

مبدأ سيادة البرلمان في اعداد القوانين والتصويت عليها في القانون الجزائري
The principle of the sovereignty of Parliament in preparing laws and
voting on them in Algerian law

أحسن غربي، أستاذ محاضر أ، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، الجزائر

المخلص:

تضمن المؤسس الدستوري الجزائري النص في المادة 112 من الدستور على مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها، إلا أنه رجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية في أغلب مراحل العملية التشريعية، لاسيما المبادرة بالقوانين التي تأخذ في الغالب شكل مشاريع القوانين على حساب اقتراحات القوانين، وأيضا بخصوص إتمام العملية التشريعية مثل الاعتراض على القوانين وإصدارها. كما لم يضمن المؤسس الدستوري في باقي نصوص الدستور مساواة حقيقية بين غرفتي البرلمان، بالرغم من احداثه في تعديل 2016 مساواة بين الغرفتين بخصوص التصويت على القوانين. و قيد المؤسس الدستوري البرلمان وخصوصا في القوانين العضوية عندما ألزم عرضها على المجلس الدستوري ليمارس عليها رقابة مطابقة مع الدستور، هذه الرقابة بالإضافة إلى رقابة الدستورية تعد آليات تمكن المجلس الدستوري من التدخل في صياغة النص القانوني أو استبعاده كليا لعدم دستوريته أو عدم مطابقته للدستور.

الكلمات المفتاحية: الدستور؛ الحكومة؛ القانون؛ المجلس الدستوري؛ سيادة القانون

Abstract:

The Algerian constitutional founder included in article 112 of the constitution stipulating the principle of the supremacy of Parliament regarding preparing laws and voting on them. And also regarding the completion of the legislative process, such as challenging and promulgating laws.

The constitutional founder also did not guarantee in the rest of the provisions of the constitution real equality between the two chambers of parliament, despite its events in the 2016 amendment, equality between the two chambers with regard to voting on laws.

And the constitutional founder restricted parliament, especially in the organic laws, when he made it necessary to present it to the Constitutional Council in order to exercise identical oversight on it. This oversight and constitutional oversight are mechanisms that enable the Constitutional Council to interfere in

drafting the legal text or excluding it entirely because it is unconstitutional or not in conformity with the constitution

Key words : the Constitution ; the government ; Law ; Constitutional Council; The supremacy of Parliament.

المقدمة:

تعتبر السلطة التشريعية في العديد من دول العالم، السلطة الأهم باعتبارها السلطة المخولة صلاحية سن القوانين نيابة عن الشعب الذي انتخبها، غير أن دول العالم انقسمت بين دول تأخذ بنظام المجلس الواحد ودول تبنت نظام المجلسين مع وجود اختلاف بين المجلسين من حيث التكوين والاختصاصات ومنها الجزائر التي تبنت نظام الثنائية البرلمانية في دستور 1996 المعدل والمتمم حيث يتألف البرلمان من غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ونص المؤسس الدستوري الجزائري في المادة 112 على مبدأ سيادة البرلمان بغرفتيه بخصوص عملية إعداد القوانين والتصويت عليها، كما نص في العديد من مواد الدستور الأخرى على كيفية تجسيد هذا المبدأ، إذ نظم المؤسس الدستوري لا سيما في المواد من 136 إلى 145 من الدستور العملية التشريعية التي تتوزع بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية من جهة وبين غرفتي البرلمان من جهة أخرى، كما أخضع النصوص القانونية العضوية قبل صدورها في الجريدة الرسمية لرقابة المجلس الدستوري الذي يراقب سير العملية التشريعية ومدى مطابقتها للنص للدستور.

وأحال المؤسس الدستوري من خلال نص المادة 132 من الدستور تفاصيل مراحل العملية التشريعية للقانون العضوي الذي يحدد العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان من جهة وبين غرفتي البرلمان من جهة ثانية، ولاسيما بخصوص عملية إعداد القوانين والتصويت عليها حيث صدر القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما ، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. فما مدى تجسيد المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري لمبدأ سيادة البرلمان في إعداد النصوص القانونية والتصويت عليها؟

للإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا اتباع المنهج التحليلي الوصفي من خلال تحليل نصوص الدستور والقانون العضوي رقم 16-12 المتعلقة بالعملية التشريعية للوقوف على دور البرلمان في العملية التشريعية بالمقارنة مع الدور الذي تقوم به الحكومة في نفس العملية، لذلك قمنا بتقسيم هذا الموضوع إلى أربعة مباحث رئيسية على النحو التالي:

المبحث الأول: التفوق الحكومي خلال مرحلة إعداد القوانين

المبحث الثاني: تفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة في إعداد القوانين

المبحث الثالث: المساواة بين الغرفتين في التصويت على القوانين

المبحث الرابع: دور السلطة التنفيذية والمجلس الدستوري في إتمام العملية التشريعية

المبحث الأول: التفوق الحكومي خلال مرحلة اعداد القوانين

يفهم من الصياغة الظاهرية لنص المادة 112 من الدستور أن غرفتي البرلمان تتقاسمان العملية التشريعية بجميع مراحلها بما فيها اقتراح القانون¹، إلا أن المواد الأخرى ولاسيما قبل تعديل الدستور 2016 حالت دون تمكين مجلس الأمة من حق اقتراح وتعديل النصوص وهو ما أكده المجلس الدستوري في الرأي² رقم 04/ر.ن.د.م.د/98، بالإضافة للدور الذي تلعبه الحكومة بخصوص إعداد القوانين، و تتضمن هذه المرحلة نقطتين هامتين هما المبادرة بالقوانين وحق تعديل هذه المبادرة.

المطلب الأول: هيمنة الحكومة على المبادرة بالقوانين:

يقصد بالمبادرة التشريعية: "اللبننة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو إذن جزء منه، وليس عاملا خارجا عنه، إذ أن الاقتراح يعتبر ركنا أساسيا في عملية التشريع، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع قانون واقراره، وأن خلق التشريع إنما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة"³، وتتنوع المبادرة التشريعية بين مشاريع القوانين تقدمها الحكومة واقتراحات القوانين يقدمها النواب أو أعضاء مجلس الأمة، إلا أن المبادرة مقيدة في حدود مجالات التشريع، كما أنها مقيدة بضرورة وضع القواعد والأسس العامة دون التطرق للتفاصيل التي تبقى من اختصاص السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية، وهو ما يعد انتقاص من قيمة التشريع وينقص من سيادة البرلمان حيث نص المؤسس الدستوري في المادتين 136 و137 من الدستور على نوعين من المبادرة التشريعية، هما:

أ/ مشاريع القوانين: يختص الوزير الأول ببناء على نص المادة 136 من الدستور بحق المبادرة بالقوانين عن طريق مشاريع القوانين في المجالات المخصصة للقانون والمنصوص عليها في المادتين 140 و141 ومواد أخرى متفرقة من الدستور (مثلا المواد 177،188،106،63،54) حيث تبدأ هذه المبادرة من الوزارات المعنية كمشروع تمهيدي ثم ترسل للأمانة العامة للحكومة التي تخضعها لدراسات أولية تقوم بها المديرية المختصة ولاسيما لتفادي التضارب والتعارض مع التشريع المعمول به، ثم يوزع المشروع التمهيدي على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية مثل سلطات الضبط في قطاعاتها، وبعد استنفاد هذه الخطوات وموافقة الحكومة عليه يتحول إلى مشروع قانون تعمل الأمانة العامة للحكومة على صياغته في مواد قانونية⁴ ثم يتم إيداعه من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باستثناء ثلاث حالات والمذكورة حصرا في المادة 137 من الدستور، يودعها الوزير الأول لدى مكتب مجلس الأمة

1 . بن سهلة ثاني بن علي، حمودي بن هاشمي، 'الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري

لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011"، مجلة دفاتر القانون والسياسة، العدد الثامن، 2013، ص ص 169-174.

