري على آلية واحدة لحل هذا الخلاف؟ هل تصلح الآليات الأخرى (الأخذ و الرد ، إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب، البت في الخلاف على مستوى اجتماع مشترك للمجلسين) لتعتمد من طرف النظام الدستوري الجزائري؟ وكيف يمكن تكييفها مع طبيعة هذا النظام؟

لكي نحدد دراستنا بصفة دقيقة، ولكي نصل إلى النتائج المرجوة منها فإنه لا بد من اعتماد مجموعة من الفرضيات في هذا الإطار نوجزها كما يلي:

الفرضية الأولى: الآلية المتبعة من طرف النظام الدستوري الجزائري لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان فعالة وناجعة بالشكل الذي توجد عليه، وبالتالي فإنه لا داعي لإدخال أي تعديلات عليها، وذلك من منطلق أنه لا توجد فيها ثغرات على جميع الأصعدة.

الفرضية الثانية: هذه الآلية غير فعالة تماما وبالتالي فإنه ينبغي البحث عن آليات أخرى لحل الخلاف واختيار إحدى الطرق: إما الأخذ و الرد ، إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب أو البت في الخلاف على مستوى اجتماع مشترك للمجلسين.

الفرضية الثالثة: يمكن الإبقاء على هذه الآلية ولكن مع معالجة أوجه القصور فيها وذلك باعتماد نظرية متكاملة لحل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري تعطي مجموعة من الخيارات وذلك من أجل الوصول إلى حل مرن وسلس لهذا الخلاف.

وبالتالي فإنه يتوجب علينا في نهاية هذا البحث أن نصل إلى إحدى النتائج المذكورة في الفرضيات الثلاثة التي سبق ذكرها وذلك بعد تناول جميع الأوجه بالدراسة المتأنية والتحليل الكافي.

سنعتمد في هذا البحث على خطة مكونة من بايين، بحيث سنتناول في الباب الأول حل الخلاف بين المجلسين عن طريق لجنة مشتركة مكونة من أعضاء من كليهما وذلك على اختلاف تسمياتها: اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الفرنسي ، لجنة المؤتمر في النظام الدستوري الأمريكي ، لجنة المصالحة في النظام الدستوري الألماني.....إلخ.

أما الباب الثاني فإنه سيتم تخصيصه للآليات الأخرى لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان والمتمثلة في ثلاث آليات : الأخذ والرد ، إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب ، البت في الخلاف على مستوى الاجتماع المشترك لمجلسي البرلمان.

لقد تم تخصيص الباب الأول لدراسة اللجنة المشتركة المكونة من طرف أعضاء من المجلسين وذلك لأن هذه هي الآلية المعتمدة من طرف النظام الدستوري الجزائري كما سبق وأن أشرنا إليه آنفا ، وقد اعتمدنا هذه المقاربة وذلك من منطلق فكرة مؤداها أنه من الأفضل دراسة الآلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في الجزائر أولا ومقارنتها بمثيلاتها في الأنظمة الدستورية الأخرى ، إذ أن المنطق السليم يقتضي هذه المقاربة وذلك بالنظر إلى أن موضوعنا يتعلق بآليات حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة ، فمرتكز الدراسة هنا هو النظام الدستوري الجزائري وبالتالي فإنه لا مناص من اعتماد خطة تأخذ ذلك بعين الاعتبار.

خصصنا الباب الثاني لدراسة الوسائل الأخرى لحل الخلاف غير اللجنة المشتركة ، وقد أدرجنا هذه الآليات في باب لوحدها لأنها غير معتمدة في النظام الدستوري الجزائري وبالتالي فإن الأمور ستصبح أوضح في ذهن القارئ ، وقد تم اعتماد ترتيب هذه الآليات على حسب وتيرة استعمالها من طرف الأنظمة الدستورية المختلفة ، فنجد أن تقنية الأخذ والرد هي الأكثر استعمالا وبالتالي فإنه قد تم ترتيبها في المركز الأول ، في حين أن تقنية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب غالبا ما يتم اللجوء إليها بعد

استتفاد الآلية السابقة (الأخذ والرد) وبالتالي فإننا قد رتبناها ثانيا ، في حين تركنا مسألة حل الخلاف عن طريق الاجتماع المشترك للمجلسين في المركز الثالث وذلك بالنظر لأنها مستعملة من طرف مجموعة قليلة من الأنظمة مقارنة بسابقاتها من الآليات .

# الباب الأول: حل الخلاف بين المجلسين عن طريق لجنة

## مشتركة

كما سبق وأن أشرنا إليه في مقدمة هذا البحث فإننا سنبدأ دراستنا هذه من الآلية التي اعتمدها المؤسس الدستوري الجزائري في حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و المتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء ، وبذلك سنقسم هذا الباب إلى فصلين ، حيث سنتطرق في الفصل الأول إلى النظام القانوني للجنة المشتركة المكونة من أعضاء من المجلسين في مجموعة معتبرة من الأنظمة الدستورية ، في حين سيخصص الفصل الثاني للدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة في عمل هذه اللجنة وأوجه هذا التأثير و سلبياته ، كما سنعمد إلى اقتراح الحلول اللازمة للإشكاليات التقنية المتعلقة بعمل اللجنة في الأنظمة الدستورية التي سندرسها ، مع التركيز بطبيعة الحال على النظام الدستوري الجزائري.

## الفصل الأول: النظام القانوني للجنة المشتركة

سنخصص الفصل الأول من هذا الباب للنظام القانوني للجنة المشتركة ، وذلك بالتطرق للجوانب القانونية التي تحكم سير هذه اللجنة في مختلف الأنظمة الدستورية ، بحيث سنعالج تشكيل هذه اللجنة والضوابط المحددة لعملها في المبحث الأول ، في حين سنخصص المبحث الثاني لإجراءات عمل اللجنة والخيارات المتاحة أمامها.

## المبحث الأول: تشكيل اللجنة و الضوابط المحددة لعملها

ينبغي في البداية التطرق إلى تشكيل اللجنة التي تضطلع بصلاحيه حل الخلاف بين المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة ، ثم بعد ذلك نتطرق إلى الضوابط المحددة لعملها و التي تختلف من نظام دستوري لآخر و ذلك بالنظر للمنطلقات الفكرية و السياسية لكل نظام و الظروف المختلفة المحيطة به .

## المطلب الأول: اختلاف تشكيل اللجنة من نظام دستوري لآخر و العوامل المؤثرة

### في ذلك

إن الملاحظ أن تشكيلة اللجنة المشتركة المكلفة بحل الخلاف بين مجلسي البرلمان تختلف من نظام دستوري لآخر تبعا لخصوصية كل نظام ، وذلك من منطلق أنه حتى وإن توافقت مجموعة من الأنظمة الدستورية في اختيار نفس الآلية ( اللجنة المشتركة في هذه الحالة) فإن هناك حتما اختلافات معينة في تشكيلة هذه اللجنة ، وذلك تبعا لخلفية كل نظام دستوري وخصوصياته ونظراته إلى مسألة الخلاف بين المجلسين.

### الفرع الأول :حل الخلاف بين المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة

#### أ- في فرنسا

ينص الدستور الفرنسي على أن أي مشروع أو اقتراح قانون تتم دراسته في المجلسين تباعا و ذلك بغية المصادقة على نص متطابق ، وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين و بعد قراءتين في كل مجلس أو قراءة واحدة في حالة الاستعجال فإنه يمكن للوزير الأول استدعاء لجنة متساوية الأعضاء تسند لها مهمة اقتراح نصوص حول الأحكام التي بقيت محل خلاف.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Article 45 de la constitution française de 1958.

النص الأصلي للمادة 45 من الدستور الفرنسي بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 كالتالي :

"Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

## ب- الكونغو

ينص الدستور المؤقت لجمهورية الكونغو الصادر سنة 2003 على أنه في حالة وجود خلاف بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ أو في حالة الإستعجال بطلب من الحكومة فإنه يتم تشكيل لجنة متساوية الأعضاء من أجل اقتراح نص موحد يتم تبنيه من طرف كل من المجلسين ، وفي حالة استمرار الخلاف فإن الكلمة الأخيرة تعطى للجمعية الوطنية.<sup>1</sup>

وكان دستور الكونغو يقضي بأن أي نص يجب أن يتم فحصه من طرف كل من المجلسين لكي تتم المصادقة على نص متطابق . وفي حالة وجود خلاف بين المجلسين يمكن لرئيس الجمهورية استدعاء لجنة متساوية الأعضاء و التي تقترح نصا متعلقا بالأحكام محل الخلاف.وهنا نميز بين احتمالين: أولهما أن تتوصل اللجنة إلى حل للخلاف، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية إحالة النص إلى المجلسين لكي تتم المصادقة عليه و لا يمكن قبول أي تعديل إلا بموافقة رئيس الجمهورية ، أما الاحتمال الثاني فيتمثل في عدم توصل اللجنة إلى حل للخلاف ، وهنا يمكن لرئيس الجمهورية بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تبت في المسألة نهائيا. وفي هذه الحالة تمتلك هذه الأخيرة مجموعة من الحلول فإما أن تتبنى

---

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat".

<sup>1</sup> Article 104 de la constitution de la transition du congo , Journal officiel n° spécial du 5 avril 2003, page 03.

النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء أو آخر نص صوتت عليه الجمعية الوطنية و الذي عدله مجلس الشيوخ.<sup>1</sup>

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

### ج- ألمانيا

ينص الدستور الألماني على أنه في حالة وجود خلاف بين مجلس الشعب و مجلس المقاطعات تشكل لجنة مصالحة تضطلع بمهمة النظر في هذا الخلاف.<sup>3</sup>

### د-المغرب

ينص الدستور المغربي على أنه إذا لم يتأت إقرار مشروع أو اقتراح قانون بعد مناقشته مرتين في كلا المجلسين أو مرة واحدة في كل منهما إذا ما أعلنت الحكومة الاستعجال ، يجوز للحكومة أن تعمل على اجتماع لجنة ثنائية مختلطة من أعضاء المجلسين يناط بها اقتراح نص بشأن الأحكام التي ما زالت محل خلاف ، و يمكن للحكومة أن تعرض النص الذي تقترحه اللجنة الثنائية المختلطة على المجلسين لإقراره ، و لا يجوز في هذه الحالة قبول أي تعديل إلا بموافقة الحكومة ، و إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحته يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الاقتضاء ما تتبناه من التعديلات المقترحة خلال المناقشة البرلمانية ، وفي هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب أن يقر نهائيا النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم.<sup>4</sup>

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

<sup>2</sup> Article 135 de la nouvelle constitution congolaise promulguée le 18 février 2006.

<sup>3</sup> Article77 de la loi fondamentale d'Allemagne.

<sup>4</sup> الفصل 58 من الدستور المغربي.

أما دستور سنة 1962 المغربي فإنه نص على أن كل مشروع أو اقتراح قانون ينظر فيه بالتتابع من طرف المجلسين قصد اتخاذ نص موحد ، وإذا لم تقع الموافقة على مشروع أو اقتراح قانون بعد قراءتين اثنتين من طرف كل واحد من المجلسين أو بعد قراءة واحدة من لدن كل واحد منهما في حالة إعلان الحكومة الاستعجال يعرض مشروع القانون أو اقتراحه من جديد على مجلس النواب ليوافق عليه أو يرفضه بأغلبية ثلثي أعضائه و في حالة الموافقة عليه يوكل أمر البت فيه للملك.<sup>1</sup>

#### هـ-موريتانيا

ينص الدستور الموريتاني على أنه في حالة الخلاف و حينما تعلن الحكومة الاستعجال فإن مشروع أو اقتراح القانون يمكن أن يحال بعد قراءة واحدة من طرف كل من المجلسين إلى لجنة مشتركة مكلفة باقتراح نص متعلق بالأحكام موضوع المداولة ، و هذا النص يمكن أن يحال بنفس الطريقة إلى المجلسين للمصادقة عليه و في هذه الحالة لا يقبل أي تعديل.<sup>2</sup>

#### و- روسيا

ما تجب الإشارة إليه أن الدستور الروسي أعطى الحق في المبادرة بالتشريع - بالإضافة إلى كل من رئيس الجمهورية ، المجلس الفيدرالي ، مجلس الدوما ( الشعب ) ، نواب مجلس الدوما ، أعضاء المجلس الفيدرالي ، الحكومة ، و المجالس التشريعية للفيدراليات - للمحكمة الدستورية إضافة إلى المحكمة العليا للتحكيم بخصوص المسائل التي تهمها. و يجب أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الدوما أولاً<sup>3</sup> ، و بعد أن يصادق عليها المجلس تمرر إلى المجلس الفيدرالي ليصادق عليها خلال 5 أيام، و يشترط للمصادقة الحصول على الأغلبية البسيطة.

<sup>1</sup> الفصل 62 من الدستور المغربي لسنة 1962.

<sup>2</sup> المادة 66 من الدستور الموريتاني.

<sup>3</sup> Article 140 of the Russian constitution.

في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإنه يتم تشكيل لجنة مصالحة للتوصل إلى تسوية هذا الخلاف ، و بعد أن تقدم اللجنة تقريرها يتم المصادقة عليه على مستوى مجلس الدوما.<sup>1</sup>

## ن-التشاد

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

ما تجب الإشارة إليه أن التشاد هنا لا تشكل الاستثناء ، فالملاحظ أن مجموعة كبيرة من الأنظمة الدستورية الإفريقية - والعالمية - متأثرة بالنظام الدستوري للجمهورية الخامسة الفرنسية. وفي هذا الإطار يقول الأستاذ Albert Bourgi " إن روابط هذه الدول القوية مع فرنسا والثقافة القانونية والسياسية الفرنسية للزعماء الجدد لهذه الدول أدت إلى أن معظم دساتير هذه الدول أصبحت صورة طبق الأصل لدستور 1958".<sup>2</sup>

كما يجب الإشارة في هذا الصدد أنه عند تبني نظام المجلسين<sup>3</sup> لأول مرة من طرف المؤسسين الدستوريين ظهرت هناك تيارات معارضة له ، وبنيت هذه التيارات آراءها على أساس أن هذا النظام سيؤدي إلى أعباء ونفقات إضافية ، غير أن هذه الآراء سرعان ما

<sup>1</sup> Article 104 of the Russian constitution.

<sup>2</sup> Albert Bourgin , L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité , Revue Française de droit constitutionnel , Volume 4 , n° 52, PUF, 2002 , p 722.

<sup>3</sup> لتفاصيل أكثر حول تعريف نظام المجلسين ، انظر :

Charles Kerhsaw Rowley , Friedrich Schneider , The Encyclopedia of Public Choice , Kluwer Academic Publishers , New York , 2004 , p 39.

R A W Rhodes , Sarah A Binder , Bent A Rockman , John Uhr , Bicameralism , The oxford Handbook of Political Institutions , Oxford university press , USA , 2008 , p 474.

تراجعت وخير دليل على ذلك هو وجود عدد كبير من الدول الإفريقية التي تتبنى نظام المجلسين.<sup>1</sup>

**ك- بورندي**

ينص الدستور البورندي على أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإن رئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ يشكلان لجنة مختلطة متساوية الأعضاء تكون مهمتها اقتراح نص مشترك حول كل الأحكام التي لا تزال محل خلاف أو حول جزء منها. بعد ذلك يحول النص للمصادقة عليه على مستوى المجلسين و لا يمكن ادخال أي تعديلات عليه في هذه الحالة ، كما أن كل مجلس يصوت عليه منفصلا عن الآخر.

في حالة عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى صياغة نص مشترك، أو في حالة عدم المصادقة على هذا النص من طرف أحد المجلسين، فإنه يمكن لرئيس الجمهورية إما أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تفصل في المسألة أو يسحب المشروع. و في الحالة التي يسار فيها إلى الكلمة النهائية للجمعية الوطنية فإن هذه الأخيرة تصادق عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء.<sup>2</sup>

### **الفرع الثاني: تأثير طبيعة اللجنة بخلفيات النظام الدستوري**

إن طبيعة اللجنة تتأثر بطبيعة النظام الدستوري في الدولة، و سنأخذ فرنسا و الولايات المتحدة و مصر كمثال على ذلك .

#### **أ-اللجنة المتساوية الأعضاء كبديل لنظام الذهاب و الإياب غير المنتهي في فرنسا**

تم إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء في فرنسا بموجب أحكام دستور 1958 ، إذ أنه طبقا لأحكام هذا الدستور فإن المؤسس الدستوري اشترط أن يتم التصويت على مشروع أو

<sup>1</sup> Célestion Kenshta Tchapnga , Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire , Revue Française de droit constitutionnel , Volume 3 , n° 63, PUF, 2005 , p 460.

<sup>2</sup> Article 191 de la loi n° 01 /018 du 20 /10 /2004 portant promulgation de la constitution interimaire post-transition de la republique de burindi.

اقتراح القانون بنص متطابق، كما أنه لم يرد أن يتم استعمال نفس التقنية المستعملة في ظل الجمهورية الثالثة و التي كانت تسمح بؤاد النص و ذلك بالسماح بنظام الذهاب و الإياب إلى مالا نهاية ، وهو السبب الذي أدى بالمؤسس الدستوري إلى النص على استحداث آلية اللجنة المتساوية الأعضاء لوضع حد للذهاب و الإياب.

تتشكل اللجنة من سبع أعضاء من مجلس الشيوخ و سبع نواب من الجمعية الوطنية و عدد مساو من الأعضاء الإضافيين. يعين أعضاء اللجنة تقريبا بنفس الطريقة في كل من المجلسين ، ويرجع للجنة الدائمة أو الخاصة المختصة بدراسة النص المعني اقتراح مرشحين لعضوية اللجنة المتساوية الأعضاء في مدة يحددها الرئيس ، و يمكن اختيار الأعضاء داخل أو خارج اللجنة ، و في حالة انتهاء الأجل وكان عدد المترشحين المفترضين أقل من عدد المناصب فإنه يتم التصديق على القائمة دون اللجوء إلى الانتخاب، وفي الحالة الأخرى يكون الانتخاب سريا . وما يلاحظ أنه منذ بداية الجمهورية الخامسة لم يتم اللجوء إلى انتخاب أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء سواء على مستوى الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ.

كانت هناك نقاشات حول ما إذا كانت اللجنة يجب أن تمثل المعارضة و الأغلبية في المجلسين أو أن تمثل الأغلبية فقط.<sup>1</sup>

للجنة المتساوية الأعضاء مكتب يتكون من رئيس و نائب رئيس ، و قد جرى العرف على أن يكون الرئيس هو نفسه رئيس اللجنة الدائمة أو الخاصة التي قامت بفحص المشروع في المجلس الذي تجتمع فيه اللجنة المتساوية الأعضاء في حين ينتمي نائب

---

<sup>1</sup> يجب أن نشير هنا إلى ملاحظة هامة جدا تتمثل في أنه في حالة تشكل المجلسين من نفس الأغلبية فإنه غالبا ما يسار إلى المصادقة على النصوص في القراءة الأولى ، انظر

Guy Carcassone , Penser la loi , Pouvoirs , le Seuil , Volume 3 , n° 114 , 2005 , p44.

الرئيس إلى اللجنة الموازية في المجلس الآخر ، و تقوم اللجنة المتساوية الأعضاء بتعيين مقررين أحدهما من الجمعية الوطنية و الآخر من مجلس الشيوخ.<sup>1</sup> منذ سنة 1958 اجتمعت اللجنة في 30% من النصوص و توصلت إلى نص توفيق في 68% من هذه الحالات.<sup>2</sup>

### ب- لجنة المؤتمر كآلية تعكس مبادئ النظام الدستوري الأمريكي

لقد أرسى الدستور الأمريكي مبادئ هامين جدا أولهما الاستقلال العضوي لكل سلطة أي أن تكون كل سلطة من سلطات الدولة مستقلة عن غيرها فيما يخص التكوين و الحل بصفة خاصة ، ذلك أن رئيس الدولة يكون منتخبا من قبل الشعب وهو غير مسؤول سياسيا أمام البرلمان ، و الكونغرس ينتخب من طرف الشعب و لا يمكن أن يتم حله من طرف رئيس الدولة. أما المبدأ الثاني فهو التخصص الوظيفي ، أي أن لكل سلطة صلاحيات معينة ، فالسلطة التشريعية تصدر القوانين و لا دخل للسلطة التنفيذية إطلاقا في هذا المجال ، كما ليس لها أن تتدخل في عمل السلطة القضائية ، إذ أن صلاحياتها تدخل في تنفيذ القوانين و إصدار قرارات عامة أو فردية.<sup>3</sup>

لجنة المؤتمر للكونغرس تشكل جزءا مهما من الإجراءات الحديثة لهذه الهيئة ، غير أن الفقيه آدهاكاون يرى أن هذه اللجنة بالرغم من تاريخها و وزنها إلا أنها لم تزل مجهولة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Dimitri Georges Lavroff , Droit constitutionnel de la Vème république , Dalloz , 1995 , pages 478 et 479.

<sup>2</sup> Gilles Champagne , L'essentiel du droit constitutionnel : Les institutions de la Vème république , Paris , 2001 , page 104.

<sup>3</sup> د. رأفت الدسوقي ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، نشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 ، ص165.

<sup>4</sup> Keith Krehbiel , Information and Legislative Organization , 1991 , University of Michigan Press , page 193.

لتفاصيل حول الجانب التاريخي لإدراج نظام المجلسين في الولايات المتحدة الأمريكية ، انظر:

John R Vile , The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding , ABC-Colio , 2005 , p 125.

إن المكان الطبيعي للبحث عن مؤشرات واضحة للتحويل في استقلالية اللجنة هي في استعمال طرق إجرائية متعددة لحل الخلافات بين المجلسين. يوجد هناك آليتان رئيسيتان لحل الخلاف بين المجلسين: الميكانيزم الأول يتمثل في تبادل المجلسين لخلافتهما ، و بالتالي فإن مجلس الشيوخ يعدل القانون الذي صادق عليه مجلس النواب و يرجعه بعد ذلك إلى هذا الأخير و الذي يقوم بالتصديق على تعديلات مجلس الشيوخ.إن التعديلات بين المجلسين تكون صعبة التحقيق عندما يتبنى كل منهما طرقا مختلفة جذريا عن الآخر.الميكانيزم الثاني يتمثل في إنشاء لجنة مؤتمر و التي يجب أن تتم الموافقة على تقريرها من قبل كل من المجلسين.<sup>1</sup>

إن لجان المؤتمر هي هيئات ذات غرض تتشكل من ممثلين عن كل من المجلسين و الذين يتولون مسؤولية الوصول إلى صيغة توفيقية للنص محل خلاف. إن لجان المؤتمر أقدم من الكونغرس نفسه ذلك أن الهيئات التشريعية لكل من الولايات استعملتها لحل الخلافات قبل إصدار الدستور الأمريكي ، و تشكل هذه اللجان حسب الفقيه أولسزيك المجلس الثالث في الكونغرس. كما أن القرارات التي تتخذ على مستوى اللجنة عادة ما تكون نهائية.<sup>2</sup>

يمكن أن تكون لجنة المؤتمر بسيطة أو حرة، و الملاحظ أنه على مستوى مجلسي البرلمان الأمريكي عدم وجود التفرقة بين لجان المؤتمر الحرة و اللجان الأخرى. لا يتم الذهاب إلى المؤتمرات بعد قبول كل من المجلسين لنص القانون، و لكن بعد موافقة مجلس واحد فقط، وعليه في هذه الحالة أن يقدم طلبا بذلك. يمكن للمجلس الذي وافق على القانون أن يصر على موافقته عند قبوله بانعقاد المؤتمر، غير أنه ليس من الضروري التراجع أو الإصرار على موقفه قبل قبول الذهاب للمؤتمر.

<sup>1</sup> Steven S Smith , Call to order : Floor Politics in the House and Senate , 1989 , Brooklings Institution Press , Washington DC , page 204.

<sup>2</sup> Carol S Weissert, William G Weissert , Governing Health: The Politics of Health Policy , IHU Press , 2006, third edition , page 40.

ما تجب الإشارة إليه هو أنه في كل الحالات يجب على المؤتمرين المنتمين للمجلس الذي طلب اجتماع المؤتمر أن يتركوا الوثائق مع الأعضاء المؤتمرين للمجلس الآخر، و في حالة رفض هؤلاء استلام هذه الأوراق فإنه يتم تركها على طاولة المؤتمر.<sup>1</sup>

ففي حالة اللجنة البسيطة يقوم المجلس الذي طلب انعقاد اللجنة بإعداد تقرير كتابي يقرأ و يحول إلى مؤتمري المجلس الآخر بدون مناقشة على مستوى المؤتمر و الرد عليه غير وجوبي. و إذا اقتنع المجلس الآخر فإنه إما أن يوافق على التقرير أو لا يقوم بأي إجراء، و إذا لم يقتنع فإنه يطلب اجتماع لجنة مؤتمر حول موضوع اللجنة السابقة ، و يتبع نفس الإجراء السابق ، و يهدف هذا إلى تسجيل تبريرات كل مجلس حتى تعرفها الأمة . أما في لجنة المؤتمر الحرة فإن الأعضاء يتناقشون و يتبادلون الآراء حول التعديلات كما يحدث في النقاشات البرلمانية على مستوى المجلسين.

ما يلاحظ أنه من النادر جدا أن يحدد مجلس النواب ما إذا كانت اللجنة التي يستدعيها بسيطة أو حرة.

---

<sup>1</sup> John V Sullivan , Constitution Jefferson's Manual and Rules of House of Representatives of the United States , one hundred tenth congress , US Government Printing Office , Washington , 2007, page 294.

## ج- إحداث آلية لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان المصري في تعديل سنة 2007<sup>1</sup>

طبقا لتعديل الدستور المصري لسنة 2007 فإن مجلس الشورى المصري تحول من مجلس استشاري إلى مجلس يجب أخذ موافقته على بعض مشروعات القوانين ، حيث نصت المادة 194 على أنه : " تجب موافقة المجلس على ما يلي : الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، مشروعات القوانين المكملة للدستور ، معاهدات الصلح و التحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة".

نصت نفس المادة على أنه : " إذا قام خلاف بين مجلسي الشعب و الشورى بالنسبة لهذه المواد ، أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة تشكل من رئيس مجلس الشعب و الشورى وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة و ذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف " .

### الفرع الثاني: اختلاف طرق تعيين أعضاء اللجنة تبعا لاختلاف الأنظمة الدستورية

#### أ-ترك مسألة تعيين أعضاء لجنة المؤتمر الأمريكية إلى كل مجلس

توجد معايير متفق عليها و التي من خلالها يعين رئيس مجلس النواب الأمريكي ممثلي المجلس في لجنة المؤتمر ، ومن بين هذه المعايير مثلا المكانة المرموقة في اللجنة

<sup>1</sup> الملاحظ أنه سبق هذا التعديل تعديل آخر سنة 2005 يم بموجبه تعديل المادة 76 والتي تتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية ، وكانت هذه المادة قد أثارت كثيرا من الجدل بين الدارسين والباحثين ، للمزيد من التفاصيل حول ذلك انظر : د. أحمد الرشيد ، تعديل الدستور المصري : مقارنة بين الجدل النظري والمعطيات الواقعية ، الدستور المصري بين التعديل والإصلاح والتغيير : نحو رؤية ديمقراطية ، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ، 2007 ، ص 67 ، وكذلك د. عمرو الشوبكي ، القوى السياسية المصرية وقضايا الإصلاح الدستوري ، نفس المرجع ، ص 159. في هذا الإطار يجب أن نشير إلى رأي يتبناه بعض أساتذة القانون الدستوري ومنهم الأستاذ الدكتور شادية فتحي واتلي ترى أنه وبالرغم من التعديلات المدرجة على المادة 194 فإن مجلس الشورى لا يعتبر جزءا من السلطة التشريعية وذلك لعدم وجود دور رقابي له ، بالإضافة إلى تعيين ثلثي أعضائه من طرف رئيس الجمهورية ، انظر د. شادية فتحي ، التعديلات الدستورية عام 2007 و أثرها على تطور النظام السياسي في مصر ، نفس المرجع ، ص 191. غير أننا لا نوافق هذا الرأي وذلك من منطلق أن كون بعض المجلس معين وعد اضطلاعه بدور رقابي لا يتنافى مع أنه جزء من السلطة التشريعية ، فهناك أنظمة دستورية كثيرة جدا لا تضطلع فيها المجالس العليا بصلاحيات رقابية ، كما أن جزءا من أعضائها معين و لكنه لا يمكن نفي صفة السلطة التشريعية عليها.

المختصة بدراسة مشروع القانون ، غير أنه لا توجد قواعد شكلية تلزم رئيس المجلس بإتباع هاته المعايير.<sup>1</sup>

كما أن رئيس مجلس النواب عادة ما يعين أعضاء لجنة المؤتمر من بين أعضاء أكثر من لجنة واحدة ، و يمكنه أن يحدد المقاطع التي يختصون بدراستها من النص الذي توصل إليه كل مجلس .كما أن رئيس مجلس النواب هو الذي يحدد عدد الأعضاء في اللجنة ، و يعين كذلك الأعضاء الإضافيين .<sup>2</sup>

ما يلاحظ أن غالبية أعضاء لجنة المؤتمر هم من أعضاء اللجنة المختصة التي أعدت و درست القانون ، و في الحالة التي يكون فيها القانون يتطرق إلى مجموعة من المواضيع و بالتالي تختص به أكثر من لجنة فإنه عادة ما يتم تعيين أعضاء من كل واحدة.

كما يمكن تعيين أعضاء مؤتمرين لكي يناقشوا كامل القانون في حين يعين أعضاء آخرون لمناقشة مسائل محددة فقط ، كما يمكن أن يتم تعيين أعضاء مجلس النواب أعضاء مؤتمرين لأهداف محددة في الحالة التي يضيف فيها مجلس الشيوخ لقانون مجلس النواب مسائل غير ذات صلة بموضوع القانون.<sup>3</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن رئيس مجلس النواب يعين أعضاء اللجنة من بين النواب الذين تبناوا القرار الذي وصل إليه المجلس ، و هذا أمر منطقي إذ أنه لا يعقل أن يعين في لجنة المؤتمر نائب لم يصوت لصالح نص القانون ، فكيف له أن يدافع عن أمر سبق له و أن رفضه!

---

<sup>1</sup> Janie L Carson , Ryan V Vander Wielen , Partisan and Strategic Considerations in Conferee Selection in Congress , Annual meeting of the Midwest Political Science Association , Chicago , Illinois , April 25-28 , 2002 , page02.

<sup>2</sup> Charles W Johnson , How Our Laws Are Made , US Govrenment Printing Office , Washington , 2003 , page 43.

<sup>3</sup> Stanley Bach , Conference Committee and Related Procedures : An Introduction , Congressional Research Service , Government Printing Office , Washington DC , 2001 , page05.

في حالة ما إذا وافق مجلس الشيوخ على الذهاب إلى لجنة المؤتمر فإنه تشكل لجنة عن طريق الإجماع ، و يمكن أن تضم ممثلين من الحزبين ، و لا يشترط أن يكون عدد أعضاء اللجنة المنبثقة عن مجلس الشيوخ مساو لعدد أعضاء اللجنة المنبثقة عن مجلس النواب ، ذلك أن لكل مجلس صوت واحد فقط.

فيما يخص تعيين الأعضاء فإن مجلس النواب و مجلس الشيوخ الأمريكيين لا يتفقان في هذا الصدد ، حيث أنه في حالات نادرة قام مجلس الشيوخ بإصدار تعليمات ، و في الحالات التي قام فيها مجلس النواب بإصدار تعليمات للمؤتمرين قام مجلس الشيوخ برفض ذلك و طلب استدعاء لجنة مؤتمر حرة.

أما حديثاً فنجد أن مجلس النواب لا يعلم مجلس الشيوخ عندما يقوم بإصدار تعليمات للمؤتمرين ، و قد حدث في مرة ما أن مجلس الشيوخ علم بطريقة غير مباشرة أن مجلس النواب قام بإصدار تعليمات للمؤتمرين ، و عليه طلب مجلس الشيوخ أن تكون لجنة المؤتمر كاملة و حرة كما طلب من أعضائه المؤتمرين الانسحاب إذا ما شعروا أن حرية المؤتمر غير أكيدة.<sup>1</sup>

عند اجتماع لجنة مؤتمر جديدة فإن تعليمات اللجنة السابقة تكون غير ملزمة ، كما أن هذه التعليمات لا تلزم المؤتمرين كأن يتم تبديل النص الذي اتفق بشأنه كل من المجلسين. بالرغم من أنه يمكن للمؤتمرين تجاهل التعليمات إلا أنه لا يمكن أن يكون تقريرهم خارجاً عن الموضوع ، و عندما يحتوي تقرير لجنة المؤتمر على التعليمات مرة أخرى فإنها لا تلزم المؤتمرين فقط.<sup>2</sup>

ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد أن تعيين عدد كبير من أعضاء لجنة المؤتمر سواء من طرف مجلس الشيوخ أو مجلس النواب لا يعطي أي امتياز لأحد المجلسين ،

<sup>1</sup> John V Sullivan ,op cit , page 287.

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit, page288.

ذلك أن مندوبي كل مجلس يتداولون كهيئة واحدة مستقلة عن الهيئة المكونة من مندوبي المجلس الآخر.<sup>1</sup>

كانت العادة سابقا جارية على عدم إعادة تعيين نفس المؤتمرين في لجان المؤتمر المتعددة التي تدرس نفس نص القانون، غير أن هذه العادة تبدلت.

إن غياب أحد المؤتمرين يؤدي إلى حالة شغور يملؤها رئيس مجلس النواب عن طريق تعيين مؤتمر آخر، و في حالة قيام أحد المجلسين بتغيير المؤتمرين فإنه يقوم بإعلام المجلس الآخر بذلك . إضافة إلى أن صلاحيات المؤتمرين الذين لم يقوموا بإعداد تقارير لا تنتهي بنهاية الدورة إلا إذا كانت تلك الدورة هي الأخيرة في الفترة التشريعية.<sup>2</sup>

ما تجدر الإشارة إليه أن الوقت المخصص للنقاش حول طلب تعيين المؤتمرين من طرف مجلس النواب يتم بالتساوي بين الأقلية و الأغلبية. كما أن طلب تعيين الأعضاء المؤتمرين الممثلين لمجلس النواب و إعادة تعيين أعضاء آخرين لا يتم إلا بعد تعيين لجنة المؤتمر لمدة 20 يوما و 10 أيام مخصصة للتشريع و بدون توصل هذه اللجنة إلى إعداد تقرير.

و أثناء مدة الـ 6 أيام الأخيرة من دورة الكونغرس فإن هذا الطلب يقدم بعد عدم تمكن لجنة المؤتمر من إعداد تقرير خلال 36 ساعة من تنصيبها.<sup>3</sup>

أما فيما يخص أعضاء لجنة المؤتمر فإنهم أحيانا يعدون على أصابع اليد الواحدة و في أحيان أخرى فاق عددهم 250 عضوا.

يقوم المؤتمرين بانتخاب رئيسهم و عادة ليس لديهم قواعد محددة يتبعونها فيما يخص التعديلات، المناقشات، العدد الأدنى من الأعضاء الذي يجب أن يحضر ..... إلخ.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Robert B Dove , Enactment of Law , US Senate , Washington, page 21.

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit , page 286.

<sup>3</sup> Rule XXII concerning House and Senate relation , clause 7 , page 37.

<sup>4</sup> Ibid , page 06.

ما تجب الإشارة إليه أنه يتم طلب إجماع حول اتخاذ مجموعة من التدابير التي تدخل في إطار حل الخلاف بين المجلسين على مستوى مجلس الشيوخ ، حيث عادة ما يقوم زعيم الأغلبية بطلب إجماع حول عدم موافقة مجلس الشيوخ على تعديلات مجلس النواب لنص القانون ، و الموافقة على الذهاب للمؤتمر والترخيص لرئيس المجلس بتعيين أعضاء المؤتمر الممثلين لمجلس الشيوخ.

إذا ما قام أي عضو آخر بالاعتراض على هذا الطلب (أي طلب الإجماع ) فإن زعيم الأغلبية يمكنه أن يقدم اقتراحات باعتماد أحد الاقتراحات التالية: قبول تعديلات مجلس النواب ، اقتراح تعديلات جديدة ، أو تشكيل لجنة مؤتمر جديدة ، و لكنه لا يستطيع أن يعيد طلبه المتضمن كافة الاقتراحات الثلاثة دفعة واحدة.

تتم مناقشة كل اقتراح على حدا بصفة مستفيضة، و عندما يقوم مجلس الشيوخ بالفصل في هذه المسائل يمكن للأعضاء القيام باقتراحات فيما يخص تقديم توجيهات لأعضاء لجنة المؤتمر، و بعد ذلك يسار إلى النقاش و القيام بالتعديلات اللازمة لهذه التوجيهات.<sup>1</sup>

### ب-سيطرة أحد المجلسين على الآخر عند حل الخلاف

قام كل من Janie Carson و Ryan Vander Wielen من جامعة ميتشغان بدراسة التعيينات على مستوى لجان المؤتمر من الفترة الممتدة من 1979 إلى 1998 و أشارا إلى أن Styner كان من بين أوائل الأكاديميين الذين تطرقوا إلى فكرة أي من المجلسين يسيطر على الآخر عند وجود خلاف بينهما حول قانون معين ، و قام بتحليل 56 من القوانين التي اعتقد أنها كانت الأهم و شكلت خلافا بين المجلسين خلال الكونغرس السابع عشر و الثامن عشر. ومن أصل هذه القوانين الـ 56 توصل Styner إلى أن السيطرة كانت لمجلس النواب في 32 قانونا مقابل 15 لمجلس الشيوخ ، في حين

<sup>1</sup> Elizabeth Rybicki , Stanley Bach , Going to Conference in the Senate , CRS Report for Congress , 2003 , pages 02 and 03.

كان هناك تأثير متبادل بين المجلسين في الحالات الـ 9 المتبقية . غير أن Finno و بعده Volger أثبتا أنه في حالات أخرى تكون السيطرة لمجلس الشيوخ <sup>1</sup>.

لكن الدراسات الحديثة المنجزة في هذا المجال لم تعد تهتم بمن له السيطرة و إنما بالعوامل التي تمكن احد المجلسين من السيطرة على الآخر عند فحص الخلاف على مستوى لجنة المؤتمر. في هذا الصدد قام كل من Peterson و Ryton سنة 1999 بدراسة عمل اللجنة من 1981 إلى 1996 ، و يرى هذان الأستاذان أن السيطرة تعتبر بمثابة انحراف عن مبدأ افتراض وجود تساوي بين المجلسين في تنظيم حل الخلاف بينهما ووجدا أن هناك ثلاثة عوامل في هذا الإطار ، أولها أن المجلس الذي أثار الخلاف بطريقة اكبر سترجح الكفة لصالحه لأنه سوف لن يقدم تنازلات ، ويتمثل العامل الثاني في أنه في حالة سيطرة حزبين مختلفين على المجلسين فإن المجلس الذي يسيطر عليه الحزب الذي ينتمي عليه الرئيس لديه حظوظ أكبر من المجلس الآخر ، أما العامل الثالث فيتمثل في أنه في الفترة التي يكون فيها المجلسان تحت سيطرة الحزب غير الذي ينتمي إليه الرئيس يوجد بينهما توافق أكبر و ذلك لتفادي الفيتو الرئاسي. أي انه في الحالة التي تكون فيها الأغلبية المشكلة للمجلسين تنتمي إلى حزبين مختلفين فإن المجلس الذي تتشكل أغلبيته من حزب الرئيس يكون هو صاحب التأثير الأقوى.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Janie L Carson , Ryan V Vander Wielen , , Legislative Politics in a Bicameral System : Strategic Conference Appointments in the US Congress , 2002 Annual Meeting of the Northern Political Science Association , providence Rhode Island , November 7-9 , 2002, page 04 .

<sup>2</sup> بالنسبة لتأثير الأغلبية على المجلسين بصفة عامة انظر:

Geoffrey Brennan , Alan Hamlin , Bicameralism and majoritarian equilibrium , Public Choice , n° 74 , Netherlands , 1992 , p 169.

حول نفس النقطة في النظام الدستوري الإيطالي انظر :

Pascale Pasquino , Le gouvernement Berlusconi : une année après , Pouvoirs , Volume 4 , n° 103 , Le Seuil, 2002, p 14.

لتفاصيل أكثر حول الإصلاحات الدستورية في إيطاليا لسنة 2003 انظر المقال القيم:

Marina Calamo Specchia , Le projet gouvernementale du 10 octobre 2003 relatif à la révision de la constitution italienne : une aberration institutionnelle ? , Revue française de droit constitutionnel , Volume 2 , n° 58 , PUF , 2004 , p 429.

يركز الفقه الحديث في هذا المجال على مسألة أي المجلسين يكون له تأثير أكبر في عملية حل الخلاف و ليس فقط إي مجلس تكون له كلمة الفصل <sup>1</sup>.

يرى الكثير من الفقهاء و من بينهم Oppenheimer و Rood و Marshall أن لجنة القواعد هي سلاح استراتيجي في يد رئيس مجلس النواب ، حيث أنه يعين في اللجنة من يراه أهلا لذلك و من يكون متوافقا مع إيديولوجيته، و يضطلع رئيس المجلس هنا بنفس الصلاحية فيما يخص تعيين أعضاء لجنة المؤتمر و الذين غالبا ما يحصلون على تزكية من طرف رئيس اللجنة المختصة <sup>2</sup>.

غير أن Roozy يرى أن اختيار المؤتمرين أصبح أكثر أهمية للأحزاب نفسها و أن حظ الأعضاء في أن يتم اختيارهم يتضاعف كلما ابدوا مساندة لموافق أحزابهم <sup>3</sup>.

تظهر بصفة جلية سيطرة الرئيس و جماعات الضغط على لجان المؤتمر بحيث لو خسرت هذه الجماعات على مستوى مجلس واحد فقط أو مجلسين فإنها يمكن أن تحقق انتصارا على مستوى لجنة المؤتمر.

يعرف زعماء الأحزاب كذلك قوة لجان المؤتمر، فمثلا زعيم الأغلبية في مجلس النواب Tom Delay عارض مشروع قانون استيراد الدواء سنة 2003 عندما عرض على المجلس، و تحقق له ما أراد عندما تم استبعاد هذا المشروع من التقرير النهائي للجنة <sup>1</sup>.

---

لمعلومات أكثر حول طبيعة نظام المجلسين المعتمد في إيطاليا انظر:

Marie- Pierre Elie , L'Italie , un Etat fédéral ? A propos des lois constitutionnelles n° 1 du 22 novembre 1999 et n° 3 du 18 octobre 2001 , Revue française du droit constitutionnel , Volume 4 , n° 52 , PUF , 2002 , p 751.

حول نظام المجلسين المعتمد في كندا، انظر:

David Esmith , The Canadian Senate in Bicameral Prospective , University of Toronto , Press Incorporated , Canada , 2003 , p 3.

<sup>1</sup> Janie L Carson , Ryan V Vander Wielen , op cit , (Legislative Politics in a Bicameral System : Strategic Conference Appointments in the US Congress , 2002 Annual Meeting of the Northern Political Science Association) , page 06 .

<sup>2</sup> Ibid , page 09 .

<sup>3</sup> Eric H Hines , Andrew J Cevittimi , Strategic Choices and Conference Committee Appointment in the US House , 104-106th Congresses , Annual Conference of the Midwest political science Association , Chicago , April 16-18 , 2004 , page 06 .

يلاحظ الأستاذ Philippe Ardant أن وتيرة اللجوء إلى اللجنة المتساوية الأعضاء و إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية تكون مرتفعة حينما تكون الأغلبية المكونة لمجلس الشيوخ تختلف عن تلك المكونة للجمعية الوطنية ، ففي هذه الحالة يكون التقاهم بين المجلسين صعب التحقيق و عليه فإن القواعد المتعلقة بعقلانية البرلمان تكون مفيدة ، و هو ما حدث في الفترة التشريعية بين سنتي 1981 و 1986، و لكن وقع عكس ذلك في الفترة التشريعية الممتدة من 1988 إلى غاية 1993 حيث ان ثلثي نصوص القوانين تم التصويت عليها من غير إعطاء الكلمة الخيرة للجمعية الوطنية ، و هو ما يبين أنه حتى في حالة وجود أغليبتين مختلفتين في المجلسين فإن هذين الأخيرين بإمكانهما العمل معا.<sup>2</sup> ما يلاحظ في عمل المجلسين في البرلمان الفرنسي أن الوصول إلى حل للخلاف يتوقف على مدى التناغم بين الأغليات على مستوى المجلسين ، فمثلا في سنة 1985 ، ولما كانت العلاقات بين المجلسين سيئة فإنه من بين 124 نصا صودق عليه ، تطلب البت في 60 نصا اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على طلب من الحكومة و 15 نصا فقط تم التوصل بشأنها إلى اتفاق بين المجلسين ، بينما في سنة 1986 نجد أن الأمور تغيرت، ذلك أن انتخابات شهر مارس قربت بين الأغليبتين ، حيث أنه من ضمن الـ 60 قانونا المصادق عليها خلال هذه السنة نجد أن 20 نصا اجتمعت بشأنها اللجنة المتساوية الأعضاء و تمت المصادقة على 19 منها في كل من المجلسين.

أما في سنة 1991 فإنه من ضمن الـ 88 قانونا المصادق عليها نجد أن 31 نصا اجتمعت بشأنها اللجنة و تمت المصادقة على 17 نصا في كل من المجلسين. و في سنة 1993 تمت المصادقة على 78 قانونا ، اجتمعت اللجنة بشأن 21 نصا ، 19 منها تمت المصادقة عليها في كل من المجلسين ، في حين أنه في سنة 1994 نجد أن من

<sup>1</sup> Carol S Weissert , William G Weissert , op cit , page 40 .

<sup>2</sup> Phillipe Ardant , Institutions politiques et droit constitutionnel , 13<sup>ème</sup> édition , LGDJ , Paris, 2001 , page572 .

بين 134 نسا صودق عليها اجتمعت اللجنة بخصوص 29 نسا ، نص واحد فقط منها لم يتم التوصل بشأنه إلى حل للخلاف. أما في سنة 1995 كان هناك اتفاق في كل حالات الخلاف بخصوص ال12 نسا التي اجتمعت حولها اللجنة من ضمن ال47 نسا المصادق عليها.<sup>1</sup>

### ج-نشر أسماء أعضاء اللجنة

يرى المجلس الدستوري الفرنسي أن نشر أسماء أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الجريدة الرسمية غير ضروري لبدء هؤلاء بممارسة مهامهم ، إذ أنه لا توجد قاعدة ذات قيمة دستورية تنص على أنه من اللازم نشر أسماء أعضاء اللجنة في الجريدة الرسمية لكي يمكن لهم أداء مهامهم .

بالإضافة إلى ذلك فإنه لا توجد قاعدة تنص على أنه يجب أن تجري اجتماعات اللجنة أثناء دورات البرلمان سواء العادية أو غير العادية.

### د- ترك تشكيلة اللجنة للقوانين

هناك أنظمة دستورية تترك تشكيلة اللجنة المشتركة للقوانين و هو المعمول به في الجزائر، حيث أن القانون العضوي الناظم للعلاقات بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة هو الذي يحدد عدد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، إذ أن هذا القانون ينص على أنه" يحدد عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة (10) أعضاء"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Yves Guichet , droit parlementaire , Economica , Paris , 1996,page165.

للحصول على نظرة كافية عن تأثيرات الأغلبية المكونة للمجلسين في النظام الدستوري الفرنسي انظر: Claude Emeri , Les forces politiques au Parlement , Revue française de science politique , Volume n° 13 , n° 03 , 1963 , pages 728-739.

<sup>2</sup> المادة 88 من القانون العضوي 99-02.

## المطلب الثاني: اقتصار عمل اللجنة على الأحكام محل الخلاف

هناك شروط ينبغي للجنة أن تحترمها، ومن أهمها أن يقتصر عمل اللجنة على الأحكام محل الخلاف و لا يتعداها إلى ما سوى ذلك، و ذلك لكي يكون عمل هذه اللجنة يتميز بالدقة و الوضوح .

### الفرع الأول: مفهوم الأحكام محل الخلاف

#### أ- الأحكام محل الخلاف وفق منظور المجلس الدستوري الفرنسي<sup>1</sup>

استقر اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي على أنه طبقا لأحكام المادة 45 من الدستور فإن اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء يشمل فقط الأحكام التي ما زالت محل خلاف ، أي تلك التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق من طرف كل من المجلسين، و عليه فقد اعتبر المجلس مجموعة من مواد قانون المالية التكميلي لسنة 1976 مخالفة لأحكام الدستور بالنظر إلى أنها تتضمن أحكاما عرضت على مجلس الشيوخ و لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق و عرضت بعد ذلك على اللجنة المتساوية الأعضاء.<sup>2</sup>

#### ب- الاستثناءات على هذه القاعدة

أضاف المجلس الدستوري استثناء لقاعدة اقتصار دراسة اللجنة للأحكام التي بقيت محل خلاف أي تلك التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق ، و يتمثل هذا الاستثناء في كون هذه الأحكام تم إدخالها قبل القراءة الأخيرة للمجلس الذي تم إخطاره ثانيا ، و عليه فإنه لا يمكن القول بأن اللجنة المتساوية الأعضاء قد اخترقت القانون عندما اقترحت نصوصا حول أحكام لم تصادق عليها الجمعية الوطنية التي تم إخطارها أولا بمشروع

<sup>1</sup> يلعب المجلس الدستوري الفرنسي دورا هاما للغاية في المنظومة القانونية الفرنسية ، لمزيد من التفاصيل حول هذا الدور انظر:

Jacques Meunier , Les décisions du conseil constitutionnel et le jeu politique , Pouvoirs , Le Seuil , Volume n°2 , n° 105 , 2003 , pages 29 à 40.

<sup>2</sup> Décision n ° 76-74 DU 28/12/1976 sur la loi de finances rectificative pour 1976 , dossier documentaire , page 10.

القانون الاستعجالي و لكن مجلس الشيوخ صادق عليها بموجب ممارسته العادية للوظيفة التشريعية و حق التعديل.<sup>1</sup>

كما قرر المجلس الدستوري عدم دستورية الفقرة الخامسة من المادة 32 و الفقرة الثانية من المادة 52 من القانون المتعلق بالمرفق العام للكهرباء و الغاز و المؤسسات الكهربائية و الغازية ، بالنظر إلى أن الأحكام المتضمنة في هذه المواد لم تكن محل خلاف عند دراسة مشروع القانون أثناء القراءة الأولى و تم إدراجها من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء في هذه المرحلة من الإجراءات التشريعية ، و عليه فإنه تم تبني هذه الأحكام وفق إجراءات مخالفة للدستور.<sup>2</sup>

الملاحظ حول اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي حول موضوع الأحكام التي لا تزال محل خلاف أنه أخذ بالمفهوم الواسع في القرار 76-74 الصادر بتاريخ 26 ديسمبر 1976 ، و يدخل في هذا الإطار الأحكام التي تم فحصها من طرف أحد المجلسين و لم يتم فحصها من طرف المجلس الآخر . هذا التفسير يؤدي إلى تقوية سلطات المجلس الذي تم إخطاره ثانيا ، و قد تم تأكيده في القرار رقم 80-127 الصادر بتاريخ 20/19 جانفي 1981 و الذي نص بناء على أحكام المادة 45 من الدستور على إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بعد قراءة واحدة فقط من طرف كل مجلس في حالة الاستعجال. في سنة 1989 أكد المجلس الدستوري إمكانية الحكومة رفض المصادقة على مادة من طرف المجلسين، و هو ما حدث في قانون المالية لسنة 1990 بالنسبة للمادة المتعلقة

<sup>1</sup> Décision n° 80-127 des 19/20 janvier 1981 sur la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté es personnes, Journal officiel du 22 janvier 1981, p 308, Recueil, p 15.

Voir Dekwer Alain ,Daloz, 1982, Jur., p. 441, Franck Claude ,Semaine juridique (J.C.P.), 1981, II, 19701 DeGournay Christian, Actualité juridique droit administratif, 1981, p. 278, Phillip Loïc, Revue du droit public, 1981, p. 651 ,Pradel Jean, Daloz, 1981, chron., p. 101. |

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

بنسبة الضريبة على مركبات المؤسسات ، حيث أن هذه المادة تمت المصادقة عليها من طرف المجلسين بنص متطابق ، غير أنه تم حذفها تبعا للتصويت على تعديل تم إدراجه من طرف الحكومة أثناء القراءة التي تلت اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، وهذا الحذف جاء نتيجة أن المجلس قام بين القراءتين بالتصويت بالأغلبية على هذه الضريبة في قانون المالية التكميلي لسنة 1989 ، و قد رفض المجلس الدستوري الحكم في هذا الإجراء الرامي إلى رفض التصويت و ذلك لأنه لا يمكن إخطاره بمعارضة حكم غير وارد في القانون المحال إلى المجلس ( القرار رقم 89-268 بتاريخ 29 ديسمبر 1989)، غير أن هذا الإجراء المخالف للنظام الداخلي غير متطابق مع منطبق المادة 45 من الدستور.<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: وجود مجموعة من حالات الخلاف

### أ-الخلاف البسيط و الخلاف الجوهرى

يمكن تمييز مجموعة من حالات الخلاف :

أولاً: قد يكون الخلاف بسيطاً كأن يكون خلافاً حول الصياغة اللغوية ، أو ترتيب المواد أو التبويب... إلخ ، وهذا الخلاف يفترض ألا يطرح إشكالات على الإطلاق ، ذلك أنه ليس خلافاً على مبدأ معين ، إنما هو خلاف أمله بعض القواعد و الأصول المتعارف عليها أثناء وضع القوانين ، و في هذه الحالة فإن رهن قانون بأكمله باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل دراسة صياغة مادة أو مجموعة من المواد من الناحية اللغوية ، أو إعادة النظر في تبويبها يعتبر ضرباً لمصادقية السلطة التشريعية و تقزيماً لمركزها.

ثانياً : أن يكون الخلاف حول مسائل جوهرية ، و هذا هو الخلاف المقصود ، إذ أنه يوجد تباين في وجهة النظر بين المجلسين حول مسألة معينة ، وبالتالي فإن هذه هي الوضعية التي تعبر بصدق عن الخلاف الحقيقي، حيث أن لكل مجلس رؤية تختلف عن الرؤية المتبناة من طرف المجلس الآخر.

<sup>1</sup> Jean Pierre Canby et Pierre Servent, Le travail parlementaire sous la 5<sup>ème</sup> république , 2<sup>ème</sup> édition , Montchrestien , 1994., page 108.

## ب- الاحتمالات الواردة بهذا الخصوص

في هذا الصدد نميز أيضا بين عدة احتمالات:

أ / أن تكون المادة أو المواد محل الخلاف أساسية في النص ، أي أنه لا يمكن فصلها بأي حال من الأحوال عن باقي أحكام النص ، فالأحكام التي تتضمنها هذه المادة أو المواد هي أحكام جوهرية و رئيسية بحيث أنه إذا فصلت عن النص فقد محتواه.

ب / أن تكون المادة أو المواد محل الخلاف تتضمن أحكاما ثانوية أو غير ذات تأثير يذكر في النص، و بالتالي فإن فصل هذه المادة أو المواد عن باقي الأحكام لا يغير في جوهر و مضمون النص.

و عليه فإنه يعتبر أيضا من غير المنطقي أن نسوي بين الحالتين أي أن تكون حالة الخلاف في المواد الأساسية مثل تلك في المواد الثانوية ، إذ أن وضع هاتين الحالتين على قدم المساواة يؤدي أيضا إلى إفراغ آلية تسوية الخلاف- أي اللجنة المتساوية الأعضاء - من محتواها.

## ج-الحلول المقترحة لمعالجة هذه الخلافات على مستوى مجلسي البرلمان الجزائري

إن الملاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري لا يفرق بين حالة الخلاف البسيط و حالة الخلاف الجوهرية ، فسواء كان الخلاف يتعلق بمسائل أساسية متعلقة بوجهات نظر هامة أو مسائل ثانوية فإنه يجب أن يسار إلى نفس الآلية لحله ، وهذا أمر يتناقض والمنطق السليم ، إذ أنه لا يعقل أن تتم مساواة الخلاف البسيط مع الخلاف الجوهرية.

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

المختصتين بالنظر في النص في كل من المجلسين و تقوم هذه اللجنة بالتصحيات اللازمة.

قد يقول قائل إن الحل الأول المقترح يشكل نظام ذهاب و إياب ، وهو نظام غير منصوص عليه في الدستور الجزائري ، إلا أن الوضع هنا يختلف فمجلس الأمة في هذه الحالة لا يعدل الأحكام ، إنما تقوم اللجنة المختصة على مستواه بمراسلة نظيرتها في المجلس الشعبي الوطني و تزويدها بالملاحظات و التحفظات اللازمة حول المواد غير المصادق عليها.

الواقع أن إتباع وسائل مرنة مثل الاستعانة بالمراسلات بين اللجان أو تشكيل لجنة تقنية مشتركة بين اللجنتين المختصتين على مستوى المجلسين إجراء يضيف مرونة أكبر على العملية التشريعية ، على أن يقن بطريقة غير مخالفة لأحكام الدستور و ذلك باحترام الأحكام التي تنص على عدم إمكانية مجلس الأمة ممارسة حق تعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الشعبي الوطني.

بالإضافة إلى ذلك فإن النص على مثل هذه الإجراءات في القانون العضوي الناظم للعلاقات الوظيفية بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و كذا العلاقات بينهما و بين الحكومة سيزيل أي لبس حول دستورتها ذلك أنها ستخضع للرقابة الإلزامية القبلية من طرف المجلس الدستوري.<sup>1</sup>

أما في الحالة التي يرفض فيها مجلس الأمة نصا كاملا ، و هو ما حدث مع قانون الإشهار فإن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء - وهذا في حالة استدعائها و هو ما لم يتم في حالة قانون الإشهار - سيكون كبيرا ، ذلك أنها ستدرس قانونا برمته و ليس مجموعة من الأحكام التي لا تزال محل خلاف.

<sup>1</sup> يمارس المجلس الدستوري الرقابة القبلية الإلزامية على القوانين العضوية بموجب أحكام دستور 1996.

و بالرغم من أن هذا الاحتمال لم يسبق و أن حدث في الجزائر بحكم أن الحكومة لم تقم باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في الحالة الوحيدة التي حدثت ( مشروع قانون الإشهار) إلا أنه احتمال نظري قائم، و الواقع أن هذه الوضعية يستبعد حدوثها في الأنظمة الدستورية التي تعطي للمجلس الثاني الحق في تعديل النصوص الواردة إليه من المجلس الأول ، فهي تقتصر إذن على تلك الأنظمة التي لا يتمتع المجلس الثاني فيها بحق التعديل.

#### د- تقييد أعضاء لجنة المؤتمر بالمسائل محل الخلاف و الحلول الممكنة

يجب عند طلب لجنة المؤتمر توضيح المواضيع التي تدرسها ، بما فيها الحالة التي يعتقد فيها أعضاء احد المجلسين أن المجلس الآخر لم يطبق الإجراءات التشريعية بشكل صحيح.<sup>1</sup>

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

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

يمكن لرئيس مجلس النواب ألا يأخذ تقرير اللجنة بعين الاعتبار ( يلغيه ) إذا ما ظهر له أن أعضاء اللجنة قد تجاوزوا اختصاصهم. بالإضافة إلى ذلك فإن نقاط النظام ضد التقرير

<sup>1</sup> John V Sullivan ,op cit , page295 .

تكون بعد قراءته و قبل قراءة «الحكم»، أما بعد ما يتم الاتفاق على التقرير فإن الوقت قد فات.

في الحالة التي يتم فيها قراءة " الحكم " عوض التقرير يجب أن يتم إدراج نقطة النظام قبل قراءة " الحكم"، و عند تطبيق الفقرة 8(c) من القاعدة XX II فإنه يجب إبداء نقاط النظام قبل بداية قراءة تقرير اللجنة.

وقع أن خرق تقرير لجنة المؤتمر الفقرة 9 من القاعدة XX II و تم استبعاده، و بعد ذلك تم سحب تعديل مجلس الشيوخ ثم تقديم نص من طرف مجلس النواب.<sup>1</sup>

في ظل الممارسات السابقة لمجلس الشيوخ لم يكن رئيس المجلس يلغي تقرير اللجنة و لكن المجلس بذاته هو الذي كان يبدي رأيه من خلال التصويت حول قبول التقرير من عدمه ، غير أنه في 8 مارس 1918 قام مجلس الشيوخ بتبني قاعدة تنص على إمكانية وجود نقاط نظام ضد المؤتمرين الذين قاموا بإضافة مسائل لم تقدم لهم او قاموا بتعديل النص الذي وافق عليه كل من المجلسين .

هذه القاعدة تم تفسيرها بطريقة ضيقة حتى الكونغرس الـ 104 عندما رفض مجلس الشيوخ قرارا يقضي بأن احتواء تقرير لجنة المؤتمر على حكم خاص بقانون العمل تجاوز لحدود صلاحيات اللجنة .فسر رئيس مجلس الشيوخ ذلك علناً تعديلاً للقواعد التي تسيّر المجلس حتى الكونغرس الـ 107. القانون العام 106-553 نص على أنه في بداية الكونغرس الـ 107 فإن مجلس الشيوخ يمكنه أن يطبق السوابق في ظل القاعدة XXV III من نظام المجلس حتى نهاية الكونغرس الـ 103.<sup>2</sup>

ينص النظام الداخلي لمجلس الشيوخ على أن أعضاء لجنة المؤتمر يجب ألا يضيفوا إلى تقرير اللجنة مسائل لم يطلب منهم مناقشتها من طرف المجلسين ، كما أنه لا يمكن لهم حذف مسائل تم الاتفاق عليها في المجلسين ، و في حالة عدم التزام أعضاء اللجنة

<sup>1</sup> John V Sullivan , op cit , page 290.

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit , page 291.

بهذا الشرط الأخير فإنه يمكن إثارة نقطة نظام ضد التقرير ، و إذا ما تم قبول نقطة النظام هاته فإن التقرير يرفض أو يعاد إلى لجنة المؤتمر إذا لم يقر مجلس النواب بهذا الإجراء . وإذا تم إدخال مسألة جديدة إلى التقرير فإنه يمكن إثارة نقطة نظام ضد تقرير اللجنة.<sup>1</sup>

في حالة ما إذا كان الخلاف الذي تمت إحالته على المؤتمرين متعلق بتعديل على شكل بديل فإن المؤتمرين في هذه الحالة يمكنهم إما :

1/ اقتراح بديل آخر في نفس الموضوع .

2/ إضافة مسائل لها علاقة بموضوع الخلاف .

كما أنه لا يمكن للمؤتمرين إضافة مسائل لم تطلب منهم. وفي حالة خرق الأعضاء للأحكام السابقة فإنه يمكن إثارة نقطة نظام ضد تقرير اللجنة من قبل أحد أعضاء مجلس الشيوخ.<sup>2</sup>

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

في حالة ما إذا قام أحد المجلسين بالمصادقة على النص الوارد إليه من المجلس الآخر مع إدخال تعديلات ذات طابع " استبدالي" و تم بعد ذلك الاحتكام إلى لجنة المؤتمر فإن هذه الأخيرة لديها حرية أكبر لأن النص بأكمله محل نقاش ، و عليه فإن أعضاء هذه اللجنة يمكنهم تبني طبعة ثالثة للنص ، على أن تكون كل أحكامها متعلقة بوحدة من

<sup>1</sup> Standing Rules of the Senate , 110 th Congress , 1st Session , US Government Printing Office , Washington DC , 2007 , page 39.

<sup>2</sup> Rule XXXVIII (3) , page 40.

الطبعتين المصادق عليهما على مستوى مجلس الشيوخ أو مجلس النواب وإلا فإنها تكون محل اعتراض.<sup>1</sup>

قبل مرحلة الخلاف لا يفضل إتباع إجراء يهدف إلى ضبط التعديلات بين المجلسين باستثناء الإجراء الهادف إلى احترام عدد التعديلات المسموح بها في ظل الفقرة الثانية من المادة XIX أو الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة XIX و باستثناء رفض تعديلات مجلس الشيوخ ( أو التمسك بتعديلات مجلس النواب ) أو قبول لجنة مؤتمر أولية في حالة قبول الإجراء من طرف اللجنة الأولية و اللجان المقررة و موافقة رئيس مجلس النواب.

و يمكن إعادة هذا الإجراء حتى و إن كان المجلس قد سبق له رفض إرسال نفس الخلاف للمؤتمر.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن كل من مجلس الشيوخ و مجلس النواب لا يستطيعان النظر في نفس القانون في نفس الوقت. إن قرار مجلس النواب بعدم الاتفاق مع موقف مجلس الشيوخ أو الإصرار على موقفه مهم جدا نظرا لاعتبارين:  
أولا: إذا توصل مجلس النواب إلى مرحلة الخلاف فإن النواب غالبا ما يطلبون التراجع مع أو بدون تعديلات.

ثانيا: إن السوابق بخصوص الطلبات تختلف عندما يصل مجلس النواب إلى مرحلة الخلاف، حيث أنه قبل الخلاف فإن سوابق مجلس النواب أعطت دائما الأولوية إلى الطلبات التي تحسن من القانون ، أما بعد الخلاف فإن سوابق المجلس أعطت الأولوية إلى الطلبات التي تؤدي إلى الاتفاق بين المجلسين.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Robert B Dove , op cit , page 21.

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit , page 285.

<sup>3</sup> Stanley Bach , op cit (Going to Conference in the Senate ) , page 04.

يمكن لمجلس النواب الأمريكي أن يتبنى قانونا ، وعادة ما يكون له نفس الموضوع مع القانون الذي تلقاه من طرف مجلس الشيوخ ، فيقوم مجلس النواب بتعديل القانون الوارد إليه من مجلس الشيوخ و استبداله بالنص الذي سبق له أن تبناه ، و يقوم هنا مجلس النواب أيضا بتمرير القانون الذي تلقاه من مجلس الشيوخ و عدله ؛ و عليه فإن مجلس النواب يكون قد قام بتمرير قانونين إلى مجلس الشيوخ لهما نفس الموضوع ، غير أن القانون الصادر عن مجلس الشيوخ هو الأقرب لأن تتم المصادقة عليه لأن كلا المجلسين صادقا عليه ، و إن كان كل مجلس صادق عبيه بأحكام مختلفة عن المجلس الآخر . و هذه الوضعية تحدث أيضا في مجلس الشيوخ .

إن هذه الإجراءات آخذة في التعقد أكثر فأكثر، فمثلا يمكن أن يحيل مجلس الشيوخ إلى مجلس النواب قانونا يتعلق بمجموعة من المواضيع و بعد ذلك يحيل مجلس النواب قانونين إلى مجلس الشيوخ يتضمنان نفس المواضيع ، و بعد أن يحيل مجلس النواب القانونين يستطيع أن يأخذ قانون مجلس الشيوخ و يبدله بالنصين الذين صادق عليهما. بعبارة أخرى فإن كل من المجلسين قد يواجهان وضعيات إجرائية و سياسية متعددة ، و عليه فإنه من الأفضل لهما أن تكون قوانينهما الخاصة بموضوع واحد عبارة عن تعديلات. وهذه المسألة ضرورية و هامة جدا ، ذلك أن كل من مجلس الشيوخ و مجلس النواب لا يمكنهما على الإطلاق البدء بإتباع آلية حل الخلاف بينهما حتى تظهر هذه الخلافات نتيجة تعديلات يدخلها أحد المجلسين على نص القانون الوارد إليه من طرف المجلس الآخر .

الملاحظ أن آلية لجنة المؤتمر قد تكون غير ضرورية إذا ما استطاع كل من المجلسين حل الخلاف عن طريق تبادل التعديلات بينهما .<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit, (Going to Conference in the Senate) , page 02 .

في حالة عدم وصول أعضاء لجنة المؤتمر إلى اتفاق حول التعديلات محل الخلاف فإنه يمكن طلب اجتماع لجنة مؤتمر أخرى لدراسة هذه التعديلات ، و في هذه الحالة غالبا ما يعين المجلسان نفس أعضاء اللجنة السابقة ، و لا يمكن إرسال النص لرئيس الجمهورية لكي يصدره إلا في حالة الوصول إلى اتفاق .

في حالة الموافقة على تقرير اللجنة من طرف أحد المجلسين فإن هذا الأخير يقوم بإخطار المجلس الآخر ، وعادة ما يطلب مؤتمرا آخر ، كما له أن يخطر المجلس الآخر بموقفه بدون أن يطلب إجراء مؤتمر آخر فاسحا له المجال بأن يأخذ زمام المبادرة و إكمال الإجراءات.<sup>1</sup>

توجد تقارير جزئية للجنة المؤتمر، إذ حدث و أن قام مجلس الشيوخ بتعديل عنوان نص قانون على مستوى لجنة المؤتمر و تم حذف ذلك بدون قصد في تقرير اللجنة ، وقام مجلس النواب بالمصادقة على التقرير و أصر بالإجماع على خلافه مع التعديلات و اعتبر أن تقرير اللجنة قد حل جميع الخلافات ، و عندما لا يستطيع أعضاء اللجنة التوصل إلى حل للخلاف أو عندما يتم رفض تقرير اللجنة على مستوى أحد المجلسين فإنه عادة ما يتم استدعاء لجنة أخرى ، و عندما يقرر أعضاء اللجنة أنهم غير قادرين على الاتفاق فإن هذا التقرير لا يتم دراسته على مستوى مجلس النواب.<sup>2</sup>

غير أنه درج العمل في السابق و عندما يقرر أعضاء لجنة المؤتمر عدم التوصل إلى أي اتفاق - على أن التعديلات التي هي محل خلاف كانت لا تزال تعتبر قابلة لأن يؤخذ بها فوراً ، غير أنه بعد تعديل الفقرة 8 (أ) من القاعدة XX II في الكونغرس الـ 93 فإنه أصبح يشترط أن يتم تأجيل النظر في المسألة حتى اليوم الثالث ( باستثناء أيام السبت ، الأحد و الأعياد الرسمية ) الذي يلي كتابة التقرير و طبعه في جريدة المداولات . بالإضافة إلى ذلك فإنه طبقا للممارسات السابقة فإن التقارير التي تشير إلى عدم إمكانية

<sup>1</sup> Robert B Dove, op cit , page 23 .

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit , page 289 .

الاتفاق كانت شفوية أو غير موقع عليها ، غير أنه بعد ذلك أصبحت هذه التقارير تكتب بنص متطابق و يوقع عليها من طرف ممثلي كل من المجلسين <sup>1</sup>.

### الفرع الثالث :الاستثناء الوارد على القوانين العضوية الخاصة بمجلس الشيوخ الفرنسي

#### أ- انتهاء صلاحيات الجمعية الوطنية و الإشكاليات المترتبة على ذلك

بمناسبة المصادقة على القانون العضوي المتعلق بتمديد صلاحيات الجمعية الوطنية المنتهية مدتها في 2 أبريل 2002 إلى غاية 18 جوان 2002 أدخل مجلس الشيوخ أثناء القراءة الأولى تعديلات تخص حالات عدم قابلية انتخاب النواب و التي تسري أيضا على أعضاء مجلس الشيوخ بموجب أحكام المادة 296 من قانون الانتخابات ، و قد اعتبرت لجنة القوانين بمجلس الشيوخ أن النص تغيرت طبيعته وأصبح قانونا عضويا خاصا بمجلس الشيوخ ، و عليه فإنه باكتسابه لهذه الصفة ، و طبقا لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 46 من الدستور ، فإن هذا النص يتم التصويت عليه بنفس الكيفية في كلا المجلسين بدون اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء .

بمناسبة انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء لاقتراح نص مشترك حول الأحكام محل خلاف المتعلقة باقتراح القانون العضوي المتضمن تعديل تاريخ انتهاء سلطات الجمعية الوطنية ، و قبل بداية الأشغال دعا نائب رئيس اللجنة Jacques Larché إلى ضرورة القيام بقراءة ثانية لنص الاقتراح قبل دعوة اللجنة للاجتماع ، و ذكر بأن هذا الاقتراح عند المصادقة عليه فإنه - و ككل قانون عضوي- سيتم فحصه من طرف المجلس الدستوري و ذلك للتأكد من مطابقته للدستور ، و هو حريص جدا على ذلك ، و عليه فهو يعارض الذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء في هذه المرحلة من الذهاب و الإياب ، كما لاحظ بأن الحكومة هي التي لها صلاحية تسجيل اقتراح القانون في جدول أعمال الجمعية الوطنية و بعد ذلك في مجلس الشيوخ عند القراءة الثانية و يمكنها اللجوء إلى التصويت

<sup>1</sup> John V Sullivan , op cit , page 290 .

المغلق من أجل ضمان ألا يكون اقتراح القانون متعلقا بمجلس الشيوخ أثناء هذه القراءة الثانية في حالة ما إذا أرادت اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.<sup>1</sup>

ساند هذا الرأي مقرر الجمعية الوطنية Bernard Roman حيث لاحظ أن رئيس لجنة القوانين على مستوى مجلس الشيوخ قد أقر و لو بصفة ضمنية أن المجلس بمجرد إدخاله لتعديل يخصه على مشروع أو اقتراح قانون عضوي فإنه يمكن أن يصبح عائقا أمام المصادقة عليه ، مع التسليم بأن الحكومة كان يمكنها أن تتفادى ذلك بطلب التصويت المغلق.

ركز مقرر الجمعية الوطنية على ضرورة توضيح المرحلة الإجرائية التي يكون النص فيها متعلقا بمجلس الشيوخ ، و قد أشار إلى أن نص المادة 41 من الدستور واضح مؤكدا على أن المادة نصت على القوانين العضوية و ليس على مشاريع أو اقتراحات قوانين عضوية ، و عليه فقد اعتبر أنه في القراءة الأخيرة فقط-حين يصبح النص نهائيا- يمكن اعتبار ما إذا كان القانون العضوي له علاقة بمجلس الشيوخ أم لا. بالإضافة إلى ذلك فإن نص المادة 45 من الدستور أشارت إلى "النص" بدون استعمال عبارة "قانون" على الإطلاق . و عليه فإنه نظرا لعدم انتهاء إجراءات الذهاب و الإياب لا يمكن اعتبار النص قانونا ، ذلك أن المصادقة هي التي تعطيه هذه الصفة . إضافة إلى أنه بالرجوع إلى نص المادة 46 الفقرة 04 يتبين أن موضوع هذه الأخيرة هو ضمان ألا يتم إخضاع مجلس الشيوخ لقانون عضوي لم تتم المصادقة عليه من طرفه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'assemblée Nationale , Sénat , n° 242 , session ordinaire 2000-2001 , Annexe au procès verbal de la séance du 29 mars 2001, page 03

<sup>2</sup> Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'assemblée Nationale , Sénat , n° 242 , session ordinaire 2000-2001 , Annexe au procès verbal de la séance du 29 mars 2001 , page 05.

غير أن Pierre Fouchon لاحظ أن صحة الإجراء - أي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء - غير مرتبط بإجراءات rétorsion ( أي لجوء الحكومة إلى التصويت المغلق من أجل تفادي تعديلات مجلس الشيوخ).

طلب رئيس اللجنة Gérard gozes أن يتم الإعلان عن إخفاق اللجنة ، غير أن نائب الرئيس Jacques Larché اعتبر بأن المسألة ليست إخفاقا للجنة و لكن في الاختلاف حول الإجراءات المتبعة ، و هذا ما أيده Dominique Parssourou و ذلك بالنظر إلى أن اللجنة لم تمر إلى دراسة النقطة الثالثة المدرجة في جدول الأعمال ، أي فحص الأحكام التي لا تزال محل خلاف.<sup>1</sup>

#### ب -قرار المجلس الدستوري بهذا الخصوص

اعتبر المجلس الدستوري في قراره المتعلق بمدى دستورية هذا القانون أن هذا الأخير لا يشكل قانونا عضويا خاصا بمجلس الشيوخ ، إذ أن الجمعية الوطنية قامت أثناء القراءة الأخيرة باستبعاد التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ ، بالإضافة إلى أن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء و تبني الجمعية الوطنية للقانون في القراءة الأخيرة يعتبر مطابقا لأحكام الفقرة الثالثة من المادة 46 من الدستور.<sup>2</sup>

يرى البعض أن مجلس الشيوخ الفرنسي يتمتع بنوع من التفوق على الجمعية الوطنية، ذلك أن القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ يجب التصويت عليها بنص متطابق من طرف المجلسين و عليه لا يمكن استدعاء لجنة متساوية أعضاء أو إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ibid , page 06.

<sup>2</sup> Décision n° 2001-444 du 9 mai 2001 , Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 11 .

<sup>3</sup> Didier Maus , La pratique constitutionnelle française , 1er janvier-31 mars 2001 , Revue française du droit constitutionnel , PUF , Volume n° 3 , n° 47 , 2001 , p 597.

## ج- اقتراحات اللجان البرلمانية للإصلاح الدستوري

في إطار اقتراحات اللجان البرلمانية للإصلاحات المتعلقة بتحديث المؤسسات الدستورية للجمهورية الخامسة الفرنسية اقترح بعض النواب إضافة فقرة لنص المادة 20 من مشروع القانون الدستوري المتضمن التعديل الدستوري تقضي بحذف الفقرة ما قبل الأخيرة من نص المادة 46 و التي تنص على أن القوانين العضوية الخاصة بمجلس الشيوخ يجب المصادقة عليها بنص متطابق من طرف المجلسين، ذلك أنه في الوقت الراهن لا يوجد سبب جدي لكي نترك المجلس يمتلك شرعية ديمقراطية أقل من الجمعية الوطنية بأن يكون له صلاحية الحد من التعديلات على القوانين العضوية بحجة أن هذه الأخيرة "قوانين عضوية تتعلق بمجلس الشيوخ".<sup>1</sup>

عند دراستها للتعديلات المقترحة على مشروع القانون الدستوري رفضت لجنة القوانين الدستورية ، التشريع و الإدارة العامة للجمهورية اقتراحا تقدم به السيد Arnaud Mountbourg يقضي بحذف الحكم الذي ينص على وجوب المصادقة على القوانين العضوية المتعلقة بمجلس الشيوخ بنص متطابق من طرف المجلسين ، حيث أن صاحب الاقتراح رأى أنه ما دامت شروط انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ لم تتغير فإنه يجب الحد من صلاحيات هذا المجلس.<sup>2</sup>

## المبحث الثاني: إجراءات عمل اللجنة و الخيارات المتاحة أمامها

تختلف الإجراءات التي تتبعها اللجنة المشتركة بين مجلسي البرلمان المكلفة بحل الخلاف بينهما من نظام دستوري لآخر، حيث أن إتباع نفس الآلية ( أي الاعتماد على لجنة مشتركة) لا يعني بالضرورة إتباع نفس الإجراءات ، هذه الأخيرة إما أن تأتي نتيجة

<sup>1</sup> Modernisation des institution de la Vème république ( n° 820 ) , Assemblée Nationale , 16 mai 2008 , n° 495 et n° 406 Rect.

<sup>2</sup> Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnel , de la législation et de l'administration générale de la république , Assemblée Nationale , XIII législature , session ordinaire 2007-2008 , 14 mai 2008 , page 22 .

تراكمات و تطور معين تبعا لظروف معينة كما هو الحال بالنسبة للجنة المؤتمر الأمريكية، أو يتم النص عليه في نص قانوني ، وهو النموذج المتبع في النظام الدستوري الجزائري ، حيث نجد أن هذه الإجراءات نص عليها القانون 99-02 المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. سنخصص المطلب الأول من هذا المبحث لدراسة إجراءات عمل اللجنة في حين سنفرد المطلب الثاني لمعالجة الخيارات المتاحة أمامها.

### **المطلب الأول: إجراءات عمل اللجنة**

سننطلق في هذا المطلب لإجراءات عمل اللجنة ، وسنأخذ النظامين الدستوريين الأمريكي والجزائري كنموذج ، والواقع أن إجراءات عمل لجنة المؤتمر الأمريكية قد مرت بمراحل كثيرة، حيث سننطلق في هذا الخصوص إلى أهم المحطات التي تركت تأثيرا ملموسا فيما يخص الإجراءات ، وهو ما سنخصص له الفرع الأول ن في حين سنخصص الفرع الثاني للإجراءات المتبعة على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر ، وذلك من أجل أخذ فكرة عن اختلاف الإجراءات المنظمة لعمل اللجنة في النظامين المختلفين ، و نبدأ بدراسة إجراءات لجنة المؤتمر الأمريكية وذلك بالنظر للمرونة الكبيرة و النشاط الذي تتميز به هذه الهيئة.

### **الفرع الأول: الإجراءات أمام لجنة المؤتمر**

إن سنة 1956 تعتبر ذات أهمية قصوى فيما يخص الإجراءات المتبعة على مستوى لجنة المؤتمر ، وعليه فإننا سننطلق إلى هذه الإجراءات قبل تعديلات سنة 1956 وبعدها.

#### **أ- قبل تعديلات سنة 1956 الخاصة بقواعد مجلس النواب**

يقول Miller : " من النادر أن نجد رئيس مجلس النواب لا يفكر في لجنة المؤتمر أثناء عرض المشروع على المجلس ، ذلك أن الخلافات لا بد أن تنشأ خاصة في المشاريع الهامة، و يمكن له أن يتبنى موقفا ضعيفا أو قويا في مسألة معينة لكي يضع نفسه في

موضع جيد أثناء المؤتمر ، و كلما كان عدد المشاريع المحالة إلى لجنة المؤتمر أكثر كلما وجد رئيس المجلس نفسه في وضعية أفضل للتفاوض ."

ليس من السهل الحصول على إتفاق للذهاب إلى المؤتمر ، ذلك أن الإجراءات في مجلس الشيوخ تختلف عنها في مجلس النواب .

قبل تعديلات قواعد مجلس النواب سنة 1956 ، فإنه لم يكن من الممكن إرسال تعديل مجلس الشيوخ للمؤتمر إلا بالإجماع أو بأمر خاص من لجنة القواعد و هو ما أدى إلى تعاضم دور هذه اللجنة ، حيث كان بإمكانها أن تحدد للجنة المؤتمر كيفية التعامل مع تعديلات مجلس الشيوخ ، بل كان بإمكانها حتى رفض بعض القواعد مثلما حدث في قرارها سنة 1960 بعدم إرسال القانون الأول العام المتعلق بالمساعدات الممنوحة للتعليم.

### ب- بعد تعديلات سنة 1956

في سنة 1956 قام الكونغرس التاسع و الثمانون بخطوة هامة تتمثل في زيادة صلاحيات رئيس مجلس النواب في مراقبة إجراءات عمل اللجنة حيث أصبح بإمكانه أن يقر بإرسال مشروع القانون إلى لجنة المؤتمر بناء على طلب أحد أعضاء اللجنة التي درست المشروع ، و القرار هنا يتخذ بأغلبية بسيطة . أما على مستوى مجلس الشيوخ فإن القرار بإرسال المشروع إلى لجنة المؤتمر يتخذ من قبل زعيم الأغلبية و بعد التصويت عليه بالأغلبية البسيطة من الأعضاء .<sup>1</sup>

بما أن أعضاء لجنة المؤتمر التابعين لكل مجلس يصوتون على حدى فإنه لا ضرورة من أن يكون عدد ممثلي المجلسين متساوين . إن عدد الممثلين يكتسي أهمية بالغة ، إذ يلاحظ Gruce Bertran قيام السيناتور Alexander Willy بزيادة عدد ممثلي مجلس

<sup>1</sup> George Goodwin , The Little Legislatures , Committees of Congress , University of Massachuttes Press , 1970 , page 244.

الشيوخ من 3 إلى 5 بمناسبة مناقشة قانون متعلق بالأشخاص بدون مأوى و ذلك لإحداث أغلبية تساند وجهة نظر المجلس.<sup>1</sup>

في حالة عدم التصويت على النص المقدم من طرف مجلس الشيوخ فإن أي عضو - و عادة ما يكون رئيس لجنة الشؤون القانونية - بإمكانه أن يطلب إجراء الصلح عن طريق مؤتمر.

في هذه الحالة يقوم رئيس مجلس النواب بتعيين أحد الأعضاء ليقدم ملتصا لكي يطالب إما برفض تعديلات مجلس الشيوخ و التوجه للمؤتمر أو الإصرار على تعديلات مجلس النواب على النص القادم من مجلس الشيوخ و التوجه للمؤتمر.

في حالة عدم وجود معارضة لهذا الطلب و تبني الملتص فإنه يتم تقديم ملتص آخر لتوجيه تعليمات لأعضاء لجنة المؤتمر، و يضطلع بهذه الصلاحية الأعضاء المنتمين لحزب الأقلية، و بعد ذلك يعين رئيس مجلس النواب أعضاء اللجنة و يرسل مجلس الشيوخ ليعلمه بذلك. و عادة ما يعين رئيس مجلس النواب أعضاء اللجنة من بين أعضاء اللجنة التي قامت بدراسة نص القانون، كما يضطلع بصلاحية تعيين أعضاء إضافيين، كما له أن يغير الأعضاء بعد تعيينهم.

### ج-المجلس المختص باستدعاء اللجنة

في مجلس الشيوخ الأمريكي نجد أنه بمناسبة التعديلات التي يتم إدخالها فإنه يتم استدعاء لجنة المؤتمر، و يمكن استدعاء هذه اللجنة بخصوص كل المسائل التي تثير خلاف، غير أن استدعاء اللجنة يجب أن يتم من طرف المجلس الذي لديه نص القانون. و يمكن استدعاء اللجنة لدراسة جزء فقط من التعديلات محل خلاف و ترك باقي المسائل محل الخلاف إلى المجلسين لكي يحلها بنفسهما. و قد لوحظ أنه في حالات نادرة يتم استدعاء اللجنة من طرف مجلس واحد بعد أن يقوم المجلس الآخر بالرفض المطلق

<sup>1</sup> Ibid , page 246 .

لاقتراح ما. كما يمكن استدعاء لجنة المؤتمر للبت في الخلافات حول التعديلات الدستورية.<sup>1</sup>

إضافة إلى أنه يمكن استدعاء اللجنة لحل الخلافات حول صلاحيات المجلسين أو حول الإجراءات و في حالات نادرة أيضا يقوم المجلسان بتبادل الآراء و التوصل إلى نتائج من خلال اللجان المختصة على مستوى كل منهما ، فمثلا في سنة 1831 تم تنصيب لجنة مشتركة لرفع تقرير إلى المجلسين حول ما إذا كان ممكنا قبول انضمام ميسوري إلى الإتحاد، و في سنة 1877 تم تنصيب لجان مماثلة لإرساء طريقة لحساب الأصوات الانتخابية .

كما سبق و أن قلنا فإن استدعاء لجنة المؤتمر يكون من طرف المجلس الذي لديه نص القانون ، غير أنه في السابق كان المجلس الذي لم يوافق على التعديلات المقدمة من المجلس الآخر يترك لهذا الأخير صلاحية استدعاء اللجنة إذا ما أصر على تعديلاته، غير أنه بعد ذلك أصبح من المعتاد أن يقوم المجلس الذي لم يوافق على التعديلات المقدمة من المجلس الآخر باستدعاء اللجنة ، لكن لا يمكن الجزم بأن هذا الإجراء إلزامي. بالإضافة إلى ذلك فإنه لما يطلب أحد المجلسين اجتماع لجنة المؤتمر في دورة ما فإن المجلس الآخر يمكنه الموافقة على ذلك في الدورة الموالية بشرط أن يكون ذلك في نفس الفترة التشريعية.

ما تجدر الإشارة إليه أنه في حالات نادرة قام أحد المجلسين بقبول طلب المجلس الآخر تشكيل لجنة مؤتمر. و قد سبق في أحد المرات أن قام مجلس الشيوخ - عند رفضه تشكيل لجنة مؤتمر - ببيان أسباب ذلك.

في بعض الأحيان يقوم أحد المجلسين بتجاهل طلب المجلس الآخر الذهاب للمؤتمر و يتنازل عن خلافاته، و بالتالي فإنه في هذه الحالة يصبح المؤتمر غير ذي جدوى.

<sup>1</sup> John V Sullivan , op cit , page 283 .

في حالة أخرى قام أحد المجلسين بطلب لجنة المؤتمر و قبل المجلس الآخر بذلك، غير أن المجلس الذي طلب انعقاد اللجنة تراجع عن موقفه قبل انعقاد هذه الأخيرة. بالإضافة إلى ذلك فإنه في حالة أخرى تم إرجاع نص القانون إلى مجلس النواب مع طلب اجتماع لجنة المؤتمر، غير أنه تم تأجيل ذلك لمرات لا متناهية.

