

## عقلنة الاستقلالية التنظيمية للبرلمان من خلال الرقابة على الأنظمة الداخلية للغرفتين

د. رداوي مراد

أستاذ محاضر "ب". كلية الحقوق والعلوم السياسية

— جامعة محمد بوضياف — المسيلة —

### الملخص:

يعتبر مبدأ الاستقلالية التنظيمية للبرلمان الذي يتيح له إمكانية تنظيم عمله الداخلي وضبطه أحد أهم تجليات مبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه المؤسس منذ دستور 1989، والهدف من ذلك حسبما يؤكد المجلس الدستوري هو إتاحة المجال لكل من مجلسي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) لضبط نظامهما الداخلي بكل حرية بعيدا عن تدخل أي سلطة أخرى.

لكن ومن جهة أخرى فإن هذه الاستقلالية المتاحة للبرلمان لتنظيم نفسه إن لم تجد رقيا يضمن عدم تجاوزه حدود النظام الداخلي إلى القواعد التي تدخل ضمن مجال القانون أو التنظيم فإنها قد تحدث مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، لذلك نجد أن المؤسس الدستوري قد تدخل لضبط إيقاع العمل البرلماني والتحكم في هذه المؤسسة في إطار ما يسمى بـ "البرلمانية المعقلنة"، وذلك من خلال مجموعة من الأساليب والتقنيات الرامية إلى احتواء البرلمان وحصر مجال تدخله ومنعه من تجاوز اختصاصاته، ولعل أهم هذه التقنيات تتجسد في آلية الرقابة الوجودية التي يمارسها المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قبل الشروع في تطبيقها.

### Résumé:

Le principe de l'autonomie organisationnelle du Parlement dans la régulation et le contrôle de son travail interne est considéré comme l'une des manifestations du principe de la séparation des pouvoirs ; principe adopté par le fondateur dès la Constitution de 1989. L'objectif selon le Conseil constitutionnel est de permettre aux deux chambres du Parlement (l'Assemblée populaire nationale et Le Conseil de la Nation) d'établir leurs règlements intérieurs en toute liberté, loin de toute intervention d'une quelconque autorité.

Cependant, cette indépendance donnée au Parlement pour s'autoréguler peut enfreindre le principe de séparation des pouvoirs si elle n'est pas limitée par un contrôleur qui garantit qu'elle ne va pas au-delà du domaine du règlement intérieur pour toucher des règles qui relèvent du champ d'application de la loi ou du règlement. C'est pour cette raison que le fondateur constitutionnel est intervenu pour rythmer le travail parlementaire et cadrer cette institution dans ce qui est communément appelé « le parlementarisme rationalisé ». Cet encadrement est mis en œuvre à travers une variété de méthodes et techniques qui visent à contenir le Parlement et limiter sa zone d'intervention et l'empêcher de dépasser ses prérogatives. La plus importante de ces techniques est probablement incarnées par le mécanisme de contrôle obligatoire exercé par le Conseil constitutionnel sur les règlements intérieurs des deux chambres parlementaires avant leur mise en œuvre.

## مقدمة:

من المبادئ الديمقراطية التي استقر العمل بها في جميع الهيئات التشريعية أن البرلمان ومباشرة بعد تشكيله يتولى بنفسه وضع نظامه الداخلي الذي يتضمن القواعد الخاصة التي تضبط مهامه وتنظم عمله وهياكله بما يضمن فعالية وتناسق أعماله وأنشطته، كما يقوم بتعديلته بإرادته الحرة ودون تدخل من أي سلطة أخرى.

ونجد أن البرلمان يتمتع بهذه الصلاحية على الرغم من تنصيب الدستور في كثير من أحكامه على جل المبادئ المتعلقة بعمل السلطة التشريعية، فالدستور الجزائري لسنة 1996، ومثما هو عليه الحال في الدساتير السابقة، قد أعطى لكل من مجلسي البرلمان الحق في وضع نظامه الداخلي والتصديق عليه بكل استقلالية. حيث تنص المادة 132<sup>(1)</sup> منه على أنه: « يحدّد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يحدّد القانون ميزانية الغرفتين.

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

ومنح البرلمان (بمجلسيه) صلاحية الانفراد بتنظيم شؤونه الداخلية بكل سيادة عن طريق اللائحة أو النظام الداخلي يشكل إحدى أهم ضمانات استقلال البرلمان وعدم التأثير على سير أعماله ترسيخاً لمبدأ فصل السلطات، حيث تزداد هذه الأهمية في الدول ذات النظام البرلماني بينما تقل في الدول الرئاسية باعتبار أن السلطات الأكثر أهمية محولة للبرلمان في النوع الأول ولرئاسة الدولة في النوع الثاني.

غير أن منح الصلاحية للبرلمان لتنظيم نفسه وأعماله وإن كانت تشكل ضماناً لاستقلاله وابتعاده عن أي تأثير خارجي خاصة من السلطة التنفيذية، فإنها من جهة أخرى قد تشكل ذريعة لتوسيع اختصاصاته أو التعدي على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها، ومدخلاً لمخالفة أحكام الدستور أو تجاوزها تفسيراً للنصوص الدستورية تفسيراً سليماً، وهذا يعني أن البرلمان إن لم يجد رقياً يضمن عدم تجاوزه حدود النظام الداخلي إلى القواعد التي تدخل ضمن مجال القانون أو التنظيم، فإنه قد يمس بمبدأ الفصل بين السلطات.

وحتى لا يحصل هذا التجاوز تلجأ كثير من الدساتير إلى تقييد صلاحية البرلمان في وضع لائحته الداخلية بوجوب إخضاع هذه اللائحة للمراقبة الدستورية، فقد أوكل الدستور الجزائري مهمة الرقابة الوجوبية على الأنظمة الداخلية للبرلمان بغرفتيه إلى هيئة مستقلة وهي المجلس الدستوري، حيث يفصل هذا الأخير بموجب الفقرة الثالثة من المادة 186<sup>(2)</sup> في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور.

من هذا المنطلق سنحاول الإحاطة بفكرة الرقابة على الأنظمة الداخلية للبرلمان من خلال معرفة الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية (المطلب الأول)، ومن ثم البحث في طبيعة الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على هذه الأنظمة (المطلب الثاني)، وسنحاول في مضمون المطلبين تقدير مدى توفيق المجلس الدستوري الجزائري في تكريس مبادئ البرلمانية المعقلنة من خلال آلية الرقابة على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، مستشهدين باجتهاداته في هذا المجال.

## المطلب الأول: الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية

تشكل اللائحة أو النظام الداخلي للبرلمان "الأداة التي تنظم عمل البرلمان وتحدد العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الدولة الأخرى، كما أنها تنظم علاقة البرلمان بالأجهزة الرقابية الأخرى التابعة له، ترسم الطريق الذي يتعين على النائب أن يسلكه لأداء دوره في الرقابة والتشريع، وبالتالي فهي الدليل الذي يجب أن يتبعه النائب ويلتزم به"<sup>(3)</sup>.

