



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس
كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962
مخبر المرافق العمومية والتنمية



كتاب جماعي

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

المتابعة:

د. حرير أحمد
د. مالح صورية
د. مالح سعاد

الإشراف العام للكتاب:

أ. شايب صورية
أ. كراجي مصطفى
أ. بولوم محمد الأمين
د. حرير أحمد





الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس
كلية الحقوق والعلوم السياسية - 19 مارس 1962 -
مخبر المرافق العمومية والتنمية



كتاب جماعي بعنوان

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير

العمل البرلماني في الجزائر

الإشراف العام على الكتاب

أ. شايب صورية مديرة مخبر المرافق العمومية والتنمية

أ. كراجي مصطفى

أ. بولوم محمد الأمين

د. حرير أحمد

المتابعة

د. مالح صورية

د. حرير أحمد

د. مالح سعاد



النَّاشِر دَار جُودَة لِلنَّشْرِ وَالتَّوْزِيعِ
الجزائر - (باتنة)

الطَّبعة الأولى 1446 هـ - 2025 م

الإيداع القانوني: 02/2025

ISBN: 978-9969-00-564-6

كتاب جماعي بعنوان: التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

من إعداد: مجموعة من الباحثين الأكاديميين

تصميم الغلاف: زكريا رقاب

الهاتف: 00213671827876

البريد الإلكتروني editionjouda@gmail.com

جميع حقوق النشر الورقي والإلكتروني والمرئي والمسموع

محفوظة للمؤلف وغير مسموح بتداول هذا الكتاب بالقص أو النسخ

أو التعديل إلا بإذن منه. ويكون الكاتب مسؤولاً عن كل تبعة أدبية أو مادية أو نظامية تنشأ عن جميع مطالب

تتعلق بمادة الكتاب أو محتوياته أو رسومه.

أعضاء اللجنة العلمية

- كراحي مصطفى، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس، رئيس اللجنة.
- شايب صورية، أستاذة التعليم العالي، مديرة مخبر "المرفاق العمومية والتنمية"، جامعة سيدي بلعباس.
- بردان رشيد، أستاذ التعليم العالي، مدير مخبر "النشاط العقاري"، جامعة سيدي بلعباس.
- صمود سيد أحمد، أستاذ التعليم العالي، مدير مخبر "قانون المؤسسة"، جامعة سيدي بلعباس.
- مكلل بوزيان، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- قاسم العييد عبد القادر، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- بولوم محمد الأمين، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- طيب ابراهيم ويس، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- محي الدين عبد المجيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- بن طيفور نصرالدين، أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان.
- سعدي الشيخ، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة.
- دويني مختار، أستاذ التعليم العالي، جامعة سعيدة.
- محي الدين عواطف، أستاذة التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- خلفاوي خليفة، أستاذ التعليم العالي، جامعة غليزان.
- بن عودة حسكرمراد، أستاذ التعليم العالي، جامعة تلمسان.
- بشير محمد أمين، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- فرعون محمد، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- عبار عمر، أستاذ التعليم العالي، جامعة سيدي بلعباس.
- حرير أحمد، أستاذ محاضر أ، جامعة سيدي بلعباس.
- مالح صورية، أستاذة محاضرة أ، جامعة سيدي بلعباس.
- ضبع عامر، أستاذ محاضر أ، جامعة سيدي بلعباس.
- بن تركية ليندة أديبة، أستاذة محاضرة أ، جامعة سيدي بلعباس.
- حجبن سفيان، أستاذ محاضر أ، جامعة سيدي بلعباس.
- بلحسيئي حمزة، أستاذ محاضر أ، جامعة سيدي بلعباس.

- جندولي فاطمة، أستاذة محاضرة أ، جامعة سيدي بلعباس.
- بن علي أمينة نورالهدى، أستاذة محاضرة أ، جامعة سيدي بلعباس.
- مولاي جلطي قادة، أستاذ محاضرة أ، جامعة سيدي بلعباس.

لجنة التحرير:

- حرير أحمد، أستاذ محاضر. رئيس لجنة التحرير.
- مالح صورية، أستاذة محاضرة.
- بلحسيني حمزة، أستاذ محاضر.
- جندولي فاطمة الزهراء، أستاذة محاضرة.
- بوشويرف نوال، أستاذة محاضرة.
- طلحة نورة، أستاذة محاضرة.
- مالح سعاد، أستاذة محاضرة.
- بوعسرية عمر، أستاذ محاضر.

تقديم

من الواضح جدا أنه من بين المعايير التي يقاس بها مستوى الديمقراطية في أي بلد كان، هو بالدرجة الأولى الطريقة التي تم من خلالها وضع الدستور في هذا البلد، وكيفية إقراره من جهة وكذا الضمانات التي منحها هذا الدستور لممارسة الحقوق والحريات، وكذا طبيعة العلاقة التي تحكم عمل مختلف السلطات في الدولة من سلطة تشريعية، تنفيذية وقضائية، والتي لا بد وأن تقوم على أساس احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يعد أساسا جوهريا في أي دستور يمكن وصفه بالديمقراطي. ومن هنا يأتي الحديث عن التجربة الجزائرية التي يبدو أنها لازالت في حالة مخاض بين أخذ ورد منذ انتقال البلاد إلى نظام التعددية وتجاوز النظام الأحادي القائم على الاشتراكية والحزب الطلائعي الوحيد، خاصة وأن التعديلات الدستورية التي تمت منذ 1988 إلى غاية 2016 لم توفق في الوصول إلى الغاية المبتغاة، والمتمثلة في الاستقرار على دستور ديمقراطي ثابت يعكس في محتواه الرغبة الشعبية في الانتقال الديمقراطي الحقيقي، الذي يبعث على الأمل في غد مشرق قوامه حقوق وحريات مبنية على أساس قوي، وكذا مؤسسات سياسية تمثيلية بالمعنى الصحيح، التي تُؤسس على انتخابات شفافة ونزيهة تحترم فيها خيارات الشعب بكل صدق وأمانة.

هذا وقد مثل الحراك الشعبي الذي عرفته الجزائر في 22 فيفري 2019 دليلا قاطعا على فشل الدستور في توثيق الرابطة التي كان ينبغي أن تكون بين الشعب ومؤسساته المنتخبة، خصوصا التنفيذية والتشريعية، بل وفقدان عميق للثقة بين الطرفين، خاصة وأن هذه المؤسسات لم تعد المعبر الحقيقي عن آمال الشعب وتطلعاته والناطقة باسمه، بل انصرفت إلى خدمة مصالح أخرى تعاكس في أهدافها الأهداف المبتغاة من طرف الشعب.

وهكذا فإن القطيعة التي أحدثها حراك 22 فيفري 2019، عنت بالضرورة وجوب التفكير في وضع دستور جديد يتماشى مع الأوضاع الجديدة التي باتت تعرفها الجزائر، ويستجيب بشكل واضح للمطالب الشعبية المرفوعة خلال الحراك والمتعلقة ببناء دولة

ديمقراطية ذات سيادة، وأيضا ذات مؤسسات قوية وفعالة متأتية عن طريق الانتخاب الشفاف والنزيه والذي يعكس الإرادة الشعبية الحققة.

والواقع أن ذلك لن يتأتى ولن يتحقق على أرض الواقع إلا بقيادة شرعية منتخبة من الشعب، تتمثل في رئيس جمهورية منتخب وتكون له السلطة الكاملة والمشروعة والمؤسسة لمباشرة الإصلاح الدستوري وفق رؤية قانونية وسياسية صحيحة، وتصور مدروس مبني على التوافق السياسي مع جميع القوى والأقطاب الفاعلة في البلاد.

والواضح أن تعديل الدستور قد شكل أولوية قصوى خلال المرحلة التي تلت الانتخابات الرئاسية، لأن الهدف كان وضع خارطة طريق من أجل بعث أمل جديد لدى عموم الشعب الجزائري في التخلص من تراكمات الماضي، والسير قدما نحو بناء جزائر جديدة قوامها مؤسسات منتخبة، تعكس بحق الإرادة الشعبية وتبلي طموحات الشعب في إحداث تغيير حقيقي وفعال، تنعكس آثاره على مختلف نواحي الحياة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا.

ومن هنا يعتبر التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي عكفت على إعداده لجنة دستورية مكونة من خبراء في القانون الدستوري، وصادق عليه الشعب بالموافقة من خلال الاستفتاء، محطة مفصلية خلال هذه المرحلة الدقيقة التي تمر بها بلادنا بالنظر إلى الأهمية البالغة التي يكتسبها، كونه نقطة الانطلاق نحو التغيير المنشود والذي لا مجال للخطأ فيه والذي يعلق عليه الكثير آمالا كبيرة.

ومما لا شك فيه أن التعديلات الجديدة التي أدخلت على الدستور الجزائري كانت عميقة في مجملها، إلا أن ما يثيرنا أكثر هو الجانب المتعلق بالسلطات وبالمؤسسات الدستورية، وطبيعة عملها وكذا العلاقات الوظيفية فيما بينها. ومن هنا تندرج هذه الفكرة التي تركز على عمل السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية والضوابط الجديدة التي استقر عليها المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020، عند رسم معالم هذه العلاقة خاصة في المجالين التشريعي والرقابي والتي تهدف بالأساس إلى

الانخراط في المسعى الجديد، الذي باتت تتبناه مختلف الأنظمة الدستورية المقارنة والمتعلق بتطوير العمل البرلماني وتحسينه، من خلال الاستعمال السليم والصحيح لمختلف الصلاحيات التي يمنحها الدستور للمؤسسة البرلمانية كمؤسسة من جهة، وللبرلماني كمثل للشعب من جهة أخرى.

وعلى ضوء الإشكالية التي عالجها هذا الكتاب، والتي تدور أساسا حول أهم التعديلات التي أدخلت على الدستور الجزائري في سنة 2020 ومدى استجابتها لفكرة تطوير العمل البرلماني، فإن هذا الكتاب تضمن عدة مساهمات تجيب عن هذه الإشكالية، خاصة في مجال العلاقة بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وبينهما وبين الحكومة. وما يتعلق كذلك بممارسة دور البرلمان التشريعي وبكل حرية، وكذا فعالية أدوات الرقابة على أداء الحكومة، فإن مختلف المساهمات التي تضمنها هذا الكتاب، تدور في هذا النطاق، حيث أن أهم عمل برلماني والمتمثل في الرقابة على أداء الحكومة، والذي يتحقق من خلال عدة آليات أهمها الأسئلة المكتوبة والشفوية، فإن هذه الآلية المكفولة دستوريا للبرلمان تتمتع بفعالية كبيرة في تحسين وتطوير العمل البرلماني وتحقيق وضبط التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي تضمنه كذلك وبشكل كبير المحكمة الدستورية المستحدثة في التعديل الدستوري لسنة 2020، فهذه الآليات تساهم في القضاء على الهيمنة والسيطرة الطاغية للسلطة التنفيذية على التشريعية، كما أن ذلك يضمن حماية حقيقية لحقوق الأفراد التي تركزت بشكل حقيقي بعد التعديل الدستوري لسنة 2020. بالإضافة كذلك إلى أدوار أخرى أصيلة للبرلمان كالمبادرة بالتشريع التي تعتبر أول مرحلة من أجل صناعة القانون والتي يقتسمها البرلمان مع الحكومة وكذا رئيس الجمهورية. والقيام بهذه المهام لا يكون إلا من طرف عضو البرلمان الذي يجب أن يتمتع بنظام قانوني يكفل له كل هذه الصلاحيات والمهام، والذي يجب أن يتضمن كذلك على الشروط اللازم توفرها فيه للترشح لهذه العضوية يحددها القانون.

غير أنه في حالة التقاعس في أداء البرلمان لعمله كما يجب وينص عليه الدستور، فإن عملية حل البرلمان تعتبر هي الأخرى عملية مهمة تساهم في تكريس وتحقيق فكرة تطوير العمل البرلماني، من خلال وضع حد للبرلمان عاجز عن القيام بمهامه وانتخاب آخر جديد يمارس الصلاحيات والسلطات المكفولة له، وهذا من أجل الارتقاء بهذه المؤسسة الدستورية وتوفير الشروط اللازمة للقيام بمهامها على أكمل وجه كما ينص عليها الدستور.

الفهرس

1- La dissolution du Parlement à la lumière de la révision constitutionnelle de 2020

Malah Soraya/Mustapha Karadji,..... p13

2- مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وآلياتها في ظل التعديل الدستوري الجزائي لسنة 2020 –

فنيديق نوال، ص28

3- التعديل الدستوري 2020 في الجزائر وأثره على السلطتين التنفيذية والتشريعية -

مصايح فاطمة،..... ص52

4- الدور التشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية في التعديل الدستوري الجزائي لسنة 2020 –

رحاوي آمنة، ص76

5- الأسئلة البرلمانية المكتوبة، آلية للرقابة على أداء الحكومة ووسيلة لتطوير العمل البرلمان –

حرير أحمد/شايب صورية، ص97

6- السيطرة الطاغية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في أداؤها لعملها البرلماني

"دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020"-

بن تركية ليندة أدبية، ص106

7- المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائي لسنة 2020،

جندولي فاطمة زهرة، ص127

8- المحكمة الدستورية ودورها في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في التعديل

الدستوري الجزائي لسنة 2022،

سلطاني ليلة، ص148

9- المواجهة البرلمانية المباشرة لأعضاء الحكومة في الدستور الجزائي لسنة 2020 –

بن ديدة نجاة، ص173

10- النظام القانوني لعضو البرلمان في الجزائر-

عبار عمر، بشير محمد أمين، ص185

11- آليات رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية-

مدان المهدي/مقني بن عمار،ص204

12- مدى مساهمة المحكمة الدستورية في تحقيق التوازن بين فكرة الأمن القانوني وحماية الحقوق والحريات الأساسية في ظل التعديل الدستوري 2020 –

حافظي سعاد / ضبيع عامر،ص228

13- مراحل وإجراءات سن التشريع العضوي والعادي في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020-

بلحسيني حمزة،ص260

**La dissolution du Parlement à la lumière de la révision
constitutionnelle de 2020.**

**The Dissolution of Parliament in Light of the 2020
Constitutional Revision.**

Soraya MALAH

Mustapha KARADJI

Laboratoire Services Publics et
Développement

Laboratoire Services Publics et
Développement

Université Djillali LIABES, Sidi Bel Abbès,
Algerie

Université Djillali LIABES, Sidi Bel Abbès,
Algerie

soraya.malah@univ-sba.dz

mustapha.karadji@univ-sba.dz

Résumé:

Le sujet de la dissolution du Parlement constitue l'une des questions constitutionnelles et politiques les plus importantes, influençant directement la stabilité du système politique et le fonctionnement démocratique dans tout État. L'importance de cette étude réside dans la nécessité d'une compréhension approfondie des mécanismes constitutionnels de dissolution du Parlement à la lumière de la révision constitutionnelle de 2020, introduite pour améliorer les performances des institutions constitutionnelles et garantir la séparation des pouvoirs.

Mots clés: Dissolution, Parlement, Révision constitutionnelle, Président de la République, Assemblée.

Abstract:

The issue of parliamentary dissolution is one of the most significant constitutional and political matters, directly impacting the stability of the political system and the functioning of democracy in any state. This study highlights the necessity of a deeper understanding of the constitutional mechanisms governing parliamentary dissolution, particularly in light of the 2020 constitutional revision, which was

introduced to enhance the performance of constitutional institutions and ensure the separation of powers.

Keywords: Parliamentary dissolution - 2020 constitutional revision - President of the Republic.

Introduction :

Dans beaucoup de Constitutions, les compétences des pouvoirs législatif et exécutif sont fixés sur la base du principe de séparation des pouvoirs, ce qui n'exclut pas les conflits dans la mesure où chaque pouvoir à une tendance naturelle de suprématie. Cependant, l'émergence du contrôle parlementaire exercé sur le gouvernement a vu naître un droit qui vise la recherche d'un équilibre institutionnel, celui du droit de l'autorité ayant le pouvoir de dissoudre le Parlement qui constitue l'une des caractéristiques essentielles du régime parlementaire et un outil parmi les plus redoutables que le gouvernement peut utiliser contre le Parlement¹. La majorité des Constitutions abordent la question de la dissolution parlementaire, d'une manière succincte ou détaillée, ou rejettent ce concept pour des raisons liées à leur système politique.²

En Algérie, le Constituant a adopté la dissolution du Parlement avant l'expiration de son mandat légal comme un mécanisme visant à équilibrer les pouvoirs exécutif et législatif. Dans les Constitutions « dites-programmes », la responsabilité du Président de la République et le retrait de sa confiance entraîne automatiquement la dissolution du

¹ **Aïcha DOUIDI**, La dissolution du Parlement en Algérie : une étude comparative, Revue de droit constitutionnel et des institutions politiques, Vol. 03, n° 02, Université Abdelhamid Ben Badis, Mostaganem, 2020, p. 52.

² Le droit de dissolution a été exercé pour la première fois en Angleterre en 1784 lors d'un conflit entre le ministère de William Pitt et la Chambre des communes britannique concernant une loi sur la gestion des Indes. La Chambre des communes demanda au roi de renvoyer le ministère, arguant qu'il n'avait pas sa confiance. Cependant, grâce à sa dextérité politique, William Pitt rallia l'opinion publique à son point de vue, ce qui permit au roi de dissoudre la Chambre des communes et de convoquer de nouvelles élections.

Khaled Abdel Rahman AFINE, Le statut juridique du membre du Parlement : une étude comparative, 1ère édition, Centre arabe d'études et de recherches scientifiques, Le Caire, Égypte, 2017, p. 180.

Parlement. Plus tard, la dissolution présidentielle accompagnée d'élections législatives anticipées a été mise en place. Avec les Constitutions « dites lois », à partir de 1989 et jusqu'à nos jours, la responsabilité politique du gouvernement s'est accompagnée de l'obligation de dissoudre le Parlement. Dans la révision constitutionnelle de 2020, toutes ces situations et les restrictions qui y sont associées ont été organisées de manière explicite.¹

Cependant, parmi tous les systèmes constitutionnels qui reconnaissent le droit de dissolution, on observe des divergences quant à l'autorité habilitée à l'exercer, ce qui conduit à diverses formes de dissolution, selon l'organe disposant de ce droit par le jeu du critère organique qui domine la doctrine constitutionnelle.²³

Le sujet de la dissolution du Parlement revêt une importance particulière dans le système constitutionnel algérien. Un abus de ce pouvoir peut compromettre la stabilité politique de l'État. Par conséquent, le Constituant algérien a établi des règles pour encadrer ce droit et limiter le pouvoir du Président de la République en la matière. Ces considérations nous ont incités à examiner les cas de recours à cette procédure dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2020.

Ainsi, cette étude se propose d'explorer les formes adoptées par le système constitutionnel algérien dans la révision de 2020. Elle traitera d'abord du concept du droit de dissolution parlementaire dans la

¹ **Mohamed IMRAN**, La dissolution du Parlement dans l'expérience constitutionnelle algérienne, Revue des recherches juridiques et politiques, Vol. 3, n° 01, Université Tahar Moulay, Saïda, 2021, p. 219.

² En France, le Général Charles de Gaulle a exercé le droit de dissolution sous la Cinquième République le 9 octobre 1962, à la suite d'une motion de censure ayant renversé le gouvernement Georges Pompidou. François Mitterrand a également utilisé ce droit le 2 mai 1981 pour obtenir une majorité parlementaire. Enfin, Jacques Chirac a dissous l'Assemblée nationale le 21 avril 1997, annonçant de nouvelles élections.

Manal YEDER, Nabila LEDRAA, Le mécanisme de dissolution du Parlement dans la Constitution française et les Constitutions des pays du Maghreb entre garanties et exigences d'efficacité, Revue des recherches et études juridiques et politiques, Université Ahmed Morseli, Tipaza, Vol. 05, n°02, 2021, p. 275.

doctrine traditionnelle et contemporaine, puis les formes de dissolution prévues dans cette révision.

I. Le concept du droit de dissolution du parlement :

Les définitions du droit de dissolution varient entre les conceptions larges et restreintes. Dans beaucoup de constitutions de pays différents, le constituant, n'a pas défini le droit de dissolution d'une manière explicite. Aussi est-il nécessaire, d'aborder la définition linguistique et doctrinale, traditionnelle et contemporaine du droit de dissolution, ainsi que son utilité.

1/ Définition du droit de dissolution du Parlement

Le droit de dissolution revêt un concept différent et plus sensible par rapport aux autres moyens à la disposition du pouvoir exécutif pour se défendre face au Parlement. Ce droit est exercé par le chef de l'État dans le cadre de son intervention dans le fonctionnement du pouvoir parlementaire et de sa surveillance en sa qualité de chef du pouvoir exécutif. Ce point aborde la définition de la dissolution parlementaire sur le plan linguistique, ainsi que dans la doctrine constitutionnelle traditionnelle et contemporaine.

1.1 : Définition linguistique du droit de dissolution du Parlement

Le terme "dissolution" signifie "*dénouer*", "*relâcher une chose tendue*". On dit "*dissoudre une institution*", ce qui signifie mettre fin à son existence et la déclarer légalement nulle. Dans la langue arabe, le mot "حلى" (dissolution) a plusieurs significations qui convergent vers l'idée de "*défaire*".

La dissolution signifie dénouer ou défaire un nœud, ce qui implique de le défaire et de l'ouvrir¹. Par extension, résoudre un problème signifie également dénouer ses éléments complexes. Dissoudre une chose revient à la ramener à ses composants fondamentaux. Le terme "حلى به" signifie descendre à un endroit, "حلى عليه الأمر" exprime l'idée d'une

¹ **Boualem BEN SMAILI**, Les formes de dissolution de l'Assemblée populaire nationale à la lumière de la révision constitutionnelle de 2020, Revue Sawt Al-Qanoun, Vol. 8, Numéro spécial, Université Djilali Bounaama, Khemis Miliana, 2022, p. 468.

obligation, et "جعله في حل" renvoie à la libération de tout engagement entre deux parties.

La majorité des dictionnaires arabes s'accordent à dire que le terme "حل" signifie "défaire" ou "dénouer".¹

En français, le terme correspondant est « *La dissolution* », qui signifie "annuler"²

1.2 : La définition du droit de dissolution du Parlement dans la doctrine constitutionnelle

A. La définition traditionnelle du droit de dissolution du Parlement :

Certains juristes, dont Joseph BENNEFON, considèrent la dissolution du Parlement comme "*un moyen efficace pour mettre fin au conflit entre le Parlement et le gouvernement. En l'absence de ce moyen, le conflit devient sans issue et les institutions publiques se retrouvent dans une impasse qui ne peut être résolue que par un coup d'État*".³

La dissolution est définie comme un acte juridique par lequel le pouvoir exécutif met fin à la vie de l'assemblée législative avant l'expiration de son mandat, afin de consulter le peuple sur une question majeure qui a une importance cruciale dans la vie politique du pays.⁴

Elle est également perçue comme la résiliation du mandat législatif, soit à la demande du gouvernement en cas de conflit avec le

¹ **Raed NAJI**, Le droit de dissolution dans les systèmes comparés, Kouba, Algérie, Dar Al-Kitab, 2012, p. 32.

² **Abdel Fattah MOURAD**, Dictionnaire juridique, économique et commercial de Mourad, Al-Jalal Printing Company, Le Caire, sans date de publication, p. 658.

³ **Joseph BENNEFON**, Le régime parlementaire sous la Restauration, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Paris, 1905, pp. 54-55, cité par **Manal YEDER**, **Nabila LEDRAA**, op.cit, p. 275.

⁴ **Hussein Mostafa BAHRI**, Le contrôle réciproque entre les pouvoirs législatif et exécutif comme garantie de l'application des règles constitutionnelles, Damas, Nas Printing Company, 2006, p. 319.

Parlement, soit à l'initiative du chef de l'État pour défendre une politique qu'il juge conforme aux aspirations populaires.¹

Certains la définissent comme un moyen pour le pouvoir exécutif de mettre fin prématurément au mandat législatif, c'est-à-dire avant l'échéance naturelle de la législature. Cette mesure est souvent accompagnée d'un appel à de nouvelles élections pour permettre à la nation de trancher le conflit.²

A cet effet, on peut définir la dissolution comme une mesure constitutionnelle mettant fin au mandat légal du Parlement, accompagnée d'un appel à des élections législatives anticipées.

B. La définition contemporaine du droit de dissolution du Parlement:

Elle est définie comme "*La résiliation du mandat parlementaire avant son terme constitutionnel*"³, ou encore comme "*La fin prématurée de la période législative d'une assemblée*".⁴

Selon Suleiman Mohamed Al-TAMAWI, "*Il s'agit de mettre fin au mandat législatif de l'assemblée parlementaire (si le Parlement est monocaméral) ou de l'une des deux chambres (si le Parlement est bicaméral) avant la date prévue par la Constitution*".⁵ Pour Abdelaziz SHEHA, "*La dissolution est l'interruption du mandat parlementaire avant son échéance légale*".⁶

¹ **Raafat DESSOUKY**, La domination du pouvoir exécutif sur les travaux du Parlement, Dar Al Maarif pour la publication, Alexandrie, Égypte, 2006, p. 155.

² **Bachir Ali BAZ**, Le droit de dissolution des assemblées parlementaires dans les Constitutions contemporaines, Dar Al-Fikr Al-Jamaï, Alexandrie, Égypte, 2015, p. 57.

³ **Saïd Abdel Karim DANA**, La dissolution du Parlement et ses effets juridiques sur le principe de continuité des activités de l'État, Institution Moderne pour livre, Beyrouth, Liban, 2010, p. 50.

⁴ **Akila KHERBASHI**, La relation fonctionnelle entre le gouvernement et le Parlement, Kouba, Algérie, Dar Al-Khaldounia, 2007, p. 118.

⁵ **Suleiman Mohamed AL-TAMAOU**, Les trois pouvoirs dans les Constitutions arabes contemporaines et dans la pensée politique islamique, Imprimerie de l'Université Ain Shams, Le Caire, Égypte, 1986, pp. 604-605.

⁶ **Ibrahim Abdelaziz SHIHA**, La place du pouvoir exécutif dans les systèmes politiques contemporains, Dar Al Maarif pour la publication, Alexandrie, Égypte, 2006, p. 75.

André HAURIOU, la qualifie de "*nécessité pour l'équilibre du régime parlementaire*".¹

En Algérie, certains juristes la définissent comme "*une décision mettant fin au mandat d'une assemblée élue avant l'expiration de sa législature*".²

Une définition plus précise et complète serait de considérer « la dissolution comme une mesure constitutionnelle qui met fin au mandat légal du Parlement ou de l'une de ses chambres avant la date prévue, accompagnée d'un appel à de nouvelles élections législatives dans les délais fixés par la Constitution ». ³

2/ La nécessité du droit de dissolution du Parlement

La question de savoir si le droit de dissolution du Parlement est nécessaire ou non a été l'objet de positions divergentes. Certains estiment que ce droit n'est pas nécessaire dans la mesure où il constitue une violation du principe de séparation des pouvoirs en renforçant le pouvoir exécutif face au pouvoir législatif. Cela peut ébranler l'équilibre requis dans un système démocratique.⁴

De plus, ils considèrent que la dissolution est une mesure antidémocratique incompatible avec le principe de souveraineté populaire, puisque le Parlement, en tant que représentant de la nation, est élu pour un mandat déterminé. Le pouvoir exécutif ne devrait pas intervenir pour mettre fin à son mandat avant l'échéance prévue.⁵

En revanche, la majorité des juristes affirment que le droit de dissolution est indispensable pour maintenir les principes

¹ Pierre ALBERTINI, Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 1977, p. 15.

² Halima BOUROUK, La dissolution du Parlement dans les systèmes algérien et tunisien : Étude comparative, Mémoire de Magister en droit, Institut des sciences juridiques et administratives, Centre universitaire de Souk Ahras, 2005-2006, p. 7.

³ Boualem BEN SAMAILI, op.cit., p. 470.

⁴ Saïd Abdel Karim DANA, La dissolution du Parlement et ses effets juridiques sur le principe de continuité des activités de l'État : Étude analytique comparative, Modern Institution for Books, Tripoli, Liban, 2010, pp. 53-54.

⁵ Jihad Zouheir Dib AL-HARAZIN, Le droit de dissolution dans les systèmes constitutionnels : Étude comparative, Bibliothèque Al-Wafaa Al-Qanouniya, Alexandrie, Égypte, 2013, p. 63.

fondamentaux du régime parlementaire. Reconnaître ce droit ne constitue pas une violation de la séparation des pouvoirs, mais garantit plutôt leur équilibre. Il offre une protection au Parlement en limitant les abus potentiels du gouvernement.¹

Par ailleurs, le droit de dissolution présente des avantages pratiques indéniables. Le chef de l'État ne recourt à cette mesure que si l'intérêt national l'exige, ou si le pouvoir législatif dépasse les limites fixées par la Constitution.²

André HAURIOU en défendant le droit de dissolution, considère que le Parlement tire sa légitimité de la nation. Si le gouvernement estime que les actions du Parlement ne reflètent plus la volonté populaire, il peut le dissoudre pour permettre à la nation de trancher le conflit.³

Ces positions divergentes ont permis de mettre en lumière un compromis celui de limiter les cas dans lesquels le chef de l'État ou l'exécutif peut dissoudre le Parlement. Parmi ces cas, le conflit grave entre l'exécutif et le législatif qui entrave les intérêts de l'État où chaque partie reste campée sur ses positions et où toutes les tentatives de résolution ont échoué. Dans ce cas, la dissolution permet au peuple de trancher par voie de référendum.⁴ De même que lorsqu'il s'agit de questions qui touchent les intérêts supérieurs de l'État tel que le refus du Parlement de ratifier un traité ou une alliance cruciale pour le pays, le chef de l'État peut intervenir pour préserver ces intérêts par la dissolution du Parlement⁵ ou le décalage entre les orientations du peuple et celles du Parlement lorsque celui-ci ne représente plus les aspirations populaires. Dans ce cas, il est nécessaire pour le chef de l'État de le dissoudre afin de consulter à nouveau la nation.⁶

¹ Saïd Abdel Karim DANA, op.cit., p. 54.

² Abdel Halim MARZOUKI, Le droit de dissolution dans le cadre du système parlementaire : Entre théorie et application, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et sciences politiques, Université Hadj Lakhdar, Batna, Algérie, 2013-2014, p. 39.

³ Jihad Zouheir Dib AL-HARAZIN, op.cit., p. 66.

⁴ Abdel Halim MARZOUKI, op.cit., p. 42.

⁵ Abdel Karim Saïd DANA, op.cit., p. 5.

⁶ Raed NAJI, op.cit., p. 25.

II. Les formes de dissolution du Parlement dans la révision constitutionnelle de 2020

Le Parlement peut être dissous sous diverses formes selon l'autorité qui détient le pouvoir de dissolution. Si cette dernière émane du pouvoir exécutif, il s'agit d'une dissolution présidentielle, exercée par la volonté du chef de l'État (roi, émir ou Président de la République). Si la dissolution est demandée par le gouvernement en cas de conflit entre celui-ci et le Parlement, on parle de dissolution ministérielle. Dans certains cas définis par la Constitution, la dissolution intervient de manière automatique, Il s'agit alors de dissolution de plein droit. Le Parlement peut également se dissoudre lui-même, celle-ci est considérée comme une "dissolution volontaire". Enfin, la volonté populaire peut être à l'origine de la dissolution, ce qui correspond à une dissolution directe par la volonté du peuple¹. Aussi est-il nécessaire d'examiner la dissolution dans le cadre des systèmes de majorité présidentielle et de majorité parlementaire, ainsi que les cas et restrictions liés à cette mesure dans la révision constitutionnelle de 2020.²

1. La dissolution du parlement dans les systèmes de majorité présidentielle et de majorité parlementaire

Suite à la révision constitutionnelle de 2020, la gouvernance varie en fonction des résultats des élections législatives. Dans un système de majorité présidentielle, si les élections législatives aboutissent à une majorité présidentielle, un Premier ministre est désigné pour élaborer un plan de mise en œuvre du programme présidentiel. Dans ce cas, le Premier ministre agit comme un simple coordinateur gouvernemental, reflétant un système d'exécutif unifié, similaire à celui en vigueur dans la Constitution révisée de 1996. Par contre, dans un système de majorité parlementaire et lorsque les élections législatives aboutissent à une

¹ Ali Saad IMRAN, Limites constitutionnelles pour la dissolution du Parlement, Amman, Dar Al-Radwan pour l'édition et la distribution, 2016, p.66.

² Décret présidentiel n° 20-442, du 30 décembre 2020, relatif à la promulgation de la révision constitutionnelle approuvée lors du référendum du 1^{er} novembre 2020, (J.O.R.A.D.P n° 82 du 30 décembre 2020, p.3)

majorité parlementaire, le programme de cette majorité est adopté. Un chef de gouvernement est alors nommé, et il devient responsable uniquement devant l'Assemblée populaire nationale. Par cette combine constitutionnelle, le système devient flexible. Il est le résultat des élections législatives. Dans les deux cas, la responsabilité politique du gouvernement est engagée et lorsqu'elle est mise en cause, elle conduit nécessairement à la dissolution obligatoire de l'Assemblée populaire nationale.¹

2. Les cas de dissolution du Parlement prévus dans la révision constitutionnelle de 2020

Le système constitutionnel algérien, bien qu'il ne soit pas un régime parlementaire classique, a adopté le droit de dissolution du Parlement dans toutes les constitutions qu'il a connues, depuis la Constitution de 1963 – première Constitution après l'indépendance - jusqu'à la révision constitutionnelle de 2020. Cependant, le Constituant algérien n'a consacré que le droit de dissolution de l'Assemblée Populaire Nationale en excluant le Conseil de la Nation de cette procédure. Cette exclusion s'explique par le fait que le Conseil de la Nation n'est pas habilité constitutionnellement à engager la responsabilité politique du gouvernement et reconnaître à un pouvoir le droit de dissolution sans responsabilité politique reviendrait à anéantir le pouvoir législatif, et inversement.² Il est à noter que le Conseil de la Nation a été créé pour la première fois par la révision constitutionnelle de 1996, introduisant ainsi un système bicaméral. Ce modèle a été maintenu dans toutes les révisions ultérieures, y compris celle adoptée par référendum le 1er novembre 2020. En examinant les dispositions constitutionnelles relatives à la dissolution de l'Assemblée populaire nationale dans la révision constitutionnelle de 2020, il apparaît que cette dissolution peut être opérée selon deux mécanismes différents :

¹ Mohamed IMRAN, op.cit., p 237.

² Aquila KHERBACHI, La place du Conseil de la Nation dans le système constitutionnel algérien, Mémoire de magister, Faculté de droit et sciences politiques, Université Hadj Lakhdar, Batna, Algérie, p. 301.

2.1 : La dissolution du parlement en vertu de l'article 108 de la Constitution

En analysant les dispositions constitutionnelles régissant la relation fonctionnelle entre le gouvernement et l'Assemblée populaire nationale, telles que définies dans la dernière révision constitutionnelle, on constate que la dissolution en vertu de l'article 108 intervient lorsque l'une des deux situations suivantes se présente :¹ La première situation, lorsque l'APN n'approuve pas le plan d'action du gouvernement présenté par le Premier ministre désigné par le Président de la République, à la suite de la démission du gouvernement précédent, conformément au premier paragraphe de l'article 107 de la Constitution. Il y a lieu de distinguer entre le plan d'action du gouvernement et le programme du gouvernement. Le plan d'action du gouvernement correspond à un projet opérationnel conçu pour mettre en œuvre le programme présidentiel. Le programme du gouvernement, en revanche, est élaboré par un gouvernement disposant de la majorité parlementaire et inclut les objectifs et les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs, tout en définissant la politique nationale.²

L'article 108, quant à lui, dispose explicitement que si l'APN refuse à nouveau d'approuver le plan d'action, elle est dissoute obligatoirement. Ce mécanisme reflète une dissolution automatique, bien que le Constituant algérien utilise ici l'expression "*dissolution obligatoire*" au lieu "*dissolution automatique*" employée dans la Constitution de 1963, ou "*dissolution légale*" utilisé dans la révision partielle de 1989. L'objectif du mécanisme de dissolution obligatoire vise à garantir la stabilité gouvernementale en évitant une impasse institutionnelle entre les pouvoirs exécutif et législatif,³ qui peut survenir si l'APN abuse de son pouvoir en rejetant systématiquement

¹ Articles (107 – 108 – 109) de la Constitution.

² **Khadidja KHELOUFI**, Le contrôle parlementaire des actions du pouvoir exécutif dans le Maghreb, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université Alger 1, Ben Aknoun, Algérie, 2010-2011, p. 108.

³ **Abbas AMMAR**, Les relations entre les pouvoirs dans les systèmes politiques contemporains et dans le système politique algérien, Kouba, Algérie, 2010, p. 172.

les plans ou programmes d'action du gouvernement. Cette situation peut entraîner la chute successive de gouvernements et paralyser l'État¹.

Dans ce cas de dissolution obligatoire, le rôle du Président de la République se limite à prendre un décret de dissolution, sans disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour décider ou non de cette dissolution. La révision constitutionnelle de 2020 introduit une approche unique et technique pour résoudre deux scénarios possibles, tels que prévue dans les articles 105 et 110. L'article 105 dispose que "*Si les élections législatives produisent une majorité présidentielle, le Président de la République nomme un Premier ministre et le charge de proposer la composition du gouvernement*"². Quant à l'article 110, 1^{er} paragraphe, il dispose que "*Si les élections législatives produisent une majorité parlementaire autre que la majorité présidentielle, le Président de la République nomme un chef de gouvernement issu de la majorité parlementaire et le charge de former son gouvernement et d'élaborer le programme de cette majorité*". Par cette démarche innovante, le Constituant algérien a prévu des mécanismes adaptés pour traiter ces différents cas et éviter les conflits institutionnels prolongés.³

2.2 : La dissolution du Parlement en vertu de l'article 151 de la Constitution

L'article 151 de la Constitution permet au Président de la République d'exercer son pouvoir discrétionnaire absolu pour dissoudre l'Assemblée populaire nationale (APN), sans qu'il soit nécessaire de définir des situations spécifiques justifiant cette mesure.⁴ Toutefois, une exception notable est prévue dans le paragraphe 7 de l'article 111, qui accorde au Président de la République un pouvoir discrétionnaire pour arbitrer entre le gouvernement et l'APN dans un cas particulier, lorsque l'APN refuse d'accorder sa confiance à une motion présentée par le Premier ministre ou le chef du gouvernement,

¹ **Souad HAFDI**, Les garanties juridiques de l'application des règles constitutionnelles et internationales : entre texte et réalité, Thèse de doctorat, Faculté de droit et sciences politiques, Université Abou Bekr Belkaid, Tlemcen, Algérie, 2015-2016, p. 292.

² Article 105 de la Constitution.

³ Premier paragraphe de l'article 110 de la Constitution, p. 26.

⁴ Article 111 du même décret, p. 26.

selon le cas, à la suite de la déclaration annuelle de politique générale du gouvernement.¹ Dans ce cas, le Premier ministre ou le chef du gouvernement doit soumettre la démission de son gouvernement au Président de la République. Ce dernier dispose alors de deux options constitutionnelles soit dissoudre l'APN, ou accepter la démission du gouvernement. Le recours à cette mesure par le Premier ministre ou le chef du gouvernement vise à tester la confiance des membres de l'APN envers le gouvernement. Ce mécanisme reflète un principe fondamental des systèmes parlementaires. Un gouvernement ne peut poursuivre son travail sans être assuré du soutien et de la confiance du Parlement. La demande de vote de confiance est une arme constitutionnelle offensive entre les mains du gouvernement. Le Premier ministre ou le chef du gouvernement peut y recourir pour contrer les opposants à sa déclaration de politique générale.² La déclaration annuelle de politique générale, quant à elle, est un outil clé de communication entre le gouvernement et les membres de l'APN. Elle vise à informer le Parlement des actions réalisées au cours de l'année, présenter les projets en cours et les objectifs futurs et mettre en lumière les difficultés rencontrées par le gouvernement.³

L'exercice du droit de dissolution par le Président de la République, conformément à l'article 151, reflète sa volonté d'intervenir dans la mise en œuvre du programme politique du gouvernement. Ce droit de dissolution constitue également une forme de pression sur les membres de l'APN pour les inciter à coopérer avec le gouvernement. Ainsi, la dissolution devient un moyen pour le Président d'exercer son influence politique sur l'exécutif et le législatif

¹ **Kadour DARIF**, La responsabilité politique et pénale du pouvoir exécutif dans le système constitutionnel algérien, Thèse de doctorat, Faculté de droit et sciences politiques, Université Mohamed Lamine Debaghine, Sétif 2, Algérie, 2016-2017, p. 284.