2 . رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 مؤرخ في 10-02-1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ج ر رقم 08 سنة 1998، ص 22.

3 . محسن عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية وقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 11، 2014، ص 69.

د. أحسن غربي

وهي: مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي مثل مشروع قانون البلدية أو الولاية، مشروع قانون متضمن تهيئة الاقليم، ومشروع قانون متضمن التقسيم الاقليمي. ويشترط في مشروع القانون ما يلي:

- أخذ رأي مجلس الدولة حيث تشترط المادة 136 من الدستور أخذ رأي مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين، كما نصت المادة 04 من القانون العضوي¹ رقم 18-02 على ابداء مجلس الدولة رايه بخصوص مشاريع القوانين والأوامر، ويتم ابداء الرأي وفق الكيفيات التي يحددها القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم والنظام الداخلي لمجلس الدولة.

ويتم اخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الامين العام للحكومة وذلك بعد مصادقة الحكومة عليها مع ضرورة ارفاق جميع عناصر الملف طبقا لنص المادة 41 من القانون العضوي رقم 98-01 ، ويتداول مجلس الدولة في المجال الاستشاري في شكل لجنة استشارية تبدي رأيها بخصوص مشاريع القوانين والأوامر، ويتعين أن تبدي رأيها بخصوص الحالات التي ينبه الوزير الاول على استعجالها في أقصر الآجال² ، وهو ما يؤثر على دور مجلس الدولة في تقويم صياغة النص المعروض عليه لقصر الأجل الممنوح له خصوصا إذا تضمن المشروع العديد من المواد.

كما يمكن لمجلس الدولة أن يستعين بخبراء لمساعدة مستشار الدولة المقرر في مهامه، إذا كانت طبيعة مشروع القانون تتطلب ذلك وفق الشروط والإجراءات المحددة في المواد من 117 إلى 121 من النظام الداخلي لمجلس الدولة.³

وتنصب رقابة مجلس الدولة على مشاريع القوانين من حيث الجانب الشكلي وذلك من خلال تحديد طبيعة مشروع القانون المعروض عليه ثم يراقب الجانب المتعلق بمدى ملاءمة مشروع القانون مع الاسباب المعلنة والأهداف المرجوة منه أي رقابة تقدير الملاءمة وهي رقابة موضوعية .

يتعين أن تحظى مشاريع القوانين بموافقة مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 136 من الدستور.

1. القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 4 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 15، مؤرخة في 7 مارس 2018.

2. المواد 35، 36، 38 من القانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 مايو سنة 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في أول يونيو 1998.

3. النظام الداخلي لمجلس الدولة مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019، الجريدة الرسمية رقم 66 مؤرخة في 27 أكتوبر سنة 2019.

د. أحسن غربي

- يتعين أن يرفق مشروع القانون بعرض الاسباب وأن يحرر نص مشروع القانون في شكل مواد.¹
- أن لا يكون مضمون مشروع القانون نظير مضمون مشروع أو اقتراح قانون قيد الدراسة في البرلمان أو تم رفضه من قبل البرلمان أو تم سحبه قبل مرور 12 شهر عن الرفض أو السحب.
- ب/ اقتراح القانون: مكن المؤسس الدستوري في المادة 136 نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من اقتراح القوانين، بالنسبة للنواب يكون الاقتراح في حدود مجالات التشريع المنصوص عليها حصرا في الدستور ولاسيما المادتين 140 و141 من الدستور، مع استبعاد المجالات المنصوص عليها في المادة 137 والتي أصبحت المبادرة فيها لأعضاء مجلس الأمة مع حرمانهم في المقابل من المبادرة في باقي المجالات الأخرى التي تبقى حكرا بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.
- وتخضع المبادرة بالقوانين التي تأخذ شكل اقتراح إلى العديد من القيود والضوابط التي حالت دون تمكين ممثلي الشعب من القيام بسلطتهم الاصلية المتمثلة في إعداد القوانين²، هذه القيود بعضها نص عليها الدستور، وبعضها نص عليها القانون العضوي 16-12، وشروط أخرى منصوص عليها في الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه الحكومة في إعداد القوانين المندرجة في إطار تجسيد برنامج رئيس الجمهورية والذي اندمج فيه المجلس الشعبي الوطني بمجرد الموافقة على مخطط عمل الحكومة³، وتتمثل أهم القيود في ما يلي:
- لا يقبل اقتراح قانون مضمونه تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا تضمن تدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي أو تفوق المبالغ المقترح إنفاقها.
- توقيع اقتراح القانون من قبل 20 نائب في المجلس الشعبي الوطني أو 20 عضو في مجلس الأمة على الأقل، إذ لا يقبل الاقتراح المقدم من قبل نائب أو عضو أو حتى أكثر من نائب أو عضو إذا لم يصل عدد الموقعين على الاقتراح إلى 20 نائب أو عضو.
- اشتراط مراعاة الصياغة القانونية لاقتراح نواب المجلس الشعبي الوطني أو الاعضاء في مجلس الأمة

1. المادة 19 من القانون العضوي 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 مؤرخة في 28 غشت 2016.

2. بن سونة خير الدين، "التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي"، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد 02، 2018، ص 419.

3. بالجيلالي خالد، "السلطة التشريعية في الدستور الجزائري" دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (2010-2011)، ص 112.

