

جامعة ابن خلدون - تيارت-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الموضوع:

دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية

مقدم ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: القانون الإداري

إشراف الدكتور:

- حبشي لزرق

من إعداد الطالبتان:

- بوعكاز ياسمين

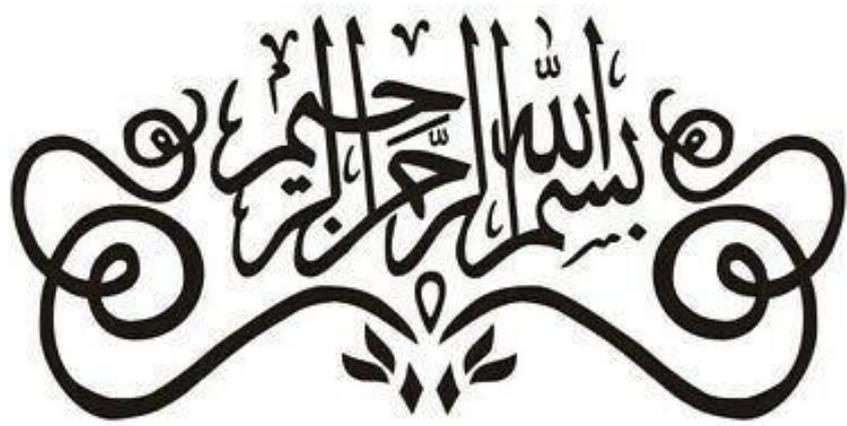
- بوعكاز أمينة

لجنة المناقشة

رئيسا	أستاذ التعليم العالي	أ. د/ عليان بوزيان
مشرفا ومقررا	أستاذ التعليم العالي	أ. د/ حبشي لزرق
مناقشا	أستاذ محاضر "ب"	د/ عميري أحمد
مدعوا	أستاذ محاضر "أ"	د/ سماحي خالد

السنة الجامعية: 2019م / 2020م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

A decorative flourish in black ink, featuring a central floral motif with four petals and a central diamond shape, flanked by two large, symmetrical, swirling scroll-like elements that extend outwards and downwards.

شكر وتقدير

بداية نحمد الله تعالى و نشكره على توفيقه و إعانه لنا
في إعداد و إتمام هذه الدراسة،

و يسرنا أن نتقدم بالشكر الخالص للأستاذ المشرف

الدكتور حبشي لزرق

على كل مجهوداته و توجيهاته لنا،

كما نخص بالشكر الأستاذ الدكتور مدون كمال

و الدكتور عجالي بخالد

على مساعدتهما و دعمهما لنا طيلة مسارنا الجامعي،

كما نشكر بالمناسبة أيضا العائلة الكريمة

و كل من كان سندا لنا في إنجاز هذا العمل.



يعد الدستور القانون الأساسي الأسمى في الدولة، إذ أن احترامه و عدم تجاوزه يعتبر من أهم بوادر الديمقراطية، كونه يجسد إرادة الأمة من جهة، فيقوم بتنظيم مؤسساتها، سلطاتها و العلاقة فيما بينها، و كونه يحمي بالدرجة الأولى الحقوق و الحريات من جهة أخرى.

و نظرا لأهميته و دوره في بناء دولة القانون، أصبح يحتل قمة الهرم القانوني. فوجب تبعا لذلك على القواعد القانونية الأدنى منه الالتزام و التقيد بما ورد فيه من أحكام، مما يحقق مبدأ المشروعية القاضي بخضوع الحكام و المحكومين لقواعد القانون و على رأسه الدستور.

لكن حتى و إن كان سمو الدستور يبدو بسيطا، فإن تجسيده ليس بهذه السهولة، و ذلك بسبب تنوع مصادر التشريع. فيجب توافر الطرق الضرورية لتحقيقه، خاصة إذا كانت هناك قوانين تصدر مخالفة لأحكام الدستور. لذلك كان من اللازم إيجاد الهيئات و الآليات التي تسهر على ضمان التطبيق الحسن و الفعلي لهذا المبدأ، و تتمثل الآلية الأساسية في الرقابة على مدى مطابقة القوانين لأحكام الدستور.

و لممارسة هذه الآلية، تم إنشاء هيئة دستورية مكلفة أساسا بحماية الدستور ضمانا لعدم المساس بأحكامه و مبادئه، و هي "المجلس الدستوري".

ففي النظام السياسي الجزائري، يحتل المجلس الدستوري مكانة أصيلة، و هذا ما يفسر إعطاء المؤسس الدستوري لهنه الهيئة مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من المشاركة في العملية التشريعية. و نظرا لحساسية و أهمية المهمة المنوطة بها، تعين حصوله على استقلالية وظيفية و عضوية حتى يتمكن من ممارسة مهامه بشكل فعال، الأمر الذي سعى إليه المؤسس الدستوري لا سيما من خلال تشكيلة المجلس، فتركيبية المجلس و بيان الجهات المكلفة بإخطاره يعد من أهم المؤشرات المحددة لمدى استقلاليته.

حيث يتشكل المجلس الدستوري من اثني عشر (12) عضوا يتحددون نصفيا كل ثلاث (3) سنوات لضمان سيرورة الهيئة بشكل حسن. فينقسم أعضاؤه لأربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية

بما فيهم رئيس المجلس و نائبه، عضوين ينتخبهما مجلس الأمة، عضوين ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، عضوين من المحكمة العليا و عضوين من مجلس الدولة.

فبخصوص التشكيلة، فإن المجلس الدستوري تابع للسلطة التنفيذية التي تستأثر بصلاحيه تعيين أعضائه بموجب مرسوم رئاسي صادر من طرف رئيس الجمهورية الذي يعين أربعة أعضاء، بالإضافة لإمكانية انتخاب عضوين من الثلث الرئاسي المعين على مستوى مجلس الأمة، زيادة على ذلك فبمجرد تعيين أعضاء المجلس، يقومون بتأدية اليمين أمام الرئيس.

أما من ناحية الإخطار، فيتوقف هو الآخر على كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، فقبل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 كانت مهمة الإخطار مقتصرة على رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و هو ما يفسر نقص الإخطارات كون أن المجلس الدستوري كان مقيدا في ممارسة الرقابة، و هذه الأخيرة من العيوب التي حاول المؤسس الدستوري تفاديها خلال التعديل الدستوري الأخير. إذ جاء الدستور بصيغته الجديدة ليعزز من الرقابة التي يختص بها المجلس الدستوري من خلال إصلاحات عميقة تمثلت أهمها في تعزيز إجراء الإخطار من خلال توسيع الجهات المنوطة بالإخطار وتقسيمها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. فبالإضافة للهيئات الثلاث المنصوص عليها سابقا، تم إعطاء حق الإخطار لكل من الوزير الأول من جهة كونه الأكثر احتكاكا بالقوانين، و نواب و أعضاء غرفتي البرلمان من جهة أخرى ممثلين في خمسين نائبا من المجلس الشعبي الوطني و ثلاثين عضوا من مجلس الأمة كونهم يجسدون الإرادة الشعبية، مع تمكين المتقاضين من تحريك عملية الرقابة الدستورية عن طريق آلية الدفع بعدم دستورية القوانين متى مست حقوقهم المكفولة دستوريا، و بالتالي أصبح حق الإخطار يتمحور حول ست جهات مختلفة، و إذا ما تلقى المجلس الدستوري إخطارا من إحداها باشر مهمته في الرقابة الدستورية.

و تجدر الإشارة إلى أن الرقابة التي تمارسها هته الهيئة و آلياتها تختلف باختلاف طبيعة النص القانوني، الجهة المكلفة بالإخطار و كذا الإطار الزمني للمهمة الرقابية.

و في هذا السياق، فقد تكون رقابة المجلس الدستوري رقابة قبلية و إجبارية، تمارس من خلال نظام الإحالة الوجودية على الرقابة، و ذلك فيما يخص القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، أو عن طريق نظام الإحالة الاختيارية فيما يخص القوانين العادية و الأوامر التشريعية، قد تكون سابقة أو لاحقة لصدور النص القانوني. فالرقابة السابقة لها دور وقائي هدفها تدارك الخطأ في القانون قبل دخول هذا الأخير مرحلة التنفيذ في حين أن الرقابة اللاحقة لها دور علاجي، حيث تقوم بتصحيح النصوص الداخلة حيز التنفيذ في حال إخلالها بالدستور، و رغم اختلاف الرقابتين، إلا أن هدفهما واحد و يكمن في تأمين وظيفة التشريع و تصويبها بما يناسب الأحكام المتضمنة في الدستور خصوصا فيما يتعلق بالحقوق و الحريات الأساسية و تحقيق التوازن بين السلطات.

إشكالية الموضوع:

إن تسليط الضوء على موضوع "مشاركة المجلس الدستوري في العملية التشريعية" يهدف بالأساس للبحث عن الدور الذي يلعبه هذا الأخير في الارتقاء بالمنظومة القانونية، و كذا المهام التي يتولاها لتكريس مبادئ دولة القانون و الممثلة في سمو الدستور و تحقيق التوازن بين السلطات، فبسمو الدستور يتحقق التوازن السلطوي مما يؤدي إلى استقرار الدولة.

من هنا يمكن التساؤل بالدرجة الأولى عن كيفية تدخل و مساهمة المجلس الدستوري في التشريع، و بمعنى أدق:

"كيف يتدخل المجلس الدستوري بصفته جهازا رقابيا في العملية التشريعية؟"

و تندرج في إطار هذه الإشكالية تساؤلات فرعية يمكن إجمالها فيما يأتي:

- ما طبيعة الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري خلال العملية التشريعية؟
- ما أثر التعديل الدستوري لسنة 2016 على الرقابة الدستورية للمجلس الدستوري؟
- إلى أي مدى تؤثر قرارات و آراء المجلس الدستوري على القوانين الخاضعة للرقابة؟
- فيما تمثل الآليات التي من شأنها تفعيل مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي؟

خطة الدراسة:

بغرض الإجابة على الإشكالية المطروحة، و منها على التساؤلات المتفرعة عنها، اعتمدنا التقسيم الآتي:

تم تقسيم الموضوع المراد دراسته إلى فصلين اثنين، حيث تضمن الفصل الأول مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي من خلال ممارسة الرقابة الصريحة و الإجبارية، في إطار مسبق على كل من القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، و ذلك بتوضيح خصوصية هته الرقابة و آليات ممارستها و كيفية تحريكها و كذا الآثار المترتبة عنها. أما الفصل الثاني، فجاء فيه توضيح لدور المجلس الدستوري في العملية التشريعية عن طريق ممارسته لنوع آخر من الرقابة يتمثل في رقابة اختيارية، تقل وضوحا عن سابقتها، و تكون غالبا في شكل بعدي، على غرار إمكانية تجليها في شكل رقابة مسبقة، و ذلك على القوانين العادية و الأوامر التشريعية، مع بيان طبيعتها بشكل أدق على كليهما، ومدى الخضوع لهته الرقابة، و كيفية تأثير ذلك على العملية التشريعية.

و عليه، فقد تم التطرق في الفصل الأول إلى "المساهمة الصريحة للمجلس الدستوري في العمل التشريعي في إطار رقابة المطابقة" و هذا من زاويتين أساسيتين هما "تدخل المجلس الدستوري في التشريع العضوي عن طريق الرقابة الإجبارية" و "رقابة المجلس الدستوري على النظامية الداخليين للبرلمان". أما الفصل الثاني فتضمن "نطاق مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي من خلال الرقابة الاختيارية" في مبحثين اثنين هما "الرقابة على القوانين العادية في إطار المساهمة في العمل التشريعي" و "دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر التشريعية".

أهمية الموضوع:

يتجلى دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية تقنيا في الرقابة على دستورية القوانين بأنواعها، و قد أصبح هذا الموضوع حديث الساعة بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي فتح المجال أكثر للمجلس الدستوري لممارسة مهامه، و خفف القيود التي كانت عليه سابقا، خاصة أنه يعد صورة تطبيقية من صور تكريس دولة القانون التي بدورها تسعى بصورة حقيقية لكفالة الحقوق و الحريات المنصوص عليها في الدساتير المتلاحقة.

و بالتالي، فإن التطرق لمساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية يعد من الأهمية بمكان من أجل بيان الدور الرقابي الذي يلعبه هذا الجهاز الذي يكفل حماية و احترام أحكام الدستور، و كيفية تدخله في العمل التشريعي في سبيل تحقيق هذا الدور، كذا توضيح العقبات التي تقف حاجزا أمام تفعيل مساهمة ورقابة ذات تأثير جلي في الواقع العملي.

المنهج المتبع:

تم الاعتماد في هذه الدراسة على المنهج التحليلي، و ذلك بتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع المتناول بالاعتماد على آراء الفقهاء و الباحثين، خاصة في ظل نقص المراجع المرتبطة بهذا الموضوع.

و بالتالي فإن عملية الربط و التفسير و التصنيف و منه استخلاص النتائج، كل ذلك جعل استعمال المنهج التحليلي مساهما في تفسير القواعد القانونية و الدستورية بشكل دقيق من خلال الاعتماد على الوثائق الدستورية و القانونية المتعلقة بدور المجلس الدستوري و مساهمته الفعالة في العملية التشريعية، من أجل الوصول للنتيجة المبتغاة، و كذلك بالتطرق للآراء و القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بصفتها النموذج الرسمي للاجتهاد الدستوري في الجزائر.

الفصل الأول

المساهمة الصريحة

للمجلس الدستوري في العمل التشريعي

في إطار رقابة المطابقة

مقدمة:

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري على نوعين من الإحطار لممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وذلك عن طريق رقابة الدستورية ورقابة المطابقة، ففي الرقابة الأولى يكون الإحطار فيها اختياريا للهيئات المقرر لها ذلك دستوريا، والتي تتعلق بالقوانين والمعاهدات والتنظيمات، أما الرقابة الثانية فالإحطار فيها وجوبي والتي تخص القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، أي مدى تطابقها مع الدستور.

و بالتالي، فقد جمع نوعين من الرقابة، رقابة سابقة وقائية، وأخرى لاحقة علاجية. فيبرز دور الرقابة السابقة في الحيلولة دون ما قد يقع فيه القانون من خطأ دستوري، وبالتالي تداركه قبل بلوغ مرحلة التنفيذ، و من ثم الوصول إلى تحقيق ثبات في المنظومة القانونية. أما العلاجية فهدفها تصحيح النصوص التي تصدر مخالفة لأحكام الدستور.

فيتدخل المجلس الدستوري في هذا السياق، بالمساهمة في العمل التشريعي من خلال آلية وحيدة تتجلى في الرقابة، و التي يمارسها على كل من القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، و ذلك في إطار ما يسمى برقابة المطابقة، حيث يقوم - طبقا لما خوله إياه الدستور بالأساس - بمراقبة مدى تطابق النصوص القانونية المحالة إليه مع أحكام الدستور، و هذا ما من شأنه التأثير على العملية التشريعية التي تتضمن إجباريا في هته الحالة مرحلة عرض النصوص القانونية على المجلس الدستوري، ليساهم هذا الأخير، ليس فقط في تحقيق سمو الدستور، و إنما كذلك في توجيه العملية التشريعية في مسارها الصحيح، و بالتالي الاشتراك مع السلطة التشريعية لإيجاد قوانين صحيحة و متوافقة مع النصوص الدستورية.

تبعاً لذلك، يعد المجلس الدستوري كغيره من السلطات المكلفة بالتشريع منشئاً للقاعدة القانونية و ذلك بطريقة غير مباشرة، فانتقاده للنص التشريعي الصادر و تعديله أو حتى إلغائه سواء كان ذلك

برأي أو بقرار يجعل منه مشاركا في صنع النص التشريعي، فتصويبه له نحو المسار الصحيح جعل من الرقابة التي يمارسها جزءا لا يتجزأ من مسار التشريع، و هذا ما جعل منه منشئا للنصوص القانونية.

المبحث الأول:

تدخل المجلس الدستوري

في التشريع العضوي عن طريق الرقابة الإجبارية

يمارس المجلس الدستوري الجزائري رقابته على القوانين العضوية باعتبارها تحتل مرتبة مهمة في الهرم القانوني، ونظرا لذلك فإن المؤسس الدستوري قد أخضعها للرقابة الدستورية للتأكد من مدى موافقتها لنصوص الدستور.

إذ تعتبر القوانين العضوية حديثة النشأة، حيث ظهرت في دستور 1996¹، تتناول في موضوعها التشريع في مجالات ذات طبيعة دستورية كما تهدف إلى تطبيق أحكام الدستور، وهذا ما يفسر احتلالها لمكانة هامة في المنظومة القانونية، وتخضع هذه الأخيرة لرقابة سابقة إلزامية² من طرف المجلس الدستوري الذي يراقب مطابقتها للدستور بإتباعه إجراءات قانونية صارمة تتوج برأي له يحمل اجتهاده وينتج أثرا قانونيا جديدا نظرا لما يحمله الرأي من حجية الشيء المقضي فيه.

وقد نظم كل من الدستور و النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين العضوية من حيث طبيعتها، تحريكها، نظامها الإجرائي وكذا نتيحتها وحجيتها.

مما يدفع للتساؤل حول مدى انعكاس هذه الرقابة على العمل التشريعي والتأثير عليه.

المطلب الأول: خصوصية رقابة المطابقة على القوانين العضوية وآلياتها:

¹ دستور الجزائر الصادر في 28 نوفمبر 1996 ج.ر.ج. عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج.ر.ج. عدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

² جاء في المادة 141 من الدستور وفق تعديله الأخير لسنة 2016 النص على خضوع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل صدوره.

إن خصوصية القوانين العضوية تدعو بالضرورة لخصوصية الرقابة التي يتوجب إخضاعها لها، إذ أن هذه الأخيرة تختلف حسب طبيعة النص القانوني المعروض على المجلس الدستوري، و عليه فقد خص التشريع العضوي برقابة إجبارية صريحة من جهة، و ذات طبيعة مميزة من جهة أخرى.

حيث يتكفل المجلس الدستوري، بالاستناد لما منحه الدستور و النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري صراحة، بالرقابة على مطابقة القوانين العضوية المحالة إليه لأحكام الدستور، فيؤثر بذلك على مسار العملية التشريعية المتعلقة بهذا النوع من القوانين، من خلال طبيعة هته الرقابة الممارسة عليها و كذا مدى إلزامية تحريك عمل المجلس الدستوري بشأنها، ذلك كون أن للتشريع العضوي مكانة هامة بين الأنظمة القانونية في الدولة، و التي توجب عرضها على الهيئة الرقابية، و بالتالي منع البرلمان من التعدي على الأحكام الدستورية بمناسبة سنه لهذه القوانين.

من هنا يُتَرَر المجلس الدستوري إلى جانب الهيئة التشريعية المحتوى النهائي لنص القانون العضوي. وبالنتيجة، لا تستكمل عملية وضع القانون العضوي إذا لم يتم إخطار المجلس الدستوري، ولم يبد هذا الأخير رأيه، وإن كان سلبيا تستوقف إجراءات التشريع، إلا إن تعلق الأمر بحكم قابل للفصل عن باقي أحكام القانون¹.

الفرع الأول: مفهوم القوانين العضوية و مجالاتها الدستورية:

لقد أضاف الدستور الأخير لسنة 1996 ولأول مرة طائفة أخرى جديدة من القوانين وهي "القوانين العضوية"، وبالرجوع إلى نص المادة 141 من الدستور وفق تعديل 2016 نجد ينص على ما يلي:

«إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

¹ دلال لوشن، التكييف القانوني لأعمال المجلس الدستوري في المادة التشريعية، مقالة بمجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015، ص 180.

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

تتم المصادقة على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة.

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

ومنه فإنّ القانون العضوي هو قانون يحدده الدستور لتوضيح وتكملة أحكام دستورية في مجالات معينة وفقا لإجراءات خاصة، إذ يصادق عليه في الأصل وفقا لقواعد هي وسط في التعقيد بين إجراءات التعديل الدستوري وإجراءات التشريع العادي، نظرا لطبيعته المزدوجة، فهو دستوري في موضوعه، تشريعي في شكله¹.

وبالتالي، فإن هذه القوانين صادرة عن البرلمان، وموضوعها متعلقة سواء بالنظم أو بالهيئات الدستورية وتنظيمها، حيث تخضع لإجراءات إصدار خاصة، كما تخضع وجوبا لرقابة المطابقة الدستورية المسبقة من طرف المجلس الدستوري قبل دخولها حيز النفاذ، وهذا نظرا لأهمية المجالات التي تكون موضوع هذه القوانين العضوية لضمان استقرار أكثر لها واحترامها، مما يجعل المجلس الدستوري يتأكد من مطابقتها للدستور قبل إصدارها حتى لا تكون موضوع رقابة لاحقة قد تؤدي إلى إلغائها².

¹ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، ص172.

² قناني عبد العزيز، النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري والقواعد المحددة له، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017، ص37.

وتعد المواضيع المذكورة أعلاه شقا بسيطا من المواضيع التي تتناولها القوانين العضوية، فبالإضافة إليها نظمت القوانين العضوية مجالات متفرقة يمكن حصرها في:

- ترقية حقوق المرأة السياسية بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة حسب نص المادة 35 منه.

- تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار حسب نص المادة 106 منه.

- تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه حسب نص المادة 125.

- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة شغور مقعده حسب نص المادة 129 منه.

- تحديد شروط نشر مداورات جلسات البرلمان حسب نص المادة 133 منه.

- شروط وكيفيات تطبيق آليات الدفع بعدم الدستورية حسب نص المادة 188 منه.

بناءً عليه، فإن للتشريع العضوي خصوصيته الواضحة في المنظومة القانونية، سواء من الناحية الموضوعية أو الشكلية، و ذلك بالنظر لأهمية و اتساع المجالات الدستورية التي يصدر بشأنها وحساسية المواضيع التي يعالجها ومدى تأثيرها خاصة إذا كانت مواضيع جديدة على المجتمع السائد، و هذا ما يفسر امتداد الرقابة على جميع نصوص القانون العضوي، فاختلافه فيما يتعلق بإجراءات إصداره أو تعديله بالمقارنة مع التشريعات الأخرى دفع بالمؤسس الدستوري لإخضاعها لرقابة المجلس الدستوري في نطاق ما يعرف برقابة المطابقة.

الفرع الثاني: طبيعة الرقابة على القوانين العضوية:

نصت المادة 141 من الدستور في فقرتها الأخيرة على أنه:

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

صدوره».

بالاستناد على ذلك، فإن المؤسس الدستوري قد اعتبر الرقابة التي تمارس على القوانين العضوية هي "رقابة مطابقة".

إنّ رقابة المطابقة تقضي بوجوب التقييد الصارم شكلا وموضوعا بأحكام النصوص الدستورية بحيث لا يمكن الخروج عنها، وبالتالي لا يجوز تخطيها نصا وروحا، مما يجعلها رقابة دقيقة وصارمة، مقيدة من الناحية الشكلية والموضوعية¹.