² **Saïda OUSIF**, Le Parlement algérien sous la Constitution du 28 novembre 1996 modifiée et complétée, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université Alger 1, Algérie, 2016, p. 351.

³ **Hachemi MOULEY**, L'évolution du contrôle parlementaire sur l'action gouvernementale dans le système constitutionnel algérien (principe et application), Mémoire de magister, Faculté de droit, Université Abou Bakr Belkaid, Tlemcen, Algérie, 2009-2010, p. 121.

afin d'assurer une exécution efficace des programmes et d'éviter les blocages institutionnels.

Conclusion

En conclusion, le droit de dissolution du Parlement constitue l'un des sujets constitutionnels qui suscitent l'intérêt tant du grand public que des spécialistes dans tous les pays. Ce mécanisme influe profondément sur la structure du système constitutionnel et le fonctionnement du régime politique. La dimension politique de ce droit fait de lui un outil qui peut être utilisé à des fins stratégiques, car il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire important conféré au Président de la République.

Le droit de dissolution revêt également, une grande importance dans la mesure où il vise à établir un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif. Cependant, il s'agit également d'une arme puissante entre les mains de l'exécutif pour affronter le Parlement. Utilisé dans un cadre démocratique, il peut contribuer à la stabilité du système politique. En revanche, un usage abusif ou en dehors du cadre constitutionnel peut provoquer des conflits entre les pouvoirs publics.

Il faut rappeler que le Constituant algérien a retenu deux formes principales de dissolution dans la révision constitutionnelle de 2020, la dissolution obligatoire et la dissolution présidentielle en limitant ce droit à la seule première chambre du Parlement, en l'occurrence l'Assemblée populaire nationale (APN) et en attribuant cette prérogative exclusivement au Président de la République.

A titre de rappel historique, la dissolution du Parlement a été appliquée à trois reprises : en 1965, 1992 et 2021, sans que les raisons de ces dissolutions ni leurs justifications ne soient clairement mises en avant.¹

¹ À titre d'exemple, la dissolution de l'Assemblée populaire nationale (APN) en 2021 visait à apporter des changements profonds dans divers domaines politiques, économiques et sociaux, dans le cadre de la construction d'une nouvelle Algérie. Parmi ces changements figure la reconstitution d'un Parlement reflétant la volonté populaire, avec des députés choisis selon des critères de compétence et de qualification dans le domaine législatif, tout en garantissant des mécanismes assurant

Il faut dire que ce droit de dissolution du Parlement, même s'il répond aux dispositions constitutionnelles doit être motivé pour permettre à l'opinion publique d'évaluer la légitimité de cette mesure et également, aux électeurs de juger et de soutenir soit la majorité parlementaire, soit le gouvernement.

Il est souhaitable également d'introduire dans la Constitution algérienne une clause qui interdit la dissolution du Parlement pendant une période minimale de 21 mois après son élection pour permettre à cette institution représentative de prouver son efficacité et de refléter les aspirations du peuple.

Enfin l'article 151 de la Constitution peut être assorti de conditions objectives pour éviter tout abus ou déviation dans l'utilisation de cette prérogative. Par ailleurs, la consultation préalable d'organes constitutionnels tels que le Haut Conseil de Sécurité ou le Conseil d'État est utile et recommandée pour évaluer la pertinence de la décision de dissolution dans le contexte sécuritaire et politique du pays.

le libre choix des électeurs. Dans ce contexte, le Président de la République a dissous par le décret présidentiel n° 21-77 du 21 février 2021 l'APN à compter du 1^{er} mars 2021 après consultation du Président du Conseil de la Nation, le Président de l'Assemblée populaire nationale, le Président de la Cour constitutionnelle, et le Premier ministre (J.O.R.A.D.P n° 14 du 28 février 2021, p.4). Le corps électoral a été convoqué pour le 12 juin 2021 pour élire les membres de l'APN par décret présidentiel n° 21-96 du 11 mars 2021 (J.O.R.A.D.P n° 18 du 11 mars 2021, p.4)

مفهوم الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وآلياتها في ظل التعديل

الدستوري الجزائري لسنة 2020

Concept of parliamentary oversight of the government's actions and mechanisms under the Algerian constitutional amendment of 2020

فنيديق نوال

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة الجيلالي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر

nouriman.islam@hotmail.fr

الملخص:

تهدف هذه الدراسة البحثية إلى بيان مفهوم الرقابة البرلمانية ودورها في مراقبة أعمال الحكومة، حيث يبرز هذا الدور من خلال ممارسة أعضاء البرلمان مجموعة من الآليات التي تمكنه من التدخل في أعمال الحكومة، ومدى فعاليتها في التأثير على العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من أجل تحقيق التوازن بينهما، وضمان حماية حقيقية لحقوق وحرريات الأفراد خاصة بعد التعديل الدستوري الحالي 2020، ومعالجة أهم المتغيرات التي استحدثتها في نصوصه في هذا الشأن.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، الآليات، المسؤولية السياسية، الدستور.

Abstract:

This research study aims to demonstrate the concept of parliamentary oversight and its role in monitoring the government's actions, in which this role is highlighted by the exercise by members of parliament of a range of mechanisms and tools that enable him to interfere in the government's work, and their effectiveness in influencing the relationship between the executive and legislative

branches in order to balance them s rights and freedoms, especially after the current constitutional amendment 2020, and to address the most important changes it has introduced in its provisions in this regard.

Keywords: parliamentary oversight, mechanisms, political responsibility, constitution.

مقدمة:

تعتبر الرقابة البرلمانية من أهم الوسائل الديمقراطية التي ظهرت في الدول الحديثة، من أجل ارساء النظام السياسي الديمقراطي الذي يعد همزة وصل بين الشعوب وحكوماتها، وقد كانت الجزائر من بين تلك الدول التي تبنت بعض مظاهرها بكل النصوص الدستورية التي تعاقبت وحتى بتطور النظام السياسي الجزائري من الأحادية الحزبية إلى التعددية الحزبية، وصولاً إلى التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020.

يمارس البرلمان الجزائري بغرفتيه وظائف عديدة، لكن أهم ما يتميز به إضافة إلى وظيفة التشريع ووظيفة أخرى وهي وظيفة سياسية تتمثل في رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال ذلك تظهر أهمية العلاقة بين هاتين السلطتين، لأنها تمثل بداية الإصلاح السياسي لأي دولة تعتمد على تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، ولهذا فقد منح المؤسس الدستوري الجزائري لأعضاء البرلمان مجموعة من الآليات والأدوات التي تمكنه من التدخل في أعمال الحكومة، من أجل ضمان محاسبة فعالة وبناءة للطريقة التي تدير بها الحكومة سلطاتها حتى تحمي بها حقوق الأفراد وحررياتهم وبالتالي تحقيق المصلحة العامة، خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 ومن خلال ذلك نهدف إلى معرفة مدى ممارسة الدور الرقابي المؤثر لتلك الآليات في العمل الميداني وبكل حرية.

ومن هنا تظهر أهمية الموضوع من خلال ابراز مدى فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في سبيل تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية خاصة وان الرقابة البرلمانية تعد من أهم الركائز التي تقوم عليها دولة القانون وتستمد شرعيتها من الدستور.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

وبناء على هذا الأساس تتمحور اشكالية هذا البحث حول: فيما تتمثل آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري وفقا لتعديل الدستوري لسنة 2020؟ ومدى فعالية تلك الآليات؟

وللإجابة عن تلك الاشكالية اعتمدنا في دراستنا ولاعتبارات تتعلق بطبيعة الموضوع على منهجين اثنتين، هما المنهج الوصفي من أجل تعريف وتحديد بعض المفاهيم المتعلقة بالرقابة البرلمانية، والمنهج التحليلي بالنسبة لدراسة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالآليات والأدوات المعتمدة في الرقابة البرلمانية.

ولمعالجة ذلك سنتناول محورين أساسيين، هما:

- المحور الأول: مفهوم الرقابة البرلمانية.
- المحور الثاني: آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري.

1- مفهوم الرقابة البرلمانية:

تعد الرقابة البرلمانية محورا أساسيا في عملية ارساء الديمقراطية، كونها تقوم على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس التوازن والتعاون فيما بينهما.¹ ولتعرف أكثر فقد قسمنا هذا المحور إلى عنصرين اثنين يمكن من خلالهما معرفة المقصود من الرقابة البرلمانية.

1.1- تعريف الرقابة البرلمانية وأهدافها:

1.1.1- تعريف الرقابة البرلمانية:

يقصد بهارقابة البرلمان للسلطة التنفيذية من ناحية ادائها للاختصاصات المخولة لها بالدستور، وتملك المجالس البرلمانية في النظم الديمقراطية حق مراقبة السلطة التنفيذية نظرا لأن هذه المجالس تمثل ارادة الشعب وتعبر عن رغباته، وما من شك أن تقرير حق

¹ رفعت سعد التل، معوقات الرقابة البرلمانية في النظام الدستوري الاردني (دراسة مقارنة) رسالة ماجستير في القانون العام تخصص القانون الاداري، جامعة اليرموك، اردن، تاريخ المناقشة 2015، ص 09.

البرلمان في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية تعتبر وسيلة لتحسين أداء المجلس النيابي من خلال مراعاة الصالح العام، ومن خلال هذا الدور يستطيع النائب أن يحصل على المعلومات والوثائق اللازمة من مختلف أجهزة الدولة دون أن يكون تحت رحمة الأشخاص الذين يحوزون هذه المعلومات والوثائق.¹

وإذا كان البعض من الفقه العربي لم يعرف الرقابة البرلمانية إنما كانوا يشيرون إليها بالقول ان هناك تأثير متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن البرلمان يتمكن من التأثير في الحكومة بوسائل الاستجواب والتحقيق والأسئلة الموجهة للوزراء، ومع ذلك يبقى هناك تعريف وجيه للرقابة البرلمانية قدمه الدكتور ايهاب زكي سلام بقوله "هي سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء.²

2.1.1- أهداف الرقابة البرلمانية:

مما جرى عليه العرف في الأنظمة البرلمانية، على أن الرقابة البرلمانية لم تكن وسيلة لتصفية الحسابات بين المعارضة والحكومة، ولا هي وسيلة دعائية يستخدمها النائب لكسب تأييد المواطنين والرأي العام، أثناء مساءلة الوزير أو استجوابه، ولا هي وسيلة لتحقيق أهداف وغايات شخصية، وإنما الرقابة البرلمانية لا تكون إلا من أجل أداء حسن لدور النائب لتحقيق المصلحة العامة، في مفهومها العام والشامل، ومن خلال النصوص الدستورية والقوانين التي تنظم الرقابة فإنه يمكن أن نستخلص أن لرقابة هدفًا عامًا تسعى لتحقيقه بمختلف الوسائل كما أن لكل من هاته الوسائل هدفًا خاصًا لا يجوز تحقيقه بغير اتباعها.³

¹ نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، من الموقع الإلكتروني:

<https://arabprf.com/?p=1705&mp=1> اطلع عليه بتاريخ 2022/03/20 الساعة: 16:30.

² د. نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، نفس الموقع الإلكتروني.

³ بن السيمح ومحمد المهدي، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة دراسة مقارنة بين النظام الدستوري الجزائري والفقه الإسلامي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإسلامية تخصص شريعة وقانون، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإسلامية قسم الشريعة، جامعة أدرار، السنة الجامعية 2010-2011، ص 27.

ولتوضيح ذلك أكثر تتمثل أهداف الرقابة البرلمانية فيما يلي:

أولاً- أهداف ترتبط بالرقابة الداخلية والخارجية: تهدف الرقابة البرلمانية إلى ترشيد سياسة الحكومة الداخلية والخارجية وجعلها تصب في المصلحة العامة من خلال:

- مراقبة الإنفاق العام: تعد الرقابة على الموازنة من أهم أنواع الرقابة وأكثرها فاعلية، حيث أنه بدون المال لا تستطيع الحكومات اتباع اية وسيلة، لذلك يراقب البرلمان الموازنة العامة بعد أن يتم إعدادها من الجهات الخاصة، وينم ذلك عن طريق مناقشة بنود هذه الميزانية أو تقديرات الاعتمادات المالية.

- مواجهة البيروقراطية: تهدف الرقابة البرلمانية لمواجهة بيروقراطية الإدارة الخاضعة للسلطة التنفيذية وتتبع أهمية هذا الهدف في منع انتهاكات الإدارة للسياسات المقررة والوقوف موقفا سلبيا تجاه المظالم التي يتعرض لها المواطنون من جهة الإدارة.

- الرقابة على السياسة الخارجية: الرقابة على كل ما يتعلق بالجوانب الاقتصادية الخارجية وخاصة توجيه واستقبال القروض والمعونات، والحرص على رقابة كل الاستثمارات العاملة في الداخل والموجهة للخارج والعمالة الأجنبية داخل الدولة والوطنية في الخارج، كما يذهب البرلمان إلى رقابة الأعمال التي تحكم علاقة الدولة مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية فيما يخص جانب التمثيل البرلماني.¹

ثانيا- أهداف ترتبط بتحقيق مصالح الطرف القائم بالرقابة: حيث أنه قد يكون القائم بالرقابة البرلمانية يريد منها تحقيق مصلحة شخصية أو قد يكون الغرض منها تحقيق مصلحة حزبية:

- الرقابة من أجل تحقيق مصلحة حزبية: يهدف القائمون بالرقابة في كثير من الأحيان إلى تحقيق أهداف ومصالح حزبية، ويحدث ذلك في ظل النظم السياسية التي تحتل الأحزاب فيها مكانة وتأثير في المجتمع،

¹ د. نادية خلفة، حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية العدد الثاني عشر- جانفي 2018، ص 63-64.

تتولى الأحزاب عملية تثقيف أعضائها حتى يتمكنوا من عملية الدفاع عن آراء الحزب ومبادئه وتمدهم بالمعلومات التي تساعدهم في عملية التغيرات الحالية والمستقبلية سواء على صعيد الحاكمين أو المحكومين.

- الرقابة من أجل تحقيق مصالح شخصية: يسعى أعضاء البرلمان بواسطة عملية البرلمان لأجل مصلحة شخصية والوصول إلى قيادة الحزب وكسب مكانة مرموقة في مجال معين من مجالات البرلمان.¹

2.1- نطاق الرقابة البرلمانية وآثارها عن اختصاصاتها:

1.2.1- نطاق الرقابة البرلمانية:

إذا كانت الرقابة البرلمانية أوسع مجالا في أعمالها من الرقابة القضائية، فإنها أضيق منها في الأثر، وبالرغم من أن مبدأ فصل السلطات لعب دوره في الحالتين حفاظا على ألا تتدخل سلطة في عمل الأخرى، إلا أنه عجز عن أن يضع موازين القسط لتحديد نطاق الرقابة في كليهما، فجاء الاتساع في مجالها لصالح البرلمان وأتت السعة في الأثر في جانب القضاء.²

غير أن الفقهاء يتفقون على أن كل أعمال الحكومة تخضع للرقابة البرلمانية لأنها وظيفة البرلمان الأصلية وهي سبب نشأته، فكل عمل صادر عن السلطة التنفيذية يخضع لرقابة البرلمان مما يعني أنه يكفي لتحريك مسؤولية الوزير أن يكون العمل داخلا في اختصاصه فهو المسؤول عن هذا العمل أمام

البرلمان. وتشمل هذه الرقابة التصرفات المشروعة وغير المشروعة، فالبرلمان يراقب سياسة الوزراء العامة ويبحث في سلامة إجراءاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون، كما يبحث أيضا في مدى ملاءمة هذه الإجراءات والقرارات للظروف التي صدرت منها ومدى توافقها مع الصالح العام ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية، فالبرلمان يراقب الموازنة

¹ أ. د. نادية خلفه، حبيبة لوهاني، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016،

المرجع السابق، ص64.

² نقادي حفيظ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، من الموقع الإلكتروني السابق.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

العامة للدولة أو البرامج أو المخططات أو العمل النافذ كالأستيلاء على ملكية خاصة، ومراقبة الصفقات التجارية، ومراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية وصرف أموالها.¹

الرقابة البرلمانية ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، وإنما تمتد أيضا إلى مراقبة أعضائها، ومن هنا لا يمثل اتصال تصرفاتهم بحياتهم الخاصة حائلا دون امتدادها إليها، طالما كان لها تأثير على المصلحة العامة، فإذا أتى وزير معين ببعض التصرفات المشبوهة في حياته الخاصة يكون لها في ذات الوقت تأثيرها السياسي، ففي هذه الحالة إذا لم تقم الحكومة بإبعاد هذا الوزير فإنه يمكن للبرلمان ان يسقطه، وبالتالي لا تقتصر المسؤولية على ما يصدر عن الوزير في نطاق صلاحياته الدستورية والوظيفية، وأعمال الخاضعين له وإنما تشمل حياته الشخصية.²

2.2.1- آثار انحراف الرقابة البرلمانية عن اختصاصاتها:

وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن للبرلمانات اختصاصاتها التي لا تخرج عنها وإلا عدت متجاوزة أو منحرفة في توظيف سلطاتها واختصاصاتها، ومن صور تجاوز البرلمان لاختصاصاته في المجال الرقابي إسراف نوابه وغلوهم في توجيه الأسئلة للحكومة، أو قد يتعسفون في ممارسة حق الاستجواب الذي يرتب في بعض الأنظمة استقالة الحكومة، أو قد يلجأ البرلمان إلى تشكيل لجان تحقيق دون مراعاة لاعتبارات الملاءمة السياسية، أو إجرائه لتحقيقات في قضايا تخرج عن اختصاصه الأصلي.

ومن أشكال التجاوز أيضا عرض أسئلة تتعلق بقضايا معروضة أمام القضاء، أو قضايا جنائية تحقق بشأنها جهات التحقيق أو قضايا تتابعها النيابة العامة.³

¹ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية-جامعة الحاج محمّد باتنة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 89-90.

² نقادي حفيظ استاذ، وسائل الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، الموقع الالكتروني السابق.

³ ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، المرجع السابق، ص 91-92.

ومن أمثلة التجاوز خروج البرلمان عن الضوابط والقواعد التي حددها الدستور وحددتها القوانين المنظمة لعمله في توظيفه لأدوات الرقابة شكلا وموضوعا.

ومن أسباب هذا التجاوز أن البرلمان قد يمارس هذا الدور تحت وطأة التجاذب والصراع السياسي، وهذا ولا شك يرهق القائمين على السلطة ويعقد مهامهم أمام صعوبة تحديد معايير تحد من هذا التجاوز، وأمام هيمنة فكرة مؤداها أن البرلمان سيد قراراته، لكن هذا لا يبرر إسراف البرلمان وجنوحه إلى السيطرة عبر التجاوز، إذ أن الحد من هذا التجاوز يقع على عاتق البرلمان نفسه، وهو وحده الكفيل بمنع أعضائه من هذا التجاوز وصددهم عنه وإلا يعد مخالفا للدستور، وتتعارض وظيفته مع الغرض الذي أنشئ من أجله، وهو حفظ التوازن في الدولة وبين سلطاتها، على شرط ألا يكون التذرع بمبدأ الفصل بين السلطات ومنع التجاوز والانحراف والتعسف من سلطة على أخرى مانعا يسد الأبواب في وجه الرقابة البرلمانية، كما لا يحق فتح المجال واسعا للرقابة والتساهل في توظيفها بحجة هذا المبدأ، ذلك لأن اختصاصات الرقابة محددة قانونا.¹

2- آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام السياسي الجزائري:

على الرغم من تبني النصوص الدستورية الجزائرية المختلفة لمعظم وسائل الرقابة البرلمانية الممارسة من طرف أعرق برلمانات العالم سواء تعلق الأمر بالأنظمة السياسية البرلمانية أو الرئاسية، إلا أن التساؤل الذي يثور في هذا المجال يتمثل في تحديد مدى ممارسة الرقابة البرلمانية من طرف البرلمانيين الجزائريين؟ وإن مورست فما مدى فاعليتها؟ ومن ثم هل كان بإمكان استخدامها أن يؤثر على العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية؟ وبالتالي تحقيق التوازن بينهما الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تناسق النظام السياسي واستقراره، فالسلطة توقف السلطة على حد تعبير مونتيسكيو.²

¹ المرجع نفسه، ص 92.

² د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، بدون طبعة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الإيداع القانون 1996-2006، ص 18.

1.2- الآليات التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة:

للبرلمان آليات تمكنه من المتابعة الدائمة والمستمرة لأعمال الحكومة دون أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة.

فالهدف الرئيسي من استخدام هذه الوسائل الرقابية من طرف أعضاء البرلمان هو مجرد الحصول على المعلومات، التي تسمح لهم باللجوء إلى اقتراح نصوص تشريعية لسد النقائص والانحرافات المسجلة، أو استهداف اسقاط الحكومة باللجوء إلى استعمال وسائل الرقابة التي تسمح بتحقيق ذلك، إذا ما تبين لهم بأن الحكومة لم تبرز تصرفاتها، على اعتبار أن أساس الرقابة هو الاستعلام.¹

وسنتطرق إلى هذه الآليات من خلال الأسئلة البرلمانية، ولجان التحقيق.

1.1.2- الأسئلة البرلمانية الموجهة لأعضاء الحكومة:

السؤال وسيلة رقابية يستهدف بها عضو البرلمان الحصول على معلومات عن أمر يجمله، أو التحقق من حصول واقعة علمها، أو معرفة ما تنوي الحكومة اتخاذه في مسألة بذاتها،² سواء من وزير مختص أو رئيس الحكومة، وقد نصت المادة 158 من التعديل الدستوري سنة 2020 "يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة".³

ويعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان بغرفتيه، وذلك

من ناحيتين:

¹ د. عباس عمار، المرجع نفسه، ص 21.

² د. محمد باهي ابي يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، كلية الحقوق-جامعة الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية 2002، ص 54.

³ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82 الصادرة بتاريخ 2020/12/30، ص 80.

- الأولى: الكثافة العددية والتنوع الكبير في موضوعات الأسئلة وبالتالي تنوع قطاعات الوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة.
- الثانية: التنوع الحزبي لمقدم كل منهما، سواء بين حزب الحكومة أو المعارضة والمستقلين، بل أنه يلاحظ أن أعضاء حزب الحكومة أكثر ميلا للأسئلة مقارنة بغيرها من الوسائل مثل تقصي الحقائق والاستطلاع والمواجهة، فضلا عن غياب الاستجابات تقريبا، على خلاف الوضع تماما بالنسبة لأعضاء المعارضة والمستقلين، وهو ما يرمز في أحد دلالاته لظاهرة الالتزام الحزبي التي تمنع من توجيه اتهام لوزير في حكومة الحزب الحاكم، وقد يمكن التغلب على هذا من خلال التصويت الإلكتروني الذي يساعد في رفع الحرج من الأعضاء.

وبحسب اللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري تقدم الأسئلة إلى رئاسة البرلمان أو مكتب البرلمان كتابة، وتوجه إلى رئيس الحكومة وإلى وزرائها،¹ ويمكن أن يكون شفويا يطرحه النائب شفاهة خلال الجلسة المخصصة للإجابة عن الأسئلة، كما أن السؤال يقدم فرديا كحق فردي لكل عضو من أعضاء

البرلمان وذلك من أجل تمييزه عن باقي الآليات الرقابية التي تقدم بشكل جماعي كالاستجواب فهو الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة،² ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، كما تخصص جلسة أسبوعية لأجوبة الحكومة على الأسئلة الشفوية ويجب ألا يتعدى أجل الجواب ثلاثين يوما، ويمكن إجراء مناقشة حولها إذا رأت جواب عضو الحكومة يبرر ذلك، ويتم نشر تلك الأسئلة والأجوبة طبقا لمحاضر مناقشات البرلمان طبقا لأحكام نص المادة 158

¹ المسعود عينة، الرقابة البرلمانية في الجزائر بين الآليات الدستورية والمتطلبات التفعيلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، المجلد الخامس-العدد الثالث-السنة سبتمبر 2020، ص 347.

² مروة قساس، هدى عزاز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على حدود مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد السادس-العدد الرابع-السنة ديسمبر 2021 ص 46.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

من التعديل الدستوري سنة 2020، وما نلاحظه أن النصوص الدستورية والقانونية لم ترد أية مسؤولية أو جزاء للحكومة في حالة ما لم تقم بالرد على الأسئلة التي يوجهها البرلمان إليها مما يجعلها لا تنتج أية فعالية أو أثر لقيام المسؤولية السياسية للحكومة.

2.1.2- التحقيق البرلماني:

هو شكل من أشكال الرقابة التي يمارسها المجلس النيابي (السلطة التشريعية) على الحكومة أو السلطة التنفيذية وتقوم بالتحقيق لجنة مؤلفة من أعضاء ينتخبهم البرلمان هدفهم الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية في مسألة أو قضية ذات مصلحة عامة ويحق لها الاطلاع على كل المستندات والوثائق واستدعاء المسؤولين المثول أمامها والاستفسار عن جميع الملابس والوقائع.¹

ولقد جاء في نص المادة 159 من التعديل الدستوري سنة 2020 انه "يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة.

لا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي'.

وعليه سوف نتطرق إلى نقطتين مهمتين هما لجان التحقيق البرلمانية والنتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني وفقا لتعديل الدستوري سنة 2020:

أولا- لجان التحقيق البرلمانية: يقوم المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بإنشاء لجنة التحقيق من خلال التصويت على اقتراح لائحة يودعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة ويوقعه على الأقل عشرين نائبا أو عشرين عضوا في مجلس الأمة، ويجب أن تحدد بدقة الوقائع التي تستوجب التحقيق والتحري في اقتراح اللائحة ولا يعين في لجنة التحقيق النواب الذين وقعوا اللائحة المتضمنة لإنشاءها، حسب ما ورد في القانون

¹ د. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، الجزء الأول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر بيروت لبنان بدون طبعة، ص 699.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، في مادتيه 78، 82.¹

ثانيا- الآثار والنتائج المترتبة عن التحقيق البرلماني: لا تقوم هذه اللجان بإصدار قرارات وإنما تكتفي بعرض نتائج عملها في شكل التقرير التي تقدمه إلى البرلمان ومن ثم فهذا الأخير يقرر ما يراه مناسبا اتجاه ما تبناه التقرير، وبالتالي يعتبر الأخير بمثابة عمل تقني تحضيري لا بد أن يعزز بالأدلة الكافية وسماع الشهود والاحاطة بكل المعلومات الضرورية التي يحتاجها التحقيق، ولا بد أن تتمتع لجان التحقيق بسلطات كاملة تسمح لها بالقيام بمهامها الرقابية، لأن نجاح التحقيق مرتبط بالوسائل التي تحوزها اللجنة، لذا فان عمل اللجان يرتبط بمدى تمتعها بالسلطات الممنوحة والآليات القانونية اللازمة التي تسمح لها بإجراء التحقيقات على أكمل وجه.²

ومن ثم يمكننا أن نحدد بعض النتائج التي يؤول إليها تحقيق اللجنة ونلخصها في النقاط التالية:

- قد ينتهي التحقيق البرلماني بالتوصية على ضرورة سد النقائص التي تعترى النصوص التشريعية.
- الدعوة للإحالة على جهات التحقيق إذا تكشف بأن الجهات التي خضعت للتحقيق قد اخترقت القواعد القانونية السارية، والبرلمان حين يحيل الأمر على جهات التحقيق لا يلزم الأخيرة برأيه بل تبقى لتلك الجهات حريتها.

¹ حسب أحكام المادتين 78-82 من القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ بتاريخ 25 اوت 2016 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية العدد 50 المؤرخة بتاريخ 28 اوت 2016، ص 63.

² د. جوادى الياس، د. جرمون محمد الطاهر، التحقيق البرلماني كألية رقابية فعالة تجاه الحكومة وفق التعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي 16-12، مجلة آفاق علمية، المجلد 11 العدد 03 السنة 2019، ص 131.

- قد لا تتوصل اللجنة إلى أي شيء يمكن أن يدين الحكومة، وقد ينتهي بتجديد الثقة فيها، وقد يفضي فقط إلى مجرد توجيه تنبيه لها، ... كما قد ينتهي التحقيق بنتيجة خطيرة وهي إدانة الحكومة إذا ثبت تقصيرها.¹

وعليه مما نلمسه من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه " لم يضيف الكثير لهذه الآلية ولا زالت ذات الإجراءات التي تضيق على لجان التحقيق وتجعل من التحقيق البرلماني مجرد الية استعجالية لا غير تضغط على الحكومة ولا تطرح مسؤوليتها المباشرة وتكفي فقط بإحراجها أمام رئيس الجمهورية الذي يبلغ بتقرير لجنة التحقيق".²

2.2-آليات الرقابة البرلمانية التي تترتب عنها المسؤولية السياسية:

لقد أشرنا فيما سبق إلى أدوات وآليات رقابية التي تمكن البرلمان من المتابعة الدائمة والمستمرة لأعمال الحكومة دون أن ترتب أي أثر لقيام المسؤولية السياسية للحكومة لأن الهدف الرئيسي منها الحصول على المعلومات لكن يمكن اعتبارها وسائل تمهيدية لآليات رقابية أخرى من شأنها أن تؤدي إلى قيام المسؤولية السياسية مباشرة على الحكومة وهو من أهم المبادئ التي يمكن من خلالها تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وعليه فبموجب أحكام الدستور بإمكان البرلمان أن يمارس رقابة تؤثر على أعمال الحكومة باعتباره المشرع والمعبر عن ارادة الشعب وذلك عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة إلى جانب الاستجواب، وقد برز ذلك أكثر بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، وسنتطرق إلى التفصيل فيها على النحو التالي:

1.2.2- مناقشة مخطط عمل الحكومة:

أولاً- إجراءات مناقشة مخطط عمل الحكومة: طبقا للقانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، يقوم الوزير الأول بعرض مخطط عمل الحكومة على المجلس الشعبي الوطني

¹ د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 140 إلى ص 142.

² مروة قساس، المرجع السابق، ص 47.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة، ويفتح هذا الأخير مناقشة عامة حولها، ولا يشرع في ذلك إلا بعد سبعة (7) أيام من تاريخ تبليغ المخطط للنواب، وفي الأخير يتم التصويت على مخطط عمل الحكومة خلال مدة لا تتجاوز عشرة (10) أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة.¹

كما يمكن أن يكيف مخطط عمل الحكومة بناء على مناقشة المجلس الشعبي الوطني بالتشاور مع رئيس الجمهورية، 87/وإذا صادق المجلس الشعبي الوطني عليه يقوم بالتنفيذ، وفي حالة عدم الموافقة يعين رئيس الجمهورية وزيرا آخر، وإذا لم تحصل الموافقة مرة أخرى يحل المجلس الوطني وجوبا، طبقا لأحكام المواد 106، 107، 108، 109 من التعديل الدستوري 2020.

وبالتالي رقابة البرلمان لا تقتصر على الأعمال المنجزة بل توجد رقابة سابقة تتعلق بالمخطط والأهداف التي يتضمنها مخطط العمل الذي يناقش من قبل المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه، وفي حالة الموافقة يتولى الوزير الأول تنفيذ البرنامج تحت رقابة البرلمان لا سيما المجلس الشعبي الوطني الذي يمكنه إسقاط الحكومة، أما مجلس الأمة فيقتصر دوره على إصدار لائحة دون أن يكون له الحق في إسقاط الحكومة.²

ثانيا- المستجدات المرتبطة بمخطط عمل الحكومة: يعتبر تقديم عمل الحكومة لمخطط عملها أول عمل رسمي تقوم به وهو الحالة الاعتيادية لبدء الحكومة نشاطها، وتحظى هذه الآلية بأهمية بالغة كون المخطط إطار استراتيجي عام يشمل كل القطاعات ويحدد طريقة عملها وكيفية تسيير نشاطاتها، ما يتطلب أخذ موافقة البرلمان عليه، وإذا كان الوزير الأول سابقا يقدم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني دون ارتباطه

¹ المواد 47-48-49 من القانون العضوي رقم 16-12، المصدر السابق، ص 60.

² مروة قساس، هدى عزاز، مقال عن آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على حدود مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 41.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

الصريح ببرنامج رئيس الجمهورية، فإنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أصبح مخطط عمل الحكومة يختلف باختلاف الأغلبية البرلمانية.¹

حيث نص على حالتين لتشكيل الحكومة، فقد جاء في كل من المادة 105 من تعديل الدستور لسنة 2020 على أنه: 'إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء.'

والمادة 110 منه: 'إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية.'

مما يستخلص منه أنه في حالة تعيين الوزير الأول يكون ملزما بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية (الأغلبية الرئاسية)، وفي حالة تعيين رئيس الحكومة يكون ملزما بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية.

ما يلاحظ في التعديل الدستوري 2020 هو أن هناك ضابط يخصص تشكيل الحكومة في حالة فوز الأغلبية البرلمانية غير الأغلبية الرئاسية وهو تشكيل الحكومة خلال ثلاثين (30) يوما وإلا يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس حكومة جديد ويكلفه بتشكيل حكومة جديدة وبالتالي فهذا الضابط يعتبر عائقا جديا للأغلبية البرلمانية لم يتم وضعه لتشكيل الحكومة في حالة فوز الأغلبية الرئاسية لكن في المقابل يطرح التساؤل حول المبرر المحتمل لوضع المؤسس الدستوري هذا الضابط، هنا يمكننا ملاحظة الأزمات السياسية التي تتبع الانتخابات التشريعية في عدد من الأنظمة البرلمانية حيث تتكون تحالفات تدخل الانتخابات التشريعية أو ربما لا يوجد فائز بالأغلبية التي تخول له تشكيل الحكومة ومنه يتم عقد

¹ مروة قساس، هدى عزاز، المرجع السابق، ص 41.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

مشاورات للتحالف قد تستمر لفترات زمنية طويلة، لكن الذي لا نجد له مبرر هو السكوت عن إدراج هذا الضابط في حالة فوز أغلبية رئاسية.¹

2.2.2- بيان السياسة العامة:

يعرف بيان السياسة العامة على أنه عبارة عن "وسيلة إبلاغ، أي إحاطة البرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج، وما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة من خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها".²

أولا- عرض بيان السياسة العامة للحكومة على البرلمان: لقد ألزم المؤسس الدستوري على الحكومة، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، بتقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني من خلال المادة 111 من التعديل الدستوري 2020 (مثل سابقه التعديل الدستوري سنة 2016 من حيث الزامية تقديم البيان السنوي لكن ذلك الالتزام لم يكن موجودا في التعديلات السابقة) والمادة 51 من القانون العضوي رقم 16-12 على أن يكون تقديمها كل سنة ابتداء من تاريخ المصادقة على مخطط عملها، ويترتب عنها مناقشة عمل الحكومة.

لكنه جعل تقديم بيان السياسة العامة اختياريا إلى مجلس الأمة، بمعنى للحكومة السلطة التقديرية في ذلك.

ثانيا- الآثار المترتبة عن الزامية تقديم الحكومة لبيان السياسة العامة: يترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة عدة نتائج تتمثل في إمكانية تقديم لائحة، أو إمكانية إيداع ملتمس الرقابة، أو إذا طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة، حسب نص المادة 111 المذكورة أعلاه.

¹ ذباح طارق، مجدوب قوراري، الاجتهاد الدستوري وأثره على العمل البرلماني في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 01 (2001)، ص 336.

² د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 261.

*اللائحة: تنص المادة 3/51 من القانون العضوي 16-12 "يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة".

ويشترط لقبول اقتراح اللائحة المتعلقة ببيان السياسة العامة تقديمها خلال الاثني عشر والسبعين (72) ساعة الموالية لانهاء تدخلات النواب للمناقشة موقعة من طرف عشرين (20) نائبا على الأقل تودع لدى مكتب المجلس، ولا يمكن لنائب الواحد أن يوقع أكثر من لائحة واحدة، وفي الأخير تعرض اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها، وإذا صادق المجلس على احداها بأغلبية أعضائه تصبح اللوائح الأخرى لاغية.¹

وللإشارة فإنه لا يوجد أي أثر قانوني يترتب على لائحة المجلس الشعبي الوطني الصادرة بمناسبة مناقشة بيان السياسة العامة، وإذا كان إصدار اللائحة لا يؤدي إلى طرح مسؤولية الحكومة والاطاحة بها عن طريق إجبارها على تقديم استقالتها، لكن رغم ذلك فإن إصدارها له عدة دلالات على الصعيد السياسي وذلك وفقا للفرضيتين التاليتين:

الفرضية الأولى: إصدار لائحة تؤيد الحكومة في مسارها لدى مناقشة بيانها السنوي، فهذا يعد بمثابة مساندة كلية من المجلس للحكومة في مواصلة مهامها.

الفرضية الثانية: إصدار لائحة معارضة لعمل الحكومة لدى مناقشة بيانها السنوي، هنا اللائحة تكون بمثابة انذار للحكومة يبرر عدم رضا المجلس عن عملها، سواء لكونها لم تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ البرنامج المصوت عليه، أو لأنها لم تأخذ بالتحفظات التي قدمت لها عند مناقشة برنامجها.²

*ملتمس الرقابة: كما أشرنا سابقا يمكن أن يترتب عن مناقشة بيان السياسة العامة للحكومة إيداع ملتمس الرقابة من طرف المجلس الشعبي الوطني.

يعتبر إجراء ملتمس الرقابة أهم وأخطر الوسائل والتي من الممكن أن تترتب عن مناقشة البيان السنوي للحكومة، حيث بحصوله تقدم الحكومة استقالتها مباشرة لرئيس

¹ المواد 52-53-54-55 من القانون العضوي 16-12، المصدر السابق، ص 60-61.

² صوادقية هاني، بيان السياسة العامة كألية لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة في ظل التعديل الدستوري 2016، حويليات جامع الجزائر1، المجلد34، العدد:01-2020، ص 169-170.

الجمهورية، لكن المؤسس الدستوري الجزائري أحاطه بمجموعة معقدة من الشروط جعلت منه اجراء صعب التطبيق واقعيا، كما أحاطه بسياج من القيود تعيق اقتراحه وتقديمه، مما جعل امكانية صدوره عن المجلس الشعبي الوطني احتمالا ضعيفا، بهدف ضمان الاستقرار الحكومي وتفادي الأزمات الوزارية ومنع هيمنة المجلس الشعبي الوطني.¹

حيث تضمنت أحكام المواد 111-161-162 من تعديل الدستور 2020 والمواد من 58 إلى 62 من القانون العضوي رقم 16-12 مجموعة من الشروط والإجراءات نذكر منها:

- حتى يتم الموافقة على ملتمس الرقابة يجب أن يوقع عليه سبع 7/1 عدد النواب على الأقل.
- لا يمكن أن يوقع النائب على أكثر من ملتمس رقابة واحد.
- يقوم بإيداعها مندوب أصحاب ملتمس الرقابة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وتنشر في الجريدة الرسمية لمناقشتها.
- لا تتم عملية التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة (03) أيام من تاريخ إيداعها، ويشترط موافقة ثلثي (3/2) النواب حتى يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، في هذه الحالة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية. وعليه، فإن ملتمس الرقابة نظريا وسيلة خطيرة لرقابة أعمال الحكومة يمكن أن تؤدي إلى سقوطها، غير أن الشروط والقيود المعروضة السابقة الذكر تفرغ هذه الوسيلة من محتواها وتقلص من دورها الرقابي، ولقد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر عدم حدوث تحريك هذا الفعل الرقابي من طرف المجلس الشعبي الوطني وتحفظه على تحريك مسؤولية الحكومة بهذه الوسيلة طالما أن الحكومة ما هي إلا أداة للتسيير والتنفيذ بيد الرئيس، وأن كل مساس بها يعد بطريقة مباشرة مساسا ببرنامج رئيس الجمهورية.²

¹ د. اونيبي ليندة، المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية - المجلد 05- العدد 02- السنة 2020، ص 796.

² د. اونيبي ليندة، المرجع السابق، ص 799.

