

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي تيسمسيلت

معهد العلوم القانونية و الإدارية

قسم القانون العام

رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي

البرلمان في الجزائر

مذكرة تخرج لنيل متطلبات شهادة الماستر

تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الأستاذ:

* - عتو رشيد

إعداد الطالبين:

* - حمودي نوال

* - فتناس خديجة

لجنة المناقشة

الأستاذ: روشو خالد رئيسا.

الأستاذ: عتو رشيد مشرفا ومقررا

الأستاذ: دحماني كمال عضوا

السنة الجامعية: 2017/2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي جَعَلَ الْمَوْتَ
وَالْحَيَاةَ وَالَّذِي
يُحْيِي الْمَوْتَى
وَالَّذِي يُخْرِجُ
الْحَبَّ وَالذُّرْءَ
وَالَّذِي يُصَوِّرُ
الْبَشَرَةَ كَيْفَ يَشَاءُ
وَالَّذِي يُرْسِلُ
الرِّيحَ تَحْتِ
أَمْرٍ أَلْفٍ عَشْرٍ
فَتَكُونُ الْغُيُومُ
كَمَا تَرَى
فَالسَّحَابُ
كَمَا تَرَى
فَالسَّحَابُ
كَمَا تَرَى
فَالسَّحَابُ
كَمَا تَرَى

شكر و عرفان

نشكر الله عز وجل الذي وفقنا بإنهاء هذا العمل المتواضع لقوله تعالى

﴿و إِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِن كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ﴾ ﴿7﴾ صدق الله العظيم

«سورة إبراهيم الآية [07]»

- عملا بقول رسول الله صلى الله عليه وسلم:

﴿من لم يشكر الناس لم يشكر الله﴾

- وعملا بقول الشافعي رحمه الله: "من علّمني حرفا صرت له عبدا"

بادئا ذي بدء نشكر الله عز وجل الذي وفقنا لإنهاء هذا العمل المتواضع، كما يسعدنا أن نتقدم بأسمى

عبارات الشكر والتقدير والاحترام إلى الأستاذ "عتو رشيد" على إشرافه على هذه المذكرة الذي قدّم لنا

نصائح وتوجيهات مهدت لنا الطريق للإمام بهذا العمل.

كما أوجه شكري وتقديري إلى كل الأصدقاء والزملاء وإلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد خاصة

منصور .

اللهم علمنا ما ينفعنا وانفعنا بما علّمتنا وزدنا علما إنك سميع مجيب.

الطالبتان:

- حمودي نوال

- فتاس خديجة

اهداء

قال الله تعالى : ﴿وَأَمَّا بِنِعْمَةِ رَبِّكَ فَحَدِّثْ﴾

(الآية 11 من سورة الضحى)

إلى القلبين الطاهرين الزكيين و الصدرين الحنونين إلى من علماني الصبر

و شجعاني على طلب العلم و المعرفة "الوالدين العزيزين"

إلى كل العائلة إخوتي و أخواتي

و إلى كل من يعرفني من قريب أو بعيد

و في الأخير أهدي بذرة هذا العمل المتواضع إلى كافة أساتذة المعهد

و بالأخص الأستاذ "عتو رشيد".

خديجة فتاس

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى
أعز الناس على قلبي
أمي الغالية.

و إلى أبي الغالي رحمة الله عليه
إلى إخوتي وأخواتي حفظهم الله
وكل العائلة بدون استثناء

وإلى كل من تذكرهم القلب و نسيهم القلم وشكرا

حمودي نوال

قائمة المحتويات	
الصفحة	الموضوع
أ - ت	مقدمة.....
الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلالته	
05	النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلالته
06	المبحث الأول: مفهوم النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.
06	المطلب الأول: تعريف النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
06	الفرع الأول: تعريف النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
07	أولاً: تعريف الفقه الدستوري الجزائري.....
08	ثانياً: تعريف الفقه المقارن.....
09	الفرع الثاني: أهمية النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
09	أولاً: تنظيم عمل الغرفة البرلمانية.....
10	ثانياً: انفراد البرلمان بالتنظيم الداخلي تدعيم لاستقلالته.....
10	المطلب الثاني: المكانة القانونية للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
11	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
11	أولاً: اختصاص قواعد النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
11	ثانياً: عدم ارتقاء النظام الداخلي الى درجة القانون.....
12	ثالثاً: القوة الانزامية للنظام الداخلي.....
13	الفرع الثاني: خصائص النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
13	أولاً: انفراد الغرفة البرلمانية بإعداد نظامها الخاص.....
13	ثانياً: عدم خضوعه للإصدار.....
14	ثالثاً: الخضوع لرقابة المطابقة.....
15	رابعاً: القابلية للتعديل.....
16	المبحث الثاني: مضمون النظام الداخلي للغرفة البرلمانية وإجراءات وضعه.....

16	المطلب الأول: إجراءات وضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
17	الفرع الأول: الاجراءات الشكلية والموضوعية لإعداد النظامين البرلمانين
17	أولاً: الشروط الشكلية:.....
21	ثانياً: الشروط الموضوعية:.....
22	الفرع الثاني: إجراءات وشروط وضع النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.....
22	أولاً: حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا
24	ثانياً : شروط وضع النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا.....
26	المطلب الثاني: تمييز النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان عن القانون الناظم للبرلمان.....
27	الفرع الأول: مضمون النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان
27	أولاً: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني
30	ثانياً : النظام الداخلي لمجلس الأمة.....
35	الفرع الثاني: القانون العضوي الناظم للبرلمان وعلاقته بالحكومة
35	أولاً: تنظيم القانوني العضوي رقم 16/ 12 وإجراءات إعداده.....
42	ثانياً: الفرق بين القانون العضوي الناظم للبرلمان والنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
<p>الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظام الداخلي ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور</p>	
44	رقابة المطابقة على النظام الداخلي ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور.....
45	المبحث الأول : مفهوم رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
45	المطلب الأول: تعريف رقابة المطابقة وخصائصها
46	الفرع الأول: تعريف القضاء و الفقه لرقابة المطابقة
46	أولاً: تعريف القضاء الدستوري لرقابة المطابقة
47	ثانياً: تعريف الفقه الدستوري لرقابة المطابقة.....
48	الفرع الثاني: خصائص رقابة المطابقة.....
48	أولاً: مجال رقابة المطابقة.....

49	ثانيا: إلزامية ووجوبية رقابة المطابقة.....
49	ثالثا: رقابة المطابقة رقابة سابقة.....
50	رابعا: محدودية الإخطار الوجوبي.....
50	خامسا: رقابة شاملة لأحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
52	سادسا: الحكم الصادر في رقابة المطابقة يسمى رأيا.....
53	المطلب الثاني: المجلس الدستوري هيئة مختصة برقابة المطابقة وفق إجراءات محددة.....
53	الفرع الأول : المجلس الدستوري وطبيعته القانونية.....
53	أولا : تشكيلة المجلس الدستوري وتمثيل السلطات داخله.....
56	ثانيا : الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري.....
58	الفرع الثاني: إجراءات رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
58	أولا: الإخطار الوجوبي.....
60	ثانيا: مداوات المجلس الدستوري حول أحكام النظامين الداخليين.....
63	المبحث الثاني: آثار رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
63	المطلب الأول: أوجه رقابة المطابقة على النظام الداخليين لغرفتي البرلمان.....
63	الفرع الأول: التحقق من عدم المخالفة الشكلية.....
64	أولا: من حيث قواعد الاختصاص الدستوري بإصدار النص.....
66	ثانيا: من حيث الإجراءات والشروط الدستورية المقررة لإصدار القانون.....
67	الفرع الثاني: التحقق من عدم المخالفة الموضوعية.....
67	أولا: حالة مخالفة حكم أو أحكام النص لمبادئ وأحكام الدستور.....
70	ثانيا: الامتناع عن التعرض للملائمة ولأهداف وبواعث النص التشريعي.....
72	المطلب الثاني: نتائج الرقابة على مطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
72	الفرع الأول: الحكم أو الرأي الصادر في رقابة المطابقة.....
72	أولا: الرأي الصادر بمطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.....
73	ثانيا: الرأي الصادر بعدم مطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور.....
75	الفرع الثاني: الأثر المترتب على الرأي الصادر من المجلس الدستوري.....
75	أولا: حجية الحكم الصادر بالمطابقة.....

فهرس المحتويات

77	ثانيا: حجية الحكم الصادر بعدم المطابقة.....
81	الخاتمة
85	قائمة المراجع.....

نظرا لما للدستور في الدولة الديمقراطية الحديثة من مكانة جعلته يسمو على بقية القوانين و اعتباره القانون الأساسي فيها ، ذلك بأنه يقيم النظام القانوني و يؤسس السلطة و ينظم العلاقة فيما بينها ، لذلك كله، و حفاظا على مبدأ سمو الدستور و مبدأ الشرعية جاءت فكرة الرقابة الدستورية على القوانين كضمانة دستوري حتى لا تخالفه و لا تخرج عن مجالاتها المحددة لها دستوريا و إلا اعتبرت باطلة و لاغية ، و هذه الرقابة منها ما هو ما سابق على صدور القانون (و هي ما يطلق عليها رقابة المطابقة)، و منها ما يكون بعد صدوره (و هي ما يطلق عليها الرقابة البعدية أو اللاحقة).

كما أن الرقابة الدستورية عموما قد اتخذت مظهرين ، فمنها الرقابة القضائية و قد تبنتها مجموعة من الدول كالولايات المتحدة الأمريكية و إيطاليا و مصر و غيرها * ، و الرقابة السياسية ** و قد تبنتها لأول مرة الدولة الفرنسية و تبعتها في ذلك بعض الدول و منها الجزائر .

وقد تبني النظام الدستوري الجزائري، أسلوب الرقابة السياسية متمثلة في المجلس الدستوري الذي يتولى عملية الرقابة على دستورية النصوص القانونية، وذلك منذ دستور 10 سبتمبر 1963 مقتديا في ذلك بالنظام الفرنسي، حيث كرس في المادتين 63 و 64 منه مبدأ الرقابة الدستورية من خلال إنشاء مجلس دستوري يتولى مهمة الفصل في دستورية القوانين والأوامر التشريعية ، ويتكون هذا المجلس من ثلاثة قضاة من المحكمة العليا، و 03 نواب بتعيين من المجلس الوطني، وعضو يعينه رئيس الجمهورية و يقتصر الإخطار فقط على رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني، إلا أن هذا المجلس لم ير النور إطلاقا حتى لو تم تنصيبه لما استطاع العمل، بفعل ضيق مجال الأحكام الدستورية التي تسيره.

والملاحظ أنه لم يرد صراحة في دستور 22 نوفمبر 1976 أي شيء عن الرقابة الدستورية وجاء خاليا من ذكر الرقابة الدستورية، وإن نص على الرقابة السياسية التي تستأثر بها الأجهزة القيادية للحزب الواحد والدولة طبقا للميثاق الوطني ووفق أحكام الدستور، وكذلك المراقبة الشعبية التي تقوم بها المجالس المنتخبة، وإلى جانب الأشكال الأخرى للرقابة التي تتولاها الأجهزة المتخصصة كمجلس المحاسبة.

ولم تبرز فكرة الرقابة الدستورية من جديد إلا في ديسمبر 1983 خلال مصادقة مؤتمر الحزب الخامس على لائحة السياسة العامة، إذ دعا المؤتمر فيها إلى إنشاء هيئة عليا تحت إشراف ورئاسة رئيس

* وتتولاها المحاكم إما أن تكون متخصصة (المحكمة الدستورية) كما في مصر، أو مختلف المحاكم و قد تكون هناك محكمة عليا.

** وتتولاها هيئة ذات طابع سياسي تسمى المجلس الدستوري.

الجمهورية الأمين العام للحزب، المكلف بالبت في دستورية القوانين من أجل ضمان احترام الدستور وسموه على كافة النصوص التشريعية تدعيما للشرعية ، إلى جانب سيادة القانون ودعم الديمقراطية في بلدنا.

غير أن هذه الدعوة ظلت بدون صدى ،وهكذا يعد دستور 23 فبراير 1989 الدستور الجديد الذي يسمح لأول مرة منذ الاستقلال بتجسيد رقابة دستورية حقيقية في بلادنا ، حيث قام رئيس الجمهورية في 08 مارس 1989 بتنصيب المجلس الدستوري ،وبعد ذلك صدر المرسوم الرئاسي رقم 143/89 المؤرخ في 7 غشت 1989 يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه.¹

أما في دستور 28 نوفمبر 1996، نجد أن للمجلس الدستوري اختصاصات كثيرة بالمقارنة مع ما كان عليه الحال في دستور 1963 ونوعا ما في دستور 1989 نظرا للظروف والمستجدات التي عرفت الجزائر خاصة منها السياسية، فنجد أن المادة 163 و 165 التي تقابلها المواد 182 و 186 بموجب التعديل الأخير لسنة 2016 تنص على أن المجلس الدستوري هيئة مستقلة تكلف بالسهر على احترام الدستور، كما يسهر على صحة عمليات الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعلن النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها، بالإضافة إلى أنه يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وييدي رأيه وجوبا في القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور.

وقد لفت انتباهنا الموضوع الأخير المتعلق برقابة مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان فتم اختياره موضوعا لدراستنا هذه نظرا للمكانة التي يعطيها البرلمان باعتباره جزءا أساسيا في السلطة التشريعية بل هو صاحب الاختصاص الأصيل فيها ن و نظرا لأهمية الموضوع المتمثل في حماية مبدأ سمو الدستور و كذا ضمانا لوجود و تحقيق دولة القانون، وقد تمحورت إشكاليته حول:

مكانة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان بين مجموع القوانين في الدولة، و مبررات رقابة المطابقة الدستوري عليهما و إجراءاتها.

¹محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2000، ص142.

ومن خلال هذه الإشكالية، فإن البحث يهدف إلى توضيح دور المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة، وتقييم مدى قدرته في الحفاظ على سمو الدستور وتدرج القوانين ضمن المنظومة التشريعية والقانونية في الدولة.

بناء على ما سبق، ستكون هذه الدراسة على ضوء أحكام الدستور الحالي والديساتير المتعاقبة التي عرفتها الجزائر منذ الاستقلال، والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان أي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني¹، والنظام الداخلي لمجلس الأمة²، بالإضافة إلى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري³، وكذا القانون العضوي 16/12⁴، المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وذلك بالتركيز أساسا على نقد وتحليل هذه النصوص القانونية، ودراسة اجتهادات وآراء المجلس الدستوري الجزائري في هذا المجال، وبعض الجوانب الفقهية والمقارنة برقابة المطابقة، وخصوصا ما يتعلق منها باللوائح أو الأنظمة الداخلية للبرلمان.

وسعيا منا لتحقيق هذا الغرض اعتمدنا في دراستنا هذه على المنهج التحليلي والمنهج المقارن وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية ومقارنتها بنظيراتها في بعض الدول، واستخلاص بعض النتائج التي توضح لنا الأمر أكثر.

وعليه فقد تم اعتماد الخطة التالية لمعالجة الموضوع، حيث تناولنا في الفصل الأول منها: أهمية النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان باعتبارها إحدى دعائم استقلاليته، فبحثنا في مفهوم النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ومكانتهما (مبحث أول)، وبحثنا كذلك في مضمون النظام الداخلي للغرفة البرلمانية (مبحث ثان).

وتناولنا في الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظام الداخلي ضمان من الانحراف التشريعي ومخالفة أحكام الدستور، حيث بحثنا في مفهوم رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وخصائصها وإجراءاتها (مبحث أول)، وبحثنا في آثار رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان (مبحث ثاني).

¹ الصادر في 29 يوليو 2000.

² الصادر في 28 نوفمبر 2000، الجريدة الرسمية رقم 77.

³ الصادر في 11 مايو 2016، الجريدة الرسمية رقم 29.

⁴ الصادر في 25 غشت 2016، الجريدة الرسمية رقم 56.

الفصل الأول : النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

تختلف الأنظمة السياسية فيما بينها من حيث تكوين برلمانها، فقد يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين يختص بالوظيفة التشريعية، و يضم كل منهما عددا من النواب أو الأعضاء، يتمتع بسلطة البت في المواضيع التي تدخل في اختصاصه¹ وأهمها التشريع.

بالإضافة إلى وظائف دستورية أخرى حولها له الدستور تتمثل في الوظيفة الرقابية والوظيفة التقريرية كما هو معمول به حاليا في الجزائر بعد تبني نظام الثنائية البرلمانية بإنشاء غرفة ثانية هي مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني وإن اختلفا المجلسان من حيث التكوين وعدد الأعضاء ومدة العضوية والاختصاص ، ولكل منهما نظامه الخاص به يقوم بإعداده، تجسيدا للفصل العضوي والوظيفي بين السلطات الذي يقضي بأن تستقل السلطة التشريعية بشؤونها الداخلية²، وذلك لضمان استقلالها وقيامها بواجباتها على أكمل وجه، بل إنه يعدُّ أهم مظاهر استقلالية البرلمان اتجاه السلطة التنفيذية على وجه الخصوص وقد نص الدستور الحالي على هذه الضمانات تأكيدا على أهميتهما ومكانتهما وهذا ما يستوجب منا تحديد مفهوم النظام الداخلي لمجلس البرلمان ومكانته (المبحث الأول)، وكذا إجراءات إعداده وإصداره وطبيعته القانونية بالنسبة إلى بقية القوانين والنصوص التشريعية (المبحث الثاني).

¹ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة السابعة، الجزائر 2005 ، ص 19.

² محمد محمود العمار العجارمة ، الوسيط في القانون الدستوري الأردني ، ضمانات إستقلالية المجالس التشريعية، دار الخليل، الأردن 2014، ص 219.

المبحث الأول: مفهوم النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

يخضع البرلمان بمجلسيه إلى مجموعة نصوص قانونية تنظم عمله، وعلاقته مع بقية السلطات العامة الأخرى، منها القانون الأساسي المتمثلة في النصوص الدستورية، أو القانون العضوي، وإلى جانب ذلك نجد نوعا ثالثا من النصوص والقوانين البرلمانية لها مفهومها ومميزاتها وخاصيتها التي تميزها عن غيرها من القوانين السابقة وهي الأنظمة الداخلية لغرفة البرلمان التي تنظم و عمله (المطلب الأول) ولها مكانتها وأهميتها الخاصة بين تلك القوانين (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

تحتاج كل مؤسسة مهما كانت طبيعتها إلى اتخاذ مجموعة من التدابير التي تترافق وتسهل تفعيل وتجسيد أعمالها التي أنشئت من أجلها وتبرر وجودها، والبرلمان مثله مثل جميع مؤسسات الدولة لا يستثنى من هذه الظاهرة، فهو يعمل على إصدار العديد من التدابير لضمان حسن سير أعماله وتنظيم مرافقه ومصالحه¹، وهذا من خلال إصدار اللوائح الداخلية للبرلمان، والتي هي بمثابة تنظيم داخلي للمجلسين، غير أنّ هذا النظام الداخلي له مدلوله الخاص به، سواء في التشريع الجزائري أو التشريع المقارن (الفرع الأول)، وهذا ما جعل اللائحة البرلمانية عملا قانونيا متميزا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

اكتفى المؤسس الدستوري فيما يتعلق بالنظام الداخلي لغرفتي البرلمان بالتأكيد على استقلاله بإعداده بنص المادة 132 من الدستور: "يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما"، فنجد أن الدستور وضع لهذه السلطة معالمها الأساسية بالإضافة إلى أنه منح لها مبدأ السيادة في أعمالها من خلال منح المجلسين الحق في إعداد نظامهما الداخلي، و نظرا لعدم وجود تعريف واضح يحدد المقصود بالنظام الداخلي للبرلمان في النصوص القانونية والتشريعات الجزائرية كان لابد من اللجوء إلى بعض التعاريف التي أتى بها الفقه الدستوري، سواء من خلال اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري أو بعض أساتذة القانون الدستوري.

¹ عبد المجيد جبار، أعمال البرلمان ومبدأ تدرج قواعد النظام القانوني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، العدد 26، نوفمبر 2010 ص 37.

أولا : تعريف الفقه الدستوري الجزائري

لقد ورد تعريف للنظام الداخلي للبرلمان من قبل العديد من أساتذة القانون الدستوري:

- 1 - النظام الداخلي هو اللائحة النظامية للمجلسين ، تعد تشريعا خاصا بتنظيم وتسيير أعماله¹
- النظام الداخلي للمجلسين هو لائحة داخلية تحدد بموجبها الطرق والقواعد التنظيمية والعملية وبالطبع تساير أحكام الدستور وهذا النظام هو عبارة عن قانون عضوي² ينظر فيه المجلس الدستوري³.
- 2 - يعتبر النظام الداخلي هو ذلك النظام الذي يتعلق بتنظيم السلطة التشريعية والذي لا يجب أن يكون مخالفا للدستور والا وقع خلل في سير المؤسسات الدستورية⁴.
- 3 - النظام الداخلي للبرلمان يقصد به هو ذلك النظام الذي تعده كل غرفة على حده أو دون تدخل أي سلطة أخرى، فكل غرفة لها نظام خاص ، يختلف عن نظام الغرفة الأخرى⁵.

تعتبر اللائحة المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة مجموعة من القواعد القانونية التي تنص على العديد من المهام، كالسهر على تطبيق النظام الداخلي للمجلس وتسيير المداولات، ورئاسة المكتب، وتنسيق نشاط اللجان، والإشراف على اجتماع رؤساء اللجان وتسيير المصالح الإدارية للمجلس بمساعدة المكتب، وتعيين الأمين العام للمجلس، والسهر على أمن المقر⁶.

يعد هذا التعريف أوسع و أشمل لمضمون النظام الداخلي لما يتميز به من تفصيل لبعض الجزئيات التي يتناولها .

¹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية ، دار هومة، الجزائر 2009، ص 24.

² في الحقيقة لا نظن بأن الأستاذ عبد الله بوقفة قد عنى بذلك القانون العضوي بمعناه الحقيقي الذي هو مكمل للدستور، وإنما يقصد أن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ذو طبيعة خاصة تجعله مغايرا لبقية القوانين و شبيها بالقانون العضوي من حيث مكانته في بعض الجوانب

³ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، نفس المرجع، ص 25.

⁴ بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، دار الكتابة الحديثة، الجزائر 2003، ص 122.