وعلى ذلك فهو يشكل المصدر المتميز للقانون البرلماني، ويعتبر في نفس الوقت "امتدادا للإطار الدستوري والقواعد الحاكمة لعمل النظام السياسي ككل، ومن ثمة فهو مرآة للتوازنات السياسية والفكر الدستوري الذي وضعت فيه، وهو خلاصة التفاعل بين متطلبات التطوير وضرورات الاستقرار في أعمال البرلمان"<sup>(4)</sup>، فوجود النظام الداخلي لأي مجلس تشريعي يعتبر أمرا حتميا ولا يمكن الاستغناء عنه، وغياب الأنظمة الداخلية سيؤدي حتما إلى شلل أو عدم تناسق العمل البرلماني ككل.

يقتضي التعرف على الطبيعة القانونية للأنظمة الداخلية المرور عبر تعريفها (الفقرة الأولى)، ثم تحديد قيمتها القانونية ضمن الهرم القانوني في الدولة (الفقرة الثانية).

## الفرع الأول: تعريف الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية

يقصد باللائحة أو النظام الداخلي "مجموع التدابير والقرارات التي ترجع إلى المجال الخاص بالمجلس، أي التدابير والقرارات ذات الطبيعة الداخلية ذات العلاقة بسير المجلس والنظام داخله"<sup>(5)</sup>.

ويعرفها بعض فقهاء القانون الدستوري على أنها "مجموعة قواعد ذات صلاحية محدودة في موضوعها الداخلي، والمخاطبين بها هم الأشخاص الخاضعين لها إما بصفاتهم أعضاء بتلك المجالس أو موظفيها وإما بفعل حضورهم داخل بنائها"<sup>(6)</sup>، كما ذهب البعض الآخر إلى اعتبار أن النظام الداخلي هو بمثابة "القانون الذاتي الذي يكون البرلمان قد تعهد ضمنا أن يحترم أحكامه"<sup>(7)</sup>، أو "القرار الذي بموجبه تضع الغرفة التي أوجدته مبادئ العمل البرلماني"<sup>(8)</sup>.

فرغم تعدد التعريفات الواردة على الأنظمة الداخلية إلا أنها في جوهرها تصب في اتجاه واحد يعتبر فيه النظام الداخلي أو اللائحة الداخلية "مجموعة من القواعد القانونية المنظمة لسير العمل بالمجلس ولا يوجد أي من المجالس الاستشارية أو التشريعية إلا وله لائحة داخلية تحدد طريقة ونظام العمل به"<sup>(9)</sup>.

والطريقة أو الأداة القانونية التي تصدر بها اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي يحددها الدستور، وهي لا تخرج عن أحد الاحتمالين:

- إما أن تصدر بقانون، وبالتالي فهي تأخذ شكل التشريع وتمر بذات المراحل التي يمر بها أي تشريع من اقتراح ومناقشة وتصويت وإقرار وإصدار ونشر في الجريدة الرسمية، وتخضع للرقابة الدستورية شأنها شأن بقية القوانين، ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا النهج:

- الدستور اليمني، حيث تنص المادة 67 منه على أنه « يضع مجلس النواب لائحته الداخلية متضمنة سير العمل في المجلس ولجانه وأصول ممارسته لكافة صلاحياته، ولا يجوز أن تتضمن اللائحة نصوصاً مخالفة لأحكام الدستور أو معدلة لها، ويكون صدور اللائحة وتعديلها بقانون».

- الدستور القطري لسنة 2004، حيث تنص المادة 97 منه على أنه « يضع مجلس الشورى لائحته الداخلية متضمنة النظام الداخلي وطريقة سير العمل في المجلس، وأعمال لجانه وتنظيم الجلسات، وقواعد المناقشة، والتصويت، وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في هذا الدستور، وتحدد اللائحة الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام، أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مقبول، وتصدر اللائحة بقانون».

- الدستور مصر لسنة 2014، حيث تنص المادة 117 منه على: « يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون».

• وإما أن تصدر اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي بقرار مستقل من المجلس التشريعي نفسه، وهي الطريقة المعتمدة في غالبية الدول، مع وجود اختلاف فيما بينها حول كيفية وضع وإصدار اللائحة وتنفيذها.

ف نجد لدى بعض الدول أن اللائحة الداخلية للمجلس التشريعي لا تكتسي الصيغة القانونية ولا يمكن العمل بها إلا بإقرار من السلطة التنفيذية، ومن أمثلتها دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، حيث تنص المادة 85 منه على أنه: « ... ويتولى المجلس وضع لائحته الداخلية، وتصدر بمرسوم يصدره رئيس الاتحاد بموافقة مجلس الوزراء... ».

في حين يستقل البرلمان في أنظمة أخرى بوضع لائحته وتعديلها بنفسه بكل حرية ودون تدخل من أية جهة أخرى، خاصة السلطة التنفيذية بحيث ينتفي أي دور لهذه الأخيرة عندما يتعلق الأمر بوضع اللائحة الداخلية للهيئة التشريعية أو تعديلها، ومن أمثلة الدساتير التي أخذت بهذا النموذج:

- الدستور البلجيكي في المادة 60 منه: «يحدد المجلس بناء على أنظمتها الطريقة التي يمارس فيها مهامه».

- الدستور اللبناني في المادة 43 منه: « للمجلس أن يضع نظامه الداخلي».

- الدستور السوري لسنة 2012 في مادته 69: « يضع مجلس الشعب نظامه الداخلي لتنظيم أسلوب العمل فيه وكيفية ممارسة مهامه، وتحديد اختصاصات مكتب المجلس».

- الدستور الكويتي في المادة 117 منه: « يضع مجلس الأمة لائحته الداخلية متضمنة نظام سير العمل في المجلس ولجانه وأصول المناقشة والتصويت والسؤال والاستجواب وسائر الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور، وتبين اللائحة الداخلية الجزاءات التي تقرر على مخالفة العضو للنظام أو تخلفه عن جلسات المجلس أو اللجان بدون عذر مشروع»؛ حيث أنه وبعد الموافقة عليها من طرف مجلس الأمة تخضع لإجراءات التصديق والإصدار نفسها التي تخضع لها جميع القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

وتذهب أنظمة أخرى إلى إعطاء المجالس التشريعية الحرية المطلقة في تسطير لوائحها الداخلية بكل استقلالية، لكن لا يعمل بهذه اللوائح إلا بعد التحقق من مطابقتها لأحكام الدستور، ومن أبرز هذه الأنظمة:

- النظام الفرنسي في ظل دستور 1958، حيث تنص المادة 61 منه: « يجب عرض القوانين العضوية قبل إصدارها، واقتراحات القوانين المذكورة في المادة 11 قبل عرضها على الاستفتاء، ونظامي مجلسي البرلمان قبل تطبيقهما، على المجلس الدستوري الذي يفصل في مدى مطابقتها للدستور...».

