

كلية الحقوق والعلوم السياسية



تنظيم مسار العملية التشريعية
في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

تحت إشراف:

من إعداد الطالب:

أ. د. عزاوي عبد الرحمان

بدير يحي

لجنة المناقشة :

رئيسا

جامعة تلمسان

أستاذ محاضر "أ"

- د. بن صغير مراد

مقررا

جامعة تلمسان

أستاذ التعليم العالي

- أ.د. عزاوي عبد الرحمان

مناقشا

جامعة تلمسان

أستاذ محاضر "أ"

- د. بن عصمان جمال

السنة الجامعية: 2014-2015

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين الذي بنعمته وتوفيقه تتم الصالحات والصلاة والسلام على اشرف المرسلين و على آله وأصحابه أجمعين أما بعد، أتوجه بخالص شكري وعظيم امتناني لأستاذي الفاضل السيد الأستاذ الدكتور عزاوي عبد الرحمان حفظه الله ورعاه على تفضله بقبوله الإشراف على هذه المذكرة، فقد جاد علي بإرشاداته السديدة و نصائحه المفيدة من اجل إخراج هذه المذكرة في أحسن صورة، فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه المذكرة، جزاهم الله عني جميعا خير جزاء.

إهداء

إلى روح أبي ، أهدي هذه الثمرة التي لا تضاهي شيئاً من جميله وادعوا
الله الرحيم الخليم أن يجعلها صدقة جارية تصل إليه.

إلى من طالما حلمت أن تبصر نجاحي والتفوق الدائم المتواصل في

دراستي

إلى من لازلت أسمع صوتها يدغدغ مشاعري ويحن إلى قلبي يضيء دربي
إليك أُمي.

كما أهدي هذا العمل المتواضع إلى إخوتي وأخواتي، زملائي وأصدقائي،

وإلى كل من قدم لي يد المساعدة والعون أثناء فترة انجازي له.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج: الجزء.

ج.ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

د.س.ن: دون سنة النشر.

ص: الصفحة.

ط: الطبعة.

ع: العدد.

م.ج.ع.ق.إ.س: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

OP.CIT :ouvrage précité (pére ciato).

P :page .

PUF :Presses universitaires de France.

RDP :Revu du droit public et de la science politique en France et a l'étranger.

مقدمة

لقد غدا مبدأ الفصل بين السلطات ملازماً للديمقراطية ومن مبررات منع الاستبداد، وحماية الحرية وضمنان مبدأ الشرعية وتحقيق المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل، وأصبح هذا المبدأ بمثابة سلاح من أسلحة مكافحة السلطة المطلقة وضد فكرة تركيزها في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة منعاً لاستبدادها وتعسفها.

ومعنى هذا المبدأ أن تقسم السلطة داخل الدولة بين ثلاث سلطات تتولى إحداها التشريع والثانية التنفيذ والثالثة الفصل في المنازعات، على أن تستقل كل سلطة بمباشرة الوظيفة التي أسندها إليها الدستور، ولأي من السلطات الثلاث أن لا تباشر عملاً يدخل في ولاية السلطة الأخرى ما لم يوجد نص في الدستور يقضي بخلاف ذلك.

إن هذه السلطات إذ ينشأها الدستور ويحدد لكل منها اختصاصاتها ويبين الأطر العامة لولاية كل منها، وإذا ما تجاوزت السلطات هذه الحدود اعتبر عملها غير دستوري⁽¹⁾.

ومن المعلوم أن البرلمان هو السلطة الأولى التي تسمو على السلطين الآخرين، وذلك لعله واضحة كونه يتكون من ممثلي الشعب صاحب السيادة وهو بهذا يعتبر وسيلة مكرسة لمشاركة المواطنين في الحياة السياسية، ويعكس بذلك الترجمة الحقيقية لمبدأ سيادة الشعب مما يجعله مؤسسة دستورية معبرة عن الإرادة العامة⁽²⁾.

إن البرلمان الذي كان في بدايته استشارياً أصبح اليوم سلطة قائمة بذاتها يمارس وظائف ثلاث هي التشريعية والتمثيلية والرقابية. ويعد التشريع الوظيفة الأساسية لنشاط البرلمان والطابع الغالب له لذا سمي السلطة التشريعية، وترجع أهمية ذلك إلى أن التشريع البرلماني باعتباره صادراً عن الإرادة العامة لا يميل إلى الطغيان وقهر الحريات ومصادرة الحقوق بأن يشكل خطراً أو تهديداً لهذه الحقوق والحريات، بل على العكس فإن هذه الأخيرة تجدد في القانون ضمانات وحماية لها، إذ يصونها ولا يهدرها، ومثل هذا التعبير عن الإرادة العامة وحده الأقدر على تحقيق متطلبات الحقوق والحريات في إطار من النظام. لذا فقد نص إعلان حقوق الإنسان والمواطن في المادة الرابعة منه بأن ممارسة كل إنسان لحقوقه الطبيعية لا حدود لها إلا تلك التي تضمن للآخرين التمتع بنفس الحقوق وأن هذه الحقوق لا يبينها إلا

¹ - عبد العزيز محمد سلمان، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، دون سنة نشر، العدد 18، منشورة على الموقع الإلكتروني: haccourt.gov.eg.

² - بوزيان عليان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، الملتقى الدولي الأول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012، ص. 2.

القانون⁽¹⁾.

والواضح أن سيادة البرلمان في التشريع لم تتحقق على أرض الواقع ولم تتجسد إلا عبر مراحل تدريجية بلغ فيها نضال الشعوب ضد استبداد الملوك أوجه.

فقد تزامن تطور المؤسسة البرلمانية المعاصرة مع تاريخ البرلمانات الأوربية وخصوصا البرلمانيين البريطاني والفرنسي. فقد بدأ البرلمان البريطاني في مطلع القرن 13 يطالب بحقه في التشريع، وفي عهد الملك شارل الاول حدث صدام بينه وبين مجلس العموم حول الضرائب وكان الملك في حاجة إلى دعوة البرلمان للانعقاد لمواجهة نفقات تسليح الجيش لمواصلة توسعته الإقليمية واضطر إلى قبول دور أكبر للبرلمان في مجال تحديد الضرائب فيما عرف منذ ذلك الوقت بشعار "لا ضرائب بدون تمثيل"، وقد تنامي دور البرلمان خلال الحرب الأهلية في منتصف القرن 17 واندلعت الثورة الإنجليزية الكبرى، وكانت بدايتها الحقيقية في البرلمان.

وغير بعيد من ذلك، وفي فرنسا بدأ هذا التطور بما سمي بـ "برلمان باريس" الذي ضم عددا من النبلاء ثم اصطدم مع الملك منذ أواخر القرن 18 وتحدى سلطته المطلقة فتعرض أعضائه للنفي والاضطهاد ومع تأزم الحالة المادية للملك لويس السادس عشر اضطر إلى اجتذاب تأييد النبلاء والشعب بحثا عن وسائل التمويل، وبالتالي كان لا بد من الاحتكام للأمة واستشارة الجماهير، أي قبول تأسيس البرلمان وسلطاته وأصبح محور الأحداث في ذلك الوقت هو إعلان دستور لفرنسا، وضمن وجود البرلمان وتحديد سلطاته، وأن يكون هذا البرلمان تعبيرا عن الإرادة العامة⁽²⁾.

إذا كانت معظم النظم الدستورية في العالم تبنت مبدأ سيادة البرلمان في التشريع، فإن الجزائر لم تشذ عن مساندة هذه الأنظمة ونجد ذلك واضحا وصريحا في دساتيرها المتعاقبة.

فقد جاء دستور 1963 في المادة 27 منه على أن: "السيادة الوطنية ملك للشعب يمارسها بواسطة ممثلين في مجلس وطني"، كما أضاف في المادة 28 على أنه: "يعبر المجلس الوطني عن الإرادة الشعبية ويتولى التصويت على القوانين ويراقب النشاط الحكومي"⁽³⁾.

¹ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الاول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2009، ص.37.

² - خليل حسن، البرلمان: النشأة والخصائص، الشكل والوظائف، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: drkhalilhussien.blogspot.com، بتاريخ 2008/02/10.

³ - إن هذا الدستور بالرغم من تأسيسه لدعائم الديمقراطية وإقراره مبدأ سيادة البرلمان في التشريع، إلا أنه لم يعمر طويلا حيث جُمِد في 9 أكتوبر 1963، ليتوقف العمل به ويلغى بموجب الأمر رقم 65/182 الصادر في 10 جويلية 1965 إثر انقلاب 19 جوان 1965 ليتولى بذلك مهمة التشريع الحكومة بتفويض من مجلس الثورة عبر آلية الأوامر، وظل هذا الوضع إلى غاية صدور دستور 1976 .

أما دستور 1976 نص في المادة 126 منه على أنه: "يتمارس الوظيفة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني.

للمجلس الشعبي الوطني في نطاق اختصاصاته سلطة التشريع بكامل سيادة. يعد المجلس الشعبي الوطني القوانين ويصوت عليها". والملاحظ في هذا المجال أن دستور 1976 نعت سلطات الدولة بالوظائف وهو حال الوظيفة التشريعية.

أما دستور 1989 وهو دستور الانفتاح على الديمقراطية جاء في أحكام المادة 92 منه على أنه: "يتمارس السلطة التشريعية مجلس واحد يسمى المجلس الشعبي الوطني.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". والجدير بالإشارة أن هذا الدستور لم يعتبر عملية سن النصوص القانونية مجرد وظيفة يقوم بها البرلمان، بل اعتبرها سلطة دستورية ينتخب أعضائها في إطار التعددية الحزبية⁽¹⁾. هذا، وقد تبني المؤسس الدستوري نظام الرقابة على دستورية القوانين كضمانة تكفل خضوع المشرع للدستور في نصه وفحواه وتكفل للأفراد حرياتهم الطبيعية، رقابة لا تتيح فرصة للتعسف من جانب المشرع.

غير أن هذا الدستور شهد عددا من التعديلات كان أهمها وأجلها تعديل سنة 1996⁽²⁾، الذي تبني في إطار السلطة التشريعية مبدأ الازدواجية البرلمانية، حيث وإلى جانب المجلس الشعبي الوطني، أوجد غرفة ثانية تتمثل في مجلس الأمة لتصبح ممارسة سلطة التشريع من قبل غرفتين وهو ما تنص عليه المادة 98 منه: "يتمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". إلى جانب ذلك فإن المؤسس الدستوري دخل عهدا جديدا في مجال القوانين، حيث وإلى جانب القوانين العادية، أنشأ مجالا آخر للقوانين العضوية. إن الدساتير المتعاقبة قد وصفت البرلمان بالسيد، فالمقصود بالسيادة هنا هو أن المجالس النيابية هي الوحيدة التي تعبر بصدق عن رأي الشعب، واعتبارا لذلك فهي تملك كامل السيادة في المجال التشريعي⁽³⁾.

¹ - انظر في تفاصيل ذلك، ع/ عاشوري، ي/ابراهيم، المؤسسات التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، العدد الاول، ص.15-18.

² - الدستور الجزائري المعدل سنة 1996، الجريدة الرسمية، العدد 76، الصادرة بتاريخ 1996/12/08.

³ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، العدد 7، ص.46.

إن الدستور وإن كان قد أقر بسيادة البرلمان في التشريع، إلا أنه وضع ضوابط وشروط معينة لكيفية ممارسة هذه السيادة، هذه الضوابط والشروط تشكل في معظمها نظام سن القوانين ووضعها، أي مجموعة المراحل والإجراءات الدستورية والقانونية التي يمر بها القانون منذ بدايته كإقتراح إلى أن يصبح قانونا كاملا وملزما للمخاطبين به، وهو ما يسمى بمسار العملية التشريعية موضوع بحث هذه المذكرة. ويتولى العملية التشريعية في ظل الإصلاح الدستوري لسنة 1996 البرلمان بغرفتيه، إضافة إلى مشاركة هيئات خارجية تتمثل في المجلس الدستوري ورئيس الجمهورية.

أهمية الموضوع: تتمثل أهمية دراسة هذا الموضوع وتجلى في إبراز المراحل وأهم الإجراءات الواجب إتباعها لسن ووضع قوانين رشيدة وعادلة لتنظيم المجتمع في كافة المجالات لعل أهمها ترقية وحماية حقوق الإنسان وتقنين أسس ومقومات الحكم الراشد في الدولة الجزائرية المعاصرة، كما تظهر أهمية الموضوع في الوقوف على ما هو منصوص عليه دستوريا وقانونيا وعلى فلسفة هذه النصوص، وأكثر من ذلك حقيقة الممارسة وإلى قياس استقلالية البرلمان في التشريع في الجانب العملي، إضافة إلى استخلاص جملة القيود والعوائق النصية والواقعية التي تحد من ممارسة البرلمان لسلطة التشريع. واعتبارا لذلك فإن دراستنا موضوع العملية التشريعية تتم كأصل عام في إطار التعديل الدستوري لسنة 1996 والقانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة، هذا مع الاستئناس بأحكام الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان في هذا الصدد.

إشكالية البحث: بناء على ما تقدم تتمثل الإشكالية الأساسية للبحث في التساؤل التالي:

— ما هي المراحل وأهم الإجراءات التي تعرفها عملية إنتاج القانون في ظل نظام الغرفتين الجزائري؟ وما هي الضوابط الدستورية والقانونية والواقعية التي تتحكم في تنظيم هذه العملية؟ وتنتفع عن هذه الإشكالية تساؤلات أخرى تتمثل في الآتي:

ما حقيقة سلطة البرلمان في التشريع من حيث مداها؟ وماهي حقيقة المناصفة في المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة؟ وما موقف هذه الأخيرة من الاقتراحات البرلمانية؟ ما هي حقيقة دور الغرفة الثانية في التشريع؟ وما مدى التكامل والانسجام الحقيقي بين نصوص الدستور والقوانين الأخرى من نصوص القانون العضوي رقم 02/99 إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وقواعد نظام عمل المجلس الدستوري؟ وما دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية؟

وللإجابة على هذه التساؤلات نعتمد المنهج التحليلي للوقوف على ما جاءت به النصوص الدستورية والقانونية وكذا آراء الفقهاء في ذلك، والمنهج النقدي لاستقراء هذه النصوص والآراء

الفقهية، كما نحاول حيثما نرى ضرورة لذلك إجراء مقارنة بين النظام الدستوري والقانوني الجزائري المؤطر للعملية التشريعية مع النظم الدستورية والقانونية العربية والغربية منها للوقوف على نقاط التفاوت والاختلاف بينها، بالإضافة إلى المنهج التاريخي من باب الاستشهاد والرجوع إلى بعض الخلفيات.

كما أنه من اجل الإجابة على الإشكاليات المطروحة، فإنه يتطلب تقسيم هذا البحث إلى فصلين:

فصل أول: يتعلق بالطور الأول للعملية التشريعية والمتمثل في عملية إعداد القوانين.

فصل ثاني: يتعلق بالطور النهائي للعملية التشريعية والمتمثل في عملية التصويت والمصادقة على القوانين والإجراءات اللاحقة عليها.

الفصل الأول

الطور الأولي للعملية التشريعية: عملية إعداد القوانين

تعد مرحلة إعداد القوانين أولى مراحل العملية التشريعية، إذ بمقتضاها يتم تحضير النصوص القانونية المراد إقرارها. وتشمل عملية إعداد القوانين كل المراحل والإجراءات التي يمر بها النص التشريعي قبل أن يصل إلى الجلسات العامة من اجل التصويت عليه، وهي بذلك تتضمن ما يلي: المبادرة بالقوانين،القبول،الدراسة داخل اللجان البرلمانية الدائمة، إعداد التقارير، التعديل⁽¹⁾.

ويمارس هذه العملية بالتوالي وعلى قدم المساواة في النظام الدستوري الجزائري كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة إلا ما تعلق منها بالمبادرة بالقوانين وممارسة حق التعديل التي تعتبر من نصيب المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة⁽²⁾.

وانطلاقاً من ذلك نتعرض في هذا الفصل من البحث لعملية الإعداد من خلال المراحل التي تمر بها مع مراعاة تسلسلها وترتيبها الزمني والشروط التي تحكم سير كل مرحلة سواء ما تعلق منها بالجوانب الإجرائية أو الموضوعية، كما نتعرض -متى تطلب البحث ذلك-لدور أجهزة وهيكل كل غرفة في إطار هذه المرحلة من مراحل العملية التشريعية.

وعليه، نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، مبحث أول يخص للمبادرة التشريعية، أما المبحث الثاني فلدراسة هذه المبادرة.

المبحث الأول

المبادرة بالتشريع

المبادرة بالتشريع هي أول الإجراءات القانونية في إطار العملية التشريعية، حيث يؤدي اكتمالها إلى وجود النص القانوني⁽³⁾.

وتعرف المبادرة بالتشريع أنها: "ذلك العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه، وهي بذلك تقدم للتشريع مادته الأساسية والأولية"⁽⁴⁾. وحتى تصح المبادرة بالتشريع يشترط أن يتوافر فيها عنصران:

¹-بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور الأمة، مرجع سابق، ص.47.

²-عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال القانون واللائحة، الجزء الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص.187.

³-عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1980، ص. 10.

⁴-فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2013، العدد 55، ص.402.

عنصر شخصي: يتعلق بصاحب المبادرة إذ يشترط فيه أن يكون من بين الأشخاص الذين يخول لهم الدستور ممارسة هذا الاختصاص.

وعنصر موضوعي، إذ يجب أن يندرج موضوع المبادرة ضمن مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان وفقا لما هو مقرر في الدستور⁽¹⁾.

وعليه نخصص هذا المبحث لدراسة صور المبادرة بالتشريع في مطلب أول، ثم نتطرق إلى مجال هذه المبادرة في مطلب ثان وذلك وفقا للنظام القانوني الجزائري.

المطلب الأول

صور المبادرة بالتشريع

لقد ذهب معظم دساتير العالم إلى إعطاء حق المبادرة بالقوانين للسلطتين التنفيذية والتشريعية على حد سواء، وذلك من أجل تفادي المساوى والعيوب التي يمكن أن تنجم عن إنفراد إحدى السلطتين بهذا الحق⁽²⁾. فالبرلمان لا يمكنه ممارسة حق المبادرة بمفرده، لأن القول بذلك سيؤدي إلى شل الإنتاج التشريعي نتيجة للمهام الملقاة على عاتق أعضائه، كما أن منح هذا الحق للسلطة التنفيذية تمارسه بمفردها سيؤدي لا محالة إلى تعسفها في استعماله. ومن هنا تقرر مبدأ تعاون السلطتين في المبادرة بالقوانين⁽³⁾، حيث يعرف ما تقدمه السلطة التنفيذية بمشروع قانون (فرع أول)، بينما يعرف ما تقدمه السلطة التشريعية باقتراح قانون (فرع ثان).

الفرع الأول

مشروع القانون

ترجع المبادرة بمشاريع القوانين إلى السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول وفقا لنص المادة 119 من التعديل الدستوري لعام 1996 إذ جاء فيها مايلي " لكل من رئيس الحكومة والنواب حق المبادرة بالقوانين"⁽⁴⁾. ولكي يصبح مشروع القانون جاهزا لإيداعه فإنه يمر بعدة إجراءات ومراحل تبتدئ من الهياكل الإدارية للسلطة التنفيذية (أولا)، و تنتهي باستشارة مجلس الدولة وموافقة مجلس الوزراء عليه (ثانيا).

¹ - محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية و المبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية و الإنسانية، 2014، ع.11، ص.68.

² - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ع.4، ص.23.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص.129.

⁴ - مع العلم أن منصب رئيس الحكومة استبدل بمنصب وزير الاول من خلال التعديل الدستوري لسنة 2008. أنظر، المادة 13 من القانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية، ع.63، الصادرة بتاريخ 2008/11/16.

أولاً: الإجراء التحضيري للمشروع التمهيدي للنص على مستوى الأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية

نقصد هنا بالأجهزة الإدارية للسلطة التنفيذية كلا من الوزارة والأمانة العامة للحكومة، وفي هذا الصدد ندرس هذا الموضوع من خلال التطرق لإعداد المشروع التمهيدي للنص على مستوى الوزارة في نقطة أولى، ثم نتعرض في النقطة الثانية للرقابة التقنية التي تمارسها الأمانة العامة للحكومة على نص المشروع التمهيدي.

1- على مستوى الوزارة

بداية تسند مهمة إعداد المشروع التمهيدي للنص إلى الوزارة المعنية وذلك حسب اختصاصها وكذا القطاع التي تشرف عليه⁽¹⁾. وقبل الشروع في إعداد النص تراعي الوزارة ما يلي:

- الهدف الذي تريد الحكومة بلوغه من النص التشريعي.

- الوسائل المالية التي يمكن للحكومة استخدامها لبلوغ هدفها.

- النتائج والآثار التي يمكن أن يربتها النص جراء تطبيقه والآليات المطلوبة لتنفيذه.

- الأثر المالي أو التكاليف المباشرة المحتملة التي قد يستعملها القطاع عند التزامه بالخيارات المعروضة.

- التأكد من عدم وجود عوائق تعترض تنفيذ النص.

وبغية التحقق من مدى انسجام النص المزمع إعداده مع غيره من النصوص القانونية وكذا تحقيق الأهداف المتوخاة منه، تقوم الوزارة المبادرة بالنص بالتشاور مع باقي الوزارات، كما يمكنها توسيع استشاراتها إلى جهات أخرى من أجل إثراء النص⁽²⁾.

تقوم مصالح القطاع المعني بضبط صياغة أولية لمشروع النص التمهيدي ثم ترسله إلى الأمانة العامة للحكومة.

2- على مستوى الأمانة العامة للحكومة

تمثل الأمانة العامة للحكومة جهازاً إدارياً مكلفاً بتنظيم العمل الحكومي ومتابعته بالتدخل على مستوى إجراءات القرار وطرقه.

ظهر هذا الجهاز في بريطانيا أول مرة، إذ كان مجلس الديوان يعقد مداوالاته بحضور موظف سام بغية

¹ خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقاً لدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011، ص. 12.

² يحيى بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية والقضائية، نزل الأوراسي، الجزائر، 15 فبراير 2009، ص. 3.

تدوين محاضر هذه المداولات، إلا أن مهام هذا الأخير توسعت فأصبح يبلغ المحاضر إلى الوزراء ويتابع تنفيذ القرارات. وسمي هذا الجهاز في بريطانيا بأمانة الديوان كما أخذت بنفس التسمية كندا، وسمي في روسيا بأمانة مجلس الوزراء⁽¹⁾.

وكغيرها من الدول، فإن الجزائر أنشأت هيكل الأمانة العامة للحكومة، الذي شهد تطورات جارية التغييرات التي عرفتها أجهزة الإدارة المركزية وهيكلها⁽²⁾، ولقد أُسندت لهذا الجهاز وظيفة صياغة نصوص مشاريع القوانين نظرا للإمكانيات والوسائل التي تتوفر عليها.

وفي إطار إعداد نص المشروع التمهيدي تتلقى الأمانة العامة للحكومة مشاريع النصوص محررة باللغة الوطنية وترجمتها باللغة الفرنسية مرفوقة بعرض الأسباب من الوزارة المعنية، وبناءا على ذلك تقوم بتوزيع النص على أعضاء الحكومة وكذا بعض الهيئات المختصة لإبداء رأيها فيه وبعد ذلك تتلقى الأمانة العامة للحكومة آراء وملاحظات أعضاء الحكومة وكذا الهيئات الأخرى ولها في ذلك أن تعقد اجتماعات عمل مع الوزارة المبادرة بالمشروع والهيئات المعنية وذلك من أجل التحقق من مدى انسجام النص في طور الإعداد مع غيره من النصوص القانونية السارية المفعول، وكذا ضبط صياغة محكمة له وفقا للتقنيات المعتمدة في هذا المجال.

وبناء على نتائج الاجتماعات -وتحت إشراف الأمانة العامة للحكومة- يقوم القطاع الوزاري المعني بمشروع النص بضبط صياغة نهائية له⁽³⁾. بعد ذلك يقوم الأمين العام للحكومة باقتراح تسجيل نص المشروع التمهيدي في جدول أعمال اجتماع الحكومة⁽⁴⁾، ومتى صُوِّدَ عليه أصبح مشروع قانون، ليحال بعد ذلك على مجلس الدولة ليبيدي رأيه فيه ثم يعرض على مجلس الوزراء بعد ذلك.

ثانيا: مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة وتأشيرة مجلس الوزراء

يلعب مجلس الدولة دورا كبيرا في إثراء المشاريع القانونية من خلال الآراء الاستشارية التي يقدمها للحكومة (أولا). كما يعتبر إجراء عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء إجراء ضروريا يهدف إلى التنسيق بين أعضاء الحكومة من خلال تبادلهم الآراء والملاحظات، والتنسيق بينهم وبين رئيس الجمهورية من أجل اطلاعه على مضمون هذه المشاريع وتحديد مسارها باعتباره رئيس الوزراء

¹ - حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، ط.3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص.77.

² - أنشئ منصب أمين عام للحكومة سنة 1962، ثم الغي وعض بمنصب أمين عام لرئاسة الجمهورية 1964 وفي نفس السنة استحدثت المديرية العامة للتشريع برئاسة الجمهورية، وفي سنة 1966 أعيد منصب العام للحكومة، وفي سنة 1977 استحدث جهاز الأمانة العامة للحكومة وبصفة دائمة.

³ - تعليمة الأمين العام للحكومة تحت رقم 077 أ.ع.م/د 2000، الخاصة بالإجراءات المتعلقة بإعداد النصوص والمصادقة عليها، المؤرخة في 2 فيفري 2000. منشورة على الموقع الإلكتروني: www.joradp.dz.

⁴ - يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، المرجع السابق، ص.5.

وصاحب القرار فيه(ثانيا).

1- دور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في إثراء مشروع القانون

إضافة إلى اختصاصات القضائية التي يمارسها مجلس الدولة، أناط به الدستور صلاحيات استشارية لا تقل أهمية عن اختصاصاته القضائية يشارك بموجبها في وضع القاعدة القانونية وصناعتها⁽¹⁾. ولا يبرز هذا الدور نتعرض في نقطة أولى إلى الإجراءات المتبعة أمام مجلس الدولة أثناء ممارسته وظيفته الاستشارية، ثم نعرض إلى الجوانب الموضوعية لهذه الوظيفة.

أ- إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

يستمد مجلس الدولة اختصاصه الاستشاري من الدستور وتحديدًا المادة 3/119 حيث تنص "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة". وفي سياق إجراءات الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة تنص المادة 35 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة واختصاصاته على أنه: " يتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل جمعية عامة ولجنة دائمة"⁽²⁾.

يتبين من ذلك أن مجلس الدولة يمارس وظيفته الاستشارية في تشكيلتين، يختلف دور كل منها باختلاف الحالات في ما إذا كانت عادية أو استثنائية.

أ/1- في الحالات العادية: تسند الوظيفة الاستشارية هنا إلى الجمعية العامة، إذ وبعد مصادقة الحكومة على مشاريع القوانين يقوم الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة. وبعد ذلك يرفق الإخطار بجميع الوثائق المتعلقة بمشروع القانون⁽³⁾، ويودع لدى أمانة مجلس الدولة، ليقيد بعد ذلك في السجل الخاص بالإخطارات حسب ترتيبها وورودها زمنياً⁽⁴⁾.

بعد ذلك يصدر رئيس مجلس الدولة أمراً يعين بموجبه مقرراً من بين مستشاري الدولة⁽⁵⁾، ومن أجل مساعدته في العمل يمكن لهذا الأخير تقديم طلب إلى رئيس مجلس الدولة يتضمن تعيين فوج عمل. ويعقد المستشار المقرر اجتماعات عمل مع ممثلي الوزير المبادر بمشروع القانون، وبناءً على ذلك يعد

¹ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص. 115 .

² القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، ع.37، الصادرة في 01/07/1998. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج.ر، ع.43، الصادرة في 3/09/2011.

³ المادة 41 من القانون العضوي 98-01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم.

⁴ المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 غشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر، ع.64، الصادرة في 30/09/1998 .

⁵ المادة 41 مكرر من القانون العضوي 98-01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم.

جدول الأعمال⁽¹⁾ الذي يعود أمر تحديده وضبطه إلى رئيس مجلس الدولة⁽²⁾، ووفقا لما تقدم يحدد هذا الأخير تاريخ اجتماع الجمعية العامة من اجل دراسة مشروع القانون، كما يتولى إعلام الوزير المعني بهذا الأمر قبل انعقاد الجلسة، مع الإشارة إلى أنه يمكن للوزير الذي يندرج مشروع القانون ضمن اختصاصاته أن يعين من ينوب عنه لحضور أشغال جلسات مجلس الدولة⁽³⁾، شرط أن يكون من أصحاب الوظائف العليا أو برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل⁽⁴⁾.

هذا، وتنعقد الجمعية العامة تحت رئاسة رئيس مجلس الدولة، كما تضم نائب رئيس، ومحافظ دولة، ورؤساء غرف، وخمسة من مستشاري دولة بغض النظر عن طبيعة مهامهم⁽⁵⁾. كما يمكن الاستعانة بمختلف الخبرات التي يرى أنها قد تفيد بأرائها في دراسة مشروع القانون⁽⁶⁾.

عمليا، تفتح الجلسة بتقديم مشروع التقرير النهائي من قبل المستشار المقرر، ليقوم بعد ذلك محافظ الدولة المساعد بتقديم الملاحظات، بعد ذلك يفسح رئيس مجلس الدولة المجال للحضور من أجل المناقشة وإبداء الرأي وتدوين جميع الملاحظات من قبل كاتب الضبط⁽⁷⁾. تختتم الجلسة بالتصويت والذي من شروط صحته حضور نصف عدد أعضاء الجمعية العامة على الأقل⁽⁸⁾، ويتخذ القرار بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس⁽⁹⁾.

إذا كان ما سبق ذكره ينطبق عن الحالات العادية فإن السؤال يدور حول الوضع في الحالات الاستثنائية؟

أ/2- في الحالات الاستثنائية: في ظل هذه الحالات تسند الوظيفة الاستشارية للجنة الدائمة متى نبه الوزير الأول على استعجالية مشروع القانون⁽¹⁰⁾. تتبع نفس الإجراءات التمهيدية لانعقاد الجمعية

¹ - جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص.420.

² - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 98-261.

³ - المادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.

⁴ - المادة 39 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم

⁵ - المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم.

⁶ - بن علي بن سهلة ثاني، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، الجزائر، 2013، ع.8، ص.170.

⁷ - جازية صاش، نفس المرجع، ص.421.

⁸ - المادة 37 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.

⁹ - المادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.

¹⁰ - المادة 38 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم. يبقى الوزير الاول صاحب السلطة التقديرية في تحديد حالة الاستعجال من عدمه ولا معقب على قراره.

العامّة أمام اللجنة الدائمة يبقى الفارق الوحيد هو الظرف الإستعجالي الذي يقتضي أن تفصل اللجنة الدائمة في مشاريع القوانين المعروضة عليها في وقت وجيز⁽¹⁾.

بعدها يتلقى مجلس الدولة مشروع القانون ذا الطابع الإستعجالي يقوم رئيسه بإرسال الملف إلى رئيس اللجنة الدائمة الذي يتخذ أمرا بتعيين أحد أعضاء اللجنة كمقرر، كما يعلم محافظ الدولة الذي يعين أحد مساعديه لحضور جلسات اللجنة⁽²⁾.

يضبط رئيس مجلس الدولة تاريخ الجلسة ويعلم الوزير المعني الذي يمكن أن يشارك بنفسه في جلسات اللجنة الدائمة أو يعين من ينوبه وفقا للشروط السابق ذكرها⁽³⁾. تجتمع اللجنة تحت قيادة رئيس برتبة رئيس غرفة وأربعة مستشارين على الأقل مهما كانت طبيعة وظيفتهم⁽⁴⁾، وبعد تبادل الآراء تحتتم المناقشة بالتقرير الذي يقدمه المستشار المقرر⁽⁵⁾، ويتخذ القرار بأغلبية الأصوات الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس⁽⁶⁾. إذا هذا عن إجراءات الاستشارة، فماذا عن جوهرها؟

ب- الجانب الموضوعي للوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

إن البحث في هذا الموضوع يقودنا إلى التساؤل حول مدى الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة على مشاريع القوانين المعروضة عليه وحدودها؟ وهو ما نجيب عليه من خلال التعرض إلى مجال هذه الاستشارة في نقطة أولى، ثم التطرق إلى حدود الرقابة التي يمارسها على مشاريع القوانين في إطار وظيفته الاستشارية وذلك في النقطة الثانية.

ب/1- مجال الاستشارة

يستمد مجلس الدولة اختصاصاته الاستشارية من المادة 3/119 من الدستور السابق ذكرها، وكذا المادة 4 من القانون العضوي رقم 98-01 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم التي تنص على أنه: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

يتبين مما تقدم أن حدود اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية تقتصر على مشاريع القوانين التي

¹- جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2008، ع. 20، ص. 96.

²- المادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.

³- وتعلق هنا بالشروط الواجب توفرها فيمن ينوب الوزير الاول وفقا لما هو مقرر في المادة 39 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم.

⁴- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص. 113.

⁵- جازية صاش، المرجع نفسه، ص. 46.

⁶- المادة 41 مكرر 3 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم.

يبادر بها الوزير الأول، إذ يستبعد من ذلك مشاريع الأوامر وكذا القرارات التنظيمية⁽¹⁾، وهو ذات المسلك الذي انتهجه المجلس الدستوري وأكدته صراحة في رأيه رقم 06/ر م د 98 المؤرخ في 15/05/1998 بمناسبة رقابته مطابقة القانون العضوي رقم 98-01 للدستور إذ انه وبخصوص المادة 4 منه والتي كانت محررة كالتالي: "ييدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي. كما يمكن أن ييدي رأيه في مشاريع القوانين التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة"، حيث قرر المجلس الدستوري ما يلي: "واعتبارا أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 فقرة 3 من الدستور". وبخصوص المادة 153 من الدستور المرجعية في تحديد اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بموجب قانون عضوي قرر المجلس الدستوري ما يلي: "اعتبارا أن المؤسس الدستوري بتحويل المشرع تحديد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بموجب قانون عضوي، كما ورد في المادة 153 من الدستور كان يقصد ترك المجال للمشرع لتحديد اختصاصات قضائية أخرى في إطار الفصل الثالث الوارد تحت عنوان السلطة القضائية"⁽²⁾.

إن تبني المجلس الدستوري لهذا الرأي قد جعله يقع في حومة التفسير الضيق للنص مكتفيا في ذلك بالتفسير الحرفي له دون البحث عن القصد الذي ابتغاه المؤسس الدستوري عند استعماله لعبارة مشاريع القوانين متجاهلا في ذلك المعيار المادي لتعريف القاعدة القانونية وكذا الأوامر التي تصبح لها قوة وقيمة القانون بعد الموافقة عليها⁽³⁾، وهو ما لا يتماشى مع واقع الأنظمة القانونية المقارنة والتي على رأسها فرنسا إذ يمارس فيها مجلس الدولة اختصاصا استشاريا أوسع نطاقا فيستشار وجوبا بخصوص مشاريع القوانين قبل مناقشتها في مجلس الوزراء⁽⁴⁾، وكذا بالنسبة للأوامر⁽⁵⁾، ومشاريع المراسيم التي تم إقرارها قبل العمل بدستور 1958 والتي تتناول موضوعات لائحية بموجب هذا

1- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 116 .

2- رأي رقم 06/ق ع/م 98/د مؤرخ في 22 محرم 1419 الموافق ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور ، ج.ر، ع. 37، الصادرة بتاريخ 01/07/1998.

3- جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية، المرجع السابق، ص. 83.

4- Article 39 Alinéa 2 de la constitution française: « Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État » .

5- Article 38 Alinéa 2 de la constitution française: « Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État » .

الدستور⁽¹⁾، أما بالنسبة للمراسيم التنظيمية فإن اخذ رأي مجلس الدولة بشأنها وجوبي كقاعدة عامة. وبعد توضيح مجال وظيفته الاستشارية نبين في العنصر الموالي مدى الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة.

ب/2- حدود الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة على مشاريع القوانين في ظل وظيفته الاستشارية

تقتضي دراسة هذه الجزئية منا البحث في طبيعة الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة على مشاريع القوانين المعروضة عليه في إطار وظيفته الاستشارية، وعلى ذلك تختلف هذه الرقابة حيث تتخذ شكل رقابة المشروعية كما قد تتخذ شكل رقابة الملاءمة.

* رقابة المشروعية

وفي إطار فحصه لمشروع النص، يقوم مجلس الدولة أولاً بالتأكد من أن الإخطار ورد من الجهة المخولة دستورياً لذلك وهو الوزير الأول وفقاً للمادة 119 من الدستور⁽²⁾. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، على مجلس الدولة أن يضع صوب عينيه وجوب خضوع مشروع النص للإطار الدستوري المتعلق بتحديد مجال كل من القانون واللائحة ومدى مراعاة الحكومة لقواعد الاختصاص⁽³⁾. ومما هو معلوم أن مجال المبادرة يندرج ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان، ففي حالة ما تبين أن هناك اعتداء للتشريع على مجال اللائحة بطبيعته في مشروع القانون الذي يقدمه الوزير الأول، فإن مجلس الدولة ينبه الحكومة حول هذا الوضع ويقوم بتصحيحه⁽⁴⁾، غير أنه لا يمكن لمجلس الدولة أن يبسط رقابته في حالة تعدي اللائحة على مجال القانون، لأن مجال مراجعة القوانين لا تدخل ضمن صلاحياته الرقابية في المجال الاستشاري وإنما ينحصر دوره في إبطال تلك المراسيم كهيئة قضائية⁽⁵⁾.

إضافة إلى ذلك يقوم مجلس الدولة بالتحقق من مدى احترام مشروع النص لقاعدة تدرج القواعد القانونية، حيث يتأكد من عدم مخالفة مشروع النص للقواعد القانونية التي تعلقه والتي على رأسها الدستور، فالمعاهدات الدولية المصادق عليها وكذا القوانين العضوية مع مراعاة اختصاص المجلس الدستوري في ذلك⁽¹⁾.

¹-Article 37 Alinéa 2 de la constitution française : « les Textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du conseil d'état » .

²- جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية، المرجع السابق، ص. 85 .

³- سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في النظام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002، ص. 103 .

⁴- جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، مرجع سابق، ص. 413 .

⁵- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ع. 10، ص. 95 .

¹- جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، المرجع السابق، ص. 413 .

كما تمتد رقابة مجلس الدولة إلى هيكل النص من خلال التأكد من سلامة ألفاظه ووضوحها، وكذا تسلسل أفكاره وعباراته وترابطها حتى يكون واضحا ومفهوما وقابلا للتطبيق من طرف المخاطبين به بعيدا عن التفسيرات والتأويلات لمضمونه⁽²⁾. غير أن ما يجب الإشارة إليه أن رقابة مجلس الدولة لا تقف عند هذا الحد بل تمتد إلى رقابة ملاءمة النص للهدف المنشود منه وهو ما انفصله في العنصر الموالي.

* رقابة الملاءمة

الأصل أن رقابة مجلس الدولة على مشروع القانون تقف عند المستوى الأول حيث أنه لا يتدخل في تقدير أهمية الظروف وتناسبها مع مضمون النص، إذ يعود ذلك أصلا للسلطة التقديرية للحكومة⁽³⁾، وبمناسبة ذلك وعلى سبيل المقارنة فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على ضرورة الاحتفاظ بحياده السياسي عندما تعرض عليه مشاريع القوانين ذات الأهمية السياسية، فلا يبدي آراءه بخصوص الاختيارات السياسية، كما لا يقوم بتعديل الجانب الموضوعي أثناء رقبته عليها⁽⁴⁾.

غير أنه لا يوجد ما يمنع مجلس الدولة من مراجعة الجانب القانوني للنص، إذ له أن يتحقق من مدى تناسب النص مع الظروف القائمة والتأكد من موافقته والغاية المرجوة منه وغايته في ذلك تقييم المزايا والعقبات التي يمكن أن تواجهه وكذا التحقق من فعالية التعديل المقدم وإمكانية نجاحه أو تأثيره على الترابط الداخلي للنصوص⁽⁵⁾.

يتبين من خلال ما تقدم أن مجلس الدولة يلعب دورا كبيرا في إثراء نص مشروع القانون الذي يعرض عليه لإبداء رأيه فيه نظرا للإمكانات الفنية التي يتمتع بها في سبيل ذلك. غير أن السؤال الذي يطرح هنا: ما هي القيمة القانونية للرأي الاستشاري لمجلس الدولة وما مدى إلزاميته؟

يقصد بالاستشارة "مجموعة من الآراء التي تصدرها الهيئات الاستشارية وفقا لقواعد علمية وهي والحالة هذه أقل من القانون"⁽⁶⁾. وتظهر الاستشارة في الصور التالية:

__ الاستشارة الاختيارية: وهي الحالة التي تكون فيها الجهة المستشارة حرة في طلب الاستشارة فلا وجود لنص يلزمها بذلك.

²- يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مرجع سابق، ص.10 .

³- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص.178.

⁴- جازية صاش، المرجع عينه، ص.414 .

⁵- للاستزادة انظر، جازية صاش، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية، المرجع السابق، ص.87 .

⁶- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص.221 .

__ الاستشارة الملزمة: وفي هذه الحالة تكون الجهة المستشارة أمام نص قانوني يلزمها بإجراء الاستشارة، على أن لها الاختيار في الأخذ بما جاء به الرأي الاستشاري من عدمه.

__ الرأي المطابق: وفي هذه الحالة تكون الجهة المستشارة أمام نص يفرض عليها طلب الاستشارة كما يلزمها بمضمونها⁽¹⁾. فأى الصور أخذ بها المؤسس الدستوري الجزائري؟

يبدو من الوهلة الأولى وعند قراءة نص الفقرة الثالثة من المادة 119 من الدستور أن المؤسس الدستوري قد أخذ بالصورة الثالثة والمتمثلة في الرأي المطابق الذي تكون بموجبه الحكومة ملزمة بطلب الرأي والأخذ به، وهو ما لا يستقيم والمعزى الحقيقي المقصود من النص حيث أن صياغة نص الفقرة الثالثة من المادة 119 من الدستور باللغة الفرنسية في عبارتها "بعد أخذ رأي مجلس الدولة" *après avis* توحي بأن الحكومة حرة في الأخذ بمضمون الاستشارة من عدمه وهو الصواب، فقد أدى ضعف الصياغة باللغة العربية إلى تغيير معنى النص وذلك عند زيادة حرف الجر "ب" في غير محلها ليتحول بذلك الرأي من ملزم إلى مطابق وهو ما لا يتماشى وواقع النص. لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن الحكومة وإن كانت غير مقيدة برأي مجلس الدولة إلا أن هذا لا يعفيها من طلبه كإجراء يؤدي تخلفه إلى عدم دستورية النص من حيث الشكل⁽²⁾، وهو ما أكده المجلس الدستوري عند مراقبته مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء حيث قرر في إحدى حيثياته ما يلي: "واعتباراً أن المادة 119 الفقرة الأخيرة تقضي بأن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، قبل أن يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني،

-واعتباراً أن مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 17 ديسمبر 1997، في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996 لم يكن قد تم استكمالها بعد.

-واعتباراً بالنتيجة، أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها حين بادرت باستبدال القانون رقم 89-11 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 والمتضمن القانون الأساسي للقضاء، بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر سنة 1996 تكون قد

¹ - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 196 .

² - عبد الرحمان عزراوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقاً لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة البنينة لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2006، ع.4، ص.19 .

خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطاة الأخيرة، و119 الفقرة الأخيرة من الدستور⁽¹⁾.

يظهر من خلال تقدم أن المجلس الدستوري اعتبر أن القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء غير دستوري بسبب تخلف إجراء جوهري يتمثل في عدم استشارة الحكومة مجلس الدولة كونه لم ينصب بعد، وهو ما يدعونا إلى القول أن أي مشروع قانون تبادر الحكومة به لا بد وأن يستشار بشأنه مجلس الدولة حتى وإن كانت الاستشارة غير ملزمة في مضمونها للحكومة.

بقي أن نشير في الأخير إلى أن رأي مجلس الدولة يجرى في شكل تقرير نهائي يحال إلى الأمانة العامة للحكومة⁽²⁾، التي بدورها تحيله إلى مجلس الوزراء من أجل تحديد مصيره وهو ما ندرسه تباعا.

2- عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء

يلعب مجلس الوزراء دورا هاما في تحديد سياسة الأمة من خلال مناقشته المسائل الهامة والأساسية التي تعرض عليه لاتخاذ القرار المناسب بشأنها⁽³⁾، وعلى ذلك يعرفه الفقيه LAFERIERE بأنه: (لجنة مؤلفة من الوزراء يجتمعون ويتذكرون مشتركين، وأن هذه الهيئة الجماعية هي التي تحدد سياسة الحكومة العامة)⁽⁴⁾، كما يقصد بمجلس الوزراء ذلك المجلس الذي يجتمع فيه الوزراء تحت قيادة رئيس السلطة التنفيذية لدراسة أمر سياسي ما⁽⁵⁾. وهو ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري عندما نص في المادة 4/77 من التعديل الدستوري لسنة 2008 بأن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء ولكن دون أن يحدد الإطار التنظيمي لهذه الهيئة وقواعد عملها مما يطرح أكثر من تساؤل حول صاحب القرار فيها؟

ينص الدستور الجزائري في المادة 3/119 على أن "تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء..." ويلاحظ من هذه الفقرة أن المؤسس الدستوري قد استعمل عبارة "تعرض" والتي تعني "تقدم" وإن كان الغرض من ذلك هو تمكين رئيس الجمهورية من الاطلاع على مشاريع القوانين

1- رأي رقم 13/ ر.ق.ع.م/د.02 المؤرخ في 11 رمضان 1423 الموافق 16 نوفمبر 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ر.ع.76، الصادرة في 2002/11/24.

2- المادة 41 مكرر 4 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل المتمم.

3- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، ج.3، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص.110.

4- أورده احمد سعيغان، الأنظمة السياسية والمبادئ السياسية العامة، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008، ص.474.

5- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق ببودواو، جامعة بومرداس، 2012، ص.64.

باعتباره رئيسا لمجلس الوزراء وبالتالي له أن يحدد مسار هذه المشاريع وفقا لتوجهاته و تطلعاته⁽¹⁾. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، وفي إطار تحديد السياسة العامة للأمة يلتزم الوزراء بإعداد مخطط عمل لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية وما مشاريع القوانين التي يبادرون بها إلا تنفيذها لهذا البرنامج⁽²⁾، وبالتالي فإن اجتماع رئيس الجمهورية بالوزراء في هيئة مجلس الوزراء ليس إلا لتبادل الآراء والملاحظات، إذ يبقى رأي الوزراء استشاريا لا يلزم رئيس الجمهورية في شيء كون أن هذا الأخير هو صاحب القرار الحسم في هذه الهيئة⁽³⁾.

وبناء على ما تقدم نستنتج أن أي مبادرة لن ترى النور ما لم يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء مما يدعم فرضية أن هذا الأخير هو صاحب مشروع القانون وإن كان ذلك بطريقة غير مباشرة⁽⁴⁾. وبعد استنفاد إجراءاته التحضيرية وبعد تحريره في شكل مواد وإرفاقه بمذكرة إيضاحية تبين الأسباب التي ادعت إلى وجوده⁽⁵⁾، يقوم الوزير الأول بإيداع مشروع القانون مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁶⁾. فإذا كانت هذه هي حالة المراحل التحضيرية التي يمر بها مشروع القانون فإن التساؤل يثور حول مدى سلطة البرلمان في اقتراح القوانين؟ وهو ما نعمل على الإجابة عليه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

اقتراح القانون

يعد اقتراح القانون الطريقة أو الشكل الثاني من أشكال المبادرة التشريعية، وهو حق أقرته معظم النظم الدستورية للسلطة التشريعية من منطلق أنها صاحبة الاختصاص الأصيل في سن التشريع. وبالرغم من أن المؤسس الدستوري الجزائري يجعل مهمة سن التشريع من اختصاص غرفتي البرلمان إلا أنه يقصر صلاحية اقتراحه على نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة (أولا). هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن ممارسة النواب لحقهم هذا تعترضه عدة قيود سواء القانونية منها أو الذاتية (ثانيا).

¹ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 218.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص. 114.

³ - محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري، المرجع السابق، ص. 68.

⁴ - بن علي بن سهلة ثاني، محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مرجع سابق، ص. 169.

⁵ - انظر بخصوص تحرير مشروع القانون في شكل مواد وإرفاقه ببيان الأسباب، الملحق رقم (01)، ص. 169.

⁶ - وهو ما أعادت تأكيده المادة 21 من القانون العضوي 99-02 مع نصها على تلقي مجلس الأمة مشروع القانون من أجل الاطلاع عليه. القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 08/03/1999، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ع. 15، الصادرة في 09/03/1999.

أولاً: المبادرة حق للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة

طبق المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة المغايرة في الاختصاصات والصلاحيات بين المجلسين والتي تعتبر من القواعد المعمول بها في نظم الشئاية البرلمانية، حيث يترتب على أعمال هذه القاعدة في النظام الدستوري الجزائري بعض النتائج الهامة كتلك المتعلقة باقتراح القوانين والمبادرة بها، إذ أضحت من اختصاص نواب المجلس الشعبي الوطني (أولاً) دون أعضاء مجلس الأمة (ثانياً).

1- اختصاص المجلس الشعبي الوطني في اقتراح القوانين

تنص المادة 98 من الدستور على أنه: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه".

إن هذه المادة قد جعلت العملية التشريعية بجميع مراحلها من اختصاص المجلسين دون تمييز بينهما، غير أن المادة 119 من الدستور استبعدت مجلس الأمة من عملية اقتراح القوانين وخصت بها كلا من الوزير الأول و 20 نائباً⁽¹⁾. مع العلم أن المقصود بالنواب في الدستور الجزائري أعضاء المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة⁽²⁾، ويجد هذا التفسير مبرره في عديد من مواد الدستور كنص المادة 104 التي جاء فيها ما يلي: "إثبات عضوية النواب وأعضاء مجلس الأمة من اختصاص كل من الغرفتين على حدة"، وكذا المادة 105 التي تنص على أن: "مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية... وبالتالي لو أراد المؤسس الدستوري إشراك مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين لذهب إلى القول أن: "لكل من الوزير الأول والبرلمانيين حق المبادرة بالقوانين"⁽³⁾، وهو ما لا يتماشى ونية المؤسس الدستوري لأسباب ندرسها في النقطة الموالية.

2- إقصاء مجلس الأمة من عملية اقتراح القوانين

إن من بين الدوافع التي أدت إلى استبعاد مجلس الأمة من عملية اقتراح القوانين تلك الترتيبات المنصوص عليها بالمادة 120 من الدستور، حيث وبمقتضاها خص المؤسس الدستوري الغرفة الثانية بمعاملة خاصة على غرار الأنظمة الدستورية الأخرى التي تأخذ بنظام ثنائية المجلسين⁽⁴⁾، حيث أن

¹ - مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة، ط.1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009، ص.165.

² - خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقاً لدستور 1996، مرجع سابق، ص.18. الذين يطلق عليهم أعضاء مجلس الأمة وهي تسمية انتقدها نواب الغرفة الثانية.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.140.

⁴ - عبد الرحمان عزواوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في مجال كل من القانون واللائحة، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2011، ص.191.

هذه المادة قد "خلقت نظاما فريدا من نوعه في العالم في تنظيم العلاقة بين غرفتي البرلمان في مجال التعامل مع النص التشريعي، فهي لا تأخذ بنظام الذهاب والإياب المطلق وهو الأصل في نظم الثنائية البرلمانية، ولا نظام الذهاب والإياب المقيد، فهذه الأنظمة تسمح بذهاب وإياب النص بين المجلسين إلى حين الوصول إلى نص واحد أو تسمح بالذهاب والإياب لمرات محددة ثم تعطي سلطة الفصل لإحدى الغرفتين وغالبا ما تكون الغرفة السفلى. بينما في النظام الذي تضعه المادة 120 من الدستور لا يوجد نظام الذهاب والإياب سواء المطلق أو المقيد لأنه عندما يقع الخلاف الأول أي عندما لا يوافق مجلس الأمة على النص المصوت عليه في المجلس الشعبي الوطني فإن ذلك النص يذهب مباشرة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء"⁽¹⁾.

يتضح من خلال ما تقدم أن المؤسس الدستوري قد أخذ بنظام الاتجاه الواحد حيث يبدأ العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وينتهي به المآل في مجلس الأمة وذلك من أجل تفادي الصعوبات التي يمكن أن تنتج عن ازدواجية الاقتراح حيث سيؤدي ذلك إلى "وجود قوانين تبدأ من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي بمجلس الأمة أو تبدأ من مجلس الأمة وتنتهي بالمجلس الشعبي الوطني" ما سيستغرق وقتا كبيرا في إنجاز النصوص التشريعية⁽²⁾.

ولعل كذلك من الأسباب التي دفعت المؤسس الدستوري إلى إقصاء مجلس الأمة من عملية اقتراح القوانين هو جعله في وضعية المعقب وأن تكون له نظرة لاحقة لما أُنجزته الغرفة الأولى نتيجة للكفاءات التي يضمها في تركيبته وخاصة تلك المعينة من طرف رئيس الجمهورية⁽³⁾.

هذا عن أهم الأسباب القانونية والعملية التي أدت بالمؤسس الدستوري إلى استبعاد مجلس الأمة من اقتراح القوانين وجعله من صلاحيات المجلس الشعبي الوطني، ولو أن هذا الأخير تعترضه بعض العقبات في ممارسة صلاحيته هذه نتيجة القيود المفروضة عليه وهو ما نتعرض له في الجزئية الموالية.

ثانيا: مدى ممارسة النواب حقهم في اقتراح القوانين

رغم اعتراف المؤسس الدستوري بحق النواب في اقتراح القوانين إلا أن الواقع أثبت أن ممارسة هذا الحق تبقى نسبية نتيجة القيود المختلفة المفروضة عليها. ومن هذه القيود ما يعود للنصوص القانونية (أولا)، ومنها ما يعود إلى النواب في حد ذاتهم (ثانيا).

¹- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص. 50 .

²- الامين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 1998، ص. 21 .

³- عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج. 2، المرجع السابق، ص. 191.

1- القيود القانونية المفروضة على مبادرة النواب

وهي القيود التي وضعتها الوثيقة الدستورية، والقانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما بين الحكومة، وما وضعه النواب حين إقرارهم لنظامهم الداخلي، وتمثل هذه القيود فيما يلي:

أ- قيد العدد

اشترط المؤسس الدستوري في المادة 2/119 من الدستور على وجوب توقيع 20 نائبا على اقتراح القانون، وهو ما أكدته المشرع من خلال المادة 23 من القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة.

إن مسألة توفر النصاب القانوني - وإن كانت تجتهد أساسها في كون أن الاقتراح الجماعي يتميز بالموضوعية ودقة الدراسة وجدية المضمون والالتزام⁽¹⁾، إلا أن هذا القول لا يتماشى وواقع الأنظمة البرلمانية المقارنة التي تبنت دستوريا مبدأ المبادرة الفردية، ومن ذلك ما تضمنته أحكام الدستور المغربي حينما مكنت أعضاء البرلمان من اقتراح القوانين⁽²⁾، وكذا الدستور الفرنسي الذي منح حق الاقتراح لكل عضو من أعضاء البرلمان⁽³⁾.

إن تبني هذه الدساتير لمبدأ المبادرة الفردية لدليل قاطع على أن لعضو البرلمان من القدرات والإمكانات ما يؤهله لاقتراح قانون، وما نجاحه في ظل هذه الأنظمة إلا دليل على ذلك. ففي فرنسا مثلا قد بلغت نسبة اقتراحات القوانين التي تقدم بها أعضاء البرلمان خلال العهدة التشريعية 1973-1978 إلى 23.4%، فهذه النسبة وإن كانت ضئيلة مقارنة مع المشاريع الحكومية التي بلغت نسبة 76,6% فإن هذا لا ينقص أو يقلل من النسبة الهامة لهذه المقترحات، إذ يعود ذلك إلى بساطة الإجراءات وفتح المجال للمبادرات الفردية.

يتبين مما تقدم أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال تبنيه لمبدأ الاقتراح الجماعي كان يهدف إلى وضع عراقيل في وجه المبادرات الفردية⁽⁴⁾، ويظهر ذلك جليا من خلال الصعوبة التي يجدها النواب في إقناع بعضهم البعض بالاقتراح في ظل نظام يقوم على التعددية الحزبية وسيطرة حزب

¹-عبدالله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.146 .

²-ينص الفصل 78 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011 على ان: "الرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم بالقوانين".

³-Article 39 Alinéa 1 de la constitution française : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » .

⁴-خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مرجع سابق، ص.22 وما بعدها.

الأغلبية. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن كثرة أعمال النواب داخل المجلس وخارجه تجعل تحقق هذا الشرط صعبا إن لم نقل مستحيلا⁽¹⁾.

وإضافة إلى قيد العدد فإن المؤسس الدستوري فرض قيودا آخر يتمثل في عدم إخلال اقتراحات النواب بالتوازن المالي للدولة وهو ما نتناوله في العنصر الموالي.

ب- قيد اقتراح قوانين ذات طابع مالي

يعتبر تقييد حرية النواب في اقتراح القوانين ذات الطابع المالي مبدءا تبنته معظم دساتير العالم، وهو المبدأ الذي نشأ كعرف في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة، إذ يعود الفضل في ترسيخه إلى وزير المالية آنذاك "leon say" حيث انه وفي إحدى جلسات البرلمان سنة 1877 تقدم احد النواب باقتراح يرمي إلى منح اعتماد مالي إلا انه قوبل بالرفض من طرف السيد "leon say" مبررا ذلك في أن الحكومة هي وحدها من يملك حق اقتراح قوانين المالية، لأن مشاركة النواب في اقتراح هذا النوع من القوانين يمكن أن يهدد ميزانية الدولة⁽²⁾.

وظل هذا المبدأ مطبقا كقاعدة عرفية إلى غاية صدور دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 حيث قُنِنَ في المادة 40 منه التي تنص على أنه: (لا تقبل المقترحات أو التعديلات التي يقدمها النواب إذا أدت إلى إنقاص الموارد العامة أو خلق إنفاق جديد أو الزيادة في إنفاق قائم)، وهو ما دعا الفقيه الفرنسي "Chardernagor" إلى اعتبار هذا الشرط بمثابة "مقصلة تعدم فيها اقتراحات القوانين"⁽³⁾.

إذا كان هذا هو حال اقتراح القوانين ذات الطابع المالي في فرنسا، فإن الوضع لا يختلف عنه كثيرا في الجزائر، فقد جاء في نص المادة 121 من الدستور الجزائري أنه: "لا يقبل اقتراح أي قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية أو الزيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها". ويعود السبب في إدراج هذا الشرط في الجزائر -أو في غيرها من النظم الدستورية- إلى النتائج السلبية التي يمكن أن تلحق بميزانية الدولة جراء الاقتراحات العشوائية من طرف النواب والتي عادة ما يكون الهدف منها الحصول على دعم أو سند لهم في الاستحقاقات

¹ سعيد بوالشعير، مجال القانون في كل من الجزائر و المغرب وتونس، ج.2، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1991، ص.39.

² عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص.33 وما بعدها.

³ -أوردته عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 26 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.33. عن André CHANDERNAGOR, un parlement pour quoi faire ?, édition Gallimard, France, 1967, p.54.

الانتخابية، أو الإشهار بأنفسهم وتحسين صورهم لكسب ود الغير⁽¹⁾. وإضافة إلى ذلك فإن تحضير هذا النوع من القوانين يمر بإجراءات دقيقة ومعقدة تتطلب الموازنة بين الإيرادات المتوقعة وكذا تحديد النفقات الواجب صرفها، فهذه الميزة يفتقرها النواب⁽²⁾.

وبناء على ما تقدم فإن تقييد النواب في ممارسة الاقتراح المالي قد فسح المجال واسعا أمام الحكومة للمبادرة بمشروع قانون المالية كونها تمتلك الوسائل المادية والبشرية ما يمكنها من ضبط توقعات الإيرادات وكذا تحديد أوجه الإنفاق بصفة دقيقة⁽³⁾، فهي التي تشرف على المرافق العامة كما أنها تقوم بمهام الرقابة من خلال الإدارات وخاصة المفتشية العامة للمالية التي تضم في تشكيلاتها مجموعة من المتخصصين في مجال المالية ما يمكن وزارة المالية من التصرف داخل الإدارات والمؤسسات العمومية. فوجود مراقبين بصفة مستمرة لدى كل وزارة يمكن وزير المالية من الاطلاع على خبايا الأمور، كما أن ممارسة هذه الرقابة تؤدي إلى هيمنة حقيقية من طرفها⁽⁴⁾.

غير أنه وفي مقابل هذا الحظر الممارس على النواب، فإن الدستور الجزائري قد أقر للبرلمان بحقه في المناقشة والتصويت على ميزانية الدولة⁽⁵⁾، وإن كان ذلك يجب أن يتم مع مراعاة المدة الزمنية المحددة في ذلك إذ يصوت المجلس الشعبي الوطني على قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوم من تاريخ إيداعه كما يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني خلال 20 يوما من تاريخ التصويت عليه، وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء من أجل البت في الخلاف خلال مدة ثمانية أيام المتبقية⁽⁶⁾، وفي حالة عدم المصادقة عليه في الآجال المحدد أعلاه يصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر⁽⁷⁾. وذلك من أجل ضمان سيرورة مؤسسات الدولة ومرافقها العامة من خلال تزويدها بالإ اعتمادات المالية والتي لن تتأتى إلا بدخول قانون المالية حيز التنفيذ في الأجل المحدد. وما يجب الإشارة إليه أن الأمر الذي يتخذه رئيس الجمهورية يعتبر قائما بذاته بمجرد إصداره وتصبح له قوة القانون وهو ما حددته المادة 5/44 من القانون العضوي

¹ - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص.33.

² - علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004، ص.73.

³ - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص.26.

⁴ - لوعبان لرياس، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان، مقال منشور بتاريخ 2014/03/05، على الموقع الإلكتروني www.marocdroit.com

⁵ - المادة 12/122 من الدستور الجزائري.

⁶ - المادة 44 من القانون العضوي رقم 99-02 المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة.

⁷ - المادة 6/120 من الدستور الجزائري. ان استعمال مصطلح مشروع القانون له دلالة خاصة على ان الحكومة هي صاحبة المبادرة في الجانب المالي. انظر، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.47.

02/99 بنصها على أن الأمر الذي يتخذه رئيس الجمهورية في هذا الصدد له قوة قانون المالية، كما يجب الإشارة أيضا إلى أن رئيس الجمهورية غير مقيد بأي إجراء كان وهو يمارس اختصاصه هذا⁽¹⁾. هذا، إذا كانت هذه القيود قد فرضتها النصوص القانونية وعلى رأسها الدستور⁽²⁾، فإن هناك قيودا أخرى تخرج عن إطار النصوص القانونية وترجع إلى النواب في حد ذاتهم وهو ما نتناوله بالبحث في العنصر الموالي.

2- قيود ذاتية

إضافة إلى الأسباب القانونية التي تحد من حرية النواب في اقتراح القوانين، هناك أسباب خارجية تعتبر قيودا على هذه الحرية. وتتجلى هذه الأسباب في ضعف تكوين النواب^(أ)، وخضوعهم لقواعد وتعليمات الأحزاب التي ينتمون إليها^(ب).

أ- ضعف تكوين النواب

يعتبر عامل المؤهل العلمي أمرا ضروريا في المجال التشريعي لأن عملية صياغة النصوص القانونية والمبادرة بها تحتاج إلى قدرات فنية وكفاءات متخصصة في كافة المجالات⁽³⁾، ولعل من الأسباب التي أدت إلى عزوف النواب عن ممارسة اختصاصهم الدستوري في اقتراح القوانين تدني مستواهم المعرفي ومحدودية قدراتهم العلمية، بل وانعدامها أحيانا⁽⁴⁾، ويجد هذا الطرح مبرره في طبيعة التركيبة البشرية التي يتكون منها المجلس الشعبي الوطني، فعلى سبيل المثال بلغت نسبة النواب دون المستوى الجامعي خلال العهدة التشريعية الأولى (1997-2002) 28,26% أي ما بين المستوى الثانوي والشامل ودون المستوى⁽⁵⁾، أما عن العهدة التشريعية الحالية فقد بلغ عدد النواب دون مستوى البكالوريا 100 نائب كما أن هناك ما يقارب 92 نائبا رفضوا التصريح بمستواهم الدراسي وأغلبهم من فئة التجار⁽⁶⁾، ناهيك عن مستوى النائبات المحدود علميا وسياسيا.

إن هذه الإفرازات هي نتيجة منطقية لضعف النظام القانوني المؤطر للعملية الانتخابية في حد ذاته،

¹ - كإجراء المتعلق مثلا باستشارة مجلس الوزراء في إطار التشريع بأوامر المقرر في المادة 124 من الدستور الجزائري.

² - إضافة إلى قيود قانونية أخرى تنطرق إليها في مواطن أخرى من البحث.

³ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 35.

⁴ - محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، ج. 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص. 133.

⁵ - عقيلة خرياشي، نفس المرجع، ص. 36.

⁶ - مقال بعنوان: 100 برلماني دون مستوى الباك و 190 آخرون يرفضون الكشف عن مستواهم الدراسي، منشور على الموقع الإلكتروني

فعدم اشتراط المستوى العلمي فتح الباب على مصراعيه لكل من أراد الترشح من أجل ولوج قبة البرلمان. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن اعتماد نمط الاقتراع النسبي على القائمة قد أفرز عدة نتائج على المستوى العملي كان أهمها وأجلاها "السطو على أصوات الناخبين لسيرهم وراء مترشح يحتل المراتب الأولى في القائمة ليعاد تنزيهه بعد ذلك تعسفا في حقه وفي حق من انتخبوه"⁽¹⁾، كما لا يخفى على الدارس أن الترتيب في القوائم الانتخابية يخضع لعدة معايير أبرزها المال والنفوذ القوي وكل ذلك على حساب النزاهة والكفاءة "مما يجعل قوائم الترشيحات أشبه بالمزاد العلني يدخلها فقط من يدفع أكثر"⁽²⁾. هذا عن تكوين النواب فماذا عن التبعية السياسية وأثرها على حرية النواب في اقتراح القوانين؟

ب- تأثير الانتماء السياسي على حرية النواب في اقتراح القوانين

أثبت واقع التعددية الحزبية في بعض دول العالم عامة وفي الجزائر خاصة أن الأحزاب السياسية بدلا من أن تقوم بتأطير أعضائها سياسيا وتأهيلهم لذلك تعمل على إخضاعهم لأوامرها وتوجيهاتها من اجل تجسيد برامجها حتى ولو كان ذلك على حساب إرادتهم⁽³⁾، هذه الإرادة التي قد يصل بها الحد أحيانا إلى التقييد أو الانعدام نتيجة للحظر المفروض عليها وقواعد الانضباط الممارسة عليها من قبل الأحزاب التي تنتمي لها.

وبناء على ذلك تتضح معالم طبيعة العلاقة التي تربط النواب بأحزابهم السياسية، فهي علاقة خضوع وتبعية أكثر منها تمثيلية⁽⁴⁾، خاصة في ظل وجود حزب واحد يهيمن على البرلمان وهو غالبا حزب السلطة مما سينعكس سلبا على حرية النواب في ممارسة حقهم الأصيل في اقتراح القوانين والمبادرة بها. ونظرا للنتائج السلبية الناجمة عن سيطرة الأغلبية على البرلمان فقد عاجلت بعض الدول هذه الظاهرة ووضعت لها حدا، ففي إنجلترا مثلا تقوم الحكومة بإشراك المعارضة في المشاريع التي تقوم بالمبادرة بها وذلك عن طريق مشاورتها لها إدراكا منها أنها قد تصبح في يوم من الايام هي وحزبها في المعارضة طال الزمن أو قصر⁽⁵⁾. وفيما يلي جدول يوضح عدد المبادرات التشريعية خلال الفترات

¹ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطين التشريعية والتنفيذية، ج.2، مرجع سابق، ص.358.

² - مقال بعنوان: برلمان جزائري مبني على مقياس السلطة وليس على أساس تطلعات الشعب، منشور على الموقع الالكتروني www.algeria-channel.net

³ - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص.36.

⁴ - محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، المرجع السابق، ص.319 .

⁵ - بن علي بن سهلة ثاني، محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مرجع سابق، ص.172 .

الفترات التشريعية	مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين
1997-2002	61 مشروع قانون	20 اقتراح قانون
2002-2007	91 مشروع قانون	24 اقتراح قانون
2007-2012	73 مشروع قانون	25 اقتراح قانون

يتبين من خلال الجدول أعلاه تفوق المبادرات الحكومية على نظيرتها البرلمانية ويرجع ذلك لعدة أسباب منها، أن الحكومة ونتيجة لامتداد فروعها إلى كافة المجالات وامتلاكها للوسائل الفنية والتقنية أدرى بما يحتاج إليه المجتمع من قوانين، علاوة على ذلك فإن الحكومة ملزمة بتطبيق مخطط عملها الذي لن يتحقق إلا عن طريق القوانين التي تبادر بها، وفي مقابل ذلك فإن ضعف المبادرات البرلمانية يعود إلى القيود السابق ذكرها إضافة إلى شح الإمكانيات والوسائل المقررة لهم في ذلك بالمقارنة مع ما تمتلكه الحكومة.

بعد اجتياز اقتراحات النواب للقيود السابق ذكرها، يتم تحريرها في شكل مواد وترفق بعرض الأسباب وذلك وفقا للترتيبات المنصوص عليها في المادة 20 من القانون العضوي 99-02، ثم يتم إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني من طرف مندوب أصحاب اقتراح القانون. بقي أن نشير في الأخير إلى أن المبادرة وعلى اختلاف أشكالها يحكمها قيد مشترك يتمثل في ورودها ضمن المجال المخصص للبرلمان كي يشرع فيه وهو ما نتناوله في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

مجال المبادرة بالتشريع

يقصد بمجال المبادرة التشريعية هنا طائفة المواضيع والمسائل التي يمكن للوزير الأول والنواب اقتراحها على البرلمان كي يناقشها ويصادق عليها. ويتحدد مجال المبادرة التشريعية وفقا لما هو مقرر للبرلمان أن يمارس اختصاصه التشريعي فيه (فرع أول)، غير أن المؤسس الدستوري ولظروف معينة مكن

¹- سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية، ج.4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص.129.

رئيس الجمهورية من اقتحام المجال التشريعي للبرلمان كي يشرع فيه بموجب أوامر وفقا لضوابط معينة حددها له (الفرع الثاني).

الفرع الاول

حدود اختصاص البرلمان في التشريع

تعتبر السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في سن القوانين كونها المعبر عن الإرادة العامة والممثل لها، وبناء على ذلك لها أن تتدخل وتعالج ما تشاء من موضوعات وتضع ما يحلو لها من قواعد قانونية⁽¹⁾، فنطاق تدخلها غير محدود وليس هناك موضوعات معينة يحظر عليها تنظيمها ما دامت هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة سلطة التشريع⁽²⁾، عكس التنظيم الذي يعتبر محدودا بطبيعته كما أن له مرتبة اقل من القانون إذ يخضع له ولا يخالفه، وهو رأي كثير من الاتجاهات في فرنسا قبل عام 1958.

إن هذا الوضع لم يبقى على حاله بل واجه تحديدا جديدا ظهر مع الدستور الفرنسي لسنة 1958 كنتيجة حتمية فرضتها الظروف الاقتصادية الصعبة التي عاشتها فرنسا جراء الحرب والتي عجزت السلطة التشريعية عن مواجهتها. وأمام هذا الوضع فقد صاغ واضعو دستور 1958 مبدأ جديدا يقضي بتحويل السلطة التنفيذية سلطات واسعة نتيجة لامتلاكها الأجهزة الفنية والتقنية التي تستطيع أن تواجه بها الظروف والمشاكل الصعبة بسرعة⁽³⁾، وهو ما ترتب عليه تحديد المسائل التي يختص البرلمان بتنظيمها مع ترك المسائل الأخرى من نصيب السلطة التنفيذية⁽⁴⁾. هذا عن التجربة الدستورية الفرنسية في تحديد مجال القانون، ومن أجل معرفة الموقف الذي أخذ به المؤسس الدستوري في تحديد مجال القانون وفقا للمراجعة الدستورية لعام 1996 نطرح السؤال التالي: ما مدى سلطة البرلمان في التشريع؟ وهل هو حر أم مقيد في ذلك؟ ذلك ما نتولى الإجابة عنه في هذا الفرع من

1- احمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص. 358.

2- عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، ط.1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص.454.

3- انظر، سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص. 502 .

4- نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ع.1، ص.15. وهو رأي لا نسايره، فالبرلمان الفرنسي له أن يضيف مجالات أخرى كي يشرع فيها، وهو الوضع المنصوص عليه في المادة 34 الفقرة الأخيرة من الدستور، حيث يستطيع البرلمان ان يمدد اختصاصاته أفقيا بموجب قانون عضوي، هذا إضافة إلى الدور الذي يلعبه المجلس الدستوري الفرنسي في التوسيع من صلاحيات البرلمان التشريعية. انظر في هذا السياق، Jean-Claude Acquaviva, Droit constitutionnel et institutions politiques, 17^e édition, Gualino lextenso édition, France, 2014, p.193,195. Louis Favoreau et Autres, Droit constitutionnel, Dalloz, paris, 1998, p.335.

خلال التطرق إلى مجال القوانين العادية في نقطة أولى، ثم نعرض على مجال القوانين العضوية في نقطة ثانية.

أولاً- اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية

تعرف التشريعات العادية على أنها مجموعة القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة الموضوعة من قبل السلطة التشريعية في حدود اختصاصها الدستوري وفقاً للإجراءات التشريعية المألوفة⁽¹⁾. وعليه، يجزنا البحث هنا إلى التساؤل حول طبيعة اختصاص المشرع في تنظيم هذه المسائل وكذا حدود تدخله؟

1- طبيعة اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية

يتطلب تحديد مجال اختصاص المشرع وطبيعته الرجوع إلى الدستور خاصة المادة 122 منه⁽²⁾، كون هذه المادة قد عدت مجالات كثيرة يسند الاختصاص في تنظيمها إلى المشرع، وبناءً على ذلك نطرح

1- فاطمة الزهراء رمضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص. 350.

2- تنص المادة 122 على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

(1) حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين

(2) القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لاسيما الزواج، والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات

(3) شروط استقرار الأشخاص

(4) التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية

(5) القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب،

(6) القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية

(7) قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المطبقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

(8) القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ

(9) نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية

(10) التقسيم الإقليمي للبلاد

(11) المصادقة على المخطط الوطني

(12) التصويت على ميزانية الدولة

(13) إحداث الضرائب والجبايات و الرسوم و الحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها

(14) النظام الجمركي

(15) نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات

(16) القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي

(17) القواعد المتعلقة بالصحة العمومية والسكان

(18) القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي

(19) القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية

(20) القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية النباتية

(21) حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه

السؤال التالي: هل سلطات البرلمان مقيدة بما هو محدد في المادة 122 من الدستور؟ وبعبارة أخرى هل التعداد الوارد في هذه المادة يفيد الحصر أم هو على سبيل المثال؟ يرى جانب من الفقه أن البرلمان مقيد بما هو وارد في المادة 122 من الدستور وبالتالي فإن مجال تدخله محدد على سبيل الحصر في هذه المادة انطلاقاً من القاعدة الفقهية التي تفيد بأن "التعداد يفيد الحصر"⁽¹⁾.

غير أن هذا الرأي مردود عليه إذ أنه إضافة إلى المجالات الواردة في المادة 122 فهناك مجالات أخرى في مواد عدة من الدستور يسند الاختصاص في تنظيمها للبرلمان، وهو ما نلمسه صراحة من صياغة المادة 1/122 التي تنص على أن "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور" إذ يتبين من ذلك أن مجال تدخل البرلمان محدد بما هو منصوص عليه في الدستور وما يوضح الأمر أكثر ذلك ما جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة التي تنص على أن "كذلك في المجالات الآتية" ما يؤكد أن هناك مجالات أخرى إضافة إلى هذه المجالات يشجع فيها البرلمان، كالمادة 5 مثلاً التي تنص على أن: "العلم الوطني، وخاتم الدولة، والنشيد الوطني، يحددها القانون" والمادة 18 التي تنص على أنه "الأموال الوطنية يحددها القانون..." فالمؤسس الدستوري لو أراد تقييد البرلمان بما ورد في المادة 122 لذهب إلى القول: "يشرع البرلمان في المجالات المذكورة في هذه المادة"⁽²⁾. وفي مقابل ذلك تنص المادة 1/125 من الدستور على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"⁽³⁾، فلو كان مجال القانون محددًا على سبيل الحصر في المادة 122 لاكتفى المؤسس

22) النظام العام للغابات والأراضي الرعوية

23) النظام العام للمياه

24) النظام العام للمناجم والمحروقات

25) النظام العقاري

26) الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظائف العمومي

27) القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية القوات المسلحة

28) قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص

29) إنشاء فئات المؤسسات

30) إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية".

¹ - انظر، وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 205.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 111 وما بعدها.

³ - إن رئيس الجمهورية يمارس سلطة التنظيم في المجالات غير المحجوزة للبرلمان إذ بمقتضاها يضع القواعد القانونية العامة والمجردة عبر آلية المراسيم الرئاسية، إن سلطة التنظيم "تخضع لمبدأ الدستورية وبالتالي فهي تبقى في مواجهة الدستور دون القانون إلا من حيث التدرج وعلو القانون لصفة مصدره، دون وجود علاقة تبعية أو خضوع بينها وبين القانون"، مع العلم أن رئيس الجمهورية يمارس سلطته هذه لوحده ولا يجوز له تفويضها لغيره. للتفصيل أكثر حول السلطة التنظيمية ومجالها انظر، نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، مرجع سابق، ص. 14، 18.

الدستوري بالقول "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المحددة في المادة 122" أو "كل المسائل التي لم تدرج ضمن المادة 122 تدخل في المجال التنظيمي"⁽¹⁾.

توجد مسألة أخرى لها من الأهمية ما لها في تحديد طبيعة مجال اختصاص المشرع في سن القواعد القانونية إنها "المواضيع المسكوت عنها"، تلك المواضيع التي لم يبين المؤسس الدستوري الجهة المختصة بتنظيمها ولا الآلية القانونية المعتمدة في ذلك بل اكتفى حيالها بتوجيه خطاب عام ومباشر لمؤسسات الدولة جاعلا إياها محل تنافس بين السلطتين كل حسب رأيها وتكييفها لهذه المسائل⁽²⁾، والأمثلة كثيرة عنها في الدستور الجزائري فمنها ما نصت عليه المادة 40 بأن "تضمن الدولة عدم انتهاك حرية المسكن" وكذا المادة 2/44 "بأن حق الدخول إلى التراب الوطني والخروج منه مضمون".

إن الصمت الدستوري هذا لم يقف حائلا أمام السلطة التشريعية في ممارسة وظيفة التشريع يظهر ذلك بجلاء فيما يخص موضوع المخالفات التي لم يحجزها المؤسس الدستوري للمشرع من اجل ضبطها وتنظيمها إذ جعل دوره قاصرا على الجنايات والجنح وتحديد العقوبات المقررة لها وفقا لما تنص عليه المادة 7/122⁽³⁾. وبناءا على ذلك فقد قام المشرع من خلال سنه للقانون المتعلق بالسمعي البصري بإدراج موضوع العقوبات الإدارية تحت عنوان الباب الخامس منه، فهذه الجزاءات تدور بين عقوبات مالية وسحب رخصة الاستغلال دونما أحكام جزائية ماسة بحرية الأفراد⁽⁴⁾، مما يعيد للمشرع اختصاصه في تنظيم موضوع المخالفات.

هناك موضوع آخر من المواضيع المسكوت عنها قام المشرع بتنظيمه بموجب القانون رقم 99-07 الصادر سنة 1999 الخاص بالمجاهد وذلك بناءا على نص المادة 3/62 من الدستور المعدلة سنة 2008 حيث جاء فيها "تضمن الدولة احترام رموز الثورة، وأرواح الشهداء، وكرامة ذويهم، والمجاهدين". إن المتأمل في نص هذه المادة لا يجد ما يفيد باختصاص المشرع في تنظيم موضوع المجاهد إذ الخطاب موجه للدولة بصفة عامة⁽⁵⁾، ما يثبت مجددا أن اختصاص المشرع ليس محمدا بما

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص. 113.

² - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج. 1، مرجع سابق، ص. 144.

³ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج. 2، مرجع سابق، ص. 72.

⁴ - قانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فبراير لسنة 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج. ر. ع. 16، الصادرة في 23/03/2014.

⁵ - عبد الرحمان عزوي، نفس المرجع، ص. 75. إضافة إلى ذلك هناك موضوع آخر يعتبر من المسائل المسكوت عنها نظمه رئيس الجمهورية بموجب أمر ووافق البرلمان عليه، وهو الموضوع المتعلق بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين في الجزائر، مع العلم أن المادة 36 من الدستور الجزائري تنص على أنه: "لا مساس بحرية المعتقد، وحرمة حرية الرأي"، فالمادة لم تشر لا من قريب ولا من بعيد باختصاص المشرع بتنظيمها وهو حال التأشير الأخرى المستند عليها في إصداره، وبالتالي يمكننا القول أن رئيس الجمهورية وبعده البرلمان قد طبقا روح الدستور وبالضبط المادة 36 منه. أنظر، الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 29 محرم 1427 الموافق 28 فبراير 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج. ر. ع. 12، الصادرة في

هو وارد في المادة 122، إذ التعداد الوارد فيها "هو تعداد ليس حصريا بل جاء على سبيل الصياغة والتوضيح وعلى سبيل التوجيه للمسائل الأساسية"⁽¹⁾، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن هذا التحديد جاء لحماية مجال المشرع الذي خصه الدستور بأهم المجالات⁽²⁾. نخلص في الأخير إلى أن مجال القانون وان كان غير محدد بالمادة 122 إلا انه مقيد بما هو وارد في الدستور سواء ما نص عليه صراحة في مواطن أخرى منه أو ما نص عليه ضمنا كالمواضيع المسكوت عنها.

إن تدخل المشرع في تنظيم المسائل التي يختص بها قد يتسع أو يضيق مداه وهو ما نراه فيما يلي.

2- طبيعة النصوص التي يسنها المشرع من حيث تدخله

نقصد هنا النصوص التي يسنها المشرع بالنظر إلى مدى تدخله في تنظيم المسائل المحجوزة له، حيث تختلف هذه النصوص من حيث الصياغة التي اعتمدها المؤسس الدستوري في تعداد مجالات القانون والتي توحى بأن التفاصيل يجب أن تتم بقانون(أ)، أو أن تترك للسلطة التنفيذية(ب).

أ- نصوص ذات قواعد تفصيلية

وفي هذه الحالة يتدخل المشرع ابتداء ومباشرة بهدف تنظيم وضبط المسائل التي يختص بها تنظيميا شاملا وتفصيليا دون أن تشاركه في ذلك السلطة التنفيذية، غير أن هذا لا يمنعها من التدخل بصفة غير مباشرة عن طريق إصدار اللوائح التنفيذية لهذه القوانين مع مراعاتها للحدود التي وضعها المشرع⁽³⁾.

ومن المسائل التي خص الدستور بها المشرع وحده من اجل تنظيمها ما تضمنته مثلا المادة 18 منه إذ تنص على أنه: " الأملاك الوطنية يحددها القانون"، إلى جانب ذلك فإن المؤسس الدستوري استعمل عدة مصطلحات تفيد باختصاص المشرع المطلق في تنظيم بعض المسائل ومن ذلك مصطلح: قواعد، شروط، نظام، الموجودة ضمن مداخل فقرات المادة 122 من الدستور، إذ تنص الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن البرلمان يضع قواعد العقوبات، والفقرة التاسعة من أن البرلمان

2006/03/01. الموافق عليه بموجب القانون رقم 06-09 مؤرخ في 18 ربيع الاول 1427 الموافق 17 أبريل 2006، ج.ر، ع.27، الصادرة بتاريخ 2006/04/26. وما يثير الانتباه هو ان المادة 36 من الدستور في شقها المتعلق بجرمة حرية المعتقد طُرِح تعديلها في مسودة مشروع تعديل الدستور الذي بادر به رئيس الجمهورية، ليسند الاختصاص في تنظيم هذه المسألة إلى القانون بصريح النص.

¹ - نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، مرجع سابق، ص.16.

² - سهام هريش، اللائحة والقانون: آلية الإحالة على التنظيم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص.38.

³ - زهرة كيلاي، الإغفال التشريعي والرقابة الدستورية عليه، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013، ص.21.

يضع نظام الالتزامات المدنية والتجارية⁽¹⁾. غير أن اختصاص المشرع في تنظيم الموضوعات المحجوزة له لا يقف عند هذا الحد إذ يمكن له أن ينظم مسائل أخرى ولكن هذه المرة ليس وحده بل بمشاركة السلطة التنفيذية له.

ب-نصوص ذات قواعد عامة

يتدخل المشرع هنا وينظم المسائل المحجوزة له مكتفيا في ذلك بوضع مبادئها الأساسية وقواعدها العامة تاركا التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية⁽²⁾، "هذه الأخيرة ووفقا لطبيعة وظيفتها وبمحكم اتصالتها المستمر بالجمهور اقدر على التعرف على التفاصيل والجزئيات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع النفاذ"⁽³⁾.

ومن تطبيقات الدستور الجزائري في هذا الصدد ما تضمنته المادة 122 من مصطلحات تفيد باختصاص المشرع النسبي بتنظيم هذه المسائل، كمصطلح: قواعد عامة، نظام عام، حيث تنص الفقرة 16 من نفس المادة على أن البرلمان يضع القواعد العامة للبيئة وإطار المعيشة، والفقرة 22 التي تنص على أن البرلمان يضع النظام العام للغابات والأراضي الرعوية⁽⁴⁾.

ويعتمد في تفصيل وشرح القواعد والمبادئ العامة المتضمنة في النص التشريعي على أسلوب الإحالة التشريعية، أي الإحالة على التنظيم من اجل تحديد المواد المراد التفصيل فيها وتتخذ الشكل التالي: "يتم تطبيق أحكام هذه المادة عن طريق التنظيم" أو "تحدد شروط تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"⁽⁵⁾. مع العلم أن المشرع يستعمل بكثرة هذه الآلية حتى في النصوص ذات القواعد التفصيلية

¹- عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج.1، مرجع سابق، ص.204.

²- زهرة كيلالي، المرجع السابق، ص.22. ممثلة في قطبها الثاني الوزير الاول وهو ما تضمنته المادة 2/125 من الدستور بنصها على أن "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي للوزير الاول" مع اقتراح ذلك بتوقيع رئيس الجمهورية بناء على نص المادة 77 من التعديل الدستوري لعام 2008.

³- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص.512.

⁴- عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج.2، مرجع سابق، ص.187. إن المغايرة في استعمال المصطلحات إنما يراد به تقييد البرلمان أفقيا، فإذا كان هذا يبدو سهلا من الناحية النظرية إلا انه من الناحية العملية يصعب معرفة ما يدخل ضمن القواعد العامة وما يدخل ضمن القواعد التفصيلية. عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص.22. كما يقتصر دور البرلمان عادة على وضع الخطوط العريضة للتشريع وهو أمر منطقي كون ان أغلبية القوانين هي من مبادرة الحكومة، حيث تقوم بتضمين مشروع القانون القواعد العامة دون التفاصيل لتصبح في نهاية المطاف "القوانين التي توافق عليها السلطة التشريعية إطارا عاما ينشط التنظيم الذي وضعته السلطة التنفيذية". سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس، ج.1، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 1991، ص.10.

⁵- سهام هريش، اللائحة والقانون: آلية الإحالة على التنظيم، المرجع السابق، ص.132.

مما سيؤدي بنقل جزء من اختصاصه إلى السلطة التنفيذية⁽¹⁾، علاوة على ذلك فإن استعمال أسلوب الإحالة التشريعية قد يترتب عليه حكم خطير يتمثل في تقييد إرادة السلطة التشريعية وكذا المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم وذلك في حالة تعطيل النص القانوني موضوع الإحالة من خلال جعل تطبيقه معلقا على إرادة السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي كان لمجلس الدولة كلمة فيه وذلك في قراره الصادر بتاريخ 2008/10/15 في القضية المتعلقة باعتراض الغير الخارج عن الخصومة المقدم من طرف المديرية العامة للوظيفة العمومية ضد القرار الصادر عن مجلس الدولة في 2006/07/02 القاضي بقبول اعتراض الغير الخارج عن الخصومة شكلا وفي الموضوع التصريح بعدم شرعية القرار المطعون فيه. وتعود وقائع القضية إلى تاريخ 2005/06/05 حيث رفع المدعى عليه في الاعتراض دعوى أمام مجلس الدولة يطعن من خلالها في رد رئيس مجلس المحاسبة المتضمن رفض تمكينه الاستفادة من المنحة التعويضية المقدرة ب 4100 دج على اعتبار أن المرسوم التنفيذي الذي يحدد استفادة قضاة مجلس المحاسبة من نظام التعويضات والتقاعد لم يصدر بعد، وفي 2006/07/12 صدر القرار لفائدة المدعى عليه في الاعتراض. ما دفع المديرية العامة إلى الدفع باعتراض الغير الخارج عن الخصومة المشار إليه أعلاه.

وقد جاء في منطوق الحكم: " أن مجلس الدولة قرر في هذه المنازعات بأنه عندما يكرس قانون ما حقا ويوقف ممارسته على صدور نصوص تطبيقية فإن الحكومة ملزمة بإصدار هذه النصوص في اجل معقول، وإنها ملزمة قانونا باتخاذ جميع التدابير من اجل جعل هذا الحق فعليا، لا تتمتع في هذا المجال إلا باختصاص مقيد، هذا الاختصاص الذي لا يمنحها أي سلطة للتقدير ما عدا تحديدها، تحت رقابة القاضي شروط وتطبيق وحدود هذا الحق"⁽²⁾.

في هذا الصدد يكون مجلس الدولة قد تصدى لعدم إصدار الحكومة للنصوص التنفيذية للقوانين وذلك بإلزامه لها بالقيام بواجبها هذا ضمن اجل معقول. لكن السؤال الذي يطرح هنا ماذا يعني

¹ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج.1، المرجع السابق، ص.298. وهو حال الممارسة التشريعية في الجزائر إذ أصبحت الإحالة التشريعية بمثابة خاصية لصناعة التشريع. لمعلومات إضافية حول الإحالة التشريعية وضوابطها انظر، عبد الرحمان عزوي، نفس المرجع، ص.301-318. سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص.515-525. وهو الوضع الذي كان فيه رأي للمجلس الدستوري بمناسبة مراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور وبالضبط في مادته 24 إذ جاء في أحد أبحاثه: "واعتبارا من جهة أخرى فإن المشرع وضع حكما تشريعا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة طبقا للمادة 125(الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور". للتفصيل أكثر انظر، رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع/م د 05 المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر، ع.51، الصادرة في 20 يوليو 2005.

² - مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القسم الثاني، قرار بتاريخ 2008/10/15، فهرس 708، غير منشور. انظر، الملحق رقم(02)، ص.183.

مجلس الدولة بالأجل المعقول؟

إن هذه العبارة يكتنفها الغموض وعدم الوضوح مما سيسمح للسلطة التنفيذية بإستغلال هذا الوضع، مع العلم أنه في فرنسا كان التوجه السائد يأخذ بفكرة الأجل المعقول إلا أنه سرعان ما انتقل إلى فكرة الأجل المحدد المقدر بستة أشهر حتى لا تتذرع الحكومة بأي أمر كان من اجل إصدارها للنصوص التطبيقية، من جهة، وحماية لحقوق الأفراد من جهة أخرى⁽¹⁾.

إن البرلمان لا يكتفي بسن القواعد القانونية العادية وفقا لما سبق ذكره، بل إضافة إلى ذلك خوله المؤسس الدستوري تنظيم بعض الموضوعات ولكن هذه المرة وحده نظرا لأهميتها ووظيفتها الخاصة وهي ما يطلق عليها القوانين العضوية.

ثانيا- إختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عضوية

عرف النظام القانوني الجزائري استحداث فئة جديدة من القوانين بموجب التعديل الدستوري لعام 1996 تعرف بالقوانين العضوية، هذه الأخيرة التي تعتبر من المواضيع الهامة نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به كآلية لإعادة التوازن في العلاقات العامة بين السلطات العامة⁽²⁾. واعتبارا لذلك فقد خصها المؤسس الدستوري ببعض المجالات الهامة والحيوية كما أضفى خصوصية على إجراءات سنها ووضعها ما يجعلها تحتل مكانة مرموقة في السلم القانوني للدولة. ولتوضيح الأمر الأكثر نسلط الضوء في هذه الجزئية على مفهوم القانون العضوي (أولا)، ثم نتطرق إلى مكانته في النظام القانوني الجزائري (ثانيا).

1- مفهوم القانون العضوي

نتعرض في هذا العنصر إلى مفهوم القانون العضوي من خلال وضع تعريف له ثم تحديد المجالات التي يختص بتنظيمها.

أ- تعريف القانون العضوي

تبنت كثير من الدول هذا النوع من القوانين كما قامت بإدراجه في أنظمتها القانونية وإن اختلفت تسميتها⁽³⁾، إلا أن مضامينها وخصائصها تبقى مشتركة. ومن بين هذه الدساتير الدستور الإسباني الصادر عام 1978 حيث يعرف القوانين العضوية في المادة 81 التي تنص على أنه: "القوانين العضوية هي تلك القوانين التي يسند إليها تنظيم الحقوق الأساسية والحريات العامة، تلك التي

¹- سهام هريش، اللانحة والقانون: آلية الإحالة على التنظيم، مرجع سابق، ص.182.

²- سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 2.

³- يسميها المؤسس الدستوري المغربي بالقوانين التنظيمية ، بينما يسميها المؤسس الدستوري التونسي بالقوانين النظامية كما يسميها المؤسس الدستوري المصري بالقوانين الأساسية.أنظر، عبد الرحمان عزوي، فئة القوانين الجديدة، القوانين العضوية أو النظامية، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، 2002، ع.4، ص.59.

يصادق من خلالها على أنظمة المناطق المستقلة ذاتيا والنظام الانتخابي العام، و غيرها من القوانين العضوية المنصوص عليها في الدستور.

القوانين العضوية يوافق عليها وتعديل وتلغى وفقا للأغلبية المطلقة للمجلس...⁽¹⁾ أما الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 قد حاول تعريف القانون العضوي في المادة 46 منه والتي تنص على أنه: "القوانين العضوية هي تلك القوانين التي منحها الدستور خاصية القوانين العضوية، يصوت عليها وتعديل وفقا للشروط التالية...⁽²⁾، في ما حاول المؤسس الدستوري الجزائري تحديد معنى القانون العضوي عندما نص في المادة 123 منه على أن القوانين العضوية محدد مجالها في الدستور ويتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب وبالأغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة، كما تخضع لرقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري قبل صدوره .

يتبين لنا من خلال ما تقدم أن الدساتير السابقة لم تعط تعريفا محددًا ودقيقًا للقانون العضوي، بل قامت بتحديد خصائصه وإجراءات سنه وكذا المجالات التي يختص بتنظيمها وضبطها⁽³⁾، لتبقى مهمة تعريف هذه الفئة من القوانين من اختصاص الفقه.

من التعريفات الفقهية المتداولة في ذلك تعريف الفقيه الفرنسي jean Cristopher CAR بأنه: (القانون الذي يتبع في إعداده إجراءات قانونية أكثر تعقيدا من تلك المتبعة في القوانين العادية)⁽⁴⁾، غير أن ما يعاب على هذا التعريف انه اقتصر على الجانب الشكلي من خلال ذكره خصوصية إجراءات إعداده التي تتميز عن إجراءات القوانين العادية. أما الأستاذ joel MEKHANTAR يعرفها بأنها: (قوانين موضوعها تنظيم السلطات العامة الدستورية، بحيث لا يمكنها أن تتدخل إلا في المجالات التي يقرها لها الدستور)⁽⁵⁾، وما يلاحظ على هذا التعريف انه اعتمد على المعيار المادي

¹- Article 81 de la constitution espagnol 1978 : « les lois organiques sont celles qui se réfèrent au développement des droits fondamentaux et des libertés public , celle qui approuvent les status d'autonomie et le rigime lectoral général ,ainsi que les autres lois préves dans la constitution . Les lois organiques seront optées ,modifiées ou abrogées à la majorité absolue du congrés ... »

² -Article 46 de la constitution française : « Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes... ».

³-عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ع.2، ص.12 .

⁴ -أورده نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص.12. عن Jean-Christophe CAR, Les loi organiques de l'article 46 de la constitution du 4octobre1958, 3^e partie, Economica, Paris, 1999, p402.

⁵ -أوردته سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص.14. عن Joel MEKHANTAR, Droit politique et constitutionnel, édition Eska, France, 1997, p.145.

الجديدة، المرجع السابق، ص.60.

وذلك من خلال إبراز نطاق اختصاص القانون العضوي. وبناء على ما تم عرضه يمكن حصر تعريف للقانون العضوي بالاستناد إلى المعيارين الشكلي والمادي وذلك كالتالي: "القانون العضوي هو ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد العامة والمجردة، الملزمة وأساسها الدستور ومنحها طبيعة القانون العضوي في حدود مجاها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات الشكلية والعادية التي يخضع لها كل تشريع.

ويكتسب القانون العضوي هذه الطبيعة والصفة الخاصة نظرا لوظائفه الحيوية الهامة في تكميل أحكام الدستور المشوبة بالجمود والاقتضاب في صياغتها، وذلك بواسطة توفير عناصر التفسير والتكييف والملائمة والتجسيد والتخصيص والتحيين، فيما يعالجه بالتنظيم لموضوعات ومسائل دستورية هامة وحيوية مثل تنظيم السلطات العامة الدستورية وضبط العلاقات الوظيفية فيما بينها ضبطا دقيقا وسليما في نطاق مبدأ الفصل بين السلطات"⁽¹⁾.

تظهر أهمية القانون العضوي إذا من خلال الوظيفة المزدوجة التي يقوم بها، فمن جهة يكمل أحكام الدستور المقتضبة والغامضة بالتفسير، ومن جهة أخرى يحمي بعض المجالات الهامة خاصة السياسية منها من التعديلات المتكررة وذلك للنتائج السلبية التي يمكن أن تنجم عنها"⁽²⁾. هذا باختصار عن تعريف القانون العضوي، فماذا عن مجالاته؟

ب- مجال القانون العضوي

نقصد بمجال القانون العضوي تحديد المواضيع والمسائل التي يختص البرلمان بتنظيمها بصفته مشرعا عضويا، واعتبارا لذلك فإن السؤال الذي يطرح هنا هو: هل أن اختصاص البرلمان في سن القوانين العضوية محدد بما هو وارد في المادة 123 من الدستور"⁽³⁾؟

¹-عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، المرجع السابق، ص.53 وما بعدها.

²-عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقين بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، المجلد 19، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2000، ع.2، ص.50 وما بعدها.

³-تنص المادة 123 من الدستور على انه: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات التالية:

-تنظيم السلطات العمومية وعملها

-نظام الانتخابات

-القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

-القانون المتعلق بالأعلام

-القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي

-القانون المتعلق بالمالية

يتبين من نص المادة 1/123 أنه بالإضافة إلى المجالات الواردة في متنها فإنه يوجد مجالات أخرى في الدستور يسند الاختصاص في تنظيمها إلى البرلمان كي يشرع فيها بقوانين عضوية⁽¹⁾، وهو حال عديد من مواد الدستور المتناثرة في فصوله الأخرى والتي تتمثل في المواد: 31 مكرر، 180، 179، 158، 157، 153، 123، 120، 115، 112، 108، 103، 89، 82 إذا فأحكام هذه المواد هي التي تشكل المرجع الأساسي للبرلمان كي يشرع بقوانين عضوية، و بالنتيجة لذلك فإن التعداد الوارد في المادة 123 هو تعداد غير حصري وغير مطلق⁽²⁾، بل هو تعداد حجري على سبيل المثال. أما عن سبب إدراج بعض المسائل وجعلها من اختصاص القانون العضوي فإن ذلك يعود إلى عنصر الأهمية الذي تحظى به هذه المسائل، خاصة ما تعلق منها بتنظيم السلطات العامة مما يتطلب أفرادها بنظام قانوني خاص غير ذلك المتبع في سن ووضع القوانين العادية⁽³⁾.

غير أن ما يلفت النظر هو التداخل الموجود بين مجالي القانون العادي والقانون العضوي فيما يتعلق بالتنظيم القضائي الذي احتوته كل من المادتين 6/122 و 5/123، فالمرجع الذي يشرع بموجب قانون عادي في مجال التنظيم القضائي هو نفسه الذي يشرع في نفس المجال ولكن بقانون عضوي⁽⁴⁾، وبالتالي هل يفهم من ذلك أن المؤسس الدستوري ووفقاً لمبدأ الازدواجية القضائية الذي تضمنته أحكام المادة 152 من الدستور أراد أن يجعل اختصاص تنظيم القضاء الإداري للقانون العضوي، في حين يتم وبموجب تشريع عادي تنظيم القضاء العادي؟

إن هذا الطرح غير مؤسس لسببين: يتمثل السبب الأول في أن المؤسس الدستوري من خلال المادة 153 من الدستور قد حول المشرع تنظيم المحكمة العليا بموجب قانون عضوي علماً أن المحكمة العليا هي أعلى جهة قضائية على مستوى القضاء العادي. أما السبب الثاني فيتمثل في أن المحاكم الإدارية وباعتبارها جهة قضائية تابعة للقضاء الإداري إلا أن تنظيمها تم بموجب قانون عادي⁽⁵⁾.

أمام هذا الوضع يبقى التفسير الصحيح ذلك الذي يرى أن مجال التنظيم القضائي المنصوص عليه في

-القانون المتعلق بالأمن الوطني.

تمت المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، و بأغلبية ثلاث أرباع (¾) أعضاء مجلس الأمة.

يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره

1- انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 111.

2- عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان وفقاً للتعديل الدستوري لـ 26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 26.

3- سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 63.

4- هذا التداخل استوحاه المؤسس الدستوري الجزائري عن نظيره الفرنسي من خلال المادتين 37 و 64 من الدستور ما يبين لنا ان الدستور الجزائري

تقليد وليس صنعة خالصة للصانع.

5- سليمة غزلان، المرجع نفسه، ص. 56 وما بعدها.

المادة 5/123 من الدستور يشكل إطارا مرجعيا للتنظيم القضائي مثله في ذلك مثل القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية⁽¹⁾، وما يؤكد ذلك أن أحكام مواد القانون العضوي رقم 05-11 المتعلق بالتنظيم القضائي اكتفت بوضع المبادئ العامة للتنظيم القضائي تاركة التفاصيل للقوانين الأخرى ذات الصلة بهذا المجال، ومن ذلك ما تضمنته أحكام المادة 11 من نفس القانون العضوي التي أحالت في تنظيم المحكمة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية وقانون الإجراءات الجزائية وغيرهما من القوانين⁽²⁾.

وفي مقابل ذلك ينحصر دور القانون العادي في وضع قواعد التنظيم القضائي بناء على ما حددته قواعد القانون العضوي المتعلق بنفس المجال. وهو الأمر الذي كان فيه رأي للمجلس الدستوري بمناسبة رقابة مطابقة القانون العضوي 05-11 السالف الذكر للدستور وخاصة ما تعلق بالمادة 29 منه التي كانت تنص في نصها الأصلي على ما يلي: "تصنف الجهات القضائية المنصوص عليها في هذا القانون العضوي .

يتم التصنيف بموجب قرار من وزير العدل حافظ الأختام، بعد اخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء"، وقد جاءت حيثيات القرار كالتالي: "اعتبارا أن المؤسس الدستوري أسس للتشريع بقانون عضوي فيما يتعلق بالتنظيم القضائي بموجب المادة 123 (المطلة الخامسة) من الدستور، كما أسس للتشريع بقانون عادي يحدد القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي بموجب المادة 122-6 من الدستور،

- واعتبارا أن المشرع مطالب بأن يراعي، عند ممارسة صلاحياته التشريعية التوزيع الدستوري لمجال كل من القانونين المذكورين أعلاه،

- واعتبارا أن المشرع نص في المادة 26 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، على أن تصنيف الجهات القضائية يتم بموجب قرار من وزير العدل حافظ الأختام،

- واعتبارا أن تصنيف الجهات القضائية يعد قاعدة من قواعد التنظيم القضائي التي تعود صلاحيات وضعها للبرلمان بموجب قانون عادي طبقا للمادة 126-6 من الدستور،

- واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع حين أسند صلاحيات تصنيف الجهات القضائية لوزير العدل حافظ الأختام بقرار هذا الأخير، يكون قد خالف صراحة الحكم الوارد في المادة 122-6 من

¹- نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص. 33 .

²- قانون عضوي رقم 05-11 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق ل 17 يوليو سنة 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر، ع.51، الصادرة في 20 يوليو سنة 2005.

الدستور" (1).

بناء على ذلك فإن المجلس الدستوري قد حسم في هذا الموضوع من خلال تمييزه بين مجال التنظيم القضائي الذي يتم بموجب قانون عضوي، وبين قواعد التنظيم القضائي التي تتم بموجب قانون عادي. وبالبناء على ذلك اعتبر أن تصنيف الجهات القضائية بمثابة قاعدة من قواعد التنظيم القضائي التي يعود الاختصاص في تنظيمها إلى القانون العادي.

إن خصوصية المجالات التي ينظمها القانون العضوي وكذا خصوصية الإجراءات المتبعة في سنه تقودنا إلى التساؤل حول مكانته ضمن سلم تدرج القواعد القانونية؟

2-مكانة القانون العضوي في هرم تدرج القواعد القانونية

مفاد هرم تدرج القواعد القانونية أن هذه القواعد القانونية على اختلاف أشكالها تشكل هرمًا قانونيًا تتدرج فيه على أساس قوتها القانونية، حيث لا يجوز للقاعدة الدنيا أن تخالف أو تلغي أو تعدل القاعدة التي تعلوها، بينما يجوز لهذه الأخيرة أن تلغي أو تعدل القاعدة الأدنى منها⁽²⁾.

وبناء على ذلك فإن السؤال الذي يطرح هنا: ما هي مكانة القانون العضوي في هذا الهرم؟

تختلف مكانة القانون العضوي وقيمته القانونية باختلاف الحالات الآتي ذكرها:

-الحالة الأولى: يتمتع القانون العضوي بنفس مرتبة الدستور وتكون له نفس القيمة القانونية التي هي له وهذا إذا ما نص الدستور على أن الإجراءات المتبعة في تعديل هذا القانون هي نفسها المتبعة في تعديله، وفي حالة وجود تعارض بين حكم في الدستور وحكم في القانون العضوي يعالج هذا الوضع كما لو كان تعارضًا بين نصوص الدستور ذاته.

-الحالة الثانية: يتمتع القانون العضوي بمرتبة أقل من الدستور وله نفس قيمة ومكانة القانون العادي وهذا في حالة ما إذا نص الدستور على ذاتية الإجراءات المتبعة في سن ووضع القانونين.

-الحالة الثالثة: القانون العضوي له مرتبة وسطى، حيث أنه أقل مكانة من الدستور وأرفعها عن القوانين العادية، وهذا إذا ما خص الدستور القانون العضوي بإجراءات سن ووضع وتعديل تختلف عن تلك المتبعة في القانون العادي شرط أن لا تكون هذه الإجراءات هي ذاتها المتبعة في تعديل الوثيقة الدستورية.

¹- رأي رقم 01/ ر. ق ع/ م د، مؤرخ في 10 جمادى الأولى 1426 الموافق ل 17 يونيو 2005، يتعلق بمراقبة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر، ع.51، الصادرة بتاريخ 20/07/2005.

²- سهام هريش، اللائحة والقانون: آلية الإحالة على التنظيم، مرجع سابق، ص62.

تترتب على هذه المكانة نتيجتان: تتمثل الأولى في أن لا يخالف القانون العادي أحكام القانون العضوي، أما الثانية فمضمونها انه لا يمكن لقانون عادي أن يلغي أو يعدل قانون عضوي⁽¹⁾.
أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من تحديد مكانة القانون العضوي فقد التزم الصمت، وبالرغم من ذلك فإن الفقه الدستوري اتبع الحالة الثالثة في ذلك واعتبر أن القانون العضوي أدنى من الدستور كونه القانون الأساسي ومصدر كافة القوانين، وأسمى من القانون العادي بسبب خصوصية إجراءات سنه ووضعه خاصة ما تعلق منها بالرقابة الدستورية الإلزامية والسابقة على صدوره⁽²⁾، غير أنه لا يسمو على المعاهدات والاتفاقيات الدولية المصادق عليها من طرف السلطات المختصة بصورة شرعية⁽³⁾.
إن المجالات التي يشرع فيها البرلمان تبقى محل مشاركة رئيس الجمهورية فيها وذلك عبر آلية الأوامر، موضوع النقطة الموالية.

الفرع الثاني

الأوامر كآلية لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المجالات المحجوزة للبرلمان
أقر التعديل الدستوري لعام 1996 لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بموجب أوامر في
الميادين التي يشرع فيها البرلمان بقوانين⁽⁴⁾.

¹-وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.212 وما بعدها.

²-سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في دستور 26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص.36. وهو اتجاه الفقه الفرنسي إذ أعطى (القانون العضوي مكانة وسطى بين الدستور والقوانين العادية، فهي تتميز بإجراءات صعبة من حيث تعديلها عن القوانين العادية و لكن بدرجة اقل من الدساتير، كما يجب ان تكون هذه القوانين العضوية مطابقة للدستور ومحترمة للقوانين العادية).

« les lois organiques occupant une position intermédiaire, entre les constitutions et les lois ordinaire.
-elles sont plus difficiles a modifier que les lois ordinaires, mais moins que les constitutions
-elles doivent être conforme à la constitutions mais respecter pour les lois ordinaires ». Patrice
Gélar et jaque MEUNIER, institutions politiques et droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Montchrestien ,
paris,1999,p.257

³-تنص المادة 132 من الدستور الجزائري على أنه: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية، حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون".

⁴- عرفت التجربة الدستورية الجزائرية نظام التشريع بأوامر بموجب دستوري 1963 و 1976، ولو أن هذا الأخير لا يختلف كثيرا عما هو مطبق اليوم. غير أن دستور 1963 قد عرف نظاما خاصا للتشريع بأوامر يعرف بالتفويض التشريعي وهو ما نصت عليه المادة 58 منه: "يجوز لرئيس الجمهورية ان يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في إطار مجلس الوزراء و تعرض على مصادقة المجلس في اجل ثلاثة أشهر". . للتفصيل أكثر انظر، نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، 2003، ص.53.

إن الاستعانة بهذا الحل كان كنتيجة لاستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة نظرا لحاجة المجتمع لها⁽¹⁾، وكذا ضمان سير المرافق العامة للدولة بانتظام واطراد⁽²⁾.

ونظرا لخطورة هذا الإجراء فإن المؤسس الدستوري الجزائري لم يجعله مطلقا بل قيده بشروط معينة مخافة سوء استعماله (أولا)، كما أن النظام القانوني الذي يخضع له يتغير أثناء فترات وجوده (ثانيا).

أولا- شروط أعمال رئيس الجمهورية سلطته في التشريع بأوامر

تنص المادة 124 من الدستور على أنه: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان.

ويعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة لتوافق عليها. تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء"⁽³⁾.

يتضح من نص المادة 124 أعلاه أن لرئيس الجمهورية أن يتدخل ويشرع بأوامر وفقا للشروط التالية: شغور المجلس الشعبي الوطني، بين دورتي البرلمان، في الحالة الاستثنائية، ان تتخذ في مجلس الوزراء، أن تعرض على البرلمان⁽⁴⁾، وندرس هذه الشروط تباعا.

1- الشرط المتعلق بشغور المجلس الشعبي الوطني: يقصد بالشغور "الخلو والفراغ، فيقال المقعد شاغر أي فارغ وخال من أي أحد، ويقصد في هذا المقام، خلو النظام وفراغه من المؤسسة التشريعية"⁽⁵⁾، يحدث شغور المؤسسة التشريعية في حالي حل المجلس الشعبي الوطني أو إنحلاله، أو انتهاء عهده التشريعية دون إمكانية إجراء الانتخابات التشريعية في وقتها لسبب من الأسباب، إلا إذا استدعي لها الشعب قبل أشهر من انتهاء العهدة النيابية.

في الحالة الأولى ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا وذلك نتيجة لعدم موافقته على مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية وفقا لما هو منصوص عليه في المادة 82 من الدستور، كما يتم حل المجلس

¹ - احسن راجحي، ظاهرة الاقتراب من الأوامر التشريعية، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ع.1، ص.60.

² - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ج.2، مرجع سابق، ص.109.

³ - إضافة إلى التشريع بأوامر فيما يخص قانون المالية، والتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية. وهي الترتيبات المنصوص عليها في المادتين 120 و 179 من الدستور على التوالي.

⁴ - يخرج من نطاق هذه الدراسة موضوع الحالة الاستثنائية كون ان الأوامر التي تتخذ في هذه الحالة تعتبر قائمة بذاتها أي دون موافقة البرلمان، هذا الأخير الذي يبقى دوره هنا إجرائيا فقط يتمثل في استشارة رئيس الجمهورية له.

⁵ - فاطمة الزهراء رمضان، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.364.

الشعبي الوطني جراء إعمال رئيس الجمهورية لحقه في الحل الذي ينجم عنه إجراء انتخابات جديدة وفقا لما تضمنته المادة 129 من الدستور⁽¹⁾، واعتبارا لذلك يتحدد المجال الزمني لتشريع رئيس الجمهورية في هذه الحالات بثلاثة أشهر، وهو المجال الذي يجب أن تجرى فيه انتخابات تشريعية سواء في حالة الحل الوجودي للمجلس الشعبي الوطني، أو في حالة الحل الإرادي⁽²⁾.

أما فيما يخص الحالة الثانية من الشغور، فهي حالة انتهاء عهدة البرلمان التشريعية المحددة بخمس سنوات تبدأ من يوم تنصيبه وفقا للمادة 102 من الدستور دون إجراء الانتخابات التشريعية في وقتها المحدد.

2- الشرط المتعلق بفرغ المؤسسة التشريعية فيما بين دورتي البرلمان: تعتبر فترة ما بين دورتي البرلمان ذلك المجال الزمني المحصور بين إقفال دورة البرلمان وتاريخ افتتاح الدورة البرلمانية الموالية⁽³⁾. لكن السؤال الذي يطرح هنا: هل تعتبر مدة تأجيل انعقاد البرلمان فترة ما بين دورتي البرلمان؟

يذهب الرأي الراجح في الفقه إلى اعتبار أن فترة تأجيل انعقاد البرلمان لا تعد فترة انعقاد واقعة بين دورتي البرلمان وبالتالي ليس لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر بناء على ذلك، كون هذه الفترة تقطع دورة انعقاد البرلمان وباستثناء الانعقاد مجددا يستكمل البرلمان الدورة المقطوعة، ولا تعتبر حالة انعقاد جديد بل يطيل دورته لمدة مساوية لمدة التأجيل⁽⁴⁾.

3- شرط اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء: إن الهدف من إلزام رئيس الجمهورية اتخاذه للأوامر في مجلس الوزراء يتمثل في اطلاع الحكومة على هذه الأوامر والتنسيق معها واستشارتها خاصة لما نعلم أن الحكومة قد تكون في مرات عدة هي الدافع إلى اتخاذ هذه الأوامر، ويظهر ذلك جليا في الحالة

¹ - ان ما يجب الإشارة إليه هو ان رئيس الجمهورية حر في تقدير الأسباب التي يراها مناسبة لحل المجلس الشعبي الوطني، مع مراعاته لبعض الشروط الشكلية المتمثلة في استشارة رئيسي غرفتي البرلمان والوزير الاول. أنظر، المادة 129 من الدستور.

² - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 54.

³ - خالد بلجيلالي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص. 146. ان إعمال رئيس الجمهورية سلطته في التشريع بأوامر يقف على شرط احترام المدة الممنوحة له في ذلك، غير انه لم يحترم هذا الشرط ضاربا بإياه عرض الحائط ويتجلى ذلك في إصداره للأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض أثناء افتتاح الدورة الربيعية للبرلمان، ما أثار استنكار عدد كبير من النواب واعتبروا "ان رئيس الجمهورية بإصداره هذا الأمر الرئاسي في ظل افتتاح أشغال الدورة الربيعية للبرلمان قد مس بسمعة المؤسسة التشريعية وان حل المجلس كان أهون من القيام بهذا الفعل". لونس بوجمة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006، ص. 135.

⁴ - مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور "النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ع. 2، ص. 17.

التي تجد فيها صعوبات لتمرير مشاريعها القانونية أمام البرلمان حيث يبقى السبيل الوحيد أمامها هو سحب هذه المشاريع محل الإيداع وعرضها على رئيس الجمهورية لكي يخرجها في شكل أوامر⁽¹⁾.

4- شرط عرض الأوامر على البرلمان في أول دورة له: إن الاعتراف لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص هو من اختصاص السلطة التشريعية، الغرض منه مجابهة ظروف وأوضاع غير متوقعة وغير مألوفة تتعرض لها الدولة في حالي شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، لهذا فإن عرض هذه الأوامر على البرلمان للموافقة عليها يعد أمرا لا بد منه كونه صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريع⁽²⁾.

لقد حدد المؤسس الدستوري الجزائري المدة التي يجب أن تعرض فيها هذه الأوامر على البرلمان وهي أول دورة مقبلة له، وان كان هذا التحديد يهدف إلى منع رئيس الجمهورية من الإهمال والتقصير ما سيؤدي إلى تعسفه في استعمال حقه قبل ممثلي الشعب⁽³⁾. لكن السؤال الذي يطرح هنا: ما مصير الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية ولم يعرضها على البرلمان في أول دورة له؟

لم يتطرق المؤسس الدستوري لهذه الحالة مما يمكن اعتباره فراغا دستوريا، لكن للفقهاء رأيا في ذلك مفاده: أنه إذا لم تعرض هذه النصوص على البرلمان في الوقت المحدد زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي⁽⁴⁾، وبالتالي تعتبر أعمالا إدارية ما دام البرلمان لم يوافق عليها، وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري⁽⁵⁾. هذا عن عدم عرض الأوامر على البرلمان، أما في حالة عرضها فيتربح حسب الحالة ما يلي:

1- وفاء بوطغان، تحليل الإنتاج التشريعي الجزائري الصادر منذ سنة 2007، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص.62. ان اتخاذ رئيس الجمهورية لهذه الأوامر في مجلس الوزراء لا يمثل إلا إجراء شكليا، كونه صاحب القرار الفصل داخل هذا المجلس كما ذكرناه سابقا.

2- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل26 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص.56. وهذا ما يسميه الفقه بشرط الضرورة. نشير إلى ان المؤسس الدستوري الجزائري لم يتكلم عنه، كما ان الممارسة العملية أثبتت ان رئيس الجمهورية غالبا ما يتخذ هذه الأوامر دونما ضرورة تذكر، لتبقى الأسباب السياسية هي الدافع الخفي وراء اتخاذ الأوامر وازدواج ذلك على ذلك هو الأمر المتضمن تعديل قانون عضو البرلمان وتحديد في الجزئية المتعلقة بالنقطة الاستدلالية التي على أساسها يتقاضى عضو البرلمان التعويض البرلمانية، والأخطر في ذلك هو ان هذا الأمر رتب آثاره بأثر رجعي أي ابتداء من 1 يناير من نفس السنة. فكان الدافع وراء إصدار رئيس الجمهورية لهذا الأمر هو كسب تأييد أعضاء البرلمان في تعديله للدستور سنة 2008 مع العلم أن الفاصل الزمني بين إصدار هذا الأمر والتعديل الدستوري يقارب الشهرين والنصف. أنظر، الأمر رقم 03-08 المؤرخ في أول رمضان 1429 الموافق 1 سبتمبر 2008، الذي يعدل القانون رقم 01-01 المؤرخ في 6 ذي القعدة 1421 الموافق 31 يناير 2001 والمتعلق بعضو البرلمان، ج.ر.ع. 49، الصادرة بتاريخ 2008/09/03. الموافق عليه بموجب القانون 08-08 المؤرخ في 15 أكتوبر 2008، ج.ر.ع. 58، الصادرة بتاريخ 2008/10/08.

3- خالد بلجلاي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص.146.

4- فاطمة الزهراء رضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.36.

5- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، المرجع السابق، ص.17.

- حالة الموافقة: إن هذه الأوامر مشروطة بالموافقة عليها في أول دورة تعرض فيها على البرلمان⁽¹⁾، وتكتسب الأوامر في هذا الشأن صفة التشريع⁽²⁾، فلا يمكن إلغاؤها أو تعديلها إلا بتشريع لاحق⁽³⁾، أما عن طبيعة الأغلبية الواجبة للموافقة على هذه الأوامر فتتمثل في الأغلبية البسيطة بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة إذا كان الأمر يندرج ضمن مجال القوانين العادية، مع استثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر لطبيعتها الخاصة، من جهة، وخضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا من جهة أخرى. فمن غير المنطق قبول فكرة عرضها على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها قبل موافقة البرلمان عليها وفقا للإجراءات المحددة الخاصة بها، فالأوامر يسري مفعولها بمجرد إصدارها في حين أن القوانين العضوية لا يجوز إصدارها إلا بعد مراقبة مدى مطابقتها للدستور.

ومن غير المعقول طرح مشروع أمر لمراقبة مدى مطابقتها للدستور وإصداره بعد ذلك على أساس انه يندرج ضمن أحكام القوانين العضوية، مع العلم أن الدستور خص القوانين العضوية والأنظمة الداخلية وحدهما برقابة المطابقة دون الأوامر⁽⁴⁾. لكن ما يقودنا للتساؤل هو: هل بإمكان البرلمان أن يوافق على بعض من نصوص الأمر دون بعضه الأخر؟

أجاب الفقه عن هذا السؤال استنادا إلى القاعدة الأصولية التي تفيد بأن "من يملك الكل يملك الجزء" فما دام البرلمان يملك حق رفض الأوامر كلية فهو من باب أولى يملك رفض جزء منها، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن البرلمان هو صاحب الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع يستطيع أن يُعَمِّلَ إرادته عندما يسترجع ما له من اختصاص إذ يستطيع أن يوافق على جزء من أحكام الأمر ويطرح الجزء الآخر دونما داع للموافقة كلية، ثم يعود بعد فترة ليعدل جزءا منه إذا كان من شأنه مخالفة القواعد القانونية القائمة⁽⁵⁾.

1- أنظر، المادة 124 من الدستور.

2- أنظر على سبيل القياس والمقارنة، رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2006، ص.180.

3- وفاء بوطغان، تحليل الإنتاج التشريعي الجزائري منذ 2007، المرجع السابق، ص.63.