⁵ فوزي أوصديق ، الوافي في شرح القانون الدستوري ،السلطات الثلاثة، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة الجزائر، 2004، ص73.

⁶ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص155.

ثانيا: تعريف الفقه المقارن

سنتطرق إلى مضمون النظام الداخلي للبرلمان و لكن في الفقه الدستوري المقارن

1-النظام الداخلي للغرفتين البرلمانيتين هو النظام الداخلي أو الأساسي للمجلس، وهو تشريع يصوت عليه المجلس المعني ويقره ويتضمن الأحكام المتعلقة بتنظيم و تحديد مهامه ، ويتضمن أيضا تدابير فنية ذات طبيعة داخلية، انضباط المداولات، ووقت الكلام، ومدته، وإجراءات حسن سير الجلسات والتصويت¹.

و النظام الداخلي هو عبارة عن اللوائح المستقلة التي تتضمن قواعد عامة موضوعية مجردة وغير شخصية وملزمة².

2- النظام الداخلي لغرفتي البرلمان هو اللائحة الداخلية، وهو مجموعة من القواعد يضعها البرلمان لبيان كيفية ممارسة اختصاصاته الدستورية ، وترسم اللائحة طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس، وتحدد كيفية فحص الطعون وتحقيق صحة النيابة، ونظام المجلس، والمسائل المتعلقة بميزانية المجلس³.

3- النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان هما مجموع النصوص التي يضعها مجلس النواب في اللائحة الداخلية لتنظيم العمل فيه وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام الداخلي⁴.

4- هي اللائحة الداخلية الخاصة به-مجلس النواب- لتنظيم كافة الاجراءات والتعديلات اللازمة لسير العمل فيه، وممارسة اختصاصاته⁵

¹ عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار الثقافة للنشر، الأردن، 2014، ص 230.

² عصام علي الدبس، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الأردن، 2012، ص 309.

³ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية، الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية، التمثيل النيابي، النظام الانتخابي، السلطات العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2000، ص 265.

⁴ محمد علي سويلم ، التعليق على الدستور الجديد بين الواقع والمأمول، في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، طبعة أولى، مصر 2014 ص 663 .

⁵ سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر 1980، ص 30.

5- تعتبر الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية قواعد داخلية لتنظيم العمل داخل هذه المجالس كمؤسسة برلمانية، وتحتوي على مجموعة من القواعد الحاكمة لقيام أعضائه بممارسة مهامهم البرلمانية الرقابية والتشريعية¹.

الفرع الثاني: أهمية النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

حاول المؤسس الدستوري الجزائري من خلال نص المادة 2/132² أن يبين أن البرلمان بغرفتيه يحتاج إلى تنظيم داخلي، وهذا يكون بمثابة الدستور الداخلي الخاص بالغرفة البرلمانية، حيث لا يجوز مخالفته، فهو قانون أساسي للبرلمان وأعضائه، الذي لا بد عليه الامتثال لأحكامه، ومن هنا تبرز أهمية هذه القواعد وهذا النظام الداخلي، ولعل أبرزها ما يلي:

أولاً: تنظيم عمل الغرفة البرلمانية

تعتبر اللائحة البرلمانية أمراً ضرورياً لتنظيم العمل داخل البرلمان وتحديد السبل التي تمر خلالها ولا تقتصر أهميتها في تنظيم المسائل الشكلية أو الاجرائية، بل يمكن أن تمس كذلك المسائل الموضوعية فتقوم بتكملة النصوص الدستورية فيما يتعلق بمجال اختصاص البرلمان³.

ونظراً للأهمية البالغة التي يأخذها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وبصفتها يمثلان السلطة التشريعية في الدولة⁴ وبالتالي فإن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يتمتعان بالأهمية البالغة، إذ لا يمكن تجاهلها على الرغم من أن النظام الداخلي، يحتوي مجموعة القواعد القانونية المنظمة والمحددة لإجراءات ومواضيع عمل البرلمان، بالإضافة إلى القواعد التي تنص عليها القواعد القانونية الأخرى.

¹ محمد محمود العمار العجاردة، مرجع سابق، ص 219.

² المادة 2/132 من الدستور الحالي " يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما ".

³ ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، مصر، سنة 2000، ص 731.

⁴ الياس جوادى، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 103.

ثانيا : انفراد البرلمان بالتنظيم الداخلي تدعيم لاستقلاليته

نظرا للأهمية التي يكتسبها البرلمان كمؤسسة دستورية ، نص المؤسس الدستوري على ضرورة أن تضع نظامها الداخلي الخاص بها في الدستور وهي السلطة الوحيدة التي خصها المشرع بهذا التنظيم عن سلطة أو هيئة أخرى وهذا لا يعني البتة أنه لا مؤسسة دستورية أخرى لها نظامها الداخلي المنظم لسير عملها وإنما المقصود السلطات العامة الثلاث وهذا نظرا لأهمية النظام الداخلي في العمل البرلماني ، ومما يبرز أهمية النظام الداخلي لكل مجلس أنه لا يجوز أن يصدر بل يمنح المجلس ذاته سلطة مطلقة في وضعه بعيدا عن السلطة التنفيذية التي غالبا ما تشارك بوضع القوانين ، ولذلك فإن المجالس التشريعية كما نصت الدساتير¹ تصر على وضع أنظمتها بنفسها بالصورة التي تراها مناسبة بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية².

المطلب الثاني: المكانة القانونية للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان

يعتبر النظام الداخلي لغرفتي البرلمان اللائحة الانفرادية لكل غرفة على حدا فكل واحدة منهما تعد نظامها الداخلي المكون من مجموعة من المواد والقواعد التنظيمية وتصادق عليه، فهذا النظام هو الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير عمل البرلمان ، وأن البرلمان يقوم بتصرفات عديدة تختلف فيما بينها حسب طبيعتها، وهذا بالنظر الى اجراءاتها وفحواها والهدف منها ، وبالتالي فالنظامان الداخليان للغرفتين البرلمانيتين -باعتبارهما عملاً تشريعياً- يتمتعان بطبيعة قانونية خاصة (الفرع الأول) ونعرج إلى المميزات والخصائص التي يمكن أن تستخلص من خلال الجوانب التي نتناولها بالتنظيم (الفرع الثاني).

¹ دستور 1963، دستور 1976، دستور 1989، دستور 1996.

² محمد محمود العمار العجارمة، مرجع سابق، ص 219 .

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان

ينفرد النظام الداخلي للبرلمان بطبيعة قانونية خاصة ومتميزة تجعل منه نظاماً بعيداً كل البعد عن القواعد القانونية الأخرى الصادرة عن السلطة التشريعية، وهذا بالنظر إلى ما نص عليه وبينه المؤسس الدستوري و نذكر من هذه الخصائص ما يلي.

أولاً: اختصاص قواعد النظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان

النظام الداخلي لغرفتي البرلمان هو لائحة مكونة من مجموعة القواعد القانونية الخاصة بعمل كل غرفة على حد، فهو يعبر عن استقلالية السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية ، وهذا النظام ينص على قواعد من اختصاص السلطة التشريعية التي أعدته ، وبالتالي فإنه مبدأ استقلالية المجلس الشعبي الوطني بإعداد نظامه الخاص به، ومجلس الأمة بإعداد نظامه الخاص به ،لا يمكن معه الخروج عن هذه القاعدة الجوهرية، لأن تنظيم العمل الداخلي و ضبطه يُعد من أهم مظاهر مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه المؤسس الدستوري¹.

ثانياً : عدم ارتقاء النظام الداخلي إلى درجة القانون

إن النظام الداخلي سواء بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ، لا يرتقي الى درجة القانون، وهذا بالنظر إلى الاجراءات المتبعة في وضعه ، فنجد كل غرفة تعد نظامها الداخلي وتصادق عليه ، وجاء هذا التمييز ما بين القانون والنظام الداخلي كنتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات وهو ما أكد عليه رأي المجلس الدستوري أثناء رقابته على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني² وبالفعل فإن القانون هو من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فالسلطة التشريعية تقوم بمناقشته والتصويت والمصادقة عليه، بينما الاصدار يكون من طرف السلطة التنفيذية ، ولكن النظام الداخلي

¹ الياس جوادي، مرجع سابق، ص 101.

² رأي المجلس الدستوري رقم -1- الصادر في 28-أوت-1989 في رقابة المطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

لغرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) هو بمثابة التعبير عن استقلالية السلطة التشريعية بصفة مباشرة حيث لا ينبغي أن يوجد أي أثر لتدخل السلطة التنظيمية¹.

وفي نفس السياق نجد أن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لا يخضعان للإصدار من طرف رئيس الجمهورية²، وهذا الإجراء يؤكد عدم ارتقائه إلى درجة القانون، لأنه نظام داخلي خاص بالجهة التي أعدته وبالتالي فهو يخضع لرقابة المطابقة المسبقة من طرف المجلس الدستوري ، وعليه يجب أن لا يتخطى أحكامه .

ثالثا: القوة الإلزامية للنظام الداخلي

إن تنظيم البرلمان في قالب نظام داخلي يحدد قواعده كل مجلس على حدا ويرسم الدور التشريعي والرقابي للبرلمان³ ، وبالتالي فإن نص المؤسس الدستوري على أن النظام الداخلي للبرلمان يقر بالتصويت عليه من الغرفة المعنية بالنظام ، وهذا ما يُظهر الطبيعة القانونية للنظام الداخلي الملزم للمخاطبين بمقتضياته ، وبالتالي فإن النظام الداخلي باعتباره نتاج اجتهاد البرلمان بصفة خاصة، وتعبيرا عن إرادة الأعضاء الذين صوتوا لصالحه وقبلوا به ،فهو ملزم لهم جميعا أغلبية ومعارضة، لأنه تم إقراره وأصبح هذا النظام الداخلي نافذا، ومن الضروري التقيد بأحكامه، ومن يقوم بضمان احترام النظام الداخلي للمجلس هو رئيس المجلس ، وبالنتيجة فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يلزم إلا أعضاء المجلس الشعبي الوطني، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لا يلزم إلا أعضاء مجلس الأمة⁴.

¹ محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 151.

² عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري ، دار هومة، الجزائر، ص 37.

³ عبد الله بوقفة ، النظم الدستورية ، السلطة التنفيذية بين التعسف و التقييد ، دراسة مقارنة ، نظرية وتطبيقية، دار الهدى ، الجزائر 2010، ص 24.

⁴ أوصيف سعد ، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في القانون العام كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2015/ 2016 ، ص 171.

الفرع الثاني: خصائص النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

لقد أطلق المؤسس الدستوري مصطلح النظامين الداخليين على مجموعة القواعد القانونية والنصوص التي تحكم سير البرلمان كل غرفة على حدة، وبالرجوع إلى الدستور يتبين أن وصف هذين النظامين كلائحة أساسية تحكم زمام الأمور ، وبالتالي فإن للنظامين الداخليين في البرلمان ما يميزهما عن غيرهما من القوانين والأنظمة.

أولاً: انفراد الغرفة البرلمانية بإعداد نظامها الداخلي

تعد كل غرفة في البرلمان نظامها الداخلي بكل حرية في شكل لائحة أو عقد يكون من طرف واحد ، لا يجوز التدخل فيه أو في طريقة إعداده من طرف أي سلطة ، فعلى الرغم مما قد يدل ظاهراً على أنها مسائل فنية بحتة ، فإن عملية التنظيم الداخلي للمجلس البرلماني تحتوي في ثناياها على مسائل سياسية هامة ، وهذه القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس في البرلمان يحددها الدستور والنظام السياسي والداخلي للمجلس¹ ، فالبرلمان ينفرد بتنظيم شؤونه الداخلية، وهذا ضمان لاستقلاله وعدم التأثير على سير أعماله ، وكذلك انفراده بالمحافظة على النظام العام بداخله²، فالغرفتان البرلمانيتان المكلفتان بإعداد ووضع النظام الداخلي لتنظيم أسلوب العمل وهذا ما يجعله يتميز بالفعالية والنجاعة والمصادقية ومجابهة السياسة التنفيذية.

ثانياً: عدم خضوع الإصدار

إن ما يصنع الميزة البارزة للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان عن غيرها من القوانين هي عدم خضوعها لعملية الإصدار، فهذا الفرق واضح في إجراءات إعداد النظام الداخلي للغرفتين، مما ينتج عنه تطبيق كل غرفة لنظامها الداخلي مباشرة بعد إعدادها له وموافقة المجلس الدستوري عليه من خلال

¹ عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص 143.

² عصام علي الدبس ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ، ص 228.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

رقابة المطابقة، وبالتالي يعدُّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما¹ وهذا بخلاف بقية القوانين التي تخضع لسلطة الإصدار من طرف رئيس الجمهورية.

ثالثا : الخضوع لرقابة المطابقة

إن ما يميز النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان " المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة " هو أن المؤسس الدستوري أخضعهما لرقابة المطابقة، فلا يمكن لكل غرفة تطبيق نظامها الداخلي قبل أن تحيله الى المجلس الدستوري من أجل رقابة مطابقتها للدستور ، حيث يتولى في المقام الأول رقابة النصوص من حيث مدى دستوريته أو مدى مطابقتها للدستور ، إذ نجد عند مراقبته للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو النظام الداخلي لمجلس الأمة تكون هذه الرقابة سابقة وإجبارية تتم بموجب إخطاره إذ لا يمكن للمجلس الدستوري أن يتحرك من تلقاء نفسه ، وإنما أوكل المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الإخطار الوجوبي² ، بعد أن يقدم له رئيس إحدى الغرفتين نظامه الداخلي، إذا فعلية الرقابة على النظام الداخلي لكل غرفة من البرلمان تتوقف على الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري ، وبالتالي فهذه الرقابة هي رقابة وقائية تسبق صدور القانون، ومعنى ذلك أن النظام المراد تشريعه لن يتم إصداره إلا بعد عرضه على المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته.

ما نصت عليه المادة 187 من الدستور الحالي "يخطر المجلس الدستوري رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول كما يمكن إخطاره من خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة".

ذلك للحيلولة دون صدور قانون مخالف للدستور بمعنى أنها رقابة سابقة على صدور القانون تهدف إلى التحقق من مدى دستوريته قبل إصداره وليست لاحقة على صدوره³. وإذا كان النص على سيادة وانفراد مجلسي البرلمان بوضع نظاميهما الداخليين، ضمان لاستقلالهما

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2006، ص263.

² عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص138.

³ حسام مرسى ، القانون الدستوري، المقومات الأساسية تطبيقا على الدستور المعاصر ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014 ص160.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

واستقلال السلطة التشريعية ككل فإن عرض النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وجوباً على المجلس الدستوري يهدف إلى منع البرلمان من تجاوز الأحكام الدستورية¹، لأنّ رقابة دستورية القوانين تستهدف صون الدستور وحمائته من الخروج على أحكامه باعتباره القانون الأساسي و الأعلى الذي يرسم الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم² وبالتالي فالواجب هو عدم الخروج عن القواعد التي ينص عليها، وإلا كان هذا النص متضمناً أحكاماً غير دستورية، وبالتالي فهو غير دستوري . إن فرض الرقابة المسبقة على النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يرجع إلى كون هذا النظام يتعلق بتنظيم السلطة التشريعية والذي يستوجب أن لا يكون مخالفاً للدستور وإلا وقع خلل في سير المؤسسات الدستورية ثم إن فكرة الرقابة في حد ذاتها ناتجة عن أهمية الموضوع المعالج من قبل النظام الداخلي³ لذلك فقد أحسن المؤسس الدستوري الجزائري عندما أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لرقابة مطابقة⁴.

رابعاً: القابلية للتعديل

يتميز النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان عن غيرهما من الأنظمة والقوانين من حيث قابليتهما للتعديل فيما أن المجلس الشعبي الوطني هو المسؤول عن إعداد نظامه الداخلي وفي المقابل نجد أن المجلس الأمة مسؤول عن إعداد نظامه الداخلي، وبالتالي فكل غرفة لها السلطة الكاملة في إعداد وتعديل⁵ هذا النظام حسب ما تراه مناسباً، ووفق المستجدات الواقعة في المنظومة القانونية. لأنه بالنظر إلى النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان فإنه يعتبر لائحة داخلية وهي أمر ضروري لتنظيم العمل داخل البرلمان وتحديد السبل التي تمر خلالها، إذ أنه هذا النظام الخاص بتنظيم غرفتي البرلمان تأتي في شكل مكتوب حيث يصاغ مضمون قاعدة النظام الداخلي صياغة محكمة من طرف أشخاص مختصين فهي ليست عرفاً وبالتالي فهذا النظام هو قابل للتعديل.

¹ الياس جوادي، المرجع السابق، ص 102.

² حسام مرسى، المرجع السابق، ص 305.

³ الياس جوادي، نفس المرجع، ص 104.

⁴ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 ومستجدات المجلس الدستوري الجزائري (1989-2010)، دار هومة، الجزائر 2012، ص 146.

⁵ المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة والمادة 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

المبحث الثاني: مضمون النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان وإجراءات وضعه

إن البرلمان يتمتع بإمكانية تنظيم عمله الداخلي وضبطه فلكل من مجلسي البرلمان الحق في أن يضع الأنظمة القانونية الداخلية له وهذا ضمن الحدود الواردة في الدستور¹، لأن المجالس النيابية تعتبر سلسلة متصلة الحلقات، تتأثر كل حلقة منها بما سبقتها، و تؤثر في ما يليها بما لديها من الخبرة في العمل النيابي، و بما يجتمع لديها من تقاليد برلمانية.

و بالتالي و حسب ما تتميز به هذه الأنظمة الداخلية في ذاتها فإنها تتميز بإجراءاتها المقررة في طريقة وضعها (المطلب الأول) أما من الناحية القانونية فهي تتمتع بمضمون يميزها عن ما يشابهها من القوانين العضوية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إجراءات وضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن المؤسس الدستوري نص على أنه لكل غرفة في البرلمان نظامها الخاص و المختلف عن غيرها و هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية تحمل العديد من الضمانات التي أقرتها الدساتير لأعضاء المجالس التشريعية إذ تمنحهم الاستقلالية و تحميهم من اي نوع من أنواع التهديد و الانتقام .من جانب السلطات الاخرى بل أنها تحدد سيادتهم بذاتها هي بذلك تحقق الاستقرار و تعطي المثل و القدوة في الالتزام² من خلال مجموعة الاجراءات التي لا بد من توفرها بمراحل في إقرار النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان (الفرع الأول) وكذلك النظام الداخلي للبرلمان الذي يكون مجتمعاً في حالة استثنائية و هي عند انعقاده بغرفتيه في شكل مؤتمر(الفرع الثاني).

¹ أحمد عبد الحميد الخالدي ، القانون الدستوري ، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية ، دراسة مقارنة ، دار الكتب القانونية، مصر 2011، ص90.

² هاني علي الطهراوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، الطبعة الرابعة، دار الثقافة للنشر، الأردن 2007، ص 109.

الفرع الأول : الإجراءات الشكلية و الموضوعية لإعداد النظامين الداخليين للبرلمان

إن المؤسس الدستوري أكد على أن القوانين الداخلية للبرلمان تتمتع باختصاص تنظيم إدارتها وتنظيم أشغالها¹، فالمجلس الشعبي الوطني ينفرد بوضع نظامه الداخلي و كذلك هو الأمر بالنسبة إلى مجلس الأمة و هذا يكون وفق خطوات التي حددها المشرع و لكن لم ينص عليها الدستور باستثناء ما ورد في المادة 2/132 من الدستور الحالي بحيث يقوم المجلسين بإعداد نظاميهما الداخليين و المصادقة عليهما، كذلك ما نص عليه النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان.

أولاً: الشروط الشكلية

من هنا تظهر الإجراءات الشكلية المحيطة بإعداد النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان من قيد زمني و مراحل إجرائية.

1- القيد الزمني

إن هدف المؤسس الدستوري من منحه للمجلس الشعبي الوطني صلاحية إعداد نظامه الداخلي و لمجلس الأمة أيضا صلاحيته إعداد نظامه الداخلي هو الوصول إلى دولة مؤسساتية، بالإضافة إلى أنه كان يريد الوصول إلى استكمال المنظومة القانونية التشريعية و هذا لسن بقية التنظيمات الداخلية المنصوص عليها في الدستور، لكن نجد أن المؤسس الدستوري ألزم غرفتي البرلمان بإعداد نظاميهما الداخليين مع بداية كل فترة تشريعية جديدة بالنسبة إلى المجلس الشعبي الوطني و مع كل تجديد لنصف أعضاء مجلس الأمة²، فيما أن المجلس الشعبي الوطني و مثلما هو معلوم أنه ينتخب أعضائه عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري³.

¹ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، جزء 2، النظم السياسية طرف ممارسة السلطة الانظمة السياسية وتطبيقات عنها، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 25.

² عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص 112.

³ المادة 2/118 من الدستور " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المباشر و السري".

ومدة العضوية هي خمس سنوات حسب ما نصت عليه المادة 119 من الدستور " ينتخب المجلس الشعبي الوطني لمدة خمس (5) سنوات" بحيث أن اللائحة الداخلية للمجلس أصبح لها وقت محدد وهو مع بداية الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني.

أما فيما يخص مجلس الأمة فله أن يعد نظامه الداخلي أو يقوم بتعديله مع كل تجديد لنصف أعضاء المجلس لأنه يتم انتخاب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر و السري بمقعدين عن كل ولاية من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية، وأعضاء المجالس الشعبية الولائية¹ والمادة 2/119 بينت إن عهدة مجلس الأمة مقدره بست سنوات "تحدد عهدة مجلس الأمة بمدة ست سنوات" ومن هنا نلاحظ أن المؤسس الدستوري أحدث الخلاف بين المجلسين فمجلس الأمة له الحق بإعداد نظامه الداخلي خلال كل تجديد نصف الأعضاء لأنه و من المنطقي أن يضع المجلس الشعبي الوطني نظامه الداخلي أو يعدله مع مطلع الفترة التشريعية لكي يكون عمل و يسير المجلس بالشكل الصحيح ومجلس الأمة مع كل تجديده النصف للأعضاء و من هنا تبدأ الفترة التشريعية ولوضع النظام الداخلي أو تحديثه و من هنا تتجلى ضرورة أمر و منع النظامين الداخليين مع مطلع كل فترة تشريعية أو يكون على إثر تنقيحه² فتعديل النظام الداخلي للمجلس –المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة – يكون وفق المستجدات القانونية التشريعية و بالتالي فالنظام الداخلي للمجلسين يواكب التعديلات التي تمس بالسلطة التشريعية بالخصوص.