ما يلاحظ أنه بعد الوصول إلى مرحلة الخلاف فإن إجراء استدعاء لجنة المؤتمر يختلف تماما عن الاتفاق أو الاختلاف مع تعديلات المجلس الآخر، إذ أنه عند رفض إجراء استدعاء اللجنة في هذه المرحلة من الإجراءات فإنه لا يمكن إعادة هذا الطلب في نفس هذه المرحلة ، و في حالة عدم توصل لجنة المؤتمر إلى اتفاق فإنه من الأفضل استدعاء لجنة جديدة .<sup>1</sup>

#### د- اختلاف إجراءات التصويت على النص على مستوى المجلسين

يتلقى مجلس الشيوخ الأمريكي نسخة من النص الذي صادق عليه مجلس النواب ، و تقوم اللجنة المختصة بدراسته و إدخال ما تراه من تعديلات سواء بالحذف أو بالإضافة . و ما يلاحظ في هذا الصدد أن إجراءات التصويت على مستوى مجلس الشيوخ تختلف عن تلك المتبعة في مجلس النواب ، إذ أن زعيم الأغلبية يمكنه أن يطلب إجماعا حول النص ، فإذا ما تحقق هذا الإجماع يصادق على النص بدون نقاش او بشرح مختصر لأهدافه و آثاره ، كما يمكن لأي عضو أن يقترح تعديلا على النص . و المصادقة على أي تعديل مقترح أو النص تتطلب الأغلبية البسيطة فقط .

في حالة وجود معارضة تتم برمجة النص للنقاش، ويشترط في هذه الحالة أن تعد اللجان المختصة تقاريرها و تسلم للأعضاء يومين على الأقل قبل بدء التصويت، على ألا يتم حساب أيام الأحد و الأعياد الرسمية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> John V Sullivan , op cit , page 284 .

<sup>2</sup> Charles W Johnson , op cit , page 39.

الملاحظ أن أعضاء مجلس الشيوخ كانوا في السابق يأخذون الكلمة أثناء المناقشات و يتكلمون لمدة طويلة جدا ، غير أنه بعد ذلك تم تقييد هذا الإجراء و ذلك في حالة ما إذا وقع 16 عضوا على ملتصق لتوقيف تدخل عضو ما، و تم تبني هذا الملتصق من طرف 5/3 من أعضاء معينين لهذا الغرض فإنه يتم توقيف تدخل ذلك العضو . كما يتم التصويت على التعديلات بصفة منفصلة .

كقاعدة عامة لا يشترط أن تكون التعديلات ذات صلة بموضوع النص إلا في الحالات التي يمنع فيها وجود «فرسان» ، غير أن هذه القاعدة يمكن تجاوزها بناء على ملتصق يصوت عليه ثلثي الأعضاء.<sup>1</sup>

بعد التصويت على النص في مجلس الشيوخ تتم إعادة النسخة التي صادق عليها المجلس مع التعديلات أو بدونها بالإضافة إلى النسخة التي صادق عليها مجلس النواب إلى هذا الأخير.

ما يلاحظ في هذا الصدد أنه إذا اعتبر هذا المجلس أن التعديلات التي أدخلها مجلس الشيوخ غير ذات أهمية تذكر أو لا تثير أي إشكاليات فإنه يمكن لأي عضو- و عادة ما يكون رئيس اللجنة التي درست النص - أن يطلب إجماعا حول النص الوارد من مجلس الشيوخ ، و تتم المصادقة على النص في هذه الحالة بالأغلبية البسيطة.<sup>2</sup>

إذا توصل أعضاء لجنة المؤتمر إلى اتفاق كامل حول كل تعديلات مجلس النواب على نص مجلس الشيوخ و قام مجلس النواب بالمصادقة على تقرير اللجنة فإن مصادقة مجلس الشيوخ على هذا الأخير تعتبر آخر مرحلة للعملية التشريعية. وفي المقابل إذا وجدت تعديلات لم يتم الاتفاق بشأنها على مستوى لجنة المؤتمر فإن مصادقة المجلسين على تقرير اللجنة يبقى على هذه التعديلات في حالة و كأنه لم تتعد لجنة مؤتمر أساسا بشأنها.

<sup>1</sup> Ibid , page 41 .

<sup>2</sup> Charles W Johnson , op cit , page 42 .

إذا كانت التعديلات التي لم يتم التوصل بشأنها إلى اتفاق صادرة عن مجلس النواب، وقام المجلس بالتصويت أولاً على التقرير فيمكنه أن يتراجع عن هذه التعديلات ، و إذا قام في هذه الحالة مجلس الشيوخ بالمصادقة على التقرير فإن النص يحول إلى رئيس الجمهورية لإصداره . أما إذا كانت هذه التعديلات التي لا تزال محل خلاف صادرة عن مجلس الشيوخ و قام مجلس النواب بالتصويت أولاً على التقرير فإن بإمكان هذا الأخير أن يوافق على تعديلات مجلس الشيوخ أو يوافق عليها مع إدخال تعديلات أخرى ، وهذا ما يؤدي إلى تبني التعديلات محل الخلاف ، و عندما يوافق مجلس الشيوخ على تقرير لجنة المؤتمر فإن النص يرسل للرئيس لإصداره .<sup>1</sup>

إذا كان يجب على مجلس النواب أن يوافق على تعديلات مجلس الشيوخ التي هي محل خلاف مع التعديلات التي أدخلها ، و بعد أن يقوم مجلس الشيوخ بالمصادقة على التقرير فإنه يمكنه الموافقة على تعديلات مجلس النواب المدخلة على تعديلات مجلس الشيوخ ، وهو ما يؤدي إلى انتهاء العملية التشريعية و إرسال النص للرئيس لإصداره .<sup>2</sup> يجب المصادقة على تقارير المؤتمر من قبل كل من المجلسين ، و في الحالة التي صادق فيها مجلس الشيوخ على تقرير يوصيه بسحب تعديلاته على القانون المقدم له من طرف مجلس النواب فإن هذا الأخير قام برفض التقرير ثم بعد ذلك قبل بتعديلات مجلس الشيوخ.<sup>3</sup>

في حالة عدم النظر في تقرير اللجنة حتى انتهاء عهدة الكونغرس فإن نص القانون ينتهي. و قد قام أحد المجلسين - عن طريق مراسلة - بتذكير المجلس الآخر بأنه أهمل

<sup>1</sup> Robert B Dove , op cit , page 22 .

<sup>2</sup> Robert B Dove , op cit , page 23 .

<sup>3</sup> لتفاصيل أكثر بخصوص الخيارات المتاحة أمام مجلس الشيوخ فيما يخص التعديلات انظر:

Betsy Palmer , The Amending Process in the Senate , CRS report for Congress , Congressional Research Service , 2007 , p 30.

النظر في تقرير اللجنة، غير أن هناك من رجال القانون من يعتبر أن هذا يدخل في إطار نقد مجلس للمجلس الآخر.<sup>1</sup>

كما يلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس النواب ينص في الفقرة 7 (أ) من القاعدة XXI على أن تقارير لجنة المؤتمر يمكن استقبالها في أي وقت إلا في حالة تلاوة سجل المداولات أو المناداة.

بالإضافة إلى ذلك فإن التقارير الأولى لم تكن ممضاة من طرف المؤتمرين في حين أنه طبقا للممارسات الأخيرة فإن إمضاء المؤتمرين من كلا المجلسين أصبح ضروريا، و أحيانا يقوم عضو مؤتمر بدعم التقرير بقبول مشروط أو رفض.

يجب الإشارة هنا إلى أن الأقلية من أعضاء المؤتمر ليس لديها الحق في تقديم أي تقرير كتابي أو شفوي خاص بالمؤتمر ، و طبقا لآخر الإجراءات الحديثة فإن تقارير لجنة المؤتمر تكون بنص متطابق و في نسختين واحدة لكل مجلس.<sup>2</sup>

إن أعضاء لجنة المؤتمر لا يمكنهم وضع تقارير قبل أن يتم إعلام المجلس الآخر بتعيينهم و عقد اجتماع. سابقا عادة ما كان يتم اجتماع لجان المؤتمر في مقر الكونجرس The Capitol في جلسات مغلقة. الفقرة الـ 12 من القاعدة XX II الآن تقضي بأنه يجب أن يكون هناك اجتماع واحد علني للجنة إلا في حالة ما إذا قرر المجلس عن طريق التصويت أن يكون كل الاجتماع أو جزء منه سريا . و تنطبق نفس القاعدة على نقاط النظام ضد التقرير و على الطلب الآلي لاجتماع لجنة مؤتمر أخرى إذا لم يتم الإتفاق على تعيين الأعضاء .

التقرير الذي يعد في المؤتمر يذهب أولا إلى أحد المجلسين ثم يمرر إلى المجلس الآخر و لا يمكن لأي مجلس أن يقوم بأي إجراء إلا عند تسلمه كل الوثائق، أي نص القانون الأصلي إضافة إلى التعديلات و تقرير المؤتمر.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> John V Sullivan , op cit , page 292 .

<sup>2</sup> Ibid , page 289 .

كل تقرير مؤتمر يقدم إلى مجلس النواب يتم طبعه على هذا الأساس و يرفق بذاكرة تفسيرية معدة بصفة مشتركة بين ممثلي المجلسين و تكون هذه المذكرة وافية و مفصلة و تشمل جميع الجوانب التي تم التطرق إليها.<sup>2</sup>

كما أن المؤتمرين مندوبي مجلس النواب يجب عليهم أثناء مؤتمهم مع مجلس الشيوخ أن يضمنوا بمناسبة اجتماعات تسوية الخلاف بين المجلسين أن كل عضو مندوب عن مجلس النواب يكون على علم بالاجتماع لكي يتسنى له الحضور.<sup>3</sup>

كل الأحكام التي يختلف فيها المجلسين تكون قابلة للنقاش على مستوى أي اجتماع للجنة المؤتمر ، بالإضافة إلى أن كل الوثائق التي تعكس اتفاق المؤتمرين تتمتع بالحصانة ضد أي تغيير بدون إرادة كل أعضاء اللجنة الممثلين لمجلس النواب في تغيير قراراتهم و قبول أو رفض التوقيع . كما أنه لا يؤخذ كتقرير للجنة المؤتمر النص المختلف بأي صفة كانت عن النص الذي اتفق عليه أعضاء اللجنة بخصوص كل الخلافات بين المجلسين و تم التوقيع عليه من طرف الأعضاء<sup>4</sup> .

كل تقرير يقدم من طرف لجنة المؤتمر على مجلس الشيوخ يطبع على هذا الأساس و يرفق بعرض حالة يحزر بصفة مشتركة من طرف مؤتمري مجلس النواب و مؤتمري مجلس الشيوخ ، على أن يكون هذا العرض مفصلا بصفة وافية بغية إعلام هذا الأخير بالآثار الناجمة عن التعديلات المقترحة في التقرير.<sup>5</sup>

يجب ألا يسار إلى التصويت على تقرير لجنة المؤتمر إلا إذا تم تمكين الأعضاء بالإضافة إلى الرأي العام من الإطلاع عليه 48 ساعة على الأقل قبل التصويت.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> John V Sullivan , op cit , page 291 .

<sup>2</sup> Rule XXII concerning House and Senate relation , clause 7 , page 37 .

<sup>3</sup> Ibid, clause 12 , page 37 .

<sup>4</sup> Ibid , clause 13 , page 38 .

<sup>5</sup> Rule XXXVIII(6) , page 40 .

<sup>6</sup> Rule XXXVIII(9) , page 40 .

إن قيام المجلس الذي قبل الذهاب للمؤتمر بدراسة تقرير اللجنة أولاً مسألة غير منصوص عليها في القواعد المنظمة لعمل كل من مجلس النواب و مجلس الشيوخ، و لكنها مجرد ممارسة فعلية كرستها الأعراف البرلمانية.<sup>1</sup>

في الحالة التي يعطي فيها الأعضاء المؤتمرين التابعين للمجلس الذي وافق على المؤتمر الوثائق للأعضاء المجلس الذي طلب المؤتمر فإن التقرير يتم إرساله أولاً إلى المجلس الذي طلب انعقاد المؤتمر.

في الكونغرس الـ 101 حدث و أن تم الاتفاق على مستوى المؤتمر و بعث التقرير إلى المجلسين ، غير أن اعتراضاً بالإجماع وقع على مستوى مجلس الشيوخ أدى إلى عدم إرسال الوثائق إلى مجلس النواب .<sup>2</sup>

عندما لا يتم التوصل إلى اتفاق على مستوى المؤتمر فإن أعضاء المؤتمر المنتميين إلى المجلس الذي طلب انعقاده يحتفظون بالوثائق و يرجعونها إلى مجلسهم. و حدث أن تم إرسال الوثائق إلى مجلس الشيوخ و الذي كان هو المجلس الذي وافق على المؤتمر، و قام هذا الأخير بإرجاعها إلى مجلس النواب باعتبار أنه هو الذي طلب المؤتمر. بعد المؤتمر الحر جرت العادة على أنه تتم المتابعة في ظل لجنة مؤتمر حرة و لم يتم استدعاء المؤتمر مرة أخرى.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: الإجراءات في النظام الدستوري الجزائري

كما سبق وأن أشرنا إليه فإن الإجراءات المتبعة أمام اللجنة المتساوية الأعضاء تم النص عليها في القانون 99-02 . وفي هذا الصدد فإن كل مشروع قانون يجب أن يرفق بعرض الأسباب و أن يحزر نصه في شكل مواد يتم إيداعه من طرف رئيس الحكومة لدى

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit( Going to Conference in the Senate ) , page 08 .

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit , page294 .

<sup>3</sup> Ibid , op cit , page 295 .

مكتب المجلس الشعبي الوطني ، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة مشروع القانون للإطلاع عليه<sup>1</sup>.

ما ينبغي الإشارة إليه هنا هو الحكمة المرجوة من إيداع مشروع القانون على مستوى مجلس الأمة هي إطلاع هذا الأخير عليه ، لكي يحضر نفسه لمصادقة المجلس على النص الذي سيصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ، فالإيداع هنا على سبيل الإعلام فقط من غير ذي أي أثر قانوني في حالة عدم التزام الحكومة بهذا الإيداع و هل أن نفس الحكم ينطبق على اقتراحات القوانين ؟  
بالإضافة لذلك فإنه يمكن للحكومة سحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل أن يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

### **المطلب الثاني: الخيارات المتاحة أمامها**

نخصص هذا المطلب للخيارات المتاحة أمام اللجنة ، وسنتطرق هنا إلى مسألة التعديلات لأنها قضية غاية في الأهمية وسنعالج القيود المفروضة على هذا الإجراء وذلك في كل من النظام الدستوري الفرنسي و الأمريكي في الفرع الأول ، في حين سنخصص الفرع الثاني لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري.

#### **الفرع الأول: التعديلات المدخلة من طرف اللجنة**

اللجنة المشتركة لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان ليس لديها الحرية التامة في اتخاذ كل تعديل تراه مناسبا ، بل تجب الإشارة إلى أنه توجد هنا مجموعة من الضوابط والقيود والآليات التي يجب أن تنتقيد بها ، وهو ما سندرس على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء الفرنسية و لجنة المؤتمر الأمريكية.

<sup>1</sup> المادة 20 من القانون العضوي 02/99 .

## أ- الضوابط المفروضة على التعديلات التي تقوم بها اللجنة المتساوية الأعضاء الفرنسية

بمناسبة إخطار أكثر من 60 نائبا بالجمعية الوطنية للمجلس الدستوري الفرنسي حول مدى دستورية مجموعة من مواد القانون المتعلق بحقوق المؤلف و الحقوق المجاورة في مجتمع المعلومات لاحظوا أن اللجنة المتساوية الأعضاء التي شكلت بعد قراءة واحدة من طرف كل مجلس قامت بتبني 55 تعديلا و نتج عن ذلك إعادة صياغة الأحكام الأساسية لمشروع القانون ، و هو ما يشكل تجاوزا للحدود المفروضة على حق التعديل في هذه المرحلة من الإجراءات التشريعية .<sup>1</sup>

لاحظت الحكومة في هذا الصدد أن التعديلات التي قامت بها اللجنة المتساوية الأعضاء لها علاقة مباشرة بالأحكام التي لا تزال محل خلاف ، حيث أنها تنصب مباشرة على المواد التي لم تتم المصادقة عليها بنص متطابق من طرف المجلسين أثناء القراءة الأولى باستثناء تلك التي عدلت الأحكام التي أصبحت منصوص عليها في المادة 49 من القانون المذكور، غير أنه بخصوص هذه النقطة فإن موضوع التعديل كان يهدف إلى ضمان التنسيق بين هذه المادة (49) المتعلقة بما وراء البحار بالصياغة النهائية للأحكام التي لا تزال محل خلاف و المادة 4 من القانون التي لها أيضا علاقة بالأحكام التي لا تزال محل خلاف .<sup>2</sup>

## ب- القيود المفروضة على البدائل المطروحة من طرف لجنة المؤتمر الأمريكية

عندما يتم رفض تعديلات على مستوى لجنة المؤتمر فإن الأعضاء المؤتمرين الممثلين لمجلس النواب يمكنهم اقتراح بدائل بشرط أن تكون لها علاقة بموضوع النص محل خلاف. إن إدخال أي عبارات تفيد إضافة مسائل خاصة لم تحال إلى لجنة المؤتمر

<sup>1</sup> Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, 18 juillet 2006 , paris , page 02 .

<sup>2</sup> Ibid , page 06 .

من طرف أي من المجلسين يجعل منها غير ذات علاقة مع موضوع النص محل الخلاف.<sup>1</sup>

عند النظر في التعديلات المقدمة من طرف مجلس الشيوخ و التي هي محل خلاف من طرف لجنة المؤتمر في مسائل تخص قانونا يتضمن نفقات فإن طلب الإصرار على رفض هذه التعديلات من طرف مجلس النواب يجب أن يكون سابقا على أي طلب آخر إذا كان الطلب الأصلي من طرف المؤتمرين الأساسيين "Floor Managers" يقترح تغيير قانون ساري المفعول و يقدم طلب الإصرار قبل مناقشة الطلب الأصلي من طرف رئيس اللجنة المختصة بالنظر في موضوع القانون.<sup>2</sup>

كما يمكن لأي عضو أو مندوب أو عضو لجنة أن يطلب نقطة نظام ضد موضوع ليس ذي صلة و الذي يخترق أحكام المادة 07 من القاعدة XVI قبل بدء النقاش حول تقرير لجنة المؤتمر أو قبل بدء النقاش حول طلب مجلس النواب التراجع عن معارضته لتعديلات مجلس الشيوخ و التي تم إقرارها في اجتماع لجنة المؤتمر مع أو بدون تعديلات، أو طلب مجلس النواب التراجع عن معارضته لتعديلات مجلس الشيوخ و التي بلغت مرحلة الخلاف.

في حالة تقديم هذا الطلب من طرف مجلس النواب فإنه تخصص لدراسته 40 دقيقة يخص نصفها لأصحاب الطلب و النصف الآخر للأعضاء المعارضين له.

بعد أن يقوم مجلس النواب بتبني طلب رفض المواضيع غير ذات الصلة و التي احتواها تقرير لجنة المؤتمر نميز هنا بين حالتين:

الحالة الأولى : احتواء تقرير لجنة المؤتمر على اقتراح من مجلس النواب معدل من طرف مجلس الشيوخ ، فإن السؤال المطروح يتعلق بهل أن مجلس النواب سيتراجع عن موافقه و يتفق مع تعديلات مجلس الشيوخ ؟

<sup>1</sup> Rule XXII concerning House and Senate relation , clause 9 , page 37 .

<sup>2</sup> Ibid , clause 8 , page 37 .

الحالة الثانية : احتواء تقرير لجنة المؤتمر على اقتراح من مجلس الشيوخ معدل من طرف مجلس النواب فإن السؤال المطروح هنا يتعلق بهل أن مجلس النواب سيصر على تعديلاته؟

بعد أن يقوم مجلس النواب بتبني طلب أو عدة طلبات برفض مواضيع غير ذات صلة يحتويها طلب يقتضي بتراجع مجلس النواب و قبوله بالتعديلات المدخلة من طرف مجلس الشيوخ مع أو بدون تعديلات فإنه يمكن تقديم أحد الطلبات التالية:

1/ الطلب بأن يقوم مجلس النواب بالتراجع و قبول تعديلات مجلس الشيوخ مع إدخال تعديلات أخرى .

2/ الطلب بأن يقوم مجلس النواب بالإصرار على اختلافاته مع تعديلات مجلس الشيوخ و طلب انعقاد لجنة مؤتمر أخرى مع هذا الأخير .

3/ الطلب بأن يقوم مجلس النواب بالإصرار على اختلافاته مع تعديلات مجلس الشيوخ. لا يمكن أن يفضي تقرير لجنة المؤتمر الأمريكية إلى تعديل قانون الدخل الداخلي لسنة 1986 إلا في الحالات التالية:

1/ تضمن عرض الحالة المشترك المحرر من طرف أعضاء لجنة المؤتمر لتحصيل ضريبي معد من قبل اللجنة المشتركة الخاصة بالضريبة على الدخل مع الأخذ بعين الاعتبار المادة 4022 (ب) من قانون إعادة تنظيم الدخل الداخلي لسنة 1998 .

2/ إصدار تقرير التحليل الضريبي في الجريدة الرسمية لمداوات الكونغرس قبل أن تنتظر فيه لجنة المؤتمر. بالإضافة إلى ذلك فإن طلب أعضاء لجنة المؤتمر التابعين لمجلس النواب بإطلاع الرأي العام على اجتماعات اللجنة يخضع للتصويت بدون مناقشة ( أخذ الأصوات بنعم أو لا).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Rule XXII concerning House and Senate relation , clause 12 , page 37 .

عندما يصل رئيس مجلس النواب إلى الخلافات حول المسائل التقنية و التي اقترحت بشأنها لجنة المؤتمر تعديلات غير أنها لم تتمكن من إدراجها في التقرير لأنها مسائل تتجاوز حدود الخلاف يمكن اقتراح تسوية على شكل تعديل هنا لأن الضوابط المحددة للخلاف تنطبق على تقارير لجنة المؤتمر و ليس على التعديلات بين المجلسين.<sup>1</sup>

إن رفض مجلس النواب لتعديلات مجلس الشيوخ لاقتراحات المجلس و طلب المؤتمر أو الموافقة عليه أو الإصرار على تعديلات مجلس النواب لاقتراحات مجلس الشيوخ يجب أن يعلن من طرف رئيس مجلس النواب في حالة ما إذا طلبت ذلك اللجنة التي درست النص ، و قد تم إدخال هذا الإجراء من طرف الكونغرس ال 89 و القاضي بإرسال النصوص إلى المؤتمر بالتصويت بالأغلبية.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإنه يجب الإشارة إلى أن أعضاء المؤتمر المعينين من طرف مجلس النواب لا يمكنهم قبول تعديلات مجلس الشيوخ التي تفضي إلى تخصيص نفقات معينة في قانون متضمن نفقات و ذلك لصرفها في ما لا يسمح به القانون أو إضافة ضريبة إلا عندما يتم الترخيص لهم من طرف مجلس النواب عن طريق تصويت منفصل. و في حالة عدم حصولهم على مثل هذا الترخيص فإن تعديلات مجلس الشيوخ تعتبر مسائل محل خلاف من طرف اللجنة و ترجع إلى المجلسين لإبداء طلبات منفصلة بشأنها.<sup>3</sup>

يقوم المؤتمر بالتوصل إلى اتفاق في حدود الخلاف بين المجلسين فمثلا إذا اقترح مجلس النواب 10 ملايين دولار لنفقة معينة و قام مجلس الشيوخ بتعديل النص فاقترح 20 مليون دولار ، فإن أعضاء لجنة المؤتمر سيتجاوزون صلاحياتهم إذا اقترحوا مبلغا أقل من 10 ملايين دولار و أكثر من 20 مليون دولار.

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit , ( Going to Conference in the Senate ) , page 09.

<sup>2</sup> John V Sullivan , op cit , page 885 .

<sup>3</sup> Rule XXII concerning House and Senate relation, page36.

إن تعيين حدود الخلاف في المسائل الكمية سهل كما رأينا في المثال السابق ، غير أن هذا التحديد سيكون أصعب في المسائل المتعلقة بالكيف .

### ج- الحالة التي يقترح فيها المؤتمر بدائلهم الخاصة

عندما يقوم أحد المجلسين بتمرير قانون إلى المجلس الآخر و يقوم هذا الأخير بإدخال مجموعة من التعديلات المتفرقة عليه ، حيث أن كل تعديل يحدث تغييرا في حكم من أحكام القانون ، فإن هذه التعديلات يمكن حصرها و عليه فإن مهمة المؤتمرين تكون سهلة في ضبط حدود الخلاف على مستوى كل تعديل . غير أن العملية ليست دائما بمثل هذه السهولة، إذ أنه عندما يمرر مجلس الشيوخ قانونا أو العكس مع إدخال تعديلات عليه تغير تماما النص و تستبدله بآخر. و بالتالي فإنه في مثل هذه الحالة - و التي تحدث بصفة متكررة - هناك تعديل واحد فقط يدرس على مستوى المؤتمر .

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الخصوص أن النصين يمكن أن يتبنيا مقاربة مختلفة تماما للموضوع، و عليه فإنه يصبح من الصعب جدا على المؤتمرين عزل كل جزئية من نقاط الاتفاق و نقاط الخلاف و ضبط حدود كل نقطة خلاف.

في هذه الحالات يمكن للمؤتمرين اقتراح بدائلهم الخاصة بشرط أن تكون هذه البدائل على صلة بكل من النصين. و عندما يتوصل أعضاء المؤتمر إلى اتفاق تام فإنهم يحررون تقريرا يفصلون فيه كيفية الوصول إلى الاتفاق بالإضافة إلى المقترحات مع مذكرة إيضاحية.<sup>1</sup>

في حالة ما إذا تجاوز تقرير اللجنة حدود الخلاف أو تطرق إلى موضوع لم يكن محل خلاف أساسا فإنه يمكن إثارة نقطة نظام حول تقرير اللجنة بكامله ، غير أنه من الملاحظ في الواقع العملي أن الأعضاء نادرا ما يقومون بهذا الإجراء و ذلك للاعتبارات الثلاثة التالية:

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit , (Going to Conference in the Senate ), page 06.

أولاً: حرص أعضاء المؤتمر في غالب الأحيان على عدم تعدي صلاحياتهم .

ثانياً: يقوم مجلس الشيوخ بتقبل كافة أعمال مؤتمريه بصفة مرنة خاصة عندما يقومون باقتراح بدائل.

ثالثاً: يلجأ أعضاء المؤتمر في كثير من الأحيان إلى إضفاء نوع من الحماية لتقاريرهم يتمثل في القيام بالتعديلات على مسائل الخلاف التقنية .

في حالة عدم توصل أعضاء لجنة المؤتمر إلى حل كامل للخلاف فإنه يمكنهم تحرير تقرير حول عدم توصل اللجنة إلى الحل ، غير أنهم إذا توصلوا إلى حل الخلاف في جزئيات معينة و فشلوا في ذلك على مستوى جزئيات أخرى فإنه يمكنهم تحرير تقرير حول حل خلاف جزئي مع الإشارة فيه إلى النقاط التي لم يتم التوصل فيها إلى حل .

غير أنه عندما يتداول المؤتمر حول قانون تم تبنيه على مستوى أحد المجلسين و قانون آخر بديل له تم تبنيه على مستوى المجلس الآخر فإنه ينبغي في هذه الحالة الوصول إلى اتفاق كامل و لا مجال تماماً لإعمال أي اتفاقات جزئية ، لأنه في هذه الحالة يوجد تعديل واحد فقط يدرس على مستوى اللجنة و لا يمكن أن يقوم الأعضاء بتجزئة هذا التعديل .<sup>1</sup>

الواقع أن هذا الحكم منطقي فإما أن يتم التوصل إلى اتفاق بصدد هذا التعديل الواحد و إما أن لا يتم التوصل إلى اتفاق ، في حين أنه في النصوص التي تحتوي على مجموعة من التعديلات يمكن التداول حول كل تعديل على حدا ، ذلك أنه عندما قام أحد المجلسين بالتعديل فإنه أراد أن يغير جزءاً فقط من القانون بالنظر إلى أن له وجهة نظر أخرى حول نقطة معينة في القانون ، أما في حالة ما إذا قدم أحد المجلسين قانوناً في موضوع معين و قدم المجلس الآخر بديلاً آخر في نفس الموضوع و لكنه مختلف تماماً فإن الخلاف في وجهات النظر هنا جوهري ، و بالتالي فإن هناك في الواقع تعديل واحد هو تعديل القانون بكامله ، و عليه فإن أعضاء لجنة المؤتمر مجبرون على التداول على هذا التعديل الوحيد

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit , (Going to Conference in the Senate ) ,page 07 .

الذي يمس القانون برمته ، و منه فإن الحل الوحيد في هذه الحالة هو التوصل إلى اتفاق كامل .

بالإضافة إلى ذلك فإن تقرير اللجنة يتضمن التعديلات الفردية محل الخلاف و ذلك عندما يريدون أن يتوصلوا إلى حل للخلاف حول هذه التعديلات باقتراحات تفوق حدود سلطتهم. و في هذه الحالة يقومون باقتراح تعديلات حول مسائل خلاف تقنية و ذلك لحماية تقرير اللجنة من أي نقطة نظام. و هنا يقوم كل من المجلسين بالتصويت على التقرير الجزئي للجنة ثم التداول حول كل تعديل يمس مسائل الخلاف التقنية و اقتراحات اللجنة بخصوصه .

كما أن الأعضاء المؤتمرين يمكنهم أثناء نقاشاتهم حول القوانين العامة لتخفيض نفقات أن يدخلوا تعديلات بخصوص مسائل تقنية محل خلاف لأن القواعد المنظمة لمجلس النواب تضع حدود على سلطتهم و هي أكثر تشددا من القواعد المنظمة لمجلس الشيوخ في هذا المجال . و بالنظر لهذه الخلافات فإن الفقرة 5 القاعدة XX II تمنع المؤتمرين التابعين لمجلس النواب من البت في هذه المسائل بدون الترخيص لهم بذلك<sup>1</sup>.

كما يمكن لعضو مجلس النواب أن يثير نقطة نظام حول تقرير اللجنة بكامله . بالنظر للممارسات الفعلية للكونغرس نجد أنه إلى وقت قريب جدا تضمنت تقارير لجان المؤتمر المتعلقة بقوانين تخصيص النفقات تعديلات تخص مسائل تقنية محل خلاف ، غير أنه في الوقت الحالي تقوم لجنة المؤتمر بإعداد تقرير يحتوي على كل المسائل التي تم الاتفاق بشأنها ، ثم يقوم مجلس النواب بعد ذلك بدراسة أحكام يتم تقريرها من طرف لجنة القوانين على مستوى المجلس تستبعد كل نقاط النظام المثارة ضد تقرير لجنة المؤتمر. و في حالة ما إذا صادق المجلس على تقرير لجنة القوانين فإن أعضاء لجنة

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit ,( Going to Conference in the Senate ),page 07 .

المؤتمر التابعين للمجلس يمكنهم إدخال التعديلات غير المسموح بها بدون أن يكون التقرير محل نقاط نظام على مستوى المجلس.<sup>1</sup>

في الحالة التي يكون فيها الكونغرس أمام تقرير جزئي للجنة يحتوي على تعديلات محل خلاف فإن مجلس النواب أو مجلس الشيوخ يتداول أولاً و يصوت على التقرير ثم يناقش باقي التعديلات ، و بعد قيام رئيس مجلس النواب بقراءة التعديلات و سماع اقتراحات الأعضاء في هذا الصدد قد يتم طلب التراجع و الموافقة على التعديلات ، و قد يتم طلب التراجع و الموافقة على التعديلات بواسطة تعديلات أخرى ، أو ببساطة قد يتم طلب الإصرار على التعديلات .

كما تجب الإشارة إلى أنه عادة ما يطلب النائب بمجلس النواب أن يتم تجزئة طلبه، فإذا قام المجلس بالتصويت على التراجع عن موقفه فإن هذا النائب يمكنه تقديم طلب انتقائي جديد يهدف إلى جعل مجلس النواب يوافق على تعديل ما. و ما يجب الإشارة إليه هنا أن كل من المجلسين يصوت أولاً على الطلبات الانتخابية.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يمكن طلب تصويت بالإجماع على التعديلات على مستوى مجلس النواب، و هذا التصويت بالإجماع غالباً ما يتم اللجوء إليه على مستوى مجلس الشيوخ.

بعد أن يقوم أحد المجلسين بالمصادقة على التقرير الجزئي للجنة المؤتمر و يحل كل الإشكالات المتعلقة بالتعديلات محل خلاف يقوم المجلس الآخر بنفس الإجراءات . وفي حالة ما إذا قام المجلسان بحل كل الإشكالات المتعلقة بالتعديلات بنفس الكيفية فإن القانون يصبح جاهزاً. أما في الحالة العكسية فإن المجلسين يمكنهما التوصل إلى حل الخلاف عن طريق تبادل للتعديلات أو تشكيل لجنة مؤتمر أخرى.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit , (Going to Conference in the Senate ) , page 08 .

<sup>2</sup> Ibid , page 09 .

في هذه الحالة يجب الإشارة إلى أن لجنة المؤتمر الجديدة تكون مقيدة بالنظر فقط في الأحكام التي بقيت محل خلاف و لا تنظر في مسائل أخرى و لا إلى الخلافات التي سبق أن تم التوصل فيها إلى تسوية.

تنص القاعدة XX II من القواعد المنظمة لعمل مجلس النواب على الآليات التي يمكن من خلالها للمجلس أن يرفض تعديلات مجلس الشيوخ غير ذات الصلة بموضوع القانون و التي يقوم أعضاء لجنة المؤتمر بإدراجها في التقرير أحيانا. وهذا الإجراء يحمي مجلس النواب من إلزامية التصويت - بالقبول أو الرفض - على تقرير لجنة المؤتمر الذي يحتوي على تعديلات قام بها مجلس الشيوخ و التي لا يمكن لمجلس النواب قبولها لأنها غير ذات صلة بموضوع القانون الذي صادق عليه هذا الأخير.

قبل أن يقوم مجلس النواب بمناقشة تقرير لجنة المؤتمر يمكن لأحد النواب إثارة نقطة نظام مفادها أن حكما معيناً متضمناً في التقرير كان سيعتبر غير ذي صلة بموضوع القانون في حالة ما إذا عرض مسبقاً كتعديل على مجلس النواب. و في حالة ما إذا قبل رئيس مجلس النواب نقطة النظام هذه فإن النائب يطلب من المجلس رفض هذا الحكم، و يقوم المجلس بالتصويت على هذا الطلب في مدة لا تتجاوز الأربعين دقيقة من النقاش.

في حالة رفض المجلس للطلب فإنه ينتقل للمناقشة و التصويت على تقرير اللجنة بما في ذلك المسائل غير ذات الصلة بالموضوع. و في حالة ما إذا كانت نتيجة التصويت رفض التقرير يقوم المجلس بالتصويت على اقتراحين: إما الإصرار على تعديلات مجلس النواب أو التراجع و الموافقة على تعديلات مجلس الشيوخ مع إدخال تعديلات تخص باقي التقرير باستثناء الحكم غير ذي الصلة بالموضوع.

الملاحظ في هذه الحالة أنه بإمكان مجلس الشيوخ أن يقبل تعديلات مجلس النواب أو يقترح تعديلات جديدة أو يقترح تشكيل لجنة مؤتمر جديدة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit ,( Going to Conference in the Senate )pages 09 and 10 .

## الفرع الثاني: عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر

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

### أ- الإبقاء على بعض المواد كما هي و إدخال تعديلات بسيطة على المواد الأخرى

من حيث عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر نجد أنها في أحيان كثيرة أبتقت على كثير من المواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني في حين أن تعديلاتها للمواد الأخرى كانت طفيفة و جانبية و غير ذات تأثير هام، نوردها كالتالي:

#### 1- القانون الأساسي لعضو البرلمان:

عند اجتماع اللجنة لدراسة الأحكام محل الخلاف بين المجلسين بخصوص القانون الأساسي لعضو البرلمان فإن أعضاءها اتفقوا على إبقاء المواد 04 ، 07 ، 16 ، 24 ، 25 ، 32 ، 38 و 43 كما وردت تماما في النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني ، في حين تم تعديل أحكام المادتين 31 و 33 بغية الوصول إلى تخفيضات في التعويضات الممنوحة لعضو البرلمان ، أما فيما يخص المادة 42 فقد تم ضبط صياغتها حيث أصبحت تنص على أنه " يسري هذا القانون على نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة من تاريخ تنصيب المجلسين و لا يسري على الأعضاء السابقين إلا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية " ، و ذلك تقاديا لأي استغلال أو غموض في تفسيره و تحميل الخزينة أعباء إضافية لا تتحملها ميزانية الدولة.<sup>1</sup>

كما سبقت الإشارة إليه فإنه من بين 11 مادة محل خلاف فإن اللجنة قد أبتقت على 08 مواد كما صوت عليها المجلس الشعبي الوطني و عدلت 03 مواد بالرغم من أن لجنة

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

الشؤون القانونية و الإدارية لمجلس الأمة قد لاحظت عدة نقائص على مستوى المواد الإحدى عشر ، و عليه فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قد تعاظت عن ملاحظات لجنة الشؤون القانونية و الإدارية . فبخصوص المادتين 04 و 07 لاحظت هذه الأخيرة أنهما قد أشارتا إلى القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة ، غير أن هذه الإشارة غير قانونية و غير مقبولة بالنظر إلى أن هذا القانون لم يصدر بعد .<sup>1</sup>

## 2- القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي:

اجتمعت اللجنة المتساوية الأعضاء بتاريخ 08 أبريل 2003 لدراسة أحكام المادة الثالثة من القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي ، و قد أضيفت لنص المادة الفقرة التالية : " تحدد عند الاقتضاء كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم ".<sup>2</sup>

كانت قبل ذلك لجنة الصحة و الشؤون الاجتماعية و العمل و التضامن الوطني بمجلس الأمة قد أشارت إلى وجود تناقض و غموض في محتوى المادة الثالثة ، الشيء الذي يؤدي إلى استحالة تطبيق إجراءاتها و أوصلت بعدم المصادقة عليها و إحالتها على اللجنة المتساوية الأعضاء لإعادة صياغتها و التدقيق في مصطلحاتها أو إحالة ذلك إلى التنظيم بصيغة واضحة .<sup>3</sup>

الملاحظ أن اللجنة المتساوية الأعضاء قد أخذت باقتراحات اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة ، حتى وإن كانت توصية هذه الأخيرة بإحالة المادة محل الخلاف إلى

<sup>1</sup> الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، الدورة العادية الثانية ، السنة الأولى 1998 (3 أكتوبر 1998-2 فيفري 1999) ، العدد 3 ، المحضر 5 ، جلسة يوم 1998/11/26 الصادرة بتاريخ 1999/01/02 ( نقلا عن الموقع الإلكتروني (www.majliselouma.dz) .

<sup>2</sup> الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الثانية ، السنة الأولى ، الدورة الخريفية 2004 ، العدد 03 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2004 ، ص 17 .

<sup>3</sup> الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، الدورة العادية الأولى ، السنة الثانية 1999(03مارس-02 أوت 1999) ، العدد 10 ، المحضر 19 ، 20 جويلية 1999 ، الصادرة بتاريخ 29 أوت 1999 ( نقلا عن الموقع الإلكتروني (www.majliselouma.dz

اللجنة المتساوية الأعضاء غير ذات إلزام قانوني من منطلق أن الحكومة و حدها تضطلع بصلاحيه استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد ، غير أنه تم الأخذ باقتراحاتها فيما يخص النص على إحالة تطبيق المادة إلى التنظيم.<sup>1</sup>

### 3- قانون التحكم في الطاقة:

فيما يخص المادة 41 من قانون التحكم في الطاقة فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قد أبقّت على نص المادة و استبدلت عبارة " رسم خاص " بعبارة " رسم يحدده التشريع"<sup>2</sup>

#### ب- التدخلات البسيطة للجنة على مستوى النصوص

الملاحظ أن تدخلات اللجنة على مستوى النصوص لم تكن ذات أهمية كبيرة ، حيث أنها تدخلت في مسائل بسيطة كان يمكن حلها بطرق أخرى أكثر مرونة ، ذلك أنه لا جدوى من تعطيل مشروع قانون كامل قد يكون له آثار مهمة من اجل مادة واحدة وأحيانا من أجل عبارة واحدة .

فالملاحظ مثلا أنه بالنسبة لقانون التحكم في الطاقة فإن كل ما قامت به اللجنة هو استبدال عبارة "خاص" ب"يحدده التشريع" ، إذ أنه لا يوجد خلاف تماما أن الأجهزة الجديدة المباعة أو المستعملة على مستوى التراب الوطني و المستعملة للكهرباء و الغاز و المواد البترولية ذات الاستهلاك المفرط للطاقة وفق معايير الفعالية الطاقوية إلى رسم ، إلا أن اللجنة حددت أن الرسم يحدده التشريع ، في حين أن المادة التي أثارت الخلاف كانت تنص على أن الرسم خاص .

<sup>1</sup> نفس المرجع ، الفترة التشريعية الثانية ، السنة الأولى ، الدورة الخريفية 2004، العدد 3 ، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2004 ، ص 17.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، الدورة العادية الأولى ، السنة الثانية 1999(03 مارس-02 أوت 1999) ، العدد 10 ، المحضر 19 بتاريخ 20 جويلية 1999، الصادرة بتاريخ 29 أوت 1999 ( نقلا عن الموقع الإلكتروني [www.majliselouma.dz](http://www.majliselouma.dz) )

## الفصل الثاني: الدور الذي تلعبه الحكومة في حل الخلاف بين

### المجلسين

بعد أن تطرقنا في الفصل الأول إلى عمل اللجنة المشتركة بين المجلسين ، نخصص هذا الفصل للدور الذي تلعبه الحكومة في الخلاف بين المجلسين و ذلك بالنظر لتعاظم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي و تقلص دور البرلمان في هذا الصدد ، ذلك أن السلطة التنفيذية أصبحت هي القاطرة الرئيسية للعملية التشريعية .

و في هذا الإطار يقول الدكتور أيمن محمد شريف: "يجمع الفقه الدستوري في العصر الحديث على حقيقة واضحة باتت مستقرة في جميع الأنظمة السياسية ألا وهي تزايد دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ، وأصبحت علاقة التوازن والمساواة بين السلطتين دربا من دروب الخيال ، فلا تجد هذه العلاقة دعما لها في مجال التطبيق العملي بل اقتصر وجودها فقط في الكتابات والنظريات الموجودة على أرفف المكتبات القانونية ، فقد شهد الفكر السياسي في العصر الحديث في أعقاب الحرب العالمية الثانية تزيادا لدور السلطة التنفيذية بشكل كبير، الأمر الذي نتج عنه تراجع وتضاؤل دور السلطة التشريعية حتى أصبحت في مركز تبعي بالنسبة للسلطة التنفيذية. وقد تضافرت مجموعة من الأسباب التي فرضها الواقع بعد الحرب العالمية الأولى و في أعقاب الحرب العالمية الثانية أدت إلى تأصيل هذه النتيجة ، ومن هذه الأسباب التطور الذي صاحب الدور الذي تلعبه الدولة في الفكر الحديث و الذي استلزم ضرورة قيام الدولة بتحقيق الرفاهية للمواطنين".<sup>1</sup>

الملاحظ أن تعاظم دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي أصبح يمس حتى الدول العريقة في الديمقراطية كفرنسا و إيطاليا ، إذ يقول Hugues Portelli بخصوص

<sup>1</sup> د.أيمن محمد شريف ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص 462.

هذه الأخيرة: "لم يستطع البرلمان الإيطالي إيجاد وظيفة بعد ، حيث أنه أصبح يفوض صلاحياته التشريعية للحكومة سواء عن طريق مراسيم قوانين في حالة الضرورة أو عن طريق مراسيم تشريعية ( وهي النصوص التي تقابل الأوامر في النظام الدستوري الفرنسي) منذ سنة 1996، والملاحظ أنه حدث استعمال مفرط لهذه الآليات و تضخم عدد النصوص الصادرة بهذا الشكل حتى أن أغلبها لم يتم التصديق عليه على مستوى البرلمان".<sup>1</sup>

### المبحث الأول: تأثير الحكومة على عمل اللجنة

إن الحكومة هي المحرك الأساسي لعملية حل الخلاف بين المجلسين، و هي تستعمل في ذلك مجموعة كبيرة من الوسائل، وبعضها قد يشكل استغلالا لصلاحيات معينة كإعلان حالة الاستعجال.<sup>2</sup>

إن مجال التشريع بقوانين على مستوى البرلمان محدود حيث أن بعض الدساتير تحرم أعضاء البرلمان من اقتراح مشاريع قوانين متعلقة بمسائل معينة كالشؤون العسكرية و الأمن العام.<sup>3</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن بعض المشاكل المعينة بالحروب و الأزمات الاقتصادية و الاجتماعية في بلدان معينة أفرزت ضرورة تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي من منطلق أنها المؤهلة بشكل أحسن لمواجهة مثل هذه الظروف ، حيث أنها تتمتع بالسرعة في اتخاذ الإجراءات عكس السلطة التشريعية التي يتسم عملها و الإجراءات

<sup>1</sup> Hugues Portelli , L'Italie de Silvio Berlusconi , Etudes , Volume n° 9 , Tome 395 , 2001, p169.

للمزيد من التفاصيل حول الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في النظام السياسي بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة انظر: د. طعيبة أحمد، محددات أداء المؤسسة التشريعية: دراسة حالة البرلمان في الجزائر ، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية ، جامعة الجلفة ، العدد 1 ، جوان 2008 ، ص 46.

<sup>2</sup> Michel Désiré Pierre , L'article 45 de la constitution du 4 octobre 1958 , Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels , Revue française de science politique , LGDG , Paris , 1981 , page 854 .

<sup>3</sup> د. رأفت دسوقي، مرجع سابق ، ص 175 .

المتبعة على مستواها بالبطء و التعقيد ، بالإضافة إلى ذلك فإن بعض التدابير تحتاج إلى سرعة و سرية .

بالنسبة للدستور الأمريكي ، ممارسة الاختصاص التشريعي تتم من طرف الكونغرس دون غيره، إلا أنه في بعض الحالات الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة تم تفويض الرئيس الأمريكي بممارسة اختصاصات تشريعية ، حيث أن الرئيس الأمريكي استطاع أن يحصل من الكونغرس على تفويض لإصدار قانون للتجنيد ، قانون معاقبة الغش في المعلومات الخاصة بالدفاع الوطني ، اتخاذ الإجراءات اللازمة لتسليم رخص الاستيراد و تصنيع و تخزين كل البضائع و المنتجات الضرورية .

بالإضافة إلى تفويض الكونغرس لرؤساء الجمهورية في إصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ برامجهم في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي على أن يحدد قانون التفويض ما يحكم سلطات الرئيس من مبادئ و أهداف باعتبار أن التفويض يمثل ضرورة.<sup>1</sup>

### **المطلب الأول: استدعاء اللجنة من طرف الحكومة**

إن استدعاء اللجنة لأداء المهام المنوطة بها يعتبر ذا أهمية بالغة ، وذلك بالنظر إلى أن هذا الإجراء هو بداية عملية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان ، وعليه فإنه حتى وإن كانت اللجنة تتمتع بصلاحيات كبيرة وتم توفير كل الظروف المواتية لها من أجل القيام بعملها إلا أن إجراء الاستدعاء هو حجر الزاوية في الإجراءات ، وعليه فإنه يجب إيلاء أهمية لهذه النقطة.

الملاحظ أن بعض الأنظمة الدستورية تعطي صلاحية استدعاء اللجنة للحكومة وحدها في حين أن هناك أنظمة دستورية تعطي هذه الصلاحية للحكومة والبرلمان ، كما يجب أن نشير هنا أن هناك أنظمة دستورية لا تتدخل فيها السلطة التنفيذية تماما في عملية حل الخلاف ، ومثال ذلك النظام الدستوري الأمريكي.

<sup>1</sup> د. رأفت دسوقي ، مرجع سابق ، ص 182 .

الواقع أن ربط اجتماع اللجنة بإرادة الحكومة يجد مبرره في كون أن الأنظمة الدستورية التي تأخذ بهذا الإجراء تضطلع فيها الحكومة بالمبادرة بالتشريع ، في حين أنه في النظام الدستوري الأمريكي نجد أن السلطة التنفيذية لا تتدخل في العملية التشريعية.

**الفرع الأول: دواعي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء الفرنسية من طرف الحكومة**

**أ- عدم إجبار الحكومة على استدعاء اللجنة**

إن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول الفرنسي اختياري و ليس إجباري ، ذلك أن الحكومة يمكنها ترك عملية الذهاب و الإياب ، غير أن الحكومة لا تكون حاضرة أثناء مداوات اللجنة، و هي المرحلة الإجرائية الوحيدة التي يتم فيها استبعاد الحكومة، و الهدف من غياب هذه الأخيرة هو إعطاء فرصة للتفاهم بين أعضاء المجلسين. غير أنه في حالة عدم موافقة الحكومة على النص الذي توصلت إليه اللجنة فإنها غير ملزمة بتقديمه إلى المجلسين.

في حالة الوصول إلى اتفاق بين المجلسين و حصوله على موافقة الحكومة فإنه لا يمكن إدخال تعديلات على هذا النص إلا في حالات استثنائية ( تعديلات لها علاقة مباشرة مع أحكام لا تزال قيد النقاش،... إلخ ) ، و هو أمر منطقي ، ذلك أنه لا يمكن التراجع عن مسائل تم فيها اتفاق على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء ، كما أن الحكومة لا يمكنها استغلال ذلك من أجل تمرير تعديلات لم يتم إدراجها على مستوى اللجنة .

ما يلاحظ في هذا الصدد أن الوزير الأول يراقب الإجراءات ، حيث أنه أثناء كل مرحلة نجده يضطلع بصلاحيات ، يمكنه أن يحرك الإجراءات في اتجاه يجعل المجلسين يعملان على إيجاد صيغة توافقية بينهما ، أو أن يبطئ في الوصول إلى حل للخلاف ، أو أن يطلب من الجمعية الوطنية أن تثبت في المسألة لوحدها .

لكن الحكومة هنا لا يمكنها أن تطلب من الجمعية الوطنية أن تبت في نص القانون إلا بعد المرور على اللجنة المتساوية الأعضاء.<sup>1</sup> حيث أنه بحلول سنة 1981 نجد أن هناك تحالف بين الحكومة و الأغلبية الموجودة في الجمعية الوطنية لإعطاء كلمة الفصل لهذه الأخيرة بحيث أن أي معارضة من مجلس الشيوخ تصبح غير ذات أثر.<sup>2</sup> إن استدعاء اللجنة من طرف الحكومة في وضعية تكون فيها المؤسسات الدستورية تعمل بشكل عادي يكون إلزاميا خاصة أنها ضرورة لضمان استقرار الحكومة وضمان المصادقة على نصوص تعتبرها الحكومة ذات أهمية بالغة في برنامجها.<sup>3</sup> الواقع أن المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 كان هاجسه الأكبر يتمثل في إحلال الفعالية التي تتميز بها الحكومة محل العجز الذي يتصف به النظام البرلماني الكلاسيكي الأقرب إلى نظام حكومة الجمعية ، حيث يعطي المفتاح لحل الخلاف بين المجلسين لرئيس الحكومة ، و هي صفة أصيلة يتميز بها النظام الدستوري الفرنسي . بالنسبة للقوانين المهمة يلاحظ أن النظام الجديد المحدث بموجب دستور 1958 لم يكن بيكاميراليا إلا من حيث مناقشة النصوص ، أما فيما يخص اتخاذ القرارات فإنه كان مونوكاميراليا .<sup>4</sup>

إن تشكيل و إخطار اللجنة المتساوية الأعضاء يكون بقرار الحكومة وحدها ، حيث يقوم رئيس الحكومة بإخطار رئيسي المجلسين بواسطة رسالة عن نيته في استدعاء اللجنة،

<sup>1</sup> Philippe Ardant , op cit, pages 570 et 571 .

<sup>2</sup> إن الأغلبية الموجودة على مستوى الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ تؤثر أحيانا على الأغلبية الموجودة داخل المجلس الدستوري الفرنسي بحكم ان هناك أعضاء في هذا الأخير هم منتخبون من المجلسين ، انظر:

François Luchaire , Le conseil constitutionnel et l'alternance politique , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 57 , 2004 , p10.

<sup>3</sup> Lucio Pegoraro , Angello Renella , Le gouvernement au parlement selon le modèle semi-présidentiel : l'expérience française et les propositions de la commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles en Italie , Droit constitutionnel comparé , Revue Themis , 2000 , Volume 34 , page 281 .

<sup>4</sup> Michel Désiré Pierre , L'article 45 de la constitution du 4 octobre 1958 , Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels , Revue française de science politique , LGDG , Paris , 1981 , page 853 .

ويقوم رئيسي المجلسين بإجراءات تشكيل اللجنة و تخطر هذه الأخيرة آليا بالنص الذي استحدثت من أجل اقتراح الأحكام حوله .<sup>1</sup>

ب- عدم إلزام الحكومة بإرسال النص الذي توصلت إليه اللجنة للمجلسين من أجل قراءة جديدة

في حالة ما إذا توصلت اللجنة إلى اتفاق حول النص محل الخلاف فإن الحكومة تستطيع إرسال النص إلى المجلسين من أجل قراءة جديدة. ويرى الأستاذ Yves Guichet أن هذا لا يشكل التزاما قانونيا ، غير أنه من المنطقي أن ترسل الحكومة النص للمجلسين حتى و إن كان النص الذي توصلت إليه اللجنة لا يتوافق مع أهداف الحكومة ، ذلك أنه بمجرد طلب هذه الأخيرة اجتماع اللجنة فإنها قد عبرت على إرادتها بإتباع هذا الإجراء ، كما أن الحكومة تمتلك أيضا حق اختيار المجلس الذي سيقوم بالقراءة الجديدة أولا.<sup>2</sup>

في هذه المرحلة يقدم نفس النص إلى كل من المجلسين و التعديلات التي تقدم من طرف الحكومة أو تلك التي توافق عليها الحكومة هي فقط التي تقبل.

**الفرع الثاني: ضرورة اضطلاع رئيسي المجلسين بصلاحيات استدعاء اللجنة**

**أ- التعديل الدستوري لسنة 2008 في فرنسا**

اقترحت لجنة تعديل الدستور في فرنسا سنة 1993 توسيع صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لتشمل رئيسي الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ. بالإضافة إلى ذلك فإن اللجنة يجب ان تستدعي بعد قراءة واحدة فقط من طرف كل مجلس حتى في حالات عدم الاستعجال، ذلك أن القراءة الثانية غالبا ما تكون غير ذات قيمة مضافة .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Dimitri Georges Lavroff , op cit , page 479 .

<sup>2</sup> Yves Guichet , op cit , pages 163 et 164 .

<sup>3</sup> Institut Montaigne , député : un job à temps plein , page 05. ( [www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org) )

إن اضطلاع الحكومة بصلاحيه استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء يمثل هيمنة للحكومة و تحكمها في العملية التشريعية، و لذلك أوصت لجنة Vedel بإعطاء رئيسي المجلسين صلاحية استدعاء هذه اللجنة.<sup>1</sup>

في إطار اقتراحات اللجنة البرلمانية للإصلاحات المتعلقة بتحديث المؤسسات الدستورية للجمهورية الخامسة الفرنسية ، اقترحت لجنة القوانين إضافة إلى نواب الكتلة الاشتراكية تعديل المادة 45 من الدستور و ذلك بإعطاء رئيسي المجلسين إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عند عدم التوصل إلى المصادقة على اقتراح قانون بعد قراءتين من طرف كل مجلس أو في حالة ما إذا قدرت الحكومة أن النص ذو طابع استعجالي ، حيث يرى أصحاب هذا التعديل أنه يهدف إلى الإنقاص من حالة عدم التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية فيما يخص التحكم في سير الإجراءات التشريعية .<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ذلك فقد اقترح النائب Chartier إضافة الفقرة التالية إلى المادة 45 :  
" فيما يخص اقتراحات القوانين ، يمكن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على قرار مشترك بين رئيس الجمعية الوطنية و رئيس مجلس الشيوخ " ، وقد برر صاحب التعديل ذلك بأن المنطق العام لمشروع التعديل يقتضي بأن يمنح صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة اقتراح قانون ليس فقط لرئيس الحكومة و إنما لرئيسي المجلسين بقرار مشترك ، ذلك أن هذه اللجنة تخص المجلسين .<sup>3</sup>

كما اقترحت مجموعة من النواب إضافة الفقرة التالية لنص المادة 19 حيث تضاف إلى الفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور بعد عبارة " الوزير الأول " : " أو رئيس المجلس الذي تم اقتراح القانون من قبله " ، و ذلك من أجل منح رئيسي المجلسين صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء عند عدم المصادقة على اقتراح قانون بعد قراءتين من

<sup>1</sup> Lucio Pegorado , Angello Renella , op cit ,page .

<sup>2</sup> Modernisation des institutions de la Vème République ( n°820 ) , op cit , n° 72 et 492 .

<sup>3</sup> Ibid , n° 365 .

طرف كل مجلس أو في حالة ما إذا صرحت الحكومة بالاستعجال ، حيث أن مثل هذا التعديل سيؤدي حتما إلى إحداث توازن بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية فيما يخص الإجراءات التشريعية.<sup>1</sup>

كما اقترح نواب آخرين إضافة العبارة التالية للفقرة الثانية من نص المادة 45 من الدستور: " في حالة اقتراحات القوانين يمكن استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بقرار مشترك من طرف رئيسي مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية "، حيث أن المنطق يقتضي ذلك، على أن يكون هذا بقرار مشترك لأن اللجنة تهم كل من المجلسين.<sup>2</sup>

عند دراستها للتعديلات المقترحة على مشروع القانون الدستوري وافقت لجنة القوانين الدستورية، التشريعية و الإدارة العامة للجمهورية على الاقتراح القاضي بمنح رئيس المجلس الذي قام بإيداع اقتراح قانون استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، غير أنها رفضت الاقتراح القاضي بتحديد عدد المرات التي تلجأ فيها الحكومة إلى التصريح بحالة الاستعجال بخمسة في الدورة العادية.<sup>3</sup>

نشير إلى أن الجمعية الوطنية صادقت في القراءة الأولى لنص القانون الدستوري المتضمن التعديلات الدستورية على إعادة صياغة الفقرة الثانية من المادة 45 من الدستور على النحو التالي: " في حالة وجود خلاف بين المجلسين و لم يتم التوصل إلى المصادقة على مشروع أو اقتراح القانون بعد قراءتين من طرف كل مجلس أو بعد تصريح الحكومة بحالة الاستعجال - بدون المعارضة المشتركة من طرف لجنة الرؤساء - بعد قراءة واحدة من طرف كل مجلس فإن الوزير الأول أو رئيس المجلس الذي صدر منه اقتراح القانون

<sup>1</sup> Modernisation des institutions de la Vème République ( n°820 ) , op cit , n° 72 et n° 492 .

<sup>2</sup> Ibid , n° 365 .

<sup>3</sup> Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république , op cit , page 21 .

يمكنه طلب اجتماع لجنة مختلطة متساوية الأعضاء تقوم بمهمة اقتراح نص حول الأحكام محل الخلاف".<sup>1</sup>

نصت المادة 45 بعد التعديل على أنه: "تتم دراسة كل مشروع أو اقتراح قانون بالتتابع في مجلسي البرلمان من أجل المصادقة على نص متطابق ، وبدون الإخلال بما هو منصوص عليه في المادتين 40 و 41 ، يتم قبول أي تعديل أثناء القراءة الأولى ما دام له علاقة ، حتى وإن كانت غير مباشرة، مع موضوع النص المودع أو المحول. في حالة عدم المصادقة على مشروع أو اقتراح القانون على إثر خلاف بين المجلسين بعد قراءتين في كل مجلس، أو في حالة قرار الحكومة اللجوء إلى الإجراء المسرع بدون اعتراض جمعية الرؤساء، بعد قراءة واحدة من طرف كل مجلس ، يستطيع الوزير الأول أو رئيسي المجلسين بالنسبة لاقتراحات القوانين استدعاء لجنة متساوية الأعضاء مهمتها اقتراح أحكام حول الأحكام التي لا تزال محل خلاف.

تستطيع الحكومة أن تحول النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء للمجلسين للمصادقة عليه. و لا يمكن قبول أي تعديل إلا بعد موافقة الحكومة.

إذا لم تتوصل اللجنة إلى تبني نص أو إذا لم تتم المصادقة على النص وفق الشروط المذكورة في الفقرة السابقة فإن الحكومة تستطيع بعد قراءة جديدة من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أن تطلب من الجمعية الوطنية أن تثبت في المسألة بصفة نهائية. في هذه الحالة تستطيع الجمعية الوطنية إما أن تتبنى النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء أو آخر نص صوتت عليه الجمعية الوطنية والذي أدخل عليه تعديلات او عدة تعديلات صادق عليها مجلس الشيوخ".

<sup>1</sup> Texte adopté n° 150, op cit , page 09 .

## ب- توزيع صلاحية استدعاء اللجنة في النظام الدستوري التونسي

إن رئيس مجلس النواب التونسي هو الذي يقترح تكوين اللجنة المشتركة المتناصفة في حالة ما إذا أدخل مجلس المستشارين تعديلات على مشروع قانون بادر به أعضاء مجلس النواب.<sup>1</sup>

يكون مجلس النواب التونسي أمام حالتين: فإما أن يصادق على النص الذي أعدته اللجنة المشتركة المتناصفة و في هذه الحالة يحال النص إلى رئيس الجمهورية ، و إما ألا يقبل المجلس النص المعد من قبل اللجنة و في هذه الحالة يحيل رئيس المجلس المشروع الذي كان قد صادق عليه مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية في أجل يومي عمل على الأقل من تاريخ نهاية الأجل.<sup>2</sup>

الملاحظ هنا أن مجلس النواب يضطلع بصلاحيات كبيرة من حيث أنه هو الذي يتولى المصادقة على النص المقترح من قبل اللجنة المشتركة المتناصفة ، كما أن له الحق في أن يرفضه و بالتالي يتم تبني النص الذي صادق عليه من قبل ، غير أن المجلسين يصادقان معا على النص المعد من طرف اللجنة في حالة تعديل مشروع قانون التفويض المتعلق باتخاذ المراسيم الرئاسية.<sup>3</sup> و يبيت مجلس المستشارين نهائيا في مشروع قانون التفويض في حالة عدم تمكن اللجنة المشتركة المتناصفة من الاتفاق حول نص موحد.<sup>4</sup>

ينص القانون الأساسي المتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب التونسي و مجلس المستشارين و علاقتهما ببعضهما على أنه في حالة مصادقة مجلس المستشارين على مشروع قانون مع إدخال تعديلات عليه يحيله رئيس هذا المجلس فورا إلى رئيس الجمهورية و يعلم بذلك رئيس مجلس النواب و يكون الإعلام مرفقا بالنص المعدل ، و تتكون باقتراح

<sup>1</sup> الفصل 27 من الدستور التونسي ، مع ملاحظة أن المؤسس الدستوري التونسي هنا لا يفرق بين مشروع القانون الذي تقدمه الحكومة و اقتراح القانون الذي يقدمه النواب ، فيطلق على كليهما عبارة " مشروع قانون " .

<sup>2</sup> الفصلين 25 و 29 من الدستور التونسي .

<sup>3</sup> الفصل 34 من الدستور التونسي .

<sup>4</sup> الفصل 35 من الدستور التونسي .

من الحكومة لجنة مشتركة متناصفة من بين أعضاء المجلسين ، و يبلغ اقتراح الحكومة بتكوين هذه اللجنة إلى رئيس كل مجلس .<sup>1</sup>

تعطى اللجنة المشتركة المتناصفة في تونس أجل أسبوع من أجل البت في الخلاف، ويشترط هنا أن توافق الحكومة على هذا النص في حالة ما إذا كان مشروع القانون من اقتراح الحكومة، كما أنه لا يمكن تعديله إلا بموافقتها.<sup>2</sup> غير أن هذا الشرط غير لازم إذا كان مشروع القانون من اقتراح أعضاء مجلس النواب.

كما يوجه رئيس اللجنة النص الموحد إلى رئيس مجلس النواب الذي يحيله مباشرة إلى الجلسة العامة للبت فيه نهائياً في أجل أسبوع.<sup>3</sup>

### **المطلب الثاني: الوسائل المتبعة من طرف الحكومة لتوجيه عمل اللجنة**

كما سبق وأن أشرنا إليه فإن تأثير السلطة التنفيذية على عمل السلطة التشريعية كبير حتى في الأنظمة الدستورية الأكثر ديمقراطية ، و بالتالي فإننا سنخصص هذا المطلب لدراسة الوسائل التي تتبعها الحكومة للتأثير على عمل اللجنة و توجيهه ، والأمثلة في هذا الصدد كثيرة ، فعلى سبيل المثال نجد أن الحكومة في النظام الدستوري الفرنسي تلجأ إلى مجموعة من الآليات كالتصويت المغلق أو التصريح بحالة الاستعجال.

#### **الفرع الأول: التصويت المغلق في النظام الدستوري الفرنسي**

##### **أ- الأهداف المتوخاة من اللجوء إلى التصويت المغلق**

يمكن للحكومة أن تعلن الطابع الاستعجالي للنص و تدخل تعديلات أمام المجلس الثاني الذي تم إخطاره- باستثناء المواضيع المتعلقة بالميزانية - و تمنع استعمال حق تعديل هذه الأحكام أمام المجلس الآخر . و هذه الآليات تعطي الأولوية للسلطة التنفيذية التي تمتلك مجموعة من الوسائل للتأثير على الإجراءات بالإضافة للمضمون .

<sup>1</sup> الفصل 17 من القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 14 جوان 2004 يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب و مجلس المستشارين و علاقتهما ببعضهما ، الرائد الرسمي س147 ، عدد 48 ، 2004 ، ص 1604 .

<sup>2</sup> الفصل 24 من الدستور التونسي .

<sup>3</sup> الفصليين 24 و 28 من الدستور التونسي .

في الحالات الاستعجالية يمكن للحكومة أن تطلب اجتماع اللجنة بعد قراءة واحدة في كل مجلس ، ومنذ سنة 1981 نجد أن اللجوء إلى هذه التقنية أصبح يستعمل أكثر فأكثر.<sup>1</sup> إن التصويت المغلق يشكل سلاحا في يد الحكومة و ذلك طبقا لأحكام المادة 44 الفقرة 03 من الدستور الفرنسي ، ذلك أنه يمكن للحكومة أن تطلب من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ التصويت على كامل النص أو على جزء منه و ليس مادة بمادة . و الهدف من ذلك ألا يتم تغيير النص الأصلي المودع من طرف الحكومة أثناء التصويت، غير أن طريقة التصويت المغلق هذه تنهي النقاش تماما . بالإضافة إلى ذلك فإن الحكومة يمكن لها أن تلجأ لهذا الأسلوب في بداية أي تصويت أو حتى أثناء النقاش ، كما يمكن لها أن تطلب التصويت المغلق على النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء .

بمناسبة الذكرى الخمسين لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية أسست لجنة برئاسة Edouard Balladur و ذلك لدراسة المؤسسات الفرنسية وبحث السبل المثلى لإحداث توازن بينها .

فالنسبة للتصويت المغلق لاحظت اللجنة أن اللجوء إلى هذا الإجراء طبقا لإحكام المادة 44 من الدستور كان يتم بشكل مطرد في بداية عهد الجمهورية الخامسة و ذلك لكونه وسيلة فعالة تستخدم من طرف الحكومة لمواجهة أي تعديلات محتملة قد يدخلها البرلمان و تؤثر على تماسك النص المقدم من طرف الحكومة ، غير أن اللجوء إلى هذا الإجراء أخذ يقل تدريجيا و ذلك بعد الانتقادات الشديدة التي أصبح يوجهها له أعضاء البرلمان ، لكن استعمال هذا الإجراء بمناسبة مناقشة مشروع القانون المتضمن إصلاحات في مجال التقاعد سنة 2003 أظهر أنه لا يزال وسيلة ضرورية تمكن الحكومة من مواجهة تعديلات

<sup>1</sup> Philippe Ardant , op cit , page 574 .

جدية قد تؤثر على بنية النص و طبيعته . و بالرغم من ذلك فإن اللجنة ارتأت الإبقاء على المادة كما هي.

إذا كان لأعضاء البرلمان وسائل يمكنهم من خلالها تمديد المناقشات مثل الإيداع المكثف للتعديلات فإن الحكومة يمكنها أن تقصر من النقاش باللجوء إلى التصويت المغلق ، وهو إجراء يمكن اللجوء إليه في أي مرحلة من مراحل الإجراءات و على مستوى كل من المجلسين أو بإبعاد النص نهائيا من خلال إعلان مسؤوليتها ، و يقع هذا الإجراء أمام الجمعية الوطنية فقط .<sup>1</sup>

### الفرع الثاني :حالة الاستعجال

#### أ- التكتيف من اللجوء إلى حالة الاستعجال

ما يلاحظ هو تحكم الحكومة في نظام المجلسين ككل ، حيث أن الحكومة هي التي تختار المجلس الذي تودع لديه مشروع القانون أولا ، كما أن النص المقترح من طرف الحكومة هو الذي تتم مناقشته في جلسة عامة من طرف المجلس الأول الذي تم إخطاره. إن الحكومة هي التي تتحكم في وتيرة المناقشات ، إذ يمكن لها أن تصبغ صفة الاستعجال على نص معين ، وهو ما يؤدي إلى حصر فحص القانون في قراءة واحدة من طرف كل مجلس ، كما يمكن أن تترك عملية الذهاب و الإياب بين المجلسين أو تقطعه بعد قراءتين باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء التي توكل لها مهمة اقتراح نص حول الأحكام التي لا تزال محل خلاف ، وفي حالة إخفاق اللجنة يمكن للحكومة إنهاء هذه الحالة بإعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية .

فيما يخص إعلان حالة الاستعجال من قبل الحكومة و التي تنص عليها المادة 45 من الدستور فقد لاحظت اللجنة أن اللجوء إلى هذا الإجراء أصبح هو القاعدة في النقاشات

<sup>1</sup> Simon Loueckhote , Les fonctions Législatives et le contrôle du Parlement , Actes du séminaire parlementaire de la francophonie sur la démocratie et bonne gouvernance , Port-Villa , Vanuatu , 17 au 19 avril 2000 , page 43.

البرلمانية ، و هو ما يؤدي إلى عدم إجراء الذهاب و الإياب بين المجلسين بدون سبب جدي.

إن هذا الإجراء - أي إعلان حالة الاستعجال - انتقد بشدة من طرف رئيسي المجلسين ، و لهذا اقترحت اللجنة أن يتم ضبط اللجوء إليه و تعديل المادة 45 بحيث يعطى للمجلسين حق الفيتو على إعلان الحكومة حالة الاستعجال حتى قبل بداية النقاشات أمام أول مجلس يقدم أمامه النص .<sup>1</sup>

### ب- المناداة بضرورة إشراك البرلمان في التصريح بحالة الاستعجال

إن إعطاء فعالية أكبر للعمل البرلماني لا يمكن أن يتم إلا من خلال إعطاء البرلمان السلطة في التحكم في أعماله. و قد اقترحت اللجنة تعديل المادة 45 على النحو التالي : " في حالة حدوث خلاف بين المجلسين، و إذا لم تتم المصادقة على مشروع أو اقتراح قانون بعد قراءتين من طرف كل مجلس ، أو بعد قراءة واحدة من طرف كل مجلس في حالة ما إذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال بشرط عدم معارضة المجلسين فإن الوزير الأول يمكنه استدعاء لجنة متساوية الأعضاء تقوم باقتراح نص حول الأحكام محل خلاف".<sup>2</sup>

اقترحت لجنة التعديل الدستوري في مشروع القانون الدستوري المتضمن التعديل الدستوري في نص المادة 19 إضافة ما يلي للفقرة الثانية من نص المادة 45 من الدستور: " أو إذا صرحت الحكومة بالاستعجال بدون أن تعترض لجنة الرؤساء للمجلسين معا على ذلك".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vème République , une Vème République plus démocratique , page 36 .

<sup>2</sup> Ibid , page 37 .

<sup>3</sup> Modernisation des institution de la Vèm République (n°820) , op cit , n° 423 .

كما اقترح بعض النواب استبدال عبارة " الاستعجال " بعبارة " الإجراء المسرع " ، و في هذا الصدد يرى Gilles Livier أن كلمة واحدة فقط يمكن أن تغير كل المعنى و تؤدي إلى نوع من الخلط و الغموض ، حيث أن المقصود هنا هو الإجراء المسرع <sup>1</sup> . اقترحت مجموعة أخرى من النواب إضافة العبارة التالية للفقرة الأخيرة من المادة 44 من الدستور: " هذا الطلب قانوني إلا إذا طلب ممثل كتلة برلمانية أن يكون هناك تصويت عام على هذا الإجراء " . و يرى أصحاب هذا الاقتراح أنه يهدف إلى تأطير آلية " التصويت المغلق " و ذلك من خلال تمكين ممثل مجموعة حاضرة في الجلسة من طلب تصويت عام على هذا الإجراء . و بالنظر إلى القيود المفروضة على حق أعضاء البرلمان في التعديل فإنه يجب على الأقل إعطاؤهم حق البت في التصويت المغلق .

نصت المادة 19 من مشروع القانون الدستوري على تعديل نص المادة 45 من الدستور و ذلك باستبدال عبارة " أو إذا ما ارتأت الحكومة الاستعجال " ب " أو إذا ما ارتأت الحكومة الاستعجال بدون أن تكون هناك معارضة مشتركة من طرف لجنة الرؤساء " .

كما اقترح النائب Ollier أن يتم حذف هذه المادة 19 نظرا لأنه من غير الضروري و لا المناسب أن تتم مراجعة إجراءات الاستعجال و التي أثبتت فعاليتها خلال الفترات التشريعية السابقة ، و منه فإن الحكومة يجب أن تبقى الجهة الوحيدة التي تضطلع بصلاحيه تحديد ما إذا كانت الوضعية تستحق الاستعجال أم لا .

بالإضافة إلى ذلك فإن اشتراط المعارضة المشتركة للمجلسين يمكن أن تؤدي إلى إحداث خلل في العلاقة بين الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ و هو ما يضر بتوازن المؤسسات <sup>2</sup> .

<sup>1</sup> Ibid, n° 135 et n° 142 Rect .

<sup>2</sup> Modernisation des institution de la Vème République (n°820) , op cit , n° 17 .

كما اقترحت مجموعة من النواب تعديل المادة 19 بحيث يكون الاعتراض على الاستعجال من قبل رؤساء المجموعات البرلمانية في لجنة الرؤساء و ذلك من أجل إعطاء اعتبار أكبر لعمل المجموعات البرلمانية.<sup>1</sup>

### ج- المطالبة بضرورة تحديد عدد المرات التي يلجأ فيها لحالة الاستعجال

اقترح نواب آخرين إضافة الفقرة التالية إلى نص المادة 45 من الدستور: " لا يمكن للحكومة أن تصرح بالاستعجال أكثر من 5 مرات في الدورة العادية " ، و ذلك من منطلق أنه من الضروري تأطير و التحكم في عدد المرات التي يلجأ فيها إلى الاستعجال ، و إلا فإنه يوجد خطر يتمثل في لجوء الحكومة المفرط لاستعمال هذا الإجراء و ذلك من أجل القفز على الآجال المحددة في الدستور .<sup>2</sup>

في حين اقترحت مجموعة أخرى ألا تزيد عدد المرات التي يلجأ فيها للاستعجال على 5 مرات في الدورة العادية و مرتين في الدورة غير العادية ، و ذلك من أجل ضبط العمل البرلماني بصفة أكبر .<sup>3</sup>

كما اقترح نواب آخرين حذف الفقرة الثانية من المادة 19 ، و ذلك من أجل إلغاء إجراءات الاستعجال و استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء لدراسة القوانين العضوية التي تستلزم دراسة أعمق و شفافية أكبر بالنظر لطبيعتها .<sup>4</sup>

نصت المادة 20 من القانون الدستوري على استبدال الفقرة الثانية من المادة 46 من الدستور بالأحكام التالية: " لا يمكن المداولة أو التصويت على مشروع أو اقتراح قانون أثناء القراءة الأولى إلا بعد مرور الآجال المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 48 ، وإذا ما

<sup>1</sup> Ibid , n° 536 .

لأخذ فكرة عن عمل المجموعات البرلمانية في البرلمان المغربي انظر:

Nadia Bernoussi- Idrissi , Droit constitutionnel étranger : Les groupes parlementaires au Maroc , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 61 , 2005 , pages 203-219.

<sup>2</sup> Ibid , op cit , n° 493 .

<sup>3</sup> Modernisation des institutions de la Vème République (n°820) , op cit , n° 350 .

<sup>4</sup> Ibid , n° 537 .

تم التصريح بحالة الاستعجال طبقا لأحكام المادة 45 فإنه يمكن أن تتم المداولة و المصادقة على مشروع أو اقتراح القانون على مستوى المجلس المخطر في مدة 15 يوما من تاريخ إيداعه".<sup>1</sup>

فحصت لجنة القوانين الدستورية ، التشريعات والإدارة العامة للجمهورية اقتراحا ينص على وجوب وجود فاصل زمني قدره شهرين على الأقل بين إيداع النص و بداية فحصه ، غير أن مقرر اللجنة اقترح فترة 6 أسابيع بين إيداع النص و فحصه ، و 3 أسابيع بين المصادقة على النص من طرف المجلس الأول المخطر و فحصه من طرف المجلس الآخر ، و هو الاقتراح الذي أخذت به اللجنة .

كما اقترح النائب Arnaud Mantbourg فترة 8 أيام بين إيداع النص و فحصه من قبل المجلس في حالة الاستعجال ، غير أن المقرر اعتبر أن وجود فترة دنيا بين إيداع النص و فحصه يمكن أن تكون مصدرا لصعوبات في حالة ما إذا كان الاستعجال يتطلب سرعة أكثر كما هو الحال بالنسبة لمشروع القانون الخاص بحالة الطوارئ سنة 2005 .<sup>2</sup> أما فيما يخص الاقتراح المتعلق بإعطاء رئيس لجنة الرؤساء لأحد المجلسين بالاعتراض على تصريح الحكومة بحالة الاستعجال فقد لاحظ المقرر أن هذا الاقتراح يعطي مجلس الشيوخ حق الفيتو في حالة ما إذا كانت الأغلبية المشكلة له تختلف عن تلك المشكلة للجمعية الوطنية ، و نظرا لذلك تم سحب هذا الاقتراح .

بالإضافة إلى ذلك فقد رفضت اللجنة اقتراح النائب Noel Mammaire القاضي بمنح ثلث النواب أو ثلث أعضاء مجلس الشيوخ حق الاعتراض على التصريح بحالة الاستعجال.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Ibid , n° 495 et n° 406 Rect .

<sup>2</sup> Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république , op cit , page 18 .

<sup>3</sup> Ibid , page 21 .

أما فيما يخص المادة 20 من القانون الدستوري فقد رفضت اللجنة اقتراحا للنائب Patrick Braozique القاضي بحذف إجراءات الاستعجال و استدعاء الجنة المتساوية الأعضاء عند النظر في القوانين العضوية.<sup>1</sup>

تنص المادة 20 من القانون الدستوري المتضمن التعديلات الدستورية على إعادة صياغة الفقرة الثانية من نص المادة 46 من الدستور على النحو التالي : " لا يمكن أثناء القراءة الأولى التداول و التصويت على مشروع أو اقتراح القانون على مستوى المجلسين إلا بعد نهاية الآجال المنصوص عليها في المادة 42<sup>2</sup> . وفي حالة التصريح بالإجراء المسرع فإن المشروع يمكن أن يحال إلى المناقشة على مستوى المجلس الأول المخطر في أجل 15 يوما من إيداعه".

### **المبحث الثاني: القيود الواردة على تأثير الحكومة على عمل اللجنة**

إن تطرقنا للطريقة التي توجه بها الحكومة عمل اللجنة المشتركة المكلفة بحل الخلاف بين مجلسي البرلمان لا يعني انه لا توجد هناك قيود تحد من تأثير السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة على عمل السلطة التشريعية ، إذ أنه توجد هناك قيود تحد من هذا التأثير ولعل أهمها تلك القيود الواردة على حق تعديل الحكومة للنص بعد اجتماع اللجنة و هو ما سنعالجه في المطلب الأول ، في حين سنخصص المطلب الثاني للإجراءات الخاصة بقوانين المالية و ذلك بالنظر إلى الأهمية التي تكتسيها هذه الأخيرة و الخصوصية التي تتميز بها.

<sup>1</sup> Ibid , page 22 .

تعديل المادة 42 من الدستور بموجب المادة 16 من القانون الدستوري حيث تنص في مسألة الآجال على أن المناقشة العامة أثناء القراءة الأولى لمشروع أو اقتراح قانون لا يمكن إجراؤها أمام المجلس الأول المخطر إلا بعد مرور 6 أسابيع على إيداعه . و لا يمكن إجراء المناقشة أمام المجلس الثاني إلا بعد مرور 3 أشهر من تاريخ تحويله . مع الإشارة إلى لأن هذه الأحكام لا تنطبق على الإجراءات المسرعة المنصوص عليها في المادة 45 من الدستور ، و على مشاريع قوانين المالية و مشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي و على مشاريع القوانين المتعلقة بحالة الأزمة . انظر

<sup>2</sup> Texte adopté n° 150 , op cit , page 08 .

## المطلب الأول: القيود الواردة على حق تعديل الحكومة للنص بعد اجتماع اللجنة

يقول الأستاذ سعيد مقدم بخصوص حق التعديل أنه " يعتبر وسيلة غير مباشرة في إعداد القوانين حيث تلتزم الحكومات بتقديم التوضيحات و المبررات الضرورية أمام البرلمان حول الغاية من التعديلات المقترحة على النص ، و هي الكيفية التي تعرف بالتعديل الاستفهامي ، حيث يمكن استعمال حق التعديل كوسيلة حقيقية للعرقلة و المعارضة الآلية أكثر من استعمالها كمصدر للتشريع ، كما في حالة الإيداع المكثف للتعديلات البرلمانية على نص ما بغرض تعطيل المصادقة عليه أو حث الحكومة على إدخال بعض التحويرات على المشروع المقترح .<sup>1</sup>

تختلف التعديلات التي يتم إدخالها على نصوص القوانين، فمنها التعديلات الجوهرية المتعلقة بمضمون النص و أخرى تتعلق بمسائل شكلية. بالإضافة إلى ذلك فإن عدد التعديلات ليس له أي أهمية.<sup>2</sup>

إن التعديلات المدخلة على مشاريع أو اقتراحات القوانين تثير إشكاليات غاية في الدقة إذ أنها قد تمس بقاعدة هامة جدا تتمثل في مبدأ " الأمان القانوني " و الذي يعتبر أحد أهم دعائم و ركائز جودة المنظومة القانونية بصفة عامة.

فخلال العملية التشريعية نجد أن النص عرضة لتعديلات قد تغير من جوهره ، خاصة إذا علمنا أن هذه التعديلات في تزايد من فترة تشريعية إلى أخرى ، فمثلا نجد أن التعديلات المقترحة خلال الفترة التشريعية الأولى لجمهورية الخامسة الفرنسية كانت 4564 في حين

<sup>1</sup> سعيد مقدم ، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، دراسة تحليلية ، الجزائر ، 6-7 ديسمبر 2004 ، ص 11 و 12 .

<sup>2</sup> Jean Grangé , l'efficacité normative du Sénat , Revue française de science politique , 1984 , volume 34 , numéro 34 , Paris, page 957 .

أن التعديلات في آخر الفترة التشريعية و التي بدأت سنة 2002 عددها 93908 سنة 2006 ( أي قبل نهاية الفترة التشريعية ) ، و هو ما يؤدي إلى تقهقر ميدان القانون . يرى الأستاذ Bertrand Mathieu أن حل هذه المشكلة يكمن في وجوب مناقشة التعديلات على مستوى اللجان وليس أثناء التصويت .<sup>1</sup>

فيما يخص حق التعديل فقد لاحظت لجنة Balladur أنه في سنة 1970 تم إيداع 2260 تعديلا على مستوى الجمعية الوطنية و 576 تعديلا على مستوى مجلس الشيوخ، في حين أنه في دورة 2002-2003 تم إيداع 32475 تعديلا على مستوى الجمعية الوطنية و 9250 تعديلا على مستوى مجلس الشيوخ . أما في الفترة التشريعية الأخيرة فقد أصبحت التعديلات بعشرات الآلاف ، فمثلا أثناء مناقشة الجمعية الوطنية لمشروع قانون متعلق بشركة غاز فرنسا و مجموعة سياز تم إيداع 137665 تعديلا ، و على خلاف ما يعتقد البعض فإن العدد المهول للتعديلات ليس مرده دائما للمعارضة .<sup>2</sup>

يلحظ الأستاذ Pierre Avril أن القوانين الـ 222 ( باستثناء تلك المتعلقة بالالتزامات الدولية ) الصادرة أثناء الفترة التشريعية XI أدخلت عليها 16800 تعديلا على مستوى الجمعية الوطنية فقط ، ومن بين الـ 40 قانونا ( باستثناء المتعلقة بالالتزامات الدولية ) الصادرة أثناء فترة 2003-2004 و التي أصلها 33 مشروع قانون و 7 اقتراحات قوانين نجد أن 8 منها فقط تمت المصادقة عليها بدون تعديلات ، في حين أنه بالنسبة للـ 32 الأخرى تم إدخال 4186 تعديلا على مستوى الجمعية الوطنية حوالي نصفها ( 2127 ) تمت على مستوى اللجان التي درست النصوص .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Bertrand Mathieu , le droit d'amendement : en user sans en abuser , AJDA , Paris , 2006 , page 306 .

<sup>2</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vème République , op cit , pages 41 et 42 .

<sup>3</sup> Pierre Avril , Qui fait la loi ? , Pouvoirs , Volume n° 3 , n° 114 , Le Seuil , 2005 , p 97.

## الفرع الأول: الضوابط المقررة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي

### أ- ضرورة احترام المادة 45 من الدستور

بناء على إخطار مجموعة من أعضاء مجلس الشيوخ للمجلس الدستوري الفرنسي حول قانون تمويل الضمان الاجتماعي لسنة 2002 و الذين رأوا أن تعديل المادة 18 من هذا القانون تم بطريقة غير قانونية ، حيث أن الحكومة قامت بتعديل عام يتضمن فقرتين فقط ، و بعد ذلك تمت إحالة المادة 18 إلى الجمعية الوطنية من أجل قراءة جديدة و أصبحت تضم 15 فقرة تقع في 06 صفحات ، ومنه فإن هذا الإجراء حسب أصحاب الإخطار يشكل محاولة للالتفاف حول اجتهادات المجلس الدستوري المتعلقة بإدخال أحكام جديدة على النصوص بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء .

رأى المجلس الدستوري أنه بالنظر لأحكام المواد 39 ، 44 و 45 من الدستور الفرنسي فإن حق التعديل يمكن أن يتم في أي مرحلة من مراحل التصويت مع الأخذ بعين الاعتبار الحدود المنصوص عليها في الفقرات الثانية و الثالثة و الرابعة من المادة 45 ، ذلك أنه لا يمكن إدراج أي إضافات للنصوص المحالة إلى المجلسين بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث أنه لا يمكن إدراج أحكام جديدة لم تكن محل دراسة في القراءات التي سبقت اجتماع اللجنة و لم تمر على إجراء المصالحة المنصوص عليه في المادة 45 عبر هذه اللجنة . بالإضافة إلى نص الفقرة الثانية من هذه المادة على أن الأحكام التي تمت المصادقة عليها من قبل المجلسين قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يمكن أن تعدل بعد اجتماعها .

إضافة إلى ذلك فإن التعديلات التي يمكن قبولها بعد اجتماع اللجنة هي فقط تلك التي لها علاقة مباشرة بحكم مازال محل نقاش ، أو تقتضيها ضرورات احترام الدستور، أو لها علاقة بضمان التنسيق مع نصوص أخرى لا تزال قيد الدراسة في البرلمان أو لتصحيح

خطأ مادي.و بما أن المادة 18 لا تستجيب لأي من هذه الشروط ، فإن المجلس الدستوري قرر عدم دستوريته<sup>1</sup>.