4- وقد يؤسس البعض رأيه في ان رئيس الجمهورية يمكنه ان يشرع بأوامر في مجال القوانين العضوية على أساس المادة 179 من الدستور التي تخول الرئيس التشريع بأوامر بما في ذلك المسائل التي تدخل ضمن القوانين العضوية وهو ما حدث فعلا سنة 1997، غير ان هذا الرأي يفتقر للموضوعية لان المادة المذكورة جاءت ضمن الأحكام الانتقالية وليست دائمة. للاستزادة انظر، سعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص.194.

5- انظر على سبيل المقارنة، إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج.2، الدار الجامعية، مصر، د.س.ن، ص.289 وما بعدها.

-حالة عدم الموافقة: حسب المادة 3/124 فإن الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان تعد لاغية، هذه المادة جاءت بحكم صريح مفاده أن الأوامر التي رفضها البرلمان تلغى، ويترتب على ذلك زوال ما كان لها بأثر رجعي من يوم نفاذها⁽¹⁾، ولخطورة هذا الموقف يستحسن اعتماد هذه الأوامر في الفترة السابقة على نفاذها أو تسوية ما يترتب عليها من آثار⁽²⁾.

إن التسليم برفض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية يبدو امراً صعباً أو مستحيلاً نظراً للمعطيات القانونية والسياسية القائمة، فـرئيس الجمهورية يملك من الوسائل ما يجعل البرلمان في مركز ضعف تجاهه، كحق الحل المنصوص عليه في الدستور⁽³⁾، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن الوضع البرلماني الراهن تسيطر عليه أغلبية برلمانية هي من نفس التيار السياسي لرئيس الجمهورية ما يؤكد مجدداً فرضية استحالة رفض الأوامر التي يتخذها هذا الأخير، وهو ما دعا البعض إلى القول بأن البرلمان هو هيئة مكاملة وتابعة للمؤسسة التنفيذية لا سلطة موازية تواجهها⁽⁴⁾.

إذا هذا عن شروط اتخاذ الأوامر، ولكن ماذا عن طبيعتها و تكييفها القانوني؟

ثانياً: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر

القصد من وراء تحديد الطبيعة القانونية للأوامر هو معرفة ما إذا كانت هذه الأخيرة تعتبر قرارات إدارية وبالتالي يحكمها النظام القانوني الخاص بها، أم أنها تعتبر تشريعات يسري عليها النظام القانوني الخاص بهذه التشريعات⁽⁵⁾. وانطلاقاً من ذلك يطرح السؤال التالي: ماهو النظام القانوني الذي يحكم الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية فيما بين دورتي البرلمان أو في حالة شغوره؟

تختلف الطبيعة القانونية للأوامر في الفترة السابقة على الموافقة عليها عنها في الفترة اللاحقة لها للموافقة.

1- الأوامر في الفترة السابقة على الموافقة عليها: من المتفق عليه أن الأوامر في الفترة السابقة على الموافقة عليها تعتبر قرارات إدارية، إعمالاً للمعيار العضوي المعتمد في تمييز الأعمال الإدارية عن

1- عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.121. ولتفصيل أكثر حول الآثار التي يترتبها رفض البرلمان لأوامر التشريعية انظر، نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص.208. وانظر على سبيل القياس، سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص.483.

2- فاطمة الزهراء رضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.367.

3- وفاء بوطغان، الإنتاج التشريعي الجزائري الصادر منذ 2007، المرجع السابق، ص.65.

4- سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1988، ع.1، ص.342.

5- فاطمة الزهراء رضاني، نفس المرجع، ص.369.

الأعمال التشريعية⁽¹⁾، إلا أن هذه الأوامر تختلف عن القرارات الإدارية من حيث أن لها قوة القانون إذ تستطيع أن تعدله أو تلغيه⁽²⁾، ومادامت الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية تعتبر قرارات إدارية فيجوز الطعن فيها قضائياً أمام مجلس الدولة، كما لها أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري وفقاً لأحكام المادة 165 من الدستور⁽³⁾.

2- الأوامر في الفترة ما بعد موافقة البرلمان عليها: وفي هذا الصدد ظهر اختلاف فقهي، حيث يرى جانب من الفقه أن الأوامر بالرغم من موافقة البرلمان عليها تبقى أعمالاً إدارية، إذ العبرة بالجهة التي أصدرتها وفقاً للمعيار العضوي المعتمد في تمييز أعمال السلطات العامة، والهدف من ذلك حماية حقوق وحرقات الأفراد من خلال تمكينهم من الطعن فيها قضائياً⁽⁴⁾.

لكن هذا الرأي قد تناسى بأن البرلمان هو السلطة المختصة بحماية حقوق وحرقات الأفراد باعتباره ممثلاً للإرادة العامة وبالتالي فهو الأقدر على استكشاف مدى تعسف رئيس الجمهورية في استعمال حقه، إذ له أن يرفض الموافقة على الأمر إذا ما تبين له ذلك، كما له أن يرفض الموافقة على الأمر إذا تبين له عكس ذلك⁽⁵⁾.

أمام هذا الوضع يبقى الرأي الصحيح ذلك الذي يرى بأنه إذا ما عرضت الأوامر على البرلمان ووافق عليها فإنها تكتسب الطبيعة القانونية التشريعية التي للقانون الذي يسنه البرلمان، وبالتالي تصبح لها نفس القيمة والقوة القانونية التي يتمتع بها القانون وتعامل معاملته، ومن ثم تخضع لرقابة المجلس الدستوري. ومن جهة أخرى، تتحرر هذه الأوامر من رقابة القضاء الإداري إذ لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء⁽⁶⁾.

فإذا كان هذا حال المبادرات التشريعية في المرحلة خارج البرلمانية، فإن الأمر يستلزم البحث عن المسار الذي تسلكه هذه المبادرات داخل البرلمان بدءاً بدراستها، هذا ما نعالجه في المبحث الثاني.

1- أحسن راجحي، الاقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية، مرجع سابق، ص.63.

2- انظر على سبيل المقارنة، إبراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص.289.

3- مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مرجع سابق، ص.23.

4- عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص.57.

5- مراد بدران، المرجع عينه، ص.24.

6- أحسن راجحي، المرجع عينه، ص.66.

المبحث الثاني

مرحلة الدراسة

تعتبر مرحلة الدراسة بمثابة الإجراء التحضيري لعملية التصويت والمصادقة، فهي بذلك تشمل جميع الإجراءات السابقة لهذه العملية والمتمثلة في الرقابة المزدوجة التي يمارسها كل من المجلس الشعبي الوطني والحكومة على اقتراحات النواب، يلي ذلك ترتيب المبادرات التشريعية في جدول الأعمال الذي على إثره تتقرر دراسة هذه المبادرات على مستوى اللجان الدائمة وكذا الجلسات العامة التي يكون القصد من ورائها إدخال تعديلات وتغييرات عليها. بناء على ذلك ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، مطلب أول نتعرض فيه ببحث الإجراءات التمهيدية السابقة لعملية المناقشة في الجلسات العامة، ومطلب ثان نتناول فيه إجراء التعديل الممارس على هذه المبادرات.

المطلب الأول

فحص المبادرات التشريعية

يتولى عملية فحص المبادرات التشريعية كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني والحكومة في مرحلة أولى، إضافة إلى ما تقوم به اللجان الدائمة في مرحلة ثانية. ويتخلل هذه العملية إجراء هام يتمثل في وضع هذه المبادرات وترتيبها وتنظيمها ضمن رزنامة عمل حتى تتم معالجتها ومناقشتها. وعليه نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، فرع أول نتكلم فيه عن رقابة القبول التي يمارسها كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني والحكومة، وفرع ثاني نتناول فيه تنظيم المبادرات التشريعية وفقا لجدول الأعمال، لتتطرق في فرع ثالث لعمل اللجان الدائمة في إطار تحضير النصوص التشريعية.

الفرع الأول

رقابة القبول

يقصد بالقبول هنا أن اقتراح القانون لا يعد قابلا للمناقشة بسبب مخالفته لأحكام الدستور أو القانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة أو النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني⁽¹⁾، ويستثنى من ذلك مشروع القانون حيث تفترض فيه السلامة من العيوب الدستورية والقانونية نتيجة للإجراءات التي يمر بها قبل تقديمه إلى البرلمان، وعليه فإن إجراء القبول يمارسه كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني (أولا) والحكومة (ثانيا).

¹ - الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، دراسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ع.10، ص.76.

أولاً: رقابة مكتب المجلس الشعبي الوطني لاقتراحات القوانين

بداية، يجب علينا التطرق إلى تكوين مكتب المجلس الشعبي الوطني وذلك من خلال الرجوع إلى النظام الداخلي الذي يمارس المجلس الشعبي الوطني أعماله بناءً عليه. فحسب المادة 11 منه فإنه يتشكل من رئيس وتسعة نواب له ينتخبون لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد⁽¹⁾، ويتم ذلك باتفاق ممثلي المجموعات البرلمانية تحت رئاسة رئيس المجلس على توزيع مناصب نواب الرئيس فيما بينها على أساس التمثيل النسبي، وتعرض القائمة للمصادقة عليها من قبل المجلس، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق تعد المجموعات البرلمانية الممثلة للأغلبية قائمة موحدة لنواب الرئيس وفقاً لمعيار متفق عليه لتعرض للمصادقة، وفي حالة عدم الاتفاق مجدداً يتم اللجوء إلى أسلوب الاقتراع السري المتعدد الأسماء وفي دور واحد لاختيار نواب الرئيس، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فوز الأكبر سناً⁽²⁾.

إن المتأمل في طريقة تكوين المكتب يدرك أن تركيبته البشرية لا تعكس أبداً تمثيل المجلس وذلك لمحدوديتها، فـرئيس المكتب هو رئيس المجلس المنتخب من طرف الحزب صاحب الأغلبية داخل المجلس، كما أن مناصب نواب الرئيس غالباً ما تعود للمجموعات البرلمانية ذات الأغلبية هي كذلك والتي عادة ما تكون والرئيس من نفس التيار السياسي للحكومة مما لا يتيح أي فرصة للأحزاب ضعيفة التمثيل أو النواب الأحرار المشاركة في تشكيل المكتب وذلك لصعوبة تشكيلهم بمجموعة برلمانية ما سيبقي اقتراحاتهم التشريعية حبيسة أدراج هذا المكتب⁽³⁾.

أما بالنسبة للرقابة التي يمارسها على اقتراحات القوانين فإنها تتعلق بمدى قابليتها شكلاً، كالتأكد مثلاً من توافر النصاب القانوني المحدد لاقتراح قانون، وكذا التأكد من عدم رفض اقتراح قانون مماثل لمشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة أو جرى سحبه خلال السنة التي سبقت إيداعه، أو التحقق من إرفاق اقتراحات القوانين بعرض للأسباب وتحريرها في شكل مواد.

ولئن كان هذا هو ما ساري عليه العمل، فإن ما تجب ملاحظته في هذا الصدد أن المادة 23 من القانون العضوي 99-02 قد أوردت قيوداً شكلياً واحداً يتمثل في ضرورة تقديم اقتراح قانون من طرف 20 نائباً حتى يكون مقبولاً، وهو ما أعادت تأكيده المادة 25 من نفس القانون ذلك عندما نصت على أن المكتب ينظر في مدى توافر هذا الشرط ليحيل بعد ذلك اقتراح القانون على

¹ انظر، المادتان 11 و 12 على التوالي من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بالجريدة الرسمية، ع.46، الصادرة بتاريخ 2000/07/30.

² المادة 13 من نفس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. ولو ان إعلان فوز الأكبر سناً يعد إجراء غير منطقي كونه يمس مبدأ المساواة بين النواب.

³ خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفق لدستور 1996، مرجع سابق، ص.24.

الحكومة، وعليه فإن ما يمكن قوله هنا هو أن المادة 14 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أعطت صلاحيات إضافية للمكتب ما سيؤدي إلى عرقلة اقتراحات النواب⁽¹⁾.

غير أن الأمر لا يقف عند هذا الحد، إذ أثبتت الممارسة أن المكتب عادة ما ييسط رقابته على اقتراحات القوانين من حيث الموضوع، وحسبنا دليلا في ذلك رفض اقتراح قانون يعدل الأمر رقم 07/97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لتعارضه مع المادة 121 من الدستور وهو في هذه الحالة من حق الحكومة التي يمكن لها الدفع بعدم القبول⁽²⁾.

وهناك مسألة أخرى على قدر كبير من الأهمية وهي تلك المتعلقة بتحديد مدة زمنية معينة للمكتب من أجل أعمال رقابته على اقتراحات القوانين، حيث لم يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حكما من هذا القبيل خلافا للقانون 16/89 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره الذي تطرق لهذه المسألة بموجب المادة 57 منه، حيث وبمقتضاها يت مكتب المجلس في اقتراحات القوانين شكلا في مدة لا تتجاوز شهرا بعد إيداع الاقتراح وهو ما يعد ضمانا لعدم إساءة المكتب استعمال حقه⁽³⁾.

وبعدما يتأكد مكتب المجلس الشعبي الوطني من توافر الشروط الشكلية في اقتراح القانون يحيله إلى الحكومة لإبداء رأيها فيه.

ثانيا: رقابة الحكومة على اقتراحات القوانين

بعد قبول مكتب المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون يقوم بتبليغه إلى الحكومة كي تبدي رأيها فيه خلال أجل لا يتجاوز الشهرين وفقا للمادة 2/25 من القانون العضوي رقم 02/99. وتتمثل رقابة الحكومة هنا في التأكد من عدم مخالفة اقتراح القانون للمادة 121 من الدستور⁽⁴⁾، مما يجعل الحكومة غالبا ما تعطي اقتراحات القوانين طابعا ماليا حتى تعترض عليها⁽⁵⁾، وفي حالة حصول ذلك فإن قرار الحكومة في هذا الشأن يعد نهائيا ولا يمكن لمكتب المجلس هنا إلا أن يقرر عدم قبول اقتراح القانون دون النظر في دستورية أو قانونية هذا القرار.

وعلى خلاف ذلك، فإن القانون رقم 16/89 المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وسيره

¹ - وفاء بوظغان، النتاج التشريعي الجزائري منذ 2007، مرجع سابق، ص. 16 .

² - نفس المرجع، ص. 20 .

³ - سعيد بوالشعير، المبادرة بالقوانين، ج.2، مرجع سابق، ص. 41، 47 .

⁴ - وتنص على انه: "لا يقبل أي اقتراح قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها".

⁵ - سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص. 39.

السالف الذكر وبغية الحد من تعسف الحكومة في استعمال حقها في رفض اقتراح قانون لمخالفته المادة 114 من دستور 1989 (تقابلها المادة 121 من الدستور الحالي) فقد أعطى ضمانا لاقتراح النواب عندما قرر أن اعتراض الحكومة ليس على إطلاقه بل هو مقيد بالبت فيه من طرف لجنة المالية صاحبة الاختصاص في ذلك، فإن ثبت أن اعتراض الحكومة غير مؤسس قانونا انتفى مبررها وان كان عكس ذلك اعتبر رفضها صحيحا، وبالتالي ما على المكتب إلا أن يقرر عدم قبول الاقتراح بناء على قرار لجنة المالية لمخالفته مضمون المادة 114 من دستور 1989⁽¹⁾.

غير أن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما مصير اقتراحات القوانين في حالة ما إذا سكنت الحكومة عن إبداء رأيها خلال أجل الشهرين المقررة لذلك؟

تجيبنا الفقرة الثالثة من نص المادة 25 من القانون العضوي رقم 02/99 بقولها " و إذا لم تبد الحكومة رأيها خلال اجل الشهرين يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته"، لكن الواقع أثبت غير ذلك إذ غالبا ما ينتظر المكتب رد الحكومة بعد فوات الأجل وفي حالة الرد يكتفي بالتكتم عن الموضوع⁽²⁾.

وبعد قبول اقتراحات القوانين تأتي مرحلة ترتيبها هي ومشاريع القوانين في جدول الأعمال تيسيرا لمهمة البرلمان في دراستها ومناقشتها وهو ما نتناوله بالبحث في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

جدول الأعمال

إن قيام المؤسسات الدستورية بمهامها على أحسن وجه يتطلب منها تنظيم أعمالها وترتيبها حسب الأولويات بما يتوافق وحاجة المجتمع والدولة، إن هذا الوضع لن يتحقق إلا بوضع جدول أعمال خاص بها⁽³⁾.

وعليه، يعرف جدول أعمال البرلمان بأنه: "ذلك التصرف البرلماني الذي بموجبه يحدد برنامج عمل أعضاء البرلمان في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب انجازه"⁽⁴⁾. يتضح من هذا التعريف أن جدول أعمال البرلمان يتضمن المسائل المتعلقة بالوظيفة

¹ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 131 .

² - وخير دليل على ذلك هو اقتراح القانون المتعلق بتجريم الاستعمار الفرنسي في الجزائر، الذي أودع مكتب المجلس الشعبي الوطني في 21/06/2010 حيث لم ترد عليه الحكومة إلى غاية 2012. انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 128.

³ - فاطمة الزهراء رضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 330 .

⁴ - سعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص. 85 .

التشريعية بدءا بالموافقة على المبادرات التشريعية إلى غاية المصادقة عليها، كما يتضمن أيضا المسائل المتعلقة بالوظيفة الرقابية كالأسئلة والاستجواب (1).

إن الباعث وراء اعتماد الأنظمة الدستورية جدول أعمال لبرلمانها هو العدد المتزايد للمبادرات التشريعية بحكم تطور الحياة وتعقدتها مما استلزم ترتيبها وتنظيمها وفقا لبرنامج عمل يوضح طريقة عملها وكذا الوقت الممنوح لها في ذلك ما سيسمح بمعالجة أغلب ما يعرض عليها(2). فإذا كانت مهمة إعداد جدول الأعمال من صلاحيات البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريع وممثل الأمة، فإن هذا الوضع قد تراجع نتيجة اعتبارات فرضها الواقع كتلك المتعلقة بتعدد المشاكل وكثرتها بحيث لم يعد بإمكان أعضاء البرلمان النهوض بهذه المهمة لوحدهم ما تطلب إشراك السلطة التنفيذية في ذلك.

من خلال ما تقدم لنا أن نتساءل حول مدى تدخل البرلمان الجزائري وسلطته في تنظيم عمله التشريعي عن طريق جدول الأعمال؟ هذا ما نجيب عنه من خلال التطرق لاختصاص البرلمان في ضبط جدول أعماله(أولا) ثم إشراك الحكومة في ضبط جدول الأعمال هذا(ثانيا).

أولا: ضبط جدول الأعمال من اختصاص البرلمان

يعد تنظيم العمل التشريعي داخل البرلمان من صميم صلاحيات السلطة التشريعية ولذلك تم إسناده إلى القانون العضوي والأنظمة الداخلية، فالأصل أن البرلمان يتمتع باستقلالية تامة في هذا المجال بحيث تقوم كل غرفة عن طريق مكتبها بإعداد ما للمجلس من جدول أعمال(3)، وبالتالي تحديد المواضيع والمسائل التي ستدرس وتناقش ويصوت عليها أثناء الدورة(4)، وهو ما قرره المشرع من خلال نصه في المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 على أن عملية ضبط جدول أعمال البرلمان تعتبر من اختصاصات مكثبي الغرفتين معا.

إن حلول هذه المكاتب محل غرفتي البرلمان في تنظيم العمل التشريعي سيؤدي إلى قصر هذا العمل على فئة معينة وهو ما سيؤدي إلى استبعاد بقية أعضاء البرلمان خاصة لما نعلم أن هذه المكاتب محدودة التمثيل كما أن التشكيلة التي تسيطر عليها هي غالبا من نفس زمرة السلطة التنفيذية هذا من جهة(5)، و من جهة أخرى، فإن مهمة إعداد مشروع جدول أعمال الدورة يعد من صلاحيات هيئة

1- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 232 .

2- خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996 مرجع سابق، ص. 27 .

3- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 51 .

4- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص. 84 .

5- خليل حمدان، نفس المرجع، ص. 30 .

الرؤساء التي تتكون من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة بكل مجلس⁽¹⁾، وهو وجه آخر لقصر عمل البرلمان على هيئة محدودة التمثيل.

إضافة إلى ما سبق ذكره، فإن تحديد جدول أعمال الدورة من قبل أعضاء البرلمان يعرف بعض الصعوبات تتمثل على الخصوص في الآتي:

1- عدم القدرة على الموازنة ما بين الفترة الممنوحة للانعقاد وحجم الأعمال المراد إنجازها في هذه الفترة، حيث أنه وإن كانت مدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل فإنها لا تستغرقها بكاملها في عملية سن النصوص القانونية التي تأخذ مدة طويلة بسبب تعقد إجراءاتها، بالإضافة إلى انتظار رد الحكومة على اقتراحات القوانين التي يقدمها النواب في اجل شهرين، وأمام هذا الوضع تصبح المدة المقررة لمعالجتها قصيرة جدا لدرجة أن أعضاء مكتي الغرفتين لا يعرفون ما هو الموضوع الأول بالنظر فيه من غيره⁽²⁾، وبذلك تصبح المدة المقررة لدراستها غير كافية مما يتطلب تمديد هذه الدورة وهو ما سينعكس على أعضاء البرلمان من خلال عدم قدرتهم على مناقشة ودراسة هذه المواضيع بدقة⁽³⁾، وإذا ما أرادوا إنهاء كل الأعمال المدرجة في جدول الأعمال سيضطرون للإسراع في ضبطه مما يعني ترتيب المواضيع وفقا تسلسل معين لا يعكس أهميتها وجدواها بالنسبة للمجتمع والدولة⁽⁴⁾.

2- من الصعوبات كذلك تلك الناجمة عن تعدد المهام والصلاحيات المسندة لأعضاء البرلمان، فبالإضافة إلى التشريع وما يتطلب من جهد ووقت فإن أعضاء البرلمان يتولون مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، كما يقومون ببعض الوظائف الإدارية والمالية داخل البرلمان ومشاركتهم في أعمال اللجان، إضافة إلى ارتباطهم بدوائر المداومة وان كان هذا الوضع يبقى نسبيا وكذا مشاركتهم في المحافل والاجتماعات.... فكل هذه العوامل تجعل مهمة أعضاء البرلمان في تحديد جدول الأعمال صعبة⁽⁵⁾، و انطلاقا من الاعتبارات السابق ذكرها فإن الواقع قد فرض إشراك الحكومة في تحديد جدول الأعمال.

ثانيا: إشراك الحكومة في تحديد جدول الأعمال

إضافة إلى الاعتبارات السابقة، فإن إشراك الحكومة في عملية ضبط جدول الأعمال يعود إلى

¹- انظر، المادتان 43 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و 48 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بالجريدة الرسمية، ع.84، الصادرة بتاريخ 1999/11/28.

²- علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مرجع سابق، ص.79.

³- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.56.

⁴- علي شفار، نفس المرجع ص.79.

⁵- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص.86.

اعتبارات سياسية وعملية ناجمة عن تطبيق مبادئ النظام البرلماني الذي بمقتضاه تتعاون السلطتان التنفيذية والتشريعية مع بعضهما من أجل تجسيد مخطط عمل الحكومة الذي صادق عليه البرلمان، وبناء على ذلك فقد أعطى البرلمان للحكومة مشاركته في تحديد جدول أعماله وترك لها على الدوام الكلمة الأخيرة في ترتيب المسائل التي ستكون محور العمل التشريعي (أولاً)، الأمر الذي سيزترب عليه عدة نتائج سلبية تجاه أعضاء البرلمان (ثانياً).

1- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال

إن أول ما يجب الإشارة إليه هو أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يقر أصلاً بإشراك الحكومة في ضبط جدول الأعمال وتحديدده حسب رؤيتها، بل أن هذا الأمر تم إقراره عن طريق البرلمان نفسه من خلال التشريع وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتيه⁽¹⁾.

واعتباراً لذلك، فإن المشرع قد أعطى دوراً إيجابياً للحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة من خلال نصه في المادة 16 من القانون العضوي رقم 02/99 على أن جدول أعمال البرلمان وإن كان يتم باتفاق مكثبي غرفتي البرلمان وممثل الحكومة إلا أن لهذه الأخيرة ترتيب المواضيع والمسائل وفقاً لما تراه، وإن كان مرد ذلك أن الحكومة هي غالباً ما تبادر بالتشريع وهي المكلفة بتنفيذ السياسة العامة للدولة وهي مسؤولة في ذلك أمام البرلمان⁽²⁾.

علاوة على ذلك، فإن الحكومة وتحت داعمي الاستعجال لها أن تعدل في جدول الأعمال عن طريق إدراج مواضيع جديدة لم تكن مدرجة في جدول الأعمال الأول وهو ما تؤكد المادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99 بقولها: "يمكن الحكومة حين إيداع مشروع قانون أن تلح على استعجاله". عندما يصحح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية". إن هذا الوضع يسمح للحكومة بتغيير الترتيب الوارد في جدول الأعمال إذا ما تبين لها أن مبادرة تشريعية ما قد تحدث خلافاً بينها وبين البرلمان وبالتالي تستعمل أسلوب الاستعجال لتفادي هذا الأمر⁽³⁾.

غير أن تدخل الحكومة لا يقف عند هذا الحد، بل لها أن تضبط جدول أعمال الجلسات من خلال استشارة مكثبي الغرفتين لها وهو ما نصت عليه المادة 18 من القانون العضوي رقم 02/99 حيث

¹ - فاطمة الزهراء رمضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 331.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص. 56. إن هذا الوضع لا تنفرد به الجزائر في حقيقة الأمر ذلك أن المشرع الجزائري وإن نص عليه بموجب قانون عضوي فإن المؤسس الدستوري الفرنسي قد نص عليه في المادة 48 من الدستور في حد ذاته.

³ - خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقاً للدستور 1996، مرجع سابق، ص. 32.

جاء فيها "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها" مع العلم أن طبيعة الاستشارة من حيث كونها ملزمة أو غير ملزمة ليست واضحة، لكن ما يلاحظ من خلال النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وتحديد مادته 55 التي تنص على أنه: "يبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمالها إلى النواب والحكومة سبعة أيام على الأقل قبل الجلسة المعنية، يتضمن جدول الأعمال :

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية.

- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها....." نقول: يلاحظ أن المجلس الشعبي الوطني قد قرر إعطاء الأسبقية في الترتيب لمشاريع القوانين من أجل دراستها ومناقشتها وهو ما يعد تنازلاً منه لفائدة الحكومة التي لها من الآليات ما يمكنها من تمرير مشاريعها متى أرادت.

وعلى عكس ذلك، فإن نظام عمل مجلس الأمة لم يتضمن حكماً مثل ذلك حيث تنص المادة 53 منه على أنه: " يبلغ تاريخ الجلسات وجدول أعمالها إلى أعضاء مجلس الأمة والحكومة خمسة عشرة يوماً على الأقل قبل افتتاح الجلسة. يتضمن جدول الأعمال ما يلي:

- النصوص التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية... " وذلك دون تمييز بين المبادرات الحكومية وتلك البرلمانية، غير أن هذا الحكم لا يؤثر على دراسة النصوص من حيث ترتيبها في جدول أعمال جلسات مجلس الأمة مادام هذا الأخير يدرس ويناقش النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، ما يدعونا إلى القول بأن تقديم مشاريع القوانين على اقتراحات القوانين أمام المجلس الشعبي الوطني سيؤدي إلى نفس النتيجة على مستوى مجلس الأمة لأن نصوص اقتراحات ومشاريع القوانين تعالج بالتساوي⁽¹⁾.

ومع ذلك نقول: أنه إذا كان البرلمان يتمتع بهامش من الحرية في إعداد جدول الأعمال وتحديد، فإن هذا القول يصبح بلا معنى في الحالة التي يعقد فيها دورة استثنائية وفقاً لأحكام المادة 118 من الدستور التي تنص على أنه: "يجتمع البرلمان في دورتين عاديتين كل سنة، ومدة كل دورة أربعة أشهر على الأقل.

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

تختتم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استدعي من أجله". كما

¹ - نفس المرجع، ص.33.

تضمنت المادة 4 من القانون العضوي 02/99 نفس الحكم حيث تنص على أن يجتمع البرلمان في السنة بموجب دورتين كما له أن يعقد دورة غير عادية يحدد جدول أعمالها المرسوم الرئاسي المتضمن دعوة البرلمان للانعقاد في هذه الحالة.

وعليه، وبناء على هذه الأحكام فإن البرلمان ينتفي دوره كلية في تنظيم أعماله حيث تصبح هذه الصلاحية من نصيب رئيس الجمهورية بمفرده سواء كان الانعقاد بطلب منه أو بطلب من الوزير الاول، أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

إن تمتع الحكومة بالأفضلية في وضع مشاريعها القانونية على رأس جدول الأعمال يقودنا إلى التساؤل حول النتائج المترتبة على هذا الوضع؟

2- الآثار الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال

إن تمتع الحكومة بحق الأولوية في ترتيب المواضيع والمسائل التي ستكون محور العمل التشريعي قد ينجم عنه عدة نتائج سلبية تجاه ممثلي الشعب ومن أهمها:

أ- أن إعطاء حق الأولوية للحكومة في ترتيب جدول الأعمال يجعلها صاحبة السلطة الفعلية في تحديد مسار العمل التشريعي⁽¹⁾، حيث يمكنها هذا الأمر من أن تضع مشاريعها القانونية في المراتب الأولى في جدول الأعمال بينما تدرج اقتراحات النواب في آخر القائمة ما سيفضي إلى عدم مناقشتها جراء اكتظاظ جدول الأعمال⁽²⁾، وبهذه الطريقة تتمكن الحكومة من استبعاد اقتراحات النواب التي لا ترغب فيها وتعرض من ناحية مشاريعها القانونية التي تفضلها⁽³⁾.

وعليه، وأمام هذا الوضع، فإن عديدا من الدول قد حاولت الحد من هيمنة الحكومة على تنظيم العمل التشريعي وذلك عندما نصت في دساتيرها على وجوب تخصيص فترة معينة لدراسة المبادرات التشريعية لأعضاء البرلمان، بل وأبعد من ذلك حينما أعطت حقا ثابتا للأقلية البرلمانية الممارسة لحق المعارضة بموجبه تدرج اقتراحاتها في جدول الأعمال حماية لحقوقها وصيانتها، وهو حال الدستور المغربي الصادر سنة 2011 إذ ينص في الفصل 82 منه على أنه: "يضع كل من مكثي مجلسي البرلمان جدول أعماله، ويتضمن جدول الأعمال مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بالأسبقية وفق الترتيب الذي تحدده الحكومة.

يخصص يوم واحد في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة".

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 84 .

² وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 238 .

³ نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص. 34 .

ب- إن أسلوب الاستعجال الذي تنتهجه الحكومة في إدراج مشاريعها القانونية ضمن جدول الأعمال خاصة في الفترات الأخيرة من انتهاء الدورة، سيؤدي إلى عدم دراستها دراسة كافية وبالتالي نقص إلمام أعضاء البرلمان بها، ونتيجة لذلك تصدر القوانين غامضة غير مفهومة لا تؤدي الغرض المطلوب منها على أكمل وجه ما يجعلها عرضة للتعديلات المتكررة⁽¹⁾.

ج- إن وضع جدول الأعمال بهذه الطريقة من شأنه خلق إحساس لدى النواب بعدم القدرة على الدفاع عن اقتراحاتهم مما سيعدم روح المبادرة لديهم مادامت الحكومة ستبعتها وتقدم مشاريعها عليها، مما سيؤدي بهؤلاء النواب إلى مقاطعة جلسات البرلمان وعدم الحضور⁽²⁾. وعليه كان من الأحسن على المشرع أن يقر حق الأولوية لمشروع القانون كونه مدروس بطريقة جيدة في حالة ما إذا تناول واقتراح النواب نفس الموضوع⁽³⁾، هذا من جهة، و من جهة أخرى، يستحسن من البرلمان مادام هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع أن يمنح نفسه فرصة إعداد جدول أعمال تكميلي يدرس خلاله مقترحاته القانونية⁽⁴⁾.

إذا وبعد ترتيب المبادرات التشريعية، يتم عرضها على اللجان الدائمة من أجل دراستها وهو ما نبخته في الفرع الموالي.

الفرع الثالث

دراسة النصوص التشريعية على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة

تعد اللجان البرلمانية أجهزة دائمة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد محدود من الأعضاء يختارون على أساس كفاءة معينة، مكلفين مبدئياً بتحضير أعمالها وتقديم التقارير⁽⁵⁾. و على هذا الأساس تعتبر من أهم أجهزة البرلمان إنتاجاً وفعالية⁽⁶⁾، وأكثرها تخصصاً وكفاءة ما يجعلها بمثابة المخابر التشريعية.

إن وجود هذه اللجان أمر تقتضيه ظروف العمل التشريعي، إذ بعد إحالة المبادرات التشريعية عليها تتولى فحصها شكلاً ومضموناً، وفي هذا الصدد تقوم بإعادة صياغة ما يكون ركيكاً منها وترفع التضارب والغموض الذي يكتنفها، وتزيل تلك التي لا تتماشى والواقع أو التي لا تستوي والنظام

¹ - عبد الله بوقفة، اساليب ممارسة السلطة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 57 .

² - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 41.

³ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص. 238.

⁴ - عقيلة خراشي، نفس المرجع، ص. 42 .

⁵ - خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقاً لدستور 1996، المرجع السابق، ص. 43 .

⁶ - احمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص. 352.

القانوني الساري في الدولة⁽¹⁾، وبناء على ذلك تعد تقاريرها وتقدمها للبرلمان من أجل مناقشتها والتصويت والمصادقة عليها.

هذا، وتثير أهمية وإلزامية الدراسة على مستوى اللجان الدائمة بمجلسي البرلمان التساؤل حول هيكله هذه اللجان والنظام الإجرائي الذي يحكم سير أعمالها، واعتبارا لذلك نتطرق في هذا الفرع إلى المسائل التالية: تكوين اللجان الدائمة (أولا)، ثم إجراءات عملها (ثانيا).

أولا: تكوين اللجان الدائمة

تولى المؤسس الدستوري النص على إنشاء اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان من خلال المادة 117 من الدستور، حيث تنص: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجائهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي". وهو ما أعاد تكريسه القانون العضوي رقم 02/99 من خلال المادة 14 منه التي تنص على أنه: "ينشئ المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة من ضمن أعضائهما لجائنا دائمة" وهو ما قررتة فعلا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، حيث ينص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني على لجانه الدائمة في المواد 19 إلى 54، بينما ينص النظام الداخلي لمجلس الأمة عليها في المواد 15 إلى 45.

يقدر عدد لجان المجلس الشعبي الوطني ب 12 لجنة و تتمثل في:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات

- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجلالية

- لجنة الدفاع الوطني

- لجنة المالية والميزانية

- لجنة الشؤون الاقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط

- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية

- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة

- لجنة الثقافة والاتصال والسياحة

- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتكوين المهني

- لجنة الإسكان والتجهيز والري والتهيئة العمرانية

- لجنة النقل والمواصلات والاتصالات السلوكية واللاسلكية

¹ - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة و الدروس المستفادة"، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، لبنان، 2003، ص.10.

- لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجماعي⁽¹⁾.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن عدد لجانه هو تسعة وتتمثل في:

- لجنة الشؤون القانونية والإدارية وحقوق الإنسان

- لجنة الدفاع الوطني

- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون الدولي والجمالية الجزائرية في الخارج

- لجنة الفلاحة والتنمية الريفية

- لجنة الشؤون الاقتصادية والمالية

- لجنة التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية

- لجنة التجهيز والتنمية المحلية

- لجنة الصحة والشؤون الاجتماعية والعمل والتضامن الوطني

- لجنة الثقافة والإعلام والتنمية والسياحة⁽²⁾.

وعلى خلاف المجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة قد أدمج لجنتي المالية والاقتصاد في لجنة واحدة بينما أدرج موضوع النقل والمواصلات في لجنة التجهيز وموضوع الشباب في لجنة الثقافة⁽³⁾. وبالعودة إلى اختصاصات كل لجنة نجد أنها تغطي مختلف الأنشطة الرئيسية للحكومة بما يتوافق ويتمشى مع ما هو موجود على مستوى القطاعات الوزارية⁽⁴⁾.

ويتم تشكيل هذه اللجان في مستهل الفترة التشريعية لمدة سنة واحدة قابلة للتجديد، ويتراوح عدد أعضائها ما بين 20 إلى 30 عضو بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وما بين 10 إلى 15 عضو بالنسبة لمجلس الأمة كأصل عام⁽⁵⁾، أما الاستثناء فيظهر في تركيبة لجنة المالية حيث يتراوح عدد أعضائها ما بين 30 إلى 50 عضو بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وما بين 15 إلى 19 عضو في مجلس الأمة⁽⁶⁾، ويرجع السبب في ذلك إلى أهمية قانون المالية في حياة الدولة حيث يستغرق وقت دراسته والمصادقة عليه مدة 75 يوما وإلا أصدره رئيس الجمهورية بموجب أمر ما يستدعي تكثيف أعضاء هذه اللجنة من أجل دراسة مشروع قانون المالية. لكن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما المعيار

¹ - المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

² - المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.

³ - انظر، ملاحظات الأستاذ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 64.

⁴ - خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مرجع سابق، ص. 52.

⁵ - المادتان 32 و 26 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

⁶ - المادتان 34 و 28 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

المعتمد في توزيع مقاعد هذه اللجان؟

يتم توزيع المقاعد داخل اللجان البرلمانية فيما بين المجموعات البرلمانية بما يتناسب وعدد أعضائها مع العدد الأقصى في كل لجنة، وترفع نسبتها من المقاعد إلى العدد الأعلى المباشر إذا كان الباقي يفوق نصف الواحد، فإذا تحدد نصيب كل مجموعة برلمانية من المقاعد فل هذه الأخيرة يعود اختصاص توزيع أعضائها عليها⁽¹⁾. تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن لأي عضو أن يشترك في أكثر من لجنة حتى يتفرغ للعمل فيها ولا يكون عرضة لكثرة المهام ما سيجعله تائها بين كثرة التخصصات⁽²⁾.

يظهر من خلال ما تقدم الدور الفعال الذي تلعبه المجموعات البرلمانية في تكوين اللجان الدائمة، وعليه فإن المجموعات البرلمانية "تعتبر مجرد اجتماع مجموعة من أعضاء غرفة برلمانية بقصد توحيد مواقفهم السياسية خلال النشاط البرلماني"⁽³⁾، وفي هذا الصدد فإن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يشترطان لتكوين مجموعة برلمانية ما لا يقل عن عشرة أعضاء، مع منع الحزب الواحد من تكوين أكثر من مجموعة برلمانية واحدة، كما لا يمكن للنائب أو العضو أن ينضم إلى أكثر من مجموعة برلمانية غير أن هذا لا يقف أمام حريته في عدم الانضمام إلى أي مجموعة⁽⁴⁾، حيث يعتبر حراً في الاختيار إذا كان نائباً أو عضواً مستقلاً.

إن الأسلوب المعتمد في تشكيل اللجان البرلمانية سيؤدي إلى استبعاد بعض النواب أو الأعضاء من عضوية هذه اللجان، ويتضح الأمر أكثر لما نعلم انه توجد بعض الأحزاب التي لا تحوز عدداً معيناً من المقاعد داخل غرفتي البرلمان يسمح لها بتشكيل مجموعة برلمانية وهي الحال هنا بالنسبة للأحرار⁽⁵⁾، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن تركيبة هذه اللجان لا تعكس حقيقة تركيبة غرفتي البرلمان بقدر ما تعكس التركيبة السياسية للحكومة، حيث أن الأحزاب ذات الأغلبية وهي عادة أحزاب السلطة سيكون لها عدد أكبر من الأعضاء في مجموعاتها البرلمانية مما سيمكنها من الاستحواذ على أكبر عدد ممكن من مقاعد اللجان البرلمانية⁽⁶⁾، الأمر الذي سيجعل هذه الأخيرة وبطريقة غير مباشرة آلية في يد الحكومة تستعملها لتوجيه العمل التشريعي وفقاً لمبتغاها.

ومن أجل وضع حد لهيمنة أحزاب السلطة على اللجان البرلمانية تمكن بعض الأنظمة الدستورية

¹ - المادتان 35 و 29 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

² - انظر على سبيل القياس والمقارنة، إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص. 201.

³ - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل 26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 45.

⁴ - المادتان 51 و 49 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة.

⁵ - خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقاً لدستور 1996، المرجع السابق، ص. 58.

⁶ - عقيلة خراشي، المرجع نفسه، ص. 46.

أحزاب المعارضة من عضوية هذه اللجان بل أكثر من ذلك تمنحها رئاسة إحدى اللجان، وهي حال الدستور المغربي الذي يُمكن المعارضة من تولي رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب⁽¹⁾، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على نية المؤسس الدستوري المغربي في إشراك المعارضة في العمل التشريعي باعتبارها مكون أساسي في البرلمان.

إن عمل اللجان البرلمانية في إطار دراسة النصوص التشريعية يقتضي التنظيم حتى يكون أكثر فعالية ولن يتأتى هذا إلا باحترام الإجراءات التي يمر بها وهو ما نسلط الضوء عليه من خلال العنصر الموالي.

ثانيا: إجراءات عمل اللجان

بعد أن يجيل رئيس المجلس الشعبي الوطني مشروع أو اقتراح القانون، أو رئيس مجلس الأمة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني على اللجان البرلمانية لدراستها، يتم عقد اجتماعاتها بناء على استدعاء من رؤساء مكاتبها أثناء الدورات، أما فيما بين الدورات فيقوم رئيسا غرفتي البرلمان باستدعائها حسب جدول أعمالها. غير أنه لا يمكنها أن تجتمع خلال جلسات المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة إلا في مواضيع ضرورية ومستعجلة هذا عن فترات اجتماعاتها⁽²⁾، أما فيما يخص سريان أعمالها فنلخصه في النقاط التالية:

1- **نصاب المناقشة والتصويت داخل اللجان الدائمة:** لم يشترط المشرع الجزائري حضور عدد معين من أعضاء اللجان الدائمة حتى تصح أعمالها، حيث اعتبر مناقشتها صحيحة مهما كان عدد أعضائها الحاضرين. تلي عملية المناقشة عملية التصويت التي تتم بحضور أغلبية الأعضاء كأصل عام، وفي حالة عدم توفر هذا النصاب تعقد جلسة ثانية في ظرف 6 ساعات بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني و 48 ساعة بالنسبة لمجلس الأمة حينه يكون التصويت صحيحا مهما كان عدد الحضور⁽³⁾.

2- **مشاركة أعضاء الحكومة ورؤساء غرفتي البرلمان ونوابهم في أعمال اللجان الدائمة:** تنص المادة 27 من القانون العضوي 02/99 على ما يلي: "للجان الدائمة بالبرلمان الحق في أن تستمع في إطار جدول أعمالها وصلاحياتها إلى ممثل الحكومة، كما يمكنها من الاستماع إلى الحكومة كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

يبلغ رئيس كل من الغرفتين الطلب إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول).

يمكن أعضاء الحكومة حضور أشغال اللجان الدائمة ويستمع إليهم بناء على طلب من الحكومة

¹ - الفصل العاشر من الدستور المغربي الصادر سنة 2011.

² - المادتان 39 و 33 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

³ - المادتان 40 و 34 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

يوجه إلى رئيس كل من الغرفتين حسب الحالة".

نفهم من نص هذه المادة أن حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجان الدائمة قد يكون إراديا بناء على طلبها⁽¹⁾، كما يمكن أن يكون بناء على طلب اللجان المختصة. لكن ما تجب ملاحظته هنا أن النص لم يبين حالة ما إذا لم ترد الحكومة على طلب اللجنة إضافة إلى حالة رفض رئيس الغرفة المعنية طلب حضور أعضاء الحكومة أشغال اللجان ولو أن هذا الطرح يبقى نظريا يصعب تحقيقه في الواقع نظرا للعلاقة التي تربط عادة رئيس الغرفة بالحكومة كونهما من اتجاه سياسي واحد كما سبق ذكره.

يتبين من خلال ما سبق أن اللجان الدائمة لا تتمتع بالاستقلالية في دراسة النص التشريعي نظرا لحضور الحكومة الدائم لأشغالها، حيث يمكن للوزير المعني باعتباره ممثلا للحكومة أن يأخذ الكلمة متى شاء ما سيدعم وجهة نظر الحكومة من خلال الحجج والتفسيرات التي يقدمها وبذلك يمكن له أن يؤثر على رأي اللجان الدائمة ويوجهه صوب الاتجاه الذي ترغب فيه الحكومة⁽²⁾.

إن الأمر لا يقف عند هذا الحد، إذ تمكن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان رؤساء الغرف ونوابهم من المشاركة في أشغال اللجان الدائمة لكن مع إقصائهم من حق التصويت⁽³⁾، وإن كان السبب في ذلك يكمن في مساعدة أعضاء اللجان على معرفة الجوانب المبهمة والأهداف الخفية من النص وموقف المجلس منها، إلا أن هذه الإمكانية يمكن أن يستغلها مكتبتا المجلسين في توجيه أشغال اللجان بما يتوافق ورغبة الحكومة⁽⁴⁾.

3- استعانة اللجان الدائمة بخبراء ومختصين من أجل مساعدتها في أداء مهامها: تخول الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان اللجان الدائمة إمكانية الاستعانة بخبراء ومختصين من أجل إثراء العمل التشريعي⁽⁵⁾، خاصة في المسائل الدقيقة والتقنية التي تتطلب الفهم والتوضيح.

إن هذا الحكم بالرغم من إيجابيته إلا أنه يتضمن اعترافا بنقص كفاءة أعضاء اللجان وعدم إلمامهم بكل التخصصات⁽⁶⁾، بل أكثر من ذلك انعدامها أحيانا خاصة لما نعلم أنه لا يوجد معيار معين

¹ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص.45.

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.161.

³ - المادتان 51 و 33 على التوالي للنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

⁴ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص.66 و ما بعدها.

⁵ - المادتان 43 و 38 على التوالي للنظام الداخلي لكل من للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. مع الإشارة أنه يمكن للجان المجلس الشعبي الوطني استدعاء مندوب عن اقتراح القانون أو التعديل من أجل توضيح مضمونه وأهدافه، إضافة إلى ذلك يمكن للجان المجلسين وفي إطار دراستهما للنصوص القانونية ان تستعين بلجان أخرى من أجل مساعدتها في ذلك.

⁶ - خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مرجع سابق، ص.64.

يعتمد عليه في تعيين أعضاء هذه اللجان وتحديد ذلك المتعلق بالكفاءة والتخصص مما ينجم عليه مساوئ عدة، وفي هذا الصدد يقول أحد الكتاب عن وضع اللجان في بلاده: "و من يتتبع حركة انتخاب اللجان في مجلسنا النيابي يصاب بخيبة أمل، لما يتخللها من مناورات وتطبيقات لاسيما الأكثرية النيابية التي تتحكم في هذه اللجان وتبعد عنها أصحاب التخصص. ففيما ينتظر أن يكون في لجنة الإدارة والعدلية نخبة من رجال القانون المعروفين بالعمق وسعة الاطلاع، يأتي الانتخاب المدبر في الكواليس بأربعة أعضاء، أو خمسة على الأكثر من أصل عشرة أعضاء يصلحون للجنة الإدارة والعدلية ويؤتى بالباقون لرفع الأصابع فقط"⁽¹⁾. يظهر من هنا أن اللجان البرلمانية هي المسؤولة الوحيدة عن تدهور صناعة التشريع كونه يبتدئ منها، ولتفادي هذا الوضع يستحسن وضع شرط يتعلق بالكفاءة والتخصص فيمن يريد الحصول على عضوية اللجان الدائمة إضافة إلى توفير المعلومات والبحوث والدراسات لأعضاء هذه اللجان حتى تتم دراسة النصوص بكفاءة و فعالية.

4- وضع التقارير: يتوج عمل اللجان الدائمة المتعلقة بدراسة النصوص القانونية بإعداد تقريرين: أحدهما تمهيدي والثاني تكميلي.

أ- التقرير التمهيدي: هو ذلك التقرير الذي تصدره اللجان الدائمة لغرفتي البرلمان عند الدراسة الأولى للنصوص التشريعية المعروضة عليها، وتتضمن ملاحظاتها حول النص واستنتاجاتها وكذا تعديلاتها أو توصياتها حسب الحال إن وجدت⁽²⁾.

يعرض التقرير التمهيدي على الجلسة العامة من أجل مناقشته التي يترتب عليها إما قبول النص التشريعي أو تقديم تعديلات أو ملاحظات بشأنه الأمر الذي سيؤدي إلى إعادة النص من جديد إلى اللجنة المختصة قصد دراسة ما تم تقديمه في الجلسة العامة وإدراجه ضمن تقرير تكميلي كما نبينه تاليا.

ب- التقرير التكميلي: "هو ذلك التقرير الذي يتضمن مجموع التعديلات التي تم إيداعها بالغرفة الأولى ومجموع الملاحظات التي تم إبدائها بالغرفة الثانية وموقف اللجنة منها والذي يتجسد في قرارات معللة إضافة إلى التعديلات أو التوصيات المقترحة أثناء المرحلة الثانية من الدراسة"⁽³⁾.

على هذا الأساس تعتبر تقارير اللجان البرلمانية الدائمة بمثابة أعمال توجيهية غير ملزمة، الهدف منها مساعدة نواب وأعضاء البرلمان على التوصل إلى قرار سليم بشأن ما يقدم لهم من نصوص تشريعية،

¹-انظر على سبيل المقارنة إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية ، مرجع سابق، ص.200 .

²- انظر، الملحق رقم (03)، ص.193 .

³-خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، المرجع السابق، ص.70.

على أنه يفرغ مضمون تقارير اللجان في قالب شكلي يعرف "بالهيكل البنائي لتقارير اللجان في سن التشريع" ويتكون من أربعة عناصر أساسية: الإجراءات، المقدمة، الموضوع، النتيجة.

*الإجراءات: يقصد بها هنا مراعاة الأمور الشكلية عند إعداد التقارير فيذكر انه قد تمت إحالة مشروع القانون أو اقتراح القانون بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني أو نص بالنسبة لمجلس الأمة على لجنة من لجان غرفتي البرلمان فقامت بدراسته وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة وكذا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وفي هذا الصدد عقدت اجتماع أو عدة اجتماعات بحضور الوزير المختص أو من ينوبه.

*المقدمة: تتناول حكمة التشريع أي الأسباب والدوافع التي دعت إلى سنه وفقا لوجهة نظر اللجنة، وتبنى الحكمة من التشريع بناء على الأفكار التي تجتمع لدى المقرر إضافة إلى اطلاعه على مناقشات النواب والأعضاء وكذا استفسارات الحكومة ومن هنا يظهر الدور الكبير الذي يلعبه المقرر في صياغة تقارير اللجنة.

*الموضوع: يناقش بعد ذلك التقرير مضمون النص التشريعي ويعلق عليه كما جرى الوضع في اللجنة مع التركيز على رأي اللجنة في إطار الحكمة من وجود النص، علاوة على ذلك يذكر في التقرير رأي اللجان أو الخبراء الذين تمت الاستعانة بهم من أجل مساعدتها في أداء عملها، كما يجب الإشارة إلى الآراء التي أبدت أثناء اجتماعات اللجان سواء المقبولة منها أو المرفوضة مع الإشارة إلى الآراء المعارضة لرأي الأغلبية وكذا الأسباب التي تستند إليها هذه الآراء إذا ما طالب أصحابها بإدراجها ضمن مضمون التقرير.

*النتيجة: يختتم التقرير بطلب موافقة غرفتي البرلمان على تقرير اللجنة الذي يتكامل إما بالموافقة أو الرفض، حيث انه حتى وإن تم قبول النص التشريعي على مستوى اللجنة إلا أن القرار الحسم يعود إلى نواب وأعضاء غرفتي البرلمان، وفي الأخير يضع رئيس اللجنة توقيعه في نهاية التقرير⁽¹⁾.

إذا، وعلى اثر المناقشات والتصويت داخل اللجان الدائمة يتم توزيع تقاريرها التمهيديّة على الحكومة والنواب ثلاثة أيام قبل الجلسة حتى يتم تسجيل مشاريع واقتراحات القوانين في جدول أعمالها⁽²⁾، كي تطرح للجلسات العامة التي يكون الغرض منها إدخال التعديلات وهو ما نتناوله في

¹ - علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية، مرجع سابق، ص. 12 وما بعدها. للاستزادة أنظر، الملحق رقم(03)، ص. 193 .

² - المادة 3/55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. يسمح هذا الإجراء للنواب بأخذ فكرة مسبقة عن تقارير اللجان التي تمت في جلسات مغلقة، كما يمكنهم كذلك من تحضير أنفسهم وذلك بالاستعلام في بعض المسائل التي لا يفقهونها تفاديا للدخول في مناقشات عامة وسطحية. انظر، نبيل امالو، خصوصية قانون المالية والقانون العضوي في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص. 118 .

المطلب الثاني

حق التعديل

تعد دراسة النص التشريعي على مستوى الجلسات العامة لغرفتي البرلمان من أهم مراحل إعداد النص التشريعي إذ بمقتضاه يتمكن أعضاء البرلمان من إثراء النصوص التشريعية محل الدراسة من خلال مناقشتها والبحث عن النقائص التي تعترضها الأمر الذي يستوجب اقتراح تعديلات بشأنها. وعليه تعتبر صلاحية تعديل النصوص التشريعية من أبرز وأهم الصلاحيات التي يتمتع بها أعضاء البرلمان. إن هذا الواقع يجزنا إلى التساؤل حول موضوع التعديل في النظام القانوني الجزائري؟ إن الإجابة عن هذا التساؤل تتطلب منا البحث في مفهوم التعديل ومدى تمتع غرفتي البرلمان بحق ممارسته (فرع أول)، ثم البحث في الشروط والضوابط الخاصة بممارسته وهذا من أجل تحديد طبيعته القانونية (فرع ثاني).

الفرع الأول

مفهوم التعديل والجهات المخولة بممارسته

يقتضي البحث في موضوع التعديل منا التطرق إلى مفهومه وذلك من حيث تعريفه والقصد منه وكذا أشكاله (أولاً)، إضافة إلى معرفة الأطراف التي لها الصفة في ممارسته (ثانياً).

أولاً: مفهوم التعديل

تعتبر مهمة تعريف التعديل من المهام الفقهيّة عادة كون النصوص الدستورية لا تعطي بالا لهذه المسألة بقدر ما تنص على وجودها والاعتراف بها. أما بالنسبة للأنظمة الداخلية التي تنظم المجالس التشريعية فغالبا ما تحدد شروط التعديل وإجراءات ممارسته دون الخوض في مضمونه ومع ذلك نجد استثناءات، منها ما جاء في النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي وتحديدًا في المادة 57 منه التي تعرف التعديل على انه: "هو كل اقتراح يهدف إلى تغيير (modification)، تبديل (remplacement)، أو إلغاء (suppression) حكم أو عدة أحكام في مشروع أو اقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد" و يعتبر هذا التعريف اقرب إلى الصواب كونه يتناول الجوانب الموضوعية للتعديل⁽¹⁾.

وللزيادة في الفهم يعتبر حق التعديل حسب رأي احد الكتاب:

¹ - أورده الامين شريط، انظر مقاله حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مرجع سابق، ص. 61. عن Reglement du Senat de Belgique- 1995, Edition E.Guyot, bruxelle, 1995.

(l'amendement constitue donc une suggestion émanant d'un ou plusieurs parlementaires ou d'un pouvoir executive tendant à modifier sur le fond ou sur la forme une proposition ou un projet de loi soumis à la délibération d'une assemblée qui peut être retenue ou rejetée. son objet peut être supprimer des dispositions inscrites dans le texte initial et ou d'y insérer des dispositions (nouvelles) أي انه اقتراح مقدم من طرف برلماني أو مجموعة برلمانيين أو من طرف السلطة التنفيذية، يرمي إلى تعديل مضمون أو شكل اقتراح أو مشروع القانون المعروض للمداولة على مستوى المجلس الذي يمكن الأخذ به أو رفضه، هدفه إما حذف أحكام واردة في النص الأصلي أو إدراج أحكام جديدة، كما يضيف: d'une clause, d'une phrase, de certains mots, ou à l'addition de certaines dispositions) أي يرمي التعديل إلى حذف أو تعديل جزء، بند، فقرة، جملة، بعض المفردات أو إضافة بعض الأحكام⁽¹⁾. وعليه، فإن التعديل يهدف إلى وضع تحسينات على مشروع أو اقتراح القانون الذي ينصب عليه، كما يمكن أن يلغيه أو يزيله⁽²⁾، وهو ما يمكن استنتاجه من خلال التعرف على أنواع التعديل وأشكاله التالية:

1- التعديل في حد ذاته: هو تعديل يرمي إلى تغيير مادة معينة من مواد النص المعروض على المجلس، وحتى يتم قبوله يشترط أن يتعلق فعلياً ومباشرة وبشكل صريح بمواد النص المعروض على المجلس، كما يمكن للتعديل أن يهدف إلى إلغاء النص المعروض أو مادة من مواده.

2- المواد الإضافية: حتى يتم قبولها يشترط أن تكون على علاقة مع مضمون الاقتراح أو مشروع القانون، ولا حاجة لأن تكون على ارتباط وثيق بمادة معينة بالذات⁽³⁾.

غير أن من الكتاب من يرى بأن هذا التمييز صوري و ظاهري فقط، حيث أثبتت الممارسة أن المواد الإضافية تعرض دائماً من طرف أصحابها على أنها تعديلات بالزيادة إضافة إلى عدم اعتبارها شرطاً من شروط القبول.

3- الإصلاحات الشكلية: ترمي إلى تحسين الصياغة اللغوية والشكلية، وإزالة الأخطاء، ورفع الغموض والتضارب بين النصوص وتحقيق الترابط والتكامل بين مواد القانون كله، وبالتالي لا تمس

¹ -Slimane LAKROUF, le Droit d'Amendement, RDP, paris, 1991, p. 440.

² عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.219.

³ الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص.74.

بجوهر النص أو مضمونه⁽¹⁾. ومن أجل التفريق بين تعديل المضمون وتعديل الشكل يجدر بنا أن ندرك بأنه من الناحية التقنية البحتة، يجب للتعديل أن يتوافق ويتماشى مع المعايير المعتمدة في الصياغة والتحرير وأسلوبه، والنحو والصرف والإملاء، والتركيب، والتعبير، وأي تعديل على النص يغير من مضمونه كتغيير أهدافه السياسية والإيديولوجية والغايات المرجوة منه ويحدث أثرا فيه لا يمكن أن يعتبر تعديلا شكليا.

إن هذا الطرح يبقى نسبيا من حيث أنه يمكن للتعديل الشكلي أن يغير من مضمون النص الأصلي وذلك في الحالات التي يمكن لفاصلة أو نقطة أو مطه أو حرف أن تؤثر على مضمون النص، كما يمكن للتعديلات التي تطرأ على قواعد اللغة والأسلوب النحوي أن تؤثر على جوهر النص، حيث يمكن أن تأتي صراحة أو ضمنا بأفكار جديدة كما يمكن أن توسع أو تقلص من نطاق تطبيق النص⁽²⁾.

4-التعديل الباطني: هو تعديل يهدف إلى تعديل آخر ويشترط لقبوله في بعض النظم كفرنسا أن لا يتناقض مع التعديل الذي يقدم عليه⁽³⁾.

يتمحور الهدف من إقرار حق التعديل حول نقطتين أساسيتين: تتعلق الأولى بوضعية الحكومة تجاه تعديلات البرلمانين، حيث تتمكن بموجب أسلوب التعديل من تصويبها وتصحيحها وفقا لرؤيتها⁽⁴⁾. أما الثانية فتتجلى في إعطاء الفرصة للبرلمانين من أجل المشاركة في العمل التشريعي عن طريق تعديل مشاريع القوانين التي تعرض عليهم تعويضا لنقص ومحدودية مبادراتهم التشريعية خاصة في البلدان التي تستحوذ فيها السلطة التنفيذية وتسيطر على جل العمل التشريعي، بل أكثر من ذلك تعتبر آلية تستخدمها المعارضة من أجل تعطيل المسار التشريعي وذلك في حالة الخلافات التي قد تنجم بينها وبين السلطة التنفيذية مما يضع هذه الأخيرة أمام خيارين⁽⁵⁾، فإما خيار قبول التعديلات أو أن تلجأ إلى سحب مشروع مبادرتها⁽⁶⁾. هذا عن مفهوم التعديل فيا ترى ما هي الجهات التي

1- عبد الرحمان عزاوي، المرجع السابق، ص.221. للاستزادة حول موضوع أنواع التعديل من حيث تطبيقاتها عمليا في المجلس الشعبي الوطني أنظر الملحق رقم(04)، ص.209. مع مقارنة ذلك مع مشروع القانون المتعلق بإنشاء صندوق النفقة. وانظر في نفس السياق، الملحق رقم(03) مقارنا بمشروع القانون المتضمن تعديل قانون العقوبات في شقه المتعلق بتجريم العنف ضد الزوجة للوقوف على نوع التعديلات المدخلة عليه من قبل اللجنة المختصة.

2- بوعلام طاطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ع.10، ص.230. أنظر على سبيل المقارنة، Pierre AVRIL, Jean GICQUEL , Droit Parlementaire, 2^e édition, Montchrestien, France, 1996, p.162

3- الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص.74.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.187.

5- بوعلام طاطاح، المرجع نفسه، ص.23.

6- السعيد بوالشعير، المبادرة بالقوانين في كل من الجزائر والمغرب وتونس، ج.2، مرجع سابق، ص.55.

تتمتع بممارسة هذا الحق؟ ذلك ما نجيب عنه في النقطة الجزئية الموالية.