2 – قيد المراحل الإجرائية

إن المؤسس الدستوري لم يحدد إجراءات إعداد النظام الداخلي في نصوص الدستور بل اكتفى بالإلمام بموضوع الأنظمة الداخلية وضرورته بالنسبة للسلطة التشريعية ومن منظور أن اللائحة النظامية للمجلس تعد تشريعا خاص بتنظيم وتسيير أعماله، لهذا حول الدستور للغرفتين إمكانية إعداد نظاميهما وبهذا التنصيص حافظ البرلمان من الناحية الموضوعية على ممارسة اختصاصه³، فإنه من الواجب أن كل غرفة تقوم بإعداد نظامها الداخلي على أكمل وجه ونجد أن لكل غرفة جهاز مسؤول

¹ المادة 2/119 من دستور 2016

² عبد الله بوقفة، القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص 27.

³ عبد الله بوقفة، نفس المرجع، ص 24.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

و مكلف بوضع اللائحة الداخلية في شكل مجموعة من المواد تنظم سير المجلس وتحافظ على النظام العام بداخله وهذا من مهام لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان سواء بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تقوم بمهامها¹.

فنجد في النظام الداخلي لمجلس الأمة وفي المادة 17 منه تنص على " تختص لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان بالمسائل المتعلقة بالدستور وبعملية تنظيم السلطات الدستورية والهيئات العامة والنظم القانونية لحقوق وحرية الإنسان والنظام الانتخابي ، والقانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي وفروع النظام القانوني والأحوال الشخصية والمسائل المتعلقة بالشؤون الإدارية. والقانون الأساسي الخاص بوظيفي مجلس الأمة ، وكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة وإثبات عضوية الأعضاء الجدد ودراسة طلبات رفع الحصانة البرلمانية على الأعضاء "

فهذه المادة تحدد اختصاص لجنة الشؤون القانونية والإدارية لمجلس الأمة ومن مهامها أنها تقوم بكافة القواعد العامة المتعلقة بالشؤون الإدارية التي تدخل في نطاق اختصاص مجلس الأمة وكذلك المسائل المتعلقة بالدستور وبعملية تنظيم السلطات الدستورية والهيئات العامة ، وبالتالي فهذه اللجنة هي التي تقوم بإعداد النظام الداخلي لمجلس الأمة ، وكذلك نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني² على أن اللجنة القانونية تقوم بوضع المواد النظامية³ للمجلس وكذلك في تعديله نصت المادة 94 من نظام مجلس الأمة : " يمكن لمجلس الأمة أن يجري التعديلات الضرورية في أحكام نظامه الداخلي باقتراح من رئيس المجلس أو باقتراح من ثلاثين عضو يقدم إلى مكتب المجلس أنه يتم فتح نقاش عام داخل اللجنة القانونية⁴ يتم فيها مناقشة المواد القانونية في نظامي المجلسين وبعد الوصول إلى الصبغة النهائية للنظام الداخلي لكل من المجلسين يتم تقديم النظام من اللجنة القانونية إلى مكتب المجلس - المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة -

¹ ماجد راغب الحلو ، مرجع سابق، ص163.

² النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

³ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص 27 .

⁴ عبد الله بوقفة، نفس المرجع، ص28.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

حسب ما نصت عليه المادة 130 / 2 من الدستور الحالي " ينتخب المجلس الشعبي الوطني مكتبه ويشكل لجانه، تطبق الأحكام السابقة الذكر على مجلس الأمة " .

ويتكون مكنتي الغرفتين من رئيس المجلس وخمسة نواب أو أعضاء، وبعد تقديم رئيس اللجنة القانونية النص النهائي الخاص بإعداد او تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلى مكتب المجلس.

يحدد مكتب المجلس جلسة خاصة بإعداد أو تعديل نظامه الداخلي ويتم استدعاء الحكومة من قبل مكنتي الغرفتين لحضور الجلسة تقوم بمناقشة اللائحتين عند فتح نقاش عام داخل الجلسات العامة للغرفتين وتتم المناقشة على كامل المشروع.

إن مجمل القول أن تسعى الحكومة من وراء تدخلها إلى الهيمنة على العلاقة الوظيفية فإن أفضل تدخل حكومي يجب ان يكون في حدود الاستشارة وطلب الرأي وبالنظر إلى ما نصت عليه المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإنه يجري التعديلات الضرورية في أحكام نظامه الداخلي، باقتراح من رئيس المجلس أو باقتراح من الثلاثين (30) عضو، و يقدم هذا الاقتراح إلى مكتب المجلس الذي يحيله إلى لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان لدراسته¹ ثم يعرضه المكتب على المجلس لكي يصوت على هذه اللائحة بنفس إجراءات التي تتم بموجبها إقرار هذا النظام الداخلي² و يتم المصادقة عليه بنسبة أغلبية أعضاء مجلس الأمة ثم يقوم بعملية نشر النظام الداخلي لمجلس الأمة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية حسب نص المادة 97 و هذا بعد خضوعه لرقابة المطابقة لأحكام الدستور من طرف المجلس الدستوري و كذلك هو الحال بالنسبة إلى النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فنصت المادة 85 من نظامه الداخلي على انه يمكن تعديل النظام الداخلي بناء على لائحة موقعة من ثلاثون نائبا على الأقل أو بطلب من مكتب المجلس ونصت المادتين 86 و 87 على أنه بنشر النظام الداخلي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

¹ عبد الله بوقفة، القانون الدستوري و المؤسسات الدستورية، مرجع سابق، ص 28.

² المادة 94 من النظام الداخلي لمجلس الأمة "يمكن لمجلس الأمة أن يجري التعديلات الضرورية على أحكام نظامه الداخلي باقتراح من رئيس المجلس أو باقتراح من ثلاثين عضو (30) يقدم إلى مكتب المجلس، يحال إلى لجنة الشؤون القانونية و الإدارية و حقوق الإنسان للدراسة، و يصوت المجلس على هذه اللائحة بنفس إجراءات التصويت التي تتم بموجبها إقرار هذا النظام الداخلي".

ثانيا: الشروط الموضوعية

حدد المؤسس الدستوري وجوبية خضوع النظام الداخلي لرقابة المطابقة.

1- قيد الرقابة الوجوبية

إن الغرفة البرلمانية لها الحق في إعداد نظامها الداخلي بمحض إرادتها ، لكن نجد أن الدستور أخضع هذه الأنظمة الداخلية لرقابة و وجوبية و سابقة¹ ، هذا لأنه يجب أن يكون النظام الداخلي للمجلسين يتلاءم مع النصوص الدستورية ، و تنصب الرقابة على المشروع المعد من قبل البرلمان في غرفتيه و ينبغي أن يكون المشروع المرسل للرقابة كاملا حتى تتم الرقابة على كل النص لا على جزء منه فبعد الإتمام من مناقشة نص النظام الداخلي ، إما نص جديد أو تعديل لنص النظام السابق و يتم التصويت عليه داخل الغرفة صاحبة النظام يتم إرسال النص من طرف رئيس الغرفة البرلمانية – المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة – إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم بإخطار المجلس الدستوري فهو الجهاز المكلف بالقيام بعملية رقابة المطابقة للنظاميين الداخليين للبرلمان، بمجرد تلقيه رسالة الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية يشرع في رقابة النص المعروض عليه من الجانب الإجرائي و الموضوعي فيفحص موضوع النظام الداخلي مادة بمادة و مطابقتها مع أحكام الدستور² ، فرقابة المطابقة و هي سابقة و وجوبية و إبداء المجلس الدستوري رأيه في دستوره و هذه النصوص وجوبية أيضا، و تكون هذه الإجراءات سابقة على تطبيق النظاميين الداخليين للغرفتين من طرف البرلمان بكل حرية.

يفصل المجلس الدستوري بموجب المادة 186 من الدستور الحالي بمطابقة النظام للدستور ويرجع ذلك إلى كون النظام الداخلي يتعلق بتنظيم السلطة التشريعية و الذي لا يجب أن يكون مخالفا للدستور و إلا وقع خلل في سير المؤسسات الدستورية³ ، و بعد إتمام الإجراءات المتعلقة بالرقابة وبتبين من رأي المجلس الدستوري أن النظام الداخلي هو دستوري يتم تطبيقه.

¹ المادة 186 من الدستور الحالي " كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفة البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

² خالد دهينة، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 14، 2006، ص45.

³ بو بكر إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتابة الحديثة، الجزائر 2003، ص122.

الفرع الثاني: إجراءات وشروط وضع النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا
نظم المؤسس الدستوري من خلال الدستور و القوانين المكملة له لطبيعة اجتماع البرلمان في هيئة
مؤتمر و إجراءات انعقاده والظرف الذي يفرض على السلطة التشريعية بالتدخل و يضم اليد مع اليد
بين المجلسين للوصول للقرار الصائب، و الذي يضمن المزيد من الشرعية هذا من جهة و المصادقية من
جهة أخرى، لهذا فإن حالات الاجتماع بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة تختلف من عادية إلى
غير عادية و بالتالي فهذا الاجتماع لا بد أن يكون له نظام داخلي يؤطره وهذا الأخير له خطوات في
طريقة إعداده.

أولاً: حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا

حدد المؤسس الدستوري حالات لإنعقاد البرلمان بغرفتيه منها في الظروف العادية وأخرى في الظروف
غير العادية.

1- انعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر في الظروف العادية

أ- معالجة شغور منصب رئيس الجمهورية

يظهر أن هذه الحالة حددها المشرع الجزائري بموجب المادة 102 من الدستور الحالي إذ حددت
هذه المادة أنواع الشغور و إجراءات معالجتها و خصت البرلمان للانعقاد وجوبا لكي يقترح بالإجماع
على البرلمان التصريح بثبوت المانع¹.

ب- فتح مناقشة حول السياسة الخارجية

إن البرلمان ينعقد بغرفتيه المجتمعين معا لكي يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية للبلاد إذ يقوم
بإصدار لائحة و يتم هذا بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين حسب نص المادة 148
من الدستور الحالي².

¹ المادة 102 من الدستور الحالي: "يعلن البرلمان، المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا بثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه".

² المادة 148: "يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناء على طرف رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الإقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا لائحة تبلغها إلى رئيس الجمهورية".

ج- تعديل الدستور

أكد الدستور على أهمية عملية تعديل الدستور و لهذا منح للبرلمان المنعقد في هيئة مؤتمر الحق بتعديل الدستور و هذا حسب نص المادة 211 من الدستور الحالي، فيمكن لثلاثة أرباع أعضاء البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح التعديل¹.

د- تمديد مهمة البرلمان

يظهر أن المؤسس الدستوري أقر حالة غير مألوفة في السلطة التشريعية و هي تمديد مهمة البرلمان لكن بسبب وجيه و هو ظرف خطير و مستحيل أن تجرى خلاله انتخابات² و هذا ما نصت عليه المادة 4/119 من الدستور "لا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية و يثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا هذه الحالة بقرار بناء على اقتراح رئيس الجمهورية و استشارة المجلس الدستوري " فدور البرلمان عند انعقاده في شكل مؤتمر هو أن يثبت هذه الحالة بقرار منه .

2- انعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر في الظروف غير العادية

أ- تحديد حالة الطوارئ و الحصار

ينص المشرع الجزائري من خلال نص المادة 2/108 من الدستور الحال على أن البرلمان يجتمع بغرفتيه معا لتمديد حالي الطوارئ أو الحصار إذ لا يتم هذا الإجراء إلا بناء على موافقته³ هذا لأن ظرف استثنائي قد وقع و أن هناك ضرورة ملحة موجودة .

ب- الحالة الاستثنائية

نستنتج أن المؤسس الدستوري بين الحالة الاستثنائية بموجب المادة 207 من الدستور و التي خلالها تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك الوقوع و يصيب مؤسستها الدستورية أو استقلالها أو

¹ المادة 211 من الدستور الحالي: "يمكن لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي و يصدره في حالة الموافقة عليه ."

² عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 24.

³ المادة 2/105: "و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً".

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليتها

سلامة ترابها وبالتالي فعلى رئيس الجمهورية اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستيعاب الوضع¹ و ضروري أن يجتمع البرلمان بغرفتيه معاً في هيئة مؤتمر طويلة فترة الحالة الاستثنائية.

د- حالة الحرب

وحسب ما نصت عليه المادة 109 من الدستور فإن حالة الحرب هي أن تكون البلاد مهددة بخطر داهم وشيك الوقوع و يشترط ان يكون العدوان واقع أو على وشك الوقوع² لهذا السبب يتم اتخاذ التدابير اللازمة و من واجب البرلمان أن ينعقد وجوبا في هيئة مؤتمر لأنه يساهم هذا الانعقاد الوجوبي في تحقيق أثر الازمة التي تمر بها البلاد .

ثانيا : شروط وضع النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا

أكد المؤسس الدستوري على شروط محددة دستوريا لإنعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر.

1-الشروط الشكلية

أ- الانعقاد في شكل مؤتمر

إن المؤسس الدستوري خص البرلمان بالانعقاد في طبيعة استثنائية غير المعهود بها و هذا بالاجتماع في مجلس واحد يجمع بين المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و برئاسة رئيس مجلس الأمة و لكي يتم البرلمان إجراءاته القانونية والتي حددها له الدستور³ على احسن وجه، لا بد من وضع نظام داخلي للبرلمان عند انعقاده في هيئة مؤتمر و هذا ما نصت عليه المادة 101 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة،"تضبط القواعد الاخرى لسير البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا في نظام داخلي"

¹ صالح بالحاج ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الجزائري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم ،ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر 2009،ص213.

² سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 ، السلطة التنفيذية الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر 2013 ،ص342 .

³ الدستور نص على حالات انعقاد البرلمان بغرفتيه المجتمعين معا في المواد 105 .107 .109 .119 .211 .102 .148.

ب- الاقتراح يكون لجنة خاصة

حسب نص المادة 2/101 من القانون العضوي 16. 12 على أنه ينظم سير أعمال البرلمان عند انعقاده في شكل مؤتمر بنظام داخلي يتم اقتراحه من لجنة خاصة مكون من المجلسين معا "في نظام داخلي تقترحه لجنة مكونة من مكتيي الغرفتين يرأسها أكبر الأعضاء سنا" وبالتالي فإنه لا يمكن أن يخرج نطاق الاقتراح المخصص للنظام الداخلي من هذا الشرط الجوهري ، فعند اجتماع مكتب الغرفتين معا يقوم بتشكيل اللجنة من مكتيي الغرفتين بالنسبة لمكتب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة ولا يرأسها رئيس مجلس الأمة و إنما يرأسها أكبر الأعضاء سنا وهذا لضمان الحياد لأن هذا النظام يطبق على كل أعضاء البرلمان منهم نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وما واجبهم إلا الامتثال الى القواعد التنظيمية التي جاء بها هذا النظام.

ج- المصادقة على النظام الداخلي للبرلمان

إن النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا يحتوي مجموعة من القواعد التي تنظم المجلس وتنظم سير أعماله وبما أن البرلمان المنعقد بغرفتيه معا له صلاحية توضيح قواعد سيره عندما يكون مجتمعا في نص¹ تعده اللجنة المكونة من مكتيي مجلسي الغرفتين² وبعد الاقتراح الذي تقدمه هذه الأخيرة يقوم البرلمان بغرفتيه بعملية التصويت على هذا المشروع وعند الحصول على أغلبية الأصوات يتم المصادقة عليه لكي يصبح نافذا ولا يمكن مخالفته وهذا الإجراء يجب أن يكون في بداية جلسات البرلمان.

2- الشروط الموضوعية

أ- موضوع النص يمس البرلمان

إن البرلمان باعتبار انه السلطة التشريعية في البلاد وفي حالة اجتماعه في هيئة مؤتمر فإنه يعد نظامه الداخلي الذي يحدد إجراءات سير أعماله ، فهو ينظم سير أعمال البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا

¹ عبد القادر شريال ، المرجع السابق ،ص141.

² المادة 101 من القانون العضوي 12/16.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

والذي يتمثل في مجموعة القواعد القانونية الإجرائية والتنظيمية التي تنظم عمل الغرفتين –المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة- المجتمعتين معا.

ب- عدم التداخل مع النصوص الأخرى

إن النظام الداخلي للبرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا ينص على قواعد تنظيمية وإجرائية لسير البرلمان و من المفترض أن لا يحتوي هذا النص مواضيع من اختصاص قانون اخر لهذا فالبرلمان مطالب ألا يدرج في هذا النص عند إعدادة مواضيع من اختصاص القانون العضوي¹ وعلى سبيل المثال القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذلك العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ولا بد أن تكون هذه القواعد المنصوص عليها في فحوى هذا النظام هي تخص البرلمان وحده كسلطة أي لا يمكن أن تنظم عمل سلطة أخرى² بالإضافة الى أن هذه القواعد لا تنظم سير كسب مجلس على حدى أي عمل المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لأن كل غرفة تعد نظامها الداخلي وتصادق عليه بشكل منفرد وهذا النظام يختلف عن النصين المذكورين³.

المطلب الثاني: تمييز النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان عن القانون الناظم للبرلمان

أن لكل من المجلسين – المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة - بعض الصلاحيات فهناك صلاحيات سيتأثر بها المجلس الشعبي الوطني و هناك صلاحيات ستأثرها مجلس الأمة⁴ و ما أكد هذا هو ما جاء به التعديل لدستوري الأخير من خلال المادة 137 من الدستور التي منحت اختصاصات جديدة، بحيث نجد أن هذه الأعمال المكلفة بها السلطة التشريعية تنظم بقوانين مكملة للدستور و هذه القوانين مختلفة عن النظامين الداخليين للمجلسين لهذا ينظم فحواها بمجموعة من القواعد تحتوي في ثناياها على مسائل إجرائية هامة و هذه القواعد المتعلقة بتنظيم مجلسي البرلمان⁵ (الفرع الأول)، بينما

¹ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة

² المادة 101 من القانون العضوي 12/16 " يصادق عليه البرلمان بغرفتيه المجتمعتين معا " .

³ النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والنظام الداخلي لمجلس الأمة .

⁴ مراد بقالم ،نظام الازدواجية البرلمانية و تطبيقاته ،دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى ، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2009، ص

163.

⁵ عصام علي الدبس ،القانون الدستوري و النظم السياسية ،دار الثقافة للنشر ، الاردن، 2014، ص228.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

الاختلاف واضح بالنسبة لما ينص عنه القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: مضمون النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن المؤسس الدستوري أكد على حق البرلمان بإعداد نظامه الداخلي المصادقة عليه بموجب المادة 2/132 من الدستور¹ فالأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية هي تنظيم البرلمان من حيث إجراءاته و شروطه و لا تتطرق بصفة عامة الى غير ذلك² و لهذا فإن كل غرفة لها نظام خاص يختلف عن نظام الغرفة الأخرى وهذا الاختلاف يعود لاختلاف الغرفتين في عدة جوانب و مجالات بحيث ينفرد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بعدة مضامين تخصه وحده و يختلف عنه نظام مجلس الأمة.

أولاً: النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

يحتوي النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على ما يلي:

1- أجهزة و هيئات المجلس الشعبي الوطني

أ- رئيس المجلس

بينت المادة 8 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن للمجلس رئيس، و طبقاً للمادة³ من أنه يتم انتخاب رئيس للمجلس و هذا في الجلسة الأولى عن طريق الاقتراع السري و لابد من الحصول على اغلبية الأصوات وإلا المرور إلى الدور الثاني و يتمتع رئيس المجلس بمهام حددها له النظام الداخلي و هذا بموجب المادة 9 منه، و كذلك نظمت المادة 10 من نفس النظام حالة شغور منصب رئيس المجلس و كيفية استخلاف بطريقة قانونية.

¹ المادة 2/132 من الدستور الحالي: "يعدُّ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما"
² الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري ممارسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، مجلة مختصة في قضايا و الوثائق البرلمانية يعيدها مجلس الأمة، العدد 10، 2005، ص 61.

³ المادة 03 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "ينتخب رئيس المجلس الشعبي الوطني بالإقتراع السري في حال تعدد المترشحين و يعلن فوز المترشح المتحصل علماً لأغلبية المطلقة للنواب" .

ب- مكتب المجلس

يعتبر مكتب المجلس الشعبي الوطني سلطة أساسية لهذا أكدت المادة 11 من النظام الداخلي على إجراءات تكوينه و عدد الأعضاء و كيفية انتخابهم¹ وحددت المادة 14 من نفس النظام الصلاحيات التي خولها له القانون و مختلف المهام التي هو مكلف بها بموجب المواد 15. 16. 17. 18. من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

ج- لجان المجلس

بموجب المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني تشكل هذا الأخير لجانه الدائمة الاثني عشر -12- و منح لكل واحدة اختصاصات منظمة و مضبوطة و هذا حسب ما بينه نفس النظام في مجموعة المواد من 20 إلى 31 و المادة 34. و المكلف بتشكيل هذه اللجان هو مكتب المجلس في بداية الفترة التشريعية حسب نص المادة 32 إذ تعرض عليها جميع المشاريع أو الاقتراحات التي تدخل ضمن اختصاصاتها² وحدد النظام كيفية استدعاء هذه اللجان ومناقشتها للأعمال البرلمانية داخل الجلسات ومختلف وهذا وفقا 38 إلى 48 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

د- هيئات المجلس

حددت المادة 49 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الهيئة الأولى للمجلس وهي هيئة الرؤساء ، إذ تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة للمجلس، وتختص بإعداد جدول أعمال الدورة وتحضير دورة المجلس وتنظيم سير الأشغال أما المادة 50 فحددت لنا هيئة التنسيق التي تتكون من أعضاء المكتب، ورؤساء اللجان، ورؤساء المجموعات البرلمانية تتكلف بمهمة التشاور على جدول الأعمال وتنظيم أشغال المجلس وتوفير الوسائل لسير المجموعات البرلمانية .