قام مجموعة من نواب الجمعية الوطنية بإخطار المجلس الدستوري حول قانون المالية لسنة 1987 ، إذ لا حظوا أن المواد 08 ، 11 ، 19 ، 29 ، 40 و 41 تم إدخالها أثناء دراسة المجلسين للنص المقترح من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء في حين أنه ليس لهذه المواد علاقة مع هذا النص ، ومنه فإنه يجب القضاء بعدم دستورية المادتين 08 و 11 لأنهما عدلتا المادتين 07 و 10 من النص المصادق عليه بنص متطابق من طرف المجلسين أثناء القراءة الأولى .

الملاحظ هنا أن المجلس الدستوري قضى بدستورية الإجراءات المتبعة من طرف الحكومة و علل اجتهاده بأنه يفهم من نص المادة 45 من الدستور أن اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء لنص حول الأحكام محل خلاف لا يمنع الحكومة أثناء تقديمها لهذا النص للمجلسين من أن تضيف لهذا الأخير تعديلاتها ، حتى و إن كانت هذه التعديلات تمس أحكاما سبق للمجلسين أن صوتا عليها بنص متطابق بشرط ألا تكون هذه التعديلات ليس لها علاقة مع النص محل الدراسة أو يتجاوز موضوعها الحدود المفروضة على حق التعديل<sup>2</sup>.

كما ذهب المجلس الدستوري في قرار حول مدى دستورية مجموعة من مواد القانون المتضمن إجراءات مختلفة ذات طبيعة اجتماعية إلى أن الإجراءات المعتمدة في تعديل المادة 39 غير دستورية ، ذلك أن هذا التعديل تضمن أحكاما كاملة يحتويها نص آخر أصدرته الحكومة بناء على نص المادة 02 الفقرة 04 من القانون 86-793 الصادر سنة

<sup>1</sup> Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001 , pages 10 et 11 .

<sup>2</sup> Décision n° 86-221 du 29 décembre 1986 sur la loi de finances pour 1987 .(www.conseil-constitutionnel.fr).

1986 و الذي يسمح للحكومة بإصدار أوامر بغرض تحسين و تطوير ميدان العمل و التي تشمل الأحكام الخاصة بوقت العمل و توزيعه.....الخ .

غير أن الحكومة أدخلت تعديلات على المادة 39 المشار إليها أنفا تضمنت 20 فقرة تعدل أو تكمل مواد عديدة من قانون العمل ، وهو ما يشكل خرقا لحدود التعديل .<sup>1</sup>

نفس القاعدة قضى بها المجلس الدستوري عند نظره في مدى دستورية المادتين 16 و 17 من القانون المتضمن أحكاما مختلفة متعلقة بالجماعات الإقليمية ، حتى و إن أقر المجلس الدستوري هنا أن تعديل أحد المجلسين للتسمية المعطاة للقانون لا يؤثر على صحة الإجراءات التي تم إتباعها في المصادقة على هذا الأخير .<sup>2</sup>

كما يمكن للحكومة أن تدلي بآرائها في أي مرحلة من مراحل المصادقة على مشروع أو اقتراح قانون.<sup>3</sup>

كما قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية منع أعضاء الجمعية الوطنية من إدخال تعديلات كان مجلس الشيوخ قد تبناها عند قيامه بالقراءة الأولى و ذلك عند طلب الحكومة منهم البت بصفة نهائية في مشروع النص محل الدراسة .<sup>4</sup>

#### ب- الأحكام الخاصة بالقوانين العضوية المنظمة لمجالات معينة

فيما يخص القوانين العضوية التي تنظم مجالات معينة مثل تمويل الضمان الاجتماعي فإنه يمكن لهذه القوانين أن تضع مجموعة من الأحكام التي تحد من حرية

<sup>1</sup> Décision n ° 86-225 du 23 janvier 1987 sur la loi portant diverses mesures d'ordre social Journal officiel du 25 janvier 1987, p 925 ,Recueil, p 13.

<sup>2</sup> Décision n°88-251 du 12 janvier 1989 sur la loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales (www.coneil-constitutionnel.fr).

<sup>3</sup> Décision n° 89-257 du 25 juillet 1989 sur la loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion (www.coneil-constitutionnel.fr).

<sup>4</sup> Décision n°91-920 du 09 mai 1991 sur la loi portant statut de la collectivité territoriale du Corse (www.coneil-constitutionnel.fr).

التعديل كأن يتضمن التعديل مبرراته ، وهو ما أشار إليه المجلس الدستوري في قراره حول دستورية القانون العضوي المتعلق بقوانين تمويل الضمان الاجتماعي<sup>1</sup>.

كما قضى المجلس بعدم دستورية المادة 152 من القانون المتعلق بمحاربة النفي لأنه ليس لها علاقة بالنص محل الدراسة ، كما أن المصادقة عليها لبست ضرورة لارتباطها مع نصوص أخرى محل دراسة في البرلمان<sup>2</sup>.

في إخطاره للمجلس الدستوري حول دستورية مواد متضمنة في القانون العضوي الهادف إلى الترشح العادل للنساء و الرجال لعضوية مجالس المحافظات و مجلس كاليدونيا الجديدة و المجلس المحلي لجزر واليس و فيتينا ، أشار الوزير الأول الفرنسي إلى أن المادة الأولى من القانون و التي تنص على أنه " في كل القوائم لا يمكن أن يكون الفارق بين عدد المترشحين من كل جنس أكثر من واحد، وكل قائمة تتشكل بصفة تناوبية من مترشح من كلا الجنسين " قد تمت المصادقة عليها بنص متطابق من طرف كلا المجلسين قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بالعبارات التالية: " في كل القوائم لا يمكن أن يكون الفارق بين عدد المترشحين من كل جنس أكثر من واحد " ، في حين أن النص النهائي أضاف فكرة الترشيحات النسوية و الرجالية المتناوبة و التي أدخلت عن طريق تعديل من الجمعية الوطنية أثناء قراءة جديدة ، بالإضافة إلى أن قضية التناوب في الترشيحات النسوية و الرجالية - و التي أثرت بمناسبة مناقشة المادة 02 المتعلقة بمقاطعة جزر واليس و فيتينا و المادة 03 المتعلقة بكاليدونيا الجديدة- قد تمت إحالتها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء بعد عدم توصل كل من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ إلى نص متطابق بشأنها .

<sup>1</sup> Décision n° 96-379 du 16 juillet 1996 sur la loi organique relative au loi de financement de la sécurité sociale (www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>2</sup> Décision n° 98-403 du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (www.conseil-constitutionnel.fr).

غير أن المجلس الدستوري أقر بمطابقة الإجراء المتعلق بالتصويت على هذه المادة للدستور، و ذلك بالنظر إلى أن التعديلات المضافة بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء للمادة 01 كان الغرض منها هو استبعاد المساس بمبدأ المساواة بدون أن يكون لهذه التعديلات علاقة مباشرة مع مشروع القانون وبين القواعد الانتخابية المدرجة قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بالنسبة لبوليزيا الفرنسية و تلك المدرجة في القراءة الجديدة بالنسبة لأقاليم جزر واليس و فيتينا و كاليدونيا الجديدة.<sup>1</sup>

كما أخطر المجلس الدستوري من طرف مجموعة من النواب بشأن دستورية المادة 39 من القانون المعدل للقانون رقم 86-1067 المتضمن حرية الاتصالات ، ورأى هؤلاء أن الأحكام التي تم إدخالها على نص المادة تجاوزت حدود التعديل خاصة تلك المتعلقة بإحداث نظام قانوني خاص لمصالح البث الإذاعي و التلفزيوني عن طريق الموجات الهرتزية الأرضية بشكل رقمي .

غير أن المجلس الدستوري أقر بدستورية هذه المادة ، و علل رأيه بالقول أن التعديلات المنتقدة من طرف النواب أصحاب الإخطار تم تبنيها أثناء القراءة الثانية في الجمعية الوطنية قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء في حين أن هناك تعديلات تتضمن نفس الموضوعات تم تقديمها لمجلس الشيوخ أثناء القراءة الأولى ، بالإضافة إلى أن هذه الأحكام لها علاقة مع النص محل الدراسة و الذي كان هدفه منذ البداية تعديل التشريع المتعلق بالاتصالات السمعية البصرية و بالتالي فإنها لا تتعدى الحدود المفروضة على التعديل.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Décision n°2000-430 du 29 juin 2000 sur la loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ,de l'Assemblée de la Polynésie française et de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna (www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>2</sup> Décision n°2000-433 du 27 juillet 2000 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (www.conseil-constitutionnel.fr).

كما قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية المادتين 24 و 69 و علل رأيه بالقول أن المادة 24 تلغي أحكاما خاصة بقانون العمل و المتعلقة بالراتب الأدنى للنمو في أقاليم ما وراء البحار ، و المادة 69 تنشأ في "سان بيار" و "ميكلون" لجنة إقليمية للإدماج ، و هذه التعديلات جاءت بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، كما أنه ليس لها علاقة مباشرة بأي حكم لا يزال قيد النقاش ، و اعتمادها لم يكن يندرج بأي حال من الأحوال تحت إطار ضرورة احترام الدستور ، أو ضمان التنسيق مع نصوص أخرى قيد الدراسة في البرلمان أو تصحيح خطأ مادي .<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الدستوري قضى بعدم دستورية المادة 19 من القانون المتعلق بمكافحة الإرهاب و المتضمن أحكاما مختلفة تخص الأمن و مراقبة الحدود ، حيث أن هذه المادة تتضمن أحكاما تتعلق بالتمثيل النقابي لرجال الشرطة و بالتالي فإنه ليس لها علاقة مباشرة بأحكام القانون و الذي تضمن عند وضعه على مستوى مكتب الجمعية الوطنية - و التي قامت بدراسته أولا- فقط الأحكام الخاصة بالإجراءات الخاصة بمحاربة الإرهاب و الأمن و مراقبة الحدود .<sup>2</sup>

كما قضى المجلس بدستورية المادة 08 من القانون المتعلق بتكافؤ الفرص ، حيث أن أصحاب الإخطار أعابوا على الحكومة أنها أدخلت المادة 08 عن طريق تعديل مع أنه كان بإمكانها إدراج المادة في مشروع القانون الذي تم فحصه في المرة الأولى من قبل مجلس الدولة ، بالإضافة إلى أن هذا التعديل جاء في إطار مشروع استعجالي طبقا لأحكام المادة 49 الفقرة 03 من الدستور، و الذي صادق عليه مجلس الشيوخ ، وهو ما منع استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، وهذا الإجراء جاء طبقا للنظام الداخلي لمجلس

<sup>1</sup> Décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre mer (www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>2</sup> Décision n° 2005-532 du 19 janvier 2006 sur la loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers , page 08 .

الشيخ، كما تم رفض مجموعة من التعديلات و التعديلات الجزئية ، وهو ما شكل قيذا على أعضاء مجلس الشيخ من المعارضة .

غير أن المجلس رأى أن إجراء التعديل حق يتمتع به كل من الحكومة و أعضاء البرلمان و يمكن استعماله في أي وقت أثناء القراءة الأولى لمشاريع أو اقتراحات القوانين و لا يمكن في هذه المرحلة تقييده إلا بإجراءات القابلية *recevabilité* مثل ضرورة التعديل ، و ألا يكون التعديل ليس له أي علاقة مع موضوع النص المودع على مستوى مكتب المجلس الأول الذي تم إخطاره .

ما يلاحظ أن التعديل المتضمن المادة 08 تم إدراجه و تبنيه خلال القراءة الوحيدة التي سبقت اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، كما أن له علاقة وطيدة مع مشروع القانون الذي تضمن أحكاما عدة متعلقة بإعطاء الأولوية لتشغيل الشباب منذ إيداعه على مستوى مكتب الجمعية الوطنية .

بالإضافة إلى ذلك فإن المادة 39 من الدستور تفرض استشارة مجلس الدولة و مداولة مجلس الوزراء بالنسبة لمشاريع القوانين قبل إيداعها على مستوى مكتب المجلس الأول الذي يتم إخطاره و ليس بالنسبة للتعديلات.

كما أن استعمال مجموعة من الإجراءات المنصوص عليها في الدستور بصفة مكثفة من أجل التسريع في دراسة مشاريع أو اقتراحات القوانين لا يؤدي إلى القضاء بعدم دستورية الإجراء ككل .

بالإضافة إلى أن إتباع مجموعة من الإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس الشيخ من أجل استعمال حق التعديل لا يؤدي إلى عدم دستورية الإجراءات التشريعية حتى وإن تم التسليم بأن مجموعة من التعديلات أو التعديلات الجزئية تم استبعادها بدون مبررات ملائمة فإن هذا الظرف لا يعتبر جوهريا بصفة كافية حتى يؤدي

إلى بطلان الإجراءات التشريعية و لا يمس بمضمون التعديلات أو التعديلات الجزئية المعنية أو الظروف العامة للتصويت .<sup>1</sup>

كما قضى المجلس الدستوري بأن قيام الحكومة بسحب مادة بعد دراستها و تعديلها من طرف الجمعية الوطنية وقبل قيام النواب بأي إجراءات أخرى لا يشكل خرقاً للإجراءات التشريعية .<sup>2</sup>

قضى المجلس بعدم دستورية المادة 139 من قانون الضمان المالي و ذلك لأنها تضمنت أحكاماً تخص الإجراءات التأديبية لموظفي مجلس الشيوخ ، و ليس لها أي علاقة مع مشروع القانون و الذي تضمن عند إيداعه لدى مكتب المجلس أحكاماً تخص فقط الصفقات المالية ، التأمين ، القروض ، الاستثمارات ، التوفير و حسابات الشركات .<sup>3</sup>

كما قضى المجلس بدستورية المادة 64 من القانون المتعلق بالعمران و السكن لأن لها علاقة بموضوع مشروع القانون.<sup>4</sup>

أشار المجلس الدستوري إلى أن المادة 04 من القانون المتعلق باستشارة سكان "المايوت" التي تم تبنيها مع اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لم تكن لها علاقة مباشرة مع أي حكم من أحكام النص محل النقاش ، في حين أن المواد 18 و 19 و 20 لم تكن لها أي علاقة مع هذا النص على الإطلاق .

كما أقر المجلس بعدم دستورية المادة 03 من القانون المتعلق بالصيد ، ذلك أن هذه المادة تمت المصادقة عليها من قبل كل من المجلسين بنص متطابق ، غير أن الحكومة

<sup>1</sup> Décision n° 2006-535 du 30 mars 2006 sur la loi pour l'égalité des chances , page 06 .

<sup>2</sup> Décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006 sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information , page 04 .

<sup>3</sup> Décision n° 2003-479 du 30 juillet 2003 sur la loi de sécurité financière , dossier documentaire, page 08 .

<sup>4</sup> Décision n° 2003-472 du 26 juin 2003 sur la loi urbanisme et habitat , dossier documentaire, page 08 .

قامت بعد ذلك بتعديلها ، ولكن هذا التعديل لم يكن له علاقة مباشرة بالأحكام التي ما زالت محل نقاش.<sup>1</sup>

### ج- التعديلات المدخلة على قوانين المالية من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء

إن التعديلات التي تتم على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء عند مناقشة قوانين المالية ، و هي التي يطلق عليها البعض تعديلات اللحظات الأخيرة تحتوي مجموعة من العيوب حيث أنها لا تسمح برقابة قانونية ، ذلك أن هذه النصوص لم تخضع لفحص من قبل مجلس الدولة في حين أن الرقابة من طرف المجلس الدستوري صعبة ، إذ أنه بالرغم من أن هذا الأخير يمكن أن يثير مسائل لم تتم إثارته من قبل أصحاب الإخطار غير أنه لا يمكن أن يفحص عشرات الأحكام الجديدة في 8 أيام.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: قاعدة entonnoir

#### أ- الأساس الذي تستند إليه القاعدة

في قراره الصادر بتاريخ 25 جوان 1998 فرض المجلس الدستوري الفرنسي قاعدة entonnoir من خلال اللجنة المتساوية الأعضاء حيث أنه بعد اجتماع هذه الأخيرة فإن التعديلات ينبغي أن تكون لها علاقة مباشرة مع الأحكام التي لا تزال محل نقاش ، و عليه لا يمكن لهذه التعديلات أن تعيد النظر في حكم تم التصويت عليه بنص متطابق على مستوى المجلسين ، أو تدخل أحكاما جديدة ما عدا في حالة تصحيح خطأ مادي ، عدم دستورية حكم ما ، أو ضمان التنسيق مع أحكام أخرى لا تزال بصدد النقاش. إن أساس هذا الاجتهاد يستند إلى احترام إجراءات الذهاب و الإياب المنصوص عليها في المادة 45 من الدستور، بالإضافة إلى المادة 108 الفقرة 04 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية و المادة 42 الفقرتين 10 و 11 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ .

<sup>1</sup> Cahiers du conseil constitutionnel n° 09 , Jurisprudence , décisions et documents du conseil constitutionnel .

<sup>2</sup> Michel Taly , impot non-confiscatoire , intelligibilité de l'impôt , respect du pouvoir judiciaire : des rappels salutaires du conseil constitutionnel , page05 .

لكن المجلس تخلى عن القواعد المتعلقة بالحدود على التعديل بموجب القرار 2001-445، و بعد ذلك تبني قاعدة entonnoir بعد القراءة الثانية بموجب القرار 2006-532 الصادر بتاريخ 19 جانفي 2006، و ابتداء من القرار 2006-535 فقد أعطى المجلس لنفسه الحق في أن يثير من تلقاء نفسه "الفرسان التشريعية" مثلما يفعله بالنسبة ل"فرسان الميزانية و الفرسان الاجتماعية"<sup>1</sup>.

فيما يخص قوانين المالية فإنه طبقا لأحكام المادة 40 من دستور 1958 مجلس الشيوخ تعطى له مهلة 40 يوما للتصويت على النص في حين تعطى للجمعية الوطنية مهلة 20 يوما، وفي حالة الخلاف تمنح 10 أيام للجنة المتساوية الأعضاء.<sup>2</sup> تظهر قاعدة entonnoir بصفة جلية و واضحة في المادة 108 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية و المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ. أما القرار الصادر في 19 جانفي 2006 فقد اجتهد فيه المجلس الدستوري أكثر في التأسيس لقاعدة entonnoir بما يتماشى مع نص المادة 45 من الدستور و ذلك بمناسبة رقابته للقانون المتعلق بمكافحة الإرهاب .

جاء في مذكرة مصالح المجلس الصادرة في جويلية 2007 أن هذا الإجتهد مهم جدا، ذلك أنه يمنع - بعد القراءة الأولى - إدراج مسائل جديدة تماما أو إعادة النظر في أحكام تمت المصادقة عليها بنص متطابق، غير أن قاعدة entonnoir هذه لا تمنع أعضاء البرلمان من تعديل بعض المواد محل المناقشة أو حذفها أو تكملتها أو تبديلها بأحكام أخرى أثناء القراءة الثانية.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Raphaël Déchaux , l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006, page 03 .

<sup>2</sup> لمعلومات أكثر حول القانون العضوي الجديد المتعلق بقوانين المالية انظر المقال القيم :

Loic Philip , Droit constitutionnel financier et fiscal : la nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> aout 2001 relative aux lois de finances , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 49 , 2002 , pages 199 à 212.

<sup>3</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République , le droit d'amendement , page 15 .

الملاحظ في القرار الصادر بتاريخ 19 جانفي 2006 المشار إليه أنفاً أن المجلس استعمل قاعدة entonnoir بعد القراءة الثانية ، ذلك أن الضبط الجيد للنقاشات البرلمانية يوجب تفادي إدخال مواد إضافية عند نهاية الذهاب و الإياب .

في هذا الصدد يقول الأستاذ Jean Pierre Camby أن " أي مسألة لم يتم التطرق إليها من طرف أحد المجلسين أثناء القراءة الأولى على الأقل لا يمكن أن تكون موضوع تغيير مفاجئ أثناء النقاش بعد ذلك" ، حيث أن النقاش الأكثر توسعا يجري أثناء القراءة الأولى ، و بعد ذلك ينحسر لينتضمن فقط المسائل محل الخلاف ن فالمواد التي تمت المصادقة عليها تربط بين المجلسين و الحكومة ، في حين أن المواد المرفوضة يتم استبعادها بعد القراءة الأولى .

غير أن هذا الاجتهاد لا يطبق في حالة ما إذا أعلنت الحكومة حالة الاستعجال أو في حالة المصادقة على قانون المالية و قانون تمويل الضمان الاجتماعي ، حيث أنه في هذه الحالة يفحص القانون بقراءة واحدة فقط على مستوى كل مجلس<sup>1</sup> .

بمناسبة اقتراحات اللجان البرلمانية للإصلاحات المتعلقة بتحديث المؤسسات الدستورية للجمهورية الخامسة الفرنسية اقترحت مجموعة من النواب أن يتم إضافة فقرة تسبق الفقرة الأولى من المادة 19 تنص على إضافة العبارة التالية للفقرة الأولى من نص المادة 45 من الدستور: " بدون الإخلال بتطبيق المادتين 40 و 41 فإن أي تعديل يمكن قبوله أثناء القراءة الأولى إذا كان له رابط - حتى و إن كان غير مباشر - مع النص المودع أو المحول من المجلس الآخر " ، حيث أن منطوق قاعدة entonnoir يجب أن يتلاءم مع إمكانية أن تقوم الحكومة أو المجلس أثناء القراءة الأولى بإكمال أو تغيير

---

<sup>1</sup> Les documents de travail du Sénat , série Etudes Juridiques , la qualité de la loi , septembre 2007 , page 47 .

المشروع المودع أو المحول عن طريق أي تعديل يكون ملائما . إن الرابط مع النص يجب أن يكون على الأقل محددًا بالضوابط المقررة في الاجتهاد الدستوري<sup>1</sup>.

كل هذه الاجتهادات التي تركز على قراءة حرفية لنص المادة 45 من الدستور ينتج عنها مجموعة من النتائج . إن حذف مواد تمت المصادقة عليها من طرف المجلسين بنص متطابق تؤدي إلى إضاعة الوقت و ثقل الإجراءات ، ذلك أن كامل النص يمكن أن يتم فحصه خلال كل مرة يكون فيها الذهاب و الإياب .

إن المجلس الدستوري لا يمكنه أن يمنع الحكومة من أن تتوصل إلى حل للخلاف على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء في حين أن البرلمان محروم من حق التعديل إلا بموافقة الحكومة ، و يقول الأستاذ Carcasson : " إن إدخال مواد إضافية على النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء ينتج عنه أن هناك تعديلات لا يمكن حتى إدراجها غير أنها تتعلق بأحكام لم يتبناها المجلس ، و عليه فأن الحكومة أصبحت تضطلع- بدون أن ينص الدستور على ذلك صراحة- باختصاصات كبيرة جدا ."

إن مثل هذه الإجراءات تؤدي إلى وجود خلط و إلى وضع أحكام غير منطقية و متناقضة داخل النص، ومن ذلك إدراج الحكومة مشروع قانون يتضمن "أحكاما مختلفة" و قيامها بعد ذلك بتعديله بأحكام جديدة بعد وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اتفاق ، بدون أن يتمكن أعضاء البرلمان من تعديله . بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الدستوري الفرنسي قد وضع أسسا و قواعد و حدودا لحق التعديل.<sup>2</sup>

أخطر أكثر من 60 عضوا بمجلس الشيوخ المجلس الدستوري الفرنسي حول مدى دستورية المواد 39، 40 ، 41 و 42 من القانون المتضمن إصلاح الحماية القانونية للبالغين ، حيث رأوا أن المواد المذكورة تمت المصادقة عليها خلافا لأحكام المواد 39 و 44 من الدستور ، غير أن الحكومة رأت أن هذه المواد جاءت نتيجة لتعديلات قدمت من

<sup>1</sup> Modernisation des institutions de la Vème République , op cit , n° 71 .

<sup>2</sup> Jean Pierre Camby et Pierre Servent, op cit , page 109 .

طرف الحكومة خلال القراءة الأولى في مجلس الشيوخ ، أي خلال المناقشات البرلمانية و التي يمكن خلالها إدخال تعديلات جديدة بشرط أن يكون لديها رابط مع الموضوع الرئيسي، و هو معيار مرن حسب اجتهادات المجلس الدستوري ، ذلك أن المواد المطعون فيها تعالج مواضيع أساسية تتطلب تدخلا<sup>1</sup>.

بمناسبة إخطار أكثر من 60 نائبا للمجلس الدستوري حول مدى دستورية المادة 64 من قانون السكن و العمران ، لاحظت الحكومة أن التعديلات المدخلة لها رابط مع الموضوع الرئيسي المقدم للجمعية الوطنية ، حيث أن مشروع القانون يتضمن في القسم الأول أحكاما متعلقة بالتهيئة و العمران ، و التي لا يندم فيها الرابط مع مسائل العلاقات بين البلديات.<sup>2</sup>

و قضى المجلس الدستوري الفرنسي بأنه لا ينتج عن المادة 38 من الدستور و لا أي حكم آخر فيه أنه لا يمكن للحكومة أن تقوم بتعديلات تسمح لها بإصدار أحكام تدخل في مجال اختصاص القانون عن طريق أوامر و ذلك أمام المجلس الثاني المخطر و لا أمام اللجنة المتساوية الأعضاء.<sup>3</sup>

بمناسبة مصادقتها على نص القانون الدستوري المتضمن تعديلات دستورية في قراءة أولى بتاريخ 03 جوان 2008 ، قامت الجمعية الوطنية بإضافة مادة جديدة تتمثل في المادة 13 مكرر و التي جاءت لتكمل الفقرة الثانية من المادة 38 من الدستور- التي تنص على أن الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة و تسري ابتداء من نشرها و لكنها تصبح لاغية إذا لم يتم إيداع مشروع التصديق عليها على مستوى البرلمان قبل التاريخ المحدد من طرف القانون المتضمن التفويض- بإضافة العبارة التالية : " و

<sup>1</sup> Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs , 27 février 2007 , Paris ,...page 03 .

<sup>2</sup> Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi " urbanisme et habitat" , 16 juin 2003 , Paris ,page 02 .

<sup>3</sup> Décision n °2006-534 du 16 mars 2006 , AJDA2006 , page 631.

يشترط أن يكون التصديق صريحا" ، و بالتالي فإن النص هنا يلغي أي تأويل أو تفسير لإمكانية وجود تصديق ضمني في هذا الإطار .<sup>1</sup>

أضافت المادة 18 من القانون الدستوري إلى نص المادة 44 من الدستور أحكاما تتعلق بحق التعديل حيث نصت على أنه يمارس عند المناقشة أو على مستوى اللجنة المختصة تبعا للشروط و الحدود المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلسين ، و ذلك في إطار محدد بموجب قانون عضوي .<sup>2</sup>

كما اقترحت مجموعة من النواب حذف هذه المادة و ذلك من منطلق أن حق التعديل له مجموعة من الضوابط المتعلقة بقواعد القابلية و اجتهاد المجلس الدستوري المتعلق بقواعد entonnoir و إذا كانت هناك اختلالات في استعمال هذا الحق فإنها نادرة و لا تصل إلى درجة تحديده بهذا الشكل .<sup>3</sup>

اقترح نواب آخرون حذف هذه المادة تماما و عللوا رأيهم بالقول أن المادة بصياغتها الحالية تربط حق التعديل بأحكام النظامين الداخليين لكل من المجلسين ، و اللذين بدورهما سيتم تحديدهما عن طريق قانون عضوي ، و عليه فإن هذه المادة تحيلنا إلى أحكام مستقبلية متضمنة في النظامين الداخليين للمجلسين و المرتبطين بقانون عضوي مستقبلي، وهو ما يحدث حالة من الغموض ، خاصة و المادة تتعلق بحق التعديل و الذي يعتبر هاما جدا لسير المؤسسة التشريعية .<sup>4</sup> في حين ذهب نواب آخرون في نفس المنحى . أي اقتراح إلغاء المادة- و برروا موقفهم بكون حق التعديل يجب أن يبقى حقا دستوريا ، و لا ينبغي تقييده عن طريق قانون عضوي سيؤدي إلى إحداث فرق بين ممارسة هذا الحق

<sup>1</sup> Texte adopté n°150 , op cit , page 08 .

<sup>2</sup> لمعلومات و تفصيلات أكثر حول النظام الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية انظر :  
Messaoud Saoudi , Le temps de parole sur les motions de rejet ( Réflexion sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée Nationale ) , Revue française de droit constitutionnel, PUF , Volume n° 3 , n° 47 , 2001 , pages 529-571.

<sup>3</sup> Modernisation des institutions de la Vème République , op cit , n° 445 .

<sup>4</sup> Ibid , n° 490.

على مستوى اللجان و ممارسته أثناء النقاش العام في الجلسة ، و ذهب آخرون إلى معارضة أي قيد على ممارسة هذا الحق .<sup>1</sup>

اقترحت مجموعة من النواب إعادة صياغة نص المادة 44 من الدستور الفرنسي و ذلك بتعديل الفقرة الأولى منها على النحو التالي : " لأعضاء البرلمان و الحكومة حق التعديل في أي وقت أثناء النقاش ، و لا تستطيع الحكومة إدخال - عن طريق تعديلات على مشروع القانون - أحكاما جديدة غير تلك التي لها علاقة مباشرة مع أحكام في النص محل النقاش، و التي يكون تبنيها مبررا إما بضرورات ذات طابع دستوري أو وجوب التنسيق مع نصوص أخرى قيد الدراسة في البرلمان " .

بالإضافة إلى ذلك اقترحت هذه المجموعة حذف الفقرة الثالثة من المادة و التي تعطي للحكومة صلاحية طلب تصويت واحد على كل النص أو جزء منه مع الأخذ بعين الاعتبار فقط التعديلات المقترحة أو المقبولة من طرف الحكومة .

يرى أصحاب هذا الاقتراح أن أعضاء البرلمان مثلهم مثل الحكومة أو اللجان يجب أن يتمتعوا بحق التعديل في أي وقت أثناء مناقشة اقتراح أو مشروع قانون ، كما يدعمون اقتراح لجنة Balladur بالحد من صلاحية الحكومة في إجراء تعديلات .<sup>2</sup>

كما اقترحت مجموعة أخرى من النواب إضافة فقرة أخرى بعد الفقرة الأولى من نص المادة 44 تنص على أن " الحكومة لا تستطيع إدخال - عن طريق تعديلات على مشروع قانون - أحكاما غير تلك التي لها علاقة مباشرة مع أحكام في النص قيد المناقشة و التي يكون تبنيها مبررا إما بضرورات دستورية أو ضرورة التنسيق مع نصوص أخرى لا تزال قيد الدراسة في البرلمان ، و لا تطبق هذه الأحكام على قوانين المالية و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي " ، كما اقترحوا حذف الفقرة الثالثة من هذه المادة .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Modernisation des institutions de la Vème République , op cit , n° 328 et n° 400 .

<sup>2</sup> Ibid , n° 403 .

<sup>3</sup> Ibid , n° 326 Rect et n° 491 .

اقترحت مجموعة أخرى حذف عبارة " أو على مستوى اللجنة " من المادة 18 ، و مرد ذلك منع إرساء أحكام تنظيمية أو تشريعية تؤدي إلى الحد من حق التعديل على مستوى الجلسة العامة تحت مبرر أنه سبق ممارسته على مستوى اللجنة .<sup>1</sup>

كما اقترح نواب آخرين استبدال عبارة "أو على مستوى اللجنة" بعبارة " على مستوى اللجنة أو المندوبية" و يهدف هذا الاقتراح حسبهم إلى منح مندوبية حقوق النساء حق إدخال تعديلات على النصوص التي تحول إليها من أجل إبداء النظر فيها ، حيث يمكن للمقرر الذي تعينه المندوبية لدراسة النص أن يدخل تعديلات باسم هذه الأخيرة ، في حين أنه في الوضعية الحالية لا تملك المندوبية سوى حق إصدار توصيات .<sup>2</sup>

اقترح نواب آخرون حذف العبارات التالية في الفقرة الثانية من المادة 18 : "حسب الشروط و الحدود المنصوص عليها في النظام الداخلي لكل من المجلسين في إطار قانون عضوي".<sup>3</sup>

كما اقترح نواب آخرون حذف عبارة "في إطار قانون عضوي" تحت مبرر أن هذا سيجعل النظام الداخلي للجمعية الوطنية مرتبطا بمجلس الشيوخ .<sup>4</sup>

إضافة إلى ذلك فقد اقترحت مجموعة من النواب إضافة الفقرة التالية إلى المادة 44 من الدستور: "عندما تتم المصادقة على تعديل ما من طرف أحد المجلسين فإن الحكومة يمكنها طلب إجراء مداولة ثانية للمادة المعدلة أثناء نفس القراءة أمام المجلس الذي قام بالتعديل".

برر أصحاب هذا الاقتراح موقفهم بأن نظام الذهاب و الإياب يسمح دائما للحكومة بأن تعرض حججها على أحد المجلسين أو الآخر ، و عليه فإنه ليس من الضروري أن يتم

<sup>1</sup> Modernisation des institutions de la Vème République , op cit , n° 348 .

<sup>2</sup> Ibid , n° 147 .

<sup>3</sup> Ibid , op cit , n° 404 .

<sup>4</sup> Ibid , op cit , n° 349 .

إجراء مداولة ثانية حول تعديل ما في نفس القراءة أمام نفس المجلس ، إذ أن ذلك من شأنه أن يضعف عمل المؤسسة التشريعية.<sup>1</sup>

قامت لجنة القوانين الدستورية ، التشريع و الإدارة العامة للجمهورية بمناسبة دراستها للتعديلات المقترحة على مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري برفض اقتراح السيد Patrick Praozique و القاضي بتمتع البرلمانين إضافة للحكومة بحق اقتراح التعديل في أي مرحلة من النقاش ، كما رفضت اللجنة اقتراحا لنفس النائب يهدف على إلغاء التصويت المغلق ، و اقتراحين آخرين يحدان من إمكانية إيداع الحكومة للتعديلات .  
بخصوص اقتراح السيد Lagard الهادف إلى إلغاء إمكانية الحكومة لطلب مداولة ثانية فإن اللجنة قد رفضته لأنه يدخل في إطار النظام الداخلي لكل من المجلسين.<sup>2</sup>

#### ب- حالات عدم القابلية

يقبل المجلس الدستوري عموما أن يبيت في القرارات المتعلقة بعدم القابلية مثل تلك المتعلقة بتطبيق المادة 45 من الدستور بالرغم من أنه أدى إلى إبعاد التعديلات .  
بالإضافة إلى ذلك فإن هذا القرار لا يرسخ التوجه العام للاجتهاد الدستوري الذي يقبل بان يقرر بشأن شروط التصويت على القانون . و يتعلق الأمر هنا بفحص مدى مطابقة الإجراء و ليس القانون للدستور . و يجب علينا هنا أن نقر بأن هذا الاجتهاد يمكن أن يؤدي إلى تناقض ، ذلك أن المجلس الدستوري يمكنه أن يفحص الإجراء الذي يتم من خلاله تعديل أحكام مصادق عليها في القراءة الأولى من طرف المجلسين أو يثبت أحكاما تم حذفها من طرف المجلسين في حين أنه يرفض نفس الإجراء إذا كان ينتج عنه إلغاء أحكام.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Modernisation des institutions de la Vème République , op cit, n° 429 .

<sup>2</sup>Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république , op cit , page 20 .

<sup>3</sup> Jean Pierre Canby et Pierre Servent, op cit , page 109 .

أسس المجلس الدستوري للقواعد المتعلقة بالقيود الواردة على التعديل في قراره رقم 537-2006 الصادر بتاريخ 22 جوان 2006 ، كما أقر بأن الإضافات التي يمكن قبولها بعد القراءة الأولى يجب أن تكون لها علاقة مباشرة بحكم محل خلاف ( القرار 2005-232 بتاريخ 16 جانفي 2006 )<sup>1</sup>.

أوصت لجنة Balladur بتعديل المادة 41 من الدستور على النحو التالي : " إذا ظهر أثناء العملية التشريعية أن اقتراح أو تعديل لا ينتمي إلى مجال القانون أو متعارض مع تفويض تم بناء على نص المادة 38 فإنه يمكن للحكومة أو رئيس المجلس المعني بأن يقترح عدم القابلية"<sup>2</sup>.

كما اقترحت اللجنة إضافة الفقرة التالية إلى نص المادة 44 : " لا يمكن للحكومة أن تدخل - عبر تعديلات لمشاريع قوانين - أحكاما جديدة غير تلك التي لها إما علاقة مباشرة مع أحكام النص محل الخلاف و التي يكون تبنيها مبررا بضرورات ذات طابع دستوري أو لضرورة التنسيق مع نصوص أخرى محل دراسة في البرلمان . و لا تطبق هذه الأحكام على مشاريع قوانين المالية أو تمويل الضمان الاجتماعي"<sup>3</sup>.

نلاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي منذ قراره رقم 85-191 الصادر بتاريخ 10 جويلية 1985 قد أشار إلى أن التعديلات لا يجب أن تكون غير ذات علاقة تماما بالأحكام المنصوص عليها في مشروع القانون الأولي و ذلك بغية تفادي " الفرسان التشريعية" ، وهذا ما أكده المجلس أيضا في قراره رقم 85-198 بتاريخ 13 ديسمبر 1985 و خاصة القرار رقم 85-199 بتاريخ 28 ديسمبر 1985 .

<sup>1</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vème République , op cit , pages 41 et 42 .

<sup>2</sup> Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vème République , op cit , page 43 .

<sup>3</sup> Ibid , page 44 .

يجب أن نشير هنا أنه قد تم النص على هذه الأحكام في النظامين الداخليين للمجلسين، إذ أن المادة 98 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية تنص على أن: "التعديلات و التعديلات الفرعية لا يمكن قبولها إلا في حالة ما إذا كان لها علاقة مع النص المقترح أو إذا كانت المواد المقترحة قد تمت إضافتها في إطار مشروع أو اقتراح القانون".<sup>1</sup>

فيما يخص اجتهادات المجلس الدستوري بشأن "الفرسان" نجد أن المجلس قد تراجع عن اجتهاده الصادر سنة 1987 بخصوص القيود الواردة على التعديل<sup>2</sup>، و هو ما أثار موجة من الانتقادات، ذلك أن هذا الاجتهاد أراد أن يمنع تعديلات واضحة يمكن أن تكون مشاريع قوانين مستقلة، غير أن مثل هذا التفريق بين التعديل و مشروع القانون لم يؤدي إلى حل الإشكال بل زاده تعقيدا، و عليه فقد تراجع المجلس عن هذا الاجتهاد في سنة 2001.<sup>3</sup>

الملاحظ أن المجلس الدستوري في بداية الثمانينات أقر بإمكانية إدخال تعديلات أثناء القراءة الثانية (القرار رقم 80-117 بتاريخ 22 جويلية 1980) و حتى بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء و ذلك بموافقة الحكومة (القرار رقم 81-136 بتاريخ 31 ديسمبر 1981 و القرار رقم 86-221 بتاريخ 29 ديسمبر 1986).

في قراره الصادر بتاريخ 25 جوان 1998 تحت رقم 98-402 قرر المجلس أن البرلمان لا يمكنه أن يقوم بإضافات على النص محل الدراسة أو أن يعدل الأحكام المصادق عليها بنص متطابق، إذ أن التعديلات يجب أن تكون لها علاقة مباشرة مع الأحكام التي لا زالت محل خلاف. و الاستثناءات الوحيدة على هذه القاعدة تتمثل في ضرورة احترام الدستور، ضمان التنسيق مع نصوص أخرى أو تصحيح خطأ مادي.

<sup>1</sup> و هو ما نص عليه كذلك النظام الداخلي لمجلس الشيوخ في المادة 48.

<sup>2</sup> القرار رقم 86-225 بتاريخ 23 جانفي 1987.

<sup>3</sup> القرار رقم 2001-445 بتاريخ 19 جوان 2001 و القرار رقم 2001-450 بتاريخ 11 جويلية 2001 و القرار رقم 2001-455 بتاريخ 12 جانفي 2002.

ذهب جانب من الفقه في تعليل هذه القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري إلى أن التعديلات المتأخرة و خاصة إذا تم إدخالها في قوانين تتضمن أحكاما مختلفة تؤدي إلى وجود فوضى في الأحكام التشريعية ، و بمرور الوقت فإنه لا يمكن أن تدرس من طرف البرلمان و لا أن تصحح .<sup>1</sup>

جاء هذا القرار ليصلح من العمل التشريعي و ذلك بفرض احترام أكبر لمجال المناقشة و للإجراءات المتعلقة بنظام المجلسين ، ذلك أن مشاريع القوانين التي تتضمن أحكاما مختلفة لم تعد تتعرض لخطر تحولها إلى قوانين تتضمن أي شيء .<sup>2</sup>

كما قرر المجلس تجريد الحكومة من إمكانية سحبها لحكم صادق عليه المجلسان بنص متطابق قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء و ذلك بعد اجتماع هذه الأخيرة.<sup>3</sup> منذ سنة 2001 نلاحظ أن المجلس يطبق اجتهاده حول " الفرسان " قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، أي ضرورة أن يكون التعديل له علاقة بأحكام النص الأصلي. أما بعد اجتماع اللجنة فإن المجلس يطبق قاعدة l'entonnnoir أي أن التعديلات يجب أن تكون لها علاقة مباشرة مع الأحكام التي لا تزال محل خلاف باستثناء الحالات التي سبق أن تطرقنا إليها .

ما ينبغي الإشارة إليه في هذا الإطار أن حق التعديل له مجموعة أخرى من القيود تتمثل في ضرورة احترام أولوية الجمعية الوطنية في المسائل المالية و تحديدا قانون المالية و قانون تمويل الضمان الاجتماعي ، وعليه فإن الحكومة لا يمكنها إدخال تعديلات أمام مجلس الشيوخ .

<sup>1</sup> Cahier du conseil constitutionnel n° 05 .

<sup>2</sup> Les documents de travail du Sénat , série Etudes Juridiques , La qualité de la loi , septembre 2007 , page 43 .

<sup>3</sup> Décision n°2000-434 du 20 juillet 2000 sur la loi relative à la chasse .

بالإضافة إلى احترام صلاحيات الحكومة في مجال التشريع بأوامر، حيث أن المجلس الدستوري قرر بأن التفويض الذي يسمح للحكومة بإصدار أوامر في مجال القانون لا يمكن أن يكون إلا بمبادرة حكومية.

في هذا الإطار قرر المجلس بأن المادة 10 من القانون المتعلق باختصاص "محكمة instances" و التي كان موضوعها الترخيص للحكومة بإصدار أوامر تتضمن الإجراءات التي تكفل تطبيق هذا القانون في كاليدونيا الجديدة و بولينيزيا الفرنسية و وليس فينيا و مايوت ، حيث نص القرار على أن " الحكومة وحدها هي التي يمكنها أن تطلب من البرلمان التفويض لإصدار الأوامر " ، و بملاحظة ان المادة 10 كانت متضمنة في النص الأصلي لاقتراح القانون ، و بما أن الحكومة لم تطلب التفويض فإن هذه المادة جاءت مخالفة للدستور .<sup>1</sup>

### ج- الأحكام المتضمنة تفويض بالتشريع بأوامر

إن الأحكام التي تتضمن تفويضا بالتشريع بأوامر و التي يتم إدراجها عن طريق تعديلات مقترحة من طرف أعضاء البرلمان تكون مطابقة للدستور في حالة ما إذا وافقت عليها الحكومة ، و هو ما حدث أثناء المصادقة على القانون رقم 2005-781 بتاريخ 13 جويلية 2005 المتعلق بالبرنامج المحدد للتوجيهات حول السياسة الطاقوية ، حيث أن المادة 09 التي تنص على التفويض تم إدخالها عن طريق تعديل من طرف مجلس الشيوخ أثناء القراءة الأولى بتاريخ 10 جوان 2004 بناء على اقتراح لجنة الشؤون الاقتصادية وبموافقة الحكومة، غير أنه و لتفادي أي مساس بمبدأ الأمان القانوني فإن هذه المادة تمت إعادة صياغتها من طرف الحكومة و قدمت على شكل تعديل وافقت عليه الجمعية الوطنية أثناء القراءة الأولى بتاريخ 29 مارس 2005 .<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Décision n° 2004-510 du 20 janvier 2005 .

<sup>2</sup> Les documents du travail du Sénat , série Etudes Juridiques , Les ordonnances , bilan du 31 décembre 2007 , mars 2008 , page 13 .

قرر المجلس بأنه لا يوجد حكم دستوري يمنع الحكومة من إدراج تعديل أمام المجلس الثاني المخطر يسمح لها بإصدار أوامر و ذلك قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بموجب قراره الصادر في 16 مارس 2006 ، و هذا ما حدث بخصوص نص المادة 32 من القانون رقم 2006-339 بتاريخ 23 مارس 2006 المتعلق بالرجوع للعمل و حقوق و واجبات المستفيدين من الإعانات الاجتماعية و التي تنص على تفويض الحكومة بإحداث- على سبيل التجربة - عقد عمل مؤقت ، و هي المادة التي نتجت عن تعديل أثناء مناقشات مجلس الشيوخ.<sup>1</sup>

في القرار رقم 2006-533 اعتبر المجلس أن المادة التي تمت المصادقة عليها في القراءة الثانية للقانون المتعلق بالمساواة في الأجر بين الرجال و النساء غير دستورية بالنظر إلى أن هذه الإضافة لم تكن في هذه المرحلة من الإجراءات لها علاقة مباشرة بحكم لا يزال محل خلاف أو كان من الضروري إدراجها في إطار احترام الدستور أو لضمان تنسيق مع نصوص أخرى قيد الدراسة أو لتصحيح خطأ مادي .

#### د- مفهوم "الروابط"

قدمت المجلة الصادرة عن المجلس الدستوري توضيحات مهمة حول المفهوم الذي أعطاه القاضي الدستوري لعبارة " الرابط " Lien بالقول : " إن إدراج التفويض في نص موضوعه المصادقة على أمر آخر لا يكفي أن يكون رابطا- بمفهوم اجتهاد المجلس- إذ أن الرابط يظهر في الأحكام التي توضع و التي تكون لها علاقة بتلك الموجودة في المشروع الأولي، غير أن مشروع القانون الذي أودع على مستوى مكتب الجمعية الوطنية لم يكن يتضمن سوى أحكاما غريبة ليس فقط على مسألة الاستشفاء العقلي و إنما على الممارسة الطبية ككل . من المؤكد أن المادة 23 كان موضوعها تعديل قانون الصحة العمومية عن طريق أمر ، و لكن مجرد كون التعديل له نفس الموضوع مع القانون المعدل

<sup>1</sup> Ibid , page 16 .

بموجب القانون محل الدراسة غير كاف بحد ذاته للقول بأن له رابط مباشر مع هذا القانون، خاصة بالنسبة لقوانين معقدة مثل قانون الصحة " <sup>1</sup>.

في ملاحظات الحكومة الفرنسية حول الإخطار المقدم من طرف أكثر من 60 نائبا بالجمعية الوطنية حول القانون المتعلق بالعودة للعمل و حقوق و واجبات المستفيدين من الحد الأدنى من المنح الاجتماعية جاء أن أصحاب الإخطار استندوا إلى أن التصويت على المادة 32 لم يحترم الإجراءات التشريعية المنصوص عليها في المواد 24 ، 34 ، 44 و 45 من الدستور ، حيث أن المادة المشار إليها سابقا كانت نتيجة تعديل تم إدراجه من طرف الحكومة أمام مجلس الشيوخ بعد أن تم فحص مشروع القانون من طرف الجمعية الوطنية أثناء القراءة الأولى ، و بالتالي فقد تم حرمان نواب الجمعية الوطنية من تعديل مفردات التفويض المصادق عليه من طرف مجلس الشيوخ أثناء القراءة الأولى .

رأت الحكومة أن هذه الدفوع لا يمكن أخذها بعين الاعتبار ، ذلك أنه بمقتضى أحكام المادة 44 من الدستور فإن أعضاء البرلمان و الحكومة لهم حق تعديل نص محل نقاش . بالإضافة إلى ذلك فإن اجتهاد المجلس الدستوري ينص على أنه يمكن أن تدرج كتعديلات أثناء القراءة الأولى المواد الإضافية بشرط أن يكون لهذه المواد رابط مع موضوع النص محل النقاش . أما أثناء القراءة الثانية فإن الشروط تكون أكثر صرامة بحيث أن التعديلات التي يمكن إدخالها أثناء هذه المرحلة من الإجراءات هي تلك التي لها علاقة مباشرة مع الأحكام التي لا تزال محل خلاف باستثناء تلك الأحكام التي تهدف إلى احترام الدستور أو ضمان تنسيق مع نصوص قيد الدراسة أو تصحيح خطأ مادي ( القرار رقم 2005-532 بتاريخ 19 جانفي 2006 ) .

هذه الشروط تضاف إلى تلك التي تفرض على اللجنة المتساوية الأعضاء و على القراءات السابقة لاجتماع اللجنة.

<sup>1</sup> Cahiers du conseil constitutionnel n° 22 .

غير أنه يبقى بإمكان المجلسين أثناء القراءة الأولى إدخال مواد إضافية عن طريق تعديلات بتوفر الشروط السابقة ، ذلك أنه لا يوجد حكم في الدستور موضوعه أو هدفه أن يحد من استعمال حق التعديل .

بعبارة أخرى ، لا يوجد في نص الدستور أو في اجتهادات المجلس الدستوري بصفة عامة ما يفيد الحد من حق المجلس الثاني المخاطر في التعديل و ذلك حتى بالنسبة للنصوص التي تعتبر استعجالية .

كما يعتبر من غير المنطق و من غير العدل أن يحرم المجلس الثاني المخاطر من إمكانية إدخال تعديلات جديدة تحت غطاء الحفاظ على حق المجلس الأول في التعديل و ذلك في ظل غياب نصوص دستورية صريحة تمنع هذا الإجراء.

و عليه لا يمكن مسايرة أصحاب الإخطار في إدعائهم بأنه من الأفضل ألا يقوم أي مجلس بممارسة حق التعديل و ذلك بإدراج مواد إضافية ، و لا أن يسمح المجلس الثاني المخاطر باستعمال حقه في التعديل .

الملاحظ أن هذا التأسيس يؤدي إلى رهن حق أحد المجلسين بإدخال تعديلات بإرادة المجلس الآخر بدون أي سند دستوري . بالإضافة إلى ذلك يجب ملاحظة أن المجلس الأول غير محروم من حق التقييم، ذلك أن التعديل لا يتم تبنيه بصفة نهائية إلا إذا كان البرلمان قد وافق عليه في مراحل لاحقة من العملية التشريعية.

إضافة إلى ذلك فإن المادة 38 من الدستور تنص على حق الحكومة في طلب تفويض من البرلمان لإصدار أوامر مع الأخذ بعين الاعتبار أن التفويض المصادق عليه في ظل اقتراح قانون أو تعديل مقترح من قبل أعضاء البرلمان يعتبر غير دستوري بالنظر إلى اجتهادات المجلس الدستوري في هذا الصدد و خاصة القرار رقم 2004-510 بتاريخ 20

جانفي 2005 . ولكن لا يستفاد من نص المادة 38 أو أي حكم آخر في الدستور منع الحكومة من طلب التفويض من البرلمان عن طريق تعديل حكومي.<sup>1</sup>

كما أبدت الحكومة الفرنسية مجموعة من الملاحظات بخصوص الإخطار الذي قام به أكثر من 60 نائبا بالجمعية الوطنية حول القانون المتضمن إحداث آلية لتشجيع تشغيل الشباب بالمؤسسات و بالضبط حول المادة 03 منه و التي رأى أصحاب الإخطار أنه تم تبنيها خلافا لما تنص عليه المادتين 39 و 44 من الدستور ، ذلك انه ليس لها رابط مع موضوع القانون الذي تم تقديمه للبرلمان .

رأت الحكومة أن المادة 39 من الدستور لا يمكن تطبيقها في الحالة التي يكون فيها حكم ناتج عن تعديل مقدم من طرف الحكومة قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، و الحكومة في مثل هذه الحالة تمارس حقها في التعديل بموجب أحكام المادة 44 من الدستور، و هو ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 455-2001 الصادر بتاريخ 12 جانفي 2002 .

الملاحظ أن معيار تقدير الرابط بين التعديل و موضوع نص القانون معيار مرن ، حيث أن المجلس الدستوري أقر بوجود رابط في الميدان الاجتماعي بين أحكام متعلقة بوقف نشاط الأعوان العموميون و تحديد حقهم في المعاش مع مشروع قانون يتضمن أحكاما متعلقة بالصحة العامة و التأمينات الاجتماعية ( القرار رقم 90-287 بتاريخ 16 جانفي 1991).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, 03 mars 2006 , Paris , pages 02 et 03 .

<sup>2</sup> Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, 19 août 2002 , Paris , page 02.

## هـ - اقتراحات لجنة القوانين الدستورية

عند مناقشة لجنة القوانين الدستورية لمشروع القانون الدستوري المتضمن التعديل الدستوري اقترح مقررها تعديلا يخص المادة 18 يتم بمقتضاه حذف القيود التي نص عليها اجتهاد المجلس الدستوري بحيث يصبح - و بالأخذ بعين الاعتبار الأحكام المنصوص عليها في المادتين 40 و 41 من الدستور- أي تعديل مقبولا أثناء القراءة الأولى إذا كان له رابط مع الموضوع الذي يعالجه النص . و قد تساءل السيد Jean Yves Lepuiloung عن الوسائل التي تكفل حماية هذه الغاية بالنظر على أن شروط ممارسة حق التعديل سيتم النص عليها بموجب لائحة .

كما أظهر Arnaud Montbourg قلقه من نية الأغلبية فيما يخص اللوائح الخاصة بحق التعديل في ظل ما يدور عن استعمال المعارضة لتنظيم حق التعديل بصفة تعسفية ، في حين رأى Jean Christophe Lagard أن تضمين الدستور تحديد حق التعديل سيسمح للمجلس الدستوري بأن يقبل ضبط هذا الحق طبقا للنظام الداخلي مثل تحديد عدد التعديلات.

غير أن François Bayrou رأى أنه من الواجب الحفاظ على الصياغة الحالية لنص المادة 44 التي تعطي حق التعديل للجميع . بالإضافة إلى ذلك فإن ضبط حق التعديل بالشكل المقترح سيؤدي ربما إلى إحجام المجلس الدستوري عن أي اجتهاد قد يحد من حق التعديل.

ذكر Christophe Carache بأن تقرير لجنة Balladur أشار فقط إلى شروط ممارسة حق التعديل و لم تشر إلى تحديده ، و قد أشارت السيدة Marietta Carmanlé أن الإحالة إلى قانون عضوي قد تؤدي إلى المساس باستقلالية المجلسين .

أشار مقرر اللجنة إلى أن اقتراحه يؤدي إلى ضمان القابلية للتعديلات ، و هو ما ينتج عنه منع أي تحديد للتعديلات ، إذ أن النص يسمح بفرض مواعيد لإيداع التعديلات ، وهو

الشيء الذي لا يمكن للنظام الداخلي أن ينص عليه في حالة التعديلات المقدمة من قبل الحكومة . و عليه فإن تعديل مواعيد إيداع التعديلات يعتبر أمرا أساسيا خاصة فيما يتعلق بمراقبة احترام نص المادة 40 من الدستور من طرف اللجان في ظل الإجراءات التشريعية الجديدة.<sup>1</sup>

كما رفضت اللجنة المقترحات القاضية بإدخال شروط على حق التعديل و المتمثلة في ضرورة وجود علاقة مباشرة بين التعديلات و الأحكام التي لا تزال محل خلاف أو نظرا لضرورات دستورية أو وجود تنسيق مع نصوص أخرى قيد الدراسة ، حيث أن المقرر بين أن المجلس الدستوري يراقب استعمال حق التعديل من طرف الحكومة . وافقت اللجنة بالإجماع على المقترح المقدم من طرف المقرر و المتعلق بالقابلية أثناء القراءة الأولى لكل التعديلات التي لها علاقة- حتى و إن كانت غير مباشرة- مع النص محل الدراسة مع الأخذ بعين الاعتبار الأحكام المنصوص عليها في المادتين 40 و 41 من الدستور.<sup>2</sup>

كما سبق و أن أشرنا فقد صادقت الجمعية الوطنية على نص القانون الدستوري المتضمن التعديل الدستوري ، و أفضى ذلك إلى تعديل المادة 44 من الدستور بموجب المادة 19 من القانون المشار إليه كالتالي : يضاف إلى الفقرة الأولى - كل مشروع أو اقتراح قانون يتم فحصه بطريقة متتابعة أمام مجلسي البرلمان للوصول إلى نص متطابق- العبارة التالية : " بالأخذ بعين الاعتبار الأحكام الواردة في المادتين 40 و 41 فإنه يمكن قبول أي تعديل أثناء القراءة الأولى بشرط أن يكون له رابط - حتى و إن كان غير مباشر - مع موضوع القانون الذي تم إيداعه أو تحويله " .<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république , op cit , page 20 .

<sup>2</sup> Ibid , page 21 .

<sup>3</sup> Texte adopté n°150 , op cit , page 09 .

بمناسبة إخطارهم للمجلس الدستوري حول مدى دستورية مجموعة من مواد قانون المالية التكميلي لسنة 1982 لاحظ النواب أن الحكومة قدمت للجنة المتساوية الأعضاء عدة تعديلات تضمنت أحكاما ضريبية جديدة تماما على القانون ، بالإضافة إلى أن اللجنة لم تلتزم بالنظام الداخلي للجمعية الوطنية بالرغم من كونها اجتمعت في مقر هذه الأخيرة . و بالنظر إلى أن النص المعروض على المجلس الدستوري قد تمت المصادقة عليه من طرف المجلسين فإن القراءة الجديدة التي تلت هاتين التصويتين تشكل خرقا لأحكام المادة 45 من الدستور ، كما أن التعديلات المقدمة للجنة تشكل خرقا للمادة 39 من الدستور حيث كان من المفترض أن تقدم هذه التعديلات إلى الجمعية الوطنية .

غير أن المجلس الدستوري أقر بصحة هذه الإجراءات التشريعية ، ذلك أن طبيعة هذه الملاحظات لا تصل إلى الحكم بعدم المطابقة للدستور ، كما أنه تم احترام أحكام المادتين 45 و 39 من الدستور و ذلك بالنظر إلى أن القراءة الجديدة جاءت بعد إخفاق اللجنة المتساوية الأعضاء و التعديلات قدمت للجمعية الوطنية أولا .<sup>1</sup>

كما أخطر مجموعة من أعضاء الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ المجلس الدستوري بخصوص المواد 04 ، 18 و 40 من القانون المتضمن أحكاما ذات طبيعة اقتصادية و مالية و لاحظوا أن هذه المواد جاءت نتيجة تعديلات أدخلتها الحكومة أثناء القراءة الأولى أمام الجمعية الوطنية بعد فشل اللجنة المتساوية الأعضاء و هو ما يشكل حسبهم خرقا للمادة 45 من الدستور .

غير أن المجلس الدستوري أقر بدستورية هذا الإجراء ، ذلك أن المادة 45 لا تنص على أي منع للتعديل بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء إلا عند القراءة الأخيرة أمام الجمعية الوطنية ، و عليه فإنه أثناء القراءة الأولى أمام الجمعية الوطنية بعد فشل اللجنة

<sup>1</sup> Décision n° 82-155 du 30 décembre 1982 sur la loi de finances rectificative pour 1982 ( www.conseil-constitutionnel.fr ) .

المتساوية الأعضاء في مهامها فإن الحكومة تمارس حقها في التعديل كما هو عليه الحال في القراءات السابقة.<sup>1</sup>

اعتمد المجلس الدستوري نفس الحكم في قراره المتعلق بدستورية المادة 03 من القانون المعدل للقانون رقم 82-652 بتاريخ 29 جويلية 1982 و المتضمن أحكاما مختلفة خاصة بالاتصالات التلفزية.<sup>2</sup>

بخصوص القانون المتعلق ب"الكورس" أخطر أكثر من 60 عضوا بمجلس الشيوخ المجلس الدستوري بعدم دستورية الإجراءات التشريعية المتخذة عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، ذلك أنه بعد رفض صياغتين بديلتين للمادة الأولى قدر رئيس اللجنة أن هذه الأخيرة لا يمكنها الوصول إلى صياغة نص مشترك و بالتالي فهي قد فشلت في أداء مهمتها.

حسب أصحاب الإخطار فإن الرفض الشكلي للجنة المتساوية الأعضاء للنص الذي تم تبنيه بخصوص هذه المادة من طرف الجمعية الوطنية في القراءة الأولى ثم للصياغة البديلة المقترحة من قبل مقرر مجلس الشيوخ كان يجب تفسيرها على أنها إرادة من اللجنة لحذف المادة الأولى ، وهذا يعني إمكانية مواصلة النقاش حول الأحكام الأخرى التي لا تزال محل خلاف .

هذه هي المرة الأولى التي وجد المجلس الدستوري فيها نفسه أمام هذه الحالة، و قد قرر أنه طبقا لأحكام المادة 45 من الدستور فإن مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هي اقتراح نص حول الأحكام التي لا تزال محل خلاف. و عليه فإن اللجنة عندما لا تتفق لا على صياغة و لا على حذف المواد محل الخلاف فإنها لم تتوصل إلى الوصول إلى نص

<sup>1</sup> Décision n° 85-191 du 10 juillet 1985 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ( www.conseil-constitutionnel.fr ) .

<sup>2</sup> Décision n° 85-198 du 13 décembre 1985 sur la loi modifiant la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle .Journal officiel du 14 décembre 1985, p 14574 .

<sup>3</sup> Cahiers constitutionnel n° 12 ( www.conseil-constitutionnel.fr )

مشترك بمفهوم المادة 45، وإخفاؤها هذا ينسحب على كل الأحكام التي لا تزال محل خلاف.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الإجراءات الخاصة بقوانين المالية

تتميز قوانين المالية بخصوصية و ذلك لعدة اعتبارات منها التاريخية و المتمثلة أساسا في كون أنه حدثت هناك إشكاليات عدة بين المجلسين المشكلين للبرلمان في أنظمة دستورية عديدة ، بالإضافة إلى كونها قوانين ذات أهمية بالغة و ارتباطها بأجال زمنية محددة ، و على هذا الأساس فإنه ينبغي التطرق إلى الإجراءات الخاصة بهذه القوانين و معالجة حالات الخلاف الواردة بشأنها .

#### الفرع الأول: مبررات وجود إجراءات خاصة بقوانين المالية

##### أ- تعقيد المسائل المالية

فيما يخص سلطة البرلمان في المجالات المالية فإن الملك في إنجلترا كان يفرض الضرائب دون أن يرجع إلى البرلمان غير أنه مع التطورات التي حصلت تم تقييد هذا المبدأ وذلك بإصدار العهد الأعظم (الماغناكارتا) سنة 1215 و الذي قضى بضرورة موافقة البرلمان على ذلك ، و هو المبدأ الذي كرسته أيضا المادة الرابعة من قانون الحقوق الصادر سنة 1688 ، أما في فرنسا فقد نص دستور 1875 على إعطاء صلاحية اقتراح القوانين في المسائل المالية لرئيس الجمهورية و أعضاء المجلسين، غير أن وزير المالية طالب باستبعاد مقترحات السلطة التشريعية في المجال المالي من منطلق أن الحكومة هي وحدها القادرة على ذلك ، بالإضافة إلى أن العجز الدائم في ميزانية الدولة راجع إلى القوانين المقترحة من قبل البرلمان.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن المسائل المتعلقة بالميزانية تعتبر غاية في التعقيد ، كما تنضوي على مسائل فنية لا يقدر على النظر فيها إلا التكنوقراط في الدوائر الوزارية و

<sup>1</sup> Cahiers constitutionnel n° 12 ( www.conseil-constitutionnel.fr )

<sup>2</sup> د. رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 172.

يرجع ذلك إلى تكوينهم المتخصص في مثل هذه المواضيع ، إضافة إلى أن إعداد مشروع الميزانية يتطلب معلومات دقيقة و وافية عن كل القطاعات و احتياجاتها ، و إحصاءات على هذه الشاكلة لا يمكن للمجالس التشريعية أن تتوفر عليها ، بالنظر إلى الإمكانيات الهائلة التي تتطلبها مثل هذه العملية و التي تكون الحكومة وحدها قادرة على تأمينها . و عليه فإن دور البرلمان أصبح يقتصر فقط على التصويت على مشاريع قوانين الميزانية مع فرض قيود صارمة على هذه التعديلات ، حيث ينص الدستور الفرنسي على أن التعديلات المقدمة من طرف أعضاء المجلسين لا تقبل إذا كانت تهدف إلى إحداث تخفيض في الإيرادات العامة أو زيادة في المصروفات العامة .<sup>1</sup>

كما أن مجلس العموم في بريطانيا قرر سنة 1706 أن البرلمان لن يقبل أي اقتراح يهدف إلى تخصيص إعانات أو يؤدي إلى تغيير في الدخل العام أو يتعلق بالإنفاق بصفة عامة ما لم يكن موصى به من قبل التاج ، كما تم إصدار قانون سنة 1852 يحظر بموجبه قبول أي طلب مالي يتعلق بالإنفاق أو أي كلفة على الدخل العام بخضم من الأموال الثابتة أو من المبالغ التي يوافق عليها البرلمان ما لم يوافق على ذلك التاج .<sup>2</sup>

#### ب- تقييد التصويت على قوانين المالية بأجال محددة

فيما يخص التصويت على قانون المالية فإننا نجد أن المؤسس الدستوري الفرنسي قد وضع أجلا زمنيا قدره 70 يوما ، 40 يوما منها مخصصة للجمعية الوطنية للقيام بقراءة أولى للنص ، فإذا صوتت هذه الأخيرة على النص في الأجل المحدد يحول النص إلى مجلس الشيوخ ليقوم بقراءة أولى خلال 20 يوما .

في حالة عدم تصويت الجمعية الوطنية على النص ضمن أجل الأربعين يوما الممنوحة لها فإن النص يحال من طرف الحكومة إلى مجلس الشيوخ بالتعديلات التي

<sup>1</sup> Article 40 de la constitution française de 1958.

<sup>2</sup> د. رأفت الدسوقي ، مرجع سابق ، ص 173 .

أدخلها عليه النواب، ويكون الأجل الممنوح لمجلس الشيوخ في هذه الحالة للقيام بقراءة أولى مقدرات 15 يوما .

عند نهاية هذه المدة فإن النص - سواء صودق عليه من قبل مجلس الشيوخ أم لا - يحول إلى الجمعية الوطنية و يفحص إتباعا لإجراءات الاستعجال لتتم المصادقة على الميزانية في أجل السبعين يوما ، وفي حالة استيفاء المدة و عدم المصادقة على النص فإن الحكومة تصدره عن طريق أمر.

كما يلاحظ أيضا أن قوانين تمويل الضمان الاجتماعي - وطبقا للتعديل الدستوري لسنة 1996 - أصبحت تتبع فيها إجراءات خاصة ، حيث أن البرلمان بمجلسيه تمنح له مدة 50 يوما للتصويت على نص القانون، 20 يوما منها للجمعية الوطنية ، 15 يوما لمجلس الشيوخ و 15 يوما للذهاب و الإياب ، وفي حالة عدم التوصل للمصادقة على النص فإن الحكومة تصدره بناء على أمر<sup>1</sup>.

فيما يخص قوانين المالية في المغرب فإنه بحلول تاريخ 21 أكتوبر ( أي 70 يوما قبل نهاية السنة) يتم إيداع مشروع القانون على مستوى مكتب أحد المجلسين مرفقا بملحقاته. و يقوم المجلس الأول بالمصادقة على مشروع القانون خلال 30 يوما ، و بعد ذلك يتم إيداع المشروع على مستوى مكتب المجلس الآخر و الذي يصادق على المشروع خلال 30 يوما، وفي حالة وجود خلاف فإن الحكومة تلجأ إلى الإجراءات الاستعجالية و التي يتم بموجبها طلب اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع أو إعطاء الكلمة الأخيرة لمجلس النواب<sup>2</sup>.

قامت لجنة القوانين الدستورية، التشريعات و الإدارة العامة للجمهورية عند دراستها للتعديلات المقترحة على مشروع القانون الدستوري بتبني المادة 15 كما وردت في نص المشروع.

<sup>1</sup> Philippe Ardant , op cit , page 574 .

<sup>2</sup> المادة 34 من القانون العضوي .

فيما يخص المادة 16 فإن مقرر اللجنة قد اعتبر أن اقتراح النائب Didier Migo القاضي بحذف الترخيص لقاعدة فحص النص المعد من قبل اللجنة و ذلك في مشاريع قوانين المالية، قوانين تمويل الضمان الاجتماعي و قوانين التعديل الدستوري غير قابل للتطبيق ، ذلك أن مناقشة قوانين المالية تتم في أطر زمنية محددة بدقة ضمن النصوص الدستورية ، كما أنه من الناحية السياسية فإنه أمر عادي أن تنصب المناقشة حول المشروع المقدم من طرف الحكومة و الذي يمثل سياستها ، و عليه قد رفضت اللجنة هذا الاقتراح .<sup>1</sup>

كما نشير إلى أن المادة 16 قد أعادت صياغة المادة 42 من الدستور - في مسألة مناقشة القوانين- كما يلي: " تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين على النص المعتمد من طرف اللجنة المخطرة طبقا لأحكام المادة 43 أو على النص الذي تم إيداعه لدى المجلس المخطر ، غير أن مشاريع التعديل الدستوري ، مشاريع قوانين المالية و مشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي تنصب- أثناء القراءة الأولى على مستوى المجلس المخطر- على النص المعروض من طرف الحكومة و - أثناء القراءات الأخرى - على النص المحول من طرف المجلس الآخر" .<sup>2</sup>

### ج- عدم إمكانية إدخال تعديلات على مستوى اللجان المختصة أثناء القراءة الأولى

نلاحظ أن المادة 16 من القانون المتضمن التعديل الدستوري قد أحدثت استثناء خاصا بالمشاريع المتعلقة بالتعديل الدستوري و مشاريع قوانين المالية إضافة إلى مشاريع قوانين تمويل الضمان الاجتماعي ، إذ أنه في هذه الحالة تنصب المناقشة على المشروع المعروض من طرف الحكومة ، و عليه فإنه لا يوجد هنا أي مجال لإرسال المشروع إلى اللجان المختصة طبقا لنا هو معمول به من إجراءات بالنسبة لمناقشة القوانين ، و ينتج عن ذلك غياب أي إمكانية لإدخال تعديلات على مستوى اللجنة المختصة أثناء القراءة

<sup>1</sup> Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république , op cit , page 17 .

<sup>2</sup> Texte adopté n° 150 , op cit , page 08.

الأولى في حين أنه أثناء القراءات الأخرى ينصب النقاش على النص المحول من طرف المجلس الآخر، كذلك بدون إدخال أي تعديلات عليه على مستوى اللجنة المختصة ، و عليه فإن التعديلات تكون أثناء المناقشة العامة . و جاء هذا الحكم بالنظر إلى أهمية هذه الفئة من القوانين ، ذلك أن مشروع قانون التعديل الدستوري يجب أن يعرض على أعضاء المجلس كما قامت الحكومة بوضعه ، إذ أن أي تعديل على مستوى اللجنة المختصة سيؤدي إلى حرمان أعضاء المجلس - أثناء القراءة الأولى - من مناقشة كل بنود القيود ، وبالتالي فإن حق التعديل في هذه المسائل الهامة يجب أن يتم أثناء المناقشة العامة .

#### د- إجراءات قوانين المالية في الجزائر

فيما يخص قانون المالية في الجزائر نجد أن الدستور ينص على أن البرلمان يصادق على هذا القانون في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ إيداعه. و يتبع في المصادقة عليه نفس الإجراءات المتبعة للمصادقة على أي قانون آخر<sup>1</sup>. فيعرض أولا على المجلس الشعبي الوطني ثم بعد ذلك على مجلس الأمة .

أحال الدستور تحديد الإجراءات الأخرى إلى نص القانون العضوي المنظم للعلاقات بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقات الوظيفية بينهما ، والذي ينص على أن المجلس الشعبي الوطني يصوت على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 47 يوما من تاريخ إيداعه ، و يصادق مجلس الأمة على النص المصوت عليه خلال أجل 20 يوما<sup>2</sup> ، فمجموع الأجلين الممنوحين للمجلسين 67 يوما ، و يتبقى من المهلة المحددة 8 أيام تخصص للجنة المتساوية الأعضاء في حالة وجود خلاف بين المجلسين .

ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد أنه في حالة عدم المصادقة على مشروع قانون المالية من طرف المجلسين في الآجال التي سبق ذكرها فإن رئيس الجمهورية يصدر مشروع الحكومة بأمر .

<sup>1</sup>المادة 120 من دستور 1996 .

<sup>2</sup>المادة 44 من القانون العضوي 99-02.

نلاحظ هنا أن هذا الأمر لا ينتمي إلى فئة الأوامر التي يتم اتخاذها إعمالاً لأحكام المادة 124 من الدستور ، ذلك أن هذه المادة تنص على أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان .

ما تجب الإشارة إليه في مسألة قوانين المالية أن الحكومة أصبحت صاحبة الاختصاص الأصلي في المبادرة بالتشريع في هذا المجال ، ذلك أن إعداد نص بحجم قانون المالية مع كل التفاصيل و التعقيدات التي يحتوي عليها يجعل من الصعب بل من المستحيل أن يقوم النواب به ، بالرغم من أن الدستور أعطى للنواب حق اقتراح قوانين في المجال المالي إلا أنه اشترط لقبول هذه الاقتراحات أنه إذا كان مضمون القانون أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية فإنه يجب أن يكون مرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها .<sup>1</sup>

#### هـ - إعداد قانون المالية في الولايات المتحدة

في الولايات المتحدة نلاحظ أن إعداد قانون الميزانية مر بمرحلتين :

المرحلة الأولى : إعداد مشروع الميزانية من طرف الكونغرس ، و هي الفترة الممتدة من سنة 1789 إلى غاية 1921 ، حيث كان دور رئيس الولايات المتحدة سلبياً في هذه المرحلة ، فكانت الإدارات التنفيذية تضع التقديرات التي تحتاجها و تبعثها إلى وزير المالية الذي يجمعها في تقرير واحد يرسل إلى الكونغرس ، و يقوم هذا الأخير بإحالة التقرير إلى اللجان الدائمة التابعة للمجلسين<sup>2</sup> ، فتقوم كل لجنة بإعداد جزء من أجزاء مشروع الميزانية ، غير أن هذه الآلية أفضت إلى وضع مشاريع ميزانية غير متسقة تماماً و ذلك في غياب

<sup>1</sup> المادة 121 من دستور 1996 .

<sup>2</sup> إن للجان دوراً هاماً في العملية التشريعية ، و لمعلومات أكثر حول دورها في البرلمان الإيطالي انظر :

Thierry Santolini , L'adoption de lois par les commissions parlementaires en Italie , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 57 , 2004 , p 162.

هيئة تضطلع بعملية التنسيق الضرورية في مثل هذه المسائل ، و نتيجة لذلك ظهرت عيوب كثيرة على هذه الطريقة خاصة خلال الحرب العالمية الأولى .<sup>1</sup>

المرحلة الثانية : اضطلاع الرئيس بمهمة إعداد مشروع قانون الميزانية الفيدرالية ، و تبدأ هذه المرحلة من سنة 1921 بصدر قانون الميزانية و المحاسبة و الذي نص على إسناد تحضير مشروع الميزانية إلى رئيس الولايات المتحدة ، و يقوم بهذه المهمة على مستوى الرئاسة مكتب الميزانية و الذي عدل اسمه بعد ذلك إلى "مكتب الإدارة و الميزانية".<sup>2</sup>

طبقا لقانون الميزانية الساري المفعول حاليا ( قانون سنة 1974 مع تعديلاته ) فإن رئيس الولايات المتحدة يقدم المشروع إلى الكونغرس في أول اثنين من شهر جانفي و قبل أول اثنين من شهر فيفري . و بعد ذلك يقوم الكونغرس بإحالة المشروع إلى كل من لجنتي الميزانية التابعتين للمجلسين خلال مدة أقصاها 6 أسابيع من تاريخ عرض الرئيس المشروع على الكونغرس . و تقوم اللجنتان بالاستماع إلى مسؤلي الإدارة و المختصين و الباحثين و ممثلي الجمعيات.....إلخ قبل إحالة قرار الميزانية النهائي من أجل دراسته على مستوى المجلسين بحلول الأول من شهر أفريل .

يقوم المجلسان بدراسة مشروع الميزانية و التعديلات الواردة عليه ثم بعد ذلك يصوتان عليه. و في حالة وجود خلاف بين المجلسين يتم الذهاب إلى المؤتمر وفقا للإجراءات المتبعة في هذا الأخير بالنسبة لباقي القوانين ، و يجب أن يتم الوصول على تسوية بحلول 5 أفريل.

بعد الانتهاء من المصادقة على قانون الميزانية يتم الولوج إلى مرحلة الإعتمادات ، ويرجع الاختصاص في النظر في مشاريع القوانين المتعلقة بالإعتمادات إلى لجنة

<sup>1</sup> د.حسن مصطفى البحيري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، رسالة دكتوراه في الحقوق ن جامعة عين شمس ، 2007 ، ص 693 .

<sup>2</sup> د.حسن مصطفى البحيري ، مرجع سابق ، ص 694 .

الإعتمادات على مستوى كل من المجلسين ، على أن تنتهي اللجنتين مشاريع قوانين الإنفاق السنوية الثلاثة عشر خلال الفترة من 15 ماي إلى 10 جوان<sup>1</sup>.

تتم مناقشة المشاريع بشكل منفصل وفق نفس الإجراءات السابقة ، و في حالة وجود خلاف يتم تشكيل لجان مؤتمر لتسوية كافة الإشكالات ضمن أجل أقصاه 30 جوان<sup>2</sup>.

### و- القيود المفروضة من طرف المؤسس الدستوري المصري

وضع المؤسس الدستوري المصري قيودا على صلاحيات مجلس الشعب في مسألة تعديل مشروع الموازنة العامة حيث يجب ألا يؤدي التعديل إلى زيادة في مجموع الواردات أو النفقات الواردة في مشروع الحكومة ، وفي ما عدا ذلك يمكن للجنة الموازنة و الحسابات أن تدخل كل التعديلات التي تراها مناسبة . و يرى الدكتور محمد رسول العموري أن خطورة هذا الأمر تظهر عندما لا تكون لدى أعضاء هذه اللجنة الخبرة و الاختصاص في المجالات المالية و الاقتصادية<sup>3</sup>.

### ي- حالة تأخر إقرار مشروع الميزانية

قد تتأخر السلطة التشريعية في إقرار مشروع الميزانية و ذلك لعدة أسباب منها وجود خلاف بين المجلسين حول هذا المشروع، و في هذا الصدد نجد أن هناك أسلوبين تتبعهما الأنظمة الدستورية في هذه الحالة:

أ / لجوء الحكومة إلى الطلب من البرلمان إقرار ميزانية مؤقتة لمدة محددة على أساس الأرقام التي يتضمنها المشروع المقترح .

ب / العمل بالميزانية السابقة بتخصيص اعتمادات شهرية تحسب بطريقة جزء من اثني عشر جزءا من اعتمادات ميزانية السنة السابقة .

<sup>1</sup>د. حسن مصطفى البحيري ، مرجع سابق ، ص 701 .

<sup>2</sup>د. حسن مصطفى البحيري ، مرجع سابق ، ص 702 .

<sup>3</sup>د. محمد رسول العموري ، الرقابة المالية العليا - دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2005 ، ص 520 .

الملاحظ أن الدستور السوري يأخذ بالحل الثاني حيث ينص على أنه: "إذا لم ينته المجلس من إقرار الموازنة حتى بدء السنة المالية الجديدة يعمل بموازنة السنة السابقة حتى اعتماد موازنة السنة الجديدة و تحصل الواردات وفقا للقوانين النافذة " <sup>1</sup>.

### ك- الإجراءات الخاصة بقانون تمويل الضمان الاجتماعي في فرنسا

فيما يخص قانون تمويل الضمان الاجتماعي في فرنسا فإنه يخضع لنفس الإجراءات المتبعة في المصادقة على قانون المالية مع بعض الاستثناءات .

كل من القانونين تجب دراستهما في الدورة الخريفية، و قد رأى المجلس الدستوري في هذا الصدد أن: "المشرع أراد أن يكون البرلمان مطلعاً - أثناء المصادقة على قانون المالية - على المتغيرات الاقتصادية والضريبية المتضمنة في قانون تمويل الضمان الاجتماعي".<sup>2</sup>

يودع قانون تمويل الضمان الاجتماعي في تاريخ أقصاه ال 15 من أكتوبر على مستوى مكتب الجمعية الوطنية ، و البرلمان بمجلسيه لديه مهلة 50 يوماً للبت فيه ، و إلا تم إصداره بواسطة أمر ، 20 يوماً مخصصة للجمعية الوطنية من أجل دراسة المشروع في قراءة أولى ، في حين تخصص 15 يوماً لمجلس الشيوخ ، و في هذه الحالة فإنه لا يتم إدخال أي تعديلات ما عدا تلك التي تقبلها الحكومة .

مباشرة بعد القراءة الأولى يتم فحص المشروع عن طريق إجراء الاستعجال المنصوص عليه في المادة 45 من الدستور ، و ذلك عن طريق استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء و بعد ذلك إحالة المشروع لقراءة جديدة من طرف كل مجلس ، وفي حالة عدم التوصل لحل الخلاف تعطى الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية .

<sup>1</sup>المادة 77 من الدستور السوري .

<sup>2</sup> Décision n° 97-395 du 30 décembre 1997 . Journal officiel du 31 décembre 1997, p 19313, Recueil, p 333 .

أما بخصوص حق التعديل فإن القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية ينص على أن أي طلب تعديل يجب أن يرفق بتبريرات، و بأن التعديلات غير المطابقة لموضوع القانون تكون غير مقبولة.<sup>1</sup>

ما تجب ملاحظته في هذا الصدد أن القاعدة التي تنص على أن قوانين المالية و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي تعرض أولاً على الجمعية الوطنية مردها إلى أن المجلس الأول هو الأقدم ، وقد ظهرت في الميثاق الدستوري بتاريخ 4 جوان 1814 و دساتير الجمهورية الثالثة و الرابعة.<sup>2</sup>

طبقاً لأحكام المادة 40 من الدستور الفرنسي فإن الاقتراحات أو التعديلات المقدمة من طرف أعضاء البرلمان لا يمكن قبولها إذا كان يترتب عليها تخفيض الموارد العامة أو زيادة النفقات العامة ، و الواقع أن هذه القاعدة قديمة تم إدخالها في ظل الجمهورية الثالثة بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب و تم النص عليها في دستور الجمهورية الرابعة سنة 1946 في المادة 17 ، غير أنه لم يتم إحترامها في ظل هذا الأخير.<sup>3</sup>

نلاحظ هنا أن هذه الضوابط المنصوص عليها بموجب نص المادة 40 تنطبق على كل من قوانين المالية و القوانين العادية الأخرى. بالإضافة إلى ذلك فإن مصطلح " العامة" الخاص بالنفقات و الموارد قد تم تفسيره تفسيراً واسعاً من طرف المجلس الدستوري ، حيث أن هذا الأخير - و بالاعتماد على الأعمال التحضيرية للدستور - فسر عبارة " النفقات العامة " على أساس أنها تحتوي نفقات الدولة بالإضافة إلى الجماعات المحلية و نظم الضمان الاجتماعي.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Henry Michel Gucis , Finances Publiques , Editions Montchrestien , Paris , 2003 , pages 152 et 153 .

<sup>2</sup> Ibid , page 87 .

<sup>3</sup> François Chouvel , Finances Publiques , 8ème édition , Gualino Editeur , Paris , 2005 , page 100 .

<sup>4</sup> Décision n° 60 – 11 du 11 janvier 1961 sur la loi relative aux assurances maladies , invalidité et maternité des exploitants agricoles .

إن الإجراءات المتبعة في مناقشة و المصادقة على قانون المالية التكميلي هي نفسها تلك الإجراءات التي تتبع في المصادقة على قانون المالية السنوي .و في هذا الإطار يمكن لأعضاء البرلمان من خلال المناقشة طلب توضيحات حول التغييرات الطارئة على الإعتمادات المالية .<sup>1</sup>

### ن - إشكالية وجود خلاف حول قانون ضبط الميزانية في الجزائر

ينص الدستور الجزائري لعام 1996 على أن الحكومة تقدم لكل مجلس من البرلمان عرضا عن استعمال الإعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية ، و تختم السنة المالية فيما يخص البرلمان بالتصويت على قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المالية المعنية من قبل كل مجلس من البرلمان .<sup>2</sup>

الواقع أن هذا النص يثير مجموعة من الملاحظات ، حيث أنه نص على أن الحكومة تقدم عرضها على كل مجلس من البرلمان ، بمعنى أن العرض يقدم إلى المجلسين ، و لم تنص المادة على أن العرض يقدم إلى المجلس الشعبي الوطني ثم بعد ذلك يمر إلى مجلس الأمة مثلما هو معمول به بالنسبة للقوانين العادية و العضوية بموجب أحكام المادة 120 من الدستور ، وعليه فإن المجلسين هنا يقعان على قدم المساواة مع بعضهما البعض في مسألة النظر في قانون تسوية الميزانية .

بالإضافة إلى ذلك فإن الإشكال يثور هنا في حالة مصادقة أحد المجلسين على قانون ضبط الميزانية و عدم مصادقة المجلس الآخر على نفس القانون، و بالتالي هل نكون أمام حالة خلاف بالمفهوم الذي تطرقنا إليه لمسألة الخلاف فيما يخص المصادقة على القوانين؟

الواقع ان نص المادة 160 من الدستور غامض ، و الأمر الذي يزيد في تعقيد هذه المسألة أنه بالرغم من أنه يفهم من نص المادة أن تقديم العرض من طرف الحكومة عن

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2006 ، ص 166 .

<sup>2</sup> المادة 160 من دستور 1996 .

استعمال الإعتمادات المالية وجوبي و ليس اختياري<sup>1</sup> ، إلا أن البرلمان و لغاية الدورة الخريفية لم يستعمل هذا الأسلوب من الرقابة .

و عليه و في غياب ممارسات عملية للتصويت على قانون تسوية الميزانية فإننا نكون أمام مجرد احتمالات نظرية لوجود حالة خلاف بين المجلسين في هذا الصدد ، ففي هذه الحالة نتساءل عن إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للبت في الخلاف ، كما هو الحال بالنسبة لحل الخلاف بين المجلسين عند التصويت على قانون المالية ، غير أن هذه الفرضية تصطدم بمسألة نية المؤسس الدستوري من النص على التصويت على قانون تسوية الميزانية من قبل كل مجلس في البرلمان .

على فرض أن المؤسس الدستوري كان ينوي إخضاع التصويت على قانون تسوية الميزانية لنفس آليات التصويت على القوانين الأخرى ، فلماذا أفرد بهذه الأحكام الخاصة أي " من قبل كل غرفة من البرلمان" و لم ينص على التصويت "من طرف البرلمان" ، وقد أكد ذلك في الفقرة الأولى من المادة 160 من الدستور التي نصت على أن الحكومة تقدم لكل "غرفة من البرلمان" و لم تنص على أن "الحكومة تقدم للبرلمان" ، إذ يبدو من الناحية الشكلية على الأقل أن هناك نية للمؤسس الدستوري في إبراز مسألة استقلال كل مجلس عن الآخر في التصويت على قانون تسوية الميزانية .

بالإضافة إلى ذلك فإنه يفهم من نص المادة 160 أن الأغلبية المطلوبة للتصويت على نص قانون تسوية الميزانية على مستوى مجلس الأمة هي الأغلبية البسيطة ، ذلك أن النص هنا جاء عاما و لم ينص على أي أغلبية موصوفة ، على عكس الأغلبية الموصوفة المقدر بثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$  المطلوبة عند المصادقة على القوانين .

الواقع أن ما زاد في تعقيد الأمور و غموضها هو أن الحكومة ما زالت لحد الآن تعمل عند إعداد قوانين المالية بالقانون 17/84 المعدل و المتمم و المتعلق بقوانين المالية ، في حين

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 168 .

أنه طبقاً لأحكام دستور 1996 و بالضبط المادة 123 فإن القانون المتعلق بقوانين المالية يجب أن يكون قانوناً عضوياً ، و بالتالي فهو يأتي مباشرة بعد الدستور و المعاهدات الدولية و يسبق القوانين العادية . و لما أدرج المؤسس الدستوري القانون المتعلق بقوانين المالية في فئة القوانين العضوية فإنه قد فعل ذلك نظراً للأهمية التي يكتسبها هذا القانون . غير أن هذا القانون لم يصدر لحد الآن ، و عليه فإنه لا يمكن التوصل إلى تصور واضح حول الإجراءات المتعلقة بقانون المالية و قانون تسوية الميزانية .