- مع التبويب و العنونة اللازمتين، زيادة على تحرير النص في شكل مواد قانونية¹.
- يتعين أن تكون اقتراحات القوانين تتدرج ضمن مجالات التشريع المنصوص عليها في الدستور ولاسيما مجالات القانون العادي المنصوص عليها في المادة 140 ومجالات القانون العضوي المنصوص عليها في المادة 141، بالإضافة إلى المجالات المتفرقة في مواد أخرى من الدستور، إذ لم يعد البرلمان محتكرا للسلطة المطلقة في التشريع في إطار ما يعرف بعقلنة النشاط البرلماني².
- تبدي الحكومة رأيها لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة في اقتراحات القوانين المقدمة من طرف النواب أو أعضاء مجلس الأمة خلال أجل شهرين (02)، طبقا للمادة 24 من القانون العضوي 16-12، وفي حال انقضاء الاجل دون إبداء الحكومة لرأيها يحيل رئيس الغرفة المعنية اقتراح القانون على اللجنة المختصة لدراسته، إلا أنه خلال أجل الشهرين يمكن للحكومة رفض الاقتراح إذا كان فيه مساس بالموازنة المالية العمومية³.
- أن يرفق اقتراح القانون بعرض الاسباب طبقا للمادة 19 القانون العضوي 16/12.
- أن يحرر نص اقتراح القانون في شكل مواد ويحرر باللغة العربية طبقا للمادتين 6 و 19 من القانون العضوي رقم 16-12.
- أن لا يكون مضمون الاقتراح نظير مضمون اقتراح أو مشروع قانون قيد الدراسة في البرلمان أو تم رفضه من قبل البرلمان أو تم سحبه قبل مرور 12 شهر عن الرفض أو السحب المادة 23 من القانون العضوي 16-12.
- حرمان النواب وأعضاء مجلس الأمة من الاقتراح في مجال المالية، إذ تقوم الحكومة بتقديم مشاريع قوانين المالية، كما تقوم الحكومة وحدها بالمبادرة عن طريق مشاريع القوانين في كل تشريع يتعلق بالشؤون المالية أو له انعكاسات على الميزانية أو على العلاقات مع دول أخرى أو مؤسسات دولية. بالإضافة إلى القيود السابق ذكرها فإنه توجد أيضا عدة عوامل تساهم في ضعف المبادرة بالقوانين عن طريق النواب والاعضاء مثل عدم كفاءة نواب وأعضاء البرلمان ولاسيما في المجالات القانونية والضغط والتوجهات الحزبية المفروضة على النواب والاعضاء، بالإضافة إلى الضغوط التي يمارسها الناخبين على النواب.

1. قلو ليلية، "العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية" دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة، 2009، ص 61.

2. طيبي عبد المجيد، "آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجا"، مجلة البدر، المجلد 09، العدد 09، 2017، ص 358.

3. مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر، بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، المجلد 03، العدد 01، (2014)، ص 60.

د. أحسن غربي

وتستمر هيمنة الحكومة أيضا على العملية التشريعية من خلال دورها الفعال في ضبط جدول أعمال البرلمان حيث تمنح الأولوية لمبادراتها على حساب مبادرة النواب أو الأعضاء في مجلس الأمة، ما يعني أن اقتراح القانون في حال ما اجتاز مرحلة الموافقة والقبول من قبل الحكومة والمكتب المعني، فإنه يصطدم بعقبة أخرى وهي الأولوية الممنوحة للحكومة بخصوص وضع جدول أعمال الدورة¹.

وعليه يجتمع ممثل الحكومة مع مكتبا الغرفتين من أجل ضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية الذي تعده الحكومة، كما يمكن للحكومة أن تؤكد على استعجالية مشروع قانون أثناء إيداعه لدى مكتب الغرفة المعنية، وعليه فإن نظام الأولوية والإلحاح على الطابع الاستعجالي بخصوص بعض المشاريع كفيلا بأن تتراح بسببهما الاقتراحات المقدمة من البرلمانين لدورات عدة.

كما أن مكتب كل غرفة معني بضبط جدول أعمال الجلسات بعد استشارة الحكومة طبقا للمادة 17 القانون العضوي 16-12، ويمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة بشأنه تقريرا في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب الغرفة المعنية طبقا للمادة 25 القانون العضوي 16-12.

إن قيام الحكومة بدور رئيسي في إعداد جدول أعمال البرلمان وبالنظر إلى الكم الهائل من مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة في إطار احتياجاتها للإطار القانوني الذي يسمح لها بتنظيم مجمل أنشطتها ووظائفها قد ينعكس سلبا على دور البرلمان في اقتراح القوانين ويحوله إلى مجرد مكتب تابع للحكومة لاستقبال مشاريع القوانين والمصادقة عليها.

ونظرا لهيمنة الحكومة على المبادرة التشريعية نتج اختلال في التوازن بين المبادرات التي تقدمها الحكومة والتي يقدمها نواب وأعضاء البرلمان، ما أدى بهذا الأخير إلى الاكتفاء بلعب دورا منقوصا في العملية التشريعية حيث ينطلق في العملية التشريعية من المحطة الثانية وهي دراسة المبادرات التشريعية ومناقشتها.

المطلب الثاني: حق تعديل المبادرة التشريعية بين الحكومة والبرلمان:

يقصد بحق التعديل: "حق اقتراح التغييرات على مشاريع أو اقتراحات القوانين المطروحة للمناقشة أمام البرلمان، بحيث يمثل التعديل لب المبادرة بالقانون وشكلا من أشكالها"²، وعليه يعتبر حق التعديل هو لب المبادرة التشريعية وهو الممر الاساسي الذي تتقابل فيه الحكومة والبرلمان، إذ يسمح هذا الاجراء لكليهما بإدخال تعديلات على المبادرة التشريعية.

1. ياهو محمد، "العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 44.

2. حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة البر، المجلد 10 العدد 04، 2018، ص 357.

د. أحسن غربي

تتم دراسة مشاريع واقتراحات القوانين في اللجان المختصة في غرفتي البرلمان حيث يصعب على الغرفة في البرلمان لكثرة عدد اعضائها فحص ومناقشة مشروع القانون وموضوعه دون أن يسبق ذلك دراسة كافية وتحضير في هيئات محددة العدد من بين اعضائها المتخصصين¹، لذلك تعتبر اللجان المختصة بمثابة برلمانات مصغرة، لأن لها صلاحية تنظيم أشغالها في الحدود المقررة في الدستور والنظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان²، كما تعد اللجان البرلمانية المختصة من أهم الأجهزة البرلمانية وأكثرها حركة ونشاطا وأوسعها اختصاصا، حيث يمكن لهذه اللجان الاستماع إلى ممثل الحكومة أو اعضائها بعد تقديم طلب للحكومة من قبل رئيس الغرفة، كما يمكن للحكومة الطلب من رئيس الغرفة المعنية حضور اعضائها لأشغال اللجان الدائمة والاستماع إليهم أثناء دراسة المشاريع والاقتراحات. غير أن عمل اللجان المختصة يتمثل في فحص ومناقشة النصوص التشريعية وتقديم التوضيحات للنواب أو الاعضاء، حسب الحالة، حول دلالات ومضمون النصوص القانونية للاستفادة منها أثناء المناقشات، لذلك اعتبرت اللجان المختصة بمثابة مختبرات تشريعية، غير أن دورها يقتصر على الفحص والتحضير لأن الكلمة الأخيرة تبقى للمجلس.