¹ المواد 12 و 13 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² المادة 38 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- إجراءات سير أعمال المجلس

أ- جلسات

يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمال النواب والحكومة سبعة أيام على الأقل قبل إجراء الجلسة المعنية هذا حسب نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، حيث يتضمن جدول الأعمال مشاريع القوانين والاقترحات التي أعدت تقارير بشأنها والأسئلة الشفوية والمسائل المختلفة المسجلة طبق الدستور والقانون العضوي 16 / 12 لا يمكن تسجيل مشاريع أو اقتراحات القانون ما لم تعد اللجنة تقريراً قبل ثلاثة أيام .

ب- إجراءات التصويت

حددت المادة 56 من النظام الداخلي إحالة المشاريع واقتراحات القوانين¹ إلى المجلس الشعبي الوطني إذ يقوم بالمناقشة ، كما نصت المادة 60 من نفس النظام على إجراءات التعديل التي قد تكون من 10 نواب وكيفية قبوله كما أن التصويت قد يكون سري أو عام².

ج- ارتباط المجلس بغيره

حدد النظام علاقة المجلس الشعبي الوطني مع مجلس الأمة وهذا في حال حدوث خلاف بينهما وكذلك علاقته مع لسلطة التنفيذية فينظم النظام الداخلي لمجلس إجراءات الأسئلة وهذا بموجب المادة 68 من نفس النظام.

3- قواعد مرتبطة بأعضاء المجلس الشعبي الوطني

أ- إثبات العضوية

إن العضوية في المجلس الشعبي الوطني عمل قانوني لا بد أن تكون فيه المصادقية وهذا حسب ما نصت عليه الدساتير الجزائرية ، وبالنظر إلى نص المادة 4 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني فإنه يقوم بتكوين لجنة متخصصة لإثبات العضوية تتكون من 20 نائبا وتتولى مهمتها بموجب إعلان

¹ المادة 137 من الدستور الحالي : "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المجلسي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب .

² المادة 63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

المجلس الدستوري لنتائج الانتخابات، والمادة 5 منه حددت إجراءات عملها داخل المجلس ولكن يتم حل هذه اللجنة بمجرد مصادقة المجلس على تقريرها.¹

ب- رفع الحصانة

أكدت المادة 71 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على حق النواب في الحصانة البرلمانية ولكن رفع الحصانة أيضا هو إجراء قانوني ونجد ان النظام الداخلي فصل فيه وهذا بموجب المادة 72 و 73 و 74 منه .

ج- الانضباط

حددت المادة 75 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إجراءات ذات طابع تأديبي في المجلس كالتذكير بالنظام والتنبيه وسحب الكلمة والمنع من تناول الكلمة ولقد فصله المواد 76، 77، 78، 79 في هذه الإجراءات المتخذة ضد النائب في المجلس الشعبي الوطني .

ثانيا : النظام الداخلي لمجلس الأمة

لقد حدد في مضمون النظام الداخلي لمجلس الأمة ما يلي :

1- أجهزة مجلس الأمة وهيئاته

أ- رئيس مجلس الأمة

لقد أدرج مجلس الأمة ضمن نظامه الداخلي إجراءات انتخاب رئيسه وإجراءات استعجالية في حالة حدوث مانع أو استقالته أو وفاته²، بالإضافة إلى ذلك فإن النظام الداخلي خص الفصل الاول من الباب الثاني وفي المادة 08 منه الصلاحيات المكلف بها رئيس مجلس الأمة بالاستثناء التي نص عليها الدستور والقانون العضوي 12/16 حيث نصت المادة 8 من هذا النظام على " ضمان الأمن والنظام الداخلي مقر مجلس الأمة والسهر على احترام النظام الداخلي ، رئاسة جلسات المجلس "

¹ المادة 6 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² سعاد عمير ، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر ، دار الهدى الجزائر، 2009، ص32.

ب- مكتب المجلس

حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة في المادة 09 منه والتي تنص على: "يتكون مكتب مجلس الأمة من رئيس المجلس وخمسة (05) نواب". فيتشكل المكتب على هذا النحو ولكن عند الاقتضاء من أعضاء آخرين ينتخبون لمدة سنة، وتتلخص مهام المكتب على الخصوص في تنظيم سير الجلسات وضبط جدول أعمالها ومواعيد عقدها¹، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس الأمة² بالإضافة على أنه يعقد اجتماعاته بصفة دورية بدعوى من رئيسه وتمنح كل عضو صلاحياته الخاصة ويتم توزيع مهام المكتب حسب نص المادة 145 من نفس النظام "شؤون التشريع والعلاقات مع الحكومة والمجلس الشعبي الوطني، الشؤون الإدارية والمالية، الشؤون الخارجية، العلاقات العامة.

ج- لجان مجلس الأمة

نص المشرع الدستوري على حق مجلس الأمة في تشكيل لجانته وهذا من خلال نص المادة 134 من الدستور الحالي "... ومجلس الأمة لجانها الدائمة في إطار نظامها الداخلي". فخصص النظام الداخلي لمجلس الأمة الفصل الثالث للجانته الدائمة، المادة 16 منه تنص على أن يشكل مجلس الأمة تسع لجان دائمة هي " لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان، لجنة الدفاع الوطني، لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجالية الجزائرية في الخارج، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية، لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية، لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي و البحث العلمي والشؤون الدينية لجنة التجهيز والتنمية المحلية، لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني، لجنة الثقافة والإعلام والتشبيد والسياحة".

¹ عمار عباس، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة في النظام السياسي الجزائري، دار الخلدونية، الطبعة أولى الجزائر، 2010، ص 145.

² المادة 12: "زيادة على الصلاحيات التي يخولها إياه القانون العضوي.... تحديد تاريخ توزيع النصوص المحالة على مجلس الأمة مرفوقة بمذكرة إعلامية تضبط آجال تقديم أعضاء مجلس الأمة... وتنظيم سير الجلسات... وضبط جدول أعمال الدورة...".

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاله

وخص هذا النظام كل لجنة بمهام محددة ومنظمة ومضبوطة¹ وتشكل هذه اللجان لمدة سنة قابلة للتجديد حسب نص المادة 26 من النظام الداخلي لمجلس الأمة بالإضافة إلى أنه حدد إجراءات عمل هذه اللجان وكيفية الانضمام إليها ، وسير جلساتها.

د- هيئات مجلس الأمة

طبقاً لأحكام المادة 46 من النظام الداخلي لمجلس الأمة فإن للمجلس هيئتين، الأولى هي هيئة الرؤساء فهي تتكون من رئيس المجلس ونواب الرئيس ورؤساء اللجان الدائمة ومن مهامها إعداد جدول أعمال دورات المجلس وتنظيم أشغال المجلس وهذا حسب نص المادة 47 من النظام الداخلي للمجلس أما فيما يخص هيئة التنسيق فقد حددها النظام الداخلي في المادة 48 منه وحدد لها مهامها وأعضائها

هـ- المجموعات البرلمانية

نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على للمجموعات البرلمانية وخص لها باب وحدد كل الإجراءات الواجب تحديدها لتحسين عملها² فقام بتحديد إجراءات تشكيلها وأعضائها ومهامها بموجب المواد 49 .50 .51 .52.

2- إجراءات سير أعمال مجلس الأمة

تنحصر إجراءات سيرها فيما يلي:

أ- جلسات مجلس الأمة

يحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة كل الخطوات التي تنسق و تزامن الجلسات المقررة له، حيث نصت المادة 53 على أنه يتم تبليغ تاريخ الجلسات وجدول الأعمال للأعضاء قبل 15 يوم من افتتاح الجلسة، وحدد النسبة الواجب توفرها لصحة الجلسة في المادة 54 ، والمسؤول، افتتاح الجلسة ورفعها وإيقافها.

¹ النظام الداخلي لمجلس الأمة، المواد من 17 إلى 25 المحددة لمهام كل لجنة .

² سعاد عمير، المرجع السابق، ص64.

ب- إجراءات التصويت والمصادقة في مجلس الأمة

باعتبار ان مجلس الامة هو الغرفة الثانية للبرلمان فهو ينظم إجراءات خاصة بمناقشة والتصويت والمصادقة على الاقتراحات والمشاريع وهذا بموجب الفصل الثاني من نظامه الداخلي فنصت المادة 58 منه على طريقة التصويت اما المادة 59 فنصت الحديث على أن يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه وفقا للمادة 138 من الدستور¹ لكن اشترط لصحة المصادقة بمجلس الأمة إلا بحضور ثلاثة أرباع أعضائه ، وهذا وفقا للمادة 60 من النظام الداخلي وإن التصويت يكون بمناقشة عامة مادة مادة للنص المعروض على مجلس الأمة² لأن قانون المالية يتميز عن غيره من القوانين في إجراءات المصادقة عليه حسب نص المادة 66 من نفس النظام .

ج- إجراءات تربط المجلس بغيره

إن أول جهاز يمكن ان يرتبط معه مجلس الامة هو المجلس الشعبي الوطني ولعل أبرز ما يجمع بين المجلسين وحسب ما نص عليه النظام الداخلي لمجلس الأمة من خلال نص المادة 67 وهي اللجنة المتساوية الأعضاء والتي تضم قائمة الأعضاء العشرة حيث تتكون من خمسة اعضاء من مجلس الأمة وخمسة أعضاء من المجلس الشعبي الوطني ويتم تشكيلها بناء على طلب من الحكومة وهدفها هو حل الخلاف بين الغرفتين³ للنظام الداخلي لهذا المجلس ينظم العلاقة بين المجلس والحكومة، وهذا من خلال الاستجواب والأسئلة الشفوية والكتابية⁴ وتشكيله للجان التحقيق في نص المادة 77 من النظام الداخلي وكذلك نصت المادة 72 على إجراءات إصدار لائحة حول مخطط عمل الحكومة، وحدد النظام الداخلي لمجلس الأمة إجراءات تمثيله في المجلس الدستوري بموجب المادة 79.

¹ المادة 138 من الدستور "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ."

² المواد 62 . 63 . 64 . 65 . من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ مواد 73 . 74 . 75 . 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

⁴ سعاد عمير، مرجع سابق، ص180.

3- قواعد تنظم أعضاء المجلس

أ- إجراءات إثبات العضوية

حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة القواعد الخاصة بإثبات عضوية أعضائه من خلال نص المادة 03 منه حيث يشكل المجلس في الجلسة الأولى لجنة إثبات العضوية إذ تتكون من 20 عضو وتعمل وفق إعلان المجلس الدستوري المتضمن تعيين أعضاء مجلس الأمة، إذ يقوم هذا الأخير بالمصادقة على تقرير اللجنة ويقوم المجلس في جلسة عامة بتسجيل حالة عدم إثبات عضوية أحد الأعضاء حسب نص المادة 4 من النظام الداخلي وفي المادة 05 من نفس النظام يتبين أنه تُحل اللجنة المكلفة بإثبات صحة العضوية بمجرد وضع مجلس الأمة تقريرها.

ب- إجراءات الحصانة

تضمن النظام الداخلي لمجلس الأمة النص على الحصانة البرلمانية لأعضائه¹ ولا ترفع هذه الحصانة إلا بطلب رفع الحصانة من أجل المتابعة القضائية لدى مكتب المجلس ويحال إلى لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان²، التي تعد تقريراً وهذا في أجل شهرين وفقاً للمادة 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، كما أنه في المادة 82 نص على إجراءات إسقاط المهمة البرلمانية في مجلس الأمة وكذلك إجراءات الإقصاء التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس الأمة من خلال نص المادة 83.

ج- الانضباط

حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة قواعد انضباط أعضائه داخل المجلس³ وهذا بموجب المادة 84 منه وهذا عن طريق: التذكير بالنظام التنبيه سحب الكلمة المنع من تناول الكلمة، هذا وفق الإجراءات التي نصت عليها في المواد 85. 86. 87. 88.

¹ المادة 80. 81 من النظام الداخلي لمجلس الأمة .

² سعاد عمير، المرجع السابق، ص72.

³ سعاد عمير، نفس المرجع، ص96.

الفرع الثاني: القانون العضوي الناظم للبرلمان وعلاقته بالحكومة

نصت المادة 132 من الدستور الحالي على أنه من اختصاص كل غرفة من غرفتي البرلمان بإعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه كما أنه يحدد قانون عضوي تنظيم الغرفتين وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ونظرا لتقارب الغرفتين في سيرهما والهيئات والأجهزة المشكلة لهما رغم تباينهما في بعض الاختصاصات لهذا فوضع المشرع نظام داخلي خاص بكل غرفة وحدد قانون عضويا ناظم للعلاقات بين المجلسين وبينهما وبين الحكومة لهذا فمعرفة هذا القانون وتحديد تنظيمه و إجراءات وضعه وكذا الفرق بينه وبين النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

أولا: تنظيم القانوني العضوي رقم 16 / 12 وإجراءات إعداده

إن القانون الناظم للبرلمان وعلاقته بالحكومة وعملهما احتوى على مواد تنظيمية و هذا وفق إجراءات

1- إجراءات إعداده

القوانين العضوية هي نوعية متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان وتتميز في معظمها بأنها تحدد نصوص الدستور وتكملها فهي تتميز في إجراءات إعدادها وإقرارها بأنها أكثر صعوبة من إجراءات إعداد القوانين العادية، فالقوانين العضوية من الناحية القانونية ووفقا للمعيار الشكلي تعتبر أعلى من القوانين العادية حيث يبدي المجلس الدستوري رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد مصادقة البرلمان عليها ، وعليه عرضها الإلزامية على المجلس الدستوري¹ ومن هنا يمكن استنتاج أن القانون العضوي 12/16 يتميز بعدة مراحل إعداده بعد مصادقة البرلمان على الاقتراح المتضمن القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وعلاقتهم الوظيفية بينهما وبين الحكومة حسب ما نص عليه الدستور في المادة 141.

حيث نصت في الفقرة الثانية أنه يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية : تنظيم السلطات العمومية وعملها " ونصت في الفقرة 8 من نفس المادة على نسبة التصويت المطلوبة في

¹ الياس جوادى، المرجع السابق ، ص 81

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليتها

القانون العضوي إذ نصت على "تم المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة"، فنجد أن الدستور حدد نسبة واضحة وصريحة للمصادقة على القانون العضوي وإلا فلا يمكن إقراره وهذا ما نصت عليه المادة 141 من القانون العضوي 12/16 "يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القانون العادي أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية طبقاً لأحكام الفقرة 4 من المادة 138 من الدستور"، وبالتالي بعد إيداع مشروع القانون العضوي لمكتب المجلس الشعبي الوطني تتم مناقشة المشروع والتصويت عليه بأغلبية النواب ثم يتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب ثم يرسله رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى مكتب مجلس الأمة الذي بدوره يقدم بالتصويت على النص والمصادقة عليه بأغلبية أعضائه، بعد حصول نص القانون العضوي على النسبة المحددة يتم تقديمه إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم بإخطار المجلس الدستوري وجوباً بمجرد المصادقة عليه من قبل البرلمان، ولا يتولى إصداره إلا بعد إعلان المجلس الدستوري رأيه في دستورية القانون العضوي¹، وهذا حسب المادة 141 الفقرة الأخيرة "يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره".

إن المجلس الدستوري لا يتولى فقط مراقبة مطابقتها للدستور وإنما فحص دستورية الإجراءات التي اتبعت عند المصادقة عليه²، وفحصه مادة مادة.

وبالتالي وحسب ما نص رأي المجلس الدستوري في دستورية القانون العضوي رقم 12.16 على أنه تعتبر الأحكام غير المطابقة جزئياً أو كلياً للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون العضوي موضع الإخطار³.

تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع إخطار مطابقة للدستور ومن هنا يبلغ الرأي إلى رئيس الجمهورية الذي يقوم بإصدار القانون العضوي لأنه استكمل إجراءاته ثم ينشر في الجريدة الرسمية.

¹ الياس جوادي، المرجع السابق، ص 83.

² جبار عبد المجيد، مرجع سابق، ص 53.

³ رأي المجلس الدستوري بتاريخ 8 ذي القعدة عام 1437 هـ الموافق ل 11 غشت سنة 2016.

2- مضمون القانون العضوي رقم 12 / 16

أ- تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة

لقد أدرج القانون العضوي 12 / 16 في الفصل الثاني أحكام تتعلق بتنظيم مجلسي البرلمان فكل مجلس يتكون من أجهزة دائمة لا يمكن الاستغناء عنها وكل جهاز حددت له إجراءات وضعه إلا أن هذا القانون لم يخرج عن نطاق النظام الداخلي لكل غرفة بل هو جاء ليؤكد على ضرورة ومكانة هذه الأجهزة داخل البرلمان¹.

ب- العلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة

- جدول الأعمال

تضمن القانون العضوي المنظم للبرلمان وعلاقته مع الحكومة إجراء جدول الأعمال الذي يضبطه مكتب الغرفتين وممثل الحكومة وهذا بالاجتماع في مقر المجلس الشعبي الوطني وبعد جدول أعمال الدولة مع بداية الدورة البرلمانية حسب ما نصت عليه المادة 15 من هذا القانون² وتتدخل الحكومة بحيث تلح على استعجاله³ حسب نص المادة 16 من القانون كما يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها حسب نص المادة 17 من نفس القانون.

- إيداع المشاريع واقتراحات القوانين

حددت المادة 19 من القانون العضوي المحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة أن يكون مشروع أو اقتراح قانون مرفقا بأسباب ويكون في شكل مواد لكي يكون مقبولا وتودع المشاريع والاقتراحات لدى مكتب المجلس الشعبي

¹ المادة 01 من القانون العضوي 12 / 16 " يحدد هذا القانون العضوي طبقا لأحكام المادة 132 من الدستور، تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة " .

² انظر المواد: 9 . 10 . 11 . 12 . 13 . 14 . 15 . من القانون العضوي 12 / 16 المذكور سابقا .

³ المادة 15 من القانون العضوي 12 / 16 " يضبط مكنتي الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية دورة برلمانية تسعى لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة " .

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليتها

الوطني، حسب نص المادة 20 باستثناء ما ورد في المادة 137 من الدستور¹. إذ تودع المشاريع المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة وكل مشاريع القوانين الأخرى تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ويضم هذا القانون حق سحب هذه المشاريع والاقتراحات حسب المادة 21 كما بين عدد الأعضاء والنواب الذين يجب أن يكونوا وقعوا على الاقتراح كي يكون مقبولاً² وبينت المادة 24 من هذا القانون انه يبلغ فوراً إلى الحكومة اقتراح القانون الذي تم قبوله، كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال جلسات المجلس مشروع أو اقتراح لم تعد اللجنة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسة هذا حسب نص المادة 25 من القانون رقم 12/16 وكذلك بينت المادة 28 منه أنه يحق للنواب أو الأعضاء أو الحكومة أن تقدم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته، ولا يمكن اقتراح التعديلات على النص المعروض للمناقشة في الغرفة المعنية بعد التصويت عليه من قبل الغرفة الأخرى.

- إقرار القوانين

لقد تضمن القانون العضوي 12/16 اجراءات التصويت على المشاريع والاقتراحات المقدمة للبرلمان إذ حدد في المادة 30 منه أن التصويت يكون برفع اليد أو بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام بالمناذات الإسمية ومن يقرر نمط التصويت هو مكتب الغرفة³ هذا وتكون هناك مناقشة للنص الذي هو أمام النواب أو الأعضاء كما قد لا تكون هناك مناقشة كما نصت المادة 29 و37 من نفس القانون أما فيما يخص التصويت مع مناقشة عامة للنص فهو إجراء عادي لدراسة المشاريع والاقتراحات حسب نص المادة 32، وتكون المناقشة مادة بمادة ويكون الاستماع إلى مقدم النص سواء حكومة أو نواب أما التصويت فيكون عليه كله أو مادة مادة ونجد أن المادتين 34 و35 من هذا القانون حددت الإجراءات المتعددة التي تصاحب هذه المناقشة .

¹ المادة 137 من الدستور "تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة و باستثناء الحالات البينة في الفقرة أعلاه تودع كل مشاريع القوانين الأخرى لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

² المادة 2/136 " تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إن قدمها عشرون(20) نائبا أو عشرون (20)عضوا"

³ المادة 31 من القانون العضوي 12/16 "يقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقاً للشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي".

كما انه بين هذا القانون إجراء التصويت مع مناقشة محدودة للنص ويكون هذا بطلب من ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون حسب نص المادة 37.

أما فيما يخص إجراءات المناقشة في المجلس حسب الحالة على النص المصوت عليه من قبل الغرفة الأخرى، وهذا وفقا للمادة 39 أما المادة 40 حددت كيفية المناقشة و التصويت والمصادقة¹ بحيث بعد أن يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة النص المصوت عليه إلى رئيس الغرفة الأخرى في غضون 10 أيام هذا حسب نص المادة 42 من القانون العضوي 12/16.

بعد إرسال القانون المصوت والمصادق عليه من طرف البرلمان إلى رئيس الجمهورية ليقوم بإصداره خص هذا القانون وفي المادة 46 منه أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية للقانون المصوت عليه وذلك في أجل 30 يوما الموالية لإقراره، ولا بد من المصادقة عليه بأغلبية ثلثي النواب والأعضاء وإلا يصبح لاغيا.

ج- الرقابة

- الموافقة على مخطط الحكومة

نص القانون العضوي 12/16 من المادة 47 منه على أنه تعد الحكومة مخطط عملها ويقدمه الوزير الأول للعرض امام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه في أجل 45 يوما الموالية لتعيين الحكومة وتجري له مناقشة عامة ولا يشرع فيها إلا بعد سبعة أيام من تبليغ النواب²، ويتم التصويت عليه في غضون عشرة أيام هذا حسب نص المادة 49 من نفس القانون³.

ونصت المادة 50 منه على أن يقدم الوزير الأول عرضا حول برنامج الحكومة إلى مجلس الأمة الذي يمكن أن يصدر لائحة.

¹ المادة 137 من الدستور الحالي.

² المادة 48 من القانون العضوي 12/16.

³ المادة 94 من دستور 2016.

الفصل الأول: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان أحد دعائم استقلاليته

في حال عدم موافقة البرلمان على مخطط عمل الحكومة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية¹.

- بيان السياسة العامة

تقدم الحكومة بيان عن السياسة العامة كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها تقدم إلى المجلس الشعبي الوطني وتحتّم بلائحة حسب نص المادة 51 من القانون المنظم للمجلسين وعملهما والعلاقات الوظيفية مع الحكومة كما حدد إجراءات أخرى مرتبطة بهذا الأساس².