*التصويت بالثقة: يعتبر طلب التصويت بالثقة سلاحا قويا يسمح بالتحقق من مدى الاتفاق القائم بين الحكومة والأغلبية البرلمانية، وفي نفس الوقت يعتبر وسيلة ضغط في يد الحكومة توجهها للمجلس متى رأت ذلك مناسبا، لذلك نجد الأنظمة البرلمانية تقوم على خاصية جوهرية مفادها أن الحكومة لا يمكنها مواصلة عملها إلا إذا تأكدت من استمرار مساندة البرلمان لها.¹

إذن طلب التصويت بالثقة هي رقابة برلمانية بمبادرة من الوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب الحالة)، حيث يمكن له طلب تجديد الثقة من البرلمان وذلك إذا كانت عليه معارضة شديدة في الساحة السياسية، ويلجأ إليها بمناسبة بيان السياسة العامة أو بمناسبة مشروع قانون عرضه على البرلمان.²

لقد أخذ النظام الدستوري الجزائري بهذه الوسيلة، والتي يمكن القول بشأنها أنها آلية حديثة التوظيف بما أن المؤسس الدستوري لم ينص عليها في دستوري الأحادية الحزبية -دستور 1963 ودستور 1976- ولم تظهر إلا مع التعديل الدستوري لسنة 1988 الذي أدرجها ضمن الفقرة 5 من المادة 114، ليتم النص عليها بعد ذلك بموجب نص المادة 80 من دستور 1989، والمادة 5/84 من دستور 1996، إضافة إلى المادة 98 من التعديل الدستوري 2016،³ وفي القانون العضوي رقم 16-12 في مواد 63-64-65، وحاليا في نص المادة 111 من التعديل الدستوري 2020، حيث حدد لها إجراءاتها وشروط ممارستها.

**ضوابط وشروط طرح الثقة بالحكومة:

¹ د. عباس عمار، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 283.

² د. خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 11، العدد 01، افريل 2020، ص 231.

³ د. قدور ظريف، تأثير آلية طلب التصويت بالثقة على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-دراسة في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور الجلفة الجزائر، المجلد الرابع العدد الأول مارس 2019، ص 475.

- يتم طلب تسجيل التصويت بالثقة بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة في جدول أعمال المجلس الشعبي الوطني، تليها مناقشة هذا الطلب على أن يحضر هذه المناقشة إضافة للحكومة سوى نائبين اثنين أحدهما يؤيد التصويت بالثقة والآخر يعارضها.¹

- يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، أي بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة المخصصة للمناقشة.

- يتم التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة، أي بأغلبية الأعضاء الحاضرين في الجلسة المخصصة لمناقشة طلب التصويت بالثقة، وهو ما يجعل من مهمة بلوغ هذه الأغلبية أمرا سهلا ميسورا في مقدور الحكومة بلوغها بكل سهولة على عكس التصويت على ملتصق الرقابة الذي يتطلب ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.²

**النتائج المترتبة على طلب التصويت بالثقة:

- أما التصويت بالأغلبية على طلب الثقة، في هذه الحالة تستمران الحكومة والبرلمان في السلطة.
- وأما إذا صوتت الأغلبية ضد منح الثقة للحكومة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة حكومته، في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلاً قبل قبوله الاستقالة إلى حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، لكن بعد استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقا لما جاء في نص المادتين 111 و151 من تعديل الدستور سنة 2020.

إذن يعود الأمر كله والقرار الفصل لرئيس الجمهورية الذي منحه الدستور إمكانية قبول الاستقالة أو اللجوء إلى الحل، ولجؤته إلى الحل هو الخيار الأفضل للدفاع عن خياراته وبرنامجها وهذا ما يجعل من آلية الحل أقوى من الآليات المترتبة للمسؤولية، وعلى الرغم من يسر إجراءات طلب الثقة إلا أنه لم يسجل عبر التجربة البرلمانية إلا مرة واحدة من طرف

¹ كما جاء في نص المادة 111 من تعديل الدستور 2020، والمادتين 63-64 من القانون العضوي رقم 16-12.

² د. قدور ظريف، المرجع السابق، ص 480

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

السيد مولود حمروش الذي طلب التصويت بالثقة عقب عرضه لبيان سياسة حكومته سنة 1990 وقد صوت لصالحها 273 نائب وغاب 11 وصوت ضدها نائبان.¹

3.2.2- الاستجواب:

حظي الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلى مختلف التعريفات الفقهية منها ما جاء موجزا ومنها ما جاء على سبيل التفصيل، ... لكننا سنورد إحداها، إنه حق عضو البرلمان في اتهام الحكومة ومساءلتها في مجموعها أو محاسبة أحد أعضائها من تجاوزات أو أخطاء معينة ثم ارتكابها أو حدوثها، يثبتها مقدم الاستجواب أمام البرلمان بالوقائع والمستندات وجمع الأدلة الثبوتية لينتهي من ذلك إلى فتح المناقشة أمام المجلس النيابي بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة حكومة أو أحد الوزراء وذلك كله بعد سماع الحكومة عن هذه الاتهامات.²

أولا- الطبيعة القانونية للاستجواب: في النظام الدستوري الجزائري نجد أنه، قد نص على الاستجواب كوسيلة رقابية للبرلمان في مواجهة الحكومة في جميع الدساتير المتعاقبة لغاية التعديل الدستوري لسنة 2016 دون أن يرتب على أثره أي مسؤولية للحكومة،³ إلا أن التعديل الحالي 2020 شكل استثناء على الدساتير الجزائرية في تحديد الطبيعة القانونية للاستجواب سواء من حيث الأثر أو من حيث نطاق تطبيقه، فبعدما كانت الدساتير السابقة تنص على إمكانية عضو البرلمان في طرح الاستجواب في قضايا الساعة أصبح في تعديل سنة 2020 مجال الاستجواب في مسألة ذات أهمية وطنية من جهة وكذا في حال تنفيذ القوانين، أي أصبح نطاق الاستجواب في مجالين وليس في مجال واحد.⁴

¹ د. اوينسي ليندة، المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لبيان السياسة العامة في الجزائر، المرجع السابق، ص 800-801

² ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والنظام المصري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، الناشر مكتبة الوفاء القانونية 2009، ص 21-22.

³ د. احمد بن زيان، آلية الاستجواب على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020-دراسة تحليلية-، مجلة القانون والتنمية -المجلد 3، العدد 2-ديسمبر 2021، ص 2.

⁴ خلوفي خدوجة، الاستجواب في ظل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، 2021، ص 359.

حيث جاء في نص المادة 160 من التعديل الدستوري 2020: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذا عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما". فبإمكان النائب أن يستجوب الحكومة أو أحد أعضائها إما في مسألة ذات أهمية وطنية وإما في حالة تطبيق القوانين، ويمكن أن يترتب عن ذلك الاستجواب إقامة المسؤولية السياسية للحكومة من خلال تصويت سبع (7/1) عدد النواب على الأقل على ملتصق الرقابة، مثلما نصت عليه المادة 161 من التعديل الدستوري 2020.

ثانيا- إجراءاته: من خلال استقراءنا لنصوص أحكام المواد المتعلقة بالاستجواب في كل من التعديل الدستوري 2020 والقانون العضوي رقم 16-12 من المادة 66 إلى المادة 68 منه، اتضح لنا بأنه تضمن مجموعة من الإجراءات والشروط حتى يكون منتجا لأثاره لأنه يهدف إلى توجيه الاتهام للحكومة مما يثير إقامة المسؤولية السياسية عليها، تلك الإجراءات نستخلصها فيما يلي:

- أن يقوم رئيس المجلس بتبليغ نص الاستجواب موقعا من طرف رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني إلى الحكومة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه.
- تنعقد جلسة الاستجواب خلال ثلاثين (30) يوما على الأكثر من تاريخ تبليغ الاستجواب بعد أن يتم تحديد جلستها من طرف مكتب مجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة بالتشاور مع الحكومة.
- تكون الحكومة ملتزمة بالإجابة عن نص الاستجواب خلال مدة أقصاها ثلاثون (30) يوما، (المادة 160 من التعديل الدستوري 2020).

وعليه يعتبر الاستجواب أخطر أدلة في يد البرلمان كما وصفها الدستور، فهي تحقق رقابة أكيدة للمجلس في مواجهة السلطة التنفيذية واهتمام المجلس في استعمال وسائله في التدخل في أعمال الحكومة استعمالا حقيقيا يؤدي إلى رقابة برلمانية فعالة، وهي تشكل

ضمانا مهما لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم ضد اجراءات السلطة التنفيذية، وتراعي أحكام الدستور والقانون عند قيامها بكل الأعمال اليومية لها وتسعى إلى تحقيق المصلحة العامة.¹

الخاتمة:

وختاما لما سبق ذكره، تعتبر وسائل الرقابة البرلمانية من أخطر الوسائل الرقابية التي تمكن البرلمان من المتابعة الدائمة والمستمرة لأعمال الحكومة خاصة تلك التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة، لأن هناك آليات لا ترتب أية مسؤولية هما الأسئلة البرلمانية ولجان التحقيق سواء تمت ممارستها من أحد أعضاء البرلمان أو جماعيا حسب الحالة، لأن الهدف الرئيسي منها الحصول على المعلومات لكن يمكن اعتبارها وسائل تمهيدية لآليات رقابية أخرى من شأنها أن تؤدي إلى قيام المسؤولية السياسية مباشرة على الحكومة، عن طريق مناقشة مخطط عمل الحكومة وبيان السياسة العامة إلى جانب الاستجواب الذي اعتبر من الوسائل التي ترتب المسؤولية بعد أن كان وسيلة استعلامية قبل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020، فالرقابة البرلمانية تستمد فعاليتها من الدستور من خلال وضعه لمجموعة من الضوابط الاجرائية التي تحدد كيفية ممارستها، وعليه وإن كانت النصوص الدستورية والقانونية على اعتبارها كافية نوعا ما وشاملة لتحقيق الأهداف المسطرة يبقى دور النائب في البرلمان والمسؤولية السياسية الملقاة على عاتقه تفرض عليه تفعيل تلك الآليات بكل موضوعية مثلما تفرض عليه أن يلعب دور المحاسب والمراقب لسياسات وأعمال الحكومة بكل حرية خدمة لصالح العام وليس لتحقيق مصلحة شخصية فالشعب بحاجة إلى من يمثله بصدق وأمانة، وما يساعد ذلك دخول أحزاب المعارضة إلى البرلمان وهو الشيء الايجابي الذي أعطى قوة للبرلمان، لكن تبقى هناك نقائص في الواقع العملي فقد يكون سبب ذلك إما عدم استطاعة أعضاء البرلمان ممارسة اختصاصاتهم بكل حرية وسيادة، أو إذا ما كان النائب مقصر تماما في ممارسة مهامه، لكننا مازلنا نأمل إلى الأفضل خاصة بعد الأحداث السياسية الأخيرة التي شهدتها الجزائر والمتمثلة في الحراك

¹ خلوفي خدوجة، المرجع السابق، ص 361.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر —————

السياسي حيث أعقبها الانتخابات الرئاسية ثم تلتها إصلاحات دستورية من خلال بعض التعديلات المرتبطة بممارسة الرقابة البرلمانية، إذ نتمناها أن تستجيب لتطلعات الأفراد والمجتمع مستقبلا.

التعديل الدستوري 2020 في الجزائر وأثره على السلطتين التنفيذية والتشريعية

The 2020 constitutional amendment in Algeria and its impact on the executive and legislative branches

مصباح فاطمة

جامعة جيلالي ليابس، سيدي بلعباس، الجزائر

fatimamessabih55@gmail.com

الملخص:

يعتبر الدستور في أي دولة من دول العالم العمود الفقري الذي تسير عليه الحياة العامة، والذي تنتظم في فلكه كل التنظيمات والمؤسسات، بداية من الفرد والأسرة إلى غاية أكبر هيئة في الدولة وهي مؤسسة الرئاسة، ولهذا فلا يكاد يخلو نظام دولة من منهج دستوري أو سند قانوني يوجهه وينير مساره، ويحدد طريقه ويضبط جميع تعاملاته، هذا الدستور سواء كان سماويا أو وضعيا، مكتوبا أم عرفيا، ديمقراطيا أو ديكتاتوريا. ما يهم في المسألة برمتها أنه يعتبر الضابط والمقاس الذي ينظم قواعد اللعبة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية في تلك الدول والمجتمعات، ولهذا فعادة ما يستند جميع المعارضين والمطالبون بالحقوق في العالم إلى فكرة الخروقات الدستورية والقانونية وينادون من خلال ذلك إلى ضرورة إصلاح وتعديل تلك القوانين، بل وقد تصل الأمور في بعض الحالات إلى حد المطالبة بإلغائه وإصدار دستور جديد ينظم بالأخص عمل السلطات التنفيذية والتشريعية، كونه سيكون سندهم القانوني المقدس ووثيقة هويتهم التعريفية التي يتفاوضون بها، تتناسق صلاحياتهم على أساسه.

* المؤلف المرسل: مصباح فاطمة.

الكلمات المفتاحية: التعديل الدستوري 2020، المجالات السياسية، السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية.

Abstract:

In any country in the world, the constitution is considered the backbone on which public life goes, and in whose orbit all organizations and institutions are organized, starting from the individual and the family to the goal of the largest body in the state, which is the institution of the presidency. This constitution guides it and illuminates its path, defines its path and controls all its dealings. This constitution, whether it is divine or man-made, written or customary, democratic or dictatorial.

What matters in the whole issue is that it is considered the standard and measure that regulates the rules of the political, economic, social, cultural and religious game in those countries and societies. Therefore, all opponents and rights claimants in the world usually rely on the idea of constitutional and legal violations, and they call through that to the need to reform and amend those laws In some cases, matters may even reach the point of calling for its abolition and the issuance of a new constitution that regulates in particular the work of the executive and legislative authorities, since it will be their sacred legal basis and identification document with which they are negotiating, on the basis of which their powers are coordinated. What matters in the whole issue is that it is considered the standard and measure that regulates the rules of the political, economic, social, cultural and religious game in those countries and societies. Therefore, all opponents and rights claimants in the world usually rely on the idea of constitutional and legal violations, and they call through that to the need to reform and amend those laws In some cases, matters may even reach the point of calling for its abolition and the issuance of a new constitution that regulates in particular the work of the executive and legislative authorities, since it will be their sacred legal basis and identification document with which they are negotiating, on the basis of which their powers are coordinated.

Keywords: the constitutional amendment 2020, political fields, the executive authority, the legislative authority.

مقدمة:

تشكل الوثيقة الدستورية رأس الهرم في القاعدة القانونية إذ تستمد كل القوانين شرعيتها منها، كما أنها تحدد طبيعة النظام السياسي وشكل الدولة في مجتمع ما ولها بالغ التأثير في إنشاء فلسفة الحكم، وتتأثر تلك الوثيقة بالاعتبارات السياسية والثقافية والاجتماعية وغيرها من العوامل إذ تتغير تلك الوثيقة بتغير تلك العوامل، ومن هذا المنطلق فإن صفة التاقية هي صفة ملازمة للدستور، إذ ليس من المنطق السليم أن تبقى قواعد القانون الدستوري في دولة معينة ثابتة وبدون تغير، لأن القواعد تلك من صنع الإنسان وأن الظروف المحيطة به تتغير باستمرار وبالتالي ينتج عن تلك الحالة ضرورة مراجعة النصوص الدستورية بما يتناسب مع المتغيرات المستجدة، ويضاف إلى ما تقدم هو أن الدستور هو المنشأ للسلطات العامة في الدولة من سلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية، ويحدد اختصاصاتها ونطاق العلاقة بينها وخصوصا التشريعية والتنفيذية، وفي بعض الأحيان تشوب العلاقة بين تلك السلطات بعض الغموض يحتاج وفقها لتدخل المشرع الدستوري عن طريق التعديل لإعادة التوازن بينها على نحو ينسجم مع النظام الذي أقامه الدستور.

وقد شهد الدستور الجزائري عدة تحولات في مختلف المراحل التي استعدت القيام بتعديلات بغرض مسايرة الأوضاع الداخلية والخارجية، حيث سيتم هنا الوقوف عند أهم المحطات التي مر بها الدستور الجزائري منذ 1963 إلى غاية الساعة. ويقول رغم أن بعض فقهاء¹ القانون قد قالوا إن قوة الدساتير تقاس بطول الفترة التي مرت عليها دون تعديل، لأن استمراريتها تعني عدم الاعتراض عليها، وكلما زاد عدد التعديلات على دستور فقد قيمته وقوته كأعلى مرجعية يحتكم إليها للنشر، وحرصا على ضمان علويته الدائمة وسموه القانوني والمعنوي، يعمل المشرعون من صائغي الدساتير عادة على وضع قواعد وشروط

¹ نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر، عمان، 2009، ص517

صارمة لأي تعديل في فصول الدستور، حتى لا تطمع أي جهة في تعديله لخدمة مصلحة فرد أو مجموعة على حساب باقي شركاء الوطن، ونلاحظ أنه في أغلب الدساتير الغربية تكون التعديلات قليلة ومدروسة ويفرضها عادة واقع جديد، مثل تغيير شكل الحكم أو التقسيمات الإدارية والجغرافية، وهي في كل الأحوال تسعى لمزيد تكريس حقوق الفرد في علاقته بالدولة، وتعزيز مبدأ فصل السلطات والرقابة على الحكومات.

لكن التعديلات الدستورية في العالم العربي تكون في غالبها من أجل تكريس سلطة الفرد والتمديد للرئيس أو توريث أبنائه حتى وإن غلفها فقهاء السلاطين بطابع الضرورة المستجدة، وتكون قد مرت عبر المؤسسات التشريعية المنتخبة، والجزائر باعتبارها دولة عربية فقد عرفت عدد دساتير، يساوي تقريبا عدد الرؤساء الذين حكموا هذه البلاد. فكل رئيس وصل إلى الحكم إلا وقام بتغيير الدستور، فما هي المقاييس التي يعتمد عليها حكامنا لإجراء تعديل دستوري جديد؟ ولماذا كل هذه التعديلات التي تمس أعلى وثيقة بالبلاد؟ تساؤل لا نجد له إجابة، نظرا لأن السمة المشتركة التي تميزت بها الدساتير الجزائرية الأربعة التي عرفتها البلاد منذ الاستقلال، أنها كانت توضع لمعالجة الأزمات السياسية التي واجهتها البلاد في فترات متباعدة، فدستور 1963 تمت صياغته في ظل الخلافات بين قادة الثورة، بل حتى مشروعه أعد خارج المجلس الوطني التأسيسي الذي كان مختصا بإعداده، ليقتصر دوره في الأخير على المصادقة عليه، قبل عرضه على استفتاء الشعب الذي وافق عليه، ورغم ذلك لم يعمر هذا الدستور سوى أسابيع معدودة، أما دستور 1976 فقد جاء هو الآخر ليعالج مرحلة الفراغ الدستوري الذي عاشته البلاد فترة دامت إحدى عشرة سنة، وذلك من جوان 1965 إلى نوفمبر 1976؛ ليخضع هو الآخر لتعديل جوهري سنتي 1988 و1989 عقب حوادث 05 أكتوبر 1988، حيث حاولت أحكامه التأقلم مع الوضع الدولي والداخلي السائد آنذاك، والذي ميزته المطالب الديمقراطية.

غير أن هذا الدستور الجديد لم يصمد هو الآخر أكثر من ثلاث سنوات، حيث غاب عن محريره وضع حكم يعالج حالة شغور رئاسة الجمهورية عن طريق الاستقالة وتزامنها مع شغور المجلس الشعبي الوطني عن طريق الحل، لتدخل البلاد على إثر ذلك في أزمة سياسية

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ودستورية أخذت طابعا داميا بعد ذلك، الأمر الذي عجل بوضع دستور جديد، محاولة من السلطة القائمة آنذاك، معالجة الوضع، وحل الأزمة والقضاء على أسبابها؛ فكان دستور 1996 مستعجلا هو الآخر، الأمر الذي تطلب المبادرة بتعديله من طرف رئيس الجمهورية أولا بإدراج اللغة الأمازيغية كلغة وطنية سنة 2002؛ ثم ثانيا قصد إدخال تصحيحات مستعجلة على بعض أحكام الدستور، لضمان المزيد من التحكم في تسيير شؤون الدولة، كما تجدر الإشارة إلى أن الدساتير الجزائرية خضعت في وضعها وتعديل أحكامها لإجراءات مختلفة، ففي الوقت الذي انتهجت فيه طريقة الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبي في وضع دستور 1963، كان الاستفتاء الأسلوب الرئيسي في وضع دساتير 1976 و 1989 و 1996 و 2020.

اذن من المفترض في كل تعديل دستوري أن يقدم جديدا، أو يعالج خلا، أو يكمل نقصا، أو يسد فراغا... الخ، ولهذا فإننا حينما أردنا معالجة هذا الموضوع انطلقنا من الإشكالية التالية: هل أضاف التعديل الدستوري لسنة 2020 جديدا إلى الساحة السياسية الجزائرية؟ أم أنه مجرد تكييف مؤقت في الوقت الراهن بقوانين جديدة تم استحداثها من أجل معالجة ثغرات القوانين الدستورية القديمة؟

إن أهمية البحث في الموضوع تكمن في كونه يأخذ اطارا دستوريا يتمثل بإعادة النظر بالنصوص الدستورية من قبل الهيئات الدستورية المختصة، ومدى حاجة تلك النصوص إلى المراجعة وكيفية تأثيرها على طبيعة النظام السياسي والعلاقة بين السلطات ومستوى التعاون بينهما، كما تكتسب دراسة التعديل الدستوري أهمية فائقة بسبب حداثة التجربة الجزائرية وحاجة الدستور الجزائري لمراجعات دستورية مناسبة لأجل معالجة القصور في بعض نصوصه، كما ان البحث في موضوع حدود تعديل الدستور لسنة 2020 يثير إشكاليتين وهما النظرية والعملية.

أولا: المشكلة النظرية: وتتمثل في الآتي:

* ما هو الأثر المترتب على تعديل الدستور وخصوصا النصوص المنظمة للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على نحو ينسجم مع قواعد النظام السياسي الجزائري؟

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ثانياً: المشكلة العملية: وتمثل في مدى إمكانية تطبيق النصوص المنظمة للتعديل

الدستوري على أرض الواقع؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية فقد اعتمدنا في بحثنا هذا منهجاً تحليلياً، اعتمد بالدرجة الأساس على التجربة الدستورية الجزائرية وفق دستور 2020، وذلك وفق خطة علمية في مبحثين تخصص الأول منها لبيان ماهية التعديل الدستوري، ونخصص الثاني لبحث الجهة المختصة بالتعديل والأثر المترتب عليه.

المبحث الأول: ماهية التعديل الدستوري الجزائري

إن إعادة النظر في النصوص الدستورية يرتبط بتغير ظروف الحياة وعلى كافة المستويات، كون الدستور عقد اجتماعي معبر عن الإرادة العامة لشعب معين في دولة محددة، وتلك الإرادة تستوجب تعديل نصوص الدستور كلما سححت تلك الظروف، يضاف إليها أن عملية اللجوء إلى التعديل لأبد من مسوغات والتي قد تكون إما إكمال القصور أو مسوغات سياسية، ولبيان الموضوع سوف نتناوله في مطلبين نخصص الأول لبيان مفهوم التعديل الدستوري في الجزائر وحدوده ونبحث في المطلب الثاني مسوغات التعديل الدستوري لسنة 2020.

المطلب الأول: مفهوم التعديل الدستوري ونطاقه

يعد التعديل الدستوري الوسيلة الأبرز لمعالجة الإشكاليات التي تشوب نصوص الدستور فهو وسيلة لإصلاح النظام الدستوري، وللوقوف على تعديل الدستور وبيان مفهومه سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لبيان تعريف التعديل الدستوري، ونخصص الثاني لبيان حدود التعديل الدستوري في الجزائر.

الفرع الأول: تعريف التعديل الدستوري

إن أصل كلمة تعديل الدستور وردت في القرآن الكريم في قوله تعالى "الذي خلقك فسواك فعدلك"¹، ويشير البعض من المفسرين إلى المقصود من كلمة التعديل في هذه الآية

¹ الآية 7 من سورة الانفطار.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

" أن الإرادة الإلهية للخالق عز وجل تتجه إلى تصويب أفعال الإنسان في حالة خروجها عن الطريق السليم والسوي فهو جل شأنه يغير فعل البشر من الصورة السيئة إلى الصورة المثلى والحسنة، والتعديل يعني التقويم"¹

أما في مجال الفقه² الدستوري، فقد عرف التعديل بأنه إعادة النظر في أحكام الوثيقة الدستورية كليا أو جزئيا، ويمكن أن نعرف التعديل الدستوري بأنه إليه لتغيير بعض أو كل نصوص الدستور لأجل معالجة الخلل فيها، ولتحقيق أهداف محددة. وقد اختلفت الدساتير حول إيراد كلمة التعديل فاتجه البعض منها إلى تبني كلمة التعديل، وجانب منها أورد كلمة التنقيح، بينما نص الآخر على الأخذ بعبارة المراجعة.

الفرع الثاني: نطاق التعديل الدستوري

إن سلطة الجهة المختصة بتعديل الدستور لا تكون مطلقة بل هي مقيدة وفق النصوص الدستورية المنظمة لها، وغالبا ما تقوم السلطة التأسيسية الأصلية بوضع حدود للتعديل تحدد بموجبه نطاق التعديل³ ومن الجدير بالذكر أن بعض الدساتير تحظر تعديل بعض نصوصها وهذا ما يطلق عليه الحظر الموضوعي، والحظر الزمني الذي يمنع إجراء تعديلات على جميع نصوص الدستور أو بعضها خلال فترة زمنية محددة⁴.

وهنا نتساءل عن القيمة القانونية للحظر الزمني والموضوعي الذي يرد على تعديل الدستور؟

إذن للإجابة على هذا التساؤل ينبغي استعراض موقف الفقه الدستوري منه وباستعراض ذلك الموقف نلاحظ بأنه قد انقسم إلى عدة اتجاهات، أول تلك الاتجاهات

¹ ابو بكر الرازي: مختار الصحاح، دار الكتاب العربي، بيروت، بلا سنة نشر، ص 417-418 .

² اوليفية دوهاميل وايف مني: المعجم الدستوري، ترجمة منير القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، 1983، ص 596 .

⁴ د.رجب محمود طاجن: قيود تعديل الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 55 .

⁴ عبد الغني بسيوني عبدالله: القانون الدستوري، المبادي العامة، الدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1987، ص 155 .

يذهب إلى انعدام القيمة القانونية لأي نص دستوري يحظر التعديل لأن الدستور بحسب وجهة نظرهم وثيقة اجتماعية لا يمكن أن تصدر حقوق الأجيال القادمة وأن تلك القيود عبارة عن رغبات وتوجهات لبعض الأطراف السياسية للحفاظ على مصالحها المختلفة¹، في حين ذهب اتجاه آخر إلى صحة الحظر الزمني دون الموضوعي ويعلل ذلك أن السلطة التي وضعت الدستور ليس بمقدورها أن تلزم السلطات المختصة بالتعديل لاحقاً، كما أن الحظر الزمني يحقق الاستقرار النسبي في تطبيق أحكام الوثيقة الدستورية².

وذهب آخرون إلى ضرورة التمييز بين الاعتبارات السياسية والقانونية وحسب وجهة نظرهم فإن حظر التعديل يعد سليماً من الناحية القانونية لأنه يستند إلى نص قانوني يستمد شرعيته الدستورية منه³، أما من الناحية السياسية فإن الحظر ليس صحيحاً كونه يتعارض مع مبدأ سيادة الشعب، لأن هذا المبدأ يفترض حق الشعب الدائم في مراجعة النص الدستوري في أي وقت يشاء كونه صاحب السلطة السياسية، وذهب جانب من الفقه⁴ إلى صحة الحظر الموضوعي والزمني لأنها تحمل نفس القيمة القانونية لبقية النصوص الدستورية، وأن الدستور يعد بمثابة وثيقة واحدة غير قابلة لتجزئة وأن النصوص المنظمة للتعديل يمكن إجراء تعديل عليها وفق الآليات المنصوص عليها في الدستور⁵، ونرى أن الاتجاه الأخير هو الأقرب للصواب لأنه يتفق مع المنطق السليم وكون تلك النصوص قابلة للتعديل ويحق للسلطة المختصة تعديلها وفق الضرورة، وهذا ما نصت عليه المواد من 219 إلى 223 من الدستور الجزائري لسنة 2020⁶، وقد خصص الدستور الجزائري الباب الرابع منه للتعديلات الدستورية، ضمن خمس مواد، من المادة 208 إلى 212، حدد فيها الجهات

¹ عبد الحميد متولي: المفصل في القانون الدستوري، دار الكتاب العربي، القاهرة، بلا سنة نشر، ص 155.

² George Burdeau: Droit Constitutionnel, 21 Edition, Par Francis Haman, Paris. 1988, p84

³ رمزي طه الشاعر، النظرية العامة في القانون الدستوري، طبعة 4، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 764.

⁴ يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، القاهرة، 1974، ص 71.

⁵ رفعت عيد سيد: الجوانب السياسية والقانونية لتعديل المادة 76 من الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 38.

⁶ التعديل الدستوري الجزائري الصادر في الجريدة الرسمية، عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

المخولة بالمبادرة بالتعديل الدستوري والإجراءات المتبعة في اعتماد التعديل الدستوري، إلى جانب القيود المطبقة على العملية. وبطبيعة الحال لن نجد في الدستور الجزائري على غرار باقي الأنظمة الدستورية قواعد تحدد كيفية اعتماد دستور جديد للبلاد، الذي يكون نتيجة أوضاع سياسية واقتصادية واجتماعية خاصة قد تمر بها البلاد، أوضاع تمكنت السلطة من استغلالها لاستبعاد خيار الدستور الجديد والاكتفاء بتعديل دستوري يطرح لأول مرة على استفتاء شعبي، في محاولة لاكتساب المزيد من الشرعية خاصة في ظل الظروف التي أجريت فيها الانتخابات الرئاسية بتاريخ 12 ديسمبر 2019، خيار له أثر مباشر من حيث محتوى التعديلات التي ستتحكم السلطة السياسية في مجرياتها وفقا للدستور الساري المفعول، ما يتطلب منا أخذ فكرة حول المسببات أو المسوغات الخاصة بتعديل الدستور في الجزائر قبل التطرق إلى أثر التعديل الذي على السلطتين التنفيذية والتشريعية..

المطلب الثاني: مسوغات التعديل الدستوري في الجزائر

إن إعادة النظر في النصوص الدستورية وفق الإجراءات المنصوص عليها في الدستور الجزائري يستند إلى عدة مسوغات وهي تلك التي تدفع السلطة المختصة لمراجعة المواد وتعديلها، وهذه المسوغات إما تكون لإكمال النقص التشريعي، أو لأسباب شخصية أو سياسية، وللتبيان أكثر سوف نفصل ذلك في الفرعيين الآتيين.

الفرع الأول: إكمال النقص والصياغة

لكل تعديل دستوري أسبابه وتلك الأسباب قد تكون ظاهرية أو مخفية إذ تستهدف تحقيق المصلحة العامة في دولة معينة، والجزائر باعتبارها من الدول النامية التي تسعى لترسيخ الديمقراطية على جيع الأصعدة، فقد استندت في كل التعديلات التي مست الدساتير المتعاقبة، ومنها آخر تعديل دستوري لسنة 2020 على أسباب متعددة.

وأولى تلك الأسباب أو المسوغات هي إكمال النقص في نصوص الدستور، لأنه في حالة التطبيق تظهر بعض العيوب للوثيقة الدستورية وتلك العيوب مردها هو عدم معالجة بعض الموضوعات الهامة، كتلك التي تتعلق بالسلطات العامة أو تتعلق بالحقوق والحريات،

فمن الطبيعي أن تقوم السلطة المختصة في الجزائر بالتعديل لإكمال القصور، وهذا ما يحدث في جميع الدول سواء أكانت الدول الديمقراطية أم الديكتاتورية، ويضاف إلى ما تقدم أنه يمكن أن يتم تعديل نص دستوري يشوبه قصور في الصياغة، وخصوصا أن بعض الدساتير ومنها الدستور الجزائري، تعاني من هذا القصور نتيجة لهيمنة إحدى السلطات أو الأفراد الحاكمين أو عدم وجود الترجمة الحرفية من اللغة الفرنسية إلى اللغة العربية.

كما ينتج أيضا عن الظروف الخاصة في كتابة الدساتير، والاستعجال في كتابتها خلافا في تماسك الوثيقة وتضارب في بعض النصوص، منها على سبيل المثال دستور الجزائر لعام 1996 والذي كتب في ظروف خاصة كان يعاني فيها البلد من وجود اختلالات سياسية وأمنية، وضعف في مؤسسات الدولة الجزائرية إضافة إلى حداثة التجربة الديمقراطية آنذاك.

الفرع الثاني: المسوغات الشخصية

يفترض المبدأ الديمقراطي توقيت مدة القائمين بأعباء السلطة العامة وخصوصا رئيس الدولة في الدول ذات النظام الجمهوري، إذ غالبا ما تحدد مدة الرئيس بدورتين فقط غير قابلتين للتجديد، وأن الغرض من التحديد هو احترام النظام الديمقراطي ومبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية، إلا أن بعض التطبيقات قد خرجت عن هذا النطاق وسمحت بتعديل الدستور لأسباب شخصية تتعلق بالسماح لرئيس الدولة بالترشح وتولي منصب الرئاسة لمدة أخرى خلاف لما هو منصوص في الدستور قبل إجراء التعديل.

ومن التطبيقات على الدوافع الشخصية للتعديل هو تعديل الدستور الجزائري لعام 2008¹، حيث أكدت المادة 74 على أن مدة العهدة الرئاسية هو 5 سنوات وأطلقتها من أي قيد يمنع تكرار انتخاب رئيس الجمهورية الممارس لوظائفه من الترشح لعهدة رئاسية ثالثة ورابعة.

والجزائر لم تكن الوحيدة في تبني مثل هذه التعديلات التي تركز على أسباب شخصية، فقد شهدت التجربة الدستورية في لبنان تعديلا دستوريا لأسباب شخصية،

¹ سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص. 130.

تتمثل بالسماح للرئيس امين لحدود من تولي الرئاسة لفترة ثانية كون الدستور اللبناني لعام 1926 يحدد مدة رئيس الدولة بفترة رئاسية واحدة، وبالفعل تم تعديل الدستور اللبناني بما يكرس عهدة ثانية، والشئ ذاته للدستور التونسي لعام 1959 والذي تعديله عام 1975 لغرض تولي الرئيس حبيب بوقريبة منصب الرئاسة لمدد مفتوحة.

الفرع الثالث: المسوغات السياسية

تلعب العوامل السياسية دورا هاما في التعديل الدستوري في الجزائر، وهذه العوامل تتعلق اما بتغيير النظام السياسي إلى أحد أنواع النظم النيابية أو النظم الرئاسية المحضة أو تتضمن تقوية المركز الدستوري لإحدى السلطات العامة في الدولة كتقوية مركز الرئيس مثلا، وقد يكون الغرض من التعديل معالجة وضع إحدى السلطات العامة، فمثلا فإن التعديلات التي أجراها الرئيس شارل ديغول عام 1962 في فرنسا، تعود أسبابها إلى أهداف سياسية أولها جعل انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب بعدما كان ينتخب من قبل البرلمان، يضاف إليها تحقيق الاستقلال في القرار السياسي للجمهورية الفرنسية في مواجهة القوى الكبرى الأخرى المتمثلة بالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وبرز دور المسوغات السياسية في مصر أيضا قبيل اقرار دستورها لعام 2014 إذ كان الدستور السابق لعام 2012 نتيجة لثورة يناير 2011، والتي أطاحت بنظام الرئيس حسني مبارك وأقامت نظام سياسي جديد، العمل به لم يدم إلا سنة واحدة إذ تم تعطيله عام 2013 بعد ثورة 25 يونيو والتي أطاحت بحكم الإخوان المسلمين آنذاك، وتم إقرار دستور جديد وهو دستور 2014 والذي استمد معظم أحكامه من الدستور السابق مع تعديل بعض أحكامه¹.

أما في الجزائر فإن التوافقات السياسية تلعب دورا هاما في إقرار الدستور وتعديلاته وبالرجوع إلى وقت كتابة الدستور عام 2019، نلاحظ بأن الجدل بخصوص الحاجة إلى دستور جديد، أو الاكتفاء بتعديل جوهري للدستور، كان أمرا حاسما بالنظر إلى محتوى مطالب الحراك الشعبي، فباستثناء القيمة الرمزية التي يحملها الدستور الجديد في التأريخ

¹ صلاح الدين فوزي محمد، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة،، 2020، ص.55.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

لحقبة جديدة، وتكريس قطيعة نهائية مع النظام السابق، فقد يؤدي نفس المحتوى مع تعديل دستوري عميق، وقد يكون كلمهما مبني على حوار وطني شامل بعيدا عن الإقصاء والمناورات السياسية الضيقة، والعبرة تكون بمدى تلبية المطالب الشعبية والتي كانت شرعية وفي غاية الوضوح، وليس إعطاء صلاحيات أكثر لسلطة تنفيذية على حساب السلطة أو العكس وهذا كله يصب في احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: الآثار المترتبة على التعديل الدستوري الجزائري 2020

يُعد التعديل الدستوري الجزائري الحالي، والذي طرَح للاستفتاء، أكبر تعديل يمس دستور 1996 وما بعده من الدساتير المتبناة من المؤسس الدستوري الجزائري؛ حيث تضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 ستة محاور تتعلق بالحقوق الأساسية والحريات العامة، والفصل بين السلطات، والقضاء، والمحكمة الدستورية بصفتها بديلا للمجلس الدستوري، والشفافية، والوقاية من الفساد ومكافحته، والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات. وقد ألحقت المحاور الستة لتعديل الدستور بـ 13 نقطة إضافية، تتعلق بإدراج حراك 22 فبراير في ديباجته، إضافة إلى مكافحة خطاب الكراهية والتمييز، وحماية البيئة، وكذا دسترة مشاركة الجزائر في عمليات حفظ السلام، كما تناولت هذه المقترحات إصلاح الإدارة، وإدراج مادة ترسخ اللغة الأمازيغية لغة وطنية ورسمية ضمن المواد المستثناة من أي تعديل دستوري مستقبلا.

وقد رتب هذا التعديل الدستوري لسنة 2020 بعض الآثار على الواقع السياسي الجزائري وعلى تمايز الصلاحيات بين السلطات الثلاث في الدولة الجزائرية، خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية، وهذا ما سنحاول الإلمام به من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: أثر التعديل الدستوري على الواقع الجزائري

إن الدستور لا بد أن يقبل التعديل بحكم طبيعته، لأنه عبارة عن قانون، وقواعد القانون أيًا كان مصدرها قابلة للتغيير والتبديل تبعاً لتغيير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بكل دولة، لهذا فإن الدستور وهو القانون الأعلى في الدولة

الجزائرية يجب أن يكون ذا طبيعة متجددة في جميع أحكامه كأي قانون آخر، بحيث يكون قانون قابل للتعديل حتى يستطيع أن يساير مقتضيات تطور المجتمع، وإلا أصبح معرضاً للتعديل الكلي عن طريق الثورة أو الانقلاب، وبناءً على ما سبق فإن تعديل الدستور الجزائري يمثل ضرورة سياسية وقانونية وواقعية. وهناك أسباب كثيرة دفعت السلطة السياسية إلى إقرار هذا التعديل الدستوري، إضافة إلى بعض السلبيات التي رافقت هذا التعديل، وقد حاولنا بقدر المستطاع حصر هذه النقاط في هذا المطلب والتفصيل فيما بنوع من الحياد.

الفرع الأول: مسببات التعديل الدستوري لسنة 2020

في أغلب الدساتير الغربية تكون التعديلات قليلة ومدروسة ويفرضها عادة واقع جديد مثل تغيير شكل الحكم أو التقسيمات الإدارية والجغرافية، وهي في كل الأحوال تسعى لمزيد من تكريس حقوق الفرد في علاقته بالدولة، وتعزيز مبدأ فصل السلطات والرقابة على الحكومات، لكن التعديلات الدستورية في العالم العربي تكون في غالبيتها من أجل تكريس سلطة الفرد والتمديد للرئيس، أو توريث أبنائه حتى وإن غلفها فقهاء السلاطين بطابع الضرورة المستجدة، وتكون قد مرت عبر المؤسسات التشريعية المنتخبة، وهذا ما حدث في الجزائر، حيث أثار إعلان ترشح الرئيس الجزائري السابق عبد العزيز بوتفليقة لعهدة خامسة موجة من الغضب، إذ خرج الآلاف في منتصف فبراير 2019 إلى شوارع المدن لرفض إعادة ترشحه للرئاسة وللتنديد بفساد منظومة الحكم، هذا وإن أشعلت قضية الانتخابات الرئاسية شرارة الحراك الشعبي، إلا أن حالة الاحتقان الشعبي ترجع إلى عدة تراكمات سياسية واقتصادية تعبر عن أزمة متعددة الأبعاد يمر بها النظام السياسي الجزائري خلال السنوات الأخيرة.