ثانيا: الأطراف المتمتعة بحق التعديل

يقتضي البحث في موضوع التعديل من حيث الأطراف التي لها الحق في ممارسته الرجوع إلى النظام القانوني الذي يؤطر العملية التشريعية، بدءا بالدستور فالقوانين المكملة المتمثلة في القانون العضوي 02/99 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

فعلى مستوى الدستور، فإن المادة 98 منه تساوي بين الغرفتين في ممارسة الإجراءات التشريعية على كافة مراحل سن القانون إلا ما استثني بموجب المادة 119 منه التي تجعل عملية المبادرة بالقوانين من نصيب نواب المجلس الشعبي الوطني دون أعضاء مجلس الأمة، يستنتج من ذلك ضمنا أن الغرفتين تمارسان حق التعديل. لكن بالرجوع إلى المادة 120 من الدستور نلاحظ أنها تتعامل مع مشاريع واقتراحات القوانين من حيث دراستها ومناقشتها والمصادقة عليها وفقا لأسلوب يختلف عن ذلك المتبع في الدول التي تأخذ بنظام الثنائية البرلمانية، إذ بمقتضى هذه المادة فإن الإجراءات التشريعية تنطلق من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي في مجلس الأمة، هذا الأخير الذي ينحصر نصيبه في العمل التشريعي على مناقشة النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني والمصادقة عليها أو رفضها كليا أو جزئيا دون تعديلها⁽¹⁾، لأن القول بغير ذلك يستلزم وفقا لما هو معمول به في أنظمة الثنائية البرلمانية إعادة النص المعدل من طرف مجلس الأمة من جديد إلى المجلس الشعبي الوطني بغية الموافقة عليه أو رفضه أو تعديله من جديد⁽²⁾. وهو الأمر الذي كان للمجلس الدستوري رأي فيه أثناء رقبته مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور حيث صرح بعدم دستورية المواد المتعلقة بالتعديل وإجراءاته وذلك للاعتبارات التالية:

" واعتبارا أن الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حله بإسناد مهمة اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء، مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة(الوزير الاول)، مما يترتب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على أي نص معروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار، -واعبارا بالنتيجة أن إقرار حق التعديل وإجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68. و المادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقا..... تعد غير مطابقة

¹ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، المرجع السابق، ص.237.

² - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.61.

للدستور المواد من 63 إلى 68 والمادتان 75 و 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة⁽¹⁾.

إذا من خلال هذا الرأي يكون المجلس الدستوري قد أقر بتمتع مجلس الأمة بسلطة تعديل ضمنية في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء، وذلك عندما استعمل عبارة في آخر رأيه مفادها أن المؤسس الدستوري لم يذهب إلى إعطاء مجلس الأمة صلاحية ممارسة حق التعديل إلا في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء⁽²⁾، وهو الموضوع الذي سنتناوله بشيء من التفصيل في الجزئية المتعلقة بممارسة حق الاختلاف.

أما على مستوى القانون العضوي 02/99 فالواضح أن المشرع قد تأثر برأي المجلس الدستوري المذكور أعلاه حيث يجعل ممارسة حق التعديل في إطار المجلس الشعبي الوطني، وهو ما تحدده المادة 28 من القانون المذكور وخاصة ما تعلق منها بالأطراف التي لها الحق في التعديل إذ تنص على أنه: "يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته.

يحدد النظام الداخلي إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات"، وهو ما كرسه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 61 منه حيث تنص على أنه: "وفقاً للمادة 28 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، تقدم التعديلات على مشاريع واقتراحات القوانين من قبل الحكومة، اللجنة المختصة أو عشرة نواب".

يتبين من ذلك أن الأشخاص الذين لهم الحق في ممارسة التعديل هي اللجنة المختصة، الحكومة، نواب المجلس الشعبي الوطني.

هذا، وبعدها تعرفنا على الجهات التي لها الحق في التعديل يستلزم الأمر معرفة شروط ممارسة هذا الحق الأمر الذي سيقودنا إلى تحديد طبيعته القانونية وذلك من خلال العنصر الموالي.

¹ - رأي رقم 04/ر.ن.د.م/د.98، المؤرخ في 13 شوال الموافق ل 10 فبراير 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر، ع.8، الصادرة بتاريخ 18/02/1998 .

² - ولو أن مجلس الأمة يستطيع أن يعدل بطريقة غير مباشرة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وأحاله عليه، وذلك في حالة عدم مصادقته على جزء من أحكامه متى أمكن فصلها من النص ودون ان تأثر على انسجامه و بهذا يكون مجلس الأمة قد عدل النص بحذف جزء منه، كون أن التعديل قد يكون بالإضافة أو الاستبدال أو التغيير وحتى الحذف. عبد الرحمان عزواوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، المرجع السابق، ص.238.

الفرع الثاني

شروط إعمال حق التعديل وطبيعته القانونية

إن الاعتراف لنواب المجلس الشعبي الوطني بحق التعديل قد صاحبه وضع شروط و ضوابط لممارسته، فمن هذه الشروط ما حدده النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني صراحة في المادة 61 منه، ومنها ما يستنتج ضمنا من أحكام الدستور (أولا). إن معرفة شروط ممارسة حق التعديل يقودنا إلى تحديد طبيعته القانونية (ثانيا).

أولا: شروط ممارسة حق التعديل

تنقسم هذه الشروط إلى نوعين:

شروط موضوعية يحددها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إلى جانب النص على بعض منها ضمنا في الدستور، وشروط شكلية يحددها حصرا النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

1- الشروط الموضوعية

تتعلق عموما بمدى العلاقة التي تربط نص التعديل باقتراح أو مشروع القانون الذي يستهدفه (أ)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، تتعلق بشروط قبول التعديل من حيث كونه يندرج ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان وأن لا يؤدي إلى إضافة أعباء مالية تخل بالتوازن المالي للدولة (ب).

أ- علاقة نص التعديل بالنص الأصلي الذي يستهدفه

إن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما مدى ارتباط نص التعديل بالنص الأصلي الذي ينصب عليه؟ إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا الرجوع إلى نص المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني التي تعتبر المرجع الأساسي لعملية التعديل. حيث تنص الفقرة الثالثة منها على أنه "يجب أن يكون التعديل معللا وبإيجاز وأن يخص مادة من مواد النص المدع، أو له علاقة مباشرة به إن تضمن إدراج مادة إضافية". يميز نص هذه الفقرة بين وضعين:

الوضع الأول و يتعلق بالتعديل في حد ذاته إذ يجب أن يستهدف مادة من مواد النص موضوع الدراسة أو جزء أو فقرة أو جملة⁽¹⁾....، وترجع الحكمة في ذلك إلى تجنب استعمال التعديل بطريقة ملتوية كبديل للمبادرة بالقوانين مما يمكن أن يتولد عنه نص قانوني جديد مواز للنص الأصلي⁽²⁾.

أما الوضع الثاني فيتمثل في التعديل الذي يتضمن مواد إضافية شريطة أن تندرج ضمن إطار مضمون اقتراح أو مشروع القانون وأهدافه.

¹ - الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مرجع سابق، ص. 81.

² - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج. 2، المرجع السابق، ص. 244.

ب- شرط الاختصاص التشريعي والقيود المالي

بالنسبة للاختصاص التشريعي، يجب أن يندرج موضوع اقتراح التعديل ضمن الاختصاص الدستوري التشريعي للبرلمان، وفي هذا الصدد نطرح السؤال التالي: ما هو الحل المعتمد في حالة خروج التعديل عن مجال اختصاص البرلمان و مساسه بالمجال التنظيمي؟

إن الحل في هذه الحالة هو اعتبار عدم دستورية التعديل، ولا يمكن قبوله لمخالفته قواعد الاختصاص التشريعي، والحكومة هي وحدها من يملك حق الدفع بعدم الدستورية وهو الوضع المتبع في فرنسا وغيرها من البلدان، ففي فرنسا مثلاً يطرح النزاع بالأولوية على رئيس الغرفة الذي يتولى الفصل فيه، وفي حالة استمرار النزاع يجيله رئيس الغرفة إلى المجلس الدستوري الذي يتولى الفصل فيه هو كذلك خلال ثمانية أيام شريطة أن يتم ذلك قبل التصويت على التعديل المطعون فيه⁽¹⁾.

إن هذا الوضع لم يتكفل به الدستور الجزائري ولا القانون العضوي 02/99، وبالتالي لذلك النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، لكن ومادام الاختصاص التشريعي غير محدد في الدستور سواء الوارد في متن نصوصه أو ما يستفاد ضمناً كالمسائل المسكوت عنها، فإن كل تعديل يخرج عن إطار الاختصاص التشريعي للبرلمان بنص الدستور أو بطبيعته يعد غير دستوري وبالتالي يقضي المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل الجهات المخول لها ذلك بعدم دستوريته⁽²⁾.

أما فيما يخص الشرط المالي، فإن الدستور لم يتضمن حكماً يقضي بعدم قبول التعديلات التي تهدف إلى زيادة النفقات العمومية أو الإنقاص من الإيرادات حسب المادة 121 منه، وهو الوضع الذي تعامل معه المؤسس الدستوري الفرنسي ونص عليه صراحة في المادة 40 من الدستور التي تقضي بعدم قبول التعديلات في هذه الحالة.

ومن جهتها لم تتضمن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حكماً من هذا القبيل، حيث يقوم المكتب برقابة القبول التي يمارسها على التعديلات وفقاً لأحكام المادة 61، لكن هذا لا يمنع الحكومة في الدفع بعدم قبول هذا الشرط في أي مرحلة كانت عليها الإجراءات التشريعية، وفي حالة قيام المجلس الشعبي الوطني بإدخال تعديلات مخالفة لأحكام المادة 121 من

¹-Article 41 de la constitution française : « S'il apparait au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le conseil constitutionnel, à de l'un ou de l'autre, statue dans délai de huit jour. »

²- فمجال تدخل المشرع غير محدد في الدستور كونه صاحب الولاية العامة والاختصاص الأصيل في سن التشريع، لكن هناك بعض المسائل بحسب طبيعتها تخص السلطة التنفيذية في قطبها الأول بتنظيمها، وعليه فإن كل تعديل يخرج عن اختصاص المشرع بنص الدستور أو بحسب طبيعته يعتبر غير دستوري.

الدستور بالرغم من اعتراض الحكومة، ففي هذه الحالة فإن السبيل الوحيد هنا هو انتظار مصادقة البرلمان على النص من أجل إخطار الجهات المختصة في النظام الدستوري الجزائري المجلس الدستوري الذي لا ينظر في مطابقة التعديل للدستور وإنما ينظر لطريقة إدخاله على النص الأصلي كتعديل مخالف للمادة 121 من الدستور ثم يقضي بعد ذلك بعدم دستورية الإجراء نفسه⁽¹⁾.

إذا هذا عن الشروط الموضوعية، فماذا عن الشروط الشكلية؟

2- الشروط الشكلية والإجرائية

لقد حددت المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وعددت الشروط التنظيمية التي يجب على أصحاب الصفة في التعديل احترامها، و تتمثل هذه الشروط في:

أ- الشروط شكلية

تتمثل في:

- شرط النصاب المطلوب توافره في اقتراح تعديل: طبقا لنص المادة 1/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني يجب أن يقدم التعديل من طرف 10 نواب كحد أدنى، فعدم توافر النصاب القانوني في مقترحي التعديل يجعل هذا الأخير تحت طائلة عدم القبول شكلا. لا بد من الإشارة إلى أن هذا الشرط لم تأخذ به الأنظمة المقارنة إلا نادرا، إذ القاعدة أن من حق كل نائب التقدم بتعديل وبشكل مستقل.

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

- يشترط في التعديل أن يكون مكتوبا ومعللا تعليلا وجيزا وذلك من أجل تداوله بين أجهزة المجلس ونوابه مما سيمكنهم من دراسته ومناقشته⁽²⁾. وتبعاً لذلك وحتى يكون مضمون التعديل على علاقة بالنص الأصلي الذي ينصب عليه تشترط الفقرة الثانية من المادة 61 سالف الذكر بأن ينصب التعديل على مادة واحدة ومعينة من اقتراح أو مشروع القانون حتى يسهل معرفة ما إذا تضمن التعديل نصا إضافيا جديدا، ضمانا لوحدة النص الأصلي وانسجامه⁽³⁾.

¹ - الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، المرجع السابق، ص. 77 وما بعدها .

² - المرجع نفسه، ص. 76.

³ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق، ج. 2، ص. 249 .

ب- الشروط الإجرائية

تتعلق هذه الشروط بالمراحل والترتيبات التي يجب إتباعها واحترامها من طرف أجهزة المجلس والنواب أثناء ممارسة صلاحيتهم في التعديل وتمثل على العموم فيما يلي:

-الميعاد القانوني لتقديم التعديلات: توجب المادة 3/61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأن تودع التعديلات أمام اللجنة المختصة خلال أربعة وعشرون ساعة من تاريخ الشروع في المناقشة. يتضح من خلال هذه المادة أن الظرف الزمني الذي اعتمده المشرع يبدو قصيرا جدا خاصة لما نعلم بأن للنواب اهتمامات أثناء دورات المجلس كحضوره الجلسات ومشاركته في أشغال اللجان الدائمة وأشغال أخرى خارج المجلس تربطه بدائرتة الانتخابية....، علاوة على ذلك فإن تقديم تعديل مدرّوس ومنسجم مع النظام القانوني القائم يتطلب دراسات معمقة والقيام ببحوث شاملة مما يتطلب وقتا أكبر⁽¹⁾. أمام هذا الوضع يرى الأستاذ عزاوي عبد الرحمان بضرورة إعادة النظر في اجل 24 ساعة حيث يستحسن إيداع التعديلات قبل المناقشة العامة، ثم يمنح النواب وقتا أطول من اجل دراسة التعديلات المقدمة دراسة كافية و شاملة⁽²⁾.

- شرط تقديم التعديلات لمكتب المجلس الشعبي الوطني من اجل فحصها والتأكد من مدى توافر شروط إعمالها، بناء على ذلك يتم إقرار قبولها أو رفضها شكلا، وهي الترتيبات المنصوص عليها في المادة 4/61 و5.

من خلال ما تقدم يمكننا القول أن سلطة النواب في التعديل مقيدة بعدة قيود ابتداء بقيد العدد، والأجل، إضافة إلى رقابة مكتب المجلس الشعبي الوطني، على عكس تعديلات الحكومة واللجان التي لا تخضع لأية رقابة كانت إضافة إلى عدم تقييدها بأي مدة زمنية من أجل إيداع تعديلاتها، حيث لها سلطة اقتراح تعديلات على النص محل المناقشة في أي مرحلة قبل التصويت على المادة التي تتعلق بها. وبالرغم من هذه القيود فإن جانب الممارسة أثبت أن التعديل يبقى المتنافس الوحيد للنواب من اجل إبداء آرائهم ورغباتهم، كما يعتبر وسيلة هامة تلجأ إليها الحكومة لصد تعديلات النواب. ولعل ما يوضح الأمر أكثر عدد التعديلات المقترحة خلال الفترتين التشريعتين (2002-2012) وهو ما نوضحه تباعا من خلال الجدول التالي⁽³⁾.

¹ - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص. 28 .

² - عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج2، المرجع السابق، ص. 251 .

³ - أورده بوعلام طاطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني، مرجع سابق، ص. 242 . عن حصيلة الفترتين التشريعتين (2002-2012) للمجلس الشعبي الوطني.

عدد التعديلات الفترة التشريعية	الفترة التشريعية الخامسة (2002- 2007)	الفترة التشريعية السادسة (2007- 2012)	مجموع الفترتين التشريعتين (2002- 2012)
2884	2149	5033	
1853	364	2217	
نسبة التعديلات المصوت عليها من التعديلات المقترحة (%)	64	17	44

نشير في الأخير إلى فعالية تعديلات النواب وتأثيرها على مسار النصوص التشريعية من خلال الأمثلة التالية:

- عدل نواب المجلس الشعبي الوطني مشرع القانون المتضمن سلم التعويض للمواطنين الذين تمت نزع أملاكهم العقارية أو المنقولات بسبب المنفعة العامة بالتصويت على سلم أكثر قربا من واقع السوق.
- رفض النواب من خلال تعديل مشروع القانون الذين عرض عليهم، المادة السابعة منه الذي اقترحتة الحكومة حول مكافحة الفساد بسبب الطابع غير الدستوري لإجراء إسقاط العهدة الانتخابية عن الأعدان العموميين الذين لا يقدمون أو يتأخرون في التصريح بممتلكاتهم⁽¹⁾.

بعدما تعرفنا على أصحاب الحق في التعديل وشروط ممارسته يقودنا التساؤل إلى معرفة الطبيعة القانونية لهذا الحق؟

ثانيا: الطبيعة القانونية للتعديل

بداية إن السؤال الذي يطرح هنا هو: هل يعد حق التعديل شكلا من أشكال المبادرة بالقوانين ومن ثمة يخضع لنفس الشروط المطبقة عليها، أم انه يخضع لشروط مختلفة مادام لا توجد بينه وبين المبادرة بالقوانين علاقة، هذا من جهة؟ ومن جهة أخرى، فإن البحث عن علاقة التعديل بالمبادرة

¹ - نفس المرجع، ص. 236.

بالقوانين يتطلب معرفة مدى ارتباط التعديل بالنص الذي يستهدفه؟

إن الإجابة عن هذه الأسئلة تختلف باختلاف وتنوع الأنظمة والممارسات، حيث هناك نظم دستورية لا تجعل حق التعديل حقا مشتقا من حق المبادرة بالقوانين وبالتالي لذلك لا تقيم أية علاقة بينهما وهو حال بعض الدول كألمانيا وهولندا والنمسا، وعليه فهناك دول يقر فيها بحق التعديل ولكن دون الاقتراح.

وعلى غير ذلك فهناك دول تقيم علاقة ارتباط حتمية بين حق التعديل وحق المبادرة بالقوانين وهي حال فرنسا التي أعطى دستورها الصادر سنة 1958 المعدل للحكومة إمكانية تعديل مشاريع القوانين من خلال المواد 40-44-45 منه بعد أن كان دستور الجمهورية الرابعة يمنحها حق المبادرة بالقوانين دون تعديلها الأمر الذي شكل ضعفها وعجزها مما تطلب معه تعزيز مركزها ومكانتها في الإجراءات التشريعية وذلك بتمكينها من التعديل وجعله حقا مشتقا ومرتبيا من حق المبادرة بالقوانين، وهو ما قرره المجلس الدستوري الفرنسي وجسده دستور الجمهورية الخامسة. كما اشترطت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي لممارسة هذا الحق نفس الشروط المفروضة على اقتراحات القوانين. أما فيما يخص التطبيق الجزائري فإن المجلس الدستوري قد حذا حذو نظيره الفرنسي من خلال رأيه المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور السابق ذكره، حيث اعتبر حق التعديل حقا مرتبيا ومشتقا من حق المبادرة بالقوانين وبالتالي جعله من اختصاص المجلس الشعبي الوطني ونفاه عن مجلس الأمة كونه لا يتمتع بحق اقتراح القوانين.

إن القول بارتباط حق التعديل بالمبادرة بالقوانين يترتب عليه تطابق شروط قبولهما، وهو الوضع الذي تناولته المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ولكن دون نصها عن شروط القبول الموضوعية وتحديد تلك المتعلقة بالقيود المالي والاختصاص التشريعي وهي حال الدستور نفسه الذي لم يتطرق لهذا الشرط غير أن هذا لا يمنع الحكومة من إثارة العيب الأول والدفع بعدم قبوله متى تبين أن تعديلا ما يخرج أو يترتب آثارا تمس بالتوازن المالي للدولة، دون العيب الثاني الذي يمكن الدفع بعدم دستوريته من طرف الجهات المختصة أمام المجلس الدستوري بعد مصادقة البرلمان على النص محل التعديل.

أما فيما يخص علاقة التعديل باقتراح أو مشروع القانون قيد الدراسة فقد بينا فيما سلف أن المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني اشترطت لقبول التعديل أن تربط هذا الأخير علاقة مباشرة مع مواد النص الأصلي المطروح للدراسة⁽¹⁾.

نستنتج من خلال ما تقدم ذكره أن حق التعديل هو حق مشتق من حق المبادرة بالقوانين وتابع له.

إن مرحلة إعداد القوانين لا تمثل سوى جزء من العملية التشريعية والمسار الذي تعرفه، ذلك أن الجزء الآخر منها يتمثل في تصويت ومصادقة غرفتي البرلمان على ما تم إعداده من نصوص قانونية بالإضافة إلى مشاركة السلطة التنفيذية في إنجاز وإتمام هذه العملية، وهو ما نتناوله بالبحث والتفصيل في الفصل الموالي.

¹ - الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، مرجع سابق، ص. 72 وما بعدها.

الفصل الثاني

الطور النهائي للعملية التشريعية: عملية التصويت والمصادقة
على القوانين والإجراءات اللاحقة عليها

لا تقف عملية سن النصوص القانونية عند إعدادها، بل تتعداها إلى مرحلة أخرى لا تقل أهمية عنها وهي مرحلة التصويت والمصادقة التي يبدي أعضاء البرلمان من خلالها بآرائهم بالموافقة أو بالرفض للنصوص التشريعية المعروضة عليهم، وتحكم هذه العملية مجموعة من الضوابط تتمثل في مناقشتها من قبل أعضاء المجلسين ثم التصويت عليها بأساليب محددة وفقا لأغلبية معينة، غير أنه قد يحدث أن تثور خلافات بين غرفتي البرلمان أثناء عملية المصادقة على النصوص التشريعية، كما أنه قد تحدث خلافات بينهم وبين رئيس الجمهورية بعد المصادقة على النصوص التشريعية الأمر الذي يتطلب استدعاء الوزير الأول للجنة المشتركة المتساوية الأعضاء لإصلاح الوضع في الحالة الأولى، أو طلب رئيس الجمهورية إجراء مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري في الحالة الثانية. وفي حالة تسوية الأوضاع يستكمل القانون مساره وبالتالي وضعه موضع التنفيذ عن طريق إصداره ونشره.

وبناء على ما تقدم يتبادر للذهن سؤال مفاده: ما هي مميزات وخصائص هذه المرحلة من مراحل عمر العملية التشريعية وفيم تتمثل أحكامها؟ هي أسئلة وأخرى نسعى إلى الإجابة عنها في هذا الفصل متخذين التقسيم الآتي: في مبحث أول نتناول بالدراسة موضوع التصويت والمصادقة على القوانين، وفي مبحث ثان نتعرض إلى الإجراءات اللاحقة على عملية التصويت والمصادقة.

المبحث الأول

التصويت والمصادقة على القوانين

بعد الانتهاء من عملية إعداد النصوص القانونية تأتي مرحلة التصويت والمصادقة عليها على مستوى غرفتي البرلمان بالتالي وبنفس الإجراءات المتبعة في ذلك مع شيء من التمييز فيما يخص الأغلبية المقررة في ذلك، تمييز يميل فيه القول الفصل إلى الغرفة الثانية. لكن قد يحدث أن لا تصادق هذه الأخيرة على النصوص المعروضة عليها بالأغلبية الواجبة لذلك مما ينجم عنه حدوث خلاف قد يؤدي إلى تعطيل العملية التشريعية بأكملها. واعتبارا لما تقدم ذكره فإن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما هي القواعد التي تحكم سير عملية التصويت والمصادقة على القوانين؟ وكيف تتم معالجة آثار عدم تصويت مجلس الأمة على النصوص المعروضة عليه؟ ذلك ما نبغي التوصل إليه في هذا المبحث من خلال التقسيم الآتي: مطلب أول نخصه للنظام القانوني لعملية التصويت والمصادقة على القوانين، وفي مطلب ثان نسلط الضوء على اللجنة المتساوية الأعضاء باعتبارها آلية تساعد على حل الخلاف بين غرفتي البرلمان.

المطلب الأول

النظام القانوني للتصويت والمصادقة على القوانين

يعتبر التصويت المرحلة الأخيرة من العملية التشريعية في البرلمان، إذ بمقتضاه يعبر المجلس عن إرادته التي تعتبر نافذة بعد الإصدار والنشر إذا نال الموافقة. ويتم التصويت على النصوص القانونية بعدة طرق، فقد يعتمد الأسلوب العادي، أو يلجأ إلى التصويت بفرض قيود معينة على طريقة المناقشة، كما يجري التصويت برفع اليد أو بالمناداة الاسمية، ومن المعلوم أن من شروط صحة التصويت وجوب توافر النصاب القانوني المقرر في ذلك، فإذا كانت هذه الإجراءات تمارس بالتساوي وعلى التوالي في مجلسي البرلمان، فإن الأمر يختلف بينهما من حيث الأغلبية الواجبة لإقرار القوانين، هذه المفارقة تجعل الغرفة الثانية تتحكم في العملية التشريعية ومآلها. وللتفصيل أكثر نتطرق في هذا المطلب إلى طرق التصويت وأنماطه في فرع أول، ثم ندرس أحكام الأغلبية في التصويت والمصادقة على القوانين في الفرع الثاني.

الفرع الأول

طرق التصويت وأنماطه

تجدر الإشارة في البدء إلى أن النصوص القانونية لا تخضع للتصويت مباشرة بعد عرضها على الجلسات العامة، بل تتم مناقشتها من قبل أعضاء غرفتي البرلمان لإثرائها وعلى ضوء الآراء والملاحظات التي تشهدها جلسات المناقشة يتخذ المجلسان موقفا إزاء هذه النصوص وذلك بالتصويت عليها قبولاً أو رفضاً، وتجري المناقشة في مرحلة أولى على مستوى المجلس الشعبي الوطني ليناقش في مرحلة ثانية مجلس الأمة ما توصلت إليه الغرفة الأولى (أولاً)، لتختتم هذه المناقشات بالتصويت أو المصادقة التي تجري برفع الأيدي أو بالمناداة الاسمية، كل ذلك في إطار الإجراءات والشروط المنصوص عليها في القانون العضوي 02/99 المذكور آنفاً والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان (ثانياً).

أولاً: طرق التصويت

حددت أحكام القانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعلاقات بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة طرق التصويت وهي المناقشة العامة والمناقشة المحدودة والتصويت بدون مناقشة⁽¹⁾.

1- بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني

يمارس المجلس الشعبي الوطني إجراء المناقشة على المبادرات المعروضة عليه وفقاً للآتي:

أ- التصويت مع المناقشة العامة

يعتبر التصويت مع المناقشة العامة الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، إذ يهدف هذا الإجراء إلى تحقيق مبدأ المشاركة الواسعة لنواب المجلس الشعبي الوطني خلال التصويت على مختلف النصوص القانونية المعروضة عليهم⁽²⁾.

يجري التصويت مع المناقشة العامة عبر مرحلتين متتاليتين هما المناقشة العامة والمناقشة مادة مادة.

ففيما يخص المناقشة العامة إذا كان موضوع المناقشة مشروع قانون فإنه يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة ومقرر اللجنة المختصة ثم تدخلات النواب حسب ترتيبهم، أما إذا كان موضوع المناقشة العامة منصبا على اقتراح قانون فإنه يتم الاستماع إلى مندوب أصحاب الاقتراح، وممثل الحكومة، فمقرر اللجنة المختصة ليأتي دور النواب حسب ترتيبهم المسبق⁽³⁾.

وبناء على ما تقدم ذكره، فإنه متى كان موضوع المناقشة مشروع قانون فإن أول من يتناول الكلمة هو ممثل الحكومة وعادة ما يكون الوزير صاحب القطاع المختص إذ يتناول بذلك توضيح وتعليل وتفسير الأسباب التي دفعت بالحكومة إلى المبادرة به، كما يدافع عنه من خلال تبيان أهدافه ومراميه ومدى حاجة المجتمع إليه، أما في حالة اقتراح قانون فإن أول المتدخلين هو مندوب أصحاب الاقتراح وعليه يقوم بالدفاع عن اقتراحه من خلال تبيان أهميته وأهدافه ومدى حسن صياغته وحاجة المجتمع إليه، أما فيما يخص اللجنة المختصة فيتولى مقررها تلاوة تقريره أمام النواب معرفاً بمشروع أو اقتراح القانون وموضوعه وهدفه وعدد مواده ورأي اللجنة منه وكذا الملاحظات والتوصيات بشأنها، ليسمح في

¹-أنظر، المادة 29 من القانون العضوي 02/99 المنفوه عنه.

²-علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مرجع سابق، ص.79

³-المادة 33 من القانون العضوي 02/99 . يستثنى من ذلك عضو اللجنة المختصة لأن له رأي محدد حول موضوع النص المعروض للدراسة وهو رأي اللجنة. انظر المادتين 4/60 و 4/56 على التوالي لكل من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. كما لا يمكنه المشاركة من منطلق مبدأ المساواة بين أعضاء البرلمان، حيث لا يمكنه أن يناقش مرة في اللجنة التي ينتمي إليها ومرة في الجلسة العامة.

الأخير للنواب بالتدخل من اجل إبداء آرائهم وملاحظاتهم⁽¹⁾.

وأثناء المناقشة العامة يمكن للممثل الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ومندوب أصحاب اقتراح القانون التدخل وأخذ الكلمة متى طلبوا ذلك⁽²⁾، ويرجع السبب في ذلك إلى إلمام هؤلاء الأطراف بكافة تفاصيل النص من حيث أهدافه وتفاصيله مما سيؤدي إلى تنوير أفكار النواب، كما أن تدخل هؤلاء الأطراف قد يكون الهدف منه الرد على التأويلات والتفسيرات التي لا تنسجم ومحتوى النص و الغرض منه⁽³⁾.

ويمكن أن تؤدي هذه المناقشات إلى التصويت على النص بكامله أو التصويت عليه مادة مادة، مع العلم أن نواب المجلس الشعبي الوطني هم من يقرر ذلك بعد الاستماع إلى ممثل الحكومة واللجنة المختصة مما يجعل كلمتهم مسموعة في هذا المجال.

إن مرحلة المناقشة العامة لا يمكن أن تقدم فيها أي تعديلات سواء كتابية كانت أم شفوية لأنها تتناول النص برمته⁽⁴⁾.

أما فيما يخص المرحلة الثانية وهي مرحلة المناقشة مادة مادة فالقانون العضوي رقم 02/99 فيسمح فقط لكل من ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة، أو مندوب أصحاب اقتراح القانون تقديم تعديلات شفوية⁽⁵⁾، وكذا التدخل كلما طلبوا ذلك⁽⁶⁾، في حين أن النواب لا يمكنهم ذلك نظرا لقصر وقت التدخل وعددهم الكبير الذي لا يسمح بذلك⁽⁷⁾.

وفي الأخير وبعد هذه التدخلات تعرض على التصويت حسب الترتيب التالي: تعديل الحكومة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، وفي حالة رفضهما أو انعدامهما، تعديل اللجنة المختصة، وفي الأخير تعديلات النواب حسب الترتيب الذي يحدده رئيس المجلس الشعبي الوطني وهذا في حالة رفض أو انعدام تعديل اللجنة، وأخيرا مشروع القانون أو اقتراح القانون عند انعدام تعديلات النواب أو في حالة رفض كل تعديلاتهم⁽⁸⁾.

¹ - محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، مرجع سابق، ص.145.

² - المادة 4/33 من القانون العضوي 02/99 .

³ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص.95.

⁴ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.52.

⁵ - المادة 1/34 من القانون العضوي 02/99 .

⁶ - انظر، المادة 1/35 من القانون العضوي 02/99 .

⁷ - عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل26 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص.46.

⁸ - المادة 2/35 من القانون العضوي 02/99 .

ب- المناقشة المحدودة

إذا كانت القاعدة العامة أن القوانين تخضع للمناقشة العامة قبل التصويت عليها، فإنه يمكن أن يرد على هذه القاعدة بعض القيود التي تجعلها محدودة أو معدومة. ويقصد بأسلوب التصويت مع المناقشة المحدودة اقتصار حق المناقشة على أشخاص محددين وهم ممثل الحكومة، مندوب أصحاب اقتراح القانون، رئيس اللجنة المختصة أو مقررها، مندوبو أصحاب التعديلات، وبصدد ذلك يمنح لكل من هؤلاء الأطراف وقت محدد قدره عشر دقائق لمناقشة موضوع المبادرة المطروحة⁽¹⁾.

هذا، ويتولى تقرير أسلوب المناقشة المحدودة مكتب المجلس الشعبي الوطني بناء على طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون⁽²⁾.

ومادام أن الحكومة تعتبر الممون الرئيسي للبرلمان بالمبادرات التشريعية فإن هذا الأسلوب من المناقشة يخدمها كثيرا وذلك متى رأت بأن النقاش العام المفتوح أمام جميع النواب قد يؤدي إلى عرقلة مبادراتها وخاصة ما تعلق منها بالمواضيع الحساسة⁽³⁾، مع العلم أن النصوص القانونية المؤطرة للعملية التشريعية لم تحدد الحالات التي يمكن فيها طلب مثل هذا الإجراء⁽⁴⁾، مما سيمكنها من تمرير ما تشاء من مواضيع هامة على البرلمان⁽⁵⁾، وما يساعدها في ذلك التوافق الموجود بينها وبين مكتب المجلس الشعبي الوطني لسيطرة حزبي جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي على المجلس ما سيجعله يوافق طلب الحكومة في تقرير أسلوب المناقشة المحدودة.

ج- التصويت بدون مناقشة

يجري العمل بهذا الإجراء على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية عادة بناء على طلب الوزير الأول في الحالات العادية جراء شغور المجلس الشعبي الوطني أو فيما بين دورتي البرلمان وفقا للمادة 124 من الدستور، وهو ما أكدته المادة 38 من القانون العضوي 02/99 بنصها على أن إجراء التصويت بدون مناقشة يطبق على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان للموافقة عليها وذلك دون تقديم أي تعديل عليها وبعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة يعرض النص

¹ - نصر الدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مرجع سابق، ص. 30 .

² - المادة 1/37 من القانون العضوي 02/99 .

³ - نصر الدين معمري، المرجع نفسه، ص. 33 .

⁴ - عقيلة خراشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل26 نوفمبر 1996، المرجع السابق، ص. 47 .

⁵ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 206 .

للتصويت والمصادقة عليه دون مناقشة⁽¹⁾.

يترتب على أعمال أسلوب التصويت بدون مناقشة مصادرة حق أعضاء البرلمان في المناقشة وإبداء التعديلات والملاحظات حول الأوامر المعروضة على نحو ما جرت عليه العادة بالنسبة للنصوص القانونية الأخرى⁽²⁾، وعلى هذا النحو يقتصر دور أعضاء البرلمان على قبول نص الأمر أو رفضه. إن هذا التقييد لم يرد له حكم في الدستور بل وضعه المشرع على نفسه مانحا بذلك رئيس الجمهورية آلية قانونية تمكنه من الحفاظ على الأوامر التي يتخذها كما قدمها دون تعديلات تمس بها⁽³⁾. من خلال ما تقدم يظهر أن إقصاء أعضاء البرلمان من سلطة مناقشة وتعديل الأوامر الرئاسية المتخذة طبقا للمادة 124 من الدستور يعبر في واقع الأمر عن سمو مركز رئيس الجمهورية على البرلمان هذا الأخير الذي يصبح بمثابة آلية لإضفاء صفة التشريع على الأوامر إذا لم يكن هناك محل لرفضها. وبعد استنفاد المجلس الشعبي الوطني لإجراءات المناقشة يأتي دور مجلس الأمة.

2- بالنسبة لمجلس الأمة

فيما يخص مجلس الأمة ومناقشته مشاريع واقتراحات القوانين فإن عمله يعتبر مكملا لما قام به المجلس الشعبي الوطني ومتوجا له ومؤديا إلى المرحلة الأخيرة من العملية التشريعية وهي المصادقة على النص التشريعي في صيغته النهائية ليصبح ساريا مفعوله بعد توقيع رئيس الجمهورية عليه ونشره في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾، وهو ما وضحته أحكام الدستور وبعده القانون العضوي 02/99 وكذا النظام الداخلي لمجلس الأمة.

فمن الدستور ما ورد في المادة 1/120 "يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه"، وكذا الفقرة الثالثة من نفس المادة "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني...." ومن أحكام القانون العضوي 02/99 ما جاءت به المادة 43 "مع مراعاة أحكام المادتين

¹- يستثنى من ذلك الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 124 من الدستور، وهو ما أكدته المجلس الدستوري صراحة بمناسبة رقابته السابقة على مطابقة القانون العضوي 02/99 للدستور وبالضبط المادة 38 منه. انظر رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع.م.د/99 مؤرخ في 15 ذي القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ع.15 الصادرة في 09/03/1999.

²- علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مرجع سابق، ص.78. إن هذا الإجراء قد أدى إلى حرمان أعضاء البرلمان من مناقشة حتى المسائل الجوهرية التي لها علاقة بمقومات المجتمع وأساسه، ومن ذلك قانون الأسرة الذي أدخلت عليه تعديلات بموجب الأمر رقم 05-02 الصادر سنة 2005، مع العلم انه يؤسس ابتداء وانتهاء لبناء مجتمع برتمته.

³- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص.213.

⁴- عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.194.

166 و167، يرسل رئيس مجلس الأمة النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة إلى رئيس الجمهورية في غضون عشرة أيام، يشعر رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة بهذا الإرسال".
أما فيما يخص النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد قضت المادة 59 منه على أنه "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه وفقا للمادة 120 من الدستور".
و من خلال ما تم عرضه نستخلص النتائج التالية:

-عبارة على التوالي الواردة في الفقرة الأولى من المادة 120 من الدستور تفيد بأن أي مبادرة تشريعية يجب أن تمر أولا بالمجلس الشعبي الوطني ثم تعرض في مرحلة ثانية على مجلس الأمة، وعلى ذلك فإن المؤسس الدستوري قد خالف النهج الذي تتبعه الأنظمة البرلمانية ذات المجلسين التي تساوي بين المجلسين في مسألة من يبدأ بالمناقشة، وهذه أهم خصوصيات نظام الغرفتين في الجزائر⁽¹⁾، وبالتالي فإن مناقشة المبادرات البرلمانية على مستوى المجلس الشعبي الوطني لا تتزامن و مناقشتها على مستوى مجلس الأمة.

-أما النتيجة الثانية فإن مجلس الأمة خاصة يوضع بين يديه عمل قانوني ينتظر منه معالجته وإبداء موقفه منه وبالتالي يصبح في علاقة سياسية قانونية تربطه بثلاثة أطراف وهي: المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، رئيس الجمهورية.

ففيما يخص علاقته بالمجلس الشعبي الوطني فإن مجلس الأمة يناقش ويدرس ما توصل إليه المجلس الشعبي الوطني بشأن مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليه، فهو بذلك يتعامل مع نص قد فصلت فيه الغرفة الأولى، فقد يحدث أن يأتي موقف مجلس الأمة في اتجاه مشروع القانون مما سيدعم موقف السلطة التنفيذية ممثلة في وزيرها الأول.

أو قد يحدث عكس ذلك بأن يأتي موقف مجلس الأمة مؤيدا للمجلس الشعبي الوطني-متى لم يقتنع هذا الأخير بمبادرة الحكومة- ليسلك البرلمان في ذلك اتجاهها مغايرا لرؤية الحكومة ليكون في ذلك دعم للغرفة الأولى⁽²⁾.

أما بالنسبة لعلاقة مجلس الأمة برئيس الجمهورية في إطار العملية التشريعية، فإن مجلس الأمة بعد مصادقته على النصوص المحالة عليه والتي سبق وان صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، يحيلها إلى

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص. 51 .

² - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، ج.2، المرجع السابق، ص. 198 .

رئيس الجمهورية لإصدارها إلا في حالة واحدة وهي حالة عدم المصادقة عليها⁽¹⁾.

- أما النتيجة الثالثة فهي أن النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ووافق عليه سيبقى حبيسا ينتظر ما ستشهدده الجلسات العامة لمجلس الأمة من مناقشات والموقف الذي سيأخذه بشأنه فالمؤسس الدستوري "قد نوع وغاير في تسمية العمل الذي ستتوج به المناقشة على مستوى مجلس الأمة عنه بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فبالنسبة لهذا الأخير يناقش مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة عليه ويصوت عليها ثم يوافق عليها، أما بالنسبة لمجلس الأمة فيناقش ويصادق على النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني وليس على اقتراحات ومشاريع القوانين"⁽²⁾.

أما فيما يخص طرق المناقشة في مجلس الأمة، فهناك المناقشة العامة التي تتم على مرحلتين: مرحلة مناقشة النص كاملا ومرحلة مناقشته مادة مادة، فأتى المناقشة العامة التي تنصب على مجمل النص يتم الاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم إلى مقرر اللجنة المختصة، ثم إلى المتدخلين حسب ترتيبهم، كما يمكن للجنة المختصة بالموضوع وممثل الحكومة التدخل وأخذ الكلمة متى طلبوا ذلك، وعلى إثر المناقشات يقرر مكتب مجلس الأمة إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات وإما الشروع في المناقشة مادة مادة⁽³⁾، حيث يكون لرئيس الجلسة أن يعرض جزءا من النص للمصادقة إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات اللجنة المختصة⁽⁴⁾.

وعلى غرار المجلس الشعبي الوطني، فإن مجلس الأمة يمارس إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة على النص المعروض عليه للمصادقة بناء على قرار مكتب مجلس الأمة بعد طلب ممثل الحكومة أو اللجنة المختصة⁽⁵⁾، مع الإشارة أن مجلس الأمة يمارس إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور، الإجراء المنصوص عليه في المادة 38 من القانون العضوي 99/02 السابق ذكرها.

هذا عن إجراءات المناقشة، أما عن النصاب المقرر لصحة المناقشة فإن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد أقرت صراحة صحة المناقشات مهما بلغ عدد الحضور⁽⁶⁾، فإذا كان هذا الوضع يخدم

¹- نفس المرجع، ص. 199 .

²- نفس المرجع، ص. 200 .

³- المادة 39 من القانون العضوي 02/99 .

⁴- أنظر، المادة 65 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المنوه عنه.

⁵- المادة 41 من القانون العضوي 02/99 .

⁶- المادتان 1/58 و 1/54 على التوالي من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة. مع العلم ان نفس الأنظمة تنص على وجوب حضور نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة جلسات المجالس التابعة لها. أنظر في ذلك المادتين 64 و 57 على التوالي من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني و النظام الداخلي لمجلس الأمة.

السلطة التنفيذية بدرجة أولى كونها تتفادى بذلك مداخلات أعضاء البرلمان والتعديلات والملاحظات، فإنها من جهة أخرى لا تخدم المؤسسة التشريعية كونها المعبر عن إرادة الشعب، وهو الوضع الذي تعيشه الممارسة البرلمانية في الجزائر إذ أوضحت مقاعد البرلمان أثناء جلسات المناقشة شبه فارغة⁽¹⁾. مع العلم أن من واجبات عضو البرلمان المساهمة في التشريع⁽²⁾، لكن كيف يتم هذا إن لم يكن ذلك عن طريق الحضور للجلسات العامة وكذا جلسات اللجان التي ينتمي إليها وإبداء آرائه وملاحظاته من أجل إثراء المبادرات المطروحة للدراسة؟ ويعود السبب في عزوف أعضاء البرلمان عن حضور الجلسات العامة و حتى اللجان الدائمة إلى غياب الأحكام القانونية التي تعاقبهم عن فعلهم هذا⁽³⁾.

إن هذا الوضع قد عاجلته بعض الأنظمة المقارنة من منظور فكرة الحفاظ على علوية المؤسسة التشريعية وهيمنتها ومن ذلك النظام الداخلي للمجلس الوطني الفرنسي حيث تضمنت المادة 162 منه على دفع التعويضة البرلمانية لكل من يشارك بانتظام في أشغال المجلس إلا أن مشاركة عضو البرلمان في أقل من ثلثي جلسات التصويت العامة يؤدي إلى خصم ثلث التعويضة لمدة مساوية للدورة وإذا شارك نفس العضو في أقل من نصف التصويتات فإن الخصم يتضاعف⁽⁴⁾، وكذا ما جاء به النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي حيث ينص على التزام النواب والحضور جميع الجلسات العامة، وفي حالة عدم حضور عضو المجلس جلسة عامة بدون عذر مقبول يوجه إليه تنبيه وفي حالة تكرار الفعل يوجه إليه تنبيه ثان، وفي المرة الثالثة يخصم من التعويضات الممنوحة له مبلغ مالي يقدر بعدد الايام التي جرى فيها التغيب دون عذر مقبول⁽⁵⁾. مع العلم أن المشرع المغربي كان أكثر صراحة من نظيره الجزائري وذلك عندما حدد الحالات التي تعتبر فيها الأعذار مقبولة وحصرها في: حضور

¹ - وهو الوضع الذي عاشه البرلمان الجزائري ذو الغرفتين من أول عهدة تشريعية له إلى يومنا هذا، فعلى سبيل المثال لا الحصر، شهدت الجلسات العامة لمناقشة القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات هجرة جماعية للنواب، حيث بلغ عدد النواب الحاضرين آنذاك 50 نائبا من أصل 365 نائب، أنظر في تفاصيل ذلك، مقال بعنوان: النواب يغيبون عن مناقشة مشروع قانون العضوي المتعلق بالانتخابات بالبرلمان، منشور على الموقع الإلكتروني: www.al-fadjr.com ، بتاريخ 2011/10/05 .

² - أنظر، المادة 5 من القانون 01/01 المؤرخ في 6 ذي القعدة عام 1421 الموافق 31 يناير سنة 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج.ر.ع.9، الصادرة في 4 فبراير 2001.

³ - وفي هذا الصدد أبرز النائب حمداوش ناصر عن المجموعة البرلمانية لتكتل الجزائر الخضراء في تصريح لجريدة السلام "عدم وجود مادة أو نص صريح يلزم نواب البرلمان بحضور جلسات مناقشة القوانين" في مقابل لفته إلى ان حزب مجتمع حركة السلم الذي ينتمي إليه طالب أكثر من مناسبة بتعديل النظام الداخلي للغرفة السفلى للوصول إلى صيغة تشجع على الحضور وتقلل من الغياب، غير ان المقترح قوبل برفض الأحزاب ذات الأغلبية في إشارة منه إلى الأفلان والارندي. أنظر، مقال بعنوان: برلمانيون يتقاضون 30 مليون سنتيم شهريا ويصومون عن حضور جلسات مناقشة مشاريع القوانين، منشور على الموقع الإلكتروني: www.essalamonline.com، بتاريخ 2013/11/02 .

⁴ - محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، مرجع سابق، ص.182 .

⁵ - أنظر، المادتان 98 و99 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر سنة 2013.

نشاط رسمي بالدائرة الانتخابية، القيام بمهمة خارج الوطن، إجازة مرضية، عطلة سنوية، مهمة نيابية أو رسمية ذات طابع وطني، المشاركة في دورات مجالس الجماعات الترابية أو الغرف المهنية⁽¹⁾. وعلى ذلك يتعين على المشرع الجزائري إعادة النظر في النصوص القانونية التي تؤطر عملية المناقشة والتصويت وذلك بتضمينها أحكاما تلزم أعضاء البرلمان بالحضور عن طريق خصم مبلغ مالي من التعويضات التي تدفع لهم تعادل عدد الايام التي تم فيها الغياب، وهذا طبعا مع تحديد الحالات التي يتم من خلالها قبول الأعذار وذلك منعا للتهاون واللامبالاة وحفاظا على كرامة وصمعة السلطة التشريعية.

إن دراسة موضوع التصويت تقودنا إلى البحث عن الطرق التي تتم بها هذه العملية وهو ما نتعرض إليه في العنصر الموالي.

ثانيا: أنماط التصويت

اعتمد المشرع من خلال القانون العضوي 02/99 عدة أنماط للتصويت على النصوص القانونية المعروضة على مجلسي البرلمان، وتتمثل في التصويت بالاقتراع السري أو بالاقتراع العام الذي يتم برفع اليد أو بالمناداة الاسمية⁽²⁾.

يعتبر الاقتراع العام الطريقة التي يتم بها التصويت على القوانين في البرلمان الجزائري وتتخذ أسلوبين:

-التصويت برفع اليد

يعتبر هذا النمط من التصويت أكثر الطرق شيوعا للتعبير عن موقف حول قانون، ويمتاز هذا النمط من التصويت بالسهولة والسرعة⁽³⁾، ولكن هذه الطريقة لا تخلو من عيوب كونها لا تسمح لعضو البرلمان أن يعبر عن موقفه الحقيقي إزاء القانون المعروض للتصويت وخاصة في الحالات التي يكون فيها نص القانون من مبادرة الحزب أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها مما سيجعله مراقبا من طرفهم⁽⁴⁾.

-التصويت الاسمي

وفي هذه الحالة يقوم رئيس المجلس بمناداة أعضاء المجلس بأسمائهم وذلك كي يدلوا بأرائهم حول النص

1- للتفصيل أكثر انظر، المادة 68 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي بعد إحالة المادة 98 عليها.

2- المادة 30 من القانون العضوي 02/99. تشير إلى ان الاقتراع السري لا يتم التصويت به على القوانين، بل يتم به انتخاب رؤساء المجالس.

للاستزادة أنظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 98.

3- نفس المرجع، ص. 99.

4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 181.

المعروض عليهم بالقبول أو الرفض أو الامتناع⁽¹⁾. وما يجب الإشارة إليه هنا أن تقرير نمط التصويت يعود لمكتب كل مجلس وذلك بعد استشارة المجموعات البرلمانية⁽²⁾. وعلى العموم فإن التصويت العلني يخدم السلطة التنفيذية(الحكومة) لأنها بذلك تتحقق من صدق الأغلبية التي تنتمي إليها، وما يساعدها في ذلك التركيبة البشرية للمكتب التي عادة ما تكون من نفس الزمرة السياسية التي تنتمي إليها. وعليه تبقى الطريقة الأكثر نجاعة تلك المتعلقة بالتصويت الإلكتروني وذلك لنتائجها الإيجابية والمتمثلة:

-السرعة في الحساب.

-إعطاء مصداقية أكثر للصوت المدلى به من طرف عضو البرلمان وذلك بعيدا عن رقابة الأحزاب التي ينتمي إليها مما سيجعله حرا في اختياره حسب قناعته.

-الفعالية في رقابة الحضور وردع الغيابات.

-يساعد على التقليل من حالات التصويت بالوكالة⁽³⁾.

وبدراستنا لإجراءات التصويت وأنماطه نكون قد انهينا الفرع الأول من هذا الموضوع لنعرج في الفرع الموالي على نقطة مهمة تتعلق بالنظام القانوني للأغلبية في التصويت والمصادقة على القوانين.

الفرع الثاني

أحكام الأغلبية في التصويت والمصادقة على القوانين

تقتضي القاعدة أن التصويت في مجلسي البرلمان يستوجب توافر عدد معين من أعضائهما حتى يقوم هذا الإجراء على قرينة من الصحة، كما تتطلب الموافقة على النصوص التشريعية المعروضة على كل مجلس توافر أغلبية معينة من أصوات أعضائهما، غير أن هذه الأغلبية تختلف من غرفة إلى أخرى كما أنها تختلف بالنسبة للغرفة ذاتها حسب فئة النصوص المعروضة عليها.

وعليه، فإن عملية التصويت على القوانين والمصادقة عليها يحكمها ضابطان: ضابط النصاب القانوني (أولا)، وضابط الأغلبية الواجبة لإجازتها (ثانيا).

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص. 99 .

² - أنظر المادتين 2/63 و 2/58 على التوالي من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

³ - عبد الرحمان عزراوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة بينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص. 28 وما بعدها. ومع ذلك يرى الأستاذ سعيد بو الشعير ان التصويت الإلكتروني قد يفضي إلى إعدام قاعدة التصويت الشخصي لأنه يمكن لعضو البرلمان ان يمنح لزميل له مفتاحه للتصويت في مكانه باستعماله للتعبير عن رأيه بالموافقة أو المعارضة أو الامتناع. انظر مؤلفه، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، مشار إليه في الهامش، ص. 98.

أولاً: النصاب القانوني للتصويت

نقصد هنا بالنصاب القانوني عدد الأعضاء الحضور والممارسين للعمل البرلماني في المجلس والمشاركين في اتخاذ القرار، أو بمعنى آخر الحد الأدنى من أعضاء البرلمان الذين يجب حضورهم جلساته من أجل صحة التصويت على المبادرات والمواضيع المعروضة عليهم⁽¹⁾.

وعلى ذلك يطرح السؤال التالي: متى يعتبر التصويت صحيحاً في مجلسي البرلمان؟

فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فقد جاء في نظامه الداخلي وبالضبط في المادة 2/58 و 3 منه على أن التصويت لا يعتبر صحيحاً إلا بحضور أغلبية النواب وفي حالة عدم تحقق النصاب تعقد جلسة ثانية بعد ست ساعات على الأقل و ثماني عشرة ساعة على الأكثر وحينها يعتبر التصويت صحيحاً مهما بلغ عدد الحضور.

ويتولى مراقبة توافر النصاب كل من رئيس الجلسة وأيضاً النواب الذين يحق لهم تبليغ رئيس الجلسة متى تبين لهم أن النصاب لم يتحقق بعد، وفي حالة ما تحقق ذلك يؤجل التصويت إلى الجلسة الموالية مع مراعاة الأجل المذكور أعلاه، ويجد تأجيل جلسة التصويت مبرره في أن النواب قد يتعرضون لظروف معينة تحول بينهم وبين حضورهم الجلسة الأولى في موعدها المحدد، ولكن بسبب الأشغال يصبح التصويت في الجلسة الثانية صحيحاً مهما كان عدد الحضور⁽²⁾.

لكن مايلفت النظر هنا هو أن المجلس الشعبي الوطني قد تناسى الحالة التي يكون فيها موضوع التصويت قانون عضوي أو قانون طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية بشأنه، إذ في الحالة الأولى يشترط المؤسس الدستوري موافقة أغلبية المطلقة للنواب، بينما في الحالة الثانية يتطلب موافقة 3/2 ثلثي النواب، ما يجعلنا نستنتج ضمناً أن التصويت في الحالة الأولى لا يكون صحيحاً إلا بحضور أغلبية النواب بينما في الحالة الثانية يتطلب حضور ثلثي النواب حتى يصح التصويت، وعليه يعتبر الحكم الذي أتت به المادة 58 غير سليم وبالتالي يستحسن إعادة صياغة هذه المادة وما يتوافق مع المادتين 123 و 127 من الدستور.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن المادة 60 من نظامه الداخلي أكدت على أن المصادقة لا تعتبر صحيحة إلا بحضور 3/4 أعضائه النصاب القانوني الثابت كما سمحت بتأجيل الجلسة الأولى للمصادقة إلى الجلسة الموالية في حالة عدم توافر النصاب القانوني، ويتم ذلك بناء على قرار من مكتب مجلس الأمة

¹ - النصاب البرلماني للانعقاد واتخاذ القرار، التقرير الأول لشبكة البرلمانيين العرب، منشور على الموقع الإلكتروني: www.barlamanacademy.org

ص.4.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص. 100 .

وبعد استشارة الحكومة، مع العلم أن مراقبة النصاب تتم قبل كل عملية تصويت.

لكن ما يثير الانتباه هو أن هذه المادة لم تتكلم عن الحالة التي لا يتوافر فيها النصاب القانوني في الجلسة الثانية وكأن مجلس الأمة بذلك متأكد من أن النصاب القانوني سيكتمل في هذه الحالة ما يجعله في حكم المصادر على المطلوب، وعليه كان على المجلس الدستوري مراعاة ذلك جيدا عند رقابته مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، كما نرى انه من الأجدر أن يتدارك مجلس الأمة هذا النقص بتضمين نظامه الداخلي ما يفيد ذلك.

ومن المعلوم أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان سمحت للنائب أو العضو بأن يوكل احد زملائه للتصويت بالنيابة عنه ولكن مع وجوب أن يكون ذلك في حدود التوكيل الواحد⁽¹⁾، ورغم قانونية هذا الإجراء إلا انه أصبح بمثابة القاعدة وما يؤكد صحة قولنا هذا هو العدد الكبير للغيابات التي تشهدها جلسات التصويت والمصادقة. إن اللجوء إلى هذا الأسلوب سيؤدي إلى نتائج سلبية أهمها وأجلها مصادرة حق الشعب في التعبير عن رأيه عن طريق ممثليه، إضافة إلى ذلك كله فإن النظامان الداخليان لغرفتي البرلمان لم يحددا الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التصويت بالوكالة مما سيفتح الباب أمام أعضاء البرلمان في إعماله متى تبنى لهم الأمر، واعتبارا لذلك بات من الضروري مراجعة النظام الخاص للتصويت بالوكالة من اجل الحد من الغيابات التي باتت تعرفها جلسات التصويت، بل ابعد من ذلك التخلي عن هذا الإجراء لا لشيء سوى أن التصويت حق شخصي وبالتالي يجعل ممثل الأمة مسؤولا عن صوته الذي يدلي به. غير أن السؤال الذي يمكن طرحه هنا: ما هي الأغلبية الواجبة لاعتماد النصوص القانونية؟ ذلك هو موضوع العنصر الموالي.

ثانيا: الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين

لقد غاير المؤسس الدستوري وميز بين المجلسين من حيث الأغلبية الواجبة لإقرار النصوص التشريعية، حيث منح المجلس الشعبي الوطني أكثر من أغلبية، بينما فرض على مجلس الأمة وفي كل الأحوال أغلبية خاصة قد تحول دون صدور النصوص المصوت عليها في المجلس الشعبي الوطني عند عدم توافرها. وبناء على ذلك فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ما مدى التمييز بين غرفتي البرلمان في الأغلبية المطلوبة للتصويت على النصوص التشريعية والمصادقة عليها؟ وما انعكاسات ذلك على العملية التشريعية؟

¹ - المادتان 4 و3/63، 4 و3/58 على التوالي من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. مع الإشارة ان هذا الأخير لم يتضمن حكما يقيد عدد المرات التي يمكن فيها التصويت بالوكالة ما يعد نقصا في جانبه بتعيين تداركه.

1- معنى التصويت والمصادقة على ضوء المادة 120 من الدستور

تنص الفقرة الثالثة من المادة 120 من الدستور على أنه "يناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني"، يتبين من ذلك أن مجلس الأمة يتعامل مع نص مكتمل على مستوى الغرفة الأولى وليس مع مشاريع واقتراحات قوانين، فالمؤسس الدستوري وضم عبارة "نص" ليستبعد بذلك استخدام عبارات مشاريع أو اقتراحات القوانين أمام مجلس الأمة.

إن تصويت المجلس الشعبي الوطني على المبادرات التشريعية المعروضة عليه أيا كان مصدرها مجردها من صفتها هذه ويصبغ عليها صفة النص، ولزيد من الفهم فإن مصطلح النص ينسب إلى المجلس الشعبي الوطني بعد تصويته على المبادرات التشريعية ومن نتائج ذلك انه لا يمكن للحكومة ولا مندوب أصحاب اقتراح القانون سحب النص بعد ما تم التصويت عليه على مستوى الغرفة الأولى⁽¹⁾، وبالتالي لذلك لا يمكن فعل نفس الأمر أمام مجلس الأمة، لأن هذا الأخير يتعامل مع نص الغرفة الأولى⁽²⁾، باستثناء حالة استمرار الخلاف بعد انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء.

أما فيما يخص مجلس الأمة فإن دوره في العملية التشريعية يتضح من خلال العلاقة التي تربطه مع الغرفة الأولى في إطار هذه العملية، وعليه لا يمكن للغرفة الأولى أن تمارس لوحدها وظيفة التشريع فعملها هنا يعتبر منقوصا وغير كامل وعلى ذلك سماه المؤسس الدستوري "بالنص" ولم يسمه "بالقانون" لأنه لا يتخذ هذه التسمية إلا بعدما يستنفذ جميع المراحل والإجراءات البرلمانية التي تتكامل بمصادقة مجلس الأمة عليه، ولعل ما يدعم قولنا هذا ما جاءت به أحكام المادة 1/127 من الدستور بنصها على أنه "الرئيس الجمهورية أن يطلب مداولة ثانية بخصوص قانون صوت عليه وذلك في خلال اجل الثلاثين يوما الموالية لمصادقة مجلس الأمة عليه" فالمؤسس الدستوري استعمل هنا مصطلح القانون للدلالة على أن مجلس الأمة بمصادقته على النص المصوت عليه على مستوى الغرفة الأولى يتخذ هذا النص صفة القانون مع العلم أن هذا الأخير مجرد من أي قيمة إلزامية ما لم يصدره رئيس الجمهورية وينشره بعد ذلك بالجريدة الرسمية.

وبالمثل لا يمكن للغرفة الثانية ممارسة السلطة التشريعية لوحدها إذ لا يمكن لها المصادقة على نص

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.55. وهو ما أشارت إليه المادة 22 من القانون العضوي 02/99 بنصها: "مع مراعاة أحكام الفقرة 6 من المادة 120 من الدستور، يمكن للحكومة ان تسحب مشاريع القوانين في أي وقت قبل ان يصوت عليها المجلس الشعبي الوطني. كما يمكن سحب اقتراحات القوانين من قبل مندوبي أصحابها قبل التصويت عليها ويعلم مجلس الأمة والحكومة بذلك".

² - نفس المرجع، ص.55.

لم يتم استنفاد جميع مراحل على مستوى الغرفة الأولى كون أن المصادقة على المبادرات التشريعية تتم على التوالي أي على مستوى المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة. وما يوضح الأمر أكثر هنا الحالة التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية لإعمال حقه في التشريع بأوامر المنصوص عليه في المادة 124 من الدستور، حيث يحل رئيس الجمهورية محل البرلمان مؤقتاً ليمارس سلطة التشريع إذ يبقى بدون جدوى الكلام في هذه الحالة عن دور كل من الغرفتين في العملية التشريعية لا شيء سوى أن هذه الأخيرة تبدأ من الغرفة الأولى، فغيابها سيؤدي إلى تعطيل العملية التشريعية وفق إجراءاتها العادية⁽¹⁾.
غير أن هذا لا يثني عن القول أن مجلس الأمة يبقى صاحب القرار الفصل والكلمة الأخيرة بشأن البت النهائي في مشروع أو اقتراح قانون وإقراره، لذلك خصه المؤسس الدستوري بعبارة "المصادقة"⁽²⁾، ولتدعيم صحة قولنا هذا نورد بعض الأمثلة من الدستور والقانون العضوي 02/99 والنظام الداخلي لمجلس الأمة ورد بها مصطلح المصادقة الذي يدل على البت والفصل النهائي في موضوع ما.