- ملتمس الرقابة

حسب ما نص عليه الدستور في المادة 153. 154 على إجراء ملتمس الرقابة أكد القانون العضوي 12/16 عليه أيضا من خلال مجموعة المواد التي جاءت في القسم السابع من 57 إلى 62 فعندما يُفعل 7/1 النواب ملتمس الرقابة ويتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي النواب وتتم المصادقة عليه فيترتب على الوزير الأول أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية³.

- التصويت بالثقة

نص القانون العضوي 12 / 16 على إجراء التصويت بالثقة الذي يُفعله الوزير الأول، وهذا بموجب المادة 5/98 من الدستور وفي نص المادة 65 من القانون العضوي أنه يكون التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة وفي حال رفض التصويت يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية مع مراعاة أحكام المادتين 98 و147 من الدستور.

¹ المادة 95 من دستور 2016 .

² المادة 51، 52، 53، 54، 55، 56، 57 من القانون العضوي 12 / 16 .

³ المواد 153، 154، 155 من نفس الدستور، والمادة 62 من القانون العضوي 12 / 16 .

- السؤال والاستجواب

نص القانون العضوي 16. 12 على إجراءات الاستجواب بالنسبة إلى أعضاء الحكومة وهذا بموجب المواد 66 و67 و68 كما أنه نص هذا القانون على الأسئلة بأنواعها الكتابية والشفوية وهذا حسب ما نصت عليه المواد من 69 إلى 76 وأكد على إجراءاتها وأثرها على أعضاء الحكومة لأنها تدخل ضمن مجال الرقابة البرلمانية .

بالإضافة الى ذلك فإن هذا القانون خصص للجان التحقيق قسم على حده حدد فيه كيفية تكون هذا النوع من اللجان بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعدد أعضائها وكيفية إنشائها وهذا في المواد من 77 إلى 87 .

د- التداخل بين الغرفتين البرلمائيتين

- اللجنة المتساوية الأعضاء

لقد فصل القانون العضوي 16 / 12 فيما يخص اللجنة المتساوية الأعضاء التي يتم تشكيلها من بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وهذا في حال حدوث خلاف بينهما ، وهذا بموجب المواد من 88 إلى 98 من القانون العضوي نفسه نص على كيفية إنشائها وعملها وطريقة حلها، وكافة الإجراءات الخاصة بها¹.

- البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا

إن الدستور حدد حالات انعقاد البرلمان في هيئة مؤتمر على سبيل الحصر وجاء القانون العضوي 16. 12 ليؤكد على هذا الإجراء الذي وضعه الدستور للبرلمان فنجد أنه نص على إجراءات الاجتماع وكيفية الاستدعاء ومن يقوم برئاسة البرلمان ويضبط قواعد أخرى لسيره بموجب المواد 99 و100 و101 من القانون العضوي.

¹ المادة 138 من الدستور.

ثانيا: الفرق بين القانون العضوي الناظم للبرلمان والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان يظهر لنا جليا الفرق بين القانون العضوي الناظم للبرلمان و علاقته بالحكومة هذا من جهة و النظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان من جهة اخرى.

1- النظام الداخلي

- إن النظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان هما عمل انفرادي خاص بكل غرفة على حدى، وكل واحدة تقوم بإعداد نظامها لوحدها .
- إن النظام الداخلي لا يرقى إلى درجة القانون.
- إن النظام الداخلي لا يخضع الى إجراءات الإصدار .
- إن النظام الداخلي هو قواعد إجرائية ليس تنظيم للمؤسسات في الدولة .
- القوة الإلزامية للنظاميين الداخليين لا يمكن أن تتعدى أعضاء ونواب البرلمان أي لا يمكنه أن يضبط غيرهم.

2- القانون العضوي 16 / 12

- إن هذا القانون هو قانون عضوي خاضع لإجراءات إقرار القوانين العضوية إذ يتم المصادقة عليه بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة¹.
- إن هذا القانون هو منظم للسلطتين التشريعية والتنفيذية .
- يحدد قواعد البرلمان في حالات عمل الغرفتين معا كالاتحاد في هيئة مؤتمر .
- للقانون العضوي وظيفتين فنية تتمثل في تجديد وتطبيق التدابير الدستورية و وظيفة سياسية هدفها الحد من صلاحيات الدستور .
- إن أسلوب التصويت والإجراءات المتبعة للمصادقة عليهما تظل أحسن ضابط للترفة بينهما².

¹ المادة 141 من الدستور " تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة " .

² الياس جوادى المرجع السابق ص84.

رقابة المطابقة على النظامين الداخليين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

بالرغم من أن الصلاحية الرئيسية والأصلية التي خص بها المجلس الدستوري إلى جانب الصلاحيات الأخرى ، هي ممارسة الرقابة على دستورية القوانين ، إلا أن هذه الرقابة تنقسم إلى نوعين، الرقابة الدستورية ورقابة المطابقة ، بحيث يوجد فرق بينهما وتتميز كل واحدة عن الأخرى فالرقابة الدستورية تسهر على مدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات، بفحص ما يصدر من السلطتين التشريعية والتنفيذية من قوانين بموجب الدستور، ومن جهة أخرى التأكد من مدى احترام المشرع للتنظيم المستقل، واحترام السلطة التنفيذية لسلطات البرلمان.

في حين أن رقابة المطابقة تختلف تماما عن رقابة الدستورية في أكثر من جانب، وهي مقيدة فقط بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، كما أنها أكثر تعقيدا وتقييدا من الرقابة البعدية أو الاختيارية.

لذلك سوف نتطرق في هذا الفصل إلى دراسة عملية رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان من خلال التطرق إلى مفهوم رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان (البحث الأول) ثم التعرض إلى اثار رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان (البحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان يخضع لمدى احترامه للدستور من قبل المجلس الدستوري وذلك عن طريق رقابة المطابقة لا رقابة الدستورية، والتي تعني هذه الأخيرة فحص مدى احترام المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات لأحكام الدستور من قبل المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان كما يمكن الإخطار من قبل 50 نائبا أو 30 عضوا في مجلس الأمة.

حيث تتم رقابة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان ، وفق إجراءات مختلفة عن إجراءات رقابة الدستورية حسب ما نص عليه المؤسس الدستوري والمشرع في النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري .

عليه سنتطرق في هذا البحث الى مفهوم رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان أمام المجلس الدستوري من خلال التطرق إلى تعريف رقابة المطابقة (المطلب الأول) كذا إجراءات رقابة المطابقة على النظام الداخلي.

المطلب الأول: تعريف رقابة المطابقة وخصائصها

إن المؤسس الدستوري لم يتطرق إلى تعريف رقابة المطابقة ، إنما اكتفى فقط بذكر نطاق ومجال هذه الرقابة من خلال المادة 2/186 و¹3 أما النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري يفرق فقط بين الرقابتين حيث أفرد الفصل الأول منه الرقابة المطابقة المتعلقة بالقوانين العضوية واللوائح الداخلية لغرفتي البرلمان ، أما الفصل الثاني فخصه لرقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات. نظرا لعدم وجود التعريف التشريعي سنتطرق في هذا المطلب إلى تعريف رقابة المطابقة من خلال التعرض إلى التعريف القضائي أي تعريف المجلس الدستوري (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى التعريف الفقهي (المطلب الثاني).

¹ تنص المادة 2/186 و3 على "يبدى المجلس الدستوري بعد أن يخطره رئيس الجمهورية رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد ان يصادق عليها البرلمان ، كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

الفرع الأول: تعريف القضاء و الفقه لرقابة المطابقة

إن المجلس الدستوري عند إصداره لآرائه وقراراته تعرض لتعريف المطابقة، حيث سنتناول في هذا الفرع التعريف القضائي لرقابة المطابقة من خلال التطرق إلى تعريف المجلس الدستوري لرقابة المطابقة في بعض آراءه (أولاً)، ثم التطرق إلى تعريف الفقه (ثانياً).

أولاً: تعريف القضاء الدستوري لرقابة المطابقة

إذا كان المؤسس الدستوري قد حدد النصوص التي تخضع لرقابة المطابقة، فإن المجلس الدستوري قد بين بدوره المقصود من مفهوم رقابة المطابقة بأنه يقتضي أن يكون النص موضوع الإخطار قد ذكر في أحكامه وعبر بأمانة ضمنها عما ورد في المبادئ الدستورية المعتمد عليها ، وعن الخطة البيانية المتضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره¹.

كذلك أقر المجلس الدستوري في حثية أن المطابقة لا بد أن تكون مفهوما معلوما بشكل صارم بحيث تبين للمجلس أنه بمقتضاه لا بد أن يعبر المجلس الشعبي الوطني وبأمانة عن أحكام الدستور².

كما عرف الرأي الصادر في 28 أوت 1989 باعتباره الرأي الأول للمجلس الدستوري، ذلك من خلال الدراسة الأولى للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الذي يؤكد فيه التمييز بين القانون والنظام الداخلي نتيجة مبدأ الفصل بين السلطات ومن هذا استخلص المجلس الدستوري تعريف رقابة المطابقة ، وعرفها بأنها مراقبة ضرورية وسابقة لتطبيق النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني³.

¹ عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص 37.

² إلياس جوادي، مرجع سابق، ص 89.

³ رأي المجلس الدستوري رقم 01، مرجع سابق.

ثانيا: تعريف الفقه الدستوري لرقابة المطابقة

بالرغم من عدم وجود تعريف تشريعي إلا أن الفقه الدستوري أعطى عدة تعريفات لرقابة المطابقة ، وعليه سنتطرق في هذا الفرع إلى التعريف الفقهي لرقابة المطابقة من خلال التعرض إلى التعريف في الفقه الجزائري ، ثم تعريف رقابة المطابقة في الفقه المقارن.

1: تعريف رقابة المطابقة في الفقه الجزائري

أ- رقابة المطابقة هي الرأي الذي يعطيه المجلس الدستوري عندما يفصل في مطابقة نص قانوني، بعد إقراره وقبل إصداره ، أي أن عناصر القانون لم تكتمل بعد وقد حصرت في القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان بأن يفصل المجلس الدستوري في مطابقتها برأي وجوبي بعد إخطاره من رئيس الجمهورية ، وبعد أخذ رأي المجلس الدستوري تستكمل الإجراءات الشكلية للقانون أو النظامين الداخليين للبرلمان في حال مطابقتها للدستور¹.

ب- رقابة المطابقة تتم قبل صدور النص ، عكس رقابة الدستورية التي يمكن لها أن تمارس على نص قبل صدوره أو بعد صدوره، وذلك وفقا لما يراه من حوله المؤسس الدستوري صلاحية إخطار المجلس الدستوري².

ج- رقابة المطابقة رقابة إجبارية سابقة، بينما يمكن لرقابة الدستورية أن تكون سابقة أو لاحقة وفق ما تراه السلطات التي خولها الدستور صلاحية إخطار المجلس الدستوري³.

2: تعريف رقابة المطابقة في الفقه المقارن

أ- هي الحالات التي يكون فيهما اختصاص المجلس الدستوري إلزاميا يقرر مدى تطابقهما مع الدستور إذ يجب عرض هذه التشريعات عليه وهما القوانين العضوية أو الأساسية أو لوائح كل من مجلسي البرلمان (الجمعيات الوطنية ومجلس الشيوخ)⁴.

¹ إلياس جوادى، مرجع سابق ص138.

² عبد القادر شربال، مرجع سابق، ص39.

³ عبد القادر شربال، نفس المرجع، ص39.

⁴ هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الأردن، سنة 2014 ص361،362.

ب- هي التحقق من مخالفة القوانين للدساتير تمهيدا لعدم اصدارها لضمان احترام تدرج القواعد القانونية في المجتمع ، وبعبارة أخرى كفالة اتفاق القواعد الأدنى مع قواعد الدستور التي تعلق قمة هذا التدرج¹.

ج- هي رقابة وقائية تتم قبل إصدار القانون وصيرورته قابلا للتنفيذ، فإذا ما رأى المجلس دعم دستوريته قرر ذلك وامتنع عن إلغائه بالتالي استيفاء بقية إجراءات إصداره ، أو إعدام القانون غير الدستوري في مرحلة ولادته دونما تحمل أعباء المطالبة بإلغائه في المستقبل².

الفرع الثاني: خصائص رقابة المطابقة

بناء على التعريفات التي أوردناها في الفرع الأول ، تتميز رقابة المطابقة بمجموعة من الخصائص الأساسية والتي تتميز عن الرقابة الدستورية ، لذلك سوف نتطرق إليها من خلال التعرض إلى مجاها (أولا) ثم إلزاميتها السابقة (ثانيا) ، محدودية الإخطار الوجودي (ثالثا) ، رقابة كل أحكام النص (رابعا) صدور الرأي (خامسا).

أولا: مجال رقابة المطابقة

لقد أخضع المؤسس الدستوري إلى هذه الرقابة نوعين من النصوص، ويتعلق الأمر بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، فالقوانين العضوية ترمي إلى توضيح بعض أحكام الدستور أو استكمالها تفاديا لإعطاء الدستور حجم أكبر، أما الهدف من رقابة مدى مطابقتها للدستور ضمان وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور لارتباطها وصلتها به، وعليه فإن عرضها كاملة بخلاف النصوص الأخرى يعتبر ضروريا وحتميا وهذا ما أقره الدستور .

أما السبب في إخضاع النظام الداخلي لكل من الغرفتين لرقابة المطابقة هو التخوف من تضمين النظام الداخلي أحكاما تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات ومن ثمة الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى لاسيما التنفيذية منها³.

¹ محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية وتطور الأنظمة الدستورية، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 2013، ص 91.

² نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط3، الأردن، 2015، ص 186، 187.

³ عبد القادر شريال، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية، يصدرها مجلس الامة، العدد 12 أبريل 2006، ص 91، 90.

ثانيا: إلزامية ووجوبية رقابة المطابقة

رقابة المطابقة هي رقابة إلزامية ووجوبية، وهذا حسب المادة 186 من الدستور وبالتالي تلزم كل غرفة عند إعدادها لنظامها الداخلي وقبل نشره في الجريدة الرسمية بعرضه على المجلس الدستوري لمراقبته بإخطار من رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى إلزامية رقابة المجلس الدستوري لمدى مطابقة القانون العضوي قبل أن يصدره رئيس الجمهورية¹.

وبالتالي تختلف عن الرقابة الدستورية الاختيارية التي يكون فيها للمجلس الدستوري حق التدخل الجوازي بعد الإخطار فيما يخص القوانين واللوائح والمعاهدات، فهذه الرقابة تكون إما مطابقة بالرأي أو رقابة لاحقة بقرار².

ثالثا: رقابة المطابقة رقابة سابقة

الرقابة على المطابقة رقابة سابقة على صدور القانون العضوي أو النظام الداخلي لكل من الغرفتين، وعلى المجلس الدستوري النظر في مطابقتها للدستور قبل الشروع في تطبيقه برأي وجوبي³.
الواقع أن الرقابة السابقة بحد ذاتها لا تطرح أي إشكال بل هي مستحسنة لكونها تمنع صدور نصوص مخالفة للدستور ووضعها موضع التنفيذ، لكنها منتقدة من جهة أخرى لسببين رئيسيين هما أنها تمس مبدأ استقلالية البرلمان عندما تتعلق بالقوانين الداخلية للغرف ولطابعهما السياسي في نفس الوقت، والطابع السياسي يتحقق أو يتجسد من كون النص التشريعي المعد من طرف البرلمان لا يكون نصا تشريعيا مكتملا إلا بعد موافقة المجلس الدستوري عليه ، فهي تحول المجلس الدستوري إلى شريك في التشريع ، إذ يرى معظم الباحثين وأعمدة الفكر الدستوري أمثال جورج بيردو وغيره أن الرقابة السابقة بطبيعتها رقابة سياسية حتما لكونها تعبر عن مشاركة ولو سلبية في إعداد القانون ونفس الرأي عند الباحثين الجزائريين خاصة عندما اعتبر المجلس الدستوري في اجتهاد له أن النظام

¹ بن زاغو نزيهة، التجربة المغاربية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 25، أبريل 2010، ص 92.

² فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 287/286.

³ بن زاغو نزيهة، نفس المرجع، ص 92.

الداخلي لا يكتسي صفة النظام الداخلي ولا يمكن الشروع في تطبيقه إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور¹.

رابعاً: محدودية الإخطار الوجوبي

إذا كان الإخطار المسمى الاختياري من صلاحية كل سلطة من السلطات التي يمكنها أن تمارسه متى تراه مناسباً ، فإن الأمر مختلف فيما يخص الإخطار الوجوبي أو الإلزامي الذي يتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وكذا التعديلات التي قد تطرأ على هذين النصين ، إذ أنه في هذه الحالة يصدر الإخطار حصرياً عن رئيس الجمهورية الملزم بقوة الدستور، على أن يعرض هذه النصوص وجوباً على المجلس الدستوري لمراقبة مدى مطابقتها للدستور قبل أن تدخل حيز التنفيذ²، وهذا ما يعبر عنه بالإخطار المحدود³.

بالتالي الإخطار في رقابة المطابقة حق شخصي لرئيس الجمهورية فقط، ويعتبر غير قابل للتفويض لأية جهة وبذلك فإن رسالة الإخطار يتوجب حتماً أن تكون موقعة من قبل رئيس الجمهورية المخول دستورياً بإخطار المجلس الدستوري، مما أدى إلى إثارة انتقادات لدى البعض، فيرون أنه من الضروري فتح هذا المجال للسلطة التشريعية والسلطة القضائية وحتى الوصول إلى إمكانية منح هذا الحق للمواطنين ، وهو ما يحقق مبدأ التوازن بين السلطات في هذا المجال⁴.

خامساً: رقابة شاملة لأحكام النص

ينتج عن الإخطار الوجوبي في رقابة مطابقة القوانين العضوية و النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان ، رفع كامل أحكام النص للرقابة ، بمعنى لا يشترط في رسالة الإخطار أن يكون بها حجج

¹ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري ، مجلة نصف سنوية متخصصة، العدد 01 سنة 2013 ص16.

² خالد دهبينة، مرجع سابق ، ص44.

³ علي بوترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة ، العدد 05، أفريل 2004 ص57.

⁴ علي بوترة ، نفس المرجع ، ص91.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

وأسباب ، و لا يثير أي إشكال لأنه يتم فيها الإخطار وجوبا برفع جميع الأحكام للرقابة ، على عكس الرقابة الاختيارية التي تكون على بعض الأحكام أو كلها و ذلك حسب رسالة الإخطار¹.

بالتالي عندما يمارس المجلس الدستوري رقابة المطابقة يراقب كل من الجانب الشكلي والموضوعي، وفي الجانب الموضوعي فإنه يتطرق أولاً إلى العنوان، ثم التاشيرات، وأخيراً مواد النص موضوع الإخطار².

فالرأي المتعلق برقابة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، اعتبر أن عنوان القانون المحرر كالآتي:

قانون رقم... مؤرخ في..... المتضمن القانون العضوي رقم ... المؤرخ في.....
.....حدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.....

قد نقل القانون العضوي إلى مجال القانون العادي حيث استهل عنوان القانون بعبارة القانون المتضمن القانون العضوي، بالتالي يكون قد احل بالمبدأ القاضي بتوزيع الاختصاصات بين النصوص الدستورية.

أما المقتضيات ففضى بعدم استناد القانون إلى المواد 94، 98، 114، 130، 131، 133، 134، 136، 137،..... بالإضافة إلى مواد أخرى، باعتبارهما سند دستوري اساسي للقانون موضوع الإخطار، بالتالي يعد سهواً يتعين تداركه.

بالإضافة إلى رقابة مطابقة مواد القانون موضوع الإخطار واعتبر البعض منها مطابقة كلياً أو جزئياً منها المواد من 1 إلى 14 والتي تعاد صياغتها أو استبدالها³.

¹ علي بوترة، مرجع سابق، ص 93.

² رأي رقم 04، المؤرخ في 08 ذي القعدة 1437، الموافق ل 11 غشت 2016، الصادر في الجريدة الرسمية عدد 50، بتاريخ 25 ذي القعدة 1437، الموافق ل 28 غشت 2016.

³ رأي رقم 04، مرجع سابق.

سادسا: الحكم الصادر في رقابة المطابقة يسمى رأيا

من المعلوم أنه في دستور الجمهورية الخامسة لفرنسا الصادر سنة 1958 و وفق المادة 62 منه فإن المجلس الدستوري يمارس رقابة سابقة-أي وقائية- قبل صدور النص القانوني ، بإصدار قرار ملزم لكافة السلطات العمومية و الإدارية و القضائية و العمومية و غير قابل للطعن، و خلافا لذلك يحق في الجزائر مراقبة النص برأي قبل صدوره ، و بقرار بعد صدوره ، لعل هذه الحركة سابقة الذكر ، يمكن استكشافها من خلال المادة 186 من الدستور، و من خلالها يلاحظ رقابة سابقة برأي ورقابة لاحقة تكون بقرار¹.

حيث بعد الانتهاء من دراسة الإخطارات في مجال رقابة المطابقة للدستور، قبل أن يصبح النص المعروض عليه ساري المفعول، فإنه يصدر في هذه الحالة رأيا و يتعلق الأمر إذا برقابة قبلية تتم قبل دخول النص موضوع الإخطار حيز التنفيذ، وعلى عكس ذلك إذا مارس رقابة على نص سبق إصداره وكان ساري المفعول فإنه يصدر قرار وهي رقابة بعدية أي أن النص قد دخل حيز التنفيذ².

¹ فوزي أوصديق، الوائي في شرح القانون الدستوري الجزء الثاني ، مرجع سابق، ص 280.

² خالد دهينة، مرجع سابق، ص 49، 50.

المطلب الثاني: المجلس الدستوري هيئة مختصة برقابة المطابقة وفق إجراءات محددة

إن رقابة مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان يقوم بها المجلس الدستوري، وفق إجراءات قانونية خاصة ، باعتباره هيئة تتولى الرقابة على دستورية القوانين على وجه الخصوص قبل صدورها، أي في الغالب تكون رقابة وقائية تستهدف منع صدور القانون إذا كان مخالفا للدستور. مما سبق سنتطرق في هذا المطلب إلى إجراءات رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان أمام المجلس الدستوري من خلال التطرق إلى مفهوم المجلس الدستوري (المطلب الأول) ثم إجراءات رقابة مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان (المطلب الثاني).