- الدستور التونسي لسنة 2002، حيث ينص الفصل 74 فقرة 03 على أنه: « يعرض النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين على المجلس الدستوري قبل العمل بهما وذلك للنظر في مطابقتها للدستور أو ملاءمتها له».

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، بنص المادة 132 منه على أنه: « تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور».

- دستور موريتانيا، حيث تنص المادة 86 على أن: « تقدم للمجلس الدستوري القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانية قبل تنفيذها وذلك للبت في مطابقتها للدستور».

- وأيضاً الدستور الجزائري، حيث أقرت المادة 132 منه لكل غرفة من غرفتي البرلمان الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، وفي المقابل حولت المادة 186 من نفس الدستور للمجلس الدستوري النظر وجوباً في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور بإخطار من رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: القيمة القانونية للأنظمة الداخلية

بالرغم من أن معظم الدساتير تتضمن وبشكل مفصل مواد متعلقة بالسلطة التشريعية وبوظيفة التشريع، إلا أن هذه الدساتير غالباً ما تلزم برلماناتها بتسطير أنظمة مكتوبة خاصة بها، تحدد من خلالها تنظيم العمل البرلماني، هذه الأنظمة أو اللوائح الداخلية ونظراً لأهميتها أصبحت تشكل الإطار الأساسي لتنظيم الحياة البرلمانية. انطلاقاً من هذه الأهمية، سنستعرض في العناصر الموالية المكانة التي يشغلها النظام الداخلي بالنسبة للبرلمان، ثم موقعه ومكانته ضمن الهرم القانوني في الدولة.

### أولاً: مكانة النظام الداخلي بالنسبة للبرلمان

من وجهة نظر شكلية يعتبر النظام الداخلي ذلك القرار الذي تتبناه كل غرفة في البرلمان وفق إجراءات عادية (تقديم الاقتراح، الدراسة ضمن لجنة خاصة، التصويت في جلسة علنية)، وهو يظهر في صيغة ما يطلق عليه في القانون الإداري "قواعد التنظيم الداخلي"، بمعنى قواعد ذات صلاحية محدودة بحيث تسري فقط داخل الغرفة، أي أنها تسري فقط على الأشخاص التابعين لها سواء بصفة دائمة كأعضاء الغرفة وموظفيها، أو الذين يحضرون جلساتها (الزوار، أعضاء الحكومة...). في هذه الحدود القواعد المشكلة للنظام الداخلي هي قواعد قانونية إجبارية تضمن أجهزة الغرفة تطبيقها، إلا أنها في المقابل تفتقد إلى الجزاء، بمعنى أنه لا يمكن الاستناد إلى مخالفة النظام الداخلي لتحريك أي طعن أمام المجلس الدستوري.

من ناحية ما تتضمنه الأنظمة الداخلية فهي ذات طبيعة خاصة بالمقارنة مع القواعد المكتوبة الأخرى للقانون البرلماني، وهو ما عبر عنه "*Paul Bastide*": "التنظيم هو القانون الداخلي لكل غرفة والذي تضعه

بنفسها، فالغرفة تتصرف عندما تسن نظامها الداخلي ليس كجزء من السلطة التشريعية، ولكن كهيئة مستقلة تتمتع بصلاحيات تنظيم نفسها، وتمتلك سلطة الانضباط تجاه أعضائها<sup>(10)</sup>.

وصلاحيات النظام الداخلي لا تمتد خارج الغرفة التي تبنته، فالأنظمة الداخلية قواعد ذات طبيعة داخلية، بمعنى أن نطاق نفاذها يكون محدودا بمكوناتها الداخلية وكل الأشخاص الخاضعين-ولو مؤقتا- لسلطة هذه الهيئات، سواء تعلق الأمر بالنواب أو الموظفين أو الضيوف ( زوار، أعضاء الحكومة، موظفو السلطة التنفيذية... )، غير أن القوة الإلزامية لتدابير وقرارات ومقتضيات النظام الداخلي للبرلمان تحتاج إلى تحديد أكثر دقة، إن على مستوى العلاقة بين غرفتي البرلمان، أو على مستوى من تربطهم صلة بالبرلمان كالزوار والصحفيين وأعضاء الحكومة.

فعلى مستوى العلاقة بين غرفتي البرلمان، نجد أن الدستور الجزائري في مادته 132 قد نص على أن كل من المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة يضع نظامه الداخلي الخاص به، ومعنى هذا أن كل مجلس من مجلسي البرلمان يملك سيادته الكاملة في وضع نظامه الداخلي الخاص به، حيث أن كلا منهما هو المخول وحده بإقرار نظامه الداخلي، وتأسيسا عليه فإن كل نظام داخلي لا يلزم إلا المجلس الذي وضعه وأقره بالتصويت، فالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لا يلزم مجلس الأمة، كما أن مقتضيات النظام الداخلي لهذا الأخير لا يمكن أن تكون ملزمة للمجلس الشعبي الوطني.

أما على مستوى المخاطبين بمقتضياته، فالنظام الداخلي للغرفة البرلمانية من حيث هو قانون داخلي ذاتي، يعتبر إقراره بالتصويت تعهدا ضمنيا من طرف كل أعضاء الغرفة باحترام أحكامه والامتناع لها، دون تمييز بين أغلبية ومعارضة، وهذا يعني أن أحكام النظام الداخلي بمجرد إقرارها والتأكد من مطابقتها للدستور تصبح ملزمة قانونا لجميع المخاطبين بها، سواء بصفتهم أعضاء أو موظفين أو زوار وضيوف.

### ثانيا: مكانة الأنظمة الداخلية ضمن الهرم القانوني للدولة

تختلف المكانة التي تشغلها الأنظمة أو اللوائح الداخلية بين بقية قواعد القانون باختلاف الطرق التي توضع بها هذه اللوائح، وهذه الطرق كما رأينا فيما سبق تختلف من نظام سياسي إلى آخر، فما هي المكانة التي يشغلها النظام الداخلي لأي من غرفتي البرلمان الجزائري ضمن الهرم القانوني للدولة.

انطلاقا من قراءة النصوص الدستورية والقانونية السارية، وتأسيسا على ممارسة المجلس الدستوري لصلاحيته في الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية، يمكن تحديد القيمة القانونية، التي أرادها المؤسس الدستوري الجزائري للنظام الداخلي للبرلمان، من حيث مكانته ضمن الهرم القانوني بدءا من الدستور إلى القوانين العضوية والقوانين العادية .