تكمُن أهمية قانون تسوية الميزانية فيما يلي :

1 / أنه يكتسي طابع قانون المالية إلى جانب قانون المالية الرئيسي و قوانين المالية التكميلية.

2 / أنه يعد الأساس الواقعي الذي يستند إليه النائب في التصويت على رفع النفقات و تخفيض الإيرادات.<sup>1</sup>

ما تجب الإشارة إليه أن الدستور لم يحدد وقت تقديم قانون ضبط الميزانية من طرف الحكومة أمام البرلمان، و باستقراء أحكام القانون رقم 17/84 نخلص إلى أن مشروع قانون ضبط الميزانية يكون من مرفقات قانون المالية السنوي.<sup>2</sup>

## **المطلب الثالث: الإشكاليات الخاصة بعمل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر**

يطرح عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري مجموعة من الإشكاليات ذات الطابع التقني البحت ، والملاحظ أننا سنتطرق هنا إلى إشكاليات نظرية أي فرضيات ممكنة الوقوع لأن هذه الإشكاليات لم تحدث بعد على أرض الواقع ، وعليه فإننا سنحاول أن نجد الحلول لهذه الإشكاليات و ذلك لتفادي أي حالات يمكن أن ينتج عنها خلل في عمل اللجنة المتساوية الأعضاء .

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 169 و 170 .

<sup>2</sup> المادة 68 من القانون 17/84 .

## الفرع الأول: انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني

### أ- مدى كون مصادقة المجلس القديم ملزمة للمجلس الجديد

في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص قانون ما و عدم المصادقة عليه من طرف مجلس الأمة ، ثم بعد ذلك انتهت عهدة المجلس الشعبي الوطني ، فيثور التساؤل في هذه الحالة حول ما إذا كانت مصادقة المجلس الشعبي الوطني المنتهية عهده ملزمة للمجلس الجديد المنتخب ، و في حالة ما إذا كان الأمر كذلك ينتج عنه إمكانية تشكيل لجنة متساوية أعضاء مكونة من أعضاء من مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني الجديد . و في هذه الحالة فإن الأعضاء المنتمين للمجلس الشعبي الوطني سيناقشون موضوع قانون لم يقوموا بدراسته أصلا . و عليه فإن هذه الحالة قد تبدو في نظر البعض غير منطقية ، ذلك أن المجلس الشعبي الوطني الجديد لم يصوت على النص ، غير أن مثل هذا الرأي يعتبر ضربا لمبدأ بناء المؤسسات و استمراريتها ، و عليه فإن القرار لما يتخذ على مستوى مؤسسة فإنه يبقى ملزما لهذه المؤسسة حتى و إن تغيرت تشكيلاتها ، أما فيما يخص الأعضاء الممثلين للمجلس الشعبي الوطني على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء فهم - و حتى و إن لم يشاركوا في التصويت على القانون على مستوى هذه الهيئة بحكم أنهم أثناء مناقشة القانون على مستواها لم يكونوا أعضاء فيها - يمثلون الهيئة، و بالتالي فهم يضطلعون بصلاحيات مناقشة النص على مستوى اللجنة من ذات المنطلق الذي سبق و أن أشرنا إليه و المتعلق بالتأسيس لقرار المؤسسات . و نفس الشيء ينطبق على الحالة التي يقع فيها تجديد جزئي لأعضاء مجلس الأمة .<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن التشكيلة الجديدة للمجلس الشعبي الوطني إن لم تكن مقتتعة بمصادقة المجلس المنتهية عهده على نص القانون فإنه يمكنها ببساطة ألا تصادق على النص بعد إعادته إليها من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء .

<sup>1</sup> طبقا لأحكام المادة 102 من دستور 1996 تحدد مهمة مجلس الأمة بمدى 06 سنوات و تجدد تشكيلة المجلس بالنصف كل 03 سنوات .

## ب- الأحكام الانتقالية لدستور 1996

عند إصدار دستور 1996 نصت الأحكام الانتقالية على أن المجلس الشعبي الوطني المنتخب يمارس السلطة التشريعية كاملة حتى تنصيب مجلس الأمة، و يمكن لرئيس الجمهورية وقف إصدار القوانين المتخذة بمبادرة من النواب إلى غاية المصادقة عليها من قبل مجلس الأمة.<sup>1</sup>

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

## ج- المندوبية الدائمة كحل مستوحى من النظام الدستوري الإسباني

ينص الدستور الإسباني لعام 1978 على إحداث هيئة تسمى بالمندوبية الدائمة ، و هي صفة أصلية يتميز بها النظام الدستوري الإسباني ، حيث تنص المادة 78 من الدستور على أنه تحدث مندوبية دائمة على مستوى كل من المجلسين و تتشكل من 21 عضوا على الأقل يمثلون المجموعات البرلمانية تبعا لأهميتها، و يتولى رئيس المجلس رئاسة المندوبية، و تضطلع المندوبيتين بصلاحيات المجلسين لاسيما في حالة حل المجلس التشريعي أو انتهاء عهده و بحماية صلاحيات المجلسين في الفترات التي لا يكونان فيها منعقدين .

<sup>1</sup> المادة 180 من دستور 1996 .

إن لإحداث هذه الهيئة خلفية تاريخية مرتبطة بفترة حكم فرانكو ، و ذلك لضمان استمرارية البرلمان سواء في الفترات التي يكون فيها في عطلة ( بين الدورات) أو عند حل المجلس التشريعي أو انتهاء عهده .

بالإضافة إلى ذلك فإنه يجب إحداث توازن للنظام البرلماني ، إذ أنه في خلال فترة العطلة هذه فإن السلطة التنفيذية وحدها هي التي تعمل ، و هو ما يشكل خلا خطيرا في التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، و عليه فإن مقولة منتيسكو " السلطة توقف السلطة " لا يمكن أن تجد طريقها إلى التطبيق في هذه الحالة . ففي غياب الرقابة يمكن للحكومة أن تسيء استعمال سلطاتها .<sup>1</sup>

بالإضافة إلى الاعتبارات التاريخية لهذه الهيئة فإنه توجد أيضا مبررات تقنية لإحداثها فهي تعتبر بمثابة صندوق بريد تستقبل التظلمات و الشكاوى التي تعرض على المجلس التشريعي، و أخرى سياسية تتمثل في حماية الدستور و استدعاء المجلس التشريعي إلى دورة غير عادية، و في هذا الإطار تتمتع المندوبية بإمكانية الضغط على الحكومة . كما أن المندوبية هيئة مرنة ، ذلك أنها تمثل المجلس برمته في حالة تعذر اجتماعه .

يرى بعض القانونيين و منهم Sanatoa Lopez أنه كان من الأفضل لو نص الدستور على إحداث مندوبية دائمة واحدة فقط تمثل المجلسين و ذلك من منطلق أن عمل مندوبية واحدة يكون أسهل و أكثر مرونة من عمل إثنين ، بينما يرى José Antonio Alonso De Antonio أنه يجب الإبقاء على مندوبيتين ، ذلك أن إنشاء مندوبية واحدة تمثل المجلسين سيؤدي إلى منح مجلس الشيوخ صلاحيات يضطلع بها مجلس الشعب فقط.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Noële Silie Sanson , La délégation permanente dans la constitution espagnole du 29 décembre 1978 , Revue internationale du droit comparé , Volume 40 , n° 04 , 1988 , page 835 .

<sup>2</sup> Noële Silie Sanson , op cit , page 841 .

## الفرع الثاني: المعاهدات الدولية

تجب الإشارة هنا إلى أنه إذا كان للبرلمان دور في المصادقة على المعاهدات الدولية إلا أنه يجب أن نشير إلى أن الأعمال المتعلقة بعلاقة الدولة مع غيرها من الدول و الحكومات أو المنظمات الدولية والتي تتعلق بالمرفق التمثيلي والدبلوماسي هي من الأعمال التي تختص بها السلطة التنفيذية و ليس للقضاء هو الآخر دور فيها ، وذلك مثل العلاقات المتعلقة بإقامة علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى أو قطعها أو رفض قرارات المنظمات الدولية أو قبولها ، فهذه الأعمال تعد من أعمال السيادة التي تخرج من رقابة القضاء.<sup>1</sup>

### أ- إشكالية النصاب المطلوب لمصادقة مجلس الأمة على المعاهدة

فيما يخص المعاهدات الدولية نجد أن الدستور الجزائري ينص على أن رئيس الجمهورية يوقع اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم و يتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بها، و يعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة.<sup>2</sup> الملاحظة التي ينبغي الإشارة إليها بخصوص هذا النص الدستوري تتمثل في النصاب المطلوب لمصادقة مجلس الأمة على المعاهدة ( هل هو الأغلبية الموصوفة 3/4 المطلوبة للمصادقة على القوانين طبقاً لأحكام المادة 120 من الدستور؟)، كما أن النص في هذه الحالة أشار إلى أن رئيس الجمهورية يعرض الاتفاقيات على كل مجلس من البرلمان، و بالتالي فإنه في حالة رفض أحد المجلسين للاتفاقية فإنه لا يتم اعتمادها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> د. محمد صبري السنوسي ، الدور السياسي للبرلمان في مصر : دراسة مقترنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص 56.

<sup>2</sup> المادة 97 من دستور 1996 .

<sup>3</sup> إن المعاهدات و الاتفاقيات بعد المصادقة عليها ونشرها تدرج في القانون الوطني وتكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور سلطة السمو على القوانين و تخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية ، انظر قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 01-م د 95 المؤرخ في 06 أوت 1995 و المتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات ، ج ر 43 المؤرخة في 08 أوت 1995 ، ص 19.

للمزيد من التفاصيل حول رقابة المجلس الدستوري للمعاهدات ، انظر د. بن داود براهيم ، المجلس الدستوري و رقابة المعاهدات الدولية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة الجلفة ، العدد 01 ، جوان 2008 ، ص 113.

## ب- المصادقة على المعاهدات بعد تعديل الدستور المصري سنة 2007

طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2007 في مصر فإن المادة 194 أصبحت تنص على وجوب موافقة مجلس الشورى على معاهدات الصلح و التحالف و جميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة .

الواقع أنه يثور هنا تساؤل يتعلق بمبررات إخراج بعض المعاهدات الواردة في الفقرة الثانية من المادة 151 من الدستور من اختصاص مجلس الشورى مثل معاهدات التجارة و الملاحة و تلك التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة ، و عليه فإن المسألة هنا تتعلق بمدى إلزامية موافقة مجلس الشورى على هذه المعاهدات .

يرى هنا الدكتور رفعت عيد سيد أن الفقرة الثانية من المادة 151 تمثل نصاً عاماً تم تخصيصه من طرف المادة 194 ، و بالتالي فإنه لا يمكن عرض معاهدات التجارة و الملاحة و تلك التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة على مجلس الشورى إلا إذا كان ينتج عنها تعديل في أراضي الدولة أو مس بحقوق الدولة السيادية.

نلاحظ أن المؤسس الدستوري المصري استعمل عبارة "تتعلق بحقوق السيادة " ، و هي عبارة واسعة المعنى يمكن أن تمتد لتشمل بعضاً من المعاهدات المتعلقة بالتجارة و الملاحة.

بالإضافة إلى ذلك فإن استثناء المعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة من اختصاص مجلس الشورى يتفق مع نص المادة 115 من الدستور و التي تلزم الحكومة بعرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ، و لا تعتبر الموازنة نافذة إلا بموافقة مجلس الشعب عليها في صورة قانون .<sup>1</sup>

<sup>1</sup> د.رفعت عيد سيد، التنظيم القانوني للجنة المشتركة بين مجلسي الشعب و الشورى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008 ، ص 47.

الملاحظ كذلك أن تعديل سنة 2007 لم يشر إلى الجهة التي تضطلع بصلاحيات تحديد كون المعاهدة تتعلق بحقوق السيادة أم لا. والواقع أننا هنا نكون أمام فرضيتين أولهما أن الحكومة هي التي تضطلع بصلاحيات تحديد طبيعة المعاهدة، و ثانيهما أن مجلسي الشعب و الشورى هما من يضطلع بتحديد هذه الطبيعة.

غير أنه يجب الإشارة هنا إلى أن من مصلحة كل جهة ( الحكومة و المجلسين ) أن تتسبب لنفسها صلاحيات تحديد طبيعة المعاهدة ، حيث أن للحكومة مصلحة أكيدة في استبعاد مساس المعاهدة بحقوق السيادة حتى تتخلص من رقابة و تدخل مجلسي الشعب و الشورى، و للمجلسين مصلحة في إثبات هذا المساس حتى يمارسا رقابتهما على المعاهدة. و الملاحظ أن هذا الخلاف يصبح ذا شأن قليل في حالة تمتع الحكومة بأغلبية ساحقة في المجلسين .

يرى الدكتور رفعت عيد سيد أن منح سلطة تكليف هذه المعاهدات لمجلسي البرلمان مخالف للدستور و ذلك لأنه لا بد هنا من التمييز بين مسألتين : المسألة الأولى تتمثل في رفض أو موافقة المجلسين على المعاهدة ، في حين تتمثل المسألة الثانية في تقرير كون المعاهدة تمس حقوق السيادة أم لا ، حيث أن الملاحظ أن الدستور قد فصل في المسألة الأولى غير أنه التزم الصمت فيما يخص المسألة الثانية ، و ينتج عن ذلك أن المجلسين لا يمتلكان الاضطلاع بهذه الصلاحيات دون نص صريح .

بالإضافة إلى ذلك فإن تكليف كون المعاهدة تمس بحقوق السيادة أم لا تسبق تصويت المجلسين عليها ، ذلك أن الدستور قد افترض أن المعاهدات المعروضة على مجلس الشورى يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو تمس حقوق السيادة ، و عليه فإنه توجد هيئة ما قامت بهذا التكليف قبل ذلك . ويرى الدكتور بمنح الحكومة و أعضاء البرلمان سلطة تقديم طلب لتحديد طبيعة المعاهدة و طرحه على المحكمة الدستورية العليا .

من مميزات هذا الرأي أنه يعالج الفرض الذي تتقاعس فيه الحكومة عن تقديم طلب التكييف، و عليه فإنه من الواجب أن تكون هناك جهة أخرى تضطلع بصلاحيات تقديم هذا الطلب.<sup>1</sup>

حصر المؤسس الدستوري المغربي صلاحية مصادقة مجلسي البرلمان على المعاهدات التي يترتب عليها تكاليف مالية للدولة ، حيث ينص الدستور على أنه " يوقع الملك المعاهدات و يصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون " .<sup>2</sup>

كما نص الدستور الفرنسي على أن " معاهدات السلام و التجارة ، و المعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي ، أو تلك التي يترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة ، وتلك التي تعدل أحكاما ذات طبيعة تشريعية ، تلك التي لها علاقة بحالة الأشخاص ، و تلك التي تتضمن التخلي أو تغيير أو إضافة في إقليم الدولة لا يمكن الموافقة أو التصديق عليها إلا بمقتضى قانون " .<sup>3</sup>

و منه فإنه يمكن أن تكون هذه المعاهدات محل خلاف بين المجلسين و بالتالي إمكانية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للنظر فيها.

### الفرع الثالث: الأوامر

#### أ- الحالات التي يتم التشريع فيها بأوامر

ينص الدستور الجزائري على أن رئيس الجمهورية يمكن أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ، و يعرض رئيس الجمهورية

<sup>1</sup> د. رفعت عيد سيد، مرجع سابق ، ص 48 و 49.

<sup>2</sup> الفصل 31 من الدستور المغربي .

معلومات وتفاصيل أكثر حول الإصلاحات المدخلة على النظام الدستوري المغربي انظر:

Appui au Parlement , Chambre des représentants , Phase II , Programme des Nations Unies pour le développement , Juillet 2004 , p 04.

<sup>3</sup> المادة 53 من الدستور الفرنسي .

النصوص التي اتخذها على كل مجلس من البرلمان في أول دورة له ليوافق عليها ، و تعد  
لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان .<sup>1</sup>

إذا كانت الحالة التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بأوامر بين دورتي البرلمان واضحة فيما  
يخص موافقة البرلمان عليها في أول دورة له ، إلا أن الحالة التي يشرع فيها الرئيس بأوامر  
في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني يكون فيها عرض هذه الأوامر بعد انتخاب مجلس  
جديد .

### ب- عدم إمكانية وجود خلاف بين المجلسين

ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد أن الأوامر تعرض على كل مجلس لكي يصادق  
عليها، و بالتالي فإنه لا مجال لإعمال الأغلبية الموصوفة و المقدرة بثلاثة أرباع  $\frac{3}{4}$   
المطلوبة للمصادقة على القوانين . بالإضافة إلى أنه لا يمكن أن نتصور على الإطلاق  
وجود حالة خلاف بين المجلسين أثناء المصادقة على الاتفاقيات أو الأوامر .

إن التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني يكون هو الوسيلة الوحيدة  
لتنظيم جميع المجالات التي تعود للسلطة التشريعية ، غير أن هذا الوضع يفقد مجلس  
الأمة سبب وجوده ، حيث أنه ليس له أي دور في هذه الحالة .

إذا كان أحد أهداف دستور 1996 بتبنيه نظام المجلسين هو ضمان ديمومة الهيئة  
التشريعية و تجنب وجود فراغ فيها على شاكلة الفراغ الدستوري الذي وقع في جانفي  
1992 نتيجة لاستقالة رئيس الجمهورية و شغور منصب رئيس المجلس الشعبي الوطني  
نتيجة لحل هذا الأخير من طرف الرئيس قبل استقالته ، فإنه إذا كانت ديمومة وجود  
مجلس الأمة مضمونة عن طريق عدم قابليته للحل ، بالإضافة إلى أن عهده تمتد لفترة 6  
سنوات تحتوي عهدة المجلس الشعبي الوطني ، و بالتالي فإنه في حالة شغور منصب

<sup>1</sup> المادة 124 من دستور 1996 .

رئيس الجمهورية فإن رئيس مجلس الأمة سيتولى رئاسة الدولة ، إلا أنه لا يتصور وجود أي وظيفة تشريعية للمجلس .

فيما يخص دور البرلمان في الحالة الاستثنائية، ذهب الكثير من الفقهاء إلى أن اجتماع البرلمان بقوة القانون ينتج عنه بصفة آلية إمكانية ممارسة البرلمان لنشاطه التشريعي، و عليه فإنه يمكنه أن يقرر إلغاء ما أصدره رئيس الجمهورية من أوامر.<sup>1</sup>

### الفرع الرابع: المداولة الثانية

#### أ- اختصاص رئيس الجمهورية بطلب المداولة الثانية

يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه و ذلك في غضون الثلاثين يوما الموالية لتاريخ إقراره. و يشترط في هذه الحالة إقراره بأغلبية ثلثي 3/2 أعضاء المجلس الشعبي الوطني.<sup>2</sup>

تتطبق هذه الحالة سواء على القوانين العادية التي تشترط فيها الأغلبية البسيطة و القوانين العضوية التي يشترط فيها الأغلبية المطلقة، أما النصاب المطلوب في مجلس الأمة فهو ثابت أي 3/4 سواء في المداولة الأولى أو الثانية.

#### ب- ارتباط اجتماع اللجنة بإرادة الوزير الأول<sup>3</sup>

الإشكالية التي تثار في هذه الحالة تتعلق بكون أنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإن اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يرتبط بإرادة الوزير الأول، و بالتالي فهو إن لم يستدع اللجنة فإن القانون يبقى يراوح مكانه .

غير أننا نعتقد أنه في هذه الحالة أن الوزير الأول سيقوم لا محالة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، ذلك أن البرلمان بمجلسيه سبق له أن صادق على نص القانون أثناء المداولة الأولى و الخلاف هنا ناتج عن مداولة ثانية نشأت عن استعمال رئيس الجمهورية

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 94 .

<sup>2</sup> المادة 127 من دستور 1996 .

<sup>3</sup> أحدثت تسمية الوزير الأول بموجب التعديل الدستوري لسنة 2008 .

لصلاحياته الدستورية ، و عليه فإن عدم استدعاء الوزير الأول اللجنة المتساوية الأعضاء سيظهر و كأنه عرقلة لأعمال البرلمان الذي قام بإجراء مداولة ثانية بناء على رغبة رئيس الجمهورية ، مع ملاحظة أن الالتزام في هذه الحالة ليس قانونيا - إذ أنه لا يوجد أي نص قانوني يفرض على الوزير الأول استدعاء اللجنة - و إنما هو التزام سياسي بالنظر إلى أن رئيس الجمهورية هو رأس السلطة التنفيذية و الوزير الأول يعمل تحت إمرته .

يعتبر هذا أيضا سلاحا في يد السلطة التنفيذية التي يمكنها عرقلة قانون صادق عليه البرلمان بمجلسيه عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية مع الأغلبية العالية المطلوبة على مستوى المجلس الشعبي الوطني و المقدر ب 3/2 الأعضاء ، فإذا صادق البرلمان بمجلسيه فإن القانون يصدر لا محالة ، أما في حالة وجود خلاف أي عدم حصول القانون على الأغلبية المطلوبة في مجلس الأمة و المقدر ب 4/3 الأعضاء فإنه يمكن ألا تطلب الحكومة اجتماع اللجنة ، خاصة إذا علمنا أن الربع فقط من أعضاء مجلس الأمة يمكنه عرقلة القانون ، و بالنظر إلى أن ثلث أعضاء المجلس معينون من طرف رئيس الجمهورية فإن هذا يعتبر أيضا سلاحا إضافيا في يد السلطة التنفيذية .

#### الفرع الخامس :القوانين العضوية

##### أ- ارتباط المصادقة على القوانين العضوية برقابة المجلس الدستوري الجزائري

هنا كذلك تجب الإشارة إلى ملاحظة هامة جدا تتعلق بالقوانين العضوية ، ذلك أنه طبقا لدستور 1996 فإن المجلس الدستوري بعد أن يخطر رئيس الجمهورية ببدي رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان <sup>1</sup> . في حالة وجود حكم غير مطابق للدستور فإنه طبقا لأحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري نكون أمام حالتين :

<sup>1</sup> المادة 165 الفقرة 02 من دستور 1996 .

الحالة الأولى : و هي الحالة التي يصرح فيها المجلس أن القانون المعروض عليه يحتوي حكما غير دستوري و لا يمكن على الإطلاق فصل هذا الحكم عن باقي الأحكام ، و عليه فإنه لا يمكن أن يتم إصدار هذا القانون ، ذلك أن إصدار القانون من غير تلك الأحكام غير القابلة للفصل عن باقي الأحكام - و التي هي غير دستورية - سيؤدي إلى إصدار قانون يختلف عن القانون الذي قام البرلمان بالمصادقة عليه .

الحالة الثانية : و هي الحالة التي يصرح فيها المجلس أن القانون المعروض عليه يحتوي على حكم غير دستوري و يمكن فصل هذا الحكم عن باقي أحكام القانون العضوي الأخرى فإنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر القانون العضوي باستثناء الحكم المخالف للدستور مع حقه في طلب إجراء مداولة ثانية قبل الإصدار .

ما يلاحظ في هذه الحالة أنها نصت على أن رئيس الجمهورية يمكنه إصدار القانون العضوي باستثناء الحكم المخالف للدستور، أي أنه يمكنه عدم فعل ذلك .

يمكن لرئيس الجمهورية طلب إجراء مداولة ثانية قبل الإصدار ، و هذه المداولة تنصب على القانون العضوي الذي فصل منه الحكم المخالف للدستور ، و بالتالي فإن مناقشة النواب تنصب على القانون الذي فحصه المجلس الدستوري ، و عندما يصادق البرلمان على هذا القانون في المداولة الثانية فإنه يجب أن تتم مراقبة مطابقتها للدستور من طرف المجلس الدستوري ، ذلك أنه يحتمل أن تكون قد أدخلت على النص تعديلات<sup>1</sup>.

### ب- المصادقة على القوانين العضوية في النظامين المغربي و المصري

ينص الدستور المغربي على أنه : " يتم إقرار القوانين التنظيمية و التعديلات المدخلة عليها وفق الشروط المشار إليها أعلاه ( أي الشروط المتعلقة بتتابع المجلسين المكونين للبرلمان للنظر في مشاريع القوانين العادية ) ، غير أن المجلس الذي يعرض عليه أولا مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي لا يمكنه أن يتداول فيه أو يصوت عليه إلا بعد مرور 10

<sup>1</sup> عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 21 .

أيام على تاريخ إيداعه لديه ، و لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور " .

الملاحظ أن التعديل الدستوري الذي جرى في مصر سنة 2007 أوجب في نص المادة 194 موافقة مجلس الشورى على مشروعات القوانين المكملة للدستور ( أي القوانين العضوية أو التنظيمية أو الأساسية ) في حين أنه قبل هذا التعديل فإنه كان يؤخذ فقط رأي المجلس .

### الفرع السادس: التعديل الدستوري

التعديل الدستوري هو إجراء دستوري يخضع لقواعد و ضوابط معينة بالغة الدقة ، سواء من حيث السلطة المختصة أو من حيث الإجراءات التي تحكمه ، حيث أن غالبية الأنظمة الدستورية عملت على إرساء الأحكام المنظمة للتعديل في صلب الدستور ، وبالتالي فإنه في هذه الحالة لا توجد أي إحالة للمشرع العادي ، و هو ما يمثل ضماناً أساسية تحول دون أي محاولة للتدخل من جانب السلطة التنفيذية.<sup>1</sup>

#### أ- المبادرة بالتعديل الدستوري

المبادرة بالتعديل الدستوري في النظام الدستوري الجزائري تعود لرئيس الجمهورية الذي يعرض النص على الشعب بعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي ، ويقوم رئيس الجمهورية بعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوماً الموالية لإقراره.<sup>2</sup> و عليه فإن التعديل الدستوري - بحكم أنه يخضع لنفس الشروط التي تطبق على نص تشريعي - يجب أن يحوز على الأغلبية البسيطة في المجلس الشعبي الوطني و أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة . وبالتالي فإنه في حالة وجود خلاف بين المجلسين فإن التساؤل

<sup>1</sup> د. محمد أحمد عبد المنعم ، لجنة الشؤون الدستورية و التشريعية لمجلس الشعب المصري بين الواقع والمأمول : دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص 137.

<sup>2</sup> المادة 174 من دستور 1996 .

يثور حول كون أن صلاحية استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء للاجتماع منوطة برغبة الوزير الأول في ذلك وفقا لأحكام نص المادة 120 من الدستور ، و عليه فإن الوزير الأول يمكنه نظريا الامتناع عن استدعاء اللجنة و بالتالي في هذه الحالة ينتهي نص التعديل الدستوري ، غير أنه عمليا لا يمكن تصور حدوث هذا الاحتمال ، ذلك أن الوزير الأول يعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية و بالتالي فهو يخضع لتوجيهات هذا الأخير ، و بما أن المسألة تتعلق بالتعديل الدستوري فإن رئيس الجمهورية هو الذي يقرر بصفة فعلية استدعاء اللجنة و ذلك بأن يوعد للوزير الأول باتخاذ هذا الإجراء .

ما تجب الإشارة إليه أنه في النظام الدستوري المصري اقتراح تعديل الدستور يشارك فيه رئيس الجمهورية و أعضاء مجلس الشعب ، و ذلك بالنظر لأحكام المادة 189 الفقرة 01 من الدستور التي تنص على أنه : "لكل من رئيس الجمهورية و مجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور".

يشترط أن تتوفر في هذا الطلب مجموعة من الشروط أهمها توقيع نسبة من أعضاء مجلس الشعب لا تقل عن ثلث الأعضاء، كما يجب أن يتضمن الطلب المقدم تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها أو إضافتها أو المطلوب تغيير أحكامها ، ويرفق بالطلب بيانا بالمبررات الداعية لذلك.<sup>1</sup>

ما يلاحظ أنه سواء تم تقديم الاقتراح من طرف رئيس الجمهورية أو من أعضاء مجلس الشعب فإن اللجنة العامة لمجلس الشعب تعد تقريراً متضمناً رأياً في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة 189 من الدستور.

---

<sup>1</sup> د. محمد أحمد عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص 141 و 142. تجب الإشارة هنا إلى أنه طبقاً لأحكام المادة 109 من دستور 1971 فإنه لرئيس الجمهورية و لكل عضو من مجلس الشعب حق اقتراح القوانين، للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة انظر : د. أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة ( مصر، فرنسا ، إنجلترا ) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص 89.

في حالة ما إذا خلصت اللجنة بأغلبية أعضائها إلى عدم توافر هذه الشروط تقدم تقريراً بذلك إلى رئيس المجلس و الذي يقوم بعرضه على المجلس في أول جلسة تالية ، و يقوم المجلس بالفصل في الموضوع بعد سماع مقرر اللجنة العامة و عشرة من مؤيدي الطلب و عشرة من المعارضين له على الأقل .

بعد أن يصوت مجلس الشعب على توافر شروط طلب التعديل يحال الأمر إلى مجلس الشورى ، حيث تنص لائحة مجلس الشعب على أنه : " إذا قرر المجلس أو قررت اللجنة العامة توافر الشروط الدستورية و الإجرائية في طلب التعديل المقدم من الأعضاء أحاله رئيس المجلس إلى مجلس الشورى لنظره وفقاً لأحكام المادة 194 من الدستور " .

بعد التأكد من صحة طلب التعديل تعد اللجنة العامة تقريراً برأيها في مبدأ التعديل خلال 15 يوماً لعرضه على مجلس الشعب و يرفق بتقرير اللجنة نص طلب التعديل المقدم من الأعضاء و مبرراته و يجوز لها أن تضمن تقريرها مشروعاً مبدئياً للمواد المقترحة تعديلها .

بالتوازي مع تقرير اللجنة العامة لمجلس الشعب يبدي مجلس الشورى رأيه بالموافقة أو الرفض على مبدأ التعديل ، و منه فإن قرار كل من مجلسي الشعب و الشورى بشأن الموافقة على مبدأ التعديل أو رفضه بأغلبية أعضائه طبقاً للمادتين 189 و 194 من الدستور ، و في حالة ما إذا رفض أحد المجلسين مبدأ تعديل الدستور في حين وافق عليه المجلس الآخر أحيل الأمر إلى اللجنة المشتركة .

الملاحظ هنا أن موافقة مجلس الشورى لا تقتصر فقط على مبدأ التعديل بل تتعداه إلى مناقشة النصوص محل التعديل .

في حالة ما إذا أسفر الرأي النهائي لكل من المجلسين عن خلاف بشأن صياغة المواد كلها أو بعضها أحيل الأمر إلى اللجنة المشتركة المنصوص عليها في المادة 194 من الدستور لاقتراح نص موحد لهذه المواد يعرض على كل من المجلسين .

يلاحظ الدكتور رفعت عيد سيد أن الحكم السابق قد نص على نصاب التصويت داخل مجلسي البرلمان فيما يتعلق باقتراح تعديل الدستور إلا أنه قد سكت عن الحالة التي يصوت فيها المجلس الثاني على نص مختلف في بعض جوانبه عن النص الذي صادق عليه المجلس الأول. ويرى أنه في حالة الخلاف بين المجلسين فإن الأمر يحال إلى اللجنة الثنائية المختلطة و ذلك من منطلق أنها الجهة المختصة بفض النزاع بين المجلسين فيما يخص سن القوانين .

على الرغم من أن الدستور المغربي لم يشر بطريقة صريحة إلى الدور الذي تلعبه اللجنة الثنائية المختلطة في تعديل الدستور فإنه لا يتصور إلا أن تمارس هذه اللجنة اختصاصها متى وقع الخلاف بين مجلسي البرلمان بخصوص اقتراح التعديل ، ذلك أن الفصل 104 ينص على أن : " اقتراح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين لا تصح الموافقة عليه إلا بتصويت ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس المعروض عليه الاقتراح ، ويحال الاقتراح بعد ذلك إلى المجلس الآخر ، و لا تصح موافقته عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم".

#### ب- حالة إدخال المجلس الشعبي الوطني لتعديلات على نص التعديل الدستوري

المسألة الأخرى التي يجب الإشارة إليها في هذا الصدد هي كون أن المجلس الشعبي الوطني يمكنه إدخال تعديلات ، حيث أن الدستور نص على أن التصويت يتم وفق نفس الشروط التي تنطبق على نص تشريعي ، وعليه فإنه في حالة ما إذا تم إدخال تعديلات على نص التعديل الدستوري فإن رئيس الجمهورية قد يعرضه على الاستفتاء إذا وافق على هذه التعديلات ، أما إذا لم تتل هذه التعديلات رضا الرئيس فالإشكال يثور هنا حول ما إذا كان باستطاعته عدم عرض نص التعديل الذي صوت عليه البرلمان على الشعب ، و هل

يعتبر هذا خرقاً لنص المادة 174 من الدستور ؟ بمعنى هل أن عرض الرئيس للتعديل الدستوري على الشعب إلزامي ؟

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

إضافة إلى ذلك فإن رئيس الجمهورية يمكنه اللجوء مباشرة إلى الاستفتاء الشعبي الذي تخوله له المادتين 07 الفقرة 04 و 77 الفقرة 08 .<sup>1</sup>

إن الصياغة العامة للمادتين 07 الفقرة 04 و 77 الفقرة 08 من دستور 1996 تثير بعض التخوف من إمكانية قفز رئيس الجمهورية على إشراك البرلمان في العملية التأسيسية.<sup>2</sup>

فبما يتعلق بالاختصاص الذي يمارسه المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين العادية - في حالة إخطاره من قبل الهيئات المنصوص عليها دستورا و المتمثلة في رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني - أو في القوانين العضوية بصفة إلزامية فإن المجلس سيتطرق إلى كل النص بما فيه الأحكام التي كانت محل خلاف و سويت من طرف المجلسين ، و في هذا الصدد قد يلجأ المجلس

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

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

<sup>2</sup>عقيلة خرباشي ، مرجع سابق ، ص 71 .

الدستوري إلى استبعاد النص نهائيا و ذلك بالتصريح بمخالفته للدستور أو اللجوء إلى تقنية التحفظات.

في الحالة التي يقرر فيها المجلس عدم دستورية قانون ما فإن هذا القانون يفقد أثره من يوم قرار المجلس.<sup>1</sup> أما في الحالة التي يحتوي فيها النص على جزء أو أجزاء معينة فقط فإنه يتم التصريح في هذه الحالة بمطابقة النص للدستور مع إبداء بعض التحفظات التي قد تكون:

1 / مجردة: الغرض منها بتر الحكم غير الدستوري ، و هنا يقوم المجلي بإعادة صياغة النص لكي يتطابق مع الدستور .

2/ بناءة : و ذلك من أجل تفادي إلغاء النص المعيب ، وهنا يبحث المجلس عن تفسير للنص يكون مطابقا للدستور .<sup>2</sup>

فيما يتعلق بعملية التفسير الدستوري يقول الأستاذ محمد بوسلطان : " إن عملية تفسير الفعل القانوني بصفة عامة لا تقتصر على ذلك المجهود الذهني ، و الذي هو نظري محض بطبيعته ، بل التفسير عبارة عن إجراء عملي يهدف إلى فهم نشاط المؤسسات السياسية و الدستورية في محيطها الاجتماعي و تحديد اختصاصاتها و سلطاتها و العلاقات العضوية فيما بينها ، و عليه يوجه التفسير الدستوري بشكل يسمح بتفادي الوضعيات المغلقة التي لا تعود بالنفع على الدولة بل قد تسبب في شل نشاط السلطة العامة ".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المادة 169 من دستور 1996 ، مع ملاحظة أن هذه المادة تثير إشكالا كبيرا بمعنى أنه يمكن أن يتم العمل بقانون معين لمدة طويلة ثم بعد ذلك - و نتيجة لإخطار المجلس الدستوري من قبل الهيئات المخولة قانونا - يتبين أن القانون غير دستوري .

<sup>2</sup> د. ديلس شاوش بشير ، صانعوا القانون ، الملتقى الوطني حول نص المادة 120 من دستور 1996 ، الجزائر ، 2004 ، ص 11 .

<sup>3</sup> د. محمد بوسلطان ، تفسير القاعدة القانونية- نظريات و تقنيات ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 - دراسة تحليلية ، الجزائر ، يومي 6-7 ديسمبر 2004 ، ص 12 .

## الباب الثاني: الوسائل الأخرى لحل الخلاف بين المجلسين

بعد أن تطرقنا في الباب الأول للجنة المشتركة المكونة من طرف ممثلين عن مجلسي البرلمان ودورها في حل الخلاف بينهما ، وخاصة كما سبق ذكره وأنها تمثل الآلية الوحيدة لحل الخلاف بين المجلسين في الجزائر ، وبالنظر إلى أنها تشكل جزءا من منظومة قانونية متكاملة لحل الخلاف بين المجلسين في أنظمة دستورية أخرى ، سنخصص هذا الباب لدراسة الوسائل الأخرى المعتمدة من طرف الأنظمة الدستورية المقارنة لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان ، مع وجوب الإشارة هنا أننا لما ندرس هذه الوسائل فهذا لا يعني بالضرورة أنها تستخدم كآلية لوحدها لحل الخلاف، فكما سبق ذكره فإن مجموعة كبيرة جدا من الأنظمة الدستورية تعتمد آليات مختلفة ومتعددة ، وبالتالي فإننا عندما ندرس هذه الآليات فإننا لا نتصور تماما أن تكون منفصلة عن الآليات الأخرى لحل الخلاف ( في حالة وجودها طبعاً).

وبإجراء مسح عام لأغلب الأنظمة الدستورية نجد أن هذه الآليات تتمثل في - إضافة إلى اللجنة المشتركة التي خصصنا لها الباب الأول- في طريقة الأخذ والرد ، وإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب ، بالإضافة إلى حل الخلاف عن طريق اجتماع مشترك لمجلسي البرلمان.

سنقسم هذا الباب على النحو الذي ذكرناه سابقا إلى ثلاث فصول ، حيث سيخصص كل فصل إلى آلية معينة لحل الخلاف ، وسيقسم كل فصل بدوره إلى مباحث بالنظر إلى أهمية النقاط المدرجة في كل فصل والتي تختلف بالتأكيد من آلية لأخرى ، ومن نظام دستوري لآخر على مستوى نفس الآلية.

## الفصل الأول :اعتماد طريقة الذهاب والإياب لحل الخلاف بين المجلسين

نتطرق في هذا الفصل الأول من الباب الثاني المخصص للآليات الأخرى المعتمدة لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان ( أي تلك غير المتبعة من طرف المؤسس الدستوري الجزائري) إلى طريقة الأخذ والرد ، وذلك من منطلق أن هذا النظام يعتبر ذا أهمية بالغة و بالتالي فإننا سنفرد له فصلا مستقلا بذاته.

سنعالج في هذا الفصل إيجابيات وسلبيات هذا النظام وذلك في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فنخصصه لمسألة هامة جدا وتتعلق بنظام الأخذ والرد اللامنتهي بحيث سنركز على الإشكاليات التي يطرحها هذا النظام والحلول المقترحة للحد من سلبياته وزيادة فعاليته. في حين سيتم تخصيص المبحث الثالث لدور السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة فيما يتعلق بسير عملية الأخذ والرد محاولين أن نبرز أهم التأثيرات غير المرغوب فيها في هذا الصدد والحلول المقترحة لها.

بالإضافة إلى ذلك فإننا سنعالج في المبحث الرابع إشكالية إمكانية تطبيق نظام الأخذ والرد في النظام الدستوري الجزائري مبرزين أهم الآراء التي تؤيد تطبيق هذا النظام والآراء المعارضة له.

الواقع أن هذا النظام تطلق عليه مجموعة من التسميات :الأخذ والرد ،الذهاب والإياب ، المكوك ، وهذه التسمية الأخيرة تعتبر ترجمة للمصطلح الفرنسي navette، ويعرف هذا النظام على أنه ذلك الإجراء الذي يتم من خلاله مرور نص القانون بين المجلسين المكونين للبرلمان.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Richard Aplin ,Joseph Montchamp, A dictionary of Contemporary France ,Richard Alpin , 1999 , p 328.

يعتمد هذا النظام من قبل كثير من الأنظمة الدستورية كما سنراه لاحقا ومنها النظام الدستوري الكاميروني ، انظر: Serge Vincent ntonga bomba , La procédure législative devant l'assemblée nationale du Cameroun , Centre Africain de Recherche Administrative pour le développement , p 16.

## المبحث الأول: إيجابيات وسلبيات نظام الذهاب والإياب

يجب علينا في البداية أن نجري تقييما أوليا لنظام الأخذ والرد ، من حيث الإيجابيات التي يتوفر عليها ، ونبدأ هنا بالإيجابيات حتى نبحث في المبررات التي أدت ببعض الأنظمة الدستورية إلى اعتماد هذه التقنية ، ثم نخلص بعد ذلك مباشرة للسلبات وذلك من أجل النظر في أوجه القصور التي تشوب هذه الآلية ، وتقييمها تقييما دقيقا.

### المطلب الأول: الإيجابيات

إن لنظام الأخذ و الرد إيجابيات عديدة ، وذلك من منطلق أنه يعتبر إجراء غاية في الأهمية بالنسبة للأنظمة الدستورية التي تأخذ به، و يمكن إيراد أهم الإيجابيات التي يتميز بها نظام الأخذ و الرد كالتالي:

### الفرع الأول: تحسين نوعية القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان

لا شك أن من بين أحد أهم المبررات المقدمة لتبني نظام المجلسين تتمثل في إعطاء جودة أكثر للقوانين المصوت عليها من طرف البرلمان<sup>1</sup> ، حيث أن المجالس العليا بالنظر لتركيبتها فإنها تعطي فعالية أكبر للعملية التشريعية من حيث جودة القوانين المصادق عليها. الأكيد أن جودة القانون المصادق عليه من قبل مجلسين اثنين تكون أحسن بكثير من ذلك المصادق عليه من قبل مجلس واحد.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بخصوص إيجابيات نظام المجلسين المتمثلة أساسا في تحسين النصوص القانونية انظر :

Association des Sénats d'Europe , Les Sénats et la qualité de la législation , Hémicycle du Sénat de Belgique , p 6.

بخصوص مبررات اعتماد نظام المجلسين في النظام الدستوري الفرنسي انظر:

Didier Maus , La pratique constitutionnelle française :1<sup>er</sup> octobre – 31 décembre 2001 , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 3 , n° 51 , 2002 , p 587.

Didier Maus , La pratique constitutionnelle française :1<sup>er</sup> janvier – 30 juin 2002, Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 53, 2003 , p 144.

<sup>2</sup> Abdesselam Salmi , Navette parlementaire: outil efficace pour résolution des désaccords entre les deux assemblées dans un régime bicaméral ? , Revue Administrative , n° 372 , PUF, Novembre 2009 , Paris , p 640.

لأخذ فكرة عن الإجراءات التشريعية في البرلمانات ذات نظام المجلس الواحد انظر:

هذا إذا نظرنا إلى النظام المعتمد في البرلمان ككل، أي نظام المجلسين و نظام المجلس الواحد. أما إذا حللنا الأمر من زاوية الجودة التشريعية الواجب توفرها في القوانين الصادرة عن برلمان يتكون من مجلسين فإننا نجد من دون شك أن اعتماد نظام الأخذ و الرد كآلية للعمل بين المجلسين لتقريب وجهات النظر بينهما وحل أي خلافات ممكنة سيؤدي لا محالة إلى التصويت على قوانين أكثر جودة، ونقصد هنا بالجودة التشريعية إصدار نصوص قانونية خالية من الثغرات القانونية ، متجانسة ، غير متناقضة مع أحكام سابقة ، خالية من الأخطاء اللغوية ، صادرة بلغة سليمة واضحة لا تحتمل عباراتها تفسيرات متعددة وتأويلات قد تعيق تطبيقها.

### الفرع الثاني: سلاسة و مرونة نظام الأخذ و الرد

من المؤكد أن نظام الأخذ و الرد يتميز بمرونة كبيرة جدا وذلك أن هذه العملية تتميز بسلاسة من حيث أنها إجراء يسمح للمجلسين بتبادل وجهات نظرهما وملاحظاتها على القوانين إما على شكل تعديلات أو ملاحظات أو اقتراحات أو تحفظات ....الخ. وبالنظر إلى السرعة التي يتميز بها هذا الإجراء وسهولته فإنه يساهم في ترقية جودة التشريعات بسهولة وسلاسة عكس إجراءات أخرى قد تتسم بالتعقيد في الإجراءات و صعوبتها بالإضافة إلى الوقت الذي تستغرقه.

كمثال على الإجراءات الأكثر تعقيدا و التي يمكن تفاديها باللجوء إلى تقنية الذهاب و الإياب نجد اللجنة المشتركة بين مجلسي البرلمان و التي قد تؤدي إلى عرقلة العمل التشريعي وذلك بالنظر لكون هذه اللجان قد تدخل في مناقشة مسائل تقنية معقدة وبالتالي لا يتم التوصل إلى اتفاق ، كما أن العمل بحل البرلمان المجتمع بمجلسيه قد لا يتميز بنفس الفعالية و المرونة التي يتمتع بها نظام الأخذ و الرد و ذلك من منطلق بسيط جدا

يتمثل في أن اجتماع البرلمان بمجلسيه قد لا يتم بالنظر لعدة إشكاليات أهمها صعوبة بلوغ النصاب القانوني للاجتماع في حين ن نظام الأخذ و الرد لا يواجه مثل هذا الإشكال.

### الفرع الثالث :تقوية الديمقراطية البرلمانية

بما أن المؤسسة التشريعية تعتبر ممثل الشعب و المعبر عن تطلعاته ، فإنه من الأولى أن تقوى الديمقراطية داخل هذه المؤسسة ، و كنتيجة لتقوية هذه الديمقراطية فإن البرلمان يصبح أكثر قوة ، وبالتالي فإن النتيجة الحتمية لقوة البرلمان تتمثل في أنه سيدافع بقوة عن الشعب بصفته ممثلا له.

إن نظام الأخذ و الرد يؤدي إلى تقوية المؤسسة التشريعية وتعزيز الديمقراطية داخلها ، وبالتالي فإنه يؤدي إلى حماية المواطنين من تعسف السلطة التنفيذية بالدرجة الأولى ، ومن الاختلالات و الانحرافات التي يمكن أن تقع على مستوى السلطة التشريعية و التي قد تؤدي إلى إحداث أضرار كبيرة بحقوقهم و حرياتهم ، خاصة في المجالات المتعلقة بالعدالة، الضرائب ، الشرطة ، حيث يقول السيد De Decker أن هذه الضمانات لا تعتبر من قبيل الرفاهية ، إنما هي ضمانات أساسية للحقوق و الحريات العامة.<sup>1</sup>

ما تجب الإشارة إليه إلى أن نظام الأخذ و الرد قد لا يبيط الإجراءات التشريعية بل على العكس يمكن أن يسرعها ، و هذا ما حدث بمناسبة التصويت على قانون يسمح بتسريح العمال في شركة صناعية فرنسية بما يعادل 120 ألف منصب عمل ، حيث أن مشروع القانون تمت المصادقة عليه على مستوى مجلس الوزراء بتاريخ 15 أوت 1989 ، و بتاريخ 08 ديسمبر 1989 تمت المصادقة على المشروع في قراءة أولى على مستوى الجمعية الوطنية إذ صوت 279 نائبا لصالحه و 240 ضده مقابل غياب 43 نائبا. و كما سبقت الإشارة إليه فإن نظام الأخذ و الرد بين المجلسين قد تم بسرعة جعلت بعض

<sup>1</sup> M . De Decker, président du Sénat de Belgique , Allocution à la réunion de l'Association des Sénats d'Europe, Ljubljana, 28 juin 2002 , p 3.

الدارسين يصفونها بـ"الغريبة"<sup>1</sup> و هي سرعة غير معتادة عند اللجوء إلى نظام الأخذ و الرد، ذلك أن النقد الذي يوجه إلى هذه الآلية يتمثل في البطء الشديد الذي عادة ما تتميز به و هو ما يساهم في تعطل العملية التشريعية ككل .

غير أن الدراسة المتأنية للمسألة تبرز أن الأمر لا يتعلق بالآلية في حد ذاتها إنما هناك شق سياسي في الأمر ، حيث أنه في حالة وجود نوع من الإجماع السياسي بين الفئات المكونة لكل من المجلسين فإن الإجراء المتعلق بالذهاب و الإياب لن يأخذ وقتا طويلا و سيجد طريقه للتسوية ، و على العكس من ذلك فإن وجود خلافات جذرية في الطروحات السياسية بين القوى المشكلة للمجلسين من شأنه أن يمد في عمر الأخذ و الرد بين المجلسين في حالة اختلافهما حول نص قانون معين.

### **المطلب الثاني: السلبيات**

إن نظام الأخذ و الرد لا ينطوي فقط على الإيجابيات و إنما له جوانب سلبية لا يجب على الإطلاق أن يتم إغفالها نوردها كما يلي :

#### **الفرع الأول: التعطل في المصادقة على نصوص القوانين**

إن نظام الأخذ و الرد في بعض الأنظمة الدستورية يؤدي إلى تعطيل المصادقة على النصوص القانونية وذلك لكون إجراءات الأخذ والرد قد تطول بين المجلسين وهذا ما يؤدي إلى ضياع الوقت ، وهذه تعتبر مسألة غاية في الحساسية والأهمية ، حيث أن الوقت يعتبر حاسما خاصة في النصوص القانونية المتعلقة ببعض الجوانب المعينة التي يلعب فيها عامل الوقت دورا حاسما.

قد يرجع هذا التعطل في المصادقة على القوانين إلى أمرين أولهما له طابع قانوني والمتمثل في الإجراءات المنصوص عليها من الناحية القانونية والمنظمة لعملية الأخذ والرد وذلك

---

<sup>1</sup> Patrick Mortal , Les armuriers de l'état: du grand siècle à la globalisation, 1665-1989, Presses Universitaires de Septentrion , 2007 , p290.

سواء في نص الدستور بحد ذاته أو الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية أو الأعراف البرلمانية.

أما الأمر الثاني فيتمثل في بعض الاعتبارات السياسية التي تدفع بأحد المجلسين أو السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة إلى دفع الأمور نحو اتجاه يتم معه تعطيل المصادقة على النص القانوني وذلك من أجل تحقيق مصالح سياسية.

### الفرع الثاني: الدخول في متاهات قانونية جراء عملية الأخذ والرد

إن استعمال تقنية الأخذ والرد قد يؤدي في بعض الأحيان على الدخول في متاهات قانونية كثيرة ، والتي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر التعديلات الكثيرة التي قد تدخل على النص أو ما يسمى ظاهرة تضخم النصوص ، حيث أن النص قد يودع على شكل مشروع أو اقتراح قانون يضم عددا معينا من المواد ثم بعد ذلك يسار إلى إدخال تعديلات كثيرة عليه تساهم فيها عملية الأخذ والرد نظرا للمرونة التي تتسم بها و بالتالي فهي لا تؤدي إلى تضخيم النص بل إلى إدخال تغييرات كثيرة جدا تمس جوهره وكنهه. بالإضافة إلى المتاهات المتعلقة بعملية الأخذ و الرد اللامنتهي .

إن حق التعديل يعتبر حقا برلمانيا بامتياز و هو يشكل سلاحا حقيقيا في يد البرلمان ، كما يشكل كذلك وسيلة من وسائل الرقابة ، ذلك أن أي تعديل ينجر عنه مناقشة تؤدي إلى تبيان الحكومة وجهة نظرها. وبالتالي فإن الإبقاء عليه يشكل ضرورة و إلا أصبح البرلمان ليس إلا هيئة خرساء على شاكلة البرلمان الذي كان في ظل دستور السنة الثالثة في فرنسا، و الذي لم يكن يسمح له سوى بقبول القوانين كاملة أو رفضها كاملة دون إدخال أي تعديلات.

الواقع أن حق التعديل يجد له سندا قويا في إعلان حقوق الإنسان و المواطن لسنة

1789 حيث تنص المادة الخامسة منه على أن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة ، كما

تنص الفقرة الأولى من المادة الثالثة من الدستور على أن السيادة الوطنية ملك للشعب و الذي يمارسها بواسطة ممثليه.<sup>1</sup>

كانت المادة 46 من الميثاق الدستوري الصادر في 4 جوان 1814 أول نص يعطي الحق لأعضاء البرلمان في التعديل و لكن هذا النص جاء من جهة أخرى لوضع قيود على هذا الحق وذلك بالنص على أن أي اقتراح لأي تعديل لا يكون إلا بموافقة الملك. و في سنة 1852 كان يجب قبول التعديلات من طرف مجلس الدولة.

أعطى الميثاق الدستوري الصادر بتاريخ 14 أوت 1830 أعضاء البرلمان حق التعديل، و الذي فتحت له الجمهوريتان الثالثة و الرابعة مجالا غير محدود. و الملاحظ أن هذا الحق يتمتع به أعضاء البرلمان دون الحكومة ، ذلك أنه إذا رغبت هذه الأخيرة في إدخال تعديلات على نص تقدمت به فإنه لا يوجد أمامها من حل سوى تقديم نص آخر ذا طابع تصحيحي للإجراءات أو الإيعاز لأحد أعضاء البرلمان باقتراح إدخال التعديلات المرغوبة. قام دستور 1958 بإرساء إطار لحق التعديل حيث أعطى للحكومة بموجب أحكام الفقرة الأولى من المادة 44 حق التعديل بصفة كلية ، غير أن التعديلات البرلمانية تخضع لمجموعة من الضوابط منها المتعلقة بحالة القبول في المسائل المالية<sup>2</sup> ، بالإضافة إلى القبول المؤسس على التمييز بين مجال القانون و اللائحة<sup>3</sup> و ضرورة موافقة الحكومة عندما ينصب التعديل حول النص المعد من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>4</sup> ، دون نسيان

<sup>1</sup> Jean-Luc Warsmann , Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de la loi constitutionnelle ( n° 820) de modernisation des institutions de la V république , n° 892 , Assemblée nationale , treizième législature , enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 15 mai 2008 , p323.

<sup>2</sup> Article 40 de la constitution française de 1958.

<sup>3</sup> Article 41 de la constitution française de 1958.

<sup>4</sup> Article 45 alinéa 3 de la constitution française de 1958.

حالات عدم القبول المنصوص عليها في القوانين العضوية المتعلقة بقوانين المالية و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي.<sup>1</sup>

إن للتعديلات مجموعة كبيرة من المساوئ أهمها العدد المهول لهذه التعديلات بالإضافة إلى حالات عدم القابلية ، و عليه فإنه من الواجب إخضاعها لمجموعة من الضوابط.

غير أنه يجب الإشارة في هذا الصدد أن وجود العيوب في هذه الآلية لا يعني أنها غير صالحة للتطبيق ، وإنما يمكن تطبيقها و لكن بالتخلص من هذه العيوب والمساوئ ، وهذه فعلا المقاربة التي اعتمدت عليها مجموعة من الأنظمة خاصة الديمقراطية منها ، حيث نجد مثلا أن النظام الدستوري الفرنسي قد تجاوز مع مرور الزمن الإشكاليات المتعلقة بالتعديلات و تطور تطورا ملحوظا في هذا الصدد ، حيث أن اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي تطور في هذا الصدد حتى وصل إلى نظرية entonnoir.<sup>2</sup>

### **المبحث الثاني: نظام الذهاب و الإياب اللامنتهي: الإشكاليات و الحلول**

إن نظام الأخذ و الرد اللامنتهي -أي ذلك النظام الذي يتم فيه اللجوء إلى الذهاب والإياب إلى مالا نهاية حتى تسوية الخلاف بي المجلسين المكونين للبرلمان- يطرح مجموعة كبيرة جدا من الإشكاليات عند تطبيقه ، وذلك بالنظر لمجموعة من الاعتبارات المختلفة سواء كانت التاريخية ، أو السياسية أو تلك المتعلقة بطبيعة كل نظام على حدا ، وبالتالي فإنه لا مناص من تخصيص هذا المبحث لدراسة هاته الإشكاليات وذلك في المطلب الأول ، في حين سنخصص المطلب الثاني لمحاولة إيجاد الحلول الملائمة لهاته الإشكاليات.

<sup>1</sup> Articles 47 et 47-1 40 de la constitution française de 1958.

<sup>2</sup> سيتم دراسة هذه الجوانب بالتفصيل في الأجزاء المخصصة لها في البحث

## المطلب الأول: الإشكاليات المتعلقة بنظام الذهاب و الإياب اللامنتهي

إن لكل نظام دستوري ظروفه المعينة والتي تؤدي إلى بروز إشكاليات معينة فيه ، وبالتالي فإنه من الواجب علينا أخذ بعض النماذج حتى نرى كيف ظهرت هذه الإشكاليات والظروف المعينة المرتبطة بها.

### الفرع الأول: النظام الدستوري البلجيكي

بعد التحول بصفة رسمية إلى النظام الفيدرالي في بلجيكا بموجب التعديل الدستوري لسنة 1993 لم يتم اعتماد نظام مجلسين فيدرالي ، ذلك أن مجلس الشيوخ بقي يختار من قبل الناخبين البلجيكين و الذين يتم تقسيمهم على أساس اللغة التي يتكلمونها. من بين التغييرات التي تم إدخالها بموجب هذا التعديل الدستوري الحد من آلية الذهاب و الإياب، و بالتالي فإن مجلس الشيوخ أصبح مجلسا للتفكير مقابل اضطلاع مجلس النواب بصلاحيات تشريعية أكثر. و مبرر هذا التعديل يتجلى في كون أنه من النادر جدا ألا يقوم مجلس الشيوخ بالمصادقة على قانون أقره مجلس النواب، و بالتالي فإننا كنا أمام نظام مجلس واحد واقعي، و بالتالي فإن التعديل الدستوري قد اخذ ذلك بعين الاعتبار.

### الفرع الثاني: النظام الدستوري الفرنسي<sup>1</sup>

ينص الدستور الفرنسي على أن النص يجب أن تتم المصادقة عليه بنص متطابق على مستوى المجلسين ( الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ)، غير أنه في بعض الأحيان يقوم كل مجلس بالمصادقة على نص قانون مختلف عن النص الذي صادق عليه المجلس الآخر. وعليه فإنه يتم اللجوء إلى تقنية للمصالحة بين المجلسين بغرض الوصول إلى

<sup>1</sup> لدراسة أكثر للتاريخ الدستوري الفرنسي في الذهاب و الإياب انظر:

George Tsebelis , Jeanette Money , Bicameralism , Cambridge University Press , United Kingdom , 1997 , pages 132-140.

صيغة توافقية تمكن القانون من الصدور. و يكون ذلك عبر تمرير النص بين المجلسين من خلال الذهاب و الإياب، غير أن هذه التقنية قد تدوم لمدة طويلة.<sup>1</sup>

في إيطاليا هناك نظام المجلسين المتعادل أي أن كل من المجلسين يقفان على قدم المساواة في العملية التشريعية، وعليه فإن الحكومة تقدم مشروع القانون لكل منهما، وبالتالي فإن عملية الذهاب و الإياب يمكن أن تستمر إلى ما لا نهاية.<sup>2</sup>

إن القوانين الدستورية في فرنسا الصادرة بتاريخ 24 و 25 فبراير 1875 أرست نظام مجلسين متعادل سواء من حيث المبادرة بالقوانين أو المصادقة عليها، وهو ما نتج عنه أن الذهاب و الإياب كان يتم بصفة مطلقة. فمن الناحية السياسية كان هذا النظام الذي ليس له نهاية يعبر عن رفض مجلس الشيوخ لمشروع القانون و ذلك من منطلق أنه أكثر محافظة من مجلس النواب، حتى أن مشاريع قوانين عديدة تم رفضها لأنها كانت تحمل إصلاحات جذرية. و لم يكن للحكومة أي وسيلة دستورية تمكنها من الحيلولة دون استمرار نظام الذهاب و الإياب إلى ما لا نهاية ، و عليه فإن مشاريع قوانين عدة لم تر النور ، بل أن عدم مصادقة مجلس الشيوخ على قانون المالية أجبر في مرات عدة الوزراء على الاستقالة.<sup>3</sup>

الملاحظ أن القوانين الدستورية التي جاءت بعد الحرب العالمية الثانية لم تقم بإرساء نظام فعال للمصالحة بين المجلسين بل اتجهت إلى إلغاء نظام المجلسين برمته كرد فعل على تعسف مجلس الشيوخ في استعمال صلاحياته.

بموجب الدستور الفرنسي لعام 1946 تم الرجوع إلى اعتماد نظام المجلسين، غير أن مجلس الجمهورية لم يكن يضطلع بصلاحيات التصويت على القوانين. و كان يجب انتظار

<sup>1</sup> Pierre Gévart , le président de la republique et les institutions françaises , Editions L'Etudiant , 2007 , p 75.

<sup>2</sup> Philippe Lauvaux , Quand la deuxième chambre s'oppose, Pouvoirs 2004/01, n° 108 , Le Seuil , p 92.

<sup>3</sup> Sebastien Bernard , op cit,p 452.

الإصلاح الدستوري لسنة 1954 لكي يتمكن هذا المجلس من التمتع بدور في العملية التشريعية. و كان يجب نتيجة لذلك تنظيم العلاقة بين المجلسين في حالة وجود خلاف بينهما ، وبالتالي فقد تم اعتماد نظام الذهاب و الإياب المقيد ، حيث أن هذا الأخير لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يدوم أكثر من مئة يوم. و في حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال هذه المدة فإن الكلمة الأخيرة تعطى للجمعية الوطنية.

الملاحظ أن هذا الإجراء لم يسلم من النقد خاصة من طرف الأمين العام للجمعية الوطنية Emile Plamen. و قد أخذت آلية حل الخلاف بين المجلسين جزءا هاما جدا من النقاشات السابقة لصدور مشروع دستور 1958 الذي أسس للجمهورية الخامسة الفرنسية<sup>1</sup> ، و ذلك للإشكاليات المتعلقة بهذا النظام و التي سبق و أن تطرقنا إليها مواضع سابقة.<sup>2</sup> و الواقع أنه تم القيام بأبحاث تخص القوانين المقارنة و ذلك لدراسة آليات حل الخلاف بين المجلسين بصورة غير مسبقة في النظام الدستوري الفرنسي.

---

<sup>1</sup> لمزيد من التفاصيل حول الظروف السابقة لدستور 1958 الفرنسي انظر:

François Goguel , L'élaboration des institutions de la République dans la constitution de 1958 , Revue française de science politique , Volume n° 9 , n° 1 , 1959 , pages 67-86.

Claude Emeri , Les institutions de la Vème République :Etats des travaux, Revue française de science politique , Volume n° 15 , n° 2 , 1965 , pages 297-330.

لمعلومات أكثر حول التاريخ البرلماني الفرنسي انظر:

Emmanuel de Waresquiel , Un groupe d'hommes considérables: Les pairs de France et la chambre des pairs héréditaires de la Restauration ( 1814 -1831) , Fayard , 2006 ,502 pages , cité par : Lectures , Parlements , Volume n° 1 , n°09 , L'Harmattan , pages 171-181.

Didier Maus , La pratique constitutionnelle française :1<sup>er</sup> octobre – 31 décembre 2000 , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n°2 , n° 46 , 2001 , pages 301-344.

Arnaud Le pillouer , La notion de " régime d'assemblée " et les origines de la classification des régimes politiques, Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n°2 , n° 58 , 2004 , pages 305-333.

René Rémond , L'avenir de la fonction présidentielle , Etudes , Volume n° 1 , Tome 396 , 2002 , pages 30 et 31.

<sup>2</sup> Sebastien Bernard , La commission mixte paritaire , Revue française droit constitutionnel , Presses Universitaires de France , 2001/03 , n° 47,p 453.

### الفرع الثالث :الذهاب و الإياب في النظام البريطاني<sup>1</sup>

عادة ما ينعقد مجلس العموم و مجلس اللوردات في نفس الوقت ، غير انه يمكن لأي من المجلسين أن ينعقد بدون الآخر.و يقضي مجلس اللوردات الكثير من الوقت في دراسة مشروعات القوانين بصفة مفصلة ، و بالتالي فهو يراجعها بعمق قد لا يتوفر لمجلس العموم.

الملاحظ أن الإجراءات نفسها تتبع أمام المجلس ، فمشروع القانون يمر عبر ثلاث قراءات،القراءة الأولى عبارة عن مرحلة تقديم المشروع حيث يتم طبع ذلك المشروع و التعريف به ، أما القراءة الثانية فتتضمن مناقشة واسعة النطاق حول مبادئ ذلك القانون و إحالته على اللجان المتخصصة ، أما القراءة الثالثة فتمثل المرحلة الأخيرة التي تخصص للإطلاع على القانون بأكمله و من ثمة الوقوف على أي نقص أو ثغرات لم يتم اكتشافها من قبل.

ما تتبغى الإشارة إليه هنا أن مجلس اللوردات يمكن أن يعدل في مشروع القانون المعروض عليه من طرف مجلس العموم، و في هذه الحالة يقوم مجلس اللوردات بإعادة المشروع إلى مجلس العموم بواسطة كاتب البرلمان. و الملاحظ أن مجلس العموم عادة ما يوافق على تعديلات مجلس اللوردات على مشاريع القوانين غير المثيرة للجدل.

في حالة رفض مجلس العموم للتعديلات الواردة إليه من طرف مجلس اللوردات، فإنه يقوم بإرسال مذكرة إلى هذا الأخير يشرح فيها الأسباب، وقد يتم تبادل مشروع القانون بين المجلسين لفترة من الزمن حتى يتم الوصول إلى اتفاق.

أما في الحالة التي لا يتوصل فيها المجلسان إلى اتفاق فإن مجلس العموم بإمكانه تقديم مشروع القانون في العام الموالي ، وفي هذه الحالة فإن مجلس اللوردات لا يمكنه أن

---

<sup>1</sup> لتفاصيل حول الجدل القائم بخصوص اعتماد نظام المجلس الواحد أو نظام المجلسين في بريطانيا انظر: Matthew Flinders , Democratic Drift : Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom, Oxford University Press , New York , 2010 , p 197.

يرفض المشروع ، و بالتالي فإن المجلسين يحرصان في غالب الأحيان على إيجاد صيغة توفيقية بينهما.<sup>1</sup>

الواقع أن المجلسين يجنحان إلى الصيغة التوفيقية لأن مجلس اللوردات لو رفض إقرار المشروع الذي تقدم به مجلس العموم فإن هذا الأخير سيقدمه في العام الموالي و لا يمكن لمجلس اللوردات أن يعترض عليه ، وعليه فإنه من مصلحة مجلس اللوردات الوصول إلى صيغة توفيقية لكي يضمن على الأقل الأخذ بوجهة نظره و تعديلاته ، كما أن مجلس العموم ليس من مصلحته تأجيل تقديم مشروع القانون إلى العام الموالي ، إذ أن ذلك يعتبر تضييعا لوقت قد يكون ثمينا جدا خاصة إذا كان مشروع القانون متعلقا بموضوع يكتسي أهمية قصوى أو طابع استعجالي.<sup>2</sup>

#### الفرع الرابع: الأخذ و الرد في النظام المغربي

ينص النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي على أن رئيس مجلس النواب يحيل إلى رئيس مجلس المستشارين بدون تأخير، كل مشروع أو مقترح قانون صوت عليه المجلس ولم يصبح نهائيا، ويتم إشعار الحكومة بهذه الإحالة.

<sup>1</sup> محمد توفيق يوسف علي ، نظام المجلسين النيابيين و تطبيق ذلك في مصر و إنجلترا ، رسالة لنيل درجة دكتور في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1998 ، ص 80 و 82.

<sup>2</sup> لمزيد من التفاصيل حول تقنية الذهاب و الإياب في النظام الدستوري البريطاني انظر:

House of Lords , Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords , House of Lords, 2007 , p96.

Richard Kelly , Legislative and Regulatory Reform Bill – the Bill 's Progress and Further Reaction to the Bill , House of Lords ,2006 , p 07.

هناك جدل كبير حول مجلس اللوردات في بريطانيا إذ أن هناك من ينادي بضرورة إدخال إصلاحات جذرية عليه ، لمزيد من المعلومات انظر:

Richard Cracknell , Commons Division on House of Lords , House of Lords, 2006, p 02.

لمعرفة وجهة نظر الحكومة حول هذه الإصلاحات انظر:

Richard Kelly , House of Lords Reform : Recent Developments , House of Lords ,2005 , p 10.

Richard Kelly , House of Lords Reform : Conventions, House of Lords ,2007 , p 03.

Richard Kelly , House of Lords Reform : 2007 White Paper, House of Lords ,2007 , p 06.

يشعر رئيس مجلس النواب كلا من رئيس مجلس المستشارين و الوزير الأول برفض أي مشروع أو مقترح قانون سبقت إحالته من مجلس المستشارين.<sup>1</sup>

ينص النظام الداخلي لمجلس المستشارين على أنه بعد التصويت على مقترح قانون تم وضعه لأول مرة أمام مجلس المستشارين يحال هذا النص من طرف رئيس مجلس المستشارين إلى رئيس مجلس النواب مصحوبا بمذكرة تقديم تعبر عن وجهة نظر المجلس.<sup>2</sup>

الملاحظ أن النظام الدستوري المغربي أناط برئيس مجلس المستشارين مسألة إحالة النص المصادق عليه من طرف المجلس إلى رئيس مجلس النواب ، و هذه نقطة تحسب لصالح هذا النظام و ذلك من منطلق أن مسألة الإحالة هذه هي مسألة إجرائية خاصة بالمجلسين ، و بالتالي فإنه لا مجال للحكومة على الإطلاق أن تتدخل في هذا المجال.

كما تجب الإشارة إلى أنه لا يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين إلا إذا حصل الاتفاق بين مجلس النواب ومجلس المستشارين على نص موحد. ولا يمكن إصدار القوانين التنظيمية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها الدستور.<sup>3</sup>

## المطلب الثاني:الحلول

السؤال الذي يطرح نفسه في هذه الحالة يتعلق بالحل الواجب الأخذ به في مثل هذه الحالة، إذ أنه من غير المعقول و المنطقي أن يبقى المجلسان يتبادلان مشروع القانون بينهما إلى ما لا نهاية ، وبالتالي فإنه ينبغي اعتماد آليات فعالة لمعالجة هذه الوضعية ، ونورد أهم الحلول المعتمدة في مجموعة من الأنظمة الدستورية كما يلي:

<sup>1</sup> المادة 144 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

<sup>2</sup> المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين .

<sup>3</sup> المادة 92 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

## الفرع الأول: حل المجلس المنتخب من طرف الشعب

تلجأ لهذا الحل مجموعة من الأنظمة الدستورية المختلفة ، والتي تختلف فيما بينها من حيث الإجراءات ، حيث يرى الأستاذ الأستاذ Philippe Lauvaux أن الحل في حالة وجود خلاف لالمنتهي بين المجلسين يتمثل في حل المجلس المنتخب من قبل الشعب. وفيما يلي أهم النماذج الموجودة في مختلف الأنظمة الدستورية:

### أ- أهم النماذج التي تبنت حل البرلمان:

عرف النظام الدستوري البريطاني أزمة بين سنتي 1909 و 1911 حين قام مجلس اللوردات باستعمال صلاحياته للحيلولة دون صدور القانون المتعلق بالميزانية، و قد أدت هذه الأزمة إلى حل مجلس العموم و إجراء انتخابات جديدة و التي أفرزت نفس الأغلبية ، و عليه فقد خرج مجلس العموم منتصرا من هذه الأزمة من خلال اللجوء إلى التحكيم الشعبي، و هو نفس الحل المتبع عند وجود خلاف بين الحكومة و البرلمان ، حيث أنه يتم حل مجلس العموم و إجراء انتخابات جديدة ، حيث يتشكل مجلس جديد تنبثق منه حكومة جديدة .

يبقى الإشكال المطروح يتمثل في عدم وجود آلية دستورية صريحة تنص على الحل الذي يجب العمل به عندما تكون أمام حالة زهاب و إياب لا نهاية لها.<sup>1</sup>

الملاحظ أن بعض الدساتير قد نصت صراحة على حل البرلمان في حالة استمرار الخلاف بين المجلسين ، و مثال ذلك الدستور الدانماركي لسنة 1915 حيث تنص المادة 22 منه على أنه يجوز للملك حل الفولكينغ و يطبق القواعد التالية على حل اللاندستينغ حينما يتبنى الفولكينغ مشروع قانون يرسله إلى اللاندستينغ خلال مدة ثلاثة شهور على الأقل قبل نهاية دور الإنعقاد. و حينما لا يتم تبني هذا المشروع و لا يصل المجلسان إلى التصويت على النص بنفس الصيغة ، و ذلك بعد تشكيل لجنة من عدد مساو من

<sup>1</sup> Philippe Lauvaux , op cit , p 93.

المجلسين تقوم بإيداع تقرير عن هذا المشروع ، فإذا قام الفولكينغ بعد ذلك بتبني نفس المشروع دون تغيير و ذلك على إثر انتخابه لفصل تشريعي جديد و قام بتبنيه خلال دور الانعقاد العادي و إرساله إلى اللاندستينغ خلال المدة المشار إليها فإنه يجوز للملك إذا لم يتم الاتفاق بين المجلسين أن يحل اللاندستينغ .

الواقع أن هذا الحل يهدف إلى تمكين السلطة التنفيذية من إضفاء نوع من الاستقرار السياسي على مؤسسات الدولة ، ذلك أن وقوع خلاف بين مجلسي البرلمان قد يؤدي إلى إصابة الحياة التشريعية بالشلل التام ، و قد يصل الأمر إلى إصدار قوانين لا تعبر عن إرادة الشعب ، و عليه فإن هذا الأخير يجب عليه أن يفصل في المسألة و يمنح ثقته للمجلس الذي يعتبره أقدر على التعبير عن انشغالاته .<sup>1</sup>

كما أن الدستور الهولندي قد نص منذ سنة 1917 على أن قرار حل البرلمان لا ينتج آثاره في مواجهة المجلس المنحل إلا ابتداء من لحظة اجتماع المجلس الجديد، و المبرر في هذه الحالة أن المجلس لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل و إنما من تاريخ إجراءات الانتخابات العامة الجديدة . و الهدف المتوخى من وراء هذا التوجه هو تجنب فراغ تشريعي خلال وقت الحل.

اعتمد هذا الأسلوب كذلك المؤسس الدستوري البلغاري قبل سقوط النظام الشيوعي، حيث يتطلب الدستور في حالة حل البرلمان لنفسه استمراره في عمله حتى انتخاب مجلس جديد.

أما دستور الإتحاد السوفياتي لسنة 1936 فقد خولت المادة 47 منه في حالة الخلاف بين مجلسي السوفيات الأعلى - و الذي يتكون من مجلس السوفيات الإتحادي و مجلس السوفيات القومي- بأن يعرض هذا الخلاف على نخبة محايدة ، فإن تعذر حل مثل هذا الخلاف فإنه يعرض مرة أخرى على المجلسين ، و في حالة تعذر الوصول إلى تسوية هذا

<sup>1</sup> خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني -دراسة مقارنة- رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1997 ، ص 166.

النزاع فإن رئيس الدولة يحل مجلس السوفيات الأعلى و يحدد موعدا لإجراء الانتخابات الجديدة.<sup>1</sup>

### ب-ضمانات عدم تعسف السلطة التنفيذية في اللجوء للحل

الملاحظ أن كثيرا من الدساتير ترسي ضمانات عديدة للحيلولة دون تعسف السلطة التنفيذية في استعمال حق الحل و لعل من أهمها عدم تكرار الحل لذات الأسباب ، بمعنى أنه إذا تم حل المجلس النيابي لوجود خلاف بين المجلسين فإنه لا يمكن أن يتم حل المجلس الجديد لنفس السبب .

ينتج عن ذلك أنه متى ألزم الدستور رئيس الدولة بعدم حل المجلس النيابي مرتين لسبب واحد فإنه ينجر عن هذا الالتزام التزام آخر لصيق به و يتمثل في وجب ذكر السبب الأول لحل هذا المجلس والذي لم يذكر في سبب الحل ، حيث أننا لا نستطيع أن نعلم ما إذا كان السبب الثاني هو مجرد تكرار لسبب أول للحل أو مختلف عنه إلا إذا علمنا سبب الحل الأول ، وعليه فإن ذكر السبب مسألة ضرورية و لازمة.

من بين الدساتير التي أخذت هذا المنحى الدستور المصري لعام 1930 ، حيث نصت المادة 38 على أنه لا يجوز حل مجلس النواب أكثر من مرة لسبب واحد ، وقد حذت المادة 88 من دستور 1923 نفس ذلك الحذو بالنص على أنه " إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".<sup>2</sup>

مبرر ذلك أن إجراء انتخابات جديدة على إثر حل المجلس النيابي تسعى إلى معرفة رأي الشعب من جديد حول المسألة التي أدت إلى إجراء الحل ، فإذا أبدى الشعب رأيه في

<sup>1</sup> عوض رجب الليمون، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن -دراسة مقارنة- رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2006 ، ص 475.

<sup>2</sup> بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة : دراسة مقارنة ، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة طنطا ، 2000 ، ص 79 و 80.

الموضوع فلا يوجد مبرر لإعادة حل المجلس من جديد و استفتاء الشعب في ذلك الأمر ،  
و إلا كان ذلك من قبيل التلاعب بإرادة الرأي العام.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: اختصاصات البرلمان و الحكومة أثناء فترة الحل

ينبغي الإشارة إلى نقطة غاية في الأهمية تتعلق باختصاصات البرلمان و الحكومة  
خلال فترة الحل، ذلك أن الملاحظ هنا أن غالبية الدساتير لم تشر صراحة إلى الوضع  
الدستوري لاختصاصات البرلمان المنحل، في حين اهتم البعض القليل من هذه الدساتير  
بهذه المسألة.

#### أ- اختصاصات البرلمان أثناء فترة الحل

نصت المادة 02/61 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 على أن يتم تمديد مدة  
المجلسين القديمين إلى حين اجتماع المجلسين الجديدين ، و ما نصت عليه المادة 03/53  
من الدستور الصومالي لسنة 1960 بأن يظل المجلس المنحل قائماً بجميع سلطاته حتى  
تاريخ إعلان نتائج انتخابات المجلس الجديد ، كما يلاحظ في الأصل العام طبقاً لهذه  
الدساتير عند حل أحد مجلسي البرلمان هو التأجيل التلقائي للمجلس الثاني.

الملاحظ أن الأنظمة التي أقرت بحق البرلمان المنحل في مباشرة اختصاصاته اختلفت  
فيما بينها في عدة نواحي أهمها أن بعض الدول ترجع للبرلمان مباشرة اختصاصاته  
بمعرفة ، بينما عهدت بعض الدول الأخرى مباشرة هذا الاختصاص لإحدى اللجان  
الخاصة، و هو ما نص عليه الدستور النمساوي في المادة 02/55 وذلك بانتقال الحق في  
معاونة الحكومة و الرقابة عليها وقت حل البرلمان من اللجنة الدستورية للمجلس الوطني  
إلى اللجنة الدائمة المساعدة.

بالإضافة إلى ذلك فإن الاختصاصات المسموح بها في حالة حل البرلمان اقتصر  
في بعض الدول على تلك التي تقتضيها حالتا الضرورة و الاستعجال و هو ما نصت عليه

<sup>1</sup> عوض رجب الليمون ، مرجع سابق ، ص503.

المادة 77 من الدستور الإيطالي لسنة 1947 بأنه لا يجوز للحكومة دون تفويض من المجلسين أن تصدر مراسيم لها قوة القانون العادي ، فإذا اتخذت الحكومة تحت مسؤوليتها- في حالات استثنائية تقتضيها الضرورة و الاستعجال- إجراءات مؤقتة لها قوة القانون فإنه يتم دعوة المجلسين خصيصا لهذا الغرض، و يجتمعان خلال 5 أيام و لو كانا منحلين.<sup>1</sup>

### ب-القوانين الصادرة عن الحكومة في حالة حل البرلمان

فيما يخص القوانين الصادرة عن الحكومة أثناء فترة حل البرلمان فإن بعض الدساتير نصت على وجوب عرض هذه القوانين على البرلمان في أول اجتماع له،وهو ما يأخذ به النظام الدستور الكويتي بناء على عرف دستوري مستقر، حيث صدر مرسوم أميري بحل مجلس الأمة سنة 1976 ، و لم يتم العمل ببعض أحكام الدستور و منها المادة 107 التي تقرر وجوب إجراء الانتخابات في ميعاد لا يجاوز الشهرين من تاريخ حل المجلس و إلا استرد هذا الأخير سلطته الدستورية كاملة و يجتمع فورا كأن الحل لم يكن ، و الملاحظ أنه صدرت خلال تلك الفترة العديد من المراسيم بقوانين وصل عددها إلى 580.

عند عودة المجلس لمباشرة اختصاصاته الدستورية سنة 1981 وقع خلاف بين الحكومة و المجلس وذلك بمناسبة أول جلسة حول مدى التزام الحكومة بوجوب عرض المراسيم بقوانين الصادرة أثناء فترة الحل عليه ، حيث رأت الحكومة أن هذه المراسيم بقوانين تعتبر قوانين قائمة بذاتها و أنها لم تصدر استنادا إلى المادة 71 من الدستور و عليه فإن الحكومة ليست بحاجة إلى عرضها على المجلس ، غير أن المجلس رأى بوجوب عرض هذه المراسيم عليه في أول جلسة وإلا سقطت بأثر رجعي واعتبرت كأن لم تكن ، و أنه لا يوجد أي مجال للتمييز بين المراسيم بقوانين التي تصدر في حالة الحل الدستوري و تلك الصادرة في حالة الحل غير الدستوري. و كادت الجلسة الأولى للمجلس أن تنتهي دون

<sup>1</sup> أحمد عبد الطيف إبراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني -دراسة مقارنة- رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1996، ص 315 و 316.

الوصول إلى نتيجة ، غير أن رئيس مجلس الوزراء قرر موافقة الحكومة على عرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس. لكن برز إشكال دستوري آخر مؤداه أن تعليق الجلسة أو انتهاءها يعني بطلان هذه المراسيم بقوانين لأن المجلس لم يفصل فيها، في حين تحتاج الحكومة إلى الاجتماع لتقرر عرضها على المجلس.

لتجاوز هذا الإشكال تقرر تمديد الجلسة الأولى بما يمكن الحكومة من الاجتماع و إرسال هذه المراسيم إلى المجلس لعرضها عليه.

استمر العمل بهذه الطريقة عند حل مجلس الأمة سنة 1986 حيث صدرت عدة مراسيم بقوانين ، وعند عودة المجلس لمباشرة اختصاصاته الدستورية سنة 1992 عرضت الحكومة المراسيم بقوانين الصادرة أثناء فترة حل المجلس ، و قد باشر المجلس صلاحياته في هذا الصدد ، فوافق على جزء منها ، و رفض الجزء الآخر.<sup>1</sup>

الملاحظ هنا أن الدول التي لديها مجالس عليا غير قابلة للحل ، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس الأمة الجزائري فإن حل مجلس النواب في هذه الأنظمة يؤدي إلى شلل المجلس الأعلى ، ذلك أن المجلس الأعلى في هذه الحالة لا يضطلع بأي صلاحيات ، غير أن التساؤل الذي يطرح في هذه الحالة يتمثل في التزام مجلس النواب الذي تم انتخابه بالمشاريع التي صادق عليها المجلس السابق الذي تم حله ، فعلى فرض أن مجلس النواب القديم قد صادق على مشروع قانون و مرره لمجلس الشيوخ و تمت عملية الأخذ و الرد بين المجلسين و قبل أن تنتهي هذه العملية تم حل مجلس النواب من طرف السلطة التنفيذية لأي سبب ، فهل يكون المجلس الجديد ملزما بما قام به المجلس القديم و بالتالي يواصل عملية الأخذ و الرد مع مجلس الشيوخ و ذلك نظرا لأن هذا الأخير لم تتغير تشكيلته لأنه غير قابل للحل؟ أم يعتبر كل ما سبق من إجراءات في حكم المنتهي و يسار إلى إعادة

<sup>1</sup> د. عادل الطالب الطبطائي ، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، السنة الثامنة عشر ، جامعة الكويت ، ديسمبر 1994 ، ص 51 و 52.

كافة الإجراءات منذ البداية باعتبار أن المجلس الجديد غير معني تماما بما ذهب إليه المجلس القديم من قرارات؟

الواقع أن المنطق القانوني السليم يقضي بوجوب اعتبار ما سبق من إجراءات تمت على مستوى مجلس النواب القديم في حكم المنتهية و التي لا تلزم المجلس الجديد في شيء من منطلق أن المشروع حتى اللحظة التي تم فيها حل مجلس النواب كان لا يزال في المرحلة الإجرائية و بالتالي فهو ليس نافذا بعد ، و المشروع ما دام في المرحلة الإجرائية فهو عرضة للتعديلات و يمكن حتى سحبه ، كما أن مجلس الشيوخ يمكنه أن يدخل نفس التعديلات التي سبق له أن أدرجها أثناء تبادل القانون مع مجلس النواب المحل. نفس هذه الإشكاليات تطرح عند نهاية عهدة مجلس النواب و القانون لا يزال محل أخذ و رد بين المجلسين. و الواقع أن هذه الحالة مماثلة لحالة حل المجلس و التي فصلنا فيها سابقا.

### **المبحث الثالث: دور الحكومة في عملية الأخذ و الرد بين المجلسين**

إن الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في العملية التشريعية لا يخفى على أحد منذ بداية مشروع أو اقتراح القانون حتى إصداره ، ولا تنشذ عن هذه القاعدة عملية الأخذ والرد بين المجلسين ، حيث أن للحكومة مجموعة معتبرة من الوسائل تستخدمها في هذا الصدد وذلك من أجل التحكم في مجريات عملية الأخذ والرد ، مع ملاحظة أن دور الحكومة في هذه المسألة يختلف من نظام دستوري لآخر تبعا لمدى تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية فيما يتعلق بالعملية التشريعية.

## المطلب الأول: تدخل الحكومة عن طريق جدول الأعمال<sup>1</sup>

إن جدول أعمال البرلمان يكتسي أهمية بالغة جدا في العملية التشريعية، و ذلك من منطلق أن هذا الجدول يعتبر الإطار التنظيمي الذي يتم مناقشة مشاريع أو اقتراحات النصوص القانونية من خلاله.

الواقع أنه يدخل في تحضير هذا الجدول اعتبارات عديدة لعل أهمها تلك الاعترافات الفنية و التي تتمثل أساسا في اختيار الوقت الملائم للمناقشة ، و حجم العمل المراد انجازه، التوازن بين الوقت المتوفر للبرلمان للانعقاد فيه و حجم العمل المنجز خلاله دون نسيان الظروف الطارئة غير المتوقعة.

الملاحظ أن الامتيازات التي تتمتع بها الحكومة في العملية التشريعية مهمة و مؤثرة جدا على هذه العملية ككل ، حيث أن الآليات التي تملكها الحكومة في هذا الصدد تسمح لها بإنهاء مساعيها للوصول إلى حل للخلاف بين المجلسين إذا رأت أن مناقشات المجلسين يمكن أن تصل إلى نتائج لا تتوافق مع إرادتها. فمثلا في فرنسا نجد أن الحكومة قبلت في عدة حالات إدراج بعض الاقتراحات بقوانين في جدول أعمال مجلس الشيوخ إلا أنها لم تجد مكانا لها في جدول أعمال الجمعية الوطنية.

إضافة إلى ذلك فإن الحكومة يمكنها أن توقف الأخذ و الرد بين المجلسين ، و ذلك عن طريق عدم تحويل الاقتراحات من مجلس لآخر. و ينتج عن ذلك أن الحكومة يمكنها تعجيل نظر المجلسين للموضوعات المدرجة على جدول أعمالهما عن طريق الإسراع في

<sup>1</sup> لمعلومات حول دور أحزاب الأقلية في تحضير جدول الأعمال في فرنسا انظر:

François Charles Bousquet , Oppositions et vocation à gouverner: vers une autre classification , Pouvoirs , Le Seuil , Volume n° 1 , n° 108 , 2004 , p 121.

مساعي الوصول إلى حل يقبلان به ، أو على العكس تعمل على تعطيل أو حتى إيقاف سير نظر هذه الموضوعات في حالة عدم رضاها بها.<sup>1</sup>

في تقريرها المتعلق بتحديث مؤسسات الجمهورية الخامسة أشارت لجنة القوانين الدستورية و التشريع والإدارة العامة بخصوص مشروع القانون الدستوري المتضمن التعديل الدستوري إلى أن إعطاء جمعية الرؤساء لكل لمجلس الصلاحية الدستورية بتثبيت جدول الأعمال و عدم تفرد الحكومة بهذه الصلاحية يشكل بالتأكيد أحد أهم النقاط في الإصلاحات المتعلقة بالإجراءات التشريعية .