الفرع الأول: المجلس الدستوري وطبيعته القانونية

بما أن المجلس الدستوري هو الهيئة المكلفة بتولي الرقابة على المطابقة، سوف نتطرق في هذا الفرع إلى دراسة مفهوم المجلس الدستوري من خلال التطرق إلى تشكيلة المجلس الدستوري (أولا)، ثم الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري (المطلب الثاني).

أولاً: تشكيلة المجلس الدستوري وتمثيل السلطات داخله

تلجأ معظم دساتير الدول التي تختار طريق الرقابة السياسية إسنادها إلى هيئة خاصة مستقلة تتولى الرقابة على الدستورية، و قد يتم تشكيل هذه الهيئة إما بطريقة التعيين من جانب البرلمان أو السلطة التنفيذية أو منهما معا ، أو بطريقة الانتخاب من القاعدة الشعبية أو من خلال أعضاء اللجنة ذاتها بعد تشكيلها لأول مرة وذلك حسب كل دولة¹.

أما المجلس الدستوري الجزائري فيتكون من 12 عضوا يتم اختيارهم كآلاتي:

- أربعة (04) أعضاء من بينهم رئيس المجلس و نائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية
- إثنان (02) ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني
- إثنان (02) ينتخبهما مجلس الأمة
- إثنان (02) تنتخبهما المحكمة العليا

¹إلياس محمد البهجي، مرجع سابق، ص 119.

- إثنان (02) ينتخبهما مجلس الدولة¹.

وما يلاحظ على هذه التشكيلة أن جميع السلطات ممثلة فيه بصفة متوازنة و كل سلطة يمثلها (04) أعضاء، أي السلطة التنفيذية يمثلها (04) أعضاء و السلطة التشريعية يمثلها (04) أعضاء و أيضا للسلطة التنفيذية نفس الشيء .

أما تشكيلة المجلس الدستوري قبل التعديل الدستوري الاخير فكانت غير متوازنة ، حيث يتكون من (08) أعضاء ، فالسلطة التنفيذية لها (03) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس أما السلطة التشريعية فيمثلها (04)، أعضاء 02 ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني و 02 ينتخبهما مجلس الأمة من بين أعضائهم ، و اخيرا السلطة القضائية باعتبارها أقل السلطات تمثيلا في المجلس كان يمثلها عضوان فقط ، عضو(01) تنتخبه المحكمة العليا و اخر(01) ينتخبه مجلس الدولة من بين اعضائهم².

حيث يضطلع أعضاء المجلس الدستوري بمهامهم مرة واحدة مدتها (08) سنوات و تجدد نصف أعضائه كل أربع سنوات ، و يؤدي اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم³ كما يمكن أن تنتهي عهدة العضو بسبب الوفاة او الاستقالة أو المانع الدائم ، و تجري في هذه الحالات مداولة يتم بعدها تبليغ السلطة الدستورية المعنية بذلك⁴ ، اما الواجبات المرتبطة بالعهد فإنه بمجرد اختيارهم في المجلس وجب عليهم ان يتقيدوا بواجبات الحفظ و عدم اتخاذ اي موقف علني، و في حال إخلال عضو من الأعضاء بواجباته إخلالا خطيرا فإن المجلس الدستوري يعقد اجتماعا بحضور كل أعضائه و يفصل إثر المداولة في قضية العضو المعني دون حضوره ، و عندها يتوجب على المجلس أن يطلب من العضو تقديم استقالته في حالة ثبوت الإخلال الخطير بواجباته و يشعر السلطة المعنية بذلك قصد إبلاغها⁵.

¹ المادة 183 من دستور 1996 بتعديل سنة 2016، الصادر بالقانون 01/16.

² فريد علوش، مرجع سابق، ص 106.

³ المادة 4/183 من الدستور.

⁴ المادة 82 من نظام المجلس الدستوري.

⁵ المادة 76 و المادة 79 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

وقد حرص المشرع الجزائري على ان يوفر لأعضاء المجلس الدستوري قدرا من الاستقلال والحصانة، بحيث لا يمكن الجمع بين عضوية المجلس و الوزارة أو النيابة أو هيئة رسمية أخرى أو أي وظيفة عامة كانت ، فبمجرد تعيينهم أو اختيارهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف¹، كما يمنع الانخراط في أي حزب سياسي وكذا قطع أي صلة مع أي حزب سياسي طيلة عهدتهم باستثناء النشاط الثقافي و العلمي شرط عدم الإضرار باستقلاليتهم²، وهو ما يشمل حضور المؤتمرات الدولية المتعلقة بالقضايا الدستورية و التعليم الجامعي كذلك إذا كان محاميا أو من اساتذة التعليم العالي أو من القضاة العاملين ينقطع عن ممارسة مهنته طيلة مدة ولايته³.

أما شرط حياد أعضاء المجلس الدستوري أمر في غاية الأهمية فلا يمكن لعضو المجلس أن يكون خاضعا لأي سلطة أخرى أيا كانت ، بالتالي لا يمكن أن يدين بالولاء لمن اختاره خصوصا رئيس الجمهورية فالاستقلالية يحقق إلى حد كبير ، لأن القاضي المستقل عن التأثير يشعر بالطمأنينة و الثقة بالنفس فيحسن أداء وظيفته بلا خوف و هو ما يدفعه للالتزام بالحياد و التجرد في أداء العدالة⁴.

وأخيرا يشترط في عضو المجلس ما يسمى التخصص المهني وهي التمتع بالخبرة المهنية مدتها (15) سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء، أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة⁵.

وتمثل مهام المجلس الدستوري في السهر على صحة عملية الاستفتاء وانتخاب رئيس الجمهورية والانتخابات التشريعية ويعين النتائج النهائية لكل العمليات المنصوص عليها⁶، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى تتمثل في الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، كما يبدي

¹ إلياس جوادى، مرجع سابق ص 47.

² المادة 77 و 78 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري.

³ إلياس جوادى ، نفس المرجع ص ،53،54.

⁴ إلياس جوادى، نفس المرجع، ص 47.

⁵ المادة 184 من الدستور.

⁶ المادة 2/182 من الدستور.

رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان ويفصل في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان¹.

ثانيا : الطبيعة القانونية للمجلس الدستوري

في الواقع فإن الدستور الجزائري أو حتى النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يعطيا وصفا قانونيا للمجلس الدستوري الجزائري، بل أن الدستور عالج فقط أحكامه ، ما أدى إلى إثارة تساؤلات عما إذا كان يمارس رقابة سياسية أم قضائية؟.

فهناك جانب من الفقهاء من اعتبر أن المجلس الدستوري ذو طبيعة سياسية، لأن المجلس الدستوري الجزائري لم يدرج ضمن السلطة القضائية ، فهو مؤسسة مستقلة استقلالاً تاماً و كلياً عن السلطات الدستورية الثلاث (التنفيذية ، التشريعية ، والقضائية) وهذا واضح من خلال إدراجه ضمن الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور الخاص بالرقابة فضلا عن تشكيلته واختصاصاته المحددة².

كما أن الجهة التي تتولى الرقابة الدستورية لا تتمتع بأي صفة قضائية أثناء ممارسة مهمة فحص أو التحقق من مدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور، أي فقدانها للإجراءات القضائية أو إجراءات التقاضي المتعارف عليها وهذا رغم وجود تمثيل نسبي للسلطة القضائية داخله، كما أنه يغلب الطابع السياسي على الأعضاء المشكلين للهيئة³.

كما أن أعضاء المجلس الدستوري غير مسؤولين أمام أحد أو أي جهة كانت فالأعضاء المعينون غير قابلين للعزل، أما الأعضاء بحكم القانون فسيظلون شاغلين لمهام العضوية طيلة فترة العضوية

¹ المادة 186/3 و 2 من الدستور.

² خالد دهنية ، مرجع سابق، ص 42.

³ إلياس جوادى، مرجع سابق، ص 62.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

وتأسيسا على ذلك فإن المجلس الدستوري مارس مهامها سياسية وتلتزم كافة السلطات بما يصدره من قرارات¹

ضف إلى أنه لو كانت رقابة قضائية فلا يوجد مانع من أن يطلق المؤسس الدستوري بتسمية محكمة دستورية، لكنه استعمل مصطلح مجلس الذي يوحي بالرقابة السياسية.

غير أن هناك جانب آخر يؤكد على طبيعته القضائية بصفته هيئة قضائية ، ذلك لما كان المجلس الدستوري يمارس اختصاصات تتوافر في أغلبها صفة العمل القضائي، فلا مناص من التسليم والأمر بالصفة القضائية للمجلس²، بالرغم من أن الرقابة الدستورية تكون قضائية عندما تعهد إلى جهة قضائية سواء المحاكم المختلفة أو محكمة دستورية خاصة تنشأ لهذا الغرض³.

أيضا، بما ان الرقابة على دستورية القوانين سواء رقابة المطابقة أو الرقابة الدستورية لا يمكنها أن تمارس إلا بإخطار من الجهات المعنية، دليل على طبيعته القضائية أي أنه لا يتولى مهمته تلقائيا من نفسه ما يؤكد الطبيعة القضائية.

بالتالي المجلس الدستوري ذو طبيعة شبه قضائية، وهذا ما يراه بعض الفقهاء الفرنسيين الذين يدافعون عن الصفة القضائية لقرارات المجلس بالرغم اعترافهم بتكوينه السياسي، يرون بأنه هيئة سياسية تمارس وظيفة قضائية فبنظرهم تعتبر هيئة رقابة شبه قضائية بحجة أنه يفصل في نزاع قانوني مثل أي جهة قضائية ، ثم يصدر قرارات تتمتع بقوة الشيء المقضي به تفرض على كل السلطات العامة⁴.

¹ إلياس جوادى، مرجع سابق، ص 65.

² إلياس جوادى، نفس المرجع، ص 67، 68.

³ قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص 172.

⁴ إلياس جوادى ، نفس المرجع، ص 71، 72.

الفرع الثاني: إجراءات رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

تتم الإجراءات أمام المجلس الدستوري كتابة لرقابة مدى مطابقة النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان، حيث تتمثل هذه الإجراءات في الخطوات التالية: الإخطار الوجوبي، ثم تليها سير المداوالات. لذلك سنتطرق في هذا الفرع إلى الإجراءات القانونية من خلال التطرق إلى الإجراء الأول المتمثل في الإخطار الوجوبي (أولاً) ثم مرحلة التحقيق والاجتماعات (المطابقة الحرفية للنظامين الداخليين) (ثانياً)

أولاً: الإخطار الوجوبي

عندما أخضع المؤسس الدستوري النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان لرقابة المطابقة، لا يعني أن هذه العملية تتم بطريقة آلية، فلا يمكن لكل غرفة امتد إعداده نظامها الداخلي أن تحيله مباشرة إلى المجلس الدستوري من أجل رقابة مطابقتها للدستور قبل التطبيق، ولا يمكن للمجلس الدستوري أن يتحرك من تلقاء نفسه، وإنما أوكل المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية الإخطار الوجوبي بعد أن يقدم له رئيس إحدى الغرفتين نظامه الداخلي¹، وهذا حسب ما نصت عليه المادة 3/186 من الدستور²، لأن عملية الرقابة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان تقف على الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية، الذي يعني تقديم مراجعة أمام المجلس الدستوري³ وقبل أن يدخل النظام الداخلي حيز التنفيذ⁴.

إن اتباع المؤسس الدستوري لهذه الطريقة في الإخطار مخالفًا بذلك المؤسس الدستوري الفرنسي صاحب التجربة في هذا المجال، هي من الأهداف غير المعلنة التي يريد أن يحققها، وهي تضيق الخناق

¹ مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 146.

² تنص المادة 3/186 على "كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة".

³ إلياس جواد، مرجع سابق، ص 77.

⁴ خالد دهنية، مرجع سابق، ص 47.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

على السلطة التشريعية و إضعاف البرلمان و إشراك السلطة التنفيذية في إعداد التشريعات، درءا لرجوع الدكتاتورية البرلمانية كما يسميها البعض¹.

بالتالي الإخطار في رقابة المطابقة عكس رقابة الدستورية (المعاهدات ن القوانين العادية التنظيمات) التي يتم إخطار المجلس الدستوري رئيس الجمهورية ، أو رئيس إحدى غرفتي البرلمان أو الوزير الأول²، وكذلك إخطار من قبل 50 نائبا أو 30 عضوا ، كما استحدثت المؤسس الدستوري الية جديدة و هي الدفع بعدم الدستورية في التعديل الأخير بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد الأطراف في المحكمة أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع تنتهك الحقوق و الحريات التي يصونها³.

ويعتبر الإخطار نهائيا لا رجعة فيه ، بمجرد استلامه من المجلس الدستوري إذ يشرع في رقابة النص المعروض عليه و يتابع إجراءات الرقابة حتى نهايتها، حيث تتجسد عملية الإخطار في شكل رسالة توجه لرئيس المجلس الدستوري يحدد فيها و بدقة موضوع الإخطار و تصحب تلك الرسالة بالنص الذي يعرض على المجلس الدستوري لإبداء رأيه فيه، و بعد ذلك يتم تسجيل تلك الرسالة في الأمانة العامة للمجلس للدستوري فيسجل الإخطار و تسليم إشعار باستلامها⁴، يكون التاريخ المبين في ذلك الوصل هام جدا حيث يكون بداية سريان الآجال، لان المجلس الدستوري مقيد بآجال الرد فيجب عليه إعطاء رأيه خلال 30 يوما الموالية لتاريخ إخطاره، و في حال وجود طارئ و بطلب من رئيس الجمهورية يخفض هذا الأجل إلى 10 ايام⁵.

و ما تجدر الإشارة إليه أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يبين ما إذا كان ينبغي أن تذكر الرسالة أسباب الأخطار ، ام ترفق بمذكرة خاصة بهذه الأسباب على غرار ما يجري في بلدان أخرى، و من بين جميع الإخطارات المعروضة على المجلس الدستوري منذ ذلك الوقت نجد ما يتعرض منها لهذه الأسباب فبعضها يطلب من المجلس الدستوري فحص دستورية أو مطابقة هذه المادة أو تلك من النص المعرض للأخطار دون تحديد الأسباب الكفيلة بتبرير عدم دستورية او مطابقة هذا

¹ مسراتي سليمة ، مرجع سابق، ص 146.

² المادة 187 من الدستور.

³ المادة 188 من الدستور.

⁴ المواد 813 من النظام المحدد للمجلس الدستوري.

⁵ المادة 1/189.

النص أو الجزء المعروف منه، بحيث دفعت هذه الممارسة المجلس الدستوري الى البحث بنفسه ضمن النص على الاسباب اللادستورية ، و يتطلب الأمر هذا القيام بجملة من الدراسات التوثيقية و متابعة بعض الإجراءات التحضيرية و المصادقة على النصوص القانونية، الى جانب الإعلان حول الأحداث الوطنية في شتى المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹.

ثانيا: مداولات المجلس الدستوري حول أحكام النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن التحقيق أو المداولات في رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان و كذلك القوانين العضوية باعتبارها تخضع لهذا النوع من الرقابة ، ينصب على كل أحكام النص، عكس رقابة الدستورية التي قد تكون جزئية أو كاملة حسب ما تتضمنه رسالة الإخطار²، حيث ييسط المجلس الدستوري رقابته كاملة في هذا الشأن مستندا إلى ما ورد في صحيفة الطعن من أسباب، و ما يراه المجلس ذاته من أسباب أخرى للطعن بعدم المطابقة غير تلك المبدأة في الصحيفة³.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن الرقابة على النظامين الداخليين لكل من الغرفتين تكون شاملة للنص شكلا و مضمونا ، أي مراقبة مدى عدم المخالفة الشكلية و الموضوعية⁴، كما تمتد لتمس جميع النصوص و الأحكام المحتواة في النظام الداخلي دون اشتراط إشارة عدم مطابقتها للدستور من قبل الجهة المختارة، لعدم ترك المجال أمام احتمال تعامل رئيس الفرقة المهنية مع المسألة وفقا لمعايير مصلحة لا موضوعية، فيما لو تم تقييد رقابة المطابقة تلك في حدود الأحكام التي يشير عدم دستوريتهما الجهة المخطرة يفسح المجال أمام احتمال تطبيق أحكام من النظام الداخلي لإحدى الغرفتين على الرغم من عدم مطابقتها للدستور ، لا لشيء إلا لكونه خارج مجال الأحكام التي أثارت الجهة المخطرة عدم مطابقتها⁵.

¹ فريد علواش، المرجع السابق، ص 108، 109.

² عبد القادر شربال، آراء وقرارات المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 39.

³ إلياس جوادي، مرجع سابق، ص 153.

⁴ عبد القادر شربال، آراء وقرارات المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 30.

⁵ بعلوج حسينة ، الرقابة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، الدولة و المؤسسات العمومية كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، 2013/2014، ص 35.

ويعود السبب في إخضاع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لرقابة المطابقة مثل القوانين العضوية كون البرلمان يعد بصفة استقلالية نظامه الداخلي ولا يخضع للإصدار من طرف رئيس الجمهورية مما يفتح المجال أمام غرفتي البرلمان لاحتمال تضمين النظام الداخلي احكاما تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات، ومن ثمة الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى لاسيما التنفيذية منها¹.

والتحقيق نصت عليه المواد من 15 إلى 17 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري حيث يعين رئيس المجلس الدستوري بمجرد تسجيل رسالة الإخطار مقررًا أو أكثر من بين أعضاء المجلس يتكفل بالتحقيق في الملف وتحضير مشروع الرأي، ويتمتع رئيس المجلس الدستوري بسلطة تقديرية في تعيين العضو المقرر الذي لا يعلن اسمه يخول المقرر أن يجمع كل المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه، ويمكنه ان يستشير أي خبير يختاره ويسلم المقرر بعد انتهاء أشغاله إلى رئيس المجلس الدستوري وإلى كل عضو في المجلس نسخة من الملف موضوع الإخطار مرفقة بالتقرير الذي أعده ومشروع الرأي².

على إثر تبليغ التقرير و مشروع الرأي الى أعضاء المجلس الدستوري، يبدأ سير المداولات حيث يجتمع المجلس الدستوري بناء على استدعاء من رئيسة ، يمكن رئيس المجلس الدستوري أن تختار عضوا يخلفه في حالة حصول مانع له أو غيابه، بأن يفوض نائبه لرئاسة الجلسة وفي حالة اقتران المانع للرئيس ونائبه يرأس الجلسة العضو الأكبر سنا، و لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أي قضية إلا بحضور سبعة (10) من أعضائه على الأقل، حيث يتداول في جلسة مغلقة ويبيدي رأيه بأغلبية أعضائه و في حالة تساوي الأصوات يرجح صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة، ثم يوقع الأعضاء الحاضرون و كاتب الجلسة محاضر جلسات المجلس الدستوري ولا يجوز أن يطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري، كما يوقع الرئيس و الأعضاء الحاضرون رأي المجلس الدستوري و يكون معلل و تصدر بالغة العربية خلال 30 يوما الموالية لتاريخ الإخطار، و يبلغ الرأي إلى رئيس الجمهورية

¹ عبد القادر شربال، آراء وقرارات المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 37.

² فريد علواش، مرجع سابق، ص 109.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

، ثم يرسل الرأي الى الأمين العام للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹، بالإضافة الى تبليغها للجهة المعنية.

و يحتل هذا النشر في الجريدة الرسمية أهمية بالغة على مستوى الرقابة الدستورية طالما هو الذي يضع نهاية لأحكام صرح المجلس الدستوري بعدم دستورتها، أو يكون حاجزا أمام إصدار او تطبيق أحكام ارتأى المجلس الدستوري عدم مطابقتها للدستور عندما يمارس رقابة سابقة²، و قد أصبحت قرارات و آراء المجلس الدستوري تنشر منذ 1995 في نشرية دستورية يصدرها المجلس تحت عنوان "أحكام الفقه الدستوري الجزائري"³، وهي متوفرة كذلك على موقعه عبر شبكة الأنترنت⁴.

¹ خالد دهيبة، المرجع السابق، ص 48.

² المواد من 18 إلى 27 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

³ عبد القادر شربال، مرجع سابق ص 34.

⁴ WWW .CONSEIL.CONSTITUTIONNEL .NETDZ.ORG.

المبحث الثاني: آثار رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

بعد إخطار المجلس الدستوري لرقابة مدى مطابقة النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان باعتبارها المرحلة الأولى والتي يتولى القيام بها إجباريا رئيس الجمهورية فقط، تأتي المرحلة الثانية والتي تتمثل في التحقيق والمداومات لتخرج بنتائج قانونية من خلال دراسة جميع أوجه المخالفة لتنتقل إلى المرحلة النهائية من خلال إصدار حكمها الذي قد يكون إيجابيا أو سلبيا، فكل هذه المراحل تسمى بآثار رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لإحدى غرفتي البرلمان.

لذلك سنتطرق إلى هذه الآثار من خلال التطرق إلى مدى سلطة المجلس الدستوري في رقابة النظامين أو أوجه الرقابة (المطلب الأول)، ثم التطرق أخيرا إلى نتائج رقابة مدى مطابقة النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أوجه رقابة المطابقة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن رقابة مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان يخضع للعديد من الضوابط، فأبي إحلال يؤدي إلى بطلانه وقد يتخذ صورتين، إما بطلانا نتيجة عيوب شكلية أي مخالفة قواعد الاختصاص، و مخالفة الشكل الواجب الإتيان، وإما بطلانا نتيجة عيوب موضوعية .

لذلك سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى أوجه رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان من خلال التطرق إلى المخالفة الشكلية للدستور (الفرع الأول)، ثم المخالفة الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التحقق من عدم المخالفة الشكلية

قبل أن يفصل المجلس الدستوري في موضوع النظامين محل الطعن، لابد للمجلس أن يتحقق من أنه غير مشوب من احد العيوب الشكلية، لذلك سنحاول دراسة أوجه المخالفة الشكلية من خلال التطرق إلى مخالفة قواعد الاختصاص (أولا)، ثم الشكل والإجراءات (ثانيا).