فمن الدستور ما نصت عليه المادة 174: "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوماً الموالية لإقراره. يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب" وإنفاذاً لذلك جاءت المادة 61 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لتؤكد ذلك بقولها: "يصوت مجلس الأمة على مبادرة رئيس الجمهورية بتعديل الدستور طبقاً لأحكام المادة 174 من الدستور".

ومن القانون العضوي 02/99 ما جاء به المادة 2/45 من أنه "في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على نص القانون موضوع المداولة الثانية يصبح لاغياً".

نستنتج من ذلك كله أن المؤسس الدستوري في الحالة الأولى قد عامل مجلس الأمة نفس معاملة المجلس الشعبي الوطني حينما خصه بالتصويت الذي يبقى مجرداً من كل قيمة إلزامية لان الكلمة الأخيرة والقول الفصل يبقى للشعب من خلال مصادقته على مبادرة رئيس الجمهورية. أما في الحالة الثانية فإن المشرع يضع حكماً مفاده أن المجلس الشعبي الوطني يفرض كلمته على اعتراض رئيس الجمهورية متى صادق وأقر من جديد القانون المعروض عليه بأغلبية 3/2 النواب ما يجنبه الإلغاء.
إن التمييز بين الغرفتين من حيث المهام الملقاة على عاتق كل واحدة منهما في العملية التشريعية

¹ - للتفصيل أكثر انظر، عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج2، مرجع سابق، ص. 203-206.

² - تعني المصادقة الموافقة والقبول والإقرار ومعنى أدق هنا الفصل والبت النهائي في أمر الموضوع المطروح للدراسة المناقشة.

قد صاحبه تمييز في حجم الأغلبية التي يجب توافرها لإقرار النصوص القانونية المعروضة على كل واحدة منهما وهو ما نتناوله بالبحث في الجزئية الموالية.

2- التمييز بين الغرفتين من حيث طبيعة الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين

غابر المؤسس الدستوري بين المجلسين من حيث الأغلبية الواجبة لإقرار نص قانوني معروض للمناقشة فالتصويت والمصادقة عليه، حيث قيد مجلس الأمة بتوافر أغلبية مشددة في حين تعامل مع المجلس الشعبي الوطني بنوع المرونة.

أ- فبالنسبة لمجلس الأمة حددت الفقرة الثالثة من المادة 120 من الدستور حجم الأغلبية الواجب توافرها لإقرار نص قانوني سبق للمجلس الشعبي الوطني وأن ناقشه وصوت عليه، وهي أغلبية خاصة تقدر ب $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء مجلس الأمة وهي ثابتة سواء تعلق الأمر بالمصادقة على قانون عادي أو عضوي⁽¹⁾.

ب- أما بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني فإن المادة 120 من الدستور لم تتضمن ما يفيد اشتراط أغلبية معينة من أصوات النواب للتصويت على مشروع أو اقتراح قانون معروض عليه، حيث يتبين من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد أن يمنح المجلس الشعبي الوطني مطلق الحرية في ذلك⁽²⁾. واعتبارا لما تقدم ذكره فإن الأغلبية الواجبة للتصويت تختلف باختلاف فئة القانون وذلك على النحو التالي:

- فيما يخص القانون العضوي، فإن طبيعة الأغلبية الواجب توافرها للتصويت على مشروع أو اقتراح قانون عضوي سماها المؤسس الدستوري بالأغلبية المطلقة⁽³⁾، لكن ما ذا تعني الأغلبية المطلقة؟

إن أول ما تجب الإشارة إليه أن مصطلح الأغلبية يراد به التعبير عن عدد الأعضاء الذين يجب أن يصوتوا في اتجاه واحد لإقرار أو رفض الموضوع المطروح للتصويت، وهو بذلك يختلف عن مصطلح النصاب- كما اشرنا إليه سابقا- الذي يعني بأنه عدد الأعضاء الذين لا بد من اشتراكهم في عملية التصويت حتى تكون هذه العملية صحيحة مهما كانت الاتجاهات التي سيصوتون على أساسها⁽⁴⁾.

أما الأغلبية المطلقة فيقصد بها ما زاد عن نصف الأصوات المؤيدة لمشروع أو اقتراح قانون فمثلا لو كان عدد أعضاء مجلس 99 عضوا فإن الأغلبية المطلقة للأصوات هنا هي 50، فلو كانت الأغلبية

1- بالنسبة لمصادقة مجلس الأمة على القانون العضوي فإن المادة 123 من الدستور تكفلت بذلك حيث اشترطت توفر $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاءه.

2- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص56.

3- انظر، المادة 123 من الدستور السابق ذكرها.

4- النصاب البرلماني للانعقاد واتخاذ القرار، مرجع سابق، ص5.

هي النصف +1 فإن نصف الأصوات في المثال السابق هو 49,5 لتصبح النتيجة 50,5=1+49,5 وبالتالي فإن الاقتراح الذي يحصل على 50 صوت لا يمكن اعتباره حصل على الأغلبية المطلقة. وبالعكس فإن مع صيغة الأكثر من النصف يؤخذ بالحسبان بأن الأغلبية بالنسبة للأعداد الفردية ليست النصف +1⁽¹⁾.

أما فيما يخص القانون العادي فإن طبيعة الأغلبية الواجب توافرها للتصويت على مشروع أو اقتراح قانون عادي فإن المؤسس الدستوري لم يقيد المجلس الشعبي الوطني بأية أغلبية سواء أغلبية بسيطة أو مطلقة أو إجماع بل جعل ذلك نتاجا لما ستفرزه مناقشات النواب⁽²⁾، ومادام الدستور سكت في هذه الحالة فعلياً تطبيق القاعدة العادية أي "الأصل في الأشياء" حيث يكفي لإجازة مشروع أو اقتراح قانون وإضفاء عليه صفة النص كي يحال على الغرفة الثانية للمصادقة عليه، نقول: يكفي تحقق أغلبية بسيطة ليكون بذلك عدد الموافقين عليه من مجموع النواب أكثر من عدد المعارضين له، وفي الحالة العكسية حيث يكون عدد الراضين له أكبر من عدد الموافقين عليه بصوت واحد فإن مشروع أو اقتراح القانون لن ينال صفة النص وبالتالي لن يحال على مجلس الأمة لكي يناقشه ويصادق عليه هو بدوره⁽³⁾.

لكن السؤال الذي يطرح هنا: ما هي دواعي التمييز بين الغرفتين في الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة وما هي انعكاسات ذلك على العملية التشريعية؟

3- أثر التمييز بين المجلسين من حيث الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين على العملية التشريعية

إن ما يهمنا هو حجم الأغلبية المطلوبة للمصادقة على النصوص التشريعية المحالة على مجلس الأمة وما يمكن أن تحدثه من نتائج وإفرازات قد تنعكس على العملية التشريعية إما إيجابياً أو سلبياً على غرار المجلس الشعبي الوطني الذي لا يطرح أي إشكال في هذا المجال. وعليه فإن لتقييد مجلس الأمة بأن يصادق بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه على النصوص المحالة عليه جانبين: إيجابي وآخر سلبي.

¹- للاستزادة انظر، ابراهيم عبد العزيز شيخا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص. 577-579. وانظر في نفس السياق، جوي تابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط. 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008، ص. 858.

²- عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، ج. 2، المرجع السابق، ص. 212.

³- نفس المرجع، ص. 213. ولكن في حالة تعادل الأصوات أي تساوي عدد الموافقين مع عدد المعارضين على النص فما مثير مشروع أو اقتراح القانون؟ وكيف تتم معاملة الممتنعين في هذه الحالة؟ إن هذه المسألة لم تنظمها النصوص القانونية والأنظمة الداخلية المؤطرة للعملية التشريعية. كما هناك مسألة أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها وهي تصويت رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، حيث ان الرئيس يتمتع بصفة النائب أو العضو وله من الحقوق ما للأعضاء الآخرين والتي أبرزها حق التصويت، أو في حالات أخرى صوت الترجيح. وهو ما يعد نقصاً يستحسن تداركه.

أ- فأما الجانب الايجابي فيتمثل في البحث عن أكبر إجماع وتوافق سياسي حول النصوص التي تصبح قوانين بالمعنى الضيق بعد مصادقة مجلس الأمة عليها ، وعليه فإن القوانين التي تجاز بثلاث أرباع أعضاء مجلس الأمة لها قيمة سياسية كبرى⁽¹⁾.

ب- وأما الجانب السلبي لاشتراط هذه الأغلبية فله بعدان: فأما البعد الاول فيتمثل في أنه ليس من السهل دائما تحقيق هذه الأغلبية من الأصوات في ظل نظام حزبي تعددي وخاصة بالنسبة للثلاثين المنتخبين، فإذا كان الوضع الراهن يضمن سيطرة حزبين سياسيين على تركيبة مجلس الأمة وهما حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، فإنه لا أحد سيضمن ما ستفرزه الانتخابات على المدى البعيد خاصة فيما إذا تغير نمط الاقتراع المعتمد وهو نمط التمثيل النسبي بالقائمة، فلا أحد سيضمن تحقيق وبلوغ هذه الأغلبية على مستوى الغرفة الثانية⁽²⁾.

أما البعد الثاني، فيتمثل في أن الأغلبية الواجب توافرها على مستوى مجلس الأمة تجعل القرار في الأخير بيد الأقلية، حيث أنه في المسائل التي تتطلب إجازتها أغلبية أكبر من النصف تنتقل السيطرة في اتخاذ القرار من يد الأغلبية إلى يد الأقلية، فكلما زاد حجم الأغلبية وذلك في حالة النصوص التي تحتاج موافقة $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء المجلس لإجازتها يمكن لمجموعة من ربع $\frac{1}{4}$ الأعضاء +1 أن ترفض النص وبالتالي تهزم الأغلبية⁽³⁾، فبإجرائنا عملية حسائية بسيطة نلاحظ الوضع غير المنطقي الذي يقودنا إليه نظام المصادقة في الغرفة الثانية على النصوص القانونية ففارق الصوت الواحد من بين أصوات أعضاء مجلس الأمة المعارضة للنص يمكن أن يعرقل عمل المجلس الشعبي الوطني مهما كانت الأغلبية التي صوتت واعتمدت مشروع أو اقتراح القانون المعروض عليه.

وللزيادة في الفهم فإن عدد أعضاء مجلس الأمة هو 144 عضوا يلزم منها 108 أصوات كي تتم المصادقة على النص، وعلى ذلك يجب أن يبقى دائما وفي كل الظروف مقدار 36 صوت معارضا للنص بحيث إذا زاد عدد المعارضين عن هذا المقدار بصوت واحد لا يجاز النص التشريعي، فعلى فرض أن النص عند التصويت عليه في المجلس الشعبي الوطني نال كل الأصوات أي 462+107 صوت على مستوى الغرفة الثانية بدل 108=569 صوت بدل 570 صوت، فنتيجة هذه المعادلة هي أن النص غير معتمد دستوريا لأنه صوت ضده 37 صوت بدل 36 وكأننا نريد بالقول في

1 - بوزيد لرهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.56.

2 - عبد الرحمان عزواوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، ج.2، المرجع السابق، ص.210.

3- للتفصيل أكثر حول الإفرازات السلبية التي يعرفها نظام الأغلبية الخاصة في التصويت، انظر، مقال بعنوان: حساب الأصوات، منشور على الموقع

الالكتروني: practicaldemocracy.tripod.com، عدل بتاريخ 2003/04/30.

النهاية بأن -1=570 وهي نتيجة غير مقبولة حيث يرهن مصير العملية التشريعية بيد صوت واحد مضاف إليه 36 صوت معارض⁽¹⁾.

إن ما قلناه أعلاه يجعلنا نستنتج أن مجلس الأمة يلعب دور الكابح أو المعرقل للعملية التشريعية، يتأكد هذا القول لما نعرف أن من أهم خصائص مجلس الأمة خضوع 3/1 أعضائه للتعين من قبل رئيس الجمهورية وبالتالي فإن عدم تصويته على النص سيحول دون المصادقة عليه، واعتباراً لذلك فإن المؤسس الدستوري كان يهدف من وراء إعطاء رئيس الجمهورية الحق في تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة سلطة رفض أي نص صادق عليه المجلس الشعبي الوطني وفقاً لرؤية مغايرة لرؤية الحكومة لذلك حرص المؤسس الدستوري بالنص على هذه الأغلبية في أحكام الدستور ولم يترك الأمر للقانون العضوي 02/99 ولا النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهو ما يعني أن دور الغرفة الثانية في المصادقة على النصوص التشريعية إنما يهدف في المقام الأول خدمة السلطة التنفيذية قبل أن يكون هدفه تحسين العمل التشريعي⁽²⁾. لنختتم في الأخير قولنا بأن المؤسس الدستوري قد منح المجلس الشعبي الوطني حق اقتراح القوانين وتعديلها في مقابل ذلك أعطى لمجلس الأمة حق المصادقة على النصوص التشريعية وبالتالي تحديد مسارها ومآلها. لكن ما هو مصير النص التشريعي الذي لم يصادق عليه مجلس الأمة؟ وما هي الحلول التي قررها المؤسس الدستوري في مواجهة هذا الأمر؟ ذلك ما نجب عنه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين المجلسين

إن البحث في موضوع اللجنة المتساوية الأعضاء يقودنا إلى التساؤل حول العلة من وجود هذه اللجنة ضمن الآليات المنظمة للعملية التشريعية، وكذا طبيعة تركيبتها البشرية. كما يثار التساؤل حول دور هذه اللجنة ومن له سلطة دعوتها للانعقاد؟ وإلى أي مدى يمكن أن تنجح في مسعاها الذي وجدت من أجله؟ هي أسئلة وأخرى نسعى للإجابة عنها في هذا المطلب وفقاً للتقسيم الآتي: فرع أول نخصصه للبحث في سبب اعتماد المؤسس الدستوري هذه اللجنة وتركيبتها، وفرع ثانٍ نسلط الضوء من خلاله على دور هذه اللجنة وكذا آلية تحريكها، لنختتم هذا الموضوع بفرع ثالث يتعلق بنتائج أعمال هذه اللجنة.

¹ - عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقاً لأحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة بينية لغرفتي البرلمان و الحكومة، مرجع سابق، ص.25 وما بعدها.

² - علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مرجع سابق، ص.35.

الفرع الأول

سبب اعتماد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف وهيكلتها

نبحث في هذا الفرع الأسباب التي أدت بالمؤسس الدستوري ودفعته إلى اعتماد آلية اللجنة المتساوية الأعضاء (أولاً)، كما نحاول البحث في كيفية تكوين هذه اللجنة ومما تتكون (ثانياً).

أولاً: سبب اعتماد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين المجلسين اعتمد المؤسس الدستوري اللجنة المتساوية الأعضاء كحل بديل لنظام الذهاب والإياب المعتمد في حل الخلافات بين المجلسين خوفاً من الانعكاسات السلبية التي يطرحها في جانبه العملي والمتمثلة في إعاقة إنتاج القوانين المهمة الرئيسة للبرلمان، ولسبب آخر تابع للأول يتمثل في منح مجلس الأمة حق ممارسة الاختلاف مع الغرفة الأولى. وعليه نتعرض من خلال هذا العنصر إلى نظام الذهاب والإياب في نقطة أولى، ثم نتطرق في النقطة الثانية إلى حق الاختلاف الممنوح لمجلس الأمة.

1- نظام الذهاب والإياب

يسمى بالمكوك "navete" وهو الإجراء الذي يمر به النص التشريعي من خلال حركة الذهاب والإياب بين المجلسين⁽¹⁾. وقد جاء في الدليل العملي لمجلس الشيوخ الموريتاني بأن المكوك هو "حركة الذهاب والإياب من أجل دراسة النص والتعديل المحتمل لنص القانون بين المجلسين، وبموازاة هذه الحركة المكوكية وحدها هي المواد التي تثار بشأنها الخلافات تبقى قيد النقاش. وكل صياغة تتفق عليها الجمعيتان تغيب عندها عن النقاشات في القراءة التالية، إذ يقتصر النقاش في هذه الحالة على نقاط الخلاف"⁽²⁾.

ويتخذ نظام الذهاب والإياب عدة صور تختلف باختلاف الأنظمة التي تأخذ به، وتتمثل هذه الصور في الآتي:

- نظام الذهاب والإياب المطلق: ومفاده أن النص يذهب من المجلس الواحد إلى المجلس الآخر وهذا الأخير يعيده بدوره مرة أخرى هكذا ودواليك إلى غاية الوصول إلى صياغة موحدة، وفي حالة عدم الاتفاق على نص موحد فإن إجراء الذهاب والإياب يستمر إلى ما نهاية. ويهدف هذا الإجراء إلى تحقيق المساواة بين المجلسين، ومن الدول التي أخذت به المكسيك.

¹ - عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص.153.

² - الدليل العملي لمجلس الشيوخ الموريتاني، تم وضعه بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بموريتانيا، منشور على الموقع الإلكتروني: parliament.gov.sy.

-نظام الذهاب والإياب المقيد: وهو الإجراء الذي يتم بموجبه ذهاب النص وإيابه مرات محددة وفي حالة عدم التوصل إلى حل معين تعطى سلطة الفصل إلى:

* الغرفة السفلى باعتبارها الممثل المباشر للشعب وكونها الأكثر عرضة للهزات كأسلوب الحل الممارس في حقها، ونجد هذا الإجراء في فرنسا مثلا إذ يمنح الفصل النهائي في الأحكام محل الخلاف إلى الجمعية الوطنية⁽¹⁾.

* نظام اللجنة المشتركة المتكونة من أعضاء البرلمان التي تجتمع بناء على طلب السلطة التنفيذية أو التشريعية ذاتها لإيجاد حل للأحكام محل الاختلاف في الرؤى بين غرفتي البرلمان وفي حالة ما توصلت إلى نص موحد يعرض هذا الأخير على البرلمان للتصويت عليه⁽²⁾.

ولنظام الذهاب والإياب عدة مزايا وعيوب نجملها في الآتي:

* ففيما يخص المزايا، فإن نظام الذهاب والإياب يؤدي إلى صياغة قوانين واضحة ومفهومة، حيث أن تعدد الآراء واختلافها سيؤدي إلى إنتاج قوانين حسنة من حيث المضمون والشكل. إضافة إلى ذلك فإن نظام الذهاب والإياب يمتاز بسرعة الفصل في الأحكام محل الخلاف، لكن متى كان هناك انسجام بين الغرفتين من حيث التركيبة السياسية.

* أما فيما يخص العيوب، فإن الإجراءات التي تعتمدها الأنظمة القانونية في تنظيم عملية الأخذ والرد تمتاز بالبطء وقد تؤدي إلى عرقلة النص التشريعي وبالتالي عدم صدوره أصلا، ما سيكون له بالغ الأثر على تنظيم المجتمع وكذا حقوق وحرقات الأفراد، ويظهر ذلك في حالة ما إذا كان نص القانون محل الدراسة من المسائل الهامة والأكثر إلحاحا لا سيما ما تعلق منها بحقوق وحرقات الأفراد، كما لا يشينا القول أن هذا النظام يتأثر بعامل التوجهات السياسية واختلافها داخل البرلمان ذلك أنه في حالة عدم التوافق بين التشكيلات السياسية لغرفتي البرلمان سيؤدي إلى شد ومد بخصوص النص، فما توافق عليه الغرفة الأولى من تعديلات قد ترفضه الأخرى وهكذا، ما سيجعل النص يراوح مكانه في البرلمان أي عدم صدوره أصلا (وهذا طبعا في النظم التي تأخذ بنظام الذهاب والإياب المطلق).

إن استعمال أسلوب الأخذ والرد قد يؤدي إلى إدخال تعديلات كثيرة على النص مما يجعله يفقد

¹ - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ع.1، ص.38. مع العلم ان هذا الإجراء في فرنسا يأتي بعد تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء أي بعد إحالة النص من هذه الأخيرة إلى البرلمان بغرفتيه كي يصادق عليه، وفي حالة عدم المصادقة تعطى الكلمة الأخيرة للجمعية الوطنية. انظر، المادة 45 من الدستور الفرنسي.

² - نفس المرجع، ص.39.

بنيته والغاية التي وجد من اجلها⁽¹⁾. إن هذا الأمر يطرح بإلحاح بالنسبة للأنظمة البرلمانية التي تعتبر فيها السلطة التنفيذية هي الممون الرئيسي للبرلمان بالقوانين، حيث أن التعديلات الكثيرة والمتكررة على النص قد لا تروقها كما لا يروقها وصول النص إلى باب مسدود ما يدعوها إلى سحب مشروعها وبالتالي تعطيل سيرورة المجتمع الذي قد يكون بحاجة ملحة إلى هذا القانون. واعتبارا لهذه العيوب استبعد المؤسس الدستوري نظام الذهاب والإياب واخذ بنظام الاتجاه الواحد بمنحه مجلس الأمة ممارسة الخلاف وهو ما نتطرق إليه في العنصر الموالي.

2- ممارسة مجلس الأمة حقه في الاختلاف

تنص الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور على انه "في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، يجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف". فالمقصود بالخلاف وفقا لهذه المادة هو أن يرفض مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وذلك عندما لا يصادق عليه بأغلبية 3/4 أعضاءه ليعود بذلك من بعيد ويتحكم في العملية التشريعية عن طريق طرحه بدائل للأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق هو عليها⁽²⁾.

وتتمثل تلك البدائل في الاقتراحات التي ستطرح على اللجنة المتساوية الأعضاء إذ التسليم بغير ذلك يعني بأن مجلس الأمة له أن لا يصادق بالأغلبية المطلوبة على ما تم التصويت عليه دون أن يبرر ذلك وهو ما يتنافى وقصد المؤسس الدستوري لأنه "ينسف وجود اللجنة المتساوية الأعضاء من أساسه"، ويجد هذا القول مبرره في أن هذه الأخيرة تنظر في الخلاف بناء على الأحكام الجديدة المحالة إليها من طرف مجلس الأمة⁽³⁾.

وما يلاحظ من هذه الفقرة أن محرر الدستور استعمل صياغة لا تؤدي المعنى الذي قصده المؤسس الدستوري منها وذلك عندما وُصف عبارة "خلاف" بدل "اختلاف" وهو المعنى الذي ورد في صياغة المادة نفسها باللغة الفرنسية تحت عبارة (désaccord) التي تدل على تباين الآراء واختلافها فتنافرها، وليس معنى خلاف (un deffirand) الدال على النزاع أو الخصام أو الشجار بين غرفتي البرلمان حول موضوع ما كالاختصاص مثلا وهو أمر لا نخاله صحيحا هنا كون أن كل غرفة تمارس اختصاصاتها وفقا لما حدده لها الدستور.

¹ - انظر، عبد السلام ساملي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص 154.

² - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص 57.

³ - انظر، المرجع نفسه، ص 59.

وعلى ذلك فإن المقصود هنا حسب الأستاذ عزوي عبد الرحمان: "هو الاختلاف في الرؤى ووجهات النظر القانونية والسياسية بين نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة" كما يضيف: "أن الاختلاف هنا هو اختلاف تنوع لا اختلاف تضاد، حيث التركيبة السياسية للمجلسين في الوقت الحاضر تكاد تكون واحدة باستثناء تفاوت الأغلبية التمثيلية على مستوى المجلسين"⁽¹⁾. واعتبارا لما تقدم ذكره فإن ممارسة حق الاختلاف يبقى من نصيب مجلس الأمة دون غيره إذ بمقتضاه يستطيع أن يكون له رأي مخالف للنصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني، فهو غير مقيد بالتصويت بالموافقة على كل ما يرده من المجلس الشعبي الوطني إذ له أن يصادق كما له أن يرفض⁽²⁾. لكن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما نوعية ومدى الخلاف الذي يمكن على ضوءه تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء؟

ففيما يخص طبيعة الخلاف فإننا في هذه الحالة نميز بين نوعين من الخلاف:

أ-خلاف بسيط: ويقوم هذا الخلاف على مسائل تقنية بحتة سواء تعلقت بالصياغة التي وردت بها النصوص محل الخلاف، أو من حيث ترتيبها أو تبويبها. مما هو معلوم فإن هذا النوع من الخلاف لا يثير إشكالات كونه لا يتعلق بمبدأ معين بل أملكه قواعد وأساليب الصياغة المعتمدة في تحرير النصوص القانونية⁽³⁾.

ب-خلاف جوهري: وهو الخلاف المقصود هنا، إذ يقع جراء التباين وعدم الاتفاق الواضح بين المجلسين في نظرتهما للنصوص محل الخلاف، ويقوم هذا التباين في الرؤى انطلاقا من جوانب سياسية وإيديولوجية، ويلعب عامل الأغلبية الموجودة على مستوى المجلسين دورا بارزا في إثارة هذا الخلاف⁽⁴⁾، ومن آثار ذلك كله أن الأحكام التي تحتويها المادة محل الخلاف متى كانت جوهريّة لا يمكن فصلها عن النص وإلا فقد محتواه، أما في حالة ما إذا كانت الأحكام محل الخلاف ثانوية أي غير ذات تأثير على النص فيمكن في هذه الحالة فصلها عنه دون أن تغير من مضمونه⁽⁵⁾. أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري من أنواع الخلاف أكان جوهريا أو ثانويا، فإنه لم يذكر ذلك مطلقا بل أعطى مجلس الأمة الحق في إثارة أي خلاف سواء تعلق بالمضمون أو الشكل وذلك حسب تكييفه للأمر

¹ - عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة بينية لغرفتي البرلمان و الحكومة، مرجع سابق، ص.17 وما بعدها.

² - بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص.18.

³ - عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص.153.

⁴ - علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مرجع سابق، ص.97.

⁵ - عبد السلام سالمي، نفس المرجع، ص.153.

ولا معقب عليه في ذلك (1).

أما عن مدى الخلاف، فإن المؤسس الدستوري لم يحدد ما إذا كان يجب أن ينصب الخلاف على مادة في نص أو مجموعة مواد، أو حتى نص برمته، وعليه فالخلاف يمكن أن يمس مادة في النص أو فقرة أو عبارة في مادة أو مصطلح، ويمكن أن يمس مجموعة من المواد، كما يمكن أن ينصب على النص بكامله وهو ما أكدته المادة 94 من القانون العضوي 02/99 حيث تنص على أنه: "في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا لا يعطل ذلك تطبيق الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور".

ومن الأمثلة عن ذلك نورد ما يلي: عدم مصادقة مجلس الأمة على مادة وحيدة في القانون المتعلق بالتزامات المكلفين بالضمان الاجتماعي، عدم مصادقة مجلس الأمة على مجموعة من المواد فيما يخص القانون الأساسي لعضو البرلمان، عدم مصادقة مجلس الأمة على نص القانون بكامله وهو القانون المتعلق بالإشهار (2).

بعدما تعرفنا على موضوع الخلاف من حيث مفاده وكذا أنواعه ومداه نتطرق في العنصر الموالي لدراسة تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.

ثانيا: هيكلية اللجنة المتساوية الأعضاء

لم يحدد المؤسس الدستوري أي مؤشرات حول كيفية تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء ولا عدد أعضائها، بل اكتفى بالنص في الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور السابق ذكرها على ما يلي "..... لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين..."، وما يلاحظ على هذه الفقرة أن الأسلوب الذي صيغت به لا يتوافق والقصد الذي أراده المؤسس الدستوري من ذلك، حيث أن اللجنة وفقا لهذه الصياغة تتكون من كل نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة أي 462 نائبا+144 عضوا وهو ما لا يتماشى والمنطق، إذ سقوط حرف الجر "من" من الفقرة غير المعنى الحقيقي لها والأصل أن تصاغ المادة كالتالي ".... تتكون من أعضاء من كلتا الغرفتين" أي أن اللجنة تتكون من عدد مقسم بالتساوي بين غرفتي البرلمان وهو ما تولى تحديده القانون العضوي 02/99 في المادة 88 منه على أنه: "يحدد أعضاء ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء بعشرة أعضاء" وحسن فعل المؤسس الدستوري عندما جعل صلاحية تحديد أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء للقانون العضوي كونه أقل قوة من الدستور ويسهل تعديله كلما تطلب الأمر ذلك على غرار النص الدستوري

1- بوزيد لزهراري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص. 57.

2- انظر، بوجعة لونس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مرجع سابق، ص. 70.

الذي يصعب تعديله لتعقد الإجراءات المتبعة في ذلك وكثرتها من جهة أخرى، وعلى ذلك فإن أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء هو عشرين (20) عضو⁽¹⁾.

وعن كيفية اختيار أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء، فقد أوكل المجلس الشعبي الوطني من خلال نظامه الداخلي ذلك لمكتبه، حيث يعين بصدد ذلك 15 عضوا من بينهم خمسة أعضاء مستخلفين، أما مجلس الأمة فقد كان أكثر تفصيلا في ذلك حيث أعطى صلاحية تعيين أعضائه في اللجنة المتساوية الأعضاء المقدر عددهم ب 15 عضوا من بينهم خمسة مستخلفين لمكتب المجلس بعد اتفائه مع المجموعات البرلمانية مع احترام قاعدة التمثيل النسبي. إن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ضمنت عددا معينا من مقاعد اللجنة المتساوية الأعضاء للجان المختصة من منطلق أن هذه الأخيرة لها دراية ومعرفة تامة بالأحكام محل الخلاف مما سيدعم اللجنة المتساوية الأعضاء بكفاءات متخصصة. وتظهر المفارقة بين المجلسين فيما يخص اعتماد قائمة اللجنة المتساوية الأعضاء إذ هي من صلاحية مكتب المجلس الشعبي الوطني وحده بينما هي من نصيب أعضاء مجلس الأمة كلهم⁽²⁾.

وكما هو معلوم فإن للجنة المتساوية الأعضاء مكتبا يسيرها يتكون من رئيس ونائب للرئيس ومقررين، ويعقد أول اجتماع للجنة باستدعاء من العضو الأكبر سنا، ويشرع في انتخاب رئيس اللجنة الذي يكون من بين أعضاء الغرفة التي يُجْتَمَعُ فيها بينما يرجع منصب نائب الرئيس إلى الغرفة الأخرى⁽³⁾.

نستنتج من مجموع هذه الأحكام أن اللجنة المتساوية الأعضاء لا تعكس تمثيل أعضاء البرلمان من منطلق أن التمثيل داخلها يخضع لعامل سيطرة الأغلبية، فمن يجوز عددا أكبر من مقاعد البرلمان سيكون له أكبر عدد من مقاعد اللجنة المتساوية الأعضاء، وحاصل القول في ذلك أن هذه اللجنة تتأثر بالتشكيلات السياسية ذات الأغلبية مما يجعل عملها شكليا لا غير خاصة في حالة ما إذا كان النص موضوع الخلاف عبارة عن مشروع قانون بادرت به الحكومة، وذلك لسبب يمكن إدراكه بسهولة وهو عامل التوافق والتجانس الموجود بين الأغلبية التي تسيطر على اللجنة والحكومة، ولعل ما يدعم قولنا هذا أن جل النصوص القانونية محل الخلاف إن لم نقل كلها فصلت فيها اللجنة المتساوية الأعضاء من الناحية التقنية البسيطة أو بتعبير أدق من الناحية الشكلية⁽⁴⁾.

¹ - عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقات بينية لغرفتي البرلمان و الحكومة، مرجع سابق، ص.18 وما بعدها.

² - انظر، المادتان 67 و 65 على التوالي من النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

³ - المادة 90 من القانون العضوي 02/99 المنوه عنه.

⁴ - كإعادة صياغة مادة أو ترتيبها مثلا. بشأن طبيعة تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء في المسائل المحالة إليها، انظر، بوجمعة لونس، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، المرجع السابق، ص.64.70.

لكن ما العلة من وجود اللجنة المتساوية الأعضاء وكيف تباشر أعمالها؟ ذلك ما نجيب عنه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

جوهر وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء وآلية تحريكها

يثور التساؤل أول ما يثور حول الهدف الذي وجدت من اجله اللجنة المتساوية الأعضاء في إطار العملية التشريعية والكيفية التي تعتمدها في ذلك؟ بالإضافة إلى ما قيل فإن التساؤل يطرح بإلحاح حول معرفة ذوي الصفة في تحريك هذه اللجنة؟ ذلك ما نبغي الوصول إليه من خلال تعرضنا في نقطة أولى للدور الذي وجدت من أجله هذه اللجنة، لنعرج بالبحث في النقطة الثانية إلى الآلية المعتمدة في تحريكها.

أولاً: جوهر وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء

تتمثل المهمة الأساسية والرئيسية التي وجدت من أجلها اللجنة المتساوية الأعضاء في بحث حلول توفيقية للأحكام محل الخلاف بين غرفتي البرلمان، أي تلك الأحكام التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ولم يصادق عليها مجلس الأمة بالأغلبية الواجبة لذلك عن طريق وضع صياغة موحدة لهذه الأحكام وفقاً لرؤية مشتركة بين أعضاء هذه اللجنة، إذ التمثيل فيها واحد لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة⁽¹⁾.

وتستعين اللجنة المتساوية الأعضاء في دراستها للأحكام محل الخلاف بالتوصيات التي أعدتها اللجنة المختصة على مستوى مجلس الأمة إنفاذاً لأحكام المادة 2/40 من القانون العضوي رقم 02/99 التي تنص على أنه "تقدم اللجنة المختصة بالتوصيات المتعلقة بالحكم أو الأحكام محل الخلاف التي تمثل رأي مجلس الأمة إلى اللجنة المتساوية الأعضاء"، فمجلس الأمة وفقاً لهذه المادة ملزم بتعليل وتسبب رفضه وبناءً على ذلك يقترح البدائل أو الخيارات الجديدة في شكل مادة أو مواد مصاغة صياغة جيدة أو حتى نص إذا كان لذلك محل، وكما سبق ذكره فإن القول بغير ذلك ينفي الدور الذي وجدت من اجله اللجنة المتساوية الأعضاء.

والجدير بالملاحظة أن التوصيات التي يرفعها مجلس الأمة يمكن وإلى حد كبير أن تتبناها اللجنة

¹ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.269.

المتساوية الأعضاء في اقتراحها للحكم محل الخلاف، فإذا حدث ذلك وقدم اقتراحها لغرفتي البرلمان وتم التصويت والمصادقة عليه حينئذ يمكننا القول أن مجلس الأمة قد قام بتعديل الحكم أو الأحكام أو النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ورفضه هو.

إن حق التعديل الممنوح لمجلس الأمة المشتق من حقه في الاختلاف مع المجلس الشعبي الوطني قد أشار إليه القانون العضوي 02/99 في مادتيه 39 و 40 منه ولكن مع شيء من الغموض والضبابية، حيث تنص المادة 5/39 على أنه "يقرر مكتب مجلس الأمة على أثر المناقشات إما المصادقة على النص بكامله إذا لم يكن محل ملاحظات أو توصيات، وإما الشروع في المناقشة مادة مادة"، كما تشير المادة 2/40 السابق ذكرها إلى مصطلح التوصيات على أن يتولى تنظيم وتفصيل إجراءات تقديمها وشروطها إلى النظام الداخلي لمجلس الأمة، مع العلم أن الملاحظات خاصة بأعضاء مجلس الأمة بينما التوصيات فهي بخصوص اللجنة المختصة⁽¹⁾.

فالتوصيات التي يضعها مجلس الأمة بمناسبة ممارسة حقه في الاختلاف تختلف تماما عن حق التعديل الذي يمارسه المجلس الشعبي الوطني، حيث أن هذا الأخير يعدل المبادرات المعروضة عليه دونما داع لتبرير ذلك أمام أي جهة خارجية إضافة إلى ترتيب آثاره مباشرة، أما مجلس الأمة فلا يقوم بتعديل النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني مباشرة، بل يقترح توصيات ترفع إلى اللجنة المتساوية الأعضاء التي إذا ما وافقت عليها وصادق عليها البرلمان بغرفتيه بعد إحالتها عليه وكما قلنا سابقا أصبح ذلك تعديلا حقيقيا، وعليه فإن تعديل مجلس الأمة لا يرتب آثاره ما لم توافق عليه اللجنة المتساوية الأعضاء وبعده البرلمان بغرفتيه كونه صاحب القول الفصل في ذلك⁽²⁾.

لكن يطرح السؤال هنا حول من له سلطة دعوة هذه اللجنة للانعقاد؟

ثانيا: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء

أسند المؤسس الدستوري مهمة دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد إلى الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) حيث جاء في الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور "...تجتمع بطلب من الوزير الأول لجنة متساوية الأعضاء"⁽³⁾، ويثور التساؤل حول الدافع من تمكين الوزير الأول من سلطة

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.59.

² - نفس المرجع، ص.60.

³ - على خلاف المؤسس الدستوري الفرنسي الذي يجعل تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء من نصيب الوزير الأول ورئيسي غرفتي البرلمان وهو الوضع الذي عرفه الدستور الفرنسي بعد تعديله سنة 2008، انظر، المادة 45 من الدستور الفرنسي المنوه عنها، وفي نفس السياق وبتفصيل أكثر انظر، عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص.74-77.

تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء؟ واعتبارا للطبيعة البرلمانية لهذه اللجنة أليس من المنطقي أن تمنح نفس الصلاحية لغرفتي البرلمان من أجل دعوتها للانعقاد؟

فبالنسبة للشطر الاول من التساؤل، فإن ربط دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد بالوزير الاول يجد مبرره في أن هذا الأخير هو المكلف دستوريا بعملية تنفيذ القوانين كونها الوسيلة الوحيدة التي يمكن من خلالها أن يتدبر ويسير الإدارات والمرافق العامة وتنظيم المجتمع⁽¹⁾، إضافة إلى ذلك فإن الحكومة هي التي تسيطر على عملية المبادرة بالتشريع من خلال مشاريع القوانين التي تقدمها للبرلمان التي يمكن أن تجسد من خلالها مخطط عملها على أرض الواقع، ولكل ذلك فهي الأحرص على أن يصوت ويصادق عليها في الوقت المناسب ومن باب أولى الأحرص للبحث عن تسوية للخلاف الحاصل بين غرفتي البرلمان وذلك عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ القول بغير ذلك يعرض مستقبلها السياسي للخطر وذلك عن طريق إثارة مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان⁽²⁾.

أما عن أحقية تمكين غرفتي البرلمان من دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد موضوع الشطر الثاني من السؤال، فإنه يجد مبرره في كون عملية سن القانون من خلال إعداده والتصويت عليه تعد المهمة الأساسية بل الجوهرية للبرلمان طبقا للمادة 98 من الدستور التي نعتت سلطته هذه بالسيدة، فالبرلمان هو الأحرص على حماية وحقوق حريات الأفراد كما انه الأحرص على توفير آليات ممارسة هذه الحقوق والحريات في الوقت المناسب مما يجعله أحوج لدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء لتسوية الخلاف البيني المذكور.

* فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني، فلكون أن العملية التشريعية تنطلق منه، وبعد العمل والجهد الكبير الذي يبذله من اجل مناقشة المبادرات التشريعية المعروضة عليه والتي ستتوج بالتصويت والموافقة عليها وبالتالي تكتسب صفة النص كما سماها المؤسس الدستوري، نقول: وبعد الجهد الكبير المبذول يرى عمله هذا يذهب هباء بعد رفض مجلس الأمة خاصة إذا كان النص من مبادرة النواب مما يجعله الأحق بتحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء.

* أما بالنسبة لمجلس الأمة فإن حقه في تحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء يجد مبرره في حقه في مناقشة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وبالتالي لذلك حقه في ممارسة الاختلاف

1- عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقات فيها اللجنة المتساوية الأعضاء البينية لغرفتي البرلمان و الحكومة، مرجع سابق، ص.21.

2- عبد السلام سالم، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، المرجع السابق، ص.72.

الممنوح له دستوريا مما يجعله هو الآخر أكثر مدعاة للبحث عن تسوية للأحكام محل الخلاف⁽¹⁾. وعليه، ومهما يكن الأمر فإذا كان المؤسس الدستوري فصل فيمن يملك حق تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء وذلك بتحويله إياه الوزير الأول، فإن السؤال الذي يطرح هو: ما مدى سلطة هذا الأخير في تحريك هذه اللجنة؟

بالرجوع إلى المادة 4/120 من الدستور نجد أن المؤسس الدستوري قد استعمل عبارة "تجتمع" وهو ما يدل على صيغة الأمر إذ على غرار من يرى بأن ذلك يفيد أن الوزير الأول ملزم بتحريك آلية اللجنة المتساوية الأعضاء حالما يقع الخلاف بين الغرفتين⁽²⁾، فإننا نرى بأن الوزير الأول له مطلق التقدير في ذلك لسببين: الأول نظري والثاني عملي.

ففيما يخص السبب الأول واعتبارا أن القانون العضوي رقم 02/99 جاء لتكملة أحكام الدستور وتفسيرها فيما يتعلق بموضوع العلاقة بين مجلسي البرلمان وبينهما وبين الحكومة، نقول: لم يشر لا من قريب ولا من بعيد عن وجوب دعوة الوزير الأول للجنة المتساوية الأعضاء حالما يقع الخلاف، بل اكتفى بالنص في المادة 87 على أنه "تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال عشرة أيام الموالية لتاريخ تبليغ الطلب" وبالتالي فإن اللجنة وفقا لهذا النص ملزمة بالانعقاد خلال اجل عشرة أيام التالية لتبليغها بالطلب من قبل الوزير الأول.

أما فيما يخص السبب الثاني وهو ما يدعم صحة وجهة نظرنا هذه، أن رئيس الحكومة -الوزير الأول حاليا- قد أعمل مطلق سلطته التقديرية في طلب انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء من اجل دراسة الأحكام محل الخلاف المتعلقة بنص القانون المتعلق بعضو البرلمان حيث أن اللجنة لم تنعقد إلا بعد حوالي ما يقرب سنتين من مدة الخلاف، وهو نفس الوضع بالنسبة للقانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي الذي راح مكانه مدة ثلاث سنوات على انعقاد اللجنة.

بناء على ما تقدم ذكره يتبادر للذهن سؤال مفاده ما مدى وصول اللجنة المتساوية الأعضاء إلى الهدف الذي وجدت من اجله؟ ذلكم موضوع الفرع الموالي.

¹ - عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقات بينية لغرفتي البرلمان و الحكومة، المرجع السابق، ص.22.

² - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.64.

الفرع الثالث

نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء

تتقاسم مهمة حسم الخلاف بين الغرفتين جهتان: فالأولى تتعلق باللجنة المتساوية الأعضاء باقتراحها نصا بديلا للأحكام محل الخلاف، أما الجهة الثانية فهي البرلمان نفسه وذلك حين بته في اقتراح اللجنة المعروف عليه. واعتبارا لذلك فإن البحث في موضوع نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء يقودنا إلى التساؤل حول كيفية تعامل اللجنة مع النص محل الخلاف من حيث صياغته، أي من حيث تصحيح العيوب التي تشوبه وفقا للتقنيات المتبعة في ذلك؟ ثم مصير الصياغة الجديدة للنص محل الخلاف داخل اللجنة ذاتها وبعد ذلك داخل غرفتي البرلمان؟ وعليه فإن الإجابة عن هذه الأسئلة يكون وفقا للتقسيم الآتي: نتعرض للتقنيات المتبعة في الصياغة التشريعية للنص محل الخلاف في نقطة أولى، ثم نعرض على معرفة مآل النص محل الخلاف في نقطة ثانية.

أولا: الصياغة التشريعية

يقصد بصياغة القاعدة التشريعية تحويل القيم التي يتكون منها القانون إلى قواعد قانونية مفرغة في قالب شكلي بحيث تكون قابلة للتطبيق على نحو يحقق الغاية المرجوة منها، ويتم ذلك عن طريق ضبط هذه القيم في عبارات محكمة، موجزة وسليمة وفقا لفنون ومهارات بناء النصوص وتحرير القوانين⁽¹⁾.

وتتوقف مسألة الصياغة القانونية على مدى قدرات الصائغ، واعتبارا لذلك قد يصاغ النص بلغة سليمة كما قد يصاغ بطريقة معيبة متى لم يلتزم بالأحكام والقواعد المقررة في ذلك. وعليه نقوم بدراسة هذا الموضوع من خلال التطرق في نقطة أولى إلى عيوب الصياغة التشريعية باعتبارها مصدر الخلاف بين الغرفتين في أحيان كثيرة، ثم نعرض بعض الأحكام والقواعد المعتمدة في صياغة النصوص القانونية في نقطة ثانية.

1- عيوب الصياغة التشريعية

إن عدم الدقة في إعداد النصوص التشريعية يكون على أربعة أوجه: منها أن يكون النص التشريعي مشوبا بخطأ، أو نقص في ألفاظه، أو غموضا في معناه، أو أن يكون متعارضا مع نصوص أخرى.

¹ عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، ط. 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1995، ص. 14. وتختلف الصياغة التشريعية عن السياسية التشريعية، حيث المقصود من هذه الأخيرة "الفلسفة التي تحكم عملية التشريع، بداية من اتخاذ قرار التصدي لموضوع أو قضية عن طريق التشريع أصلا، ومرورا بتحليل الموضوع وتحديد أولويات المجتمع بشأنها وقدراته ومصالحه إزائها". أنظر، علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 3-6 فبراير 2003، ص. 5.

وعليه نتطرق لهذه العيوب كلا على حدة كالآتي:

أ- الخطأ

يصيب النص التشريعي نوعان من الخطأ: خطأ مادي وآخر قانوني. فالخطأ المادي يقع أثناء الطباعة إما بسبب وجوده في أصل النص أو مسودته وقد يؤثر في معنى النص وبالتالي يؤدي إلى تغيير القصد الذي ابتغاه المشرع من سنه⁽¹⁾. ويتخذ الخطأ المادي صورتين: تتمثل الأولى في ذكر لفظ مكان لفظ آخر، بينما تتمثل الثانية في حالة السكوت الناجم عن عدم ذكر لفظ كان يجب أن يذكر، وقد يكون هذا اللفظ حرف عطف كالواو أو حرف جر كالياء...، أما عن تصحيح الخطأ المادي فإن المشرع هو من يقوم بذلك أحيانا عن طريق استدراك ينشر في الجريدة الرسمية ويسري بأثر رجعي⁽²⁾. أما الخطأ القانوني فهو الخطأ الدافع غير المقصود إذ يتطلب تصحيحه.

ب- النقص

يراد بالنقص إغفال لفظ في النص التشريعي بالشكل الذي يجعله غير مستقيم بدونه⁽³⁾، أو هو حالة عدم تمكن القاضي من إيجاد نص في التشريع لكي يطبقه على النزاع المعروض عليه⁽⁴⁾. ومن أمثلة ذلك ما تضمنته المادة 124 من الأمر 75-58 المتضمن القانون المدني الجزائري قبل تعديله سنة 2005، إذ نصت على أنه: "كل عمل أيا كان يرتكبه المرء ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض" ففي هذا النص نقص مفاده أنه ليس كل ضرر يلحق بالغير يلزم مرتكبه بتعويضه، فهناك حالات كثيرة يجب أن يتوفر فيها ركن الخطأ إلى جانب ركن الضرر لتحقيق مسؤولية الشخص عن التعويض، مع العلم أن النص الفرنسي لهذه المادة كان يذكر ركن الخطأ. ففي حالة الدفاع الشرعي مثلا فإن القانون يكفل لمن تعرض لمحاولة اعتداء أن يدافع عن نفسه حتى ولو أدى ذلك إلى إحداث ضرر للمعتدي وهي الحالات المنصوص عليها في قانون العقوبات، ففرضا لو طبقنا المادة 124 بصياغتها هذه لأمكن للمعتدي المتضرر متابعة المعتدي عليه محدث الضرر أمام القضاء لمطالبته بالتعويض وهو ما يتنافى والمنطق، الأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري سنة 2005 بتعديل هذه المادة كالآتي: "كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في

¹- عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، المرجع السابق، ص. 32.

²- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص. 319. هذا في حالة دخول النص حيز التنفيذ. بشأن الاستدراك انظر، قانون رقم 05-16 المؤرخ في 23 ذي القعدة 1426 الموافق ل 31 ديسمبر 2005 يتضمن قانون المالية لسنة 2006 (استدراك)، ج.ر، ع.2، الصادرة بتاريخ 2006/01/15.

³- عبد القادر الشخلي، نفس المرجع، ص. 41.

⁴- حيدر ادهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية ط.1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص. 103.

حدوثه بالتعويض" ، فالمشرع في هذه الحالة لم يكتفي بالضرر وحده لقيام المسؤولية مرتكبه بالتعويض إذ إلى جانب ذلك اشترط قيام الخطأ أي يجب إثبات الخطأ كحالة الدفاع الشرعي المشار إليها أعلاه⁽¹⁾.

ج- الغموض

وهو استعمال لفظ أو عبارة في نص يمكن أن يدل على معان مختلفة ويحتاج لفهمه أن يستكمل خارج النص⁽²⁾، وبهذا يختلف الغموض عن النقص، حيث أنه في حالة هذا الأخير نكون أمام غياب حكم أو إغفاله بينما في حالة الغموض فالنص موجود لكنه غير واضح وبجاجة إلى تفسير⁽³⁾.

د- التعارض

يحصل التعارض عندما يصطدم نص مع نص آخر بشكل يجعل الجمع بينهما أمرا غير ممكن نظرا لتعارض أحدهما مع الآخر على الرغم من وضوح كل منهما، يظهر التناقض بينهما عند تقابلهما وقراءتهما بصفة متصلة⁽⁴⁾.

إذا هذا باختصار عن العيوب التي يمكن أن تصيب النص التشريعي وتجعله معييا لا يؤدي الغرض الذي سن من أجله، ولكن كيف يمكن تلافي هذه العيوب بصياغة نصوص سليمة من حيث الشكل؟ هذا ما نجيب عنه في العنصر الموالي.

2- أحكام الصياغة التشريعية المثلى

نعني هنا بأحكام الصياغة التشريعية، الضوابط التقنية التي يتوجب ان تتم الصياغة التشريعية وفقها حتى يتم التوصل إلى نصوص تشريعية تتسم بصياغة سليمة وتؤدي الهدف المرجو منها. ولكن قبل ذلك نورد بعض العوامل التي تؤدي إلى صياغة جيدة للنصوص القانونية ومنها:

-الصياغة التشريعية هي التي لا تأتي منقوصة أو مبهمه أو غامضة، بل تكون مؤدية للغرض الذي ابتغاه المشرع من سنّها، ومعبرة عن الواقع الاجتماعي مما يجعلها مستقرة نسبيا على خلاف الصياغة المعيبة التي لا تتسم بالاستقرار والثبات. فنكون بصدد استقرار التشريع عندما تعكس صياغة القاعدة القانونية الأفكار والتوجهات والأهداف التي يتوخاها المشرع، وأن تتسم بالوضوح والقابلية للفهم من

¹ - المادة 124 من القانون رقم 05-10 مؤرخ في 13 جمادى الاوى عام 1426 الموافق 20 يونيو سنة 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج.ر، ع.44، الصادرة بتاريخ 2005/06/26 .

² - حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، المرجع السابق، ص.331 .

³ - حيدر ادم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، المرجع السابق، ص.99. للاستزادة حول الغموض الذي يتتاب النص وأشكاله انظر، عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، المرجع السابق، ص.24-26 .

⁴ - نفس المرجع، ص.97 .

المخاطبين بها، ولا تثير المشاكل عند تفسيرها في المجال العملي، وبالتالي يفهمها جميع الأشخاص على اختلاف مستوياتهم العلمية، فالقول بذلك يجعل القاعدة القانونية تحيا فترة زمنية طويلة بالرغم من تغير الظروف المحيطة بها أي الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية... التي تجعل المشرع يتدخل لتعديلها وفقا لهذه المتغيرات دون المساس بجوهر الصياغة وصلبها.

وعلى عكس ذلك تكون الصياغة غير مستقرة متى لم تعبر عن أفكار وآراء الجماعة، بل تعبر عن رأي فئة معينة مما يجعلها عرضة للتعديلات الدائمة والمتتالية وفقا لما يتناسب وطموح الفئة المستهدفة من النصوص القانونية، وهو الوضع الذي تعيشه الأنظمة السلطوية حيث يعبر القانون عن حكم الحاكم والسلطة دون إعارة أدنى اهتمام لأفراد المجتمع الذين يجدون أنفسهم مرغمين على قبول القانون بالرغم من عدم اتفاهه وإرادتهم.

- أن تكون القاعدة القانونية مصاغة بلغة بسيطة سهلة الفهم وقرية من لغة تخاطب الرجل العادي لذا يستحسن من المشرع أن يعبر عن أحكام القاعدة القانونية بطرق بسيطة تيسر فهم المخاطبين بها.
- أن يكون التشريع مواكبا لمتطلبات العصر الأمر الذي يتطلب البحث في القوانين المقارنة للتعرف على التطور التشريعي الجاري في العالم لاسيما إذا كانت للتشريع علاقة مع اتفاقيات دولية صادقت عليها الدولة، حيث سيكون من الصعب وضع تشريع وطني خاص بالإغراق مثلا دون دراسة مصطلحات وأحكام الاتفاقيات الدولية الخاصة بالإغراق ذاته كموضوع قانوني شائك.

- إن صياغة القاعدة القانونية بأسلوب بسيط ومنطقي سيؤدي إلى تحقيق العدالة وإحقاق الحق بين المتقاضين. إذ متى كانت القاعدة القانونية سهلة وواضحة وميسورة الفهم فإنها تعين القاضي على إنزال أحكامها بعدالة أكبر⁽¹⁾، كما لا يثينا القول أنه على القاضي نفسه أن يرفع من مستواه من خلال المطالعة الواسعة لأمهاات الكتب القانونية والتزامه بالحضور للدورات التدريبية التي تقام لذلك.

إن التوصل إلى صياغة جيدة للقاعدة القانونية يقتضي اتباع القواعد المشار إليها أدناه والمتمثلة في:
- الإيجاز: حيث أن نص القانون ينظم مسألة ما تنظيما دقيقا بكلمات محددة ومحدودة، لذا يستحسن أن يقدم النص بأقل الألفاظ لأن الإسهاب يدفع النص إلى التأويلات والتفسيرات المختلفة.

- العرض المحكم: ويكون بالتبويب السليم عن طريق جمع النصوص بأجزائها حتى يستقيم معناها⁽²⁾.

¹ - علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد، مرجع سابق، ص. 11.

² - عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، المرجع السابق، ص. 58.

ويقصد بتبويب النص "هيكلته منهجيا أي تقسيمه إلى أجزاء متسلسلة متكاملة، أو بعبارة أخرى تقديمه وفقا لخطة محكمة، إن هذه الخطة تتوقف على الجهد المبذول في إعداد النص انطلاقا من النصوص القانونية المعتمدة في الأسانيد، فرزها وترتيب أفكارها، مع انه ليس هناك خطة نموذجية معتمدة في التبويب"⁽¹⁾. ويهدف التبويب إلى جعل النص القانوني واضحا من حيث معناه ومقاصده بالشكل الذي يساعد المخاطب به على فهمه بصورة صحيحة⁽²⁾.

أما عن كيفية التبويب، فإنه يتوقف على حجم النص من حيث قصره أو طوله، فقد يقسم إلى أبواب وأجزاء وقد لا يقسم، فيأتي في شكل مواد مباشرة. وعلى العموم فإن التبويب عادة ما يتخذ الشكل الآتي: تقسم المواد إلى أجزاء تشتمل على فصول، أقسام وكل قسم يمكن أن يقسم إلى أقسام فرعية، وتتضمن هذه التقسيمات عناوين تختلف باختلاف المسائل التي تتناولها⁽³⁾، وعلى الصائغ أن يحدد النقاط الرئيسية لتبويب المواد والفقرات فيضع الأسس الرئيسية في أول نص القانون ويضع الفروع التابعة لها بعدها وهكذا، ويتم ذلك وفق نظام تدرجي يذكر فيه الأهم فالمهم، القاعدة فالاستثناء...⁽⁴⁾. ويقسم القانون وفقا للشكل الآتي: مقدمة تحتوي على تعريف موضوع التشريع والهدف منه وتحدد أطرافه، وتكتب بالأحرف ولا ترقم مثلا المادة الأولى:....، ثم يأتي المتن وهو أساس التشريع من حيث الأحكام المتعلقة بالوقائع المادية والقانونية وترقم نصوصه مثلا المادة 1...، ثم تأتي الخاتمة لتنص على إلغاء تشريع سابق أو جزء من أحكامه، أو تحدد تاريخ سريانه⁽⁵⁾.

-عدم استعمال الكلمات المترادفة إذا كان القصد منها المعنى ذاته، وعليه يستحسن عدم استعمال كلمة لها نفس الدلالة لكلمة أخرى استعملت من قبل، كما يستحسن عدم استعمال كلمة لها دلالات مختلفة لتفادي الغموض وكثرة التفسيرات.

-الابتداء بالجمل الفعلية أفضل من الجمل الاسمية، أو استعمال صيغة المضارع للدلالة على الحاضر والمستقبل فالقانون يستوفي في زمن قراءته لا في زمن تشريعه، وفي نفس الصدد يستحسن الابتعاد قدر المستطاع من إدخال حرف "السين" أو "سوف" على الفعل المضارع، حيث في الحالة الأولى فالفعل المضارع يصبح دالا على المستقبل فقط بعدما كان دالا على الحاضر والمستقبل، أما في الحالة الثانية

1- عطاء الله بوحيدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص. 58.

2- حيدر ادهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، مرجع سابق، ص. 89.

3- عطاء الله بوحيدة، المرجع نفسه، ص. 59.

4- حيدر ادهم عبد الهادي، المرجع عينه، ص. 89.

5- عبد القادر الشبخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، المرجع السابق، ص. 55.

فإن الفعل المضارع سيدل على المستقبل البعيد⁽¹⁾.

- استعمال التعريفات لغايات محددة كأن يأتي التعريف ليحسم خلافا فقهيها، أو لغاية إبراز وتوضيح معنى مغاير لمعنى مستقر عليه، فإيراد تعريفات في التشريع يؤدي إلى تقييد القاضي وتجريده من سلطته التقديرية في وزن الأمور⁽²⁾.

- تسمية القانون بمسميات واضحة تعكس مضمون النص ولا أن يكون العنوان في واد والمضمون في واد آخر.

- ضرورة استعمال الإشارات الكتابية في مواقعها كالفواصل، والنقاط، والشرطة... لأن هذه الإشارات لها دلالات خاصة، فعدم استعمالها في غير مواضعها سيؤدي إلى إرباك النص⁽³⁾.

بعدما تطرقنا للعيوب التي يمكن أن تمس بالنص التشريعي وتجعله عرضة لعدم المصادقة عليه، وكذلك عن العوامل التي يمكن أن تؤدي إلى تلافي هذه العيوب، نستعرض في النقطة الجزئية الموالية النتائج التي يمكن أن تتوصل إليها اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء لأجل اقتراح صيغة جديدة للنص الأصلي رافدها السلامة من العيوب الشكلية والموضوعية.

ثانيا: مآل النص محل الخلاف

إن مصير نص القانون محل الخلاف سيبقى رهين ما تشهده غرفتا البرلمان من مناقشات قد تؤدي إلى اعتماده أو رفضه، وقبل ذلك سيبقى معلقا على ما تشهده اللجنة المتساوية الأعضاء ذاتها من مناقشات قد تؤدي هي الأخرى إلى اعتماده أو رفضه. وعليه نتولى في هذا العنصر دراسة مصير النص محل الخلاف داخل اللجنة المتساوية الأعضاء في نقطة أولى، ثم مصيره داخل البرلمان في نقطة ثانية.

1- مدى توصل اللجنة المتساوية الأعضاء أو عدم توصلها إلى اقتراح نص للحكم أو الأحكام محل الخلاف

يتمثل أول اختبار تمر به اللجنة المتساوية الأعضاء في إمكانية توصلها إلى تسوية الاختلاف في الرؤى بين المجلسين عن طريق صياغة نص بديل للحكم الأصلي سبب الخلاف، وهو ما سيحدد مصير العملية التشريعية إن باكتمالها أو توقفها عند حد معين. وعليه فإن اللجنة المتساوية الأعضاء قد تصل أو ستصل إلى اقتراح نص حكم أو الأحكام محل الخلاف لأنها قد وجدت أصلا لتسوية

¹ - للاستزادة انظر، حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص. 313.

² - انظر، عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، المرجع السابق، ص. 61.

³ - للاستزادة حول الإشارات الكتابية ودلالاتها ومقاصدها، انظر، المرجع نفسه، ص. 94.

الخلاف ودفع العملية التشريعية إلى الأمام وهو ما حددته المادة 96 من القانون العضوي 02/99 بشكل قاطع وجازم دون أن تتصور أي إخفاق لها في مسعاها هذا حيث تنص على انه: "إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى نص واحد وإذا استمر الخلاف تسحب الحكومة النص"، وبناء على ذلك فإن استعمال عبارة "نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء" يدل على أن هذه الأخيرة ستتوصل إلى صياغة حكم للأحكام محل الخلاف⁽¹⁾.