يتم تقديم اقتراحات التعديل على المبادرة التشريعية من قبل كل من الحكومة، اللجنة المختصة، والنواب في المجلس الشعبي الوطني أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة حيث لا يحق للغرفة الثانية أن تدخل التعديلات على النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى، كما يمكن للحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب اصحاب اقتراح القانون أن يقدموا تعديلات شفوية خلال المناقشة مادة بمادة، وتوقف الجلسة وجوبا بناء على طلب مقدم من جهة من الجهات المذكورة، كما يمكن أن يوقفها رئيس الجلسة إذا تبين له أو تبين للجنة المختصة أن التعديلات المقدمة تؤثر في فحوى النص، ويتم التوقيف بغرض تمكين اللجنة المختصة من المداولة في شأن استنتاجاتها بخصوص التعديل.

كما أنه يتم تفضيل الحكومة من خلال عرض تعديلاتها أولا للتصويت قبل تعديلات اللجنة المختصة والتي تعرض على التصويت في حال انعدام تعديلات الحكومة أو تم رفضها قبل تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة حسب الحالة، هذه الأخيرة يتم عرضها للتصويت في حال انعدام تعديلات اللجنة المختصة أو رفضها.

المبحث الثاني: تفوق المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة في إعداد القوانين

إذا كانت عملية اعداد القوانين تعرف تفوقا واضحا للحكومة على البرلمان ولاسيما في مجال المبادرة بالقوانين حيث تمنح الحرية للحكومة بالمبادرة في جميع مجالات التشريع، كما أن الجانب العملي

1. اسامة محمد جاسم، "اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية في ظل دستور جمهورية العراق للعام 2005

النافذ"، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الثاني، 2012، ص 239.

2. جعفري نعيمة، "محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية " دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات الحقوقية،

جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد الأول، العدد الثاني، ديسمبر 2014، ص 198.

د. أحسن غربي

يثبت هيمنة مطلقة للحكومة على المبادرة بالقوانين وذلك راجع لعدة عوامل، فإنه أيضا لم يساو المؤسس الدستوري بين غرفتي البرلمان بخصوص عملية إعداد القوانين ولاسيما اقتراح القوانين وإدخال التعديلات على المبادرة التشريعية، إذ من المفروض في ظل وجود الغرفة الثانية يكون النص القانوني أفضل من حيث الصياغة وأكثر دقة من خلال استبعاد الغموض أو النقص أو القصور في النص المصوت عليه في الغرفة الأولى¹، إلا أن هذا الطرح لا يعمل به مادام النظام المعمول به لا يقبل الذهاب والاياب بين الغرفتين.

المطلب الأول: المبادرة بالقوانين بين النواب والاعضاء:

نص المؤسس الدستوري في المادة 136 من الدستور على اقتراح النواب والاعضاء للقانون في المجالات المحددة للتشريع، إلا أنه اكتفى بمنح مجلس الأمة حق المبادرة في ثلاثة مجالات فقط، وهي تتعلق بالتنظيم المحلي، التقسيم الاقليمي وتهيئة الاقليم، وهي نفسها المجالات التي يملك فيها مجلس الأمة أولوية النظر حيث يودع الوزير الأول مشاريع القوانين في هذه المجالات المحددة حصرا في المادة 137 من الدستور لدى مكتب مجلس الأمة بما يخالف القاعدة العامة التي تقضي بأن تودع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني باعتباره يملك حق اولوية النظر في المبادرات التشريعية. ويرجع السبب في منح مجلس الأمة حق المبادرة والاولوية في هذه المجالات بالذات لطبيعة تركيبة المجلس الذي يتكون من ثلثي أعضائه منتخبيين من بين المجالس المحلية وأيضا الثلث المعين هو يضم كفاءات يمكنها القيام بمبادرة تشريعية أو تعديل المبادرة التشريعية.

المطلب الثاني: حق التعديل بين الأصل والاستثناء:

كان مجلس الأمة قبل تعديل الدستور سنة 2016 غير مخول حق تعديل المبادرة التشريعية، إلا عن طريق اللجنة المتساوية الاعضاء، كما أنه خلال تعديل 2016 بقي مجلس الأمة غير معني بحق تعديل المبادرة التشريعية سواء كانت مشروع قانون أو اقتراح قانون، إلا في الحالات الثلاث المذكورة حصرا في المادة 137 أين يملك بخصوصها حق إدخال التعديلات التي يراها مناسبة، هنا يحرم المجلس الشعبي الوطني من حق التعديل بخصوص هذه المبادرات الثلاثة، لكن في المقابل يبقى له حق تعديل باقي المبادرات التشريعية سواء كانت مشاريع قوانين أو اقتراحات قوانين وهذا ما نصت عليه المادة 28 من القانون العضوي 16-12.

من خلال تطرقنا للمواد 136، 137، 138 من الدستور تبدو عدم المساواة بين الغرفتين في إعداد النصوص القانونية واضحة رغم نص المؤسس الدستوري في المادة 112 على سيادة البرلمان بغرفتيه على إعداد القوانين وذلك بسبب تبني المؤسس الدستوري لمبدأ المغايرة في الاختصاصات الدستورية بين

1. دايم نوال، "الدور التشريعي لمجلس الامة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016"، مجلة القانون والعلوم السياسية،

المركز الجامعي النعام، المجلد 02، العدد 01، 2016، ص 309.

د. أحسن غربي

غرفتي البرلمان حتى لا يكون اختصاص كل غرفة مكرر لاختصاص الغرفة الاخرى مما يؤدي إلى انتفاء الحكمة من الأخذ بنظام الثنائية في السلطة التشريعية.¹

المبحث الثالث: المساواة بين الغرفتين في التصويت على القوانين

كانت نسبة التصويت على القوانين قبل التعديل الدستوري سنة 2016 مختلفة في غرفتي البرلمان حيث كان يصوت مجلس الأمة على القوانين بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه سواء كان النص قانون عضوي أو قانون عادي أما المجلس الشعبي الوطني فيعتمد نسبة تصويت تختلف باختلاف النص المصوت عليه، حيث يصوت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب (50% + صوت) بينما يتم التصويت على القوانين العادية بالأغلبية البسيطة للحضور وليس لمجموع النواب، أما بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح مجلس الأمة يصوت بنفس النسبة الي يصوت بها المجلس الشعبي الوطني والتي تختلف في القانون العضوي عن القانون العادي طبقا لنص المادة 138 من الدستور والمادة 41 من القانون العضوي رقم 16-12.

المطلب الأول: التصويت على القوانين العضوية:

نص التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 138 على تصويت مجلس الأمة على القوانين العضوية وفق نظام الاغلبية المطلقة للأعضاء (50% + صوت) وهي نفس نسبة تصويت المجلس الشعبي الوطني وهو ما أكدته أيضا المادة 141 من الدستور، وعليه أصبحت الغرفتان تعتمدان في التصويت والمصادقة على القانون العضوي نفس نسبة التصويت وهي الأغلبية المطلقة للنواب وأيضا أعضاء مجلس الأمة وليس الاغلبية المطلقة للحضور.