أولاً: من حيث قواعد الاختصاص الدستوري بإصدار النص

يفحص المجلس الدستوري مدى احترام قواعد الاختصاص الدستوري بإصدار النص محل الإخطار ليبيدي رأيه بناء على نتائج فحصه من هذه الزاوية¹، حيث ترتبط فكرة الاختصاص بمبدأ الفصل بين السلطات وتعتبر وليدة هذا المبدأ الذي يهدف إلى قيام كل سلطة من السلطات الثلاث بأمر محددة على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التدخل والاحتكاك فيما بينها، كما تعد هذه الفكرة أساس القانون العام كله في العصر الحديث².

ويتبلور مفهوم الاختصاص في القدرة أو الصلاحية القانونية لقيام عمل معين سواء كان مصدر ذلك هو الدستور أو القانون أو اللائحة³، ايضاً الاختصاص هو القدرة على القيام بإجراء أو اتخاذ تصرف معين أو المقدره من الناحية القانونية على اتخاذ تصرف معين⁴.

وفي المقابل عدم الاختصاص يقصد به مخالفة النص اللائحي أو التشريعي لقواعد توزيع الاختصاص التي وضعها الدستور، فلو مثلاً صدرت لائحة إحدى غرفتي البرلمان من رئيس الجمهورية وهي من اختصاص البرلمان كانت اللائحة مشوبة بعيب عدم الاختصاص كذلك لصدور قانون من البرلمان في مسألة خص بها الدستور السلطة التنفيذية كإصدار القرارات الفردية التنفيذية، كان هذا القانون غير دستوري لعدم الاختصاص⁵.

وثمة ملاحظتان هامتان يجدر الإشارة إليهما، الأولى ان فكرة الاختصاص في المجال الإداري لا تنطبق تماماً في المجال الدستوري، فالاختصاصات الدستورية تجدد مصدرها في الدستور مباشرة، أما الاختصاصات الإدارية فإن مصدرها المباشر يتردد بين اللائحة والقانون يملك المختص بمباشرتها تفويض غيره في ممارستها⁶، والملاحظة الثانية، أن المقصود بالاختصاصات الدستورية هي التي تجدد مصدرها المباشر في نصوص الدستور ومن ثمة فكرة الاختصاص في المجال الدستوري تعني ألا يباشر

¹ وسيلة وزاني، مرجع سابق، ص 200.

² محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية و تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص 309.

³ أنور رسلان، وسيط القضاء الإداري دار النهضة العربية، بيروت، 2000، ص 176.

⁴ عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 310.

⁵ محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية و تطور الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص 308.

⁶ محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية و تطور الأنظمة الدستورية، نفس المرجع، ص 309.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

الاختصاص إلا من الجهة التي منحه الدستور ممارستها ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لسلطة تستمد من الدستور اختصاصها مباشرة، أن تفوض ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على نص صريح في الدستور كما هو الحال في اللوائح التنفيذية التي نظمها الدستور الجزائري في المادة 142 منه والتي نصت: "على رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان...، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور".

وتقوم فكرة الاختصاص في المجال الدستوري عمل مجموعة من العناصر شأنها في ذلك شأن فكرة الاختصاص في المجال الإداري¹:

- أن المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هما صاحبا الاختصاص الأصلي في وضع النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان باعتباره العنصر الشخصي، وبالتالي إذا صدر على خلاف القواعد التي جرى بها الدستور كان منطويا على اغتصاب السلطة التشريعية وتعين إبطاله من قبل المجلس الدستوري².

- العنصر الموضوعي يتصل بموضوع التشريع ومادته من جهة تحديد الأعمال التي أناط بها الدستور بالسلطة التي عهد إليها بمزاولتها، ويعني ذلك أن العنصر الموضوعي في الاختصاص التشريعي، يقصد به أن تقوم سلطة التشريع بممارسة اختصاصها في الموضوع الذي أسنده الدستور إليها وإلا كان التشريع مخالفا للدستور بسبب أعتور العنصر الموضوعي في الاختصاص³.

- أما العنصر الزمني فإذا وضع الدستور قيودا زمنيا، تعين الالتزام به فإذا مورس خارج هذا النطاق الزمني المحدد كان مشوبا بعدم الدستورية وإذا ما أقرت تشريعا بعد انتهاء ولايتها، فإنه يكون محلا للبطلان من قبل المجلس الدستوري⁴.

¹ إلياس جوادي، مرجع سابق، ص 155.

² عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 230.

³ أنور رسلان، مرجع سابق، ص 478.

⁴ إلياس جوادي، نفس المرجع، ص 142، 143.

ثانيا: من حيث الإجراءات والشروط الدستورية المقررة لإصدار القانون

تقوم فكرة الشكل في المجال الدستوري على حماية الأوضاع والإجراءات الشكلية المنصوص عليها في الدستور والتي تتصل بالعملية التشريعية من زاوية اقتراح التشريع وإقراره وإصداره¹، لكي يكتمل ويصبح القانون أو النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان دستوريا، يجب مراعاة هذا التسلسل المرحلي وهي اقتراح، إقرار، وإصدار² فالأقترح يجب أن يكون من طرف أعضاء الغرفة المعنية فقط فنظام المجلس الشعبي الوطني يجب أن يقترحه النواب، ونظام مجلس الأمة يجب كذلك أن يكون الاقتراح من طرف أعضائه، أما الإقرار فهي مرحلة التصويت والمصادقة التي تكون على مستوى كل غرفة على حده.

بالتالي كل إفراط في أي مرحلة من المراحل السابقة، أو في حالة القفز على أي مرحلة فإننا نكون أمام مخالفة أو عيب الشكل الواجب اتباعه، وعليه تلغى أو تمتنع عن تطبيق جميع الهيئات³ لذلك يمكن أن نعرف عيب الشكل على أنه مخالفة اللائحة أو القانون للقواعد الدستورية من حيث المظهر الخارجي والإجراءات واجبة الإلتباع لإصدار اللائحة أو القانون⁴، وعليه قواعد الشكل التي من شأنها أن تجعل النص غير دستوري هي قواعد جوهرية، يمكن ان يؤثر إغفالها في جوهر النص والقواعد التي ترد في النص تكون غالبا من هذا النوع، ومؤدي هذه الفكرة أن الأشكال والأوضاع التي يفرضها الشارع لا تتقرر استنباطا وإنما لتحقيق غرض معين يجب مراعاته وإلا وقع العمل أو التصرف القانوني باطلا⁵.

¹ عبد العزيز، محمد سلمان، مرجع سابق، ص234.

² فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص220.

³ فوزي أوصديق، نفس المرجع، ص220.

⁴ محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية، مرجع سابق، ص315.

⁵ ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانونية الدستورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2000، ص803.

الفرع الثاني: التحقق من عدم المخالفة الموضوعية

إذا التزمت سلطة التشريع الضوابط الشكلية السابقة، فإن ذلك لا يعني أن القانون الصادر عنها أصبح خال من كافة العيوب الدستورية، أو أنه أصبح بعيدا عن المراقبة الدستورية.

عليه سنتطرق في هذا الفرع إلى القيود الموضوعية التي فرضها الدستور من خلال، مخالفة مبادئ وأحكام الدستور (أولا)، ثم الامتناع من التعرض إلى الملائمة (ثانيا).

أولا: حالة مخالفة حكم أو أحكام النص لمبادئ وأحكام الدستور

المقصود بهذه الحالة أن المجلس الدستوري يراقب من حيث الموضوع مدى مطابقة أو عدم مطابقة الآثار القانونية للحكم أو الأحكام محل الإخطار للدستور، من حيث مبادئه وأسسها وأحكامه المختلفة¹، لأن الدستور ينص عادة على بعض القيود الموضوعية التي لا يجوز مصادرتها أو التقليل من أهميتها، أو التشريع على خلوها بالتالي المساس بها يشكل عيب محل².

والمجلس الدستوري عند فحصه محل النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان يتعرض لمدى مطابقة موضوع القانون محل الطعن ونصوص الدستور وفحص كل منها فحصا دقيقا، وتعرض فيه للموضوع بدقة مستندا إلى ما ورد في صحيفة الطعن من أسباب، وما يراه المجلس ذاته من أسباب أخرى للطعن بعدم المطابقة، غير تلك المبدأة بالصحيفة، وأن ييسط رقابته كاملة في هذا الشأن³.

فإذا أصدر المجلس الدستوري رأيه بالمطابقة لا بد أن يكون قد فحص دستورية النص بآتم معنى الكلمة وانتهى إلى أن النص محل الطعن لا يخالف الدستور في شيء التالي يجوز الحكم على حجية مطلقة، بحيث لا يمكن الطعن فيه من جديد⁴.

¹ وسيلة وزاني، مرجع سابق، ص200.

² فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص221.

³ إلياس جوادى، مرجع سابق، ص153.

⁴ إلياس جوادى، نفس المرجع، ص155.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

وقد يقرر المجلس الدستوري، عيب المحل باعتباره مخالفة نص اللائحة أو القانون لقاعدة دستورية مخالفة مباشرة¹، وبعبارة أخرى يتمثل عيب المحل في مجال المنازعة الدستورية في انتهاك التشريع لأحكام الدستور الموضوعية².

هناك ملاحظة لا بد من الإشارة إليها، وهي ان المجلس الدستوري الجزائري ومجالس الدستور عموما لم تتقيد بالأحكام الواردة في الدستور فحسب ولم يقف عند هذا الأخير بمعناه الضيق بل تعداه إلى النصوص التي لها قيمة قانونية في مرتبة الدستور، الأمر الذي أتاح له فرصة توسيع وتمديد الكتلة الدستورية، مما يوحي بأن المجلس الدستوري يتمتع بجرية كبيرة في تعليل وتسيب قراراته وأرائه³ فيقصد بالكتلة الدستورية مجموعة النصوص القانونية والوثائق والمبادئ التي يستند إليها المجلس الدستوري لقياس مدى دستورية النص التشريعي أو التنظيمي المعروض عليه وهي تتضمن الدستور وغيره من النصوص التي يعتبرها المجلس الدستوري ذات قيمة أو أهمية دستورية⁴.

فالمجلس الدستوري استند إلى دباجة الدستور في رأيه رقم 02/01 ليوم 2002/04/03 المتعلق بدسترة اللغة الأمازيغية، إضافة إلى الاتفاقيات الدولية ومن بينها ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وكذلك الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وهذا في أول قرار له بتاريخ 1998/08/20 المتعلق بقانون الانتخابات، بل استند حتى إلى الأعراف الدولية في قراره رقم 89/02 المؤرخ في 89/08/30 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب الذي نص على تمكين النائب في المجلس الشعبي الوطني من جواز سفر دبلوماسي معتبرا ذلك من اختصاص السلطة التنفيذية⁵.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 316.

² محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية، مرجع سابق، ص 361.

³ نفيسة بختي والدكتور عباس عمار، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 22، مارس 2009، ص 45.

⁴ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 18.

⁵ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، نفس المرجع، ص 19، 20.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

إضافة إلى ذلك عمد المجلس إلى إدراج القوانين العضوية ، أي ضمن القواعد المرجعية التي يستند إليها لإصدار آرائه في رأيه المؤرخ في 13/05/2000 ، الذي اعتبر أن المادة 10 من الدستور تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك الحدود التي حددها الدستور والقانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في 25/03/2009، وأحيانا أخرى أسس المجلس بقراراته على القانون العادي عندما قرر بان المجلس فصل في صحة بعض أحكام قانون الانتخابات المتعلقة بشروط الترشح في الانتخابات وذلك استنادا إلى قانون الجنسية المؤرخ في 10/12/1970 خاصة تلك الشروط المتعلقة بشروط الحصول على الجنسية وإسقاطها¹.

إلى جانب ذلك استخلص المجلس الدستوري بعض المبادئ من روح الدستور من خلال فهم نصوص الدستور جميعها كوحدة مرتبطة لا كنصوص مجزأة. وهذه الرابطة التي تربط النص الدستوري هي ما يمكن تسميتها روح الدستور²، مثل مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ توزيع الاختصاص الذي استخلصها في مختلف آرائه المتعلقة برقابة النظامين الداخليين للغرفتين³. ومن بين بعض تطبيقات روح الدستور في إطار الرقابة الدستورية ، الرأي المؤرخ في 06/03/1997 والقرار المؤرخ في 20/08/1989 المتعلق بقانون الانتخابات⁴.

¹ نفيسة بختي، الدكتور عمار عباس ، مرجع سابق، ص 47، 48.

² نفيسة بختي، الدكتور عمار عباس ، نفس المرجع، ص 51.

³ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 19.

⁴ نفيسة بختي والدكتور عمار عباس، مرجع سابق، ص 51، 52.

ثانيا : الامتناع عن التعرض للملائمة ولأهداف وبواعت أحكام النظامين الداخليين

إن نظرية الانحراف التشريعي سبق إليها الفقيه المرحوم "الدكتور عبد الرزاق السنهوري من خلال بحثه مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، فمن خلال هذه النظرية يلاحظ أن الأساس الذي انطلق منه السنهوري هو قياس فكرة الانحراف على الدستور بفكرة الانحراف الإداري، وبالتالي من الآثار المترتبة حق القضاء في إنهاء وعدم تطبيق ذلك القانون، ومن منطلقات السنهوري تبني على أساس أن السلطة التشريعية تعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وبالتالي استبعاد بعض العوامل الذاتية والشخصية في التشريع وبالأخص من غير الممكن تصور اجتماع الأفراد وتواطؤهم على الباطل كما أن هذه الهيئة لها دور توكيلي أي تنوب على الأمة فالانحراف لن يكو على أساس ذاتي بل يجب استبعاده وإن وقع قد يكون انحرافا موضوعيا أو انحرافا على المصلحة العامة التي تتميز بالثبات والاستقرار ولا يخطئ أحد في فهم معناه كما لا يختلف في تفسيره ، فالمعيار واضح¹.

حيث يقصد به استهداف النص لغاية غير تلك التي يرمي الدستور إلى تحقيقها ، وهي المصلحة العامة ، أو أحد اطراف جوانبها على وجه التخصيص ،ويطلق على هذا العيب انحراف السلطة أو التعسف في استعمال السلطة أو إساءة استعمال السلطة².

بالتالي اللائحة المعيبة يمكن أن تصير مستهدفة للانتقام من الخصوم السياسيين للأغلبية البرلمانية أو يرمي إلى تحقيق منافع شخصية لبعض الأنصار أو الأعوان فالبرلمان رغم تمثيله للشعب ليس منزلها عن الهوى أو الانحراف بالسلطة³.

¹ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 221، 222.

² محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية، مرجع سابق، ص 396.

³ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 318.

الفصل الثاني: رقابة المطابقة على النظامين ضمان من الانحراف التشريعي و مخالفة أحكام الدستور

وعليه إن هيئة الرقابة على الدستورية لم يمنح لها حق إصدار أحكام تفويجية على النص التشريعي أو التنظيمي من حيث الملائمة أو استجابته للظروف الاجتماعية أو الاقتصادية ، وإنما تقف عند حد التحقق من مدى مطابقة النص القانوني للدستور أو عدم مطابقته نصا وروحا له¹.

بالإضافة إلى عيب الانحراف التشريعي ، يمكن أن يصدر النظام الداخلي لغرفتي البرلمان معيب بعيب السبب ، باعتباره الحالة الواقعية أو القانونية الدافعة إلى إصداره²، لكن المكلف بالرقابة على دستورية القوانين لا يمكنه أيضاً البحث والتنقيب أو التفتيش عن الدوافع والبواعث التي دفعت الهيئة التشريعية إلى سن قانون ما، ولا إلى قيام السلطة التنفيذية بسن تنظيم مستقل ، فعدم الخوض في بواعث التشريع أو التنظيم يعتبر أمراً مسلماً به لأن الدوافع الشخصية لبعض أعضاء الهيئة التشريعية خاصة من الصعب التدليل عليها ، وأنها عادة لا تحدث أثراً على كامل الهيئة التشريعية أو الغالبية منها ، وتجعل من المستبعد القول أن النص التشريعي قد صدر عن باعث غير شريف ، وفي الختام نقول إن الضوابط التي تحكم نطاق ممارسة الرقابة على دستورية القوانين تنحصر أساساً في التقيد بأحكام الدستور الصريحة ، أو المستقاة من قراءة نصوصه المتفق عليها من قبل غالبية أعضاء هيئة الرقابة³.

بالتالي فجميع الآراء والقرارات التي أصدرها المجلس الدستوري اصدرت على أساس مخالفة أو عدم مخالفة أحكام الدستور نصا وروحا ، ولم يتعرض إلى أهداف وبواعث النص التشريعي وكمثال على ذلك الرأي الصادر عنه المتعلق بالتعديل الدستوري الأخير ، حيث اعتبر أن تعديل بعض مواد وإضافة مواد أخرى لا تمس المبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحريةهما، ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية⁴.

¹ علي بوترة، مرجع سابق، ص 68.

² ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 320.

³ علي بوترة، نفس المرجع، ص 68/69/70.

⁴ رأي رقم 16/01 المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 الموافق 28 يناير 2016 يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري الصادر في الجريدة الرسمية عدد 60، بتاريخ 24 ربيع الثاني 1437 الموافق 03 فبراير 2016.

المطلب الثاني: نتائج الرقابة على مطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن المشرع الجزائري ألزم المجلس الدستوري بعد التداول في مدى مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وفحص الجانب الشكلي والموضوعي، أن يقوم بإصدار حكمه، وفي هذه الحالة يصدر المجلس الدستوري رأياً لأن رقابة النظام الداخلي رقابة قبلية، عكس الرقابة الدستورية التي يصدر بشأنها قراراً وليس رأياً.

لذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى نتائج رقابة المطابقة على النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، من خلال دراسة الحكم الصادر في دعوى المطابقة (الفرع الأول) ثم حجية الحكم أو الرأي الصادر (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحكم أو الرأي الصادر في رقابة المطابقة

قد يفصل المجلس الدستوري في النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، إما بالمطابقة وهو ما يفترض أن يكون سليماً ومطابقاً للدستور أو بعدم المطابقة عندما يخالف الدستور. لذلك سنحاول التطرق إلى الرأي الصادر من خلال التعرض إلى الرأي الصادر بالمطابقة (أولاً) ثم الرأي الصادر بعدم المطابقة (ثانياً).

أولاً: الرأي الصادر بمطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

يقرر المجلس الدستوري في رأيه بالمطابقة إذا كانت كل مواد النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان صحيحة وسليمة من جميع العيوب وأسباب البطلان الشكلية والموضوعية وبالتالي يتمتع رأي المجلس الطابق للدستور بالحجية المطلقة، ويكون الحكم أو الرأي مستنداً إلى عدم تخلف الإجراءات الشكلية والأسباب الموضوعية¹.

حيث لا بد من الإشارة إلى هيكلية الرأي الصادر من المجلس الدستوري حيث يتضمن عنواناً يشار فيه إلى رقم تسجيل الرأي، تاريخ اتخاذه والموضوع الذي يتناوله وهي نفس هيكلية القرار، حيث يتضمن كذلك التأشيرات المتعلقة برسالة الإخطار مصدرها، تاريخها، ومرجع تسجيلها بالأمانة العامة للمجلس الدستوري وموضوعها بالإضافة إلى الأحكام الدستورية ذات الصلة والنظام المحدد لقواعد

¹ إلياس جوادي، مرجع سابق، ص 152، 153.

عمل المجلس الدستوري، وتتبع التأشير بالاعتبارات أو كما يعرف بالحديثيات أو التعليقات التي تتناول قبول الإخطار وفي الوقت ذاته إجراءات إعداد النص موضوع الإخطار والمصادقة عليه ومضمونه بطبيعة الحال، ثم تفصيل الحجج الدستورية التي يستدل بها المجلس الدستوري في قراره ويعرض منطوق القرار أو الرأي الذي يشكل هذه الحجج أساساً له، والذي يكون في شكل مواد تتضمن على الخصوص القول أن هذه المادة أو تلك من النص موضوع الإخطار دستورية أو غير دستورية، كما للمجلس أن يقرر في آرائه وقراراته أن النص مطابق جزئياً أو كلياً للدستور أو مطابقة للدستور بالتحفظ عند الاقتضاء أو أنها دستورية أو غير دستورية وينتهي بالإشارة إلى تاريخ جلسات المداولة¹.

بالتالي فإن المجلس الدستوري يصدر رأياً بمطابقة القانون أو النظام الداخلي لغرفتي البرلمان ويكون معللاً، فهو على خلاف ما تصدره المحكمة الدستورية التي تصدر حكماً باعتبار أن هناك خصومة قائمة أمام المحكمة بالمعنى الدقيق في أن المجلس الدستوري لا يشترط أن تكون أمامه خصومة، فعلى سبيل المثال يفصل المجلس الدستوري بمطابقة النظام الداخلي للدستور برأي وجوبي بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، فالإجبار في هذه الحالة أثبت عدم افتراض وجود خصومة²، وعليه الرأي الصادر من المجلس الدستوري بمطابقة النظام الداخلي لأي غرفة للبرلمان، يطبق مباشرة من طرف الغرفة المعنية ويدخل حيز النفاذ مباشرة³.

ثانياً: الرأي الصادر بعدم مطابقة النظامين الداخليين للدستور

إذا كانت النتيجة سلبية وصرح المجلس الدستوري أن نظام إحدى غرفتي البرلمان غير مطابق للدستور، فإن النظام لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد عرضه من جديد على المجلس الدستوري والتصريح بمطابقته للدستور⁴.

¹ خالد دهبينة، مرجع سابق، ص 50.

² إلياس جوادي، مرجع سابق، ص 152، 153.

³ مسراتي سليمة، مرجع سابق، ص 35.

⁴ مسراتي سليمة، نفس المرجع، ص 140.

وعندما يقرر المجلس الدستوري عدم المطابقة كلياً أو جزئياً فهنا نكون أمام فرضيات، فعندما يرى المجلس الدستوري عدم المطابقة الكلية أو بالكامل فإنه لا يمكن العمل به¹، إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور، أما إذا صرح أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكماً مخالفاً للدستور فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد عرضه من جديد على المجلس الدستوري والتصريح بمطابقته للدستور²، ومثال على ذلك الرأي الصادر في 1989/12/18، الذي اعتبر أن المادة 49 من اللائحة غير دستورية التي تخول اللجان الدائمة من المجلس الشعبي الوطني اختصاصات تتعدى صلاحياتها كحق الزيارة الاستطلاعية وهذا الإجراء يتنافى مع روح المادة 49 من الدستور التي تقضي بأن المجلس الشعبي الوطني يبقى وفيما لثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته فأسس زيارة اللجان أساس إعلامي وليس تأسيسياً أو استطلاعياً قد يؤدي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات³، بالتالي نجد أن المادة 49 غير دستورية وأن الأحكام غير المطابقة للدستور كلياً أو جزئياً قابلة للفصل عن باقي الأحكام الأخرى وتعد باقي مواد النظام الداخلي مطابقة للدستور⁴.