إن هذا القول هو الحاصل فعلا في ظل الوضعية التي يعيشها البرلمان بغرفتيه حيث يسيطر عليه حزبان سياسيان هما حزب جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي وهو الوضع الذي سينعكس لا محالة على وضعية اللجنة المتساوية الأعضاء من حيث تركيبها البشرية وذلك تبعا للنمط المعتمد في اختيار أعضائها المتمثل في قاعدة التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية إضافة إلى المقاعد المتاحة للجان ذات العلاقة بموضوع الخلاف والتي يسيطر عليها هذان الحزبان مما يجعل هذه اللجنة صورة طبق الأصل لهما⁽²⁾. لكن ماذا عن المدى البعيد، وهو الوضع الذي يمكن أن يعيشه البرلمان من خلال الإفرازات التي قد تأتي بها الانتخابات التشريعية التي تعكس التمثيل الحقيقي للشعب؟ نقول: لا أحد سيضمن بقاء واستمرار الوضع الحالي الذي يعيشه البرلمان إذا ما تغيرت الظروف وبالتالي لذلك آليات تأطير العملية الانتخابية حيث يصبح الحديث عن هيمنة الأغلبية بلا جدوى وحينها يمكننا الحديث عن الاختلاف الحقيقي وهو الاختلاف في الرؤى والأفكار داخل قبة البرلمان أو داخل اللجنة المتساوية الأعضاء ذاتها، وشفوة القول في ذلك ليس من السهولة أن تصل اللجنة المتساوية الأعضاء حينئذ إلى صياغة حكم بديل للنص الأصلي محل الخلاف، أو بتعبير أدق فإن احتمال إخفاقها في ذلك وارد لسبب بسيط يتمثل كما قلنا أعلاه في اختلاف آراء أعضائها وأفكارهم لاختلافهم في الانتماء السياسي حتى وإن كانوا يمثلون الإرادة العامة فإنه لا يمكن تجريدهم من أفكارهم وأرائهم التي تعكس التوجه الفكري للأحزاب التي ينتمون إليها ويمثلونها داخل اللجنة⁽³⁾، ونتيجة لذلك عدم صدور النص الأصلي نهائيا إذا ما كان الحكم محل الخلاف نصا قانونيا كاملا لم يصادق عليه مجلس الأمة، أو في حالة عدم إمكانية فصل الحكم أو الأحكام محل الخلاف عن النص بكامله وحينها نكون بصدد حالة استمرار الخلاف وفقا للصياغة المرنة الواردة في المادة 120 من

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.65.

² - نقول هذا بالنسبة لمجلس الأمة حيث تمثل أعضائه في اللجان المتساوية الأعضاء بخضع لقاعدة التمثيل النسبي للمجموعات البرلمانية. انظر ما قيل أعلاه حول تكوين اللجان وسيطرة الأغلبية الموالية للحكومة عليها.

³ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.288.

الدستور التي تنص على انه "في حالة استمرار الخلاف يسحب النص" وهو ما يمكن تفسيره على أن حالات الخلاف تتمثل بالإضافة إلى عدم مصادقة البرلمان على اقتراح اللجنة إخفاق هذه الأخيرة في اقتراح نص موحد للحكم محل الخلاف⁽¹⁾.

إذا وفي حالة نجاح اللجنة المتساوية الأعضاء وبلوغها مسعاها في اقتراح نص للحكم أو الأحكام محل الخلاف يتم رفع مقترحها إلى الوزير الأول من طرف رئيس المجلس الذي احتضن اجتماعات هذه اللجنة باعتبار أن هذه الأخيرة تعقد اجتماعاتها بالتناوب في المجلسين وهو ما تنص عليه المادة 4/94 من القانون العضوي 02/99 على أنه "يبلغ تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء إلى رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) من قبل رئيس الغرفة التي عقدت اللجنة الاجتماعات في مقرها" ليتم بذلك استكمال مسار العملية التشريعية بعد توقفها لوقت معين، ليسترجع البرلمان بذلك اختصاصاته في المناقشة والتصويت، ولكن هذه المرة المناقشة والتصويت على تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء الذي سيكفل إما بالقبول أو الرفض وهو ما نتطرق إليه تباعاً.

2- مآل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بعد عرضه على البرلمان

بعد استكمال اللجنة المتساوية الأعضاء عملها وتوصلها بذلك إلى نص بديل للحكم محل الخلاف يقدم ما توصلت إليه إلى البرلمان من أجل المصادقة عليه واعتماده كقانون قابل للإصدار والنشر، أو رفضه وبالتالي عدم استكمال مساره التشريعي المقرر في ذلك . وعليه، فإن عمل اللجنة المتساوية الأعضاء المعروض على البرلمان لن يخرج عن الحالات التالية: رفض المجلس الشعبي الوطني اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، مصادقة أو عدم مصادقة غرفتا البرلمان على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، حالة استمرار الخلاف والأسلوب المعتمد في إنجازه. وقبل هذا كله يقودنا التساؤل إلى معرفة من هي الغرفة التي تبدأ بالمناقشة وكيف يتم ذلك؟ وهو ما نعمل على الإجابة عنه بالتطرق لموضوع العرض.

أ- العرض

بعد انتهاء اللجنة المتساوية الأعضاء من عملها ووصولها إلى صياغة حكم جديد بديل للنص الأصلي محل الخلاف يبلغ تقريرها إلى الوزير الأول كما ذكرناه سابقاً من قبل رئيس الغرفة التي تعقد اللجنة المتساوية الأعضاء أشغالها فيها، ليقوم الوزير الأول بدوره بربط البرلمان من جديد بالنص محل الخلاف وهو ما تنص عليه المادة 5/120 من الدستور "...تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين

¹ - نفس المرجع، ص. 290 .

للمصادقة عليه" وهو ما أكدته المادة 95 من القانون العضوي 02/99 "...تعرض الحكومة النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين للمصادقة عليه طبقا للإجراء المنصوص عليه في المادة 120 من الدستور"، غير أن السؤال الذي نطرحه هنا هو: ماذا تعني عبارة "العرض" المشار إليها في المواد 120 و 95 على التوالي من الدستور والقانون العضوي 02/99 وما طبيعتها القانونية؟

يجيبنا الأستاذ بوزيد لزهاري بقوله: " أن العرض يعني إرسال النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء إلى غرفتي البرلمان عن طريق الوزير الأول من أجل برمجة جلسات التصويت و المصادقة في الغرفتين لا غير كون أن نتائج عمل اللجنة يتم تقديمها من قبل مقرر تلك اللجنة عن كل غرفة من غرفتي البرلمان، ويجد هذا القول مبرره في أن الحكومة وأثناء عمل اللجنة المتساوية الأعضاء ليس لها أي دور أساسي من منطلق أن المادة 92 من القانون العضوي 02/99 تنص على إمكانية حضورها فقط".

أما عن مسألة توقيت عرض عمل اللجنة فإنه يتم بالتالي أي على التوالي وليس في نفس اللحظة أي بالتزامن وذلك للإحالة المنصوص عليها في المادة 95 من القانون العضوي 02/99 السابق ذكرها إلى المادة 120 من الدستور، وعليه فإن العرض يتم وفقا لما هو متبع في دراسة القوانين في الحالات العادية، أي أنه يتم في المجلس الشعبي الوطني أولا وبعد تصويته عليه يعرض على مجلس الأمة.

ب- رفض المجلس الشعبي الوطني اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء

ويعتبر هذا الوضع نظريا في الوضع الحالي الذي يعيشه البرلمان، وبالتالي فإن رفض اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء من طرف الغرفة الأولى سيقضي مجلس الأمة من ممارسة حقه هو كذلك في المناقشة والمصادقة، لأن مجلس الأمة يناقش النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليها إنفاذا لأحكام المادة 120 من الدستور، وهي الوضعية التي لم يتطرق إليها القانون العضوي 02/99 وعليه يمكن اعتبارها من حالات استمرار الخلاف المنصوص في المادة 96 من نفس القانون العضوي⁽¹⁾، هذا إذ تعلق الأمر برفض كل النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أما في حالة رفض جزء منه فإن استمرار الخلاف سيقصر فقط على هذا الجزء متى أمكن فصله عن

¹ - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص.66. نعيد ونكرر ان الأمر وان كان لا يطرح بخصوص رفض مجلس الشعبي الوطني أو حتى مجلس الأمة في الوضع الحالي نظرا للانسجام والتوافق الحاصل بين حزبي الأغلبية إلا ان لا احد سيضمن ذلك على المدى البعيد.

سائر النص دون تأثيره على انسجامه وتناسقه⁽¹⁾.

ج- حالة مصادقة البرلمان أو عدم مصادقته على نص قانوني موحد

استنادا إلى الوضع القانوني الذي تعرفه العملية التشريعية من خلال المناقشة والتصويت فالمصادقة على النصوص القانونية على مستوى غرفتي البرلمان، تقضي المادة 2/95 من القانون العضوي 02/99 بأن "تبت كل غرفة أولا في التعديلات المقترحة قبل المصادقة على النص بكامله" أي أن تدرس كل غرفة بالتزامن من حيث ظاهر النص وعلى حدة النص الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء، وليس هذا هو الوضع الحقيقي⁽²⁾. وعليه فإذا كان احتمال الموافقة للمصادقة على نص اللجنة المتساوية الأعضاء وارد بل هو الأصح في هذه الحالة، فإن عدم مصادقتهما ورفضهما للنص وارد أيضا بسبب الاختلاف في الرؤى ووجهات النظر بين أعضاء البرلمان والتي ستؤدي إلى انعكاسات من حيث عدم توافر الأغلبية المطلوبة للتصويت والمصادقة.

فبالنسبة للمجلس الشعبي الوطني وفي إطار تصويته على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، فإن الأغلبية الواجبة في ذلك تختلف باختلاف طبيعة النص محل الخلاف من حيث كونه قانونا عاديا أو عضويا وهو الوضع الذي لنا عليه بعض التعليقات بسبب الإحالة غير الدقيقة من المادة 1/95 من القانون العضوي 02/99 إلى المادة 120 من الدستور.

إن أحكام المادة 120 من الدستور لم تنص إلا على حالة التصويت والمصادقة على القوانين العادية على خلاف المصادقة على القوانين العضوية الإجراء المنصوص عليه في المادة 123 من الدستور والذي يوجب توافر الأغلبية المطلقة لأصوات النواب على مستوى الغرفة الأولى و4/3 أصوات أعضاء مجلس الأمة النصاب الثابت والمطبق حتى في التصويت على القوانين العادية. واعتبارا لما تقدم فإن الإحالة المنصوص عليها في المادة 95 من القانون العضوي 02/99 تقودنا إلى نتيجة غير منطقية وهي إمكانية المصادقة على حكم من القانون العضوي محل الخلاف أو كله بالأغلبية المطلوبة للتصويت على القوانين العادية وهي الأغلبية البسيطة في هذه الحالة وهو الوضع الذي يتنافى والقصد الذي ابتغاه المؤسس الدستوري من ذلك، وعليه فإن تصويت المجلس الشعبي الوطني على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المتعلق بقانون عضوي بالأغلبية التي يتطلبها التصويت على قانون عادي يجعل النص مشوبا بعدم الدستورية من الناحية الشكلية لمخالفة البرلمان القاعدة الدستورية المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عبد الرحمان عزوي:

¹ - نفس المرجع، ص. 67.

² - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.293.

"يجب تضمين حكم قانوني في المادة 95 يتعلق بالتصويت على قانون عضوي في صيغته المعدلة في إطار اللجنة المتساوية الأعضاء وفقا لما يتماشى ومنطق الدستور"⁽¹⁾. وبناء على ما تقدم فإن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على النص البديل الذي توصلت إليه اللجنة المتساوية الأعضاء يختلف باختلاف فئة القانون محل الخلاف ذاته، فإذا كان قانونا عاديا فتكفي الأغلبية البسيطة، أما إذا كان قانونا عضويا فالأغلبية المطلقة وحدها تكفي للمصادقة عليه.

أما بالنسبة لمجلس الأمة وفي إطار تعامله مع نص اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه على مستوى مجلس الشعبي الوطني، فإنه يمكن أن يصادق وهو الواقع فعلا كما يمكنه أن يرفض وهو ما سيعود بنا إلى التذكير بمسألة $1 + \frac{1}{4}$ المعارض أي فارق الصوت الواحد المعارض مضاف إليه 36 صوت المعارضة على مستوى مجلس الأمة، وهو الأمر الذي سينعكس على العملية التشريعية فحينئذ لا يمكننا الحديث لا عن دور اللجنة المتساوية الأعضاء في حل الخلاف ولا عن تصويت الغرفة الأولى على اقتراحها، فماذا بقي بعد ذلك من قول، إنه الوضع الذي يقودنا إليه حجم الأغلبية المطلوبة للمصادقة على القوانين في مجلس الأمة وفقا لما تم ذكره سابقا في هذا المجال⁽²⁾.

د- إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء

وهي الحالة التي ينص عليها المؤسس الدستوري في المادة 5/120 من الدستور حيث وبمقتضاها لا يمكن لأي غرفة أن تدخل تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء إلا بعد موافقة الحكومة، فظاهر من النص أن المؤسس الدستوري يساوي بين الغرفتين في إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، وهو وضع غير جديد على المجلس الشعبي الوطني على خلاف مجلس الأمة الذي سيمارس اختصاصا جديدا يتمثل في التعديل إضافة إلى حقه في الاختلاف⁽³⁾. وعليه فإن مآل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء أمام المجلس الشعبي الوطني لن يخرج عن أحد الاحتمالات التالية:

- أن يصوت على النص البديل الذي اقترحه اللجنة المتساوية الأعضاء وهو ما حدث فعلا.
- أن يصوت على النص البديل الذي تقترحه اللجنة المتساوية الأعضاء لكن بعد إدخال تعديلات عليه وافقت الحكومة.

- أن يرفض النص الذي اقترحه اللجنة المتساوية الأعضاء.

¹ عبد الرحمان عزوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقات البينية لغرفتي البرلمان و الحكومة، مرجع سابق، ص. 20 .

² انظر ما قلناه حول حجم الأغلبية المطلوبة للمصادقة على النصوص القانونية في مجلس الأمة ومسألة فارق الصوت الواحد وما يمكن ان يحدثه من نتائج سلبية على العملية التشريعية. ص. 96.

³ بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مرجع سابق، ص. 68.

- أن يتمسك بتعديلاته بالرغم من رفض الحكومة لذلك.

أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه لا تعرض عليه إلا النصوص المصوت عليها على مستوى الغرفة الأولى، واعتباراً لذلك فلا يعرض عليه الاقتراح في حالة الاحتمالين الأخيرين لأنهما ببساطة من حالات استمرار الخلاف، وبالتالي فمجلس الأمة سيقوم بإدخال تعديلات على نص الاقتراح المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني سواء أُدخِلت عليه تعديلات ووافقت الحكومة على ذلك، أو لم تدخل عليه تعديلات⁽¹⁾. لكن السؤال يطرح بإلحاح حول الآثار التي يمكن أن يترتبها حق التعديل الممنوح لمجلس الأمة في هذه الحالة والذي سينعكس على العملية التشريعية؟

إن المتأمل في هذه الحالة سيذهب إلى القول بأن المؤسس الدستوري قد اعتمد نظام الذهاب والإياب ولو في هذه الوضعية التي تعيشها العملية التشريعية إذ القول بغير ذلك سينفي عن مجلس الأمة حقه في تعديل اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف الغرفة الأولى⁽²⁾.

إن هذا الطرح وبالرغم من وجاهيته إلا أنه مستبعد في هذه الحالة لسببين: يتمثل الأول في أن المؤسس الدستوري نص على أن تتم دراسة النصوص القانونية في غرفتي البرلمان بالتالي وليس في نفس الوقت حتى وإن تعلق الأمر بنص اللجنة المتساوية الأعضاء وهو ما نلمسه من الإحالة الواردة في المادة 95 من القانون العضوي 02/99 إلى المادة 120 من الدستور، أما السبب الثاني فهو تابع للأول حيث يقتضي نظام المجلسين أن يصدر نص قانوني واحد من الغرفتين أي بنفس المضمون ونفس العبارات والألفاظ، واعتباراً لذلك فإن إدخال مجلس الأمة تعديلات على نص اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يجعله يصادق بصفة غير مطابقة لما انتهى إليه هذا الأخير، وهذا بدون إمكانية إحالة النص من جديد عليه للمصادقة على ما ادخله مجلس الأمة من تعديلات، ليكون بذلك هذا الأخير قد سلك طريق استمرار الخلاف⁽³⁾، وهو ما أكدته المادة 96 من القانون العضوي 02/99 بقولها " إذا لم تتوصل الغرفتان على أساس نتائج اللجنة المتساوية الأعضاء إلى المصادقة على نص واحد تسحب الحكومة النص".

أما بالنسبة لموضوع موافقة الحكومة على تعديلات المجلسين فهو موضوع مهم يستلزم الوقوف عليه لمعرفة نتائجه وآثاره.

إن الهدف من وراء إعطاء الحكومة سلطة الموافقة على تعديلات التي تطرحها الغرفتان على اقتراح

¹- نفس المرجع، ص. 69.

²- عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية التشريعية، ج. 2، مرجع سابق، ص. 309.

³- بوزيد زهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع نفسه، ص. 70.

اللجنة المتساوية الأعضاء يتمثل في منحها سلطة التحكم في زمام العملية التشريعية وتوجيهها وفقا لرؤيتها، ويترتب على ذلك انه مهما كانت جدية التعديلات المقدمة من قبل أعضاء غرفتي البرلمان ووجاهيتها لن ترى النور ما لم توافق عليها الحكومة⁽¹⁾، وبالتالي فإن جعل سريان التعديلات المقدمة في هذه الحالة موقوفا على شرط موافقة الحكومة سيفتح الباب واسعا أمام هذه الأخيرة لتطرح البدائل التي تراها مناسبة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء خاصة إذا كان موضوع الخلاف مشروع قانون بعد أن فقدت ذلك في مرحلة البحث عن حكم بديل داخل اللجنة المتساوية الأعضاء لدورها غير المركزي في ذلك وبالتالي محاولة إعادة التوازن بين الغرفتين والحكومة في هذه الحالة.

هـ - حالة استمرار الخلاف والآلية المعتمدة في إنجائه

إن أول ما يجب الوقوف عليه هنا هو حالة الانسداد التي يمكن أن تشهدها العملية التشريعية من خلال استمرار الخلاف، وتتمثل حالات استمرار الخلاف هذه في الآتي:

- عدم توصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى اقتراح نص بديل للنص الأصلي محل الخلاف.
- عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية المطلوبة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، أي التصويت بالأغلبية البسيطة بالنسبة للقانون العادي أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة إلى القانون العضوي.
- رفض الحكومة لتعديل المجلس الشعبي الوطني وتمسك هذا الأخير بتعديلاته مع العلم أن هذه الحالة تعتبر مخالفة صريحة لأحكام الدستور.
- رفض مجلس الأمة اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني.
- إدخال مجلس الأمة تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وذلك بعد موافقة الحكومة.
- إصرار مجلس الأمة على إدخال تعديلات على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء المصوت عليه من طرف مجلس الشعبي الوطني بعد تعديله وموافقة الحكومة أو دون تعديله، مع عدم موافقة الحكومة على ذلك⁽²⁾.

إن السؤال الذي يتبادر للذهن هو: ما الحل المعتمد لمواجهة الانسداد الناجم عن استمرار حالات الخلاف؟

تجيبنا المادة 6/120 من الدستور على انه " في حالة استمرار الخلاف يسحب النص"، يظهر من هذه المادة أن المؤسس الدستوري عالج حالات استمرار الخلاف بسحب النص ولكن دون تحديد

¹ - عبد الرحمان عزوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، المرجع السابق، ص.301.

² - بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، المرجع السابق، ص.71.

من له الحق في ذلك، حيث أن صياغة المادة 6/120 من الدستور بخصوص عملية السحب جاءت بصيغة الفعل الماضي المبني للمجهول "...يسحب النص" لكن من الذي فصل في ذلك؟ هو المشروع نفسه من خلال المادة 96 من القانون العضوي 02/99 السابق ذكرها والتي تعطي للوزير الأول سلطة سحب النص. لكن إذا كان هذا القول يسهل فهمه إذا ما تعلق الأمر بمشروع قانون موضوع الخلاف فإن الأمر ليس كذلك في حالة ما إذا كان النص محل الخلاف عبارة عن اقتراح قانون مقدم من قبل نواب الغرفة الأولى، واعتبارا لذلك لماذا لم تمنح هذه الأخيرة سلطة سحب النص؟ بل أبعد من ذلك لماذا لم تمنح الفرصة لمجلس الأمة من أجل سحب النص باعتباره أول من أثار الخلاف؟ إذا يظهر من خلال ما تقدم الدور الذي تلعبه الحكومة من خلال تحكمها في العملية التشريعية برمتها بدءا باحتكارها عملية المبادرة بالقوانين ثم انفرادها بدعوة اللجنة المتساوية الأعضاء للانعقاد، فسحب اقتراح هذه الأخيرة من بين أيدي أعضاء البرلمان بعدما بذلوه من جهد في سبيل ذلك. بقي أن نشير في الأخير أن النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني ورفض مجلس الأمة المصادقة عليه يمكن التخلي عنه بإحدى الطريقتين:

- عدم طلب الوزير الأول انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء من منطلق السلطة التقديرية التي يتمتع بها في سبيل ذلك.

- سحب النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء للمصادقة عليه من بين أيدي نواب وأعضاء غرفتي البرلمان⁽¹⁾. واعتبارا أن أسلوب الخلاف يعد إجراء احتياطيا لا يلجأ إليه مجلس الأمة عادة بسبب الانعكاسات السلبية التي يمكن أن يترتبها على العملية التشريعية خاصة منها عامل طول المدة لاستدعاء اللجنة بل وحتى طول هذه المدة حالة نظر اللجنة ذاتها في الأحكام محل الخلاف، فإن الوضع غير ذلك في حالة لجوء رئيس الجمهورية إلى طلب إجراء مداولة ثانية أو إخطار المجلس الدستوري على النص المصادق عليه الأمر الذي يجعل الدراسة في كلتا الحالتين تستمر لمدة أطول.

¹ - عبد الرحمان عزاوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور و القانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقات بينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مرجع سابق، ص. 24.

المبحث الثاني

الإجراءات اللاحقة على عملية التصويت والمصادقة على القوانين

إن مصادقة البرلمان على النصوص التشريعية ليست كافية لوحدها لإضفاء صفة القانون بالمعنى الفني عليها. فالدستور وضع بعض الترتيبات حتى يتم ذلك، ترتيبات تمثل الأطوار النهائية للعملية التشريعية يستحوذ على النصيب الأكبر منها رئيس الجمهورية. واعتبارا لذلك منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية إمكانية الاعتراض على القانون المصادق عليه من خلال طلب مداولة ثانية بشأنه، كما خوله وأطراف أخرى سلطة إخطار المجلس الدستوري للنظر في مدى دستورية القانون (المطلب الأول). بل ذهب لأبعد من ذلك حينما نص على أن القانون لا يمكن أن يلج النظام القانوني الوضعي ولا تكتب له رؤية نور التطبيق ما لم يتم إصداره ونشره (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نص القانون بين الاعتراض والرقابة الدستورية

بعد مصادقة مجلس الأمة على النص المعروض عليه سواء عند الدراسة أول مرة أو بعد تدخل اللجنة المتساوية الأعضاء يتم إحالة القانون المصادق عليه على رئيس الجمهورية ليستكمل إجراءات نفاذه وفقا لما قرره الدستور في ذلك، غير أن عملية نفاذ القانون قد تتأجل إلى غاية استيفاء بعض الإجراءات المهمة. حيث قد يحدث أن يتبدى لرئيس الجمهورية أن النص المصادق عليه لا يروقه لعدم تماشيه ورغباته أو أنه مشوب بعيوب ونقائص تجعله لا يؤدي الغرض المطلوب منه مما يجعله يتدخل بالاعتراض عليه (الفرع الأول) أو يخطر المجلس الدستوري للنظر في مدى دستوريته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإعترض على القوانين

يعود أصل حق الاعتراض إلى الكلمة اللاتينية "veto" التي تعني "أني اعترض"، ويعرف الفقه حق الاعتراض بأنه سلطة تمكن رئيس الدولة من إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان⁽¹⁾. ومن خلال هذا التعريف لنا أن نتساءل حول الصور التي يمكن أن يتخذها حق الاعتراض وما دوره في العملية التشريعية؟ وما موقف المؤسس الدستوري الجزائري من ذلك كله؟ وما طبيعة هذا الحق؟ ذلك ما نجيب عنه من خلال التعرض لصور الاعتراض وأهميته في نقطة أولى، ثم موقف المؤسس الدستوري الجزائري من ذلك في نقطة ثانية، لنقوم بعد ذلك بتحديد طبيعته القانونية في نقطة ثالثة.

¹ - عمرحلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص. 105.

أولاً: صور الاعتراض ودوره في العملية التشريعية

للاعتراض عدة أشكال وصور تختلف باختلاف آثارها، ومما هو معلوم فإن إقرار دساتير معظم الدول للاعتراض لدليل على أهميته ودوره في العملية التشريعية.

1- صور الاعتراض

الاعتراض إما أن يكون مطلقاً وإما أن يكون نسبياً.

أ- الاعتراض المطلق

يمتاز هذا النوع من الاعتراض بصفتي النهائية والإطلاق حيث أن رئيس الدولة باعتراضه هذا يؤدي إلى محو القانون أي اعتباره وكأنه لم يكن، وعلاوة على ذلك فإنه لا يمكن تجاوزه بأي وسيلة كانت، كما أنه لا يمكن تسيبه ولا التقييد بمدة زمنية من أجل إبدائه، لتغدو بذلك إرادة الرئيس تسمو على إرادة البرلمان⁽¹⁾.

ب- الاعتراض النسبي

وهو الاعتراض الذي يمكن من خلاله لرئيس الدولة الامتناع مؤقتاً عن إصدار القوانين التي صادق عليها البرلمان وذلك بإعادتها إلى هذا الأخير للنظر والبت فيها من جديد وفقاً لأغلبية معينة يحددها الدستور، إضافة إلى ذلك يتقيد رئيس الدولة في إعماله حقه هذا بشروط أخرى ينص عليها الدستور تتمثل عادة في المدة الزمنية المحددة لإبدائه وكذا بيان أسبابه⁽²⁾.

ويتخذ الاعتراض النسبي عدة صور تختلف من حيث صلابتها وشدتها على النص التشريعي الذي يعارضه رئيس الدولة وتتمثل في:

- **الاعتراض الواقف:** يعتبر أقوى أنواع الاعتراض النسبي وأكثرها شدة، واعتباراً لذلك لا يمكن للبرلمان الذي وافق على القانون أول مرة أن يتغلب على اعتراض الرئيس بأي أغلبية كانت، وعليه تسند مهمة الفصل فيه إلى البرلمان الجديد المنتخب خلفاً للبرلمان السابق صاحب القانون محل الاعتراض نتيجة حله أو انتهاء عهده ويكفي حينها تحقق الأغلبية ذاتها التي صادقت على النص أول مرة.

- **الاعتراض الموصوف:** وهو النوع الذي يمكن التغلب عليه متى توافرت أغلبية معينة تميل إلى التشديد تختلف عن الأغلبية المقررة في التصويت الأول، وتختلف الأغلبية الموصوفة باختلاف النظم

¹ - عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 658.

² - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص. 107.

الدستورية، فقد تأتي في صورة 2/3، 3/4، 3/5... (1).

-الاعتراض الناقل: يسمى بالناقل لأنه ينقل سلطة الفصل فيه إلى جهة ثالثة محايدة ينص عليها الدستور، هذه الجهة قد تكون الشعب عن طريق الاستفتاء، أو قد تكون جهة سياسية كالمجلس الدستوري مثلاً⁽²⁾، أو رئيس المجلس الوطني في دستور 1963.

بعدما تعرفنا على الاعتراض وصوره نتقل في النقطة الموالية لمعرفة أهميته ودوره في العملية التشريعية.

2- دور الاعتراض في العملية التشريعية

للاعتراض دوران: أحدهما سياسي والآخر تشريعي. ففيما يخص الدور السياسي للاعتراض فإنه يضمن التوازن بين السلطات من خلال وقف التعدي على بعضها البعض، إضافة إلى ذلك يعتبر وسيلة لكبح جموح البرلمان متى كانت هناك أغلبية سياسية تسيطر عليه لا تتوافق والاتجاه السياسي لرئيس دولة، فبدل أن يقوم هذا الأخير بجل البرلمان (الغرفة الأولى في الجزائر) يلجأ إلى الاعتراض باعتباره وسيلة تحقق نوعاً من التوازن بينه وبين البرلمان ذلك أن حق الحل يعتبر إجراء استثنائياً يؤدي إعماله إلى صعوبات عملية وسياسية⁽³⁾.

أما عن الدور التشريعي للاعتراض فيظهر جلياً في تطهير القوانين التي يسنها البرلمان من العيوب التي يمكن أن يكون سببها الاندفاع أو السرعة الناتجة عن ظرف طارئ، ومن هذه العيوب مثلاً ضعف الصياغة وعدم الملاءمة إضافة إلى العيوب الدستورية. ففيما يخص عيوب الصياغة، يهدف الاعتراض إلى تصحيح الأخطاء المادية والقانونية كما يهدف إلى تنسيق القانون محل الاعتراض مع النصوص القانونية السارية المفعول وتجنيد التنافر بينها، أما عن مسألة الملاءمة فيهدف رئيس الدولة من خلال اعتراضه على القوانين إلى درء المخاطر الناجمة عن تطبيقها متى كانت مخالفة للمصلحة العامة ومهددة لها في نفس الوقت، علاوة على ذلك فإن رئيس الدولة باعتباره حامي الدستور فهو يسهر على تطبيق أحكامه وعدم مخالفتها وبالتالي فإن اعتراضه هذا قد يكون بدافع تطهير القانون من شوائب عدم الدستورية⁽⁴⁾. هذا باختصار عن الاعتراض من حيث صورته ودوره، لكن السؤال الذي يطرح أيضاً هو: ما موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذا كله؟

¹ - جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين، مرجع سابق، ص. 154 .

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 265 .

³ - عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، المرجع السابق، ص. 114.

⁴ - لشرح واف بخصوص أهمية الاعتراض ودوره، انظر، جوي ثابت، المرجع نفسه، ص. 137-142 .

ثانيا: موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الاعتراض

تبنى المؤسس الدستوري أسلوب الاعتراض ونص عليه في المادة 127 من الدستور آخذاً بذلك صورة الاعتراض الموصوف وهو ما نلمسه صراحة من قراءتها حيث تنص: "يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره.

وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (2/3) أعضاء المجلس الشعبي الوطني"، يتضح مما سبق ذكره أن التغلب على اعتراض الرئيس يتطلب أغلبية مشددة تتمثل في 2/3 أصوات النواب. ومن المعلوم أن رئيس الجمهورية في أعمال سلطته هذه تحكمه جملة من الضوابط، كما أن النص محل الاعتراض يخضع لإجراءات دراسة ومناقشة كغيره من النصوص القانونية.

1- شروط أعمال رئيس الجمهورية حقه في الاعتراض

من هذه الشروط ما هو منصوص عليه دستوريا ومنها ما يستفاد ضمنا، وتتمثل هذه الشروط:

أ- المهلة القانونية للاعتراض: إذا كان المؤسس الدستوري حول رئيس الجمهورية ممارسة الاعتراض على القوانين فإنه في مقابل ذلك قيده بأجل محدد لإبدائه حتى لا يتعسف في استعماله، وبناء على ذلك فإن رئيس الجمهورية ملزم بأن يبدي اعتراضه هذا في أجل 30 يوماً تحسب من يوم إقراره، وهو ما نلمسه من قراءة المادة 1/127 من الدستور. للإشارة فإنه يجب عدم الخلط بين المدة المقررة لإصدار القانون والتي تحسب من يوم تسليمه إلى رئيس الجمهورية والمدة المقررة لإبداء الاعتراض والتي تحسب من يوم إقراره فالفارق بين المديتين هو 10 أيام كون أن رئيس مجلس الأمة يبلغ رئيس الجمهورية بالنص المصادق عليه خلال 10 أيام من يوم إقراره لتصبح المدة المتبقية لرئيس الجمهورية كي يبدي اعتراضه هي 20 يوماً⁽¹⁾.

ب- تسبب الاعتراض: إن أول ما تجب الإشارة إليه هو أن هذا الشرط لم يرد له حكم في الدستور، ولكن طبيعة الأمور تستوجب على رئيس الجمهورية أن يبين أسباب اعتراضه التي يمكن على ضوءها للمجلس الشعبي الوطني أن يدرس طلبه، إضافة إلى ذلك فإن التسبب ينزع عن الاعتراض صفة الغموض والضبابية إذ القول بغير ذلك يفقده الهدف الذي وجد من أجله⁽²⁾.

¹ - انظر، المادة 43 من القانون العضوي 02/99 .

² - عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، دراسة مقارنة مع النظام المصري، ط.1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009، ص.93. ومن المعلوم ان رئيس الجمهورية لا يتولى دراسة الاعتراض بنفسه وإنما يساعده في ذلك جملة من المتخصصين في مختلف الميادين ولكن يبقى القول الفصل في الأخير بيده هو. انظر، عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص.281.

ج-الاعتراض من حيث مداه: جاءت المادة 127 من الدستور عامة فهي لم تبين ما إذا كان الاعتراض ينصب على كل النص أو جزء منه، وعليه قد يشمل الاعتراض مادة أو فقرة أو حكم في مادة، أو جزء من القانون أو حتى القانون كله، كما ينصب على القانون بفتته عادي وعضوي.

2-مسار القانون محل الاعتراض

يؤدي طلب إجراء مداولة ثانية ليس إلى المصادقة فحسب بل إلى مناقشة جديدة، وبما أن لا القانون العضوي 02/99 ولا النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني حددا إجراءات دراسة النص محل الاعتراض فإنه تطبق القاعدة العامة والإجراء العادي في دراسة النصوص على مستوى المجلس الشعبي الوطني. غير أن السؤال الذي يمكن أن نطرحه هنا هو: هل يمكن لنواب المجلس الشعبي الوطني أثناء المناقشة الجديدة تعديل القانون المصادق عليه أصلا في نقاط أخرى غير تلك التي عينت في طلب المناقشة الجديدة المقدم من طرف رئيس الجمهورية؟

إن هذه الوضعية لم يتطرق إليها النظام القانوني المؤطر للعملية التشريعية ولكن حسب تقديرنا الشخصي فإنه يمكن للنواب إدخال تعديلات على النص الأصلي غير تلك التعديلات التي طلبها رئيس الجمهورية، حيث قد تكون تلك التعديلات المدخلة من دون أن تكون مطلوبة صراحة من طرف رئيس الجمهورية نتيجة ضرورة ومنطقية للتعديلات المدخلة بناء على طلب رئيس الجمهورية وذلك في حالة ما إذا كان تبني تعديلات هذا الأخير يؤدي إلى التأثير في النص من حيث تكامله وانسجامه، وهناك يمكن اعتبار أن المجلس لم يدخل عناصر جديدة على النص الأصلي غير تلك التي طلبها رئيس الجمهورية ما دامت في نهاية المطاف كلها تصب في مبعث رئيس الجمهورية.

تختتم المناقشة إما بالتصويت على النص محل الاعتراض بالأغلبية الواجبة لذلك وهي 3/2 أصوات النواب ليصبح بذلك اعتراض رئيس الجمهورية بلا معنى، أو في الحالة العكسية أي حالة عدم بلوغ أغلبية الثلثين وحينها يصبح نص القانون لاغيا وهو الحكم المنصوص عليه في المادة 45 من القانون العضوي 02/99.

لكن ما العمل في حالة ما إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على جزء فقط من اعتراض الرئيس ولم يوافق على الجزء الآخر؟
نميز هنا بين حالتين:

*إذا كان الجزء الموافق عليه لا يمكن فصله عن الجزء غير الموافق عليه فإن الإلغاء في هذه الحالة يشمل كل النص.

*أما إذا كان الجزء الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني يمكن فصله عن الجزء غير الموافق عليه بحيث لا يمكن أن يؤثر في بنية النص كاملا فحينه يمكن إصدار الجزء الموافق عليه⁽¹⁾.

إن أسلوب الاعتراض بالرغم من اعتباره سلاحا قويا بيد رئيس الجمهورية إلا أن الواقع أثبت أنه لم يلجأ إليه إلا مرات تعد على الأصابع⁽²⁾، وربما يعود السبب في ذلك إلى اعتبار أن الحكومة هي الممون الرئيسي للبرلمان بمشاريع القوانين، إضافة إلى مشاركتها في معظم الإجراءات التشريعية في البرلمان ما سيمكنها من الحفاظ على مشاريعها القانونية وفقا للصيغة المطروحة بها ويساعدها في ذلك عامل الأغلبية التي تنتمي إليها.

ومع ذلك يطرح سؤال مفاده: هل يعتبر اعتراض رئيس الجمهورية عملا تشريعيا أم من طبيعة أخرى؟

ثالثا: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض

مما لا خلاف فيه أن الاعتراض المطلق الذي يمارسه رئيس الجمهورية (رئيس الدولة حسب الحال) على القوانين يعتبر عملا من طبيعة تشريعية دونه لا يمكن لأي نص تشريعي أن يرى النور، فمصادقة رئيس الجمهورية وحدها تضيء صفة القانون على النص والرفض يجعل هذا الأخير ساكنا لا جدوى ترحى منه وبالتالي اعتباره كأن لم يكن⁽³⁾.

أما عن الاعتراض النسبي فقد اختلفت الاتجاهات حوله باختلاف الزاوية التي ينظر إليه منها.

1- اتجاه يرى أن حق الاعتراض ذو طبيعة تشريعية لأن النص التشريعي لا يصبح قانونا مادام رئيس الدولة يملك حق الاعتراض عليه، واعتبارا لذلك فإن مصادقة البرلمان لا تضيء صفة القانون على النص ما لم يزل معرضا للاعتراض، ليغدو بذلك رئيس الدولة مؤثرا في العملية التشريعية ومشاركا فيها⁽⁴⁾.

2- اتجاه ثان يرى بأن حق الاعتراض يعد عملا تنفيذيا للأسباب التالية:

* أن تصويت البرلمان وحده من يولد القانون فالإجراءات اللاحقة لا تعتبر مكونا للقانون بل كل ما في ذلك أنها تجعل القانون نافذا وساري المفعول واعتبارا لذلك فإن رئيس الدولة يعتبر عمله هنا

1- عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 99 .
2- كان ذلك في عهد الرئيس الشاذلي بن جديد في الفترة الممتدة من 1981 إلى 1982 . للاستزادة انظر، عبد الله بوقفة ، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 269 .

3- انظر على سبيل المقارنة، عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص. 209 .
4- للاستزادة انظر، عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع نفسه، ص. 87. ومن الدول التي نصت دساتيرها على ذلك الأردن حيث يعتبر الملك من مكونات السلطة التشريعية ومساهما فيها. انظر في تفاصيل ذلك، عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 664 .

تأجيلها لا غير.

* في حالة الاعتراض النسبي يمكن أن يتحول النص التشريعي إلى قانون بدون موافقة الرئيس، ذلك إذا ما اعترض هذا الأخير على القانون وصادق عليه البرلمان بالأغلبية المطلوبة في ذلك، أو في حالة عدم إبداء الرئيس اعتراضه أصلاً⁽¹⁾. ونحن بدورنا نرى أن الاعتراض يبقى ذا طبيعة تنفيذية لأن القانون محله البرلمان وحده وما الإجراءات اللاحقة عليه ومنها حق الاعتراض إلا أعمال تنفيذية. وهو نفس الوضع في الجزائر حيث أن اعتراض الرئيس ذو طبيعة تنفيذية بدليل أن المؤسس الدستوري حدد مكونات السلطة التشريعية في المادة 98 من الدستور وهي البرلمان بغرفتيه إذ "له السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"، وما يوضح الأمر أكثر أن المؤسس الدستوري أضفى على النص المصوت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني صفة القانون بمجرد مصادقة مجلس الأمة عليه وهو ما نلمسه صراحة من المادة 127 من الدستور عندما ورد فيها مصطلح قانون "...قانون تم التصويت عليه..". بدل مصطلح نص وهو ما أعادت تأكيده المادة 45 من القانون العضوي 02/99، غير أن هذا القانون يبقى مجرداً من أي قيمة إلزامية إلا بعد إصداره ونشره، وعليه فإن اعتراض رئيس الجمهورية هنا هو عمل لاحق لا يتصف بخاصية العمل التشريعي⁽²⁾. إن رئيس الجمهورية يملك وسيلة أخرى إضافة إلى حقه في الاعتراض وهي إحالة القانون إلى المجلس الدستوري كي يراقب مدى دستوريته أو ما يعرف بعملية الرقابة على دستورية القوانين موضوع الفرع الموالي.

الفرع الثاني

الرقابة على دستورية القوانين

من أهم الأسس التي تقوم عليها الدولة القانونية مبدأ سمو الدستور على جميع القواعد القانونية فيها، ولا يمكن أن تنعت الدولة بالقانونية ما لم تكن لقواعد الدستور السمو والسيادة على باقي القواعد، وإذا كان مبدأ المشروعية يعني ضرورة أن تكون جميع أعمال السلطات العامة في الدولة متفقة مع أحكام القانون، وأن سمو القاعدة القانونية فوق إرادة كل الأشخاص القانونية، فإن مبدأ علو

¹ - انظر في تفاصيل ذلك وعلى سبيل المقارنة، عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص. 219-214 .

² - مع العلم ان هذا القانون يرتب آثاره تجاه رئيس الجمهورية، وتمثل هذه الآثار إما في الاعتراض عليه أو إحالته إلى المجلس الدستوري وفي غياب ذلك يلزم بإصداره ونشره.

الدستور يعد أهم النتائج الحتمية الملازمة لمبدأ المشروعية⁽¹⁾.

ولما كان القانون لا يعبر عن الإرادة العامة إلا إذا كان متطابقا مع أحكام الدستور، استلزم الأمر أن تكون حينئذ جهة تقوم بالسهر على احترام البرلمان لأحكام الدستور، وهي ما تسمى بجهة الرقابة على دستورية القوانين. وتجد هذه الرقابة أساسها في أن القضاء الدستوري يسطر رقابته على التشريع باعتباره عملا قانونيا صادرا عن سلطة منشأة (pouvoir constitué) أنشأها الدستور (puovoir constituent) وأخضعها لأحكامه⁽²⁾، الأمر الذي دفع عديد النظم الدستورية إلى اعتماد نظام الرقابة على دستورية القوانين ومن بينها المؤسس الدستوري الجزائري الذي أسند مهمة ذلك إلى المجلس الدستوري⁽³⁾.

وعلى هدي ما تقدم فإن دراسة موضوع الرقابة على دستورية القوانين يتطلب منا التعرض لكل ما هو مرتبط بهذا الموضوع، بدءا بالتركيبية البشرية لجهة الرقابة (أولا)، وآلية تحريك المسألة الدستورية (ثانيا)، ثم طبيعة الرقابة التي يمارسها ومداهما (ثالثا)، فمرجعيتها في الرقابة والتقنيات المتبعة في ذلك (رابعا)، وأخيرا آليات التصريح بالدستورية أو عدم الدستورية (خامسا).

أولا: تكوين المجلس الدستوري

يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء وهو ما تنص عليه المادة 1/164 من الدستور: "يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، ثلاثة من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية، واثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة، وعضو واحد تنتخبه المحكمة العليا، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة"⁽⁴⁾. من خلال استقراءنا لمضمون هذه المادة نلاحظ أن المجلس الدستوري يطغى على تركيبته الطابع السياسي، حيث أن سبعة من أعضائه منتخبون ومعيّنون من طرف هيئات سياسية، فالأعضاء المنتخبين من قبل البرلمان منبثقون من القوى السياسية صاحبة الأغلبية المحسوبة على التيار السياسي لرئيس الجمهورية⁽⁵⁾، كما أن اختيار هذا الأخير للأعضاء الذين

¹ - عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، ط.1، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص.60.

² - يسري محمد العصار، رقابة القاضي الدستوري في مصر وفرنسا على تناسب في التشريع، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية

العليا في مصر، د.س.ن، عدد 18، منشورة على الموقع الإلكتروني: haccourt.gov.eg

³ - تنص المادة 1/163 من الدستور على أنه: "يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور".

⁴ - أما عن العهدة فهي محددة بست سنوات حيث يجدد النصف كل ثلاث سنوات من دون ان يمس التجديد الرئيس. انظر، المادة 4و3/164 من

الدستور.

⁵ - حدث في 2011 ان اتفق التجمع الوطني الديمقراطي وحزب جبهة التحرير الوطني ان يتقاسما التمثيل عن مجلس الأمة للأول والمجلس الشعبي الوطني للثاني لفرض تمثيلهم لدى التجديد في المجلس الدستوري كونهما يملكان الأغلبية في البرلمان. انظر في تفاصيل ذلك، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص.204 وما بعدها.

يمثلونه يؤخذ في الاعتبار عامل الولاء والانتماء السياسي، ما سيكون له بالغ الأثر على مصداقية عمل المجلس⁽¹⁾، على خلاف القضاة الذين يكونوا أكثر استقلالية عن القوى السياسية كونهم منتخبين من قبل هيئات قضائية لا علاقة لها بالاعتبارات السياسية⁽²⁾.

فإذا كان الإشكال لا يطرح بالنسبة إلى القضاة وبدرجة أقل الأعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية، فإنه يطرح بالحاح بالنسبة لأولئك المنتخبين من قبل غرفتي البرلمان وذلك من حيث مدى توفرهم على الكفاءات والمؤهلات العلمية التي تؤهلهم لشغل منصب عضو في المجلس الدستوري، فلا أحد سيضمن ذلك من منطلق أن الدستور لم يحدد شروط كتلك المتعلقة بالمؤهل العلمي حيث أنه من المعلوم أن الرقابة على دستورية القوانين تقتضي أن يتولاها متخصصون بالأساس في المجال القانوني، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى احتمال التحاق أعضاء غير متخصصين بل ابعدهم من ذلك لا مستوى لهم مما سيؤثر على سير هذه الهيئة وبدرجة أولى أعمالها⁽³⁾. لكن كيف يمكن لهذه الهيئة أن تباشر أعمالها في الرقابة على دستورية القوانين وما مدى إطلاق يدها في ذلك؟ ذلك ما نجيب عنه في العنصر الموالي.

ثانيا: آلية تحريك المسألة الدستورية

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري أسلوب الإخطار من أجل تمكين المجلس الدستوري من مباشرة مهامه الرقابية⁽⁴⁾. وعليه يثور التساؤل حول طبيعة الإخطار ومن هم أصحاب الحق في إثارتها؟

1- فبالنسبة للشطر الأول من التساؤل، فإن المؤسس الدستوري ميز بين نوعين من الإخطار: إخطار إجباري وآخر اختياري. فالإخطار الإجباري يكون عندما يتعلق الأمر بالقوانين العضوية⁽⁵⁾، ويكون الإخطار اختياريًا متى تعلق الأمر بالقوانين العادية، ويقصد هنا بالاختياري بأنه يمكن اللجوء أو عدم اللجوء إليه.

¹ - والأخطر في ذلك أن رئيس المجلس الدستوري المعين من طرف رئيس الجمهورية يملك صوت الترجيح أثناء المداولات وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على تأثير الهيئة التنفيذية بطريقة أو بأخرى على أعمال المجلس، مع العلم أن هذا الحكم لم يرد به نص في الدستور وإنما كان من وضع المجلس الدستوري ذاته عن طريق نظامه الداخلي. انظر، المادة 15 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج.ر، ع.26، الصادرة في 2012/05/03.

² - يبقى هذا القول نسبيا كون القضاة يخضعون في مساهمهم المهني للمجلس الأعلى للقضاء، ومما لا يخفى على الدارس أن هذا الأخير يرأسه رئيس الجمهورية إنفاذا لأحكام المادة 154 من الدستور، ليغدو بذلك يتحكم في القضاة الأعضاء في المجلس الدستوري بطريق غير مباشر.

³ - وهو ما فعله المؤسس الدستوري المغربي عندما اشترط فيمن يريد عضوية المحكمة الدستورية أن يتوفر على تكوين في القانون أو على كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية لمدة تزيد عن خمسة عشرة سنة. انظر، الفصل 130 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011.

⁴ - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، ط.1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006، ص.187.

⁵ - إضافة إلى الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والمعاهدات. انظر، المواد 165/3 و 168 من الدستور.

2- أما فيما يخص الشطر الثاني من التساؤل، فإن المؤسس الدستوري حدد الأشخاص الذين لهم حق إخطار المجلس الدستوري وهم كل من رئيس الجمهورية بالنسبة للقوانين العضوية والعادية، ورئيسي غرفتي البرلمان بالنسبة للقوانين العادية⁽¹⁾، وقد يتساءل البعض عن سبب إسناد مهمة الإخطار بالنسبة للقوانين العضوية لرئيس الجمهورية دون غيره؟ فالحقيقة أن القوانين العضوية نظرا لأهميتها باعتبارها امتدادا للدستور فإن رئيس الجمهورية المكلف بحماية الدستور طبقا للمادة 70 من الدستور، يجب عليه أن يتأكد من مطابقة النص للدستور قبل إصداره⁽²⁾.

أما فيما يخص قصر الرقابة اللاحقة على رئيسي غرفتي البرلمان فضلا عن رئيس الجمهورية نلاحظ أن هذا الوضع قد يؤثر على المجلس الدستوري من حيث حركتيه ويظهر الأمر واضحا في حالة انتماء الجهات الثلاث لنفس العائلة السياسية، فلا يتصور حينئذ الإخطار من قبل رئيس أحد المجلسين إلا إذا كان في خلاف مع التصويت الجاري مع البرلمان وهذا نادرا ما يقع، لأن رئيس المجلس لا يمكنه أن يحتج على القانون الذي صوتت عليه الأغلبية التي ينتمي إليها وهو نفس الأمر بالنسبة لرئيس الجمهورية الأمر الذي يمكن استغلاله لتمرير نصوص معينة حتى على حساب أحكام الدستور⁽³⁾. يتضح من خلال اقتصار إجراء الإخطار على السلطات المشار إليها أعلاه أن نية المؤسس الدستوري من خلال إنشاء المجلس الدستوري لم تكن أبدا تهدف إلى حماية المواطنين ولا إلى ضمان احترام الدستور بل اعتباره جهازا يحمي السلطة التنفيذية كونها مصدر القوانين أكثر منه قاضي دستوري.

وعلى سبيل المقارنة، فإن الدستور الفرنسي مكن كل من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيسي غرفتي البرلمان، أو ستون نائبا أو ستون شيخا، إحالة القوانين التي سنها البرلمان إلى المجلس الدستوري قبل إصدارها، غير أنه لم يقف عند هذا الحد بل راح إلى ابعده من ذلك حينما اعتمد مبدأ أسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية، الإجراء الذي تضمنه تعديله سنة 2008. حيث وبمقتضاه يمكن للأفراد إثارة عدم دستورية قانون بمناسبة أية دعوى مرفوعة أمام المحاكم العادية أو تلك الإدارية،

¹ - انظر، المادة 166 من الدستور. ولعل رئيس الجمهورية أحسن صنعا بطرحه مشروع تعديل الدستور وتضمينه موضوع توسيع الإخطار إلى جهات أخرى غير هذه الجهات.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 151. يبقى هذا القول محل نظر خاصة لما نعلم ان رئيس الجمهورية هو من يوافق على مشروع القانون العضوي في مجلس الوزراء ما يجعله صاحب هذا المشروع وان بطريقة غير مباشرة، ويساعده في الحفاظ على مشروع القانون داخل البرلمان كما قُدِّمَ الأغلبية التي تنتمي إليه. وبالتالي فان هذا الوضع سيجعل رئيس الجمهورية يدفع بمشروع قانونه إلى الرقابة وهو أمر لا يستقيم والمنطق، فالرئيس بإخطاره هذا لا يهدف إلى مراقبة القانون العضوي، وإنما القيام بإجراء جوهري فرضه عليه الدستور ذاته.

³ - ربما يتساءل أحدهم حول دواعي إخطار رئيس مجلس الأمة المجلس الدستوري بشأن القانون المتعلق بنظام تعويضات عضو البرلمان وتقاعده سنة 1998؟ إن السبب في ذلك يعود إلى الخلاف وعدم التفاهم الحاصل آنذاك بين أعضاء مجلس الأمة ورئيسه، وأمام تأزم الأوضاع فإن هذا الأخير لم يجد من وسيلة للانتقام سوى إخطار المجلس الدستوري بشأن القانون المشار إليه أعلاه.

واعتمادا لذلك ينظر القاضي في مدى جدية الدفع المثار أمامه وفي حالة قبوله له فإنه يحيله إلى محكمة النقض أو مجلس الدولة حسب الحال، اللذين يملكان إحالته للمجلس الدستوري أو رفضه⁽¹⁾.

إن السؤال الذي يطرح هنا هو: ما طبيعة ومدى الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري الجزائري؟

ثالثا: نوع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري ومداهما

ينوع المجلس الدستوري في رقابته على دستورية القوانين ويفاضل بين خيارات متعددة بحسب النص موضوع الرقابة، كما أن رقابته هذه يختلف مداها كذلك باختلاف النص موضوع الرقابة، وعليه نتطرق في نقطة أولى إلى طبيعة الرقابة هذه، وفي نقطة ثانية نتعرض إلى مداها.

1- نوع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري

يقتضي البحث في معرفة نوع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري معرفة مسألتين مهمتين هما: الفترة التي تمارس فيها الرقابة، وبالتالي فهل هي رقابة سابقة على صدور القانون أم رقابة لاحقة تلي عملية الإصدار. والمسألة الثانية تتمثل في طبيعة الرقابة فهل هي رقابة مشروعية أم رقابة ملاءمة⁽²⁾.

أ- الرقابة الدستورية من حيث الفترة التي تمارس فيها

وكما ذكرنا أعلاه فإن الفترة التي تمارس فيها الرقابة قد تكون سابقة على إصدار القانون وقد تكون لاحقة له.

أ/1- الرقابة السابقة: وهي رقابة وقائية كونها تمنع صدور قوانين مخالفة للدستور ووضعتها موضع التنفيذ⁽³⁾، ومن سمات هذه الرقابة أنها تتم في مرحلة ما بين السن والإصدار كما أنها تمارس في خلال أمد ضيق⁽⁴⁾، إضافة إلى ذلك فإنها رقابة ذات طابع سياسي كون القانون لا يعد مكتملا إلا بعد موافقة المجلس الدستوري عليه ما سيمكن اعتباره شريكا في التشريع، وما من شك في هذه الحالة أن النص القانوني يمر بعدة مراحل حتى يدخل حيز التنفيذ بداية من المبادرة به، فمناقشته والتصويت عليه وصولا إلى رقابة المجلس الدستوري عليه ليختتم بإصداره ونشره⁽⁵⁾.

¹ - لتفصيل أكثر في الموضوع انظر، يسري محمد العصار، الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة على الدستورية في فرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، د.س.ن.ع.17، منشورة على الموقع الإلكتروني: hccourt.gov.eg.

² - نصر الدين بن طيفور، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغاربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ع.10، ص.80.

³ - الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، 2013، ع.1، ص.17.

⁴ - لتفصيل واف حول سمات الرقابة الدستورية السابقة في النظم المقارنة انظر، عبد العزيز محمد سلمان، الرقابة السابقة في الدستور الجديد، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، د.س.ن.ع.23، منشورة على الموقع الإلكتروني: hccourt.gov.eg.

⁵ - سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري مرجع سابق، ص.123 وما بعدها.

أ/2- الرقابة اللاحقة: وهي التي تتم بعد صدور القانون وإنتاجه آثاره، وتعتبر هذه الرقابة أكثر فعالية من الرقابة السابقة لأن التطبيق العملي هو الذي يكشف عن أوجه مخالفتها للدستور، فقد يحدث أن يصدر قانون لا يتفطن إلى عدم دستورية أحكامه فبصدوره يتحصن ويظل قائما، غير أنه يمكن تدارك ذلك العيب بالرقابة اللاحقة⁽¹⁾.

ب- الرقابة الدستورية من حيث طبيعتها

لنتساءل: هل رقابة المجلس الدستوري للقانون المعروض عليه تقتصر على جوانب المشروعية أم أبعد من ذلك تمتد إلى ملاءمة العمل محل الرقابة؟

ب/1- رقابة المشروعية

وتقتصر الرقابة هنا على التأكد من مدى اتساق النص المطعون فيه مع أحكام الدستور وقواعده فقط. وقد حول المؤسس الدستوري المجلس الدستوري ممارسة رقابة المشروعية وفقا لأسلوبين، أسلوب المطابقة وأسلوب الدستورية⁽²⁾.

- **رقابة المطابقة:** يمارس المجلس الدستوري رقابة المطابقة الوجوبية على القوانين العضوية قبل إصدارها ونشرها، والمطابقة تعني التقيد الصارم شكلا وموضوعا بأحكام الدستور بحيث لا يجوز تحطيمها نصا وروحا، وبمعنى آخر يجب أن تكون أحكام القانون العضوي صورة طبق الأصل لأحكام الدستور⁽³⁾، ولو أن ذلك عمليا لا يتم باعتبار العدد الكبير للمواد التي يتضمنها القانون وتتعدد فيها المصطلحات والمفردات. وكنتيحة حتمية لذلك يمنع على المشرع سن قواعد قانونية لم ينص عليها المؤسس الدستوري صراحة أو غير موجودة في الدستور، وعليه فإذا سن نص من طبيعة عضوية غير مذكور في الدستور اعتبر عمله اعتداء صارخ على أحكام الدستور ذاته وهي الحال نفسها من خلال إدراج موضوع قانون عضوي في ميدان آخر⁽⁴⁾.

ومن المعلوم أن مجال المطابقة لا يقتصر على الموضوع بل يمتد إلى الشكل (الإجراءات)⁽⁵⁾.

¹ - نصر الدين بن طيفور، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغاربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، المرجع السابق، ص. 80.

² - انظر المواد 165 و168 من الدستور.

³ - عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقين بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مرجع سابق، ص. 79.

⁴ - للاستزادة انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 255.

⁵ - الجدير بالملاحظة ان آراء المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين العضوية تختص بالشكل أولا ثم تنتقل إلى الموضوع، أما غيرها فلا يثار الشكل فيها أحيانا، وهو ما صرح به المجلس الدستوري في أحد آراءه بقوله: "اعتبارا ان المجلس الدستوري يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية، وقبل الفصل في مطابقتها شكلا وموضوعا من مطابقتها للدستور، يتأكد من ان المصادقة على هذه القوانين العضوية قد تمت من حيث الشكل وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور". انظر، رأي المجلس الدستوري رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 5 ذي القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما

فمن حيث الموضوع، صرح المجلس الدستوري في أحد آرائه: "اعتباراً أن المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاص، يقتضي أن يراعي المشرع كلما مارس صلاحياته التشريعية، مجال ومضمون النص المعروض عليه، كما هو محدد في الدستور، بحيث لا يدرج فيه أحكاماً أو مضامين تعود دستورياً لمجالات أخرى..."

- واعتباراً بالنتيجة فإن المشرع عند إدراجه القانون العضوي موضوع الإخطار، أحكاماً وضعها المؤسس الدستوري، وخصها بقوانين أخرى، يكون قد اخل بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع مجالات الاختصاصات⁽¹⁾، غير أن المجلس الدستوري لا يكتفي بهذا الحد بل يراقب حتى المصطلحات الواردة في القانون العضوي، وعلى ذلك صرح في أحد آرائه: "فيما يخص عنوان وبعض أحكام القانون العضوي: - اعتباراً أن المشرع باستعماله في عنوان القانون العضوي، موضوع الإخطار، وفي بعض أحكامه مصطلحات "صلاحيات" و"سير" و"تسيير" فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلحات المقابلة لها الواردة في المادة 153 من الدستور"⁽²⁾.

أما فيما يخص الشكل، صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور لمخالفته لإجراءات سنة⁽³⁾. ويترتب على آثار المطابقة ما يلي:

* إذا صرح المجلس الدستوري بأن القانون العضوي المعروض عليه مطابق للدستور يحيله إلى رئيس الجمهورية الذي يتولى بدوره إصداره.

* إذا رأى المجلس الدستوري أن حكماً من أحكام القانون العضوي غير مطابق للدستور وأن فصله قد يؤدي إلى خلل في القانون، فإن القانون لا يصدره رئيس الجمهورية في هذه الحالة بل يعيده إلى البرلمان بهدف تعديله وفقاً لرأي المجلس الدستوري، وعلى البرلمان في هذه الحالة أن يقوم بالتنفيذ الواضح والصريح لما ورد في الرأي، دون تفسيره أو تأويله، أي ضرورة الالتزام التام والتقيد الكامل برأي المجلس الدستوري شكلاً وموضوعاً⁽⁴⁾.

* إذا صرح المجلس الدستوري بأن حكماً غير مطابق للدستور، ولاحظ أن هذا الحكم يمكن فصله عن

وبين الحكومة، ج.ر.ع، 15. الصادرة في 09/03/1999.

¹ - رأي رقم 01-ر.ق.ع-م.د-05 المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر.ع، 51، الصادرة في 20/07/2005.

² - رأي رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98 مؤرخ في 22 محرم 1419 الموافق ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ع، 37، الصادرة بتاريخ 01/07/1998.

³ - انظر، رأي المجلس الدستوري رقم 13/ر.ق.ع/م.د/02 المؤرخ في 11 رمضان 1423 الموافق 16 نوفمبر 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ر.ع، 76، الصادرة في 24/11/2002.

⁴ - يعاد النص هنا إلى رئيس الجمهورية من منطلق انه الجهة المخطرة.

النص مع العلم أن هذا الحكم في الحقيقة لا يمكن فصله عن النص، وفي هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية مخير إما بإصدار النص أو إعادته من جديد للبرلمان للمداولة فيه، مع إحالة النص بعد المداولة إلى المجلس الدستوري للنظر في مدى مطابقته للدستور⁽¹⁾.