وتتسم رقابة المجلس الدستوري على القانون العضوي بجملة من الخصائص:

الأولى، تشمل رقابة هذا الأخير لكل نصوص القانون العضوي، لأن ما يؤكد ذلك يرجع بالأساس إلى سببين: **الأول**، يستخلص مما يرد ضمن آراء المجلس الدستوري في حد ذاتها، حيث يحتتم رأي المجلس بعبارة "تعد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار، مطابقة للدستور"، وهو ما يعني أن هذه العبارة ضمن أي رأي من آراء المجلس الدستوري، لم تكن لتوجد، لولا امتداد رقابة المطابقة لكل نصوص القانون العضوي، إلا أن التصريح بالمطابقة، أو بعدمها، لا يشمل في غالب الأحيان كل القانون المعروض، أو النظام، وإنما جزء منه فقط². إلا إذا كان النص المعيب يؤثر على القانون العضوي ككل فإن كان ذلك النص غير قابل للفصل عن القانون العضوي يتم إلغاء كل القانون.

أما الثاني، هو تصريح المجلس الدستوري، حول المبدأ القاضي بتوزيع مجالات الاختصاص بين كل من التشريع العضوي والتشريع العادي. ففي رأيه المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور³، صرح فيما يخص نص المادة 45 من قانون الإعلام والمتعلقة بسير وتنظيم سلطة

¹ سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 67-69.

² حبشي لزرق، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية وآثارها على الحريات العامة، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 51 جوان 2019، ص 13.

³ رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 08 جانفي 2012 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر.ج.ج العدد 02 الصادرة في 15 جانفي 2012.

ضبط الصحافة المكتوبة بموجب أحكام داخلية، لأن المشرع العضوي، قد حول سلطة ضبط الصحافة الحق في تحديد قواعد سيرها وتنظيمها بموجب أحكام داخلية، دون توضيح طبيعة هذه الأحكام.

وبتعبير أدق، كان المجلس الدستوري في رأيه أكثر بيانا، حول اختلاف تلك الأحكام الداخلية عن الطبيعة القانونية للتشريع العضوي. وما يمكن استنتاجه من ذلك أن المشرع قصد بقواعد سير وتنظيم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في نظام داخلي، اختلاف هذا الأخير من حيث إعداده، وكذا تدخل سلطات ومؤسسات أخرى في ذلك عن تشريعات أخرى تتطلب ذلك، وكأن المجلس الدستوري في رأيه هذا، اعتبر أن قواعد سير وتنظيم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، مما يجوز تنظيمه بأداة أخرى، غير التشريع العضوي.

أما الخاصية الثانية لرقابة المجلس الدستوري، فهي الرقابة المسبقة على مدى مراعاة مجال تطبيق القوانين العضوية، فهي إذن تتجه إلى فحص مدى صدور القانون العضوي في المجالات التي عددها له الدستور، سواء بموجب نص المادة 141 من الدستور الحالي، أو بموجب نصوص دستورية أخرى.

في حين تتميز، ووفق الخاصية الثالثة لها، بشمولها لكل ما تحويه هذه الأخيرة من تشريعات عادية¹.

و عليه، يمكن القول أن لرقابة المطابقة خصوصية واضحة، ذلك كونها تسمح بالإحاطة بكل جوانب القانون العضوي الخاضع لها، فلا يكتف المجلس الدستوري عند ممارستها بالنظر في توافق النص القانوني مع الأحكام الواردة في الدستور، وإنما يتعداها بفحص جميع ما يتعلق بذلك القانون سواء فيما تعلق بالجانب الشكلي أو بالجانب الموضوعي.

وبشكل أوضح، فإن رقابة المطابقة هته هي رقابة قبلية يمارسها المجلس الدستوري، وتعني هذه الأخيرة ممارسة فعل المراقبة قبل دخول القانون مرحلة التطبيق، أي في المسافة الزمنية التي تمتد بعد التصويت على القانون ولكن قبل نشره في الجريدة الرسمية. فحين تدخل القوانين حيز التنفيذ لا يمكن

¹ حبشي لزرقي، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية وآثارها على الحريات العامة، المرجع السابق، ص 13، 14.

الاحتجاج على دستوريته، مما يجنب احتمال إصدار قوانين مخالفة للدستور، لذلك يمكن اعتبارها رقابة مجردة للقوانين لكونها تنصب على القانون قبيل تطبيقه الواقعي¹.

وبالرجوع إلى النص القانوني سابق الذكر، فإن مصطلح "مطابقة" والتي فسرها الدكتور سعيد بوشعير على أنها: "المماثلة بين النص الأساسي (الدستور) والقانون العضوي بما يجعله مكملًا و/ أو شارحًا دون أن يتخطى ذلك"².

ولقد فسر المجلس الدستوري مطابقة القانون العضوي بـ "الأمانة في إنتاج النصوص للخطة المحتواة في الأحكام الدستورية" أو "الأمانة في التعبير على أحكام الدستور". وبناءً على ذلك هناك تطبيقين أولهما أمانة مطابقة حرفية للقواعد المعيارية من أحكام الدستور كدرجة قصوى من الرقابة، وأمانة أقل باستلزامه مطابقة منطقية مادية بين عمل البرلمان والدستور³.

و عليه، تتخذ رقابة المطابقة شكلين، فإما أن تكون مطابقة حرفية وذلك بالتحقق من مدى تطابق القانون العضوي والدستور بشكل حرفي، مما يضعف من السلطة التقديرية للمشرع عند تفسيره لمبادئ الدستور لوضعها موضع التطبيق، وبالتالي عرقلة الوظيفة التشريعية وجعلها مجرد نقل حرفي لأحكام الدستور. وهذا ما فتح المجال لظهور المطابقة المنطقية بين القانون العضوي والنصوص الدستورية (الشكل الثاني لرقابة المطابقة)، مما يسمح بتفعيل أحكام الدستور لتصبح قابلة للتنفيذ، ومنه فإن رقابة المطابقة تبدأ بالتحقق من التطابق الحرفي لأحكام الدستور، لتنتقل بعدها إلى التحقق من الأمانة في التعبير عن المحتوى⁴.

¹ عبد الحق بلفقيه، القضاء الدستوري بالمغرب (المحكمة الدستورية و نظم الرقابة على دستورية القوانين)، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 38/37، 2016، ص 29.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 253، 254.

³ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 178.

⁴ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 178، 179.

و تجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن كلا من الدستور و النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يوضحا نوع رقابة المطابقة التي يتوجب إخضاع التشريع العضوي لها، بل تم الاكتفاء بالنص على وجوب فحص مطابقتها مع الدستور.

و بالتالي، فإن المجلس الدستوري غير ملزم باتباع أسلوب رقابة المطابقة الحرفية أو المنطقية، إذ أن كل ما يتوجب عليه هو عدم الخروج عن إلزامية تطابق القانون العضوي مع تلك القواعد و الأحكام الواردة في الدستور. ليؤدي بذلك دوره في هذا العمل التشريعي و يتدخل لتصويبه قبل الشروع في العمل به.

غير أن ما تجدر الإشارة إليه، بخصوص رقابة المجلس الدستوري، هو عدم خضوع القوانين الصادرة عن طريق الاستفتاء لتلك الرقابة حتى و لو كانت قوانين عضوية¹، حيث أنه و رغم نص المادة 182 من التعديل الدستوري الأخير على أن المجلس الدستوري يسهر على "صحة عملية الاستفتاء"، و هو نفس ما جاء في مضمون المادة 73 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، إلا أن نص المادة 208 من الدستور و المتعلقة بإجراءات الاستفتاء حول التعديل الدستوري لم تتضمن النص صراحة على وجوب إخضاع هذا الأخير لرقابة المجلس الدستوري، حيث اكتفى المؤسس الدستوري بالنص على تصويت غرفتي البرلمان عليه و من ثم عرضه على استفتاء الشعب و إصداره بعدها من طرف رئيس الجمهورية، و هو ما يدفع للتساؤل عن فائدة النص على السهر على صحة الاستفتاء من دون النص صراحة على إجراء عرضه على رقابة مطابقة المجلس الدستوري، خاصة و أن قواعد النظام المحدد لقواعد عمل هذا الأخير اكتفت هي الأخرى بمجرد النص على إعلان المجلس الدستوري لنتائج الاستفتاء و إمكانية استعانته بقضاة و خبراء خلال مراقبته لصحته وفقا للمادتين 77 و 78 على التوالي، و بالتالي فإن ما يمكن قوله هو الافتقار لوجود

¹ حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012-2013، ص 242.

نصوص قانونية توضح صراحة كيفية الرقابة على صحة الاستفتاء و الإطار الزمني الذي يمكن خلاله ممارسة هته الرقابة.

الفرع الثالث: آليات الرقابة وإخطار المجلس الدستوري:

بدايةً يجب الإشارة إلى أنّ اختصاص المجلس الدستوري ينعقد عندما يتم إخطاره من قبل إحدى الجهات المحددة بنص الدستور، ولا يبادر هو من تلقاء نفسه بالبحث في النصوص للتأكد من مطابقتها للدستور الساري به العمل ثم لإبداء رأي أو اتخاذ قرار بشأنها، ويحدث هذا بطريقة الإخطار الذي هو الآلية التي تحرك عمل المجلس الدستوري باتجاه التحقيق في موضوع النص أو النصوص المعروضة عليه وبحث مدى دستورتها وإبداء رأي أو اتخاذ قرار فيها¹.

وطبقا لما نص عليه الدستور في الفقرة الثانية من المادة 186 منه:

«يبيد المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان».

وبالتالي فإن الدستور قد منح لرئيس الجمهورية الحق الانفرادي في سلطة الإخطار الوجوبي إذا ما تعلق الأمر بالقوانين العضوية قبل دخولها حيز التطبيق.

وهذا ما يثير التساؤل عما إذا كان هذا مظهر من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية وسيطرتها على السلطة التشريعية، وما إذا كان هذا يُعد إخلالا بمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا؟

¹ ميلود قرداح، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016م، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017-2018، ص 16،17.

و هنا يرى البعض أنه لا يمكن اعتبار هذا تدخلا في عمل السلطة التشريعية وليس فيه مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، بل على العكس، لأنه من قبيل المحافظة على الصلاحيات الدستورية لكل السلطة التي يملكها رئيس الجمهورية بصفته حامي الدستور¹.

وعليه، فإنه قبل أن يتم إصدار القوانين العضوية، وبعد الموافقة عليها من طرف البرلمان حسب الأغلبية المطلوبة دستوريا²، يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري وجوبا، ليقوم هذا الأخير بفحص مدى مطابقة هذه القوانين للدستور.

وفي هذا الصدد، وضحت المادة 06 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري³ الإجراءات المتبعة من خلال نصها على أنه:

«يُنظر المجلس الدستوري، في إطار رقابة الدستورية ورقابة المطابقة للدستور، برسالة توجه إلى رئيسه مرفقة بالنص موضوع الإخطار.

تسجل رسالة الإخطار لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري في سجل الإخطارات.

لا يجوز سحب الإخطار بمجرد تسجيله».

كما نص الدستور هو الآخر على النظام الإجرائي لآلية الإخطار من خلال المادة 189 والتي تنص على:

«يتداول المجلس الدستوري في جلسة مغلقة، ويعطي رأيه أو يصدر قراره في ظرف ثلاثين (30) يوما من تاريخ الإخطار، وفي حال وجود طارئ، وبطلب من رئيس الجمهورية، يخفف هذا الأجل إلى عشرة (10) أيام...».

¹ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 66، 65.

² طبقا لنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن المصادقة على القوانين العضوية تتم بالأغلبية المطلقة للنواب و لأعضاء مجلس الأمة.

³ النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر في 27 شوال عام 1440هـ الموافق ل 30 يونيو سنة 2019م الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42.

لكن، وعلى خلاف ذلك، أوضحت المادة 35 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أن بداية سريان الآجال تكون من تاريخ تسجيل الإخطار، وليس من تاريخ الإخطار في حد ذاته. و بالتالي فإن الملاحظ من خلال ما سبق، هو أن لرئيس الجمهورية سلطة الإخطار الحصرية بشأن رقابة التشريع العضوي، و هو ما قد يدعو للتساؤل عن سبب جعل هته الآلية بيده وحده دون غيره، لكن ما يزيل هته الإشكالية هو انعدام فائدة توسيع سلطة الإخطار فيما يتعلق بالقوانين العضوية كون أن خضوعها للرقابة أمر إجباري بصريح نص الدستور، و يعد بذلك رئيس الجمهورية مجبرا على إخطار المجلس الدستوري لفحص مدى تطابقها مع الدستور، و عليه فلا يوجد داعي لإضافة هيئات أخرى إذ أن إفلات هذا النوع من القوانين من الرقابة أمر غير وارد إطلاقا.

و استنتاجا عما سبق، نجد أن الدستور قد ضمن مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية فيما يخص التشريعات العضوية، و جعل له الدور الأبرز في إضفاء الدستورية عليها و المشاركة في تكوين القانون العضوي، كون أن رقابته تدخل ضمن المراحل الضرورية التي يمر بها هذا الأخير قبل وصوله لمرحلة التنفيذ.

المطلب الثاني: آثار رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية:

تعد الآثار المترتبة عن رقابة المجلس الدستوري أهم ما يبرز دوره في العمل التشريعي، حيث أن إخضاع القوانين العضوية لهته الرقابة و التأكد من مدى تطابقها مع الدستور لا يعد كافيا للجزم بمساهمة المجلس الدستوري في هذا المجال، و إنما ينبغي بالضرورة أن تترجم رقابته في شكل عمل ملزم يحمل حجية واسعة النطاق تؤكد على الفائدة العملية وراء ممارسة المجلس الدستوري لرقابته و تدخله في العمل التشريعي.

و منه، فإن المؤسس الدستوري لم يغفل عن هذا الأمر، و قام ببيان طبيعة الموقف الذي تتوج به رقابة المجلس الدستوري، و كذا الجدوى من ممارستها و الأثر الذي تخلفه فيما يخص تصويب عمل المشرع و منع أي اختلال أو خطأ أو تعدي على أحكام الدستور.

الفرع الأول: موقف المجلس الدستوري من مطابقة القوانين العضوية:

لقد تبنت بعض الأنظمة القانونية كالنظام الفرنسي و النظام المغربي¹ و غيرهما نموذجاً للعدالة الدستورية الوقائية، وذلك بتأسيسها لرقابة قبلية لدستورية إنشاء القوانين المعيارية، ووفقاً لهذا النموذج، يشكل إعلان عدم الدستورية عائقاً أمام صدور القواعد المشمولة به ودخولها حيز النفاذ².

وقد تبني النظام الجزائري هو الآخر الرقابة القبالية بخصوص القوانين العضوية، والتي يفصل فيها المجلس الدستوري باختصاص انفرادي.

وطبقاً لما جاء في نص المادة 186 الفقرة الثانية من الدستور:

«يُبدى المجلس الدستوري، بعد أن يخطر على ذهنه رئيس الجمهورية، رأيه وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان».

وبالتالي، تأخذ ممارسة المجلس الدستوري لاختصاص رقابة مطابقة القوانين العضوية طريقة معينة أو بالأحرى وسيلة وحيدة، تتجلى في كون أن هذه الرقابة تتوج بإصدار رأي وجوبي من طرف المجلس الدستوري، بعد إخطار من طرف رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة منفردة في هذا المجال كما سبق ذكره.

ويُشكّل إعلان المجلس الدستوري لعدم الدستورية بهذا الشكل، الباب الأوسع لمشاركته في الوظيفة التشريعية، ذلك أنه، إلى جانب إخطاره من طرف السلطات المؤهلة للإخطار، فإن الرفع الوجوبي للقوانين العضوية قبل صدورهما إلى المجلس الدستوري يجعل عمله بالرأي وجوبياً وحتمياً، ومما

¹ تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن النظام المغربي يعتمد على محكمة دستورية و ليس على مجلس دستوري كما هو الحال في الجزائر، و التي كانت من المستجدات التي أحدثها دستور المغرب لسنة 2011.

² محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 182.

يجعل كذلك فرصة مشاركة المجلس بإلغائه للأحكام برأي أوسع من القرار الذي يتوقف العمل به عند الإخطار بقوانين قد دخلت حيز التنفيذ فقط¹.

و بناء على ما سبق، فإن دور المجلس الدستوري لا ينته عند مجرد تطبيق رقابة المطابقة على النص القانوني الذي أحيل إليه بواسطة إخطار رئيس الجمهورية، و إنما يتوج برأي يصرح فيه بمدى تطابق القانون العضوي مع القواعد الدستورية من عدمه، إذ أن إبداء الرأي وجوبي لاختزال أثر الرقابة الممارسة في نتيجة واضحة حول إمكانية إتمام العملية التشريعية بإصدار التشريع العضوي أو وجود عائق يحول دون ذلك.

و بشكل أوضح، فإن مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي المرتبط بالقوانين العضوية مرهون بالأثر الذي تخلفه رقابة المطابقة عليها، حيث أن رأيه ليس مجرد القول بدستورية أو عدم دستورية التشريع العضوي، كما أنه ليس باستشارة يطلبها رئيس الجمهورية لينظر بعدها إن كان سيتم الأخذ بها أو تجاهلها، و إنما يتوجب امتلاك ذلك الرأي لحجية الأمر المقضي به ليكون بذلك للمجلس الدستوري تأثير واضح و ملموس على هته العملية التشريعية.

الفرع الثاني: حجية آراء المجلس الدستوري وآثارها:

إنّ تنفيذ آراء المجلس الدستوري وقراراته، مرتبط بالحجية التي تتمتع بها هذه الأعمال، والتي تعزز وتؤمن فعالية حقيقية لمشاركته السلبية في التشريع، ومن دون حجية قانونية كافية لن ينتج حكم المجلس الدستوري بعدم الدستورية أي أثر قانوني، ويبقى مجرد آراء استشارية لتحسين الصناعة المعيارية، في الإمكان الإعراض عنها، الأمر الذي لم يردده المؤسس الدستوري ولا المجلس الدستوري، حينما ساهما في ترتيب حجية قانونية كاملة لإعلان عدم الدستورية تضمن تنفيذه بإلغاء الأحكام المعيبة².

وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة 191 من الدستور على أنه:

¹ محمد منير حساني، المرجع نفسه، ص 184.

² محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 190.

«تكون آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية».

كما نصّت المادة الثانية (02) من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه:

«إذا صرح المجلس الدستوري أثناء فصله في دستورية القوانين العضوية، أن القانون العضوي المعروض عليه، يتضمن حكماً غير دستوري، ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصداره.

غير أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون العضوي المعروض عليه يتضمن حكماً غير دستوري، وأنه يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور».

وبالتالي، طبقاً لما سبق، نكون أمام حالتين:¹

الحالة الأولى، حالة مطابقة النص المعروض مع الدستور، فعند تفحص المجلس الدستوري للنص المعروض عليه من الناحية الشكلية أولاً، ثم من الناحية الموضوعية، فإنه يصدر رأيه حول مطابقة هذا النص مع الدستور، ليتولى بعد ذلك رئيس الجمهورية إصدار هذا النص، وعليه لا تثار أي إشكالات تذكر في هذه الحالة.

أما الحالة الثانية، فتتمثل في عدم تطابق النص المعروض مع الدستور، فإذا تبين للمجلس أن حكماً من القانون الذي صوت عليه البرلمان غير مطابق للدستور، فإنه يتم الرجوع إلى دراسة إمكانية فصل هذا الحكم عن باقي أحكام القانون، ودراسة تأثير ذلك على محتوى النص القانوني ككل، وعليه نكون هنا أمام احتمالين هما:

¹ قناني عبد العزيز، النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري والقواعد المحددة له، المرجع السابق، ص 155.

- إما عدم إمكانية فصله عن باقي القانون، وذلك لأنه يؤدي إلى اختلال النص القانوني، وعليه فإنه في هذه الحالة لا يتم إصدار القانون من طرف رئيس الجمهورية، لكن المجلس الدستوري لم يحدد الإجراء المعمول به صراحة في هذه الحالة من خلال الأنظمة المحددة لقواعد عمل المجلس الدستوري. وهنا يرى الأستاذ السعيد بوشعير إلى أن المجلس الدستوري يعيد القانون إلى المجلس الشعبي الوطني بهدف تعديله وفق رأي المجلس شريطة عرضه من جديد على الرقابة لمدة تطابقه مع الدستور، لأن القول بغير ذلك يعني إعادة طرح مشروع قانون عضوي جديد ومناقشته والتصويت عليه، وهو ما لا يتطابق مع مقصد المجلس الدستوري¹.

- أما الاحتمال الثاني، وهو أن يتضمن النص المعروض على المجلس حكما غير مطابق للدستور لكن دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون. وهنا يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدره باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري من جديد لمراقبة مطابقته للدستور².

و بالتالي، فإن للمجلس الدستوري كامل السلطة التقديرية في أن يقرر مدى إمكانية فصل النص القانوني الذي ارتأى مخالفته لأحكام الدستور عن باقي محتوى التشريع العضوي بالاستناد لتماسك أو تتابع النصوص القانونية من عدمه، و يقرر بناء عليه مصير هذا الأخير إما بالإلغاء أو إمكانية إصداره من دون النص غير الدستوري.

ويرتبط حجم مساهمة المجلس الدستوري السلبية في التشريع أيضا بنطاق إعلان عدم الدستورية، أي بحجم الأحكام التي سيمسها الإلغاء، فقد يمنع المجلس صدور بعض أحكام العمل البرلماني فقط،

¹ سعيد بوشعير، المجلس الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 72.

² قناني عبد العزيز، النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري و القواعد المحددة له، المرجع نفسه، ص 156.

بإعلانه لعدم دستورية النص جزئياً (إلغاء جزئي)، كما والأكثر من هذا، قد يلغي المجلس الدستوري كامل النص المراقب، بإعلانه لعدم الدستورية الكلية (إلغاء كلي)¹.

إن إعلان المجلس الدستوري لعدم الدستورية الكلية يكون في حالتين مختلفتين:

الحالة الأولى يعلن المجلس عدم دستورية النص بكامله، من دون بحثه في دستورية كل حكم على انفراد، وينتج عن هذا إلغاء كامل مواد النص المراقب، وبهذا فهو يحكم على دستورية أحكامه مجتمعة لا مجزأة، ويشكل ذلك عقوبة قاسية لتجاوزات المشرع، إذ يحرمه من مواصلة الإنتاج التشريعي بمنعه من إصدار النص المراقب.

الحالة الثانية لإعلان عدم الدستورية الكلية، فيكون برفض المجلس الدستوري للنص المراقب أصلاً لمخالفة إعداده للمقتضيات الدستورية للتشريع، أي أن العملية التشريعية في حد ذاتها معيبة دستورياً.