### 01: وضع النظام الداخلي بالنسبة للدستور

باعتبار أن النظام الداخلي للبرلمان يتولى التنظيم الداخلي لواحدة من أهم السلطات الدستورية الثلاث في الدولة، وهي السلطة التشريعية، فإنه بذلك يشترك مع الدستور في جانب كبير من المجالات التي ينظمها هذا الأخير<sup>(11)</sup>، مما حدا ببعض فقهاء القانون الدستوري إلى اعتباره "دستورا بشكل آخر"<sup>(12)</sup>، لأن النظام الداخلي

والتأويلات التي تعطى له يشكلان نوعا من القانون الموازي لقانون الدستور، وهو ما عبر عنه صراحة الفقيه الفرنسي "Michel Debré" بقوله: "كل ما يهم الإجراءات التشريعية، كل ما يهم العلاقات بين المجالس، كل ما يهم علاقات المجلس والحكومة يكون قرارات تجاوز الطبيعة التنظيمية بالمعنى الحدي، إنها ذات نفس دستوري وتمس وظائف المؤسسات... إن الخاصية الدستورية للنظام الداخلي جد واضحة"، فالنظام الداخلي إذا بطبيعته الدستورية يجاوز البعد التنظيمي ويفوقه، فما ينظم علاقات المجلس التشريعي بالحكومة لا يمكن أن يكون قرارات تنظيمية بالمعنى التقليدي وإنما تكون ذات طبيعة دستورية<sup>(13)</sup>.

المجلس الدستوري الفرنسي في ظل الجمهورية الخامسة عدل من هذا التصور، حين اعتبر في قرار له في 1980<sup>(14)</sup> أن أحكام النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان ليست لها قيمة دستورية في حد ذاتها، وتأسيسا عليه أقر الدستور الفرنسي ضرورة خضوع الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية لرقابة المجلس الدستوري. وهذا ما ذهب إليه المؤسس في الدستور الجزائري، حيث نص على أنه لا يمكن العمل بالنظام الداخلي إلا بعد خضوعه لمراقبة المجلس الدستوري، الذي يراقب مدى مطابقتها لأحكام الدستور، وهذا بالرغم من تمتع كل غرفة في البرلمان بالاستقلالية في وضع نظامها الداخلي، ليكون بذلك قواعد الدستور في مرتبة أسمى من النظام الداخلي.

## 02: وضع النظام الداخلي بالنسبة للقوانين العضوية

رغم اشتراكهما في خاصية الخضوع الوجوبي لرقابة المطابقة مع الدستور وفقا لنص المادة 186 من الدستور التي تنص على أنه «... ييدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطره 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»، ورغم اتفاقهما في الطبيعة الدستورية باعتبارهما ينظمان معا جانبا من النظام السياسي للدولة، إلا أن النظام الداخلي للغرفة البرلمانية يبقى أقل منزلة من القانون العضوي باعتبار أن الدستور لم يجعله ضمن القوانين التي أوردها على سبيل الحصر، حيث أن القوانين العضوية وفق المفهوم الشكلي هي التي يقرر الدستور في أحكامه بأنها كذلك.

وهو ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في عدد من آرائه حينما وسع من قائمة النصوص المرجعية التي يستند عليها لفحص مطابقة الأنظمة الداخلية، حيث لم تبق المطابقة مقتصرة على أحكام الدستور فقط، بل تعدتها لتشمل بعض القوانين العضوية المنبثقة عن الدستور<sup>(15)</sup>. وبناء عليه يتبين أن وضع النظام الداخلي للبرلمان في سلم تدرج القواعد القانونية يكون في مرتبة أدنى من الدستور والقوانين التنظيمية.

ونفس التوجه نجده لدى معظم الأنظمة ومنها النظام المغربي، بحيث قضى المجلس الدستوري المغربي (في ظل الدستور السابق) في العديد من قراراته<sup>(16)</sup> بعدم مطابقة مواد من النظام الداخلي لأحكام الدستور لأنها خالفت أحكام قوانين تنظيمية، فقد أكد في إحداها « أن تطابق النظام الداخلي لمجلس النواب مع أحكام الدستور يستوجب مطابقتها أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور»، وعلى هذا الأساس قضى بعدم دستورية المادة 74 من النظام الداخلي لمجلس النواب لأن « ما تضمنته هذه المادة من طلب لجنة المالية تمكينها وهي

بصدد دراسة مشروع القانون المالي ومشروع قانون تصفية الميزانية من الاطلاع على المستندات والإرشادات المتعلقة بتنفيذ القوانين المالية وحسابات المؤسسات العمومية والشركات التي للدولة فيها أسهم، وذلك عن السنوات المنصرمة، مخالف لأحكام القانون التنظيمي للمالية...»<sup>(17)</sup>.

### 03: وضع النظام الداخلي بالنسبة للقوانين العادية

حيث أنه لا يوجد في التشريع الجزائري ما يشير صراحة إلى مكانة أو مرتبة النظام الداخلي للبرلمان بالنسبة للقوانين العادية، فقد عبر المجلس الدستوري عن هذه المكانة في رأيه المؤرخ في 13 ماي 2000<sup>(18)</sup>، حين أخضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للقواعد المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، ما يشير صراحة إلى وقوع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان من حيث الحجية والترتيب في مرتبة أدنى من التشريع العادي.

هذا التوجه نجده في كثير من النظم الأخرى؛ فالمجلس الدستوري الفرنسي مثلا أخضع في كثير من قراراته الأنظمة الداخلية لمقتضيات وقواعد القانون العادي، وكذلك الغرفة الدستورية المغربية التي اعتبرت في أول مقرر لها يتعلق بالقانون الداخلي الأول للبرلمان بأن القانون العادي يعتبر حاكما وضابطا للنظام الداخلي للبرلمان، حين قضت بمخالفة الفصلين 69 و70 من النظام الداخلي للدستور، باعتبار أن "العقوبات التأديبية الطفيفة المنصوص عليها في النظام الداخلي في حالة تلبس نائب بجرمة داخل المجلس تتنافى مع العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي على مثلها من الجرائم".

ونفس التوجه نجده في التطبيق التونسي أيضا، فليس للنظام الداخلي في تونس قوة الدستور أو حتى القوانين الأساسية والعادية، والصفة الوحيدة التي تقره من القانون هو مصادقة المجلس عليه ونشره بالجريدة الرسمية لمداوات مجلس النواب، وعلى هذا الأساس لا يجوز للنظام الداخلي أن يتضمن أي نص مخالف للدستور أو قانون لأنه من الوجهة التشريعية أقل منهما<sup>(19)</sup>.

في مقابل ذلك توجد أنظمة أخرى تعتبر النظام الداخلي للبرلمان قانونا، له قوة القانون العادي و يوازيه من حيث المرتبة، حتى أن البعض سماه بالقانون الخاص أو الممتاز، وهذا الرأي معتمد في كثير من التطبيقات البرلمانية، منها التطبيق اللبناني، حيث إن وزارة العدل اللبنانية تعتبر أن النظام الداخلي لمجلس النواب قانونا لأن السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه اتبعت الأصول نفسها المتبعة في سن القوانين، ومنها أيضا التطبيق السوري، حيث ينص النظام الداخلي لمجلس الشعب في المادة 193 منه، أن للنظام الداخلي قوة القانون ولا يجوز تعديله إلا وفقا للأحكام المذكورة فيه.