فمن ناحية، أثر الصراع بين أجنحة الحكم على صورة النظام وأصاب تماسكه في مقتل، وذلك بعد مرض الرئيس السابق بوتفليقة الذي أصيب بجلطة دماغية عام 2013، حالت دون ممارسته لمهامه ومن التواصل مع المواطنين خلال فترة ولايته الرابعة، وعلى صعيد آخر، زاد سخط الجزائريين من جراء تدهور أحوالهم المعيشية، نتيجة انخفاض

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

قدرتهم الشرائية مع ارتفاع أسعار السلع وانخفاض قيمة العملة الوطنية أمام الدولار، فقد أدى تدهور أسعار النفط العالمية منذ 2014 إلى تراجع عائداته، التي تشكل قرابة 20٪ من دخل الجزائر، وانخفاض قدرة الدولة على إعادة التوزيع وتمويل الدعم، مما اضطرها إلى خفض النفقات ورفع الضرائب وأسعار المحروقات، بالرغم من اتساع الفجوة بين العائدات والنفقات، والاعتماد بشكل أساسي على احتياطي العملات الأجنبية لتمويل النفقات خلال السبع سنوات الماضية.

هذه أهم الأسباب التي دفعت الجزائر إلى تبني التعديل الدستوري 2020، رغم أن الحراك الشعبي في الجزائر كان له دور جوهري، حيث دفع السلطة السياسية إلى الضرورة السياسية للتغيير، ومن أهم أدوات تغيير النظام الدستوري للبلاد، على اعتبار أن الدساتير العربية هي إحدى أدوات الأنظمة التسلطية السابقة، وذلك بالذهاب إلى إعادة صياغة مفهوم جديد للسلطة، وطريقة الوصول إلى الحكم، وضمان مزيد من الحقوق، والفصل الحقيقي بين السلطات، وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بينها، واستقلالية القضاء، وسيادة القانون على الجميع، والتداول السلمي على السلطة، وتوفير مزيد من معايير الحكم الراشد، مثل: الديمقراطية والعدالة والشفافية والرقابة والمحاسبة، ومعالجة إشكالية تخلف الدولة عن المجتمع، والتي تسببت في عطب الشرعية السياسية للسلطة، وضعف مشروعية أداءها في ممارسة الحكم.

الفرع الثاني: سلبيات التعديل الدستوري 2020

وأنا أبحث في موضوع التعديل الدستوري 2020 يتبادر لذهني أسئلة مختلفة ممكن أن أجد لها جواب، كما يمكن أن تكون مجرد إرهاسات يكون للقارئ دور في الإجابة عنها، وأول تساؤل يلح علي هو: هل وقع تطور في النص الدستوري الجزائري لسنة 2020؟ أم هو تطور في الشكل وتراجع خطير في المضمون؟

إذن لا يخلو دستور بشري من إيجابيات وسلبيات، والعبرة ليست في الجانبين، الشكلي والكمي، لهذه الإيجابيات أو السلبيات، بل في المضمون الجوهرى والبُعد النوعي لمفاضله الأساسية، ومدى تمتعه بمعايير الديمقراطية والشفافية والتوافق، ومدى إمكانية

تحقيقه التغيير الشامل والديمقراطية الحقيقية والتنمية الفعلية والمكانة الدولية والنهضة الحضارية، ومن أهم الملاحظات الخطيرة، من حيث الشكل، لهذا التعديل هي هذه العقلية الفوقية والرؤية الأحادية في طريقة إعداده وإخراجه وتميريه، وفرضه أمرا واقعا بتوجه إقصائي للرأي الآخر، ومحاولة التضييق والتسويق للإيجابيات دون السلبيات، والموضوعية تقتضي التذكير بالإيجابيات، حيث لا يخلو التعديل الدستوري 2020 من إيجابيات واضحة، إلا أنها شكلية، لا تضمن نصاب الإصلاح المنشود والتغيير الموعود، وهي مكاسب نتمناها، ونبني عليها في المستقبل، ومنها: اعتماد بيان أول نوفمبر في الديباجة، وإنهاء الشرعية التاريخية (ولو نظريا) بالنص على جبهة التحرير التاريخية، واعتماد الاتفاقيات الدولية بشكل عام، وليس كما وردت في مسودته، ودسترة الحراك الشعبي في بُعد سياسي، وليس في بُعد الاجتماعي فقط، والمكاسب الجديدة للمجتمع المدني، والمواد الجديدة للحقوق والحريات، من دون تقييدها بالتنظيم والقانون، وإعطاء ضمانات جديدة لحرية الرأي والتعبير والتظاهر السلمي، وإنشاء المؤسسات الإعلامية بمختلف أنواعها، وحذف منصب نائب الرئيس المعين، والحديث عن الأغلبية البرلمانية، وتمييزها عن الأغلبية الرئاسية، وحق رئيس الحكومة في وضع برنامجها واقتراح تشكيلتها، وتحديد العهود الرئاسية والبرلمانية، والتدقيق في حصانة النواب وأعضاء المحكمة الدستورية، والتدقيق في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وآليات إثباتها، وإعطاء ضمانات جديدة للقضاة، وتحسين العضوية في المجلس الأعلى للقضاء، ودسترة المحكمة الدستورية وتحسين تشكيلتها، وتقليص عدد النواب وأعضاء مجلس الأمة في الإخطار، ودسترة السلطة المستقلة للانتخابات والسلطة العليا لمكافحة الفساد، وتطوير صلاحيات مجلس المحاسبة.

وعلى الرغم من هذه الإيجابيات، إلا أنه لا يخلو من سلبياتٍ جوهرية في مفاصل أساسية في هذا التعديل، ومنها: تقييد مكاسب الحريات والحقوق بكثرة الإحالة على التنظيم والقانون، وعدم قبول إلزامية استعمال اللغة العربية وتجريم استعمال اللغات الأجنبية في الوثائق والمؤسسات الرسمية، وعدم اعتماد الشريعة الإسلامية مصدرا أساسيا في التشريع، وعدم وضع بيان أول نوفمبر في المادة الصماء، والإبقاء على مواد غامضة، مثل: حيا

المؤسسات التربوية وإبعاد المساجد عن التأثير السياسي والأيدولوجي (وليس إبعادها عن التأثير الحزبي والتنافس الانتخابي)، والتمييز بين الأحزاب والجمعيات في التأسيس على أساس التصريح، والتمييز بين المواطنين في تقلد المناصب العليا ذات الصلة بالسيادة والأمن، وتضخيم صلاحيات رئيس الجمهورية بما يخل بالفصل والتوازن بين السلطات أكثر مما كانت عليه، وعدم الحسم والوضوح في طبيعة النظام السياسي وفق الأصول والمعايير الدولية، ما أبقاه نظاما هجيناً، وعدم استقلالية القضاء باعتماد التعيين وليس الانتخاب (تعيين القضاة، والتعيين في المناصب النوعية في المحاكم والمجالس والجهات القضائية والإدارية، وتبعية النيابة العامة إلى وزارة العدل، والتعيين في المحكمة الدستورية بما فيها الرئيس على الرغم من صلاحياتها الواسعة في الرقابة على مدى دستورية القوانين والمعاهدات والأوامر والتنظيمات وسير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية، وترؤس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء)، وعدم استقلالية وسيادة السلطة الوطنية لتنظيم الانتخابات باعتماد التعيين لرئيسها ولأعضائها، والتراجع حتى على مقترحات مسودته والقانون العضوي لها، والإبقاء على مجلس الأمة وتعيين الثلث الرئاسي المعطل للبرلمان، على الرغم من عدم الجدوى السياسية والمؤسسية له، وتغول السلطة التنفيذية على البرلمان (بالإبقاء على التشريع بالأوامر حتى في أثناء الدورة البرلمانية في الحالة الاستعجالية الفضفاضة والغامضة، وحقّ رئيس الجمهورية في حلّ البرلمان، من دون أي سلطة رقابية موازية للبرلمان عليه، وحق الرئيس في القراءة الثانية لأي قانون يصادق عليه، وحق الحكومة في الأولوية في وضع جدول أعمال الدورة البرلمانية)، وعدم التنصيص على تجريم التزوير الانتخابي والفساد كجرائم كبرى وخيانة عظمى، ويثبت هذا كله أن هذه العملية مجرد تعديل شكلي لا يختلف كثيراً، في جوهره، عن دستور 2016، ولم يصل إلى المراجعة العميقة والحقيقية له.

المطلب الثاني: أثر التعديل الدستوري على السلطتين التنفيذية والتشريعية

إذا كانت الانظمة الدستورية متفقة حول ضرورة التعديل إلا أنها تختلف بشأن السلطة المختصة بالتعديل والإجراءات المتبعة في إعادة النظر في النصوص الدستورية¹، ويرجع سبب ذلك إلى نوع الجمود الي يصيب النصوص ودرجة الحظر، كما يختلف الأثر المترتب للتعديل الدستوري على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وقد تباينت الدساتير في الدول المختلفة حول تحديد صلاحيات السلطات الثلاث في الدولة، ويرجع سبب ذلك إلى طبيعة النظام السياسي القائم فيها وهيمنة احدى السلطات على الأخرى، فالبعض من الدساتير منح السلطة التشريعية دورا في الحياة السياسية وقد تشرك معها السلطة التنفيذية، اما الاقرار النهائي فقد تكون سلطة البت إلى السلطة التشريعية، ولم تنتج الدساتير الوطنية الجزائرية اسلوبا موحدًا في تحديد السلطة المختصة بتسيير شؤون البلاد وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، ويعود سبب ذلك لاختلاف المركز الدستوري للسلطات العامة ومدى تأثيرها في النظام السياسي القائم في الجزائر، فنلاحظ البعض منها يذهب إلى إعطاء اختصاص إلى السلطة التنفيذية وجانب آخر يمنح هذا الحق إلى السلطة التشريعية.

إذن ينتج عن مراجعة وإجراء التعديلات على النصوص الدستورية آثار تنصرف نتائجها إلى العلاقة بين السلطات أبرزها تزايد أو تحديد اختصاص احدى السلطات، أو انتهاء مدتها أو ينتج عنها إعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولتسليط الضوء على هذا الموضوع سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نخصص الأول لبيان أثر التعديل على السلطة التشريعية ونختم الحديث في أثر التعديل على السلطة التنفيذية في الفرع الثاني.

¹ نزيه رعد، الأنظمة السياسية، طبعة 8، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2012، ص. 127.

الفرع الأول: أثر التعديل الدستوري على السلطة التشريعية

يقوم النظام الديمقراطي على اسس هامة ابرزها قيام الشعب بانتخاب نواب ممثلين عنه يمارسون السلطة السياسية تحت مسمى السلطة التشريعية ، وبما أن الشعب يعد صاحب الأصلي للسلطة السياسية فمن حقه الطبيعي إجراء مراجعات على عمل وتنظيم إحدى السلطات والذي يعد البرلمان ابرزها ، فالمكانة المتميزة التي يحظى بها البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة بالنظر للدور الذي يلعبه في حماية القاعدة الدستورية وفي الدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية من خلال وظيفته التشريعية والرقابية¹ ، تفرض توفير الضمانات التي تكفل استقلاليته عن السلطات الأخرى تجسيدا لمبدأ الفصل بين السلطات. وهو ما درجت على الأخذ به جميع الدساتير الجزائرية، حيث منح المؤسس الدستوري مجموعة من الضمانات تكفل للنواب وأعضاء السلطة التشريعية كممثلين للإرادة الشعبية العمل في استقلالية وحرية وبعيدا عن الضغوطات والإغراءات التي من شأنها التأثير بشكل سلبي على عملهم وأداءهم البرلماني. وتنوعت هذه الضمانات سواء أكانت في صورة واجبات تقع على المؤسسة التشريعية بنوابها وأعضائها وجوب احترامها والالتزام بها أو في صورة حقوق يتمتعون بها نظير ممارستهم لوظيفتهم طيلة عهدهم التشريعية، بيد أن النصوص الدستورية والقانونية والواقع العملي كشفوا لنا عدم فاعلية هذه الضمانات، بفعل عديد من العوامل ترتبط بغموض النصوص والثغرات الموجودة فيها، واصطدامها بقيود وعراقيل عديدة، والمفهوم الخاطئ السائد بين البرلمانيين بخصوص هذه الضمانات التي فسرت على أنها امتيازات شخصية وليست ضرورة لممارسة وظيفتهم، وهو ما كرس بشكل لافت سيطرة وهيمنة طاغية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية بأجهزتها وشؤونها ووظائفها، وعليه نأمل مستقبلا خاصة في ظل ما تشهده الجزائر من تحولات وإصلاحات أن يتم إصلاح وتعديل المنظومة القانونية الجزائرية ككل بما فيها المنظومة القانونية البرلمانية، حتى نشهد برلمانا قويا ومستقلا فعليا ليكون في مستوى طموحات وتطلعات الشعب الجزائري.

¹ بلحاج صالح، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات، الجزائر، 2010، ص 19 .

إذن الأصل أن الوظيفة الأساسية للبرلمان هي التشريع وهي اختصاصه الأصلي إضافة إلى الرقابة على عمل الحكومة بمختلف الأدوات، لكن في التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 مازال فيه هيمنة مطلقة للسلطة التنفيذية في التشريع، ففي المادة 119 من التعديل الدستوري¹، والتي تنص على أنه: "يمكن للحكومة ان تطلب من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال"، نلاحظ هنا أنه وجب التنبيه أن كلمة الاستعجال مطلقة وغير محددة وتسمح بالتعسف، كما هو الحال الآن حيث أن الحكومة تمرر أغلب القوانين بهذه الطريقة دون إتاحة الفرصة والوقت للنقاش المعمق والإثراء، وخاصة للمعارضة، إضافة للمادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أيضا وسعت لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في مسائل مستعجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العهدة البرلمانية، وهذا الأمر كان ولا يزال محل انتقاد كبير على اعتبار أن المسائل المستعجلة غير محددة، إضافة إلى التشريع بالأوامر في الحالة الاستثنائية في علي أنه منذ أول برلمان تعددي في الجزائر سنة 1997 لم تكن هناك أي مبادرة تشريعية من طرف النواب، وكل القوانين التي صدرت كانت بمبادرة من السلطة التنفيذية.

كما نرى أن المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 المتعلقة بحل البرلمان، قد أعطت سلطة الحل لرئيس الجمهورية، حيث يمكنه أن يقرر حل البرلمان أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أو بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية ورئيس الحكومة، هكذا دون تعليل أو تبرير وحتى الاستشارة ليست ملزمة، ولما نضطلع على ما ورد فيما يسمى بالأغلبية الرئاسية نفهم الأمر، أي إذا كانت هناك أغلبية برلمانية على غير توجه رئيس الجمهورية يمكن ان يحل هذا البرلمان للحصول على اغلبية رئاسية ويشكل من خلالها الحكومة، وهنا كان ينبغي التقييد على الأقل، مثلا لا يمكن حل البرلمان خلال الاثمنر العشررة الأولى من عهدته التي تلي الموافقة على برنامج الحكومة، كان يمكن أيضا التنصيص على إجراء الانتخابات الرئاسية مع التشريعية بشكل

¹ المرسوم الرئاسي 20-442 المؤرخ في 30/12/2020 المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية عدد 82، الجزائر، 2020 .

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

متزامن وجوبا، حتى لا يتأثر مزاج الناخب والقوى السياسية بموقع الرئاسة في نظام يمتلك فيه الرئيس كل الصلاحيات، ويتمركز عنده كل القرار.

كما كان يمكن أيضا إضافة مادة أو بند يتعلق باستقالة الرئيس وجوبا في حالة إعادة انتخاب نفس الأغلبية البرلمانية، حتى تتوازن السلطات التنفيذية والتشريعية.

ولا ننسى المادة 130 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 المتعلقة بالحصانة البرلمانية، ففي السابق كان رفع الحصانة يتم بإحدى الطريقتين: إما تنازل صريح من النائب المعني أو تصويت من طرف الزملاء النواب في المجلس الشعبي الوطني، الآن يمكن رفع الحصانة عن أي عضو بمجرد اخطار من وزير العدل للمحكمة الدستورية لإصدار قرار برفع الحصانة عن النائب، الاعتراض هنا هو في إمكانية استعمال هذه المادة بطريقة تعسفية من طرف الحكومة، وقد ترفع الحصانة لأسباب سياسية وهذا في حد ذاته يشكل ضغطا وترهيبا وتخويفا لأعضاء البرلمان، ومن شأنه أن يحد من حريتهم في إبداء آرائهم ومواقفهم، وهنا يفقد أيضا البرلمان الجزائري ميزان القوة لصالح الجهاز التنفيذي ويتحول إلى برلمان يستجيب للأوامر والتعليمات كما يحدث الآن.

الفرع الثاني: أثر التعديل الدستوري على السلطة التنفيذية

طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات فإن وظائف الدولة تقسم بين ثلاث سلطات أبرزها هي السلطة التنفيذية والتي تتولى تنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة، وبما أنها إحدى السلطات العامة فقد يطالها أثر التعديل الدستوري الذي تجرّبه السلطة المختصة دستوريا¹، حيث أنه في مجمل الدساتير الجزائرية السابقة كان النقاش الجوهري والأساسي مرتبطا بصلاحيات رئيس الجمهورية، مقابل صلاحيات باقي مؤسسات الدولة. وإذا كان دستور عام 1996 الذي أدخل عليه الرئيس بوتفليقة سلسلة تنقيحات أتاحت له الهيمنة على السلطة ومركز القرار وجميع السلطات بيده، وصلاحيته التدخل في الشأن القضائي والتشريعي والتنفيذي وغيرها، فإن العنوان الأبرز الذي اتخذته السلطة الجديدة والرئيس

¹ عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأة تشريعا فقها، طبعة جديدة، شركة دار الهدى، الجزائر، 2015، ص.142.

عبد المجيد تبون للتسويق السياسي لدستور 2020، هو الحد من تغول السلطة التنفيذية لصيانة البلاد من الانحراف إلى الحكم الفردي مجدداً، وفصل السلطات والموازنة بين المؤسسات¹. لكن إذا تفحصنا مجموع مواد الوثيقة الدستورية لسنة 2020، نكتشف استمرار تضخم صلاحيات رئيس الجمهورية، وتمتعه باختصاصات حصرية وتوصيف وظيفي في مختلف السلطات والمؤسسات القضائية والتشريعية والتنفيذية، هذا ما يظهر عند الاطلاع على مواد التعديل الدستوري لسنة 2020 المكونة من 225 مادة، فريثس الجمهورية وإضافة إلى الاختصاصات والصلاحيات المتعارف عليها دستوريا بأنها تعود له، بكونه القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويتمتع بصلاحيات إعلان حالة الطوارئ أو الحصار، وحالة الضرورة الملحة بإعلان الحرب، ويتأسر المجلس الأعلى للأمن، ويحدد السياسة الخارجية للجزائر ويوجهها، ويوقع معاهدات الهدنة والسلام، ولديه صلاحيات إرسال وحدات من الجيش للخارج بعد موافقة ثلثي أعضاء البرلمان، فإن الدستور يبقى لرئيس الجمهورية منصب وزير الدفاع، ليصبح بذلك عضواً في الحكومة، كذلك يحوز صلاحيات التعيين في القطاعات والوظائف العسكرية، وتعيين مسؤولي الأجهزة الأمنية، ويمنح التعديل الدستوري لسنة 2020

في الجزائر الرئيس اختصاصات في السلطة التنفيذية، وبحسب المادة 91 منه، فإن الرئيس "يتولى السلطة التنظيمية"، إذ يتولى تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة التي تنتهي إليها الانتخابات النيابية، وتعيين أعضاء حكومته، وهو من ينهي مهامهم، وله الحق في تعيين الأمين العام للحكومة ومحافظ بنك الجزائر، والأعضاء المسيرين لسلطات الضبط، كسلطة ضبط السمعي البصري وسلطة ضبط الاتصالات وغيرها، وكذلك تعيين سفراء الجمهورية وإنهاء مهامهم، كذلك يحوز صلاحيات تعيين الولاة وعمداء الكليات في الجامعات الجزائرية بمرسوم رئاسي، وأعضاء مجلس حقوق الإنسان، كذلك يعين أعضاء المجلس الإسلامي الأعلى.

جمال غريسي والعيد غريسي، مظاهر تدخل ورقابة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي، مجلة العلوم القانونية والسياسية، عدد3، 2019، ص537

وتشرح المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مسألة الفرق بين الوزير الأول ورئيس الحكومة، إذ تنص على أن يقود الحكومة "وزير أول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويقود الحكومة رئيس الحكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية"، على أن يتولى الوزير الأول، بموجب المادة 105 من التعديل، تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فيما يترك لرئيس الحكومة بموجب المادة 110 إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية، ولن هذا الاجراء يسقط في حال فازت الأغلبية الموالية للرئيس، ولا ننسى السلطة القضائية فعلى الرغم من المطالبات المتصاعدة منذ سنوات للقضاء والنقابات المهنية والقوى السياسية بضرورة إجراء فصل كامل بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 أبقى على رئيس الجمهورية على رأس السلطة القضائية والقاضي الأول في البلاد، وله حق إصدار قرارات العفو الرئاسي، إذ يرأس المجلس الأعلى للقضاء ويعين رئيس المحكمة العليا الذي ينوب عنه في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء، بدلاً من وزير العدل، كذلك يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الدولة، ورئيس مجلس المحاسبة ورئيس المحكمة الدستورية وأربعة من أعضائها من أصل 12 عضواً.

وفي سياق آخر، يبقى التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية صلاحية حل البرلمان، وحق إصدار مراسيم وقوانين وتشريعات بالأوامر الرئاسية في ظروف مستعجلة خلال عطلة البرلمان، وهي الصلاحية نفسها التي كان يتمتع بها الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، مع إضافة بند يلزم الرئيس بإحالة هذه المراسيم على البرلمان للمصادقة عليها في الدورة الموالية، والمفارقة السياسية الأبرز في حصيلة هذه الصلاحيات والاختصاصات المنوطة برئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، تتعلق بخلوه من أي إشارة إلى مساءلة الرئيس عن أي أخطاء وخيارات أو أعمال مخالفة للدستور، كما أنها لا تتيح للبرلمان كسلطة تشريعية منتخبة حق مساءلة الرئيس أو توجيه لائحة لوم إليه، وكذلك في ما يعرف بـ "محكمة الدولة" المخول لها محاكمة الرئيس ورئيس الحكومة عن تهمة الخيانة العظمى، إذ لا ينص الدستور على فترة ملزمة للرئيس لتعيين المحكمة، وهو الإشكال نفسه الذي واجه إمكانية محاكمة الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، كون المحكمة لم يتم تشكيلها أبداً.

ونقرأ في المادة 94 من دستور 2020، وتحديدا في فقرتها الرابعة أنه في حالة استقالة رئيس الجمهورية وإثبات الشغور، يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة لمدة أقصاها 90 يوما، فلماذا تسند الرئاسة إلى شخصية غير منتخبة؟ أليس من المنطق الديمقراطي أن يتولى رئيس البرلمان المنتخب المنصب في انتظار إجراء انتخابات رئاسية؟ اذن لا تشير المادة المذكورة أعلاه إلى جهة طبية ذات صلاحيات دستورية تسند إليها مهمة إصدار شهادة طبية تثبت أن الرئيس لا يستطيع ممارسة مهامه. وهو فراغ واضح عانت منه الدولة الجزائرية إثر مرض الرئيس السابق عبد العزيز بوتفليقة، والذي بقي سنوات في الرئاسة مريضا مشلولاً، كما تنص المادة 200 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وهي مادة جديدة "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة مستقلة" ومباشرة في المادة 201 تقول الفقرة الأولى إن رئيس الجمهورية هو الذي يعين السلطة الوطنية للانتخابات وأعضائها، فأين الاستقلالية ما دام رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيسها وأعضائها؟ وما الضمان في إجراء انتخابات نزيهة ونظيفة؟ وتعارض المادة 92 والمادة 181 تعارضا صارخا، فالأولى تقول إن رئيس الجمهورية هو الذي يعين القضاة، بينما تقول المادة الثانية إن مجلس القضاء هو الذي يعين القضاة، وما يثير التعجب حقا هو اعتماد تسميتين لمنصب واحد؛ نقرأ في المادة 103 الجديدة والريكية "يقود الحكومة وزيرا أولا، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية يقود الحكومة رئيس حكومة، في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية"، وفي حقيقة الأمر لم يكلف المحررون أنفسهم عناء التركيز حتى في صياغة هذه الوثيقة الأساسية، ولم تثر انتباه مجلس الوزراء الذي اعتمدها لارداءتها الشكلية ولا انتفاء منطقتها القانوني والسياسي.

إذن من كل ما ذكر سابقا نلاحظ أن صلاحيات رئيس الجمهورية بعكس ما روح له أنها سوف تقيد نوعا وتعطى الأولوية للسلطات الأخرى، وخاصة السلطة التشريعية كل حسب صلاحياته تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، لازالت واسعة وتبرز مدى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في مجالات عدة، رغم أن التعديل البارز في دستور 2020 هو تحديد الولاية الرئاسية إلى عهدتين، أما منفصلتين أو متصلتين، ووضعت هذه المادة

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ضمن المواد الصماء، أي غير القابلة للتعديل، أي يمنع إعادة فتح باب عهدة أخرى في تعديل آخر.

الخاتمة:

إن الدستور مرآة الشعوب يعبر عن نفسه في آماله وطموحاته، ومقدار الوعي الذي هو عليه فنرى صورا من هذا الوعي تتجسد في أبهى صورها تحت سلاسل المدرعات دفاعا عنه، وعلى الضفة الأخرى نرى من لا يقيم للدستور اية مكانة، حينئذ ندرك أن الذي يحدد نشأة الدستور وما إلى ما ذلك إنما هو وعي الشعوب بحقوقها وحرّياتها، وهذا ما نفتقده اليوم في جل شعوب بلادنا العربية والجزائر بالخصوص، دستور يعبر عن هوية الأمة وتطلعاتها، وعليه فإننا نرى أن التوصيات التالية ضرورية لتغيير الظروف الحالية وهي:

- معرفة الشعوب أهمية الدستور في حياتها
 - معرفة أن الشعب هو صاحب السيادة وأن مستوى وعيه هو من يحدد آلية نشأة الدساتير وتعديلها
 - معرفة أن الدستور هو ثمرة نهاية الصراع
- ونقترح على المشرع الدستوري اضافة مادة إلى الدستور تمنح السلطة التشريعية اختصاصات تعيد بموجها التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الدور التشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020

***The legislative role of the legislative and executive authorities
in the Algerian constitutional amendment 2020***

رحاوي أمينة

جامعة بجيلالي ليايس بسيدي بلعباس، الجزائر

aminarahaoui@univ-sba.dz

الملخص

نظّم المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020، الاختصاص التشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية، وحدد حالات اختصاصهما في إطار تعاون وظيفي بينهما، مع وجود هيمنة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في المجال التشريعي، تبرز من خلال مشاركة السلطة التنفيذية في العمل التشريعي البرلماني، بل الأكثر من ذلك لرئيس الجمهورية ممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان، هذا إلى جانب تمتعه بآليات دستورية تثبت تفوق الحكومة على البرلمان في مجال التشريع.

الكلمات المفتاحية:

السلطة التشريعية- السلطة التنفيذية- الدور التشريعي- التعديل الدستوري لسنة 2020.

Abstract:

The Algerian constitutional founder, in the 2020 amendment, organized the legislative competence of the legislative and executive authorities, and defined the cases of their competence in the framework of functional cooperation between them, with the dominance of the executive authority over the legislative authority in the legislative field.

This domination is highlighted Through the participation of the executive authority in parliamentary legislative work, and even more so, the President of the Republic exercises the legislative function on behalf of Parliament, in addition to his enjoyment of constitutional mechanisms that prove the government's superiority over Parliament in the field of legislation.

Keywords:

the legislative authority - the executive authority - the legislative role - the constitutional amendment 2020.

مقدّمة:

يعتبر مبدأ الفصل بين السّطات من الضمانات المهمّة التي تكفل قيام دولة القانون، وتقوم فكرة هذا المبدأ على أساس أنّ للدولة ثلاث وظائف وهي: الوظيفة التشريعية، التنفيذية والقضائية. هذه الوظائف توزع على ثلاث سلطات: السلطة التشريعية- السلطة التنفيذية- السلطة القضائية.

وقد اتّجه المؤسس الدستوري من خلال دستوري 1989 و1996 إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، والذي تجسّد صراحة في التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و2020، والملاحظ هو جعله فصلا مرنا يتخذ موقفا وسطا بين ملامح النظام الرئاسي والبرلماني، بإحداث هيئات مستقلة ومتوازنة، تميّز العلاقة بينهما بالتعاون والتنسيق، بحيث لا يمكن لأيّ منهما أن تؤدّي مهمتها، إلا إذا تعاونت مع سلطة أخرى.

والملاحظ في الدستور الجزائري أنّه يرجّح كقّة السلطة التنفيذية، من خلال توسيع صلاحياتها، وهيمتها على حساب السلطة التشريعية، ممّا أدّى إلى وصف النظام الدستوري الجزائري بالرئاسي المشدّد¹.

¹ - بحري عبد الرزاق، مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة قانونية للرقابة على اتخاذ القواعد الدستورية، دراسة تحليلية على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، مجلّة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولة، جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 06، العدد 01، جانفي 2020، ص 158.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ومن أبرز ملامح هيمنة السلطة التنفيذية على التشريعية في الجزائر مشاركة السلطة التنفيذية الاختصاص التشريعي مع السلطة التشريعية إلا أنه يعتبر اختصاصاً دستورياً للسلطة التنفيذية أيضاً، كمظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين.

وبهذا يمارس الاختصاص التشريعي في الجزائر وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020¹ كل من السلطة التشريعية ممثلة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة²، والسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية وإلى جانبه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة³.

وقد حدّد هذا الدستور حالات الاختصاص التشريعي لكل سلطة، وذلك بتقييد السلطة التشريعية بوضع القوانين في مجالات مخصوصة، مقابل السلطة التنظيمية المفتوحة لرئيس الجمهورية في المجالات غير المخصصة للقانون، مع مشاركة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية البرلمانية، بل الأكثر من ذلك لرئيس الجمهورية ممارسة الوظيفة التشريعية نيابة عن البرلمان بواسطة ما يمتلكه من تقنيات دستورية.

وعليه يمكن طرح الإشكال التالي: متى يثبت الاختصاص التشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر؟

وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال الاعتماد على التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مبرزين الدور التشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية في الجزائر، وموضحين أهم التعديلات والمستجدات التي جاء بها دستور 2020 في هذا المجال.

وسنتبع في دراستنا المنهج التحليلي، من خلال تحليل نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، والبحث في مدى تأثيرها في الدور التشريعي للسلطتين التشريعية والتنفيذية.

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 20-442، والذي يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 20-12-2020.

² - المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - المادة 103 فقرة 03 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

1- الدور التشريعي للبرلمان الجزائري في ظلّ تعديل 2020

يعرّف البرلمان على أنّه مؤسسة نيابية تمثل شرائح المجتمع، وتهدف إلى حماية مصالحه، وهي من أهمّ مؤسسات صنع السياسة العامّة، وإن كانت درجة إشراك البرلمان في رسم السياسات العامّة تختلف من نظام إلى آخر، ومن فترة إلى أخرى داخل نفس النظام، وذلك بحكم تأثيرها بالعديد من المتغيّرات السياسية والدستورية، والاقتصادية. وتقوم هذه المؤسسة بعدّة وظائف أهمّها التشريع، ويقصد بالوظيفة التشريعية مهمة سنّ القوانين اللّازمة لتنظيم العلاقات بين الأفراد والجماعات في المجتمع، وعلاقتهم بالهيئات الحكومية، وإقرار السياسات العامّة للحكومة في شكل تشريعات¹. ويمارس البرلمان اختصاصه التشريعي عن طريق المبادرة بالقوانين كصاحب اختصاص أصيل، وهي مشاركة السلطة التنفيذية في إطار العقلنة² البرلمانية، وسنحاول في هذا المبحث تحديد الاختصاص التشريعي للبرلمان من خلال تحديد مجالات اختصاصاته، وتوضيح الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لممارسة هذا الاختصاص في (المطلب الأول)، ونخصّص المطلب الثاني لتوضيح مظاهر تدخّل أو مشاركة الحكومة في العملية التشريعية البرلمانية.

1.1- الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري في دستور 2020

وسنوضّح مجالات الاختصاص التشريعي للبرلمان ثم نبيّن الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لممارسة هذا الاختصاص.

1.1.1- مجالات الاختصاص التشريعي البرلماني في الجزائر

يعتبر الاختصاص التشريعي الوظيفة الأساسية والاختصاص الأصيل للبرلمان، ويعني به بصفة عامّة سنّ ووضع القواعد العامّة المجردة التي تنظم الأنشطة والتصرّفات،

¹ - كربوسة عمrani، زوال سهام، الإصلاح البرلماني في النظم السياسية العربية، دراسة في مؤشرات تطوير الفعل البرلماني، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور بخنشلة، العدد 11، جانفي 2019، ص 223- 224.

² - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، سنة 2014، ص 64.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

والعلاقات داخل المجتمع، وهي قاعدة لها صيغة الإلزام توجب الاحترام الذي تكفله السلطة العامة بالقوة عند الضرورة¹.

وقد حدّد دستور 1996 مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان، واستنادا إلى التعديل الدستوري اللاحق به سنة 2016، نصّ على ذلك في المادتين 140 و 141، فحدّد في المادة 140 حالات التشريع بالقانون العادي (29 حالة)، وفي المادة 141 حالات التشريع بالقانون العضوي (06 حالات)، وذلك إضافة إلى التشريع في الميادين والمجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور.

غير أنّ التعديل الدستوري لسنة 2020، أضاف حالة للحالات المنصوص عليها في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فأصبح الاختصاص التشريعي للبرلمان يتسع ليشمل: القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، واستبدال التصويت على ميزانية الدولة بالتصويت على قوانين المالية، وهو ما ورد في المادة 140 من تعديل 2020 في فقرتها 10 و 12.

وإنّ تحديد الهيئة المكلفة بالتشريع في البرلمان، ترجع بنا إلى دستور 1996 الذي طبّق قاعدة المغايرة بين غرفتي البرلمان من حيث الاختصاص، فالمجلس الشعبي الوطني كان يستأثر بالعديد من الاختصاصات التي تجعله يتفوّق على مجلس الأمة، حتى وإن كان مجلس الأمة ينفرد ببعض الاختصاصات، ويتحكّم خاصّة في عملية التصويت من خلال نسبة 4/3 التي تجعله كاجبا للغرفة السفلى².

ولكن وفقا لنص المادة 196 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أصبح بإمكان أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، إلّا أنّ اقتراحات القوانين من طرفهم محصورة في مجالات وهي: التنظيم المحلي، وتهيئة الإقليم والتقسيم الإداري، ولعلّ سبب حصرها في

¹ - لصلح نوال، مكانة البرلمان الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة سكيكدة، المجلد الثالث، العدد 01، سنة 2019، ص 53.

² - رحاوي أمّنة، محاضرات في مقياس مؤسسات دستورية وسياسية في المغرب العربي، موجهة لطلبة أولى ماستر، تخصص دراسات سياسية مقارنة، جامعة جيلالي ليايس بسيدي بلعباس، سنة 2020، ص 84.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

هذه المجالات راجع إلى تشكيلة وتركيبه مجلس الأمة، كون ثلثي أعضائها منتخبين من المجالس الشعبية المحلية، وبالتالي فهم أدرى بهذا المجال.¹

وبالرغم من أنّ الاعتراف لمجلس الأمة باقتراح القوانين هو أمر إيجابي إلا أنّ تحديد وحصر المجالات فيه إجحاف لمجلس الأمة، نظراً لأنّ هذه المجالات الثلاث المحددة لا يتم التشريع فيها بصفة مستمرة، على عكس المجالات الأخرى الثابتة دستورياً للمجلس الشعبي الوطني، كما أنّه لا مبرر لهذا التحديد، كون أعضاء مجلس الأمة أعضاء في البرلمان حالهم في ذلك حال النواب فلمّ التمييز؟

وإنّ عدم إدخال تعديلات دستورية سنة 2020 على المبادرة التشريعية لمجلس الأمة يعتبر بمثابة إقرار واعتراف وتأكيد من المؤسس الدستوري لهذا الدور التشريعي الثابت لمجلس الأمة.

2.1.1- الشروط الشكلية والموضوعية المطلوبة لممارسة الاختصاص التشريعي البرلماني في الجزائر.

وسنحاول توضيح الشروط الشكلية والموضوعية الخاصّة بالمبادرة التشريعية البرلمانية وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020.

* الشروط الشكلية

- اشترط المؤسس الدستوري الجزائري تقديم اقتراح القانون من طرف 20 عضواً كحدّ أدنى، وهذا القيد متعلّق بعدد النواب أو الأعضاء الذين يمكن لهم أن يبادروا باقتراح قانون ما. وقد تم النص على هذا الشرط منذ تعديل 2016 في المادة 136 فقرة 02 (المادة 143 من تعديل 2020).
- ضرورة تقديم اقتراح القانون في شكل مواد تحت طائلة عدم قبوله.

¹ - دايم نوال، الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظلّ التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون والعلوم السياسية، المركز الجامعي النعامة، المجلد 02، سنة 2016، ص 312.

- ضرورة تقديم اقتراح القانون أمام الحكومة، مما يفتح الباب واسعاً حول سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي، حتى وإن كان صادراً عن سلطة تشريعية¹.
- تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول،
- أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة².
- وتصوّت كل غرفة من غرفتي البرلمان على القوانين واللوائح بحضورية أغلب أعضائها³.
- تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوّت عليه الغرفة الأولى، وتناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.
- يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين العادية، أو بالأغلبية المطلقة بالنسبة لمشاريع القوانين العضوية.
- في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين يطلب رئيس الحكومة اجتماع لجنة متساوية الأعضاء لاقتراح نص يتعلّق بالأحكام محلّ الخلاف.
- وفي حالة استمرار الخلاف تطلب الحكومة من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً⁴.

* الشروط الموضوعية

- ضرورة التقيّد بالمجالات المحدّدة دستورياً لممارسة العمل التشريعي البرلماني⁵.

¹ - بقعة هدى، الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري على ضوء تعديل 2016، أطروحة لنيل دكتوراه قانون

دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور- جلفة، سنة 2019، ص 215.

² - المادة 143 ف02 والمادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - المادة 118 ف03 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ - المواد 140، 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

- حظر التشريع في المجال المالي، إلا بإعطاء تدابير تستهدف زيادة إيرادات الدولة¹، وهو ما نصت عليه المادة 147 من تعديل 2020.
- ألا يكون اقتراح القانون في مجال اقتراح قانون سابق رفض أو سحب قبل 12 شهراً، أو ما زال قيد الدراسة².
- ألا يكون موضوع الاقتراح مخالفا لمعاهدات أو اتفاقيات دولية تعد الجزائر طرفاً فيها.

2.1- مشاركة الحكومة في العملية التشريعية البرلمانية

تتعدّد مظاهر مشاركة الحكومة في العملية التشريعية البرلمانية، وأهمّها: مشاركة الحكومة في ضبط عمل البرلمان، وتدخل رئيس الجمهورية في إصدار القوانين والاعتراض عليها.

1.2.1- مشاركة الحكومة في ضبط عمل البرلمان

ويتحقّق ذلك من خلال: دعوة البرلمان للانعقاد، واستدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء.

* دعوة البرلمان للانعقاد

يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، كما يمكن أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية أو بطلب من رئيس الحكومة، أو الوزير الأول حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني³. وغالبا ما يكون الغرض

¹ - سليمان صافية، عبد الكريم جمال، المبادرة بالقوانين بين البرلمان والحكومة وأثرها على مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي (الجزائر، المغرب، تونس)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر- بسكرة، المجلد 13، العدد 01، العدد التسلسلي 26، مارس 2021، ص 195.

² - قريشي عبد الكريم، التجربة البرلمانية لمجلس الأمة، دار الوعي للنشر والتوزيع، الجزائر، 2019، ص 38.

³ - المادة 138 في الفقرتين الثالثة والرابعة من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

من اجتماع البرلمان في دورة غير عادية هو تدارك النقص الناتج عن الدّورة العادية في المجال التشريعي¹.

*استدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء

تشكّل هذه اللّجنة من أعضاء بالتّساوي، من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، ضمانا للتوازن بين الغرفتين وإعطاء جديّة لعملها، من حيث وجوب مناقشة ودراسة الملاحظات والتوصيات المقدمة من طرف مجلس الأمة، والصياغة الموافق عليها من المجلس الشعبي الوطني².

ويتجسّد دور اللّجنة المتساوية الأعضاء أساساً في محاولة تسوية الخلاف القائم بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة.

ويبلّغ طلب الوزير الأول، المتعلّق باجتماع اللّجنة المتساوية الأعضاء، طبقاً للشروط المنصوص عليها في الدستور إلى رئيس كلّ غرفة.

وتجتمع اللّجنة المتساوية الأعضاء في أجل أقصاه 15 يوما من تاريخ تبليغ الطلب لاقتراح نص يتعلّق بالأحكام محلّ الخلاف، وتقوم الحكومة بعرض هذا النص على كلّ غرفة للمصادقة عليه، دون تعديلات إلّا بموافقة الحكومة.

وفي حالة استمرار الخلاف، يمكن للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً، فيأخذ بالنص المنبثق عن اللّجنة المتساوية الأعضاء، أو بالنصّ الأخير الذي صوّت عليه، وإذا لم تطلب الحكومة ذلك من المجلس الشعبي الوطني يسحب النصّ³.

¹ - صديقي محمد لمين، مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية وفقا لتعديل الدستور الجزائري لسنة 2020، مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة أحمد دراية- أدرار، المجلّد 4، العدد 1، سنة 2022، ص 18.

² - خرباشي عقيلة، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، سنة 2007، ص 39.

³ - المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020، و لتفاصيل أكثر حول اللّجنة المتساوية الأعضاء، راجع: القانون العضوي رقم 12/16، المؤرّخ في 25 أوت 2016، المتعلّق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الجريدة الرسمية رقم 50، المؤرخة في 28 أوت 2016.

1.2.2- تدخل رئيس الجمهورية في إصدار القوانين والاعتراض عليها

*إصدار القوانين

يعتبر الإصدار وسيلة من الوسائل التي يشارك من خلالها رئيس الجمهورية في الوظيفة التشريعية، فهو يشكّل التقنية التي تكتمل بها العملية التشريعية، فبدونه لا يمكن للقانون الذي صادق عليه البرلمان أن يخرج إلى حيّز الوجود. ويعتبر رئيس الجمهورية هو صاحب سلطة إصدار القانون¹، حيث نصّت المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن «يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما، ابتداءً من تاريخ تسلمه إياه...»، ويمكن لرئيس الجمهورية أن يقطع هذه الأجال باستعماله لحقه في طلب قراءة ثانية، أو حقه في إخطار المحكمة الدستورية.

والملاحظ هو أنّ المؤسّس الدستوري لم يقرّر جزاء عدم الإصدار الرئاسي للقانون، ممّا يجعل مسألة الالتزام معلقة على إرادة الرئيس²، لذلك كان على المؤسّس الدستوري أن يعيد للبرلمان اعتباره عن طريق النص على تخويل حقّ الإصدار لرئيس المجلس الشعبي الوطني³.

*حق الاعتراض الرئاسي (طلب قراءة ثانية)

الأصل إنّ إقرار البرلمان للقانون يكفي لإتمام عملية التشريع، ومن ثمّ يقوم رئيس الدولة بإصداره، إلاّ أنّه بهدف منع البرلمان من الاستبداد في ممارسة وظيفته التشريعية، وحماية للسير العادي للمؤسسات، فقد أقرّ المؤسّس الدستوري الجزائري حق الاعتراض على القوانين⁴.

¹ - بوقفة عبد الله، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تطوّر النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2001، ص 367.

² - أوينسي ليندة، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، سنة 2015، ص 207.

³ - وهو ما جاءت به المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963.

⁴ - بغداداي عز الدين، الاختصاص الدستوري لكلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، مصر، سنة 2009، ص 90.

وللاعتراض أو طلب قراءة ثانية دور تشريعي يكمن في كونه يساهم في تفادي إصدار قوانين معيبة، ووفقاً لما ورد في المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإنّ رئيس الجمهورية له الحق في طلب قراءة ثانية في قانون صوّت عليه البرلمان، حيث نصّت هذه المادة: «يمكن رئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون تمّ التصويت عليه في غضون ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ المصادقة عليه.

في هذه الحالة لا تتم المصادقة على القانون إلاّ بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة».

ويعتبر اعتراض رئيس الجمهورية سلاحاً خطيراً ومؤثراً على عمل السلطة التشريعية¹، إذ نجد أنّ البرلمان غالباً من يكون مضطراً للاستجابة لرغبات رئيس الجمهورية المتعلقة بتعديل القانون محلّ الخلاف، خاصّة إذا كان البرلمان يعلم سبباً أنه لا يمكنه توفير الأغلبية المطلقة دستورياً، وهي أغلبية الثلثين، التي تمكّنه من فرض وجهة نظره، والتغلب على طلب رئيس الجمهورية، بطلب قراءة ثانية في القانون الذي سبق للبرلمان وأن صوّت عليه.

2- الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

إذا كان الأصل أنّ التشريع هو اختصاص أصيل للبرلمان بغرفتيه، إلاّ أنّ هذا الاختصاص قد يثبت دستورياً للسلطة التنفيذية، وذلك من خلال عدّة مظاهر وآليات تشريعية تمارسها السلطة التنفيذية بصورة حصرية، أهمّها: التشريع بأوامر- إمكانية لجوء رئيس الجمهورية إلى الاستفتاء والمصادقة على المعاهدات الدولية، وكذا بروز دور الجهاز التنفيذي في الاختصاصين المالي والتنظيمي.

1.2- التشريع بأوامر

إنّ سلطة التشريع بأوامر المخوّلة لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري من أهمّ مظاهر تدخّل السلطة التنفيذية في الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية، والمتمثل في

¹ - خطاب نعيمة، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الدستورين الجزائري والفرنسي، مجلّة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي- شلف، المجلد 07، العدد 02، لسنة 2021، ص 1219.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

التشريع. وهذا يشكل مخالفة صريحة وواضحة لمبدأ الفصل بين السلطات، كون أن رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات واسعة في مواجهة السلطة التشريعية.

وقد حدّد الدستور الجزائري الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرّع فيها بأوامر على سبيل الحصر، من خلال المواد 142، و 146 والتي تتمثل في: التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان وخلال العطل البرلمانية، والتشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

1.1.2- التشريع بأوامر في حالة غياب البرلمان

وسنوضح هنا حالات التشريع بأوامر خلال فترة غياب البرلمان (سواء في حالة شغوره أو خلال عطلته)، كما نوضح شروط التشريع بأوامر التي حددها المؤسس الدستوري الجزائري في هذه الحالات.

* التشريع بأوامر في حالة شغور البرلمان

تعرف حالة شغور البرلمان بمفهومها الواسع، بأنها غياب البرلمان وتعطيل الحياة البرلمانية لسبب أو لآخر، وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني تتعطل الوظيفة التشريعية، ممّا يستوجب إيجاد حلّ لمباشرة هذه الوظيفة، ممّا يترتب عنه سلطة رئيس الجمهورية بالتشريع بالأوامر. وتتمثل حالات الشغور في:

- ما بين الغرفتين التشريعتين: وهي الفترة ما بين انتهاء الفترة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، وانتهاء مدته الطبيعية، وانتخاب مجلس جديد.
- فترة حلّ المجلس الشعبي الوطني: ويتمثل الحلّ في قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي¹.

هذه هي الحالات التي يعتبر فيها المجلس الشعبي الوطني في حالة شغور في حكم المادة (142) من التعديل الدستوري لسنة 2020)، والتي يستطيع فيها رئيس الجمهورية التشريع بأوامر. وهي حالات جاءت لتفادي الفراغ التشريعي، وتعتبر كأسلوب وقائي لما يحدث أثناء الممارسة السياسية خاصة في ظلّ التعددية الحزبية بين الحكومة والبرلمان، حيث يترتب عليه

¹ - صديقي محمد أمين، المرجع السابق، ص 11.

حلّ المجلس الشعبي الوطني سواء كان ذلك من طرف رئيس الجمهورية مباشرة¹، أو الحلّ الوجودي في حالة عدم المصادقة على برنامج الحكومة للمرة الثانية²، وأخيراً في حالة رفض المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة الذي ينجّر عنه استقالة الحكومة، وفي هذه الحالة يلجأ رئيس الجمهورية إلى حلّ المجلس الشعبي الوطني، وذلك قبل قبول استقالة الحكومة³. وحتى يصدر رئيس الجمهورية قرار الحلّ لا بدّ من توافر بعض الشروط⁴ التي لا تعدو أن تكون شكلية وتمثل في:

- وجوب استشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

- وجوب استشارة رئيس المحكمة الدستورية.

- وجوب استشارة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ الدستور الجزائري لم يمنح رئيس الجمهورية إمكانية حلّ المجلس الشعبي الوطني أثناء الحالة الاستثنائية وكذلك أثناء حالة الحرب، ويستنتج ذلك من خلال المادتين 98 و100 من التعديل الدستوري لسنة 2020 اللتان تستوجبان أن يجتمع البرلمان وجوباً في مثل هذه الحالات؛ وإن كان دور البرلمان خاصّة خلال فترة الحرب لا يعدو أن يكون شرفياً، طالما أنّ رئيس الجمهورية يتولّى جميع السلطات في الدولة في حالة الحرب، هذا فضلاً عن وقف العمل بالدستور⁵.

* التشريع بأوامر خلال العطل البرلمانية

إنّ البرلمان الجزائري يعقد دورة عادية واحدة في السنة، حسب نص المادة 198 من دستور 2020، وأنّ مدّة كلّ دورة هي عشرة (10) أشهر على الأقلّ، كما يمكن للبرلمان أن

¹ - المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁵ - هذا ما أكّده المادة 101 من التعديل الدستوري لسنة 2020: «يوقف العمل بالدستور مدّة حالة الحرب، ويتولّى رئيس الجمهورية جميع السلطات».

يجتمع في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية، أو أن يجتمع باستدعاء من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني. وبالتالي فإذا كان للبرلمان اختصاص تشريعي خلال عشر أشهر من السنة، فإن لرئيس الجمهورية نفس هذا الاختصاص خلال شهرين في السنة يكون فيها البرلمان في عطلة. ويعدّ هذا تضييقاً دستورياً لمجال تشريع رئيس الجمهورية خلال العطلة البرلمانية، وإن كان من الأفضل إلغاؤه، طالما أنّ هناك إمكانية انعقاد البرلمان في دورات غير عادية¹.

* شروط التشريع بأوامر خلال فترة غياب البرلمان

أوجب المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020 توافر جملة من الشروط حتى يخوّل لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأوامر أثناء غيبة البرلمان:

- وجوب استشارة مجلس الدولة قبل اتخاذ الأوامر². وتجدر الإشارة إلى أنّ دور مجلس الدولة هنا هو دور استشاري يتمثل في التأكّد من توافق هذه الأوامر مع الدستور، ومختلف النصوص القانونية، كما أنّ رئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ برأي مجلس الدولة، ممّا يجعل هذا الشرط إجراء شكلي يقوم به رئيس الجمهورية.
- اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء، الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وبالتالي لن يجد هذا الأخير أي صعوبة في تحقيق هذا الشرط.
- ممارسة التشريع بالأوامر خلال مدّة زمنية محدّدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر قابلة للتجديد لمدّة أقصاها ثلاثة أشهر، وذلك إذا تعدّر تنظيم الانتخابات التشريعية لأيّ سبب كان، وهذا في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، ويمارس رئيس الجمهورية التشريع بأوامر لمدّة لا تتجاوز الشهرين في حالة العطلة البرلمانية³.

¹ - عمّار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2006، ص 31.

² - تم النصّ على هذا الشرط في المادّة 1/142 من دستور 2020.

³ - يستنتج ذلك من المادّتين 138 - 151 من دستور 2020.

- ممارسة صلاحية التشريع بالأوامر في المجال المخصص للبرلمان، فلا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بالأوامر في الحالات المنصوص عليها في المادة 142 خارج المجال المخصص للبرلمان بموجب الدستور.
- أن يتم اللجوء للتشريع بالأوامر في المسائل العاجلة¹، غير أنّ التعديل الدستوري الأخير لم يحدّد لنا ما هي المسائل العاجلة، ولم يسند تحديدها لأيّ جهة، ممّا يجعل تحديدها خاضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
- أن يقوم رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية بالأوامر التي اتخذها، وهذا الإخطار وجوبي، وتفصل المحكمة الدستورية في دستورية هذه الأوامر في أجل أقصاه عشرة أيام، وهذا طبقا لنص المادة 142 من التعديل الدستوري الأخير.
- أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة للموافقة عليها²، وهذا الشرط من شأنه تفادي أيّ إهمال أو تقصير من طرف رئيس الجمهورية في عرض الأوامر التي اتخذها على الجهة التي تملك أصلا حق التشريع، وتعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان³، ولو أنّ ذلك مستبعد بالنظر إلى الآليات الدستورية الهامة التي يملكها رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان وأهمّها حق الحلّ وحق اللّجوء إلى الاستفتاء.

2.1.2 التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية

تنصّ المادة 142 من دستور 2020 في فقرتها الخامسة: «يمكن لرئيس الجمهورية أن يُشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة (98) من الدستور»، وعليه فهذه المادة تحيلنا للمادة 98 من الدستور التي تنصّ على الشروط الموضوعية والشكلية للحالة الاستثنائية.

¹ - الفقرة الأولى من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - الفقرة الثانية من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

* الشروط الموضوعية لتقرير الحالة الاستثنائية

- وجود خطر داهم: ونعني بالخطر الداهم هو الخطر غير العادي وغير المألوف وقريب الوقوع¹.
- أن يهدد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، ويمكن أن يكون هذا الخطر داخلياً أو دولياً، وقد يترتب عنه من الوجهة الداخلية انقلاب أو نشوب فتنة من شأنها أن تؤدي إلى انقسام الدولة، ومن الوجهة الدولية الاستيلاء على جزء من التراب الوطني، أو قلب نظام الحكم في الدولة².

* الشروط الشكلية لتقرير الحالة الاستثنائية وتمثل في:

- استشارة رئيس غرفتي البرلمان ورئيس المحكم الدستورية.
 - الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء
 - اجتماع البرلمان وجوباً.
- وبالرغم من اشتراط المؤسس الدستوري وجوب استيفاء هذه الشروط الشكلية قبل تقرير الحالة الاستثنائية، مثل استشارة بعض المؤسسات الدستورية، كالمحكمة الدستورية ورئيسي غرفتي البرلمان، إلا أنها تبقى مجرد استشارات شكلية، فرئيس الجمهورية غير ملزم بالأخذ بها، ولكنه يبقى ملزماً بطلب الرأي وإلا كان عمله غير دستوري³.
- كما أن الاجتماع الوجوبي للبرلمان بغرفتيه على الرغم من أهميته السياسية في إضفاء المصادقية على قرارات رئيس الجمهورية إلا أنه يبقى شكلياً وليست له أي قوة ملزمة.
- والمستجد في دستور 2020، أنه أضاف شرطاً جديداً مفاده ألا تتجاوز مدة الحالة الاستثنائية ستين يوماً، مع إمكانية تمديدتها، شريطة موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان

¹ - عمر عبد الفتاح، الوجيز في القانون الدستوري، مركز الدراسات والبحوث والنشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1987، ص 43.

² - شريط وليد، السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، 2012، ص 303.

³ - خطاب نعيمة، المرجع السابق، ص 1226.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

المجتمعتين معاً. كما ألزم المؤسس الدستوري في هذا التعديل رئيس الجمهورية بعرض الأوامر التي اتخذها خلال تلك المدّة على المحكمة الدستورية لإبداء رأي بشأنها.²

2.2- التشريع عن طريق الاستفتاء وإبرام المعاهدات الدولية

يتميز رئيس الجمهورية بآليات تشريعية تسهر على القانون البرلماني أهمها: الاستفتاء والمعاهدة الدولية.

1.2.2- التشريع الاستفتائي

يعتبر التشريع الاستفتائي من أهمّ الآليات الدستورية التي تشكّل تدخلاً سافراً للسلطة التشريعية، فقد نصّت المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 في فقرتها التاسعة على أنّه يمكن لرئيس الجمهورية أن يستشير الشعب في كلّ قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء.

ويقصد بالاستفتاء عرض موضوع عام على الشعب لأخذه فيه، كما أنّه آلية يرجع إليها رئيس الجمهورية عندما يريد الاتصال مباشرة بالشعب لأخذه فيه في بعض المسائل الهامة في البلاد.

والاستفتاء يتنوّع بحسب موضوعه، فقد يكون تشريعياً إذا كان الغرض منه مصادقة الشعب على قانون معيّن، وقد يكون دستورياً إذا تعلّق بموضوع دستوري، كما قد يكون سياسياً إذا كان الدافع من إجرائه هو الحصول على رأي الشعب بخصوص مسألة سياسية معيّنة.³

وبالرجوع إلى الفقرة 09 من المادة 91 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يلاحظ أنّ عبارة "القضايا ذات الأهمية الوطنية" تتصف بالعمومية التي توجي بأنّ التشريع هو أحد أوجه هذه القضايا بالإضافة إلى عدم وجود حدود إجرائية، وعدم وجود قائمة تحدّد

¹ - الفقرة 01 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - الفقرة 05 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - شريط وليد، المرجع السابق، ص 303.

مواضيع الاستفتاء، مما يعني أنّ رئيس الجمهورية يستعمل هذه السلطة ليمارس بها كل أنواع الاستفتاء.

إنّ نتائج الاستفتاء لا تعكس دائماً الإرادة الحقيقية للشعب، ولا تعبّر في غالب الأحيان عن اتجاهات كلّ الأفراد في الدولة، لأنّ هناك مواضيع اقتصادية وسياسية بالغة الخطورة والتعقيد لا يمكن للأفراد بإدراكهم البسيط مقارنة مع نواب البرلمان أن يحكموا عليها، ولا يمكن أن نتصوّر بأنّ الهيئة الانتخابية تقبل دائماً بأعداد كبيرة على هذا النوع من الاستفتاءات، فقد تمتنع شرائح كبيرة عن المشاركة فيها، فتصبح هذه الاستشارة تعبّر عن آراء فئة محدودة من الشعب.¹

ونتيجة لهذه العيوب كان على المؤسّس الدستوري الجزائري أن يحدّد مجالات معيّنة يستبدها من هذه السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، فلا يتمّ اللجوء إليه إلاّ في حالات الضرورة القصوى، ووفقاً لإجراءات مشدّدة لكي لا تصادر الديمقراطية بواسطة التوظيف السيئ للتشريع الاستفتائي كوسيلة لإضفاء المشروعية الشعبية على الحكم الفردي.²

2.2.2- التشريع عن طريق المعاهدات الدولية

يتمتع رئيس الجمهورية عبر جميع الدساتير التي عرفتها الجزائر بسلطة هامة في ضبط السياسة الخارجية للدولة، وبالتالي فإنّ المبادرة على المستوى الدولي عن طريق إبرام المعاهدات، والمصادقة عليها مهمة محصورة في رئيس السلطة التنفيذية. ومنه تعدّ المعاهدات الدولية سلطة يستحوذ عليها رئيس الجمهورية، وآلية هامة للحدّ من صلاحيات البرلمان التشريعية³ كونها تسمو على القانون⁴. وبذلك تستوجب اتخاذ كلّ التدابير الضرورية

¹ - عمر عبد الفتاح، المرجع السابق، ص ص 470-471.

² - ولد سيد أب سيدي محمد، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 25، سنة 2001، ص 200.

³ - بلوروي منيرة، حوحو رمزي، علاقة السلطة التنفيذية بالدور التشريعي للبرلمان في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر- بسكرة، العدد 43، سنة 2016، ص 159.

⁴ - المادة 154 من دستور 2020.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

لتفعيلها داخلياً، بما في ذلك سنّ قوانين جديدة، وإلغاء القوانين التي تخالفها أو تعرقل تطبيقها¹.

3.2- دور الجهاز التنفيذي في الاختصاصين المالي والتنظيمي

تنفرد الحكومة بتحضير مشروع قانون المالية، الذي يعتبر بمثابة الشريان الحيوي الذي يغذي وينظّم جهود ووظائف الدولة وأهداف سياستها وإستراتيجيتها وبرامجها العامة، وكذا مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية والعسكرية على المستويين الداخلي والخارجي.

ولقد حدّد الدستور، والقانون العضوي رقم 12/16² الإجراءات القانونية لتنظيم عملية تدخّل السلطة التنفيذية في مجال تنظيم الجانب المالي للدولة بموجب تشريعات مالية، حيث يتم إيداع مشروع قانون المالية من قبل الوزير الأول لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبعد ذلك يتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني إحالة النصّ على اللّجنة الدائمة المختصة لدراسته وإعداد تقرير بشأنه، وبعدها تتم عملية المناقشة من طرف البرلمان ليتمّ التصويت والمصادقة عليه في مدّة أقصاها 75 يوماً من تاريخ إيداعه. (المادة 146 من دستور 2020).

كما حدّد القانون العضوي رقم 12/16 من خلال المادة 44 منه أنّ البرلمان يصادق على قانون المالية في مدّة أقصاها 75 يوماً، بحيث يصوّت المجلس الشعبي الوطني عليه في مدّة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوماً ابتداء من تاريخ إيداعه، ويحال ويودع فوراً إلى مجلس الأمة ليضطلع عليه ويقوم بدراسته ومناقشته، ثم يصادق عليه خلال أجل أقصاه (20) يوماً.

وفي حالة عدم المصادقة على قانون المالية في الأجل المحددة قانوناً، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة في شكل أمر تشريعي (المادة 146 من دستور 2020).

¹ - أونيسي ليندة، المرجع السابق، ص 544.

² - القانون العضوي 12/16 الذي يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، تم الإشارة إليه سابقاً.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

وإلى جانب انفراد السلطة التنفيذية بإصدار قانون المالية، تمارس السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم التنفيذية، وتراعي ما يصدر عن البرلمان من قوانين والرئيس من أوامر، وهو ما نصّت عليه المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

الخاتمة:

من خلال الدراسة المقدّمة والنصوص الدستورية لسنة 2020 الخاصّة بتنظيم الاختصاص التشريعي للسلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة، يظهر أنّ هناك تعاون وظيفي بين السلطتين، مع وجود هيمنة للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعيّة، وذلك رغم الإصلاحات التي تضمّنتها التعديل الدستوري الأخير، والتي كان المؤسس الدستوري يهدف من خلالها إلى خلق نوع من التوازن بين السلطتين في المجال التشريعي، ولا سيما من خلال التوسيع في صلاحيات البرلمان مقابل التقليص من صلاحيات السلطة التنفيذية.

فقد أكّد دستور 2020 على أهمية البرلمان كمؤسسة لها سيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، إلّا أنّه في المقابل يمنح السلطة التنفيذية المشاركة في مختلف مراحل العملية التشريعيّة، كما يمنح لرئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المجال المخصص للبرلمان، هذا إلى جانب تمتعه بآليات دستورية تبرز تفوّق الحكومة على البرلمان في المجال التشريعي.

ولتعزيز وتفعيل مكانة البرلمان الجزائري خصوصا فيما يتعلّق بممارسته لاختصاصه التشريعي، نقدّم الاقتراحات التالية:

- تخليص المبادرة بالقوانين من طرف البرلمان من القيود الدستورية الشكلية والموضوعية، المفروضة عليهما.
- السماح لأعضاء مجلس الأمة أسوة بنواب المجلس الشعبي الوطني باقتراح القوانين دون تحديد لمجالات دون الأخرى، الأمر الذي سيعمل على كبح هيمنة الحكومة على مجال التشريع.
- تخفيض نصاب الثلثين الذي اشترطه المؤسس الدستوري الجزائري، في حالة طلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية، وجعله بنفس النصاب المطلوب للتصويت على النصّ.

- وضع حدّ لحرية الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، في استدعاء اللّجنة المتساوية الأعضاء، وتوسيع دائرة استدعائها إلى كلّ من رؤساء غرفتي البرلمان.
- إعادة النظر في آلية التشريع بأوامر من ناحية توضيح الشروط المتعلقة بها، وجعل هذه الأوامر محلّ مناقشة من طرف الغرفة الأولى، وكذلك الغرفة الثانية بالبرلمان قبل الموافقة عليها.
- ضبط سلطة رئيس الجمهورية في اللجوء إلى الاستفتاء، من خلال تحديد مواضعه، وعدم تركها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
- محاولة الحدّ من التدخّل الحكومي في إجراءات إعداد القانون.
- منح الوقت الكافي لأعضاء البرلمان لدراسة مشروع قانون المالية.

الأسئلة البرلمانية المكتوبة، آلية للرقابة على أداء الحكومة ووسيلة لتطوير

العمل البرلمان

Written parliamentary questions: A mechanism for overseeing government performance and a means to enhance parliamentary work

شايب صورية

حريز أحمد

مخبر المرافق العمومية والتنمية

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس

جامعة الجيلالي ليايس سيدي بلعباس

الجزائر

الجزائر

schaib2001@yahoo.fr

ahmedharir@hotmail.com

الملخص:

يعتبر السؤال البرلماني المكتوب العمل الذي يطلب فيه عضو في مجلس برلماني ما من الوزير توضيحات أو تفسيرات بشأن نقطة معينة، تحت طائلة فرض عقوبة في شكل مسؤولية وزارية عن طريق اجراء تصويت. ويقدم السؤال كتابة وموقعا من طرف صاحبه، وأن يكون السؤال واضحا في معانيه ويترب على ذلك أنه لا يجوز لعضو الحكومة الرفض عن الرد، ومن خلاله يقوم إبلاغ البرلمانيين بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة، بخصوص النقطة التي طالبوا الاستفسار عنها. وهكذا تظهر فاعلية الأسئلة المكتوبة في ممارسة الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة.

الكلمات المفتاحية: الرقابة البرلمانية، النائب البرلماني، الأسئلة المكتوبة، الحكومة.

Abstract:

A written parliamentary question is considered an official action in which a member of a parliamentary council requests a minister to provide clarifications or explanations regarding a specific issue, under the penalty of ministerial accountability through a voting process. The question is submitted in writing and signed by its author, and it must be clear in its meaning. As a result, a government member is not allowed to refuse to respond, and through this process, parliamentarians are informed about the actions taken by the government regarding the issue they inquired about. This demonstrates the effectiveness of written questions in parliamentary oversight of the government's actions.

Keywords: Parliamentary oversight, parliamentary representative, written questions, government

مقدمة:

تعتبر إجراءات الرقابة التي يمارسها النواب على الحكومة عن طريق الأسئلة المكتوبة في صميم العمل البرلماني وإحدى وظائفه الرئيسية. فالأسئلة المكتوبة توفر للنواب فرصًا عديدة لوضع أنفسهم كمحور اتصال بين المواطنين والحكومة، وتمثل كذلك وبلا شك أهم مظاهر الاستقلالية لعضو البرلمان.

بشكل عام، ظهرت الأسئلة كأداة أساسية للرقابة البرلمانية، من خلال مناقشة مختلف الموضوعات التي تهتم بمعالجتها الحكومة. والأسئلة المكتوبة تدخل في صميم العمل البرلماني وإحدى وظائفه الرئيسية. ومن بين أنواع الأسئلة المختلفة قد تبدو الأسئلة المكتوبة لها أهمية كبيرة وأكثر تقنية وأكثر سرية، والتي تلعب أداة مهمة لضمان مراقبة ومتابعة مدى تنفيذ مختلف وظائف الحكومة الأساسية بالشكل المطلوب، كما أنها تستخدم كأداة للمعلومات واقتراح إجراء.

وبالتالي فإن الأسئلة المكتوبة تعد جزءًا مهمًا من النشاط البرلماني، وهذا ما يجعلنا نطرح إشكالا متمثلا في ما مدى اعتبار الأسئلة المكتوبة كأداة فعالة لتطوير العمل البرلماني من خلال آلية الرقابة؟

للإجابة عن هذا الاشكال سنتطرق إلى كل من ماهية السؤال البرلماني أولاً، ثم اجراءات تقديم السؤال البرلماني، وفي الأخير نتطرق إلى مدى فاعلية السؤال البرلماني في تطوير العمل البرلماني ثانياً.

1. ماهية الأسئلة البرلمانية المكتوبة

الأسئلة المكتوبة هي استثناء للمبدأ القائل أن "الإجراءات المكتوبة ليست برلمانية بطبيعتها"¹، وذلك بدليل أنه يتم التعامل معها بشكل فعال خارج الجلسة العامة للبرلمان، ولا يشارك النواب من خلال الأسئلة المكتوبة في الحياة البرلمانية المناسبة، لأنهم بهذا الاجراء يكونون منفصلون تمامًا عن الجلسة العامة، والتي تمثل القاعدة العامة للعمل البرلماني.

من حيث الجوهر، فإن الأسئلة المكتوبة بالكاد تختلف عن المراسلات البسيطة بين عضو في البرلمان وعضو في الحكومة، وقد أشار جوزيف بارتليمي في عام 1932 إلى أن الأسئلة المكتوبة هي "وسيلة ملائمة للغاية للحصول على التفسير الرسمي للحكومة بشأن نقاط التشريع الصعبة"²، أو بصياغة أخرى يمكن للنواب من خلال السؤال المكتوب أن يقوموا بمراسلة الوزراء للاستفسار عن نقطة غامضة أو اجراء معين أو معرفة نتيجة عمل معينة مطالبة الحكومة بالقيام به.

كما أنها وسيلة تعتبر نوعاً ما سهلة لأعضاء البرلمان من أجل الوصول إلى جواب من أعضاء الحكومة، من خلال عرض مخاوف ناخبهم، مع إمكانية إجبار الحكومة على إعلان موقفها علانية في جلسة عامة، على أن يكون للوزراء الخيار إما أن الإجابة على السؤال كتابياً أو شفويًا، إذا كان في الإجابة أمر عادي، أو عدم الإجابة بسبب أن المصلحة العامة لا تسمح لهم بالرد. فبالتالي يتوضح مما سبق سبب انتشار الأسئلة المكتوبة بشكل كبير في العمل البرلماني، على الرغم من طبيعتها غير العادية، أي كما سبق وذكرنا أنه يتم التعامل

1 M. AMELLER, Les questions, instrument du contrôle parlementaire, Paris, LGDJ, « BCSP », t. VI, 1964, p. 23.

2 Arthur Braun, Généalogie de la procédure des questions écrites au Parlement français, Civitas Europa 2021/1 (N° 46), p13.

معها بشكل فعال خارج الجلسة العامة للبرلمان، والتي تمثل القاعدة العامة في العمل البرلماني.

وهكذا يتم تعريف السؤال البرلماني المكتوب على أنه العمل الذي يطلب فيه عضو في مجلس برلماني ما من الوزير توضيحات أو تفسيرات بشأن نقطة معينة، تحت طائلة فرض عقوبة في شكل مسؤولية وزارية عن طريق اجراء تصويت¹. أو أنه عملية دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة². وفي كل الأحوال لا يمكن أن يتضمن السؤال اتهاماً أو نقداً أو تجريحا لسياسة الحكومة.

ومن خصائص السؤال البرلماني المكتوب، أن يقدم كتابة وموقعا من طرف صاحبه، وأن يكون السؤال واضحا في معانيه وخالي من أي كلام يسيء إلى الحكومة، وأن يكون مقدا من النائب إلى أحد أعضاء الحكومة، وأن يكون متعلق بمواضيع تدخل في اختصاصات الحكومة.

وفي الواقع، لم تكن فكرة السماح لأعضاء البرلمان وأعضاء مجلس الشيوخ بطرح أسئلة خطية على الوزراء موجودة على الفور، بل كانت نتيجة تفكير مطول داخل المجالس نفسها حول وسائل تحسين فعالية وظيفة الرقابة التي يمارسها البرلمان على الحكومة، وتحقيق عملية إصلاح الإجراءات البرلمانية، حيث كانت النية الأولية للمروجين للإصلاح هي ببساطة تنظيم نظام الأسئلة البرلمانية بشكل أكثر صرامة، فكان أحد الابتكارات الرئيسية المتوخاة لهذا الغرض هو إدخال جزء مكتوب في إجراء السؤال البرلماني. وكان أول الاقتراح الأول في هذا الشأن للنائب جورج غراوكس الذي أعرب في مشروع قرار قُدم في 23 يونيو 1898، عن رغبته في "وضع حد للفوضى البرلمانية" التي سببها أساساً حسب قوله، إساءة

¹ Christophe de Nantois, Les questions écrites à la chambre des Communes et au Bundestag: un élément important de l'activité quotidienne des députés aux effets politiques limités, Civitas Europa 2021/1 (N° 46), p65.

² لزهرة خشايمية، الاستجواب البرلماني أداة للرقابة البرلمانية على العمل الحكومي - دراسة تحليلية-، مجلة حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 22 ديسمبر 2017، ص62.

استخدام حق الاستجواب. وقد تم إدخالها بشكل نهائي في إجراءات العمل البرلماني في بداية القرن العشرين في البرلمان الفرنسي، في عام 1909 في مجلس النواب وعام 1911 في مجلس الشيوخ، وكان السبب الرئيسي في تبني هذا الاجراء الجديد يتمثل في الصعوبات المتعلقة بطرح سؤال شفهي والحصول على إجابة في جلسة علنية، ومنذ ذلك الحين أظهرت الأسئلة المكتوبة استقراراً ملحوظاً في العمل البرلماني، وبعد ذلك، لم تعرف العملية سوى تطورات قليلة¹.

2. إجراءات تقديم الأسئلة المكتوبة في البرلمان الجزائري

1.2. كيفية تقديم السؤال

طبقاً لأحكام المادة 158 من الدستور، فإنه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة.

وتبدأ إجراءات السؤال برغبة أحد أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً إلى عضو الحكومة، ولقد بينت المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، كيفية تقديم السؤال من جانب العضو، فإن نص السؤال الكتابي يودع من قبل صاحبه حسب الحالة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وتودع الأسئلة الكتابية خلال الدورة العادية، وإذا كان المشرع لم يشترط شكلاً معيناً للسؤال فإن توقيع عضو البرلمان مطلوب، وتدون الأسئلة المكتوبة في سجل خاص وقت إيداعها، بحسب تواريخ ورودها.

وقد نصت الفقرة الثانية من المادة 73 من القانون العضوي رقم 16-12 على أنه يتم إرسال هذه الأسئلة من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة فوراً إلى الحكومة، ليتم تبليغ عضو الحكومة المختص بالسؤال الكتابي الذي وجه إليه.

والأسئلة المكتوبة يجاب عنها كتابة، فهي لا تكون بحاجة لانعقاد جلسة لتلقي الإجابة عنها، وإنما يتم ذلك من خلال قيام الوزير المسؤول بإيداع إجابته لدى أمانة المجلس.

¹ Arthur Braun, op cit, p14.

2.2. الإجابة على الأسئلة:

حسب الفقرة الأولى من المادة 158 من الدستور، وكذا ف 01 من المادة 74 من القانون العضوي 16-12، فإن الجواب عن السؤال الكتابي يكون كتابيا خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما الموالية لتبليغ السؤال الكتابي. ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لعضو الحكومة الموجه إليه السؤال أن يمتنع عن الإجابة، أو يرفض الإجابة صراحة، وهذا أمر طبيعي، وإلا اختل حق دستوري مقرر لأعضاء البرلمان يتمثل في رقابة السلطة التنفيذية، ومع ذلك وبالرغم مما سبق ذكره، لا يمكن إجبار الوزير المختص على الإجابة، ولا سيما إن كانت لديه أسباب مبررة للرفض خاصة إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

3.2. الردود الوزارية على الأسئلة المكتوبة:

إن القيمة القانونية للردود الوزارية أو الغرض منها هو إبلاغ البرلمانيين بالإجراءات التي اتخذتها الحكومة، بخصوص النقطة التي طالبوا الاستفسار عنها، أو نقل المعلومات والآراء¹، ووفقا للفقرة 03 من المادة 74 فإن الجواب يودع لدى مكتب م ش وأو مجلس الأمة حسب الحالة، ويبلغ إلى صاحبه. وطبقا للمادة 76 من نفس القانون العضوي، فإن الأسئلة الكتابية تنشر مع الأجوبة المتعلقة بها حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان.

3, مدى فاعلية السؤال البرلماني المكتوب في تطوير العمل البرلماني

- تظهر فاعلية الأسئلة المكتوبة أساسا في صياغة الأسئلة بشكل واضح ودقيق وجعل عملية الرقابة البرلمانية على الحكومة أكثر كفاءة، كما أنها تعتبر أكثر تقنية وأكثر سرية، حيث يمكن أن يعتبر السؤال البرلماني كتحذير مسبق للوزير وفي نفس الوقت فإن هذا الأخير ملزم بالإجابة، كما يساهم السؤال المكتوب في تقليل المناقشات على الرغم من أن الإجابة لا تزال قائمة شفويا.

¹ Johanna Noël, La normativité des réponses ministérielles, Civitas Europa 2021/1 (N° 46), p103.

- تظهر فعالية الأسئلة المكتوبة كذلك في اعتبار أنها أسئلة لها علاقة ببعض المجالات الحساسة التي يجب أن تخضع لمعاملة خاصة، لأن استحضارها إلى المنصة قد يكون أمرًا خطيرًا إذا لم يكن مؤطرًا بشكل جيد، كما أن الأسئلة المكتوبة تساعد على توفير الوقت في مجلس النواب، وإعطاء الوقت الكافي للوزراء في تحضير الإجابة المناسبة للسؤال، خاصة إذا كان هذا السؤال يتعلق بنقطة معقدة أو خطيرة، كالمسائل المتعلقة بالشؤون الخارجية والعدالة والأمن... الخ¹.
- تظهر كذلك الأسئلة المكتوبة كأداة "مهيبة للغاية، ومهذبة. كما تفرض هذه الأداة انضباطًا برلمانيًا وتنظيمًا إداريًا معينًا².
- السماح بحدوث تبادل منتظم ودائم لوجهات النظر بين المسؤولين وممثلي الشعب، "من خلال أسئلة قصيرة حول نقاط محددة، إجابة واضحة وقاطعة.
- تتمتع الأسئلة المكتوبة بالاستقلالية الكاملة، مما يمنح النائب البرلماني الوقت الكافي والحرية التامة في كتابة السؤال، بالعكس فيما يتعلق بالأسئلة الشفوية. كما أن السؤال المكتوب يحتفظ صاحبه دائمًا بالحق في جعله يتطور إلى سؤال شفوي في حالة عدم وجود إجابة. بالإضافة إلى أن السؤال الشفوي، بسبب ضيق الوقت، قد لا يمكن التعامل معه في جلسة مفتوحة مما يمكن كذلك تحويله إلى سؤال مكتوب، وهذا ما يساهم في تنظيم العمل البرلماني للنائب وتيسير أكبر لعملية الرقابة.
- الأسئلة المكتوبة، التي تتميز بسهولة تنفيذها كما سبق وأشارنا، هي أيضًا طريقة ملائمة للبرلمانيين لإثبات عملهم للناخبين والسعي إلى تلبية مطالبهم، خاصة وأن معظم الأسئلة حاليا يتم نشرها في مختلف وسائل التواصل منها وسائل التواصل الاجتماعي، وهذا ما يفسر النجاح الكبير لهذا الإجراء لأكثر من قرن في مختلف الدول التي تبنته كفرنسا وبريطانيا³.

¹ Arthur Braun, op cit, p17.

² Jean-François Kerléo, Écrire la question écrite, *Civitas Europa* 2021/1 (N° 46), p 29.

³ Arthur Braun, op cit, p26.

- من ناحية أخرى، يفترض في الأسئلة ألا تكون جدلية أو تعطي معلومات معينة بصرف النظر عن الحقائق اللازمة لفهمها. ويتحمل النواب مسؤولية خاصة عن الحقائق التي يستندون إليها في أسئلتهم. وبالتالي، يتم استبعاد الأسئلة التي تسعى مثلا إلى تأكيد الإشاعات أو التعليقات على المقالات الصحفية¹.
- أخيرا، الأسئلة المكتوبة هي في الأساس أداة فردية في البرلمانات، ولكنها تعزز العمل الجماعي وتحد أو حتى تحظر، المبادرة الشخصية والقرار الفردي، ويعزز هذا الإجراء بشكل منهجي حرية الموضوع، ويسمح بالوصول المباشر إلى وزير أو حتى إلى رئيس الوزراء².