إن الإمكانية المنصوص عليها بخصوص منح الحكومة الأولوية في تسجيل النصوص في حدود أسبوعين من أربعة أسابيع تشكل استثناء للقاعدة المشار إليها آنفا غير أنها - وهذه مسألة غاية في الأهمية - تكسر الاحتكار الحكومي في هذا الصدد. كما أن الحكومة يمكنها الاستفادة من الأولوية في التسجيل خارج الأسبوعين المنصوص عليهما في حالة تسجيل النصوص المتعلقة بالقوانين المالية (نصوص قوانين المالية و قوانين تمويل الضمان الاجتماعي)،نصوص القوانين التي هي محل أخذ و رد بين المجلسين ، بالإضافة إلى الطلبات التي تتضمن ترخيصا متعلقا بحالات استثنائية.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> د. عادل الطبطبائي ، جدول أعمال البرلمان - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق ، العدد الثالث ، السنة العاشرة ، جامعة الكويت ن سبتمبر 1986 ، ص 60.

<sup>2</sup> Jean-Luc Warsmann , Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de la loi constitutionnelle ( n° 820) de modernisation des institutions de la V république , n° 892 , Assemblée nationale , treizième législature , enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 15 mai 2008 , p 50.

فيما يخص جدول الأعمال على مستوى مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية انظر:

Jean-louis Herin , L'ordre du jour réservé , Sept années de gestion sénatoriale de l'article 48-3 de la constitution , Pouvoirs , Volume n° 2 , n° 105 , Le Seuil , p 162.

Sophie Lavoreux , La codification ou la démocratisation de la loi , Revue française de droit constitutionnel , Volume n° 4 , n° 48 , PUF , 2001 , p 807.

## المطلب الثاني: القيود الواردة على الحكومة أثناء الأخذ و الرد

إن إعطاء الحكومة دوراً مهماً في المجال التشريعي لا يعني أنه لا توجد عليها قيود أو أنها تتصرف على النحو الذي تراه ملائماً دون وجود ضوابط تحدد عملها ، بل على العكس من ذلك نجد أنه توجد ضوابط معينة تحدد صلاحيات الحكومة أثناء عملية الأخذ و الرد.

### الفرع الأول: اقتصار الأخذ والرد على الأحكام التي لم يتم التوصل فيها إلى اتفاق

قام 60 عضواً من مجلس الشيوخ الفرنسي بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية مجموعة من المواد التي تضمنها القانون المتعلق بالحق في السكن ، حيث استندوا إلى أن الجمعية الوطنية أثناء القراءة الأولى قامت بحذف المادتين 11 و 14 من مشروع القانون المقدم أمامها و سار مجلس الشيوخ في نفس الاتجاه. غير أن الحكومة قامت بإعادة إدراج هاتين المادتين أثناء القراءة الجديدة أمام الجمعية الوطنية.

إن هذا الإجراء يخالف أحكام المادة 45 من الدستور التي تنص على أن الأخذ و الرد يقتصر فقط على الأحكام التي لم يتوصل فيها المجلسين إلى نص متطابق. بالإضافة إلى ذلك فإن هذا الإجراء المتخذ من طرف الحكومة يخرق قاعدة دستورية برلمانية تقضي بأنه يجب احترام التصويت الذي سبق و أن تم ، بحيث أن الاستثناء الوحيد على هذه القاعدة يتمثل في الحالة التي تكون فيها ضرورة للتنسيق بين نصوص دستورية أو في حالة تصحيح خطأ مادي.

بالإضافة إلى النص الدستوري السابق الذكر فإن النظام الداخلي لكل من مجلس الشيوخ و الجمعية الوطنية ينصان على هذا المبدأ ، و ذلك بموجب أحكام المادة 42-10 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ و المادة 18-02 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية . إن التصويت بنص متطابق من طرف المجلسين يدل على السيادة التي يتمتع بها المجلسين،

و عليه وجب اعتبار ما ذهبت إليه الحكومة من إعادة إدراج للمواد الملغاة مخلف للمادة 45 من الدستور و بالتالي وجب الحكم بعدم دستوريته.<sup>1</sup>

غير أن المجلس الدستوري في قراره الصادر بتاريخ 29 ماي 1990 و المتعلق بمدى دستورية القانون المذكور أنفا أقر بدستورية الإجراءات المتخذة من طرف الحكومة ، حيث علل المجلس رأيه بالقول بأنه يستخلص من الأحكام المشتركة المنصوص عليها في المواد 39 ، 44 و 45 من الدستور أن حق التعديل- و الذي يعتبر عمود العملية التشريعية- يمكن أن تتم ممارسته في أي مرحلة من العملية التشريعية مع الأخذ بعين الاعتبار ما نصت عليه الفقرتين الثالثة و الرابعة من المادة 45 من الدستور، وهو ما ينتج عنه أن الأحكام التي تم إلغاؤها في القراءة الأولى من طرف المجلسين يمكن أن يعاد إدراجها لأنها لا تتعدى الضوابط المقررة لحق التعديل.<sup>2</sup>

في القرار رقم 481-2003 الصادر بتاريخ 30 جويلية 2003 و المتعلق بتنظيم و تطوير النشاطات البدنية و الرياضية أسس المجلس حكمه على أنه ينتج من الأحكام المشتركة للمواد 39 ، 44 و 45 من دستور 1958 أن حق التعديل يمكن ممارسته في أي مرحلة من الإجراءات التشريعية باستثناء الأحكام المطبقة بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بشرط ألا تكون هذه التعديلات غير ذات صلة بموضوع مشروع أو اقتراح القانون المقدم للبرلمان و ذلك طبقاً لأحكام الفقرات الأولى من المادتين 39 و 44 من الدستور.

إن هذا السند القانوني الذي استند إليه المجلس الدستوري أسس لقاعدة *entonnoir* و التي تقتضي على أنه أثناء عملية الأخذ و الرد لا يمكن أن تشمل النقاشات البرلمانية إلا الأحكام التي لم يتم التوصل فيها إلى اتفاق بين المجلسين ، و الملاحظ أن هذه القاعدة قد

<sup>1</sup> Saisine par 60 sénateurs sur la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement , [www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/français/les décisions](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/français/les_décisions).

<sup>2</sup> Décision n° 90-274 du 29 mai 1990 sur la loi visant la mise en œuvre du droit au logement, Journal Officiel du 1 juin 1990 , 6518.

وجدت طريقها إلى الممارسة البرلمانية منذ مدة طويلة و تم التأصيل لها في النظام الداخلي لكل من المجلسين بالإضافة إلى المادة 45 من الدستور.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تطور الاجتهاد الدستوري الفرنسي<sup>2</sup>

شهدت السنوات القليلة الماضية تطورا كبيرا فيما يخص اجتهاد المجلس الدستوري بخصوص اللجوء إلى حق التعديل أثناء عملية الأخذ و الرد ، حيث أن سنة 2006 بدأت باجتهاد متضمن في القرار 532-2005 الصادر بتاريخ 16 جانفي 2006 و أرسى مبادئ تم التأكيد عليها في القرارين 533-2006 و 534-2006 الصادرين بتاريخ 16 مارس 2006 والقرار 535-2005 الصادر بتاريخ 30 مارس 2006.

قبل دراسة هذا التطور في الاجتهاد الدستوري ينبغي أن نأخذ فكرة عن اجتهاد المجلس الدستوري فيما يخص مسألة التعديل أثناء عملية الأخذ والرد، حيث أن المجلس الدستوري ظل لفترة طويلة مساندا لقيام الحكومة بإدخال تعديلات على النصوص ، وأول قرار في هذا الخصوص كان سنة 1980 حيث أقر المجلس بإمكانية إدخال فقرات إضافية على المواد التي لا تزال باقية في الأخذ والرد<sup>3</sup> قبل أن يقر في سنة 1981 بإمكانية إدخال مواد جديدة تماما بعد القراءة الأولى ، وحتى بعد القراءة الجديدة اللاحقة لفشل اللجنة المتساوية

<sup>1</sup>Damien Chamussy , Actualité des réformes constitutionnelles et jurisprudence constitutionnelle , exposé présenté au séminaire "un an de droit public" , conseil constitutionnel , 9 juin 2004 , p 39 et 40.

للمزيد من المعلومات حول دور المجلس الدستوري الفرنسي في الرقابة على النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ انظر:

Alain Delcamp , Le conseil constitutionnel et le Parlement , Revue Française de droit constitutionnel , Volume n° 1 , n° 57 , PUF , 2004 , p 42.

<sup>2</sup> لتفاصيل أكثر حول إدخال تعديلات أثناء مرحلة الأخذ والرد في النظام الدستوري الفرنسي انظر:

Marc-Antoine Granger , La rénovation du droit d'amendement , Revue Française de droit constitutionnel , Volume n° 3 , n° 75 , PUF , 2008 , p16.

لتفاصيل أكثر حول تطور اجتهاد المجلس الدستوري في هذه النقطة انظر:

Valérie Ogier Bernaud , L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de la navette parlementaire , Revue Française de droit constitutionnel , Volume n° 3 , n° 67 , PUF , 2003 , pages 589 à 607.

<sup>3</sup> Décision 80-127 DC du 20 janvier 1981 , Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes , Journal officiel du 22 janvier 1981, p. 308 ,Recueil, p. 15

الأعضاء . ذهب المجلس إلى أكثر من ذلك في تغليب كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية في القرار رقم 86-221 والذي جاء فيه أن " تبني اللجنة المتساوية الأعضاء لنص مشترك متعلق بالأحكام التي لا تزال محل خلاف لا يتنافى مع إمكانية قيام الحكومة - عند تحويلها للنص المعد من طرف اللجنة للمجلسين لكي يصادقا عليه - بإدخال التعديلات التي تراها مناسبة وذلك على شكل مواد إضافية ، ويمكن أن تؤدي هذه التعديلات إلى التأثير على الأحكام التي تمت المصادقة عليها بنص متطابق من طرف المجلسين".<sup>1</sup>

غير أن المجلس تعرض لنقد لاذع جراء هذه الاجتهادات وبالتالي فقد اتجه المجلس عنها سنة 1988، وبعد ذلك في قراره رقم 2000-430 والذي أشار إلى أن التعديلات التي تقبل بعد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء يجب أن تكون لها علاقة مباشرة مع حكم لا يزال محل خلاف أو يجب إدراجها لضرورة احترام الدستور أو لضمان التنسيق مع نصوص أخرى لا تزال قيد الدراسة على مستوى البرلمان أو لتصحيح خطأ مادي.

إن هذا الاجتهاد وعلى الرغم من أهميته لم يعطي حولا لكل المشاكل وبصفة خاصة بالنسبة للمواد التي تتم المصادقة عليها بنص متطابق بين المجلسين ، حيث أن القرار رقم 2000-434 ينص على أن الأحكام التي تمت المصادقة عليها بنص متطابق من طرف المجلسين قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء لا يمكن أن يتم تعديلها بعد اجتماع اللجنة.<sup>2</sup>

جاء بعد ذلك القرار 2004-501 الصادر بتاريخ 5 أوت 2004 الذي أسس لقاعدة entonnoir والتي يجب أن يتم تطبيقها أثناء اجتماع اللجنة وليس على المراحل اللاحقة

<sup>1</sup> Décision 86-221 DC du 29 décembre 1986 , Loi de finances pour 1987 , Journal officiel du 30 décembre 1986, p. 15801 ,Recueil, p179 .

<sup>2</sup> Décision 2000-434 , du 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse , Journal officiel du 27 juillet 2000, p. 11550 ,Recueil, p. 107

لذلك.<sup>1</sup> غير أن المجلس الدستوري طور في هذه القاعدة وذلك بمناسبة قراره رقم 2005-532 حيث جاء فيه أن قاعدة entonnoir تطبق عند القراءة الثانية.<sup>2</sup>

الواقع أن الغاية من وراء إرساء هذه القاعدة (entonnoir) هو تقادي مفاجأة واضعي القانون. كما أن المادة 24 من الدستور تنص على أن البرلمان يتكون من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، وتنص الفقرة الأولى من المادة 34 على أنه يتم التصويت على القانون من طرف البرلمان ، كما تنص الفقرة الأولى من المادة 39 على أن المبادرة بالقوانين ترجع إلى الوزير الأول و أعضاء البرلمان ، في حين تنص الفقرة الأولى من المادة 44 على أن أعضاء البرلمان إضافة إلى الحكومة لهم الحق في التعديل. بالإضافة إلى ذلك فإن الفقرة الأولى من المادة 45 تنص على أن كل مشروع أو اقتراح قانون يتم فحصه بالتتابع في مجلسي البرلمان بغية الوصول إلى نص متطابق. إذ ينتج من الأحكام التي تضمنتها المواد سالفة الذكر أنه يمكن ممارسة حق التعديل أمام كل من المجلسين ، مع الأخذ بعين الاعتبار القواعد المتعلقة بالقابلية واحترام القواعد الإجرائية المطبقة خلال كل مرحلة من مراحل الأخذ و الرد.

---

<sup>1</sup> Décision 2004-501 du 05 août 2004 , Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières , Journal officiel du 11 août 2004, p. 14337, Recueil, p. 134

<sup>2</sup> Décision 2005-532 DC. du 19 janvier 2006, Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers , Journal officiel du 24 janvier 2006, p. 1138 , Recueil, p. 31

للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة انظر

Valérie Ogier-Bernaud, op cit, p 604.

يقول الأستاذ Benetti أنه "طبقا لقاعدة entonnoir والتي يتأسس عليها المنطق المسير لعملية الأخذ والرد فإن مداولة المجلسين تقتصر -بداية من القراءة الثانية- على الأحكام التي لم يتوصل فيها المجلسان إلى اتفاق"<sup>1</sup>

ويرى الأستاذ Jean Pierre Camby أنه "طبقا للتقاليد البرلمانية فإن النقاش لم يعد يدور أثناء مراحل الأخذ والرد بين المجلسين إلا حول الأحكام التي لا تزال محل خلاف ، أي تلك المواد التي لم تتم المصادقة عليها بطريقة متطابقة بين المجلسين. بالإضافة إلى ذلك فإنه من وجهة نظر القانون البرلماني تبني نص متطابق يستوجب أن تشمل المراحل المختلفة لعملية الأخذ والرد الأحكام التي لا تزال محل خلاف دون غيرها. إن هذا الإجراء الذي يحد من النقاشات البرلمانية لتشمل فقط النقاط التي لا تزال محل خلاف يشتغل مثل entonnoir ، وهو ما أشارت إليه بدقة المادة 108 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية والتي تنص في الفقرة الثالثة منها على أن المناقشة تنصب فقط على المواد التي لم يتوصل فيها المجلسان إلى نص متطابق ، كما تنص الفقرة الرابعة على أن المواد التي تتم المصادقة عليها من طرف أحد المجلسين أو المجلس الآخر لا يمكن أن تدخل عليها تعديلات تؤثر سواء بصفة مباشرة أو بإدخال إضافات غير ملائمة على الأحكام التي تمت المصادقة عليها"<sup>2</sup> ، كما أشارت إلى ذلك المواد 42 ، 10 ، 11 و 11 مكرر من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ، وعليه فإن المواد التي تمت المصادقة عليها بنص متطابق بين المجلسين لا يمكن مناقشتها أثناء القراءات اللاحقة.<sup>3</sup> ويرى الأستاذان Pierre Avril و

<sup>1</sup> A. Julie Benetti, Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires, Les Petites affiches, 23 août 1999, n° 167, p 4.

<sup>2</sup> النص الأصلي للقرارات المذكورة كالتالي

« La discussion des articles est limitée à ceux pour lesquels les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique.

En conséquence, les articles votés par l'une et l'autre assemblée dans un texte identique ne peuvent faire l'objet d'amendements qui remettraient en cause, soit directement, soit par des additions incompatibles, les dispositions adoptées ».

<sup>3</sup> B. Jean-Pierre Camby, Droit d'amendement et commission mixte paritaire, Revue du droit public, 2000, n° 6, pp. 1599-1600

Jean Gicquel أن منطق entonnoir هو المحدد للإجراءات البرلمانية الواجب إتباعها.<sup>1</sup>

في اليوم الثالث من جانفي 2006 أشار رئيس المجلس الدستوري الفرنسي السيد Pierre Mazaud إلى مجموعة من الملاحظات التي كان من بين أهمها ضرورة تفادي تنظيم العملية التشريعية وذلك من خلال تفادي اللجوء المفرط إلى إدراج مواد إضافية عند نهاية عملية الأخذ والرد ، وهي الظاهرة التي تشهد تناميا مقلقا.<sup>2</sup>

طبقا للأحكام المنصوص عليها في المادة 45 من الدستور الفرنسي والتي تطبق على المبادرة بالتشريع سواء كانت مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين نجد أن المجلس الدستوري قد قام بتحديد القواعد التي يتم تطبيقها ابتداء من القراءة الأولى وتلك التي تطبق بعد ذلك ، وقام بإرساء قاعدة entonnoir التي سبق وأن ذكرناها.

أثناء القراءة الأولى نجد أن الحدود الوحيدة على حق التعديل تتعلق بضرورة وضوح النقاشات البرلمانية وقواعد القابلية . ويرى المجلس أن التعديلات يجب ألا تكون منقطعة الصلة مع الأحكام المنصوص عليها في الوثيقة الأولية.

بعد القراءة الأولى فإن هذه الحدود الواردة على حق التعديل تبقى كذلك سارية المفعول ، غير أنه توجد هناك بعض القيود الإضافية ، كما تفرض قاعدة entonnoir أن تكون الأحكام التي يراد إدخالها بعد القراءة الأولى لها علاقة مباشرة مع الأحكام التي لا تزال محل خلاف.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> C. Pierre Avril et Jean Gicquel, Droit d'amendement : la fin des limites inhérentes, Les Petites affiches, 13 juillet 2001, n° 139, p. 5

<sup>2</sup> Dossier documentaire Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, services du Conseil constitutionnel, 2006 , p 77.

<sup>3</sup> Décisions nos 2004-501 DC du 5 août 2004, Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, cons. 22 et 23 ; 2009-578 DC du 18 mars 2009, Loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, cons. 29.

بمناسبة القانون المتضمن أحكام تتعلق بالصحة و الضمان الاجتماعي قام 60 عضوا من مجلس الشيوخ بإخطار المجلس الدستوري حول مدى دستورية المادة 17 من هذا القانون ، حيث أشار أصحاب الإخطار إلى مجموعة من المسائل أهمها أن المادة 45 من الدستور تؤسس لمراحل إجرائية قانونية منطقية :الأخذ و الرد على مستوى المجلسين ، ثم محاولة الصلح بين المجلسين عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء .و في حالة فشل هذه الآلية فإنه يتم اللجوء إلى قراءة جديدة على مستوى الجمعية الوطنية ثم على مستوى مجلس الشيوخ. يجب الإشارة إلى أنه في حالة استمرار الخلاف فإن الكلمة الأخيرة تعود للجمعية الوطنية و التي لا يمكنها سوى أن تقبل أو ترفض سواء النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء أو آخر نص صوتت عليه الجمعية الوطنية و الذي تم تعديله من طرف مجلس الشيوخ أثناء قراءته الجديدة .<sup>1</sup>

ينتج عن هذه الأحكام أن القراءة الأخيرة على مستوى مجلس الشيوخ ليست مثل القراءات السابقة لهذا المجلس و ذلك أنها لا تنصب حول نص سيتم تحويله إلى الجمعية الوطنية لتتم مناقشته على مستواها ، و عليه فإنه في هذه المرحلة مجلس الشيوخ لا يمكنه إلا أن يصادق على النص المعتمد من قبل الجمعية الوطنية أثناء القراءة الجديدة أو إدخال تعديلات تكون فقط على شكل اقتراحات يمكن أن يعتمدها بعض النواب كتعديلات أثناء القراءة الأخيرة من قبل الجمعية الوطنية.

إن إدراج أحكام إضافية جديدة أثناء القراءة الجديدة على مستوى الجمعية الوطنية يؤدي بالحكومة إلى منع أي أخذ و رد بين المجلسين حول هذا الحكم أو أي سعي لإحداث تسوية عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء .

غير أن المجلس الدستوري في قراره رقم 89-269 الصادر بتاريخ 22 جانفي 1990 أقر بدستورية المادة محل الإشكال ، حيث جاء في القرار أنه بالنظر للأحكام المنصوص عليها

<sup>1</sup> Article du règlement de l'assemblée nationale.

في المواد 39 ، 44 و 45 من الدستور فإن حق التعديل يمكن ممارسته في أي مرحلة من مراحل الإجراءات التشريعية مع مراعاة القيود المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 45 من الدستور. كما أن التعديلات يجب ألا تكون غير ذات صلة بموضع القانون و ألا تتجاوز القيود المفروضة على حق التعديل.<sup>1</sup>

عرفت سنة 2005 تطورات فيما يخص اجتهاد المجلس الدستوري المنظم لعملية الأخذ و الرد بين المجلسين و ذلك بمنع إدراج مواد إضافية عند نهاية عملية الأخذ و الرد بعد أن لاحظ المجلس اللجوء المفرط لذلك.<sup>2</sup>

في القرار رقم 2008-564 الصادر بتاريخ 19 جوان 2008 المتعلق بمدى دستورية القانون المتعلق بالمواد المعدلة جينيا ، وبناء على إخطار تقدم به 60 عضوا من مجلس الشيوخ ، بعد القراءة الأولى من طرف المجلسين والقراءة الثانية من طرف مجلس الشيوخ والتي لم تتفق معها الجمعية الوطنية وهو ما نتج عنه استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الوزير الأول والتي اقترحت نصا بخصوص الأحكام محل الخلاف ، وهذا النص كان مطابقا للنص الذي صادق عليه أعضاء مجلس الشيوخ وتمت المصادقة عليه بعد ذلك من طرف المجلسين.

رأى أصحاب الإخطار أن معارضة النص أدت إلى رفض المصادقة عليه بدون أن تكون هناك إمكانية لعرضه على مناقشة أخرى قبل نهاية مدة سنة ، كما أن متابعة عملية الأخذ والرد خالفت الفقرة الثالثة من المادة 84 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية وكتحصيل حاصل لذلك فإنها تكون قد خالفت الفقرة الرابعة من المادة 91 من نفس النظام واللذان ينتج

---

<sup>1</sup>Décision n° 89-269 du 22 janvier 1990 , journal officiel du 22 janvier 1990 , p972.

Pour plus de détail sur cette décision , voir Genevois Bruno , Du dédoublement de la convention nationale des médecins aux droits des étrangers, Revue française de droit administratif , 1990 , p 406 . Prétot Xavier , L'application du principe d'égalité à l'étranger résidant en France, Revue de droit sanitaire et social, 1990, p. 437. Prétot Xavier , La conformité à la constitution de la loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, Droit social, 1990, n°4, p. 352.

<sup>2</sup> Le conseil en 2005, conseil constitutionnel , 1 septembre 2009 , p1.

عن ضم أحكامهما تمديد لأحكام الفقرة الأولى من نص المادة 34 من الدستور ، وبالتالي فإن أعضاء مجلس الشيوخ أصحاب الإخطار رأوا أن هناك خرق لأحكام المادة 45 من الدستور، حيث أنه تم استدعاء اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء بدون أن تتحقق الشروط الموجبة لذلك ، كما أن الإجراءات المتبعة قد أضرت بممارسة حق التعديل المضمون لأعضاء البرلمان بموجب أحكام المادة 44 من الدستور.

غير أن المجلس الدستوري في قراره لم يأخذ بعين الاعتبار ملاحظات أعضاء مجلس الشيوخ وذلك من منطلق أن الإجراءات التي تم إتباعها سليمة تماما.<sup>1</sup>

يوجد هناك اجتهاد دستوري ثابت مفاده أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان ليس لديها أي قيمة دستورية لوحدها ، كما أن الجهل بأحكامها لا يمكن أن ينتج عنه دفع الإجراءات إلى مخالفة أحكام الدستور<sup>2</sup> . وعليه فإن الجهل بأحكام المادتين 42 و 84 (الفقرة الثالثة) والمادة 14-151 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لا يمكن أن يؤدي لوحده إلى جعل الإجراءات التشريعية مخالفة لأحكام الدستور. وعليه فقد قدر المجلس الدستوري الفرنسي بصفة ضمنية أن المواد المشار إليها في النظام الداخلي للجمعية الوطنية لا تشكل امتدادا لمواد من الدستور.

الواقع أن هذا الحل يفرض نفسه ، حتى بالنسبة لأحكام المادة 4-151 والتي تأسس عليها دفع نواب الجمعية الوطنية<sup>3</sup> ، حيث أن المجلس الدستوري سبق له وأن اعتبر في

<sup>1</sup> Décision n°2008-564 du 19 juin 2008, Journal officiel du 26 juin 2008, p 10228. Recueil des décisions, p 313.

<sup>2</sup> Décisions n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, cons. 5 ; n° 99-419 DC, 9 novembre 1999, cons.7.

<sup>3</sup> تنص المادة على مايلي:

"Les propositions de résolution déposées sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution sont présentées, examinées et discutées, sous réserve des dispositions du présent chapitre, suivant la procédure applicable en première lecture aux propositions de loi, à l'exception des dispositions faisant application à ces dernières des articles 34, 40 et 41 et de l'article 42, alinéa 3, de la Constitution.

Les propositions de résolution contiennent le visa des documents émanant des institutions de l'Union européenne sur lesquels elles s'appuient".

قرار له صادر سنة 1994 أن هذا الحكم يؤدي إلى تنفيذ المادة 88-04 من الدستور.<sup>1</sup> غير أن هذا الحكم كان في سياق عام ولا يتماشى مع الاتجاه الذي أراد النواب أن يدرجوه فيه. إن المادة 151-4 لا تشكل -فيما يخص الإجراءات البرلمانية وإعلام النواب- إلا تمديدا " مرغوبا" للمادة 88-4 من الدستور ،والتي لا ترجع إلى الأنظمة الداخلية للمجلسين إلا فيما يخص الكيفيات التي يتم من خلالها التصويت على قرارات تتعلق بالنصوص المحولة إليها. بالإضافة إلى ذلك فإن المادة 88-4 تم اللجوء إليها على نحو خاطئ من طرف أعضاء مجلس الشيوخ ، ذلك أن هذه المادة تتعلق - كما وضع المجلس الدستوري ذلك- باقتراحات القوانين دون غيرها.<sup>2</sup>

قام 60 عضوا من أعضاء مجلس الشيوخ بإخطار المجلس الدستوري حول عدم دستورية بعض المواد من القانون المتعلق بتنظيم الاتصالات وذلك يوم 24 جوان 1996 ، ومن بين المواد التي رأى أصحاب الإخطار أنها غير دستورية نجد المادة 15 التي تتميز حسبهم بشكل خاص عن باقي القانون وتم إدخالها أثناء عملية الأخذ والرد بدون أن تكون هناك أعمال تحضيرية عميقة.

هذه المادة التي ظهرت وكأنها مشروع صغير حاول إضافة 3 مواد إضافية مرقمة 1-43 ، 2-43 ، و3-43 إلى القانون المتعلق بحرية الاتصال الصادر بتاريخ 30 سبتمبر 1986. وكان موضوعها الأساسي إنشاء لجنة عليا للتليماتية تكون موضوعة تحت وصاية المجلس الأعلى للسمعي البصري وتوفير المركز القانوني للخدمات التليماتية المتوفرة على الإنترنت وذلك بحماية موزعي الخدمات.

<sup>1</sup> Décision n° 94-338 du 10 mars 1994, cons. 31.

<sup>2</sup> Commentaire de la décision n° 2008-564 DC – 19 juin 2008 concernant la loi relative aux organismes génétiquement modifiés , Les Cahiers du conseil constitutionnel , Cahiers n° 25 , p 02.

وللحصول على تعليقات أكثر بخصوص هذا الرأي انظر:

Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 25 , 2008 ,p95.

اعتبر أصحاب الإخطار انه يجب التصريح بعدم دستورية المادة 15 ، حيث أن اللجنة العليا للتثمين أصبحت تضطلع باختصاصات خاصة بها مع الجهل بأحكام المادة 34 من الدستور والمادتين 10 و 11 من إعلان حقوق الإنسان و المواطن.

كما أضافوا أن اضطلاع المجلس الأعلى للسمعي البصري بالمصادقة على قواعد أخلاقيات المهنة يعتبر مساسا بالصلاحيات الحصرية الممنوحة للمشرع وذلك لإرساء القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة ، ذلك أن القانون لا يمكنه أن يفوض مثل هذا الاختصاص لسلطة إدارية ، ويرجع للاختصاص المشرع لوحده أن يبين تشكيلة والإجراءات المتبعة أمام لجنة لها علاقة بالحريات العامة .

بالإضافة إلى ذلك فإن أصحاب الإخطار تطرقوا إلى الإجراء الخاص بالأراء المتعلقة باحترام التوصيات الخاصة بأخلاقيات المهنة والتي ستمس مجموعة كبيرة من القواعد ذات الطابع الدستوري.

من أجل تأسيس حكمه استند المجلس الدستوري الفرنسي على مسألة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، بحيث ذكر بالقواعد الخاصة بدستورية التفويضات الممنوحة من طرف المشرع للسلطة التنظيمية فيما يخص المسائل المتعلقة بالحريات العامة، وبصفة خاصة تلك المتعلقة بحرية الاتصال. فبالنظر لنص المادة 34 من الدستور فإن القانون هو الذي يحدد القواعد المتعلقة بالحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل الحريات العامة و يرجع للمشرع السهر على ضمان هذه الحقوق والحريات الدستورية. وبالنظر للاجتهد الدستوري الثابت في هذا المجال فإن المجلس اعتبر أنه إذا كان هذا الأخير ( أي المشرع) يستطيع أن يفوض هذا الضمان للسلطة اللائحية فإنه يجب عليه أن يحدد بنفسه طبيعة الضمانات الضرورية. وفيما يخض حرية الاتصال يجب عليه الأخذ بعين الاعتبار التقنيات المستعملة في هذا الصدد والتحكم فيها من أجل ملاءمة هذه الحرية المستمدة من المادة 11 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن مع القيود التقنية لوسائل

الاتصال والأهداف المتعلقة بحماية النظام العام والتي تعتبر ذات طبيعة دستورية ، احترام الغير، وتعددية التيارات الاجتماعية والثقافية .وفي يخص السمعى البصرى قام المشرع ببيان وبصفة دقيقة الإطار الذى يمكن من خلاله أن تتدخل سلطة الضبط.<sup>1</sup>

تم إيداع مشروع القانون التوجيهى للطاقة لدى مكتب الجمعية الوطنية يوم 5ماي 2004 ، وقد كان يتضمن فى البداية 13 مادة ، غير أنه داخل البرلمان تضخم النص بانتقاله من 13 مادة إلى 110 مواد وتغيرت تسميته ليصبح القانون البرنامج المتضمن توجيهات السياسة الطاقوية. وقد قام أصحاب الإخطار ( 60 نائبا) بالتطرق إلى مجموعة من المسائل ندرج تلك التى تهمننا هنا أى تلك المتعلقة بعملية الأخذ والرد ، حيث رأى أصحاب الإخطار بمناسبة تطرقهم للمواد من 1 إلى 6 من النص المذكور أن إلحاق القانون التوجيهى المتعلق بالطاقة بفئة قوانين البرامج لم يتم إلا أثناء عملية الأخذ والرد ، وهو ما يشكل تغييرا فى طبيعة النص.<sup>2</sup>

غير أن المجلس الدستوري قد قرر أن المواد السابقة لا تخالف أحكام الدستور وذلك بالنظر إلى أن المادة 34 الفقرة ما قبل الأخيرة منه تنص على أن قوانين البرامج تحدد أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة ، كما أن المادة الأولى من الأمر الصادر فى 2 جانفي 1959 والتي كانت تنص على أن "ترخيصات البرامج يمكن أن تجمع فى قوانين تسمى قوانين برامج" قد تم إلغاؤها ابتداء من 01 جانفي 2005 بموجب قانون عضوي صادر فى 01 أوت 2001، كما أن المادة 70 من الدستور تنص على أن " كل مشروع قانون برنامج ذو طابع اقتصادي أو اجتماعي يحول إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي من أجل إبداء الرأي فيه".

<sup>1</sup> Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 , loi de réglementation des télécommunications, Cahiers du conseil constitutionnel , n° 02 , Deuxième Semestre , 1996, p14.

<sup>2</sup> Les Cahiers du Conseil Constitutionnel , n° 19 / 2005 ,p 36.

بالنظر إلى أنه في التاريخ الذي تم فيه إيداع مشروع القانون لدى مكتب الجمعية الوطنية كانت المادة الأولى من الأمر الصادر في 2 جانفي 1959 لا تزال سارية المفعول، وعليه فإنه بضم أحكام هذه المادة مع أحكام المادتين 34 و 70 من الدستور فإن القانون يصبح "قانون برنامج نو طابع اقتصادي واجتماعي" ، وهو القانون الذي يضع أهدافا متوسطة و بعيدة المدى في المسائل الاجتماعية والاقتصادية بالإضافة إلى توقعات بخصوص النفقات المرتقبة لتحقيق هذه الأهداف، وهذا ما لم ينص عليه مشروع القانون المودع لأول مرة لدى الجمعية الوطنية والموسوم ب" القانون التوجيهي حول الطاقة" ، وهذا الأخير لم تكن له في الوقت الذي أودع فيه طبيعة قانون البرنامج ، وعليه فإن الحكومة لم تكن مجبرة بأن تحوله للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لإبداء الرأي فيه.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث :حالة رفض المجلس الذي يبت أولا للنص بكامله

يطرح إشكال حول النص الذي يتم رفضه من طرف المجلس الذي نظر فيه أولا وحول ما إذا كانت الإجراءات تتم بصفة عادية ، ونقصد هنا بالتحديد إجراء الأخذ والرد من منطلق أنه الإجراء الذي ندرسه في هذا الفصل. الواقع أن الإجراءات تتم بصفة عادية فحتى وإن كان هناك تصويت سلبي على النص فإنه يتم اللجوء إلى عملية الأخذ والرد ، و هو ما حدث فيما يخص نص القانون رقم 87-516 الصادر بتاريخ 10 جويلية 1987 ، حيث أن الجمعية الوطنية قامت في البداية برفض النص.

كما أن النصوص التي رفض مجلس الشيوخ المصادقة عليها كذلك تم إجراء عملية الأخذ والرد بشأنها. وتجب الإشارة في هذا الصدد أن تبني نقاط سابقة questions

<sup>1</sup> Décision n° 2005-516 DC du 07 juillet 2005 , Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique , Journal officiel du 14 juillet 2005, p. 11589 , Recueil, p 102.

préalables يهدف إلى السماح بالمصادقة على القانون حتى في ظل وجود معارضة

قوية. وهو ما أقره المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له سنة 1995.<sup>1</sup>

فيما يخص القانون المتضمن إنشاء ميثاق مدني للتضامن ، فإن الجمعية الوطنية قد رفضته بدعوى عدم القابلية بتاريخ 9 أكتوبر 1998 وبالتالي فإنه لم يكن من الممكن إجراء عملية الأخذ والرد ، وتم بعد ذلك إيداع اقتراح قانون جديد . المسألة كانت مختلفة بحيث أن الأمر هنا يتعلق باقتراح قانون وكان من المتوقع أن يقوم مجلس الشيوخ برفضه. ومن هذا المنطلق فإن هذا الإجراء قد تم الشروع فيه منذ البداية، والنص قد تم تعديله قبل إعادة إيداعه للمرة الثانية وهو ما جعل إيداع أي ملاحظات أو إخطارات فيما يخص المادة 84 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية غير ذات جدوى.

بالنظر إلى عملية الأخذ والرد كان من الممكن وكان باستطاعة الوزير الأول أن يحول النص الذي رفضته الجمعية الوطنية إلى مجلس الشيوخ لإجراء قراءة ثالثة ،حتى وإن كان هذا سيقود أعضاء مجلس الشيوخ إلى مناقشة نفس النص الذي سبق لهم المصادقة عليه أسابيع قليلة قبل ذلك. وقد اختار الوزير الأول اللجوء إلى خيار استدعاء اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء ، وقد ذهب المجلس الدستوري إلى أن الوزير الأول قد استعمل صلاحياته الدستورية مادامت الشروط المتوفرة في نص المادة 45 من الدستور قد تحققت. الواقع أنه في الحالة التي يتم فيها رفض كامل النص -بما فيه تلك الأحكام التي تمت المصادقة عليها من طرف المجلسين بنص متطابق في مراحل سابقة- فإن كامل أحكامه يجب اعتبارها لا تزال محل خلاف وفق مفهوم المادة 45 من الدستور. وبالتالي فإنه يجب

---

<sup>1</sup> Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale, Journal officiel du 31 décembre 1995, p 19111, Recueil, p 269.

إعطاء مدى كامل للتصويت بالرفض والذي يشمل كافة أحكام المشروع أو الاقتراح وليس فقط تلك التي لا تزال في الأخذ والرد.<sup>1</sup>

### **الفرع الرابع: إجراء الاستعجال كعائق لعملية الأخذ و الرد**

لاحظت اللجنة المكلفة بتقييم عمل مؤسسات الجمهورية الخامسة في فرنسا أن من بين أهم العوائق التي تواجه السير العادي لعملية الأخذ والرد نجد الإجراء المتعلق بإعلان حالة الاستعجال والذي أصبح يشكل قاعدة في الإجراءات البرلمانية وذلك بدون وجود أسباب جادة تبرر اللجوء إليه ، وينتج عن ذلك أن عملية الأخذ والرد تتأثر من حيث فعاليتها وهدفها المتمثل في تحسين نوعية النصوص القانونية محل الدراسة على مستوى البرلمان بمجلسيه ، إن هذه الممارسة والتي ازدادت سوءا باجتهادات المجلس الدستوري تعتبر محل نقد من طرف رئيسي كل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ.

### **المبحث الرابع: إمكانية تطبيق نظام الأخذ والرد في النظام الدستوري الجزائري**

بعد أن تناولنا بالدراسة والتمحيص أسلوب الأخذ والرد كآلية أخذ بها عدد من الأنظمة الدستورية يحق لنا أن نتساءل عن إمكانية تطبيق هذه الآلية في النظام الدستوري الجزائري، وذلك بالنظر للمجموعة المعتمدة من الميزات التي قد تجعلها وسيلة ناجعة لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

### **المطلب الأول: الآراء المساندة لعدم الاعتماد على نظام الأخذ و الرد**

نتطرق في هذا المطلب إلى أهم الآراء التي تدعو إلى عدم الاعتماد على الأخذ والرد في النظام الدستوري الجزائري، ونبدأ بدراسة هذه الآراء لأن النظام الدستوري الجزائري فعلا لم يعتمد على تقنية الأخذ والرد لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

<sup>1</sup>Les Cahiers du Conseil constitutionnel, 2008,p 95 et96.

## الفرع الأول: رأي الأستاذ الأمين شريط

بخصوص إمكانية تطبيق نظام الذهاب و الإياب في الجزائر يرى الأستاذ الأمين شريط أن هذا النظام أثبت مع مرور الزمن سواء في إنجلترا أو في الدول التي عملت به بعد ذلك صعوبة في العملية التشريعية ، حيث أن هذا النظام نشأ بغرض جعله وسيلة في يد السلطة التنفيذية لكي تحول المجلس الثاني كأداة لعرقلة المجلس الأول المنتخب من طرف الشعب مباشرة ، و بالتالي فإن هذا النظام مرتبط بهذا الإطار التاريخي و بالنظام المحافظ . و يذهب الأستاذ إلى أن هذا النظام يصلح للأنظمة المحافظة أو التي يغلب عليها طابع المحافظة بينما لا يناسب الأنظمة التي تعرف تطورا سريعا .

بما أن الجزائر في الوقت الحالي تحتاج إلى تغيير سريع في التشريعات ، و بالتالي إلى حركية كبيرة في المجال التشريعي ، و هذا النظام معروف ببطئه ، و عليه فإنه من الممكن لو تم اعتماده فإنه سيؤدي إلى التخلف في التشريعات و هي في أخذ و رد لمدة قد تصل إلى سنوات عديدة ، و هذا ما حدث في ظل الجمهورية الرابعة الفرنسية ، حتى وصل الأمر إلى تخلي المؤسس الدستوري عن نظام الذهاب و الإياب المطلق و اعتماد النظام المقيد ، بالإضافة إلى ذلك فقد تخلت عنه مجموعة أخرى من الأنظمة متمثلة في السويد و الدانمارك، حتى أن هذه الأنظمة قد تخلت عن نظام المجلسين ككل .<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: بعض الملاحظات حول هذا الرأي

الملاحظ أن هذا الرأي قد أغفل بعض المسائل التي نعتبرها غاية في الأهمية ومن بينها أن نظام الذهاب و الإياب حتى و إن تم تبنيه من أجل جعل المجلس الثاني كأداة في يد السلطة التنفيذية لعرقلة عمل المجلس الأول المنتخب من طرف الشعب، إلا أن المجالس الثانية مع مرور الوقت بدأت تضطلع بمهامها كاملة ، و عليه فإنه لا يمكن الأخذ بالإطار التاريخي فقط كمبرر للشك في فعالية هذا النظام، ذلك أن الإطار التاريخي و بالرغم من

<sup>1</sup> د. الأمين شريط ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، دراسات و وثائق الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة - حالة الجزائر ، مجلس الأمة ، ديسمبر 1998 ، ص 19.

أهميته التي لا جدل فيها إلا أن المستجدات و التطورات التي ترد على أي نظام تؤدي إلى تطويره و جعله يتماشى مع طبيعة كل مرحلة، و ما تخلي المؤسس الدستوري الفرنسي على نظام الذهاب و الإياب المطلق و جنوحه إلى النظام المقيد إلا خير دليل على ذلك ، إذ أن المؤسس الدستوري في هذه الحالة واكب المتغيرات ، ولما وقف على القصور الفادح في عمل النظام المطلق لجأ إلى تقييده مما يجعله يتفادى التعقيدات الواردة على العملية التشريعية .

إذن فالتعديلات التي أدخلت على هذا النظام بقدر ما تشكل انتقادات له تشكل كذلك إيجابيات تحسب لصالحه من منطلق أنه نظام قابل للتطور، و لو كان غير ذلك لما احتفظت به الأنظمة التي تبنته منذ البداية و لهجرته إلى وسائل أخرى أكثر فعالية.

## **المطلب الثاني : القانون العضوي رقم 99-02:البحث عن إمكانية لتطبيق تقنية الأخذ الورد**

نخصص هذا المطلب الثاني لمحاولة التتقيب في النصوص القانونية من أجل الوصول على بعض الدلائل التي توحى بإمكانية استخدام تقنية الأخذ والرد في النظام الدستوري الجزائري .

## **الفرع الأول: تلميح المادة 95 الفقرة الثانية إلى إمكانية وجود الأخذ والرد بين مجلسي البرلمان الجزائري**

تنص المادة 95 من القانون العضوي المنظم للعلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا العلاقات بينهما وبين الحكومة على أنه تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه، طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور، و ثبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله. و الملاحظ أنه عند عرض النص أمام كل من المجلسين فإن جزءا كبيرا منه يتم اعتماده.

إن العبارة التي يجب التوقف مطولا عندها تلك التي تنص على أنه "تبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص" ، ذلك أن استخدام كلمة " كل غرفة " يوحي أن العملية تتم بالتزامن بين المجلسين ، و بالتالي فإنه تأسيسا على ذلك توجد عملية الأخذ والرد.

**الفرع الثاني: المادة 96 من القانون العضوي 99-02: التأكيد على عدم اعتماد آلية الأخذ والرد**

تنص المادة 96 من القانون العضوي 99-02 على أنه "إذا لم تتوصل الغرفتان، على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد، و إذا استمر الخلاف، تسحب الحكومة النص".

وهو نفس المنحى الذي تتجه نحوه المادة 120 من الدستور. وبالتالي فإن ما قلناه سابقا بشأن إحياء المشرع العضوي الجزائري بوجود إمكانية لتطبيق تقنية الأخذ والرد كتقنية يمكن أن تستخدم حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أمر لا يمكنه تطبيقه. بالإضافة إلى ذلك فإن المادة 120 من الدستور -القانون الأسمى في الدولة- لا تنص تماما على تقنية الأخذ والرد بل تنص بصفة حصرية على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان الجزائري.

كما أن المادة 96 المذكورة آنفا نصت صراحة على أنه إذا لم تتوصل الغرفتان "على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء" إلى المصادقة على نص واحد فإن الحكومة تسحب النص، وبالتالي فإن الإطار الوحيد لحل الخلاف هو اللجنة المتساوية الأعضاء كما سبق ذكره.

## الفصل الثاني: إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب<sup>1</sup>

بعد أن تطرقنا في الفصل الأول إلى طريقة الأخذ و الرد ، نخصص هذا الفصل الثاني إلى الآلية الثانية المتمثلة في إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب.

الواقع أن هذه التقنية استعملت من طرف معظم الأنظمة الدستورية إضافة إلى تقنيات أخرى، فنجد أن النظام الدستوري الفرنسي قد استعمل هذه الآلية مع تقنية الأخذ و الرد ، وتشكيل اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء ، وهو نفس الحل الذي أخذت به مجموعة كبيرة جدا من الأنظمة الدستورية.

<sup>1</sup> ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد أن هناك أنظمة – ومنها النظام الدستوري السعودي- يضطلع فيها مجلس الوزراء (السلطة التنفيذية ) مع مجلس الشورى ( السلطة التشريعية) بمهام التشريع ، والواقع أن هذا النظام لا يمثل نظام المجلسين الذي نحن بصدد دراسته ، لأن هذا الأخير يتعلق بمجلسي البرلمان ، ولكن يجب الإشارة هنا إلى أنه في حالة وجود تباين في وجهات نظر المجلسين ( مجلس الوزراء و مجلس الشورى) فإن مجلس الشورى يصدر قراره وفقا لما نصت عليه المادة 17 من نظام هذا المجلس و يرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه . إن الملك هنا له الخيار بين ما قرره مجلس الشورى و ما قرره مجلس الوزراء ، كما أن عبارة " لاتخاذ ما يراه " الواردة في المادة 17 جاءت مطلقة بحيث لم تقيد الملك بالاعتصار على رأي مجلس الشورى و مجلس الوزراء ، ذلك أن مدلول هذه العبارة يجيز للملك أن يرى رأيا آخر خلافا لما قرره المجلسان ، وهذا ما يراه بعض الفقهاء.

يثار هنا تساؤل حول الحالة التي يقوم فيها مجلس الشورى بإضافة مقترح على ما يراه مجلس الوزراء، فهل تتم إعادة الموضوع مرة أخرى إلى مجلس الشورى في حالة عدم موافقة مجلس الوزراء على هذه الإضافة. في هذا الصدد يوجد رأيان: أولهما يرى أنه يجب إعادة بحث الموضوع في مجلس الشورى، ويستند هذا الرأي إلى ما قضت به المادة 17 المعدلة من نظام مجلس الشورى التي أوجبت إعادة الموضوع إلى مجلس الشورى في حالة الاختلاف. أما الرأي الثاني فيتجه إلى أن إضافة مجلس الشورى لمقترح الحكومة رأيا معينا و من ثم إحالته إلى مجلس الوزراء لا يلزم إعادة الموضوع إلى مجلس الشورى في حالة عدم موافقة مجلس الوزراء على هذه الإضافة وذلك من منطلق أن الحكمة من وراء تعديل المادة 17 من نظام مجلس الشورى تتمثل في إطلاع هذا المجلس على رأي الحكومة والذي قد لا يتفق مع ما رآه المجلس ، هنا تنتفي الحكمة حيث أن مجلس الشورى هو الذي اقترح هذه الإضافة ، ومنه فإنه إذا لم يوافق مجلس الوزراء عليها فإن الحكم في ذلك هو الملك والذي يقرر ما يراه مناسبا في هذا الشأن.

للمزيد من التفاصيل حول آلية حل الخلاف بين مجلس الوزراء و مجلس الشورى في النظام الدستوري السعودي انظر: عصام بن سعد بن سعيد، السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، جامعة القاهرة، 2006-2007، ص 181 و 182.

لتفاصيل أخرى حول صلاحيات مجلس الوزراء السعودي انظر: د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم: مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 218. لمزيد من المعلومات حول تطور المؤسسة التشريعية في المملكة العربية السعودية انظر: أيمن إبراهيم الدسوقي ، تجربة مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية ، أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب: المؤسسة التشريعية في العالم العربي ، القاهرة ، 21-23 مايو 1996 ، ص 509.

إن إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب ، ومن منطلق أنه تبعة لنظام المجلسين اللامتناهوي فإنه يؤدي بنا إلى ضرورة وضع نظام المجلسين المتساوي في الميزان، وهذا ما سنتطرق إليه في المبحث الأول ، في حين سيتم تخصيص المبحث الثاني لمسألة تغليب الكفة لصالح المجالس المنتخبة من طرف الشعب ، أما المبحث الثالث فسننتظر فيه إلى إمكانية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني الجزائري.

### **المبحث الأول: نظام المجلسين المتساوي في الميزان**

يطبق نظام المجلسين المتساوي بمعنى الكلمة في النظام الدستوري السويسري، حيث أنه طبقاً لأحكام الدستور فإن المجلسين المكونين للبرلمان يتمتعان بنفس الصلاحيات و لا توجد أي أولوية لمجلس على الآخر.<sup>1</sup>

يجب علينا في البداية وقبل أن نتطرق إلى مسألة إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب أن نعرف أولاً ميزات هذا النظام ( أي إيجابياته) وسلبياته ، أي بمعنى آخر يجب أن نضع هذا النظام محل تقييم وذلك من أجل معرفة نقاط القوة والضعف فيه حتى يمكننا إجراء تقييم شامل له .

في الواقع إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب مباشرة يجد تفسيره في نظرية سيادة الشعب، و التي مؤداها أن الشعب مصدر كل سلطة و بالتالي فإنه عند وجود مفاضلة بين المجلسين فإن الغلبة تكون للمجلس المنتخب من قبل الشعب مباشرة. كما أن إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب له ظروف سياسية معينة ، و لابد من فهم هذه الظروف السياسية حتى نستطيع أن نفهم ميكانيزمات أي نظام .

<sup>1</sup> Article 148 alinéa 2 de la constitution suisse.

لمزيد من التفاصيل حول نظام المجلسين في سويسرا انظر :

Michel Hottelier , Suisse : réforme des droits populaires de rang fédéral , Revue française de droit constitutionnel , Volume n° 3 , n° 55 , PUF , 2003 , p 659.

## المطلب الأول : دور المجالس العليا

خلال الندوة الصحفية المتعلقة بالحصيلة التشريعية والمقامة في 20 فيفري 2002 أشار Jean Jacques Kieran إلى أن مجلس الشيوخ- ومن خلال روح نظام المجلسين المطبق في فرنسا- لا يلعب دور مجلس معارضة، وهذه مسألة منطقية تماما من منطلق أن الكلمة الأخيرة تمنح للجمعية الوطنية بعد استيفاء الطريقتين الأخريين السابقتين في حل الخلاف و المتمثلتين في نظام الأخذ و الرد و اللجنة المتساوية الأعضاء ، وعليه فإنه بإعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية فإن مجلس الشيوخ لا يمكنه المعارضة وذلك على عكس أنظمة دستورية أخرى و من بينها الجزائر و التي يلعب فيها مجلس الأمة دور مجلس معارضة ، ذلك أن النصاب المطلوب دستوريا للمصادقة على مشروع أو اقتراح القوانين في مجلس الأمة هو  $\frac{3}{4}$  الأعضاء ، وهي أغلبية موصوفة مرتفعة للغاية، و بالتالي فإن المجلس بإمكانه عرقلة أي مشروع أو اقتراح قانون و الأمثلة على ذلك كثيرة ولعل أشهرها مشروع قانون الإشهار ، وذلك في ظل ارتباط استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء - و التي تعتبر الآلية الوحيدة في حل الخلاف بين المجلسين في الجزائر- بإرادة الحكومة.

### الفرع الأول: إيجابيات إعطاء الكلمة الأخيرة للمجالس السفلى

إن إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية يؤدي إلى تفادي الوقوع في فخ طول الإجراءات و تعقدها ، بحيث يمكن أن تأخذ هذه الإجراءات وقتا طويلا جدا ، وقد يكون مشروع أو اقتراح القانون مهما و لا يقبل الانتظار، و بالتالي فإن اللجوء إلى هذه الآلية يعتبر أكثر من ضروري. إن مسألة الوقت غاية في الأهمية بالنسبة للنصوص القانونية، فهناك نصوص قانونية تكون بدون جدوى في حالة التأخر في إصدارها ، وأخرى تنقص فعاليتها في حالة عدم إصدارها في الوقت المناسب. النص القانوني يأتي لمعالجة وضعيات معينة ، وهذه الوضعيات تتغير، و بالتالي فإن النص عندما لا يصدر في الوقت المناسب فإنه قد يفقد معناه. وفي هذا الإطار يقول السيناتور الأمريكي Henry Capo Lodge "

إن التصويت بدون مناقشة يعتبر أمرا خطيرا غير أن المناقشة بدون تصويت تعتبر ضربا من الغباء".<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: نسبية نظام المجلسين المتساوي

إن ممارسة مجلس الشيوخ الفرنسي منذ سنة 1951 قد أكدت أن كل من المجلسين منخرط في العملية التشريعية ، حتى وإن كان الدستور يعطي الأولوية للجمعية الوطنية في البت في الخلاف وذلك بعد استيفاء إجراءات معينة.

وعليه فإنه يمكن القول بأن كل من المجلسين قد أصبح لهما نفس المركز في إصدار القوانين وذلك بالنظر مثلا للمواعيد الزمنية الممنوحة لمجلس الشيوخ للبت في قوانين المالية بموجب أحكام المادة 47 من الدستور ، كما أن القوانين الجديدة المتعلقة بتمويل الضمان الاجتماعي قد أعطت لمجلس الشيوخ مكانة أكثر أهمية من تلك المعطاة له في إعداد قوانين المالية.

### الفرع الثالث: الأولوية للمجالس السفلى

في إطار الفرضية السابقة والمتمثلة في إعطاء الكلمة الأخيرة لمجلس الشيوخ نجد أن هذا الأخير يتم استبعاده من الإجراءات التشريعية في اللحظة التي يتم فيها القرار الحاسم. إن رغبة مجلس الشيوخ بإدخال تعديلات على نص تشريعي تدعمه كل من الحكومة و الجمعية الوطنية تعتبر معركة خاسرة مسبقا، ذلك أن مجلس الشيوخ لا يمكنه منع الحكومة من الحصول على المصادقة على مشاريع القوانين التي تريدها في الحالة التي تكون مدعومة فيها من طرف الجمعية الوطنية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Roger Yenga , La constitution du 20 janvier 2002 et le régime politique de la république du Congo , 2006 ,p54.

Pour plus d'information sur le régime constitutionnel congolais, voir Guy Jean Clément Mebiama, Le régime politique de la République du Congo après la constitution du 20 janvier 2002 , L'Harmattan , 2005 , p 181 .

<sup>2</sup> طلب الحكومة من الجمعية الوطنية أن تبت في الخلاف بصفة نهائية يكون عن طريق رسالة من طرف الوزير الأول تعدها الأمانة العامة للحكومة، انظر:

غير أنه يكون من الصعب في بعض الأحيان على الحكومة أن تقوم بإعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية في حالة معارضة مجلس الشيوخ، وهذا ما حدث بمناسبة عرض مشروع قانون إصلاح إجراءات انتخابات أعضاء مجلس الشيوخ والذي تم تقديمه من طرف الحكومة سنة 1999 و الذي تم رفضه من طرف مجلس الشيوخ.

بالإضافة إلى ذلك فإنه من غير المؤكد قيام الجمعية الوطنية بالمصادقة على النص كما تريده الحكومة. هذه الأخيرة تستطيع من دون شك اللجوء إلى أحكام المادة 49 الفقرة 03 من الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر 1958، ذلك أن هذا النص يخولها تبني النصوص التي لا تريد أي تغييرات عليها. كما أن الحكومة يمكنها أن تبحث عن دعم مجلس الشيوخ من أجل التغطية على غياب أغلبية واسعة في الجمعية الوطنية، وعليه فإن الحكومة مطالبة بالتصالح مع هذا الأخير.<sup>1</sup>

قد يتبادر إلى الذهن سؤال في هذا الصدد ويتعلق بكيفية معرفة قيام الحكومة بالطلب من الجمعية الوطنية أن تبت نهائيا في مشروع القانون، والواقع أن معرفة ذلك ليس بالأمر الصعب على الإطلاق، حيث أنه يكفي قراءة نص القانون في الجريدة الرسمية، فإذا جاءت عبارة " الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تداولوا ، الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ تبنيها " فهذا يعني أن المجلسين قد توصلا إلى اتفاق بخصوص النص، أما إذا جاءت الصياغة على النحو التالي " الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ تداولوا، الجمعية الوطنية تبنت " فذلك يعني أنه تم اللجوء إلى الأحكام التي تمنح الحكومة الحق في إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية.<sup>2</sup>

---

M. Stevie PEA Ondongo , La place du secrétariat général du gouvernement dans l'organisation du travail gouvernemental : cas de la France et du Congo , Mémoire de Master en Administration Publique , ENA , 2007 , p 44.

<sup>1</sup> Vincent Boyer , La gauche et la seconde chambre de 1958 à nos jours , l'Harmattan , Paris , 2007 ,p 175.

<sup>2</sup> Michel Lascombe , Le droit constitutionnel de la cinquième république , Logiques Juridiques , neuvième édition , l'Harmattan , p 104 et 105.

كما ينص الدستور المغربي على أنه " إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح نص مشترك أو إذا لم يقر المجلسان النص الذي اقترحته يجوز للحكومة أن تعرض على مجلس النواب مشروع أو اقتراح القانون بعد أن تدخل عليهما عند الإقتضاء ما تتبناه من التعديلات المقترحة أثناء المناقشة البرلمانية ، وفي هذه الحالة لا يمكن لمجلس النواب أن يقر نهائيا النص المعروض عليه إلا بالأغلبية المطلقة من الأعضاء الذين يتألف منهم"<sup>1</sup> ، كما نصت لائحة مجلس النواب على نفس الحكم<sup>2</sup>

من الملاحظ أن هناك قصورا في الدستور المصري فيما يخص الحالة التي يفشل فيها الاجتماع المشترك لمجلسي الشعب و الشورى في الحصول على موافقة على النص المقترح من هذا المجلس أو ذلك. وعليه فإن بعض فقهاء القانون قد نادوا إلى مبدأ تفضيل النص المصاغ من قبل مجلس الشعب، وذلك من منطلق أنه المجلس النيابي بالمعنى الدقيق، خاصة في الحالة التي يتطلب فيها موافقة مجلس الشعب بأغلبية خاصة.

قد يظن البعض أن هذا الحل يؤدي إلى هدر الحكمة من مشاركة مجلس الشورى في سن بعض القوانين ، إلا أن الرد على ذلك ميسور، فعلاوة على الصفة التمثيلية لمجلس الشعب فإنه لا يتم اللجوء إلى هذا المخرج إلا كحل أخير وبعد إخفاق التصورات الأخرى، و هو الحل الذي أخذ به المؤسس الدستوري الفرنسي في الفقرة الأخيرة من المادة 45 من الدستور.<sup>3</sup>

### **المطلب الثاني:إعادة تأسيس نظام المجلسين المتساوي في بعض المسائل:**

في إطار العملية التشريعية فإن المجلس الثاني غالبا ما يكون مجلسا "للقراءة الثانية"، ذلك أنه من الواضح في غالب الأحيان أن المجلس الذي يقوم بفحص النص أثناء القراءة

<sup>1</sup> المادة 58 من الدستور المغربي .

<sup>2</sup> المادة 140 من لائحة مجلس النواب المغربي.

<sup>3</sup> د. رفعت عيد سيد ، التنظيم القانوني للجنة المشتركة بين مجلسي لشعب و الشورى ، دار النظهة العربية ، القاهرة ، 2008، ص92.

الأولى هو الذي يكون له التأثير الأكبر على مجرى الإجراءات التشريعية. وعليه فإن المجلس الذي له الأولوية يترك بصمته الواضحة على الإجراءات التشريعية. لهذه الأسباب ذهبت مجموعة من الدول إلى جعل المجلسين على قدم المساواة، وإذ كانت المجالس السفلى تعطى الأولوية في المسائل المالية ، وبذلك تكون لها الأولوية في هذه المجالات ، فإن المجالس العليا تقف على قدم المساواة مع المجالس السفلى في المجالات المتعلقة بالتعديل الدستوري أو التشريعات المتعلقة بالجماعات المحلية.

### الفرع الأول: التعديل الدستوري

على سبيل المثال نجد أن الدستور الغابوني ينص على أن مجلس الشيوخ يمارس صلاحيات مساوية لمجلس النواب فيما يتعلق بالتعديل الدستوري ، وذلك بنص الدستور على أن "المبادرة بالتعديل الدستوري تكون من اختصاص رئيس الجمهورية، مجلس الوزراء، أو أعضاء من البرلمان".<sup>1</sup>

كل اقتراح لتعديل الدستور يجب أن يودع على مستوى مكتب الجمعية الوطنية من طرف ثلث النواب على الأقل أو على مستوى مكتب مجلس الشيوخ من طرف ثلث النواب على الأقل. وتتم المصادقة على التعديل سواء عن طريق استفتاء شعبي أو عن طريق البرلمان. في حالة المصادقة على التعديل عن طريق البرلمان فإن مشروع أو اقتراح التعديل يجب أن تتم المصادقة عليه على مستوى الجمعية الوطنية أولاً ثم بعد ذلك يمر إلى مجلس الشيوخ ، وتكون المصادقة بنص متطابق مع إمكانية قيام مجلس الشيوخ بعرقلة المصادقة على اقتراح أو مشروع التعديل ، وعدم إمكانية الحكومة إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية.

في هذا الإطار جاء في تقرير اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور سنة 1993 برئاسة العميد Goerges Vedel أن روح الدستور تقتضي بأن يكون المجلسين متساويين في

<sup>1</sup> Article 116 de la constitution gabonaise.

لتفصيلات أكثر حول مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الغابوني انظر:

Union Interparlementaire , Séminaire à l'intention des Sénateurs Gabonais , Gabon , 19-23 mai 2003, p 75.

التعديل الدستوري ، غير أن هذا التساوي لا يعني إطلاقاً أن يكون لأحد المجلسين حق الفيتو على قرارات المجلس الآخر . بالإضافة إلى ذلك فإنه في حالة تباين في وجهات النظر فإن رئيس الجمهورية يحيل المسألة للاستفتاء الشعبي بشرط أن يكون احد المجلسين قد وافق على المشروع بنسبة 5/3 من أعضائه.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: التشريعات المرتبطة بالجماعات المحلية

فيما يخص التشريعات المرتبطة بالجماعات المحلية، فإن الأولوية تعطى للمجالس العليا ، وذلك من منطلق أن النصوص الدستورية تنص على أن مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية تتم مناقشتها وجوباً على مستوى مجلس الشيوخ. إن مهمة ممثلي الجماعات المحلية تعطي مجلس الشيوخ مهمة خاصة استخلص المؤسسون الدستوريون نتائجها أثناء إنشاء الدساتير الجديدة.

الواقع أن هذه الأحكام الدستورية تترجم الأهمية و الصلاحيات الممنوحة لأعضاء المجالس العليا في المسائل المتعلقة بالجماعات المحلية و التي تعكس تحكمهم في هذه المسائل ومعرفتهم العميقة بها ، ذلك أن الغالبية العظمى من أعضاء المجالس العليا يمارسون إضافة إلى عهدتهم عهدات محلية أخرى فهم إما مستشارين محليين، عامين أو جهويين. وبالتالي فإن مشاركتهم في المجالس المحلية تجعلهم ملمين إماماً واسعاً بالمسائل المتعلقة بها.<sup>2</sup> وقد تم إعطاء الأولوية لمجلس الشيوخ الفرنسي في المسائل المتعلقة بالجماعات المحلية بناء على التعديل الدستوري لسنة 2003.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Propositions pour une révision de la constitution , comité consultatif pour une révision de la constitution présidé par le doyen Georges Vedel , 15 février 1993 , p 60.

<sup>2</sup> نلاحظ أن هذا النظام غير موجود في الجزائر و ذلك من منطلق أن العضوية في البرلمان بمجلسيه تتنافى مع أي مهمة انتخابية أخرى.

<sup>3</sup> لمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة انظر:

François Robbe , Le Sénat à l'heure des demi-réformes , Revue française de droit constitutionnel , Volume n° 4 , n° 56 , PUF , 2003 , p 731.

لمزيد من المعلومات حول الخلفية التاريخية لمجلس الشيوخ انظر:

Ibid , p 728.

إن حق الأولوية الممنوح لأعضاء المجالس العليا من طرف النصوص الدستورية يسمح لنا بمعرفة حجم الأهمية الممنوحة لها في هذا الإطار ، غير أن هذا الحق ليس ممنوحا على إطلاقه لأنه يمكن تقييده وذلك من منطلق أن المجالس العليا لا تستطيع أن تمنع أعضاء المجالس السفلى من التقدم باقتراحات قوانين متعلقة بالجماعات المحلية ومناقشتها أولا على مستوى مجالسهم، والواقع أن أعضاء المجالس السفلى غالبا ما يقومون بهذا الإجراء .

### الفرع الثالث: حق الفيتو

إن مصادقة المجالس العليا على بعض المسائل تعتبر إجبارية ، كما هو الحال في ألمانيا، إذ أن كل مشاريع أو اقتراحات القوانين المتعلقة بالأقاليم يجب أن تكون محل مصادقة من طرف ال Bundesrat ،وعليه فإن هذا الأخير يتمتع بحق فيتو مطلق فيما يتعلق بالمسائل المتعلقة بعمل الأقاليم ،كما أن ال Bundestag لا يمكنه أن يتفادى هذا الفيتو حتى ولو صادق على النص المعروض أمامه بالإجماع.

في جنوب إفريقيا نجد أن المجلس الوطني للمقاطعات لديه أيضا حق الفيتو فيما يتعلق بالمشاريع الخاصة بهذه الأخيرة. كما أن الجمعية الوطنية تتفادى هذا الفيتو وذلك في الحالة التي تصادق فيها على القانون بأغلبية ثلثي الأعضاء.

### المبحث الثاني: تغليب الكفة لصالح المجلس المنتخب من طرف الشعب

بعد أن خصصنا المبحث الأول لدراسة نظام المجلسين المتساوي و وقفنا على أهم النقاط التي تثير إشكالات حوله، نخصص المبحث الثاني لدراسة تغليب كفة المجلس المنتخب من طرف الشعب ، وذلك بالتطرق للشروط الواجب توفرها لبت الجمعية الوطنية الفرنسية في الخلاف في المطب الأول ، بالإضافة إلى بعض الملاحظات بخصوص

إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية في المطلب الثاني والتي سندرس فيها آراء بعض كبار أساتذة القانون الدستوري في فرنسا.<sup>1</sup>

### **المطلب الأول: شروط بت الجمعية الوطنية الفرنسية في الخلاف**

الواقع أن المؤسس الدستوري الفرنسي لما أعطى للجمعية الوطنية الحق في البت في الخلاف بصفة نهائية إنما أرجع ذلك إلى توفر مجموعة من الشروط ، بحيث أنه كما سبق وأن رأينا فإن النظام الفرنسي لآلية حل الخلاف بين المجلسين يشمل مجموعة من الآليات المتنوعة و المتعددة والتي تكمل بعضها بعضا. و بالرجوع إلى نص المادة 45 من الدستور نجد أنها خصصت الفقرة الرابعة منها لحل هذه المسألة وذلك بالنص على أنه " إذا لم تتوصل اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء إلى الوصول إلى نص مشترك أو إذا لم يتم تبني النص وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرات السابقة فإن الحكومة تستطيع - بعد قراءة جديدة من طرف الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ - أن تطلب من الجمعية الوطنية أن تفضل نهائيا في الموضوع. وفي هذه الحالة يمكن للجمعية الوطنية إما أن تتبنى النص المعد من قبل اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء، أو النص الأخير المصادق عليه من قبلها والذي أدخلت عليه تعديلات صادق عليها مجلس الشيوخ".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> فيما يخص وجوب استئثار الجمعية الوطنية ببعض الصلاحيات من منطلق أنها المجلس المنتخب من قبل الشعب انظر: Charles Beaugendre , Droit parlementaire : La défense par l'Assemblée nationale de ses prérogatives de délibération , à propos de l'ajournement d'un projet de loi , Revue française de droit constitutionnel , Volume n° 1, n° 61 , PUF , 2005 , pages 189-201.

<sup>2</sup> النص الأصلي للمادة كالتالي:

« Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat. »

نلاحظ هنا أن الأستاذ Xavier Vandendriesshe يرى أن الإجراء المنصوص عليه في المادة 54 المذكورة أنفا يؤدي على تحويل نظام المجلسين الفرنسي على نظام أحادي المجلس.<sup>1</sup>

وبالتالي فإنه يتبين أنه من القراءة المتأنية لأحكام هذه الفقرة أن شروط إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية الفرنسية تتمثل فيما يلي:

### الفرع الأول: عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء لنص مشترك

لا يمكن أن تسير الحكومة في إجراء الطلب من الجمعية الوطنية أن تبت نهائياً في موضوع الخلاف إلا بعد عدم توصل اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء إلى الوصول إلى نص مشترك وبالتالي فإنه في هذه الحالة يشترط فشل اللجنة في تأدية الدور المنوط بها ، والواقع أنه يجب معرفة جيداً ماذا يقصد بفشل اللجنة في الوصول إلى نص مشترك، وهي مسائل قد سبق لنا وأن أشرنا إليها في الباب الأول من هذا البحث والمخصص لآلية حل الخلاف بين المجلسين عن طريق لجنة مشتركة مكونة من أعضائهما ، حيث أنه عند حديثنا عن اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء الفرنسية تطرقنا إلى الإخطار المتعلق بالقانون المتعلق ب"الكورس" والذي أودعه أكثر من 60 عضواً بمجلس الشيوخ لدى المجلس الدستوري ، حيث دفعوا بعدم دستورية الإجراءات التشريعية المتخذة عند اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ، ذلك أنه بعد رفض صياغتين بديلتين للمادة الأولى قدر رئيس اللجنة أن هذه الأخيرة لا يمكنها الوصول إلى صياغة نص مشترك و بالتالي فهي قد فشلت في أداء مهمتها .

بالإضافة إلى ذلك فقد رأى أصحاب الإخطار أن الرفض الشكلي للجنة المتساوية الأعضاء للنص الذي تم تبنيه بخصوص هذه المادة من طرف الجمعية الوطنية في القراءة الأولى ثم للصياغة البديلة المقترحة من قبل مقرر مجلس الشيوخ كان يجب تفسيرها على

<sup>1</sup> Xavier Vandendriesshe , Le parlement entre déclin et modernité , Pouvoirs , Volume n° 4 , n° 99 , Le Seuil , 2001 , p 68.

أنها إرادة من اللجنة لحذف المادة الأولى ، وهذا يعني إمكانية مواصلة النقاش حول الأحكام الأخرى التي لا تزال محل خلاف .

الملاحظ أنه هذه هي المرة الأولى التي وجد المجلس الدستوري فيها نفسه أمام هذه الحالة، و عليه فقد قرر أنه طبقا لأحكام المادة 45 من الدستور تكون مهمة اللجنة المتساوية الأعضاء هي اقتراح نص حول الأحكام التي لا تزال محل خلاف. و بالتالي فإن اللجنة عندما لا تتفق لا على صياغة و لا على حذف المواد محل الخلاف فإنها لم تتوصل إلى الوصول إلى نص مشترك بمفهوم المادة 45، وإخفاقها هذا ينسحب على كل الأحكام التي لا تزال محل خلاف.<sup>1</sup>

**الفرع الثاني :عدم تبني النص وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرات الأولى والثانية والثالثة من المادة 45 من الدستور**

يشترط لكي يطلب من الجمعية الوطنية أن تبت بصفة نهائية في الخلاف بين المجلسين أن يتم عدم المصادقة على النص وفق الشروط المذكورة في الفرات الأولى، الثانية والثالثة من المادة 45 من الدستور وهي التي تعتبر المادة المفتاح في حل الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان الفرنسي. و ندرج فيما يلي الأحكام المنصوص عليها في الفقرات الثلاث:

1/ أي مشروع أو اقتراح قانون تتم دراسته بالتتابع في مجلسي البرلمان وذلك من أجل الوصول إلى نص موحد ، وبدون الإخلال بتطبيق المواد 40 و41 فإنه يمكن القبول بأي تعديل أثناء القراءة الأولى ما دام أن له علاقة حتى وإن كانت غير مباشرة مع النص المودع أو المحول.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cahiers constitutionnel n° 12 ( www.conseil-constitutionnel.fr )

<sup>2</sup> الفقرة الأولى من نص المادة 45 ونصها الأصلي كالتالي:

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. »

2/ في حالة وجود خلاف بين المجلسين نتج عنه عدم تبني النص بعد قراءتين من طرف كل مجلس ، أو في حالة ما إذا قررت الحكومة اللجوء إلى الإجراء المسرع ، وبدون أن يعارض ذلك مؤتمر الرؤساء، وبعد قراءة واحدة على مستوى كل مجلس ، فإنه يمكن للوزير الأول ، ولرئيسي المجلسين معا في حالة مشروع القانون أن يطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء والتي توكل لها مهمة اقتراح نص مشترك بخصوص الأحكام التي لا تزال محل خلاف.<sup>1</sup>

3/ يمكن أن يحول النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على المجلسين من أجل المصادقة عليه، وفي هذه الحالة لا يمكن قبول أي تعديل بدون موافقة الحكومة.<sup>2</sup>

بناء على ما سبق فإنه لا يمكن أن يسار إلى الطلب من الجمعية الوطنية أن تبت في الخلاف ما لم توجد هناك دراسة بالتتابع لمشروع أو اقتراح القانون من طرف كل من الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ ، وعليه فإنه لا يمكن للحكومة أن تطلب مباشرة من الجمعية الوطنية أن تصادق على النص من دون أن يدرسه مجلس الشيوخ .

كما أنه لا يمكن على الإطلاق أن يتم تحويل النص للجمعية لوطنية للبت فيه بدون استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء سواء من طرف الوزير الأول إذا كنا بصدد مشروع قانون أو من طرف رئيسي المجلسين معا إذا كنا بصدد اقتراح قانون.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> الفقرة الثانية من نص المادة 45 ونصها الأصلي كالتالي:

« Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion. »

<sup>2</sup> الفقرة الثالثة من نص المادة 45 ونصها الأصلي كالتالي:

« Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement. »

## الفرع الثالث: القيود المفروضة على الجمعية الوطنية أثناء البت بصفة نهائية في موضوع الخلاف

إن اعتماد النظام الدستوري الفرنسي نظام المجلسين غير المتساوي وإعطائه الأولوية للجمعية الوطنية للبت في الخلاف وذلك من منطلق أنها المجلس المنتخب من طرف الشعب بطريقة مباشرة - وبالتالي فإنه يجب إعطاؤها الأولوية في تسوية هذه الإشكالية - لا يعني أبدا أن الجمعية تستطيع فعل ما تشاء عند بتها في الخلاف أو أن تتخذ أي إجراءات أو تدابير ، ذلك أنها مرتبطة بمجموعة من الحلول أشارت إليها كما سبق وأن رأينا الفقرة الرابعة من المادة 45 من الدستور الفرنسي. تتمثل هذه الحلول فيما يلي :

أ/ تبني النص المعد من طرف اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء:

تنص الفقرة الرابعة من المادة 45 من الدستور الفرنسي على أن الجمعية الوطنية بإمكانها تبني النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء ، والمعلوم أن هذا النص لم يتم تبنيه من طرف المجلسين لأنه لو تم تبنيه لحات مسألة الخلاف ولما وصلنا إلى هذه المرحلة ، وبالتالي فإنه يجب الوقوف جليا عند هذه النقطة بالذات ، فما هي الأسباب التي أدت بالمؤسس الدستوري الفرنسي إلى اشتراط أن يكون من بين الحلول المتاحة أمام الجمعية الوطنية تبني النص المعد من طرف اللجنة و لماذا لا تستطيع الجمعية أن تتبنى مثلا النص المعد من طرفها قبل اجتماع اللجنة مادامت هي التي تضطلع بسلطة البت النهائي؟

الواقع أن الإجابة على هذا السؤال في غاية البساطة وذلك من منطلق أن المؤسس الدستوري الفرنسي لما أقر بإمكانية اللجوء إلى الجمعية الوطنية من أجل تسوية الخلاف نهائيا فإنما هو نص على هذا الإجراء كحل أخير بعد استنفاد جميع الحلول الأخرى ،

---

<sup>1</sup> كما رأينا في الباب الأول من هذا البحث فإنه قد تم إدراج صلاحية رئيسي المجلسين معا في استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة كون النص أصله اقتراح قانون ، وذلك طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2008 والذي جاء بناء على توصيات اللجنة المكلفة بإعطاء ملاحظات حول عمل مؤسسات الجمهورية الخامسة وتوازنها.

وبالتالي فإنه تبعاً للمنطق الذي تسيّر به الآلية المتبعة لحل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الفرنسي يجب احترام هذا النظام المتكامل ، وعليه فإنه مادام قد تم استدعاء اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء ومادام أنها قامت بعملها وفق الشروط والضوابط المحددة لذلك والتي تمت الإشارة إليها في أجزاء سابقة من هذا البحث فإنه ينبغي ألا يخرج عمل الجمعية الوطنية عن هذا الإطار عند بحثها في المسألة بصورة نهائية . هذا هو المنطق السليم الذي يقتضي كيف تسيّر الأمور بطريقة صحيحة وسليمة ، إذ أنه لا يمكن إطلاق يد الجمعية الوطنية في هذا الصدد لكي تقرر ما تشاء ، وما جاء النص على إمكانية اعتماد النص الذي تبنته اللجنة المتساوية الأعضاء إلا لكي يحفظ الدور الذي يلعبه مجلس الشيوخ في العملية التشريعية ، إذ أنه لا يعقل تماماً أن يكون بإمكان مجلس الشيوخ أن يقوم بالمصادقة على القوانين وإدخال تعديلات ، ويشارك في عملية الأخذ والرد ، ويشارك في اللجنة المتساوية الأعضاء بنسبة النصف (سبعة أعضاء) ثم بعد ذلك يعرض عليه نص اللجنة ، ومن ثمة في الأخير تتبنى الجمعية الوطنية نصاً لم يسبق أن تم عرضه على مجلس الشيوخ. إن تبني مثل هذا الحل يؤدي إلى إفراغ دور مجلس الشيوخ من محتواه من حيث أنه مكون أساسي في البرلمان الفرنسي.

إن الجمعية الوطنية لما تصادق على النص المعد من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء فإنها تكون قد صادقت على نص قد ساهم مجلس الشيوخ في إعداده من منطلق عضوية أعضاء المجلس في اللجنة.

ب/ تبني النص الأخير المصادق عليه من قبلها والذي أدخلت عليه تعديلات صادق عليها مجلس الشيوخ:

تنص الفقرة الرابعة من المادة 45 من الدستور الفرنسي على أن الخيار الثاني المتاح أمام الجمعية الوطنية هو تبني النص الذي سبق لها وأن صادقت عليه ، وهذا أمر منطقي تماماً، غير أنه يشترط أن تكون التعديلات التي تم إدخالها على النص قد تمت المصادقة

عليها من طرف مجلس الشيوخ ، وبهذا المفهوم فإن الجمعية الوطنية لا يمكنها أن تتبنى نصا سبق لها و أن صادقت عليه و لكنه تم إدخال تعديلات عليه لم يصادق عليها مجلس الشيوخ ، وتتجلى الحكمة من وراء هذا الشرط - كما سبق وأن أشرنا إليه - في المحافظة على الدور الذي يلعبه مجلس الشيوخ في العملية التشريعية ، حيث أنه لا يعقل أن يضطلع المجلس بكل الصلاحيات السابق ذكرها والتي لا داعي لإعادتها ، ثم بعد ذلك تتم المصادقة على نص أدخلت عليه تعديلات لم يوافق عليها.

مما سبق نستنتج أن المؤسس الدستوري لما أعطى الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية لم يرد بذلك أن يجعل دور الجمعية الوطنية أعلى من دور مجلس الشيوخ ، وإنما أراد بذلك أن يجعلها كهيئة تضطلع بمهمة إعطاء الكلمة الأخيرة ، وهذا من منطلق أنه يجب الوصول في كل الأحوال إلى تسوية للمسألة ، ذلك أن الغاية من وراء هذه الآلية هو حل الخلاف بين المجلسين ، وبالتالي فإن إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية ما هو إلا الوسيلة . بالإضافة إلى ذلك فإنه إن كان و لابد من إعطاء الكلمة الأخيرة لأحد المجلسين فإنه من الأولى إعطاؤها للجمعية الوطنية وذلك من منطلق أنها تشكل المجلس المنتخب من قبل الشعب مباشرة.

## **المطلب الثاني: بعض الملاحظات فيما يخص إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية**

إن إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية أدى في بعض الأحيان إلى بروز بعض الإشكاليات التطبيقية والتي أدت أثارت بعض الملاحظات ، وسنخصص هذا المطلب لدراسة ملاحظات الأستاذ Pierre Avril المتعلقة بالقانون الدستوري الصادر في 01 مارس 2005، بالإضافة إلى القراءة الثانية في حالة عدم الدستورية الجزئية.

## الفرع الأول: ملاحظات الأستاذ Pierre Avril

فيما يخص إعطاء الكلمة للجمعية الوطنية في فرنسا فإن الأستاذ Pierre Avril قد أبدى مجموعة من الملاحظات فيما يتعلق بالقانون الدستوري الصادر في 1 مارس 2005، حيث أن المادة الجديدة 88-06 C06 تنص على أنه " يمكن للبرلمان أن يعترض على تعديل لأحكام تبني ميثاق الإتحاد الأوربي طبقا لإجراءات المراجعة و المبسطة لاتفاقية إنشاء دستور أوربا، ويتم التعبير عن هذه المعارضة عن طريق التصويت على ملتصق تتم المصادقة عليه بنص متطابق من طرف الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ".

بالنسبة للفقير Charles Izman فإن النظام الذي يكون فيه فيتو (أي معارضة) يكون التعبير عن رفض الرضا عن طريق تصرف ، ذلك أن الرضا يتم التعبير عنه بطريقة ضمنية وذلك بعدم معارضة الفيتو.

بالنظر إلى هذا التحليل فإن المادة 88-06 C06 المشار إليها أنفا تجعل البرلمان مشاركا في قرار التعديل المبسط للمعاهدة، وتظهر مشاركته عن طريق معارضة عوضا عن التصديق. إن طبيعة الرضا أو الرفض لا ينبغي أن ينجر عنها أن يتم تعويض أحدهما بالآخر، بالنظر إلى الانقلاب الذي يحدثه استبدال القبول بالفيتو (الرفض) في نظام المجلسين غير المتساوي أين يكون للجمعية الوطنية الحق في الكلمة الأخيرة ما عدا في حالة التعديل الدستوري.

إن إجراء التعديل المبسط المنصوص عليه في أحكام المادة 444-IV من المعاهدة يسمح للمجلس الأوربي السماح لمجلس الوزراء بأن يصادق بأغلبية موصوفة على المجال أو الحالات التي تتطلب فيها المعاهدة الإجماع أو السماح بتبني قوانين أو قوانين إطار طبقا للإجراءات التشريعية العادية في كل مرة تشترط فيها إجراءات تشريعية خاصة من طرف المعاهدة.

تنص المادة 444-IV على أنه في خلال 6 أشهر يتم تمرير مبادرة المجلس الأوربي للبرلمانات الوطنية و في حالة معارضة برلمان وطني فإن القرار الأوربي لا يتم تبنيه، أما في حالة غياب المعارضة فإن المجلس الأوربي يمكنه تبني المبادرة.

قرر المجلس الدستوري الفرنسي في هذا الإطار أنه " في حالة غياب إجراءات وطنية للتصديق والتي تسمح بآلية للرقابة على المطابقة للدستور، فإن هذه الأحكام تؤدي إلى مراجعة الدستور وإعطاء الإمكانية لأي برلمان وطني بالاعتراض عليها"<sup>1</sup>.

وعليه فإن الدستور قد تم تعديله و تم إدخال المادة الجديدة 88-06 وذلك من أجل بيان الآليات التي يمكن من خلالها للبرلمان الفرنسي إظهار معارضته.

هذه المعارضة تكون عن طريق ملتصق يتم التصويت عليه بنص متطابق من طرف كل من المجلسين والذي يمكن من خلاله للبرلمان أن يرفض تعديل المعاهدة التي كان ينبغي عليه المصادقة عليها.<sup>2</sup>

بصفة أدق فإن الرأي المشار إليه آنفا للمجلس الدستوري الفرنسي بين أن هذه الإجراءات المختلفة عن الإجراءات المتبعة في البرلمانات الوطنية تضع على جنب إجراءات، حيث أنه في المقام الأول مراجعة المعاهدة المنصوص عليها في المادة IV-444 تلغي الترخيص التشريعي للمصادقة عليها و المنصوص عليه في المادة 53 من الدستور، وفي المقام الثاني فإنها تنهي إمكانية إخطار المجلس الدستوري عند المصادقة على القانون المتضمن المصادقة ( طبقا لأحكام المادة 54 من الدستور)، أو عند إخطار الهيئات التي تتمتع بهذه السلطة للمجلس بالقانون بعد المصادقة عليه ( طبقا لأحكام المادة 61 من الدستور)، وفي كلتا الحالتين فإن تعديل الدستور يكون ضروريا في الحالة التي يقدر فيها المجلس الدستوري أن مراجعة المعاهدة تؤدي إلى المساس الشروط الأساسية

<sup>1</sup> Con.35 de la decision 505DC du 19

<sup>2</sup> من أجل تفاصيل أكثر حول هذه المسألة انظر:

Didier Blanc , Les pouvoirs du parlement français entre continuités et ruptures , Revue française de droit constitutionnel , n° 64 , PUF , 2005 , p 871.

لممارسة السيادة الوطنية. وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن المادة 144-IV سابقة الذكر مخالفة للدستور.

ما تجب الإشارة إليه أنه قد تم تبني المادة 88-6C أثناء تحرير المشروع المودع من طرف الحكومة، وذلك بعد رفض تعديل يكملها بفقرة ثانية تنص على أنه " عندما لا يتم المصادقة على الملتمس بنص متطابق من طرف المجلسين فإن الكلمة الأخيرة تعطى للجمعية الوطنية وذلك حسب أحكام نظامها الداخلي" ، مع وجود ملاحظة هامة جدا في هذا الصدد تتمثل في أن الملتمس على خلاف القرارات لا يمكن أن يكون محل تعديل وبالتالي فإنه يجب أن يتم تنبيه كاملا أو رفضه كاملا بدون إدخال أي تغييرات على مستوى المجلسين.

هذا التعديل تم تنبيه من طرف لجنة القوانين للجمعية الوطنية الفرنسية ضد رأي رئيسها السيد Pascal Clément و الذي كان مقرا للمشروع. وقد برر السيد Clément تبني الملتمس بنص متطابق مقارنة بإجراءات التعديل الدستوري والمنصوص عليها في المادة 89 من الدستور، وصرح في هذا الصدد " بالنسبة لي يوجد هناك توافق منطقي بين التعديل الدستوري و الملتمس ضد التعديل المبسط للمعاهدة وهو ما يبرر وجود سلطات متساوية للمجلسين في هذا الصدد".

غير أن الأستاذ Pierre Avril يرى أن هذا المنطق، ما هو إلا ظاهري لأمرين اثنين، وبالنظر إلى أن النتائج المترتبة عن المساواة تتقلب عند المرور من التبني إلى الرفض. في المقام الأول نجد أن التعديل المبسط للمادة 144-IV يلغي التصويت على القانون الذي يسمح بالمصادقة على هذا التعديل. و هذا القانون تم تنبيه وفق الإجراءات العادية، وعليه فإن الجمعية الوطنية تكون لها الكلمة الأخيرة في حالة الخلاف مع مجلس الشيوخ وذلك طبقا لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 45 من الدستور ، غير أنه في حالة التعديل المبسط فإن الترخيص يستبدل بإمكانية القيام بالمعارضة ، و لكنه لا يتم إعطاء الكلمة

الأخيرة للجمعية الوطنية، ذلك أن الملتمس يجب أن يتم تبنيه بنص متطابق من طرف المجلسين. في هذه الحالة نلاحظ أن مجلس الشيوخ يصبح المسيطر على المسألة إذ أنه بإمكانه معارضة الملتمس.