وعلى خلاف ذلك، فإن المجلس الدستوري في الإلغاء الجزئي يناقش جميع أحكام القانون المراقب منفردة أو مجتمعة، ليعلن عن دستورية كل جزئية كانت محل مناقشة، فمن غير الضروري ولا الشرعي إلغاء كل القانون إذا تم إعداده وفقاً لإجراءات دستورية، وكانت بعض أحكامه دستورية، وهنا يتقيد المجلس الدستوري بإعلان عدم دستورية الأحكام التي تحمل تجاوزاً للدستور فقط، مما يفرض عليه مناقشة كل أحكام القانون ليتفحص دستوريتها، ولتأمين شرعية عمله أمام متطلبات العدالة الدستورية، فإنه يلجأ في إلغاءه الجزئي إلى تقنية تحديد الأحكام القابلة للفصل عن النص المراقب² كما سبق بيانه.

¹ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 186.

² محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 187، 188.

نستنتج مما سبق، أن للحكم بعدم دستورية القانون العضوي المعروض على المجلس الدستوري آثارا تختلف بحسب مدى انحراف هذا القانون عن أحكام الدستور وشمولية الإلغاء الذي يحكم به المجلس من خلال رأيه الوجوبي، وبالتالي العمل على تكييف النص مع رأي المجلس لمطابقته للدستور. و تبعا لذلك، فإنه فضلا عن حيابة المجلس الدستوري لأفضلية وجوب عرض القوانين العضوية على رقابته و استحالة تخطيها، و كذا تطبيق رقابة المطابقة بما تفرضه من تشديد على توافق النصوص القانونية مع الأحكام الدستورية، فإن له أيضا أن يساهم في العمل التشريعي بشكل أوضح من خلال تقرير مصير التشريع العضوي المعروض عليه، فزيادة على تحديد مدى دستورية هذا النص، فإن بيده أن يفصل في إمكانية استكمال العملية التشريعية أو إيقافها بإقرار إلغاء كلي أو جزئي للقانون بحجية مطلقة، و بالتالي إضفاء الدستورية بكل صرامة على القوانين العضوية بشكل إجباري و بسطة واسعة.

الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لتأثير الرقابة الدستورية على القوانين العضوية:

إنّ من الآراء الصادرة عن المجلس الدستوري بخصوص الرقابة على دستورية القوانين العضوية، الرأي رقم 02 المؤرخ في 2016/08/11 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016¹، حيث صدر هذا القانون بعد التعديل الدستوري لسنة 2016، إذ حافظ على الشروط المنصوص عليها للترشح للانتخابات التشريعية أو البلدية والولاية الواردة في القانون السابق لسنة 2012، باستثناء التخلي عن شرط حصول المترشح على حكم نهائي بسبب تهديد بالنظام والإخلال به، كما لم يتم اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح أو زوجته والتي حاول المشرع تمريرها في المرات السابقة، ولاقت رفضا صريحا من قبل المجلس الدستوري كل مرة، فيما أدرجت الشروط الجديدة للترشح لمنصب رئاسة الجمهورية التي أقرها هذا التعديل، من خلال ملف التصريح بالترشح.

¹ الرأي رقم 02 المؤرخ في 11 أوت سنة 2016 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016، الجريدة الرسمية لسنة 2016، العدد: 50.

تحفظ¹ المجلس من خلال رقابته على هذا القانون حول إلزامية التسجيل في القوائم الانتخابية التي قصدها المشرع باستخدامه مصطلح "واجب"، بحيث لا يمكن لها أن تمس بالمبدأ الدستوري القاضي بحق المواطن في أن ينتخب وينتخب طبقا للمادة 62 من الدستور، وعليه تم اعتبار المادتين 06 و07 مطابقتين للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار².

وفي نفس القانون، أورد المشرع عبارة في المطلة 05 من المادة 05 والتي اعتبرها المجلس مطابقة جزئيا للدستور، ذلك حين استخدم المشرع مصطلح الحجز كسبب لحرمان الأشخاص من التسجيل في القوائم الانتخابية، فيكون بذلك قد وظف هذا المصطلح على نحو يضمني الغموض، ذلك أن الحجز الوارد في هذه المادة قد لا يكون إلا على العقار والمنقول، وأن النص على هذا المصطلح مجردا من طابعه القضائي من شأنه إضفاء الشرعية القانونية على الحجز، الذي دونه يعد اعتداء على الحريات الفردية³.

و يعد هذا مجرد نموذج من عديد الممارسات العملية لرقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية، و مساهمته في تصويب و تصحيح العمل التشريعي من جهة، أو الوقوف أمام استكمالها في إطار المساهمة السلبية له، قصد كفالة التقيد الصارم بالأحكام الواردة في الدستور و عدم الخروج عن الحدود التي يرسمها لحماية حقوق و حريات الأفراد بالدرجة الأولى من تعسف السلطة التشريعية.

¹ يعتبر التحفظ اجتهادا من المجلس الدستوري في إيجاد خيار وسط بين إعلان الدستورية أو عدمها، إذ أن التحفظات التفسيرية تعد رقابة غير مباشرة لعلاقة الملاءمة و أقل درجة و حدة منها. للتفصيل أنظر: محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 222.

² بن دراج علي ابراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018-2019، ص 340.

³ بن دراج علي ابراهيم، المرجع نفسه، ص 341.

المبحث الثاني:

رقابة المجلس الدستوري على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

إن الرقابة السابقة التي يمارسها المجلس الدستوري لا تقتصر فقط على القوانين العضوية، فقد حول الدستور لهذه الهيئة الرقابة أيضا على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، حيث أن هذه الأخيرة - مثلها مثل القوانين العضوية - قد تقع في الخطأ الدستوري، ومن أجل تفادي صدورها مخالفة لأحكام الدستور، فإن هذا الأخير قد أخضعها لرقابة المجلس الدستوري قبل الشروع في العمل بها، وبالتالي تبرز زاوية أخرى لتأثير هذه الهيئة على العملية التشريعية، فكيف يكون ذلك؟

المطلب الأول: تشديد رقابة المجلس الدستوري على النظامين الداخليين للبرلمان:

نظراً لأهمية الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان والدور الذي تلعبه في تنظيم عمل هذا الأخير، فإنها تخضع لرقابة مشددة من طرف المجلس الدستوري، وذلك للحيلولة دون المساس بأحكام الدستور. وعلى غرار القوانين العضوية، فإن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان يخضعان أيضا لرقابة من نوع خاص، لها آلياتها الخاصة، وتتوج بفصل المجلس الدستوري في مدى مطابقتها للدستور، بما يترتب عن ذلك من آثار.

و لمعرفة أساس إخضاع الأنظمة الداخلية للبرلمان للرقابة، لا بد من توضيح التكييف القانوني لها، و تنظيم الدستور و كذا النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لها و لرقابتها، كون أن هذين الأخيرين قد خصا نظامي البرلمان بنصوص صريحة تبين طبيعة الرقابة عليهما و اختلافها عن غيرها بما يفيد تدخل المجلس الدستوري بشكل واضح في هذا الشأن.

الفرع الأول: طبيعة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان:

لقد اعتبر جانب من الفقه الدستوري الفرنسي أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان هي قواعد دستورية تبعية لأنها تعبر عن سلطة التنظيم الذاتي للهيئة التشريعية¹.

ويُعرف النظام الداخلي بأنه تلك القواعد الخاصة بنظام سير البرلمان، و يسنها أعضاؤه بالنظر لارتباطها المباشر بعمل السلطة التشريعية و تنظيمها لها.

وطبقا لما جاء في نص المادة 132 من الدستور الجزائري وفق تعديله الأخير:

«يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يحدد القانون ميزانية الغرفتين.

يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما».

وبالتالي، فإن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يتضمن النص على مجموعة من الإجراءات الخاصة بتنظيم السلطة التشريعية، ويقوم البرلمان بنفسه بإعداد النظامين الداخليين اللذين يحكمان غرفتيه، ويصادق عليهما.

و قد أوضح القانون العضوي رقم 16-12 المحدد للتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة المجالات التي ينظمها النظامين الداخليين لكل غرفة، و التي نذكر منها:

– تحديد شكل الجريدة الرسمية للمناقشات و محتواها طبقا لنص المادة 08 منه.

– تحديد كفايات انتخاب رئيسي غرفتي البرلمان طبقا لنص المادة 11 منه.

¹ بن دراج علي ابراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 110.

– يحدد عدد نواب رئيس الغرفة و أعضاء آخرين و كفيات انتخابهم و كذا صلاحياتهم طبقا لنص المادة 13 منه.

– تحديد شروط و كفيات إجراء مناقشة جدول الأعمال الذي تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة طبقا لنص المادة 18 منه.

– تحديد إجراءات و شروط تقديم اقتراحات التعديلات طبقا لنص المادة 28 منه.

و تجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أن النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ليسا نفسهما تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة الذي تم النص عليه في الفقرة الأولى من المادة 132 من الدستور سابقة الذكر، حيث أن هذا الأخير يصدر في شكل قانون عضوي، إذ يعد أحد المجالات التي يشرع فيها بموجب هذا الأخير، و هو بذاته يحيل إلى النظام الداخلي لكل غرفة قصد تنظيم بعض المسائل المتعلقة بهما، و بالتالي لا يجب الخلط بينهما أو بين الاختصاصات المخولة لكل منهما.

وتبعاً لما سبق، فإنه من غير المعقول عدم إخضاع هته الأنظمة الداخلية للرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري، بالنظر للمسائل المهمة التي تنظمها و أثرها على حسن سير عمل السلطة التشريعية، و هذا ما لم يغفله الدستور بالمقام الأول، إذ جاء بالنص صراحة على شمول الرقابة لهذين النظامين الذين يحكمان غرفتي البرلمان، و أوضح طبيعتها و كذا كيفية إخطارها لتكون بذلك مثلها مثل القوانين العضوية تخضع لنظام رقابة يمنع تعديها للقواعد الواردة في الدستور، و هذا ما جعل دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية يتسع ليشمل أيضا النظامين الداخليين للبرلمان، و بالتالي المساهمة في تصحيح مسار التشريع فيما يخص هذين الأخيرين على غرار القوانين العضوية.

الفرع الثاني: الرقابة الصارمة على النظامين الداخليين للبرلمان:

جاء في نص المادة 186 أنه:

«بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان.

كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة».

وبالتالي، فإنه قبل البدء في تطبيق النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، يتعين على المجلس الدستوري أن ييدي رأيه في مدى مطابقتها للأحكام الدستورية، وهو أمر وجوبي لا يمكن تفاديه.

و الملاحظ في هذا السياق، هو إحالة الفقرة الثالثة التي نصت على فصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان للدستور للفقرة الثانية الخاصة بالرقابة على القوانين العضوية، لتبين بذلك تماثل هذه الأخيرة مع أنظمة البرلمان من حيث طبيعة الرقابة المطبقة عليها.

وقد أكد المجلس الدستوري في رأيه رقم 10 الصادر في 13/05/2000¹ على أنه:

«... واعتبار المجلس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجبارا لرقابة مطابقة أحكامها من قبل المجلس الدستوري ... وذلك قبل أن يصبح النظام الداخلي قابلا للتطبيق ومن ثم واجب التنفيذ»².

وهذا التنفيذ والرقابة الشديدة جاء نتيجة للتخوف من قيام أعضاء البرلمان بتجاوز الإطار الخاص بهم، وتمكنهم من إقرار أحكام تعزز مصالحهم وبواعث أحزابهم وهذا يتناقض مع مبادئ الدستور¹.

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 10 الصادر بتاريخ 13 ماي سنة 2000 حول النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر.ج. ج. الصادرة بتاريخ: 2000/07/30، العدد: 46.

² رشيدة العام، المجلس الدستوري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 150.

بناءً على ما سبق، فإن النظام الداخلي لغرفتي البرلمان يخضع لرقابة مطابقة وجوبية مسبقة بعد إخطار المجلس الدستوري قبل الشروع في تطبيقه.

وبالنسبة لجعل رقابة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان سابقة عن دخولها حيز التطبيق، يرى بعض الفقه أنه جاء نتيجة مدى التأثير المباشر لهذا النظام على استقرار السلطة التشريعية عند تعرضه للإلغاء في أي لحظة بعد دخوله حيز التطبيق، بسبب عدم مطابقته للدستور، و بناءً على إخطار لاحق مما سيترتب عنه اختلال في سير المؤسسات الدستورية².

وكما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية، فإن المجلس الدستوري يفحص مدى مطابقة النظامين لأحكام الدستور، سواء من حيث إجراءات وضعها أو من حيث محتوى نصوصها. ولا يعتبر هذا تدخلاً في اختصاصات السلطة التشريعية، أو اعتداءً عليها، وإنما هذا راجع لأهمية هذا النظام كونه ينظم أعمال هيئة دستورية تتمتع بسلطة تشريعية في الدولة³.

و بناءً عليه، فإن المجلس الدستوري يتدخل في هذه العملية التشريعية للنظامين الداخليين للبرلمان كذلك، ليؤكد المؤسس الدستوري على أهمية دوره في توجيهها على النحو الذي يتلاءم مع القواعد الدستورية شكلاً و مضموناً.

و الملاحظ مما سبق، أن تدخله لا يقتصر على القوانين العضوية فحسب و إنما شمل النظامين الداخليين للبرلمان، فمن غير المعقول أن ينشئ البرلمان قانوناً يحكمه من دون رقابة المجلس الدستوري كون هذا الأخير سيخدم مصالحه على حساب مصالح أخرى بالتأكيد، و هذا ما يؤكد إصرار المؤسس الدستوري على تقييد نشاط البرلمان بما يخدم الحقوق و الحريات من جهة و يحقق سمو الدستور من جهة أخرى.

¹ صالح بلحاج، المؤسسة السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010، ص 319.

² مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 65، 66.

³ قناني عبد العزيز، النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري و القواعد المحددة له، المرجع السابق، ص 55.

الفرع الثالث: إخطار المجلس الدستوري وآلياته:

إنّ رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ليست رقابة آلية يقوم بها من تلقاء نفسه، حيث أن تحريكها يبقى متوقفا على الإخطار الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية كما وضحته صراحة المادة 186 من الدستور.

لكن ذلك يعد غير منطقي نوعا ما كون أن انفراد رئيس الجمهورية بالإخطار فيما تعلق بالقوانين العضوية أمر طبيعي، إلا أن وجود ذلك فيما يخص النظامين الداخليين للبرلمان لا يبدو صحيحا نظرا لتنظيم هته الأخيرة للغرفتين المعنيتين وبالتالي فإنه ما من داع لتدخل رئيس الجمهورية للإخطار في هذا المجال، فعوض أن تكون سلطة الإخطار بيده فإنه من المفترض أن تكون بيد رئيسي غرفتي البرلمان¹ لارتباطهما المباشر بهذا الشأن، شريطة أن يكون الإخطار وجوبيا لتفادي استغلال هته السلطة للإفلات من رقابة المجلس الدستوري.

و يتوجب أن يستوفي مشروع الإخطار المعروض على المجلس الدستوري لإجراء رقابة المطابقة عليه شروطا ثلاثة هي:

– أن يكون مشروع الإخطار المتضمن النظام الداخلي لإحدى الغرفتين قد تم اعتماده من قبل الغرفة المعنية، وتفسير ذلك أن محرر الدستور أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصرا أساسيا في تنظيم السلطات العمومية، ومن ثم فإن المجلس الشعبي الوطني له صلاحية ضبط نظامه الداخلي خارج مجال القانون والتنظيم وذلك بإجراء وحيد الطرف².

¹ راجع في ذلك: بن دراج علي ابراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 113.

² سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 251.

– أن يحمل مشروع الإخطار إسم النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان - المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة - وهوما عنته المادة 132 من الدستور في الفقرة الثالثة منها بقولها: «يُعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادقان عليهما».

– أن يكون هذا النظام الداخلي قد حصل على مصادقة الغرفة المعنية قبل أن يتم إخطار المجلس الدستوري¹.

و هذا ما يدل على أن رقابة المجلس الدستوري لم توجد لوضع القواعد القانونية مع البرلمان، إذ أن تدخله يكون في آخر المطاف بعد الانتهاء من صياغتها و المصادقة عليها، و بالتالي فهو لا يتدخل في ذلك الاختصاص.

ويتمثل الأجل الذي منح للمجلس الدستوري طبقا للمادة 189 بالنسبة للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان هو 30 يوما من تاريخ الإخطار، وهي نفس الآجال المتعلقة بالقوانين العضوية، وتحسبا لأي ظرف استثنائي يتطلب دراسة مستعجلة فإنّ المدة تُخفّض إلى 10 أيام فقط على أن تعود صلاحية طلب التخفيض إلى رئيس الجمهورية، وبالتالي فإن المجلس الدستوري ملزم بالفصل في حالة رقابة المطابقة بالنسبة للنظامين الداخليين لغرفتي البرلمان برأي وجوبي معلل خلال الأجل المحدد.

و عليه، فإنه و على الرغم من تخصيص المؤسس الدستوري لنصوص و عبارات صريحة للنص على رقابة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، فإن هذه الأخيرة تتطابق مع تلك المطبقة على القوانين العضوية كون أن طبيعة كليهما هي رقابة مطابقة، و كذا الهيئة المكلفة بالإخطار بالنسبة لهما هي نفسها ممثلة في رئيس الجمهورية حصرا. هذا ما يدفع للتساؤل حول ما إذا كانت الآثار المترتبة عن رقابتهما هي الأخرى متماثلة أم مختلفة.

المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن رقابة المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية للبرلمان:

¹ ميلود قرداح، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 27.

تخضع الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لرقابة مطابقة سابقة لبداية العمل بها، ويدي المجلس الدستوري رأيه بعد أن يخطر وجوبا رئيس الجمهورية (كما هو الحال بالنسبة للقوانين العضوية)، ولا شك أن القوانين، بداية من أحكام الدستور، لم تغفل عن إضفاء الحجية على ما يصدره المجلس الدستوري حتى يكون لرقابته دور في صدور أنظمة داخلية مطابقة للدستور.

و عليه، قام المؤسس الدستوري بتنظيم ما يترتب على مساهمة هذه الهيئة الرقابية في تشريع أنظمة البرلمان من آثار قانونية، سواء فيما تعلق بطبيعة الموقف الذي يتخذه المجلس الدستوري أو من حيث الحجية التي يحملها، من أجل أن يكون لدوره أهمية في تصويب عملية وضع النظام الذي يحكم غرفتي البرلمان.

الفرع الأول: موقف المجلس الدستوري وحجيته:

لقد ألزمت الفقرة الثالثة من المادة 186 من الدستور المجلس الدستوري بالفصل في حالة رقابة مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان برأي وجوبي، و يكون معللا خلال الأجل المحدد ويبلغ لرئيس الجمهورية، فرأي المجلس المنتظر هو الهدف من الإخطار.

ومما يزيد من أهميته أنه إجراء يقع بين المصادقة والتنفيذ، فإخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري وطلب رأيه بشأن النظام الداخلي لأحد غرفتي البرلمان لا يكون صحيحا في نظر المجلس حتى يستوفي شرط المصادقة عليه مسبقا من طرف البرلمان.

و عليه، فإن موقف المجلس الدستوري يترجم برأي بعد الانتهاء من فحص المطابقة مع الدستور، لكن لا يكون عمل هته الهيئة مكتملا إلا بإضفاء حجية عليه، إذ تستمد هذه الأخيرة قوة نفاذها من أحكام الدستور صراحة.

و في هذا السياق، نصت المادة 3/191 على أنه:

«تكون آراء المجلس وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية».

وهذا ما أكده النظام الداخلي لغرفتي البرلمان في المادة الثانية منه على أنه:

«إذا صرح المجلس الدستوري أثناء فصله في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، أن هذا النظام الداخلي يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعينة إلا بعد تعديله وعرضه من جديد على المجلس الدستوري والتصريح بمطابقته للدستور».

يعرض كل تعديل للنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان، على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور».

و الملاحظ طبقاً للمادتين المذكورتين، هو أن رأي المجلس الدستوري الصادر بمناسبة الفصل في مطابقة الأنظمة الداخلية للبرلمان يحمل نفس الحجية المشار إليها سابقاً فيما تعلق بالقوانين العضوية، وهي كونها نهائية و ملزمة لجميع السلطات، كما أن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري كان أكثر وضوحاً حين أشار لمصير الأنظمة الداخلية المخالفة للدستور، إذ نص على وجوب خضوعها للتعديل و عرضها مجدداً لفحص رقابتها حيث لا يمكن الشروع في العمل بتلك القواعد إلا بعد التصريح بدستوريتها، كما ذهب المشرع لأكثر من ذلك حين أوجب إخضاع التعديلات هي الأخرى لرقابة المطابقة، و بالتالي فما من سبيل لوجود نظام داخلي لأحد غرفتي البرلمان لم يتم التأكد من عدم مخالفته لأحكام الدستور.

والقول بأن رأي المجلس الدستوري نهائي يُفيد أنه لا يمكن الطعن فيه أمام جهة أخرى عمومية كانت أو إدارية أو قضائية. أما القول بأنه ملزم لجميع السلطات أولاً لأنه قد أُلغِيَ بصفة نهائية، وبغير هذه الصفة لا يمكن أن تلتزم بمحتواه أية سلطة من السلطات، ثم لأنه صادر عن مؤسسة دستورية تنفرد باختصاص النظر دون غيرها في مجال الرقابة على النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان،

وأخيراً لأنه يتعلق بقانون واجب التطبيق بحكم أنه ملزم للجميع، فكل ما تضمنه الرأي من تصويب أو تعديل أو إلغاء سواء للحكم أو للنص، يفرض على الجهة المعنية الالتزام به وصياغة الحكم أو النص وفقه، وبذلك تتحقق المطابقة¹.

ولتأمين امتثال البرلمان لحكم الإلغاء الجزئي برأي، درج المجلس الدستوري على الرجوع إلى هذا الرأي ضمن تأشيرات التعديل اللاحق للنظام الداخلي، فعند رقابته للنظام الداخلي لمجلس الأمة، استند المجلس إلى رأيه بخصوص رقابة النسخة الأولى للنظام الداخلي لمجلس الأمة كمرجع لرقابته².

وزيادةً على هذا الحرص، فقد أخضع المجلس الدستوري كل تعديل يدخل على نظام داخلي لإحدى غرفتي البرلمان لرقابة المطابقة³.