خاتمة:

في الختام، تُعد الأسئلة البرلمانية المكتوبة أداة حيوية في مجال الديمقراطية البرلمانية. تمكّن النواب المنتخبين من مراقبة الحكومة والتأكد من الشفافية، وتيسير تدفق المعلومات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. من خلال طرح استفسارات محددة والمطالبة بالرد، تُسهم الأسئلة المكتوبة في زيادة فعالية الرقابة البرلمانية، وبالتالي تعزز العملية الديمقراطية ونظام الفحص والتوازنات الموجودة في نظام الحكومة.

التوصيات:

- حتى لا يكون هناك عدد كبير للأسئلة المكتوبة من طرف النائب في الدورة البرلمانية، فإنه يجب تحديد الحد الأقصى لعدد الأسئلة المكتوبة التي يمكن أن يطرحها كل نائب خلال الدورة البرلمانية.
- فرض اجبارية الإجابة عن الأسئلة من طرف الحكومة، وترتيب مسؤولية الحكومة في حالة الامتناع عن ذلك.

¹ Christophe de Nantois, op cit, p70.

² Ibid, p67.

- منح الإمكانية لتحويل السؤال الكتابي إلى شفهي أو إلى استجواب، حتى يكون هناك ضمان أكثر للإجابة عن الأسئلة، وكذا اعتباره كجزء لتهرب الحكومة عن الأسئلة المكتوبة.

السيطرة الطاغية للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في أداؤها

لعملها البرلماني

"دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020"

The complete control of the executive authority over the legislative authority in its performance of its parliamentary work, a study about the constitutional modification of the year 2020

بن تركية ليندة أديبة

كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962

جامعة الجيلالي ليابس-سيدي بلعباس-، الجزائر

linda-allal-benturquia@hotmail.fr

الملخص:

إنّ عدد وأهميّة المجالات التي يشرّع فيها اليوم بمقتضى أوامر، يجعلنا نتساءل عما إذا لم يتمّ إحالة سلطة التشريع إلى الجهاز التنفيذي من قبل برلمانٍ عاجزٍ عن أداؤها كاملة، أو على الأقل عن مراقبتها.

تميّزت المراجعة الدستورية بالإبقاء على الاتجاهات السابقة، فقد سلبت من البرلمان الاختصاص في النظر في بعض المواد التي تمّ التخلي عنها تماما للسلطة التنفيذية، كما أنّها عزّزت العمل الحكومي في مجال التشريع، إذ لم يعد البرلمان هو المشرع الأصيل ولكن هناك من ينافسه، إن لم نقل يسلب اختصاصاته الدستورية، وهذا بمقتضى عدّة ترتيبات وضعت في خدمة الحكومة، فما هي إذن؟

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكومة، السيطرة، الرقابة، الأوامر، المحكمة الدستورية.

Abstract:

The number and importance of the areas in which it is today initiated by orders, makes us wonder whether the power of legislation has not been transferred to the executive.

The constitutional review was characterised by maintaining previous directions, as it has deprived from the parliament to consider some articles that were completely abandoned to the executive authority, and it has also toughened the government work in the field of legislation, as parliament is no longer the original legislator, and this is according to several arrangements put in place at the service of the government, then what are they?

Keywords: Parliament, government, control, oversight, orders, the Constitutional Court.

مقدمة:

يعرف الرئيس الأمريكي الراحل "أبراهام لينكون" الديمقراطية قائلاً: "هي حكومة الشعب بواسطة الشعب ولأجل الشعب"، فالشعب هو صاحب السلطة وهو مصدرها وممارسها عبر مختلف المؤسسات الدستورية التي يختارها، أو عن طريق الاستفتاء مباشرة، أو بواسطة ممثليه المنتخبين¹، وهذا ما حرصت على تكريسها الجزائر عبر مختلف دساتيرها أو التعديلات التي طرأت على هذه الدساتير² وأكدت مرة أخرى عبر التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020³.

حيث ومن أجل تحقيق ذلك يضمن النظام الديمقراطي عدم تمركز السلطة في يد واحدة، لما ينجم عن هذا من استبداد وسوء استعمال، بل هو يحرص على تقسيم السلطات العامة للدولة إلى ثلاث، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مع

¹ -P. ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, 19^{ème} éd., L.G.D.J., 2007, p 17.

² - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، (ج.ر. رقم 82 J 30 ديسمبر 2020).

³ - انظر المواد 1، 7، 8، 9، 12، 13، 16 من التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

ضرورة الفصل بين هذه السلطات، بحيث تتولّى كلّ منها مهامها بصفة مستقلة عن الأخرى، أي سلطة صنع القانون، سلطة تنفيذه وسلطة البحث في النزاعات التي تنشأ عن مخالفة أحكامه.

وإذا كانت المهام التي تضطلع بها السلطة القضائية مستقلة وواضحة المعالم، فقد أقام الدستور نوعاً من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة تستوجب تدخل كلّ منهما في شؤون الأخرى على نحو معين، ممّا أدى في آخر المطاف إلى اختلال التوازن فيما بينها، فتدخل الدولة اليوم في شتى ضروب الحياة قد تطلب إعطاء المزيد من المهام والصلاحيات للسلطة التنفيذية، ممّا جعلها شيئاً فشيئاً تتفوق على السلطة التشريعية، لا سيما وأنّ الديمقراطيات الحديثة اليوم تقتضي إعطاء الأفضلية للحزب المنتصر في الانتخابات لتسيير شؤون البلاد وفق برنامجه، إذ غالباً ما تسفر الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية تؤدي إلى السيطرة على البرلمان وتعزيز طغيان الحكومة¹. لذلك فمن الأهداف الأساسية التي سعت إلى تحقيقها المراجعة الأخيرة للدستور لسنة 2020 هي إعادة التوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وذلك من خلال إعادة الاعتبار للبرلمان في الحياة السياسية والدستورية بتزويده بعدد من الأدوات الدستورية يستخدمها في مواجهة الحكومة لمنعها من تجاوز سلطاتها، فهل من خلال تحديده لضوابط الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة قد نجح المؤسس الدستوري وبصفة فعالة في القضاء على تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية؟

يبدو على ضوء التجربة البرلمانية الجديدة والقصيرة التي عرفتها بلادنا منذ سنة 2020 تاريخ التعديل الدستوري، أنّ هذا التوازن بين السلطتين يظلّ هشاً ومحتشماً لم يقضي بعد على تفوق السلطة التنفيذية الذي يظهر في عدّة مظاهر من الحياة السياسية والدستورية، وهذا ما أثار فضولنا وجعلنا نهتمّ بالبحث في هذا الموضوع من خلال محورين، نتعرض في الأول منهما إلى العلاقة الوظيفية والموضوعية القائمة بين السلطة التشريعية

¹ -J. Gicquel et J-E. Gicquel ; Droit constitutionnel et institutions politiques, 27^{ème} édition, L.G.D.J., 2013, p96.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

والسلطة التنفيذية، عبر بعض تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات، لإبراز السيطرة الطاغية والفعليّة للحكومة على البرلمان، بينما نخصّص المحور الثاني إلى تبيان توسّع صلاحيات الجهاز التنفيذي في مجال التشريع على حساب الجهاز التشريعي، ممّا يحول دون قيام هذا الأخير بدوره الرقابي على الحكومة، متبعين بخصوص منهجية هذه الدراسة المنهج القانوني التحليلي والمنهج النقدي لمواد الدستور الجزائري في سبيل استعراضها وتحليل الأسباب التي دعت إلى صدورهما والأهداف التي ترمي إلى تحقيقها، كما اعتمدنا المنهج الوصفي أيضا من أجل استقراء الوضع الراهن للعلاقة القائمة بين الحكومة والبرلمان والتي تعتبر مؤشرا واضحا عن حقيقة احترام وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر.

1- العلاقة الوظيفية والموضوعية القائمة بين السلطة التشريعية والسلطة

التنفيذية:

إنّ التعاون القائم ما بين السلّطين التّشريعيّة والتّنفيذية لا ينفى سيطرة وتفوّق الثانية على الأولى، فيتجسّد ذلك في عدّة مظاهر من الحياة السياسية والدستورية، كما يبرز أيضا أثناء ممارسة المحكمة الدستورية لرقابتها على دستورية القوانين، وهذا ما سنتعرض له على النحو التالي:

1.1- أهمّ مظاهر تفوّق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في الحياة

السياسية والدستورية

تظهر هيمنة الجهاز التنفيذي على الجهاز التشريعي أثناء أدائه لعمله البرلماني في عدّة جوانب، تتمثّل أهمّها فيما يلي:

- تدخل الحكومة في تشكيل البرلمان

يتجسد ذلك في أنّ السلطة التنفيذية هي التي تقوم بالدعوة لإجراء الانتخابات التشريعية¹، ويكون ذلك بقرار من رئيس الجمهورية بعد حلّه للمجلس الشعبي الوطني، فتتولّى الحكومة إعداد القوائم الانتخابية، كما تتولّى إجراء عملية الانتخاب عن طريق

¹- انظر المادة 151 من دستور 2020.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

أجهزتها المختلفة، كما تقوم السلطة التنفيذية من جهة أخرى مجسّدة في قائدها الأول وهو رئيس الجمهورية بتعيين ثلث (1/3) أعضاء مجلس الأمة طبقاً للفقرة 3 من المادة 121 من الدستور، ممّا يجعلنا نتساءل عن جرأة هؤلاء على الوقوف في وجه السلطة التي تولّت تعيينهم، لو تجاوزت هذه الأخيرة حدودها أو تعسّفت في استعمال سلطاتها.

- اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي سلطة يستأثر بها رئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية.

لرئيس الجمهورية حق استشارة الشعب عن طريق الاستفتاء في كل قضية ذات أهمية وطنية، ممّا يدلّ على وجود علاقة مباشرة بين هذا الأخير والمجتمع المدني، وهذا ما كرّسه التعديل الدستوري لسنة 2020 عبر العديد من موادّه¹.

لكن ما يلاحظ على التأطير الدستوري لأسلوب الاستفتاء في الجزائر، أنّ السلطة التي تلجأ إلى الشعب لتطلب استشارته تقتصر فقط على رئيس الجمهورية ومن ورائه السلطة التنفيذية²، فقد أصرّ المؤسس الدستوري على موقفه هذا، حتى لو تعلّق الأمر بالوثيقة الدستورية والتي من المفروض أنّ كلّ تعديل يمسه يجب أن يخضع إلزامياً لإرادة الشعب عبر الاستفتاء الشعبي، ولكن بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية خاصّة التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020 فنلاحظ تقليص لدور الشعب في عملية التعديل الدستوري، وهذا من خلال جعل سلطة اللجوء للاستفتاء الشعبي في كلّ الأحوال في يد رئيس الجمهورية وخاضعة لسلطته التقديرية، يمارسها لوحده مستغنيا في ذلك تمام عن البرلمان، حيث يعدّ هذا مرّة أخرى من مظاهر إضعاف مكانة البرلمان وتفوق السلطة التنفيذية عليه، عن طريق عرقلة لجوء السلطة التشريعية مباشرة لاستشارة الشعب حول قضية وطنية بالغة الأهمية أو

¹ - انظر المادة 8 ف3 وف4، المادة 91 ف9 والمواد من 219 إلى 222 المتعلقة بالتعديل الدستوري.

² - بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2003، ص 84.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

الخطورة على أفراد المجتمع، والتي ربّما لم يتفق حولها ممثلهم الذين هم بحاجة ماسّة إلى استشارتهم في الأمر¹.

- التعديل الدستوري تحت سيطرة رئيس الجمهورية.

بالرجوع للتعديل الدستوري لسنة 2020 في مواده من 219 إلى 223، فقد حدّد المؤسّس الدستوري المراحل الواجب اتباعها من أجل تعديل الدستور وهي ثلاث:

أ- المبادرة باقتراح التعديل الدستوري: قد حاول التعديل الدستوري لسنة 2020 تكريس نوع من التوازن بين السلّطين التنفيذية والتشريعية في المبادرة بالتعديل الدستوري²، وهذا من خلال حصر السلّطات التي لها حق المبادرة في رئيس الجمهورية والبرلمان عبر ثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتيه المجتمعتين معاً³.

ب- قبول المبادرة باقتراح التعديل الدستوري: فهذه المرحلة تستوجب التمييز بين حالتين، فإذا كانت المبادرة من طرف رئيس الجمهورية، فإنه يجب عرض هذه المبادرة على غرفتي البرلمان من أجل التصويت عليها بنفس الشروط المطبقة عند التصويت على نص تشريعي⁴، أي اشتراط حصول المبادرة على موافقة الأغلبية البسيطة لأعضاء غرفتي البرلمان، بينما لو كانت المبادرة بالتعديل الدستوري هي من طرف (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان، فإنّه لا بدّ من عرض هذه المبادرة على رئيس الجمهورية، غير أن هذا الأخير يتمتع بسلطة تقديرية واسعة ومطلقة في قبول المبادرة أو رفضها، أو عرض مشروع

¹- Taib Essaid, Le processus normatif en Algérie: essai sur la production de la norme juridique étatique, Lebed édition et distribution, 2021, p 54.

²- انظر المادة 219 و 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³- لقد تم تكريس هذا الحق للبرلمان لأول مرة في دستور 1963 من خلال نص المادة 71 منه، لكن بعدها تمّ إقصاء البرلمان من حق المبادرة بالتعديل الدستوري في ظل دستور 1976 ودستور 1989 إذ انفرد واستأثر رئيس الجمهورية بهذا الحق، لكن بعد مجيء دستور 1996 فقد تمّ إعادة حق البرلمان في المبادرة بالتعديل الدستوري وهذا ما كرّسه التعديل الدستوري لسنة 2016 ثم لسنة 2020، وإن ظلّ هذه المبادرة مقيدة ومرهونة بموافقة رئيس الجمهورية، ممّا يعكس هيمنته الواضحة على هذه المرحلة.

⁴- انظر المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التعديل الدستوري على الاستفتاء الشعبي من عدمه¹، وبالتالي نلاحظ أن لرئيس الجمهورية احتكاراً تاماً لسلطة المبادرة بالتعديل ولا يمكن لأيّ مبادرة بالتعديل أن تتحقق إذا لم تحصل مسبقاً على موافقة رئيس الجمهورية ورضاه، وهذا ما يؤكّد تفوّقه وهيمنته على هذه المرحلة على حساب السلطة التشريعية².

ج- دور الشعب في الموافقة النهائية على التعديل الدستوري: بالرجوع إلى المراجعة الأخيرة للدستور سنة 2020 نلاحظ أنّ الموافقة النهائية على التعديل الدستوري تختلف بحسب ما إذا كانت المبادرة من طرف رئيس الجمهورية أو من طرف البرلمان:

- فإذا كانت المبادرة من رئيس الجمهورية: فتتص المادة 219 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على إلزام رئيس الجمهورية بعرض مشروع التعديل الدستوري على استفتاء الشعب خلال الخمسين يوماً الموالية لإقراره من طرف أعضاء البرلمان، وفي حالة مصادقة الشعب على هذا التعديل، فإنّ رئيس الجمهورية يقوم بإصداره، أما إذا رفض الشعب هذا التعديل فإنه يصبح لاغياً ولا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية³، غير أن المادة 221 من التعديل الدستوري قد سمحت لرئيس الجمهورية أن يصدر التعديل الدستوري وهو مستغنياً تماماً عن الاستفتاء الشعبي⁴، ولكن بعد موافقة (3/4) أصوات أعضاء غرفتي البرلمان، غير أن ذلك مرتبط بالأخذ برأي المحكمة الدستورية المعلّل، وهذا في حالة ما إذا تبين لها أن مشروع التعديل الدستوري لا يمسّ بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق

¹- انظر المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- بوكرا إدريس، المبادئ العامة للقانون الدستوري والتّظّم السياسية، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2016، ص 184.

³- انظر المادة 220 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴- انظر المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020، مع الإشارة إلى أن دستور 1963 قد كرس حقيقة مبدأ السيادة الشعبية وهذا من خلال نص المادة 73 منه، والتي أكّدت على أنّ مشروع التعديل الدستوري يجب أن يمرّ بالضرورة على مصادقة الشعب عبر الاستفتاء الشعبي.

الإنسان والمواطن وحرّياتهما، وبالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية.

— أما إذا كانت المبادرة من البرلمان: فإنه يتقلّص دور الشعب مرّة أخرى في الموافقة على التعديل الدستوري، إذ أكّدت المادة 222 على أنه يمكن لثلاثة أرباع (3/4) أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا أن يبادروا باقتراح التعديل الدستوري، غير أنه يتم عرض هذه المبادرة وجوباً على رئيس الجمهورية الذي يقرّر لوحده قبولها أو رفضها، كما له السلطة الكاملة في تقرير عرض التعديل على الاستفتاء الشعبي من عدمه¹.

وهذا يدلّ على أنّه إذا كانت المبادرة من البرلمان، فالكلمة الأخيرة للمصادقة على التعديل الدستوري لا تكون للغرابة الشديدة للشعب، باعتباره صاحب السلطة والسيادة في الإقرار النهائي للتعديل الدستوري والموافقة عليه أو رفضه عن طريق الاستفتاء، وإتّما لرئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية، ممّا يفهم منه أن مبادرة السلطة التشريعية بالتعديل الدستوري غير كافية لإنتاج أثرها، إذ نلاحظ مرّة أخرى تدخّل رئيس الجمهورية وتحكّمه لوحده في هذه المبادرة بالقبول أو الرفض، فالدستور لم يتضمن إمكانية إصدار النصّ الذي وافق عليه ممثلو الشعب بعد مبادرة منهم وهذا الأمر غير منطقي يتنافى تماماً مع المبدأ الدستوري الذي يجعل من الشعب صاحب السلطة والسيادة، حيث حرص المشرع الدستوري بدون شكّ من وراء هذا القيد على ضمان استقرار واستمرار تفوّق المؤسسة التنفيذية على المؤسسة التشريعية، إذ خشي زيادة صلاحيات هذه الأخيرة عن طريق هذه المبادرة².

2.1- عن الرقابة على دستورية القوانين:

لقد أحدث التعديل الدستوري لسنة 2020 تحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية مكلفة أساساً بالرقابة على دستورية القوانين، ونظراً لأن هذه الرقابة في بعدها ومغزاها هي مسألة قانونية وعملية قضائية، فقد اتّضح اهتمام المؤسس الدستوري بها

¹ - انظر المادة 222 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 20.

سواء من حيث تشكيلها أو صلاحياتها، ولكن ما يعاب عليه أنه في هذا لم يقضي على تفوق السلطة التنفيذية وهيمنتها على السلطة التشريعية، إذ يتجسد ذلك في عدة مظاهر أهمها:

- إقصاء البرلمان من تشكيلة المحكمة الدستورية:

بالرجوع للمادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المحكمة الدستورية تتكوّن من اثني عشر (12) عضواً، أربعة (4) منهم يعيّنهم رئيس الجمهورية، عضو واحد (1) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، عضو واحد (1) ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه، وستة (6) أعضاء ينتخبون بالاقتراع من بين أساتذة القانون الدستوري.

فمن خلال هذه التّشكيلة يتبيّن أنّ المؤسّس الدستوري قد حافظ على نفس عدد أعضاء المجلس الدستوري في إطار التّعديل الدستوري لسنة 2016، والمتكوّن أيضاً من 12 عضواً، نجد أن 4 أعضاء من بينهم يعيّنهم رئيس الجمهورية، عضوين (2) يتم انتخابهم من طرف المجلس الشعبي الوطني، عضوين (2) يتم انتخابهم من طرف مجلس الأمة، عضوين (2) تنتخبهم المحكمة العليا وعضوين (2) يتم انتخابهم من طرف مجلس الدولة¹، ولذلك فكان هنالك تمثيل متوازن للسلطات الثلاث، 4 أعضاء يمثلون الجهاز التنفيذي، 4 أعضاء يمثلون البرلمان و4 أعضاء يمثلون السلطة القضائية²، إلا أنه وللغرابة الشديدة في إطار المراجعة الأخيرة للدستور لسنة 2020، فقد تمّ إقصاء البرلمان نهائياً من التمثيل في هذه الهيئة، وهذا رغم ورود هذا التمثيل بالنسبة لكلّ من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، حيث يعني ذلك غياب من يحمل كلمة الشعب في المحكمة الدستورية، بإقصاء ممثلي هذا الأخير في تشكيلة هذه المحكمة، وهذا إجحاف فاحش بحق الشعب من الناحية القانونية والدستورية لا سيما بالنظر إلى الاختصاصات جد الواسعة التي خولها الدستور لهذه المحكمة، فمهمتها الأساسية هي الرقابة على دستورية القوانين بمختلف أنواعها ولكن

¹-انظر المادة 183 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

²- صوادقية هاني، الرقابة الدستورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري 2016، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، العدد 02، سنة 2016، ص 349.

ليس هذا فقط، فلها اختصاصات أخرى كثيرة متعلقة بحالة شغور منصب رئيس الجمهورية (المواد 94 و95)، ولها صلاحيات استشارية في الحالات الاستثنائية (المواد 97-98-100)، كما تتكفل بالنظر في الطعون التي تتلقاها حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء، وتعلن النتائج النهائية لكل هذه الانتخابات (المادة 191)، بالإضافة إلى دورها في تعديل الدستور من خلال الرأي الذي تصدره في حالة ما إذا كان مشروع تعديل الدستور لا يمسّ بالمبادئ العامة التي تحكم المجتمع وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمسّ بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية (المادة 221)، كما أنط التّعديل الدستوري لسنة 2020 المحكمة الدستورية صلاحيات أخرى تمّ تكريسها لأول مرة، وهي تلك المتعلقة بإمكانية إخطار المحكمة الدستورية من قبل الجهات المحددة في المادة 193 بشأن الخلافات التي قد تحدث بين السلطات الدستورية، كما يمكن لسلطات الإخطار أيضا أن تخطر المحكمة الدستورية حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية تبدي هذه الأخيرة فيما رأيا (المادة 192)، هذا بالإضافة إلى الاختصاص الوارد في المادة 185 في فقرتها الثانية والمتعلق بصلاحيات المحكمة الدستورية في ضبط سير المؤسسات الدستورية ونشاط السلطات العمومية.

فهل من المعقول عبر كلّ هذه الصّلاحيات المخوّلة للمحكمة الدستورية والجد مهمّة بالنّسبة لتحديد مصير المواطنين وحماية حقوقهم وحرّياتهم أن يكون ممثلوهم غائبين في تشكيلة هذه المحكمة، فالأمر مذهل وغير منطقي لا نتفهّمه إطلاقاً.

علاوة على ذلك، نلاحظ أيضا اختلال التوازن في تمثيل السلطة التنفيذية والقضائية الباقيتين في تركيبة المحكمة الدستورية، إذ نجد أنّ الجهاز التنفيذي ممثّل في هذه الهيئة بأربعة أعضاء، بينما الجهاز القضائي فتم التقليل من عدد أعضائه بالنّظر إلى التّعديل الدستوري لسنة 2016 وأصبح ممثلا بعضوين فقط، وهذا أيضا غير طبيعي، إذ كان من الأجدر تدعيم تواجد القضاء في تشكيلة المحكمة الدستورية على حساب الجهاز التنفيذي وليس العكس، وهذا لكون أولا السلطة القضائية مستقلة عن السلّطين التنفيذية والتّشريعية، وثانياً بالنّظر إلى الصّلاحيات الجوهرية للمحكمة الدستورية، فإن التكوين

القانوني للقضاة وتجربتهم في الحقل القضائي يحقق فعالية أكثر في الرقابة على دستورية القوانين¹.

أخيراً تظهر الاستمرارية في تدعيم مكانة رئيس الجمهورية وسيطرته على تشكيلة المحكمة الدستورية من خلال طريقة اختياره لأعضاء المحكمة الدستورية، وهذا عبر سلطة التعيين، على عكس طريقة اختيار باقي الأعضاء الآخرين التي تتم بأسلوب الانتخاب، فالتعيين يؤدي إلى التبعية والخضوع لمن قام به، أما الانتخاب فيجسد الحرية والاستقلالية في العمل². حيث يدل ذلك مرة أخرى على هيمنة الجهاز التنفيذي على البرلمان وطغيانه عليه إلى درجة نفيه وإقصائه تماماً من التمثيل داخل المحكمة الدستورية³.

- الحفاظ على سلطة رئيس الجمهورية في تعيين رئيس المحكمة الدستورية:

تتضح أيضاً سيطرة الجهاز التنفيذي مجسداً في رئيس الجمهورية على تشكيلة المحكمة الدستورية من خلال سلطة هذا الأخير في تعيين رئيس المحكمة، لا سيما وأن رئيس المحكمة الدستورية لديه مكانة متميزة من خلال الصلاحيات الدستورية الواسعة التي يمارسها، فهو الشخصية الثالثة في الدولة، إذ يتولى رئاسة الدولة في حالة تزامن شغور منصب رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الأمة، بالإضافة إلى دوره الحاسم بداخل المحكمة، إذ يكون صوته مرجحاً في حالة تعادل الأصوات⁴، ولذلك كان من الأجدر على المؤسس الدستوري أن يعطي لأعضاء المحكمة الدستورية سلطة انتخاب رئيس المحكمة، بدلا من أن يعين من طرف رئيس الجمهورية، لأنّ التعيين وكما أسلفنا يؤدي إلى الخضوع والتبعية لمن

¹ - غربي أحسن، قراءة في تشكيلة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور- الجلفة، العدد 04، سنة 2020، ص 566.

² - عبد الرحمن بن جيلالي، انتفاء استقلالية المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الصادر عام 2016، مجلة دراسات وأبحاث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور- الجلفة، العدد 28، لسنة 2017، ص 137.

³ - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية على ضوء التعديل الدستوري الأخير (أول نوفمبر 2020) والنصوص الصادرة تبعاً لذلك، دار بلقيس، الجزائر، طبعة 2022، ص 96 وما بعدها.

⁴ - انظر المادة 186 و197 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

قام به، مما قد يعرقل مهمة المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين لاسيما منها تلك الصادرة عن الجهاز التنفيذي، وهذا للوقوف في وجه الحكومة لو تجاوزت سلطاتها، فكيف يمكن لها ذلك إذا كان أربعة (4) من أعضاء المحكمة ومن بينهم رئيسها معيّنين من قبل رئيس الجمهورية¹.

- عدم مراعاة التوازن بين سلطات الدولة في عملية إخطار المحكمة الدستورية:

الإخطار هو الوسيلة الدستورية الوحيدة، التي تتمكّن بفضلها المحكمة الدستورية من ممارسة مهامها في الرقابة على دستورية القوانين، وهذا لكون المحكمة الدستورية لا تتحرك أو تتدخل تلقائياً وإنما يجب إخطارها من طرف سلطات محددة دستورياً منصوص عليها صراحة في المادة 193، وهي رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، كما يمكن إخطارها أيضاً من طرف أربعين (40) نائباً أو خمسة وعشرين (25) عضواً في مجلس الأمة، بالإضافة إلى تمكين الأفراد من الإخطار الغير المباشر للمحكمة الدستورية، عبر إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وهذا من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية حسب ما تنصّ عليه المادة 195 من الدستور.

وعليه فالملاحظ على الجهات المخوّل لها دستورياً إخطار المحكمة الدستورية، هو أنّه تمّ مرّة أخرى تدعيم الجهاز التنفيذي في عملية الإخطار عبر رئيس الجمهورية والوزير الأول، وكذلك تمّ تمكين الجهاز التشريعي من ذلك من خلال رئيسي غرفتي البرلمان وكذلك 40 نائباً و25 عضواً، لكنه بالمقابل تمّ إقصاء نهائياً الجهاز القضائي من عملية الإخطار²، وكان من الأجدر منح هذه الوسيلة الدستورية كذلك لرئيس المحكمة العليا ولرئيس مجلس الدولة،

¹ - بوضياف عمار، إرساء المحكمة الدستورية في الجزائر في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مقالات على شرف الأستاذ محمد بوسماح في صلب إصلاح الدولة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2021، ص 35.

² - إذ يظل وفقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020 إخطار غير مباشر يتم عبر آلية الدفع بعدم الدستورية التي يباشرها المتقاضين ولا يباشرها إطلاقاً القضاء بصفة تلقائية. المادة 195 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

إذ الأولى بعملية الإخطار من بين السلطات الثلاث، فهي بدون جدال السلطة القضائية، نظراً لما تتميز به هذه الأخيرة من استقلالية عن باقي السلطات، ونظراً لما تقدّمه من خدمة جلية في تفسير النصوص القانونية وتوحيدها وممارسة الاجتهاد القضائي¹.

فقد اختلّ مرة أخرى التوازن بين السلطات الثلاث للدولة، وظلّت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على الحياة القانونية والدستورية على حساب السلطة التشريعية تارة والسلطة القضائية تارة أخرى، ممّا يؤثر سلباً على فعالية وكفاءة المحكمة الدستورية في ممارسة مهام الرقابة على دستورية القوانين، ذلك أن عمل ونشاط وحركية المحكمة يظل دائماً مرهوناً بوجود هيئات دستورية تمارس سلطة الإخطار بفعالية².

2- توسّع صلاحيات الجهاز التنفيذي في مجال التشريع على حساب الجهاز التشريعي:

توسّع صلاحيات الجهاز التنفيذي في مجال التشريع على حساب الجهاز التشريعي يظهر جلياً في حالة الضرورة والحالة الاستثنائية، كما يبرز أيضاً عند التوقيع على اتفاقيات الهدنة أو معاهدات السلم:

1.2- حالة الضرورة والحالة الاستثنائية:

-حالة الضرورة.

إذا حدث في غياب السلطة التشريعية ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، جاز للسلطة التنفيذية مجسّدة في رئيس الجمهورية أن تحلّ محلّ السلطة التشريعية وتشرّع بدلها بموجب أوامر رئاسية تكون لها قوّة التشريع العضوي أو التشريع

¹ - بومدين محمد، مبررات الاعتراف للقضاء الجزائري بدور في الرقابة على دستورية القوانين وتحويل المجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، العدد 04، سنة 2019، ص 53.

² - عباس دربال صورية، دور الإخطار في تفعيل الرقابة الدستورية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم، العدد 01، سنة 2017، ص 54.

العادي¹، ولقد نصّت المادة 142 من التّعديل الدّستوري لسنة 2020 على الحالات التي يشرّع فيها رئيس الجمهورية بمقتضى أوامر، والمتمثلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، أو خلال العطلة البرلمانية، والتي تكون مدتها شهرين خلال جوبلية وأوت².

أمّا عن شروط التشريع بالأوامر، فقد نصّت الفقرة الثانية والثالثة من المادة 142 على وجوب إخطار رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر، على أن يفصل فيها في أجل أقصاه عشرة (10) أيام، وأتّه بعد ذلك يعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كلّ غرفة من البرلمان في أوّل دورة له لتوافق عليها، فإن لم توافق عليها تعدّ لاغية، لكن ما يلاحظ في هذا الصّد هو غياب أهمّ مرحلة من مراحل إعداد التّشريع وهي مرحلة مناقشة البرلمان للأوامر قبل المصادقة عليها، وهذا لأنّ المؤسس الدّستوري من خلال المادة 142 استعمل مصطلح "الموافقة" وليس "المناقشة"، وهذا ما كان قد أكّد عليه سابقاً القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 المحدّد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة³، إذ نصّ على أنّ الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على غرفتي البرلمان، تخضع للتصويت والمصادقة دون مناقشة، ولا يمكن إدخال أيّ تعديل عليها من طرف البرلمان، ومن ثمّ تبرز مرة أخرى هيمنة السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية في مجال التّشريع، إذ أصبحت الأوامر بمثابة اختصاص أصلي لهذا الأخير، فهي آلية دستورية معدّة للجهاز التنفيذي يمارس من خلالها قائدها سلطة التّشريع بموجب أوامر في كلّ المجالات المخصّصة للبرلمان، لا سيما وأنّ الدستور لم يقيّد رئيس الجمهورية بمجالات محدّدة يشرّع فيها هذا

¹ - على إثر حلّ المجلس الشعبي الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77، المؤرخ في 9 رجب عام 1442 الموافق لـ 21 فيفري 2021، يتضمّن حلّ المجلس الشعبي الوطني (ج.ر. العدد 14، الصادرة في 28 فيفري 2021، ص 4) فقد تمّ إصدار القانون العضوي المتعلّق بالانتخابات بموجب أمر صادر من طرف رئيس الجمهورية (الأمر رقم 21-01 = المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس 2021، يتضمّن القانون العضوي المتعلّق بنظام الانتخابات، ج.ر. العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021، ص 8).

² - انظر المادة 138 من التّعديل الدّستوري لسنة 2020.

³ - القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في 25 أوت 2016 يحدّد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر. رقم 50 المؤرخة في 28 أوت 2016، ص 55.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

الأخير بأوامر، وإتّما ترك له الباب مفتوحا على مصراعيه من أجل أن يشرّح في مجالات القوانين العادية والقوانين العضوية على حد السّواء¹.

فهو قد أصبح اليوم ينافس حقّا الجهاز التشريعي في اختصاصاته الدستورية لا سيما في مادة التشريع إن لم نقل يسلبها منه، ممّا يؤكّد مرّة أخرى طغيانه وسيطرته، وإن كانت الأوامر التي يصدرها خاضعة إلى رقابة سابقة ووجوبية للمحكمة الدستورية، فلا يجب أن ننسى أن أربعة (4) أعضاء من هذه الأخيرة ومن بينهم رئيس المحكمة معيّنين من قبله.

-الحالة الاستثنائية.

إذا كانت البلاد مهدّدة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسّساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، يقرّر رئيس الجمهورية طبقا للمادة 98 من التّعديل الدّستوري لسنة 2020 الحالة الاستثنائية والتي بمقتضاها سيسلب هذا الأخير الاختصاص في سنّ القواعد القانونية من السّلطة التّشريعية رغم وجودها وقيامها ويشرّح بدلها بموجب أوامر رئاسية، وذلك طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 142 للتّعديل الدستوري لسنة 2020، وهنا تبرز وتزداد سلطة رئيس الجمهورية في التّشريع، إذ تتميّز الأوامر الصادرة عنه في هذا الوضع بإفلاتها تماماً من رقابة الجهاز التشريعي صاحب الاختصاص الأصلي في التّشريع، فهي لا تعرض على البرلمان ولا تناقش ولا يصادق عليها من قبل أعضائه، بل تستغني تماماً عن كلمة ممثلي الشعب فيها²، وكل ما يقوم به البرلمان هو إعطاء رأيه لرئيس الجمهورية حول ثبوت

¹- نلاحظ صدور أوامر في مجالات متعلّقة بالقوانين العضوية، كالقانون العضوي المتعلّق بالانتخابات الذي صدر بموجب أمر صادر عن رئيس الجمهورية (الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 26 رجب عام 1442 الموافق لـ 10 مارس 2021، ج.ر. العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021، ص 8)، وقد تمّ عرض هذا النصّ على رقابة المحكمة الدستورية التي لم تبد أيّ تحفّظ أو اعتراض بشأن ممارسة رئيس الجمهورية للتّشريع بموجب أوامر في مجالات القوانين العضوية، غير أنّ المجلس الدستوري الفرنسي كان له رأي مختلف تماماً وهذا منذ سنة 1982، إذ بموجب قرار له تحت رقم 81-134 مؤرخ في 5 جانفي 1982، فقد منع رئيس الجمهورية الفرنسي من استعمال سلطة التشريع بموجب أوامر في المجالات التي تدخل ضمن نطاق القوانين العضوية. B. CHANTEBONT, Droit constitutionnel, tome 1, édition Dalloz, Paris, 2013, p 46.

²- دبوشة فريد، القيود الواردة على صلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان الحالة الاستثنائية، دراسة في ضوء الدساتير المقارنة، مجلة حوليات، جامعة الجزائر 1، العدد 01، مارس 2021، ص 402.

فعلا الحالة الاستثنائية من عدمها، وحتى بخصوص ذلك يظل رأيه مجرد رأي استشاري لا يلزم في شيء رئيس الجمهورية الذي يأخذ لوحده قرار الإعلان عن هذه الحالة أم لا¹، وهذا بالرغم من أنّ المؤسس الدستوري ينصّ على ضرورة اجتماع البرلمان وجوباً في مثل هذه الحالات طبقاً للفقرة الرابعة من المادة 98 ولكن دون أن يحدّد الغاية من هذا الاجتماع الذي لا نرى ضرورته في شيء.

غير أنّ المستحدث في التعديل الدستوري لسنة 2020 هو دور البرلمان في إعطاء كلمته في تمديد مدة الحالة الاستثنائية، إذ بعد أن يقرّر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية لمدة أقصاها ستون يوماً²، فلا يمكن لهذا الأخير تمديد هذه المدة إلا بعد الموافقة الصريحة لأغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معاً³، إلا أنّه يعاب على المؤسس الدستوري في هذا الصدد عدم تحديده مدة التمديد ولا لعدد مرّاته، مكثفياً بتبيان شروط قبوله، ممّا يضعف سلطة البرلمان في اتخاذ القرار وينقص من فعاليته في مراقبة عمل رئيس الجمهورية.

حيث ومن جهة أخرى فلقد كرّس التعديل الدستوري لسنة 2020 ضماناً جدّ هاماً لم تكن موجودة في الدساتير الجزائرية القديمة أو التعديلات التي طرأت عليها، وهي تلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات خلال هذه الفترات الاستثنائية، وذلك من خلال عرض كلّ القرارات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية أثناء الحالة الاستثنائية على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها، وهذا طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 98، وأقل ما يمكن قوله هو أنّ هذه الفقرة يشوبها الغموض وينقصها التأطير الدستوري، إذ لم يحدّد المؤسس الدستوري مدى إلزامية هذا الرأي الصّادر عن المحكمة الدستورية، وكأنّ الكلمة الأخيرة تظل لرئيس الجمهورية وليس للمحكمة الدستورية، باعتبار أنّ رأيها لا يلزمه في شيء، ولكن هذا غير صحيح إذ أنّ المادة 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020 صريحة بقولها في فقرتها الثالثة: «... إذا قرّرت المحكمة الدستورية عدم دستورية أمر أو تنظيم، فإن هذا

¹- انظر الفقرة 1 والفقرة 2 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

²- انظر الفقرة 1 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³- انظر الفقرة 5 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

النص يفقد أثره، ابتداءً من يوم صدور قرار المحكمة الدستورية»، حيث إن دل ذلك على شيء فإنه يدل على أنّ المحكمة الدستورية من المفروض أن تفصل في مدى الملائمة الدستورية للأوامر التي شرّعها رئيس الجمهورية لمواجهة الحالة الاستثنائية بموجب قرار فاصل وليس بمجرد إبداء الرأي فيها مثلما تدلي به خطأً الفقرة الأخيرة من المادة 98، بل أكثر من ذلك تنصّ المادة 198 في فقرتها الأخيرة على أن تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السّلطات العمومية والسّلطات الإدارية والقضائية، ممّا يؤكّد أن كلمة "رأي" في الفقرة الأخيرة من المادة 98 غير مجدية وخطيرة، إذ تجرّد المحكمة الدستورية من كلّ فعالية في مراقبة أعمال رئيس الجمهورية والقرارات التي اتخذها إثر الحالة الاستثنائية، ومن الأجدر استبدالها بكلمة "قرار" وإلا لظهرت المادة 98 والمادة 198 متناقضتين لبعضهما البعض.

لا سيما وأنّه أمام هذا الوضع، إذا سايرنا ما ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 98، بأنّ تُبدي المحكمة الدستورية في أوامر رئيس الجمهورية المتخذة أثناء الحالة الاستثنائية مجرد رأي، فهذا يعني أنّ هذا الأخير يفلت من أية رقابة، فلا يمكن للبرلمان أن يراقب عمله لأنّ رأيه يكون طيلة الحالة الاستثنائية مجرد رأي استشاري¹، ولا تراقبه المحكمة الدستورية لأنّ ما يصدر عنها هو أيضاً مجرد رأي²، هذا علاوة على إقصاء البرلمان من التمثيل بهذه المحكمة³. كما لا يمكن لأفراد المجتمع المنازعة في هذه الأوامر عن طريق إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم دستورتها لو انتهكت حقوقهم وحرّياتهم التي يضمّنها لهم الدستور، حيث وإنّ أگد المؤسّس الدستوري من خلال المراجعة الأخيرة للدستور لسنة 2020 على إمكانية المتقاضين الدفع بعدم دستورية نصّ تنظيمي⁴، وهذا عبر المادة 195 والمادة 198، إلاّ أنّه

¹ - انظر الفقرة 2 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

² - انظر الفقرة الأخيرة من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - انظر المادة 186 من الدستور.