المطلب الثاني: التصويت على القوانين العادية:

اصبح بموجب المادة 138 من الدستور في تعديل 2016 يصوت مجلس الأمة على القوانين العادية بنظام الاغلبية البسيطة للحضور وليس لمجموع الاعضاء وفي ذلك أصبح يتساوى مع المجلس الشعبي الوطني في اعتماد نفس نسبة التصويت.

3-3/ التصويت على قانون المالية: حدد المشرع في المادة 44 من القانون العضوي رقم 16-12 الاحكام المتعلقة بالمصادقة على قانون المالية وحدد أجل أقصاه 75 يوم من تاريخ ايداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، وقسمت هذه المدة كالتالي:

- مدة أقصاها 47 يوم مخصصة للمجلس الشعبي الوطني للتصويت على مشروع قانون المالية وإرساله فورا لمكتب مجلس الأمة.

1. حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد، مرجع سابق، ص 355.

د. أحسن غربي

- مدة أقصاها 20 يوم مخصصة لمجلس الأمة للمصادقة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، وفي حال رفض المصادقة ينشب خلاف بين الغرفتين يستدعي اللجوء إلى اللجنة المتساوية الاعضاء.
- تمنح 08 أيام للجنة المتساوية الاعضاء للبت في الخلاف، وإذا استمر الخلاف يتدخل رئيس الجمهورية عند انقضاء أجل 75 يوم ويصدر مشروع القانون الذي قدمته الحكومة بأمر له قوة قانون المالية.

المطلب الثالث: التصويت على الاوامر والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات:

يطبق إجراء التصويت دون مناقشة على الاوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة حل المجلس الشعبي الوطني أو أثناء العطلة البرلمانية طبقا للفقرتين 01-02 من المادة 142 من الدستور حيث يعرض النص بكامله على التصويت والمصادقة دون مناقشة في الموضوع، حيث لا يحق لغرفتي البرلمان إدخال أي تعديلات على النص طبقا للمادة 37 من القانون العضوي 16-12، كما أنه تخضع مشاريع القوانين المتضمنة الموافقة على المعاهدات والاتفاقيات للموافقة عليها أو رفضها أو تأجيلها جملة حيث لا يمكن التصويت على موادها بالتفصيل، كما لا يمكن إدخال أي تعديلات عليها طبقا للمادة 38 من القانون العضوي 16-12.

المبحث الرابع: دور السلطة التنفيذية والمجلس الدستوري في إتمام العملية التشريعية

إن النص التشريعي قد يلقي اختلافا بين غرفتي البرلمان مما يستدعي اللجوء إلى حل هذا الخلاف عن طريق الآليات الدستورية والتي تعد بيد الحكومة، كما أن النص في حال تمت المصادقة عليه من قبل الغرفة الثانية لا يدخل حيز النفاذ مباشرة، إذ يتعين إتباع الخطوات التالية:

1. إصدار القانون العادي من قبل رئيس الجمهورية في الجريدة الرسمية، غير أنه يمكن أن يعترض عليه ويطلب قراءة ثانية بخصوصه طبقا لنص المادة 145 من الدستور وهنا يتعين أن يوافق عليه البرلمان بنسبة تصويت عالية حددها المؤسس الدستوري بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني واعضاء مجلس الامة.
2. أخذ الرأي الوجوبي للمجلس الدستوري بخصوص القوانين العضوية قبل إصدارها في الجريدة الرسمية طبقا للمادتين 141 و 186 من الدستور.
3. إمكانية تحريك الرقابة على دستورية القوانين العادية قبل صدورها في الجريدة الرسمية، إذ يمكن إخطار المجلس الدستوري بشأن قانون عادي من قبل الجهات المحددة في المادة 187 من الدستور والمتمثلة في: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة، الوزير الأول، 50 نائب في المجلس الشعبي الوطني، 30 عضو في مجلس الأمة.
4. يمكن للمجلس الدستوري خلال ممارسة اختصاصه في الرقابة على المطابقة أو الدستورية أن يعيد صياغة النصوص التشريعية لتصبح مطابقة مع الدستور أو يعطيها تفسيرا يتماشى مع تفسير المجلس

للنص الدستوري، كما يمكنه تقرير إعدامه لمخالفته للدستور، وهنا لا يصدر الحكم التشريعي في الجريدة الرسمية.

المطلب الأول: دور الوزير الأول في حل الخلاف بين غرفتي البرلمان:

إذا حدث خلاف بين غرفتي البرلمان حول نص تشريعي، يطلب الوزير الأول اجتماع اللجنة المتساوية الاعضاء خلال 15 يوم لاقتراح نص يتعلق بالمواد محل الخلاف بين الغرفتين على أن تنهي اللجنة أشغالها خلال 15 يوم من الانعقاد، وعليه لا يمكن للحكومة اللجوء إلى سحب النص في حال حدوث الخلاف حوله قبل عرض نقاط الخلاف على اللجنة المتساوية الاعضاء والتي تقدم عند انتهاء اشغالها مشروع النص الذي اعدته للحكومة، هذه الأخيرة بدورها تعرضه عن طريق الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان على غرفتي البرلمان للمصادقة، وتخضع كل عملية إدخال للتعديلات على النص لموافقة الحكومة.

توقع المؤسس الدستوري استمرار الخلاف بعد استدعاء الوزير الأول للجنة المتساوية الاعضاء وتحضيرها لنص في مواد الخلاف، وهنا اعتمد آلية أخرى وهي تفضيل المجلس الشعبي الوطني على مجلس الأمة للفصل النهائي في الموضوع لكن اللجوء إلى هذه الآلية مرهون بإرادة الحكومة التي تملك سلطة تقديرية في اللجوء إليها أو اللجوء إلى سحب النص مباشرة في حال عدم تفعيل هذه الآلية.

المطلب الثاني: اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين وإصدارها:

منح المؤسس الدستوري في المادة 145 لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين عن طريق طلب إجراء مداولة ثانية في النص الذي صوتت عليه الغرفة الأولى وصادقت عليه الغرفة الثانية وفق نسب التصويت والمصادقة المنصوص عليها، غير أن طلب إجراء المداولة الثانية مضبوط بأجال، وإلا سقط حق رئيس الجمهورية في الاعتراض، إذ بالرجوع إلى المادة 145 نجد أنها حددت أجل 30 يوم تحسب من تاريخ مصادقة الغرفة الثانية على النص وليس من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص من قبل رئيس الغرفة الثانية التي صادقت عليه.