في المقام الثاني نجد أنه في حالة إخطار المجلس الدستوري سواء طبقا لأحكام المادة 54 من الدستور أو المادة 61، و في حالة ما إذا قرر هذا الأخير بأن المرور من الإجماع إلى الأغلبية الموصوفة يؤدي إلى المساس بمبدأ ممارسة السيادة الوطنية فإن الدستور يجب أن تتم مراجعته بناء على المصادقة. التعديل يكون طبقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 89 من الدستور، و عليه فإن مصادقة كل من المجلسين عليه ضرورية، غير أنه بالنسبة للتعديل المبسط المنصوص عليه في المادة 144-IV فإن هذا التعديل الدستوري يكون أوتوماتيكيا في حالة عدم قيام البرلمان بإجراء ملتمس المعارضة ، لكن المادة 88-06 من الدستور والتي توجب اتفاق المجلسين من أجل القيام بمعارضة ينتج عنها أن إذعان مجلس واحد يكفي لتعديل الدستور، وعليه فإن مجلس الشيوخ عند عدم مصادقته على ملتمس المعارضة يقرر لوحده ، وحق النقض الذي تمنحه إياه المادة 89 من الدستور يتحول إلى إعطائه الكلمة الأخيرة.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: القراءة الثانية في حالة " عدم الدستورية الجزئية "

طبقا لأحكام المادة 23 من الأمر الصادر في 8 نوفمبر 1958 و المتضمن القانون العضوي الخاص بالمجلس الدستوري الفرنسي والتي تعطي الحق لرئيس الجمهورية بطلب قراءة ثانية لنص القانون في الحالة التي يصرح فيها المجلس أن حكما ما في النص مخالف لأحكام الدستور ولا يمكن فصله عن باقي الأحكام الأخرى.

<sup>1</sup> Pierre Avril , Le bicamérisme inversé:à propos du veto de l'article 88-06 de la constitution, Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger , n° 03, LGDJ , Paris, Mai-Juin 2005 , p584 , 585 et 586.

الملاحظ أن هذه الحالة تختلف اختلافا كاملا عن طلب المداولة الثانية و لا تكون محلا لتطبيق المادة 45 من الدستور، وعليه فإنه لا يمكن أن يترتب عليها استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الحكومة أو إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية. ما يبرر هذا الاتجاه هو غياب أي إشارة في المادة 23 من الأمر المتضمن القانون العضوي الخاص بالمجلس الدستوري للمادة 45 من الدستور ، هذه الأخيرة تطبق فقط على مشاريع أو اقتراحات القوانين ولا يمكن تطبيقها بأي حال من الأحوال على النصوص التي تمت المصادقة عليها من قبل البرلمان.

بالإضافة إلى ذلك فإن الصلاحيات التي تنص عليها المادة 45 من الدستور و المتعلقة باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء، وبعد ذلك - وبعد قراءة جديدة من طرف الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ - إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية هي من اختصاص الوزير الأول والحكومة وليست بأي حال من الأحوال ممنوحة لرئيس الجمهورية.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Gérard Marcon , Les décisions essentielles du conseil constitutionnel : des origines à nos jours , L'Harmattan, 1994 , pages 1262 et 1263  
Voir Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie , Journal officiel du 24 août 1985, p 9814 ,Recueil, p 70

النص الأصلي للقرار كالتالي:

« Considérant tout d'abord que, selon eux, si l'article 23 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel permet au Président de la République, dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare contraire à la Constitution une disposition d'une loi votée sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, de demander une "nouvelle lecture", cette nouvelle lecture, qui ne saurait être confondue avec une nouvelle délibération, n'est pas justiciable de l'application de l'article 45 de la Constitution et ne saurait donc ouvrir au Gouvernement ni le droit de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, ni celui de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement ; qu'en effet, "en l'absence de toute référence dans l'article 23 de l'ordonnance portant loi organique à cet article 45 de la Constitution, la nouvelle lecture prévue par l'article 23 de l'ordonnance ne peut pas être assimilée à celle de l'article 45 de la Constitution." ; que "au demeurant, l'article 45 de la Constitution ne s'applique qu'aux projets et aux propositions de loi et en aucun cas aux lois votées par le Parlement et les facultés qu'il comporte, de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, puis, après une

في هذا الإطار يجب الإشارة إلى أن هناك بعض الأنظمة الدستورية التي تعطي الحق في إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية لرئيس الجمهورية وليس للوزير الأول، وهو المعمول به في الكونغو.<sup>1</sup>

### المبحث الثالث: الوضعية في النظام الدستوري الجزائري

إن الذين يقولون بوجوب تشكيل البرلمان من مجلس واحد يرون أن مجلس النواب - أو الجمعية الوطنية أو المجلس الشعبي الوطني أو أيا كانت تسميته - هو المعبر الحقيقي عن الإرادة الشعبية لأنه يمثل الثقل الشعبي من كونه منتخبا بطريقة مباشرة من طرف الشعب، في حين أن تمثيل الدويلات المتساوي في مجلس الشيوخ يؤدي إلى نتيجة مؤداها أن الناخب في دويلة صغيرة تكون لصوته قوة أكبر من قوة أصوات ناخبين في دويلات كبيرة لا شيء سوى لأن عدد ممثلي الدويلات متساوي.<sup>2</sup>

في الواقع أنه بتحليل الرأي السابق نجد أنه قد أغفل عدة نقاط جوهرية في المسألة ، ذلك أن المجالس الثانية في الدول الفيدرالية هامة جدا من منطلق أنها تعتبر مجالس تضمن تمثيل الدويلات المشكلة للفيدرالية و بالتالي تضمن كذلك عدم ذوبانها واحتفاظها بخصوصياتها وعدم سيطرة السلطة المركزية عليها. إن فلسفة النظام الفيدرالي من حيث هو نظام اتحادي يقوم على إتحاد مجموعة من الدويلات لتشكل دولة واحدة مع احتفاظ كل منها بخصوصيتها. وللحفاظ على هذه الخصوصية يجب أن يكون عدد الأعضاء الممثلين للدويلات متساوي.

---

nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, de demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement, n'y sont respectivement accordées qu'au Premier ministre et au Gouvernement, en aucun cas au Président de la République ».

<sup>1</sup> Albert Mpaka ,op cit;p

<sup>2</sup> Stanley Bach ,op cit,( Going to Conference in the Senate) ,p 49.

لتفاصيل أكثر حول نظام المجلسين في النظام الفيدرالي، انظر  
Walter Gerven , The European Union: a Polity of States and Peoples , Stanford University Press , USA , 2005 , p 332.

ومنه فإن نظام المجلسين الفيدرالي يجد مبرر وجوده انطلاقاً من هذا الأساس فهناك مجلس منتخب من طرف الشعب و بالتالي فهو يمثل المواطنين على العموم، وهناك مجلس آخر منتخب أيضاً من طرف الشعب و لكنه يمثل الدويلات حماية لمصالحها كما سبقت الإشارة إليه.<sup>1</sup>

قد يذهب البعض - في أستراليا خاصة - إلى أكثر من ذلك فيرون أن المجلس الثاني - أي مجلس الشيوخ- هو الهيئة الأكثر تمثيلاً للإرادة الشعبية من منطلق أن الدراسة التحليلية لتوزيع أصوات الناخبين على الأحزاب تظهر بشكل أوضح على مستوى مقاعد مجلس الشيوخ أكثر من مجلس النواب.

جاء إصلاح القانون الانتخابي لسنة 1948 و الذي من المؤكد أن الجميع مجمع على مسألة واحدة بشأنه و التي تتمثل في أن التمثيل النسبي للمجلس قد أعاد تشكيل العلاقات السياسية بين مجلس الشيوخ من جهة و الحكومة و مجلس النواب من جهة أخرى ، ويقول Partridge في خطاب أمام أعضاء من حزب للأقلية فاز ببعض المقاعد في انتخابات 1955 "إن عمل النظام البرلماني و الوزارة الأولى لم يتأثر بالنظام الفيدرالي الذي تنتهجه البلاد . والواقع أن عامل مسؤولية الوزارة الأولى و النظام البرلماني في هذه البلاد لم يتطور بطريقة مخالفة للطريقة التي يتطور بها النظام البريطاني. إذا كانت هناك فروق هامة بين البرلمان و الوزارة الأولى في كل من بريطانيا و أستراليا فإنها ترجع إلى الاختلافات في العوامل التاريخية وصفات كل من المجتمعين أكثر من كونها ترجع إلى الإشكاليات أو الظروف المتعلقة بوجود نظام فيدرالي في هذه البلاد".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> للمزيد من التفاصيل حول نظام المجلسين المعتمد في الدول ذات الطابع الفيدرالي انظر:

Les collectivités d'outre-mer et la nouvelle Calédonie , le fédéralisme en question , Pouvoirs, Volume n° 2 , n° 113 , Le Seuil , p870

<sup>2</sup> Stanley Bach, op cit, ( Going to Conference in the Senate) , p 49.

لمعلومات أكثر حول تاريخ نظام المجلسين، انظر:

Nicolas Baldwin , Ronald Shell , Second Chambers , Frank Cases and Company Limited , Great Britain , 2001 , p 05.

بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري تطرح عدة إشكاليات تتعلق بإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني و تتعلق بصفة أساسية في المبررات التي أدت إلى إحداث مجلس الأمة في دستور 1996 و تتعلق أساسا بالمبررات السياسية بالدرجة الأولى ، ذلك أن مجلس الأمة اعتبر كصمام أمان بالنسبة للنظام الدستوري في حالة وصول أي قوة قد تهدد النظام الجمهوري.<sup>1</sup>

الواقع أنه بالنسبة لوضعي الدستور آنذاك فإن النتائج المترتبة على الانتخابات التشريعية لسنة 1991 و التي أدت إلى فوز الجبهة الإسلامية للإنقاذ في الدور الأول و من ثم إلغاء نتائج الانتخابات و ما نجم بعد ذلك من استقالة لرئيس الجمهورية و اقتران شغور منصب الرئاسة بحل المجلس الشعبي الوطني و عدم قيام المجلس الدستوري بأي اجتهاد في هذا الصدد ، بل على العكس من ذلك ذهب هذا الأخير إلى اعتبار أن عدم نص الدستور على حالة اقتران شغور منصب الرئاسة بحل المجلس الشعبي الوطني لا يخوله القيام بأي عمل اجتهادي في هذه الحالة.

يجب لنا أن نقف وقفة تأمل في هذا الموقف، ذلك أن المجلس الدستوري في هذه الحالة قد اكتفى بدور سلبي يتمثل في التصريح بعدم وجود نص في الدستور ينظم هذه المسألة، وبالتالي فإنه قد صرح أنه يوجد فراغ قانوني.

إن النظر للمسألة من الناحية القانونية الصرفة هي نظرة قاصرة في اعتقادنا وذلك من منطلق أنه كان يجب إتباع روح الدستور ، والأخذ بمجموعة من التفسيرات الواسعة التي

---

<sup>1</sup> لتفاصيل أكثر حول إيجابيات نظام المجلسين، انظر:

Royce Hanson , Tribune of the People : the Minnesota Legislative and its Leadership , University of Minnesota Press , 1989 , p 221.

Michael Cutrone , Nolan Mc Carty , Does bicameralism matter ? The Oxford Handbook of Political Economy , Oxford university Press , United Kingdom , 2006 , p 180.

حول ما إذا كان نظام المجلسين ضروري أم لا، انظر:

Rett R Ludwikowski , Constitution- making in the region of former Soviet dominance , Duke University Press , USA , 1996 , p 207.

تتظر للوثيقة الدستورية كنص متكامل ولا تقف فقط عند المعنى الحرفي للنصوص ، وعليه فإنه كان على المجلس الدستوري في هذه الحالة أن يكون أكثر جرأة في الاجتهاد الدستوري وأن يتجاوز هذا الفراغ القانوني ، وبالتالي يسار إلى حل المشكلة.

إن نظام المجلسين المطبق في النظام الدستوري الجزائري هو نظام لا متساوي لأن المجلس الأول لا يمتلك الحق في المبادرة بالتشريع، وتتص المادة 98 من الدستور على أن السلطة التشريعية تمارس من طرف برلمان مكون من مجلسين: المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، ويقوم البرلمان بالمصادقة على القوانين بكل سيادة.<sup>1</sup>

كما تتص المادة 119 من الدستور على أن المبادرة بالقوانين يختص بها الوزير الأول و النواب ولكي يكون الاقتراح مقبولا يجب أن يقدم من قبل 20 نائبا.

إن لاعتماد نظام المجلسين في الجزائر خلفيات سياسية بالإضافة إلى بعض المبررات القانونية ، وذلك من منطلق أن أنه لا يمكن الإحاطة بهذه المسألة وفهمها بصفة دقيقة وجيدة إلا من خلال مناقشة الجوانب السياسية والقانونية للموضوع ، ذلك أن إبراز جانب دون الآخر سيؤدي إلى فهم قاصر وغير مكتمل له.

### **المطلب الأول: مبررات اعتماد نظام المجلسين في الجزائر**

لقد اعتمد نظام المجلسين في الجزائر لمجموعة من الاعتبارات منها السياسية ومنها القانونية، والتي نردها كما يلي، وذلك من أجل الفهم الدقيق لهذا النظام وبالتالي الوقوف على حقيقته، ومن ثمة فهم أكبر لآلية حل الخلاف بين المجلسين.

#### **الفرع الأول: المبررات السياسية**

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

<sup>1</sup> يرى الأستاذ Pierre Avril أن نص الدستور على أن البرلمان يقوم بالمصادقة على القوانين حكم تناقضه أحكام أخرى في الدستور ، وذلك بالنظر إلى أن الدور التشريعي للبرلمان أصبح محدودا ، للمزيد من التفاصيل انظر: Pierre Avril , Le parlement Législateur , Revue française de science politique , Volume n° 31 , n° 1 , 1981 , p18.

أولاً : يختلف شرط السن من مجلس الأمة إلى المجلس الشعبي الوطني بحيث يشترط أن يكون عضو مجلس الأمة بالغاً من العمر 40 سنة ، وهو سن يبلغ فيه الشخص مستوى كبيراً من النضج على مستوى كافة الأصعدة وبالتالي يصبح أكثر قدرة على إصدار أحكام أكثر صواباً وحكمة في كل المسائل المعروضة عليه في حين أن النائب في المجلس الشعبي الوطني يشترط فيه بلوغ 28 سنة فقط يوم الانتخاب. والملاحظ أن الفرق في السن هنا واضح ويسمح لا محالة لأعضاء مجلس الأمة بممارسة دور إيجابي أكثر في العملية التشريعية من منطلق الحكمة التي يتمتعون بها بالنظر لكونهم أكبر سناً من نظرائهم في المجلس الشعبي الوطني ، وهو ما ينتج عنه تمحيص وتدقيق أكثر للنصوص القانونية الصادرة عن الهيئة التشريعية.

إضافة إلى عدم خضوع أعضاء مجلس الأمة لضغط الانتخاب المباشر والعودة الانتخابية الظرفية و المصلحية التي يقع فيها المترشحون في انتخابات المجلس الشعبي الوطني.<sup>1</sup>

ثانياً : قد يفتقد النواب في المجلس الشعبي الوطني التحكم في المسائل القانونية وذلك من منطلق أنهم غير مختصين بهذه المسائل، إذ أنه لا تشترط أي دراية بالثقافة القانونية عند الترشح في القوائم الانتخابية وبالتالي فإن نواب المجلس الشعبي الوطني قد يغفلون عن بعض المسائل وذلك بحكم عدم إلمامهم بها، في حين أن مجلس الأمة يضم كفاءات وطنية من مختلف الاختصاصات.<sup>2</sup> إن هذه الكفاءات التي يزخر بها مجلس الأمة تؤدي إلى تحسين لنوعية التشريعات الصادرة من طرف البرلمان من جميع النواحي.

ولكن يمكن الرد على هذا بالقول أن المادة 101 من دستور 1996- و التي تنص على أن رئيس الجمهورية يعين الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات

<sup>1</sup> لمعلومات حول دور المجالس العليا انظر:

Andrew Heywood , Key Concepts in Politics , Palgrave , New York ,2000 , p 189.

Kenneth Newton , Jan W Van Deth , Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World , Cambridge University Press , New York , 2005 , p 48.

<sup>2</sup> Bachir Boumaaza," Forum des Sénats du monde, Le Bicamérisme une idée d'avenir", Imprimerie des Journaux Officiels , Paris ,2001 , p50 .

والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية - اعتمدت معيارا عاما ومطاطا إذ أنه لرئيس الجمهورية وحده الحق في تقرير ما إذا كان العضو المراد تعيينه من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية وله السلطة المطلقة في ذلك<sup>1</sup>.

**ثالثا :** تنوع التمثيل الشعبي وذلك من خلال تجاوز نقائص الانتخابات التشريعية المباشرة وأهمها عدم تمثيل الأقليات أو فئات اجتماعية معينة مثل الكفاءات العلمية في جميع الاختصاصات، بالإضافة إلى العجز في تمثيل البعد الإقليمي للدولة<sup>2</sup>.

هذا ما أشارت إليه المذكرة الرئاسية المنشورة بتاريخ 12/05/1996، والتي جاء فيها أن وجود هذه الغرفة الثانية المعترف بها في جميع الأنظمة الديمقراطية يرمي في بلادنا إلى مضاعفة التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية وكذلك الكفاءات والشخصيات الوطنية ضمانا لاستقرار الدولة واستمرارها<sup>3</sup>.

كما نصت الفقرة 30 من نفس المذكرة على أنه "تستجيب التشكيلة المختلطة لمجلس الأمة لانشغال تفضيل معايير النضج والكفاءة لدى أعضائه في التكفل بشؤون الأمة، كما تستجيب للانشغال الرامي إلى ضمان تمثيله في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذا تعبئة الطاقات التاريخية والسياسية والعلمية خدمة للأمة".

ومنه فإن النص على انتخاب أعضاء مجلس الأمة من طرف أعضاء المجالس المحلية يهدف إلى تحسين النظام التمثيلي داخل الهيئة التشريعية ويؤدي إلى تجاوز سلبيات نظام التمثيل الناتج عن الاقتراع العام المعتمد لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بالإضافة إلى سلبيات الاقتراع بالقائمة وعن طريق التمثيل النسبي الذي لا يؤدي إلى

<sup>1</sup> A.K Hartani , " Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996 " , thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public , Université d'Alger , Faculté de droit , juin 2003, p 302.

<sup>2</sup> نجد أن ولاية الجلفة كانت ممثلة بـ 8 مقاعد بينما ولاية أدرار ممثلة بـ 4 مقاعد. انظر الأمر رقم 04-02 المعدل للأمر رقم 08-97 الذي يحدد الدوائر الانتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 28 فبراير ، 2002.

<sup>3</sup> مفران آيت العربي، "نظرة عن مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى"، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2003، ص 65.

التعبير الفعلي عن إرادة الأمة، ذلك أن الناخب لا يمكنه اختيار الأسماء من بين قوائم مختلفة ولكنه مجبر على اختيار كل القائمة .

كما أن نظام الاقتراع المعتمد لاختيار أعضاء الغرفة الأولى يؤدي إلى تهميش بعض الكفاءات الوطنية<sup>1</sup> .

غير أن الملاحظ أن هذه المبررات المذكورة في المذكرة الرئاسية تخفي وراءها أسبابا أخرى، حيث إذا كان لتمثيل الولايات في الدولة الفيدرالية ما يبرره فإنه لا يوجد أي مبرر لتمثيل الجماعات المحلية في الدولة البسيطة والتي لا يخشى في إطارها ذوبان الجماعات المحلية لأنها ببساطة تشكل وحدة متماسكة.

في الواقع لا يمكن فهم هذه الأسباب إلا بالرجوع إلى الفترة التي سبقت دستور 1996، حيث أنه بعد أكتوبر 1988 انتقلت الجزائر من الأحادية إلى التعددية الحزبية وتم اعتماد أكثر من 60 حزبا في ظرف وجيز.

أدت نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية لسنة 1991 إلى التخوف من إحداث الأغلبية البرلمانية الجديدة لتغييرات على النظام الجمهوري وهو ما لم يقع نظرا لوقف المسار الانتخابي<sup>2</sup>.

بعد الأزمة التي تعرضت لها الجزائر فإن المؤسس الدستوري أراد من خلال إنشاء مجلس الأمة في دستور 96 أن يتصدى لأي أغلبية محتملة تمس بالنظام الحاكم وذلك من خلال اشتراط مصادقة ثلاث أرباع 3/4 أعضاء مجلس الأمة على القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

<sup>1</sup> د.ادريس بوكرا، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، مجلة الإدارة، المجلد 10، العدد 01، الجزائر، 2000، ص 70 و 71.

<sup>2</sup> كان ذلك عقب استقالة الرئيس الشاذلي بن جديد يوم 11 جانفي 1992.

غير أن هذا المبرر وإن كان يرمي في ظاهره إلى المحافظة على نظام الحكم الجمهوري إلا أنه يمكن أن ينتج عنه مصادرة لإرادة الشعب وذلك عند عرقلة أعضاء مجلس الأمة لعمل نواب المجلس الشعبي الوطني.

يرى الأستاذ Philippe Ardant أنه يمكن درء هذه المخاطر بوجود هيئات دستورية يمكنها مراقبة المجلس الأول وذلك عن طريق الرقابة على دستورية القوانين ، فالهيئة التي تضطلع بهذا الاختصاص يمكنها إلغاء أي قانون مخالف للدستور ، وعليه فإن المبررات السياسية التي أدت إلى اعتماد نظام المجلسين أصبحت في تناقص مستمر<sup>1</sup>.

**رابعا :** بالرغم من أن الدستور ينص على أن العهدة البرلمانية تتميز بالطابع الوطني إلا أن الواقع أثبت أن الاقتراع العام المباشر عادة ما يجعل المنتخب تابعا لناخبيه ولولائه السياسي، وقد بينت تجربة المجلس الواحد وجود تباين كبير في التمثيل كأن تتوزع المقاعد على عدد كبير من الأحزاب أو احتكارها في حالة وجود ائتلافات حزبية أو استحواذ حزب واحد على أغلبية المقاعد، وقد بينت المخاطر التي كانت البلاد عرضة لها سنة 1991 حقائق عدة أهمها:

**1/** إن الانتخابات عن طريق الاقتراع العام المباشر والذي اعتبر مصدرا وحيدا للشرعية ليس كافيا للتعبير عن كل الحقائق الاجتماعية والسياسية.

<sup>1</sup>Phillipe Armand , op cit , p219.

فيما يخص التساؤلات التي تطرح حول الدور الذي يلعبه مجلس الشيوخ الفرنسي في الاستقرار السياسي انظر:

Jean Grangé , Altitudes et vicissitudes du Sénat ( 1958-1980): stabilité ou évolution , Revue française de science politique , Volume n° 31 , n° 01 , 1981 , pages 32-84.

للمزيد من التفاصيل حول الآراء المؤيدة والمعارضة لوجود نظام المجلسين في فرنسا انظر:

David Bellamy , La longévité parlementaire , une étude de cas : Geoffroy de Montalembert (1898-1993) , Parlement(s) , Volume n° 1 , n° 3 , L'Harmattan , 2005 , pages 61-76.

كما نلاحظ في هذا الصدد أن هناك مجموعة من الباحثين يرون أن نظام المجلسين الفرنسي المعتمد في ظل الجمهورية الخامسة هو نظام لا يندرج لا تحت نظام المجلسين الفيدرالي و لا حتى تحت نظام المجلسين البرلماني ، وعليه فإن هذا النظام يفتقد إلى مبررات وجوده ، بحيث أن مجلس الشيوخ لا يمارس دوره على أكمل وجه ، ولإعادة إدماج هذا المجلس في مؤسسات الجمهورية فإنه ينبغي إعادة النظر في مدة عهدة هذا المجلس ، ذلك أن عهدة التسع سنوات غير مبررة على الإطلاق ، وبالنظر للعهدة الرئاسية المقدر ب 5 سنوات فإنه ينبغي أن تسير كل العهدة الخاصة بالمؤسسات الأخرى ( الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ) على نفس النحو ، انظر:

Xavier Vandendriessche , op cit , p 68.

2/ إن تحديد قانون الانتخابات لنمط الاقتراع والدوائر الانتخابية جاء خدمة لتيارات معينة.

**خامسا :** إعادة الاعتبار للكفاءات الوطنية، وذلك بتمكينها من فرصة الاندماج و المشاركة والاستفادة من مساهماتها في تطوير المجال التشريعي<sup>1</sup>.

**سادسا :** إن التعددية الحزبية قد تكون غير منظمة وغير مهيكلة خاصة إذا كانت حديثة النشأة، وهو ما حدث في الجزائر بعد تبني التعددية الحزبية بعد سنة 1989، إذ أن النظام الحزبي - سواء كان أحاديا أو ثنائيا أو تعدديا - يصبح هو المحدد للحياة السياسية بشكل عام، بالإضافة إلى ذلك فإن تبلور نظام حزبي في بلد معين هو ثمرة تطور تاريخي كبير، أما بالنسبة للجزائر ونتيجة لقصر التجربة الحزبية فيها فإن الأحزاب تعاني من مشاكل عدة بحيث يمكن أن ينتج عن الانتخابات أغلبية معينة قد تسبب في تجاوزات وتعسف ضد الأقلية، وقد يتطور الأمر إلى تهديد الدولة في مقوماتها الأساسية كالنظام الجمهوري ... الخ. ويرى الأستاذ "الأمين شريط" أن التعددية الحزبية من بين الأسباب السياسية والاجتماعية لإنشاء مجلس الأمة ، حيث أن التعددية الحزبية في بدايتها تكون غير مهيكلة في شكل نظام حزبي واضح المعالم ، وهو ما يعاني منه النظام الحزبي في الجزائر بعد سنة 1989 ، ذلك أن بعض الدول تعتمد على نظام يقوم على حزبين و مثال ذلك إنجلترا و الولايات المتحدة الأمريكية، و دول أخرى تعتمد على نظام يقوم على ثلاث أحزاب أو أكثر.

تعاني الأحزاب في الجزائر من عدة مشاكل أهمها:

أ/ عدم استقرار الأحزاب و التي تظهر و تزول بسرعة، بالإضافة إلى ارتفاع عددها.

ب/ العجز عن التأطير السياسي للمجتمع.

ج/ انعدام الممارسة الديمقراطية داخل الأحزاب نفسها، و عليه فإنه لا يمكن لأحزاب لا

تطبق أبسط قواعد الديمقراطية داخل صفوفها أن تطبقها في حالة الوصول إلى الحكم<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> انظر د. بوكرا إدريس ، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير" ، مجلة الإدارة ، المجلد 8 ، العدد 01 ، الجزائر ، 1998. ص 43.

ما يمكن ملاحظته بالنسبة للمجالس الثانية في العديد من الدول هو أنها مرتبطة بفكرة الأمة، و بالتالي جاءت لتجسيد نظرية سيادة الأمة. و قد كان من الضروري في الجزائر مأسسة هذه الفكرة، ذلك أن الدولة ليست ملكا لجيل معين، بل كل الأجيال السابقة و اللاحقة تشترك في ذلك<sup>2</sup>.

**سابعاً :** يعتبر مجلس الأمة مكانا للوفاق لأنه يحاول التوفيق بين مقتضيات قد تكون متناقضة أحيانا. كما انه يعتبر في كثير من الدول مكانا للدفاع عن مصالح الأقليات<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: المبررات القانونية

من بين الأسباب التي أدت على اعتماد نظام المجلسين في دستور 96 نشير إلى الثغرات القانونية التي تضمنها دستور 89:

**أولاً :** اقتران شغور منصب رئيس الجمهورية بالاستقالة بحل المجلس الشعبي الوطني<sup>1</sup>، حيث أن الدستور ينص على أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته فإن

<sup>1</sup> د. الأمين شريط، "بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم البرلمانية المقارنة (حالة الجزائر)"، نشریات مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 1998، ص 10، 11 و 12.

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل حول نظرية سيادة الأمة انظر د. قزو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية (دراسة مقارنة)، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2003، ص 75 و 76. د. محمود عاطف البنا، القانون الدستوري و النظم السياسية، القاهرة، ص 170. د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري و النظم السياسية، القاهرة، ص 91. د. ادريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية (مرجع سابق)، ص 134. د. فتحي عبد الكريم، الدولة و السيادة في الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة وهبة، القاهرة، 1984، ص 99. د. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص 206. د. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري و النظم السياسية، الجزء الثاني، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2000، ص 135.

<sup>3</sup> يظهر هذا الطرح بصفة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، انظر:

Per G Fredrikson , Daniel L Millinet , Legislative Organization and Pollution Taxation , Public Choice , n° 213 , 2007 , p 218.

لتفاصيل أكثر حول دور نظام المجلسين في تحقيق الاستقرار السياسي في الولايات المتحدة ، انظر:

Peter C Ordeshook , Constitutional Stability , Constitutional Political Economy , Volume n° 3 , n° 2 , 1992 , p 139.

Gary G Miller , Thomas H Hammond , Committees and the Core of the Constitution , Public Choice , n° 66, Netherlands , 1990 , p 203.

Dennis C Mueller , Constitutional Political Economy in European Union , Public Choice , n° 124, 2005 , p 60.

رئيس المجلس الشعبي الوطني يتولى مهام رئيس الدولة مدة أقصاها خمس وأربعون يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية<sup>2</sup>.

بما أن المجلس الشعبي الوطني كان محلا لحظة استقالة رئيس الجمهورية فإنه لم يكن ممكنا أن يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني رئاسة الدولة. وأمام هذا الفراغ القانوني اجتمع المجلس الأعلى للأمن الذي تولى إنشاء مجلس أعلى للدولة يمارس اختصاصات رئيس الجمهورية بموجب إعلان 14 جانفي 1992.

إن هذا الوضع يطرح مجموعة من الإشكالات أهمها أن رئيس الجمهورية قام بحل المجلس الشعبي الوطني في 04 جانفي دون علم رئيسه . بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس الأعلى للأمن هيئة استشارية فقط ، وقد اجتمع في غياب رئيسه (رئيس الجمهورية) و رئيس المجلس الشعبي الوطني الذي هو أحد أعضائه<sup>3</sup>.

كما أنه لا يوجد تكييف قانوني واضح للإعلان الذي تتم بموجبه إنشاء المجلس الأعلى للدولة، إذ أنه يفترض أن الدستور هو الذي ينص على إنشاء هيئات الدولة. و قد نصت المادة الثانية من هذا الإعلان على أنه " يمارس المجلس الأعلى للدولة جميع السلطات التي يعهد بها الدستور المعمول به لرئيس الجمهورية"<sup>4</sup>، و نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة على أن "مدة مهمة المجلس الأعلى للأمن لا تتجاوز نهاية الفترة الرئاسية الناتجة عن انتخابات ديسمبر سنة 1988".

قام المجلس الأعلى للدولة بعد إنشائه بإصدار مداولة رقم 01 قام بموجبها بتفويض رئيسه بإمضاء كل القرارات التنظيمية و الفردية و ترأس مجلس الوزراء<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> كان ذلك يوم 11 جانفي 1992 باستقالة رئيس الجمهورية وإعلانه في ذات اليوم أنه قام بحل المجلس الشعبي الوطني في 4 جانفي دون علم رئيسه.

<sup>2</sup> انظر المادة 84 من الدستور الجزائري لعام 1989.

<sup>3</sup> د. السعيد بالشعير ، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، 1993، الجزائر، ص 219.

<sup>4</sup> الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 03 ، بتاريخ 15 جانفي 1992 ، ص 80 .

<sup>5</sup> نفس المرجع ، عدد 05 ، بتاريخ 22 جانفي 1992 ، ص 125 .

كما قام بإصدار مداولة رقم 02 أسند من خلالها لنفسه مهمة التشريع عن طريق مراسيم تشريعية حيث نصت المادة الأولى على أنه "يتخذ المجلس الأعلى للدولة التدابير التشريعية اللازمة لضمان استمرارية الدولة وتنفيذ برامج الحكومة ، حتى يعود السير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري ، بموجب مراسيم ذات طابع تشريعي ". وقد برر ذلك بشغور السلطة التشريعية ، وكون المهمة المسندة للمجلس الأعلى للدولة لا يمكن تأديتها دون اللجوء إلى تدابير ملحة ذات طابع تشريعي<sup>1</sup> .

ما تجدر الإشارة إليه هو أن الإعلان المنشئ للمجلس الأعلى للدولة أسند لهذه الهيئة مهمة محددة وهي ممارسة سلطات رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام الدستور ، و لكن المجلس وسع من صلاحياته بموجب المداولة رقم 02 السابق ذكرها لتشمل سلطة التشريع التي يضطلع بها المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup> .

كان من الممكن تجاوز الفراغ القانوني الناتج عن استقالة رئيس الجمهورية و ذلك بتولي رئيس المجلس الدستوري رئاسة الدولة و إجراء انتخابات رئاسية ، حيث أنه كان من الأفضل الاجتهاد في هذه الوضعية و الإسراع في تنظيم انتخابات رئاسية ينتج عنها انتخاب رئيس جمهورية يتمتع بشرعية دستورية وذلك بالاعتماد على روح الدستور بدلا من الاكتفاء بإصدار بيان 14 جانفي 1992 لإثبات حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية<sup>3</sup> . تدارك المؤسس الدستوري هذا الفراغ القانوني في دستور 1996 ، حيث أنه وعلى الرغم من إمكانية حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني أو حل هذا الأخير وجوبا في حالة عدم الموافقة على مشروع الحكومة للمرة الثانية<sup>4</sup> ، فإن مجلس الأمة يبقى غير قابل للحل. وبالتالي فإنه في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية فإن رئيس مجلس الأمة يتولى

<sup>1</sup> نفس المرجع ، عدد 28 ، بتاريخ 15 أبريل 1992 ، ص 815 .

<sup>2</sup> انظر د. السعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 220.

<sup>3</sup> انظر أسماء مولاي ، "التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين 1992 و 1996" ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2002 ، ص 44.

<sup>4</sup> انظر المادة 129 من الدستور الجزائري لعام 1996.

رئاسة الدولة لمدة 60 يوما تنظم خلالها انتخابات رئاسية طبقا لأحكام المادة 88 من الدستور.

بالإضافة لذلك وطبقا لأحكام المادة 102 من دستور 1996 فإن العهدة النيابية لأعضاء مجلس الأمة هي ست سنوات ويجدد نصفهم كل ثلاث سنوات، بينما عهدة المجلس الشعبي الوطني خمس سنوات، وهو ما يضمن استمرار الهيئة التشريعية.

لكن ما يمكن أخذه على التعديلات التي أدرجها المؤسس الدستوري هو أن رئاسة الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية تؤول إلى رئيس مجلس الأمة ، وفي حالة وجود مانع لرئيس مجلس الأمة فإن رئيس المجلس الدستوري يتولى رئاسة الدولة مدة 60 يوما إلى حين تنظيم انتخابات رئاسية<sup>1</sup> . وبالتالي فقد حل رئيس مجلس الأمة محل رئيس المجلس الشعبي الوطني في تولي رئاسة الدولة عند شغور منصبه. وبالنظر إلى أنه يحتمل أن يكون رئيس مجلس الأمة من بين الثلث الرئاسي المعين وليس منتخبا<sup>2</sup> ، فإنه من الأولى أن يتولى رئاسة الدولة رئيس المجلس الشعبي الوطني لأنه منتخب، وذلك حتى وإن كان يتولى الرئاسة لمدة مؤقتة مع عدم إمكانية ترشحه في هذه الحالة لانتخابات رئاسة الجمهورية.

الواقع أن استمرار مجلس الأمة لا معنى له من دون وجود المجلس الشعبي الوطني، ذلك أن مجلس الأمة ليس له الحق في اقتراح القوانين ، كما أن مصادقته على القوانين مرهونة بتصويت المجلس الشعبي الوطني عليها.

**ثانيا : يعتبر مجلس الأمة صمام الأمان لمؤسسات الدولة في حالة الأزمات السياسية والدستورية بين المؤسسات<sup>3</sup> ، إذ أن نظام المجلسين يقلل من الاصطدام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، ذلك أن التصادم بين السلطتين أمر كثير الحدوث<sup>1</sup>.**

<sup>1</sup> نفس المرجع ، المادة 88 .

<sup>2</sup> وهو ما حدث فعلا، حيث أن رؤساء مجلس الأمة الثلاثة منذ إنشائه كانوا جميعهم من الثلث الرئاسي.

<sup>3</sup> انظر د.وليد العقون ، "نظام المجلسين في الجزائر" ، محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2003/2004 ، ص 20 .

ثالثاً: يعتبر مجلس الأمة وسيلة لسد الثغرات في النصوص القانونية التي يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني<sup>2</sup>، ذلك أن تبني نظام المجلسين يجعل القوانين أكثر حكمة و جدية<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: ضرورة إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني

الواقع أنه كما سبق وأن قلنا فإن المؤسس الدستوري الجزائري قد اتخذ آلية واحدة فقط لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة متمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء ، غير أنه من الواجب التنويع في آليات حل الخلاف حتى لا نصل على مرحلة الانسداد ، ومن الممكن في نظرنا أن يتم اعتماد تقنية إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني وذلك بالنظر إلى مجموعة من الظروف الموضوعية نوردتها كالتالي :

الفرع الأول: اقتصار حق المبادرة بالتشريع وإدخال تعديلات على النصوص على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة:

بالرجوع إلى نص المادة 119 من دستور 1996 نجد إنها قصرت حق المبادرة بالتشريع في يد الوزير الأول<sup>4</sup> و 20 نائبا بالمجلس الشعبي الوطني ، حيث أن مبادرة الحكومة تسمى مشروع قانون في حين أن مبادرة النواب تسمى اقتراح قانون.

إن هذا يدل على الأولوية المعطاة للمجلس الشعبي الوطني في مجال المبادرة بالتشريع، وبالتالي فإنه من باب أولى أن يضطلع هذا المجلس بمسألة البت النهائي في حل الخلاف في حالة عدم تمكن اللجنة المتساوية الأعضاء من حله. إن المنطق السليم يقتضي ذلك لا محالة.

<sup>1</sup> انظر د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، 1949 ، ص 125. و انظر كذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، بيروت ، بدون تاريخ نشر ، ص 248.

<sup>2</sup> للمزيد من التفاصيل حول مزايا نظام المجلسين انظر د. محمود عاطف البنا ، مرجع سابق ، ص 289. د. اسماعيل الغزال ، مرجع سابق ، ص 140.

<sup>3</sup> انظر د. ماجد راغب الطلو ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1997 ، ص 292.

<sup>4</sup> حلت تسمية " الوزير الأول " محل تسمية " رئيس الحكومة " بموجب القانون المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2008.

بالإضافة إلى ذلك فإن نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة لهم الحق في إدخال تعديلات على النصوص، وهذا ما يدعم أكثر موقع المجلس الشعبي الوطني ويؤمله أن يضطلع بالدور الرئيسي في مسألة حل الخلاف.

## الفرع الثاني: اضطلاع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات أكثر من تلك الموكلة لمجلس الأمة:

من بين أهم الصلاحيات التي يتمتع بها المجلس الشعبي الوطني بصفة منفردة - و التي تدخل في إطار العلاقة بين الحكومة و البرلمان - الموافقة على برنامج الحكومة إذ تقتضي الأحكام الواردة في دستور 1996 على أن يقدم الوزير الأول برنامجه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه و تجري لذلك مناقشة عامة. و يمكن له أيضا أن يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة<sup>1</sup>. و يمكن للوزير الأول أيضا أن يأخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار و يقوم بالتكيف اللازم لبرنامجه على ضوءها، كما يمكن ألا يأخذ بها و يتبنى وجهة نظره. وفي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه يقدم الوزير الأول استقالة حكومته لرئيس الجمهورية و الذي يعين من جديد وزيرا أولا.<sup>2</sup> و منه فإن 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 برنامجه.<sup>3</sup>

و عليه فإنه ليس لمجلس الأمة أي دور في هذه الرقابة إذ أن الوزير الأول يقدم لمجلس الأمة عرضا حول برنامجه. و قد أعطى المؤسس الدستوري الحق لمجلس الأمة في إبداء رأيه حول برنامج الحكومة و ذلك بإمكانية إصدار لائحة<sup>4</sup> واللائحة هنا ذات قيمة سياسية،

<sup>1</sup> نفس المرجع ، المادة 80 .

<sup>2</sup> نفس المرجع ، المادة 81 .

<sup>3</sup> انظر ابراهيم بولحية ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر ، يومي ، 23 و 24 أكتوبر 2000 ، ص 63.

<sup>4</sup> انظر المادة 80 من الدستور الجزائري لعام 1996.

ذلك أنه في حالة الموافقة على البرنامج فإنه يمكن للحكومة أن تعمل بثقة و راحة أكبر نتيجة التأييد و المساندة 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 و المتمثلة في ثلاث أرباع الأعضاء. و تأتي استقالة الحكومة في حالة عدم حصولها على موافقة المجلس الشعبي الوطني كنتيجة طبيعية، إذ أن المجلس لا يمكنه الموافقة على قوانين تأتي تنفيذا لبرنامج حكومي يرفضه جملة و تفصيلا . و عليه فإن النص على الاستقالة جاء لتفادي انسداد حتمي في مؤسسات الدولة.<sup>1</sup> و في حالة عدم حصول الحكومة الجديدة على موافقة المجلس الشعبي الوطني فإنه ينحل وجوبا.<sup>2</sup>

وعليه فإن المجلس الشعبي الوطني يلعب الدور الحاسم في الموافقة على البرنامج الحكومي، و ذلك نظرا للآليات التي زوده بها الدستور في هذا الإطار، إذ أن استمرار الحكومة و بقاءها مرهون بموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجها في حين يقتصر دور مجلس الأمة على إصدار لائحة . و بالتالي فإن المجلس الشعبي الوطني يضطلع بدور ذو آثار قانونية واضحة في حين أن أهمية مجلس الأمة في هذه المسألة تبقى ذات بعد سياسي و ليس قانوني.و ما يجب الإشارة إليه أن كل الحكومات التي تعاقبت على الجزائر حازت على موافقة المجلس الشعبي الوطني ، كما أن حل المجلس بقوة القانون في حالة عدم حصول الحكومة الجديدة على موافقته على برنامجها أمر لم يحدث أيضا ، إذ أن النواب سيفكرون كثيرا قبل الإقدام على مثل هذا الأمر .

تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة تعقبه مناقشة لعمل الحكومة و يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة<sup>3</sup>، و يشترط أن تقدم اقتراحات

<sup>1</sup> انظر د. الأمين شريط ، " علاقة الحكومة بالبرلمان " ، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000 ، ص 22.

<sup>2</sup> انظر المادة 82 من الدستور الجزائري لعام 1996.

<sup>3</sup> نفس المرجع ، المادة 84 . و انظر المادة 50 من القانون العضوي 99-02.

هذه اللائحة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان ، كما يجب أن يوقع اقتراح اللائحة عشرون نائبا على الأقل و يودعونها لدى مكتب المجلس، و لا يمكن للنائب أن يوقع أكثر من اقتراح لائحة، كما يقتصر التدخل على الحكومة بناء على طلبها، أو مندوب أصحاب اقتراح اللائحة أو نائب يرغب في التدخل ضد الاقتراح . ويشترط للمصادقة على اللوائح أغلبية الأعضاء، وعند المصادقة على إحدى اللوائح فإن اللوائح الأخرى تصبح لاغية<sup>1</sup>.

الواقع أن هذه اللوائح تطرح تساؤلات قانونية و سياسية إذ أن النصوص القانونية لم تبين الهدف المرجو من اقتراح اللائحة، وعليه فإن هذا الإجراء يهدف إلى إظهار عدم الرضا على عمل الحكومة أو التأييد لها، إذ أن الحكومة ستأخذ ذلك بعين الاعتبار حيث أن الأغلبية المصادقة على اللائحة التي تتضمن عدم رضا النواب على عمل الحكومة يمكن أن تؤثر على هذه الأخيرة في المستقبل، ذلك أن النواب إذ لم يتمكنوا من توفير النصاب المطلوب لملتصم الرقابة فإنهم سيلجأون إلى معارضة مشاريع القوانين بغرض دفع الحكومة إلى مسألة الثقة وهو ما ينتج عنه إسقاطها<sup>2</sup>.

ومنه فإنه لا توجد آثار قانونية للائحة المجلس الشعبي الوطني، و كذلك الأمر بالنسبة لمجلس الأمة، حيث أن اللائحة التي يصدرها ذات آثار سياسية و ليست قانونية. غير أن الفرق بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة في هذا الصدد يتمثل في أن الحكومة مجبرة على تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني في حين أنها غير مجبرة على ذلك أمام مجلس الأمة<sup>3</sup>.

يترتب على هذه المناقشة مسؤولية الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني فقط و الذي يمكنه إيداع ملتصم رقابة، و يشترط لقبول هذا الملتصم أن يوقعه سبع 1/7 عدد النواب

<sup>1</sup> انظر المادتين 51 و 52 من القانون العضوي 99-02.

<sup>2</sup> انظر د.السعيد بوالشعير ، النظام السياسي الجزائري (مرجع سابق )، ص 395 و 396 .

<sup>3</sup> انظر المادة 84 من الدستور الجزائري لعام 1996 و المادة 56 من القانون العضوي 99-02.

على الأقل<sup>1</sup>، كما أنه لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من ملتمس رقابة، و لا يتدخل أثناء المناقشات التي تسبق التصويت على ملتمس الرقابة المتعلق ببيان السياسة العامة للحكومة إلا الحكومة بناء على طلبها، و مندوب أصحاب ملتمس الرقابة، و نائب يرغب في التدخل ضد ملتمس الرقابة أو نائب يرغب في التدخل لتأييد ملتمس الرقابة<sup>2</sup>.

لكي تتم الموافقة على ملتمس الرقابة فإنه يشترط أن يصوت عليه أغلبية ثلثي 3/2 النواب، بالإضافة إلى ذلك فلا يتم التصويت إلا بعد مرور ثلاثة أيام من تاريخ إيداع الملتمس<sup>3</sup>. الملاحظ أن أغلبية ثلثي 2/3 النواب هي أغلبية كبيرة، و ذلك بالنظر إلى أن التصويت على ملتمس الرقابة تنتج عنه آثارا هامة و خطيرة تتمثل في استقالة الحكومة<sup>4</sup>، كما أن القانون اشترط مدة ثلاث أيام للمصادقة على ملتمس الرقابة و ذلك لإعطاء فرصة للنواب لدراسة الموضوع بطريقة جديّة . و إذا كان الدستور قد خول للمجلس صلاحية مراقبة الحكومة عن طريق ملتمس الرقابة فإنه في المقابل أقر للحكومة إجراء تستطيع من خلاله تدعيم موقفها أمام المجلس الشعبي الوطني و يتمثل في طرح الثقة أمامه، غير أن مسألة طرح الثقة - مثلها مثل اللائحة و ملتمس الرقابة - مرتبطة بالبيان السنوي للحكومة<sup>5</sup>. و هو ما ذهب إليه القانون العضوي 99-02 في مادته 62 و التي تنص على أن تسجيل التصويت بالثقة لفائدة الحكومة يكون وجوبا بناء على طلب الوزير الأول وفقا لأحكام المادة 84 من الدستور.

يمكن أن يتدخل خلال المناقشة التي تتناول التصويت بالثقة لفائدة الحكومة زيادة على الحكومة نفسها، نائب يؤيد التصويت بالثقة و نائب آخر ضد التصويت بالثقة، بالإضافة إلى ذلك فإن التصويت بالثقة يكون بالأغلبية البسيطة، و في حالة رفضه يقدم الوزير

<sup>1</sup> انظر المادة 135 من الدستور الجزائري لعام 1996 و المادة 57 من القانون العضوي 99-02.

<sup>2</sup> انظر المواد من 58 إلى 60 من القانون العضوي 99-02.

<sup>3</sup> انظر المادة 136 من الدستور الجزائري لعام 1996 و المادة 61 من القانون العضوي 99-02.

<sup>4</sup> انظر المادة 137 من الدستور الجزائري لعام 1996 و المادة 61 من القانون العضوي 99-02.

<sup>5</sup> انظر د.السعيد بوالشعير، مرجع سابق، ص 399.

الأول استقالته<sup>1</sup>. وما يمكن استخلاصه هو أن المجلس الشعبي الوطني حتى و إن انفرد بأدوات رقابة مثل اللائحة و ملتزم الرقابة و التصويت بالثقة فإنها تبقى ذات فعالية ضعيفة ذلك أن المؤسس الدستوري قد أخذ بعين الاعتبار ضرورة استقرار الحكومة و ضمان تفوقها و قد أغفل مسألة فعالية الرقابة و التي لن تتحقق إلا بتبني وسائل رقابة ناجعة و فاعلة<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> انظر المادتين 63 و 64 من القانون العضوي 99-02.  
<sup>2</sup> انظر د. السعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص400.

## الفصل الثالث: حل الخلاف عن طريق اجتماع مشترك للمجلسين

بعد أن تطرقنا في الفصل الأول إلى طريقة الذهاب والإياب ، وفي الفصل الثاني إلى إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب مباشرة ، نصل إلى آخر تقنية مستعملة في حل الخلاف بين المجلسين و المتمثلة في البت في هذا الخلاف على مستوى اجتماع مشترك لمجلسي البرلمان.

إن الأنظمة الدستورية حتى وإن اشتركت في استخدام نفس هذه الآلية إلا أنها تختلف فيما بينها من حيث الإجراءات المصاحبة لتطبيقها، وذلك من منطلق الفلسفة التي ينطلق منها كل نظام وخصوصياته و خلفياته السياسية والتاريخية ..... إلخ ، وهو ما سنخصص له المبحث الأول من هذا الفصل فنجد أن بعض الأنظمة الدستورية تذهب مباشرة عند وجود خلاف بين المجلسين إلى اجتماع مشترك بينهما بدون المرور على آليات أخرى وهو الحل الذي أخذ به النظام الدستوري الأردني ، في حين أن هناك أنظمة أخرى تشترط المرور على آليات معينة قبل الوصول إلى الاجتماع المشترك ، وقد وقع اختيارنا على النظام الدستوري المصري وذلك نظرا لحدثة هذه التجربة من منطلق أن الصلاحيات التشريعية تم منحها لمجلس الشورى المصري بموجب التعديلات الدستورية الأخيرة، بالإضافة إلى النظام الدستوري الأسترالي نظرا لخصوصيته وتميزه من منطلق اعتماده على مجموعة متنوعة من الآليات قبل الوصول إلى الاجتماع المشترك ووجود إشكاليات كبيرة جدا خاصة فيما يتعلق بمسألة الحل المزدوج للمجلسين السابقة للاجتماع المشترك (المبحث الثاني).

أما المبحث الثالث فإنه سيخصص للتطرق إلى أخذ النظام الدستوري الجزائري بتقنية الاجتماع المشترك لمجلسي البرلمان ولكن ليس كآلية لحل الخلاف بينهما وإنما للبت في بعض المسائل المحددة على سبيل الحصر في الدستور الجزائري والتي أسند المؤسس الدستوري صلاحية البت فيها للبرلمان المجتمع بمجلسيه وذلك بالنظر لأهميتها وخطورتها .

بالإضافة إلى ذلك سناقش إمكانية اعتماد هذه الآلية ( أي الاجتماع المشترك ) لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

## **المبحث الأول: اجتماع البرلمان بمجلسيه لحل الخلاف في بعض الأنظمة الدستورية: المراحل السابقة والقيود**

قبل الولوج إلى آلية الاجتماع المشترك لحل الخلاف بين المجلسين تقوم الأنظمة الدستورية المختلفة بمجموعة من الإجراءات ، وهي التي سنخصص لها المطلب الأول من هذا المبحث، حيث أن بعضها يذهب مباشرة للاجتماع المشترك ، وهو ما أخذ به الدستور الأردني ، وهناك من يسبق هذا الإجراء بإحالة النص على لجنة مشتركة مكونة من أعضاء من المجلسين ، وهو الحل الذي أخذ به الدستور المصري.

الملاحظ أن هناك قيودا وإجراءات تنظم عمل الاجتماع المشترك للمجلسين ، وهو ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني ، بحيث سنعالج القيود المفروضة على اجتماع المجلسين في الأنظمة الدستورية لكل من الأردن ،مصر والبحرين.

## **المطلب الأول:المراحل السابقة لإحالة الخلاف على الاجتماع المشترك للمجلسين**

لا تتبع الأنظمة الدستورية نفس الإجراءات عند الطلب من المجلسين البت في الخلاف على مستوى اجتماع مشترك بينهما ، فهناك أنظمة تذهب إلى استعمال هذه الآلية مباشرة لحل الخلاف بين المجلسين ، والمثال الحي على هذه الحالة يتمثل في النظام الدستوري الأردني، في حين أن النظام الدستوري المصري يعتمد مقارنة أخرى تعتمد على إحالة الخلاف لمجلسي البرلمان للبت فيه بعد فشل اللجنة المشتركة في التوصل إلى نتيجة بخصوص حل الخلاف.

## الفرع الأول: اجتماع المجلسين مباشرة لحل الخلاف (النموذج الأردني)

ينص الدستور الأردني على أنه " إذا رفض أحد المجلسين مشروع أي قانون مرتين و قبله المجلس الآخر معدلا أو غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان لبحث المواد المختلف فيها و يشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين و عندما يرفض المشروع بالصورة المبينة آنفا لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها".<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: اجتماع المجلسين بعد فشل لجنة مشتركة (النموذج المصري)

في حالة ما إذا رفض مجلسي الشعب و الشورى المصريين اقتراح اللجنة المشتركة فإن الدستور ينص على أن المسائل محل الخلاف تعرض على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب في المكان الذي يحدده و تحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل ، و إذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذي وافق عليه أي منهما . ومع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة يصدر القرار في الاجتماع المشترك بأغلبية الحاضرين، وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة".<sup>2</sup>

## المطلب الثاني: القيود الواردة على الاجتماع المشترك للمجلسين

أن المجلسين ليسا حريين في القيام بكل ما يراه من إجراءات بل توجد هناك قيود تنظم هذه العملية. والملاحظ أن هذه القيود تختلف من نظام دستوري لآخر حسب طبيعة كل نظام والظروف المحيطة بعمل هذه الآلية.

## الفرع الأول: في النظام الدستوري الأردني

تنص المادة 92 من الدستور الأردني على أنه " يشترط لقبول المشروع أن يصدر قرار المجلس المشترك بأكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين" ، ويظهر للوهلة الأولى أن

<sup>1</sup> المادة 92 من الدستور الأردني.

<sup>2</sup> لمادة 194 من الدستور المصري.

الدستور الأردني قد أصابه القصور المتعلق بعدم تحديد المقصود من الأعضاء الحاضرين، غير أنه بدراسة الأحكام الأخرى في هذا الدستور يتبين أنه أخذ هذه المسألة بعين الاعتبار، حيث تنص المادة 84 منه على أنه " لا تعتبر جلسة أي من المجلسين قانونية إلا إذا حضرها ثلثا أعضاء المجلس وتستمر الجلسة قانونية ما دامت أغلبية أعضاء المجلس المطلقة حاضرة فيها . وتصدر قرارات كل من المجلسين بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين".<sup>1</sup>

وبالتالي فإنه يستشف مما سبق أن أغلبية الأعضاء الحاضرين تعني أغلبية الأعضاء الذين انعقدت بهم الجلسة. وإذا كان هذا النصاب هو المعتمد عند وجود كل جلسة على حدا فإنه من باب أولى أن يتم اعتماده في الاجتماع المشترك للمجلسين.

### الفرع الثاني: في النظام الدستوري المصري

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المجلسين في اجتماعهما المشترك يدرسان فقط المسائل محل الخلاف التي تم عرضها على اللجنة المشتركة و ذلك من منطلق أنه لا يمكن المرور إلى الاجتماع المشترك بين مجلسي البرلمان بدون إحالة المسائل محل الخلاف إلى اجتماع اللجنة المشتركة ، حيث أن هذا الاجتماع المشترك يأتي وجوبا بعد فشل اللجنة المشتركة في أداء مهامها ، وبالتالي فإنه من المنطقي أن يدرس اجتماع المجلسين المسائل التي درستها اللجنة و لا يتم التطرق إلى المسائل التي لم تتناولها.

بالإضافة إلى ذلك فإن الدستور لم يشر إلى الجهة التي تضطلع بإحالة المسائل المتعلقة بالخلاف إلى الاجتماع المشترك للمجلسين ، و الواقع أن هناك من يرى أن هذه المسألة تثير خلافا في هذا الصدد ، إذ أن البعض قد يذهب إلى أن إتحاد العلة بين إحالة الخلاف

<sup>1</sup> استقر الفقه الدستوري على قاعدتين بشأن النصاب اللازم لصحة اجتماعات السلطة التشريعية : القاعدة الأولى هي أن يقرر الدستور المعني هذا النصاب في نصوصه ، أما القاعدة الثانية فهي أن يترك الدستور المعني تقرير هذا النصاب للائحة الداخلية للسلطة التشريعية ، انظر: قائد محمد طربوش ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، 1995 ، ص 210.

إلى اللجنة المشتركة للمجلسين و إحالته إلى الاجتماع المشترك يؤدي إلى أن من يضطلع بالإجراء الأول يضطلع لا محالة بالإجراء الثاني.

إلا أن هناك احتمالاً ثانياً يتمثل في أن تحديد الدستور للجهة التي تقوم بإحالة النص محل الخلاف للجنة المشتركة و صمته عنها في حالة الاجتماع المشترك لمجلسي البرلمان يفهم منه أن إرادة المؤسس الدستوري تتجه إلى اختلاف الحكم في الحالة الأخيرة عنه في الحالة الأولى.

يرى الأستاذ رفعت عيد سيد أن الاحتمال الأول هو الأقرب للصواب ، ذلك أن المادة 194 من الدستور بإشارتها لتولي رئيس مجلس الشعب رئاسة الاجتماع تفيد توليه أيضاً مهمة الإحالة ، وهذا ما أخذت به المادة 121 مكرر 1 من لائحة مجلس الشعب حيث نصت الفقرة الثانية على أنه " إذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد أو لم يوافق أي من المجلسين على النص الذي اقترحتة اللجنة ، دعا رئيس مجلس الشعب المجلسين لاجتماع مشترك في المكان الذي يحدده داخل المقر البرلماني أو خارجه".<sup>1</sup>

تنص المادة 121 مكرر 1 من لائحة مجلس الشعب على أنه "لا يعرض على الاجتماع المشترك إلا النصين اللذين وافق عليهما كل مجلس، و النص الذي اقترحتة اللجنة المشتركة إذا كان قد وافق عليه أحد المجلسين". و يطرح الأستاذ رفعت عيد سيد تساؤلاً حول الحالة التي تكون فيها موافقة أحد المجلسين على نص اللجنة المشتركة و ما إذا كان هذا النص الأخير يحل محل النص الذي تبناه المجلس أول الأمر.

يرى الأستاذ أن البعض يذهب للقول بأن النص الأخير هو الذي يؤخذ به اعتماداً على قاعدة تفضيل النص وذلك من منطلق أن هذا النص يعتبر التعبير الأحدث عن الإرادة وعليه فإن قبول أحد المجلسين - الذي سبق وأن تبني نصاً قانونياً - لنص اللجنة المشتركة يفيد ضمناً تفضيله لنص اللجنة وإلا ما فائدة تمثيله في عضوية هذه الأخيرة.

<sup>1</sup> د. رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص 83.

غير أن الأستاذ يميل للتبرير المعاكس و الذي مفاده أن نص اللجنة المشتركة في حالة موافقة أحد المجلسين عليه لا يعبر بالضرورة عن إرادة جميع الأعضاء المكونين للمجلس بل يجسد رغبة الأعضاء الممثلين للمجلس على مستوى اللجنة المشتركة وعددهم ثمانية، وهي رغبة ليست في مستوى رغبة المجلس ككل، و بالتالي فإنه لا يمكن العمل بقاعدة تفضيل النص الأخير.<sup>1</sup>

إن هذا الرأي هو الأقرب في نظرنا للصواب وذلك من منطلق أن المادة أشارت بوضوح إلى النصين اللذين وافق عليهما كل مجلس، ونص اللجنة في حالة الموافقة عليه من طرف أحد المجلسين. وبالتالي فإنه يفهم من نص هذه المادة أن نص اللجنة المصادق عليه من طرف أحد المجلسين يختلف عن النص الذي وافق عليه كل مجلس وعليه فإن حلول نص اللجنة المصادق عليه من طرف أحد المجلسين محل النص الذي وافق عليه المجلس أول الأمر غير متصور على الإطلاق بنص المادة.

الواقع أنه بدراسة نص المادة 194 من الدستور المصري فإنه يستشف عدم وجود تحديد لمهلة تمنح للاجتماع المشترك بين المجلسين لالنتهاء من عمله، و كما سبق و أن أشرنا إليه دائما فإن مسألة المواعيد تعتبر مسألة غاية في الأهمية فيما يتعلق بالإجراءات التشريعية بصفة عامة، فإذا كانت الدساتير تنص على مواعيد تتعلق بمناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين على مستوى كل مجلس فإنه يجب من باب أولى أن يتم النص على مواعيد وآجال و إجراءات محددة للاجتماع المجلسين، وذلك أنه لا توجد فائدة مرجوة من وراء إنشاء لجنة مشتركة لحل الخلاف بين المجلسين و في حالة فشل هذه اللجنة تتم إحالة الخلاف إلى الاجتماع المشترك بين المجلسين وبعد ذلك لا يتم النص على أجل لإنهاء الاجتماع المشترك للمجلسين لعمله، و بالتالي فإنه يجب تدارك هذه المسألة و النص في

<sup>1</sup> د. رفعت عيد سيد ، مرجع سابق ، ص 84.

المادة 194 على أجل أقصى ينبغي أن يقوم الاجتماع المشترك للمجلسين من الانتهاء من أعماله خلاله.

توجد مسألة أخرى غاية في الأهمية أيضا وتتعلق بالنصاب المطلوب من الأعضاء الحاضرين و الواجب توفره لكي يكون الاجتماع صحيحا و بالتالي تنتج عنه قرارات ذات شرعية، إذ أنه لا يعقل أن يجتمع البرلمان بمجلسيه معا للبت في مشروع أو اقتراح قانون محل خلاف ثم يبت في مسألة مصيرية و خطيرة كهاته في ظل وجود عدد قليل من الأعضاء، وذلك من منطلق أن كون مشروع أو اقتراح قانون لم يحظى بموافقة المجلسين معا وظل يراوح مكانه، فمعنى ذلك أن عددا معتبرا من أعضاء كل مجلس يخالف المجلس الآخر في وجهة نظره، وعليه وجب اجتماع غالبية أعضاء المجلسين للوصول إلى حلول توافقية تكون محل قبول غالبية الأطراف.

ينص الدستور المصري على أن الاجتماع المشترك لا يصح إلا بحضور غالبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل، و الشيء الملاحظ في هذه المادة أنها لم تنص على غالبية أعضاء المجلس المشترك و إنما غالبية أعضاء كل من المجلسين، وهاتين المسألتين مختلفتين تماما، فعدد أعضاء مجلس الشورى هو 257 عضوا في حين أن عدد أعضاء مجلس الشعب 454، و عليه يكون غالبية عدد أعضاء مجلس الشورى 130 عضوا وغالبية عدد أعضاء مجلس الشعب 228 عضوا و بالتالي فإن مجموع الحضور في المجلس المشترك يجب ألا يقل عن 358 عضوا.

ولكن لو أخذنا بأغلبية أعضاء المجلس المشترك فإن الأمر سيختلف، ذلك أن العدد المكون لأعضاء هذا المجلس هو 257+454 أي 711 عضوا و غالبية هذا العدد هي 356 عضوا، بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الطريقة الأخيرة غير دقيقة فمن ال356 عضوا الذين يمثلون الأغلبية في المجلس المشترك يمكن أن يكونوا كلهم من مجلس الشعب) بحكم أن

عدد أعضاء مجلس الشعب 454 عضوا) أو غالبتهم من مجلس الشورى ( بحكم أن عدد أعضاء مجلس الشورى 257 عضوا) .....الخ.

وعليه فإنه يتضح هنا مدى توفيق المؤسس الدستوري في مصر عند النص على غالبية أعضاء كل من المجلسين، غير انه لم يكن موفقا بهذا القدر عند نصه على أن قرار الاجتماع المشترك يصدر بأغلبية الحاضرين.<sup>1</sup> و الواقع أن عبارة " الحاضرين" تنطوي على غموض كبير فهي قد تشير إلى الأعضاء الذين انعقدت بهم جلسة الاجتماع المشترك للبرلمان صحيحة أي 358 عضوا على الأقل، كما قد تشير إلى الأعضاء الحاضرين وقت التصويت و الذين قد يقل عددهم أو يزيد عن العدد المذكور ( أي 358عضوا) ، و الواقع أنه في حالة زيادة عدد الأعضاء فإن ذلك لا يثير أي إشكال، و لكن الإشكال يثور في حالة نقص عدد الأعضاء(أي حضور أقل من 358 عضوا).

من المنطقي أن يتم العمل بالتفسير الأول أي أن عبارة "الحاضرين" تشير إلى الأعضاء الذين انعقدت بهم الجلسة ، وذلك لعدم تصور أن ينص المؤسس الدستوري على نصاب دقيق لانعقاد المجلس المشترك ثم بعد ذلك يتجه إلى اعتماد قرارات بأغلبية تقل عن تلك المشتركة لانعقاد المجلس في حد ذاته، وذلك لاعتبار منطقي غاية في البساطة وهو أن الهدف من وراء اجتماع المجلس المشترك هو حل الخلاف بين المجلسين حول مشروع أو اقتراح قانون معين وهذا الحل ينتج عن قرار المجلس المشترك و بالتالي فله الأهمية القصوى، في حين أن اجتماع المجلس المشترك يعتبر فقط من قبيل الأعمال التمهيدية للوصول إلى هذا القرار، فكيف يعقل أن يكون عدد الأعضاء الحاضرين و الواجب عليهم التصويت أقل من عدد الأعضاء الذين لا ينعقد المجلس بدونهم؟

<sup>1</sup> المادة 194 من الدستور المصري.

## الفرع الثالث: في النظام الدستوري البحريني<sup>1</sup>

الشيء الملاحظ أن هناك بعض الدساتير قد نصت على الآجال المتعلقة بإنهاء المجلس المشترك لعمله خلاله في بعض المسائل دون غيرها، و مثال ذلك الدستور البحريني الذي جاء فيه أن مشروعات القوانين المنظمة لموضوعات اقتصادية أو مالية يجب على المجلس الوطني - و الذي يضم المجلسين المكونين للبرلمان البحريني- التصويت عليها خلال خمسة عشر يوماً، وذلك بالنص على أن: " كل مشروع قانون ينظم موضوعات اقتصادية أو مالية، وتطلب الحكومة نظره بصفة عاجلة، يتم عرضه على مجلس النواب أولاً ليبت فيه خلال خمسة عشر يوماً، فإذا مضت هذه المدة عرض على مجلس الشورى مع رأي مجلس النواب إن وجد، ليقرر ما يراه بشأنه خلال خمسة عشر يوماً أخرى، وفي حالة اختلاف المجلسين بشأن مشروع القانون المعروض، يعرض الأمر على المجلس الوطني للتصويت عليه خلال خمسة عشر يوماً"<sup>2</sup>.

كما ينص الدستور البحريني على أنه: " لا تعتبر جلسات المجلس الوطني قانونية إلا بحضور أغلبية أعضاء كل من المجلسين على حدة، و تصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين ما عدا الرئيس الذي عليه أن يعطي صوت الترجيح عند تساوي الأصوات"<sup>3</sup> الواقع أن هذه المادة عند قراءتها تحدث لبساً في ذهن القارئ بخصوص عبارة " أغلبية أصوات الحاضرين" ، فعبارة الحاضرين يمكن تفسيرها على أنها أغلبية أعضاء المجلس ككل، ويرجع ذلك إلى أن الدستور أوكل إلى المجلسين في اجتماعهما المشترك صلاحية

<sup>1</sup> الملاحظ أن البحرين في تجاربها البرلمانية السابقة قد أخذت بنظام المجلس الواحد سواء المجلس الوطني في مرحلة أولى أو مجلس الشورى في مرحلة ثانية ، هذا الأخير تم إنشاؤه في 27 ديسمبر 1992 و كل أعضائه معينون ، وبالتالي فإنه في تلك الفترة أخذت البحرين بنظام المجلس الواحد ، ويرى بعض الدارسين ومنهم حارس فرج شحاتة أحمد أن المناسب للبحرين هو هذا النظام لأنه يجنبها متاعب و أعباء نظام المجلسين و ذلك من منطلق أنها دولة صغيرة تبلغ مساحتها 678 كم<sup>2</sup> و نسبة المواطنين البحرينيين هي 63,4 % فقط من عدد السكان الإجمالي ، للمزيد من التفاصيل انظر: حارس فرج شحاتة أحمد ، المؤسسة التشريعية في البحرين ، أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب حول المؤسسة التشريعية في الوطن العربي ، 21-23 مايو 1996 ، ص 472.

<sup>2</sup> المادة 87 من الدستور البحريني.

<sup>3</sup> المادة 103 من الدستور البحريني.

الموافقة على النص الذي وافق عليه أي منهما. أي أن " ماراثون " الخلاف التشريعي بين المجلسين لا بد وأن ينتهي في الاجتماع المشترك ، وهي المسألة التي تتطلب نسبة من أغلبية الحاضرين إلى أغلبية الأعضاء الذين انعقدت بهم الجلسة.

## **المبحث الثاني: اجتماع المجلسين بعد إجراء مؤتمر والحل المزدوج لهما (النموذج الأسترالي)**

إن النظام الأسترالي نظام فريد من نوعه من حيث انه أرسى نظاما لاجتماع المجلسين بإجراءات و آليات خاصة ، ولهذا فإننا ارتأينا أن نبدأ بالتطرق للظروف التاريخية التي نشأ فيها البرلمان الأسترالي وذلك لأخذ فكرة واضحة عن نشأة نظام المجلسين في هذا البلد ، وهو ما سيساعدنا لا محالة على فهم آلية حل الخلاف .كما سنتطرق إلى الإجراءات السابقة لحل الخلاف من المؤتمرات إلى الحل المزدوج لمجلسي البرلمان.

### **المطلب الأول: الظروف التاريخية لنشأة البرلمان الأسترالي<sup>1</sup>**

يقول الدكتور John Quick في إطار الاتفاقية الأسترالية في سيدني سنة 1897: " إن إنشاء مجلسين قويين وبصفة خاصة مجلس الشيوخ و الذي لا يوجد له مثل في أي دستور موجود، أو في دستور آخر وجد قبل الآن يوجب علينا إيجاد آليات لمناسبات عظيمة ، مهمة ويمكن أن تكون تاريخية يحدث فيها خلاف جدي بين المجلسين. في ظل دستورنا الآن و الذي يشمل مجلس أعلى غير منتخب من قبل الشعب، وليس منتخبا بناء على نفس الأسس التي تم انتخاب المجلس الأدنى عليها. نجد أن المجلس الثاني يوجد تحت ضغط المجلس الأول المنتخب من قبل الشعب، و بالتالي فإننا بصدد إنشاء مجلس شيوخ

<sup>1</sup> لمزيد من التفاصيل حول تاريخ البرلمان الأسترالي انظر:

Wilfrid Prest , Kerine Round , Carol Fort , Wakefield of Companion to South Australian History , Wakefield Press, 2001 , p 114.

James Jupp, The Australian People: an Encyclopedia of the Nation, its People and their Origins, Cambridge University Press, 2001, p 834.

يُحس بانتخاب الشعب يجري في عروقه. إن مجلس الشيوخ هذا يحتمل أن يكون أقوى من مجلس شيوخ منتخب بطريقة جزئية، و ينتج عن ذلك أننا يجب أن تبنى آليات لضبط حالات الخلاف بين المجلسين".<sup>1</sup>

الملاحظ هنا أن الكثير من الفقهاء يذهبون إلى أن الدستور الأسترالي قد اعتمد نظام المجلسين وذلك لتفادي إساءة استعمال سلطة التشريع، والواقع أنه عندما كان الدستور الأسترالي في مرحلة التحضير كانت أحد أهم النقاط المطروحة للنقاش تتعلق بكيفية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان حول تشريع معين. كما أن عددا قليلا من الدساتير الموجودة آنذاك كانت تشير إلى هذه المسألة، فمثلا الدستور الأمريكي نص على أنه في حالة وجود خلاف بين مجلس الشيوخ و مجلس النواب فإنه يتم إنشاء لجنة مؤتمر.

أثناء اتفاق سيدني لسنة 1897 أشار Dickin إلى مسألة اختصاصات مجلس الشيوخ بالقول أنه " يجب أن نأخذ بعين الاعتبار الطبيعة لمختلفة لهذين المجلسين والقوة المهولة للمقاومة التي نحن بصددها إعطائها للمجلس الثاني في الدستور الفيدرالي و التي هي أكبر بكثير من أي صلاحيات ممنوحة لأي مجلس ثان في مستعمراتنا. ويتمثيل الشعب بكل ما تحمله هذه الكلمة من معنى، فإن هذا المجلس سيكون أكثر تكميلا لمجلس النواب من أي مجلس تشريعي آخر. طبقا لهذا الدستور نحن بصددها إنشاء مجلس شيوخ من جهة و من

<sup>1</sup> Dr John Quick , Australasian Federal Convention, Official Record of Debates , Sydney , 1897, p552.

فيما يلي النص الأصلي لرأي الدكتور جون كويك :

« ... having called into existence two strong houses, and especially a senate the like of which will not be

found in any constitution that is in existence, or has ever been in existence in the world, we ought to make provision for great, important, probably historical occasions when those two coordinate houses may be brought into serious conflict ... Now in an ordinary constitution, where we have an upper house not elected by the people, or not elected on the same basis as the lower house, that second chamber would be disposed to yield to the pressure of the lower chamber elected on a popular basis; but here, where we are creating a senate which will feel the sap of popular election in its veins, that senate will probably feel stronger than a senate or upper chamber which is elected only on a partial franchise, and, consequently, we ought to make provision for the adjustment of disputes in great emergencies”.

جهة أخرى مجلس نواب مع سلطته التنفيذية، والسلطة التنفيذية هي الجزء المهم في كل هذه الاعتبارات. مع هذين المجلسين نحن بصدد إنشاء - تحت نظام الحكم الذي نتبعه - ما يمكن أن نسميه بقوة لا تقاوم من جهة وما يمكن أن يكون شيئاً لا يمكن زعزحته من جهة أخرى، و يمكن الإشكال فيما يمكن أن يحدث في حالة ما حدث هناك خلاف بين هذين القوتين".<sup>1</sup>

كان هناك جدل كبير قائم بخصوص الصلاحيات الممنوحة لمجلس الشيوخ الأسترالي، والواقع أن هذه الإشكاليات المتعلقة أساساً بالصلاحيات لا يمكن على الإطلاق فصلها عن طبيعة الهيئة التي كان واضعو الدستور الأسترالي الأول يريدون تأسيسها. في هذا الخصوص يرى الفقيه Souter أن الجدل بخصوص تشكيلة وصلاحيات مجلس الشيوخ مقارنة مع مجلس النواب قد شغل ثلث التقارير المتعلقة بالجمعية الفيدرالية والمكونة من 7053 صفحة والتي تمت سنة 1890. والواقع أن جل هذه النقاشات والمتعلقة أساساً بالصلاحيات المالية الممنوحة لمجلس الشيوخ تمحورت حول العلاقة بين المستعمرات الكبيرة وتلك الصغيرة ، وعلى العلاقة بين مجلس النواب الممثل للسكان ومجلس الشيوخ كمثل للدويلات . معارضي منح صلاحيات متساوية لكل من المجلسين استندوا في رأيهم على أن مجلس الشيوخ مع صلاحيات مساوية لمجلس النواب يمكنه أن يكبح مجلس النواب

<sup>1</sup> Stanley Bach , Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice , p 25.

و النص الأصلي كالتالي :

"[W]e must take into account the different quality of these two houses, and the enormously greater power of resistance we are giving to the second chamber in this federal constitution, far greater than any second chamber possesses in our several colonies. It is on the broadest franchise. Representing the people in every sense of the term, that chamber will be a far more formidable opponent of the chamber of representatives than any [colonial or state] legislative council could possibly be. Under this constitution we are creating on the one side a senate and on the other side a House of Representatives with its executive—and the executive is the important element in most of these considerations. We are creating in these two chambers, under our form of government, what you may term an irresistible force on the one side, and what may prove to be an immovable object on the other side, and the problem of what might happen if these two were brought into contact ".

على حساب حكومة مسؤولة. بالإضافة إلى ذلك فإن أي إجراء يتخذه مجلس الشيوخ سيكون لخدمة مصالح الدويلات، أي الأغلبية وقد تكون الأقل تعدادا من حيث السكان، وهذا ما قد يؤدي إلى وجود صدام مع مصالح أغلبية السكان الممثلة بواسطة مجلس النواب.

الممثلين المدعويين للجمعية الدستورية أجروا نقاشات معمقة فيما إذا كانت هناك مصالح للدويلات توجب حمايتها ، وما إذا كانت أي اختلافات في هذه المصالح تحدث تمييزا بين الدويلات الصغيرة وتلك الكبيرة ، وما إذا كانت الصلاحيات المقترحة من طرف الكومنولث تم تحديدها بطريقة كافية بحيث تسمح بحماية قدرة الدويلات على حماية مصالحها. وبالتالي ينتج عن ذلك التساؤل ما إذا كان من الضروري تمكين الدويلات من تمثيل متساو في مجلس الشيوخ وإعطاء هذا الأخير صلاحيات متعلقة بالمسائل المالية. وكان الاعتقاد السائد في هذه المرحلة أن أعضاء مجلس الشيوخ سيتطرقون إلى هذه المسائل من منطلق مصلحة دويلاتهم. كان يتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بطريقة مباشرة ولكن هذا لا يعني تفضيلهم لمصالح دويلاتهم. إن الدويلات الأصغر كانت تنتظر لهذا المجلس على أنه الحامي لها ضد تأثير الدويلات الكبيرة مثل فيكتوريا ونيوساوث وايز.

### **المطلب الثاني: الحالات التي تم فيها اللجوء للمؤتمر**

الاتصالات بين المجلسين المكونين للبرلمان الأسترالي في حالة وجود خلاف بينهما - على حسب ما ينص عليه النظام الداخلي لمجلس الشيوخ- تكون وفق شكلية معينة حتى يتم تمييزها عن المراسلات الشخصية الأخرى التي عادت ما تكون بين أعضاء أو مسؤولي المجلسين. إن هذه المراسلات على الرغم من أهميتها في العملية التشريعية على وجه الخصوص و في العمل البرلماني بصفة عامة ، إلا أنه لا يشترط فيها أن تكون وفق شكليات معينة على عكس الحالة التي يكون فيها خلاف بين المجلسين حول مشروع قانون معين.

ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد أن الاتصالات بين المجلسين تكون بأحد الثلاث وسائل التالية: الرسائل، المؤتمر، لقاء اللجان مع بعضها البعض.

فيما يلي نفضل في كل وسيلة على حدا:

### الفرع الأول: الرسائل :

يلجأ إلى الرسائل بين المجلسين و ذلك إما ل :

1 -تحويل النصوص إلى المجلس الآخر من طرف المجلس الذي صوت على مشروع القانون ، إرجاع المشاريع مع أو بدون تعديلات ، والإجراءات الأخرى الخاصة بالتصويت على مشاريع القوانين .

2-طلب حضور أعضاء أو موظفين من المجلس الآخر كشهود على مستوى المجلس أو أحد لجانها.<sup>1</sup>

3 -تشكيل لجان مختلطة ، تعيين أعضاء تلك اللجان ، بالإضافة إلى التغييرات الواردة على تشكيلة تلك اللجان.<sup>2</sup>

4 -طلبات عقد المؤتمر .

5- تبادل اقتراحات الحلول للخلافات.<sup>3</sup>

تكون المراسلات بين المجلسين مكتوبة وممضاة من طرف رئيس المجلس.<sup>4</sup> و الملاحظ أن غالبية المراسلات تتم بصفة آلية بين المجلسين و ذلك طبقا لأحكام النظام الداخلي، كما يمكن إرسال ملتمس من طرف مجلس الشيوخ إلى مجلس النواب في أي وقت متضمنا مجموعة من الاقتراحات. وعادة ما يقوم مجلس لشيوخ بهذا الإجراء في الحالات التي يرى فيها أنه من الملائم تقديم النصيحة لمجلس النواب باعتماد اقتراحات مجلس الشيوخ.

<sup>1</sup> Article 178 of the Senate Standing Orders.

<sup>2</sup> Article 42 of the Senate Standing Orders.

<sup>3</sup> Article 154 of the Senate Standing Orders.

<sup>4</sup> Article 153 of the Senate Standing Orders .

الملاحظ أن هذا الإجراء يمكن أن يقوم به أي عضو في المجلس وليس من الضروري أن يكون هذا العضو هو نفسه من قام باقتراح الملتمس.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: المؤتمرات

إن اللجوء إلى المؤتمرات هو الإجراء الذي يلجأ إليه المجلسين في حالة ما إذا لم يتمكنوا من الوصول إلى صيغة توافقية سواء لفشل اللجوء إلى المراسلات بين المجلسين أو لكون هذا الأسلوب أثبت عدم فعالية أو لم تكن فعاليته كافية بالقدر المطلوب لتحقيق التوافق بين المجلسين حول المسائل المطروحة. و الملاحظ أن التاريخ البرلماني الأسترالي لم يعرف إلا حالتين تم فيهما اللجوء إلى المؤتمر ، وتتعلق هاتان الحالتان بوجود خلاف بين المجلسين حول إدخال تعديلات على مشاريع القوانين . و ما تجب الإشارة إليه في هذا الصدد أن المجلسين يمكنهما أن يتفقا حول مسائل أخرى غير تلك المسائل التي هي محل خلاف و التي تعتبر في الواقع السبب في اللجوء إلى المؤتمر. وبالرجوع إلى الحالتين اللتان عرفتا اللجوء إلى المؤتمر من أجل تسويتها نجد أن الحالة الأولى تتعلق باختيار الموقع الذي يكون عاصمة للبلاد ، حيث طلب مجلس النواب اللجوء للمؤتمر سنة 1903 ، و قد اقترح هذا الأخير أن يتشكل المؤتمر من جميع أعضاء المجلسين لكن مجلس الشيوخ رفض اللجوء إلى هذا المؤتمر.

نجد أن النظام الداخلي لمجلس الشيوخ ينظم طريقة لجوء المجلس إلى المؤتمر، وذلك بتوفر مجموعة من الشروط أهمها عدم إمكانية التوصل إلى اتفاق حول التعديلات المدخلة من طرف مجلس الشيوخ بواسطة المراسلات. و تجدر الإشارة إلى النظام الداخلي لمجلس الشيوخ لا ينص على إمكانية طلب المجلس لمؤتمر يخص نص قانون مقترح من طرف مجلس النواب.

تم اللجوء إلى المؤتمر بين مجلس النواب و مجلس الشيوخ في الحالات التالية:

<sup>1</sup> Harry Evans , Odgers' Australian Senate Practice , Twelfth Edition , 2008 , p540 .

1- القانون المتعلق بأجور أعضاء المجلسين سنتي 1921-1922 ، حيث وقع خلاف بين المجلسين حول اقتراحات مجلس الشيوخ بإدخال تعديلات ، وقد تم عقد مؤتمر غير رسمي يضم أعضاء المجلسين وتم الاتفاق على حل توافقي و بالتالي فإن الخلاف قد تمت تسويته وبصفة خاصة مسألة ما إذا كان رئيسي كل من المجلسين يتقاضيان نفس الراتب وتم الاتفاق في الأخير على أن يمنح الرئيسان نفس التعويضات على مهامهما.

2- القانون المتعلق بالتحكيم و المصالحة على مستوى الكومنولث سنة 1930، حيث قام المؤتمر المشكل من أعضاء المجلسين بتبني اقتراحات مجلس النواب بخصوص التعديلات محل الخلاف.

3- قانون إدارة الإقليم الشمالي سنة 1931، أين قام المؤتمر بالمصادقة على اقتراحات مجلس النواب المتعلقة بالتعديلات محل خلاف.

الملاحظ أن هذه المؤتمرات كانت ناجحة للغاية و ذلك بالنظر إلى الوصول إلى اتفاقات بين ممثلي المجلسين و بعد ذلك بين المجلسين ككل. بالإضافة إلى ذلك فإن النظام الداخلي ينص على تنظيم المؤتمرات بخصوص مسائل أخرى غير حل الخلاف بين المجلسين.

عندما يطلب مجلس الشيوخ إجراء مؤتمر مع مجلس النواب فإنه يقوم بذلك بواسطة رسائل<sup>1</sup> و تجدر الإشارة هنا أنه حدث في مرة واحدة فقط أن قام مجلس الشيوخ بمطالبة مجلس النواب بإجراء مؤتمر وذلك بمناسبة مشروع قانون تعزيز الخدمات الاجتماعية سنة 1950، حيث أن مجلس النواب أصر على تعديل على المشروع كان مجلس الشيوخ قد أصر على رفضه ، وقام مجلس الشيوخ بطلب عقد مؤتمر مع مجلس النواب لمناقشة التعديل، غير أن هذا الأخير رفض عقد المؤتمر و عبر عن أمله في أن يقوم مجلس الشيوخ بتبني التعديل ، وهو ما قام به هذا الأخير.

<sup>1</sup> Article 156 (1) of the Senate Standing orders.

يجب أن تتضمن رسالة مجلس الشيوخ التي يريد من ورائها عقد المؤتمر بين المجلسين الموضوع الذي ستم مناقشته بالإضافة إلى عدد المؤتمرين و الذي لا يمكن أن يقل في كل الأحوال عن خمسة.<sup>1</sup> (المؤتمرين الخاصين بالقانون المتعلق بالتحكيم في الكومنويلث سنة 1930 والقانون المتعلق بإدارة القطاع الشمالية سنة 1931تشكلا من خمسة ممثلين عن كل مجلس ) ويتضمن طلب المؤتمر أسماء الأعضاء المقترحين ليكونوا ممثلين للمجلس، وفي حالة ما إذا طلب أي عضو أن يكون ممثلا للمجلس فإنه يلجأ للاقتراع السري.<sup>2</sup> كما يلاحظ أنه عند عقد المؤتمر فإن جلسات مجلس الشيوخ تتوقف.<sup>3</sup> وبمناسبة المؤتمر المشكل لمناقشة مشروع القانون المتعلق بإدارة القطاع الشمالي لسنة 1930 تم إيقاف جلسات مجلس الشيوخ حتى يتم الانتهاء من أشغال المؤتمر.

ما تجدر الإشارة إليه هنا هو أنه تمت مناقشة ما إذا كان يمكن إقامة المؤتمر في حالة انقطاع الجلسات. و في هذا الصدد أشار رئيس مجلس الشيوخ السيد Kingsmill إلى أنه حتى و إن كان من غير المعتاد إقامة مؤتمر في الفترة التي تكون فيها اجتماعات المجلس مؤجلة إلا أن اللائحة الداخلية للمجلس لا تمنع مثل هذا الإجراء.<sup>4</sup>

ما ينبغي توضيحه في هذا الصدد أن مجلس الشيوخ لا يمكنه طلب عقد مؤتمر بخصوص مشروع قانون لا يزال مجلس النواب يناقشه.و تستند هذه القاعدة إلى أساس منطقي مفاده أن المؤتمر لا يمكن أن ينعقد إلا في حالة إخطار مجلس الشيوخ بوجود خلاف بين المجلسين حول مشروع القانون ، وهو أمر صائب تماما في وجهة نظرنا و ذلك من منطلق أن كون المشروع لا يزال بحوزة مجلس النواب فذلك يعني أننا لا نزال لم نبلغ مرحلة الخلاف بعد بين المجلسين وأن النص لا يزال قيد البحث على مستوى مجلس

<sup>1</sup> Article 156 (2) of the Senate Standing orders.

<sup>2</sup> Article 157 of the Senate Standing orders.

<sup>3</sup> Article 158 of the Senate Standing orders.

<sup>4</sup>Harry Evans , op cit , 2008 ,p 543

النواب، و عليه فإن أي استدعاء للمؤتمر في هذه الحالة يعتبر لا محالة تشويشا على عمل مجلس النواب وضربا للعملية التشريعية من أساسها.