### المطلب الثاني: طبيعة الرقابة على الأنظمة الداخلية

تقتضي مسألة تحديد طبيعة الرقابة الدستورية الممارسة على الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية التطرق أولا أهمية الرقابة على دستورية هذه الأنظمة (الفقرة الأولى)، ثم حصر الخصائص العامة لهذه الرقابة (الفقرة الثانية).

#### الفرع الأول: أهمية الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

لا يختلف اثنان حول أهمية اللائحة الداخلية أو النظام الداخلي، كونها تشكل محور العمل البرلماني من حيث تنشيط وضبط أداء المجالس التشريعية أو العكس؛ فبقدر ما قد تساعد أحكام هذه اللائحة على تيسير

عمل البرلمانين وصيانة حقوقهم، بالقدر نفسه قد تعوق نشاطهم، وتعقد مهامهم، كما تستطيع أن تضيق الخناق على المعارضة أو تسهل مهمتها فيما تضعه من تنظيم لحق السؤال والاستجواب وتحريك المسؤولية الوزارية<sup>(20)</sup>، لذلك فإن مناقشة النظام الداخلي والنظر في مضامينه وطبيعة أحكامه، ليست أمراً تقنياً بحتاً، بقدر ما هي مسألة سياسية بامتياز، وقضية على درجة كبيرة من الأهمية، وهذا يقتضي النظر إلى النظام الداخلي للغرفة البرلمانية من الزاويتين القانونية-الشكلية، والسياسية-الواقعية معاً<sup>(21)</sup>.

فالنظام الداخلي للمؤسسة التشريعية من حيث أنه ينظم سير مؤسسة دستورية ذات أهمية خاصة في النظام السياسي تكون له تأثيرات سياسية كبرى حتى إن بعض الفقهاء الدستوريين الكلاسيكيين اعتبروه بسبب ذلك "دستوراً بشكل آخر وامتداداً أو تفسيراً له"<sup>(22)</sup>، هذه الأهمية عبر عنها بوضوح الفقيه "Eugène Pierre" بقوله: "لا تشكل اللائحة من حيث المظهر سوى القانون الداخلي للهيئة البرلمانية، تشكل حزمة من المتطلبات التي وضعت لأجل التسيير المنهجي لاجتماع تلتقي وتتواجه فيه طموحات متناقضة، وهو في واقع الأمر أداة مؤثرة في يد الأحزاب لأنه غالباً ما يكون له تأثير أعظم فعالية من الدستور نفسه على سير الشؤون العامة"<sup>(23)</sup> ولعل الهدف من إخضاع النظام الداخلي للبرلمان لرقابة المجلس الدستوري هو الحيلولة دون أن يتخذ النظام الداخلي من لدن البرلمان ذريعة للتوسع نحو اختصاصات لم يمنحها إياه<sup>(24)</sup>، أو التعدي على اختصاصات الحكومة أو عرقلة نشاطها فيكون بذلك مديحاً لمخالفة أحكام الدستور أو لمجاوزة تفسير النصوص الدستورية تفسيراً سليماً، ومن جهة أخرى يمكن أن يشكل النظام الداخلي وسيلة مخيفة بيد أحزاب الأغلبية<sup>(25)</sup>، فخضوعه لرقابة المجلس الدستوري سيضمن التأكد من كون النظام الداخلي لا يتضمن تعدياً على الحقوق الدستورية للأقلية البرلمانية.

### الفرع الثاني: خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان

نحاول في هذه الفقرة استخلاص طبيعة الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان وخصائصها في التطبيق الجزائري، بناء على ما ورد في أحكام الدستور والقواعد الناظمة لعمل المجلس الدستوري، وكذا مختلف القرارات والآراء الصادرة بهذا الشأن؛ ويمكن إجمال خصائص هذه الرقابة في أنها مركزية يختص بممارستها المجلس الدستوري وحده دون غيره، وأنها تتجاوز رقابة الدستورية إلى رقابة المطابقة، وأنها رقابة وجوبية وسابقة، كما تتميز بأنها غير تلقائية وتتمارس بإحالة فورية.

#### أولاً: رقابة مركزية

يستفاد من نصوص الدستور، وخاصة المادة 186 منه، أن النظام الدستوري الجزائري على غرار كثير من الأنظمة الأخرى قد أخذ بمبدأ مركزية الرقابة الدستورية عندما عهد بمهمة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان مع الدستور (إلى جانب رقابة دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات) إلى المجلس الدستوري وحده دون غيره، بحيث لا يجوز لغيره من الهيئات والمؤسسات أن تتصدى لهذه الرقابة.

ويستهدف المشرع بجنوحه إلى الأخذ بمبدأ مركزية الرقابة الدستورية في هيئة واحدة منع تعدد الاجتهادات الدستورية وتضاربها، مما قد يكون له الأثر السيء على استقرار الحياة السياسية، وهذا الهدف أعلنه صراحة المشرع

الدستوري الكويتي عند المادة 173 على النحو التالي: "أثر الدستور أن يعهد بمراقبة دستورية القوانين (واللوائح) إلى محكمة خاصة يراعى في تشكيلها وإجراءاتها طبيعة هذه المهمة الكبيرة، بدلا من أن يترك ذلك لاجتهاد كل محكمة على حدة، مما قد تتعارض معه الآراء في تفسير النصوص الدستورية أو يعرض القوانين (واللوائح) للشجب دون دراسة لمختلف وجهات النظر والاعتبارات"<sup>(26)</sup>.

### ثانيا: رقابة مطابقة

يمكن أن تفهم رقابة المطابقة من وجهتين: إما بصفة دقيقة كمرادفة لـ "تشابه" وإما بأكثر اتساعا كمرادف لـ "التناسق" أو "الانسجام" أو "عدم التعارض"، ومقتضى رقابة المطابقة أنه لا يعتبر النص المراقب صحيحا إلا إذا كان مطابقا للدستور نصا وروحا، ومن ثم فإن كل ما لم يرخص به نص دستوري صريح فهو محذور. وانطلاقا من هذا التفسير فإن رقابة المطابقة التي افترضها المؤسس الدستوري فيما يخص النظام الداخلي لا يمكن أن تكون إلا متشددة، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدثه إحدى الغرفتين بإرادتها المنفردة، ثم تلزم به المتعاملين معها سواء كانت الغرفة الأخرى أم الحكومة.

نستطيع القول أن الاجتهاد الدستوري يعتبر أن قواعد الأنظمة الداخلية التي تكون محل تطبيق لقاعدة دستورية يجب أن تحترم بدقة مضمون القاعدة الدستورية دون إضافة أو نقصان، وهو فعلا ما عبر عنه المجلس الدستوري صراحة بمناسبة نظره في دستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 1989/07/22، حين انطلق من أن مفهوم المطابقة يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة، ليقرر أنه يتعين على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره<sup>(27)</sup>؛ وطبق هذه القاعدة بعد ذلك في مواضع عدة، حيث:

- رفض المادة 120 من النظام الداخلي سالف الذكر لأنها تضمنت كلمة "الحكومة" بدل "رئيس الحكومة" المذكور في الفقرة 3 من المادة 113 من الدستور، مؤسسا رفضه على أن المجلس الشعبي الوطني لم يذكر بأمانة ما ورد في الفقرة 3 من المادة 113 التي تنص صراحة على أن مشاريع القوانين يودعها رئيس الحكومة وليست الحكومة هي التي تودعها<sup>(28)</sup>.