⁴ - لقد حرص المؤسّس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 على التخلّص من النقائص السابقة للدفع بعدم الدستورية، خاصة ما تعلق منها بإشكالية عدم عرض النصوص التنظيمية على رقابة المجلس الدستوري كما كان عليه الحال سابقاً في التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث وسّع اليوم من

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

للغربة الشديدة لم يتعرّض لإمكانية خضوع الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية للدفع بعدم الدستورية من قبل الأفراد، رغم أنّ هذه الأوامر تتناول في مضمونها الاختصاصات المقررة دستورياً للبرلمان، أي المجالات المخصّصة للمشرع، ومنها المجالات المنظّمة للحقوق والحريات.

حيث وإنّ تفهم الوضع بالنسبة للأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية على أساس المادة 142، باعتبار أنّ هذه الأوامر تخضع للرقابة السابقة والإجبارية للمحكمة الدستورية ممّا يبرّر عدم خضوعها للدفع بعدم الدستورية، فإنّنا لا نتفهم موقف المؤسّس الدستوري من الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، والتي بوضعها الحالي ووفقا للصياغة التي جاءت بها المادة 98، تفلت من كلّ رقابة سواء رقابة البرلمان أو المحكمة الدستورية أو الشعب مباشرة.

2.2- الصلاحيات الواسعة لرئيس الجمهورية قائد السلطة التنفيذية في التوقيع على

اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السّلم:

نصّت المادة 102 من التّعديل الدّستوري لسنة 2020 على أنّه يوقّع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السّلم، إلّا أنّ هذا النوع من المعاهدات لا يعرض على موافقة البرلمان إلّا بعد الحصول على رأي المحكمة الدستورية فيما بعد إخطارها الوجوبي من طرف رئيس الجمهورية¹.

وفي هذا الشأن يعاب على المؤسّس الدستوري سوء صياغته للفقرة 2 للمادة 102، وهذا باستعماله لمصطلح "رأي" وقوله: «يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما...»، وهذا رغم أنّ كل المواد المتعلقة بالرقابة على دستورية

قائمة النصوص الخاضعة للدفع بعدم الدستورية فجعلها تخصّ النصوص التشريعية والتنظيمية على حدّ السّواء.

¹- انظر المادة 102 من التّعديل الدستوري لسنة 2020.

المعاهدات والقوانين والتنظيمات والأوامر تستعمل مصطلح "قرار"¹، حيث تنص المادة 190 في فقرتها الأولى على أنه: «بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتنا إياها صراحة أحكام في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات...».

كما تنص الفقرة الأولى من المادة 198 على أنه: «إذا قرّرت المحكمة الدستورية عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها...»، كما أنّ الفقرة الأخيرة من نفس المادة تنص على أنه: «تكون قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية»، حيث كلّ هذا يدلّ على أنّ المحكمة الدستورية تفصل في مدى دستورية هذا النوع من الاتفاقيات والمعاهدات بموجب قرار²، وليس بمجرد رأي استشاري كما تدلي به خطأ المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث لو تركنا هذه المادة على حالها لأدّى ذلك إلى انفراد الجهاز التنفيذي ممثلاً في رئيس الجمهورية بالسلطة فيما يخصّ التوقيع على هذا النوع من الاتفاقيات والمعاهدات، لا سيما وأنّ الفقرة الثالثة والأخيرة من المادة 102 لم تتح للبرلمان إمكانية مناقشة هذه الاتفاقيات والمعاهدات، بل فقط التصويت عليها بنعم أو لا بدون مناقشتها، وهذا خطير بالنظر إلى ما تتضمنه هذه الاتفاقيات من اعتبارات لها صلة باستقلالية الدولة وسيادتها، لذلك كان من الأجدر على المؤسس الدستوري كبح حرية رئيس الجمهورية بإعادة صياغة الفقرة 3 من المادة 102 والقول بدلا من "يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فورا على كلّ غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة" القول إذن: "إذا قرّرت المحكمة الدستورية ملائمة اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم للدستور، يعرضها رئيس الجمهورية حينئذٍ على كلّ غرفة من البرلمان لمناقشتها والموافقة عليها" وهذا طبقا لما تدلي به الفقرة 1 من المادة 198.

¹ - بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 240.

² - غريب فاطمة الزهراء، مرجع سابق، ص 280.

حيث وتجدر الإشارة أخيراً أنّ المؤسّس الدستوري في الفقرة الثانية من المادة 102 قد استعمل مصطلح "الالتماس"، لكن هذا المصطلح لا يمكن أن يحلّ محلّ مصطلح "الإخطار" الذي في الحقيقة يشكّل الوسيلة القانونية الوحيدة التي بواسطتها تمارس المحكمة الدستورية صلاحياتها في الرقابة على دستورية المعاهدات¹.

الخاتمة:

مما سبق يظهر جلياً طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وعجز هذه الأخيرة عن القيام بدورها الرقابي على أعمال الحكومة، إذ تواجه في ذلك الكثير من العوائق بعضها من طبيعة قانونية وهي تلك التي أوردناها، والبعض الآخر له صلة بالثقافة السياسية السائدة في المجتمع، إذ هناك شعور منتشر مفاده أنّ الحكومة تفعل ما تشاء بصرف النظر عمّا تريده المجالس النيابية وعمّا يريده المواطنون، إذ لا يزال هناك خلل في العلاقة بين الدولة والشعب، هذا علاوة على غياب رقابة سياسية فعلية إذ أنّ هذه الأخيرة لا تتحقّق بوجود مجرد أحزاب مصطنعة بل تقتضي وجود أحزاب حقيقية تعطي بدائل وخيارات سياسية غير تلك المعمول بها، من جانب آخر يتطلّب تعزيز الرقابة السياسية وجود قوّة تدعّمها غير قوّة القانون وهي قوّة الرأي العام، فإذا لم تكن البرلمانات منبثقة فعلاً وليس مجرد صورياً من الشعب، فكيف يمكنها إذن أن تحقق التضامن الشعبي معها في ممارسة دورها الرقابي²، فكلّ هذا إن دلّ على شيء فهو يدلّ على الأزمة الحادّة التي لا تزال تواجهها الجزائر في فرض نظام ديمقراطيّ وتفعيله عبر مؤسّساتها الدستورية، فلا بدّ من تقرير الديمقراطية وضمّان العمل بها ليس فقط كمجرد نظام انتخابي بل كمسار اجتماعي ينتهجه الأفراد حاكمين ومحكومين في سلوكاتهم اليومية، لكي تعود أخيراً ثقة الشعب بحكومته، وهذا ما يبرّر قيام المراجعة الأخيرة للدستور لسنة 2020 بخطوة نحو المجتمع المدني عن طريق استحداثه إنشاء "المركز الوطني للمجتمع المدني"، تكون مهمّته تقديم مباشرة لرئيس

¹ - دبوشة فريد، القانون الدستوري في الجزائر والقانون المقارن، الطبعة الأولى، لباد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2022، ص 158.

² - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 330.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

الجمهورية آراء وتوصيات متعلقة بالانشغالات الحقيقية للمجتمع المدني، والمساهمة في ترقية القيم الوطنية والممارسة الديمقراطية والمواطنة¹، فنحیی هذه المبادرة ونرجو أن تحقّق كل الآمال والطموحات التي وضعها الشعب فيها.

¹- انظر المادة 213 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020،

Initiating legislation in light of the Algerian constitutional amendment of 2020

جندولي فاطمة زهرة

جامعة جباللي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر

fatimadjendouli22@gmail.com

الملخص:

تعتبر المبادرة بالتشريع أولى الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى صناعة القانون، وهي جزء أساسي في العملية التشريعية، ولئن كان المبدأ السائد يقضي باختصاص البرلمان بالعمل التشريعي عبر مختلف مراحلها باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي بسن التشريع، إلا أنه لا يحتكر هذا الحق لوحده بل يتقاسمه مع السلطة التنفيذية في كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وذلك في ظل الصلاحيات المخولة لهم دستوريا.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، السلطة التنفيذية، المبادرة، مشروع قانون، اقتراح قانون، الأمر التشريعي.

Abstract:

Initiating legislation is considered the first legal procedure whose completion leads to law-making, and it is an essential part of the legislative process. Although the prevailing principle stipulates that Parliament has jurisdiction over legislative work through its various stages, as it has the inherent jurisdiction to enact legislation, it

does not monopolize this right alone, but rather shares it with the authority. Executive positions include the President of the Republic, the

Prime Minister, or the Prime Minister, as the case may be, in light of the powers granted to them constitutionally.

Keywords: Parliament, executive, initiative, bill, law proposal, legislative order.

مقدمة:

تعتبر المبادرة التشريعية العمل الذي يرسم الأسس الأولى للتشريع، وهي الإجراءات القانونية التي يؤدي اكتمالها إلى صناعة القانون، وعليه فميلاد القانون وانتاجه لآثاره يكون مسبقا بمجموعة من الإجراءات أهمها المبادرة بالقانون.

الواقع أن المؤسس الدستوري الجزائري عمد إلى تنظيم المبادرة التشريعية، إذ خول صلاحية التشريع للبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال باعتباره ممثلا عن الشعب والمعبّر عن إرادة الأمة، ولكن في الحقيقة أنه ورغم اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات التي تحدد الصلاحيات المخولة دستوريا لكل سلطة، إلا أن البرلمان لا ينفرد بحق المبادرة بالتشريع، ذلك أن السلطة التنفيذية هي الأخرى أناط لها المؤسس الدستوري هذه الصلاحية باعتبارها السلطة الأقرب إلى المواطن وهي التي تتحسس انشغالاته.

ولبيان الإطار العام لكل منهما عمد المؤسس الدستوري إلى تحديد دور السلطة التنفيذية في المبادرة بالتشريع التي يطلق عليها تسمية مشروع قانون، كما حدد دور السلطة التشريعية في هذا المجال والتي أطلق عليها تسمية اقتراح قانون، وقد تجسد هذا الأمر في ظل مختلف الدساتير التي عرفتها الجزائر مع اختلاف الأحكام التي يتضمنها كل منها، بحيث جسد كل دستور الأحكام التي تتماشى الظروف المحيطة بالدولة في تلك المرحلة، ولا ريب أن الأمر ذاته ينطبق على التعديلات الدستورية التي تعد لا محالة ضرورة فرضتها أوضاع البلاد خلال تلك المرحلة، والتي كانت تهدف إلى جعل المنظومة الدستورية والقانونية تتماشى والمتغيرات الجديدة التي تشهدها الجزائر، وفي هذا الإطار يجدر الذكر أن التعديل الدستوري لسنة

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

2020¹ يعد محطة بالغة الأهمية، ذلك أنه يعتبر استجابة لمطالب الشعب الذي هتف وبأعلى صوته عند خروجه للحراك، والذي نادى إلى ضرورة مباشرة إصلاح جذري لمنظومة الحكم في البلاد بما يتوافق والمتغيرات التي مست المجتمع الجزائري في شتى الميادين².

انطلاقا مما تقدم، تتمحور إشكالية البحث فيما مدى مساهمة التعديل الدستوري

لسنة 2020 في تنظيم المبادرة التشريعية؟

للإجابة على الإشكالية السابقة تم تبني مناهج متعددة أهمها المنهج التحليلي من خلال تحليل المواد الدستورية المنظمة لحق المبادرة البرلمانية، كما تم توسل المنهج المقارن بإجراء مقارنة بين الأحكام الواردة في الدساتير الجزائرية والتعديل الدستوري لسنة 2016³ والتعديل الدستوري لسنة 2020.

ترتبا على ما تقدم، فإن موجبات بلوغ البحث أهدافه اقتضت تبني الخطة الثنائية بتقسيمها إلى مبحثين خصص الأول لدراسة المبادرة بالتشريع الصادرة عن السلطة التنفيذية، أما الثاني فخصص للمبادرة بالتشريع الصادرة عن السلطة التشريعية.

1- المبادرة بالتشريع الصادرة عن السلطة التنفيذية:

استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات خول المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية صلاحية سن التشريع، في حين أناط للسلطة التنفيذية صلاحية تنفيذ القوانين كأصل عام، ومنح لها إلى جانب ذلك اختصاصا أصيلا بسن تشريعات فرعية، وإلى جانب هذا منح لها في حالات صلاحية سن تشريعات لها قوة التشريع العضوي والعادي، وهو ما سيتم التعرض له

¹ - مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ع. 82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020.

² - بولوم محمد الأمين... الحكومه... بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد السابع، العدد 01، جوان 2021، ص. 176.

³ - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس سنة 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ع. 14، صادرة بتاريخ 7 مارس سنة 2016.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

بحيث سيتم التطرق للمبادرة بالتشريع الصادرة عن رئيس الجمهورية، وبعدها للمبادرة بالتشريع الصادرة عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

1.1- المبادرة بالتشريع الصادرة عن رئيس الجمهورية

استثناء من الأصل العام الذي يقضي بمنح سلطة التشريع للسلطة التشريعية، خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية سن تشريعات لها قوة القانون، وذلك عن طريق التشريع بأوامر، وذلك رغبة منه في المحافظة على استمرارية المنظومة القانونية في الحالات العادية، وكذا الحالات الاستثنائية أي غير العادية.

1.1.1- المبادرة بالتشريع الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالات العادية

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية خروجاً عن القاعدة العامة صلاحية التشريع بأوامر في الحالات العادية، ولكنه لم يجعل الأمر على إطلاقه ولم يتركه دون قيد، بل حدد جملة من الضوابط الواجب اتباعها. على هذا الأساس سيتم تحديد الحالات التي يخول فيها لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الحالات العادية، وبعدها لضوابط التشريع بأوامر في الحالات العادية.

1.1.1.1- تحديد حالات التشريع بأوامر في الظروف العادية

حدد المؤسس الدستوري بشكل واضح وصريح في المادة 142 من التعديل الدستوري الحالات التي يكون فيها لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الظروف العادية، وتتمثل هذه الحالات في كل من شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية، وكذا في حالة عدم المصادقة على قانون المالية من طرف البرلمان خلال الفترة المحددة.

فبالنسبة لحالة شغور المجلس الشعبي الوطني ينبغي الذكر أن منح صلاحية التشريع بأوامر لرئيس الجمهورية في هذه الحالة تقرر لأول مرة في ظل دستور 1996، كما تم الاحتفاظ

بها في ظل التعديلات الدستورية اللاحقة¹، ويراد بهذه الحالة حل المجلس الشعبي الوطني أي الغرفة السفلى دون مجلس الأمة لأن هذا الأخير يفترض ألا يكون شاغرا أبدا.

للإشارة فإن هذا الأمر يتحقق في حالات عديدة منها ما يتقرر بسبب حله الوجوبي والتلقائي الذي يتم بطريقة لا إرادية، وفي هذه الحالة يتقرر حل البرلمان بقوة القانون نتيجة لعدم موافقته على مخطط عمل الحكومة المقدم من الوزير الأول أو برنامج الحكومة التي يقودها رئيس الحكومة حسب الحالة بعد عرض أي منهما عليه للمرة الثانية، وذلك وفقا لما تقضي به المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020².

هذا عن الحالة الأولى، أما الحالة الثانية فتتعلق بتقرير رئيس الجمهورية حل الغرفة الأولى للبرلمان وهي المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، وهو ما قرره المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020³. وبهذا يلاحظ أن ممارسة السلطة التشريعية لوظيفتها التشريعية خلال العهدة التشريعية مرتبط بإرادة رئيس الجمهورية الذي يمكنه إنهاء العهدة من خلال حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، باعتبار أنه صاحب الاختصاص بذلك⁴، والملاحظ أن المؤسس الدستوري لم يحدد أسباب الحل ماعدا الحالة المنصوص عليها بموجب المادة 111 من التعديل الدستوري التي تحيل إلى المادة 151 منه والتي تخول لرئيس الجمهورية قبل قبوله الاستقالة المقدمة من الوزير الأول أو رئيس الحكومة الناجمة عن عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني

¹ - بن ناجي مديحة، التشريع بأوامر في النظام الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد العاشر، العدد الرابع، 2017 ص.323.

² - تنص المادة 108 من التعديل الدستوري لسنة 2020: " إذا لم يحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد يحل وجوبا".

³ - تنص المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020: " يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها..."

⁴ - أحسن غربي، التشريع بأوامر في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المجلة الشاملة للحقوق، سبتمبر 2021، ص.68.

على لائحة الثقة التي تم طلبها منه الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها.

للإشارة فإن رئيس الجمهورية عبد المجيد تبون¹ استخدم هذا الحق بحيث أعلن في خطاب وجهه للأمة بتاريخ 18 فبراير 2021 أنه سيتم حل المجلس الشعبي الوطني وإجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها، وهو ما جسده المرسوم الرئاسي رقم 21-77 المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، والذي نص في المادة الأولى منه: "يحل المجلس الشعبي الوطني ابتداء من يوم 17 رجب عام 1442 الموافق أول مارس سنة 2021"، كما حدد المرسوم الرئاسي رقم 21-96 موعد الانتخابات التشريعية بتاريخ 12 جوان 2021³.

الواقع أن سلطة رئيس الجمهورية في تقرير حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية سابقة لأوانها ليست مطلقة، وإنما مقيدة بشروط شكلية، تتمثل هذه الأخيرة في استشارة رئيس الجمهورية لكل من رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس المحكمة الدستورية، الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، وذلك وفقا لأحكام المادة 151 من التعديل الدستوري.

¹ يعد حل رئيس الجمهورية للمجلس الشعبي الوطني الثالث من نوعه، إذ تقرر حله للمرة الأولى من طرف الرئيس الراحل هواري بومدين عقب الانقلاب الذي أجراه لأحمد بن بلة، وذلك سنة 1965، هذا وتم حل المجلس الشعبي الوطني بطريقة إرادية سنة 1992، وقد اقترن ذلك باستقالة رئيس الجمهورية في 11 يناير 1992 بعد أيام قليلة من تاريخ الحل، ومن ثم لم يكن له أن يصدر أوامر في هذه الفترة نتيجة لعدو وجود نص صريح يمنحه هذه الصلاحية في ظل الدستور القائم آنذاك وهو دستور 1989. مشار إليه من طرف، بولوم محمد الأمين، التعديلات الدستورية في الجزائر... رؤية قانونية وسياسية، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الأول، العدد 02، 2015، ص.25.

² مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج.ر، ع.14، صادرة في 28 فبراير سنة 2021

³ تنص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 21-96 المؤرخ في 11 مارس سنة 2021، يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج.ر، ع.18 صادرة في 11 مارس سنة 2021: "تستدعي الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني يوم السبت 12 جوان سنة 2021".

هذا وينبغي إجراء انتخابات تشريعية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، على أن يتم تمديدتها بنفس المدة وذلك في حال ما إذا تعذر تنظيمها في الأجل السابق لأي سبب كان، على أن التمديد يتطلب أخذ رأي المحكمة الدستورية.

إلى جانب حالة التشريع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني، خولت المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر خلال العطلة البرلمانية، ومنه يتضح أن السلطة التشريعية لا تجتمع طيلة السنة لممارسة وظيفتها التشريعية، بحيث يكون هناك فترة للعطلة البرلمانية وهو ما يستشف من نص المادة 138 من التعديل الدستوري، والتي أكدت أن السلطة التشريعية تجتمع في دورة واحدة عادية كل سنة مدتها عشرة أشهر تبدأ من ثاني يوم عمل من شهر سبتمبر وتنتهي في آخر يوم عمل من شهر يونيو، ومنه يكون لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في فترة زمنية مقدرة بشهرين مالم يتم تمديد الدورة العادية للبرلمان بأيام معدودة، بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بغرض الانتهاء من نقطة مدرجة في جدول الأعمال، كما قد يتقرر اجتماعه في دورة غير عادية طبقاً للمادة 138/3.4 التي خولت لرئيس الجمهورية إمكانية المبادرة بطلب اجتماع البرلمان في دورة غير عادية أو بناء على استدعاء منه بناء على طلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو بناء على طلب ثلثي 3/2 نواب المجلس الشعبي الوطني.

2.1.1.1- ضوابط التشريع بأوامر في الحالات العادية

من المعلوم أن المؤسس الدستوري وإن منح لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الحالات العادية السالف ذكرها، إلا أنه في المقابل أورد ضوابط عديدة لذلك وتمثل في ضرورة وجود مسائل عاجلة لا تحتل الانتظار إلى غاية انتخاب مجلس جديد أو انتهاء العطلة البرلمانية وللإشارة فمصطلح مسائل عاجلة مصطلح واسع فضفاض غير واضح، لا يحدد الحالات التي تندرج ضمن المسائل العاجلة التي تخول لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر¹.

¹- أحسن غربي، المرجع السابق، ص.75.

هذا واستلزم المؤسس الدستوري للتشريع بأوامر اتباع مجموعة من الإجراءات والمتمثلة أساسا في أخذ رأي مجلس الدولة مع ضرورة اتخاذ تلك الأوامر في مجلس الوزراء، ولا يرب أنه لا يمكن إغفال هذه الضوابط ذلك أن المؤسس الدستوري أكد لأول مرة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 142 على ضرورة إخطار المحكمة الدستورية بالأمر الذي اتخذته رئيس الجمهورية، بحيث تتأكد هذه الأخيرة من مراعاة الأوامر للجوانب الشكلية قبل اتخاذها، إلى جانب ذلك فقد تم إلزامها بالفصل في مدى دستورية هذه الأوامر من عدمه خلال أجل أقصاه 10 أيام.

إلى جانب ما تقدم، فإن المؤسس الدستوري استلزم عرض الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية في الحالات السالفة على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة القادمة للموافقة عليها، وبذلك تخضع تلك الأوامر للرقابة البرلمانية بصفة وجوبية، على أن تعتبر الأوامر غير الموافق عليها من طرفه لاغية وهذا ما أكدته المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2.1.1- المبادرة التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية في الحالات غير العادية

يتجه المؤسس الدستوري الجزائري منذ دستور 1996 والتعديلات الدستورية اللاحقة له إلى منح رئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وذلك رغبة منه في تقوية الاختصاص التشريعي له في ظل هذه الظروف، ذلك أن الطابع المفاجئ لها يقتضي إصدار تشريعات مستعجلة للتحكم في الأوضاع الطارئة¹، وهو الأمر الذي نصت عليه صراحة المادة 142 من التعديل الدستوري: "في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور..."

تعرف الحالة الاستثنائية بأنها خطر واسع النطاق يهدد مؤسسات الدولة الدستورية واستقلالها وسلامة تراثها، وهو ما حددته المادة 98 من التعديل الدستوري، ولا شك أن درجة الخطر في هذه الحالة أوسع نطاقا من حالي الطوارئ والحصار، لذلك تقتصر صلاحية رئيس الجمهورية بإصدار التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98

¹ - بن سونة خير الدين، حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016، حوليات جامعة الجزائر، العدد 33، الجزء الثالث، سبتمبر 2019، ص.61.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

من الدستور دون أن تتعداها لتشمل حالي الطوارئ والحصار، أما عن حالة الحرب، فإنه ونظرا لتوقف العمل بالدستور في هذه الحالة فإنه يخول لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة جميع السلطات بما فيها السلطة التشريعية¹.

بهذا يتبين أن الحالة الاستثنائية وضع بقرره رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 98 من الدستور إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية، ونظرا لزيادة درجة خطورة الحالة الاستثنائية واتساع نطاق تأثيرها على الحريات العامة، يلاحظ أن المؤسس الدستوري أخضعها لجملة من الضوابط الشكلية والموضوعية التي تكون أشد من تلك المقررة لحالي الطوارئ والحصار.

تتمثل الضوابط الموضوعية في:

- وجود خطر داهم: يخول لرئيس الجمهورية واستنادا لنص المادة 98 من التعديل الدستوري صلاحية تقرير الحالة الاستثنائية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم، وينصرف الخطر الداهم في المعنى القانوني إلى الأزمة الخطيرة أو الحالة الواقعية التي تنذر بضرر يصيب مصلحة حيوية للدولة فيهددها بالزوال أو بالانتقاص².
- تهديد الخطر مؤسسات الدولة الدستورية استقلالها أو سلامة تراجمها، ومنه فإنه لا يكفي مجرد قيام الخطر، بل لابد أن يكون مؤثرا على نحو معين، بحيث يحدث تهديد لمؤسسات الدولة الدستورية أو استقلالها أو سلامة تراجمها³.
- مجالات التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية.

إذا كانت المادة 142 من التعديل الدستوري تخول لرئيس الجمهورية وحده صلاحية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية، وخولت له في المقابل سلطة تقديرية لممارسة ذلك من

¹ - أحسن غربي، المرجع السابق، ص.71، سعاد عمير، المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص.1155.

² - وجدي ثابت غابريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 74 من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص.101.

³ - لتفاصيل أكثر يراجع، بن ناجي مديحة، المرجع السابق، ص.330 وما يليها.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

عدمه، فإن السؤال الأهم يكمن في النطاق الذي يمكن لرئيس الجمهورية التشريع فيه بأوامر.

بالرجوع لنص المادتين 98 و142 من التعديل الدستوري يلاحظ أن رئيس الجمهورية يمكنه التشريع بأوامر خلال هذه الفترة في جميع المجالات التي يختص بها البرلمان، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يقيد بمجالات محددة من مجالات البرلمان دون الأخرى، وذلك لتوافر الضرورة التي تمر بها البلاد¹.

- قيد المدة: حدد المؤسس الدستوري ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020 مدة الحالة الاستثنائية وقدرها بستين (60) يوما على الأكثر، على ألا يكون لرئيس الجمهورية تمديد هذه المدة بعد انقضاءها إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا. هذا عن الضوابط الموضوعية، أما الضوابط الإجرائية التي ينبغي لرئيس الجمهورية مراعاتها قبل تقريره الحالة الاستثنائية فتتمثل في استشارة جهات معينة وتكمن هذه الأخيرة في استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلة الأمة، وكذا رئيس المحكمة الدستورية، وللإشارة فإن رأي هذه الجهات استشاري لا يلزم رئيس الجمهورية. هذا وينبغي الاستماع لكل من المجلس الأعلى للأمن لتحديد درجة الخطر، كما ينبغي الاستماع لمجلس الوزراء، وكذا اجتماع البرلمان وجوبا لمتابعة الوضع. إن تطلب توفر هذه الضوابط الإجرائية مرده خطورة الحالة الاستثنائية واتساع نطاق تأثيرها على الحريات العامة.

2.1- المبادرة التشريعية الصادرة عن الحكومة

لقد ساوى المؤسس الدستوري بين الحكومة والبرلمان في تنظيمه للعملية التشريعية خاصة منها ما تعلق بالمبادرة بالقوانين، إلا أن الممارسة العملية فرضت واقعا آخر، بحيث شهدت المبادرة الحكومية هيمنة واضحة على العملية التشريعية مقارنة بالمبادرة البرلمانية

¹- أحسن غربي، المرجع السابق، ص.72؛ بن ناجي مديحة، المرجع السابق، ص.324.

التي عرفت تراجعا كبيرا في هذا المجال وذلك نتيجة للامتيازات التي تتمتع بها الحكومة في مجال المبادرة بالقوانين، إلى جانب احتكارها المبادرة التشريعية في المجال المالي.

1.2.1- الامتيازات الحكومية في مجال المبادرة بالقوانين.

خولت المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 للحكومة حق المبادرة بالقوانين إلى جانب أعضاء البرلمان، عن طريق ما يسمى بمشروع القانون، واستلزمت وفقا لنص المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12 لقبولها تحرير نص المشروع في شكل مواد وعرض الأسباب المؤدية إلى المبادرة به، هذا واستلزمت المادة 23 من ذات القانون ألا يكون المشروع المقترح له نفس مضمون مشروع يتم دراسته في البرلمان أو تم رفضه أو سحبه منذ أقل من اثني عشر (12) شهرا.

بهذا يتبين أن الشروط المفروضة على المشروع الحكومي أقل شدة من تلك المفروضة على المقترح البرلماني، وأغلبها شروط شكلية، وهو ما أدى إلى هيمنة المبادرة الحكومية بطريقة واضحة على العملية التشريعية مقارنة بالمبادرة البرلمانية¹، خاصة لما تتمتع به المبادرة الحكومية من جدية وحسن صياغة مشاريع القوانين وتطابقها مع السياسة العامة للدولة نتيجة لتوافرها على الإمكانيات اللوجيستية المادية والتقنية التي تسمح لها بالمبادرة في أي مجال حسب برامجها وأولوياتها²، هذا ويرجع تفوق الحكومة في مجال المبادرة بمشروع القانون لما تتمتع به من أولوية في دراسة مشاريع قوانينها متى ألحت على استعجاليتها³.

هذا ويجدر الذكر أن هناك إجراءات أخرى تجعل المشروع الحكومي أقل عرضة للرفض، تتمثل هذه الأخيرة في أخذ رأي مجلس الدولة بشأنه، ومما لا شك فيه أن إحالة مشروع القانون على مجلس الدولة يكون الغرض منه دراسة الجانب الشكلي لمشروع القانون

¹ - بن سونة خير الدين، المرجع السابق، ص. 64.

² - سيدي محمد ولد سيدآب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع25 لسنة 2001، ص. 113.

³ - سعاد عمير، هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين، حوليات جامعة قالمة، العدد 16، جوان 2016، ص. 216.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ومراقبة الصياغة القانونية له، مع رقابة توافقه مع القانون من حيث مراعاته للقواعد الإجرائية وقواعد التخصص ليبيدي بعدها رأيه الاستشاري على أن يبقى للحكومة السلطة التقديرية في الأخذ أو عدم الأخذ به، هذا ويتعين بعدها على الحكومة عرض مشروع القانون على مجلس الوزراء وفقا للمادة 143/2 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹، ليتم بعدها إيداعه من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة إما مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وللإشارة فإن كل المشاريع تعرض لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، ما عدا تلك المتعلقة بالتنظيم المحلي وتمهينة الإقليم والتقسيم الإقليمي فتعرض على مكتب مجلس الأمة وفقا لما تقرره المادتين 143 و144 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

2.2.1- احتكار الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي

لقد فتح المؤسس الدستوري الجزائري على غرار غيره من الدساتير العالمية المجال واسعا أمام الحكومة بتقديم المبادرات في المجال المالي عن طريق مشاريع قوانين²، وذلك نتيجة لما يتطلبه إعداد قانون المالية من دراسة شاملة لمختلف معطيات الميزانية، وهو الأمر الذي لا يمكن تجسيده إلا من طرفها نتيجة لما تتوفر عليه من إمكانيات مادية وبشرية، ذلك أنها تمتلك أجهزة متخصصة على مستوى كل من الوزارات وعلى مستوى الأمانة العامة لها، مقارنة بالبرلمان والذي يقتصر دوره على مناقشة مشروع قانون المالية المقدم من الحكومة وتقديم التعديلات التي يراها ضرورية والمصادقة عليه ضمن الأجل المحددة دستوريا والمقدرة بخمسة وسبعين يوما وفقا لما تنص عليه المادة 146/1 من التعديل الدستوري، وكذا أحكام المادة 44 من القانون العضوي 16/12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

¹ لتفاصيل أكثر يراجع، عبادرزقة، بن سالم جمال، المبادرة بالقوانين بين التفوق الحكومي والتراجع البرلماني (دراسة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020)، دفاثر البحوث العلمية، المجلد 10، العدد1، السنة 2022، ص.544.

² مسعودي عبد الرؤوف، المرجع السابق، ص.171.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

وللإشارة يترتب على عدم مصادقة السلطة التشريعية خلال تلك الأجال إصداره بموجب أمر من طرف رئيس الجمهورية وفقا لما تقضي به المادة 2/146 من التعديل الدستوري.

هذا ويجدر الذكر أن المؤسس الدستوري وإن كان يخول بمقتضى المادة 147 من المراجعة الدستورية لأعضاء البرلمان حق تقديم اقتراح القانون في المجال المالي، إلا أنه قيد سلطتهم في هذا المجال من خلال تقريره عدم قبول الاقتراحات المالية التي تؤدي إلى الإخلال بالموازنة المالية العمومية، بحيث يكون مضمونها أو نتيجتها تخفيض المواد العمومية، أو زيادة النفقات العمومية، إلا إذا كانت مرفقة بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح انفاقها، ولا ريب أن مثل هذا القيد يهدف إلى احتكار السلطة التنفيذية للتشريع في المجال المالي، وهو ما ينجر عنه شلل المقترحات البرلمانية في هذا المجال، ذلك أنه من المستحيل أن تنعدم في أي مقترح إمكانية تخفيض الموارد العمومية أو زيادة النفقات العامة، سيما أن التعديلات التي يقدمها أعضاء البرلمان على قانون المالية تتضمن لا محال تخفيضا للموارد العمومية، كما قد تتضمن زيادة النفقات العمومية، من خلال مطالبهم بإنشاء مشاريع تنمية جديدة لخدمة المواطن، ومنه فإن هذا القيد يجعل من المقترحات البرلمانية تنصب فقط على نقل الاعتمادات من بند لآخر أو قبول قانون المالية أو رفضه¹.

بهذا يتضح أن مهام البرلمان قاصرة في مجال قانون المالية، بحيث تشمل إلى جانب ما تقدم التصويت على قانون تسوية الميزانية، بحيث أنه واستنادا للمادة 156 من التعديل الدستوري تقدم الحكومة لكل غرفة من البرلمان عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية للتصويت على قانون يتضمن تسوية السنة المالية المعنية من طرف كل غرفة من البرلمان².

¹ - سعاد عمير، المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص.1163.

² - سعاد عمير، المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، المرجع السابق، ص.1158.

2- المبادرة التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية

تعتبر السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي والأصيل بسن التشريعات وهو ما أكد عليه المؤسس الدستوري في المادة 114 من المراجعة الدستورية لسنة 2020 آخذاً في ذلك بالمبدأ الديمقراطي القائم على أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل بسن التشريع² وله الصلاحية الكاملة والتامة في إعداد القانون والتصويت عليه. إذا كان البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بسن التشريعات، إلا أن اختصاصه هذا محدد بضوابط قانونية متعددة شكلية وإجرائية، وأخرى موضوعية.

1.2- الضوابط الشكلية والاجرائية لقبول المبادرة البرلمانية

استلزم المؤسس الدستوري لقبول المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين توفر جملة من الضوابط الشكلية بعضها يتعلق بالجهة التي يؤول إليها صلاحية اقتراح القانون، وبعضها بالقالب التي تظهر فيه والإجراءات الواجب اتباعها.

1.1.2- شرط النصاب لقبول المبادرة البرلمانية.

خولت الدساتير الجزائرية وكذا التعديلات الدستورية اللاحقة لها للنواب صلاحية المبادرة باقتراح القوانين، وهو ما تجسد فعلياً بداية بدستور 1963 ليليه دستور 1976 وبعدها دستور 1989، وأكد دستور 1996 على هذا الأمر وإن كان قد تبني نظام الثنائية البرلمانية أو نظام الثنائية المجلسية أو ما يطلق عليه النظام البيكاميرالي³، حيث أنشأ غرفة ثانية للبرلمان أطلق عليها تسمية مجلس الأمة أو ما تعرف بالغرفة العليا، إلا أنه لم يمنح

¹ - تنص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة.

كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"
² - محمد عباس محسن، اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية، مراجعة للنصوص الدستورية ولقرارات القضاء الاتحادي العراقي، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد 11، 2014، ص.71.ص.71.

³ - بولوم محمد أمين، الثلث الرئاسي ودوره في ضبط التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد الثامن، العدد 1، ماي 2022، ص.91.

لأعضاء مجلس الأمة المبادرة باقتراح القوانين وظل الأمر على حاله إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 والذي منحهم هذه الصلاحية وأكد التعديل الدستوري لسنة 2020 على هذا الأمر، ولعل من أسباب حرمان أعضاء مجلس الأمة من حق التشريع صعوبة تفعيل حق الاقتراح الممنوح لهم، وقد تم التراجع عن ذلك بغية تدعيم البرلمان كهيئة أساسية في مجال سن القوانين، إلى جانب تعزيز مكانة مجلس الأمة ومنحه حقا موازيا للحق الممنوح لنواب المجلس الشعبي الوطني.

ولئن كان الأمر المستقر عليه حاليا يكمن في منح نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة صلاحية اقتراح القوانين وذلك حسب المادة 143¹ من التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا أن الأمر المختلف فيه يتعلق بالعدد الذي ينبغي توفره لقبول هذا الاقتراح، إذ بينما يرى جانب من الفقه² تخلي المؤسس الدستوري عن قيد المبادرة الجماعية، بمنح فرصة أكبر لأعضاء البرلمان بتقديم مبادراتهم وذلك رغبة منه في تعزيز دور البرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي، سيما وأن تحقق شرط النصاب مسألة صعبة في ظل برلمان تعددي، يري جانب آخر من الفقه³ أن القيد العددي ما يزال قائما في ظل التعديل دستوري لسنة 2020 سيما أن المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12 تقتضي عدم قبول الاقتراح المقدم من النواب أو أعضاء مجلس الأمة للمناقشة إلا إذا كان موقعا عليه من طرف عشرين (20) نائبا أو عشرين (20) عضوا من أعضاء مجلس الأمة، وهذا من شأنه تقييد المبادرات التشريعية الصادرة من النواب وأعضاء مجلس الأمة.

أمام هذا الاختلاف ينبغي التدخل السريع لإعادة النظر في القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

¹ - تنص المادة 143 من التعديل الدستوري: " لكل من النواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين."

² - عبادرزيقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص. 535.

³ - سعاد عمير، المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 01، 2022، ص. 1159.

2.1.2- القالب الذي تظهر فيه المبادرة البرلمانية والإجراءات الواجب اتباعها

يقتضي قبول اقتراح القانون المقدم من السلطة التشريعية احترام القالب الذي يظهر فيه إلى جانب ارفاقه بعرض الأسباب، وهو ما أكدته عليه صراحة المادة 19 من القانون العضوي رقم 16-12، وعليه ينبغي لقبول اقتراح القانون توفر قيد الصياغة بأن يتم تحريره في شكل مواد، كما ينبغي أن يكون مرفقا بعرض الأسباب، ولا ريب أن هذا الأمر ينعكس سلبا على الاقتراحات البرلمانية، بحيث يترتب على نقص التكوين القانوني لنواب المجلس الشعبي الوطني، وكذا عدم توفر البرلمان على وسائل مادية وتقنية شبيهة بتلك التي تملكها الحكومة، نقص اقتراح القوانين إن لم نقل انعدامها، كما سيصعب من مهمة استفتاء الاقتراح لهذه الشروط الشكلية والفنية¹.

الجدير بالذكر أنه بعد تحقق شرط الصياغة يتم إيداع اقتراح القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ليبلغ المقترح الذي تم قبوله إلى الحكومة لتبدي فيه رأيها وتحيله حسب الحالة إما لمكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة في أجل لا يتجاوز شهرين من تاريخ التبليغ، ولا ريب أن طول هذه المدة قد يؤدي إلى تأخر عرض اقتراح القانون على اللجنة المختصة بالمجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لدراسته، وهو ما قد يترتب عليه عدم التطرق لهذا الاقتراح نظرا لأن مدة انعقاد دورة البرلمان محددة زمنيا².

2.2- الضوابط الموضوعية لقبول المبادرة البرلمانية.

تتعدد الضوابط الموضوعية التي تحكم المبادرة البرلمانية، وتتمثل في تقييد الاقتراح البرلماني من حيث عدم وجود شبه بين مضمون اقتراح التشريع المقدم وآخر سبق طرحه سواء كان هذا الأخير قيد الدراسة أو تم سحبه (الفرع الأول)، وكذا النطاق المخول لهم فيه

¹ - مسراتي سليمة، المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر: بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، رقم 3، 2014، ص.53.

² - لتفاصيل أكثر يراجع، عبادرزيقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص.536.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

صلاحية التشريع (الفرع الثاني)، إلى جانب عدم مخالفة الاقتراح البرلماني للمعاهدات المبرمة من الدولة (الفرع الثالث).

1.2.2- تقييد الاقتراح البرلماني.