و تبعا لذلك، يعود سبب تشديد الرقابة وإجباريتها على النظامين الداخليين للبرلمان بالأساس إلى كونه من يعد نظامه الداخلي بصفة استقلالية ولا يخضع للإصدار من طرف رئيس الجمهورية، وهذا يعد مجالاً للبرلمان لتضمين أحكام تخدم مصالحه من جهة وتمس بالتوزيع الدستوري للسلطات مما يؤدي بالضرورة للاعتداء على اختصاصات السلطات خاصة السلطة التنفيذية، و بالتالي المساس باستقرار الدولة إذ يعد مبدأ الفصل بين السلطات العمود الذي يرتكز عليه التوازن القانوني والمساس به يؤدي بالطبيعة إلى خلق الفوضى و منه عدم الاستقرار في الدولة.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة المجلس الدستوري:

تطبيقاً لنص المادة الثالثة من نظام عمل المجلس الدستوري، فإنه إذا رأى المجلس أن أحد أحكام النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان مشوب بعدم المطابقة للدستور، فإن إصدار النظام الداخلي لا يتوقف على تعديل هذا الحكم كما هو الحال بالنسبة للقانون العضوي أحياناً، بل يتم إصداره حتى

¹ ميلود قرداح، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص 32، 33.

² رأي المجلس الدستوري رقم 09 المؤرخ في 1999 الذي صدر بناءً على الرأي رقم 04 المؤرخ في 1998.

³ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 195، 196.

تتمكن الغرفة المعنية من العمل به، بينما يأخذ الحكم المشوب طريقه للتعديل من قبل الغرفة نفسها في انتظار عرضه مجدداً على المجلس الدستوري للنظر في مطابقته.

ولا يتوقف دور المجلس الدستوري عند هذا الحد، فكلما استدعت ظروف عمل إحدى غرفتي البرلمان أوهما معاً ضرورة إجراء تعديل أو أكثر للنظام الداخلي لاحقاً استلزم الأمر عرضه على المجلس للتأكد من مطابقته للدستور¹ كما سبق بيانه.

كما أن تنفيذ البرلمان لإعلان المجلس لمطابقة النظام الداخلي يمتاز ببعض الخصوصية التي تأتي من كون البرلمان صاحب إعداده والمخاطب الوحيد به، كما أن النظام الداخلي لا يخضع لإصدار رئيس الجمهورية بل يطبق مباشرة من طرف الغرفة المنظم لها. فامثال البرلمان لعدم الدستورية الجزئية للنظام الداخلي يكون بالامتناع عن العمل بما صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقته لأحكام الدستور من طرف الغرفة المعنية، إذ أنه في ظل غياب آلية الإصدار، فإن هذا الامثال يترجم في عدم العمل بالحكم المخالف إلى حين إحالته للتعديل من أجل فحصه مرة أخرى.

و بالتالي، فإن دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية المرتبطة بوضع الأنظمة الداخلية للبرلمان جلي من خلال المراقبة التامة التي تطال النظام موضوع الإخطار مثلما تطال بالضرورة التعديل على الأحكام المصرح بعدم دستورتيتها، مع وجود حجية مطلقة تفيد باستحالة العمل بهذه الأخيرة، لكن وعلى الرغم من هته الرقابة الإجبارية المشددة إلا أن دور المجلس الدستوري لا يتعد كونه يراقب مدى مطابقة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان مع الدستور و لا يتدخل في عمل السلطة التشريعية في هذا المجال إلا في إطار تصويبها و الحرص على عدم تعديها لاختصاصاتها المنصوص عليها دستورياً.

¹ ميلود قرداح، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ص34.

الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لتأثير رقابة المطابقة على النظامين الداخليين للبرلمان:

من بين النماذج التي تتعلق برقابة المطابقة على الأنظمة الداخلية للبرلمان الرقابة على مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017¹ للدستور تماشيا مع التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي أقر بصلاحيات جديدة لمجلس الأمة، حيث أدلى المجلس الدستوري برأيه حول مطابقة هذا النظام والدستور².

وقد كانت له العديد من التحفظات، كما قام بالتصريح بعدم مطابقة العديد من أحكام هذا النظام، والتي نوجزها في النقاط التالية:

- ذكر المجلس بمكانة التحفظات التفسيرية التي تندرج ضمن ممارسته لصلاحياته الدستورية، بحيث أنه عندما يصرح بمطابقة حكم تشريعي أو تنظيمي للدستور، فإن هذا التحفظ يكتسي هو أيضا حجية الشيء المقضي فيه على غرار آرائه وقراراته، وبالتالي يلزم السلطات بتطبيقه وفقا للتفسير الذي أعطاه المجلس الدستوري لهذا الحكم، وذلك بهدف تسهيل عملية تطبيق الأحكام المرتبطة به من جهة، مع عدم إمكانية فصل هذا التحفظ عن الأحكام التشريعية أو التنظيمية المعنية به من جهة ثانية.

- التحفظ حول استعمال بعض المصطلحات الواردة في النظام الداخلي لمجلس الأمة.

- التأكيد مرة أخرى على أن نقل أحكام من الدستور أو من القانون العضوي رقم 16-12³ حرفيا أو نقل مضمونها لا يمكن أن يندرج ضمن إطار مبدأ استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وأن هذا المبدأ يقتضي بأن يكون اختصاص مجلس الأمة، عند وضع قواعد

¹ رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 25 جويلية 2017 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، الجريدة الرسمية عدد 49 الصادرة في 22 أوت سنة 2017.

² بن دراج علي ابراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 292.

³ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت سنة 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 50 الصادرة في 28 أوت سنة 2016.

عمله الداخلي محصورا في النطاق الذي لا يدخل ضمن مجال الفقرة الأولى من المادة 132 من الدستور أو مجالات القانون الأخرى، لأن ذلك يمس اختصاصات سلطات أخرى، تتطلب بالتالي تدخل تلك السلطات في إعداد هذه النصوص والمصادقة عليه.

- الاعتماد على قاعدة توزيع الاختصاصات بين مجالي القانون والنظام الداخلي لغرفة البرلمان.
- الاعتماد على المبدأ القاضي بالمساواة بين أعضاء مجلس الأمة، وعدم التمييز بينهم، فبإنشاء المجموعات البرلمانية، اعتمد النظام الداخلي على قاعدة الانتماء الحزبي مغفلا بذلك أعضاء المجلس الأحرار، ومنه استبعادهم من إنشاء مجموعة برلمانية، وهو الأمر الذي تحفظ عليه المجلس الدستوري.
- عدم حصر الإجراء المرتبط بعرض النص المتضمن الموافقة على الأوامر الرئاسية في بداية الدورة البرلمانية العادية.

- التأكيد على احترام الإجراءات المتعلقة برسالة إخطار المجلس الدستوري وفقا لما هو منصوص عليه في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
- التركيز على حماية حقوق عضو مجلس الأمة الذي تطاله العقوبات المتعلقة بالإخلال بواجب المشاركة الفعلية في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، كما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 116 من الدستور، وذلك بإتاحة الفرصة لهذا العضو بتقديم ما لديه من حجج لتبرير وضعيته قبل أن يعد مكتب المجلس تقريره لأي عقوبة.

- عدم القابلية بتوسيع الحالات المنصوص عليها في أحكام المادة 117 من الدستور، والمتعلقة بتجريد المنتخب في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة المنتمي إلى حزب سياسي من عهده البرلمانية في حالة تغييره طوعا لانتمائه السياسي الذي انتخب على أساسه، لتشمل العضو المعين بعنوان الثلث الرئاسي، وكذا العضو المنتخب الحر، وهو الأمر الذي اعتبره المجلس مخالفا لأحكام نفس المادة الدستورية¹.

¹ بن دراج علي ابراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 293، 295.

كلها ملاحظات أعطاها المجلس الدستوري، ليست من زاوية التقييد أو التدخل في شؤون السلطة التشريعية، وإنما ورغم أن أفضل من يعلم بالشؤون الداخلية للمجلسين هو البرلمان نفسه إلا أنه لا يمكن إنكار دور المجلس الدستوري ومجهوداته التي من شأنها التحسين من الإنتاج التشريعي بصفة تسمح له بالتناغم مع القواعد القانونية الأخرى، بالإضافة إلى الحفاظ على الاستقرار القانوني في الدولة الذي يعد الهدف الأسمى من وجود قوانين بالأساس.

و بناء على ذلك، فإن مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي تطال الأنظمة الداخلية للبرلمان مثلما تطال القوانين العضوية، ليؤكد المؤسس الدستوري و المشرع من خلال تنظيمهما للرقابة التي تمارسها هته الهيئة و آثارها القانونية على أن دورها مهم ليس فقط لمجرد التصريح بالمطابقة مع الأحكام الدستورية من عدمها، وإنما يشارك في وضع نصوص قانونية لا تخرج عن الأهداف المبتغاة منها، كما يشكل رادعا للخروقات التي قد يقع فيها عمل السلطة التشريعية، و ذلك كون أن وجود هيئة رقابية منحتها النصوص الدستورية و القانونية كامل الصلاحيات لممارسة عملها بشكل وجوبي و صريح و مسبق، و دعمتها بآثار تحمل حجية مطلقة يجعل من محاولة التعسف في ممارسة سلطة التشريع أمرا غير محتمل بالنظر للعلم بأن أي خطأ مقصودا كان أو غير مقصود سيمر على رقابة المجلس الدستوري ليمنعه من الوصول لمرحلة التنفيذ و بالتالي اجتناب ذلك من الأساس، مع الإشارة رغم ذلك إلى وجوب تدارك الدستور و التشريع لأي ثغرة قد تمكن من الإفلات من تلك الرقابة و تساعد على وجود قواعد مخالفة للدستور في المنظومة القانونية.

ملخص الفصل الأول:

يعتبر تأسيس المجلس الدستوري مكسب يجب استغلاله والعمل على تطويره مواكبة للتطور الحاصل على المستوى السياسي والمؤسسي في الجزائر لما له من أهمية على الصعيد القانوني وكذا السياسي.

ويعد المجلس الدستوري ضمانا من ضمانات تكريس دولة قانون لما له من دور في الحد من التعسف وكذا تكريس مبدأ سمو الدستور ومنع كل ما من شأنه المساس به أو بالحريات العامة التي يضمنها أو الإخلال به، وهنا يبرز دور المجلس الدستوري الحامي للمنظومة القانونية، ويكون ذلك عن طريق الرقابة التي يمارسها على النصوص القانونية أيا كان مصدرها، جهة الإخطار أو الزمان الذي صدرت فيه.

وتتخذ هذه الرقابة شكلين أبرزها رقابة المطابقة وهي رقابة إجبارية تنحط على كل من القوانين العضوية وكذا النظامين الداخليين للبرلمان نظرا لأهميتهما في المنظومة القانونية وكونهما أكثر بروزا لما لهما من تأثير على الاستقرار القانوني للدولة حيث تعنى بمراقبة ما إذا كانت النصوص القانونية مطابقة للدستور أم لا، ففي حال المطابقة يتم إصدار النص القانوني أما في حالة عدم المطابقة فيعرض هذا الأخير إما للتعديل أو للإلغاء، وفي حالة التعديل تتم الرقابة عليه من طرف المجلس الدستوري ونلاحظ هنا مدى حرص المجلس الدستوري على حماية الدستور من أي إخلال يطاله، ويكون ذلك في مدة شهر على الأكثر أو 10 أيام على الأقل بحسب الظروف السائدة.

فيبرز دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية عن طريق الرقابة التي يمارسها، فالآثار التي ترتبها تلك لرقابة و حجية الآراء التي يصدرها بناءا عليها سواء كانت إيجابية أو سلبية تجعل منه منشئا

للنص التشريعي، فلا يمكن إنكار حقيقة أن بفضله تم تكريس حماية أكبر للحقوق و الحريات و هذا ما دفع للمؤسس الدستوري بتوسيع جهات الإخطار، و بمعنى آخر، فإنه بفضل النتائج الإيجابية التي حققها المجلس الدستوري في ممارسته للصلاحيات الموكلة إليه و المتمثلة في الرقابة و بعد النجاح الذي حققه في النظم المقارنة جعل هذا فقهاء القانون الدستوري يصرون على المؤسس لتوسيع جهات الرقابة، فكلما كثرت هذه الأخيرة شملت الرقابة أكبر عدد من القوانين و هذا ما من شأنه تحقيق الاستقرار القانوني في الدولة الذي يتخذ صورة سمو الدستور.

الفصل الثاني

نطاق مساهمة المجلس الدستوري

في العمل التشريعي من خلال

الرقابة الاختيارية

مقدمة:

على غرار القوانين العضوية وكذا النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، هناك مجموعة القوانين التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري، بعد تلقي الإخطار من هيئات يحددها الدستور وهي القوانين العادية والأوامر التشريعية¹، والتي يمكن إصدارها دون الخضوع للرقابة الدستورية كون الرقابة في هذه الحالة غير ملزمة بل اختيارية ترجع ممارستها للإخطار الذي يتلقاه المجلس.

لكن هذا لا يغير من إلزامية توافق العمل التشريعي الصادر مع الدستور، فرغم المكانة التي يحظى بها يجب عليه قبل كل شيء عدم مخالفة الدستور كونه أعلى منه درجة، فالتشريع وجد أساسا لحماية الحقوق والحريات المكرسة دستوريا، ومنه فمن غير المعقول صدور نص تشريعي خارج حدود الدستور بصفته المنبع الذي يستمد منه مادته الأساسية، لذا وجب التصرف في حدود أحكامه و عدم التعدي عليها.

وانطلاقا من هنا، تعد رقابة دستورية القوانين بنوعيتها أحد نتائج مبدأ تدرج التشريع الذي يقضي بتقييد التشريع الأدنى بالتشريع الأعلى منه. ويعد الهدف من هذا المبدأ ضمان سمو الدستور وعدم المساس به و بالتالي حفظ الحقوق و الحريات، ولا يتحقق ذلك إلا بتكريس نظام الرقابة، الذي من شأنه تقييده من جهة، و تقويم مساره إذا ما وجد به انحراف من جهة أخرى نتيجة لما يخلفه هذا العمل التشريعي من آثار على جميع الأصعدة.

وتبعاً لذلك، فإن المجلس الدستوري يساهم في العمل التشريعي المرتبط بالقوانين العادية و الأوامر التشريعية أيضا، بما رسمه له الدستور من حدود و كفاءات، فيؤدي بذلك دوره في تصويب عمل السلطة التشريعية و يشارك في عملية صنع القواعد القانونية في إطار ممارسة الرقابة عليها و معالجة أخطائها لتصدر بذلك في شكل موافق للأحكام الدستورية.

¹ هذا ما جاء في الدستور الجزائري من خلال التعديل الأخير الذي طرأ عليه لسنة 2016 في مضمون المادة 186 منه.

المبحث الأول:

الرقابة على القوانين العادية

في إطار المساهمة في العمل التشريعي

لقد أقر الدستور الجزائري -على غرار الدساتير الأخرى كالدستور الفرنسي والمصري والمغربي وغيرهم- الرقابة على مختلف القوانين في النظام القانوني، والتي من ضمنها القوانين العادية. فبعد أن نظم الرقابة على القوانين في شقها العضوي، وتطرق لبيان كفاءتها في النظامين الداخليين للبرلمان، عمد إلى وضع قواعد قانونية مميزة تخص القوانين العادية وممارسة الرقابة عليها من طرف المجلس الدستوري.

وأدرج المؤسس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين العادية خلافا للقوانين العضوية ضمن الرقابة الاختيارية، وبذلك فقد خصها برقابة من نوع أخف و أقل صرامة، ولم يقيد الجهة المكلفة بالإخطار بمدة زمنية للقيام بإخطار المجلس، وبالتالي فإنه خلافا للقوانين العضوية، فإن القوانين العادية مقيدة نسبيا، لكن هذا لا يعني تجاهل القوانين المخالفة للدستور فكل تشريع مخالف للتشريع الأعلى منه يعرض للإلغاء أو التعديل، حيث أن انسجام التشريع ضروري لتحقيق الاستقرار القانوني في الدولة.

وبذلك، فقد وضعت مساهمة محدودة للمجلس الدستوري في العملية التشريعية بهذا الخصوص، إذ أنه على عكس الدور الصريح له في إطار رقابة المطابقة، فإن الرقابة التي يمارسها على التشريع العادي وفق ما خوله له الدستور لا تسمح له بتحقيق نفس الأداء، و على الرغم من ذلك تبقى مشاركته واضحة إذا ما تم تحريك رقابته على القوانين العادية حسب ما تقضي به الأحكام الدستورية، لترتب بذلك مساهمة لها آثارها القانونية على العمل التشريعي.

وهذا ما يدفع للتساؤل عن كيفية ممارسة المجلس الدستوري لرقابته على القوانين العادية.

هذا ما ستم الإجابة عنه في شقين، حيث سيتم التطرق للأثر الذي يحدثه المجلس الدستوري في رقابته على التشريع العادي في الشق الأول، بالإضافة لدور المعارضة البرلمانية في الرقابة الدستورية في الشق الثاني، و بالتالي توضيح مساهمة المجلس في هته العملية التشريعية.

المطلب الأول: أثر المجلس الدستوري في الرقابة على التشريع العادي:

نظرا لأهمية السلطة التشريعية وأهمية القوانين التي تصدرها وما لها من آثار على الصعيدين القانوني والسياسي، قام المشرع الجزائري بإضافة الرقابة على التشريع العادي إلى المهام و الاختصاصات التي تقع على عاتق المجلس الدستوري، و كلفه بالتأكد من مدى دستورية القوانين الصادرة عن هته السلطة ضمن نطاق القوانين العادية المدرجة على سبيل الحصر في مضمون المادة **141** من الدستور الجزائري.

فبالرجوع للسند الدستوري، نجد أن المادة **186** قد نصت في فقرتها الأولى على أن المجلس الدستوري يفصل برأي في دستورية القوانين، و هو ما يختلف جليا عما هو عليه فيما يتعلق بالقوانين العضوية، و التي خصتها نفس المادة برقابة إجبارية من خلال عبارة " ييدي المجلس الدستوري ... رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية".

و تبعا لذلك، فإن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين العادية هي رقابة اختيارية تقف ممارستها على الإخطار الذي يتلقاه المجلس، فلا تعتبر الجهات المكلفة بالإخطار في هذه الحالة مجبرة على ممارسته، بل تقوم به متى ارتأت ذلك طبقا لسلطتها التقديرية.

وتتمثل حكمة جعل الطعن بعدم دستورية القوانين العادية سلطة اختيارية من ناحية أولى في عدم إثقال عبء المجلس الدستوري، والتخفيف من الاختصاصات المتراكمة على هته الهيئة، حيث أن القوانين العادية كثيرة التواجد في المنظومة القانونية وإخضاعها كلها للرقابة الإجبارية من شأنه أن يراكم الأعمال المتعلقة بالرقابة عليها، ومن ناحية ثانية في قلة مركزها القانوني بالمقارنة مع القوانين

العضوية التي أحضعتها المؤسس الدستوري للرقابة الإجبارية، وبالتالي عدم خضوعهما بطبيعة الحال لنفس النوع من الرقابة الدستورية¹.

هذا ما يستدعي التطرق الى دور المجلس الدستوري سواء من حيث الإجراءات التي يتبعها لممارسة رقابته على القوانين العادية أو من حيث الجهات التي خصها المؤسس الدستوري بمهمة إخطاره.

الفرع الأول: إجراءات الرقابة الدستورية على القوانين العادية:

تنصبّ الرقابة على دستورية القوانين العادية وفقا لإجراءات التشريع العادي وتهدف هذه الرقابة إلى الحيلولة دون إصدار قوانين تخالف النص الدستوري في الشكل أو في الموضوع، وقد تكون رقابة سابقة قبل المصادقة على مشروع القانون، وقد تكون لاحقة بإلغاء القانون المخالف للدستور حتى ولو صار نافذا وتم نشره في الجريدة الرسمية²، و هي نقطة إيجابية فالنصوص غير الدستورية التي دخلت حيز التنفيذ تعرض للإلغاء تلقائيا.

ويحدد نوع الرقابة بناء على الوقت الذي تم فيه الإخطار، وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد مواعيد الإخطار بدقة وإنما ترك المجال واسعا لأصحاب الحق في الإخطار، فيمكن أن تحال على المجلس الدستوري النصوص القانونية الخاضعة للرقابة الاختيارية قبل أو بعد دخولها حيز التنفيذ³، عكس رقابة المطابقة التي تلزم ممارسة الرقابة على القوانين العضوية قبل إصدارها.

فإذا تمت الرقابة قبل إصدار النص من طرف رئيس الجمهورية، يفصل المجلس الدستوري في ذلك برأي، أما أن كانت الرقابة الدستورية لاحقة لإصدار النص، فيكون الفصل في هذه الحالة بقرار.

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 227، 231.

¹ بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2014-2015، ص 246.

³ واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور 2016، مذكرة ماستر في القانون العام تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة البويرة، 2015-2016، ص 52.

و تكون الرقابة السابقة بين فترتي مصادقة البرلمان على النص وقبل إصداره من طرف رئيس الجمهورية، والذي يصدر القانون في أجل 30 يوما، كما أن تحريك الرقابة السابقة وقبل صدور القانون يوقف الأجل المنصوص عليه دستوريا للإصدار إلى حين فصل المجلس الدستوري في دستورية هذا النص برأي، والذي عليه إصداره في أجل 30 يوما من تاريخ الإخطار قابلة للتخفيض من طرف رئيس الجمهورية لعشرة أيام في حالة الطوارئ¹.

أما فيما يتعلق بالرقابة اللاحقة على القوانين العادية، فإن لذلك جانبين متضادين، أولهما إيجابي و يتمثل في تدارك النصوص القانونية المخالفة لأحكام الدستور و العمل على إلغائها أو تصويبها بما يتناسب مع علة ذلك، سواء كانت عدم الدستورية ناتجة عن خلل في الجانب الشكلي أو في الجانب الموضوعي، أما فيما يخص الجانب الأول فإنه إذا ارتأى المجلس الدستوري صدور النص في غير المجالات المخصصة له على سبيل المثال أو وفق إجراءات غير دستورية، هنا يتوجب منطقياً الحكم بإلغاء القانون كله و لا يوجد مجال لتصويبه دون ذلك، أما فيما يخص الجانب الثاني، فإذا أسفرت الرقابة إلى وجود نص أو نصوص قانونية ضمن القانون موضوع الرقابة و كان من الممكن فصلها عن باقي أحكامه، نكون بالتالي أمام تصويب و تصحيح القانون الصادر في إطار الرقابة اللاحقة دون الحاجة إلى إلغائه كلياً، لكن في حالة ما إذا تعذر فصل النصوص غير الدستورية فإنه يتوجب اللجوء للإلغاء، حتى و إن كان ما نص عليه النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري في المادتين الرابعة و الخامسة غير واضح، حيث أن المشرع اكتفى عند صياغتهما بذكر عبارة "تعاد إلى الجهة المخطرة" و لم يوضح كيف يمكن القيام بذلك في إطار الرقابة اللاحقة.

في حين أن الجانب السلبي من الرقابة اللاحقة على التشريع العادي يتضح جلياً من خلال إفلات عديد النصوص القانونية من الرقابة على المجلس الدستوري، فممارسة الإخطار من طرف الجهات المنوطة بذلك بعد دخول القوانين حيز التنفيذ غير منطقي و لا يتوافق مع الواقع، حيث أن

¹ انظر المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

تجربة العمل بهذا متواضعة إلى حد بعيد، كما أن ذلك يسمح بوجود نصوص قانونية غير دستورية تطبق في الواقع العملي و لا يمكن تداركها إلا بتحريك إحدى الجهات المكلفة بالإخطار.