بالتالي يترتب على الحكم بعدم المطابقة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم على أن الحكم بعدم المطابقة نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر⁵. وعليه عندما يقر المجلس الدستوري عدم مطابقة النص المعروض عليه فإنه يتعين على السلطة التشريعية أو الغرفة المعنية (المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة) مراجعة ذلك النص وفق توجيهات المجلس الدستوري وإن تعرض الأحكام للمراجعة مرة أخرى على المجلس الدستوري لإعادة مراقبة مطابقته ويمكن أن تستمر العملية دون إصدار القانون أو النظام الداخلي دون الشروع في تطبيقه إلى حين موافقة المجلس الدستوري بأكمله والتصريح أنه مطابق⁶.

¹ إلياس جوادي، المرجع السابق، ص 155.

² المادة 4 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري.

³ فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 286.

⁴ إلياس جوادي، نفس المرجع، ص 158.

⁵ محمد علي سويلم، الرقابة على الدستورية، مرجع سابق، ص 592.

⁶ شربال عبد القادر، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مرجع سابق، ص 92.

ويجدر الملاحظة أن كل تعديل للنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان من قبل إحدى غرف البرلمان يجب أن يعرض على المجلس الدستوري لرقابة مطابقتها للدستور كذلك حتى لا يخالف الدستور¹.

الفرع الثاني: الأثر المترتب على الرأي الصادر من المجلس الدستوري

إن إصدار المجلس الدستوري لرأيه عند الفصل في مدى مطابقة النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان يعتبر آخر مرحلة في الدعوى الدستورية، حيث يتميز هذا الحكم أو الرأي بحجية وإلزامية. لذلك سنتطرق في هذا الفرع إلى الأثر المترتب على حكم المجلس الدستوري من خلال حجية للحكم الصادر بالمطابقة (أولاً)، ثم حجية الحكم الصادر بعدم المطابقة (ثانياً).

أولاً: حجية الحكم الصادر بالمطابقة

إذا أصدر المجلس الدستوري قراره بمطابقة القانون أو النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان موضوع الإخطار أو بعض نصوصه للدستور، فإن للقرار حجية عينية مطلقة بدستورية القانون بكل نصوصه وتغيير ملزم لكافة السلطات في الدولة².

ويقصد بحجية القرار أن تكتسي الصبغة النهائية وذات النفاذ الفوري وتلزم كل السلطات العمومية فهي تتسم بقوة الشيء المقضي فيه وتلزم السلطات التشريعية التنفيذية والقضائية كما أن قراراته ترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل³.

إن المشرع الجزائري لم يتطرق في أحد نصوصه إلى قرينة الدستورية عند انتهاء المهلة القانونية المحددة للمجلس الدستوري وهي 30 يوماً حتى يفصل في موضوع القانون محل الإخطار، والتي تعني مرور المهلة المحددة دون صدور الحكم بغير قرينة قاطعة على دستورية القانون، وقد انتقد البعض تلك القرينة واعتبر ذلك مخالفاً للدستور ولكن هناك من لا يرى فيها أية غرابة لأنه لا بد من تحديد مهلة

¹ المادة 4 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري.

² الياس جوادى، مرجع سابق، ص 173.

³ خالد دهيبة، مرجع سابق، ص 53.

أمام مجلس الدستوري وبالتالي إذا انقضت المهلة دون قرار لا بد من حسم أمر القانون وعدم تركه معلقا إزاء تقاعس وتراخي المجلس وهو غرض جدلي يصعب تصوره¹.

ومن خلال اجتهادات المجلس الدستوري ، لم نجد أي قانون أخذ قرينة الدستورية، والسبب في ذلك المادة 186 من الدستور أكدت على ضرورة الرقابة الوجوبية في بعض القوانين ذات الأهمية مثل القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان، وبالتالي تصور صدوره دون أن يعطي المجلس الدستوري رأيه في حال انتهاك مهلة الإصدار الذي قد يتضمن انتهاكا للدستور ، بالتالي تعتبر هذه القرينة منطوقية إذا ما اقترنت بمدة معقولة وكافية لإصدار القانون محل الإخطار².

هناك نقطة جوهرية حساسة استخدمها المجلس الدستوري الجزائري في بعض اجتهاداته، وقد نص كذلك عليها المشرع في المادة 71 وهي التحفظات التفسيرية³، التي تسمح بتفادي الإدانة المتكررة للبرلمان وتجاوز النزاعات معها، ذلك أن الجهات الرقابية تجيز هذه النصوص لكن مع إبداء تحفظات على بعض أحكامها⁴، هذه التقنية يستعملها المجلس الدستوري لإنقاذ النص، وتتخذ عبر حالتين : في الحالة الأولى يصرح المجلس الدستوري بدستورية الحكم المدرس شريطة الامتثال امثالاً صارماً للتغيير الذي يدلي به ويورده في اعتبارات أو تبريرات الرأي أو القرار أي تصحيح المعنى دون تغيير صياغة النص التي حرر بها بغرض المحافظة عليه وتجنب إلغائه، أما الحالة الثانية فيلجأ المجلس الدستوري إلى استعمال تقنية إعادة الصياغة وتمثل في إعادة كتابة الحكم قصد إضفاء المزيد من الوضوح عليه وتفادي حتمية التصريح بعدم مطابقته للدستور أي تجريد النص من العنصر الذي يعيبه وإعادة صياغة العنصر لجعله يتطابق مع الدستور⁵.

تعتبر تقنية التحفظات في غاية الخطورة لأن المجالس الدستورية بهذه الكيفية تتحول إلى مؤسسة متمتعة بسلطة تعديل غير قابلة للدحض لأنها تستطيع إلغاء بعض الأحكام التشريعية والتصريح

¹ إلياس جوادى، مرجع سابق، ص 165، 166.

² إلياس جوادى، نفس المرجع، ص 167.

³ تنص المادة 71 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على : " يجب على أعضاء المجلس الدستوري أن يتقيدوا بالزامية التحفظ ".

⁴ الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 21، 22.

⁵ خالد دهيبة، مرجع سابق، ص 52.

بتحريد البعض الآخر من أية آثار قانونية وتحديد الشروط التي يطبق فيها القانون بموجب تحفظ تفسيري أمر أو إعطاء توجيهات ونصائح لإعادة كتابة النص الذي تفرضه عند تسبب قرارها بالتالي يعتبر مسلك جريء جدا ، أدى بالمجلس الدستوري إلى إحلال إرادته محل إرادة المشرع وإنما محل إرادة المؤسس الدستوري¹ ، أي تقمص دور غرفة تشريعية موازية².

ثانيا: حجية الحكم الصادر بعدم المطابقة

تنص المادة 4 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري "إذا صرح المجلس الدستوري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكما مخالفا للدستور فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به".

من خلال نص المادة 3/191 من الدستور³ ، والمادة 71 من النظام الداخلي المحدد لعمل المجلس الدستوري⁴ ، نجد أن رأي المجلس الدستوري بعدم المطابقة يتمتع بنفس الدرجة من الإلزامية لكافة السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية، ولا يمكن الطعن فيه بأي طريق ويحمل في طياته الطابع التنفيذي ، بالتالي فإن إقرار المجلس الدستوري عدم مطابقة القانون أو النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان يفقد هذا النص اثره وتعد هذه النتيجة بمثابة إلغاء القانون، وبالتالي يمكننا القول بأن القوة الإلزامية النافذة للرأي وكذلك بالنسبة للقرارات، تبرز فعليا عند نشره في الجريدة الرسمية ودخوله حيز التنفيذ⁵.

فالمجلس الدستوري الجزائري سار على نفس درب المجلس الدستوري الفرنسي والمحكمة الدستورية العليا بمصر عندما نص صراحة في النظام المحدد لقواعد عمله على أن قراراته ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية، وقد تبني المؤسس الدستوري الجزائري هذا الرأي من خلال التعديل الدستوري الأخير الصادر بقانون 01/16 في مادته 03/169، باعتبارها غير قابلة لأي طعن وغير

¹ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 22، 23.

² خالد دهينة، المرجع السابق ، ص52.

³ تنص المادة 3/191 على "تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية".

⁴ تنص المادة 71 على "آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة للكافة".

⁵ إلياس جوادى، المرجع السابق ، ص170، 172.

قابلة للاستئناف أو إعادة النظر ماعدا طلب إعادة تصحيح خطأ مادي¹، باعتبار أنه هو الذي يضع نظامه الداخلي وليس السلطة التشريعية (البرلمان) لأن ترك فراغ وعدم سده من هذه الناحية من شأنه أن يفتح المجال أمام الطعون على قرارات وأراء المجلس وهذا ما حدث بالفعل بمناسبة رفض المجلس الدستوري لترشح الشيخ محفوظ نحاح للانتخابات الرئاسية لسنة 1999، حيث تقدم بطعن أمام مجلس الدولة على هذا القرار غير أن مجلس الدولة يومها أقر عدم اختصاصه بالنظر في هذا النوع من الدعوى².

ورغم الإقرار بحجية قرارات المجلس الدستوري وآرائه إلا أن المشرع كان يحاول من حين لآخر مراوغة المجلس الدستوري بإدراجه لأحكام سبق له الفصل بعدم دستورتها³، كما كان عليه الحال بالنسبة لاشتراط الجنسية الأصلية في المترشحين للانتخابات التشريعية والرئاسية ولزوجاتهم الشيء الذي ألغاه المجلس الدستوري بموجب قراره رقم 01/89 على أساس قانون الجنسية والمادة 28 من الدستور التي تنص على مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون لكن البرلمان لم يقتنع وهذا بإعادة الكرة مرة أخرى عند تعديل قانون الانتخابات حيث اشترط على المترشحين لرئاسة الجمهورية الجنسية الأصلية لهم ولزوجاتهم بموجب المادة 108 هذا التصرف لم يعجب المجلس الدستوري فاجتمع من تلقاء نفسه دون إخطار، وأصدر بيانا ذكر فيه بعدم دستورية هذا الشرط طبقا لرأيه الصادر في 1989/08/20، وعندما تم إخطاره رسميا بالمادة 108 المذكورة أصدر القرار رقم 01/95 في 1995/08/06 تضمن نقطتين:

1- أن قرارات وآراء المجلس الدستوري ترتب بصفة دائمة كامل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل، وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها لازالت قائمة وهي ذات صبغة نهائية وذات نفاذ فوري وتلزم كل السلطات العمومية.

¹ بن زاغو نزيهة، مرجع سابق، ص 103، 104.

² بعلوج حسينة، مرجع سابق، ص 35.

³ بعلوج حسينة، نفس المرجع، ص 35.

2- أن المشرع في هذا النص قد تجاهل قوة قرار المجلس الدستوري ، ومن ثمة فإنه لاوجود للبت في مدى دستوريته من جديد¹.

من ثم فلا مجال لتبني طرق غير مباشرة لمحاولة تغيير رأي المجلس الدستوري² ، حيث طرح نفس المشكل للمرة الثالثة في القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية إذ اشترطت المادة 13 منه الجنسية الأصلية الجزائرية في الأعضاء المؤسسين للأحزاب ، الشيء الذي اعتبره المجلس الدستوري في قرار رقم 01/97 ليوم 97/03/06 المذكور غير مطابق للدستور، مصرحا بأن كل تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية³.

¹ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص21.

² بعلوج حسينة، مرجع سابق، ص36.

³ الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، نفس المرجع، ص21.

في الختام يعتبر النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان مجموعة قواعد قانونية التي لا ترقى إلى درجة القانون، يخضع للرقابة الوجودية و السابقة من طرف المجلس الدستوري وفق إجراءات محددة وذلك خوفا من تضمينه لأحكام قد تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات ومن ثم الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى لا سيما السلطة التنفيذية.

وعليه قد أوصلتنا الدراسة للموضوع إلى عدد من الاستنتاجات التي سنوردها تباعا كما سيأتي:

- 1- إلزامية رقابة المطابقة تمس بمبدأ استقلالية البرلمان ، لان النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان لا يكتسي صفة النظام إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور.
- 2- محدودية الإخطار الوجودي من قبل رئيس الجمهورية يهدف إلى إشراك السلطة التنفيذية في إعداد التشريعات، درأ للدكتاتورية البرلمانية.
- 3- المجلس الدستوري لم يتقيد بالأحكام الواردة في الدستور فحسب، بل تعداها إلى نصوص لعها قيمة قانوني في مرتبة الدستور و هي دياحة الدستور، روح الدستور ، الاتفاقيات و الاعراف الدولية (ميثاق الأمم المتحدة و الميثاق الإفريقي)، بالإضافة إلى إدراج القوانين العضوية و احيانا أخرى حتى القوانين العادية.
- 4- استخدام تقنية التحفظات الدستورية تعتبر في غاية الخطورة لأنها أدت إلى إحلال دور المشرع و المؤسس الدستوري، بالتالي تقمص دور غرفة تشريعية موازية(لأنها تستطيع الإلغاء ، التعديل إعطاء توجهات لإعادة كتابة النص الذي تفرضه).
- 5- إن إخضاع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان للرقابة السابقة و الإلزامية هي من الأهداف غير المعلنة، و المتمثلة في منع البرلمان من تجاوز اختصاصاته و تدعيم و تقوية السلطة التنفيذية أي إضعاف البرلمان حيث كانت مهمة المجلس الدستوري حراسة البرلمان.
- 6- مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري قد تحققت منة خلال القرارات و الآراء التي تعلق بالأنظمة الداخلية للغرفتين، لأن نشاط المجلس الدستوري ينصب إلى نشاط البرلمان فقط دون سواه.

7- المجلس الدستوري تحول إلى شريك في التشريع و ذلك عن طريق الرقابة السابقة و الإلزامية لأنه لا يمكن الشروع في تطبيق النظامية إلا إذا ارتأى المجلس الدستوري ذلك من خلال التصريح بمطابقته للدستور.

وفي الأخير لابد للبرلمان وهو بصدد إعداد نظامه الداخلي أخذ القضاء الدستوري بعين الاعتبار ابتداء من تاريخ سنه، وإلا ألغيت القوانين الصادرة عنه، خاصة وأنه ليس باستطاعته تعديلها أو إلغاؤها، لأن السلطة المؤسسة وحدها تتمتع بهذا الامتياز.

كما أنه لابد للمجلس الدستوري التزام الحد الأقصى من الحكمة والحذر عند مراقبة دستورية القوانين، لأن الإفراط في استعمالها يقود إلى المساس بصلاحيات السلطة التشريعية وتهديد النظام الدستوري، أما في حالة مبالغة المجلس الدستوري للحذر بتفادي إلغاء النصوص المخالفة للدستور تجنباً للآثار التي قد تنجم عنها، فمن شأن ذلك أن يجعل وجود هاته الهيئة شكلياً وصورياً.

ضف إلى أنه من الضروري فتح الاخطار للسلطة التشريعية و القضائية و حتى الوصول إلى إمكانية منحه للمواطنين و هو ما يحقق مبدأ التوازن بين السلطات، و إلغاء تقنية التحفظات الدستورية لأنها أمر في غاية الخطورة.

أ-الدساتير و القوانين

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بالأمر رقم 97/76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 90 بتاريخ 24 نوفمبر 1976.
- 3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية بموجب رقم 18/89 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 1 مارس 1989.
- 4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب الأمر رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 في الجريدة الرسمية رقم 76 بتاريخ 08/12/1996 .
- 5- القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق ل 06 مارس سنة 2016، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 14، بتاريخ 27 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق ل 07 مارس 2016 م.
- 6- القانون العضوي رقم 12/16 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 هـ الموافق ل 25 غشت سنة 2016 م يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الصادر في الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 25 ذي القعدة 1437 هـ الموافق ل 25 غشت 2016 م.

ب- الأنظمة الداخلية

- 1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ، الصادر في 29 يوليو 2000 في الجريدة الرسمية رقم بتاريخ 28 ربيع الثاني 1421 هـ الموافق ل 30 يوليو 2000 م.

قائمة المصادر والمراجع

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة، الصادر في 28 نوفمبر 2000 في الجريدة الرسمية رقم 77 بتاريخ 29 نوفمبر 2000 .

3- النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 29 بتاريخ 4 شعبان عام 1437 هـ الموافق ل 11 مايو سنة 2016م.

ج-الكتب

*الكتب المتخصصة

1-إلياس جوادي، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الجلي الحقوقية الطبعة الأولى، لبنان، 2009.

2-ايناس محمد البهجي، الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدار القانوني، القاهرة، مصر، سنة 2013.

3-سليمة مسراقي، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر على ضوء دستور 1996 دار هومة ، الجزائر، 2012.

4-عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة أولى، دار الفكر العربي القاهرة، 1995.

5-عبد القادر شربال، قرارات وآراء المجلس الدستوري في تأويل أحكام الدستور الجزائري، دار هومة، الجزائر، بدون سنة.

الكتب العامة:

- 1- أحمد عبد الحميد الخالدي، القانون الدستوري، النظم السياسية الديمقراطية الرئيسية، دراسة مقارنة دار الكتب القانونية، مصر، 2012.
- 2- أنور أرسلان، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 2000.
- بوكر إدريس ، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، دار الكتابة الحديثة، الجزائر 2003.
- 3- حسام مرسى، القانون الدستوري، المقومات الأساسية تطبيقا على الدستور المعاصر، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر، 2014.
- 4- سعاد عمير، الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر، دار الهدى، الجزائر، 2009.
- 5- سعد العصفور، النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 1980.
- 6- سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة أسس الأنظمة وتطبيقات عنها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة الجزائر، 2005.
- 7- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري ، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013
- 8- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري ، دراسة مقارنة ، العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية، دار هومة، الجزائر، سنة 2009.
- 9- عبد الله بوقفة، القانون الدستوري، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار الهدى، الجزائر، 2005.

قائمة المصادر والمراجع

- 10- عبد الله بوقفة، النظم الدستورية ، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود ، دراسة مقارنة نظرية وتطبيقية ، الدولة والحكومات ، دار الهدى، الجزائر، سنة 2010.
- 11- عصام علي الدبس ، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، الأردن، 2011.
- 12- عصام علي الدبس، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر، الأردن، سنة 2014.
- 13- عمار عباس ، العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المعاصرة في النظام السياسي الجزائري ، دار الخلدونية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010.
- 14- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003.
- 15- فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث، السلطات الثلاثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثالثة، الجزائر، سنة 2004.
- 16- قزو محمد آكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 17- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المبادئ الدستورية، الدساتير المصرية، الأحزاب السياسية التمثيل النيابي، النظام الانتخابي السلطات العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، سنة 2000.
- 18- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري ، منشأة المعارف، مصر، 2000.
- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2000.
- 19- محمد علي سويلم ، الرقابة على الدستورية وتطور الأنظمة الدستورية ، دار المطبوعات الجامعية ، مصر 2013.

قائمة المصادر والمراجع

- 20- محمد علي سويلم، التعليق على الدستور الجديد بين الواقع والمأمول في ضوء الفقه والقضاء الدستوري الطبعة الأولى ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2014.
- 21- محمد محمود العمار العجارمة ، الوسيط في القانون الدستوري الأردني، ضمانات استقلالية المجلس التشريعية دار الخليل، الطبعة الأولى ، الأردن، 2016.
- 22- مراد بقالم، نظام الازدواجية البرلمانية وتطبيقاته، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، مصر، 2009.
- 23- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة والنظم السياسية، المؤسسة العربية للكتاب، لبنان، 2008.
- 24- نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية ، الطبعة الثالثة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 25- هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر، الطبعة الرابعة الأردن، سنة 2007.

د- المجالات والدوريات

- 1- الأمين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 10، الجزائر، 2005.
- 2- خالد دهينة ، أساليب عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة للدستور ورقابة الدستورية ، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 14، نوفمبر 2006.
- 3- عبد القادر شربال، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلماني مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، يصدرها مجلس الأمة، عدد 12، أبريل 2006.

قائمة المصادر والمراجع

4- عبد المجيد جبار، أعمال البرلمان ومبدأ تدرج قواعد النظام القانوني في الجزائر، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، يصدرها مجلس الأمة، العدد26، نوفمبر 2010.

5- علي بوترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد05 أبريل 2004.

6- فريد علواش، المجلس الدستوري الجزائري(التنظيم و الاختصاصات)،مجلة المنتدى القانوني العدد05 ، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق، بدون سنة.

7- نزيهة بن زاغو، التجربة المغاربية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، يصدرها مجلس الأمة، العدد25، أبريل 2010.

8- الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة، العدد01، سنة2013.

9- نفيسة بختي والدكتور عمار عباس، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد22 مارس سنة 2009.

10- وسيلة وزاني، عملية الرقابة الدستورية على النصوص القانونية والتنظيمية في الجزائر، (دراسة علمية تحليلية)، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية، يصدرها مجلس الأمة، العدد 26، نوفمبر 2010.

هـ- المذكرات والرسائل

1- أوصيف سعد، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل، والمتمم أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجزائر، 2016.

قائمة المصادر والمراجع

2- بعلوج حسينة، الرقابة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق 1، جامعة الجزائر، سنة 2013.

و- الآراء

1- رأي المجلس الدستوري ، رقم 01، الصادر في 28 أوت 1989، في رقابة المطابقة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

2- رأي المجلس الدستوري ، رقم 04/رق ع/م د/16 مؤرخ في 8 ذي القعدة عام 1437 هـ الموافق ل 11 غشت سنة 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

3- رأي المجلس الدستوري، رقم 16/01 ، المؤرخ في 18 ربيع الثاني 1437 ، الموافق ل 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري ، الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 60، بتاريخ 24 ربيع الثاني 1437 ، الموافق ل 03 يناير 2016.

مقدمة

الفصل الأول :

النظام الداخلي لغرفتي البرلمان
أحد دعائم استقلالته

الفصل الثاني :

رقابة المطابقة على النظامين الداخليين

ضمان من الانحراف التشريعي

ومخالفة أحكام الدستور

خاتمة

فہرست

قائمة

المصادر والمراجع