فإذا فعل رئيس الجمهورية هذا الحق في الأجال المحددة في المادة المذكورة اعلاه، فإنه يتعين على غرفتي البرلمان إقرار النص من جديد لكن تختلف نسبة التصويت عن النسبة التي اعتمدها البرلمان في التصويت والمصادقة على النص قبل الاعتراض، إذ يشترط المؤسس الدستوري في حالة الاعتراض إقرار النص بأغلبية 3/2 أصوات النواب وأيضا أصوات الاعضاء في مجلس الأمة، فإذا لم تتحقق هذه النسبة يصبح نص القانون لاغيا طبقا للمادة 46 من القانون العضوي 16-12.

تجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري استبعد قبل تعديل 2016 مجلس الأمة من الاعتراض على القوانين حيث اقتصرت المداولة الثانية على المجلس الشعبي الوطني فقط والقرار فيها يكون بنسبة 3/2 اصوات النواب، إلا أنه بما أن مجلس الأمة شريك في العملية التشريعية فإنه يتعين أن يفصل هو الآخر في طلب المداولة الثانية المقدم من رئيس الجمهورية، كما أنه إذا كان الطلب يتضمن نص يتعلق بمجال

مبدأ سيادة البرلمان في اعداد القوانين والتصويت عليها في القانون الجزائري

د. أحسن غربي
من المجالات الثلاثة المذكورة حصرا في المادة 137 من الدستور فإنه ينظر مجلس الأمة أولا في طلب إجراء المداولة الثانية ويصوت عليه بنسبة 3/2 ثم يحيله للمجلس الشعبي الوطني للتصويت عليه بنفس النسبة، لذلك خصه المؤسس الدستوري في تعديل 2016 بهذا الإجراء.

ويبدو في الظاهر أن هذه الآلية تتدرج ضمن مبدأ "السلطة توقف السلطة" إلا أنه في حقيقة الأمر هو وسيلة إضافية لهيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية، إذ يمكن السلطة التنفيذية من توقيف نص قانوني قبل أن يرى النور إذا لم يحرز نسبة تصويت عالية جدا تقدر ب 3/2 أصوات النواب وأيضا أعضاء مجلس الأمة لا سيما أن هذا الأخير فيه ثلث معين من طرف رئيس الجمهورية.

كما يصدر رئيس الجمهورية النص التشريعي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية في أجل 30 يوم من تاريخ تسلمه للنص طبقا للمادة 144 من الدستور من قبل الغرفة التي صادقت عليه بالنسبة للقوانين العادية، إلا أنه يمكن توقيف أجل 30 يوم في حالة إخطار المجلس الدستوري في إطار الرقابة الجوازية السابقة، وهنا نحسب الأجل من تاريخ تبليغ رأي المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، كما أنه بخصوص القوانين العضوية التي تخضع للرقابة الوجوبية السابقة، فإنه لا يصدر القانون خلال 30 يوم المنصوص عليها في المادة 144 وإنما تكون عملية الاصدار بعد تلقي رئيس الجمهورية لرأي المجلس الدستوري بخصوص مطابقة القانون العضوي للدستور.

المطلب الثالث: دور المجلس الدستوري في صياغة النصوص التشريعية أثناء رقابة المطابقة أو الدستورية:

نص المؤسس الدستوري الجزائري في المواد 141 و 186 و 187 على خضوع النصوص التشريعية لرقابة المجلس الدستوري وهي رقابة سابقة وتنقسم إلى رقابة المطابقة وهي وجوبية تخص القوانين العضوية ورقابة الدستورية وهي جوازية تخص القوانين العادية والتنظيمات والمعاهدات، إذ تعد الرقابة الوجوبية المجال الذي مكن المجلس الدستوري الجزائري من القيام بالعديد من الاجتهادات مستعينا بتقنيات التحفظات التفسيرية التي مكنته في العديد من الاحيان من إعادة صياغة التشريع من جهة وتوسيع الكتلة الدستورية من جهة ثانية، إذ الغرض من ذلك هو تقدير مدى مطابقة أو دستورية النص محل الرقابة¹.

وعليه اعتمد المجلس الدستوري الجزائري على تقنية التحفظات التفسيرية والتي تأخذ أنواع عدة يمكن إجمالها في ما يلي:

أ/ التحفظات المجردة: تضم نوعين من التحفظات التفسيرية²، إذ يتمثل النوع الأول في التحفظ المزيل للأثر والذي بموجبه يزيل المجلس الدستوري آثار النص القانوني ويبعد صياغته حيث نجد أن المجلس

1. بوالشعير سعيد، المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 104.

2. نبالي فطة، "دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور"، المجلة النقدية للقانون والعلوم

السياسية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد الثاني، 2008، ص 169.

د. أحسن غربي

الدستوري الجزائري في العديد من الحالات يصرح بمطابقة النص جزئيا مع الدستور، وهنا يعمل على اعادة صياغة النص بعد حذف الجزء غير المطابق للدستور دون إرجاع النص للجهة المعنية من أجل تعديله، ويتمثل النوع الثاني من التحفظات المجردة في التحفظ التركيبي، الذي من خلاله يضيف المجلس الدستوري للنص محل المطابقة أو الرقابة ما ينقصه حتى يصبح مطابقا للدستور مع التصريح بالمطابقة الجزئية للنص دون العودة للجهة المصدرة للنص.

من أمثلة التحفظ المزيل للأثر في آراء المجلس الدستوري الجزائر نذكر ما يلي:

5. رأي¹ رقم 04/ر.ق.ع.م.د/ اعتمد فيه المؤسس الدستوري على هذه التقنية حيث جاء في الرأي: تعد المادة 20 مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كالتالي: " علاوة على الشروط المنصوص عليها في المادتين 136 و137 من الدستور، يرفق كل مشروع أو اقتراح قانون بعرض أسباب، ويحرر نصه في شكل مواد"، وجاء فيه أيضا تعد المادة 44 مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كالتالي: " يرسل رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، النص النهائي المصادق عليه إلى رئيس الجمهورية في غضون 10 أيام، ويشعر رئيس الغرفة الأخرى والوزير الأول بهذا الإرسال".

6. رأي² رقم 03/ر.ق.ع.م.د/18 جاء فيه: " تعد الفقرة الاولى من المادة 22 مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كما يأتي: يعلم المجلس الدستوري فوراً رئيس الجمهورية عند اخطاره طبقاً للمادة 188 من الدستور".

7. رأي³ رقم 02/ر.ق.ع.م.د/18 جاء فيه: " تعد المادة 41 مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كالتالي: تبين الحسابات الخاصة للخزينة العمليات التي تدخل في مجالات خاصة مبررة بالمرونة في التسيير، وتتعلق هذه الحسابات بعمليات وليس بخدمات أو هيئات" وجاء فيه أيضا: " تعد الفقرة الاولى من المادة 89 مطابقة جزئيا للدستور، وتعاد صياغتها كالتالي: يكون قانون المالية لسنة 2023 أول قانون يحضر وينفذ وفقا لأحكام هذا القانون العضوي، ويحضر كذلك القانون المتضمن تسوية الميزانية لسنة 2023 وفقا لأحكام هذا القانون العضوي".