و بالتالي نتساءل ما هي وضعية المراكز القانونية التي نشأت في ظل القوانين غير الدستورية والآثار التي تنتجها هذه القوانين؟ وهل السماح بالرقابة دون تحديد المدة يؤدي إلى عدم ثبات هذه المراكز؟¹

نصت المادة 191 من دستور 2016 المعدل على أنه إذا ما ارتأى المجلس الدستوري سريان نص تشريعيا كان أو تنظيميا مخالفا للدستور فإنه يفقد أثره ابتداء من يوم قرار المجلس.

و عليه، فإن قرار المجلس لا يسر بأثر رجعي على الماضي بل يسري بأثر فوري، وتبقى الحقوق المكتسبة أثناء نفاذ النص وقبل صدور قرار المجلس قائمة صحيحة، وبالتالي لا تتأثر الحقوق المكتسبة من إلغاء النص التشريعي، لكن و في هذا الإطار، نعود للجانب السلبي من ممارسة رقابة لاحقة اختيارية، حيث أن هذه الحقوق و المراكز التي تبقى قائمة و صحيحة هي في الأصل مكتسبة من طرف نصوص قانونية مخالفة لأحكام الدستور، و القول بصحتها على الرغم من ذلك يدعو للتشكيك في كل المراكز و الحقوق القانونية القائمة كونها اكتسبت على ضوء قوانين قد تخضع في أي وقت للرقابة اللاحقة للمجلس الدستوري و تظهر مخالفتها للدستور، و إن كان هذا لا يبلغ تلك الحقوق والمراكز من الناحية القانونية لكنه لا يخف أيضا اكتسابها في ظل قوانين مخالفة لأسمى قانون في الدولة، و هو ما من شأنه إضعاف مكانتها القانونية في الواقع العملي.

و من خلال ما سبق، فإن القول بممارسة المجلس الدستوري لرقابة سابقة أو لاحقة على القوانين العادية يؤثر على مدى مساهمته في العمل التشريعي، إذ أن الرقابة المسبقة تكون ذات تأثير أوسع بحيث تدخل على أساس مرحلة يمر بها القانون العادي خلال تكوينه و لا يكتمل إلا بالتصريح بتوافقه مع الدستور، في حين أن الرقابة اللاحقة تكون بتدخله بعد مرور فترة زمنية غير محدودة على

¹ راجع في ذلك: بوسالم رابع، المجلس الدستوري الجزائري (تنظيمه و طبيعته)، المرجع السابق، ص 29، 30.

العملية التشريعية المرتبطة بذلك القانون، و بالتالي فإن اختلاف الإطار الزمني لمساهمة المجلس الدستوري و عدم تحديده يؤدي بالتبعية لاختلاف الأثر الذي يخلفه على عمل السلطة التشريعية، لكن و على الرغم من ذلك، فإن حجية موقف المجلس الدستوري الذي يصرح به بعد إخطاره و تحريك رقابته لا يتغير بتغير الفترة الزمنية التي مارس خلالها دوره الرقابي، إذ أن آراءه و قراراته تعد نهائية و ملزمة لجميع السلطات بصريح نص المادة 191 من الدستور، و هو ما يعزز مساهمته في العملية التشريعية في جميع الأحوال.

الفرع الثاني: الهيئات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري:

لا يمكن تحريك عمل المجلس الدستوري إلا بألية الإخطار، فحجم عمل المجلس الدستوري متوقف على حجم أعمال إخطاره.

هذا بالاستناد إلى تجارب الأنظمة المقارنة وخاصة فرنسا¹ الذي استلهم منها المؤسس الدستوري الجزائري نظامه الرقابي، حيث أن فعالية المجلس وخروجه من نظام الجمود مرتبطة إلى حد كبير بتوسيع حق الإخطار، ومن أجل مسايرة التطور الذي شهده نظام الرقابة في فرنسا تم تعديل الدستور في 06 مارس 2016 وفتح مجال الإخطار أمام أعضاء البرلمان².

وقد مرت عملية الإخطار بعدة تطورات، فبعدما كانت تقتصر على هيئتين على الأكثر، تم أخيرا توسيعها اقترانا بالدستور الفرنسي ضمانا لجودة العمل التشريعي و بالتالي ضمان سمو الدستور، فإضافة جهات إخطار جديدة لم تنص عليها التعديلات الدستورية السابقة أدى لدعم نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر و ضمان فعاليتها التي طالها انتقاد شديد، حيث أن اقتصار الإخطار على هيئات محددة أدى إلى تقييد نشاط هذا المجلس.

¹ نصت المادة 61 من الدستور الفرنسي في مضمونها على أن المجلس الدستوري يمارس اختصاصه في رقابة دستورية القوانين على اختلافها بعد أن تحال هذه الأخيرة إليه، و بالتالي فهو لا يملك أي سلطة تقديرية للتدخل من تلقاء نفسه في هذا المجال. أنظر: دستور فرنسا الصادر في 1958/10/04 المعدل و المتمم.

² واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور 2016، المرجع السابق، ص28.

حيث مرت عملية الإخطار بعدة تطورات يمكن حصرها فيما يأتي:

– في ظل المادة 64 من دستور 1963¹ منح حق الإخطار لرئيس المجلس الشعبي الوطني فقط.

– في حين أغفل المؤسس الدستوري في دستور 1976² مسألة الرقابة على دستورية القوانين³.
– أما المادة 156 من دستور 1989⁴ منح سلطة الإخطار لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني، وهي قفزة إيجابية كونه حامي الدستور، فمن غير المعقول أن يقوم المسؤول الأساسي عن العمل التشريعي بعملية إخطار عن نصوص قانونية من إنشائه وتخدم مصالحه، حيث أن اقتصار مهمة الإخطار على رئيس المجلس الشعبي الوطني من شأنها أن تؤدي لانعدام حصيلة الرقابة على القوانين.

– أما بالنسبة لدستور 1996، فقد أضاف المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 166 رئيس مجلس الأمة حيث أصبح حق الإخطار يتمحور حول ثلاث جهات و بالتالي سيطرة السلطة التنفيذية على عملية الإخطار.

و لقد كان استبعاد أعضاء البرلمان من تحريك الرقابة الدستورية في الدستور الجزائري موضوع جدل فقهي كبير خاصة بعد تبني المؤسس الدستوري الفرنسي في مراجعته الدستورية سنة 1974 خيار فتح المجال أمام هذه الفئة لتحريك الرقابة الدستورية على النصوص وما حققت من أرقام صبّت في صالح إثراء الاجتهاد الفرنسي⁵.

¹ دستور الجزائر لسنة 1963 الصادر في 10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية عدد 64 الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

² دستور الجزائر لسنة 1976 الصادر في 22 نوفمبر 1976 الجريدة الرسمية عدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

³ راجع في ذلك: بن دراج علي إبراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 37.

⁴ دستور الجزائر لسنة 1989 الصادر في 23 فبراير 1989 الجريدة الرسمية عدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

⁵ بن دراج علي إبراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 122.

فمنذ إنشاء المجلس لغاية نهاية 2011 تم إصدار ما يزيد عن 330 نص تشريعي¹ والعديد من النصوص التنظيمية ولم يخطر المجلس الدستوري للقيام بمهمته المتمثلة في الرقابة إلا 30 مرة فقط، وهو عدد ضئيل مقارنة بحجم إنتاج النصوص القانونية أي ما يقارب نسبة 10%²، و بالنظر لذلك، فإن ضرورة إحداث هيئات إخطار جديدة كان من اللازم لتفادي إفلات القوانين العادية من رقابة المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريتها، وهذا ما لم يغفله المؤسس الدستوري وفق التعديل الجديد للدستور الجزائري.

حيث جاء التعديل الدستوري لسنة 2016 وقام بتوسيع حق الإخطار ليشمل النواب وأعضاء البرلمان، حيث نصت المادة 187 منه على أن المجلس الدستوري يخطر من طرف كل من: رئيس الجمهورية باعتباره حامى الدستور ويمارس رئيس الجمهورية هذا الحق طواعية واختياريا بخصوص القوانين العادية، أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو مجموعة معينة من نواب و أعضاء البرلمان.

وتجدر الإشارة إلى أن انفراد رئيسي المجلسين بحق الإخطار يعني أيضا هيمنة الأغلبية الرئاسية حيث أن نمط انتخابهما المعتمد أيضا على الأغلبية سيفرز حتما عن رئيسين من الأغلبية الرئاسية التنفيذية³، أو الوزير الأول كونه الجهة الأكثر تعاملًا واحتكاكًا بالقوانين. كما يمكن إخطاره من قبل خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، وتسمى هذه الفئة بالمعارضة البرلمانية، ويمارسون هذا الحق باعتبارهم الممثلين الرسميين للشعب.

لكن ما سبق - وعلى إثر المساس بالعمل التشريعي - يدعو للتساؤل عن مدى وجود من يدافع عن التشريع الذي تم إخضاعه لرقابة الدستورية، فمن جهة نجد أعضاء غرفتي البرلمان الذين قاموا بالتصويت لصالح ذلك القانون والموافقة عليه، كما نجد من جهة أخرى الجهة التي قدمت مشروع

¹ إحصائيات مستقاة من موقع م ش و و موقع المجلس الدستوري: WWW.apn.dz.org/www.conseil.constitutionnel

² محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 14.

³ محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، المرجع السابق، ص 05.

القانون، وبالتالي يبقى الموضوع محل جدل فقهي بالنظر لجانبين، أولهما موافقة البرلمان باعتباره ممثل السلطة التشريعية على القانون الخاضع لفحص الدستورية، وثانياً عمل المجلس الدستوري وقصر المدة التي منحها النصوص القانونية لهته الهيئة للفصل في مدى توافق القانون المعروض عليها مع أحكام الدستور، وهذا ما يجعل الجانب الإجرائي للرقابة على دستورية القوانين في شيء من الصعوبة والتعقيد¹.

لكن تجدر الإشارة من خلال سبق، إلى أن توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري فيما تعلق بالتشريع العادي مقارنة بنظيره العضوي يغط على ضعف مساهمة المجلس الدستوري في إطار الرقابة الاختيارية، فعلى الرغم من عدم إجبارية اللجوء لآلية الإخطار إلا أن تعدد الجهات المخولة بذلك يسمح بزيادة حظوظ إخضاع القوانين العادية لرقابة دستورتها، و بالتالي خلق نوع من التوازن بين فعالية الرقابتين.

الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لرقابة دستورية القوانين العادية:

إن من بين النماذج التي قام فيها المجلس الدستوري بفحص مدى توافق و انسجام القوانين العادية مع الأحكام الواردة في الدستور، نجد رقابة دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان لسنة 1998²، و الذي جاء بناء على إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس مجلس الأمة بتاريخ 27 ماي سنة 1998، و ذلك حول دستورية المواد 04 إلى 07 و كذا المواد 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون سابق الذكر.

و عن آثار التصريح بعدم دستورية بعض الأحكام موضوع الإخطار، و إمكانية فصلها عن باقي القانون موضوع الإخطار، أدلى المجلس الدستوري برأيه الذي قضى بعدم دستورية جل المواد

¹ بن دراج علي إبراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص 122.

² الرأي رقم 04 المؤرخ في 13 يونيو 1998 المتعلق بدستورية مواد من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان لسنة 1998، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 16 يونيو 1998، العدد: 43.

المخطر بشأنها مع التحفظ على مادتين منه (المادتان 04 و 06)، كما رأى أن منطوق هذا الرأي يمس ببنية النص كاملة، و عليه، ارتأى المجلس أن يعاد القانون إلى البرلمان باعتباره الجهة المخطرة¹.

و الملاحظ في هذا السياق، هو لجوء المجلس الدستوري لنفس ما تنص عليه المادة الرابعة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لسنة 2019 التي لم يعدل مضمونها و تم العمل به، و التي تنص على أنه إذا فصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين و صرح بعدم دستورية حكم أخطر به و كان هذا الحكم في الوقت نفسه غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه فإن هذا الأخير يعاد إلى الجهة المخطرة.

و في هذا المجال، يمكن القول بأن مهمة المجلس الدستوري تبقى واسعة على الرغم من تضيقها بجعلها اختيارية و غير سابقة بالضرورة، إلا أن على المؤسس الدستوري تدارك بعض النقائص التي من شأنها المساهمة في وجود العديد النصوص غير الدستورية، على غرار ضبط الإطار الزمني الخاص بممارسة الرقابة عليها، كون أن الرقابة اللاحقة قد تؤدي لاختلال النظام القانوني عندما تلغى إثر التصريح بعدم دستورتها بعد مدة طويلة من العمل بها، كما يستحسن جعل الرقابة على التشريع العادي إجبارية مثله مثل التشريع الفرعي للتأكيد على احترام الدستور بنطاق أوسع و تكريس مساهمة أفضل للمجلس الدستوري في العمل التشريعي.

المطلب الثاني: دور المعارضة البرلمانية في الرقابة الدستورية:

تلعب المعارضة البرلمانية دورا هاما في المجال التشريعي، و تعد شكلا من أشكال الديمقراطية التشاركية، حيث تتيح للمواطن فرصة صنع العمل التشريعي بطريقة تحفظ حقوقه و تضمن حرياته.

إذ أن فكرة المعارضة البرلمانية فكرة حديثة تبناها المؤسس الدستوري لضمان صحة و شفافية النصوص التشريعية من جهة، و ضمان سمو الدستور من جهة أخرى، و تكريسها جاء اقترانا بالنظم

¹ بن دراج علي إبراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص160.

المقارنة كفرنسا و المغرب نتيجة للنجاح التي حققته هذه الأخيرة في كلا النظمين، فضعف حصيلة الرقابة على مختلف النصوص التشريعية أدت الى إفلات العديد من النصوص غير الدستورية من الرقابة و هو ما يعد تعديا على الحقوق و الحريات، مما جعل مختلف فقهاء القانون الدستوري يلحون على المؤسس لأجل توسيع جهات الاخطار، وهنا تبرز أهميته، فكلما كثرت جهات الإخطار تم تسهيل عملية الرقابة للمجلس الدستوري، و كلما أيضا صدر التشريع بطريقة تخدم حريات المواطن و حقوقه، و هو الغرض من وجود الدساتير بالأساس.

و هذا ما يدفع للتساؤل عن مدى تأثير دخول المعارضة البرلمانية ضمن الهيئات التي كلفها الدستور بالإخطار على دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية، إذ أن توسيع جهات الإخطار من شأنه توسيع الرقابة التي يمارسها خاصة عندما تكون الهيئة التي تقوم بالإخطار تمثل تكريسا لمشاركة المواطن في العمل التشريعي، و بالتالي فإنه من المفترض حرصها على دستورية هذا الأخير في إطار حسن ممارستها لوظيفتها التي منحها إياها الدستور.

و عليه فإن الضجة التي أحدثتها المعارضة البرلمانية في مختلف النظم التي اعتمدها، تقتضي التعرف عليها أولا و من ثم معرفة الحقوق التي تتمتع بها في المجال التشريعي على وجه الخصوص و كذا كيفية مساعدتها للمجلس الدستوري في المساهمة في العمل التشريعي

الفرع الأول: مفهوم المعارضة البرلمانية:

إن المعارضة هي عبارة عن مصطلح يستخدم في القانون الدستوري والعلوم السياسية، ويقصد بها الأحزاب السياسية والجماعات السياسية التي تسعى للوصول إلى السلطة، وغالبا ما تمارس في الإطار الشرعي الرسمي وضمن المؤسسات الدستورية ومنها البرلمان، حيث يعد البرلمان بالنسبة للمعارضة السياسية الإطار والفضاء السياسي الهام الذي يقدم لها التمثيل والمشاركة والتواصل مع الحكومة ومع المواطنين، فتمثيل المعارضة في البرلمان عن طريق أحد أحزابها أو أي مجموعة أخرى يضيفي الصفة

الرسمية على عمل المعارضة، فالبرلمان هو المنبر الذي يسمح للمعارضة بنقد الحكومة وتوجيه الأسئلة المكتوبة والشفوية، والمشاركة في عمل اللجان البرلمانية ومناقشة التشريعات وصياغتها¹.

ويمكن تعريف المعارضة البرلمانية على أنها مجموعة ممثلة في البرلمان مكونة من نواب وأحزاب ومستقلين وأيضا مجموعات نيابية غير ممثلة في الحكومة وتختلف معها ولا تدعمها بشكل منتظم، تساهم في العمل البرلماني على مستوى التشريع والمراقبة وإيجاد الحلول والبدائل للسياسات. وبهذه الصفة تشكل المعارضة البرلمانية سلطة مضادة للحكومة على المستوى الدستوري تسعى في حدود وظائفها التي حددها الدستور والنظام الداخلي للبرلمان إلى تقديم البدائل للسياسة الحكومية².

و لا شك أن المؤسس الدستوري قد جعل حقوقا لهته الفئة ليكرس مشاركتها الفعلية في العمل التشريعي، و بذلك تجاوز مجرد النص على مساهمتها دون وجود إجراءات عملية لتحقيقها في الواقع العملي.

الفرع الثاني: حقوق المعارضة البرلمانية في المجال التشريعي:

استوحت المعارضة البرلمانية من تطلعات مجتمعات الدول المتحضرة والمنضبطة، لكن المعارضة في الجزائر محتشمة بكون التجربة البرلمانية حديثة لغياب وضعف المجتمع المدني، وهذا ما أدى إلى المساهمة في هشاشة ثقافة ممارسة المعارضة داخل البرلمان، غير أنه لا يجب أن ننسى أن الجزائر استقلت منذ 58 سنة فقط ومقارنة مع النظام الفرنسي نجده قد استغرق نفس المدة منذ 1958 للاعتراف بالمعارضة والرجح بها صراحة في التعديل الدستوري في 23 جويلية 2008³.

ولتقويتها كرس الدستور الجديد لـ 2016 نظاما خاصا من خلال منح المعارضة حقوقا تمكنها من المساهمة الفعلية في النشاط البرلماني في المادة 114 من الدستور، وذلك بمنحها حقوق تمكنها من

¹ ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها: التجربة الجزائرية نموذجا، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 02، الجزء الأول، مايو 2017، جامعة باجي مختار، عنابة، ص 294.

² ناجي عبد النور، المرجع نفسه، ص 295.

³ حمادي سميرة وخالد ليدية، المعارضة البرلمانية من الجذور إلى التكريس، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016-2017، ص 42.

المشاركة في الأشغال البرلمانية من جهة وتمكنها من المشاركة في الحياة السياسية من جهة أخرى، حيث أعطى للمعارضة الحق في تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان الداخلية من قبيل اللجان الدائمة ومكتب المجلس والهيئات التنسيقية والاستشارية، على غرار إشراكها في الديمقراطيات المتقدمة وذلك بإشراك نواب المعارضة بمنحهم نسبة من المناصب الرئيسية في اللجان للتأكيد على مكانتها.

وهذا ما من شأنه أن ينأى عن هيمنة توجهات الأغلبية على هذه الأجهزة الداخلية مما قد يساهم في إحداث نوع من التوازن بين الأغلبية والمعارضة وهذا ما يسمح بترقية العمل البرلماني والديمقراطي. كما وسّع الدستور في تعديله الجديد مجال إخطار المجلس الدستوري بمنح نواب المعارضة إمكانية إخطار المجلس الدستوري طبقاً لأحكام المادة 2/187 منه بخصوص القوانين التي صوت البرلمان عليها مما يمكن المعارضة من الدفع بعدم دستورية أي نص تشريعي¹.

و بالتالي، فإن إشراك المعارضة البرلمانية في ممارسة الإخطار يعد من أهم ما يفعل مشاركتها في المجال التشريعي، و ذلك بالنظر لأهمية ذلك في إلغاء كل ما قد تسعى إليه الحكومة أو البرلمان من انتهاك لحقوق و حريات الأفراد، فكيف يمكن للمعارضة ممارسة هته الصلاحية بما يخدم مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية؟ و هل تملك سلطة تقديرية في هذا المجال أم أنها مقيدة بحدود تمنع تفعيل دورها في ذلك؟

الفرع الثالث: تحريك المعارضة البرلمانية لرقابة المجلس الدستوري:

قام المؤسس الدستوري بتكريس دور الأقلية البرلمانية في ممارسة الإخطار وذلك في المادة 187 التي قضت أن المجلس الدستوري يخطر من طرف كل من: رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول، كما يمكن إخطاره من قبل خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة، وهنا برز دور المعارضة، وأكدت على ذلك الفقرة 6 من المادة 114،

¹ عائشة عورة، مكانة المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مراح، ورقلة، 2017-2018، ص45.

وبهذا أصبح بإمكان المعارضة الطعن في دستورية القوانين التي ترى أنها مخالفة للدستور، وهذا من شأنه الضغط على الأغلبية الحاكمة وإلزامها بالتشريع في إطار الدستور.

وهو نفس الطريق الذي اتبعه المؤسس الدستوري الفرنسي حيث أنه منح حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين بواسطة توقيع 60 نائب في الجمعية العامة أو 60 عضوا بالنسبة لمجلس الشيوخ سنة 1974¹.

نتيجة لذلك، وفي الفترة الممتدة بين 1978 وإلى 2007 تلقى المجلس الدستوري الفرنسي 342 إخطارا اختياريا أي بمعدل 11 إخطار في السنة شارك فيها أعضاء البرلمان بنسبة 95%² حيث أتاح للأقلية البرلمانية فرصة تفعيل رقابة الدستورية خروجاً عن هيمنة السلطة التنفيذية وأغلبيتها البرلمانية، وكان لهذا بالغ الأثر في إثراء عمل المجلس الدستوري الفرنسي في حماية الحقوق والحريات المقررة في جميع فروع القانون، وهذا ما توصل له النظام السياسي الجزائري، ومن هنا يبرز تأثير المؤسس الجزائري بالنموذج الفرنسي الذي سبقه في ذلك بعدة سنوات.

و على الرغم من ذلك، كانت التجربة الجزائرية المتعلقة بممارسة المعارضة البرلمانية في المقابل متواضعة جداً، حيث لم تقم بمساهمة واضحة في توسيع رقابة المجلس الدستوري على القوانين و لم تستفد كما ينبغي من هذه الميزة التي أقرها لها الدستور، على خلاف ما جرى في النموذج الفرنسي، و هو ما قد يرجع لانعدام وجود معارضة برلمانية ناشطة و مؤثرة تمارس دورها بفعالية لتحسين العمل التشريعي، كما يمكن أن يرجع ذلك من جانب مغاير لكون أن هته المعارضة هي من قامت بالمبادرة بالقوانين، و ذلك بعد أن منحها الدستور الجزائري في تعديله الأخير حق المبادرة بالقوانين ضمن ما

¹ أنظر للمادة 61 من دستور فرنسا لسنة 1958 المعدل.