في حالة طلب مجلس الشيوخ للمؤتمر فإن مكان و زمان عقد المؤتمر يعين من طرف مجلس النواب وفي الحالة التي يطلب فيها هذا الأخير المؤتمر فإن المكان و الرمان يعينان من طرف مجلس الشيوخ.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: الحل المزدوج للمجلسين

أحدث الدستور الأسترالي آلية جديدة تماما نصت عليها المادة 57 منه، وهي تعتبر بحق منهجا جديدا في الإجراءات التشريعية المتعلقة بنظام المجلسين، وكان حل المجلسين و إجراء انتخابات عامة أحد أهم مقومات هذه المقاربة الجديدة.

تنص المادة 57 على أنه: " في حالة مصادقة مجلس النواب على مشروع قانون، ورفضه من طرف مجلس الشيوخ أو فشله في المصادقة عليه، أو المصادقة عليه بإدخال تعديلات سيرفضها مجلس النواب، وفي حالة ما إذا - بعد 3 أشهر - قام مجلس النواب خلال الدورة نفسها أو الدورة اللاحقة بتمرير مشروع القانون مرة أخرى ب أو بدون التعديلات المدخلة أو المقترحة أو المصادق عليها من قبل مجلس الشيوخ، وقام هذا الأخير برفضه أو فشل في المصادقة عليه أو صادق عليه بإدخال تعديلات لن يوافق عليها مجلس النواب فإن الحاكم العام يمكنه أن يحل مجلس النواب ومجلس الشيوخ، غير أن هذا الحل لا يمكن أن يقع خلال فترة الـ 6 أشهر التي تسبق تاريخ انتهاء عهدة مجلس النواب".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Article 159 of the Senate Standing Orders.

<sup>2</sup> النص الأصلي للمادة كالتالي :

"If the House of Representatives passes any proposed law, and the Senate rejects or fails to pass it, or passes it with amendments to which the House of Representatives will not agree, and if after an interval of three months the House of Representatives, in the same or the next session, again passes the proposed law with or without any amendments which have been made, suggested, or agreed to by the Senate, and the Senate rejects or fails to pass it, or passes it with amendments to which the House of Representatives will not agree, the Governor-General may dissolve the Senate and the House

الملاحظ أن هذه المادة طبقت 6 مرات وذلك سنوات 1914، 1974، 1975، 1983، 1951، و 1987 وذلك لحل الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان الأسترالي. و بإجراء دراسة للنتائج المترتبة عن الانتخابات التي تلت الحل فإننا نلاحظ أن الحكومة التي اقترحت الحل قد فازت بالانتخابات في 3 مرات، كما أنه في حالة واحدة وهي التي حدثت في سنة 1974 نجد أن مشروع القانون الذي أحدث خلافا نتج عنه حل البرلمان بمجلسيه تمت المصادقة عليه و أصبح قانونا وذلك بعد اجتماع مشترك للمجلسين طبقا لأحكام الفقرتين 2و3 من المادة 57 من الدستور.

كنتيجة لحل البرلمان 6 مرات ولأحكام المحكمة العليا في ثلاث حالات ناتجة عن حل سنة 1974 فإنه من الممكن توضيح الآلية التي تعمل وفقها المادة 57 من الدستور بخصوص حل مجلسي البرلمان ، وذلك بإثارة الملاحظات التالية :

#### الفرع الأول: كيفية حساب فترة الثلاث أشهر

إن فترة الثلاثة أشهر المشار إليها في الفقرة الأولى من المادة 57 تحسب ابتداء من رفض مجلس الشيوخ أو فشله في المصادقة على مشروع القانون ، إذ أنه حسب المحكمة العليا فإن فترة الثلاثة أشهر لا تحسب ابتداء من تمرير النص لأول مرة من طرف مجلس النواب و لكن ابتداء من رفض مجلس الشيوخ النص أو فشله في المصادقة عليه.

إن هذا التفسير الذي تقدمت به المحكمة العليا يستشف من نص المادة 57 المشار إليها سابقا ، بالإضافة إلى الغاية من وراء هذه المادة و التي ترمي إلى توفير وقت كاف للصلح بين المجلسين وحل الخلافات بينهما، وعليه فإنه لا يبدأ في حساب الوقت إلا ابتداء من الخلاف.<sup>1</sup>

---

of Representatives simultaneously. But such dissolution shall not take place within six months before the date of the expiry of the House of Representatives by effluxion of time".

هناك من يرى أن إجراء الحل المزدوج يمثل استثناء ، انظر :

Donald James Gifford , Understanding the Australian Legal System , Cavendish Publishing , Great Britain , 1997 , p35.

<sup>1</sup> قرار المحكمة العليا في قضية Victoria V Commonwealth , 1975, 7ALR2

## الفرع الثاني: حل مجلسي البرلمان معا عند فشل مجلس الشيوخ في المصادقة على مشاريع القوانين

عندما يرفض مجلس الشيوخ مشروع القانون بالتصويت ضده أو تعديله بكيفية يرفضها مجلس النواب فإنه يتم اللجوء إلى حل مجلسي البرلمان معا. غير أن هذا الأمر ليس بهذه البساطة، وذلك لوجود استثناءات تتعلق بالقوانين المتعلقة بالمالية لعدم إمكانية مجلس الشيوخ تعديل هذه القوانين ولكنه يقدم فقط اقتراحات لمجلس النواب لكي يقوم هذا الأخير بإلغاء مواد أو تعديلها.<sup>1</sup>

في حالة رفض مجلس النواب لاقتراح مجلس الشيوخ وقيامه بإرجاع النص بدون إدخال تعديلات عليه فإن هذا الأخير بإمكانه إعادة الاقتراح الذي تقدم به . إن هذه الوضعية دقيقة جدا، ذلك أنه يمكن اعتبار أن إعادة مجلس الشيوخ للاقتراح الذي تقدم به مجلس النواب للمرة الثانية بعد رفضه من طرف هذا الأخير فشلا لمجلس الشيوخ في المصادقة على مشروع القانون وفق مفهوم المادة 57 من الدستور.

الملاحظ أن مجلس الشيوخ في هذه الحالة لم يقدّم بإحالة مشروع القانون لمجلس النواب بعد إدخال تعديلات عليه، و إنما قام فقط بإعطاء اقتراحات لمجلس النواب ، وبالتالي فإنه لا يمكن اعتبار هذه الوضعية فشلا لمجلس الشيوخ في المصادقة على مشروع القانون ، إلا في الحالة التي يقوم فيها مجلس النواب برفض الاقتراحات وإتاحة الفرصة لمجلس الشيوخ بإدخال هذه التعديلات.

<sup>1</sup> المادة 53 من الدستور الأسترالي و النص الأصلي للمادة:

"Proposed laws appropriating revenue or moneys, or imposing taxation, shall not originate in the Senate.

The Senate may not amend proposed laws imposing taxation, or proposed laws appropriating revenue or money for the ordinary annual services of the Government.

The Senate may not amend any proposed law so as to increase any proposed charge or burden on the people " .

بهذا المعنى فإن الحكومة قد أخطأت عندما لم تأخذ بعين الاعتبار اقتراحات مجلس الشيوخ المتعلقة بقانون ضريبة المبيعات، حيث يرى السيناتور Haradin أن الإجراء لم يكن فقط غير دستوري<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإن مصطلح "فشل" مجلس الشيوخ في المصادقة على مشروع القانون يفتح الباب أمام مجموعة كبيرة جدا من التفسيرات التي قد تكون متناقضة في بعض الأحيان، فمثلا إذا قام مجلس الشيوخ بإرجاء البت في المشروع حتى الدورة التشريعية الموالية أو ما إذا أحاله على لجنة معينة أو تداول بشأنه لعدة أشهر، فهل هذا يعني أن المجلس قد فشل في المصادقة على المشروع؟

في سنة 1951 وبعد التمرير الثاني لنص قانون بنك الكومنولث لمجلس النواب، قام مجلس الشيوخ بعد القراءة الثانية التي دامت لعدة أيام بإحالة النص إلى لجنة مختصة، وقد اعتبر هذا الإجراء من طرف الوزير الأول آنذاك Menzies بمثابة فشل لمجلس الشيوخ في المصادقة على النص، أي أن عبارة "فشل مجلس الشيوخ في المصادقة على النص" فسرت على أنها "التأخر في المصادقة على النص" أو "نية المجلس في عدم المصادقة على النص".

كتب وزير العدل السيناتور Spicer أن هذه العبارة "فشل المجلس في المصادقة على النص" جاءت للتصرف في الوضعيات التي تكون فيها ملاحظة أو تسويق. وأضاف البروفيسور Bailey بأن تبني إجراءات تشريعية برلمانية من أجل تقادي وضوح معارضة مجلس الشيوخ لنص لقانون يمكن أن يشكل فشلا للمجلس في المصادقة على النص وذلك بمفهوم المادة 57 من الدستور.<sup>2</sup>

غير أننا نرى أن هذا الرأي تنتج عنه عدة إشكاليات لعل أهمها أنه يمكن لمجلس الشيوخ أن يتبع إجراءات منصوص عليها في نظامه الداخلي، وقد يفهم أن هذه الإجراءات

<sup>1</sup> Senate Debates , 22 October 1981 , p1547-8.

<sup>2</sup> Senate Brief , n°7 , September 2006 , p 02.

ما هي إلا معارضة "باطنة" لنص القانون. بالإضافة إلى ذلك فإن إعطاء السلطة التنفيذية صلاحية تكليف ما إذا كانت هذه الإجراءات التشريعية البرلمانية تهدف إلى تقادي وضوح معارضة مجلس الشيوخ لنص القانون أم لا سيشكل لا محالة أداة في يد السلطة التنفيذية قد تستعمل في غير محلها.

سار النائب الدكتور Ivatt - وهو زعيم المعارضة- في نفس هذا الاتجاه عندما صرح للصحافة بأن إحالة مجلس الشيوخ لمشروع قانون للجنة مختصة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يعتبر فشلا في مصادقة المجلس على النص، وذلك من منطلق أن هذا الإجراء تم وفقا لقواعد النظام الداخلي للمجلس.

أما أخذ مجلس الشيوخ لوقت معين- قد يكون طويلا- للنظر في النص المقدم له فإن المحكمة العليا قد فصلت في هذه المسألة و ذلك في قرارها الصادر سنة 1975 و المتعلق بمشروع قانون حول هيئة النفط و الطاقة، إذ أن المحكمة اعتبرت أن مجلس الشيوخ لم يفشل في المصادقة على هذا النص على عكس ما تم إدعاؤه يوم 13 ديسمبر 1973 ( وهو اليوم الذي تم فيه استقبال المشروع من طرف مجلس النواب لأول مرة) و لم يتم المصادقة عليه.

لم يتم رفض المشروع في القراءة الثانية على مستوى مجلس الشيوخ حتى يوم 2 أفريل 1974. وقد اعتبرت المحكمة العليا في قرارها أنه " من واجب مجلس الشيوخ أن ينظر في كل نصوص القوانين و لا يمكن القول أنه فشل في المصادقة على النصوص لأنه لم يتم بإجراء المصادقة هذا في أول مرة، ولذلك يجب منحه وقتا منطقيا". وبذلك فإن الغالبية لاحظت أن آراء أعضاء كل من المجلسين لا يمكن فصلها عن مسألة ما إذا كان مجلس الشيوخ قد فشل في المصادقة على النص.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> تعلق هذا القرار الصادر عن المحكمة العليا بقضية فيكتوريا ضد الكومنولث الصادر سنة 1975 ، للمزيد من التفاصيل حول هذا القرار انظر:

الملاحظ أنه منذ سنة 1990 نجد أن مجلس الشيوخ لجأ إلى إحالة مشاريع القوانين المهمة إلى لجان مختصة على مستواه وذلك لدراستها وإصدار تقارير بشأنها. وبالنظر إلى أن هذا الإجراء يشكل الآن جزءا راسخا في الإجراءات التشريعية على مستوى مجلس الشيوخ فإن لجوء المجلس لإحالة مشروع قانون للجنة المختصة لا يشكل فشلا له في المصادقة على النص.

الواقع أن لجوء البرلمان إلى تشكيل لجان متخصصة على مستواها توكل لها دراسة وتمحيص القوانين ليس أمرا مقتصرًا فقط على البرلمان الأسترالي بل هو ميزة تشترك فيها جميع البرلمانات الحديثة وذلك لعدة عوامل موضوعية أهمها تعقد القوانين وازدحام جدول الأعمال ، وعليه فإنه من المنطقي تماما أن يقوم مجلس الشيوخ بإحالة أي مشروع قانون إلى اللجنة المختصة لدراسته.<sup>1</sup>

منذ سنة 1995 نلاحظ أنه تم الأخذ بعين الاعتبار الحالة التي تم فيها تأجيل النظر في مشروع القانون المقدم أمام مجلس الشيوخ إلى الدورة الموالية. وفي شهر ماي من سنة 1996 قامت الحكومة بإيداع ملتمس لإعفاء قانون الأملاك العمومية لسنة 1995 من الأجل النهائية لمجلس الشيوخ، غير أن تعديلا أدخل على هذا الملمس وذلك بإحالة النص إلى لجنة من أجل إعداد تقرير حوله يوم 22 أوت 1995 . هذا التعديل -و الذي تم إدخاله اليوم الموالي- تطلب من اللجنة مناقشة قائمة طويلة جدا من المسائل المثارة من قبل المشرع.

<sup>1</sup> لتفاصيل حول صلاحيات البرلمان الأسترالي انظر:

Andrew J. Cannon ,Lessons from the Australian Constitution, LIT Verlag Münster, 2008,p 8.

Michael Coper, George Williams , Power, Parliament and the People , Federation Press, 1997 ,p 167.

التساؤل يثار هنا حول ما إذا كان هذا الإجراء المتبع من قبل مجلس الشيوخ يشكل فشلاً في المصادقة على النص. إنه من الواضح أن اللجوء إلى اللجنة المختصة وإثارة هذه الأخيرة لبعض المسائل المتعلقة بموضوع مشروع القانون إنما يدخل في صلب الإجراءات التشريعية لأن اللجنة لا يمكنها إعداد تقرير حول مشروع قانون معين إلا بمناقشة مستفيضة لجميع الأوجه التي يثيرها هذا المشروع ، ذلك أن العمل البرلماني لا يمكن أن يؤتي ثماره إلا بمثل هذه الإجراءات ، وعليه فإنه لا يمكن اعتبار هذه الإجراءات فشلاً لمجلس الشيوخ في المصادقة على مشروع القانون بمفهوم المادة 57 من الدستور الأسترالي.

كان من الممكن لمجلس الشيوخ في هذه الحالة أن يرفض إعطاء استثناء للنص وإحالته مباشرة إلى اللجنة في دورة أوت ، غير أنه لا يمكن اعتبار هذه الحالة فشلاً للمجلس في المصادقة على النص.

### الفرع الثالث : عدم ضرورة حل المجلسين بدون تأخير

ليس من الضروري أن يتم حل المجلسين بدون تأخير ما دامت الشروط المنصوص عليها في المادة 57 قد تحققت : وفقاً لاجتهاد المحكمة العليا " إن هذا التفسير يتبع كل من محتوى المادة 57 و التي تنص على أجل محدد له علاقة بالإجراءات الأخرى المنصوص عليها في نفس المادة ، بالإضافة إلى المدة اللازمة بين الرفض الثاني لمجلس الشيوخ لمشروع القانون و الحل المزدوج لمجلسي البرلمان " ، وأضافت المحكمة العليا أن التأخير غير المبرر لا يمكن أن يتم تحديده من طرف المحكمة.<sup>1</sup>

إن عدم ضرورة الحل المزدوج للمجلسين بعد الرفض الثاني لمجلس الشيوخ لمشروع القانون بدون تأخير غير مبرر يضاف إليها كون أنه ليس اعتيادياً أن يتم الأخذ بعين الاعتبار رواج مشروع القانون عندما يتم اتخاذه كسبب للحل المزدوج للمجلسين ، ذلك أنه

<sup>1</sup> قرار المحكمة العليا في قضية ( 1975 7ALR 160 ) Western Australia V Commonwealth

في سنة 1983 لاحظ الحاكم العام Sir Ninian Steven أنه " أثناء هذه الإجراءات مر وقت معتبر منذ أن تم رفضها أو عدم مرورها للمرة الثانية أمام مجلس الشيوخ" .

إن الملاحظ أن الحكومة لجأت إلى افتعال خلاف بين مجلسي البرلمان الأسترالي وذلك من أجل إعمال آلية الحل المزدوج للمجلسين ،وقد حدث ذلك سنة 1914 ، حيث أن الانتخابات التي جرت سنة 1913 و المتعلقة بإعادة انتخاب مجلس النواب و بانتخاب نصف أعضاء مجلس الشيوخ أفرزت حصول الحكومة الليبرالية للوزير الأول Joseph Cook على أغلبية مقاعد مجلس النواب لكنها لم تحصل على سوى 7 من 36 مقعدا بمجلس الشيوخ. و قد رأت الحكومة أن هذه الوضعية لا تخدمها، وعليه فإنه لا مناص من إجراء انتخابات جديدة لتقوية موقع الحكومة. و للوصول إلى هذه الغاية و طبقا ل Souter قامت الحكومة بإدراج مشروع قانون منع الأفضلية في أكتوبر 1913 وذلك بهدف واحد يتمثل في إثارة خلاف بين المجلسين تمهيدا لحلها بطريقة دستورية ، وكانت هناك قناعة أكيدة أن هذا المشروع سيتم رفضه من طرف مجلس الشيوخ للمرة الثانية بعد مرور أجل الثلاث أشهر. وهذا ما سيعطي أساسا دستوريا للوزير الأول Cook من أجل أن يطلب من الحاكم العام أن يحل المجلسين.

في هذه القضية لم يكن الإشكال يتمثل في الإجراءات المنصوص عليها في المادة 57 من الدستور ، فالمسألة هنا محسومة ، ولكن كان هناك جدل كبير حول ما إذا كان مشروع القانون المقدم يستحق أن يحل كل من مجلسي البرلمان من أجله كل من مجلس الشيوخ و القاضي الرئيسي استطاعا إيجاد مبررات لموقفهما من آراء أولئك الذين قاموا بتحرير الدستور و منهم زعيم الاتفاقية Edmond Barton والذي يقول " إن التوقف التام (deadlock) ليس عبارة قابلة للتطبيق بدقة على أي حالة باستثناء تلك التي يكون فيها تعطل لعمل "الآلة الدستورية" . والواقع أنه لدي شك حول ما إذا كانت هذه العبارة يمكن تطبيقها بدقة على أي حالة باستثناء توقف الآلة التشريعية الناتج عن خلاف حول

مالية الدولة... التوقف الذي ينشأ عن أي مسألة متعلقة بالقوانين العادية - لأن المجلسين لا يمكنهما الاتفاق أولاً- ليس هو المقصود من التوقف التام لأن عمل الدستور يسير قدماً والآلة الدستورية تعمل بالرغم من الخلاف... إنه فقط عندما يتم إعمال وقود آلة الحكومة فإن هذه الآلة تقف وهذا الوقود هو المال"<sup>1</sup>

بالأخذ بعين الاعتبار هذه المبررات قام الحاكم العام بالحل المزدوج لمجلسي البرلمان ، ويفعل ذلك فإنه لم يرجع تماماً إلى التشريع محل النظر أو التشريع المستقبلي. ومن الواضح أنه قد ظن أنه من غير اللازم أو من غير المنصوح به وضع هذه العوامل في الميزان أو الاعتراف بالأدوار التي لعبتها في هذا القرار.

في مقابل هذا الرأي الذي اعتنقه القاضي الرئيسي والذي يرى أنه يجب أن يتم الأخذ بوجهة النظر الخاصة بالحاكم العام حول أهمية نص القانون أو وضعية البرلمان بصفة عامة، نجد أن الوزير الأول يرى أن السلطة التقديرية للحاكم العام في ظل المادة 57 من الدستور تستعمل فقط بناء على نصيحة من وزرائه الذين يمثلون أغلبية في مجلس النواب.<sup>2</sup> الملاحظ أن حكومة Cook خسرت الانتخابات الموالية وبالتالي فإن نص القانون لم يرى النور ولم يتم دعوة البرلمان للاجتماع بمجلسيه، غير أن السوابق كما يرى Souter تشير إلى أن السبب الكافي للحل المزدوج لمجلسي البرلمان يمكن أن يتم افتعاله.

---

<sup>1</sup> النص الأصلي كالتالي:

"[D]eadlock' is not a term which is strictly applicable to any case except that in which the constitutional machine is prevented from properly working. I am in very grave doubt whether the term can be strictly applied to any case except a stoppage of the legislative machinery arising out of conflict upon the finances of the country. ... a stoppage which arises on any matter of ordinary legislation, because the two houses cannot come to an agreement at first, is not a thing which is properly designated by the term 'deadlock', because the working of the constitution goes on—the constitutional machine proceeds notwithstanding a disagreement. ... it is only when the fuel of the machine of government is withheld that the machine comes to a stop and that fuel is money".

<sup>2</sup> House of Representatives Practice, 2001, p448.

إن رؤساء الوزارة قد أكدوا دائما على أهمية القوانين التي نتج عنها طلبهم للحل المزدوج لمجلسي البرلمان وكما أشار Cook إلى أن هذه المشاكل قد تعاود الظهور إذا لم تتغير تشكيلة البرلمان بعد الانتخابات.

أشار الحاكم العام إلى هذه المسائل عند حله لكلا المجلسين. وعلى الرغم من ذلك فإننا لا نجد ولا حاكما عاما واحدا رفض حل مجلسي البرلمان بناء على طلب الحكومة ويتوفر الشروط المنصوص عليها في المادة 57 من الدستور. و فيما يلي نتطرق على أهم الحالات التي تم فيها الحل المزدوج للمجلسين:

أ/ سنة 1951: نلاحظ أن حل المجلسين في هذه السنة جاء نتيجة ظروف سياسية مختلفة وقد أثار مسألة مختلفة تماما بخصوص تطبيق المادة 57 من الدستور، حيث أنه في سنة 1950 حصلت حكومة Menzies بناء على تحالف بين الحزب الليبرالي والحزب الوطني على أغلبية في مجلس النواب ولكنها كانت تمثل الأقلية على مستوى مجلس الشيوخ.

في شهر ماي من هذه السنة (1950) قام مجلس النواب بتمرير نص قانون بنك الكومنولث لمجلس الشيوخ ، وفي شهر جوان قام هذا الأخير بإعادته لمجلس النواب مع إدخال تعديلات عليه.<sup>1</sup>

أشار رئيس الوزراء Menzies على الحاكم العام بالحل المزدوج لمجلسي البرلمان بالقول "إن الحكومة، مع حصولها على عهدة جديدة من طرف مجلس الشعب قد تعطلت أعمالها وذلك بالنظر إلى كون المجلسين غير متفقين و ينتميان إلى تيارات سياسية متضادة و بالتالي فإن العملية التشريعية قد أصيبت بالشلل ما عدا في حالات المسائل البسيطة. وفي ظل هذه الظروف فإنه إذا كان الشرط الوحيد الواجب توفره لكي يتم حل المجلسين معا هو

<sup>1</sup> تمت الإشارة إلى هذا القانون سابقا.

وجود نزاع قوي بينهما ويتم إنهاؤه بواسطة الانتخاب ، فإني اطلب منكم القيام بالخطوات اللازمة من أجل الاحتكام إلى الناخبين لإنهاء هذا الخلاف الذي يعارض الإرادة الشعبية".<sup>1</sup> في سنة 1950 واجهت حكومة الائتلاف أحد المرات القلائل لمجلس شيوخ لم تتحكم فيه الأغلبية المكونة له .وبالتالي فإن الحل المزدوج لمجلسي البرلمان أعطى لحكومة Menzies فرصة للتحكم في مجلس الشيوخ بالإضافة إلى مجلس النواب.

أخذ مجلس النواب الأسترالي والذي كان مسيطرا على مجلس الشيوخ كل هذه الأمور بعين الاعتبار وبالتالي فإنه كان من الواجب عليه أن يفكر مليا قبل الإقدام على خلق أرضية للحل المزدوج لمجلسي البرلمان وهو ما قد ينشأ عنه تراجع وسيطرته على أقلية مقاعد المجلسين .

في هذا الإطار يقول Souter بالرغم من أن قاعدة حزب العمال الأسترالي نادى بإلغاء مجلس الشيوخ إلا أن القيمة التكتيكية لهذا المجلس لا يمكن تجاهلها. ولكن المسألة تمثلت في كيفية استعمال هذه القيمة التكتيكية ضد الحكومة بدون أن يتم حل المجلسين معا وإجراء انتخابات قد يخسرها الحزب، وعليه فإن بعض الإجراءات البغيضة يمكن السماح بها على مستوى مجلس الشيوخ".<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> النص الأصلي كالتالي :

"... the Government, with a new mandate from the people, has been in major affairs, constantly delayed and frustrated by the facts that the two Houses are of opposite political complexions and that in consequence the legislative machine, except in respect of relatively minor matters, has been materially slowed down and rendered extremely uncertain its operation.

Under these circumstances, if the only condition upon which a Double Dissolution could be granted was, broadly expressed, that a serious conflict between the two Houses ought to be ended by the votes of the electors, then I would have no doubt whatever that as Prime Minister I should be more than justified in asking you to take the necessary steps to have determined by those electors a disagreement which tends so strongly against the giving of prompt expression to the public will."

<sup>2</sup> Stanley Bach, op cit, (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice),p34.

النص الأصلي كالتالي:

على الرغم من ذلك فإن قانون بنك الكومنولث لم تتم المصادقة عليه ومخاوف حزب العمال تحققت ونتج عن الانتخابات التي تم إجراؤها أن تقدم الليبراليون وسيطروا على المجلسين في حين تراجع حزب العمال.

الملاحظ انه لم يتم اللجوء إلى الاجتماع المشترك وتم إصدار قانون آخر حول نفس الموضوع، وقد تم طرح إشكالية في هذا الخصوص، وهي ما إذا كان لجوء مجلس الشيوخ إلى لجنة مختصة يشكل فشلا في المصادقة على القانون.

ب/ سنة 1983: كانت هناك مجموعة من نصوص القوانين في الفترة بين 1950 و1951 والتي حدث خلاف بين المجلسين بشأنها ولكن الحكومة لم تر أنه في أي حال من هذه الحالات توفرت الشروط المنصوص عليها في المادة 57 من الدستور.

في سنة 1983 واجه البرلمان مسألة لها علاقة بالحل المزدوج لسنتي 1914 و1951 السابق الإشارة إليها، بالإضافة إلى مسائل أخرى متعلقة بالحل المزدوج الناجم عن عدة قوانين.

أفرزت انتخابات سنة 1980 حصول ائتلاف الحزبين الليبرالي والوطني على أغلبية المقاعد في مجلس النواب ولكنهما حازا على الأقلية في مجلس الشيوخ. وبالنظر إلى الإجراءات التشريعية المتبعة في أوت 1981 طلبت الحكومة الحل المزدوج لمجلسي البرلمان في فبراير 1983 ورأت الحكومة أن مجموع 13 قانونا تخضع لأحكام المادة 57 من الدستور.

الواقع أن من بين القوانين الـ 13 السابقة الذكر نجد أن تسعة منها تتعلق بتعديلات قوانين الضرائب على المبيعات وهي نصوص لا يمكن لمجلس الشيوخ أن يقوم بتعديلها. وفي مقابل ذلك قام مجلس الشيوخ بطلب أن يقوم مجلس النواب بإدخال تعديلات على هذه

---

"Although the ALP platform called for abolition of the Senate, the tactical value of the upper house was undeniable at times like the present. But careful judgment was required as to how that advantage could be used against the Government without provoking a double dissolution election at which Labor was likely to be savaged again. Some unpalatable measures would therefore be allowed through the Senate".

النصوص، غير أن هذا الأخير رفض القيام بذلك، وعليه أخذ مجلس الشيوخ موقف مجلس النواب بعين الاعتبار ورفض القيام بالتسوية، وهو ما اعتبرته الحكومة فشلا في المصادقة على النص.

عند حله للمجلسين قام الحاكم العام بالإشارة إلى إصرار الوزير الأول بالنظر إلى أهمية النصوص محل الإشكال وتطبيقات التوقف التام deadlock لقيام البرلمان بمهامه على أحسن وجه في المستقبل. غير أن الملاحظ أن الحاكم العام لم يكن في نيته حل البرلمان بمجلسيه عندما طلبت منه الحكومة ذلك لأول مرة، وطلب توضيحات أكثر فيما إذا كان البرلمان يعمل أم لا.<sup>1</sup>

إن طلب الحاكم العام من الحكومة توضيحات حول ما إذا كان البرلمان يعمل يؤدي بنا إلى طرح مجموعة من التساؤلات حول المدى الذي يكون فيه الحاكم العام مستقلا في قراره بحل أو عدم الحل المزدوج للمجلسين، ذلك أن تأثير الحكومة قد يكون قويا في اتخاذ مثل هذا القرار.<sup>2</sup>

بالإضافة إلى مسألة أخرى نعتبرها غاية في الأهمية وتتعلق بما إذا كانت استشارة الحاكم العام للحكومة ملزمة لاتخاذ قرار بخصوص الحل المزدوج للمجلسين. ويرى Uhr أنه تم استخلاص دروس غاية في الأهمية من هذا التضارب بين الحكومة والمعارضة، ومنها أنه توجد حدود على قدرة مجلس شيوخ تسيطر عليه المعارضة في دفع الأمور إلى نحو يتم معها الحل المزدوج لمجلسي البرلمان وإجراء انتخابات جديدة.

الواقع أن أهم مسألة في هذا الصدد تتعلق بتوجيه رسالة إلى الحكومات ألا تعمل على اصطناع مبررات للحل المزدوج لمجلسي البرلمان وذلك بتمرير قانون أو اثنين لا يتعلقان

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit , (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice),p36.

<sup>2</sup> Geoffry Lindell , Parliament: the vision in hindsight , The Federation Press , Sydney , 2001, p 313.

بمسائل مالية والتي تعرف مسبقا أن مجلس الشيوخ لن يقبلها وذلك من أجل أن تصل الأمور إلى حالة من الانسداد يسهل معها حل البرلمان بمجلسيه.

الملاحظ أنه قد نتج عن إجراء الانتخابات استبدال حكومة Menzies التي تنتمي إلى التيار الليبرالي الوطني بأغلبية للحزب الأسترالي الليبرالي في مجلس النواب وعدد لا بأس به من المقاعد في إطار تحالف على مستوى مجلس الشيوخ. وكنتيجة لذلك نجد أن الحكومة الجديدة لم تقم بعملية تمرير النصوص محل الإشكال ولم يتم استدعاء مجلس مشترك يصم مجلسي البرلمان.<sup>1</sup>

**ج/ سنة 1987:** بعد أربع سنوات لم يعد هناك من شك في أن مجلس النواب قد مر مرتين نص القانون المتعلق ببطاقة استراليا والذي تقدمت به حكومة Hook سنة 1986 وقد قام مجلس الشيوخ برفضه مرتين وذلك بعدم قبول القراءة الثانية. وما تجدر الإشارة إليه هنا أن الانتخابات التي تلت الحل المزدوج لمجلسي البرلمان لم تحدث أي تغيير يذكر على تركيبة هذا الأخير ونتج عن ذلك أن الحكومة كانت تمتلك أغلبية قوية في مجلس النواب وأقلية في مجلس الشيوخ. ولقد كانت للحكومة الأصوات الكافية لحسم المسألة على مستوى الاجتماع المشترك للمجلسين. وفي خضم التحضير للاجتماع المشترك قام مجلس النواب بتمرير نص القانون للمرة الثالثة.

خلال مناقشات مجلس الشيوخ للنص ظهر واضحا أن المصادقة على النص تتطلب بعض الإجراءات التي سيرفضها مجلس الشيوخ إن لم يتم التنسيق في هذا الشأن مع مجلس النواب. وما تأكد فعلا أن مجلس الشيوخ كان سيقوم بذلك بالنظر إلى أن الحكومة لا تحوز على الأغلبية على مستوى هذا المجلس.

---

<sup>1</sup> Stanley Bach ,op cit,(Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice), p36.

في وجهة نظر الحكومة فإن مجلس الشيوخ قد قام بما يمكن اعتباره "فشلا في المصادقة على النص"، ولكن الحكومة عوض أن تطلب اجتماعا مشتركا للمجلسين فضلت أن تترك النص ينتهي.

من المؤكد أن الحكومة كانت تعرف أنها كانت من الممكن أن تحرز انتصارا -أي المصادقة على نص القانون- لو أنها دعت إلى اجتماع مشترك لمجلسي البرلمان ، إلا أن هذه المصادقة كانت ستكون بدون فائدة تماما بالنظر إلى كون مجلس الشيوخ كان سيعترض على الإجراءات الضرورية لكي تتم المصادقة على النص.

بالإضافة إلى ذلك فإنه يوجد أمر هام جدا ويتعلق بتعديل نص القانون، إذ أنه فات الأوان لتعديل النص بطريقة تؤدي إلى حل هذا الإشكال بالنظر إلى أن المادة 57 من الدستور تسمح بدعوة المجلسين إلى اجتماع مشترك وذلك للمصادقة فقط على نص القانون أو أي تعديلات قام بتمريرها أحد المجلسين للآخر ( والتي لم يقبلها المجلس الآخر).

#### الفرع الرابع:التفسيرات بخصوص الحل المزدوج للمجلسين :

لقد قام واضعو الدستور بإرساء إجراءات طويلة ومعقدة لحل الخلاف بين المجلسين، والملاحظ أنه كان هناك حل مزدوج واحد فقط للمجلسين في النصف الأول من القرن الأول للفيديرالية وما مجموعه 6 حالات حل مزدوج للمجلسين خلال قرن.<sup>1</sup>

الجواب على هذه الظاهرة يتمثل في كون أن الحل المزدوج للمجلسين لم يكن ضروريا إلا نادرا لأن الحكومات غالبا ما كان لها عدد كاف من الأصوات على مستوى مجلس الشيوخ وبالتالي فإن النصوص التي تقدمت بها غالبا ما تمت المصادقة عليها.

الملاحظ أن الحكومات غالبا ما كانت لديها الأغلبية في مجلس الشيوخ وذلك منذ إنشاء النظام الحزبي إلى غاية منتصف الخمسينات من القرن العشرين.بالإضافة إلى ذلك

<sup>1</sup> يرى Lindell أن الحل المزدوج في ست حالات التي عرفها البرلمان الأسترالي تبين أن مثل هذا الإجراء الشكلي مهم جدا لحل الخلافات بين المجلسين ، انظر:

Geoffry Lindell , Parliament ( op cit ) , p 313.

فإننا نجد أنه حتى في الحالات الأخرى التي كانت فيها الأغلبية من نصيب المعارضة في العقود الأخيرة فإن أعضاء مجلس الشيوخ غير المنتمين لتيار الحكومة لم يكونوا متحفزين لاستعمال كل صلاحياتهم التشريعية لتفادي مواجهة الهيئة الناجبة قبل نهاية عهدهم المقدرة بست سنوات ، أي بعبارة أخرى نجد أنهم لا يريدون أي مقارنة تؤدي إلى الحل المزدوج لمجلسي البرلمان ومن ثمة إجراء انتخابات مسبقة.

كما أنه يوجد على الأقل سببان أديا إلى أن الحكومات تفضل الوصول إلى تسويات مع مجلس الشيوخ على أن تتجه إلى الحل المزدوج للمجلسين، يتمثل السبب الأول في إدراك أن التعديلات التي يدخلها مجلس الشيوخ غالبا ما أثرت التشريع المقدم من طرف الحكومة ، في حين يتمثل السبب الثاني في أن التسوية مع مجلس الشيوخ تكون أفضل من انتخابات جديدة قد تؤدي إلى فقد الحكومة لأغليبتها على مستوى مجلس النواب.<sup>1</sup>

الشيء الملاحظ هو أنه لم يتم في أي حالة من الحالات الأربع التي أدت إلى الحل المزدوج لمجلسي البرلمان -والتي تم التطرق إليها سابقا - إصدار التشريع الذي كان محل إشكال ، حيث أنه في عامي 1914 و 1983 نجد أن الانتخابات أدت إلى انهزام الحكومة وبالتالي إلى وأد التشريع محل الإشكال.

إن الحكومات يجب أن تتعامل بحذر مع أحكام المادة 57 من الدستور، ذلك أن الحل المزدوج لمجلسي البرلمان وإجراء انتخابات تتجم عنها مخاطر عدة ، ففي سنة 1987 وبعودة حكومة Hook إلى الحكم فإنها لم تقم بالتشيبث بالقانون الذي أدى إلى الحل المزدوج للبرلمان وإجراء انتخابات جديدة لأنها أدركت أنه لا جدوى من القيام بذلك.

وفي سنة 1951 قامت حكومة Menzies - والتي عادت على الحكم بعد إجراء انتخابات إثر الحل المزدوج لمجلسي البرلمان-بحذف نص القانون محل الإشكال وإبداله

---

<sup>1</sup> Stanley Bach, op cit,(Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice),p39.

بنصوص أخرى تنظم نفس الموضوع بالرغم من أن الحكومة كانت ملتزمة بإصدار نفس النص الذي نتج عنه حل المجلسين خاصة بعد أن أحكمت سيطرتها على مجلس الشيوخ. في الواقع وأنه كما رأينا سابقا فإن الحالات الأربعة التي أسفرت عن الحل المزدوج لمجلسي البرلمان قد أدت إلى بروز عدة اختلافات حول تفسير وتطبيق المادة 57 من الدستور. و يتمثل الخلاف في الحالة الأولى حول ما يعتبر فشلا لمجلس الشيوخ في المصادقة على نص قانون وهي المسألة التي تشكل أهمية بالغة في التوقف التام deadlock.

تم التوصل سنة 1951 إلى أن مجلس الشيوخ لم يكن يجب عليه رفض نص قانون لكي يدخل هذا الأخير تحت أحكام المادة 57 من الدستور ، غير أن الجدل ظل موجودا حول بعض الإجراءات التي يمكن أن يتخذها مجلس الشيوخ وحول ما إذا كانت مثل هذه الإجراءات تدخل في إطار الفشل في المصادقة على النصوص. ومثال ذلك قيام المجلسين بإحالة النص على لجنة مختصة.

في القرار الصادر عن المحكمة العليا في قضية فيكتوريا ضد الكومنولث أشار القاضي الرئيسي إلى أن مجلس الشيوخ عندما قام بتعديل نص القانون المقترح من طرف مجلس النواب فإنه قد تم الوصول إلى المرحلة المعروفة بـ"مرحلة الخلاف" بين المجلسين والتي ينبغي أن يتم الوصول إليها قبل "الفشل في المصادقة على النص".

وبالتالي فإن قيام مجلس الشيوخ بتعديل نص قانون تسلمه من مجلس النواب ليس كافيا، إذ يشترط أن يختلف هذا الأخير مع التعديلات، كما يشترط أن يقوم مجلس الشيوخ بالتشبيث بتعديلاته بدل التنازل عنها عند طلب مجلس النواب ذلك. هنا فقط يمكن الحديث عن وجود توقف تام deadlock. وهنا فقط يمكن أن نبدأ بحساب مدة الثلاث أشهر.

على الرغم من أن هذه المسألة لم يتم طرحها على المحكمة العليا في القضية المذكورة آنفا إلا أن القاضي الرئيسي علق قائلا " يجب على الأقل أن تكون وجهة نظر مجلس النواب بخصوص التعديلات واضحة تماما ، كما يجب حسب اعتقادي أن تكون معلومة للجميع

قبل بداية حساب مدة الثلاثة أشهر، غير أن مجلس النواب عندما يقوم بمراسلة مجلس الشيوخ وإبلاغه بأسباب عدم موافقته يمكنه أن يكتشف أن هذا الأخير يشاركه نفس وجهات نظره ، أو يمكن أن تكون هناك تغييرات على التعديلات المدرجة من طرف مجلس الشيوخ وتكون مقبولة بالنسبة لمجلس النواب . وعليه فإني أعتقد أنه لا يمكن القول أنه توجد تعديلات لن يقبلها مجلس النواب حتى تنتهي كافة الإجراءات البرلمانية".<sup>1</sup>

يمكن إتباع نفس المنطق لتحديد ما إذا كان هناك توقف تام ثان غايته الوصول إلى حل مزدوج للمجلسين وبعد ذلك توقف تام ثالث للوصول إلى اجتماع مشترك للمجلسين. المسألة التي قدم بشأنها القاضي الرئيسي اقتراحات تتمثل في ما إذا كان كافيا لكل مجلس أن يعبر صراحة عن رفضه للرأي المعتمد من طرف المجلس الآخر فيما يخص التعديلات المدرجة من طرف مجلس الشيوخ. إن الواقع يشير إلى أن هذه الإشكالية لم تحل بعد.

بالإضافة إلى ذلك فإننا رأينا كيف أن الحكومات تستعمل صلاحية حل المجلسين معا وذلك من أجل تحقيق مصالح سياسية. والملاحظ أن الحكومة عندما تطلب الحل المزدوج لمجلسي البرلمان فإنها غالبا ما تتحجج بأهمية القانون أو القوانين التي تم تعطيلها نظرا لأن مجلس الشيوخ "فشل في المصادقة" عليها. وعليه فإنه كما سبقت الإشارة إليه اللجوء لهذا الحل يأتي لاعتبارات سياسية لا دخل للمسائل الدستورية فيها على الإطلاق. وبالرغم من أن أي حكومة ستقوم لا محالة بإنكار أنها ستذهب في طريق إجراء انتخابات لمجرد

---

<sup>1</sup> Stanley Bach, op cit,(Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice), p40.

النص الأصلي لهذا الرأي كالتالي:

« At the least, the attitude of the House of Representatives to the amendments must be decided and, I would think, must be made known before the interval of three months could begin. But the House of Representatives, having indicated in messages to the Senate why it will not agree, may of course find that the Senate concurs in its view so expressed, or there may be some modification thereafter of the amendments made by the Senate which in due course may be acceptable to the House of Representatives. It cannot be said, in my opinion, that there are amendments to which the House of Representatives *will* not agree until the processes which parliamentary procedure provides have been explored”.

دواع سياسية إلا أنه على مجلس الشيوخ أن يدرك تماما أن أي فشل له في تبني نص القانون لمرتين سيعطي الحكومة ذريعة للمضي في الحل المزدوج لمجلسي البرلمان وإجراء انتخابات تشريعية جديدة .

قام مجلس الشيوخ بالاعتراض على إمكانية استخدام الحكومة لهذه الصلاحية وذلك من أجل أن تدفع الأمور في اتجاه تستخدمها معه لجعل مجلس الشيوخ لا يبدي اعتراضات معينة من أجل عدم الوصول إلى الحل المزدوج للمجلسين.

نظرا لأهمية هذه المسألة على وجه الخصوص فإننا ارتأينا إدراج الرأي الذي تقدم به كاملا، إذ يقول " يجب إعادة النظر في محتوى المادة 57 من الدستور على نحو يتم معه الحد من الصلاحيات الكبيرة الممنوحة للوزارة في المضي في طريق الحل المزدوج لمجلسي البرلمان، ولكي نضع المادة المذكورة في نطاقها الصحيح وفقا لأهدافها الحقيقية يجب البدء بتحديد المسائل التي يتم على أساسها الحل المزدوج لمجلسي البرلمان ، بالإضافة إلى ذلك فإنه ينبغي تحديد الآجال التي يتم فيها الحل بعد وجود اعتراضات معينة، كما يجب على الوزير الأول أن يبرهن أن هذه الإجراءات ضرورية لمواصلة الحكومة لعملها ، كما أن الحاكم العام ينبغي له أن يقتنع بصفة مستقلة بكل هذه الحجج.<sup>1</sup>

على الرغم أنه من الواضح أن أي حكومة ستنتفي نفيًا تامًا لجوءها إلى هذه الوسائل بغية تحقيق أهداف سياسية بحتة، إلا أن مجلس الشيوخ يجب أن يدرك أن فشله في المصادقة على أي نص مرتين يمكن أن يستعمل من طرف الحكومة كأرضية تمكنها من حل المجلسين وإجراء انتخابات جديدة يتم بموجبها تجديدهما.

بالإضافة إلى ذلك فإن الدور الرئيسي للحكومة يتجلى في مسألة أخرى مهمة جدا تتمثل في كونها - أي الحكومة- هي التي تحدد فعليًا متى يقوم الحاكم العام بحل

---

<sup>1</sup> Stanley Bach, op cit,(Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice) ,p42.

المجلسين، وهو ما يظهر الأفضلية المعطاة للحكومة وبساعدها في اختيار اللحظة المناسبة لذلك من أجل الحصول على مكاسب سياسية أكبر.

كما أن المادة 57 من الدستور تنص على أن الحاكم العام "يمكن" وليس "يجب" أن يحل مجلسي البرلمان معا. وبالتالي فإن هذه المادة تعطي سلطة تقديرية واسعة لهذا الأخير للاستجابة أو عدم الاستجابة لطلب الحكومة. كما أن الحل المزدوج للمجلسين من أجل أغراض انتخابية في أوقات معينة مرتبط بتطبيقات أخرى لنص المادة 57 من الدستور، وهي فشل مجلس الشيوخ في المصادقة على نص قانون.

لتقريب الصورة أكثر فإننا نضرب مثلا بـ13 قانونا في سنة 1983 توفرت فيها الشروط المنصوص عليها في المادة 57 من الدستور. وطبقا لرأي المحكمة العليا في هذا الخصوص فإن الاجتماع المشترك للمجلسين يمكن أن يحدث بمناسبة أي عدد من القوانين إذا ما توفرت الشروط المنصوص عليها في المادة 57، حيث يرى أحد القضاة " إن وجود حالة واحدة من الرفض المشترك للمجلسين تكفي ولكن في حالة وجود عدة حالات فإن ذلك يعني أنه توجد عدة قواعد يمكن الاستناد إليها في الحل المزدوج للمجلسين".<sup>1</sup>

بالإضافة إلى ذلك فإنه في حالة ما إذا قام مجلس النواب بتبني قانون يقوم مجلس الشيوخ برفضه مرة واثنين فإن الحكومة تعطي لها فرصة طلب الحل المزدوج للمجلسين بغض النظر عن أهمية القانون.<sup>2</sup>

يرى بعض فقهاء القانون أن " المادة 57 من الدستور أريد من ورائها إرساء آلية لحل حالات التوقف التام بين المجلسين فيما يخص القوانين الهامة، غير أنه بالنظر للتفسيرات القضائية و إساءة استعمال هذه الصلاحية من طرف رؤساء الوزارة على مر السنين يظهر

<sup>1</sup> Cormack V Cope 1974 131 CLR 432.

<sup>2</sup> لتفاصيل بخصوص الحل المزدوج للمجلسين في استراليا ، انظر:

Peter Botsman ,The great constitutional swindle: a citizen's view of the Australian constitution , Pluto Press, 2000 p100.

الآن جليا أن الحل المزدوج لمجلسي البرلمان يمكن أن يحدث بمناسبة أي عدد من نصوص القوانين كما أنه لا يوجد حد للأجل الذي يتم خلاله الحل المزدوج للمجلسين بعد الفشل في المصادقة على النص للمرة الثانية. بالإضافة إلى أن أي وزارة يمكنها أن تقدم مجموعة من النصوص بغرض الوصول إلى حالة انسداد ومن ثمة الحل المزدوج للمجلسين، كما أن الوزارة التي تطالب بالحل المزدوج لا يشترط أن تكون هي نفسها التي تم رفض النصوص التي تقدمت بها من طرف مجلس الشيوخ ، كما أن أي إجراء يقوم به مجلس الشيوخ بخلاف تمرير النص يمكن أن يفسر على أنه فشل في المصادقة على هذا الأخير. ويمكن أن تدفع الوزارة بنص هي متأكدة من رفض مجلس الشيوخ له مرتين ، وبالتالي فإنها تعطي لنفسها فرصة المطالبة بالحل المزدوج للمجلسين وبالتالي اللجوء لانتخابات مسبقة. وهذا ما يعطي الحكومة سلطة فعلية في حل مجلس الشيوخ وهي سلطة لم يكن من المفترض أن تضطلع الحكومة بها وهو ما يؤدي إلى هيمنة السلطة التنفيذية على عمل مجلس الشيوخ ومجلس النواب".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Stanley Bach ,op cit , (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice) p42.

النص الأصلي للرأي المذكور:

"Section 57 of the Constitution was intended to provide a mechanism for resolving deadlocks between the two Houses in relation to important legislation. By judicial interpretation, and by the misuse of the section by prime ministers over the years, it now appears that simultaneous dissolutions can be sought in respect of any number of bills; that there is no time limit on the seeking of simultaneous dissolutions after a bill has failed to pass for the second time; that a ministry can build up a 'storehouse' of bills for simultaneous dissolutions; that the ministry which requests simultaneous dissolutions does not have to be the same ministry whose legislative measures have been rejected or delayed by the Senate; that virtually any action by the Senate other than passage of a measure may be interpreted as a failure to pass the measure, at least for the purposes of the dissolutions; and that the ministry does not need to have any intention to proceed with the measures which are the subject of the supposed deadlock after the elections. By putting up a bill which is certain of rejection by the Senate on two occasions, a ministry, early in its life, can thus give itself the option of simultaneous dissolutions as an alternative to an early election of the House of Representatives. This gives a government a de facto power of dissolution over the Senate

وبالتالي فإنه من الضروري إحداث إصلاحات على نص المادة 57 من الدستور وذلك للحد من الصلاحيات الممنوحة للوزارة للمضي في اتجاه الحل المزدوج للمجلسين بناء على معطيات سياسية. وللعودة بالمادة 57 إلى نطاقها الطبيعي من أجل تجسيد أهدافها الحقيقية يجب أن يتم وضع حدود للإجراءات التي يتم الاعتماد عليها لطلب الحل المزدوج للمجلسين، بالإضافة إلى فرص حدود على الآجال، كما ينبغي أن يبرر الوزير الأول موقفه بطلب الحل وذلك بتوضيح أن ذلك ضروري لكي تستمر الوزارة في عملها ولكي لا يحدث انسداد في عمل المؤسسات الدستورية، بالإضافة إلى اقتناع الحاكم العام بصفة مستقلة بهذه المبررات وعدم خضوعه لأي ضغط من طرف الحكومة في هذا الخصوص. كما ينبغي أن يكون القانون الذي تم على أساسه طلب الحل المزدوج قانونا مهما، إذ أنه لا يعقل تماما أن يتم طلب الحل من أجل قانون غير مهم أو ذا أهمية محدودة. فالمضي في حل مزدوج لمجلسي البرلمان معا من أجل نص عديم الأهمية يعبر عن سوء استعمال الصلاحيات الدستورية من طرف الحكومة ويفضح ممارساتها من أجل تحقيق مآربها السياسية.

بالرغم من أن الحل المزدوج لمجلسي البرلمان يضع أعضاءهما - بالإضافة إلى الحكومة- في خطر وذلك من منطلق أنه لا أحد يمكنه أن يعلم بما ستفرزه الانتخابات القادمة إلا أن Uhr يرى أن الحكومة يجب أن تدرس المسألة جيدا وتقدر ما إذا كانت الانتخابات التي تلي الحل المزدوج تستحق هذه المخاطرة، ذلك أن الانتخابات يمكن أن تفرز نتائج عكسية تماما.<sup>1</sup>

---

which it was never intended to have, and greatly increases the possibility of executive domination of the Senate as well as of the House of Representatives".

<sup>1</sup> Stanley Bach , op cit , (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice) ,p43.

يمكن لمجلس النواب أن يواجه الشيوخ باختيار بين الموافقة على النص المقدم من طرف الحكومة والذي يمكن أن يرفضه أغلبهم أو الحل المزدوج للمجلسين وبالتالي الذهاب إلى الانتخابات قبل نهاية عهدتهم المقدره بست سنوات.

غير أن ما حدث سنتي 1974 و1975 يتمثل في أن الشيوخ قاموا باستعمال الصلاحيات الممنوحة لهم من أجل أن يظهروا " فشلا في المصادقة " على النص، وبالتالي فإنهم اضطروا النواب لمواجهة الهيئة الناخبة، وهو ما يظهر أثر الأحزاب السياسية في العلاقة بين المجلسين.<sup>1</sup>

فيما يخص القوانين المتعلقة بالضرائب والنفقات والمسائل المالية فإنه يجب الإشارة إلى أن مجلس الشيوخ ليس عليه أن يقف ساكنا ويجبر على اتخاذ موقف سلبي، بل على العكس من ذلك فإنه يمكن للمجلس إذا ما وافق على الطلب من مجلس النواب إدخال تعديل أو مجموعة من التعديلات على النص، ويجب القيام بذلك قبل القراءة الثالثة للنص، وعليه فإن المجلسين يجب أن يتبادلا الاقتراحات قبل أن يصل النص إلى مرحلة القراءة الثالثة على مستوى مجلس الشيوخ.

يمكن أن يقوم مجلس النواب بمقاومة اقتراحات مجلس الشيوخ بإدخال تعديلات، غير أنه لا يمكن له أن يتجاهل هذه الاقتراحات أو يرفضها بدون إبطاء إلا إذا كان متهيئا لوأد النص. بالإضافة إلى ذلك فإنه حتى وإن كان مجلس الشيوخ لا يستطيع تعديل بعض النصوص المتعلقة بالمالية فإنه غير مجبر أن يمررها ويمكنه أن يرفضها سواء عن طريق التصويت المباشر أو عن طريق رفض التصويت عليها أصلا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ibid ,p43.

<sup>2</sup> Stanley Bach , op cit, (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice),p18.

النص الأصلي لرأي "ريدون" كما يلي :

'The Senate was made directly subordinate to the House in regard to money bills—which it could not originate or amend but could reject—and indirectly subordinate in all legislation through the provisions for the settlement of disputes between the houses.'

إن هذه الصلاحيات الدستورية التي يتمتع بها مجلس الشيوخ أدت به إلى رفض فكرة أن مجلس النواب يبسط سيطرته على نصوص القوانين المتعلقة بالمالية.

في هذا الإطار تجب الإشارة إلى أن الأحكام المنصوص عليها في المادة 53 من الدستور عادة ما توصف على أنها تشكل حدودا على سلطة مجلس الشيوخ فيما يخص التشريعات المالية، غير أنها ما هي إلا حدود إجرائية فقط لأن المجلس بإمكانه رفض أي نص أو رفض تمرير أي نص حتى يعدل بالطريقة التي يريدها.

إن التمييز بين التعديل وطلب التعديل هي مسألة إجرائية بحتة، فأحيانا يقوم مجلس الشيوخ بتعديل النص بنفسه وأحيانا أخرى يطلب من مجلس النواب القيام بذلك. وفي كلتا الحالتين يتم إرجاع النص إلى مجلس النواب للموافقة. وفي حالة عدم موافقة مجلس النواب فإن مجلس الشيوخ بإمكانه رفض تمرير النص.

يرى Raidon أن " مجلس الشيوخ جعل مرتببا مباشرة بمجلس الشعب فيما يخص نصوص القوانين المتعلقة بالمالية - والتي لا يمكنه المبادرة بها أو تعديلها ولكن يمكنه رفضها - كما أنه مرتبط بطريقة غير مباشرة بمجلس النواب فيما يخص كل نصوص القوانين من خلال الأحكام التي تنظم حل الخلاف بين المجلسين".

عندما تمت صياغة دستور الكومنولث كان مجلس اللوردات البريطاني لا يزال يتمتع بحق الفيتو على نصوص القوانين، غير أن هذه الصلاحية تم تحديدها بموجب قانون البرلمان لسنة 1911 والذي صدر بعد 10 سنوات من إنشاء البرلمان الأول للكومنولث، ولعله إن وجدت الفيدرالية عشرية بعد ذلك فإن مجلس الشيوخ كان من الممكن ألا يتم منحه صلاحية وقف تمرير النصوص المتعلقة بالنفقات و الضرائب وليس فقط إبطاؤها أو اقتراح إدخال تعديلات عليها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Stanley Bach, op cit, (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice), p19.

بخصوص الصلاحيات الممنوحة لمجلس اللوردات في تعديل قانون المالية نجد أنه من المفيد التطرق إلى رأي Redilish في هذا الصدد والذي أورده في مؤلفه "إجراءات مجلس العموم" سنة 1908، أي سنة قبل الأحداث التي أدت إلى صدور قانون سنة 1911، ويقول: "إن التعديلات على مستوى نصوص المالية كانت مستحيلة من الناحية الدستورية، حيث أنه لمدة مائتي سنة نجد أن مجلس اللوردات توقف عن ممارسة مثل هذا الحق، وبالتالي فإن أعضاء مجلس اللوردات لا يمكنهم عمل أي شيء بخصوص المقترحات المالية ولا يمكنهم رفض نص القانون، وعليه فإن المسألة تصبح منتهية، وكنتيجة لذلك أصبح مجلس العموم هو المتحكم في السياسة المالية للبلاد وأصبح الآن مسلماً به كمبدأ أساسي في القانون الدستوري البريطاني أن مجلس اللوردات ليس لديه أي تأثير على المسائل المالية".<sup>1</sup>

#### الفرع الخامس: الطلبات الضاغطة

يوجد كذلك مجموعة من الخلافات حول مدى الضغط الذي يمكن أو يجب أن يمارسه مجلس الشيوخ لتمرير تعديلاته. إن كل من المجلسين يقبلان بأن مجلس الشيوخ بإمكانه اقتراح قيام مجلس النواب بإدخال تعديلات على القوانين المتعلقة بالمالية، ذلك أن المادة

---

<sup>1</sup> Stanley Bach, op cit, (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice), p20.

النص الأصلي للرأي المذكور:

"Amendment of the single money bill was constitutionally impossible. For two hundred years the House of Lords had ceased to claim any such right. In the face of the alternative presented to them, the Lords could do nothing else than accede to the aggregate of financial proposals without exception. They could not bring themselves to reject the whole financial scheme of the year. And so the matter ended. For more than a generation now the Commons' right to sole management of the country's finance has been asserted in this way; it is now both true in fact and accepted as a principle of constitutional law that the House of Lords is excluded from influence on money matters and it can never expect to reassert a claim to possess any".

53 من الدستور واضحة في هذا الشأن، غير أن بعض الخلافات توجد حول تفسير هذه المادة و تطبيقاتها.

خلال سنة 1913 برزت إلى السطح عدة تساؤلات حول ما إذا كان اقتراح مجلس الشيوخ يندرج كتعديل أو كطلب تعديل. في سنتي 1995 و 1996 تلقى المجلسان تقارير من اللجان حول التفسير المناسب لهذه المادة، غير أن التقريرين لم يكونا متوافقين. ومنذ ذلك الحين يفضل مجلس النواب أن يتفادى delaying عمل البرلمان مع المناقشات الخاصة بهذه المسائل. وقد حدث بعض المرات أن قام رئيس المجلس بلفت انتباه هذا الأخير إلى تعديلات مجلس الشيوخ عندما تكون الوضعية غير واضحة، وفي هذه الحالة نجد أن مجلس النواب قد اعتبر أنه من الملائم عدم إظهار أي رفض لهذه التعديلات.

في السنة الموالية لتاريخ إنشاء برلمان الكومنولث ( ماي 1901) وفي شهر افريل بالضبط بعث مجلس النواب إلى مجلس الشيوخ نص قانون متعلق بالتعريفات الجمركية . من الناحية الدستورية لم يكن في وسع مجلس الشيوخ تعديل النص ولكنه لم يكن ممنوعا من أن يوصي مجلس النواب بإدخال تعديلات. وبعد مناقشات حول النص دامت أكثر من شهر طلب مجلس الشيوخ إدخال 93 تعديلا قبل مجلس النواب 33 منها وعدل 11 أخرى في حين رفض الـ 49 المتبقية، فقام مجلس الشيوخ على إثر ذلك بالضغط على مجلس النواب لحمله على قبول 26 من بين الـ 49 تعديلا التي رفضها.

في هذا الإطار كان هناك خلاف حول ما إذا كان مجلس الشيوخ قد بالغ في استعمال حقه الدستوري في الضغط على مجلس النواب لحمله على قبول تعديلات سبق له وأن رفضها. والواقع أن جوهر الإشكال لم يتم حله حتى الآن.

في سنة 1902 دافع السيناتور Simon على حق مجلس الشيوخ في الضغط قائلا " من المؤكد أنه عندما يعطى الشخص صلاحية التقدم بطلب - وحتى يثبت العكس- فإنه لا

يمكن حرمانه من إعادة استعمال هذه الصلاحية مرة أخرى. إن سلطة التقدم بالطلب تعني أنه يمكن استعمالها متى كانت هناك ضرورة حتى يتم التكفل بهذا الطلب".<sup>1</sup>

غير أن وزير العدل خالف وجهة النظر هذه سنة 1933 بالقول أنه " يجب على مجلس الشيوخ أن يدرك بأن الطريق الوحيد الذي يمكن أن يؤدي إلى وجود تأثير للمادة التي تنص على تمييز بين التقدم بطلب في أي مرحلة من مراحل القانون وتعديل القانون يكون بمعرفة أن الطلب يقدم مرة واحدة فقط.، وباستعماله فإن مجلس الشيوخ يكون قد استعمل كل الصلاحيات الممنوحة له من طرف الدستور".<sup>2</sup>

إن الإشكالية المتعلقة بالضغط الممارس من طرف مجلس الشيوخ لا تزال مطروحة لحد الآن، حيث أن هناك اختلافات في الآراء حول كيفية ممارسة مجلس الشيوخ لهذه الصلاحية. غير أن مجلس النواب عند تمريره للحل التمهيدي محددًا لموقفه فإنه يأخذ موقف مجلس الشيوخ بعين الاعتبار.

يرى البعض أن المجلس الذي يمكنه إدخال تعديل يمكنه أن يصمم على هذا التعديل، غير أن المجلس الذي "يطلب" فقط من المجلس الآخر أن يقوم بإدخال تعديلات لا يمكنه أن يصمم على أي شيء. وطبقًا لوجهة النظر هذه فإن مجلس النواب إذا لم يقرر إدخال تعديل طلبه مجلس الشيوخ فإن هذا الأخير يجب أن يتحمل المسؤولية كاملة وذلك بقبول أو

<sup>1</sup> Commonwealth Parliamentary Debates , 9 September 1902 , p 15824.

النص الأصلي للرأي المذكور كما يلي:

"Surely, when a person is given the power to make a request—unless the contrary is expressly stated—he is not debarred from civilly and courteously repeating it a second time. Power to request means to request as often as necessary till the request is granted".

<sup>2</sup> Stanley Bach, op cit , (Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice), p21.

النص الأصلي للرأي كالتالي

"The Senate should recognize that the only practical way in which effect may be given to the words of the section which draw a distinction between making a request at any stage of a bill, and amending a bill, is by taking the view that a request can be made only once, and that, having made it, the Senate has exercised all the rights and privileges allowed by the Constitution".

رفض النص، ونشير إلى أن هذا الرأي تبناه كل من Quick و Garan. وما يعزز هذا الرأي هو أن النتائج المترتبة على التفرة بين سلطة الطلب وسلطة التعديل شكلية.<sup>1</sup> بل ويذهب الكثير من الفقهاء إلى أن المجلسين في الواقع يتفان على الاختلاف، وذلك من منطلق أنه توجد عدة طرق يمكن من خلالها إيجاد رؤية مشتركة بين المجلسين تحول دون الوصول إلى تفاهم الأمور ووصولها إلى حل البرلمان بمجلسيه معا واللجوء إلى انتخابات جديدة.

في سنة 1908 قام مجلس الشيوخ بطلب 238 تعديلا تخص قانون التعريفات الجمركية ، وقد قرر مجلس النواب عدم الدخول في خلافات دستورية وصرح بأنه ينظر لتعديلات مجلس الشيوخ بدون خلفية مسبقة. وقد أجاب مجلس الشيوخ بتأكيد على أن مجلس النواب كان يتصرف وهو مدرك للصلاحيات الدستورية الممنوحة لمجلس الشيوخ. في سنة 1933 قام المجلسان بتولي الوصول إلى اتفاق اختياري بخصوص هذه المسألة، وأشار Souter إلى أن مجلس الشيوخ طلب إدخال تعديلات على 47 من أصل 1800 مادة جمركية في نص القانون. وقد وافق مجلس النواب على إدخال 33 تعديلا وأدخل 7 أخرى مع إدراج تغييرات عليها ورفض السبعة الباقية من التعديلات المقترحة، وعندها قام مجلس الشيوخ بالإصرار على 3 من التعديلات السبعة المرفوضة.

### **المبحث الثالث: اعتماد الاجتماع المشترك للمجلسين لحل الخلاف بين المجلس**

#### **الشعبي الوطني ومجلس الأمة**

نخصص هذا المبحث لدراسة مسألة غاية في الأهمية تتمثل في الاجتماع المشترك لحل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري، فهي الآلية التي ينص عليها الدستور ولكن ليس لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وإنما لبث مسائل أخرى ، ولكن قبل ذلك يجب أولاً أن نقوم بعملية تقويم لتقنية الاجتماع المشترك بين

<sup>1</sup> Stanley Bach, op cit,(Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice),p21.

و ذلك في المطلب الأول ، في حين سنتطرق في المطلب الثاني إلى اقتصار الاجتماع المشترك للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على الحالات غير الخاصة بحل الخلاف.

### **المطلب الأول: تقويم تقنية الاجتماع المشترك**

قبل النظر في ما إذا كان من الممكن تطبيق آلية الاجتماع المشترك للمجلسين لتسوية الخلاف بين المجلسين في الجزائر نرى أنه من الأفضل أن نقوم بسرد وجيز لأهم إيجابيات و سلبيات هذا النظام.

#### **الفرع الأول: المزايا**

إن لتقنية الاجتماع المشترك للمجلسين مزايا عديدة جدا أهمها:

1/ إن تمكين المجلسين من البت في خلافهما معا عن طريق اجتماع مشترك لهما سيؤدي لا محالة إلى تعزيز مكانة الهيئة التشريعية وذلك لأنه تم الاحتكام لهذه الهيئة وذلك لحل الخلافات الموجودة بين مجلسيها على مستواها .  
إن النظرة هنا إلى البرلمان كسلطة تشريعية باعتباره مؤسسة متكاملة، وبالتالي فإن المجلسين يقفان على قدم المساواة في مسألة حل الخلاف بينهما ولا أفضلية لمجلس على الآخر.

من المؤكد أن اللجوء إلى اجتماع مشترك للمجلسين سيؤدي لا محالة إلى إثراء مشروع أو اقتراح القانون وذلك من منطلق أن الاجتماع المشترك سيؤدي حتما إلى مناقشة أكبر للموضوع و المجال يكون مفتوحا لجميع الآراء.

2/ إن البرلمان عند اجتماعه بمجلسيه معا يعبر أكثر عن الإرادة الشعبية، وذلك بالنظر إلى أن المجلسين المكونين للبرلمان يتم اختيار أعضائهما باللجوء إلى أساليب متعددة، فالمجلس الأول يكون دائما منتخبا عن طريق الاقتراع المباشر وبالتالي فهو ممثل الشعب بصفة مباشرة، أما المجلس الثاني فعادة ما يكون منتخبا بطريقة غير مباشرة ، أي يكون

أعضاؤه منتخبيين من طرف ممثلي الجماعات المحلية مثلا ، أو معينا بصفة كاملة من طرف رئيس الجمهورية أو الملك، أو يجمع بين التعيين و الانتخاب كما هو منصوص عليه في الدستور الجزائري حيث أن رئيس الجمهورية يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة من الكفاءات الوطنية في مختلف المجالات الثقافية ، الاجتماعية و الاقتصادية.

ومنه نلاحظ أن الاجتماع المشترك للمجلسين يضم شرائح واسعة من المجتمع، وذلك بالنظر إلى الاختلاف في تكوين المجلسين وهذا ما يساعد على إثراء النقاش بخصوص موضوع الخلاف بينهما وإعطاء اقتراحات حلول متنوعة ستؤدي لا محالة إلى الوصول إلى صيغ أفضل للتوافق ، بالنظر إلى أن كل الأعضاء حاضرين ، و بالتالي سيصلون إلى اتفاق في حالة تجمعهم معا على عكس باقي الحالات الأخرى أين لا تستعمل آليات تؤدي إلى اجتماع أعضاء كل المجلسين مع بعضهم البعض وإنما تعتمد فقط على المراسلات بينهما كما هو الحال في تقنية الأخذ و الرد أو على اجتماع مصغر بين عدد محدود من الأعضاء كما هو الحال بالنسبة للجنة المشتركة المكونة من ممثلين عن المجلسين، ومثال ذلك لجنة المؤتمر في النظام الدستوري الأمريكي واللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء في النظامين الجزائري و الفرنسي، ذلك أن مثل هذه اللجان قد لا تعبر بصدق عن آراء كافة الأعضاء ،وعليه فإن أصدق تعبير عن إرادة كامل الأعضاء لا يمكن أن يظهر إلا في صورة برلمان مجتمع بمجلسيه معا.

3/ إن اجتماع البرلمان بمجلسيه قد يؤدي إلى إزالة كافة العوائق والعراقيل والتعقيدات المتعلقة بإجراءات الأخذ و الرد وتشكيل اللجنة المشتركة ، ذلك أنه عند الأخذ و الرد فإن المجلسين يعمدان إلى إجراءات كثيرة تتخللها آجال معينة وهو ما يؤدي إلى وجود صعوبات تطبيقية في هذا الإطار.

4/ إن إعطاء الكلمة للبرلمان المجتمع بمجلسيه يؤدي إلى إعطاء صورة واضحة عن نظام المجلسين المتساوي والذي يكرس توازن بين المجلسين المكونين للهيئة التشريعية ، إذ أنه

في هذه الحالة لا توجد أفضلية لمجلس على حساب مجلس آخر على عكس مثلا الحالة التي تعطى فيها الكلمة الأخيرة للمجلس الأول، فإننا نكون هنا بصدد نظام مجلسين لا متساوي، وهذا ما يشكل ضربا لتوازن السلطة التشريعية بحيث تكون هناك أفضلية للمجلس الأول على حساب المجلس الثاني.

### الفرع الثاني: العيوب

إن تعدادنا لإيجابيات الاجتماع المشترك لمجلسي البرلمان كآلية لحل الخلاف بينهما لا يعني أنه يخلو من السلبيات، بل أنه يمكن أن نخلص إلى مجموعة من السلبيات في هذا الإطار نورها كما يلي:

1/- إن هذه الطريقة و المتمثلة في إعطاء سلطة البت في الخلاف لمجلسي البرلمان مجتمعين هي تطبيق لصورة من صور نظام المجلسين المتساوي، لأن أعضاء المجلسين في هذه الحالة يكونان متساويين من حيث التصويت، و هو تغليب لرأي المجلس الذي يكون عدد أعضائه أكثر من الآخر .

2/ إن الصورة المثالية لإعطاء الكلمة للبرلمان المجتمع بمجلسيه تتمثل نظريا في كون عدد الأعضاء المشكل للمجلس الأول مساو تماما لعدد الأعضاء المشكل للمجلس الثاني. غير أن هذه الحالة ما هي إلا تصور نظري إذ غالبا ما يكون عدد أعضاء المجلسين أكبر من الآخر.

كما يجب الإشارة إلى مسألة أخرى تعتبر غاية في الأهمية و هي الطريقة المعتمدة للمصادقة على نصوص القوانين في كل مجلس، فهناك بعض الأنظمة تأخذ بنظام الأغلبية النسبية في كلا المجلسين، و هناك أنظمة أخرى تأخذ بنظام الأغلبية النسبية في مجلس و المطلقة أو الموصوفة في الآخر....و هكذا.

بالنسبة للمؤسس الدستوري الجزائري نجده قد اعتمد نظام الأغلبية النسبية في المجلس الشعبي الوطني و الأغلبية الموصوفة ( $\frac{3}{4}$ ) في مجلس الأمة.

فلو أخذنا مثلا الفرضية التي يكون فيها عدد أعضاء المجلس الثاني مساويا لأعضاء المجلس الأول، و لتبسيط الأمور لنقل 100 عضو مقابل 100، فلو افترضنا أن كلا المجلسين يعملان بالأغلبية المطلقة ( 50% من الأصوات + 1 ) و لنفترض أن كل الأعضاء حاضرين، إذن يلزم 51 صوتا على مستوى كل مجلس للمصادقة على القانون.

في حالة الخلاف يجتمع البرلمان بمجلسيه و يكون عدد الأعضاء 200 عضوا و بالتالي فإن النصاب اللازم للمصادقة على النص هو 101، و نفترض أن الأعضاء بقوا في نفس قناعاتهم و تكون غالبية العدد أي أكثر من 51 صوتا تنتمي إلى أحد المجلسين فهذا يعني أن هذا الأخير قد صادق على القانون ( لأنه في مرحلة التصويت الأولى قد صوت بنفس العدد و هو ما يعتبر القانون مصادقا عليه على مستوى هذا المجلس ) ، في حين أن المجلس الآخر لم يصادق على القانون لأن 50 عضوا فقط أو أقل صوتوا لصالح النص) و بالتالي فإن المجلس الذي صادق على القانون فرض رأيه في الأخير.

غير أن هذه الحالة نظرية فقط و الهدف منها توضيح الأمور، ذلك أن غالبية البرلمانات في العالم يكون عدد أعضاء مجلسيها غير متساويين في العدد.

## **المطلب الثاني:اقتصار الاجتماع المشترك للمجلسين على الحالات غير الخاصة بحل الخلاف**

إن المؤسس الدستوري الجزائري وإن كان لم ينص على اجتماع المجلسين مع بعضهما البعض كآلية لحل الخلاف بينهما وذلك بالنظر إلى أن الوسيلة لوحيدة - كما سبق و أن أشرنا إليه دائما تتمثل في اللجنة المتساوية الأعضاء إلا أنه توجد حالات ينعقد فيها البرلمان بمجلسيه معا، و قد حددت هذه الحالات على سبيل الحصر و ذلك نظرا لكونها ذات أهمية بالغة، إذ أنه في الأحوال العادية يجتمع كل مجلس على حده، ذلك أن المجلسين و إن كان يشكلان كيانا واحدا إلا أنهما مستقلان عن بعضهما، و نص الدستور

على أنه توجد مسائل لا يمكن البت فيها إلا باجتماع المجلسين معا.و يمكن إيجازها كما يلي:

### الفرع الأول : اجتماع البرلمان بمجلسيه بناء على استدعاء رئيس الجمهورية

في حالة وجود مخاطر كبيرة تهدد الدولة و سلامتها فإن الدستور تضمن إجراءات خاصة لمواجهة هذه الحالة، غير أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لا يمكنها الإنفرد بالقرار في بعض الحالات و منها تمديد حالة الطوارئ أو الحصار، إذ يشترط لذلك موافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه معا<sup>1</sup>، و موافقة البرلمان لا تشترط في الحالة الاستثنائية حيث أن الدستور نص على أن البرلمان يجتمع وجوبا<sup>2</sup>؛ و لكن هذا الاجتماع ما هو إلا شرط شكلي لا يغير من الأمر شيئاً.<sup>3</sup>

ما يلاحظ في هذا الصدد هو غياب القانون العضوي المنظم لحالة الطوارئ و حالة الحصار. بالإضافة إلى ذلك فإن البرلمان يجتمع و جوبا في حالة ما إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع و ذلك حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة و إعلان رئيس الجمهورية الحرب.<sup>4</sup> و الواقع أن الشروط الموضوعية المتطلبة لإعلان الحرب أكثر وضوحا من تلك الخاصة بإعلان الحالة الاستثنائية، إذ يمكن بيان وقوع العدوان أو كونه على و شك أن يقع من الملابسات المادية.<sup>5</sup> و في هذا الإطار نلاحظ أن دستور 1963 نص على أن رئيس الجمهورية يعلن الحرب و يبرم السلم بموافقة المجلس الوطني و هو ما يمثل قيذا على رئيس الجمهورية في هذا الخصوص.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> نفس المرجع ، المادة 91 .

الملاحظ أن الدستور المصري أعطى سلطة إعلان حالة الطوارئ لرئيس الجمهورية وحده دون مشاركة من أحد كأننا من كان ، في حين أن الدستور الفرنسي لم يترك مثل هذا الإعلان إلى شخص بذاته و إنما خص به مجلس الوزراء وذلك حسب نص المادة 36 من الدستور الفرنسي ، لمزيد من التفاصيل انظر :د. رافت فودة ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 : دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000، ص 489.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، المادة 93.

<sup>3</sup> انظر د.السعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص275.

<sup>4</sup> انظر المادة 95 من الدستور الجزائري لعام 1996.

<sup>5</sup> انظر د.السعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص278.

<sup>6</sup> انظر المادة 44 من الدستور الجزائري لعام 1963.

ما يثير الانتباه هو أن رئيس الجمهورية يوقف العمل بالدستور مدة حالة الحرب و يتولى جميع السلطات<sup>1</sup>. وعليه فإن الرئيس هنا يسمو على جميع المؤسسات الدستورية، و بالتالي يكون صاحب الاختصاص في إنهاء الحرب أو الاستمرار فيها، وتقرير اجتماع البرلمان المنعقد بمجلسيه يعني أنه يمارس صلاحياته التي تنتاسب وظروف الحرب، إذ أنه لو كان المقصود بإيقاف العمل بالدستور هو الإيقاف الكلي فإن اجتماع البرلمان يصبح غير ذو معنى في غياب النص الذي يسمح له بالبقاء مجتمعاً طيلة الحرب. و لكن الاختصاصات التي يمارسها البرلمان المنعقد بمجلسيه تبقى في هذه الحالة محل تساؤلات ، فما هي هذه الاختصاصات ؟ و من يحددها ؟

كما أنه لا يمكن تمديد مهمة البرلمان بعد نهاية عهده إلا في ظروف خطيرة جداً لا تسمح بإجراء انتخابات عادية، و يثبت البرلمان المنعقد بمجلسيه معاً هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح من رئيس الجمهورية و بعد استشارة المجلس الدستوري<sup>2</sup>. و يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس أحد المجلسين<sup>3</sup>. و الملاحظ هنا هو أن رئيسي المجلسين يشاركان رئيس الجمهورية في طلب فتح مناقشة حول السياسة الخارجية؛ وينص القانون العضوي 99-02 على أنه في هذه الحالة يجتمع البرلمان بناء على استدعاء رئيس الجمهورية<sup>4</sup>، وخص بذلك أحكام الفقرة الثانية من المادة 130 من الدستور، والإشارة إلى الفقرة الثانية توحى بان هناك فرقا بين الحالة التي ينعقد فيها البرلمان المنعقد بمجلسيه و التي يمكن أن يصدر بمناسبة لائحة تبلغ إلى رئيس الجمهورية و بين الحالة التي يمكن فيها للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية، فهل في هذه الحالة يجتمع كل مجلس على حدا ؟ بالإضافة إلى ذلك فان قيمة هذه اللائحة سياسية أكثر منها قانونية.

<sup>1</sup> انظر المادة 96 من الدستور الجزائري لعام 1996.

<sup>2</sup> نفس المرجع ، المادة 102.

<sup>3</sup> نفس المرجع ، المادة 130.

<sup>4</sup> نفس المرجع ، المادة 88 . و انظر كذلك المادة 98 من القانون العضوي 99-02.

يضطلع البرلمان المجتمع بمجلسيه معا بالموافقة على تعديل الدستور دون اللجوء إلى استفتاء الشعب و يشترط في هذه الحالة أن يقرر المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس المبادئ التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية.بالإضافة إلى ذلك فإنه يجب على المجلس الدستوري أن يعلل رأيه، ويشترط أن يوافق ثلاثة أرباع أعضاء المجلسين على التعديل<sup>1</sup>.

استعملت هذه الطريقة في تعديل دستور 1996 أول مرة بمناسبة المصادقة على دسترة تمازيغت كلغة وطنية، وعلل المجلس الدستوري رأيه بهذا الشأن أن دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاتها اللسانية المستعملة عبر التراب الوطني لا يمس بالمركز الدستوري للغة العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية، كما أنها عنصر من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المذكورة في المادة 8 المطعة 2 من الدستور و الواردة ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري ، وعليه فإن مشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية .

كما تم اللجوء إلى هذه الطريقة بمناسبة التعديل الدستوري لسنة 2008 وذلك بموجب القانون رقم 08-19 ، حيث تم التّمام البرلمان بمجلسيه في نادي الصنوبر ، وتمت المصادقة على النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بمجلسيه ، غير أن الملاحظة لتي يجب التوقف عندها مطولا هنا تتعلق بالمادة 14 والتي تنص على انه يصح انعقاد جلسة البرلمان بتوفر نصاب الأغلبية البسيطة من أعضائه .

<sup>1</sup> انظر المادة 177 من الدستور الجزائري لعام 1996.

إن هذه المادة تؤدي إلى نتيجة مؤداها على أن الأغلبية المطلوبة لانعقاد البرلمان هي الأغلبية البسيطة من عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، في حين انه يفترض أنه تشترط أغلبية مرتفعة بالنظر لأهمية قانون بحجم التعديل الدستوري و الذي يتوقف عليه النظام السياسي الجزائري . وبالتالي فنحن نرى أنه كان من الواجب أن تنص هذه المادة على أن انعقاد البرلمان بمجلسيه يصح بالأغلبية المطلقة وليست البسيطة .

ألقى رئيس رئيس الجمهورية يوم 29 أكتوبر 2008 بمناسبة افتتاح السنة القضائية خطابا نوجز أهم مقاطعه كالتالي:

" كنت قد أعربت منذ 1999 و 2004 ... عن رغبتني في تعديل الدستور، عندما تكون الظروف مواتية لذلك...."

" ... على ضوء التجربة المعيشة منذ سنوات، و معاينة تداخل السلطات في ممارستها لمهامها من حين إلى آخر، فقد برزت ضرورة إدخال تصحيحات مستعجلة على بعض أحكام الدستور، لضمان المزيد من التحكم في تسيير شؤون الدولة".

"...ارتأيت إجراء تعديلات جزئية محدودة، ليست بذلك العمق و لا بذلك الحجم و لا بتلك الصيغة التي كنت أنوي القيام بها، التي تتطلب اللجوء إلى الشعب فقد فضلت اللجوء إلى الإجراء المنصوص عليه في المادة 176 من الدستور، و إذا تم استبعاد فكرة التعديل الدستوري عن طريق الاستفتاء إلى حين، فإن هذا لا يعني التخلي عنها".

" إن من مقاصد مشروع التعديل الدستوري الذي سيعرض على البرلمان، بعد إبداء المجلس الدستوري برأيه المعلل بشأنه، طبقا لأحكام المادة 176، هو إثراء النظام المؤسساتي بمقومات الاستقرار و الفاعلية و الاستمرارية، و هو يرتكز على المحاور التالية: أولا - حماية رموز الثورة المجيدة التي أصبحت رموزا ثابتة للجمهورية.....و هذا بإعطائها المركز الدستوري الذي يليق بمكانتها ... ثانيا - إعادة تنظيم و تدقيق و توضيح الصلاحيات و العلاقات بين مكونات السلطة التنفيذية...سلطة تنفيذية قوية موحدة و

منسجمة، بإمكانها تحمل المسؤوليات...ثالثا - تمكين الشعب من ممارسة حقه المشروع في اختيار من يقود مصيره، و أن يجدد الثقة فيه بكل سيادة...فإن التداول الحقيقي على السلطة ينبثق عن الاختيار الحر، الذي يقرره الشعب بنفسه، عندما تتم استشارته بكل ديمقراطية و شفافية في انتخابات حرة تعددية..."

"...حرصنا على أن يتضمن مشروع التعديل الدستوري إضافة مادة جديدة تنص على ترقية الحقوق السياسية للمرأة، و توسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة على جميع المستويات".

" إن ما نبتغيه من التعديل الدستوري، هو إضفاء المزيد من الانسجام على نظامنا السياسي، بإرساء قواعد واضحة المعالم، و ضبط المسؤوليات أكثر فأكثر، و وضع حد للتدخل في الصلاحيات، و إنهاء الخلط في المفاهيم..."

وبالنظر لأحكام المادة 176 التي تنص على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، و حقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما، و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات و المؤسسات الدستورية، و علل رأيه، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، متى أحرز ثلاثة أرباع (4/3) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان".

قرر المجلس الدستوري في جلساته المنعقدة بتاريخ 3 و 4 و 5 و 6 و 7 نوفمبر 2008 أن الإجراء الخاص بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري جاء وفقا للمادتين 174 (الفقرة الأولى) و 176 من الدستور.

بالإضافة إلى ذلك فإن المجلس قرر أن مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية في إطار المادة 176 من الدستور، والمتمثل في تعديل المواد 5 و 62 و 74 و 77 (البند 5) و 79 و 80 و 81 و 83 و 84 و 85 و 86 و 87 و 90 و 91

و116 و118 و119 و120 و125 و129 و137 و158 من الدستور، وإضافة مادة 31 مكرر، وبندين 6 و 7 إلى المادة 77 وبند 7 إلى المادة 178 من الدستور، " ... لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية".<sup>1</sup>

يستدعى البرلمان المجتمع بمجلسيه معا في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته من طرف رئيس الدولة بالنيابة أو رئيس الدولة، حيث أنه لا يمكن لهذا الأخير ممارسة الصلاحيات المتعلقة بتقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو تمديدتها أو الحالة الاستثنائية أو التعبئة العامة أو إعلان الحرب أو توقيع رئيس الدولة لاتفاقيات الهدنة و معاهدات السلام إلا بموافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه. والواقع أن هذا الحكم يستند لكون رئيس الدولة في هذه الحالة يتولى مهامه بصفة مؤقتة و كونه غير منتخب من طرف الشعب يمنعه من مباشرة صلاحيات هامة كهذه ، وعليه فإنه يجب أخذ موافقة ممثلي الشعب لمباشرة هذه الاختصاصات.

### الفرع الثاني: اجتماع البرلمان بمجلسيه بناء على استدعاء رئيس مجلس الأمة

في حالة استحالة ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه بسبب مرض خطير ومزمن فإن رئيس مجلس الأمة يتولى مهمة استدعاء البرلمان لينعقد بمجلسيه معا وذلك بعد أن يجتمع المجلس الدستوري وجوبا ويتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل الملائمة و يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع .

يشترط لإعلان ثبوت المانع موافقة البرلمان المنعقد بمجلسيه بأغلبية ثلثي 2/3 الأعضاء ، وفي حالة استمرار المانع بعد خمسة وأربعين يوما فإنه يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا، وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته فإن البرلمان يجتمع وجوبا بعد إفادته بالشغور النهائي لرئاسة الجمهورية من طرف المجلس الدستوري.

<sup>1</sup> رأي رقم 01/08 مؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق ل7 نوفمبر 2008 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

يمكن أن يجتمع البرلمان بمجلسيه باستدعاء من رئيس مجلس الأمة و ذلك عندما يبادر ثلاث أرباع 3/4 أعضائه بإقتراح تعديل على رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه. والملاحظ هنا أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "يمكنه" بالنسبة لرئيس الجمهورية ، و عليه فإنه يمكن أيضا لرئيس الجمهورية ألا يعرض اقتراح تعديل الدستور. وهو ما يجعل الرئيس في مركز متفوق حتى أمام الأغلبية الساحقة من ممثلي الشعب.

تؤول رئاسة البرلمان المنعقد بمجلسيه إلى رئيس مجلس الأمة في حالة التصريح بثبوت المانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته، تمديد حالة الطوارئ و الحصار، تقرير الحالة الاستثنائية، إعلان الحرب، تمديد مهمة البرلمان، المناقشة حول السياسة الخارجية، الموافقة على تعديل الدستور، واقتراح تعديل الدستور. غير أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يرأس البرلمان المجتمع بمجلسيه في حالة تولي رئيس مجلس الأمة رئاسة الدولة و تطبيق أحكام المواد 91،93،94،95 و 97 من الدستور.

تولي رئيس مجلس الأمة لرئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه يأتي من كونه كما سبقت الإشارة إليه في مركز أفضل من رئيس المجلس الشعبي الوطني، هذا الأخير لا يتولى رئاسة البرلمان المجتمع بمجلسيه<sup>1</sup> إلا في حالة تولي رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة. غير أنه بمناسبة انعقاد البرلمان للموافقة على التعديل الدستوري المتضمن دسترة تمازيغت لغة وطنية آلت رئاسة البرلمان إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني نظرا للأسباب الصحية التي أدت إلى عدم حضور رئيس مجلس الأمة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> انظر المادة 99 من القانون العضوي 99-02.

<sup>2</sup> انظر المادة 6 من النظام الداخلي لسير البرلمان، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، العدد 339 بتاريخ 22 أفريل 2002 ، ص 5.