-**رقابة الدستورية:** وهي رقابة عادية تربط التشريع العادي بالدستور، يلتزم فيها البرلمان باتخاذ قواعد قانونية موافقة وغير مخالفة لأحكام الدستور، لذلك فإن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة "دستورية القوانين" كان يقصد من وراءه علاقة الموافقة أو عدم المخالفة⁽²⁾. وعليه فإن الرقابة الدستورية تكون أوسع مجالاً من المطابقة بحيث يقتصر المجلس الدستوري في التأكد من مدى احترام مبدأ الفصل بين السلطات ومجال الاختصاص الذي يعود للبرلمان بنص الدستور أو بطبيعته، أو للسلطة التنفيذية من خلال دراسة أحكام الدستور، فرقابة الدستورية ليست مقيدة للبرلمان بنفس الدراسة في رقابة المطابقة ذلك أن البرلمان يتدخل في الميادين ما عدا تلك العائدة للسلطة التنفيذية بطبيعتها⁽³⁾.

نستنتج من خلال ما تقدم أن المؤسس الدستوري لم يجانب الصواب عندما استعمل في المادة 2/165 عبارة "دستورية القوانين العضوية" التي تعني علاقة الموافقة وعدم المخالفة، والصواب هو ما جاءت به المادة 123 من الدستور "مراقبة مطابقة النص مع الدستور"، وهو ما أكدته النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري حيث فرق بين الرقابتين من خلال الباب الأول المعنون "قواعد عمل المجلس الدستوري في مجال رقابة المطابقة ورقابة الدستورية". حيث خص الفصل الأول من هذا الباب "رقابة مطابقة القوانين العضوية والنظاميين الداخليين لغرفتي البرلمان للدستور" أما الفصل الثاني فخصه لرقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات". ومن نتائج عدم الدستورية:

* أن التصريح بعدم دستورية حكم من نص تشريعي وكان ذلك الحكم غير قابل للفصل عن باقي النص يعاد إلى الجهة المخطرة⁽⁴⁾.

والجدير بالذكر هنا أن القول بإعادة النص إلى الجهة المخطرة يعني عدم تدخل المجلس لتحديد مآل النص لأنه ليس من اختصاصه ذلك، ومن ثمة على الجهة المخطرة أن تتصرف مع غيرها من السلطات في الموضوع، ذلك أن الإخطار قد يكون من رئيس الجمهورية أو من رئيس إحدى

¹ - انظر، المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر سنة 2012. مع الإشارة ان المداولة الجديدة لا تعني هنا تلك المنصوص عليها في المادة 127 من الدستور كونه تخضع لضوابط معينة، بل المقصود هنا إعادة النص من جديد إلى البرلمان لمناقشته والمصادقة عليه وفقاً للإجراءات العادية المتبعة في ذلك.

² - عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقين بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، مرجع سابق، ص. 79.

³ - انظر في تفاصيل ذلك، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 260-263.

⁴ - انظر، المادة 6 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري الصادر سنة 2012.

الغرفتين، فالجلس الدستوري تتوقف مهمته الدستورية عند تبليغ رأيه أو قراره إلى الجهة المخطرة التي لها الاتصال بالجهات المعنية والفصل في الموضوع⁽¹⁾. لكن هل تتخطى رقابة المجلس جوانب المشروعية لتشمل الملاءمة أيضا؟ ذلك ما نحبب عنه في الجزئية الموالية.

ب/2- رقابة الملاءمة

الأصل في السلطة التشريعية إطلاقها، والاستثناء هو القيود التي يضعها الدستور. والسلطة التشريعية في إطار الحرية التي يتركها لها الدستور تختار بمطلق إرادتها التنظيم الذي يتفق والصالح العام. وعليه، فإن السلطة التشريعية تستقل بتقدير الحاجة إلى التشريع أو عدم الحاجة إليه، كما تستقل باختيار الوقت المناسب لكي تتدخل وتنظم موضوعا من اختصاصها، أو تعديله أو إلغائه. واعتبارا لذلك فإن تقرير الحاجة إلى التشريع ومدى ضرورته يبقى حكرا على السلطة التشريعية وحدها كون أن ذلك عنصر من عناصر السياسة التشريعية.

ويقصد برقابة الملاءمة -ابلق صور السلطة التقديرية للمشرع- تأكد القائم برقابة دستورية القوانين من مدى صلاحية التشريع السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والنظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى المشرع من اعتبارات سياسية قدر على مقتضاها ملاءمة سن التشريع⁽²⁾، والوسائل المناسبة لتنظيم الموضوع المسند إليه.

واعبارا لذلك تقوم الهيئة القائمة بالرقابة الدستورية على التأكد من تناسب الإجراء الذي اختاره المشرع والغاية من إصدار هذا التشريع، ففي مجال الحقوق والحريات تراقب هيئة الرقابة درجة القيود التي يفرضها المشرع على الحقوق والحريات وهو بصدد تنظيمها، وفي الحالة التي يجاوز حينها المشرع سلطته التقديرية في تنظيم هذه الحقوق والحريات ويهدرها بواسطة احد القوانين، أو يقيدتها تقييدا بأن يفرض على من يمارسها شروطا تجعل ممارستها لها صعبة أو عسيرة بما يجاوز الغاية التي استهدف المشرع تحقيقها من وراء سن هذا القانون فالهيئة تقضي بعدم دستوريته، فالغاية التي يستهدفها المشرع من تنظيم الحقوق والحريات هي كفالتها بما يجعل ممارستها يسيرة⁽³⁾. ومن التطبيقات العملية في مجال الرقابة على ملاءمة التشريع ما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي في عديد من آرائه ومنها ذلك الصادر في 16 جانفي 1982 المتعلق بقانون التأميم إذ جاء فيه " باعتبار ان تقدير المشرع على

¹ سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص.269.

² عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص.108 وما بعدها. وان كان هذا الوضع قلما يحدث، لتقتصر الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع من حيث الوسائل التي وقع اختيار المشرع عليها لتنظيم المسألة المسندة إليه.

³ انظر في تفاصيل ذلك مع بعض الأمثلة من قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، محمد يسري العصار، رقابة القاضي الدستوري في مصر وفرنسا على التناسب في التشريع، مرجع سابق.

ضرورة التأميمات المقررة بمقتضى القانون محل نظر المجلس الدستوري لا يمكن وفي غياب خطأ واضح أن ترفض من قبل هذا الأخير...⁽¹⁾، كما اقر المجلس الدستوري ذاته الحكم بعدم دستورية القانون الذي يتضمن إجراء أشد تقييدا للحق أو الحرية إذا كان هناك إجراء اخف ولم يقوم المشرع باختياره، وفي هذه الحالة يقرر المجلس أن القانون قد انطوى على خطأ واضح في التقدير⁽²⁾، وفي نفس الصدد استعمل المجلس الدستوري عدة مصطلحات تفيد بسط رقابته على السلطة التقديرية للمشرع، ومن أمثلتها، الجزء يكتسي بصفة واضحة طابع غير متناسب "une sanction manifestement atteintes excessives au droit de propriété" ، الاعتداء المفرط على حق الملكية "atteintes excessives a la liberté individuelle"⁽³⁾.

أما في الجزائر فإن المجلس الدستوري وإن كان اقر صراحة بأن المشرع يتمتع بسلطة تقديرية في اختيار ما يراه مناسباً لتجسيد أحكام الدستور، إلا أنه رسم لنفسه دائرة يمارس فيها رقابته على السلطة التقديرية للمشرع، وإن كان ذلك غير واضح، وعليه فإن المجلس قد وضع حدوداً للمشرع كي يلتزم بها عند تقديره ووزنه للأمر وذلك بأن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية وان يطابق نية وهدف المؤسس الدستوري، وألا يتعارض التشريع مع روح الدستور ومبادئه⁽⁴⁾، وهو ما نلمسه من آرائه، من ذلك مثلاً:

- "واعتبار أن هذه المبادئ تقتض من المشرع عند ممارسته اختصاصاته أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية". ألغى المجلس الدستوري بناءً على ذلك أحكاماً تشريعية لا تستند إلى هذه المعايير الموضوعية والعقلانية "واعتباراً بالنتيجة أن إقرار تعويضة لحضور عضو البرلمان تتنافى وممارسات الاختصاصات الدستورية للبرلمان فضلاً عن كونها لا تستند على معايير موضوعية وعقلانية"⁽⁵⁾.

راقب المجلس الدستوري السلطة التقديرية للمشرع من خلال درجة القيود التي فرضها هذا الأخير على الحقوق والحريات "واعتباراً أن هذه الأحكام قد وضعت شروطاً يكون من أثرها تضيق حق

¹ - فطحة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص.323.

² - يسري محمد العصار، رقابة القاضي الدستوري في مصر وفرنسا على التناسب في التشريع، المرجع السابق.

³ - فطحة نبالي، المرجع عينه، ص.324.

⁴ - نفس المرجع، ص.320.

⁵ - انظر، رأي رقم 04/ر.ق.م/د/98 المؤرخ في 18 صفر 1419 الموافق 13 يونيو 1998 حول دستورية المواد من 4 الى 7 و11،12،14،15، و23 من القانون رقم... المؤرخ في... الموافق... المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج.ر.ع.43، الصادرة بتاريخ 1998/06/16.

إنشاء الأحزاب السياسية الذي يعترف به ويضمنه الدستور في الفقرة الأولى من المادة 42 من الدستور،.....

-واعتباراً أن دور القانون هو تطبيق المبدأ الدستوري بالنص على كفاءات وإجراءات ممارسته وليس تقليصه أو إفراغه من محتواه بفرض قيود عليه"⁽¹⁾.

وفي نفس السياق استند المجلس الدستوري إلى روح الدستور "واعتباراً أنه إذا كان لا يعود للمجلس الدستوري أن يجل محل المشرع في تقديره لمدى اختيار النسب التي حددها، والتي هي من اختياره السيد إلا أنه يعود له بالمقابل أن يتأكد من هذه النسب سواء عند تنصيبها أو تطبيقها، ليس من شأنها تقليص حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، وإنما لا تشكل عائقاً يحول دون مشاركتها الفعلية في الحياة السياسية.....

-واعتباراً أن المشرع عندما اقر نسب متفاوتة للنساء المشاركات في الانتخابات المحلية والوطنية، يكون قد وضع قواعد تهدف بمقتضى المادة 31 من الدستور إلى إزالة العقبات التي تحول دون مشاركة المرأة في المجالس المنتخبة، وبالتالي ترقية حقوقها السياسية طبقاً لأحكام المادة 31 مكرر من الدستور....

-واعتباراً أن تجسيد الأهداف الدستورية مثلما يستمد من روح المادتين 31 و31 مكرر من الدستور يقتضي أن يكون كل حكم قانوني ذي صلة بموضوع القانون العضوي موضوع الإخطار وتحت طائلة التصريح بعدم مطابقته للدستور، منصباً وجوباً في اتجاه ترقية الحقوق السياسية وليس تقليصها... وبالنتيجة مع مراعاة هذا التحفظ تكون المادتان 2 و3 من القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقتين للدستور"⁽²⁾.

نلاحظ من خلال ما تقدم ذكره أن المجلس الدستوري الجزائري توصل إلى نتائج مشابهة لتلك التي توصل إليها المجلس الدستوري الفرنسي أو المحكمة الدستورية العليا في مصر، دون أن يستخدم صراحة مصطلح الخطأ البين في التقدير، خاصة لما يراقب في مجال الحقوق والحريات مدى ملاءمة الإجراء المعتمد من طرف المشرع والغاية التي توخاها المؤسس الدستوري من إقرار الحق أو الحرية وهي دائماً كفالتها بما يجعل ممارستها سهلة، بل يتخفى وراء مبدأ من المبادئ الدستورية المنصوص عليها في

¹ - رأي رقم 01 ر.أ.ق/عض/م.د المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 6 مارس 1997، يتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر، ع.12، الصادرة بتاريخ 1997/03/6 .

² - رأي رقم 05/د.م.ر/11 المؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجلس المنتخبة للدستور، ج.ر، ع.1، الصادرة بتاريخ 2012/01/14 .

الدستور⁽¹⁾.

إذا هذا عن نوع الرقابة الممارسة من طرف المجلس الدستوري، ولكن ما مداها؟

2-مدى الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري

نعني هنا حجم الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على النص المعروض عليه، أي هل تشمل النص بكامله أو جزء منه، أو يمكن أن تتناول أحكاما تربطها فقط علاقة مع النص؟
بتفحصنا لآراء وقرارات المجلس الدستوري نجد أن رقابته قد تنصب على جزء من النص كرقابته دستورية المواد من 4 إلى 7... من القانون المتعلق بنظام تعويضات وتقاعد عضو البرلمان، وقد تنصب على النص بكامله ودائما بالنسبة للقوانين العضوية، بل أحيانا تمتد الرقابة إلى نصوص أخرى خارج النص الأصلي محل الإخطار، وهو ما يعرف بالتصدي.

والرقابة عن طريق التصدي تكون حين يتصدى المجلس الدستوري لنص سابق على الإخطار وله علاقة مباشرة بمضمون النص المخاطر بشأنه، كأن يُخَطَّرَ المجلس لبحث مدى دستورية تعديل أو تنمة أو هما معا لقانون ساري المفعول فيجد المجلس من دراسة النص المخاطر بشأنه أن بعض أحكام النص ساري المفعول غير دستورية فيصرح بذلك ويلغياها⁽²⁾.

لقد مارس المجلس الدستوري رقابة التصدي وذلك عند رقابته للقانون المتعلق بعضو البرلمان، حيث جاء في أحد اعتباراته: "...يمكن للمجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، إذا اقتضى ذلك الفصل في دستورية الحكم أو الأحكام المعروضة عليه، وبالتالي فإن المجلس الدستوري مختص بمراقبة الأحكام التي تحيل إليها المادة 38.

-واعتبارا للعلاقة الموجودة بين المادتين 38 و43 من القانون موضوع الإخطار، وبينهما وبين الفقرة الأولى من المادة 49 من القانون رقم 89-14 المذكور أعلاه، والفقرة الثانية من المادة 49 من القانون رقم 91-22 المعدل للقانون 89-14 المشار إليه أعلاه فإنه يتعين إخضاع هذه الأحكام كلها لرقابة الدستورية نظرا لما لها من ترابط وتشابه في الموضوع"⁽³⁾.

بقي أن نشير أن الأحكام التي تصدى لها المجلس وصرح بعدم دستورتها متى كانت لا يمكن

¹ - أنظر بشأن النتائج المشابهة لتلك التي توصلت إليها المحكمة الدستورية العليا والمجلس الدستوري الفرنسي، يسري محمد العصار، مرجع سابق.

² - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 267.

³ - رأي رقم 12/ر.ق.م/د.01 المؤرخ في 18 شوال 1421 الموافق 13 يناير 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 2000...مؤرخ في...يتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ع، 9، الصادرة بتاريخ 2001/02/04.

فصلها عن النص الأصلي يقوم المجلس الدستوري بإعادتها إلى الجهة المخطرة⁽¹⁾.

إن البحث في موضوع الرقابة الدستورية يقودنا إلى التساؤل حول الوسائل التقنية التي يعتمدها المجلس الدستوري في رقابته، وقبل ذلك مرجعيته في الرقابة هذه؟

رابعا: مرجعية المجلس الدستوري والتقنيات التي يستعملها في الرقابة

يعتمد المجلس الدستوري على نصوص ووثائق كي يُعْمَلَ رقابته على النصوص القانونية المعروضة عليه، وفي نفس الصدد فإن المجلس الدستوري له من التقنيات التي يستعملها في ذلك. وعليه نتعرض في نقطة أولى إلى المرجعية التي يعتمدها في رقابته، ثم نعرض في نقطة ثانية على التقنيات التي يستعملها في ذلك.

1- مرجعية المجلس الدستوري في رقابته على القوانين

إن التفسير السليم للرقابة الدستورية هو رقابة مدى خروج القانون المطعون فيه على أي من نصوص الدستور أو مضمون معين يمكن استنتاجه من تقارب نصين أو مجموعة نصوص وهو ما يسمى "بروح الدستور". واعتبارا لذلك فإن الرقابة على دستورية القوانين يجب أن تتم في إطار الدستور ولا تتعدى إلى شيء خارج عنها⁽²⁾.

إن هذا القول وإن كان يقتضيه منطق الأشياء إلا أن الإشكال يطرح حول مدى اعتبار القواعد القانونية التي يعتمدها المجلس الدستوري لقياس مدى دستورية قانون ما من ضمن الكتلة الدستورية؟ ويقصد بالكتلة الدستورية "مجموعة النصوص القانونية والوثائق والمبادئ التي يستند إليها المجلس الدستوري لقياس مدى دستورية نص تشريعي أو تنظيمي معروض عليه، وهي تتضمن الدستور وغيره من النصوص التي يعتبرها المجلس الدستوري ذات قيمة أو أهمية دستورية"⁽³⁾.

ويعود استعمال مصطلح الكتلة الدستورية "bloc constitutionnel" إلى المجلس الدستوري الفرنسي والتي تشمل في رأيه مجموع المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية المفروض احترامها على السلطتين التشريعية والتنفيذية وعلى رأسها الدستور، فضلا عن ديباجته وتمثل كذلك في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 وديباجة دستور 1946 وهما الوثيقتان الهامتان اللتان استنبط المجلس الدستوري وحسبما يراه هو عديدا من المبادئ، والقواعد العامة ذات القيمة الدستورية ما

¹- المادة 7 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لصدر سنة 2012 .

²- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص.97.

³- الامين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص. 31 .

ذهب إلى توسيع تدخله في مجال الرقابة⁽¹⁾.

أما فيما يخص تجربة المجلس الدستوري الجزائري في ذلك، فإنه قد وسع من مجال تدخله في الرقابة الدستورية ففضلا عن دياحة الدستور، استعان المجلس الدستوري بأحكام القانون الدولي، والقوانين العادية.

أ- بالنسبة لديياحة الدستور

يجب التوضيح أولا أن المجلس الدستوري لم يقس مدى دستورية نص قانوني استنادا إلى دياحة الدستور، لكن هذا لا يمنعه من ذلك ما دام سمح لنفسه بالاستناد إليها في رقابته على التعديل الدستوري، وعليه فإن المجلس الدستوري اعتمد دياحة الدستور في مناسبتين وذلك عند إبدائه رأيه في تعديل الدستور لسنتي 2002 و2008، وما يؤسس هذا الطرح استعمال المجلس الدستوري في رأيه الأول صيغة الارتباط بين المبادئ العامة التي تحكم المجتمع باعتبارها نصوصا في صلب الدستور حين استعمل " والمبينة في دياحة الدستور، تعد تدعيما للمكونات الأساسية..."، وهو ما يفيد الارتباط بين النصين، خاصة عند توظيف مصطلح "المبينة" الذي يفيد اعتبارها مصدرا للاستنتاج واستنباط أحكام ذات طبيعة دستورية⁽²⁾.

أما في الرأي الثاني اعتبر "أن توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة يستمد من المطلب الديمقراطي المذكور في الفقرة 8 من دياحة الدستور الذي يقتضي..."⁽³⁾، وهو ما يفيد اعتبار الديياحة من الكتلة الدستورية كونها مبادئ تقوم عليها الأمة في جوهرها⁽⁴⁾.

ب- بالنسبة لقواعد القانون الدولي

إن المجلس الدستوري لم يكتف في رقابته على دستورية القوانين بصلب الدستور بل مد يده إلى الاتفاقيات الدولية في قراره المتعلق بقانون الانتخابات لسنة 1989، وذلك حينما اشترط القانون المشار إليه في المادة 68 منه الجنسية الأصلية للمترشح وزوجه للانتخابات التشريعية، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري غير مطابق للدستور بسبب مخالفته لقانون الجنسية من جهة وأحكام الاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر من جهة أخرى، باعتبارها تندرج في القانون الداخلي وتسمو عليه بموجب

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص.301.

² - انظر، رأي 01 رقم /ر.ت م/م د المؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق 3 ابريل 2002، يتعلق بتعديل الدستور، ج.ر، ع.22، الصادرة بتاريخ 2002/04/03.

³ - انظر، الرأي رقم 08/01 ر.ت د/م د مؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر، ع.63، الصادرة بتاريخ 2008/11/16.

⁴ - انظر في تفاصيل ذلك كله، سعيد بوالشعير، المرجع نفسه، ص.302 وما بعدها.

المادة 129 من دستور 1989، ومن بينها ميثاق الأمم المتحدة، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب⁽¹⁾.

إن المجلس الدستوري لم يقف عند هذا الحد بل ذهب إلى أبعد من ذلك عندما استند إلى الأعراف الدولية وكان هذا في قراره المتعلق بالقانون الأساسي للنائب سنة 1989، إذ وبخصوص أحكام المادة 43 منه اعتبر المجلس الدستوري "نظرا لكون الجواز الدبلوماسي يسلم حسب الأعراف الدولية..."⁽²⁾.

إن ما يثير الانتباه من كل ذلك هو أن المجلس الدستوري قد أسند لنفسه اختصاصا لم يعهد به الدستور إليه، إذ قام برقابة دستورية قانون الانتخابات وقانون النائب ليس إلى الدستور الذي يعتبر مرجعه الأصلي وإنما على ضوء المعاهدات التي أبرمتها الجزائر وكذا الأعراف الدولية⁽³⁾، حيث أن إقحام المجلس الدستوري نفسه في مجال كهذا يجعله مضطرا في كل مرة وهو يراقب دستورية قانون ما أن يلجأ إلى قواعد القانون الدولي الاتفاقية وغير الاتفاقية منها، وهو ما سيشكل صعوبة كبيرة أو استحالة مطلقة- إن صح التعبير- بالنسبة للقاضي الدستوري كونه لا يستطيع الإلمام بجميع قواعد القانون الدولي المدونة منها وغير المدونة⁽⁴⁾.

إذا نستنتج مما سبق-وكما قال احدهم- بأن المعاهدة والأعراف الدولية تعتبر من ضمن الكتلة الدستورية⁽⁵⁾.

ج- بالنسبة للقوانين العضوية والعادية

للإشارة فإن المجلس الدستوري الجزائري لم يسبق له أن راقب مطابقة تشريع عادي لقوانين عضوية غير أن هذا لا يمنعه في المستقبل ما دام أنه يمكن للقوانين العضوية أن تحيل أحكاما إلى قوانين عادية، وهو ما نستشفه من أحد اعتبارات المجلس الدستوري " اعتبارا أن نقل بعض أحكام الدستور والقانون

¹- انظر، قرار رقم 1-ق-م-د-89 مؤرخ في 18 محرم 1410 الموافق 20 غشت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر، ع.36، الصادرة بتاريخ 1989/08/30.

²- انظر، قرار رقم 2-ق-م-د-89 مؤرخ في 28 محرم 1410 الموافق 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر، ع.37، الصادرة بتاريخ 1989/09/04.

³-عبد المجيد جبار، تأملات حول قرار المجلس الدستوري فيما يخص القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ع.34، ص.169.

⁴- للاستزادة حول النتائج التي يمكن ان يرتها قرار المجلس الدستوري المتعلق بقانون الانتخابات 1989 انظر، نفس المرجع، ص.152. فإذا كان هذا الأمر يعتبر من الصعوبة بالنسبة للعضوين المنتخبين من طرف المحكمة العليا ومجلس الدولة، فما بالك بالنسبة لهؤلاء المنتخبين من طرف البرلمان كون ان المؤسس الدستوري لم يشترط فيهم لولوج المجلس الدستوري شرط الكفاءة والتخصص على الأقل في المجال القانوني.

⁵-Yelles CHaouche Bachir , le conseil constitutionnel en algerie, office des publications universitaires, alger ,1999 , p.77

العضوي والقانون، والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان إلى هذا القانون حرفيا أو نقل مضمونها، لا يشكل في حد ذاته تشريعا على أساس إحالة من الدستور أو القانون العضوي، بل يعد في حقيقة الأمر نقلا إلى هذا القانون، لأحكام يعود فيها الاختصاص لعدة نصوص لا تخضع لنفس إجراءات الإعداد. والمصادقة والتعديل المقررة في الدستور...⁽¹⁾.

أما فيما يخص الاستناد إلى القوانين العادية فإن المجلس الدستوري في قراره المتعلق برقابة مطابقة قانون الانتخابات لسنة 1989 للدستور استند إلى أحكام قانون الجنسية وهو قانون عادي لتحديد آثار اكتساب الجنسية الجزائرية⁽²⁾، ما يمكن اعتبار أن المجلس الدستوري قد اخذ بمفهوم "المبادئ المعترف بها في قوانين الجمهورية" المطبق من قبل المجلس الدستوري الفرنسي⁽³⁾. لكن ما يثير الانتباه أن المجلس الدستوري في قراره هذا قضى بعدم مطابقة المادة 68 منه استنادا إلى قانون الجنسية الذي كان يشترط آنذاك تقلد أي مهمة انتخابية بالنسبة لمن يكتسب الجنسية مرور خمس سنوات على ذلك، غير أن المجلس الدستوري نفسه وفي سنة 2011 قضى بعدم مطابقة المادة 8 من قانون الانتخابات لمخالفتها أحكام قانون الجنسية وبالضبط المادة 15 منه التي مفادها تمتع من يكتسب الجنسية بكامل الحقوق دون اشتراط أجل معين لذلك، كل ذلك من منطلق مبدأ المساواة بين المواطنين. أو ليس كان حريا بالمجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام قانون الجنسية الذي كان ساريا مفعوله في سنة 1989 كونه يخالف مبدأ من المبادئ الدستورية وهو مبدأ المساواة، أو بالعكس أن يتصدى لأحكام قانون الجنسية الساري المفعول سنة 2011 كونه يساوي في التمتع بجميع الحقوق ومن بينها حق الانتخاب والترشح بين من يمتلك الجنسية الأصلية ومن اكتسبها بعد أمد ليس ببعيد⁽⁴⁾. وهو ما يطرح إشكالية تناقض المجلس الدستوري مع نفسه؟

إن هذا الإشكال يجد الإجابة عنه في تشكيلة المجلس الدستوري نفسه، فتغيرها سيؤدي حتما إلى تغير الأفكار والمبادئ، أي أن الأعضاء هم الذين يسرون توجهاته وأعماله لا تغدو كونها خلاصة نتاجهم الفكري الذي قد يخضع لنواياهم ومصالحهم الذاتية.

وعلى العموم، ومن خلال ما تم عرضه حول الكتلة الدستورية يمكننا أن نخرج باستنتاج مفاده- وكما قال الأستاذ الأمين شريط- "أن البرلمان يصبح مقيدا بقيود يجهلها ويفقد سيادته في التشريع

¹ - انظر، رأي رقم 12/ر ق/د/01 المتعلقة برقابة دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، سبقت الإشارة إليه.

² - انظر، قرار رقم 1-ق.ق-م-89، يتعلق برقابة مطابقة قانون الانتخابات للدستور، سبقت الإشارة إليه.

³ - الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص.20.

⁴ - انظر على سبيل المقارنة، رأي رقم 03/ر.م.د/11 مؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر.ع، 1، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

ويصبح همه الرئيسي هو التفكير كيف يتفادى إدانته من طرف المجلس الدستوري بآراء لا أساس لها في الدستور نفسه⁽¹⁾.

2- التقنيات التي يستخدمها المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين

إن نصوص الدستور غالبا ما تكون غامضة ومقتضبة، فالدستور هو أساس المنظومة القانونية في الدولة لذلك يتضمن مبادئ عامة تركز أحيانا إلى أسس فلسفية وأخلاقية، وهذا ما يجعلها غامضة وغير دقيقة⁽²⁾. ومن المعلوم أن الدستور يوضع في ظروف معينة بهدف الاستجابة لمتطلبات العصر، لكن المؤسس قد يقدر لدى وضعه عامل التنبؤ المستقبلي والتطور الفني، لذلك نجد يكتفي بوضع مبادئ عامة لا ترقى إلى مصف التفصيلات وذلك من أجل بعث الروح باستمرار في النص وجعله مسائرا للتطور والظروف المستقبلية هذا من جهة⁽³⁾، ومن جهة أخرى، يترك للمشرع سلطة تقديرية واسعة في سن القوانين كما يفسح المجال أمام القاضي الدستوري للاجتهاد في تفسير نصوصه.

وهكذا يقوم القضاء الدستوري في معرض النظر في دستورية القوانين بتفسير الدستور، فهو يحدد النصوص الدستورية التي يتطلبها الفصل في دستورية قانون ما، ومن ثم يستخرج منها قواعد وأحكاما أكثر دقة ووضوحا من النص ذاته، ويحدد مدى تطابق النصوص المطعون بعدم دستورتها مع هذه القواعد⁽⁴⁾. فعملية تفسير حكم دستوري أو ذي قيمة دستورية تعد ذلك العمل الذي يقوم به القاضي الدستوري لتحديد معنى الحكم محل التفسير بإضفاء الطابع المعياري بما يقيد ويوجه أحكام القضاء لدى تطبيق النص المعني سواء بالاكْتفاء بتحديد معناه وإرفاقه بالتحفظات⁽⁵⁾.

إن البحث في موضوع تفسير أحكام الدستور بمناسبة رقابة دستورية القوانين يقودنا إلى التساؤل حول التقنيات المعتمدة في عملية التفسير كأصل عام؟ وموقف المجلس الدستوري من ذلك؟ ابتكر الفقه عدة تقنيات لتفسير الدستور، وتتمثل هذه التقنيات في الآتي:

أ- **التفسير التحييدي:** "l'interprétation neutralisante" وتهدف هذه التقنية من التفسير إلى حرمان الحكم التشريعي محل النص المطعون فيه من بعض الآثار القانونية أو استبعاد المعاني المخالفة

1- الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، المرجع السابق، ص.19.

2- عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 6، لبنان، 2012، ص.50. ان عدم الدقة والوضوح لا يعني عدم انطواء أحكام الدستور على قواعد حقوقية، وهو ما أشار إليه الأستاذ Georges VEDEL حين قال انه ينبغي عدم الخلط بين استخراج القواعد والدقة « il ne faut pas confondre normativité et précision » . Georges VEDEL, colloque au conseil constitutionnel, 25et26 mai 1989, paris , PUF,1989, p.54.

3- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص.283.

4- عصام سليمان، نفس المرجع، ص.50.

5- سعيد بوالشعير، نفس المرجع، ص.283.

للمبادئ الدستورية بحيث يخلصها من آثارها السلبية، ومن تطبيقات ذلك في قضاء المجلس الدستوري ما أتى به في قراره الخاص بقانون الانتخابات لسنة 1989: "نظرا لأن المشرع عندما نص على أن الأشخاص الذين يمارسون المهام المذكورة في المادتين 82 و 85 من قانون الانتخابات غير قابلين للانتخاب.... كان يقصد منعهم...مدة ممارسة مهامهم وطوال سنة واحدة بعد انتهاء مهامهم، ومن تقدم ترشيحهم لمهمة انتخابية في دائرة الاختصاص التي مارسوا وظائفهم فيها.

والقول بمقتضى أية قراءة أخرى تفضي إلى توسيع هذا المطلب الأخير إلى كل الدوائر التي سبق أن مارسوا فيها وظائفهم، قول تمييزي لا يستند إلى أساس، وبعد هذا التحفظ..."، فالمقصود هنا إعطاء مفهوم دقيق ومحدد للنص المتعلق بعدم القابلية للانتخابات لبعض الأشخاص الممارسين لوظائف مؤثرة على العملية الانتخابية وصحتها لما يتمتعون به من سلطات ونفوذ على مستوى الدائرة الإدارية التي يمارسون فيها مهامهم الإدارية وغيرها.

ب-التفسير التوجيهي: "l'interprétation directive" ويرمي إلى تعريف وتحديد كليات تطبيق النص لكي يصبح مطابقا للدستور، ومن تطبيقات ذلك في قضاء المجلس الدستوري ما أتى به في رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي للانتخابات لسنة 1997: "واعتبارا أن دور القانون هو تطبيق المبدأ الدستوري بالنص على إجراءات وكليات ممارسته وليس تقليصه أو إفراغه من محتواه بفرض قيود عليه"⁽¹⁾.

ج-التفسير البنائي: "l'interprétation constructive" ويؤدي إلى إضافة صيغة من شأنها أن تجعل النص مطابقا للدستور أو تكمله بما يعطي المعنى المقصود دستوريا للنص محل المراقبة. ومن تطبيقات ذلك في قضاء المجلس الدستوري ما قضى به بمناسبة رقابة المطابقة على القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة لسنة 1998: "فيما يخص المادة 3 من القانون العضوي المحررة كالاتي: "يكون مقر مجلس الدولة في الجزائر العاصمة"..... تعد المادة 3 من القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة جزئيا للدستور وتعاد صياغتها كالاتي: "مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور، يحدد مقر مجلس الدولة في الجزائر العاصمة"⁽²⁾.

د-التفسير بتحفظ: وهي وسيلة تستعملها الهيئة القائمة برقابة دستورية القوانين حتى تتفادى إلغاء القانون المطعون فيه، وهي في هذا الإطار تدخل تعديلات جزئية أو كلية على القانون المطعون فيه في

¹ نفس المرجع، ص. 286.

² انظر، فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص. 337.

شكل تحفظات يستلزم على السلطة التشريعية مراعاتها عند إحالة النص عليها من جديد للنظر فيه حتى يعتبر القانون دستوريا⁽¹⁾.

إن اللجوء إلى التحفظات التفسيرية يسمح بتفادي الإدانة المتكررة للبرلمانات وتجاوز النزاعات معها، ذلك أن الجهات الرقابية تميز هذه النصوص لكن مع إبداء تحفظات على بعض أحكامها⁽²⁾. ومن الصيغ التي يستعملها جهاز الرقابة الدستورية في هذه الحالة: "تحت طائلة التحفظات المعبر عنها أعلاه يصرح المجلس الدستوري بأن المواد... مطابقة للدستور"، أو بأن "المادة مطابقة جزئياً للدستور مع التحفظات المعبر عنها أعلاه وتحرر كآآتي..."⁽³⁾.

إن جهات الرقابة الدستورية قد تذهب بعيداً من خلال تفسيرها للدستور لتنشئ قواعد تلزم المشرع التقيد بها أو ترشده لسن تشريع قد يتعارض في بعض الحالات مع الدستور ما يجعلها "بمثابة من يلقي البرلمان دروساً في التشريع" وهو ما يقودها أحياناً إلى الميل للحلول مكان البرلمان ما دفع البعض إلى اعتبارها شريكاً في التشريع⁽⁴⁾، وهي بهذه الصفة تتحول إلى هيئة مسيطرة تتمتع بسلطة تعديل بعض الأحكام التشريعية أو تجريد البعض الآخر منها من آثارها القانونية وتحديد الشروط التي يطبق فيها القانون بموجب تحفظ تفسيري⁽⁵⁾.

هـ- **العمل التوجيهي المنهجي**: إذا كانت الأنواع السابقة من التفسير تبدو كفيلة بحصر دور المجلس الدستوري، فإننا بنظرنا إلى آرائه وقراراته نجد أنها تتجاوز تقنيات التفسير إلى دور منهجي قد يرتبط بأحد أنواع التفسير السابقة أو يكون منفصلاً عنها كما هي الحال عند مراقبة استعمال المصطلحات أو التسميات لا تتطابق مع الحكم الدستوري، وقد يصل الحد به إلى التدخل في المجال المنهجي كوجوب إدراج أحكام بصيغتها الأصلية في أحكام أخرى تختلف عنها من حيث الطبيعة. ودائماً في إطار التوجيه المنهجي يتدخل المجلس الدستوري للتصحيح لدى استعمال التأشيريات وحتى ترتيبها أو مصطلحات في غير محلها حتى يصبح القانون منسجماً ومتفقاً مع أحكام الدستور⁽⁶⁾.

¹ - رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 213. للاستزادة حول موضوع التحفظات من حيث أنواعها وبعض تطبيقات ذلك في

قضاء المجلس الدستوري الجزائري انظر، فظة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص. 330.

² - الأمين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص. 22.

³ - عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج 1، مرجع سابق، ص. 119.

⁴ - عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 4، لبنان، 2009-2010، ص. 382.

⁵ - الأمين شريط، نفس المرجع، ص. 22.

⁶ - للاستزادة حول هذا الموضوع مع بعض تطبيقات المجلس الدستوري في ذلك، انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية،

المرجع السابق، ص. 289-291.

خامسا: أساليب التصريح بالدستورية أو عدم الدستورية واثـر ذلك على النص محل الرقابة

يستعمل المجلس الدستوري أساليب للتصريح بدستورية النص أو عدم دستوريته تختلف باختلاف نوعية الرقابة التي يمارسها على النص المطعون فيه، كما أن النطق بدستورية النص أو عدم دستوريته يرتب آثارا تجاه النص ذاته.

1- أساليب التصريح بدستورية النص أو عدم دستوريته

يمارس المجلس الدستوري رقابتين: رقابة سابقة وأخرى لاحقة. ويستعمل المجلس الدستوري تعبيرين مختلفين لكي يوقع الجزاء في كلتا الحالتين، فيصدر رأيا عندما يمارس رقابة سابقة كما يصدر قرارا عندما يمارس رقابة لاحقة، وعليه فإن الرأي يشمل رقابة المطابقة أو الدستورية حسب الحال، بينما القرار يشمل رقابة الدستورية أي رقابة القوانين العادية بعد دخولها حيز النفاذ⁽¹⁾. لكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ما القيمة القانونية لآراء وقرارات المجلس الدستوري؟

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري لا نجد إجابة واضحة وصریحة بشأن مدى إلزامية رأي أو قرار المجلس خلافا لما هي عليه الحال في أنظمة دستورية أخرى كفرنسا التي ينص دستورها على أن: (قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن، وإنها ملزمة للسلطات العمومية وكل السلطات الإدارية والقضائية)⁽²⁾. غير أن قراءة المادة 169 يمكن أن تفيـدنا بمدى القوة القانونية للآراء وقرارات المجلس الدستوري وإن كانت لا تتحدث عن مدى إلزاميتها إلا على سبيل الاستنتاج، حيث تنص على انه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس" يتبين من نص هذه المادة انه بمجرد صدور الرأي أو القرار يفقد النص أثره، وزوال الأثر يؤدي إلى إلغاء الحكم الذي يتوجب على السلطات العمومية دستوريا استخلاص النتيجة، وبالتالي استئصال الحكم أو الأحكام المخالفة للدستور من النص محل الرقابة ومن ثم وجوب الالتزام برأي أو قرار المجلس الدستوري⁽³⁾. يثور التساؤل حول معرفة مدى حجیة آراء وقرارات هذه الهيئة، أي هل تحوز حجیة مطلقة تجاه الجميع أم أن لها حجیة تقتصر على أطراف معينة؟

¹- فظة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة، المرجع السابق، ص. 366.

²- Article 62 Alinéa3 de la constitution française: « les décisions du conseil constitutionnel ne sont susceptible d'aucun recours .elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » .

³- للاستزادة انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، المرجع السابق، ص. 327 وما بعدها. ومع ذلك تنص المادة 54 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2012 على إلزامية آراء وقرارات المجلس الدستوري.

نعني بالحجية المطلقة انصراف أثر الحكم الصادر عن هيئات الرقابة الدستورية إلى جميع الأفراد والسلطات العامة في الدولة⁽¹⁾، على خلاف الحجية النسبية للحكم والتي تفيد باقتصار أثره على أطراف النزاع الذي صدر فيه، بحيث لا يحتج به قبل غيرهم⁽²⁾.

بالرجوع إلى أحكام الدستور لا نجد ما يفيد صراحة بانسحاب أثر القرار أو الرأي إلى الجميع أي سلطات وأفراد، لكن الإجابة نجدها في النظام الداخلي للمجلس الدستوري المعدل سنة 2000 وبالضبط في المادة 49 التي نصت على أن "قرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية..."، وقد تم تعديل هذه المادة من نظام عمل المجلس الدستوري لسنة 2000 بموجب المادة 54 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري لسنة 2012 وفقاً للآتي "آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة للكافة"، غير أن ما يلفت النظر هو عبارة الكافة فماذا كان يقصد المجلس الدستوري بالضبط من ذلك؟

يبدو من أن المجلس الدستوري تدارك النقص الذي كان يشوب المادة 49 من نظام عمله الملغى التي كانت تحصر إلزامية القرار أو الرأي على السلطات العمومية والقضائية والإدارية دون التطرق إلى إلزاميته للأفراد، جاءت المادة 54 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري لسنة 2012 أكثر شمولية بإيرادها عبارة "الكافة" وهي عبارة لها مدلول واسع يفيد بانصراف أثر القرار أو الرأي لكافة السلطات وكذا الأفراد في نفس الوقت⁽³⁾.

إن عنصر الإلزام في قرارات الهيئات القائمة بالرقابة الدستورية يتجلى في عدة أمور تتلخص في النقاط الآتية:

-وجوب قيام السلطة التشريعية بإلغاء النص القانوني الذي صدر القرار بعدم دستوريته، ووجوب تعديل القوانين النافذة في ضوء ما قضى به القرار الصادر، ووجوب مراعاة السلطة التشريعية لهذا القرار بالنسبة للتشريعات التي ستضعها في المستقبل⁽⁴⁾. ففي فرنسا مثلاً فإن احترام السلطة التشريعية لقرارات المجلس الدستوري والتقييد بها مطلق، حيث لم تسن الجمعية الوطنية قانوناً مشابهاً لقانون آخر سبق وأن أبطله المجلس الدستوري، كما تلفت رئاسة الحكومة دوماً نظر وزرائها إلى وجوب الالتزام

¹ - انظر على سبيل المقارنة، عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص. 85.

² - طارق محمد المجذوب، قوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها على قرارات مجلس شورى الدولة قرار مجلسي القضايا رقم 672 تاريخ 2010/7/12، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 6، لبنان، 2012، ص. 184.

³ - جلول هزيل، الصفة والمصلحة في المنازعة الدستورية، دراسة مقارنة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014، ص. 201.

⁴ - طارق محمد المجذوب، نفس المرجع، ص. 111.

عند إعداد مشاريع القوانين باجتهاد المجلس الدستوري المستقر⁽¹⁾.

-التزام السلطة التنفيذية بعدم تنفيذ النصوص التي حكم بعدم دستورتها، وذلك عن طريق إصدار نصوص تنظيمية تتضمن أحكاما مخالفة لما قضي به، أو الاحتجاج في مواجهة الأفراد بنص قانوني قضت جهة الرقابة الدستورية بعدم دستوريته.

-وجوب امتناع السلطة القضائية مهما كانت طبيعتها وعلى اختلاف أنواعها من تطبيق النص الذي قضي بعدم دستوريته في جميع القضايا المعروضة عليها أو التي ستعرض عليها.

-أما فيما يخص الأفراد فيجب عليهم احترام قرارات السلطات العامة متى التزمت هذه الأخيرة بما قضي به في تعاملاتها مع الأفراد⁽²⁾.

نتساءل: هل قرارات و آراء المجلس الدستوري تتمتع بقوة الشيء المقضي به ؟

* اكتساب قرارات وآراء المجلس الدستوري لقوة الشيء المقضي به: يقصد بقوة الشيء المقضي به " autorité de la chose jugée ou force de chose jugée " أو قوة القضية المحكوم بها أو قوة القضية المقضية أو الأمر المقضي به، أي أن القضية حجة فيما فصلت فيه من حقوق ومسائل، ولا يجوز قبول دليل ينقض هذه الحجية⁽³⁾.

والأصل في قرارات هيئات الرقابة الدستورية أنها نهائية تؤدي إلى تصفية النزاع مرة واحدة وبالتالي لا يسمح في المستقبل بإثارة هذه المشكلة من جديد أمام هذه الهيئات. غير أنه يمكن التملص من أحكام هيئات الرقابة الدستورية عن طريق تعديل الدستور وذلك بما يتلاءم مع النص القانوني الذي جرى إبطاله، أي تطويع الدستور لصالح القانون⁽⁴⁾.

وفي الجزائر فإن آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية وباتة ولا يمكن الطعن فيها أمام أية جهة قضائية

¹-Dominique ROUSSEAU, droit du contentieux constitutionnel, 6^{ème} édition, Montchrestien, 2001, p.167.

²- جلول هنزلي، الصفة والمصلحة في المنازعة دستورية، المرجع السابق، ص. 202.

³- تندرج هذه الحجية التي هي مزية خاصة لما حكم به، ضمن القرائن القاطعة التي لا تقبل إثبات العكس، ولا بد من التقييد بالحكم نتيجة تمتعه بحجية قوة الشيء المقضي به، فهو يضع حدا للنزاع كما يمنع إعادة عرضه من جديد على هيئة الرقابة، فالحكم عنوان الحقيقة طبقا للمقولة اللاتينية " res judicata provertate halctu " أي الشيء المقضي به يعتبر حقيقة ما يحول دون إعادة النظر فيما قضي فيه. للاستزادة انظر، طارق محمد المجذوب، المرجع السابق، ص. 98 وما بعدها. إذا كان الأصل أن أحكام هيئات الرقابة على دستورية القوانين ذات صبغة نهائية فان الاستثناء يتمثل في إمكانية إلغاء النص الذي أبطله القضاء الدستوري، وذلك بأكثرية موصوفة، وهو الوضع في كل من النمسا والبرتغال.

⁴- عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، مرجع سابق، ص. 397. وهو ما حدث فعلا في فرنسا، حيث أن الحكومة الفرنسية لم ترضى بقرار المجلس الدستوري المؤرخ في 13 أوت 1993 بشأن اعتبار اللجوء حق من حقوق الإنسان ما يستوجب نظر الدولة في طلبات اللجوء ومنح طالبيها حق الإقامة المؤقت، ما دفع بها إلى التحالف مع رئيس الجمهورية الذي استدعى السلطة المؤسسة الفرعية وتم تعديل الدستور بالنص على أن حق اللجوء وإن كان حقا من حقوق الإنسان إلى انه حق من حقوق الدولة. أنظر، فطمة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات العامة مرجع سابق، ص. 365.

كانت أو حتى أمام المجلس الدستوري ذاته وبالتالي فهي حائزة لقوة الشيء المقضي فيه، وهو ما نلمسه صراحة من أحكام المادة 54 من النظام المحدد لعمل المجلس الدستوري "آراء وقرارات المجلس الدستوري نهائية..". إذ ومن نتائج ذلك أنه لا يمكن طرح نفس المشكل الذي فصل فيه المجلس الدستوري بأن قرر عدم دستوريته أمامه مرة ثانية، وهو ما أكده المجلس الدستوري في قراره رقم 01 المؤرخ في 6 غشت 1995 بمناسبة إعادة السلطات العمومية إدراج شرط أن يكون زوج المترشح لرئاسة الجمهورية ذا جنسية جزائرية أصلية، وهو الشرط الذي أسقطه المجلس بموجب قراره المؤرخ في 20 غشت 1989 معتبرا إياه غير دستوري. وقد جاء في منطوق قرار المجلس الدستوري: " - واعتبارا لأحكام المادة 159 من الدستور... وعليه فإن قرارات المجلس الدستوري تكتسي الصبغة النهائية وذات النفاذ الفوري، وتلزم كل السلطات العمومية،

- واعتبارا أن قرارات المجلس الدستوري ترتب كل أثارها، ما لم يتعرض الدستور للتعديل، وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها ما زالت قائمة،

- واعتبارا والحال أن إدراج نفس الشرط من شروط الترشح لرئاسة الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور، تجاهل قوة قرار المجلس الدستوري، ومن ثم فإنه لا وجه للبت فيه من جديد"⁽¹⁾. نفهم من هذه الاعتبارات أن آراء وقرارات المجلس الدستوري تفقد آثارها وقوتها الإلزامية في حالة تعديل الدستور.

غير أن ما يثير الانتباه أنه على الرغم من الطابع النهائي لقراراته وأنه لا يجوز طرح نفس الحكم أو القانون الذي فصل المجلس بعدم دستوريته مرة ثانية أمامه، إلا أن البرلمان ما لبث أن أعاد نفس الحكم الذي ألغاه المجلس الدستوري، نلمس ذلك في القانون العضوي المتعلق بالانتخابات والقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية من خلال اشتراط الجنسية الأصلية بالنسبة للمترشحين للانتخابات بالنسبة للأول، والجنسية الأصلية في الأعضاء المؤسسين للأحزاب السياسية للثاني. فقد تكرر هذا الحكم في كل القوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات وكذا الأحزاب السياسية، وهو ما

¹- قرار رقم 01-ق.أ-م.د-95 مؤرخ في 9 ربيع الأول 1416 الموافق 6 غشت 1995، يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات، ج ر، ع.43، الصادرة بتاريخ 1995/08/08. للإشارة فقط، يعود إدراج السلطات لهذا الشرط من قانون الانتخابات منع شخصيتين من الترشح وهما عبد الحميد مهري وطالب الابراهمي على اعتبار أن زوجيهما لا يحملان الجنسية الجزائرية الأصلية والمكتسبة وكوئهما المرشحين المحتملين لمرشح السلطة يامين زروال آنذاك. لتفصيل واف حول الموضوع انظر، سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 331. مشار إليه في الهامش.

يذهب بنا إلى القول أن البرلمان بعمله هذا أو الحكومة باعتبارها المبادرة بمشروع القانون⁽¹⁾، أرادت أن تتجاوز آراء وقرارات المجلس الدستوري- في تقديرنا الشخصي- للأسباب التي تراها هي والمتمثلة في: - أن البرلمان هو صاحب السلطة التقديرية في التشريع فله أن يعمل مطلق سلطته هذه، وفي هذه الحالة له أن يشترط الجنسية الأصلية في من يريد أن يترشح للانتخابات أو تأسيس حزب سياسي، فهو بذلك يرى أن المجلس الدستوري قد تدخل في سلطته التقديرية⁽²⁾.

- أما السبب الثاني فيتمثل في الفراغ الدستوري بشأن الحجية المطلقة التي يكتسبها قرار أو رأي المجلس الدستوري تجاه السلطات وعلى الخصوص السلطة التشريعية، لذلك كان من المستحسن أن ينص المؤسس الدستوري على وجوب تقييد السلطة التشريعية وغيرها من السلطات بما فصل فيه المجلس الدستوري وبالتالي عدم طرحها من جديد لنفس الموضوع الذي قضى المجلس الدستوري بعدم دستوريته احتراماً للحجية المطلقة التي حازها الرأي أو القرار السابق. إن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري تدفعنا إلى التساؤل حول الآثار التي يمكن أن يربتها القرار أو الرأي على النص المطعون فيه.

2- أثر الحكم بعدم الدستورية على القانون المطعون فيه

تطرقنا في عناصر سابقة من البحث إلى الآثار التي يمكن أن يربتها النطق بالدستورية أو عدم الدستورية على القانون أو الحكم المطعون فيه على البنية الشكلية والموضوعية للنص محل الطعن، لذا نحاول في هذه النقطة التعرض فقط لمسألة النطاق الزمني لتنفيذ الحكم الصادر عن المجلس الدستوري والإشكالات التي يثيرها.

نعني بفكرة النطاق الزمني لتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوي الدستورية تحديد التاريخ الذي تمتد إليه آثار الحكم، والوقوف على ما إذا كانت الأحكام تنفذ بالنسبة للمستقبل أو يكون لها أثر رجعي في بعض الحالات⁽³⁾.

إن القاعدة العامة بالنسبة للأحكام القضائية بصفة عامة أنها كاشفة وليست منشئة، فهي لا تنشئ الحق وإنما تكشف عن وجوده، وعلى ذلك فإن هيئات الرقابة حين تقضي بعدم دستورية تشريع معين مع ما يترتب على ذلك من وقت نفاذه، فإنها لا تنشئ هذا البطلان وإنما تقرر شيئاً

¹ - ما يدعونا إلى القول ان الحكومة هي التي قامت بهذا الأمر، هو ما جاء في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني حيث نجد ان مشروع القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية مثلاً ورد به هذا الحكم، والغريب في الأمر انه ولا نائب طرح تعديلاً بشأنه أو حاول ان يثير الأمر بأن المجلس الدستوري قد فصل فيه. انظر، الجريدة الرسمية لمناقشات المجلس الشعبي الوطني، ع.266، الصادرة بتاريخ 2012/01/03 .

² - وهو ما يدعونا بحق القول في هذه الحالة ان المجلس الدستوري يمارس السلطة التقديرية للمشروع.

³ - أنظر على سبيل المقارنة، عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، مرجع سابق، ص. 384 .

قائما بالفعل بحكم الدستور القائم، فالتشريع الباطل لمخالفته للدستور باطل منذ وجوده لأنه ولد مخالفا للدستور، ومن هنا فإن المنطق القانوني يقتضي أن يكون الحكم الذي يصدر موقرا عدم الدستورية بأثر رجعي يمتد إلى تاريخ صدور التشريع غير الدستوري، وهذا هو الأساس المستقر عليه في الفقه الدستوري المقارن⁽¹⁾. فإذا كانت قاعدة الأثر الرجعي تقتضيها طبيعة الأشياء، فإن السؤال يثور حول معرفة الزمن الذي يسري فيه الحكم الصادر من المجلس الدستوري الجزائري؟

إن الإجابة عن هذا السؤال تقتضي منا الرجوع إلى أحكام المادة 169 من الدستور السابق ذكرها، حيث تنص على ترتيب الحكم أثره من تاريخ صدوره، هذا بالنسبة للنصوص القانونية التي دخلت حيز التنفيذ أو التي لم تدخل بعد أي بالنسبة للرقابة السابقة بنوعيتها الإلزامية والاختيارية، ولو أن الرقابة السابقة لا تثير إشكالا كون أن القانون محل الرقابة لم يرتب أي حقوق تذكر على خلاف الرقابة اللاحقة التي يكون القانون المطعون فيه قد رتب حقوقا معينة. وعلى العموم يبطل مفعول القوانين وأثرها ابتداء من يوم تاريخ اتخاذ القرار وذلك إعمالا لمبدأ الحقوق المكتسبة التي استقرت أثناء تطبيق القانون محل الطعن بعدم الدستورية، لكن إذا كانت قرارات المجلس الدستوري تسري بأثر فوري فإن السؤال يطرح حول مدى اعتبار مشروعية الحقوق التي ترتبت على التشريع كونه باطلا؟

من منطلق القاعدة الفقهية التي تنص على أنه "من بني على باطل فهو باطل" نرى أن قاعدة الأثر الفوري لقرارات المجلس الدستوري أمر غير سليم، فالمجلس الدستوري عندما يصدر قرارا فإنه يكون قد كشف عن عيب قد حصل وعليه فهو لا ينشئ حقا وإنما أقر شيء كان قائما بالفعل، واعتبارا لذلك يستحسن أن يكون فقدان الأثر من يوم صدور النص القانوني⁽²⁾، لكن مع وضع حدود وضوابط لهذه الرجعية تتمثل في اقتصار الأثر الرجعي على الأحكام الجزائية التي صدرت بناء على قانون العقوبات غير الدستوري، وهذا الاتجاه له ما يبرره إذ أن الأحكام الجزائية تمس بطريق مباشر الحرية الشخصية للفرد وهي أعز ما يحرص عليه، فإذا اتضح أن النص الذي طُبِّق عليه كان غير دستوري، فإن العدالة تقتضي أن يتغلب جانب الحرية على جانب حجية الأحكام الجزائية حتى ولو كانت باطة وفي هذا إعمال لمبدأ الشرعية، أما في غير المسائل الجزائية فيمكن تطبيق قاعدة الأثر الرجعي فقط بالنسبة للأحكام غير الباطة أي التي لم تحز حجية الأمر المقضي فيه، وذلك إقرارا لمبدأ

¹ - نفس المرجع، ص. 88 وما بعدها.

² - للاستزادة حول مفهوم الأثر الفوري والأثر الرجعي للأحكام الدستورية، وموقف المؤسس الدستوري الجزائري انظر، لول هزيل، الصفة والمصلحة في المنازعة الدستورية، مرجع سابق، ص. 169.

الحقوق المكتسبة، فضلا عن عدم المساس بالحقوق التي اكتسبت بالتقادم. في الأخير يجدر بنا التذكير إلى أن مصادقة البرلمان على القانون لا تكفي وحدها لدخوله حيز النفاذ واكتساب القوة الإلزامية في مواجهة الأفراد المخاطبين به، بل يستلزم لذلك إجراء يتمثل في الإصدار والنشر، وهو موضوع المطلب الموالي.

المطلب الثاني

إجراءات نفاذ القانون

إن القانون الكامل هو القانون الذي يكون مرفقا بالصيغة التنفيذية وهو ما يصطلح عليه بإصدار القوانين(الفرع الاول)، ولكن لا بد من وجود عمل آخر يتمثل في النشر حتى يتم الإعلان عن وجود القوانين وتبليغ مضمونها(الفرع الثاني).

الفرع الاول

إصدار القوانين

يمثل الإصدار امتيازاً يتمتع به رئيس السلطة التنفيذية، يساهم من خلاله في وظيفة التشريع، فهو يشكل التقنية التي تنتهي بها العملية التشريعية. ونظراً للأهمية التي يكتسبها موضوع إصدار القوانين، يتطلب منا البحث في مضامينه الإحاطة بجميع جوانبه بدءاً بتوضيح مفهومه، ثم التطرق إلى طبيعته القانونية، وأخيراً التطرق إلى الإشكالات التي يمكن أن يثيرها إعماله في التطبيق الجزائري.

أولاً: مفهوم الإصدار

تعددت التعريفات التي تتناول موضوع إصدار رئيس الدولة للقوانين، وبالرغم من كثرتها والتي لا يتسع الوقت لذكرها كلها، نورد بعضاً منها.

يعرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب الإصدار بأنه: "عبارة عن شهادة ميلاد التشريع يتضمن من ناحية أولى الاعتراف بسلامة إجراءات إقرار القانون وبأنه أصبح نهائياً، كما يتضمن من ناحية أخرى أمر رئيس الجمهورية للوزراء بتنفيذه"⁽¹⁾.

أما الدكتور عصام علي الدبس يعرفه بأنه: "عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن مولد قانون جديد، أي أن الإصدار يعتبر بمثابة شهادة ميلاد فحواها أن البرلمان قد أقر القانون المراد

¹ - أورده أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008، ص. 74. عن محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة النشر، ص. 395.

إصداره في حدود الإجراءات التي رسمها وحددها الدستور، كما انه يتضمن معنى الأمر الموجه من رئيس الدولة إلى عمال السلطة التنفيذية والقضائية بوجود السهر على تطبيق القانون وتنفيذه تجاه الأشخاص سواء كانت طبيعية أم معنوية الذين تطبق أحكامه عليهم"⁽¹⁾.

أما الدكتور بوقفة يعرفه بأنه: "شهادة تصدُر عن رئيس الجمهورية يعلن بمقتضاها عن نفاذ القانون الجديد، وبهذا التصرف يعترف الرئيس للبرلمان على أنه سن وصوت على النص الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور"⁽²⁾.

أما في فرنسا يعرفه الأستاذ Jean-claude ACQUAVIVA بقوله (la promulgation est l'acte par lequel le chef de l'Etat atteste l'existence de la loi et ordonne aux autorités publiques de l'observer et de faire observer, la promulgation rend donc la loi exécutoire. C'est pourquoi la date de la loi est celle de sa promulgation. ويقصد

بأن الإصدار عمل يشهد من خلاله رئيس الدولة بوجود القانون ويعطي الأمر إلى السلطات العمومية بمراعاته والعمل على إتباعه، ولا يحتوي هذا العمل على تاريخ سوى تاريخ توقيعه"⁽³⁾.

نستنتج من خلال ما تم عرضه من تعريفات وإن كانت جميعها تصب في منحى واحد على أن المقصود من الإصدار هو الإعلان عن انتهاء البرلمان من عملية سن القانون وفقا للإجراءات المحددة في الدستور، كما أنه يعتبر إعلانا عن موافقة رئيس الدولة على القانون الذي سنه البرلمان وذلك بتوقيعه عليه، ومن ثم يصبح واجب النفاذ.

يختلف الإصدار عن التصديق المقر في الأنظمة الملكية، فالإصدار اختصاص مقيد حيث لا يمكن رئيس الدولة القيام به إلا إذا تحقق من أن سن القانون كان مطابقا للإجراءات الدستورية في ذلك، خلافا للتصديق الذي يبقى اختصاص تقديري"⁽⁴⁾. لكن وعلى الرغم من ذلك قد يتفق الإصدار والتصديق في نقطة واحدة تتمثل في أن القانون المصوت عليه في البرلمان لا بد أن يمر بهما كي يكتمل ميلاده"⁽⁵⁾.

بعدها تعرفنا على مدلول الإصدار، يجدر بنا التعرض لطبيعته القانونية وهو ما نتناوله بالبحث في النقطة الموالية.

¹ - عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 669 .

² - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 298 .

³ -Jean -Claude ACQUAVIVA ,op.cit,p . 150.

⁴ - حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص. 212 .

⁵ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، مرجع سابق، ص. 280.

ثانيا: الطبيعة القانونية للإصدار

اختلف الفقه بشأن تحديد الطبيعة القانونية للإصدار، فمنهم من يرى بأنه عمل تشريعي، ومنهم من يرى بأنه عمل تنفيذي، ومنهم من يرى بأنه عمل ذو طبيعة خاصة.

-**الرأي الأول:** يعتبر أن الإصدار عمل تشريعي ولا يمكن الاستغناء عنه في العملية التشريعية، ومن أنصار هذا الرأي "Deguit" الذي يذهب إلى القول "أن رئيس الجمهورية يشترك في عمل القانون عن طريق الإصدارات والقانون لا يظهر إلى الوجود إذا لم يتم الإصدار"، كما سايره في هذا الرأي الأستاذ "Labend" الذي اعتبر أن الإصدار شرط لوجود إرادة المشرع، ذلك أن إرادة المشرع لن تظهر إلى الوجود ما لم يتم إصدار القانون المتضمن لها⁽¹⁾. ومن حجج هؤلاء أن الإصدار يشكل شرطا مباشرا للأفراد الذين سيطبق عليهم هذا القانون، لأن هذا الإجراء سوف ينشئ في مواجهة هؤلاء مركزا قانونيا معيناً، هذا المركز يتضمنه القانون المراد إصداره، ومن جهة أخرى يعتبر الإصدار شرطا جوهريا بالنسبة للموظفين وللقضاة حتى ينعقد اختصاصهم في تطبيق القانون الجديد، فالحكمة التي تقوم بتطبيق قانون وافق عليه البرلمان دون أن يصدر، يتعرض حكمها في الحالة هذه للإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة⁽²⁾.