L'article n°61-2 du constitution française stipule que : "aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la république, le premier ministre, le président de l'assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs".

² حمادي سميرة و خالد لبيدية، المعارضة البرلمانية من الجذور إلى التكريس، المرجع السابق، ص 62.

جاءت به المادتين 114 و 136 بطريقة غير مباشرة، بالإضافة لحقها في تقديم التعديلات¹، فمن غير المعقول أن تقوم المعارضة البرلمانية بإخطار المجلس الدستوري ليمارس رقابته على قانون كانت قد بادرت باقتراحه أو اقتراح تعديله و تم العمل بذلك، و عليه، فإن إقرار الدستور الجزائي لحق المعارضة البرلمانية في الإخطار لم يكن كافياً لتدعيم الرقابة الدستورية بشكل جيد، و هو ما يدفع لضرورة إيجاد آليات لتفعيل دورها و تعزيز مساهمة المجلس الدستوري في رقابة عمل السلطة التشريعية.

ومن ناحية أخرى، فإن المؤسس الدستوري قد منح للمعارضة حق إخطار المجلس الدستوري، لكن في المقابل قيدها بقواعد، حيث قام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بتحديد إجراءات حين إخطاره من طرف المعارضة البرلمانية وذلك في المواد 07-08 حيث يجب احترام الشروط التالية:

- تضمين رسالة الإخطار الحكم أو الأحكام موضوع الإخطار والتبريرات المقدمة.
- إرفاق رسالة الإخطار بقائمة أسماء وألقاب وتوقيعات نواب المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة أصحاب الإخطار مع إثبات صفتهم عن طريق إرفاق الإخطار بنسخة من بطاقة النائب أو عضو مجلس الأمة.
- إيداع رسالة الإخطار من قبل أحد المخطين أو مفوض لدى كتابة ضبط المجلس الدستوري ويقوم بعد ذلك هذا الأخير بإعلام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني والوزير الأول بالحكم أو الأحكام التي أخطر بها من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة وكذا التبريرات المقدمة من طرفهم ويجب أن يعلم رئيس الجمهورية قبل صدور القانون².

¹ نصت المادة 28 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة على حق نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة في تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة المختصة لدراسته.

² حمادي سميرة و خالد ليدية، المعارضة البرلمانية من الجذور إلى التكريس، المرجع السابق، ص 42.

و هنا تجدر الإشارة إلى أن هته الشروط و الإجراءات التي يتوجب على المعارضة البرلمانية التقييد بها ليست بالصعبة أو التعجيزية، و بالتالي فإنها لا تمثل حاجزا أمام ممارستها لآلية الإخطار و أداء دورها في العمل التشريعي، و بالتالي تعزيز مشاركة المجلس الدستوري في تصويب عمل السلطة التشريعية.

و طبقا لذلك، فإنه وعلى الرغم من تقييد المعارضة البرلمانية عند ممارستها لصلاحيه الإخطار، فإن هذا لا يغط على أهمية دورها، فكما تمت الإشارة سابقا فإنه بفضل هذه الفئة الشعبية تمت الرقابة على العديد من القوانين التي كان من الممكن تخطيتها لولا تفتن المعارضة البرلمانية، فالأمر مهم بشكل كبير نظرا لوجود حريات و حقوق كان من الممكن إهدارها و التعدي عليها مما يخالف الدستور من جهة و مبادئ تكريس دولة القانون من جهة أخرى.

و على إثر ذلك، ازداد نوعا ما تدخل المجلس الدستوري في العمل التشريعي بإضافة المعارضة البرلمانية إلى الهيئات المكلفة بإخطاره، فكلما أخطرت هته الهيئة أكثر كلما ساهمت بشكل أكبر في تصويب القوانين و الحرص على ملاءمتها للدستور، و حتى و إن كان المجال الزمني الذي يدخل فيه تدخل المجلس الدستوري خارجا نوعا ما عن إطار العملية التشريعية إذا ما مورس الإخطار بعد صدور التشريع، لكن ذلك لا ينف دوره فيها كون أن رقابته ذات أثر و حجية واسعة قد تؤدي لمحو كل ما أسفر عنه العمل التشريعي إذا ما ظهرت مخالفته لأحكام الدستور بشكل لا يمكن تداركه، كما يمكن أن يخطر المجلس الدستوري لممارسة رقابة سابقة من جهة أخرى، و هي الحالة التي لا تخف فيها مساهمته من خلال إدماج العملية التشريعية ضمن إطار الدستورية.

المبحث الثاني:

دور المجلس الدستوري

في الرقابة على الأوامر التشريعية

بعد أن تبين لنا سابقا أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على كل من القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان وكذا القوانين العادية، يأتي الحديث عن ما يسمى بالأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية. فهي أسلوب قانوني حظي برواج واستعمال ملحوظ وسنته العديد من الأنظمة القانونية على غرار النظام الفرنسي و النظام المصري على سبيل المثال، كما أنه غالبًا ما أنقذ الموقف في الأمور الإستعجالية والحالات التي كانت تستدعي تحركا عاجلا للوصول لحلول فعالة، ليبقى بعدها الأداة التي نظمها الدستور بالأساس ليتم اللجوء إليها عند الحاجة، وبالتالي ضمان استمرار السير العادي لمؤسسات الدولة وعدم إعاقة الوظيفة التشريعية خلال الظروف المستعجلة.

حيث أنها تُعدّ هي الأخرى من بين القواعد والنصوص القانونية الواجب إخضاعها للرقابة الدستورية للمجلس الدستوري¹، وذلك نظرا لطبيعتها وتكييفها القانوني، وكذا مكانتها في المنظومة القانونية واستعمالها الملحوظ في الواقع العملي.

فما مدى خضوع هذه الأوامر لرقابة المجلس الدستوري؟

هذا ما ستتم الإجابة عنه من جانبين، مكانة الأوامر التشريعية في النظام الدستوري الجزائري من جهة، ومدى رقابة المجلس الدستوري على التشريع عن طريق أوامر من جهة أخرى، ليكون بذلك مساهما من هذا الجانب في العملية التشريعية

¹ جاء إخضاع الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية بشكل غير صريح من خلال مضمون المادة 186 من الدستور الجزائري و التي جاء فيها: "بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي خولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات".

المطلب الأول: مكانة الأوامر التشريعية في النظام القانوني الجزائري:

إنّ التطرق لآلية التشريع بأوامر في الجزائر يستدعي بالضرورة التعرف أولاً على هته الأوامر التشريعية وطبيعتها بالمقارنة مع طرق التشريع الأخرى، وكذا كيفية تنظيم الدستور لها بالدرجة الأولى. إذ تعد الأوامر التشريعية من أهم الوسائل التي يملكها رئيس الجمهورية للتأثير في البرلمان من خلال تدخله في الميادين المخصصة للسلطة التشريعية، فبالإضافة للسلطة التنظيمية التي يملكها الرئيس خارج مجال القانون فإنه يملك سلطة التشريع في المجالات المخصصة لهذا الأخير عن طريق أوامر مما يؤدي لحصر وظيفة البرلمان¹. و هذا ما جعل الرقابة على هته الأوامر أمراً لا بد منه.

حيث أنه لا يجب إغفال هته الفئة المهمة من التشريعات نظراً للنطاق الذي يمكن أن تطاله وفق ما نصت عليه الأحكام الدستورية، و بالتالي فإن الحديث عن نطاق مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي يستوجب التعرض للأوامر التشريعية بدءاً بتحديد ما يحكمها من نصوص قانونية قبل الولوج لما يتعلق بالرقابة عليها.

وعليه، فالقيام بتحديد مكانة الأوامر التشريعية في النظام القانوني الجزائري يتطلب إبراز ثلاثة نقاط أساسية، تتمثل في بيان مفهوم هذه الأوامر، توضيح التكييف القانوني لها و التطرق للنظام القانوني الذي يحكمها.

الفرع الأول: مفهوم الأوامر التشريعية:

إنّ المقصود بالأوامر التشريعية أو التشريع بأوامر هو إصدار رئيس الجمهورية لقواعد قانونية عامة ومجردة في المجال التشريعي المحجوز في الأصل للبرلمان، وذلك خلال ظروف استثنائية محددة في الأنظمة القانونية سارية المفعول، فهي بمثابة نظام استثنائي أو رخصة خاصة ممنوحة لرئيس الجمهورية

¹ بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.dz

للتعامل مع الأزمات والحالات الطارئة التي يتعذر فيها الإصدار المعتاد للقوانين من طرف البرلمان، كما تعتبر وجهاً آخر لعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية¹.

ويمكن القول أيضاً بأنّ الأوامر التشريعية هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية لممارسة الوظيفة التشريعية التي تعود أصلاً للبرلمان وفي نفس المجالات المحددة دستورياً له، أي أنه بواسطتها يتقاسم رئيس الجمهورية التشريع بأتم معنى الكلمة مع البرلمان، والثابت أن هذه السلطة إما أن تكون مفوضة من البرلمان مثلما هو الحال في معظم دساتير العالم وخاصة الأنظمة الغربية، وإما أن تكون سلطة أصلية يستمدّها من الدستور مباشرة دون الحاجة إلى تفويض².

وبالرجوع للأساس الدستوري لهذه الأوامر التشريعية، نجد أن مختلف الدساتير الجزائرية قد أقرت بصلاحيّة التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية، عدا دستور 1989 الذي تخلى فيه المؤسس الدستوري عنها بهدف محاولة إحداث التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وللتخفيف من شخصنة الحكم التي ميزت الدساتير السابقة³، أما الدستور الحالي فقد أقر بالأوامر التشريعية بصريح نص المادة 142:

«لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية، بعد رأي مجلس الدولة.

ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها.

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابته في ظل الدستور الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 07.

² رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، فسنطينة، 2005-2006، ص 07.

³ بن هو الطاوس-ليبض ليلي، واقع الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، العدد التاسع، مارس 2018، ص 434.

تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور.

تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء.»

كما نصت الفقرتين السابعة والثامنة من نص المادة 138 من الدستور على أنه:

«... يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة.

وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر».

وطبقا لذلك، تضاف هذه الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية عن طريق أمر تشريعي إلى الصلاحيات التي نصت عليها صراحة المادة 142 أعلاه.

و باستقراء هته المواد، يتضح أن المؤسس الدستوري قد منح لرئيس الجمهورية نطاقا واسعا و حالات عديدة يمكن له فيها اللجوء للتشريع بأوامر، كما تجدر الإشارة إلى أنه لم يحدد نطاقا مغلقا للمجالات التي يسمح له فيها بذلك، بل ترك المجال مفتوحا ليتمكنه من إصدار أوامر تشريعية كلما دعت الضرورة في المجالات المتعلقة بكل من التشريعين العضوي و العادي.

وكالعديد من الأساليب المنتهجة لصياغة النصوص القانونية، جاءت الأوامر التشريعية امتداداً للتجربة الفرنسية¹، حيث أن إصدار ما يعرف باللوائح التشريعية كان قد بدأ في فرنسا²، وعرف بعد ذلك تطوراً ملحوظاً، ففي الجزائر كانت الأوامر السبيل الوحيد للتشريع في ظل الظروف الاستثنائية والأزمات الداخلية التي عرفتها البلاد والتي ترتب عنها غياب الهيئة التشريعية المكلفة بالتشريع، فقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذا الأسلوب التشريعي الذي أخذت به أنظمة دستورية أخرى وخول بالتالي لرئيس الجمهورية اللجوء إلى التشريع عن طريق الأوامر في ظل التطورات الدستورية والسياسية التي عاشتها البلاد³.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية:

يعتبر تحديد الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالات التي نص عليها الدستور أمراً مهماً بطبيعة الحال، فهو يقود لمعرفة ما إذا كانت هذه الأوامر قرارات إدارية وبالتالي خضوعها للنظام القانوني المتعلق بالقرارات الإدارية، أو إذا كانت قانوناً بالمفهوم الضيق وبالتالي خضوعها إلى النظام القانوني المتعلق بالقوانين بشكل عام.

وفي هذا السياق يجدر التمييز بين معيارين أساسيين، الأول هو المعيار العضوي أو الشكلي، والثاني هو المعيار الموضوعي أو المادي. أما المعيار الأول فيقوم على تحديد طبيعة العمل القانوني الصادر على أساس الجهة القائمة عليه والسلطة التي قامت بإصداره. وعليه فإذا كان العمل القانوني المتخذ صادراً عن السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي يدخل في نطاق القواعد القانونية العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، أما إذا كان العمل القانوني صادراً من إحدى الهيئات الإدارية المكونة

¹ أقرت المادة 13 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل صلاحية رئيس الجمهورية بسن الأوامر التشريعية بشكل غير صريح، حيث نصت في فقرتها الأولى على أنه: "يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء".

² يرى الفقيه "دوجي" على غرار فقهاء فرنسيين آخرين أن إصدار اللوائح التشريعية كان بمقتضى الضرورة والظروف الطارئة على الرغم من كون النظام الدستوري الفرنسي لم يكن يسمح بذلك آنذاك. للتفصيل انظر "طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1963، ص 142-144".

³ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 09.

للجهاز التنفيذي للدولة، فيعتبر عملاً إدارياً يدخل في اللوائح أو القرارات التنظيمية أو القرارات الإدارية الفردية الصادرة عن السلطة التنفيذية¹.

أما فيما يتعلق بالمعيار الثاني فهو يقوم على أساس أن التفرقة بين الأعمال القانونية التشريعية والتنفيذية والقضائية يجب أن تتم بالنظر إلى موضوع العمل ذاته. فإذا تمثل العمل في قاعدة عامة ومجردة فأنشأ مركزاً قانونياً عاماً اعتبر عملاً تشريعياً، وإذا تجسد في قرار فردي يخص فرداً، أو أفراداً بذواتهم، أو يتعلق بحالة، أو حالات بعينها فأنشأ مركزاً قانونياً خاصاً اعتبر عملاً إدارياً. وأما إذا تركز العمل على إظهار حكم القانون بصدد نزاع معين اعتبر عملاً قضائياً، كل ذلك بصرف النظر عن الجهة التي صدر عنها العمل، وسواء أكانت السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية².

إنّ التكييف القانوني للأوامر التشريعية استناداً على المعيار العضوي أو الشكلي (وهو المعمول به في العديد من الأحوال) يتطلب التمييز بين نوعين من هذه الأوامر، النوع الأول يتمثل في الأوامر التي يلزم المؤسس الدستوري ضرورة عرضها على البرلمان للموافقة عليها (وتتمثل في الأوامر الصادرة في غياب البرلمان)، أما النوع الثاني فهي الأوامر التي لا يشترط الدستور عرضها على البرلمان (وتتمثل في الأوامر الصادرة في المجال المالي وفي الحالة الاستثنائية).

فبالنسبة للنوع الأول تعتبر هذه الأوامر قرارات إدارية تخضع للرقابة الدستورية والقضائية، وذلك من يوم صدورها إلى أن يتم عرضها على البرلمان، فإذا وافق عليها هذا الأخير تحولت هذه الأوامر من قرارات إدارية إلى قوانين وبالتالي تبقى تخضع للرقابة الدستورية في حين تتحصن عن الرقابة القضائية. أما فيما يتعلق بالنوع الثاني، فما دام أنّ البرلمان ليس له حق رقابتها نتيجة عدم إلزام المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية عرضها عليه بالرغم من أن المنطق يلزم عرضها على البرلمان لإبداء رأيه

¹ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988، ص 177.

² ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999، ص 398.

فيها لأنه هو المالك الأصلي للوظيفة التشريعية، فبقى هذه الأوامر قرارات قضائية تخضع للرقابة القضائية وكذا الدستورية¹.

الفرع الثالث: النظام القانوني الذي يحكم التشريع بأوامر:

لقد أطرّ الدستور الجزائري - كما سبق بيانه - النظام القانوني المتعلق بإصدار الأوامر التشريعية، حيث وضع المؤسس الدستوري حالات يمارس فيها رئيس الجمهورية صلاحيته هذه، كما ضبطها بمجموعة من القيود والشروط الشكلية والموضوعية والتي من شأنها الحيلولة دون التعسف أو إخلال التوازن بين صلاحيات كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية.

وفي صدد الحالات المتعلقة بالتشريع بأوامر، فيمكن حصرها في ثلاثة مسائل، أولها التشريع بأوامر في غياب البرلمان، أي عند شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطل البرلمانية كما وضحته المادة 142 من الدستور الحالي سابقة الذكر، إلا أن ذلك مضبوط بجملة من الشروط المتمثلة في:

- شرط الضرورة أو الظروف الاستثنائية، والذي نصت عليه نفس المادة بصريح العبارة في قولها "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في المسائل العاجلة...".
- شغور المجلس الشعبي الوطني أو وجود البرلمان في عطلة. إذ أن حالات الشغور تتمثل سواء في الانحلال الإجباري للمجلس الشعبي الوطني، حل المجلس الشعبي الوطني بقرار من رئيس الجمهورية، أو استحالة تجديد المجلس الشعبي الوطني عند انتهاء عهده.
- المدة اللازمة لعرض الأوامر التشريعية على البرلمان، حيث يتوجب عرضها مباشرة في أول دورة من تاريخ إصدارها.

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص186، 187.

– إخضاعها لرأي أو استشارة مجالس الدولة، ثم عرضها على مجلس الوزراء، مع الإشارة إلى أن الأخذ بذلك الرأي لا يعد ملزماً، وهذا ما يدفع للتساؤل عن مدى أهمية هته الإستشارة إذا لم يطبع عليها المؤسس الدستوري طابع إلزامية الأخذ بذلك الرأي¹.

و طبقاً لذلك، فإنه و على الرغم من عدم تحديد المجالات المسموح فيها بالتشريع بأوامر، فإن المؤسس الدستوري قد ربط اللجوء لهذا الأخير في حالة غياب البرلمان بقيود للحيلولة دون استغلال هته السلطة في أي ظرف أو زمان، و بالتالي تقييد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بضرورة توافر هته الشروط.

أما الحالة الثانية من حالات التشريع بأوامر، فهي إصدار رئيس الجمهورية لقانون المالية بموجب أمر طبقاً لما جاء في الفقرة الثامنة من نص المادة 138 المذكورة سابقاً، وهي مقيدة بشرط واحد على العموم وهو عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال القانونية والتي حددها الدستور بمدة أقصاها 75 يوماً حسب ما نصت عليه الفقرة السابعة من نفس المادة.

في حين أن الحالة الثالثة التي يصدر فيها رئيس الجمهورية الأوامر التشريعية تكون في ظل الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 142 من الدستور. حيث قيدت هي الأخرى بضوابط تتمثل أولاً في إصدار الأمر التشريعي في إطار سريان تلك الحالة الاستثنائية، وثانياً في عرضها على مجلس الوزراء قبل إصدارها².

و لن يكون الحديث عن النظام القانوني الذي يحكم التشريع بأوامر دون التطرق لمحلها و النطاق الذي تصدر ضمنه، فقد جاء إقرار الدستور الجزائري لحق رئيس الجمهورية في إصدار الأوامر التشريعية دون توضيح المجالات التي يسمح فيها بذلك، فالقول بأن له أن يشرع بأوامر لا يكف كون

¹ ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 127-142.

² ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية و رقابتها في ظل الدستور الجزائري، المرجع السابق، ص 142، 144.

أن التشريع يضم حسب نصوص الدستور القوانين العضوية و القوانين العادية، و الاستغناء عن التوضيح يدل بالتالي إلى أن المجال مفتوح أمام رئيس الجمهورية بأن يشرع في كلا المجالين دون تقييد.

و في هذا السياق، جاء في قول الدكتور مراد بدران أن «الأوامر بإمكانها أن تعدل أو تلغي القوانين العضوية، بالرغم من أن هذه الأخيرة أسمى من التشريعات العادية. و السبب في ذلك أن كلا من التشريعات العادية و القوانين العضوية تدخل في المجال التشريعي العائد للبرلمان، و أن المادة 124 (المادة 142 بعد التعديل الدستوري لسنة 2016) جاءت بصيغة العموم عندما قالت " يشرع بأوامر" و لم تستثن القوانين العضوية من الخضوع لهذا الحكم».¹

المطلب الثاني: مدى رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية:

إنّ صلاحية رئيس الجمهورية بالتشريع بدلاً عن البرلمان عن طريق الأوامر التشريعية يستدعي بالضرورة أن تكون هذه الأخيرة متوافقة مع الدستور ولا تتعارض مع أحكامه، وذلك نظراً للقيمة القانونية والعملية لهذه الأوامر وكثرة اللجوء إليها في الحالات التي يتعذر فيها إصدار القوانين عن طريق السلطة التشريعية.

فبعد التطرق لمكانة الأوامر التشريعية في النظام القانوني الجزائري، وتوضيح كل من ماهيتها وتكييفها القانوني وكذا الحالات والقيود المتعلقة بها، يبقى التساؤل قائماً حول مدى خضوعها لرقابة الدستورية من طرف المجلس الدستوري، وكذا ما إذا كانت النصوص الدستورية و التشريعية قد نظمت هذا الجانب الأساسي أو تغافلت عنه. فبتحديد مدى رقابة المجلس الدستوري على التشريع بأوامر، يتضح أثر ذلك على مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي من خلال تعزيزها أو إضعافها.

وبالتالي سيتم تبيان ذلك والإجابة عليه من خلال دراسة مدى إمكانية ممارسة الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية من جهة، وتوضيح العوائق التي تقوم دون الرقابة الدستورية الفعلية على التشريع

¹ مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، عدد 02، 2000، ص 21.

بأوامر في النظام القانوني الجزائري، مع الاستعانة بنموذج تطبيقي عن رقابة المجلس الدستوري على هته الأوامر التشريعية.

الفرع الأول: مدى إمكانية الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية:

نصت المادة 186 من الدستور الجزائري ساري المفعول على أنه:

«بالإضافة إلى الاختصاصات الأخرى التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، يفصل المجلس الدستوري برأي في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...».

وقد تضمن الفصل الثاني من الباب الأول من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المؤرخ في 30 يونيو سنة 2019 المذكور سابقا هو الآخر النص على صلاحية هذا الأخير بممارسة رقابة دستورية على كل من المعاهدات والقوانين والتنظيمات.

إن استقراء هذه النصوص، بالإضافة لنص المادة 142 المذكورة سابقا، وعلى الرغم من عدم وجود أي نص صريح يلزم عرض الأوامر التشريعية على الرقابة الدستورية، يوحي بإمكانية خضوعها للرقابة الدستورية وذلك بعد أن يوافق عليها البرلمان في أول دورة له بعد إصدارها من طرف رئيس الجمهورية¹.