نص القانون العضوي 99-02 على أن القواعد الأخرى لسير البرلمان المنعقد بمجلسيه تضبط في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكثبي المجلسين يرأسها أكبر الأعضاء سنا، و يصادق عليه البرلمان المنعقد بمجلسيه معا في بداية جلساته .  
والواقع أن تقرير النظام الداخلي بهذا الشكل يطرح جملة من التساؤلات أهمها أن المؤسس الدستوري اشترط رقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة فكيف لا تشترط رقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بمجلسيه و هو الذي يمارس صلاحيات و يتخذ قرارات مصيرية؟  
وعليه فإنه ينبغي النص على رقابة المجلس الدستوري للنظام الداخلي للبرلمان المنعقد بمجلسيه.

### **المطلب الثالث: إمكانية تطبيق آلية الاجتماع المشترك بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري**

إن مسألة إعطاء الكلمة للبرلمان المجتمع بمجلسيه في الجزائر تستوجب إدخال عدة إصلاحات دستورية لعل أهمها يتمثل في إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع ، ذلك أنه في ظل عدم إعطاء مجلس الأمة هذه الصلاحية فإنه لا يمكن على الإطلاق تصور إعطاء صلاحية تسوية الخلاف بين المجلسين للبرلمان المنعقد بمجلسيه.

#### **الفرع الأول : إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع**

المبادرة بالتشريع في النظام الدستوري الجزائري تضطلع بها إما الحكومة على شكل مشاريع قوانين أو المجلس الشعبي الوطني ( بمبادرة 20 نائبا) على شكل اقتراحات قوانين. بالرجوع إلى مسألة اقتراحات القوانين نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد أبقى في دستور 1996 على نفس الأحكام المتعلقة بالمبادرة بالتشريع المنصوص عليها في دستور 1989. و قد أثار موضوع إمكانية قيام مجلس الأمة بالمبادرة بالتشريع الكثير من الجدل بين المختصين في القانون الدستوري، إذ أن هناك فريقا يرى أن من حق مجلس الأمة

المبادرة بالتشريع و فريق آخر يذهب في عكس هذا الاتجاه.و تجدر الإشارة هنا إلى أنه بمناسبة مصادقة مجلس الأمة على أحكام نظامه الداخلي الأول فإنه قد أعطى لنفسه الحق في اقتراح القوانين.

### الفرع الثاني: التعديل الدستوري

بعد أن رأينا أن الاجتماع المشترك للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة يصار إليه في حالات معينة محددة بدقة في الدستور فإنه يحق لنا أن نتساءل ما إذا كان يمكن اعتماد هذه الآلية من قبل المؤسس الدستوري الجزائري لحل الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان ، كما يحق لنا أن نطرح تساؤلات عديدة حول عدم اعتماد هذه الآلية ، خاصة وأن البرلمان المجتمع بمجلسيه له صلاحية المصادقة على التعديل الدستوري دون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي وبتوافر شروط معينة أهمها إقرار المجلس الدستوري أن هذه التعديلات لا تمس الأسس والمبادئ التي يقوم عليها المجتمع الجزائري ولا تمس بالتوازنات الأساسية للسلطات .....الخ . وقد رأينا أن البرلمان المجتمع بمجلسيه قد مارس هذه الصلاحية مرتين :الأولى بمناسبة إدراج تمازيغت كلغة وطنية والمرة الثانية المتعلقة بالتعديلات الدستورية لسنة2008، وعليه فما المانع من إدراج هذه الآلية كوسيلة لحل الخلاف بين المجلسين؟

الواقع أن هاته المسألة ليست بهذه السهولة، وذلك من منطلق أنه لا يمكن المساواة بين القوانين المتضمنة التعديل الدستوري والقوانين الأخرى ، وذلك لأنه في التعديل الدستوري يصار إلى إتباع إجراءات خاصة سبق وأن ذكرناها والمتعلقة أساسا برأي المجلس الدستوري في المسألة ، في حين أنه في القوانين الأخرى فإن هذه الإجراءات الخاصة لا تتبع وعليه فإنه تصعب هذه المقارنة.

لكن من جهة أخرى نجد أنه يمكن أن يقوم المؤسس الدستوري الجزائري باعتماد هذه الآلية في حالة فشل اللجنة المتساوية الأعضاء في عملها وذلك لتفادي الوصول إلى طريق مسدود.

إن الإشكالية هنا سياسية بالدرجة الأولى وترجع لطبيعة النظام السياسي الجزائري في حد ذاته، ذلك أنه نظام يميل دائماً إلى ترجيح الكفة لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وحتى الحالة التي تمت فيها المصادقة على التعديل الدستوري في الاجتماع المشترك لمجلسي البرلمان فإنها تأتي خدمة للسلطة التنفيذية وذلك من أجل تفادي الاستفتاءات الشعبية و ما قد ينجر عنها من مفاجآت أو ضعف نسبة المشاركة والتي قد تؤدي إلى التأثير على قيمة النص من الناحية السياسية، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري لجأ هنا إلى الاجتماع المشترك لمجلسي البرلمان من أجل وضع بديل للاستفتاء الشعبي.

## خاتمة:

بعد دراستنا لموضوع آليات حل الخلاف بين المجلسين في أنظمة دستورية مختلفة وإجراء مقارنات بين هذه الأنظمة الدستورية فيما بينهما ومحاولة الإلمام بمختلف الجوانب الخاصة بالنظام القانوني لآلية حل الخلاف بين المجلسين المنتهجة في النظام الدستوري الجزائري وإبراز مختلف النقائص التي يعاني منها هذا النظام و الظروف المحيطة به، خلصنا إلى مجموعة من النتائج ارتأينا ترتيبها كما يلي:

أولاً: فيما يتعلق بنظام المجلسين في حد ذاته، نلاحظ أنه لا يمكن فهم الآلية المطبقة لحل الخلاف بين المجلسين في أي نظام دستوري دون الرجوع إلى نظام المجلسين المتبع في ذلك النظام، إذ أنه من الخطأ الفادح الاعتقاد أنه يمكن عزل هذه الجزئية والمتمثلة في حل الخلاف عن النظام ككل، ويترتب على ذلك ما يلي:

أ- إن اختلاف نظام المجلسين من نظام دستوري لآخر وبأنواعه المعروفة (الأرستقراطي، الفيدرالي،... إلخ) وبالمبررات السابق ذكرها والتي جاءت نتيجة لظروف تاريخية و سياسية معينة يؤدي بالضرورة إلى اختلاف في كيفية حل الخلافات بين المجلسين، إذ أن آلية حل الخلاف إما أن تؤسس في الوثيقة الدستورية التي تتضمن سلطات الدولة من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وعند التطرق للسلطة التشريعية يتم النص على البرلمان و المجلسين المكونين له وكافة المسائل الأخرى من كيفية انتخاب أعضاء المجلسين وحقوقهم وواجباتهم والعلاقة بين السلطة التنفيذية والمجلسين والعلاقات بينهما. وفي هذه الجزئية الأخيرة يتم التطرق إلى أهم مسألة في هذا الصدد والمتمثلة في الخلاف بين المجلسين ، وبالتالي فإن التطرق إلى حل هذا الخلاف يعتبر أمراً غاية في الأهمية، ونعود لنقول هنا أن الظروف التاريخية والسياسية للدولة تلعب دوراً هاماً جداً. فمثلاً بعض الدساتير لا تنص على آلية لحل الخلاف بين المجلسين وعليه يبقى هذا الأمر من اختصاص المجلسين في حد ذاتهما، وبالتالي فإنهما يقومان بإرساء الآلية المناسبة لحل

الخلاف بينهما، ومثال ذلك الكونغرس الأمريكي حيث نجد أن الدستور الأمريكي يكتفي في نصوصه وفي الجزء المتعلق بالسلطة التشريعية بصفة خاصة بالنص على أن الكونغرس يتكون من مجلسين ( مجلس الشيوخ ومجلس النواب ) ولا يتطرق تماما إلى مسألة العلاقة بينهما أو أي خلاف محتمل يمكن أن ينشب بمناسبة دراستهما لنصوص قانونية، وعليه فإن كل من المجلسين قاما بإرساء القواعد المنظمة للعلاقة بينهما وطرق حل الخلاف والمتمثلة في لجنة المؤتمر، في حين نجد أن أنظمة دستورية أخرى تنص على آلية حل الخلاف بين المجلسين في الجزء المتعلق بالسلطة التشريعية من الدستور ، وبالتالي فإننا نجد في هذه الحالة أن الوثيقة الدستورية تنص صراحة على الآلية التي تضمن حل الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان، ولعل أغلب الدساتير تلجأ إلى هذه المقاربة وذلك بالنظر إلى منطلقات عدة أهمها طبيعة النظام السياسي في حد ذاته، فنحن عند إشارتنا سابقا للدستور الأمريكي يجب أن نقول أن هذا الدستور في بادئ الأمر إنما جاء مختصرا ولم يتغير في جوهره الشيء الكثير، وعليه فإنه من المنطقي جدا أن تؤول مسألة البت في الآلية المناسبة لحل الخلاف بين المجلسين لهذين الأخيرين منذ الوهلة الأولى، إلا أن الأمر ليس كذلك بالنسبة لمعظم الأنظمة الدستورية، فالواقع يشير إلى أن معظم الأنظمة التي تبنت برلمانا يتكون من مجلسين إنما لجأت إلى هذا النظام بعد تجريب نظام المجلس الواحد والأمثلة على ذلك لا تعد ولا تحصى ومن بينها الجزائر، فرنسا ، مصر.....إلخ، فمثلا نص الدستور الجزائري لعام 1996 على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في المادة 120 جاء نظرا لاعتماد نظام المجلسين في ظل دستور 1996 ، حيث أن الجزائر عرفت هذا النظام في ظل هذا الدستور فقط، وبالتالي فإنه كان من اللازم البت في هذه المسألة على مستوى الوثيقة الدستورية.

كما أن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة 1958 جاء بعد الإشكاليات العديدة التي عرفتھا الجمهورية الرابعة، وبعتماد نظام المجلسين بعد ذلك فإنه كان لا مناص من النص على آلية حل الخلاف والمتمثلة في النظام الثلاثي الذي يتمثل في الأخذ والرد، اللجنة المتساوية الأعضاء، وإعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية، وبذلك نجد أن المادة 45 من الدستور الفرنسي قد فصلت في هذه الآلية وحددتها بطريقة دقيقة.

ب- إن نجاح آلية معينة في نظام دستوري لا يعني بالضرورة نجاحها في نظام دستوري آخر حتى وإن كان كل من النظامين متشابهين، ذلك أن مثل هذه الآليات ترتبط ارتباطا وثيقا بالظروف المحيطة بها، فكل دول العالم لديها برلمانات ولكن هناك فرق من دولة لأخرى ، فالبرلمان في بعض الأنظمة يشكل هيئة دستورية أساسية تضطلع بكافة الأدوار والصلاحيات المنوطة بها إلا أنها لا تعدو أن تكون مجرد هيئة شكلية في كثير من الأنظمة، وهذا الكلام ينطبق على آلية حل الخلاف بين المجلسين ، فعلى سبيل المثال نجد أن المادة 45 من الدستور الفرنسي منقولة بصفة حرفية في كثير من الدساتير الإفريقية ، لكن هذا لا يعني أنه بمجرد محاكاة الأنظمة الدستورية الأخرى فإننا نكون قد أرسينا آلية قوية وفعالة لحل الخلاف بين المجلسين.

وعليه فإنه يجب الأخذ بعين الاعتبار بعض المعطيات السياسية الخاصة بالنظام الدستوري ككل وبموقع المؤسسة التشريعية في هذا النظام و من ثمة التفكير في وضع الآلية المناسبة لحل الخلاف بين المجلسين.

ثانيا: فيما يتعلق بنظام المجلسين المعتمد في الجزائر فإننا وإن افترضنا الحاجة الماسة لهذا النظام وبالتالي فإنه من الضروري المحافظة عليه وذلك بالنظر على مجموعة من المعطيات السياسية إلا أنه من الواجب الإشارة إلى أن آلية حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة تعتبر بكل المقاييس آلية ضعيفة الفعالية وذلك بالنظر لما يلي :

أ- الاعتماد بصفة حصرية على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين المكونين للبرلمان الجزائري ، وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من الآليات الأخرى ، إذ أن الدارس للأنظمة الدستورية على اختلافها يلاحظ أن أغلب الأنظمة ترسي آلية تعتمد مجموعة من الطرق كأن يتم استعمال تقنية الأخذ و الرد مع لجنة مشتركة تضم أعضاء من المجلسين ، أو كأن يتم الاستعانة بلجنة مشتركة وفي حالة فشلها يسار إلى اجتماع مشترك يضم أعضاء المجلسين للبت في الخلاف أو كأن تستعمل التقنيات الثلاثة: الأخذ و الرد ، اللجنة المشتركة وإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب مباشرة من قبل الشعب.

إن إرساء نظام متنوع لحل الخلاف بين المجلسين يؤدي لا محالة إلى وجود نية في ضرورة حل أي خلاف بينهما ، وهذا التنوع في الحلول يؤدي إلى أن الخلاف سائر لا محالة في طريق إيجاد الحل.

غير أن الواقع غير ذلك تماما بالنسبة للنظام الدستوري الجزائري وذلك من منطلق أن المؤسس الدستوري الجزائري و تحديدا في المادة 120 من دستور 1996 نص على اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلسين. وهو ما يعتبر قصورا كبيرا وذلك لأنه إذا لم تتوصل اللجنة إلى إيجاد حل فإن النص يسحب وبالتالي فإنه في هذه الحالة يؤول إلى نهايته.

ب- حصر آلية تحريك الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة بيد الحكومة دون غيرها مما يؤدي إلى إفراغ هذه الآلية من محتواها ، إذ أنه كما سبق وأن رأينا فإن الوزير الأول هو الذي يقوم باستدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء بناء على نص المادة 120 من دستور 1996. إذن هذا الإجراء يعتبر عقدة الإجراءات في هذه المسألة ، وعليه فإنه لا بد من الوقوف عند هذه النقطة و معالجتها معالجة متأنية ، إذ أنه من الواجب إعادة النظر في الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في المجال التشريعي من الأساس ، إذ

أنه بدون الوقوف على أوجه القصور في هذا الدور لا يمكن أبداً تصحيح العقبة المتعلقة بآلية حل الخلاف بين المجلسين ، إذ أن هذه الأخيرة ما هي إلا امتداد لدور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي و تحصيل حاصل لها .

ج-اقتصار دور اللجنة المتساوية الأعضاء وعملها على بعض المسائل التي تعتبر غير مهمة والأمثلة على ذلك كثيرة و متنوعة وسبق معالجتها في البحث ، فلنا كل الحق أن نتساءل عن الفائدة المرجوة من تعطل النص لمدة طويلة ، وبعد كل الإجراءات والعراقيل المتعلقة بدور الحكومة في دفعه نحو التسوية تجتمع اللجنة لكي تدرس بعض المسائل المتعلقة بصياغة مادة أو إعادة النظر في بعض العبارات التي لو تم اعتماد آلية مرنة لحل الخلاف بين المجلسين لسويت في حينها ولو تم توفير الجهد و الوقت.إن تعطل النص التشريعي من أجل مسائل ثانوية كهذه يدعونا إلى التساؤل حول مدى وجود تصور جدي لسير العملية التشريعية، فنحن هنا أمام فرضيتين : إما أن المؤسس الدستوري لم يتفطن لهذه المسألة عند وضع دستور 1996 ، وهو أمر وارد جدا وذلك بالنظر إلى أن هذا الدستور شهد إرساء نظام المجلسين لأول مرة في الجزائر ، وبالتالي فإن وجود ثغرات قانونية تتعلق بمسألة حل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة واردة وذلك بالنظر إلى انعدام التجربة في هذا الصدد، إذ أنه حتى وإن قامت اللجنة المكلفة بصياغة مشروع الدستور بالاستعانة بالتجارب الدستورية المقارنة في هذا الخصوص إلا أن تجربة أي نظام أو آليات قانونية على أرض الواقع هو الذي يؤدي إلى إبراز العيوب ومعالجتها وفقا للظروف ، ولتوضيح ذلك نذكر آلية الأخذ والرد التي اعتمدت لأول مرة في فرنسا بدون وجود أي قيود عليها ، ولكن بعد مرور الوقت وتطبيقات هذه التقنية بدأت تظهر عليها بعض العيوب ، ومنه تم اعتماد نظام الأخذ والرد المقيد أي أنه توجد هناك حدود لهذه العملية التي لا يمكن أن تستمر إلى ما لا نهاية . وبالتالي فإن المؤسس الدستوري الفرنسي لما اعتمد هذه الآلية لم يكن يتصور هذه العيوب، ولكنه قام بمعالجتها بعد ذلك.

لقد كنا نأمل أن يأتي التعديل الدستوري لسنة 2008 بالجديد في هذا الخصوص ، ذلك أنه لم يتم تماما إدخال أي تعديلات على نظام المجلسين بصفة عامة وعلى آلية حل الخلاف بصفة خاصة.

بالرغم من كل الجدل الذي أثير حول نظام المجلسين في الجزائر وانقسام الدارسين بين مؤيد ومعارض له ، والحديث عن عدم فعالية مجلس الأمة ، إلا أن الإبقاء عليه في ظل التعديل الدستوري يعني أنه خيار أساسي في النظام الدستوري الجزائري . وما دام الأمر كذلك فإنه كان من الواجب إعطاء العناية اللازمة لآلية حل الخلاف بين المجلسين، ذلك أن فعالية آلية حل الخلاف من فعالية النظام نفسه.

د- عدم نص المؤسس الدستوري على مدة يجب خلالها استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الحكومة أمر يدعو إلى طرح المزيد من الأسئلة حول مدى جدية المؤسس الدستوري في تفعيل هذه الآلية ، ومما يزيد في حدة هذه الأسئلة هو النص على مدة يجب خلالها استدعاء اللجنة عند وجود خلاف حول قوانين المالية ( 10 أيام) ، إذ أنه وعلى الرغم من الأهمية القصوى التي تكتسيها قوانين المالية وخصوصياتها إلا أنه كان من الواجب النص على مثل هذا الإجراء بالنسبة للقوانين الأخرى.

ثالثا: فيما يخص آلية حل الخلاف بين المجلسين في الأنظمة الدستورية الأخرى

لاحظنا بعد الدراسة ما يلي:

أ- وجود تنوع وتباين في المقاربة المعتمدة لحل الخلاف بين المجلسين وذلك بناء على اعتبارات تاريخية، سياسية، قانونية... إلخ ، وبالتالي فإنه لا يمكن الجزم بوجود مقاربة مثالية ، إنما هناك أنظمة تسعى إلى تطوير آلياتها لحل الخلاف بناء على المتغيرات السياسية والقانونية... إلخ، وهناك أنظمة تنجح دائما إلى إرساء آليات دون تدعيمها بسبل تنفيذها. ويختلف هذا حسب طبيعة كل نظام، فمثلا نجد أن لجنة المؤتمر كآلية لحل

الخلاف بين مجلس النواب و مجلس الشيوخ جاءت نتيجة ممارسات داخل الكونغرس الأمريكي وتطورت تبعا للمتغيرات الحاصلة .

ب- ينتج عما سبق أنه ينبغي الأخذ بعين الاعتبار عند اعتماد أي مقارنة ضرورة معرفة طبيعة النظام السياسي ودور السلطة التشريعية فيه ، إذ أن الأنظمة الدستورية الأكثر ديمقراطية تكون فيها المؤسسة التشريعية قوية وبالتالي فإن آفاق الحوار ثم الخلاف تتوسع ، في حين أن الأنظمة الدستورية التي تميل إلى الإقلال من مساحة الديمقراطية تسير في اتجاه تقوي معه السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان . وعليه فإنه في هذه الحالة حتى و إن تم النص على آليات قانونية لحل الخلاف فإن هذه الآليات تبقى من دون فعالية ، ذلك أن السلطة التشريعية لما تكون قوية فإن مساحة الحوار تزداد وبالتالي فإن الخلاف يظهر، وعليه فإن آلية حل هذا الخلاف تتطور مع الوقت. وما تجب الإشارة إليه أن وجود خلافات بين المجلسين هو مؤشر قوي على قوة السلطة التشريعية على عكس ما قد يظنه البعض.

ج- وجود تباين في فعالية آلية حل الخلاف بين المجلسين حتى في الأنظمة الدستورية التي تتبنى نفس الآلية بالضبط ، وهذا يرجع إلى أن المقاربة القانونية وحدها لا تكفي بل الظروف السياسية هي التي تؤدي إلى وجود حركية وفعالية كبيرة لآلية حل الخلاف ، فقد رأينا أن المادة 45 من الدستور الفرنسي قد تم نقلها حرفيا إلى عدة دساتير إفريقية ولكن الملاحظ أن هناك فرق كبير جدا بين آلية حل الخلاف في النظام الدستوري الفرنسي والأنظمة الدستورية الإفريقية التي أخذت عنه نفس الآلية.

بعد دراسة آلية حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري ومقارنتها بنظيرتها في الأنظمة الدستورية السابقة والنظر في مواطن الضعف فيها فإننا وبناء على ما سبق ولتطوير هذه الآلية نقترح ما يلي:

أولاً: عدم اقتصار آلية حل الخلاف على اللجنة المتساوية الأعضاء دون غيرها وذلك بإرساء نظام متكامل يعتمد على مجموعة من الحلول ، وفي هذا الصدد فإننا نقترح أن يتم اعتماد تقنية الأخذ والرد وذلك لتميزها بالمرونة ، حيث أنه باستعمال هذه التقنية فإننا يمكن أن نحل بعض الخلافات البسيطة خاصة تلك المتعلقة ببعض المسائل الشكلية كالاختلاف حول الصياغة أو ترتيب المواد أو إضافة بعض العبارات للتوضيح ...إلخ. ومنه فإننا في هذه الحالة نكون قد وفرنا الجهد والوقت وتقادينا وأد مشاريع نصوص قانونية قد تكون مهمة ولكنها لا ترى النور بسبب هذه الخلافات الشكلية البسيطة.

إلا أنه من الواجب تقييد عملية الأخذ والرد هاته ، إذ أنه لا يمكن على الإطلاق المضي في عملية الذهاب والإياب إلى ما لا نهاية ، ومنه فإنه يجب النص على إجراء عملية الأخذ والرد لعدد محدد من المرات ثم بعد ذلك تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء وجوبا للنظر في الخلاف و اقتراح الحلول الممكنة.

ثانياً: ضرورة النص على آجال معينة ينبغي خلالها استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء ، حيث أن عدم النص على هذه المسألة يضي نوعا من عدم الجدية في الإجراءات ، وبالتالي فإن النص على هذه الآجال من شأنه أن يزيد في فعالية اللجنة، كما أن ربط اجتماع اللجنة بإرادة الحكومة يضي هيمنة هذه الأخيرة عليها . ولمعالجة هذا القصور فإنه ينبغي النص على أن رئيسي المجلسين يمكنهما استدعاء اللجنة ، حتى وإن كانت هاته المسألة تمس بمركز الحكومة كمتحكم أساسي في عملية التشريع ، إذ أن البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد غرفة تسجيل.

ثالثاً: في حالة عدم مصادقة المجلسين على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء فإننا نقترح أن يتم إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني وذلك من منطلق أنه المجلس المنتخب من قبل الشعب بطريقة مباشرة ، وعليه ينبغي أن تكون له الأولوية في هذا المجال. ويقودنا ذلك إلى الحديث عن مسألة نظام المجلسين المتعادل

وغير المتعادل ، إذ أنه لا يمكن إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب إلا في ظل نظام المجلسين غير المتعادل ، وهو ما يتحقق في نظام المجلسين المعتمد في الجزائر ، ذلك أن المجلس الشعبي الوطني يتمتع بصلاحيات لا يتمتع بها مجلس الأمة ويأتي في مقدمتها حق اقتراح القوانين وحق التعديل ، حيث أن مجلس الأمة لا يتمتع بهذه الاختصاصات ، وبالتالي فإن تفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة يظهر بوضوح ، و عليه فإن المنطق السليم يقتضي أن يشمل هذا التفوق آلية حل الخلاف بين المجلسين وذلك من خلال إعطاء الكلمة الأخير للمجلس الشعبي الوطني.

# الملاحق

الملحق الأول: آلية حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الفرنسي  
الملحق الثاني: آلية حل الخلاف بين المجلسين في النظام الدستوري الأسترالي



إرسال النص إلى المجلس الآخر ( في حالة عدم إخطاره بالنص )

فحص النص من طرف إحدى اللجان الدائمة الستة أو اللجنة الخاصة للمجلس  
الآخر و تبني تقرير مكتوب

المناقشة في جلسة عامة مع التصويت ( المجلس الآخر )

الاتفاق

تبني النص بنفس العبارات من طرف  
المجلسين

الخلافا

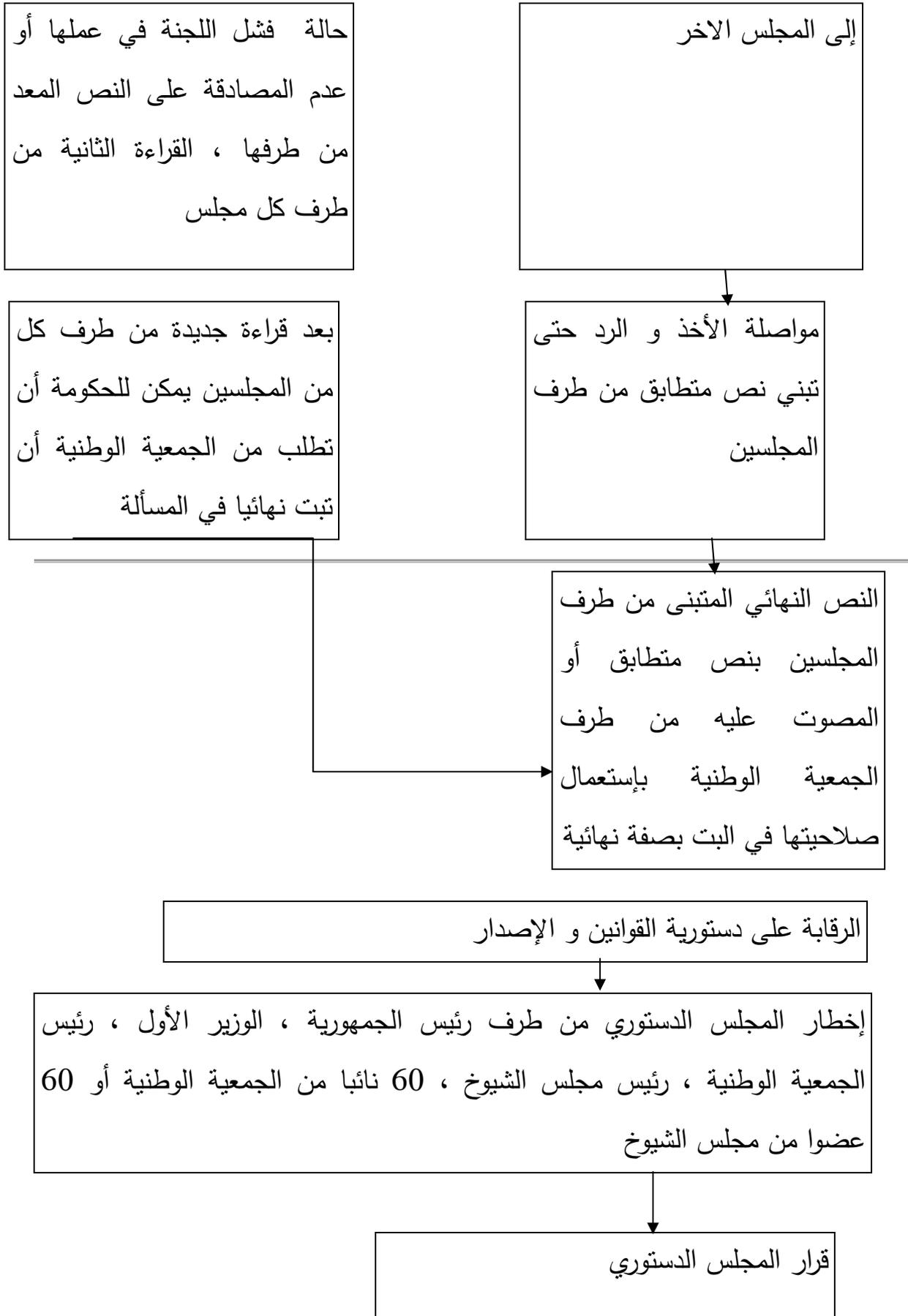
تحويل النص إلى المجلس المختر  
أولا لإجراء قراءة ثانية

بعد قراءتين على مستوى كل مجلس ،  
وبناء على طلب الوزير الأول تجتمع  
اللجنة المختلطة المتساوية الأعضاء  
والمكونة من 7 أعضاء من مجلس  
الشيوخ و 7 من الجمعية الوطنية ( في  
حالة الاستعجال يمكن أن يتم طلب  
اجتماع اللجنة بعد قراءة واحدة على  
مستوى كل مجلس )

فحص النص المعد من قبل  
اللجنة المختلطة المتساوية  
الأعضاء والمصادقة عليه من  
طرف كل من المجلسين ، وفي

القراءة الثانية:

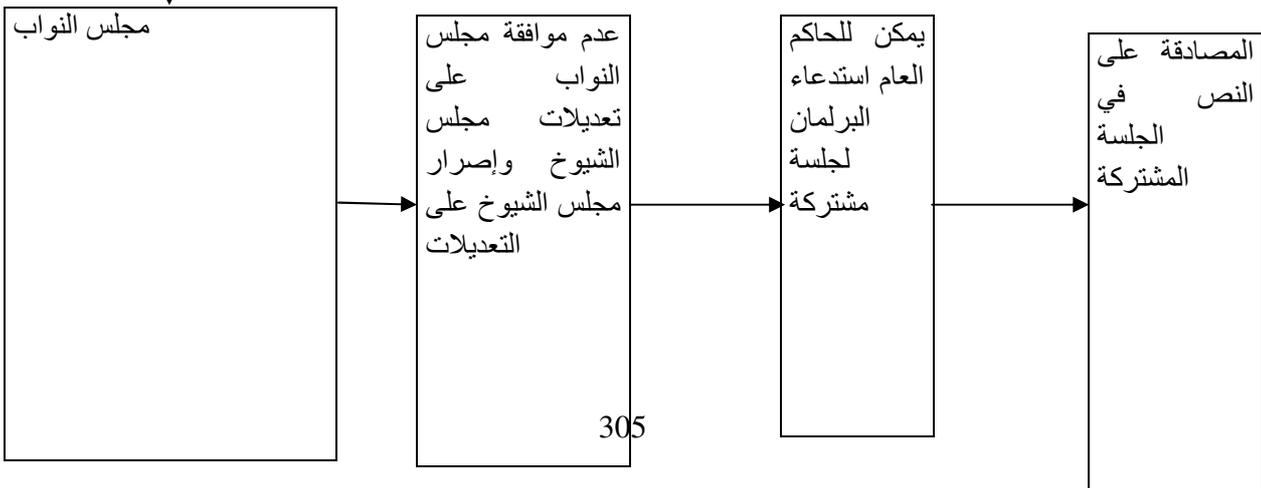
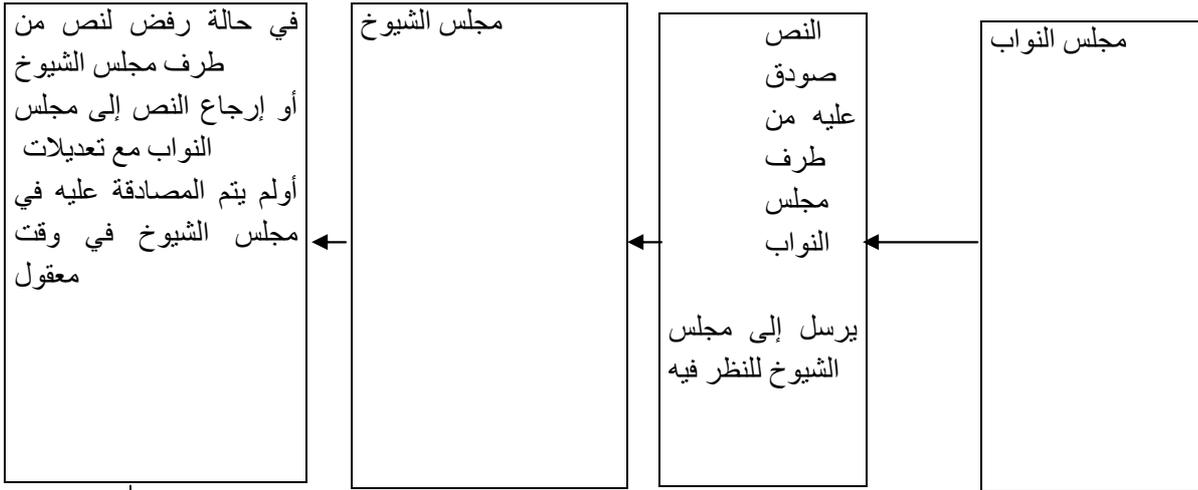
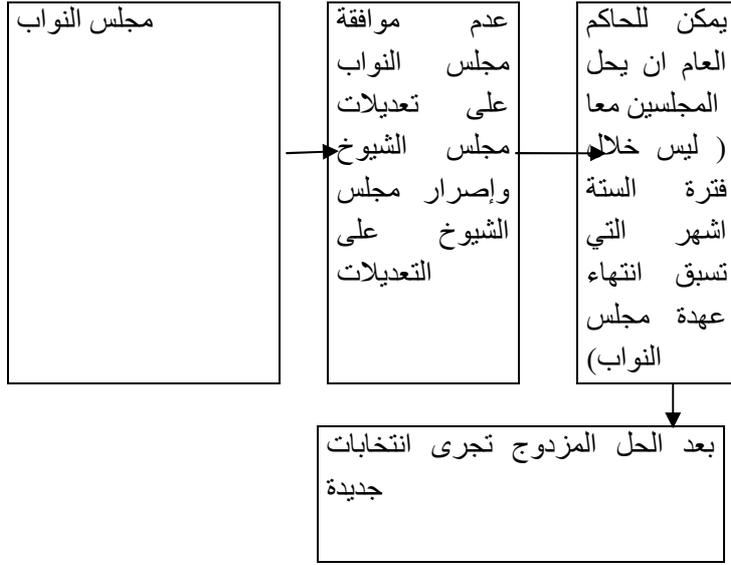
فحص النص على مستوى اللجنة  
المختصة ، المناقشة في جلسة  
عامة والتصويت ، وتحويل النص



إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية في الجردية الرسمية للجمهورية الفرنسية

## الملحق الثاني: حل الخلاف في النظام الدستوري الأسترالي





المصادقة على النص بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ

الإصدار من طرف الحاكم العام



المحكمة العليا يمكن ان تبت في دستورية القانون

## قائمة المراجع

### أولاً: باللغة العربية

#### الكتب :

- 1- الدسوقي رأفت ، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان ، نشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006.
- 2-الدسوقي أيمن إبراهيم ، تجربة مجلس الشورى في المملكة العربية السعودية ، أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب: المؤسسة التشريعية في العالم العربي ، القاهرة ، 21-23 مايو 1996.
- 3-العموري محمد رسول ، الرقابة المالية العليا - دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005.
- 4- البنا محمود عاطف ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
- 5- الغزال اسماعيل ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة
- 6-الحلو ماجد راغب ، القانون الدستوري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية،1997.
- 7-البحيري حسن مصطفى ، العلاقة المتبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006.
- 8-الرشيدي أحمد ، تعديل الدستور المصري : مقارنة بين الجدل النظري والمعطيات الواقعية ، الدستور المصري بين التعديل والإصلاح والتغيير : نحو رؤية ديمقراطية ، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ، 2007.

- 9-الشوبكي عمرو ، القوى السياسية المصرية وقضايا الإصلاح الدستوري ، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ، 2007.
- 10-السنوسي محمد صبري ، الدور السياسي للبرلمان في مصر : دراسة مقترنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006.
- 11-بوكرا ادريس ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية ، دار هومة ، الجزائر ، 2003.
- 12-بوالشعير السعيد ، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الطبعة الثانية، 1993، الجزائر.
- 13-بسيوني عبد الغني عبد الله، النظم السياسية ، الدار الجامعية ، بيروت ، بدون تاريخ نشر.
- 14-بدر أحمد سلامة ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ،دراسة مقارنة ( مصر، فرنسا ، إنجلترا ) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003.
- 15-خرباشي عقيلة ، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان ، دالر هومة ، الجزائر ، 2006.
- 16-شريط الأمين ، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2002.
- 17-شحاتة أحمد حارس فرج ، المؤسسة التشريعية في البحرين ، أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب حول المؤسسة التشريعية في الوطن العربي ، 21 -23 مايو 1996.
- 18-نسيب محمد أرزقي ، أصول القانون الدستوري و النظم السياسية ، الجزء الثاني ، دار الأمة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2000 ، ص 135.
- 19-عيد سيد رفعت ، التنظيم القانوني للجنة المشتركة بين مجلسي الشعب و الشورى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008.

- 20-فتحي شادية ، التعديلات الدستورية عام 2007 و أثرها على تطور النظام السياسي في مصر ، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة ، 2007.
- 21-فودة أيمن ، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005.
- 22-فودة رافت ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971 : دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000.
- 23-فوزي صلاح الدين ، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم: مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- 24-فتحي عبد الكريم ، الدولة و السيادة في الفقه الإسلامي دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، مكتبة وهبة ، القاهرة ، 1984
- 25-قرزو محمد آكلي ، دروس في الفقه الدستوري و النظم السياسية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2003 .
- 26-صبري السيد ، مبادئ القانون الدستوري ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، 1949.
- 27-طربوش قائد محمد ، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري ، الطبعة الأولى ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت، 1995.

#### المقالات:

- 1-الطبطاوي عادل طالب ، مدى اختصاص مجلس الأمة بنظر المراسيم بقوانين الصادرة في حالة الحل ، مجلة الحقوق ، العدد الرابع ، السنة الثامنة عشر ، جامعة الكويت ، ديسمبر 1994.
- 2-الطبطاوي عادل ، جدول أعمال البرلمان - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق ، العدد الثالث ، السنة العاشرة ، جامعة الكويت ، سبتمبر 1986

- 3- آيت العربي مقران ، "نظرة عن مجلس الأمة في نهاية العهدة الأولى" ، مجلة الفكر البرلماني، عدد خاص، مجلس الأمة ، الجزائر ، ديسمبر 2003.
- 4- بوسلطان محمد ، تفسير القاعدة القانونية- نظريات و تقنيات ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 - دراسة تحليلية ، الجزائر ، يومي 6-7 ديسمبر 2004
- 5- بن داود براهيم ، المجلس الدستوري و رقابة المعاهدات الدولية ، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية ، جامعة الجلفة ، العدد 01 ، جوان 2008
- 6- بوكرا إدريس ، "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات و التغيير" ، مجلة الإدارة ، المجلد 8 ، العدد 01 ، الجزائر ، 1998.
- 7- بوكرا إدريس ، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري" ، مجلة الإدارة ، المجلد 10 ، العدد 01 ، الجزائر ، 2000.
- 8- بولحية ابراهيم ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان ، الجزائر ، يومي ، 23 و 24 أكتوبر 2000.
- 9- مقدم سعيد ، قراءة في إشكالية ممارسة حق التعديل على ضوء أحكام الدستور الجزائري و نصوصه التطبيقية ، الملتقى الوطني حول موضوع إشكالية المادة 120 من دستور 1996 ، دراسة تحليلية ، الجزائر ، 6-7 ديسمبر 2004
- 10- يلس شاوش بشير ، صانعو القانون ، الملتقى الوطني حول نص المادة 120 من دستور 1996 ، الجزائر ، 2004
- 11- شريط الأمين ، بعض الجوانب التأسيسية و التشريعية لمجلس الأمة ، دراسات و وثائق الجوانب التأسيسية و التشريعية في النظم البرلمانية المقارنة -حالة الجزائر ، مجلس الأمة ، ديسمبر 1998.

- 12- شريط الأمين ، "علاقة الحكومة بالبرلمان" ، وقائع الندوة الوطنية الأولى حول العلاقة بين الحكومة و البرلمان، الجزائر، يومي 23 و 24 أكتوبر 2000.
- الرسائل الجامعية :**
- 1- الليمون عوض رجب ، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان في الأردن -دراسة مقارنة- رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2006.
- 2- السيد أحمد عبد الطيف ابراهيم ، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني -دراسة مقارنة- رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1996.
- 3- إبراهيم السيد أحمد عبد الطيف ، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني -دراسة مقارنة- رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1996.
- 4- بن سعيد عصام بن سعد ، السلطة التشريعية في المملكة العربية السعودية، رسالة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، جامعة القاهرة، 2006-2007.
- 5- بشير علي محمد باز ، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة : دراسة مقارنة، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة طنطا ، 2000.
- 6- حسن مصطفى البحيري ، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية و التشريعية ، رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، 2007 ، .
- 7- محمد توفيق يوسف علي ، نظام المجلسين النيابيين و تطبيق ذلك في مصر و إنجلترا، رسالة لنيل درجة دكتور في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1998
- 8- مولاي أسماء ، "التشريع في ظل الفترة الإنتقالية الواقعة بين 1992 و 1996" ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، 2002

- 9-مسلم خالد عباس ، حق الحل في النظام النيابي البرلماني -دراسة مقارنة- رسالة للحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1997.
- 10-علي محمد توفيق يوسف ، نظام المجلسين النيابيين و تطبيق ذلك في مصر و إنجلترا، رسالة لنيل درجة دكتور في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1998.

#### الدساتير:

- 1-الدستور الجزائري لعام 1996
- 2-الدستور الجزائري لعام 1989
- 3-الدستور المغربي
- 4-الدستور المغربي لسنة 1962.
- 5-الدستور الموريتاني.
- 6-الدستور التونسي
- 7-الدستور السوري .
- 8- الدستور الأردني.
- 9-الدستور البحريني.
- 10-الدستور المصري.

#### القوانين:

- 1- القانون 17/84 المتعلق بقوانين المالية.
- 2- القانون العضوي 02/99 المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3-الأمر رقم 04-02 المعدل للأمر رقم 08-97 الذي يحدد الدوائر الإنتخابية و عدد المقاعد المطلوب شغلها في البرلمان ، الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في 28 فبراير ، 2002.

4-القانون الأساسي عدد 48 لسنة 2004 مؤرخ في 14 جوان 2004 يتعلق بتنظيم عمل مجلس النواب و مجلس المستشارين و علاقتهما ببعضهما ، الرائد الرسمي س147 ، عدد 48 ، 2004.

5- القانون المتضمن التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2008

#### **الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية:**

- 1-النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي.
- 2-النظام الداخلي لسير البرلمان ، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، السنة الخامسة، العدد 339 بتاريخ 22 أبريل 2002.
- 3-النظام الداخلي لمجلس المستشارين المغربي.
- 4-لائحة مجلس النواب المغربي.
- 5-نظام مجلس الشورى السعودي.

#### **آراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري والمحاكم العليا :**

- 1-القرار رقم 86-225 بتاريخ 23 جانفي 1987 .
- 2-القرار رقم 2001-445 بتاريخ 19 جوان 2001 و القرار رقم 2001-450 بتاريخ 11 جويلية 2001 و القرار رقم 2001-455 بتاريخ 12 جانفي 2002 .

3- رأي رقم 01/08 مؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق ل7 نوفمبر 2008 يتعلق

بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16

نوفمبر 2008

4- قرار المحكمة العليا في قضية Victoria V Commonwealth , 1975, 7ALR2

5- قرار المحكمة العليا في قضية Western Australia V Commonwealth (

1975 7ALR 160)

### الجريدة الرسمية لمجلس الأمة الجزائري:

1- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، الدورة العادية الثانية ، السنة الأولى 1998

(3 أكتوبر 1998-2 فيفري 1999) ، العدد 3، المحضر 5 ، جلسة يوم 1998/11/26

الصادرة بتاريخ 1999/01/02

2- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، الدورة العادية الأولى ، السنة الثانية

1999(03مارس-02 أوت 1999)، العدد 10 ، المحضر 19 ، 20 جويلية 1999 ،

الصادرة بتاريخ 29 أوت 1999

3- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة، الفترة التشريعية الأولى ، السنة الثالثة ، الدورة

الخريفية ، 2000 ، العدد 05، 02 جانفي 2001 ، الجزائر .

4- الجريدة الرسمية لمداورات مجلس الأمة ، الفترة التشريعية الثانية ، السنة الأولى ، الدورة

الخريفية 2004 ، العدد 03 الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2004 .

### النشريات :

النظم البرلمانية المقارنة ، نشريات مجلس الأمة، الجزائر ،ديسمبر 1998

## المحاضرات:

د.وليد العقون ، "نظام المجلسين في الجزائر" ، محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير في القانون العام ، جامعة الجزائر ، كلية الحقوق ، السنة الجامعية 2004/2003 .

## ثانيا: باللغة الأجنبية

### Livres :

- 1- Ardant Phillipe , Institutions politiques et droit constitutionnel , 13<sup>ème</sup> édition , LGDJ , Paris , 2001
- 2- Bach Stanley, Conference Committee and Related Procedures : An Introduction , Congressional Research Service , Government Printing Office , Washington DC , 2001 .
- 3- Bach Stanley , Platypus and Parliament - The Australian Senate in Theory and Practice.
- 4-Baldwin Nicolas , Shell Ronald , Second Chambers , Frank Cases and Company Limited , Great Britain , 2001
- 5-Bellamy David , La longévité parlementaire ,une étude de cas : Geoffroy de Montalembert (1898-1993) , Parlement(s) , Volume n° 1 , n° 3 , L'Harmattan , 2005.
- 6-Botsman Peter ,The great constitutional swindle: a citizen's view of the Australian constitution , Pluto Press, 2000.
- 7- Boyer Vincent , La gauche et la seconde chambre de 1958 à nos jours , l'Harmattan , Paris , 2007.
- 8- Canby Jean Pierre et Servent Pierre, Le travail parlementaire sous la 5<sup>ème</sup> république , 2<sup>ème</sup> édition , Montchrestien , 1994.
- 9-Cannon Andrew J. ,Lessons from the Australia Constitution, LIT Verlag Münster, 2008.
- 10- Champagne Gilles , L'essentiel du droit constitutionnel : Les institutions de la Vème république , Paris , 2001.
- 11- Chouvel François , Finances Publiques , 8ème édition , Gualino Editeur , Paris , 2005.
- 12-Coper Michael, George , Power Williams , Parliament and the People , Federation Press, 1997.

13-Cutrone Michael , Nolan Mc Carty , Does bicameralism matter ? The Oxford Handbook of Political Economy , Oxford university Press , United Kingdom , 2006.

14-de Waresquiel Emmanuel, Un groupe d'hommes considérables: Les pairs de France et la chambre des pairs héréditaires de la Restauration ( 1814 -1831) , Fayard , 2006.

14- Dove Robert B , Enactment of Law , US Senate , Washington.

15-Esmith David , The Canadian Senate in Bicameral Prospective , University of Toronto , Press Incorporated , Canada , 2003

16- Evans Harry , Odgers' Australian Senate Practice , Twelfth Edition , 2008 .

17-Flinders Matthew, Democratic Drift : Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom, Oxford University Press , New York , 2010.

18-Gerven Walter , The European Union: a Polity of States and Peoples , Stanford University Press , USA , 2005.

19- Gévart Pierre , le président de la république et les institutions françaises , Editions L'Etudiant , 2007 .

20-Gifford Donald James , Understanding the Australian Legal System , Cavendish Publishing , Great Britain , 1997.

21- Goodwin George , The Little Legislatures , Committees of Congress , University of Massachussetts Press , 1970.

22- Gucis Henry Michel , Finances Publiques , Editions Montchrestien , Paris , 2003.

23- Guichet Yves, droit parlementaire , Economica , Paris , 1996.

24-Hanson Royce , Tribune of the People : the Minnesota Legislative and its Leadership , University of Minnesota Press , 1989.

25-Heywood Andrew , Key Concepts in Politics , Palgrave , New York ,2000.

26- Johnson Charles W , How Our Laws Are Made , US Govrenment Printing Office , Washington , 2003.

27-Jupp James, The Australian People: an Encyclopedia of the Nation, its People and their Origins, Cambridge University Press, 2001.

28- Krehbiel Keith, Information and Legislative Organization , University of Michigan Press, 1991.

29- Lascombe Michel , Le droit constitutionnel de la cinquième république , Logiques Juridiques , neuvième édition , l'Harmattan.

- 30- Lavroff Dimitri Georges , Droit constitutionnel de la Vème république , Dalloz , 1995.
- 31- Lombard Raphaële , Guide des études africaines, L'Harmattan , Paris.
- 32-Ludwikowski Rett R , Constitution- making in the region of former Soviet dominance , Duke University Press , USA , 1996.
- 33- Marcon Gérard, Les décisions essentielles du conseil constitutionnel : des origines à nos jours , L'Harmattan, 1994.
- 34-Markus Jean-Paul, Le régime politique de la république du congo après la constitution du 20 janvier 2002 , L'Harmattan , Paris.
- 35- Mebiana Guy Jean Clément,Le régime politique de la République du Congo après la constitution du 20 janvier 2002 , L'Harmattan , 2005.
- 36- Mortal Patrick , Les armuriers de l'état: du grand siècle à la globalisation, 1665-1989 ,Presses Universitaires de Septentrion , 2007.
- 37-Newton Kenneth , Van Deth Jan W, Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World , Cambridge University Press , New York , 2005
- 38-Ntonga bomba Serge Vincent, La procédure législative devant l'assemblée nationale du Cameroun , Centre Africain de Recherche Administrative pour le développement.
- 39-Prest Wilfrid , Round Kerine , Fort Carol , Wakefield of Companion to South Australian History , Wakefield Press, 2001.
- 40- Quick John , Australasian Federal Convention, Official Record of Debates, Sydney , 1897.
- 41-Rhodes R A W , Binder Sarah A , Rockman Bent A , Uhr John , Bicameralism, The oxford Handbook of Political Institutions , Oxford university press , USA , 2008.
- 42-Rowley Charles Kerhsaw , Schneider Friedrich , The Encyclopedia of Public Choice , Kluwer Academic Publishers , New York , 2004.
- 43- Smith Steven S , Call to order : Floor Politics in the House and Senate , 1989 , Brookings Institution Press , Washington DC.
- 44- Sullivan John V , Constitution Jefferson's Manual and Rules of House of Representatives of the United States , one hundred tenth congress , US Government Printing Office , Washington , 2007.
- 45-Tsebelis George , Money Jeanette , Bicameralism , Cambridge University Press , United Kingdom , 1997
- 46- Weissert Carol S Weissert William G, Governing Health: The Politics of Health Policy, third edition , IHU Press , 2006.

47- Yenga Roger , La constitution du 20 janvier 2002 et le régime politique de la république du Congo , 2006

### **Articles:**

1- Avril Pierre, Le bicamérisme inversé:à propos du veto de l'article 88-06 de la constitution , Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger , n° 03, LGDJ , Paris , Mai-Juin 2005.

2-Avril Pierre , Le parlement Législateur , Revue française de science politique, Volume n° 31 , n° 1 , 1981.

3-Avril Pierre, Qui fait la loi ? , Pouvoirs , Volume n° 3 , n° 114 , Le Seuil , 2005.

4- Avril Pierre et Gicquel Jean, « Droit d'amendement : la fin des "limites inhérentes" », Les Petites affiches, 13 juillet 2001, n° 139.

5-Alain Dekwer ,Dalloz, 1982, Jur.

6-Beaugendre Charles , Droit parlementaire : La défense par l'Assemblée nationale de ses prérogatives de délibération , à propos de l'ajournement d'un projet de loi , Revue française de droit constitutionnel , Volume n° 1, n° 61 , PUF , 2005.

7- Benetti A. Julie, « Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires », Les Petites affiches, 23 août 1999, n° 167.

8- Bernard Sebastien , La commission mixte paritaire , Revue française droit constitutionnel , Presses Universitaires de France , 2001/03 , n° 47,p 452.

9-Bernoussi- Idrissi Nadia, Droit constitutionnel étranger : Les groupes parlementaires au Maroc , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 61 , 2005.

10- Boumaaza Bachir, " Forum des Sénats du monde, Le Bicamérisme une idée d'avenir", Imprimerie des Journaux Officiels , Paris ,2001.

11-Bourgin Albert , L'évolution du constitutionalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité, Revue Française de droit constitutionnel , Volume 4, n° 52, PUF, 2002.

12-Brennan Geoffrey , Hamlin Alan , Bicameralism and majoritarian equilibrium, Public Choice , n° 74 , Netherlands , 1992.

13- Bruno Genevois , Du dédoublement de la convention nationale des médecins aux droits des étrangers, Revue française de droit administratif , 1990.

14- Camby B. Jean-Pierre, « Droit d'amendement et commission mixte paritaire», Revue du droit public, 2000, n° 6.

- 15-Carcassone Guy , Penser la loi , Pouvoirs , le Seuil , Volume 3 , n° 114 , 2005.
- 16-DeGournay Christian, Actualité juridique droit administratif, 1981.
- 17- Désiré Pierre Michel, L'article 45 de la constitution du 4 octobre 1958 , Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels , Revue française de science politique , LGDG , Paris , 1981.
- 18-Elie Marie- Pierre , L'Italie , un Etat fédéral ? A propos des lois constitutionnelles n° 1 du 22 novembre 1999 et n° 3 du 18 octobre 2001 , Revue française du droit constitutionnel , Volume 4 , n° 52 , PUF , 2002.
- 19-Emeri Claude, Les forces politiques au Parlement , Revue française de science politique , Volume n° 13 , n° 03 , 1963.
- 20-Emeri Claude , Les institutions de la Vème République :Etats des travaux, Revue française de science politique , Volume n° 15 , n° 2 , 1965.
- 21-Franck Claude ,Semaine juridique (J.C.P.), 1981, II, 19701.
- 22-Fredrikson G Per, Millinet Daniel L , Legislative Organization and Pollution Taxation , Public Choice , n° 213 , 2007.
- 23-Goguel François , L'élaboration des institutions de la République dans la constitution de 1958 , Revue française de science politique , Volume n° 9 , n° 1 , 1959.
- 24-Grangé Jean, Altitudes et vicissitudes du Sénat ( 1958-1980): stabilité ou évolution , Revue française de science politique , Volume n° 31 , n° 01 , 1981
- 25-Grangé Jean , l'efficacité normative du Sénat , Revue française de science politique , 1984 , volume 34 , numéro 34 , Paris.
- 26- Lauvaux Philippe , Quand la deuxième chambre s'oppose, Pouvoirs 2004/01, n° 108 , Le Seuil.
- 27-Le pillouer Arnaud, La notion de " régime d'assemblée " et les origines de la classification des régimes politiques, Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n°2, n° 58 , 2004.
- 28-Luchaire François , Le conseil constitutionnel et l'alternance politique , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 57 , 2004.
- 29- Mathieu Bertrand , le droit d'amendement : en user sans en abuser , AJDA , Paris , 2006.
- 30-Maus Didier , La pratique constitutionnelle française :1<sup>er</sup> octobre – 31 décembre 2000 , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n°2, n° 46 , 2001.

- 31-Maus Didier , La pratique constitutionnelle française , 1er janvier-31 mars 2001, Revue française du droit constitutionnel , PUF , Volume n° 3 , n° 47 , 2001
- 32-Maus Didier , La pratique constitutionnelle française :1<sup>er</sup> octobre – 31 décembre 2001 , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 3 , n° 51 , 2002.
- 33-Maus Didier , La pratique constitutionnelle française :1<sup>er</sup> janvier – 30 juin 2002, Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 53, 2003.
- 34-Meunier Jacques , Les décisions du conseil constitutionnel et le jeu politique , Pouvoirs , Le Seuil , Volume n°2 , n° 105 , 2003.
- 35-Miller Gary G , Hammond Thomas H , Committees and the Core of the Constitution , Public Choice , n° 66, Netherlands , 1990.
- 36-Mueller Dennis C , Constitutional Political Economy in European Union , Public Choice , n° 124, 2005.
- 37- Ogier-Bernaud Valérie,L'évolution décisive de la jurisprudence constitutionnelle relative à l'exercice du droit d'amendement en cours de navette parlementaire, Revue Française de Droit Constitutionnel2006/3 - n° 67, Presses Universitaires de France.
- 38-Ordeshook Peter C , Constitutional Stability , Constitutional Political Economy, Volume n° 3 , n° 2 , 1992 .
- 39-Pasquino Pascale , Le gouvernement Berlusconi : une année après , Pouvoirs , Volume 4 , n° 103 , Le Seuil, 2002.
- 40-Park Insoo , Considérations sur la fonction législative en République de Corée , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 2 , n° 58, 2004.
- 41- Pegoraro Lucio , Renella Angello , Le gouvernement au parlement selon le modèle semi-présidentiel : l'expérience française et les propositions de la commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles en Italie , Droit constitutionnel comparé , Revue Themis , 2000 , Volume 34.
- 42-Philip Loic , Droit constitutionnel financier et fiscal : la nouvelle loi organique du 1<sup>er</sup> aout 2001 relative aux lois de finances , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 49 , 2002.
- 43-Phillip Loïc, Revue du droit public, 1981.
- 44-Portelli Hugues , L'Italie de Silvio Berlusconi , Etudes , Volume n° 9 , Tome 395 , 2001.

45-Prétot Xavier , L'application du principe d'égalité à l'étranger résidant en France, Revue de droit sanitaire et social, 1990.

46-Prétot Xavier , La conformité à la constitution de la loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, Droit social, 1990, n°4.

48-Rémond René , L'avenir de la fonction présidentielle , Etudes , Volume n° 1 , Tome 396.

49-Robbe François , Le Sénat à l'heure des demi-réformes , Revue française de droit constitutionnel , Volume n° 4 , n° 56 , PUF , 2003.

50- Salmi Abdesselam , Navette parlementaire: outil efficace pour résolution des désaccords entre les deux assemblées dans un régime bicaméral ? , Revue Administrative , n° 372 , PUF , Paris, Novembre 2009 .

51- Sanson Noële Silie, La délégation permanente dans la constitution espagnole du 29 décembre 1978 , Revue internationale du droit comparé , Volume 40 , n° 04 , 1988 .

52-Santolini Thierry , L'adoption de lois par les commissions parlementaires en Italie , Revue française de droit constitutionnel , PUF , Volume n° 1 , n° 57 , 2004.

53-Saoudi Messaoud , Le temps de parole sur les motions de rejet ( Réflexion sur une réforme récente du Règlement de l'Assemblée Nationale ) , Revue française de droit constitutionnel, PUF , Volume n° 3 , n° 47 , 2001.

54-Specchia Marina Calamo , Le projet gouvernementale du 10 octobre 2003 relatif à la révision de la constitution italienne : une aberration institutionnelle ? , Revue française de droit constitutionnel , Volume 2 , n° 58 , PUF , 2004.

55-Tchapnga Célestion Kenshta , Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire , Revue Française de droit constitutionnel , Volume 3 , n° 63, PUF, 2005.

56-Vandendriesshe Xavier , Le parlement entre déclin et modernité , Pouvoirs , Volume n° 4 , n° 99 , Le Seuil , 2001.

57-Vile John R, The Constitutional Convention of 1787: A Comprehensive Encyclopedia of America's Founding , ABC-Colio , 2005.

### **Thèses :**

1-Hartani A.K , " Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 novembre 1996" , thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public , Université d'Alger , Faculté de droit , juin 2003.

2-Ondongo M. Stevie PEA , La place du secrétariat général du gouvernement dans l'organisation du travail gouvernemental : cas de la France et du Congo , Mémoire de Master en Administration Publique , ENA , 2007 .

### **Rapports :**

1-Appui au Parlement , Chambre des représentants , Phase II , Programme des Nations Unies pour le développement , Juillet 2004.

2-Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et rééquilibrage des institutions de la Vème République , une Vème République plus démocratique , Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République , le droit d'amendement.

3-Compte rendu n° 58 , commission des lois constitutionnel , de la législation et de l'administration générale de la république , Assemblée Nationale , XIII législature , session ordinaire 2007-2008 , 14 mai 2008.

4-Institut Montaigne , député : un job à temps plein. ([www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org) ).

5-Les collectivités d'outre-mer et la nouvelle Calédonie , le fédéralisme en question , Pouvoirs, Volume n° 2 , n° 113 , Le Seuil.

6-Modernisation des institution de la Vème république ( n° 820 ) , Assemblée Nationale , 16 mai 2008 , n° 495 et n° 406 Rect.

7-Modernisation des institutions de la Vème république (n° 820) , Assemblée Nationale , 16 mai 2008,n 423 .

8-Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information , 18 juillet 2006 , paris.

9-Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs , 27 février 2007 , Paris .

10-Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi " urbanisme et habitat" , 16 juin 2003 , Paris.

11- Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux, 03 mars 2006 , Paris.

12-Observations du gouvernement sur le recours dirigé contre la loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, 19 août 2002 , Paris.

13-Saisine par 60 sénateurs sur la loi visant à la mise en œuvre du droit au logement , [www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions).

14-Rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'assemblée Nationale, Sénat , n° 242 , session ordinaire 2000-2001 , Annexe au procès verbal de la séance du 29 mars 2001.

15-Texte adopté n° 150 , "petite loi" , Assemblée nationale , constitution du 4 octobre 1958 , Treizième Législature, session ordinaire 2007-2008 , 03 juin 2008.

16- Warsmann Jean-Luc, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles , de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de la loi constitutionnelle ( n° 820) de modernisation des institutions de la V république , n° 892 , Assemblée nationale , treizième législature , enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 15 mai 2008.

## **Documents :**

1-Les documents de travail du Sénat , série Etudes Juridiques , la qualité de la loi , septembre 2007.

2-Cahiers constitutionnel n° 12 ( [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) )

3-Cahier du conseil constitutionnel n° 05 .

4-Cahiers du conseil constitutionnel n° 22

5-Cahiers constitutionnel n° 12 ( [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) )

6-Cahiers du conseil constitutionnel n° 09 , Jurisprudence , décisions et documents du conseil constitutionnel

7-Commentaire de la décision n° 2008-564 DC – 19 juin 2008 concernant la loi relative aux organismes génétiquement modifiés , Les Cahiers du conseil constitutionnel , Cahiers n° 25.

8-Commonwealth Parliamentary Debates , 9 September 1902.

9-Cracknell Richard , Commons Division on House of Lords , House of Lords, 2006.

10-Dossier documentaire Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers , services du Conseil constitutionnel , 2006 .

- 11-House of Lords , Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords , House of Lords, 2007.
- 12-House of Representatives Practice , 2001 .
- 13-Kelly Richard , Legislative and Regulatory Reform Bill – the Bill ‘s Progress and Further Reaction to the Bill , House of Lords ,2006 .
- 14-Kelly Richard , House of Lords Reform : Recent Developments , House of Lords ,2005 .
- 15-Kelly Richard , House of Lords Reform : Conventions, House of Lords ,2007.
- 16-Kelly Richard , House of Lords Reform : 2007 White Paper, House of Lords,2007.
- 17-Le conseil en 2005, conseil constitutionnel , 1 septembre 2009.
- 18-Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 25 , 2008.
- 19-Les Cahiers du Conseil constitutionnel n° 19 / 2005.
- 20-Les Cahiers du Conseil constitutionnel , 2008.
- 21-Les documents du travail du Sénat , série Etudes Juridiques , Les ordonnances , bilan du 31 décembre 2007 , mars 2008.
- 22-Propositions pour une révision de la constitution , comité consultatif pour une révision de la constitution présidé par le doyen Georges Vedel , 15 février 1993.
- 23-Senate Brief , n°7 , Disagreement Between the Houses , September 2006.
- 24-Senate Debates , 22 October 1981.
- 25-Union Interparlementaire , Séminaire à l'intention des Sénateurs Gabonais , Gabon , 19-23 mai 2003.

### **Séminaires:**

- 1- Carson Janie L , Vander Wielen Ryan V, , Legislative Politics in a Bicameral System : Strategic Conference Appointments in the US Congress , 2002 Annual Meeting of the Northern Political Science Association , providence Rhode Island , November 7-9 , 2002.
- 2- Carson Janie L , Vander Wielen Ryan V, Partisan and Strategic Considerations in Conferee Selection in Congress , Annual meeting of the Midwest Political Science Association , Chicago , Illinois , April 25-28 , 2002.
- 3- Chamussy Damien , Actualité des réformes constitutionnelles et jurisprudence constitutionnelle , exposé présenté au séminaire "un an de droit public" , conseil constitutionnel , 9 juin 2004.

- 4- Déchaux Raphaël , l'évolution de la jurisprudence constitutionnelle en matière de "cavaliers" entre 1996 et 2006.
- 5- De Decker M, président du Sénat de Belgique , Allocution à la réunion de l'Association des Sénats d'Europe, Ljubljana, 28 juin 2002 .
- 6- Hines Eric H , Cevittimi Andrew J , Strategic Choices and Conference Committee Appointment in the US House , 104-106th Congresses , Annual Conference of the Midwest political science Association , Chicago , April 16-18 , 2004.
- 7- Loueckhote Simon , Les fonctions Législatives et le contrôle du Parlement , Actes du séminaire parlementaire de la francophonie sur la démocratie et bonne gouvernance , Port-Villa , Vanuatu , 17 au 19 avril 2000.
- 8- Rybicki Elizabeth , Bach Stanley , Going to Conference in the Senate , CRS Report for Congress , 2003.
- 9- Taly Michel , impôt non-confiscatoire , intelligibilité de l'impôt , respect du pouvoir judiciaire : des rappels salutaires du conseil constitutionnel .

### **Constitutions:**

- 1-La constitution française de 1958.
- 2-La constitution de la transition du Congo , Journal officiel n° spécial du 5 avril 2003.
- 3-La loi fondamentale d'Allemagne.
- 4-La constitution gabonaise
- 5-The Russian constitution.
- 6-La loi n° 01 /018 du 20 /10 /2004 portant promulgation de la constitution interimaire post-transition de la République de Burundi.
- 7-la nouvelle constitution congolaise promulguée le 18 février 2006

### **Décision du conseil constitutionnel:**

- 1-Décision n° 60 – 11 du 11 janvier 1961 sur la loi relative aux assurances maladies , invalidité et maternité des exploitants agricoles .
- 2-Décision n ° 76-74 DU 28/12/1976 sur la loi de finances rectificative pour 1976 , dossier documentaire.
- 3-Décision 80-127 DC du 20 janvier 1981 , Loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes , Journal officiel du 22 janvier 1981.
- 4-Décision n° 82-155 du 30 décembre 1982 sur la loi de finances rectificative pour 1982 ( [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) ) .

5-Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, Journal officiel du 24 août 1985.

6-Décision n° 85-191 du 10 juillet 1985 sur la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier ( [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) ) .

7-Décision n° 85-198 du 13 décembre 1985 sur la loi modifiant la loi n°82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle ( [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) ) .

8-Décision n° 86-221 du 29 décembre 1986 sur la loi de finances pour 1987 .([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

9-Décision 86-221 DC du 29 décembre 1986 , Loi de finances pour 1987 , Journal officiel du 30 décembre 1986.

10-Décision n ° 86-225 du 23 janvier 1987 sur la loi portant diverses mesures d'ordre social ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

11-Décision n°88-251 du 12 janvier 1989 sur la loi portant diverses dispositions relatives aux collectivités territoriales ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

12-Décision n° 89-257 du 25 juillet 1989 sur la loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

13-Décision n° 89-269 du 22 janvier 1990 , journal officiel du 22 janvier 1990

14-Décision n° 90-274 du 29 mai 1990 sur la loi visant la mise en œuvre du droit au logement , Journal Officiel du 1 juin 1990.

15-Décision n°91-920 du 09 mai 1991 sur la loi portant statut de la collectivité territoriale du Corse ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

16-Décision n° 94-338 du 10 mars 1994, cons. 31

17-Décision n° 95-370 DC du 30 décembre 1995 Loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale Journal officiel du 31 décembre 1995.

18-Décision n° 96-379 du 16 juillet 1996 sur la loi organique relative au loi de financement de la sécurité sociale ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

19-Décision n° 97-395 du 30 décembre 1997 .

20-Décision n° 98-403 du 29 juillet 1998 sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

21-Décision n°2000-430 du 29 juin 2000 sur la loi organique tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats de membre des assemblées de province et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ,de

l'Assemblée de la Polynésie française et de l'Assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

22-Décision n°2000-433 du 27 juillet 2000 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

23-Décision n° 2000-435 du 7 décembre 2000 sur la loi d'orientation pour l'outre mer ([www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

24-Décision 2000-434 , du 20 juillet 2000, Loi relative à la chasse , Journal officiel du 27 juillet 2000 .

25-Décision n° 2001-444 du 9 mai 2001 , Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 11

26- Décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

27-Décision n° 2003-479 du 30 juillet 2003 sur la loi de sécurité financière , dossier documentaire.

28-Décision n° 2003-472 du 26 juin 2003 sur la loi urbanisme et habitat , dossier documentaire ,.

29-Décision n° 2004-510 du 20 janvier 2005 .

30- Décision 2004-501 du 05 août 2004 , Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières , Journal officiel du 11 août 2004.

31-Décision 2005-532 DC. du 19 janvier 2006,Loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers , Journal officiel du 24 janvier 2006.,

32-Décisions n° 2005-512 DC, 21 avril 2005, cons. 5 ; n° 99-419 DC, 9 novembre 1999, cons. 7.

33-Décision n° 2005-516 DC du 07 juillet 2005 , Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique , Journal officiel du 14 juillet 2005.

34- Décision n °2006-534 du 16 mars 2006 , AJDA2006 .

35-Décision n° 2006-535 du 30 mars 2006 sur la loi pour l'égalité des chances.

36-Décision n° 2006-540 du 27 juillet 2006 sur la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

37-Décision n°2008-564 du 19 juin 2008 ,Journal officiel du 26 juin 2008. Recueil des décisions .

## **Règlement intérieur des assemblées:**

1-the Senate Standing Orders.

2-Standing Rules of the Senate , 110 th Congress , 1st Session , US Government Printing Office , Washington DC , 2007.

3- Règlement de l'assemblée nationale.

4-House and Senate relation , clause 7.

**Dictionnaires:**

Richard Aplin ,Joseph Montchamp, A dictionary of Contemporary France,Richard Alpin , 1999.

## الفهرس

01	مقدمة
11	الباب الأول: حل الخلاف بين المجلسين عن طريق لجنة مشتركة
11	الفصل الأول: النظام القانوني للجنة المشتركة
11	المبحث الأول: تشكيل اللجنة و الضوابط المحددة لعملها
12	المطلب الأول: اختلاف تشكيل اللجنة من نظام دستوري لآخر و العوامل المؤثرة في ذلك
12	الفرع الأول: حل الخلاف بين المجلسين في الأنظمة الدستورية المختلفة
17	الفرع الثاني: تأثير طبيعة اللجنة بخلفيات النظام الدستوري
17	أ- اللجنة المتساوية الأعضاء كبديل لنظام الذهاب و الإياب غير المنتهي في فرنسا
19	ب- لجنة المؤتمر كآلية تعكس مبادئ النظام الدستوري الأمريكي
22	ج- إحداث آلية لحل الخلاف بين مجلسي البرلمان المصري في تعديل سنة 2007
22	الفرع الثاني: اختلاف طرق تعيين أعضاء اللجنة تبعا لاختلاف الأنظمة

	الدستورية
22	أ-ترك مسألة تعيين أعضاء لجنة المؤتمر إلى كل مجلس
26	ب-سيطرة أحد المجلسين على الآخر عند حل الخلاف
30	ج-نشر أسماء أعضاء اللجنة
30	د- ترك تشكيلة اللجنة للقوانين
31	المطلب الثاني: اقتصار عمل اللجنة على الأحكام محل الخلاف
31	الفرع الأول: مفهوم الأحكام محل الخلاف
31	أ-الأحكام محل الخلاف وفق منظور المجلس الدستوري الفرنسي
31	ب-الاستثناءات على هذه القاعدة
33	الفرع الثاني: وجود مجموعة من حالات الخلاف
33	أ-الخلاف البسيط و الخلاف الجوهري
34	ب-الاحتمالات الواردة بهذا الخصوص
34	ج-الحلول المقترحة لمعالجة هذه الخلافات على مستوى مجلسي البرلمان الجزائري
36	د- تقيد أعضاء لجنة المؤتمر بالمسائل محل الخلاف و الحلول الممكنة
42	الفرع الثالث :الاستثناء الوارد على القوانين العضوية الخاصة بمجلس الشيوخ الفرنسي
42	أ- إنتهاء صلاحيات الجمعية الوطنية و الإشكاليات المترتبة على ذلك
44	ب- قرار المجلس الدستوري بهذا الخصوص
45	ج- اقتراحات اللجان البرلمانية للإصلاح الدستوري
45	المبحث الثاني: إجراءات عمل اللجنة و الخيارات المتاحة أمامها

46	المطلب الأول: إجراءات عمل اللجنة
46	الفرع الأول الإجراءات أمام لجنة المؤتمر
46	أ- قبل تعديلات سنة 1956 الخاصة بقواعد مجلس النواب
47	ب- بعد تعديلات سنة 1956
48	ج- المجلس المختص باستدعاء اللجنة
50	د- اختلاف إجراءات التصويت على النص على مستوى المجلسين
55	الفرع الثاني: الإجراءات في النظام الدستوري الجزائري
56	المطلب الثاني: الخيارات المتاحة أمامها
56	الفرع الأول التعديلات المدخلة من طرف اللجنة
57	أ- الضوابط المفروضة على التعديلات التي تقوم بها اللجنة المتساوية الأعضاء الفرنسية
57	ب- القيود المفروضة على البدائل المطروحة من طرف لجنة المؤتمر الأمريكية
61	ج- الحالة التي يقترح فيها المؤتمر بدائلهم الخاصة
66	الفرع الثاني: عمل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر
66	أ- الإبقاء على بعض المواد كما هي و إدخال تعديلات بسيطة على المواد الأخرى
68	ب- التدخلات البسيطة للجنة على مستوى النصوص
69	الفصل الثاني: الدور الذي تلعبه الحكومة في حل الخلاف بين المجلسين
70	المبحث الأول: تأثير الحكومة على عمل اللجنة
71	المطلب الأول: استدعاء اللجنة من طرف الحكومة
72	الفرع الأول: دواعي استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء الفرنسية من طرف الحكومة

72	أ- عدم إجبار الحكومة على استدعاء اللجنة
74	ب- عدم إلزام الحكومة بإرسال النص الذي توصلت إليه اللجنة للمجلسين من أجل قراءة جديدة
74	الفرع الثاني ضرورة اضطلاع رئيسي المجلسين بصلاحيات استدعاء اللجنة
74	أ- التعديل الدستوري لسنة 2008 في فرنسا
78	ب- توزيع صلاحيات استدعاء اللجنة في النظام الدستوري التونسي
79	المطلب الثاني: الوسائل المتبعة من طرف الحكومة لتوجيه عمل اللجنة
79	الفرع الأول: التصويت المغلق في النظام الدستوري الفرنسي
79	أ- الأهداف المتوخاة من اللجوء إلى التصويت المغلق
81	الفرع الثاني حالة الاستعجال
81	أ- التكتيف من اللجوء إلى حالة الاستعجال
82	ب- المناداة بضرورة إشراك البرلمان في التصريح بحالة الاستعجال
84	ج- المطالبة بضرورة تحديد عدد المرات التي يلجأ فيها لحالة الاستعجال
86	المبحث الثاني: القيود الواردة على تأثير الحكومة على عمل اللجنة
87	المطلب الأول: القيود الواردة على حق تعديل الحكومة للنص بعد اجتماع اللجنة
89	الفرع الأول: الضوابط المقررة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي
89	أ- ضرورة احترام المادة 45 من الدستور
91	ب- الأحكام الخاصة بالقوانين العضوية المنظمة لمجالات معينة
97	ج- التعديلات المدخلة على قوانين المالية من طرف اللجنة المتساوية الأعضاء
97	الفرع الثاني: قاعدة entonnoir

97	أ- الأساس الذي تستند إليه القاعدة
105	ب- حالات عدم القابلية
109	د- الأحكام المتضمنة تفويض بالتشريع بأوامر
110	هـ- مفهوم "الروابط"
114	و- اقتراحات لجنة القوانين الدستورية
118	المطلب الثاني: الإجراءات الخاصة بقوانين المالية
118	الفرع الأول: مبررات وجود إجراءات خاصة بقوانين المالية
118	أ- تعقيد المسائل المالية
119	أ- تقييد التصويت على قوانين المالية بآجال محددة
121	ج- عدم إمكانية إدخال تعديلات على مستوى اللجان المختصة أثناء القراءة الأولى
122	د- إجراءات قوانين المالية في الجزائر
123	هـ- إعداد قانون المالية في الولايات المتحدة
125	و- القيود المفروضة من طرف المؤسس الدستوري المصري
125	ي- حالة تأخر إقرار مشروع الميزانية
126	ي- الإجراءات الخاصة بقانون تمويل الضمان الاجتماعي في فرنسا
128	ن- إشكالية وجود خلاف حول قانون ضبط الميزانية في الجزائر
130	المطلب الثالث: الإشكاليات الخاصة بعمل اللجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر
131	الفرع الأول: انتهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني
131	أ- مدى كون مصادقة المجلس القديم ملزمة للمجلس الجديد

132	ب- الأحكام الانتقالية لدستور 1996
132	ج- المندوبية الدائمة كحل مستوحى من النظام الدستوري الإسباني
134	الفرع الثاني: المعاهدات الدولية
134	أ- إشكالية النصاب المطلوب لمصادقة مجلس الأمة على المعاهدة
135	ب- المصادقة على المعاهدات بعد تعديل الدستور المصري سنة 2007
137	الفرع الثالث: الأوامر
137	أ- الحالات التي يتم التشريع فيها بأوامر
138	ب- عدم إمكانية وجود خلاف بين المجلسين
139	الفرع الرابع: المداولة الثانية
139	أ- اختصاص رئيس الجمهورية بطلب المداولة الثانية
139	ب- ارتباط اجتماع اللجنة بإرادة الوزير الأول
140	الفرع الخامس: القوانين العضوية
140	أ- ارتباط المصادقة على القوانين العضوية برقابة المجلس الدستوري الجزائري
141	ب- المصادقة على القوانين العضوية في النظامين المغربي و المصري
142	الفرع السادس: التعديل الدستوري
142	أ- المبادرة بالتعديل الدستوري
145	ب- حالة إدخال المجلس الشعبي الوطني لتعديلات على نص التعديل الدستوري
148	الباب الثاني: الوسائل الأخرى لحل الخلاف بين المجلسين
149	الفصل الأول: اعتماد طريقة الذهاب والإياب لحل الخلاف بين المجلسين
150	المبحث الأول: إيجابيات وسلبيات نظام الذهاب والإياب
150	المطلب الأول: الإيجابيات

150	الفرع الأول: تحسين نوعية القوانين المصادق عليها من قبل البرلمان
151	الفرع الثاني: سلاسة و مرونة نظام الأخذ و الرد
152	الفرع الثالث :تقوية الديمقراطية البرلمانية
153	المطلب الثاني :السلبيات
153	الفرع الأول: التعطل في المصادقة على نصوص القوانين
154	الفرع الثاني: الدخول في متاهات قانونية جراء عملية الأخذ والرد
156	المبحث الثاني: نظام الذهاب و الإياب اللامنتهي :الإشكاليات و الحلول
157	المطلب الأول:الإشكاليات المتعلقة بنظام الذهاب و الإياب اللامنتهي
157	الفرع الأول :النظام الدستوري البلجيكي
157	الفرع الثاني :النظام الدستوري الفرنسي
160	الفرع الرابع :الذهاب و الإياب في النظام البريطاني
161	الفرع الرابع :الأخذ و الرد في النظام المغربي
162	المطلب الثاني:الحلول
163	الفرع الأول :حل المجلس المنتخب من طرف الشعب
163	أ-أهم النماذج التي تبنت حل البرلمان
165	ب-ضمانات عدم تعسف السلطة التنفيذية في اللجوء للحل
166	الفرع الثاني: اختصاصات البرلمان و الحكومة أثناء فترة الحل
166	أ-اختصاصات البرلمان أثناء فترة الحل
167	ب-القوانين الصادرة عن الحكومة في حالة حل البرلمان
169	المبحث الثالث: دور الحكومة في عملية الأخذ و الرد بين المجلسين
170	المطلب الأول :تدخل الحكومة عن طريق جدول الأعمال
172	المطلب الثاني :القيود الواردة على الحكومة أثناء الأخذ و الرد

172	الفرع الأول :اقتصار الأخذ والرد على الأحكام التي لم يتم التوصل فيها إلى اتفاق
174	الفرع الثاني: تطور الاجتهاد الدستوري الفرنسي
185	الفرع الثالث :حالة رفض المجلس الذي يبت أولا للنص بكامله
187	الفرع الرابع: إجراء الاستعجال كعائق لعملية الأخذ و الرد
187	المبحث الرابع: إمكانية تطبيق نظام الذهاب و الإياب في النظام الدستوري الجزائري
187	المطلب الأول :الآراء المساندة لعدم الاعتماد على نظام الأخذ و الرد
188	الفرع الأول: رأي الأستاذ الأمين شريط
188	الفرع الثاني: بعض الملاحظات حول هذا الرأي
189	المطلب الثاني : القانون العضوي رقم 99-02:البحث عن إمكانية لتطبيق تقنية الأخذ الورد
189	الفرع الأول: تلميح المادة 95 الفقرة الثانية إلى إمكانية وجود الأخذ والرد بين مجلسي البرلمان الجزائري
190	الفرع الثاني: المادة 96 من القانون العضوي 99-02 :التأكيد على عدم اعتماد آلية الأخذ والرد
191	الفصل الثاني: إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من قبل الشعب
192	المبحث الأول :نظام المجلسين المتساوي في الميزان
193	المطلب الأول : دور المجالس العليا
193	الفرع الأول: إيجابيات إعطاء الكلمة الأخيرة للمجالس السفلى
194	الفرع الثاني :نسبية نظام المجلسين المتساوي
194	الفرع الثالث :الأولوية للمجالس السفلى

196	المطلب الثاني :إعادة تأسيس نظام المجلسين المتساوي في بعض المسائل
197	الفرع الأول :التعديل الدستوري
198	الفرع الثاني :التشريعات المرتبطة بالجماعات المحلية
199	الفرع الثالث: حق الفيتو
199	المبحث الثاني: تغليب الكفة لصالح المجلس المنتخب من طرف الشعب
200	المطلب الأول :شروط بت الجمعية الوطنية الفرنسية في الخلاف
201	الفرع الأول:عدم توصل للجنة المتساوية الأعضاء لنص مشترك
202	الفرع الثاني :عدم تبني النص وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرات الأولى والثانية والثالثة من المادة 45 من الدستور
204	الفرع الثالث :القيود المفروضة على الجمعية الوطنية أثناء البت بصفة نهائية في موضوع الخلاف
206	المطلب الثاني : بعض الملاحظات فيما يخص إعطاء الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية
207	الفرع الأول: ملاحظات الأستاذ Pierre Avril
210	الفرع الثاني :القراءة الثانية في حالة " عدم الدستورية الجزئية"
212	المبحث الثالث :الوضعية في النظام الدستوري الجزائري
215	المطلب الأول:مبررات اعتماد نظام المجلسين في الجزائر
215	الفرع الأول :المبررات السياسية
221	الفرع الثاني : المبررات القانونية
225	المطلب الثاني :ضرورة إعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني
225	الفرع الأول: اقتصار حق المبادرة بالتشريع وإدخال تعديلات على النصوص على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة

226	الفرع الثاني: اضطلاع المجلس الشعبي الوطني بصلاحيات أكثر من تلك الموكلة لمجلس الأمة
231	الفصل الثالث: حل الخلاف عن طريق اجتماع مشترك للمجلسين
232	المبحث الأول: اجتماع البرلمان بمجلسيه لحل الخلاف في بعض الأنظمة الدستورية: المراحل السابقة والقيود
232	المطلب الأول: المراحل السابقة لإحالة الخلاف على الاجتماع المشترك للمجلسين
233	الفرع الأول: اجتماع المجلسين مباشرة لحل الخلاف (النموذج الأردني)
233	الفرع الثاني: اجتماع المجلسين بعد فشل لجنة مشتركة (النموذج المصري)
233	المطلب الثاني: القيود الواردة على الاجتماع المشترك للمجلسين
233	الفرع الأول: في النظام الدستوري الأردني
234	الفرع الثاني: في النظام الدستوري المصري
239	الفرع الثالث: في النظام الدستوري البحريني
240	المبحث الثاني: اجتماع المجلسين بعد إجراء مؤتمر والحل المزدوج لهما (النموذج الأسترالي)
240	المطلب الأول: الظروف التاريخية لنشأة البرلمان الأسترالي
243	المطلب الثاني: الحالات التي تم فيها اللجوء للمؤتمر
244	الفرع الأول: الرسائل
245	الفرع الثاني: المؤتمرات
248	المطلب الثالث: الحل المزدوج للمجلسين
249	الفرع الأول: كيفية حساب فترة الثلاث أشهر
250	الفرع الثاني: حل مجلسي البرلمان معا عند فشل مجلس الشيوخ في المصادقة

	على مشاريع القوانين
254	الفرع الثالث :عدم ضرورة حل المجلسين بدون تأخير
262	الفرع الرابع :التفسيرات بخصوص الحل المزدوج للمجلسين
272	الفرع الخامس :الطلبات الضاغطة
275	المبحث الثالث :اعتماد الإجماع المشترك بين المجلسين لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة
276	المطلب الأول: تقويم تقنية الاجتماع المشترك
276	الفرع الأول :المزايا
278	الفرع الثاني:العيوب
279	المطلب الثاني :اقتصار الاجتماع المشترك للمجلسين على الحالات غير الخاصة بحل الخلاف
280	الفرع الأول : اجتماع البرلمان بمجلسيه بناء على استدعاء رئيس الجمهورية
285	الفرع الثاني: اجتماع البرلمان بمجلسيه بناء على استدعاء رئيس مجلس الأمة
287	المطلب الثالث: إمكانية تطبيق آلية الاجتماع المشترك بين المجلسين في النظام الدستوري الجزائري
287	الفرع الأول :إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع بالمبادرة بالتشريع
288	الفرع الثاني: التعديل الدستوري
289	خاتمة
299	الملاحق
307	قائمة المراجع
329	الفهرس

## ملخص:

يكتسي موضوع آلية حل الخلاف بين مجلسي البرلمان أهمية كبيرة في القانون البرلماني، ولذلك فإن هذه الرسالة تعالج هذه المسألة في النظام الدستوري الجزائري و الأنظمة الدستورية المقارنة. وفي هذا الإطار نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري يعتمد اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية وحيدة لحل الخلاف بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ، في حين أن الأنظمة الدستورية الأخرى تعتمد مقاربات مغايرة لحل هذا الخلاف ، فمنها من يعتمد لجنة مشتركة ولكن بآليات مختلفة ، والبعض الآخر يتبنى مجموعة من التقنيات المتعددة كإعطاء الكلمة الأخيرة للمجلس المنتخب من طرف الشعب أو حل الخلاف على مستوى اجتماع مشترك للمجلسين.

## Résumé:

Le sujet de la résolution des désaccords entre les deux assemblées parlementaires est très important dans le domaine du droit parlementaire .Pour cela, cette thèse traite ce sujet dans le régime constitutionnel algérien et dans les régimes constitutionnels comparés. Ici, on voit que le constituant algérien a choisi la commission paritaire comme mécanisme unique pour résoudre les désaccords entre l'Assemblée Populaire Nationale et le Conseil de la Nation. Cependant, les autres régimes constitutionnels ont choisi d'autres méthodes pour résoudre le désaccord, certains ont établi une commission mixte mais avec d'autres mécanismes, les autres ont choisi plusieurs techniques : donner le dernier mot à l'assemblée élue directement par le peuple ou résoudre le problème au niveau d'un congrès.

## Summary:

The subject of resolving the differences between the two parliamentary assemblies is very important in the field of parliamentary law .Henceforth ,this dissertation treats that issue in the Algerian constitutional regime as well as in comparative constitutional regimes . Here, we notice that the Algerian constitution has chosen the joint commission as the unique way of resolving the differences between the People's National Assembly and the Assembly of the Nation .Other constitutional regimes have chosen other methods for resolving that problem, some have established a joint commission but with different mechanisms ,others have chosen many techniques: giving the last word to the assembly elected directly by people or resolving the difference in a joint sitting of both houses.