- وعاد بعد ذلك ليرفض المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المؤرخ في 22 جوان 1997 لنفس السبب<sup>(29)</sup>.

- ورفض مصطلح "اختصاصات" الوارد في المادة 20 فقرة 01 من النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة، المؤرخ في 26 أكتوبر 1999 لأنه "لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة 13 - الفقرة 02 - من القانون العضوي رقم 99-02..."<sup>(30)</sup>.

- ورفض مصطلح "التشريع" الوارد في المادة 20 فقرة 02 من نفس النص لأنه "أضفى معنى مغاير للمعنى المقصود من محتوى هذا البند ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهوا مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفا للمادة 98 من الدستور"<sup>(31)</sup>.

- وأعاد الاعتراض على نفس المصطلح لنفس الأسباب في رأيه المتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000<sup>(32)</sup>.

- وتحفظ على استعمال المصطلح "الدورات" و "الدورة" الواردين في المادة 63 من نفس النص لأنهما يضيفان معنى مغاير لمصطلح "الجلسات" الوارد في المادة 16 من القانون العضوي<sup>(33)</sup>.

### ثالثا: رقابة وجوبية وسابقة

نظرا لأهمية وخطورة ما قد يحمله لكل من المجلسين، فقد تم إخضاع النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، والتعديلات التي تطاله، وجوبا لرقابة المطابقة من طرف المجلس الدستوري<sup>(34)</sup>، وذلك قبل الشروع في تطبيقه والعمل به شأنها في ذلك شأن القوانين العضوية.

وهو ما أشارت إليه صراحة المادة 186 من الدستور بنصها: «...بيدي 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»، وأكدت المادة 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: « يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه، برأي وجوبي طبقا للفقرة 3 من المادة 186 من الدستور، خلال الأجل المنصوص عليه في الفقرة الأولى من المادة 189 من الدستور».

فالعامل إذا بالنظام الداخلي للبرلمان يتوقف على تصريح صادر عن المجلس الدستوري يقضي بمطابقة مقتضياته لأحكام الدستور، وهو التوجه الذي كرسه المجلس الدستوري، وأصبح يؤكد في كل مناسبة ينظر فيها في النظام الداخلي لإحدى الغرفتين أن مبدأ الاستقلالية التنظيمية للبرلمان مقرونة تلازميا بالرقابة الواجبة الموكلة إلى المجلس الدستوري قبل وضع النظام الداخلي حيز التطبيق<sup>(35)</sup>؛ ونفس الأمر ينطبق على كل تعديل يطرأ على النظام الداخلي للغرفتين، فتمتُّع غرفتي البرلمان بالسيادة في تعديل نظامهما الداخلي وفق ما تراه لا يمنع خضوع هذه التعديلات إلى رقابة المطابقة مع الدستور من طرف المجلس الدستوري قبل أن تكتسي صفة النظام الداخلي بالنسبة للغرفة المعنية<sup>(36)</sup>.

وبهذا التوجه يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد حاكى النموذج الفرنسي في الرقابة الوجوبية السابقة على الأنظمة الداخلية للمجالس التشريعية، ونفس المسلك سلكته دساتير دول أخرى كالمغرب وموريتانيا.

- حيث جاء في الفصل 69 فقرة 01 من الدستور المغربي لسنة 2011: « يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام هذا الدستور...».

- كما نصت المادة 86 من دستور موريتانيا على أنه: « تقدم للمجلس الدستوري القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين قبل تنفيذها وذلك للبت في مطابقتها للدستور»<sup>(37)</sup>.

على خلاف ذلك نجد من النظم الدستورية الأخرى ما تطبق مبدأ الرقابة على الأنظمة واللوائح الداخلية للمجالس التشريعية بنوع من الخصوصية ومن أمثلتها:

- الدستور اللبناني الذي يضع النظام الداخلي لمجلس النواب في نفس مرتبة القانون من حيث القوة تأسيساً على أن السلطة التشريعية عندما صاغت نصوصه اتبعت الأصول التشريعية المتبعة في سن القوانين<sup>(38)</sup>، وبالتالي يسري عليه ما يسري على القوانين العادية من حيث إمكانية الخضوع للرقابة اللاحقة أمام المجلس الدستوري.

- وأيضاً الدستور الكويتي الذي تبني نفس الموقف تجاه الرقابة على دستورية اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، حيث تعتبر هذه الأخيرة قانوناً تشملها كل الأحكام المتعلقة بمراقبة دستورية القوانين؛ ومعلوم أن الرقابة على دستورية القوانين في الدستور الكويتي ذات طبيعة قضائية ولاحقة، حيث تنص المادة 173 من الدستور على: « يعين القانون الجهة القضائية<sup>(39)</sup> التي تختص بالفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحياتها والإجراءات التي تتبعها، ويكفل القانون حق كل من الحكومة، وذوي الشأن في الطعن لدى تلك الجهة في دستورية القوانين واللوائح، وفي حالة تقرير تلك الجهة عدم دستورية قانون أو لائحة يعتبر كأن لم يكن».

#### رابعاً: غير تلقائية وتمارس بإحالة من رئيس الجمهورية

إن رقابة المطابقة التي يمارسها المجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ليست تلقائية، إذ لا يمكن ممارستها إلا بناء على إخطار من السلطة المؤهلة دستورياً وهي رئيس الجمهورية، وهذا بتصريح الفقرة الثالثة من المادة 186 من الدستور «كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة) وهي الإجراءات المنتهجة في إخطار المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمهورية بشأن القوانين العضوية؛ ويستوي في ذلك النص الأصلي للنظام الداخلي والتعديلات التي ترد عليه.

ويفترض في الإحالة المتعلقة بالأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا التعديلات المدخلة عليها أن تكون فورية، أي أن يخطر بها المجلس الدستوري على وجه السرعة وبدون تأخير بعد إقرارها مباشرة، لأن البرلمان يجب أن يشتغل طبقاً لنظامه الداخلي، وقبل بت المجلس الدستوري في مطابقة هذا القانون فإن البرلمان لا يمكنه الشروع في العمل به<sup>(40)</sup>.

وحيث أنه لا يوجد في الدستور ولا في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ما يشير إلى مسألة الفورية<sup>(41)</sup>، أو يقيد جهة الإخطار بمهلة محددة لعرض النظام الداخلي أو التعديل على المجلس الدستوري، فإن المدة بين تاريخ إقرار النظام الداخلي وتاريخ عرضه على المجلس الدستوري قد تكون بالنتيجة طويلة جداً، ولعل السبب الرئيسي في ذلك يرجع إلى وجود طرف وسيط - رئيس الجمهورية - بين الهيئة مصدر اللائحة والمجلس الدستوري جهة الرقابة.