لكن الجلي هو عدم قيام كل من الدستور أو النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري بالتصريح الدقيق لطبيعة هذه الرقابة التي قد تطل الأوامر التشريعية. فكما سبق بيانه فإن هذه الأخيرة آلية استثنائية أقرها الدستور صراحة ويتم اللجوء إليها في حالات خاصة محددة قانونا، وهي إما حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، خلال العطل البرلمانية أو في الحالة الاستثنائية، وهذا طبقا لنص المادة 142 من الدستور، أوفي حالة إصدار قانون المالية بأمر عند فوات الأجل المحدد للمصادقة عليه من طرف البرلمان، وذلك حسب ما جاء في صلب المادة 138.

¹ مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، المرجع السابق، ص126.

وبالتالي فإن خضوع الأمر التشريعي للرقابة الدستورية بعد إصدار رئيس الجمهورية له وموافقة البرلمان عليه في أول دورة له يعد أمرا لا بد منه فيما يتعلق بحالتي غياب البرلمان المذكورتين أعلاه، وكذلك في الحالة الاستثنائية بعد إصداره من طرف نفس الجهة. فالأوامر التشريعية تتخذ أساسا لتنفيذ إثر نشرها في الجريدة الرسمية تماما كتلك القوانين الصادرة عن البرلمان، ولا يعقل الانتظار في هذه الحالة لأنه يفقد هته الأوامر علة وجودها والتي غالبا ما تكون السرعة والاستعجال، فبواسطتها يمكن تحقيق ربح معتبر في الوقت مقارنة بما يمكن أن يستغرقه مشروع القانون في منحاه الاعتيادي.

وعليه فإن رئيس الجمهورية قد يتعدى بهذه الصلاحية، ليس فقط على اختصاصات السلطة التشريعية نظرا للضرورة والمبررات العملية، وإنما قد تتعدى الأوامر الصادرة أيضا على أحكام الدستور بحد ذاته. فتعد الرقابة الدستورية اللاحقة هنا تداركا لأي نقص، أو تعارض تم التغافل عنه، أو إغفاله خلال الظرف الذي صدر فيه الأمر التشريعي.

وعليه، فإنه بعد إصدار رئيس الجمهورية للأمر التشريعي، يقع على عاتق هيئات الإخطار المذكورة في نص المادة 187 من الدستور أن تخطر المجلس الدستوري وتحرك الرقابة البعدية على الأوامر التشريعية الصادرة، وذلك في حالة ما إذا لم يمتنع البرلمان عن الموافقة عليها فيما يخص الحالات التي يشترط فيها الدستور أن يعرض الأمر التشريعي على البرلمان في أول دورة له بعد إصداره للموافقة عليه.

الفرع الثاني: عوائق الرقابة الدستورية الفعلية على الأوامر التشريعية:

إن ممارسة المجلس الدستوري للرقابة على الأوامر التشريعية أمر ضروري منطقيا، لكن تتخلله العديد من العوائق والمتعارضات، فمن جهة أولى، حولت المادة 142 من الدستور الجزائري الحالي لرئيس الجمهورية أن يشرع في حالات خاصة وفق إجراءات وضوابط معينة، ونظرا لعدم تحديد هذه المادة للمجالات التي يسمح فيها لرئيس الجمهورية بإصدار أوامر بشأنها، فإن هذه الأخيرة تطال كل من القوانين العادية والقوانين العضوية. فقد يتم صدور أمر تشريعي بخصوص كلا النوعين. أما المتعلقة

منها بالقوانين العادية فلا يوجد إشكال بشأنها، وذلك كون أن المجلس الدستوري يمارس على هذه الأخيرة وفقا للدستور بالأساس والنظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري رقابة دستورية لاحقة بموجب رأي بعد إخطار من الجهات المختصة قانونا، وبالتالي فإن الرقابة على الأمر التشريعي المتعلق بالقانون العادي تتم بنفس الأسلوب، أي أن المجلس الدستوري يراقب مدى دستورية النصوص المتضمنة في الأمر التشريعي بعد إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وكذا بعد موافقة البرلمان عليه في الحالات المذكورة في المادة 142، وذلك لأن عدم موافقة هذا الأخير تلغي أساسا الأوامر التشريعية بصريح نص الدستور.

إلا أن الإشكال يثور حول التشريع بأوامر المتضمن لقوانين عضوية، فمن المعروف أن هذا النوع من القوانين - نظرا لخصوصيته وأهميته - يخضع لرقابة مطابقة وجوبية سابقة من طرف المجلس الدستوري طبقا للفقرة الأخيرة من نص المادة 141 من الدستور، غير أنه لا يوجد في المقابل نص قانوني يجبر صراحة بعرض الأمر التشريعي المتضمن لقانون عضوي على المجلس الدستوري للرقابة عليه.

وبالتالي، فإنه بين وجوب الرقابة السابقة على القوانين العضوية وعدم إلزامية خضوع الأوامر التشريعية المتضمنة لها لرقابة المجلس الدستوري، قد يسمح هذا بإصدارها مخالفة للدستور.

ومن جانب آخر، نجد الحالة التي يقوم فيها رئيس الجمهورية بالتشريع بأمر عندما لا يصادق البرلمان على قانون المالية المعروض عليه في الأجل المحدد، ومن المعلوم أن هذا الأخير يعد قانونا عضويا، لكن الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية بعرضه على المجلس الدستوري بعد إصداره بأمر، إذ أن عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في الآجال القانونية قد يكون سببه غالبا الخلاف بين كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة فيما يتعلق بأحكام هذا القانون، مما يجعل إلزامية عرضه على رقابة المجلس الدستوري أكثر من غيره، باعتبار أن هذا الخلاف قد يكون نابعا من مدى توافق هذه النصوص القانونية مع أحكام الدستور وكذا مساسه بحقوق وحرريات الأفراد.

وعليه، فإنّ سكوت الدستور وعدم إلزامه لرقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية يعرضها أكثر لمخالفة الدستور من جهة، ويجعل نظامها القانوني من جهة أخرى معيباً ومنقوصاً من ناحية الرقابة عليها، حتى وإن كانت تخضع لموافقة البرلمان في حالة صدورها أثناء غيابه وتلغى بعدم موافقته فإنها في الحالة الاستثنائية وحالة قانون المالية لا تخضع لموافقة البرلمان، ولا لإلزامية عرضها على المجلس الدستوري، وبالتالي تُفُلت من الرقابة عليها.

و نتيجة لما سبق، فإنه يتوجب على المؤسس الدستوري مراجعة النصوص القانونية المنظمة لرقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية، فلا يمكن الاستناد على نصوص غامضة و غير صريحة فيما يخص التشريع بأوامر بالنظر لأهميته و سعة اللجوء إليه في عديد الحالات، إذ أن عدم توضيح القواعد المنظمة للرقابة على التشريع بأوامر يضعف مساهمة المجلس الدستوري في هذا العمل التشريعي الذي قد يطال حتى مجالات القانون العضوي كما سبق بيانه.

الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لرقابة المجلس الدستوري على التشريع بأوامر:

إنّ تطبيق رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية ليس بالأمر واسع النطاق، حيث تعد التجارب العملية لها متواضعة جداً، وذلك لسببين أولهما انعدام صرامة الدستور في فرض الرقابة على التشريع عن طريق الأوامر، والثاني هو تقصير وعزوف الهيئات المخطرة التي نص عليها الدستور في المادة 187¹ منه عن القيام بعملها بشأن إخطار المجلس الدستوري وتحريك الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية، ولعل هذا ما يؤكد ما تحدثنا عنه سابقاً حول ضعف التأطير القانوني المتعلق بالتشريع بأوامر في المنظومة القانونية الجزائرية.

وبالرجوع إلى موضوع النموذج التطبيقي لهتمه الرقابة، نجد قرار المجلس الدستوري المتضمن إلغاء النظام الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، إذ أنه قد صدر الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام

¹ طبقاً لنص المادة 187 فإن الجهات المكلفة بالإخطار هي كالاتي: "رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، خمسين (50) نائبا أو ثلاثين (30) عضوا في مجلس الأمة".

1418 الموافق لـ 31 مايو سنة 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر¹، وينشئ محافظة الجزائر الكبرى والدوائر الحضارية، ويخصص لها قواعد تسيير وتنظيم متميزة عن باقي الولايات، حيث أنه بعد دخول هذا الأمر حيز التنفيذ لرقابة الثلاث (3) سنوات، قام رئيس الجمهورية بإخطار المجلس الدستوري بتاريخ 23 فيفري سنة 2000 لمراقبة مدى دستورية الأمر، وقد قام المجلس الدستوري على إثر هذا الإخطار بإصدار القرار رقم 2 ق. أ. م. د. 2000 المؤرخ في 22 ذو القعدة لعام 1420 الموافق لـ 27 فيفري 2000 والمتعلق بدستورية الأمر 97-15 المؤرخ في 31 مايو سنة 1997 المذكور سابقا²، يصرح بموجبه بعدم دستورية الأمر المحدد للنظام الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى موضوع الإخطار³، ليتقرر بذلك إلغاء هذا الأمر المخالف للدستور.

وبناءً عليه، فإنّ تقصير المؤسس الدستوري من جهة، والجهات المكلفة بالإخطار من جهة أخرى قد تسبب في سريان أمر تشريعي مخالف لأحكام الدستور لما يقارب الثلاث سنوات، وهو ما يدعو للتشكيك في مدى دستورية الأوامر التشريعية التي صدرت وتم العمل بها دون إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري والتأكد من دستورتها.

ومن جهة أخرى، نرى أن المجلس الدستوري قد عمد إلى إجراء رقابة مطابقة على الأوامر التشريعية بعد الحصول على موافقة البرلمان بشأنها مباشرة، وتحديدًا تلك المتعلقة منها بالقوانين العضوية، فهذه الأخيرة قد خصها الدستور بصريح نصوصه برقابة مطابقة سابقة وإجبارية من طرف المجلس الدستوري بعد إخطار من رئيس الجمهورية، لكن لم يوضح ما إذا كان الأمر يسير على نفس المنوال في حالة ما إذا صدرت هته القوانين العضوية ضمن أوامر تشريعية في الظروف المحددة قانونًا، لكن جرى العمل على إخضاع هذه الأخيرة لرقابة المطابقة في بعض الحالات، حيث أنه بعد أن

¹ الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق لـ 31 مايو سنة 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 04 يوليو سنة 1997، عدد 38.

² قرار رقم 02 ق. أ. م. د. 2000 المؤرخ في 27 فبراير 2000 حول دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ن. أ. ف. د. ج، العدد رقم: 05، الصفحة رقم: 06.

³ بوسالم رايح، المجلس الدستوري الجزائري - تنظيمه وطبيعته -، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005، ص 67.

تُتخذ الأوامر التشريعية في مجلس الوزراء، تُعرض على غرفتي البرلمان، فإذا لم تتم الموافقة عليها تعد لاغية كما أشار إليه الدستور. أما في حالة ما إذا تمت الموافقة عليها فيُحيلها رئيس الجمهورية قبل أن يصدرها إلى المجلس الدستوري ليتولى مراقبة المطابقة بصفة عادية¹.

هذا ما تم اعتماده فيما تعلق بإصدار الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـ 06 مارس سنة 1997 الذي يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات²، وكذلك الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال لعام 1417 الموافق لـ 06 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية³.

يتضح لنا هنا اختلاف واضح في طبيعة الرقابة التي مارسها المجلس الدستوري في الحالتين، ففي الحالة الأولى المتعلقة بالنظام الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، تم العمل بهذا الأمر لمدة طويلة قبل أن يتم عرضه على المجلس الدستوري للتأكد من مدى توافقه مع الدستور، أما في الحالة الثانية المتعلقة بالأوامر التشريعية المتضمنة لقوانين عضوية، فقد تم إخضاعها لرقابة المجلس الدستوري مباشرة بعد عرضها على المجلس الدستوري وموافقته عليها.

وهذا إن دلّ على شيء فإنما يدل على عدم وضوح النصوص الدستورية فيما يتعلق بالرقابة الممارسة على الأوامر التشريعية، إضافة إلى أن هذه التجارب العملية تبعث للتفكير بأن التشريع بأوامر فيما يخص القوانين العادية لا يخضع بالضرورة للرقابة الدستورية بعد عرضه على البرلمان بغرفتيه والحصول على الموافقة منه، أما التشريع بأوامر فيما يخص المجالات المتعلقة بالقوانين العضوية، فإنه يُعرض على المجلس الدستوري لفحص تطابقه مع أحكام الدستور بعد أن تتم الموافقة عليه في البرلمان مباشرة، وذلك نظرا للمكانة القانونية للقوانين العضوية مقارنة بنظيرتها العادية، لكن يبقى ذلك مجرد

¹ بوسالم رايح، المجلس الدستوري الجزائري (تنظيمه و طبيعته)، المرجع السابق، ص66.

² الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق لـ 06 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 06 مارس سنة 1997، العدد 12.

³ الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال لعام 1417 الموافق لـ 06 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 06 مارس سنة 1997، العدد 12.

تخمين تؤدي إليه الحالات التي جرت عليها العادة في الحياة العملية، وتفتقر للأساس القانوني أو الدستوري الصريح الذي يقطع الشك باليقين ويقود لقاعدة ثابتة لا تحمل التأويلات.

وتجدر الإشارة في هذا السياق، إلى أنه من الأجدر أن تحرك رقابة المجلس الدستوري آليا فيما يتعلق بالأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية، فنظرا للظروف والحالات غير العادية التي يصدر فيها هذا النوع من التشريع فإن اللجوء للإخطار في الوقت المناسب لتدارك أي مخالفة لأحكام الدستور أمر مستبعد غالبا، مما يستدعي ضرورة قيام المجلس الدستوري بالرقابة البعدية مباشرة من تلقاء نفسه بعد إصدار رئيس الجمهورية للأمر التشريعي ودون الحاجة لانتظار إخطار من الهيئات التي كلفها الدستور بذلك أساسا، فيما أن الحالة الاستعجالية أو الخاصة قد أدت للسماح لرئيس الجمهورية بالقيام بالوظيفة التشريعية بدلا عن البرلمان، فإن الأخرى أن تؤدي أيضا للسماح للمجلس الدستوري بتحريك رقابته تلقائيا للتأكد من مدى دستورية الأمر التشريعي الصادر، وهو ما يتعين على المؤسس الدستوري أخذه بعين الاعتبار.

و نتيجة لما سبق، يتضح أن دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية يختلف باختلاف طبيعة النصوص القانونية المعنية و كذا تنظيم النصوص الدستورية و القانونية للرقابة التي تطالها، إلا أن المؤسس الدستوري و رغم إغفاله لعديد الجوانب فإنه قد حاول خلق شيء من التوازن بين رقابة المطابقة الإجبارية على كل من القوانين العضوية و الأنظمة الداخلية للبرلمان و بين رقابة الدستورية الاختيارية على القوانين العادية و الأوامر التشريعية خاصة من حيث توسيع جهات الإخطار فيما تعلق بالنوع الثاني، و بالتالي فإن اختلاف طبيعة الرقابة و خصوصياتها في كل مجال قد يغير من فاعلية مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية عموما لكنه لا يعدمها كليا، و هذا بغض النظر عن الحالات التي لم يتداركها الدستور بعد لكفالة نجاعة مهمة المجلس الدستوري.

ملخص الفصل الثاني:

نظرا لمكانة السلطة التشريعية و أهمية القوانين التي تصدرها و ما لها من آثار على الصعيد القانوني و السياسي، قام المؤسس الدستوري بإخضاعها للرقابة الدستورية، و ذلك لوضع حد لتجاوزات البرلمان من جهة، و حماية الحقوق والحريات المكرسة دستوريا من جهة أخرى.

حيث أن المهمة الأصلية للسلطة التشريعية تتمثل في التشريع بالقوانين، ونكون هنا بصدد الحديث عن كل من القوانين العضوية و القوانين العادية. ففيما يخص هذه الأخيرة و لضمان عدم مخالفتها للدستور، قام المؤسس الدستوري بإخضاعها للرقابة الدستورية، و هي رقابة اختيارية، بحيث أن إضفاء هذه الصفة عليها كان من شأنه تخفيف العبء على المجلس الدستوري بسبب كثرة القوانين العادية و تعدد مجالاتها.

و تتخذ هذه الرقابة شكلين: فإما أن تكون رقابة سابقة لصدور النص و يفصل بشأنها المجلس الدستوري بموجب رأي، كما قد تكون رقابة لاحقة لصدور النص و يفصل فيها المجلس بقرار، لكن لم يلزم المؤسس الدستوري الجهات المكلفة بالإخطار بوقت محدد للقيام بالإخطار، بل ترك لها المجال مفتوحا، و هذا ما يفسر تسميتها بالرقابة الاختيارية، غير أن المجلس الدستوري خلافا للجهات المخطرة ملزم بوقت معين لإبداء رأيه و هذا بغض النظر عن الجهة التي تلقى منها الإخطار.

و قد كانت عملية الإخطار جد متواضعة مقارنة بالأنظمة المقارنة، و هذا ما تداركه المجلس الدستوري من خلال التعديل الأخير لسنة 2016، و ذلك بتكريس المشاركة الشعبية غير المباشرة في الإخطار بالمساهمة في بناء قواعد قانونية صحيحة مما يحقق العدالة القانونية بهذا الشأن.

أما في إطار التعاون السلطوي بين كل من السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية، منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية رخصة لإصدار قواعد قانونية عامة و مجردة في المجال التشريعي، و ذلك من أجل تسهيل التعامل مع الأزمات و الظروف الطارئة، و يمارس رئيس الجمهورية هته الصلاحية

وفق قيود محددة، تختلف باختلاف الحالة الاستعجالية التي فرضت تدخله، و هذا ما من شأنه ضمان التوازن بين الصلاحيات المكرسة لكل من السلطتين.

و يتوجب أن تكون الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في إطار صلاحيته في التشريع متوافقة مع أحكام الدستور، و هذا ما جعل دور المجلس الدستوري مهما في هذه الحالة كون أن هذه الأوامر تصدر في شكل استعجالي استثنائي مما يعرضها أكثر للزلل و التعارض مع الدستور، و هو ما يقتضي عرضها على رقابة المجلس الدستوري، و طبقا لذلك فإن هذه الأخيرة تتخذ شكل العلاج كونها تكون رقابة بعدية تمارس بعد إصدار رئيس الجمهورية للأمر التشريعي، إلا أن عدم وجود نص قانوني صريح يوضح الإطار الزمني الذي تخضع فيه الأوامر التشريعية للرقابة الدستورية فإن ذلك لم يمنع من اللجوء إلى الرقابة السابقة عليها في بعض الأحيان، و ذلك لمنع كل ما من شأنه التعدي على السلطة التشريعية و على أحكام الدستور بالأساس.

و بالنتيجة، فإنه و على الرغم من قلة وضوح مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية فيما يخص التشريع العادي و التشريع بأوامر مقارنة بمساهمته في القوانين العضوية و النظامين الداخليين للبرلمان، فإن ذلك لم يؤثر بشكل كبير على أدائه لدوره في هذا المجال، فقد خصته النصوص الدستورية و القانونية بنصوص عن طبيعة الرقابة التي يمارسها و كفاءات ذلك، و على الرغم من غموض هته النصوص في كثير من الأحيان فإن ذلك لم يمح أثره كلياً و إنما أضعفه شيئاً ما و هذا ما يدعو لوجوب تدارك الخلل بهدف تعزيز مساهمته بالمثل في جميع التشريعات على اختلاف طبيعتها القانونية.



خاتمة:

تولي معظم الدول أهمية بالغة و كبيرة لمبدأ سمو الدستور، و ذلك من خلال الحماية التي تقرها له بالاستناد لهيئة أصيلة مكلفة بالرقابة على دستورية القوانين سواء كانت هيئة سياسية (المجلس الدستوري كما هو الحال في الجزائر و فرنسا) أو قضائية (المحكمة الدستورية مثلما في النموذج المصري) أو إلى السلطة القضائية (كالمحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية).

فبالنسبة لهذا المبدأ و مدى تطبيقه و تفعيله في الجزائر، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري قد تكفل بحماية هذا المبدأ عن طريق إنشاء جهاز رقابي تتمثل مهمته الأساسية في مراقبة مدى مطابقة النصوص القانونية للقواعد الواردة في الدستور، و منحه تبعا لذلك مجموعة من المهام و الصلاحيات التي من شأنها تكريس حماية الحقوق و الحريات و بالتالي حماية مبدأ سمو الدستور.

لكن لا يمارس المجلس الدستوري مهمته الرقابية هذه إلا بناء على إخطار من الجهة المكلفة بذلك دستوريا، حيث أن الإخطار يمثل أهم إجراء لتحقيق العدالة الدستورية. و بناء على ذلك، قام المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري الأخير بتوسيع دائرة الإخطار عن طريق إشراك المعارضة البرلمانية كونها الممثلة الرسمية للإرادة الشعبية، و بمجرد تلقي المجلس لإخطار من الجهات المختصة فإنه يشرع في أداء مهمته الرئيسية ألا و هي الرقابة على توافق النصوص القانونية مع الدستور.

و يتدخل المجلس الدستوري - في إطار تحقيق سمو الدستور - باعتباره جهازا رقابيا في العملية التشريعية، و ذلك عن طريق ممارسة نوعين من الرقابة، تختلف باختلاف طبيعة النص موضوع الإخطار. فتكون إما رقابة إجبارية أو رقابة اختيارية.

تعتبر الرقابة الإجبارية رقابة وقائية سابقة تتصدى لعدم دستورية النصوص القانونية قبل إصدارها. أما الرقابة الاختيارية فهي رقابة علاجية قد تكون سابقة أو لاحقة لصدور النص، تهدف في الحالتين لتصحيح الخطأ الموجود في النص التشريعي.

و إن كانت الرقابة الإجبارية الوسيلة المثلى لضمان سمو الدستور، إلا أن الرقابة الاختيارية لها دور فعال أيضا. فبالنظر لكثرة النصوص القانونية وتنوعها يستحيل على المجلس الدستوري ممارسة الرقابة عليها خاصة في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما، و بالتالي فإن لكلا النوعين من رقابة المجلس الدستوري جانبه الخاص من الأهمية.

و تبعا لذلك، تجلت مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية من خلال تدخله فيها من جانبين، أولهما بممارسة دوره الرقابي في نطاق قبلي وبشكل إلزامي على القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، وثانيهما في إطار القيام برقابة الدستورية اللاحقة بشكل اختياري على كل من القوانين العادية و الأوامر التشريعية، و التي بدورها قد تكون في هيئة رقابة سابقة كون أن النصوص الدستورية و القانونية لم تتطرق لتوضيح مجال ممارستها. و عليه، فإن تدخل المجلس الدستوري في العملية التشريعية جاء في صيغة رقابية محضة اختلف إطارها الزماني و مدى إلزاميتها و كذا نوعها باختلاف طبيعة النصوص القانونية الخاضعة لتلك الرقابة، و التي تحرك بواسطة الإخطار كوسيلة وحيدة يعتمد عليها المجلس الدستوري لمباشرة مهامه الرقابية، و بالتالي تحقيق أكبر قدر ممكن من التوافق بين أحكام الدستور و نصوص المنظومة القانونية في الدولة.