-**الرأي الثاني:** يعتبر الإصدار عملا تنفيذيا ومن أنصار هذا الرأي "Carré de Malberg" حيث يرى أن الإصدار مجرد أمر من رئيس الجمهورية لرجال السلطة العامة بالحرص على تنفيذ القانون، فالقانون اقره البرلمان وما الإصدار إلا آلية لنقله إلى المرحلة التنفيذية⁽³⁾، بمعنى أن الرئيس في حالة الإصدار لا يقوم إلا بتنفيذ ما سبق للبرلمان أن صوت عليه ومنحه قوة القانون فهو التزام بواجب تجاه الهيئة التشريعية التي يصدر عملها، وهو التزام يقوم في وظيفته التنفيذية⁽⁴⁾.

-**الرأي الثالث:** يعتبر الإصدار عملا من نوع خاص، فلا هو تشريعي ولا تنفيذي، وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الإرادة في التصرف والموافقة أو الاعتراض على القانون، في حين أن الإصدار إجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية ولا يستطيع أن يضيف جديدا إلى القانون أو ينتقص منه⁽⁵⁾.

¹ - أورده مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008، ص. 90.

² - انظر في تفاصيل ذلك، أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 80 وما بعدها.

³ - مهند صالح الطراونة، المرجع نفسه، ص. 90.

⁴ - وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري، المرجع السابق، ص. 280.

⁵ - للاستزادة انظر، احمد بركات، نفس المرجع، ص. 82.

ومن خلال ما تقدم فإن الرأي الأقرب للصواب حسب بعض الكتاب -ونحن نسايرهم في ذلك- هو الرأي الثاني الذي يرى أن الإصدار عمل تنفيذي، فمما لا مراء فيه أن الإصدار يعتبر عملا منفصلا عن النص التشريعي ومستقل عن العملية التشريعية، أي عمل لاحق عن اكتمال القانون لذلك فهو إن كان "يعد بمثابة شهادة ميلاد للقانون، فلا صلة له بالكائن المولود، وإنما هو دليل إثبات على واقعة الولادة القانونية"⁽¹⁾. إذا هذا باختصار عن موقف الفقه من الطبيعة القانونية للإصدار، لكن ما موقف المؤسس الدستوري الجزائري من ذلك؟

ينص المؤسس الدستوري من خلال المادة 1/126 من الدستور على أن "يصدر رئيس الجمهورية القانون في اجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه"، نلاحظ من خلال نص هذه الفقرة أن المؤسس الدستوري استعمل عبارة "قانون" أي أن رئيس الجمهورية في هذه الحالة يتعامل مع قانون مكتمل صوت وصادق عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وكما سبق وان ذكرنا فإن المؤسس الدستوري حدد مكونات السلطة التشريعية في المادة 98 من الدستور وهي البرلمان بغرفتيه⁽²⁾، وعليه فإن عمل رئيس الجمهورية هذا لا يعدو أن يكون آلية لتثبيت وجود القانون، لا يشارك بمقتضاها السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصها التشريعي، بل هو واجب دستوري يدخل في وظيفته التنفيذية وعلاقته مع البرلمان. واعتبارا لذلك فإن الإصدار لا ينشئ القاعدة القانونية وإنما يكشف عن قانون موجود اكتملت معالمه بتصويت ومصادقة البرلمان عليه⁽³⁾، وما يوضح الأمر أكثر أن الصيغة الشكلية لمرسوم الإصدار تدل على أن رئيس الجمهورية يتعامل مع قانون وهو ما نلمسه من عبارة "إن رئيس الجمهورية... يصدر هذا القانون الآتي نصه..."⁽⁴⁾.

إن عملية إصدار رئيس الجمهورية للقوانين في الجزائر قد تصاحبها بعض الإشكالات من الناحية العملية نحاول إبرازها في العنصر الموالي.

ثالثا: الإشكالات التي قد يثيرها الإصدار في النظام الدستوري الجزائري

تتمثل الإشكالات التي يمكن أن يربتها إجراء الإصدار في: حساب الأجل الذي يبدأ منه والجزاء المترتب عن عدم إعماله.

¹ - عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 669 .

² - عز الدين بغدادي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 105 .

³ - عطاء الله بوحيدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، مرجع سابق، ص. 149 .

⁴ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 301 .

1- من حيث حساب الأجل

إذا كانت المادة 126 من الدستور تمنح لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين يوماً لإصدار القانون تبدأ من يوم تسلمه إياه مع إمكانية وقف هذا الميعاد بسبب إخطار المجلس الدستوري من طرف الجهات المخول لها ذلك، فإن الإشكال يطرح حول متى يحسب اجل الإصدار في الحالات غير العادية؟ إذا كان الأمر واضحاً في الحالات العادية حيث أن رئيس مجلس الأمة مكلف بتسليم النص النهائي الذي صادق عليه مجلس الأمة في غضون عشرة أيام⁽¹⁾، وكذا في حالة إحالة أحد الأطراف القانون إلى المجلس الدستوري الذي له أن يفصل فيه خلال 20 يوم من عرضه عليه، وبالتالي فإن رئيس المجلس الدستوري لن يتجاوز مهلة 20 يوم من أجل تسليم القانون إلى رئيس الجمهورية من أجل إصداره⁽²⁾، فإن الأمر يطرح بإلحاح في حالة طلب رئيس الجمهورية مداولة ثانية بخصوص قانون ما وفقاً لأحكام المادة 127 من الدستور، فهذه المادة لم توضح من يسلم النص ولا كيف يسلم، والأخطر من ذلك لم توضح المدة التي يتسلم فيها رئيس الجمهورية القانون المصوت عليه مجدداً من طرف المجلس الشعبي الوطني من أجل أن يصدره، ومن باب تحصيل الحاصل فإن القانون العضوي 02/99 لم يتضمن ذلك بل اكتفى فقط من خلال نصه في المادة 42 أنه: "يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني النص المصوت عليه إلى رئيس مجلس الأمة في غضون عشرة أيام، ويشعر رئيس الحكومة بهذا الإرسال".

إن هذا الغموض الناجم عن صياغة النص الدستوري نفسه ومن بعده المشرع العضوي، قد يسمح لرئيس الجمهورية بأن يتخذ غياب المهلة المقررة لتسليمه النص ذريعة لعدم إصداره، وذلك في الحالة التي لا يكون موافقاً عليه، لذلك يستحسن من المؤسس الدستوري أن يراعي هذه الوضعية حتى يسد باب الذرائع التي يمكن أن يتحجج بها رئيس الجمهورية عن عدم إصداره القانون.

2- من حيث الجزاء

حدد المؤسس الدستوري الأجل الذي يصدر فيه رئيس الجمهورية القانون وهو 30 يوماً من تاريخ تسلمه إياه، كما وضع على رئيس الجمهورية التزاماً بذلك حينما أمره، وهو ما نلمسه من عبارة "يصدر". فماذا يحصل إذن إذا امتنع الرئيس عن إصدار القانون؟ من المؤكد أن الامتناع الناجم عن تأخر رئيس الجمهورية المتعمد يشكل خرقاً لأحكام الدستور، ولكن هذا الخرق لا يخضع لأي جزاء نص عليه المؤسس الدستوري، وعليه فإن رئيس الجمهورية

¹ - انظر، المادة 43 من القانون العضوي 02/99 .

² - إذا قضى بدستورته، كما له أن يعيده إلى البرلمان من أجل دراسته من جديد و تكيفه مع رأي المجلس الدستوري .

يتحكم في وجود القانون من عدمه دون منازع، حيث له أن يعلق القانون إلى أجل غير مسمى⁽¹⁾، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ الأمين شريط بأنه يمكن اعتبار عدم الإصدار فعلا من أفعال الخيانة العظمى حيث يقول: "أن عدم الإصدار أو التماطل في الإصدار يشكل مساسا خطيرا بمبدأ الفصل بين السلطات وبصلاحيات المؤسسة التشريعية، ولا غرابة أن ينظر إلى هذه المواقف باعتبارها نوعا من الخيانة العظمى التي ترتب المسؤولية الجنائية"⁽²⁾، وفي تقديرنا الشخصي فإن الامتناع أو التماطل يجب أن يجازى بنقل صلاحية الإصدار إلى جهة أخرى، وهو الوضع الذي كان سائرا غداة دستور 1963 حيث كان ينص في المادة 51 منه على أنه "في حالة عدم إصدار القوانين من طرف رئيس الجمهورية خلال الآجال المحددة، يتولى إصدارها رئيس المجلس الوطني".

إن الإصدار لا يكفي وحده حتى يرتب القانون آثاره بل هناك إجراء مكمل يتمثل في النشر وهو ما نتناوله تباعا.

الفرع الثاني

نشر القوانين

يكتسي النشر أهمية كبيرة في العملية التشريعية نظرا للعلاقة التي تربطه بالمخاطبين بالقانون، وعليه فإن التعرض لموضوع النشر يقودنا إلى البحث في مفهومه (أولا)، ثم معرفة موقف المؤسس الدستوري والمشرع منه (ثانيا).

أولا: مفهوم النشر

إن عملية النشر هي آخر مرحلة من مراحل العملية التشريعية، ويعتبر النشر إجراء قانوني مادي غير تشريعي يعلم به رئيس السلطة التنفيذية الكافة بوجود القانون⁽³⁾.

إن أهمية النشر تتمثل في إعلام الكافة بمضمون القوانين الجديدة والتي لا ترتب آثارها تجاه الأشخاص المخاطبين بها إلا بعد نشرها ومرور المدة المنصوص عليها درءا للاحتجاج بالجهل بالقانون. والنشر في كافة وسائل الإعلام لا ينتج آثارا قانونية للقوانين ما لم تنشر في الجريدة الرسمية للدولة، وعملية النشر في الجريدة الرسمية أصبحت وسيلة معيارية في الدول كدليل للعلم بالقانون⁽⁴⁾.

¹- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 307 .

²- أورده عز الدين بغدادى، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 104. عن الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة قسنطينة، 1991، ص. 450 . وانظر في نفس السياق، عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق، ص. 64.

³- عطاء الله بوحيدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، مرجع سابق، ص. 150 .

⁴- عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، مرجع سابق، ص. 671 .

أما عن اختلاف النشر عن إجراء الإصدار، فقد اختلف الفقه بشأنه، فهناك اتجاه يرى عدم التمييز بين الإجراءين، وقد انتشر هذا الاتجاه في ألمانيا، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإصدار والنشر إسمان مختلفان لشيء واحد، فالإصدار ما هو إلا إجراء من الإجراءات التي تهدف إلى المساهمة في نشر القوانين فالإصدار مجرد إعلان رسمي بوجود القانون وليس له هدف سوى تعريف المواطنين والسلطات العامة بهذا القانون حتى تضعه في اعتبارها أثناء التنفيذ، فحسب رأيهم فإن الإصدار يدخل ضمن العمليات التي تهدف إلى نشر القوانين.

إن هذا الرأي لم يلق تأييدا كبيرا من الفقه الذي ترى الأغلبية منه بوجود اختلاف بين الإصدار والنشر، واعتبارا لذلك يرى الفقيه "Carré de Malberg" أن الإصدار إجراء قانوني خالص، فهو لا يضمن فقط توقيع رئيس الجمهورية على نص القانون، وإنما يتضمن إسهادا يترتب عليه آثارا قانونية خاصة، في حين أن النشر ليس بإجراء قانوني وإنما هو مجرد واقعة مادية تتمثل في نشر القانون في الجريدة الرسمية وهو لا ينتج آثارا قانونية، كما يُعْتَبَر أن سبب عدم التمييز بين الإجراءين والخلط بينهما، هو أن الإصدار لا يحدث عادة في صورة علنية، بحيث أن المتفق عليه أن مرسوم الإصدار موجه أساسا للنشر الفوري كما يعود سبب الخلط إلى الفاصل الزمني البسيط الذي يفصل إصدار القانون عن نشره.

وعليه يجمع الفقه على أن الإصدار يختلف عن النشر، ففيما يعد الإصدار عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة الغرض منه هو إثبات أن القانون قد أُعِدَّ وفقا للإجراءات التي نص عليها الدستور، كما يصدر أمرا بتنفيذه، في حين أن النشر مجرد عمل مادي مستقل عن وجود القانون الغرض منه هو تمكين الكافة من العلم بوجود القانون⁽¹⁾.

أما من الناحية العملية فإن الاستنتاج الأخير لم يجد صداه إلا في سنة 1967 بموجب قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة طعن بتجاوز السلطة في قرارات وزارية تتعلق بالتهيئة العمرانية، اتخذت اثر زلزال وقع بناحية "arete les pyrénées atlantiques" وكانت مخالفة لأحكام قانون التوجيه العقاري، وعلى اثر ذلك فُيَسَّرَ الإصدار على أنه مجرد إسهاد من طرف رئيس الدولة بوجود القانون ومراعاته من طرف السلطات العمومية، غير أن آثار القانون لا تصبح سارية المفعول إلا بعد نشر القانون وفقا للإجراءات المحددة في ذلك⁽²⁾.

إن السؤال الذي يطرح هنا هو: من الجهة المكلفة بنشر القانون في الجزائر ومتى يبدأ سريانه؟

¹ - أورده أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص. 78 وما بعدها.

² - للإستزادة انظر، حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، مرجع سابق، ص. 213 وما بعدها.

ثانيا: النشر في النظام القانوني الجزائري

إن الدستور الجزائري لم ينص على موضوع نشر القوانين وبالتبع لذلك لم يسند هذا الاختصاص لأي جهة كانت، على خلاف دستور 1963 الذي كان أكثر تفصيلا حين نص في المادة 49 منه على تكليف رئيس الجمهورية بأن يتولى اختصاص الإصدار والأمر بالنشر خلال العشر أيام الموالية لإحالتها عليه ويمكن التقليل من اجل الايام العشر عندما يطلب النواب الاستعجال.

إن عملية النشر تتولاها في الوقت الراهن الأمانة العامة للحكومة التابعة لرئاسة الجمهورية، عبر الموقع الالكتروني www.joradp.dz حيث ينشر أعداد الجريدة الرسمية للقوانين باللغتين العربية والفرنسية بالتوازي مع نشرها ورقيا، لكن يبقى النشر الالكتروني أكثر فعالية لمزاياه التي لا تحصى ولا تعد، لا سيما من باب التكلفة والسرعة في الاطلاع والسهولة في التخزين والاستعمال⁽¹⁾.

أما عن أجل سريان النص فقد تضمنته أحكام القانون المدني الجزائري وبالضبط المادة الرابعة منه حيث تنص على أن يكون نافذ المفعول بالنسبة لمنطقة الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، أما بخصوص باقي أرجاء الوطن، يعتبر نافذا بعد انقضاء يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة، ويشهد ختم الدائرة المعنية على تاريخ الوصول⁽²⁾، وعليه لا يمكن تطبيق القانون في حق المخاطبين به إلا بعد نشره في الجريدة الرسمية غير أنه يترتب على نص هذه المادة ما يلي:

- أن القانون لا يكون معلوما في نفس اليوم على مستوى التراب الوطني، وهذا ما يؤدي إلى أن القانون يطبق على الأفراد الذين وصلتهم الجريدة الرسمية قبل أفراد دوائر أخرى وخاصة المقيمين في مناطق نائية، وهذا من شأنه أن لا يحقق مبدأ المساواة بين كل أفراد المجتمع.

- أن تحديد يوم واحد للتبليغ عن طريق نشر القانون غير كاف ليصل إلى علم كل أفراد الدائرة وهذا ما يتنافى مع مبدأ "لا تكليف إلا بمعلوم"⁽³⁾.

واعتبارا لذلك من الأجدر على المشرع الجزائري أن يحدد مدة كافية للجمهور حتى يتم إعلامهم بالقانون، كما يكون القانون نافذا في حقهم جميعا في يوم واحد ابتداء من تاريخ انتهاء المدة. إذا وبعد نشره في الجريدة الرسمية وبمجرد مضي المدة المحددة، يطبق القانون في حق المخاطبين به ويرتب بذلك آثاره تجاههم، واعتبارا لذلك لا يمكنهم الدفع بعدم العلم به إنفاذا لحكم المادة 60 من

¹ - نفس المرجع، ص. 340 .

² - الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 29/09/1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/05، المتضمن القانون المدني.

³ - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص. 312 .

الدستور الجزائري التي تنص على أنه: "لا يعذر أحد بجهل القانون".

خاتمة

لعل ما يميز النظام الدستوري الجزائري هو طبيعة العلاقة بين السلطات، وخاصة السلطان التنفيذية والتشريعية فيما يخص عملية صنع القانون. فإذا كانت هذه الدراسة قد سلطت الضوء على المسار الذي ينتهجه القانون من خلال إبراز المراحل وأهم الإجراءات التي يعرفها صنعه، فإنها إلى جانب ذلك سجلت الحضور القوي للسلطة التنفيذية في هذه العملية بجميع مراحلها.

أولاً بالنسبة للمرحلة البرلمانية: وهي المرحلة الخالصة للسلطة التشريعية، ومن أهم النتائج المتوصل إليها في ذلك:

- تراجع سيادة البرلمان أمام الإشراف الواسع للسلطة التنفيذية في جميع مراحل وإجراءات العمل التشريعي بدءاً من اقتسامها المبادرة بالقوانين مع النواب واحتكارها لها لا سيما في الجانب المالي الذي أصبح مجالاً حصرياً لها، وكذا الرقابة التي تمارسها على هذه الاقتراحات وصولاً إلى إمكانية التصريح باستعجالية مشاريعها القانونية وكذا حق الأولوية الممنوح لها في ترتيب جدول الأعمال.

هذا، وإضافة إلى ذلك فإن السلطة التنفيذية أضحت تتحكم في جميع أجهزة البرلمان وهيكله، بدءاً بمكثبي الغرفتين وصولاً إلى اللجان سواء تلك الدائمة أو المؤقتة وهي والحال هنا اللجنة المتساوية الأعضاء بسبب الأغلبية التي تنتمي إليها. ما أدى إلى استبعاد جزء كبير من نواب وأعضاء البرلمان من الاشتراك في تسيير مؤسساتهم التشريعية.

إن هذا الوضع لم يكن وليد الصدفة، وإنما كان نتاجاً لعدة عوامل أبرزها التعامل السلبي للمؤسس الدستوري مع غرفتي البرلمان في مجال عملية صنع القانون، ذلك عندما أقصى أعضاء مجلس الأمة من اقتراح القوانين وفرض توقيع 20 نائباً حتى يقدم اقتراح القانون، إضافة إلى تمكين الحكومة الدفع بعدم القبول إذا ما أدت هذه الاقتراحات إلى المساس بالتوازن المالي للدولة.

غير أن الوضع لم يقف عند هذا الحد، حيث أن المشرع قيد نفسه وقزم من دوره بسننه للقانون العضوي رقم 02/99 الذي وسع هو كذلك من تدخل الحكومة خاصة ما تعلق بعملية إعداد جدول الأعمال، إضافة إلى اشتراطه عرض اقتراحات النواب على الحكومة كي تبدي رأيها فيها خلال أجل الشهرين الإجراء المنصوص عليه في المادة 25 من نفس القانون العضوي، وكذا تقييد نواب وأعضاء البرلمان في المناقشة وإبداء الرأي من خلال فرض أسلوب المناقشة المحدودة والأخطر من ذلك حظر مناقشة الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية، وصولاً إلى التحكم في آلية حل الخلاف من خلال دعوة اللجنة المتساوية الأعضاء وكذا سحب النص الذي توصلت إليه من بين يدي غرفتي البرلمان.

إن مبدأ سيادة البرلمان في التشريع قد واجهه تقييد من نوع آخر، وهو تقييد الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان العمل الخالص لها، خاصة ذلك المتعلق بالغرفة الأولى، حيث ما لبث أن يمنح صلاحيات واسعة للحكومة لتفرض منطقتها، بدءاً من تحرير مشاريعها من رقابة مكتب المجلس وصولاً إلى تقييد النواب في ممارسة حقهم في التعديل بفرض شروط قاسية على ذلك أخصها مسألة النصاب الواجب تحقيقه لذلك.

إضافة إلى القيود الدستورية والقانونية فإن البرلمان الجزائري يعاني من القصور الداخلي فهو لا يملك ما يكف من الموارد المادية والبشرية لتحسين أداء عمله ولا يعمل لدى البرلمانيين موظفون مؤهلون ومتخصصون لمساعدتهم في مجال التشريع، ولا تتوفر لنواب وأعضاء البرلمان الثقافة ولا الآليات المناسبة لتقييم عمله وتحديد العوائق من أجل تحسين أدائه، يضاف إلى ذلك تقاعسهم الذاتي في استغلال ما هو موجود كالمكتبات، وعدم حضورهم الدورات التكوينية لتحسين أدائهم في مجال التشريع كل ذلك وأمور أخرى تدعونا إلى التساؤل حول ما إذا كان البرلمان يمثل الإرادة العامة فعلياً وعملياً؟

إن هذا التساؤل يجد في المعطيات السابق ذكرها إجابة له، وهي أن البرلمان لا يمثل الإرادة العامة بل يمثل السلطة التنفيذية، بل أبعد من ذلك فإن الظن قد مال إلى اعتبار أن إنشاء البرلمان لم يكن سوى لتزكية أعمال السلطة التنفيذية. ونتيجة لذلك فإن القوانين التي سنها لا تعبر عن تطلعات الشعب وأماله واحتياجاته، فعلى الرغم من حضوره الدائم في المهام التشريعية ما انفكت صورته تعاني من أزمة الثقة بينه وبين من يمثلهم، وهو حال لسائهم إذ يرون بأنه ليس بتلك المؤسسة الفعالة ويعتقدون أن معظم أعضائه إن لم نقل جلهم يسعون من خلاله لخدمة مصالحهم الخاصة، ولعل عزوف الشعب عن الانتخابات التشريعية الأخيرة التي أقيمت سنة 2012 خير دليل على ذلك.

- كان كذلك من بين النتائج المهمة المتوصل إليها هو أن مجال اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية غير محدد حصراً في المادة 122 من الدستور، بل هو وارد على سبيل المثال والحجز، مستندين في ذلك ببعض الآراء الفقهية إضافة إلى ما جادت به الممارسة العملية ما يقطع أي مجال للشك في أن مجال اختصاص البرلمان وارد على سبيل المثال. بالإضافة إلى ذلك توصلت هذه الدراسة إلى أن مجال اختصاص المشرع في مجال القوانين العادية ليس حكراً عليه وحده بل يشاركه في ذلك رئيس الجمهورية عبر آلية الأوامر التي أضحت بمثابة القاعدة إذ لا تكاد تخلو فترة ما بين دورتي البرلمان من صدور هذه الأوامر وهي الوضعية التي عاشتها الفترة التشريعية الرابعة 2007-2012 .

واعتبارا لما تقدم ذكره فان استعادة البرلمان لمكانته ودوره كهيئة تشريعية لا يتم إلا بمعالجة النتائج السلبية المتوصل إليها من خلال بعض الحلول نصوغها في شكل توصيات كالآتي:

- إصلاح النظام الانتخابي، بدءا بالتخلي عن نمط الاقتراع النسبي على القائمة واستبداله بنمط آخر أكثر عدالة وتمثيلا ولما لا نمط الاقتراع المختلط ذلك بتمكين المنتخب بإعطاء صوت لمرشحه في إطار نظام الأغلبية وصوت للقائمة في إطار نظام التمثيل النسبي منعا للتحايل والاستيلاء على أصوات الناخبين لسيرهم وراء مترشح يحتل المرتبة الأولى في القائمة ليعاد ترتيبه وتنزيله إلى ما دون ذلك، علاوة على ذلك من الأجدر على المشرع أن يدرج في قانون الانتخابات شرطا يقضي بتوافر المؤهل العلمي فيمن يريد الترشح للانتخابات التشريعية، حيث لا بد أن يكون لدى النواب والأعضاء الكفاءة المعرفية التي تمكنهم من تفهم الدستور فهما سليما وبالتالي يستطيع هؤلاء أن يسنوا قانونا سليما من الناحية الشكلية والموضوعية، فالقول بغير ذلك سيؤدي إلى التحاق أشخاص بالبرلمان لا كفاءة لديهم ولا قدرة لهم على المساهمة في إنتاج قوانين ترضى الدستور والصالح العام، وهو الوضع الذي عاشه البرلمان وما زال يعيشه حيث يوجد من النواب والأعضاء من لا يصلح للعمل حتى في اصغر الوظائف.

- الاعتراف بمكانة الأقلية الممارسة لحق المعارضة في الدستور ومنحها مكانة تسمح لها بممارسة مهامها في مجال التشريع وذلك بتمكينها من عضوية مكثي غرفتي البرلمان وترأس لجنة من اللجان البرلمانية، كما تستفيد من إدراج مقترحات نوابها في جدول الأعمال، ولما لا تمكينها من عضوية المجلس الدستوري وكذا إخطاره حماية لحقوقها وصيانتها⁽¹⁾.

- تسهيل كيفية اقتراح القوانين من خلال إلغاء شرط النصاب الواجب لذلك وهو عشرون نائبا وجعلها في حدود النائب كما هو معمول في النظام الدستوري الفرنسي والمغربي، وإلغاء شرط رقابة الحكومة للاقتراحات القوانين والمدة المقررة في ذلك. وتمكين عضو مجلس الأمة من اقتراح قوانين في مجالات معينة، وكذا تمكينه والنواب من كافة الوسائل المادية والبشرية التي تعينهم على ذلك.

- إدانة الترحال السياسي الذي شوه صورة البرلمان وفعاليتها نتيجة الآثار السلبية الناجمة عنه، وذلك عن طريق تجريد النائب أو العضو من صفته إذا ما تحلى عن انتمائه السياسي الأصلي الذي ترشح به للانتخابات أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، وذلك بإعطاء سلطة الفصل إلى المجلس الدستوري بناء على إحالة من رئيس المجلس المعني.

- إلغاء الامتياز الممنوح للحكومة في ضبط جدول أعمال الدورات خاصة وأن هذا الامتياز لم يقره

¹ - وهي الأفاق التي نتطلع إليها في التعديل الدستوري المزمع إجراءه في الأيام القادمة.

الدستور، إذ من المنطقي أن يكون ضبط جدول أعمال الدورات من قبل مكنتي غرفتي البرلمان باستشارة الحكومة وليس حسب ترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة⁽¹⁾.

-إعادة النظر في نظام التصويت المعتمد في الغرفة الثانية في شقه المتعلق بالأغلبية الواجبة للمصادقة على قانون ما وهي أغلبية $\frac{3}{4}$ ، نظرا للإشكالات التي يمكن أن يفرزها فارق الصوت الواحد المعارض المضاف إلى 36 صوت المعارضة، حيث يجب أن لا يعول على الوضع الراهن في البرلمان نتيجة سيطرة حزبين سياسيين عليه وهما حزب جبهة التحرير الوطني وحزب التجمع الديمقراطي، بل النظر إلى ما يمكن أن يحدث على المدى المتوسط أو البعيد، لذلك نوصي بتعديله ليصبح في حدود الأغلبية المطلقة أو الثلثين في كل الحالات، فالقول بغير ذلك يجعل هذه الغرفة بمثابة المعرقل للعملية التشريعية⁽²⁾.

-ضمان التمثيل الواسع لجميع اتجاهات المجتمع وشرائحه الاجتماعية في البرلمان عبر مجلس الأمة وذلك بتخصيص حصة ثابتة في هذا الأخير إضافة إلى الأحزاب للجمعيات والنقابات العمالية والمنظمات المهنية تتنافس عليها فيما بينها⁽³⁾.

-فيما يخص اللجنة المشتركة المتساوية الأعضاء، فإننا نرى أنه من الأحسن التخلي عن أسلوب السحب كطريق لحل الانسداد الحاصل بين غرفتي البرلمان في حالة عدم تصويتها على عمل اللجنة، وذلك بجعل الكلمة الأخيرة للمجلس الشعبي الوطني وحده كونه الأكثر تمثيلا للإرادة العامة والأكثر عرضة للهزات السياسية كأسلوب الحل الممارس في حقه، ولكن مع جعل ذلك مقرونا بتصويت أغلبية نوابه أو أغلبية الثلثين. كما نرى ضرورة أن يحدد المشرع بدقة كبيرة المدة الزمنية لتحريك اللجنة المتساوية الأعضاء بما لا يدع أي مجال للتلاعب والعبث.

-تضمن المادة 124 من الدستور شرطا يتعلق بالضرورة حتى لا يفسح المجال لرئيس الجمهورية إعمال سلطته في التشريع بأوامر، علاوة على ذلك يستحسن من المشرع العضوي رد الاعتبار لنفسه من خلال منحه غرفتي البرلمان سلطة مناقشة وتعديل هذه الأوامر خلافا لما هو منصوص عليه في المادة 38 من القانون العضوي 02/99 ذلك من أجل إثرائها وتوجيهها الوجهة الصحيحة، حيث عادة ما يكون ظاهرها الصحة وباطنها الفساد.

ثانيا) بالنسبة للمرحلة ما بعد البرلمانية: وهي المرحلة التي يستحوذ على جزء كبير منها رئيس

1 - وفاء بوطغان، تحليل الإنتاج التشريعي الجزائري الصادر منذ 2007، مرجع سابق، ص.163.

2- عبد الرحمان عزواوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ج.2، مرجع سابق، ص.360.

3 - نفس المرجع، ص.358.

الجمهورية بدءاً من طلبه مداولة ثانية بخصوص قانون تم التصويت والمصادقة عليه، وصولاً إلى إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية القانون، فضلاً عن إصداره ونشره للقانون. ومن أهم النتائج المتوصل إليها في هذا المجال:

- بالنسبة للمجلس الدستوري: يطغى على تركيبته البشرية الطابع السياسي، حيث أن سبعة من أعضائه منتخبون ومعيّنون من طرف هيئات سياسية ما سيأثر على فعالية الرقابة التي يمارسها، خاصة لما نعلم أن الأعضاء المنتخبين من طرف البرلمان منبثقين من القوى السياسية صاحبة الأغلبية المحسوبة على التيار السياسي لرئيس الجمهورية، كما لهذا الأخير أن يعين ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس الذي يتمتع بصوت الترجيح، ما يجعل رئيس الجمهورية يتحكم في هذه الهيئة بطريقة أو بأخرى.

- حصر المؤسس الدستوري جهات الإخطار في ثلاثة جهات سياسية يجمعها نفس الاتجاه السياسي ما جعل عمل المجلس الدستوري وعلى الخصوص في مجال الرقابة اللاحقة دون جدوى تذكر.

وعليه، وبغية تحسين عمل المجلس الدستوري، يحسن بالمؤسس الدستوري توسيع تركيبة المجلس وذلك من خلال تدعيمها بكفاءات متخصصة في مجالات عدة كالمجال الديني والاقتصادي والاجتماعي....، إضافة إلى أساتذة أكاديميين في مختلف المجالات، وكذا اشتراط الكفاءة والمؤهل العلمي بالنسبة لأعضاء المنتخبين من قبل غرفتي البرلمان والمعيّنين من طرف رئيس الجمهورية.

كما يستحسن كذلك توسيع جهات الإخطار إلى أطراف أخرى، ولما لا نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة في حدود عشرة نواب أو الأعضاء وهو العدد المقرر لإنشاء مجموعة برلمانية. كما يستحسن منحه سلطة الرقابة التلقائية على دستورية القوانين كلما لزم الأمر ذلك لتفادي صدور قوانين غير دستورية.

- أما فيما يخص إجراءات إنفاذ القانون، نلاحظ فراغاً دستورياً فيمن يتولى عملية الإصدار في حالة عدم قيام رئيس الجمهورية بذلك عندما يمارس صلاحياته الفعلية المنصوص عليها في المادتين 126 و127 من الدستور، لهذا يستحسن من المؤسس الدستوري بالنص في متن الدستور على أن تنتقل مهمة إصدار القانون إلى أحد رئيسي غرفتي البرلمان، رئيس المجلس الشعبي الوطني في حالة القراءة الثانية لقانون وإقراره وفقاً للأغلبية المقررة في ذلك، رئيس مجلس الأمة في الحالة العادية التي يعرفها مسار العملية التشريعية كون أن البرلمان يستنفذ جميع صلاحياته التشريعية في الغرفة الثانية، أو غير العادية أي بعد التصويت والمصادقة على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء وفقاً للإجراءات المألوفة في عملية سن القانون، كل ذلك في حالات عدم إصدار رئيس الجمهورية للقوانين المصوت والمصادق عليها من قبل غرفتي البرلمان لأسباب سياسية يقدرها هو.

الملاحق

الملحق رقم (01): يتضمن مشروع القانون المتعلق بإنشاء صندوق النفقة مرفقا ببيان الأسباب. ومشروع قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات. الصفحة من 169 إلى 182 .

الملحق رقم (02): يتضمن قرار صادر عن مجلس الدولة، الغرفة الثانية، القسم الثاني، بتاريخ 2008/10/15، فهرس 708، غير منشور . الصفحة من 183 إلى 192 .

الملحق رقم (03): يتضمن تقرير تمهيدي عن مشروع قانون يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق ل 8 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات. الصفحة من 193 إلى 208 .

الملحق رقم (04): يتضمن دراسة مسبقة لتعديلات مقترحة من قبل نواب مجلس الشعبي الوطني حول مشروع القانون المتعلق بإنشاء صندوق النفقة. الصفحة من 209 إلى 214 .

قائمة المراجع

*المصادر

أولاً) النصوص القانونية

1-الوطنية

أ-الدساتير

-الدستور الجزائري المعدل سنة 1996، ج ر، ع76، الصادرة بتاريخ 1996/12/08.

ب-النصوص التشريعية والتنظيمية

1-قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، ع.37، الصادرة في 1 يوليو 1998. المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو 2011، ج.ر، ع.43، الصادرة في 3 أوت 2011.

2-قانون عضوي رقم 99-02 المؤرخ في 1999/03/08، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ع.15، الصادرة في 1999/03/09.

3-قانون عضوي رقم 05-11 المؤرخ في 10 جمادى الثانية عام 1426 الموافق ل 17 يوليو سنة 2005، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج.ر، ع.51، الصادرة في 20 يوليو سنة 2005.

4-قانون رقم 01/01 المؤرخ في 6 ذي القعدة عام 1421 الموافق 31 يناير سنة 2001، المتعلق بعضو البرلمان، ج.ر، ع.9، الصادرة في 4 فبراير 2001.

5-قانون رقم 05-10 مؤرخ في 13 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 20 يونيو سنة 2005، يعدل ويتمم الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 والمتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج.ر، ع.44، الصادرة بتاريخ 2005/06/26.

6-قانون رقم 05-16 المؤرخ في 23 ذي القعدة 1426 الموافق ل 31 ديسمبر 2005 يتضمن قانون المالية لسنة 2006 (استدراك)، ج.ر، ع.2، الصادرة بتاريخ 2006/01/15.

7-الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 29 محرم 1427 الموافق 28 فبراير 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج.ر، ع.12، الصادرة في 01/03/2006. الموافق عليه بموجب القانون رقم 06-09 مؤرخ في 18 ربيع الاول 1427 الموافق 17 أبريل 2006، ج.ر، ع.27، الصادرة بتاريخ 26/04/2006.

8-الأمر رقم 08-03 المؤرخ في أول رمضان 1429 الموافق 1 سبتمبر 2008، الذي يعدل القانون رقم 01-01 المؤرخ في 6 ذي القعدة 1421 الموافق 31 يناير 2001 والمتعلق بعضو البرلمان، ج.ر، ع.49، الصادرة بتاريخ 03/09/2008. الموافق عليه بموجب القانون 08-18 المؤرخ في 5 أكتوبر 2008، ج.ر، ع.58، الصادرة بتاريخ 08/10/2008.

9-قانون رقم 08-19 مؤرخ في 17 ذي القعدة 1429 الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، عدد 63، الصادرة بتاريخ 16/11/2008 .

10- قانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 فبراير لسنة 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر، ع.16، الصادرة في 23 مارس 2014 .

11-مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 29 غشت 1998 يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، ج.ر، ع.64، الصادرة في 30/09/1998 .

12-تعليمة الأمين العام للحكومة تحت رقم 077 أ.ع.م/د 2000 ، الخاصة بالإجراءات المتعلقة بإعداد النصوص والمصادقة عليها، المؤرخة في 2 فيفري 2000 .

ج-الأنظمة الداخلية

1-النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر بالجريدة الرسمية، ع.84، الصادرة بتاريخ 28/11/1999.

2-النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الصادر بالجريدة الرسمية، ع.46، الصادرة بتاريخ 30/07/2000.

3-النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، ج.ر، ع.26، الصادرة في 3/5/2012 .

2-الأجنبية

أ-الداستير

1-الدستور الفرنسي الصادر لسنة 1958 المعدل والمتمم.

2-الدستور الاسباني لسنة 1978 المعدل والمتمم.

3-الدستور المغربي الصادر سنة 2011.

ب-الأنظمة الداخلية

-النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي الصادر سنة 2013.

ثانيا) آراء وقرارات المجلس الدستوري

1-قرار رقم 1-ق.ق-م-د-89 مؤرخ في 18 محرم 1410 الموافق 20 غشت 1989، يتعلق بقانون الانتخابات، ج.ر، ع.36، الصادرة بتاريخ 1989/08/30.

2- قرار رقم 2-ق-ق-م-د-89 مؤرخ في 28 محرم 1410 الموافق 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر، ع.37، الصادرة بتاريخ 1989/09/04.

3-قرار رقم 01-ق.أ.م-د-95 مؤرخ في 9 ربيع الاول 1416 الموافق 6 غشت 1995، يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات، ج.ر، ع.43، الصادرة بتاريخ 1995/08/08.

4- رأي رقم 01 ر.أ.ق/عض/م.د المؤرخ في 27 شوال 1417 الموافق 6 مارس 1997، يتعلق بمراقبة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج.ر، ع.12، الصادرة بتاريخ 1997/03/6 .

5-رأي رقم 04/ر.ن.د/م.د/98، المؤرخ في 13 شوال الموافق ل 10 فبراير 1998، المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر، ع.8، الصادرة بتاريخ 1998 /02/18.

6-رأي رقم 04/ر.ق/م.د/ 98 المؤرخ في 18 صفر 1419 الموافق 13 يونيو 1998 حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15، و 23 من القانون رقم....المؤرخ

في....الموافق....المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، ج.ر، ع.43، الصادرة بتاريخ 1998/06/16 .

7-رأي رقم 06/ق ع/م د/98 مؤرخ في 22 محرم 1419 الموافق 19 ماي 1998 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر، ع.37، الصادرة بتاريخ 1998/07/ 01.

8- رأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 215 ذي القعدة عام 1419 الموافق 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر.ع.15 الصادرة في 09/03/1999 .

9- رأي رقم 12/ر.ق.م/د/01 المؤرخ في 18 شوال 1421 الموافق 13 يناير 2001 يتعلق بالرقابة على دستورية القانون رقم 2000... مؤرخ في... يتعلق بالقانون الأساسي لعضو البرلمان، ج.ر.ع.9، الصادرة بتاريخ 2001/02/04 .

10- رأي 01/ر.ت.م/م د المؤرخ في 20 محرم 1423 الموافق 3 ابريل 2002، يتعلق بتعديل الدستور، ج.ر.ع.22، الصادرة بتاريخ 2002/04/03 .

11- رأي رقم 13/ ر.ق.ع/م.د/02 المؤرخ في 11 رمضان 1423 الموافق 16 نوفمبر 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج.ر.ع.76، الصادرة في 2002/11/24.

12- رأي رقم 01/ر.ق.ع/م د 05 المؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر.ع.51، الصادرة في 20 يوليو 2005.

13- رأي رقم 08/01 ر.ت.د/م د مؤرخ في 9 ذي القعدة 1429 الموافق 7 نوفمبر 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ع.63، الصادرة بتاريخ 2008/11/16

14- رأي رقم 03/ر.م.د/11 مؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج.ر.ع.1، الصادرة بتاريخ 2012/01/14.

15- رأي رقم 05//ر.م.د/11 المؤرخ في 27 محرم 1433 الموافق 22 ديسمبر 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد كفاءات توسيع تمثيل المرأة في المجلس المنتخبة للدستور، ج.ر.ع.1، الصادرة بتاريخ 2012/01/14 .

ثالثا) أعمال البرلمان

- المناقشة العامة لمشروع القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني، ع.266، الصادرة بتاريخ 2012/01/03 .

*المؤلفات

أولاً الكتب

1-المؤلفات العامة

أ) باللغة العربية

- 1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء 2، الدار الجامعية، مصر، دون سنة النشر.
- 2- أحمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ السياسية العامة، طبعة 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2008.
- 3- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988.
- 4- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 5- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 6- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009 .

ب) باللغة الفرنسية

1- Jean-Claude Acquaviva, Droit constitutionnel et institutions politiques, 17^e édition, Gualino lextenso édition, France, 2014.

2- Patrice Gélard et Jaque Meunier, institutions politiques et droit constitutionnel, 3^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1999.

2-المؤلفات المتخصصة

أ) باللغة العربية

- 1- جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ترجمة محمد عرب صاصيلا، طبعة 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2008.
- 2- حسين مبروك، تحرير النصوص القانونية، طبعة 3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008.
- 3- حيدر ادهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية طبعة 1، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 4- رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2006.
- 5- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، طبعة 1، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2006.
- 6- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التشريعية، الجزء 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.
- 7- سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء 3، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 8- عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الاول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2009.
- 9- عبد الرحمان عزاوي، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، دراسة مقارنة في مجال كل من القانون واللائحة، الجزء الثاني، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، الجزائر، 2011.
- 10- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة دستورية القوانين، طبعة 1، دار الفكر العربي، مصر، 1995.
- 11- عبد القادر الشخلي، فن الصياغة القانونية تشريعا فقها وقضاء، طبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1995.
- 12- عز الدين بغداددي، الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، دراسة مقارنة مع النظام المصري، طبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، مصر، 2009.

- 13- عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث السلطة التشريعية المؤسسة الدستورية الأولى، طبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- 14- عطاء الله بوحيدة، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 15- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 26 نوفمبر 1996، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 16- عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الفكر العربي، مصر، 1980.
- 17- محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان، دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا وبعض الأنظمة الأخرى، الجزء 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- 18- مراد بقالم، نظام الازدواج البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة، طبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، 2009.
- 19- مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2008.
- 20- الدليل العملي لمجلس الشيوخ الموريطاني، تم وضعه بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بموريتانيا، منشور على الموقع الإلكتروني: parliament.gov.sy
- ب) باللغة الفرنسية

1- Dominique ROUSSEAU ,droit du contentieux constitutionnel ,6^{ème} édition, montchrestien, 2001.

2- Louis FAVOREAU et autres, Droit constitutionnel, Dalloz, paris, 1998.

3- Pierre AVRIL, Jean GICQUEL , Droit Parlementaire, 2^e édition, Montchrestien, France, 1996.

4- Yelles CHaouche bachir , le conseil constitutionnel en algerie, office des publications universitaires, alger, 1999 .

ثانيا) الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- الأطروحات

1- جازية صاش، نظام مجلس الدولة في القضاء الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.

2- عبد السلام سالمي، آليات حل الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري والأنظمة الدستورية المقارنة، رسالة للحصول على شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010.

3- فاطمة الزهراء رمضاني، سلطة التقرير في النظام الدستوري الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014.

4- فطة نبالي، دور المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات مجال ممدود وحول محدود، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

5- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياابس، سيدي بلعباس، 2003.

6- وليد شريط، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

ب) المذكرات

1- أحمد بركات، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2008.

2- جلول هزيل، الصفة والمصلحة في المنازعة الدستورية، دراسة مقارنة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2014.

3- خالد بلجيلالي، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري، دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي و المصري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011.

4- خليل حمدان، الإجراءات التشريعية وفقا لدستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2011.

5- زهرة كيلالي، الإغفال التشريعي والرقابة الدستورية عليه، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2013.

6- سليمة غزلان، فكرة القانون العضوي في النظام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002.

7- سهام هريش، اللائحة والقانون: آلية الإحالة على التنظيم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

8- علي شفار، نظام المجلسين وأثره على العمل التشريعي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004.

9- لونس بوجمعة، الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري منذ 1997، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006.

10- محمد فقير، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الاول في النظامين الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه فرع القانون العام، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق ببودواو، جامعة بومرداس، 2012.

11- نبيل أمالو، خصوصية قانون المالية و القانون العضوي في النظام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

12- وفاء بوطغان، تحليل الإنتاج التشريعي الجزائري الصادر منذ سنة 2007، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

ثالثا) المقالات والتقارير

أ) باللغة العربية

- 1- احسن راجحي، ظاهرة الاقتراب من الأوامر التشريعية، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ع.1.
- 2- الامين شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، الجزائر، 1998.
- 3- الامين شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري، دراسة مقارنة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ع.10.
- 4- الامين شريط، مكانة البرلمان في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، الجزائر، 2013، ع.1.
- 5- بن علي بن سهلة ثاني، حمودي محمد بن هاشمي، الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 و المغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر السياسة و القانون، جامعة ورقلة، الجزائر، 2013، ع.8.
- 6- بوزيان عليان، آليات استرداد البرلمان لسيادته كمقصد من مقاصد التطوير البرلماني في الدول المغربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، الملتقى الدولي الاول حول التطوير البرلماني في الدول المغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة، 2012.
- 7- بوزيد لزهاري، الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ع.7.
- 8- بوزيد لزهاري، اللجنة المتساوية الأعضاء في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2002، ع.1.
- 9- بوعلام طاطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ع.10.

- 10- جازية صاش ، الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة والعملية التشريعية ،مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2008، ع.20 .
- 11- سعيد بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1988، ع.1.
- 12- سعيد بوالشعير، مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس، ج.1، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 1991.
- 13- سعيد بوالشعير، مجال القانون في كل من الجزائر و المغرب وتونس، ج.2، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 1991.
- 14- طارق محمد المجذوب، قوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها على قرارات مجلس شورى الدولة قرار مجلسي القضايا رقم 672 تاريخ 2010/7/12، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 6، لبنان، 2012.
- 15- ع/ عاشوري، ي/ابراهيم، المؤسسات التشريعية في الجزائر منذ الاستقلال، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، 2003، ع.1.
- 16- عبد الرحمان عزاوي، فئة القوانين الجديدة، القوانين العضوية أو النظامية، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، 2002، ع.4.
- 17- عبد الرحمان عزاوي، آليات تنظيم العملية التشريعية طبقا لأحكام الدستور والقانون العضوي 99-02 لسنة 1999 المتعلق بتنظيم العلاقة البينية لغرفتي البرلمان والحكومة، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2006، ع.4.
- 18- عبد المجيد جبار، تأملات حول قرار المجلس الدستوري فيما يخص القضايا المرتبطة بالمعاهدات الدولية، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1996، ع.34.
- 19- عبد المجيد جبار، الرقابة الدستورية للقوانين العضوية ورأيا المجلس الدستوري المتعلقين بقانوني الأحزاب السياسية والانتخابات، المجلد 19، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، 2000، ع.2.

- 20-عصام سليمان، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 4، لبنان، 2009-2010.
- 21-عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 6، لبنان، 2012.
- 22-علي الصاوي، الصياغة التشريعية للحكم الجيد؟ إطار مقترح للدول العربية، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، 3-6 فبراير 2013 .
- 23-علي موسى، العملية التشريعية في الدول العربية "الخبرات المقارنة والدروس المستفادة"، ورشة عمل حول تطوير نموذج للصياغة التشريعية للبرلمانات العربية، بيروت، لبنان، 2003.
- 24-عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، 2003، ع.2.
- 25-فتيحة عمارة، سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين، دراسة مقارنة، مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، 2013، العدد 55.
- 26-محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، 2014، ع.11.
- 27-مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور"النظام القانوني للأوامر"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، 2000، ع.2.
- 28-مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ع.10.
- 29-نصر الدين بن طيفور، مدى كفاية رقابة المجالس الدستورية المغاربية لضمان سيادة القاعدة الدستورية، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ع.10.

30- نصرالدين معمري، التشريع عن طريق المبادرة، مجلة النائب، مجلس الأمة، الجزائر، 2004، ع.4.

31- نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم، م.ج.ع.ق.إ.س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ع.1.

32- يحيى بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، اليوم الدراسي المنظم من طرف مركز البحوث القانونية و القضائية، نزل الاوراسي، الجزائر، 15 فبراير 2009.
ب) باللغة الفرنسية

1- Slimane LAKROUF, le Droit d'Amendement, RDP ,paris,1991.

2- Georges VEDEL, colloque au conseil constitutionnel, 25et26 mai 1989,paris , Puf,1989.

-مقالات من مواقع الانترنت:

1-النصاب البرلماني للانعقاد واتخاذ القرار، التقرير الاول لشبكة البرلمانين العرب، منشور على الموقع الالكتروني: www.barlamanacademy.org

2-الوعبان لرباس، محدودية الاختصاصات المالية للبرلمان، مقال منشور على الموقع الالكتروني www.marocdroit.com بتاريخ 2014/03/05.

3- خليل حسن، البرلمان: النشأة والخصائص، الشكل والوظائف، مقال منشور على الموقع الالكتروني: drkhalilhussien.blogspot.com، بتاريخ 2008/02/10.

4- عبد العزيز محمد سلمان، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، د.س.ن، ع.18، منشورة على الموقع الالكتروني: hccourt.gov.eg

5- عبد العزيز محمد سلمان، الرقابة السابقة في الدستور الجديد، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، د.س.ن، ع.23، منشورة على الموقع الالكتروني: hccourt.gov.eg

5-مقال بعنوان: النواب يغيبون عن مناقشة مشروع قانون العضوي المتعلق بالانتخابات بالبرلمان، منشور على الموقع الالكتروني: www.al-fadjr.com، بتاريخ 2011 /10/05

6-مقال بعنوان: برلمان جزائري مبني على مقاس السلطة وليس على أساس تطلعات الشعب، منشور على الموقع الالكتروني www.algeriachannel.net

7-مقال بعنوان: برلمانيون يتقاضون 30 مليون سنتيم شهريا ويصومون عن حضور جلسات مناقشة مشاريع القوانين، منشور على الموقع الالكتروني: WWW.essalamonline.com، بتاريخ 2013/11/02 .

8-مقال بعنوان: حساب الأصوات، منشور على الموقع الالكتروني: practicaldemocracy.tripod.com، عدل بتاريخ 2003/04/30.

9-مقال بعنوان: 100 برلماني دون مستوى الباك و 190 آخرون يرفضون الكشف عن مستواهم الدراسي، منشور على الموقع الالكتروني: ar.algerie360.com

9-يسري محمد العصار، الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة على الدستورية في فرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، د.س.ن، ع.17، منشورة على الموقع الالكتروني: hccourt.gov.eg

10-يسري محمد العصار، رقابة القاضي الدستوري في مصر وفرنسا على التناسب في التشريع، الدستورية، مجلة الكترونية تصدر عن المحكمة الدستورية العليا في مصر، د.س.ن، ع.18، منشورة على الموقع الالكتروني: haccourt.gov.eg

الفهرس

أ..... الشكر والتقدير

ب..... الإهداء

ج..... قائمة المختصرات

1..... المقدمة

الفصل الأول

7 الطور الأولي للعملية التشريعية: عملية إعداد القوانين

8..... المبحث الأول: المبادرة بالتشريع

9..... المطلب الأول: صور المبادرة بالتشريع

9..... الفرع الأول: مشروع القانون

أولاً: الإجراء التحضيري للمشروع التمهيدي للنص على مستوى الأجهزة الإدارية للسلطة

10..... التنفيذية

10..... 1- على مستوى الوزارة

- 2- على مستوى الأمانة العامة للحكومة 10.
- ثانيا: مشروع القانون بين استشارة مجلس الدولة وتأشيرة مجلس الوزراء..... 11.
- 1- دور الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة في إثراء مشروع القانون..... 12
- 2- عرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء..... 19.
- الفرع الثاني: اقتراح القانون..... 20.
- أولا: المبادرة حق للمجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة..... 21.
- 1- اختصاص المجلس الشعبي الوطني في اقتراح القوانين..... 21.
- 2- إقصاء مجلس الأمة من عملية اقتراح القوانين..... 21.
- ثانيا: مدى ممارسة النواب حقهم في اقتراح القوانين..... 22.
- 1- القيود القانونية المفروضة على مبادرة النواب..... 23.
- 2- قيود ذاتية..... 26.
- المطلب الثاني: مجال المبادرة بالتشريع:**..... 28.
- الفرع الأول: حدود اختصاص البرلمان في التشريع..... 29.
- أولا- اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية..... 30.
- 1- طبيعة اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عادية..... 30.
- 2- طبيعة النصوص التي يسنها المشرع من حيث تدخله..... 33.
- ثانيا- اختصاص البرلمان في التشريع بموجب قوانين عضوية..... 36.
- 1- مفهوم القانون العضوي..... 36.
- 2- مكانة القانون العضوي في هرم تدرج القواعد القانونية..... 41
- الفرع الثاني: الأوامر كآلية لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المجالات المحجوزة للبرلمان..... 42.
- أولا- شروط أعمال رئيس الجمهورية سلطته في التشريع بأوامر..... 43.
- ثانيا: الطبيعة القانونية للتشريع بأوامر..... 47.
- المبحث الثاني: مرحلة الدراسة..... 49
- المطلب الأول: فحص المبادرات التشريعية..... 49.

49.....	الفرع الأول: رقابة القبول.....
50.....	أولاً: رقابة مكتب المجلس الشعبي الوطني لاقتراحات القوانين.....
51.....	ثانياً: رقابة الحكومة على اقتراحات القوانين.....
52.....	الفرع الثاني: جدول الأعمال.....
53.....	أولاً: ضبط جدول الأعمال من اختصاص البرلمان.....
	ثانياً: إشراك الحكومة في تحديد جدول
54.....	الأعمال.....
55.....	1- أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.....
57.....	2 الآثار الناجمة على أولوية الحكومة في ترتيب جدول الأعمال.....
58.....	الفرع الثالث: دراسة النصوص التشريعية على مستوى اللجان البرلمانية الدائمة.....
59.....	أولاً: تكوين اللجان الدائمة.....
62.....	ثانياً: إجراءات عمل اللجان.....
66.....	المطلب الثاني: حق التعديل.....
66.....	الفرع الأول: مفهوم التعديل والجهات المخولة بممارسته.....
66.....	أولاً: مفهوم التعديل.....
69.....	ثانياً: الأطراف المتمتع بـحق التعديل.....
71.....	الفرع الثاني: شروط إعمال حق التعديل وطبيعته القانونية.....
71.....	أولاً: شروط ممارسة حق التعديل.....
72.....	1- الشروط الموضوعية.....
73.....	2- الشروط الشكلية والإجرائية.....
75.....	ثانياً: الطبيعة القانونية للتعديل.....

الفصل الثاني

	الطور النهائي للعملية التشريعية: عملية التصويت والمصادقة على القوانين والإجراءات اللاحقة
78.....	عليها.....

79.....	المبحث الأول: التصويت والمصادقة على القوانين
80.....	المطلب الأول: النظام القانوني للتصويت والمصادقة على القوانين
80.....	الفرع الأول: طرق التصويت وأنماطه
81.....	أولاً: طرق التصويت
81.....	1- بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني
84.....	2- بالنسبة لمجلس الأمة
88.....	ثانياً: أنماط التصويت
89.....	الفرع الثاني: أحكام الأغلبية في التصويت والمصادقة على القوانين
90.....	أولاً: النصاب القانوني للتصويت
91.....	ثانياً: الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين
92.....	1- معنى التصويت والمصادقة على ضوء المادة 120 من الدستور
	2- التمييز بين الغرفتين من حيث طبيعة الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين
94.....	القوانين
	3- أثر التمييز بين المجلسين من حيث الأغلبية الواجبة للتصويت والمصادقة على القوانين على العملية التشريعية
95.....	التشريعية
97.....	المطلب الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين المجلسين
	الفرع الأول: سبب اعتماد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف وهيكلتها
98.....	أولاً: سبب اعتماد المؤسس الدستوري للجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف بين المجلسين
98.....	1- نظام الذهاب والإياب
100.....	2- ممارسة مجلس الأمة حقه في الاختلاف
102.....	ثانياً: هيكل اللجنة المتساوية الأعضاء
104.....	الفرع الثاني: جوهر وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء وآلية تحريكها
104.....	أولاً: جوهر وظيفة اللجنة المتساوية الأعضاء

105.....	ثانيا: آلية تحريك اللجنة المتساوية الأعضاء.....
108.....	الفرع الثالث: نتائج عمل اللجنة المتساوية الأعضاء.....
108.....	أولا: الصياغة التشريعية.....
108.....	1-عيوب الصياغة التشريعية.....
110.....	2-أحكام الصياغة التشريعية المثلى.....
113.....	ثانيا: مآل النص محل الخلاف.....
113.....	1-مدى توصل اللجنة المتساوية الأعضاء أو عدم توصلها إلى اقتراح نص للحكم أو الأحكام محل الخلاف.....
115.....	2-مآل عمل اللجنة المتساوية الأعضاء بعد عرضه على البرلمان.....
122.....	المبحث الثاني: الإجراءات اللاحقة على عملية التصويت والمصادقة على القوانين.....
122.....	المطلب الأول: نص القانون بين الاعتراض والرقابة الدستورية.....
122.....	الفرع الأول: الاعتراض على القوانين.....
123.....	أولا: صور الاعتراض ودوره في العملية التشريعية.....
123.....	1-صور الاعتراض.....
124.....	2- دور الاعتراض في العملية التشريعية.....
125.....	ثانيا: موقف المؤسس الدستوري الجزائري من الاعتراض.....
125.....	1-شروط إعمال رئيس الجمهورية حقه في الاعتراض.....
126.....	2-مسار القانون محل الاعتراض.....
127.....	ثالثا: الطبيعة القانونية لحق الاعتراض.....
128.....	الفرع الثاني: الرقابة على دستورية القوانين.....
129.....	أولا: تكوين المجلس الدستوري.....
130.....	ثانيا: آلية تحريك المسألة الدستورية.....
132.....	ثالثا: نوع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري ومداه.....
132.....	1-نوع الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري.....
139.....	2-مدى الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري.....
140.....	رابعا: مرجعية المجلس الدستوري والتقنيات التي يستعملها في الرقابة.....
140.....	1-مرجعية المجلس الدستوري في رقابته على القوانين.....

144.....	2-التقنيات التي يستخدمها المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين
147.....	خامسا:أساليب التصريح بالدستورية أو عدم الدستورية وأثر ذلك على النص محل الرقابة
147.....	1-أساليب التصريح بدستورية النص أو عدم دستوريته
151.....	2-أثر الحكم بعدم الدستورية على القانون المطعون فيه
153.....	المطلب الثاني:إجراءات نفاذ القانون
153.....	الفرع الأول:إصدار القوانين
153.....	أولا: مفهوم الإصدار
155.....	ثانيا: الطبيعة القانونية للإصدار
156.....	ثالثا: الإشكالات التي قد يثيرها الإصدار في النظام الدستوري الجزائري
157.....	1-من حيث حساب الأجل
157.....	2-من حيث الجزاء
158.....	الفرع الثاني:نشر القوانين
158.....	أولا: مفهوم النشر
160.....	ثانيا: النشر في النظام القانوني الجزائري
162.....	خاتمة
168.....	الملاحق
215.....	قائمة المراجع
230.....	الفهرس

الملخص

تحكم العملية التشريعية في الجزائر ضوابط وشروط معينة. تتمثل هذه الضوابط والشروط في مجموع المراحل والإجراءات الدستورية والقانونية التي يمر بها القانون منذ بدايته كاقترح إلى أن يصبح قانونا كاملا وملزما للمخاطبين به.

ويتولى هذه العملية في ظل الإصلاح الدستوري لسنة 1996 البرلمان بغرفتيه، إضافة إلى مشاركة هيئات أخرى تتمثل في الحكومة والمجلس الدستوري بالإضافة إلى رئيس الجمهورية.

الكلمات المفتاحية

المبادرة بالقوانين- التعديل - التصويت- اللجنة المتساوية الأعضاء- الحكومة- المجلس الدستوري- رئيس الجمهورية.

Résumé :

Les processus législatifs en Algérie sont régis par certaines conditions. Ces termes et conditions consistent en l'ensemble des étapes et procédures constitutionnelles et juridiques subies par la loi depuis sa création comme une proposition jusqu'à qu'elle soit une loi complète obligeant ses interlocuteurs.

Durant la réforme constitutionnelle de 1996, Le parlement avec ses deux chambres prendra en charge ce processus, en sus de la participation d'autres organismes représentés dans le gouvernement et le Conseil constitutionnel en plus du Président de la République.

Mots-clés

Le droit d'initiative - Modification - vote – commission paritaire - le gouvernement - le Conseil constitutionnel - président de la République.

Summary:

The legislative processes in Algeria are governed by certain conditions. These terms and conditions consist of all constitutional and legal steps and procedures undergone by the law since its inception as a proposal until it is complete law requiring his interlocutors.

During the 1996 constitutional reform, the parliament with two chambers will support this process, in addition to the participation of other agencies represented in the government and the Constitutional Council in addition to the President of the Republic.

Keywords

The right of initiative - Modificaion - voting – joint commission - the government - the Constitutional Council - President the Republic.