وعليه ومن هذا المنطلق تبرز أهمية تحقيق مبدأ الفورية في إحالة النظام الداخلي للغرفة البرلمانية وكل تعديل يطرأ عليه أمام المجلس الدستوري، ويتحقق هذا في رأيي عبر إجراءين مهمين: نقل الاختصاص بإخطار المجلس الدستوري بشأن الأنظمة الداخلية للبرلمان إلى رئيس الغرفة البرلمانية المعنية مباشرة، ومن ثم تقييد هذا الأخير بمدة زمنية محددة لا تتجاوز الأسبوع درئاً لأي تعطيل قد يؤثر سلباً على حسن سير المؤسسة التشريعية.

## الخاتمة:

انطلاقاً من فلسفة البرلمانية المعقلنة القائمة على ضبط سير المؤسسة البرلمانية وتأطير ممارستها لاختصاصاتها بهدف احتواء البرلمان ومنعه من تجاوز اختصاصاته والتقليل من دوره، أسس المشرع الدستوري الجزائري قواعد الممارسة البرلمانية منذ دستور 1989، ويمكن بسهولة تلمس هذا التوجه في مجموعة من الأساليب والتقنيات والأحكام التي تضمنها الدستور الجزائري الحالي، ولعل أهمها وأكثرها اعتباراً نصه على ضرورة إخضاع النظام الداخلي لمجلسي البرلمان لرقابة المطابقة السابقة، فالمشرع وإن متع البرلمان باختصاص وضع نظامه الداخلي بكل حرية واستقلالية، إلا أنه لم يقر له بالسيادة التامة في ذلك، إذ نصّ على أنه لا يمكن العمل بالنظام الداخلي إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقة مقتضياته لأحكام الدستور.

منذ تأسيسه، باشر المجلس الدستوري الجزائري بسط رقابته على مطابقة الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني، ثم للغرفتين معا بعد اعتماد نظام الغرفة التشريعية الثانية بموجب دستور 1996، هذا وقد تدخل المجلس الدستوري بهذا الخصوص 10 مرات منذ سنة 1989 تاريخ صدور أول قرار بشأن مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ويرجع ذلك إلى كون النظام الداخلي يتعلق بتنظيم وعمل السلطة التشريعية والذي لا يجب أن يكون مخالفاً للدستور وإلا وقع خلل في سير المؤسسات الدستورية.

## الهوامش:

- (1) - وهي نفسها المادة 115 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، تقابلها في الدساتير السابقة:  
- المادة 35 من دستور 1963: « يحدد المجلس الوطني في قانونه الداخلي قواعد تنظيمه و تسييره».  
- المادة 143 من دستور 1976: « يحدد القانون المبادئ العامة المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني وتسييره، وكذا ميزانية المجلس و التعويضات التي تدفع إلى أعضائه. يعد المجلس الشعبي الوطني لائحة تنظيمه الداخلي».  
- المادة 109 من دستور 1989: « يحدد القانون تنظيم المجلس الشعبي الوطني، وعمله، وميزانيته، والتعويضات التي تدفع لأعضائه. يعد المجلس الشعبي الوطني نظامه الداخلي، ويصادق عليه».
- (2) - المادة 186 (تقابلها المادة 165 قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، والمادة 155 من دستور 1989): « يفصل المجلس الدستوري، بالإضافة إلى الاختصاصات التي حولتها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات والقوانين، والتنظيمات، إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ. أو بقرار في الحالة العكسية، كما يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور».  
في حين لم يتم التطرق إلى هذا النوع من الرقابة في دستوري 63 و 76 للمعطيات التي تم تفصيلها في الفصل التمهيدي.
- (3) - بركات السايح، المبادئ التي تحكم تفسير اللائحة الداخلية للبرلمان: دراسة مقارنة بين مصر والمغرب، اللوائح البرلمانية، أعمال المؤتمر السنوي الرابع لبرنامج الدراسات البرلمانية، جامعة القاهرة، 2008، ص 38.
- (4) - علي الصاوي، مشروع لائحة جديدة لمجلس الشعب، مجلة الدستورية، العدد 25، موقع المحكمة الدستورية العليا، جمهورية مصر العربية، الرابط: <http://hccourt.gov.eg/Pages/elmglaicourt/mkal/25/alyelsawy.htm>، تاريخ التصفح: 07 مارس 2015.
- (5) *C.C.17-18 du 24 juin 1959*,
- Voir: Louis FAVOREU, Philip LOÏC, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, 9<sup>me</sup> édition, 1997, P.34.*
- Jean GICQUEL, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1<sup>ère</sup> édition, - Pierre AVRIL<sup>(6)</sup> 1988, P.82.*
- (7) - إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، ط2، بيروت، 1971، ص 728.
- (8) - *coll. Manuel, L.G.D.J., Georges BURDEAU, Droit constitutionnel, 24<sup>me</sup> édition, Paris<sup>(8)</sup> - E.J.A, 1995, P.577: " Une résolution par laquelle la Chambre qui l'a votée fixe les principes du travail parlementaire..."*
- (9) - عادل الطبطبائي، السلطة التشريعية في دول الخليج العربية: نشأتها، تطورها، العوامل المؤثرة فيها، منشورات مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 1985، ص 201.
- (10) *Jean GICQUEL, op.cit.P.08.، - Pierre AVRIL<sup>(10)</sup>*
- (11) - يمكن استخلاص هذه المجالات من تعريف الدستور نفسه: الدستور- بالمفهوم الموضوعي- يمثل القانون الأعلى الذي يحدد القواعد الأساسية لشكل الدولة ونظام الحكم فيها، وطريقة ممارسة السلطة، وينظم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص والعلاقات التي بين السلطات وحدود كل سلطة والواجبات والحقوق الأساسية للأفراد والجماعات ويضع الضمانات لها تجاه السلطة.
- (12) - رشيد المدور، خصائص الرقابة على دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمان ومنهجها في التطبيق المغربي، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت العدد 01، مارس 2008، ص 356.
- (13) - المرجع نفسه، ص 357.
- (14) - *Décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980.*
- (15) - أنظر:
- رأي رقم 09/ر.ن.د- م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999 يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم، لمجلس الأمة للدستور