من أمثلة التحفظ التركيبي في آراء المجلس الدستوري نذكر ما يلي:

1. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 11 غشت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور ج رسمية رقم 50 مؤرخة في 28 غشت 2016، ص 47.

2. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 05 سبتمبر سنة 2018، ص 04.

3. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، للدستور الجريدة الرسمية رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر سنة 2018، ص 04.

د. أحسن غربي

8. الرأي رقم 03/ ر.ق.ع/ م.د/ 04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور حيث جاء فيه: "تعد المادة 2 مطابقة جزئياً للدستور، وتعاد صياغتها كما يأتي: مع مراعاة أحكام المادة 93 من الدستور يكون مقر المجلس الأعلى للقضاء في الجزائر العاصمة" فالمجلس الدستوري هنا أضاف الفقرة الناقصة لتصبح المادة مطابقة للدستور.

9. رأي رقم 02/ ر.ق.ع/ م.د/ 18 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية جاء فيه: "تعد المادة 85 مطابقة جزئياً للدستور، وتعاد صياغتها كالتالي: تخضع عمليات تنفيذ ميزانية الدولة إلى الرقابة الإدارية والقضائية والبرلمانية حسب الشروط التي يحددها الدستور وهذا القانون والاحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة".

10. ونفس الموقف كان اتخذه من قبل بشأن المطابقة الجزئية للمادة 2 من القانون العضوي المتعلق بمحكمة التنازع وكذا المادة 3 من القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة واللذان تحددان مقر تلك الأجهزة دون الإشارة إلى المادة 93، وعليه فإن المجلس في كل مرة يؤكد على ذلك من خلال تركيب الفقرة المتضمنة مراعاة المادة 93 مع الفقرة التي صاغها البرلمان ويعيد المجلس صياغة المادة من جديد.

ب/ التحفظات البناءة: لجأ المجلس الدستوري الجزائري لهذه التقنية في أغلب الآراء والقرارات التي صدرت عنه لتفادي إلغاء النص محل الرقابة أو المطابقة في حال ما إذا صرح المجلس بعدم دستوريته أو مطابقتها للدستور بسبب الغموض في الصياغة، وبالتالي وجد المجلس الدستوري الجزائري في هذه التقنية حل لعدم دستورية النص مما يبقى عليه ضمن المنظومة القانونية ودون تغيير في الصياغة من خلال إعطائه تفسيراً لائقاً ومطابقاً للدستور حتى وإن كان التفسير الذي يصدر عن المجلس الدستوري يخالف إرادة المشرع المعبر عنها في النص القانوني الذي خضع لرقابة أو مطابقة النص للدستور، ومن أمثلة التحفظات البناءة في آراء المجلس الدستوري الجزائري نذكر ما يلي:

11. رأي¹ رقم 01/ ر.ق.ع/ م.د/ 18 اخذ فيه المجلس بهذا النوع من التحفظات بخصوص المادة 38 حيث جاء في الرأي: "تعد أحكام المادة 38 من القانون العضوي، موضوع الاخطار ، مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ التفسيري المثار أعلاه".

12. رأي رقم 03/ ر.ق.ع/ م.د/ 18 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية والذي جاء فيه: "تعد المادة 08 مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار اعلاه"

1. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 13 فبراير 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي 89-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 07 مارس سنة 2018، ص 03.

د. أحسن غربي

وأيضاً: "تعد المادة 09 مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار اعلاه" وأيضاً: "تعد المادة 14 فقرة 02 مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار اعلاه".

13. رأي رقم 02/ ر.ق.ع/م.د/18 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية حيث جاء فيه: "تعد الفقرة الأولى من المادة 05 مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار"، وأيضاً "تعد الفقرة الأولى من المادة 26 مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظ المثار". إن هذه التقنية التي يلجأ إليها المجلس الدستوري تمكننا من معرفة المقصود من النص المتحفظ حوله وذلك دون إدخال عليه أي تعديل¹ وبالتالي لا يتدخل المجلس الدستوري في إعادة صياغته ولا يعيد النص للجهة المصدرة له لإعادة صياغته.

إذا صرح المجلس الدستوري بدستورية أو مطابقة النص للدستور مع مراعاة التحفظ المثار، فإن هذا التحفظ هو شرط ضروري لدستورية أو مطابقة النص، وهو يختلف عن التفسير الذي يبديه المجلس بشأن دستورية أو عدم دستورية النص التشريعي حيث يعتبر التحفظ الذي يبديه المجلس الدستوري كشرط لمطابقة النص للدستور بمثابة أمر موجه للسلطات العمومية قصد تنفيذه².

الخاتمة

خلصنا من هذه الدراسة إلى أن العملية التشريعية تتحكم فيها الحكومة وذلك بدأ من المرحلة الأولى المتعلقة بالمبادرة بالقوانين والتي أدت إلى إضعاف مبادرة النواب واطعاء مجلس الأمة بعد التعديل الدستوري 2016، كما أن للحكومة تأثير على مختلف مراحل التشريع ما يفقد البرلمان السيادة على إعداد القوانين والتصويت عليها ومن أهم مظاهر هيمنة الحكومة بعد الهيمنة على المبادرة بالقوانين، نجد حضور الحكومة لأشغال اللجان المختصة بدراسة المبادرة التشريعية ومساهمتها بتعديل المبادرة ومنح الأولوية لمبادراتها بالتعديل على حساب مبادرات اللجنة المختصة والنواب والاعضاء، دون أن ننسى الدور الذي تلعبه الحكومة أثناء إعداد جدول أعمال البرلمان.

كما لا تتوقف هيمنة السلطة التنفيذية عند هذا الحد فقط بل تستمر من خلال أساليب أخرى وهي تدخل الحكومة لحل الخلاف بين الغرفتين حول نص ما وأيضاً دور رئيس الجمهورية من خلال الاعتراض على القوانين وهو ما قد يؤدي إلى إسقاطها رغم حصولها على مصادقة وموافقة الغرفتين وذلك في حال فشل الغرفتين في الحصول على النصاب الذي يشترطه الدستور في التصويت في المداولة الثانية التي يطلبها رئيس الجمهورية.

1. دوفان ليديه، "آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية - قوانين الإصلاح السياسي نموذجاً" - مذكرة ماستر في الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013، ص 45.

2. حساني محمد منير، "حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي"، دفاثر السياسة والقانون، العدد الخامس، 2011، ص 337.

د. أحسن غربي

إذا تجاوز النص التشريعي كل هذه العقبات فإنه يصطدم بعقبة أخيرة وهي المجلس الدستوري الذي قد يحدث على النص تعديلا في الصياغة حتى لو خالف به إرادة المشرع حماية لإرادة المؤسس الدستوري على النحو الذي فسره المجلس الدستوري، وقد يؤدي به الأمر إلى ابعاد من ذلك ويحكم على النص بالإعدام من خلال الحكم بعدم دستورية أو عدم مطابقة النص للدستور.