و نتيجة لذلك، فإذا كانت صلاحية التشريع من اختصاص البرلمان، فإن المجلس الدستوري حين فصله بدستورية ما عرض عليه بناء على رسالة الإخطار، قد يأتي باجتهادات يذهب فيها بعيدا في تفسير الدستور. و حينها يعد بمثابة من يلقي دروسا للبرلمان في التشريع و هذا ما يقوده أحيانا للميل للحلول مكان البرلمان خاصة في ظل الرقابة على القوانين العضوية، هذه الأمور من المفترض أن تؤدي إلى ردود فعل برلمانية ضد الرقابة الدستورية، و المقيمة لنوع من الحراسة المشددة عول الأداء البرلماني. و تلك هي نتائج الرقابة السياسية التي يمكن أن تتصف بها الرقابة على دستورية القوانين، فهي لا تنشئ حقا و لا تقرر سوى التصريح بوجود مخالفة للدستور من عدمها¹.

¹ حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، المرجع السابق، ص 240.

غير أن التساؤل الذي يطرح في هذا المجال، هو مدى سلطة الهيئة المكلفة بتلك الرقابة على النصوص التشريعية بأنواعها؟ و ما مدى فعاليتها في ضمان عدم الاعتداء على سمو الدستور؟¹

رسم الدستور بدقة الدائرة أو الحدود التي يتحرك داخلها البرلمان، و هذا ما يفسر إنشاءه لمجلس دستوري و الذي وصفه معظم الباحثين الجزائريين بالمشرع الشريك، لما له من تأثير على النصوص التشريعية بأنواعها، حيث إذا ما تم التطرق إلى رقابة المطابقة تتم ملاحظة أن النظام الداخلي للبرلمان و القوانين العضوية لا يمكن الشروع في تطبيقها إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور. حيث تشكل الرقابة وسيلة فعالة وحاسمة في التأثير على البرلمان بفضل ما تتيحه للمجلس الدستوري من حذف وإضافة وإعادة صياغة أو إعادة تحرير واستبدال المصطلحات إلى غير ذلك من الوسائل المؤثرة في النص التشريعي المعروض على المجلس الدستوري، والتي تتجلى في مختلف آرائه منذ نشأته حتى اليوم. كل هذا يفيد بالفعل بأن الرقابة تجعل من المجلس الدستوري شريكا في إعداد النص التشريعي، غير أن أهم تأثير لهذه الرقابة على البرلمان يتحقق عند رقابة الأنظمة الداخلية لغرف البرلمان وهذا بصفة عامة وليس فقط في الجزائر. فالمبدأ العام والأساسي أن البرلمان يتمتع "بالسيادة في إعداد القانون والتصويت عليه" ولذا فإن وضع نظامه الداخلي من طرفه بكل سيادة اعتبر دائما مظهرا رئيسيا لاستقلالته، وكل تدخل في ذلك من أية جهة كانت، يجعل من تلك السيادة سيادة واستقلالية منقوصة².

و إذا ما تساءلنا أيضا عما إذا كانت الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر تحقق الفاعلية اللازمة لضمان سمو الدستور، نجد أن هناك أسبابا كثيرة تحول دون ذلك، نذكر منها ما يلي:

- عدم التوازن الفعلي و الحقيقي للسلطات الثلاث في المجلس الدستوري، بحيث تتضح هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري من خلال عديد

¹ حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، المرجع السابق، ص 245.

² الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، الموقع الإلكتروني:

الصلاحيات الممنوحة له، إذ أنه ينفرد بالإخطار على القوانين العضوية و النظامين الداخليين للبرلمان، كما أنه من غير المعقول قيامه بالإخطار بخصوص الأوامر التشريعية التي تعد من إنشائه، بالإضافة إلى عدم توازن تشكيلة المجلس الدستوري، في حين أن السلطة القضائية تفتقر للدور الفعال في هذا المجال.

- عدم تمكين المجلس الدستوري من ممارسة مهامه دون إخطار، وهو ما يمثل أهم عقبة، بحيث أصبح المجلس مكبلاً عن النظر في العديد من النصوص المخالفة للدستور.
- رغم توسيع جهاز الإخطار في التعديل الدستوري الأخير إلا أنه قيد هذه المسألة. حيث أن المعارضة البرلمانية ليس لها حق الإخطار إذا ما ارتأت أن أمراً تشريعياً مخالف للدستور إلا بطريقة غير مباشرة.
- اشتراط عدد كبير من نواب و أعضاء البرلمان لتحريك عملية الإخطار بالمقارنة مع العدد الإجمالي لهم.
- غموض النصوص المتعلقة بالرقابة على الأوامر التشريعية وقتتها، فكل من الدستور و النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لم يأتيا بقواعد قانونية واضحة فيما يتعلق بطبيعة هذه الرقابة أو إطارها الزمني.
- ضعف حصيلة الإخطار و إفلات عديد النصوص من الرقابة عليها نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية و تقييد الجهات المخطرة.
- اشتراط عدد كبير لتحريك عملية الإخطار بالمقارنة بالعدد الإجمالي لأعضاء مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني.

- عدم الاعتماد على هيئة قضائية لها صلاحيات أوسع و حجية معترف بها، حيث أنه غالباً ما تكون التجربة المتعلقة بالمحكمة الدستورية أكثر فعالية على الصعيد الرقابي من الهيئة السياسية الممثلة في المجلس الدستوري.

و عليه، فحتى تشكل الرقابة على دستورية القوانين ضماناً حقيقياً لحماية الحقوق و الحريات و بالتالي تكريس مساهمة فعالة للمجلس الدستوري في العملية التشريعية بما يكفل حماية مبدأ سمو الدستور، لا بد من إيجاد حلول كفيلة بإرساء أسس هيئة رقابية مستقلة ذات أداء فعال، و لا يتحقق ذلك إلا باتخاذ ما يلي:

- تحقيق استقلالية المجلس الدستوري خاصة من خلال إلغاء آلية تعيين رئيس المجلس و نائبه من طرف رئيس الجمهورية، و جعل رئيس الهيئة منتخبا من طرف أعضائها أنفسهم.

- إقامة توازن فعلي حقيقي و ليس شكلي بين السلطات سواء فيما يتعلق بالتمثيل في المجلس أو في الإخطار.

- إعادة النظر في المنظومة القانونية و التنظيمية الضابطة لمجال الرقابة على دستورية القوانين.

- توسيع مجال الرقابة السابقة الإجبارية لتشمل القوانين العادية أيضاً، نظراً للمجالات الكثيرة و المهمة التي تنظمها، و بالتالي ضرورة توافقها مع الأحكام الواردة في الدستور.

- ضبط الإطار الزمني للرقابة على الأوامر التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية، و ذلك إما بإخضاعها لرقابة سابقة يفصل فيها في وقت قصير لمراعاة الحالة العاجلة، و إما لرقابة لاحقة تمارس فور عرض الأمر التشريعي على البرلمان في الحالات التي يفرض هذا الإجراء.

- إلزامية السماح بممارسة الرقابة بدون إخطار خاصة فيما يخص القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

- ضرورة نشر رسائل الإخطار بالجريدة الرسمية لمعرفة محتواها وأسس بنائها، لما لها من أثر على شفافية سير المؤسسات ومصداقيتها و بالتالي تمكين الرأي العام من الاطلاع عليها، اقتداء بما يعمل به البلد الذي استلهمنا منه نظام المجلس الدستوري.

استنادا لما سبق، يمكن القول في الأخير، أن دور المجلس الدستوري في العملية التشريعية، و إن كان قاصرا من جوانب و معييا من جوانب أخرى، فإنه يبقى من الأهمية بما كان نظرا لاستهدافه تصويب العمل التشريعي باختلاف أنواعه، و الحيلولة دون ما قد تقع فيه النصوص القانونية من مخالفات للأحكام الدستورية، و بالتالي تكريس احتلال الدستور لقمّة الهرم القانوني و سموه على غيره من القوانين، و كذا حماية المبادئ الأساسية التي يتضمنها، و منه بناء منظومة قانونية قوية، و متوافقة تجسد المسار الذي تسري عليه الدولة.



قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع المعتمدة

أولاً: الكتب:

1. رشيدة العام، المجلس الدستوري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
2. سعيد بوشعير، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
3. سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
4. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1988.
5. صالح بلحاج، المؤسسة السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 2010.
6. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1999.
7. مسراتي سليمة، نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2012.

ثانياً: الأطروحات و المذكرات:

1. بن دراج علي ابراهيم، تطور نظام الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2018-2019.
2. بن سالم جمال، القضاء الدستوري في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، 2014-2015.
3. بوسالم رابح، المجلس الدستوري الجزائري -تنظيمه وطبيعته-، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2004-2005.
4. حبشي لزرق، أثر سلطة التشريع على الحريات العامة و ضماناتها، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2012، 2013.

قائمة المراجع

5. حمادي سميرة وخالد ليدية، المعارضة البرلمانية من الجذور إلى التكريس، مذكرة ماستر، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016-2017.
6. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة تخرج لليل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الأخوة منتوري، قسنطينة، 2005-2006.
7. عائشة عورة، مكانة المعارضة البرلمانية في التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2017-2018.
8. قناني عبد العزيز، النظام الإجرائي لعمل المجلس الدستوري والقواعد المحددة له، مذكرة ماستر، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016-2017.
9. محمد منير حساني، أثر الاجتهاد الدستوري على دور البرلمان الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016.
10. ميلود قرداح، اختصاصات المجلس الدستوري الجزائري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016م، مذكرة ماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2017/2018.
11. ميمونة سعاد، الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ورقابتها في ظل الدستور الجزائري، أطروحة لليل شهادة دكتوراه، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
12. واقد سميرة، إخطار المجلس الدستوري في ظل تعديل الدستور 2016، مذكرة ماستر في القانون العام تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة البويرة، 2015-2016.

ثالثا: المقالات القانونية:

1. الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، الموقع الإلكتروني:

www.manifest.univ-ouargla.dz

قائمة المراجع

2. بن حمو الطاوس-ليبض ليلي، واقع الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و الاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد التاسع، مارس 2018.
3. بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، الموقع الإلكتروني: www.asjp.cerist.dz
4. حبشي لزرق، الرقابة الدستورية على القوانين العضوية وآثارها على الحريات العامة، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 51 جوان 2019.
5. دلال لوشن، التكييف القانوني لأعمال المجلس الدستوري في المادة التشريعية، مقالة بمجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الخامس، مارس 2015.
6. عبد الحق بلفقيه، القضاء الدستوري بالمغرب (المحكمة الدستورية و نظم الرقابة على دستورية القوانين)، مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 38/37.
7. مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مجلد 10، عدد 02، 2000.
8. ناجي عبد النور، دور المعارضة البرلمانية في مجال اقتراح التشريعات وتطويرها: التجربة الجزائرية نموذجاً، ملحق خاص بالمؤتمر السنوي الرابع (القانون.. أداة للإصلاح والتطوير)، العدد 02، الجزء الأول، مايو 2017، جامعة باجي مختار، عنابة.

رابعاً: المصادر:

1. الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى لسنة 1437 الموافق لـ 6 مارس سنة 2016 المتضمن التعديل الدستوري.
2. دستور فرنسا الصادر في 04 أكتوبر سنة 1958 المعدل و المتمم.
3. النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الصادر في 27 شوال عام 1440 الموافق لـ 30 يونيو سنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42.

قائمة المراجع

4. الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق ل 06 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 06 مارس سنة 1997، العدد 12.
5. الأمر رقم 97-08 المؤرخ في 27 شوال لعام 1417 الموافق ل 06 مارس سنة 1997 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 06 مارس سنة 1997، العدد 12.
6. الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق ل 31 مايو سنة 1997 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 04 يوليو سنة 1997، عدد 38.
7. القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما، و كذا العلاقة الوظيفية بينهما و بين الحكومة.
8. قرار المجلس الدستوري رقم 02 ق. أ. م. د. 2000 المؤرخ في 27 فبراير 2000 حول دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ن. أ. ف. د. ج، العدد: 05.
9. رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 08 جانفي سنة 2012 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر.ج.ج العدد 02 الصادرة في 15 جانفي 2012.
10. رأي المجلس الدستوري رقم 02 المؤرخ في 11 أوت سنة 2016 المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات لسنة 2016، الجريدة الرسمية لسنة 2016، العدد: 50.
11. رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 13 يونيو 1998 المتعلق بدستورية مواد من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان لسنة 1998، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 16 يونيو 1998، العدد: 43.

قائمة المراجع

12. رأي المجلس الدستوري رقم 10 الصادر بتاريخ 13 ماي سنة 2000 حول الرقابة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ: 2000/07/30، العدد: 46.

خامسا: المواقع الإلكترونية:

WWW.apn.dz.org/www.conseil.constitutionnel

www.asjp.cerist.dz

www.manifest.univ-ouargla.dz



فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

أ..... مقدمة

الفصل الأول

المساهمة الصريحة للمجلس الدستوري في العمل التشريعي في إطار رقابة المطابقة

02..... تمهيد

المبحث الأول: تدخل المجلس الدستوري في التشريع العضوي عن طريق

03..... الرقابة الإجبارية

03..... المطلب الأول: خصوصية رقابة المطابقة على القوانين العضوية وآلياتها

04..... الفرع الأول: مفهوم القوانين العضوية و مجالاتها الدستورية

06..... الفرع الثاني: طبيعة رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية

10..... الفرع الثالث: آليات الرقابة وإخطار المجلس الدستوري

12..... المطلب الثاني: آثار رقابة المجلس الدستوري على القوانين العضوية

12..... الفرع الأول: موقف المجلس الدستوري من مطابقة القوانين العضوية

14..... الفرع الثاني: حجية آراء المجلس الدستوري وآثارها

17..... الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لتأثير الرقابة الدستورية على القوانين العضوية

المبحث الثاني: رقابة المجلس الدستوري على النظامين الداخليين لغرفتي

19..... البرلمان

المطلب الأول: تشديد رقابة المجلس الدستوري على النظامين الداخليين

19..... للبرلمان

20..... الفرع الأول: طبيعة النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

21..... الفرع الثاني: الرقابة الصارمة على النظامين الداخليين للبرلمان

23.....	الفرع الثالث: إخطار المجلس الدستوري وآلياته
25.....	المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن رقابة المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية للبرلمان
25.....	الفرع الأول: موقف المجلس الدستوري وحججه
27.....	الفرع الثاني: النتائج المترتبة عن رقابة المجلس الدستوري
29.....	الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لتأثير رقابة المطابقة على النظامين الداخليين للبرلمان
32.....	ملخص الفصل الأول

الفصل الثاني

نطاق مساهمة المجلس الدستوري

في العمل التشريعي من خلال الرقابة الاختيارية

35.....	تمهيد
36.....	المبحث الأول: الرقابة على القوانين العادية في إطار المساهمة في العمل التشريعي
37.....	المطلب الأول: أثر المجلس الدستوري في الرقابة على التشريع العادي
38.....	الفرع الأول: إجراءات الرقابة الدستورية على القوانين العادية
41.....	الفرع الثاني: الهيئات المكلفة بإخطار المجلس الدستوري
43.....	الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لرقابة دستورية القوانين العادية
45.....	المطلب الثاني: دور المعارضة البرلمانية في الرقابة الدستورية
46.....	الفرع الأول: مفهوم المعارضة البرلمانية
47.....	الفرع الثاني: حقوق المعارضة البرلمانية في المجال التشريعي
48.....	الفرع الثالث: تحريك المعارضة البرلمانية لرقابة المجلس الدستوري
51.....	المبحث الثاني: دور المجلس الدستوري في الرقابة على الأوامر التشريعية
52.....	المطلب الأول: مكانة الأوامر التشريعية في النظام القانوني الجزائري
52.....	الفرع الأول: مفهوم الأوامر التشريعية

55.....	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر التشريعية.
56.....	الفرع الثالث: النظام القانوني الذي يحكم التشريع بأوامر.
58.....	المطلب الثاني: مدى رقابة المجلس الدستوري على الأوامر التشريعية.
59.....	الفرع الأول: مدى إمكانية الرقابة الدستورية على الأوامر التشريعية.
61.....	الفرع الثاني: عوائق الرقابة الدستورية الفعلية على الأوامر التشريعية.
62.....	الفرع الثالث: نموذج تطبيقي لرقابة المجلس الدستوري على التشريع بأوامر.
66.....	ملخص الفصل الثاني.
68.....	خاتمة.
75.....	قائمة المراجع.

ملخص
الدراسة



ملخص:

"بانسجام التشريع يتحقق الاستقرار القانوني في الدولة"، ففي سبيل إرساء دولة القانون، تم تأسيس "المجلس الدستوري" و الذي يعد هيئة مستقلة تتمثل مهمتها الأساسية في إخضاع القانون للقواعد العليا التي ينشئها الدستور، و يكون ذلك من خلال الرقابة التي يمارسها على النصوص القانونية لضمان صحة العمل البرلماني، عن طريق التحقق من مدى توافق القوانين المعروضة عليه مع القواعد المكرسة في الدستور، و بالتالي إجازتها للصدور أو التطبيق الصحيح.

و يعتبر إجراء الرقابة إجراء جوهريا إذ لا يمكن الحديث عن مساهمة المجلس الدستوري في العملية التشريعية من دونه، حيث يعد هذا العمل حلقة أساسية من حلقات إنشاء القاعدة القانونية، و لا يكتمل العمل التشريعي دون خضوع قواعده لهته الرقابة، و تعد قرارات المجلس و آراؤه في هذا الشأن إلزامية بحيث أن صدور قانون مخالف للدستور يعرضه للإلغاء، و هنا يكمن أساس دور المجلس الدستوري، فإن لم تكن قراراته إلزامية لأصبح مجرد مؤسسة استشارية، و بالتالي فحجيتها أعطته صفة منسئ للقاعدة القانونية و هو ما منحه فاعلية في المشاركة في العمل التشريعي.

و تمس رقابة المجلس الدستوري غالبية القوانين على اختلاف طبيعتها، و قد تم تكريس هذه الرقابة على الصعيدين الدستوري و القانوني بما يلائم التكييف القانوني و يتماشى مع الإطار الزمني الذي تمارس خلاله الرقابة، فقد تم وضع نظام قانوني يحكم جل ما يتعلق برقابة المجلس الدستوري، و التي تكون من جانبين اثنين، فإما أن تكون رقابة إجبارية ألزم المؤسس الدستوري باللجوء إليها، و ذلك فيما يتعلق بكل من القوانين العضوية و النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان، و إما أن تكون رقابة اختيارية تملك بشأها الجهات المكلفة بالإخطار السلطة التقديرية في إخضاعها للرقابة الدستورية من عدمه، و هذا فيما يخص القوانين العادية و كذلك الأوامر التشريعية.

كما أن المجال الزمني الذي تمارس فيه هته الرقابة يختلف من قانون لآخر، بحيث أن المؤسس الدستوري لم يخضع عموما رقابة المجلس الدستوري لآلية موحدة تحكم كل الحالات، بل اختلفت بين رقابة سابقة وقائية هدفها تجنب الأخطاء و عدم السماح بصدور نصوص قانونية مخالفة للدستور، و

أخرى لاحقة علاجية تعمل على تدارك الزلل الحاصل مسبقا و تصحيح عمل المشرع حتى و إن كان القانون قد دخل حيز النفاذ.

و عليه، فإن تدخل المجلس الدستوري في العملية التشريعية لا يقتصر على نوع محدد من النصوص القانونية أو شكل موحد للرقابة، بل يحكمه بالأساس نظام قانوني متكامل - بغض النظر عن النقائص و العقوبات في هذا المجال - ينبسط ليشمل مختلف القوانين سواء قبل العمل بها أو بعد ذلك، و سواء ما إذا أُلزم المؤسس الدستوري باللجوء إليها أو جعله اختياريا.

و بالتالي، فإن رسم خارطة واضحة المعالم تجسد كل جوانب رقابة المجلس الدستوري و دوره في العملية التشريعية، يقتضي من جانب تفعيل النصوص القانوني التي تحكم عمل المجلس الدستوري في مجال تصويب العمل التشريعي، و كذا العمل على جعل النظام القانوني الذي يحكم هته الرقابة متكاملا أكثر بتدارك النقائص و إزالة العقوبات التي تحول دون تحقيق النتائج المرجوة، مما يساهم إلى حد كبير في وجود قوانين ذات فاعلية و توافق تدعم الاستقرار القانوني في الدولة.

Abstract:

“By harmonizing legislation, legal stability is achieved in the state.” For the sake of establishing the rule of law, the Constitutional Council was established, which is an independent body whose primary mission is to subject the law to the supreme rules established by the constitution, and that is through the control it exercises over legal texts To ensure the correctness of parliamentary action, by verifying the extent to which the laws presented to it are in conformity with the rules enshrined in the constitution, and thus approve them for proper promulgation or implementation.

The oversight procedure is considered a fundamental procedure, so we cannot talk about the Constitutional Council’s contribution to the legislative process without it, as this work is a fundamental link in the episodes of establishing the legal base, and legislative work is not completed without its rules being subject to its control, and the decisions of the Council in this regard are often considered Mandatory as the issuance of a law contrary to the constitution exposes it to revocation, and here lies the basis of the role of the Constitutional Council.

The control of the Constitutional Council affects most of the laws of different nature, and this control has been devoted at the constitutional and legal levels in line with the legal adaptation and in line with the time frame in which the control is exercised. Which is of two sides,

either it is a compulsory control that obliges the constitutional founder to resort to it, in relation to both the organic laws and the bylaws of the two chambers of Parliament, or it is an optional control over which the bodies charged with notification have the discretionary power to subject them to constitutional control or not. This is in the case of ordinary laws as well as legislative orders.

the time frame in which this control is exercised varies from one law to another, so the constitutional founder generally did not submit to the control of the Constitutional Council to a unified mechanism that governs all cases, but rather it differed between a previous preventive control aimed at avoiding mistakes and not allowing the issuance of legal texts contrary to the constitution, and others. A therapeutic later that works to correct the previous slip and correct the work of the legislator even if the law has been implemented

Accordingly, the Constitutional Council's intervention in the legislative process is not limited to a specific type of legal texts or a unified form of control. Rather, it is governed primarily by an integrated legal system regardless of the shortcomings and obstacles in this area that is simplified to include various laws, whether before or after their implementation. And whether the constitutional founder makes the resort an obligation or even an option.

Consequently, drawing a clear-cut map that embodies all aspects of constitutional council oversight and its role in the legislative process,

requires from the aspect of activating the legal texts that govern the work of the Constitutional Council in the field of correcting legislative work, as well as working to make the legal system governed by this oversight more integrated. By remedying deficiencies and removing obstacles that prevent the achievement of the desired results, which greatly contributes to the existence of effective and compatible laws that support the legal stability of the state.