- رأي رقم 10/ر.ن د-م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور.
- (16) – أنظر على سبيل المثال القرارات: 52/95، 212/98، 2013/98...
- (17) – القرار رقم: 52/95 م.د (أنظر موقع المجلس الدستوري المغربي: <http://www.conseil-constitutionnel.ma>).
- (18) – رأي رقم 10/ر.ن د-م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، للدستور.
- (19) – زهير لمظفر، المجلس الدستوري، المطبعة الرسمية، تونس، 1993، ص92.
- (20) – مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، دار المعارف، القاهرة، 1966، ص530-531.
- (21) – علي الصاوي، تطوير عمل المجالس النيابية العربية، الموقع الإلكتروني لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية، <ftp://pogar.org/LocalUser/pogar/publications/legislature/sawi1a/section3.html> تاريخ التصفح: 2013/09/04.
- (22) – رشيد المدور، مرجع سابق، ص356.
- (23) – Pierre EUGENE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, 5<sup>me</sup> édition, 1924, P.490.
- (24) – Louis FAVOREU, *La place du Conseil constitutionnel dans la Constitution de 1958*, disponible sur le site du Conseil constitutionnel, [www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q18.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q18.htm) (11/02/2014).
- (25) – Damien CHAMUSSY, *Présentation du Conseil constitutionnel à la fin de l'année 2007*, disponible sur le site du Conseil constitutionnel: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/ena2007.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/ena2007.pdf), P.16-17. (26/03/2014).
- (26) – المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت، على الرابط التالي: [http://www.kna.kw/pdf/Dostoor\\_Notes.pdf](http://www.kna.kw/pdf/Dostoor_Notes.pdf).
- (27) – رأي رقم 01-ر.ق-م د-1989: «... ثانيا: تفرعا عن الجوهري، يلاحظ المجلس الدستوري على المضمون المخصص للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ما يأتي:
- نظرا لكون مفهوم المطابقة للدستور، يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة، فإنه يتعين من هذه الوجهة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يعبر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المضمنة في القواعد الدستورية التي يستنبط منها جوهره...»
- (28) – نفس الرأي السابق: « فيما يخص أحكام المادة 120: نظرا لكون المادة 120 تبين بدقة إجراء إيداع الحكومة مشاريع القوانين في مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا الإجراء يجد أساسه في الفقرة 3 من المادة 113 من الدستور التي تنص صراحة على أن مشاريع القوانين يودعها رئيس الحكومة وليست الحكومة هي التي تودعها. وما دام المجلس الشعبي الوطني لم يذكر بأمانة ما ورد في الفقرة 3 من المادة 113 فإنه خالف المبدأ الدستوري.»
- (29) – رأي رقم 03 ر.ن د-م د/ 1997، مؤرخ في 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور: « رابعا: أن تقرير المادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس من طرف الحكومة غير مطابق للدستور. ولذا تصاغ الفقرة الأولى من هذه المادة كما يأتي: "يجيل رئيس المجلس الشعبي الوطني فوراً مشاريع القوانين التي يودعها رئيس الحكومة لدى مكتب المجلس على اللجنة المختصة.»
- (30) – رأي رقم 09/ر ن د-م د/ 99: « أ - فيما يخص مصطلح "اختصاصات" الوارد في المادة 20 (الفقرة الأولى) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار:

- اعتباراً أن مجلس الأمة باستعماله مصطلح " اختصاصات " في الفقرة المذكورة أعلاه، فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلح المقابل له الوارد في المادة 13 (الفقرة الثانية) من القانون العضوي رقم 99-02 المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1419 الموافق 8 مارس سنة 1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة».
- (31) - نفس الرأي: « ب - فيما يخص مصطلح " التشريع " الوارد في المادة 20 (الفقرة الثانية) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار: اعتباراً أن مجلس الأمة حين استعمل كلمة " التشريع " الواردة في المادة 20 (الفقرة الثانية) من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، يكون قد أضفى معنى مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذا البند، ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفاً للمادة 98 من الدستور».
- (32) - رأي رقم 10/ر.ن د-م د/2000
- (33) - رأي رقم 09/ر ن د-م د/99: « ج - فيما يخص مصطلحي " الدورات " و " الدورة " الواردين في المادة 63 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار: اعتباراً أن مجلس الأمة حين استعمل كلمتي " الدورات " و " الدورة " الواردين في المادة 63 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، يكون قد أضفى معنى مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذه المادة التي تفيد الجلسات، ولا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد ذلك مخالفاً للمادة 16 من القانون العضوي المذكور أعلاه».
- (34) - يعتبر مبدأ إجبارية خضوع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للرقابة الدستورية المسبقة قبل وضعه موضع التنفيذ، من المبادئ الجديدة التي كرسها المجلس الدستوري بموجب الرأي رقم 1/ر.ق-م د/1989 المؤرخ في 28 غشت سنة 1989، والمتعلق بدستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني في 1989/07/22، و الذي عنوانه " قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني "، وتم تبنيها صراحة بعد ذلك في دستور 1996، وفي النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.
- (35) - رأي رقم 1/ر.ق-م د/1989: « نظراً لكون الفقرة 2 من المادة 155 من الدستور، جعلت من جهة أخرى مبدأ الاستقلالية التنظيمية المذكور، مقروناً تلازمياً بالرقابة الواجبة، الموكلة إلى المجلس الدستوري قبل وضع النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني حيز التطبيق».
- (36) - رأي رقم 10/2000: « اعتباراً أنه يستمد من الاختصاص الذي أقره المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان، بمقتضى المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور، بإعداد نظاميهما الداخلي والمصادقة عليهما بكل سيادة، أنهما تتمتعان كذلك بصلاحيات تعديل هذين النصين وفق ما تراه كل واحد منهما».
- واعتباراً أن المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان إجبارياً لرقابة مطابقة أحكامها مع الدستور من قبل المجلس الدستوري وأوكل صلاحية الإخطار في هذه الحالة إلى رئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وذلك قبل أن يصبح النظام الداخلي قابلاً للتطبيق ومن ثم واجب التنفيذ. واعتباراً بالنتيجة، أن النص المذكور في المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور وكل تعديل قد يدخل عليه لا يكتسي صفة النظام الداخلي بالنسبة للغرفة المعنية، وبالتالي لا يمكن الشروع في تطبيقه إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور».
- (37) - بينت المادة 17 من القانون النظامي للمجلس الدستوري الموريتاني إجراءات الإحالة على النحو التالي: « وتحال النظم وتعديلات النظم التي يتم إقرارها من طرف إحدى الجمعيتين إلى المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمعية».
- (38) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 365.
- (39) - تنص المادة الأولى من قانون إنشاء المحكمة الدستورية على: « تنشأ محكمة دستورية تختص دون غيرها بتفسير النصوص الدستورية والفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين والمراسيم بقوانين، واللوائح، وفي الطعون الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم ويكون حكم المحكمة الدستورية ملزماً للكافة ولسائر المحاكم».
- (40) - رشيد المدور، مرجع سابق، ص 373.
- (41) - على العكس من ذلك تمت الإشارة إلى هذه المسألة في بعض الأنظمة ومثالها ما نصت عليه المادة 21 من القانون التنظيمي للمجلس الدستوري المغربي: « ويجعل رئيساً لمجلس النواب ومجلس المستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارهما من قبل كل من المجلسين المذكورين».