إذن كل هذه العقبات نتج عنها التقليل من مبدأ سيادة البرلمان في إعداد القوانين والتصويت عليها من الناحية العملية مما أبقى عليه كمبدأ مجسد من الناحية النظرية فقط في نص المادة 112 من الدستور.

وعليه نرى ضرورة ما يلي:

1. تمكين النواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة من اقتراح قانون عن طريق تقليص القيود الدستورية والتشريعية الواردة على المبادرة التشريعية المقدمة من قبل البرلمانين حيث نقتح تقليص المؤسس الدستوري للعدد النواب والاعضاء الموقعين على المبادرة من 20 نائب أو عضو إلى 10 نواب أو أعضاء، مع السماح لهم باقتراح قانون في المسائل المالية.
2. منح استقلالية لغرفتي البرلمان في وضع جدول أعمال البرلمان تماشيا مع المقولة التي مفادها أن البرلمان سيد جدول أعماله، إذ نقتح سحب الأولوية الممنوحة للحكومة والاكتفاء باستشارتها فقط من قبل البرلمان.
3. استبعاد المؤسس الدستوري لصلاحيه رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر ، حتى لا تتقيد صلاحيات البرلمان في هذه المجالات التي يشرع فيها رئيس الجمهورية بموجب أمر في إطار المادة 142 من الدستور.
4. ضرورة تقليص نسبة التصويت على القوانين التي اعترض عليها رئيس الجمهورية وخصوصا القوانين العادية، إذ نقتح تخفيضها إلى الأغلبية المطلقة بدلا من اغلبية 3/2 المكرسة في الدستور مع الإبقاء على نفس النسبة في القوانين العضوية.
5. منح مجلس الأمة صلاحيات إضافية بخصوص المبادرة بالقوانين كتوسيع المجالات التي يبادر بخصوصها مجلس الأمة، وإعطائه حق تعديل المبادرة بشكل أوسع مما هو عليه حاليا، وهذا الأمر يقودنا إلى الأخذ بنظام الذهاب والإياب بين الغرفتين، إذ نرى ضرورة الأخذ به وتقييده في مرة واحدة بعدها نلجأ إلى اللجنة المتساوية الاعضاء.
6. يتعين على المؤسس الدستوري تحديد دور المجلس الدستوري بخصوص رقابة المطابقة ورقابة الدستورية بشكل دقيق حتى لا يتعسف المجلس الدستوري في التصريح بعدم الدستورية أو عدم المطابقة من جهة ومن جهة ثانية تدخل المجلس في صياغة النص بما يجعله مشرعا بامتياز.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية وآراء المجلس الدستوري

1. القانون رقم 01-16، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 14، مؤرخة في 07 مارس 2016.
2. القانون العضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 مايو سنة 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 37 مؤرخة في أول يونيو 1998.
3. القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 غشت 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50 مؤرخة في 28 غشت 2016.
4. القانون العضوي رقم 18-02 مؤرخ في 4 مارس 2018، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية رقم 15، مؤرخة في 7 مارس 2018.
5. النظام الداخلي لمجلس الدولة مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر سنة 2019، الجريدة الرسمية رقم 66 مؤرخة في 27 أكتوبر سنة 2019.
6. رأي رقم 04/ر.ن.د.م.د.م/98 مؤرخ في 10-02-1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ج ر رقم 08 سنة 1998.
7. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 11 غشت 2016، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، للدستور ج رسمية رقم 50 مؤرخة في 28 غشت 2016.
8. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 13 فبراير سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 89-01 المؤرخ في 30 مايو سنة 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، الجريدة الرسمية رقم 15 مؤرخة في 07 مارس سنة 2018.
9. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بقوانين المالية، للدستور الجريدة الرسمية رقم 53 مؤرخة في 02 سبتمبر سنة 2018.
10. رأي المجلس الدستوري مؤرخ في 02 غشت سنة 2018، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط وكيفية تطبيق الدفع بعدم الدستورية، للدستور الجريدة الرسمية رقم 54 مؤرخة في 05 سبتمبر سنة 2018.

ثانياً: الكتب

11. بوالشعير سعيد: المجلس الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
12. د/ العام رشيدة: المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، القاهرة، 2006.

ثالثاً: الرسائل والمذكرات

13. بالجيلالي خالد: السلطة التشريعية في الدستور الجزائري " دراسة مقارنة مع الدستورين الفرنسي والمصري " مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2010-2011.
14. حاكم أحمد: دور مجلس الدولة في العملية التشريعية " دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016.

د. أحسن غربي

15. دوفان ليديه: آراء المجلس الدستوري في القوانين العضوية - قوانين الإصلاح السياسي نموذجاً - مذكرة ماستر في الحقوق جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013.
16. قلو ليلية: العلاقة القائمة بين البرلمان والسلطة التنفيذية " دراسة مقارنة بين النظام الجزائري ونظام الولايات المتحدة الأمريكية" مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق جامعة سعد دحلب البليدة، 2009.
17. ياهو محمد: العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في إطار دستور 1996، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

رابعاً: المقالات

18. أسامة محمد جاسم: اللجان البرلمانية ودورها في العملية التشريعية في ظل دستور جمهورية العراق للعام 2005 النافذ، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون جامعة كربلاء، السنة الرابعة، العدد الثاني، 2012.
19. بن سهلة ثاني بن علي، حمودي محمد بن هاشمي: الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011، مجلة دفاتر القانون والسياسة، العدد الثامن، 2013.
20. بن سونة خير الدين: التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد 02، 2018.
21. د/ بن نملة صليحة: التشريع المنافس، مجلة الاستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 11، 2018.
22. جعفري نعيمة: محدودية دور اللجان البرلمانية الدائمة للغرفة الثانية " دراسة مقارنة" مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، المجلد الأول، العدد الثاني، ديسمبر 2014.
23. حاحة عبد العالي، بن زيان أحمد: الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة البدر، المجلد 10 العدد 04، 2018.
24. حساني محمد منير: حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، دفاتر السياسة والقانون، العدد الخامس، 2011.
25. دايم نوال: الدور التشريعي لمجلس الامة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامية، المجلد 02، العدد 01، 2016.
26. طيبي عبد المجيد: آثار العقلنة البرلمانية على سيادة البرلمان في التشريع والرقابة النظام الجزائري نموذجاً، مجلة البدر، المجلد 09، العدد 09، 2017.
27. د/ محسن عباس محسن: اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، العدد 11، سنة 2014.
28. د/ مسراتي سليمة: المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر، بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مجلد 03، عدد 1، 2014.
29. نبالي فطة: دور المجلس الدستوري في رقابة مطابقة القوانين العضوية للدستور، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، تصدر عن كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، العدد الثاني، 2008.