إن من بين القيود الموضوعية التي تضبط اقتراح القوانين ما أكدت عليه المادة 29 من القانون العضوي رقم 16-12، والمتمثلة في ألا يكون موضوع اقتراح القانون المقدم شبيها بمضمون مشروع أو اقتراح قانون سابق هو قيد الدراسة على مستوى البرلمان، وهذا كله بغية تفادي التكرار وهدر الجهود.

ولا يقتصر الأمر على هذا، بل يتعداه ليشمل الحالة التي يكون فيها موضوع اقتراح القانون قد سبق وأن تمت المبادرة به في إطار مشروع قانون أو اقتراح قانون وتم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر شهرا، ولا شك أن هذا الأمر سيقبل من فرصة الاقتراحات البرلمانية، بحيث لا يمكن إعادة طرح الاقتراح إلا بمضي سنة على الأقل¹.

2.2.2- احترام مجال الاختصاص التشريعي

أكد المؤسس الدستوري على ضرورة احترام مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان، وفي هذا المجال يجدر الإشارة أنه عملا بمبدأ عقلنة العمل البرلماني² الذي كرسه دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 في فرنسا³، عمدت الدساتير الحديثة، بما فيها الدساتير الجزائرية إلى تقييد سلطة البرلمان وذلك من خلال تحديد المواضيع التي يشرع فيها البرلمان، تاركة ما يخرج من نطاق التشريع لمجال التنظيم.

¹ - مسراتي سليمة، المرجع السابق، ص.55.

² - بولوم محمد أمين، التثاق الرئاسي ودوره في ضبط التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، هامش ص.90.

³ - تعتبر عقلنة الحياة البرلمانية رؤية جديدة حملها الرئيس الفرنسي السابق شارل ديغول في خطاب بايو 1946 الشهير، الذي حمل مقترحات ديغول حول الدستور الفرنسي الجديد والتي تقوم أساسا على إنشاء سلطة تنفيذية قوية، ونظام يميل إلى الرئاسي، وذلك كبديل عن مؤسسات الجمهورية الرابعة التي كانت مسؤولة عن الضعف السياسي في فرنسا حسيبه. مأخوذة من بولوم محمد الأمين، الحكومة... بين الفكرتين الرئاسية والبرلمانية على ضوء المراجعة الدستورية لسنة 2020، المرجع السابق، ص.177.

وقد استمر الوضع بالنسبة للتعديلات الدستورية التي مست دستور 1996، بما فيها التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أورد المؤسس الدستوري في المادة 139 عبارة: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية..."

انطلاقاً من المادة سالفه الذكر، يلاحظ أن البرلمان يشرع في الميادين التي يخصصها له الدستور والواردة في نصوص متناثرة منه، فضلاً عن المجالات الوارد ذكرها في نص المادة 139 والتي يتضح بالرجوع لها أن المؤسس الدستوري أضاف فقرة لها، ذلك أن عدد المجالات الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2016 كان تسعة وعشرون مجالاً، ليصبح بعد التعديل الدستوري الأخير ثلاثين مجالاً، إذ مُنح له إلى جانب ما كان مذكوراً في السابق صلاحية التشريع في مجال القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية وهو ما جسده صراحة الفقرة التاسعة من المادة 139.

إذا كان للبرلمان صلاحية التشريع في المجالات الواردة في المادة 139 من التعديل الدستوري بموجب تشريعات عادية، فإن له صلاحية التشريع بقوانين عضوية، والتي تعرف بأنها إجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور وإدخالها حيز التطبيق¹، ولأهميتها فقد حددت المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المجالات التي يمارس فيها هذه الصلاحية. هذا ويجدر الإشارة أن المؤسس الدستوري حول للبرلمان صلاحية التشريع بموجب قانون عضوي في غير المجالات المحددة في المادة 140 منه، من ذلك مثلاً ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة²، تنظيم حالي الطوارئ والحصار³، طلب الحكومة من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين حسب إجراء الاستعجال⁴.

¹ - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، الجزء الأول، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة التاسعة عشرة، دار هومه، 2012، ص. 142.

² - المادة 59 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

³ - المادة 97 / 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

⁴ - المادة 119 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

في هذا السياق يجدر الذكر، أن تحديد فكرة الاختصاص التشريعي المذكور في المادتين 139 و140 من الدستور أثارَت مسألة مدى اعتبار الحالات المنصوص عليها فيهما واردة على سبيل الحصر أو المثال، وقد تضاربت الآراء الفقهية، بحيث يرى البعض أن التحديد ورد على سبيل المثال، بحيث يمكن للبرلمان التشريع بموجب قوانين عضوية وأخرى عادية في غير تلك المجالات المحددة، في حين يرى جانب آخر أن التحديد ورد على سبيل الحصر، بحيث لا يمكن للبرلمان المبادرة بالتشريع في غير المسائل المحجوزة له.

بين هذا وذاك عمد المجلس الدستوري إلى فض هذا الخلاف في رأيه رقم 12/ر.ق.م/د.01 المؤرخ في 18 شوال عام 1421 الموافق لـ13 يناير 2021 والمتعلق بالرقابة على دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان¹، والذي أكد فيه اعتناقه الرأي الثاني نتيجة لورود المواضيع المحددة في النص الدستوري على سبيل الحصر لا المثال. إلى جانب ما تقدم، يلاحظ أن المؤسس الدستوري وفي ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 قيد سلطة مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القوانين وحصرها في كل من التنظيم المحلي وتهيئة الإقليم، والتقسيم الإقليمي للبلاد، وهو ما يستشف من نص المادة 136/2² التي تحيل إلى المادة 137 والتي تتعرض في الفقرة الأولى منها للمجالات الثلاث السالفة³، غير أنه وبإلغاء الفقرة الثانية من المادة 136 في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي أصبحت المادة 143، يتجه الفقه⁴ إلى أن سلطة مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القانون أصبحت تندرج ضمن ذات المجالات المقررة للمجلس الشعبي الوطني، وهو ما يشكل تعزيزا لسلطة

¹ - عبادرزيقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص.537

² - تنص المادة 136 من التعديل الدستوري 2016: "تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا في مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه."

³ - بلبريك فاطمة، أثر التعديل الدستوري في إرساء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالجزائر، مجلة تحولات، العدد الثاني، جوان 2018، ص.126

⁴ - سعاد عمير، المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، ص.1160.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

مجلس الأمة في المبادرة بالقوانين مقارنة بما كان عليه الأمر في السابق، في حين يرى جانب آخر¹ أن ذلك القيد ما يزال واردا ومحصورا بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة في المجالات الثلاث.

3.2.2- عدم مخالفة الاقتراح البرلماني للمعاهدات والاتفاقيات المبرمة من الدولة.

نظرا لأهمية المعاهدات والاتفاقيات الدولية² في تنظيم مسائل معينة بين دولتين أو أكثر، وبغية احترام الدول لالتزاماتها الدولية تقرر مبدأ سمو المعاهدات الدولية على التشريع، ولا ريب أن هذا الأمر ينعكس على الاقتراح البرلماني، بحيث لقبول هذا الأخير ينبغي توفر شرط يتمثل في عدم مخالفته لأي معاهدة أو اتفاقية أبرمتها الدولة.

الخاتمة

انطلاقا مما تقدم، يتضح أن المؤسس الدستوري الجزائري وفي تعديله الدستوري الأخير لسنة 2020 أدرج بعض التعديلات في تنظيمه لحق المبادرة التشريعية، بحيث منح هذا الحق لكل من السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في حالات متعددة سواء في ظل الظروف العادية أو الظروف غير العادية، ولعل من أهم ما تضمنه التعديل الدستوري إلزام رئيس الجمهورية بإخطار المحكمة الدستورية للفصل في دستورية الأوامر التي اتخذها في حالة الاستعجال، كما وحدد مدة الحالة الاستثنائية والتي يخول فيها لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر، هذا وقد سعى إلى منح صلاحية المبادرة بالتشريع إلى الحكومة مجسدة في كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وذلك حسب ما إذا كانت الانتخابات التشريعية قد أسفرت عن أغلبية رئاسية أو أغلبية برلمانية حسب الحالة.

كما أنه عمد إلى منح حق المبادرة بالتشريع للسلطة التشريعية ممثلة في كل من نواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وحدد لمباشرتها جملة من الضوابط الشكلية

¹ - عبادرزقة، بن سالم جمال، المرجع السابق، ص.545.

² - لتفاصيل أكثر حول ما يراد بالمعاهدة والاتفاقية، يراجع. أحمد شطة، بلحسن حسام الدين لحسن، مفهوم المعاهدات الدولية وتصنيفاتها، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 06، العدد 02، 2023، ص.928 وما يليها.

- التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر
- والموضوعية، غير أن موقفه ما يزال غامضا بخصوص مجالات التشريع بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة، وهو ما يقتضي تدخلا صريحا منه لحسم الاشكال.
- هذا ويجدر الذكر أنه ورغم التعديلات التي طرأت على المنظومة الدستورية سنة 2020، إلا أن المشرع لم يعمد إلى تعديل أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المحدد للعلاقة بين البرلمان والحكومة، وهو الأمر الذي مازال تمنح ترجيحاً للسلطة التنفيذية في المبادرة بالتشريع على حساب أعضاء البرلمان.
- وعليه فإنه، ولإدخال تحسينات على كيفية وطرق المبادرة بالقوانين يطلب من المؤسس الدستوري في أي مراجعة دستورية مستقبلية مراعاة النقاط التالية:
- محاولة وضع توازن بين المبادرة بالقوانين واقتراح القوانين، من خلال تخفيف القيود المفروضة على أعضاء البرلمان لممارسة حقهم في هذا المجال بما يسمح لهم بتقديم مبادرات تشريعية تعكس طموحات ناخبهم، إلى جانب تجاوز القيد المفروض عليهم في المجال المالي.
 - العمل على إيجاد إطار يكفل التوازن بين المبادرة بالقوانين والاقتراحات، وذلك في إطار تدعيم فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
 - إيضاح موقفه الصريح بشأن القيد العددي للمبادرة البرلمانية، وذلك باعتماد حق اقتراح القوانين بصفة منفردة، وذلك كله لتفعيل دور البرلمان في مجال التشريع.
 - إعادة النظر في القانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة، بما يتماشى والأحكام الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020.

المحكمة الدستورية ودورها في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية

والتشريعية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2022

Concept of parliamentary oversight of the government's actions and mechanisms under the Algerian constitutional amendment of 2020

سلطاني ليلة

جامعة الجليلي ليايس سيدي بلعباس، الجزائر

lila.soltani2014@gmail.com

الملخص:

المحكمة الدستورية مؤسسة دستورية مستقلة استحدثها المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 م لتحل محل المجلس الدستوري. تتولى الرقابة على دستورية القوانين وضبط سير المؤسسات العمومية ونشاط السلطات العامة وصلاحيات أخرى. تهدف هذه الدراسة إلى إلقاء الضوء على المحكمة الدستورية ونظامها القانوني ودورها في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الجزائر. الكلمات المفتاحية: المجلس الدستوري - المحكمة الدستوري - التعديل الدستوري 2020.

Abstract:

Constitutional court as an independent constitutional institution founder created by the constitutional Amendment of 2020. It replace the constitutional council, That oversees the constitutionality of laws, controls the functioning of institutions ,the activity of public authorities, and other powers. This study aims to shed light on the constitutional Court and its legal system and its role in controlling the balance between the executive and the legislative authority in Algeria.

Keywords: Constitutional Council - Constitutional Court - Constitutional amendment 2020.

مقدمة:

إن حماية الدستور تقتضي خضوع كل التشريعات الأدنى منه لسلطانه وعدم مخالفته. ولا يتأتى هذا إلى بإيجاد هيئة للرقابة على دستورية القوانين داخل الدولة¹. هذه الهيئة التي تتنوع إلى هيئة سياسية وأخرى قضائية تختلف الدول في تبنيها لأحد النوعين². ولقد تبنى المؤسس الدستوري الجزائري الرقابة على دستورية القوانين متأثرا بالنموذج الفرنسي بنص دستور 1963م على استحداث مجلس دستوري وتم الحفاظ على ذلك في دساتير 1989م و1996م و2016م باستثناء دستور 1976م الذي استبعد الرقابة على دستورية. غير انه من المستحدثات التي تضمنها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020م³، استبدال المجلس الدستوري بالمحكمة الدستورية حيث نصت المادة 185 منه على أن: "المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور. تضبط المحكمة الدستورية سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية. تحدد المحكمة الدستورية قواعد عملها". هذا التحول والانتقال النوعي بالخصوص في إضفاء مفهوم المحكمة على القضاء الدستوري الجزائري سيرفع لا محالة من مكانة العدالة الدستورية في الجزائر. هذا التحول الذي دل على تأثر المؤسس الدستوري الجزائري في ذلك بالدساتير المقارنة كالـدستور المغربي

¹ بوديار حسني، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، م، ص ص: 103-112.

² . ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2014، ص.98.

³ تم الاستفتاء عليه في 1 نوفمبر 2020 م الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 في 30 ديسمبر 2020م، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020 م .

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

لسنة 2011 م¹ والدستور التونسي لسنة 2014 م.² واستجابة لمطالب الكثير من الحقوقيين والدستوريين والطبقة السياسية في الجزائر فتبنى ذلك لكن مهندسة دستورية جزائرية .

سأحاول من خلال هذه الدراسة، طرح الإشكالية التالية: ما هو النظام القانوني للمحكمة الدستورية في الجزائر. وفيما يكمن دورها في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية؟.

للإجابة عن هذه الإشكالية، اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي، بتحليلنا للنصوص الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020 م والنصوص القانونية الأخرى التي تتضمن الإطار القانوني للمحكمة الدستورية وذلك بغرض الوقوف على كيفية تنظيم وتأطير المحكمة الدستورية كجهة رقابية مستحدثة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي حلت محل المجلس الدستوري، صلاحياتها ودورها في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

اقتضت منا الإجابة عن الإشكالية المطروحة، الوقوف عند هذه المؤسسة وذلك من خلال التطرق إلى: خصوصية الإطار التنظيمي للمحكمة الدستورية في الجزائر. توسع الاختصاص الوظيفي للمحكمة الدستورية. ودور المحكمة الدستورية في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

1- خصوصية الإطار التنظيمي للمحكمة الدستورية في الجزائر.

لقد احتفظ التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 م من خلال أحكامه على بعض خصائص ومقومات المجلس الدستوري وفي الوقت ذاته ميز المحكمة الدستورية

¹ الدستور المغربي لسنة 2011 استحدثت المحكمة الدستورية في الباب الثامن منه في ستة فصول من الفصل 129 إلى الفصل 134. بعدما كان قد تبني المجلس الدستوري في الدستور 1992 ودستور 1996 م. انظر طارق التلمساني، " ما بين طبيعة واختصاصات المحكمة الدستورية"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، السنة الثانية عشر، العدد 37-38، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2016م، ص 61-86.

² الصادر في 26 جانفي 2014 م اعتبر المحكمة الدستورية سلطة قضائية مستقلة وهذا ما نص عليه الفصل: 118 حيث تناولها في القسم الثاني: المحكمة الدستورية من الباب الخامس: السلطة القضائية.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

بالعديد من الخصائص والمقومات التي لم تكن موجودة في المجلس الدستوري من حيث الجانبين العضوي والوظيفي.

لذا سنحاول في هذا الإطار التطرق إلى التنظيم الهيكلي لهذه المؤسسة الدستورية التي حلت محل هيئة هي المجلس الدستوري من خلال التطرق إلى الطبيعة القانونية لها، تشكيلتها البشرية والعضوية ومظاهر التشابه والتمايز بينها وبين المجلس الدستوري لاسيما في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 م¹ بالإضافة إلى هيكلها وأجهزتها.

1.1- الطبيعة القانونية للمحكمة الدستورية.

سنحاول في هذه النقطة، إبراز الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة الدستورية ضمن النسيج المؤسساتي في الدولة الجزائرية وتحديد الإطار التنظيمي أو الهيكلي لها.

فبالنسبة لطبيعة هذه المؤسسة الدستورية لقد تضمن التعديل الدستوري الجزائري- كما أشرنا سابقا- استحداث مؤسسة دستورية أطلق عليها اسم محكمة دستورية، اعتبرها المؤسس الدستوري مؤسسة مستقلة. حاول أيضا التأكيد على تغيير نمط الرقابة وطبيعة الهيئة حيث استبدل التسمية من هيئة إلى مؤسسة وخصصها بفصل مستقل ضمن الباب الرابع المعنون بمؤسسات الرقابة خلافا لتعديل الدستوري لسنة 2016 الذي لم يخصص للمجلس الدستوري فصلا خاصا به. ورغم تبني المؤسس الدستوري تسمية المحكمة الدستورية، إلا أنه لم يحدد الطبيعة القضائية لها. ولم ينص عليها ضمن الفصل المخصص للسلطة القضائية-كالدستور التونسي لسنة 2014 مثلا- وإنما ضمن جهات الرقابة². ونص عليه في الباب الرابع في المواد: من المادة 185 إلى المادة 198 منه.

¹ الصادر بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 14 الصادر في 7 مارس 2016 م.

² إذا رجعنا إلى الدستور المغربي نجد تنظيم المحكمة الدستورية جاء معزولا ومستقلا عن تنظيم السلطة القضائية بحيث حصص الفصل السابع منه لتنظيم السلطة القضائية وخصص الباب الثامن للمحكمة الدستورية مما يؤثر لتوجه المشرع الدستوري لنزع الصفة القضائية عن المحكمة الدستورية أو على الأقل إضعافها وهذا خلافا للتوجه الذي سارت عليه العديد من التجارب الدستورية المقارنة كالدستور الاتحادي الألماني مثلا أورد تنظيم واختصاصات المحكمة الدستورية الألمانية ضمن الباب التاسع المخصص للقضاء.

وكانت هناك مبررات تضمنتها ديباجة دستور 2020م وأحكام أخرى منه استدعت استحداث هذه المحكمة. هذه المؤسسة التي تكاد تكون المؤسسة الأكثر حضوراً في أغلب فصول هذا الدستور فبالإضافة إلى الإشارة غير المباشرة لضرورة وجود قضاء دستوري في الديباجة ذكرت المحكمة الدستورية 62 مرة وفي معظم أبواب الدستور في الباب المتعلق بتنظيم السلطات الثلاث. وفي الباب المتعلق بمؤسسات الرقابة وفي الباب المتعلق بالتعديل الدستوري¹. هذه المؤسسة التي أسندت لها صلاحيات جديدة فبتفسيرها للدستور والتشريع يتحول القضاء الدستوري إلى مؤسس دستوري ومشروع مواز² بل الأكثر من ذلك ألزم المؤسس الدستوري القاضي بتطبيق قرارات المحكمة الدستورية وذلك ما نصت عليه المادة 171 بقولها: "يلتزم القاضي في ممارسة وظيفته بتطبيق المعاهدات المصادق عليه وقوانين الجمهورية وكذا قرارات المحكمة الدستورية".

انظر طارق تلمساني، المرجع السابق، 70. أما المشرع الدستوري التونسي في دستور 2014 أورد تنظيم المحكمة الدستورية في الباب الخامس منه والمعنون بالسلطة القضائية وهذا ما يظهر بوضوح من خلال نص الفصل 118 منه الذي جاء فيه: "المحكمة الدستورية هيئة قضائية مستقلة تتركب من اثني عشر عضواً من ذوي الكفاءة".

¹ كما تضمنت ديباجة التعديل الدستوري 2020م تسع مبررات تستدعي وجود قضاء دستوري فعال هي: 1- سمو الدستور..... باعتباره القانون الأساسي، 2- يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية. 3- يضمن المشروعية على ممارسة السلطات. 4- يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها. 5- رقابة عمل السلطات العمومية. 6- استقلال العدالة. 7- ضمان الأمن القانوني والديمقراطي. 8- التمسك بحقوق الإنسان المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1945 والاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر. 9- اعتبار الديباجة جزءاً لا يتجزأ من هذا الدستور. كما يتضمن الدستور 2020 مبررات أخرى لإقامة قضاء دستوري فعال في مواضع متفرقة منه المادة منه 9: "يختار الشعب لنفسه مؤسسات من بين غاياتها... حماية الحريات الأساسية للمواطن" والمادة 184 التي تنص: "تكلف المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور". انظر عمار عباس، ملخص محاضرات في مقياس المنازعات الدستورية موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون قضائي، منشور على الموقع الإلكتروني، تاريخ التصفح 20 مارس 2022م على الساعة 11 التالي: ammarabbes.blogspot.com

² نفس المرجع.

1. 2- تشكيلة المحكمة الدستورية وشروط العضوية فيها:

سنحاول في هذه النقطة، إبراز مكونات التشكيلة العضوية للمحكمة الدستورية وكذا الشروط العضوية فيها بالإضافة إلى شروط التي خصها المؤسس الدستوري في من يتولى رئاستها.

1.2.1. تشكيلة المحكمة الدستورية: المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2020 اعتمد على نفس العدد الذي تشكل منه المجلس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016م، وهو اثني عشر عضواً، إذ يتوزع أعضاء المحكمة الدستورية على سلطتين هما السلطة التنفيذية والسلطة القضائية دون السلطة التشريعية خلاف ما كان في التعديل الدستوري لعام 2016¹. مع عدم إحداث توازن بين السلطتين من الناحية العددية ويضاف إلى ذلك تمثيل كفاءات الجامعة وذلك من خلال تواجد أساتذة القانون الدستوري ضمن تركيبة هذه المحكمة لأول مرة في الجزائر.

كما مزج المؤسس الدستوري بين أسلوبَي التعيين والانتخاب في التشكيلة العضوية بالمحكمة الدستورية، ذلك أن المؤسس الدستوري لم يتبن أسلوباً دون الآخر بل مزج بينهما وذلك تفادياً للضغط الذي قد يتعرض له الأعضاء من قبل جهة التي عينتهم في حالة الاكتفاء بأسلوب التعيين فقط أو من قبل الجهة التي انتخبهم في حالة الاكتفاء بأسلوب الانتخاب فقط. وعليه الأعضاء الإثني عشر بها يتوزعون حسب ما حددته المادة 186². من خلال هذه المادة، نلاحظ أن السلطة التنفيذية، تمثل في المحكمة الدستورية بأربعة أعضاء يعينهم

¹ تنص المادة 183 الفقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لعام 2016 على ما يلي: "يتكون المجلس الدستوري من اثني عشر عضواً - أربعة أعضاء من بينهم رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية - واثنان 2 ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني. واثنان 2 ينتخبهما مجلس الأمة - واثنان 2 تنتخبهما المحكمة العليا - واثنان 2 ينتخبهما مجلس الدولة."

² التي تنص: "تشكل المحكمة الدستورية من اثني عشر (12) عضواً: - أربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة - عضو واحد تنتخبها المحكمة العليا من بين أعضائها وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائه - ستة أعضاء ينتخبون بالاقتراع من أساتذة القانون الدستوري يحدد رئيس الجمهورية شروط وكيفيات انتخاب هؤلاء الأعضاء."

رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المحكمة الدستورية. ولقد حافظ المشرع الدستوري على مسألة التعداد في تمثيل السلطة التنفيذية في المجلس الدستوري سابقا وهو أربعة أعضاء. والمسألة طريقة الاختيار عن طريق التعيين. فإضافة إلى تعيين الأربعة من طرف رئيس الجمهورية يعين منهم رئيس المحكمة وهو ما كان معمولا به بالنسبة لرئيس المجلس الدستوري. والمشرع الدستوري تخلى عن منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين نائب رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الأربعة كما كان موجودا في تشكيلة المجلس الدستوري. أما بالنسبة للسلطة القضائية فتمثل هذه السلطة بعضوين ضمن تشكيلة المحكمة الدستورية -خلاف لما كان عليه بالنسبة للمجلس الدستوري حيث كانت تمثل السلطة القضائية بأربعة أعضاء عضوان من المحكمة العليا وعضوان من مجلس الدولة في التعديل الدستوري لسنة 2016م - عضو ينتخب من قبل المحكمة العليا وعضو ينتخب من قبل مجلس الدولة بالتساوي. ولم تحدد المادة 186م من التعديل الدستوري لسنة 2020م كيفية انتخابهما¹، ولكن لا يوجد ما يمنع تعيين قضاة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة في إطار فئة الأربعة أعضاء المعينين من طرف رئيس الجمهورية. أما بالنسبة لأساتذة القانون الدستوري أعضاء بالمحكمة الدستورية، لأول مرة في الجزائر خرج المشرع الدستوري عن نطاق السلطات في التمثيل لدى المؤسسة المكلفة بالرقابة على الدستورية القوانين وذلك بإسناد التمثيل للستة أعضاء من أساتذة القانون الدستوري كهيئة ناخبة،² وذلك ما نصت

¹ غير أن النظام الداخلي لكل من المحكمة العليا ومجلس الدولة حددا كيفية الانتخاب ذلك، حيث نص النظام الداخلي للمحكمة العليا بالجزائر المصادق عليه من قبل الجمعية العامة في 24 نوفمبر 2013م الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 34 الصادرة في 16 جوان 2014م في المادة 117 على ما يلي: " تتولى الجمعية العامة انتخاب ممثلي المحكمة العليا في المجلس الأعلى للقضاء وفي المجلس الدستوري ". كما نص النظام الداخلي لمجلس الدولة المصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة في 19 سبتمبر سنة 2019م والصادر في 27 أكتوبر 2019م جريدة رسمية العدد 66 في مادته 104 على ما يلي: " تجتمع الجمعية العامة لانتخاب قضاة مجلس الدولة لدى هيئات ومؤسسات الدولة الأخرى، لاسيما في المجلس الأعلى للقضاء وفي المجلس الدستوري".

² غربي أحسن، " قراءة في تشكيلة المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 "، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، المجلد الخامس، العدد الرابع، الجلفة ديسمبر 2020، ص. 568.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

عليه المادة 186 بقولها: "سنة أعضاء ينتخبون بالاقتراع من أساتذة القانون الدستوري يحدد رئيس الجمهورية شروط وكيفيات انتخاب هؤلاء الأعضاء". كما أن المادة 187 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لم تشترط في العضو المعين أو المنتخب تخصص القانون الدستوري وإنما اشترطت خبرة في القانون مع تكوين في القانون الدستوري دون تحديد طبيعة التكوين ومدته والجهة التي تتولى تنظيمه.

وفعلا صدر الرسوم الرئاسي رقم 304/21 المؤرخ في 4 أوت 2021م يحدد شروط وكيفيات انتخاب أساتذة القانون الدستوري، أعضاء المحكمة الدستورية¹، حيث حدد هذا المرسوم الشروط المطلوبة في الناخب وشروط الترشح وتنظيم عمليات الانتخاب والفرز وإعلان نتائج الانتخابات. كما يمكن تعيين أساتذة القانون ولاسيما القانون الدستوري ضمن فئة الأعضاء الأربعة المعينين من طرف رئيس الجمهورية في المحكمة الدستورية.

2.2.1. الشروط الواجب توافرها في العضوية بالمحكمة الدستورية: تعززت العضوية في المحكمة الدستورية - خلافا لما كان منصوص عليه بالنسبة للمجلس الدستوري² - بمجموعة من الشروط يتعين توافرها في العضو المنتخب أو المعين إضافة إلى التنصيب على شروط خاصة برئيس المحكمة دون غيره من الأعضاء. إن التعديل الدستوري الجزائري الأخير تضمن شروطا لتولي العضوية بالمحكمة الدستورية بغض النظر عن

¹ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 60 الصادرة في 5 أوت 2021 م. تضمن هذا المرسوم 32 مادة مقسمة إلى عدة فصول. الفصل الأول: أحكام عامة. الفصل الثاني: الشروط المطلوبة في الناخب. الفصل الثالث شروط الترشح. الفصل الرابع: تنظيم عمليات الانتخاب. الفصل الخامس: الفرز وإعلان نتائج الانتخابات. الفصل السادس: استخلاف المترشح المنتخب قبل التنصيب. الفصل السابع: أحكام مالية. الفصل الثامن: أحكام انتقالية وختامية.

² نص المادة 184 من التعديل الدستوري لعام 2016 م على شروط العضوية في المجلس الدستوري بقولها: " يجب على أعضاء المجلس الدستوري المنتخبين أو المعينين ما يأتي:

- بلوغ سن أربعين 40 سنة كاملة يوم تعيينهم أو انتخابهم.
- التمتع بخبرة مهنية مدتها خمس عشر 15 سنة كاملة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية أو في القضاء أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا أو لدى مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة".

طريقة تولي العضوية بها - سواء بالانتخاب أو التعيين - على سبيل الحصر تضمنتها المادة 187 منه وهي:

- شرط بلوغ السن القانونية يوم الانتخاب أو يوم التعيين: السن القانونية التي حددها المشرع الدستوري لتولي العضوية بالمحكمة الدستورية هي بلوغ خمسون سنة كاملة يوم الانتخاب أو التعيين سواء كان العضو ممثلاً للسلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو من أساتذة القانون الدستوري¹. فالعبرة بيوم التعيين بالنسبة للشخص المعين وبيوم الانتخاب بالنسبة للشخص المنتخب وليس بيوم إيداع ملف الترشيح مثلاً. ونلاحظ أن المشرع رفع من هذا الشرط بعدما كان أربعون سنة من يوم الانتخاب أو التعيين بالنسبة للعضوية في المجلس الدستوري. ولم يحدد المشرع الدستوري الحد الأقصى لسن الترشيح للعضوية بها أو التعيين فيها.
- شرط التمتع بخبرة في مجال القانون: يشترط في عضو المحكمة الدستورية التمتع بخبرة في مجال القانون لا تقل عن عشرين سنة ونلاحظ إن مشرع الدستوري من خلال هذا الشرط، قد فرض مبدأ الكفاءة النوعية في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية نظراً للالتزامات الدقيقة والفنية التي هي على عاتق هذه الهيئة.
- شرط الاستفادة من تكوين في القانون الدستوري: اشترط المشرع الدستوري في العضو بالمحكمة الدستورية الاستفادة من تكوين في القانون الدستوري إلى جانب الخبرة القانونية له والتي لا تكفي وحدها حتى ولو تجاوزت عشرين سنة، فحسب هذا الشرط يمكن تعيين أعضاء بالمحكمة الدستورية ليسوا متخصصين في القانون الدستوري لكن لديهم تكوين في القانون الدستوري.
- فبالنسبة لأساتذة القانون الدستوري حسب المادة التاسعة من المرسوم الرئاسي رقم 304/21 من شروط الترشيح: أن يكون المترشح برتبة أستاذ وأن يكون أستاذاً في القانون الدستوري لمدة خمس سنوات على الأقل وله مساهمات علمية في هذا المجال. وأن

¹ انظر المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 304/21.

يكون في حالة نشاط في مؤسسات التعليم العالي وقت الترشح وأن يكون متمتعا بخبرة في القانون لا تقل عن عشرين سنة في مؤسسة من مؤسسات التعليم العالي.

- شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وإلا يكون محكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية: العضو بالمحكمة الدستورية يتعين أن يكون متمتعا بجميع حقوقه المدنية والسياسية وأن يستمر متمتعا بها دون أن يلحق به مانع من موانع التي تؤدي إلى الحرمان من ممارسة الحقوق السياسية والمدنية بسبب الإدانة بجرائم خطيرة مما يؤدي إلى انعدام الأهلية الأدبية أو بسبب خلل عقلي يؤدي إلى انعدام الأهلية العقلية له¹. وأكد المشرع الجزائري على شرط ألا يكون العضو المعين أو المنتخب محكوم عليه بعقوبة سالبة للحرية. كما أن المادة التاسعة من المرسوم الرئاسي رقم 304/21 نصت على ألا يكون المترشح محكوما عليه نهائيا بعقوبة سالبة للحرية لارتكابه جنائية أو جنحة ولم يرد اعتباره، باستثناء الجنح غير العمدية.

- شرط عدم الانتماء الحزبي: لقد اشترط المشرع الدستوري شرط جديد لم يكن موجودا بالنسبة للعضوية بالمجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016. وهو عدم الانتماء الحزبي، هذا الشرط غير واضح بدقة لكن يضمن عدم تبعية الهيئة وحياد أعضائها. فبالنسبة لأساتذة القانون الدستوري نصت المادة التاسعة من المرسوم الرئاسي رقم 304/21 على شرط ألا يكون المترشح منخرطا في حزب سياسي على الأقل خلال السنوات الخمسة السابقة للانتخاب.

3.2.1. شروط تولي رئاسة المحكمة الدستورية: لتولي رئاسة المحكمة الدستورية يلزم توافر شروط أخرى إضافة إلى الشروط التي يتعين توافرها في عضو المحكمة الدستورية والتي هي شروط مطلوبة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية والمحددة في نص المادة 87 من التعديل الدستوري باستثناء شرط السن هذه الشروط هي: - يتعين أن يكون رئيس المحكمة الدستورية متمتعا بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، ويتثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم. - ألا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية. - يدين بالإسلام. - يتمتع بكامل حقوقه

¹ غربي أحسن، المرجع السابق، ص572.

المدنية والسياسية. - أن يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الأصلية فقط. - يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر 10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشح. - يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942. - يثبت تأديته للخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها. - يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942. - يقدم تصريح علني بممتلكاته المنقولة والعقارية في داخل الوطن وخارجه.

إن النص على ضرورة وجود شروط خاصة في رئيس المحكمة الدستورية مرده إلى المكانة التي يحتلها هذا الرئيس في النظام القانوني الجزائري إذ يمكن إن يتقلد مهام رئيس الدولة في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية وتزامن الشغور مع شغور منصب رئيس مجلس الأمة، حيث تنص المادة 94 الفقرة الأخيرة، على: "إذا اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة، لأي سبب كان، تجتمع المحكمة الدستورية وجوبا، وتثبت بأغلبية ثلاثة أرباع $\frac{3}{4}$ أعضائها الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لمجلس الأمة وفي هذه الحالة يتولى رئيس المحكمة الدستورية مهام رئيس الدولة. ويضطلع رئيس الدولة المعين حسب الشروط المبينة أعلاه بمهمة رئيس الدولة طبقا للشروط المحددة في الفقرات السابقة وفي المادة 96 من الدستور ولا يمكن أن يرشح لرئاسة الجمهورية". فعلا تم تنصيب المحكمة الدستورية في الجزائر.¹

4.2.1. الضمانات المقررة للعضو في المحكمة الدستورية: إذا استوفى الفرد الشروط القانونية المذكورة سابقا حاز صفة العضو في المحكمة الدستورية واحتل مركزا قانونيا يجعله خاضعا لنظام قانوني خاص لمدة عضوية بها، تقدر بستة سنوات غير قابلة للتجديد وتمارس لفترة واحدة وتخص هذه المدة كل من الرئيس والأعضاء ويجد عدد

¹ انظر المراسيم الثلاثة المنشورة في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 88 الصادرة في 2021/11/21 وهي: المرسوم الرئاسي رقم 453/21 المؤرخ في 16 نوفمبر 2021 المتضمن تعيين رئيس المحكمة الدستورية والمرسوم الرئاسي رقم 454/21 المؤرخ في 16 نوفمبر 2021 يتضمن تعيين أعضاء بالمحكمة الدستورية. و المرسوم الرئاسي رقم 455/21 المؤرخ في 16 نوفمبر 2021 م يتعلق بنشر التشكيلة الاسمية للمحكمة الدستورية .

أعضائها كل ثلاث سنوات¹. يقوم أعضاء المحكمة الدستورية بعد تعيينهم وقبل ممارسة مهامهم بأداء اليمين الدستورية أمام رئيس المحكمة العليا. كما أنه بمجرد انتخابهم أو تعيينهم يتوقفون عن ممارسة أي عضوية أو أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى أو أي نشاط آخر أو مهنة حرة. وقد جاءت المادة 189 لتقرر الحصانة القضائية لصالح أعضاء المحكمة الدستورية². ذلك أن أعضاء المحكمة ملزمون بالتفرغ لأداء وظائفهم على الدوام دون أن يشوبها أي اعتراض بسبب متابعات قضائية مرتبطة بالجرائم الجزائية على وجه خصوص ولا يمكن أن يكون عضو المحكمة الدستورية محل متابعة قضائية بسبب الأعمال غير المرتبطة بممارسة مهامه إلا بتنازل صريح منه عن الحصانة أو بإذن من المحكمة الدستورية.

3.1- هياكل وأجهزة المحكمة الدستورية: بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 93/22 المؤرخ في 8 مارس 2022 م يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المحكمة الدستورية³. تزود المحكمة الدستورية بالهيكل والأجهزة الآتية:

1.3.1. الديوان: يرأس الديوان رئيس المحكمة الدستورية ويساعده ثلاثة مكلفين بالدراسات والتلخيص ويحدد مهام هذا الديوان وتنظيمه بموجب مقرر من رئيس المحكمة الدستورية.

1.3.1.2. الأمانة العامة: إلى جانب الديوان توجد الأمانة العامة، يسيرها أمين عام يعمل تحت سلطة رئيس المحكمة ويساعده في مهامه مديرا (2) الدراسات يشرف على هياكل وأجهزة المحكمة الدستورية. يكلف تحت سلطة رئيس المحكمة الدستورية على الخصوص بما يأتي: التنسيق فيما بين الهياكل الإدارية والتقنية للمحكمة الدستورية وتنشيط ومتابعة

¹ انظر المادة 188 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 م.

² التي تنص: "يتمتع أعضاء المحكمة الدستورية بالحصانة عن الأعمال المرتبطة بممارسة مهامهم. لا يمكن أن يكون عضو المحكمة الدستورية محل متابعة قضائية بسبب الأعمال غير المرتبطة بممارسة مهامه إلا بتنازل صريح منه عن الحصانة أو" بإذن من المحكمة الدستورية. يحدد النظام الداخلي للمحكمة الدستورية إجراءات رفع الحصانة."

³ الصادر بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 17 الصادرة في 10 مارس 2022 م.

أعمالها. تنظيم جميع أعمال المحكمة الدستورية وتحضير مداولاتها. ضمان كتابة جلسات المحكمة الدستورية. حفظ قرارات وأراء المحكمة الدستورية في الأرشيف. القيام بإجراءات تبليغ قرارات المحكمة الدستورية. توزيع المهام بين مستخدمي المحكمة الدستورية ومتابعة تسيير مساهمهم الوظيفي. الإشراف على حفظ الأرشيف وصيانتة.

3.3.1. مديريات: تضم المحكمة الدستورية أربع مديريات هي: - المديرية العامة للشؤون القانونية والقضاء الدستوري¹. - مديرية البحث والتوثيق². - مديرية أنظمة المعلومات وتقنيات الاتصال³. - مديرية إدارة الموارد⁴.

4.3.1. مصلحة أمانة الضبط: تتولى على الخصوص بما يأتي: - تسجيل الإخطارات والإحالات.

- السهر على تبليغ الإشعارات والتبليغات إلى السلطات والأطراف المعنية بالدفع بعدم الدستورية. - استلام وتسجيل الطعون في مجال المنازعات الانتخابية وتبليغ المعنيين بالقرارات الصادرة بشأنها.

¹ تكلف هذه المديرية على الخصوص بما يأتي: - تحضير ملفات الإخطار والإحالة على المحكمة الدستورية. - تقديم الدعم القانوني لأعضاء المحكمة الدستورية. - ضمان متابعة منتظمة لتطور التشريع والتنظيم. - تقديم المساعدة في تحضير ومتابعة العمليات الانتخابية.

تضم هذه المديرية من أجل أداء مهامها ثلاث مديريات هي: مديرية الدعم القانوني ومتابعة التشريع والتنظيم ومديرية الإخطار والإحالات مديرية متابعة العمليات الانتخابية والمنازعات المترتبة عنها. ويساعد المدير العام للشؤون القانونية ز القضاء الدستوري مديرو دراسات.

² تكلف هذه المديرية على الخصوص بما يأتي: - إعداد أعمال البحث والتلخيص ذات صلة بمهام واختصاصات المحكمة الدستورية. - الإشراف على إعداد نشرات ومجلة المحكمة الدستورية والسهر على توزيعها. - تسيير الرصيد الوثائقي للمحكمة الدستورية والأرشيف.

³ تكلف هذه المديرية على الخصوص بالإشراف على الأنظمة المعلوماتية وتقنيات الاتصال الموضوعة تحت تصرف هيكل وأجهزة المحكمة الدستورية.

⁴ تكلف على الخصوص بتسيير الموارد البشرية والمادية وكذا الوسائل اللازمة لتسيير هيكل ومصالح المحكمة الدستورية والعمل على حسن استعمالها.

2- توسيع الاختصاص الوظيفي للمحكمة الدستورية:

لقد جاء استحداث المحكمة الدستورية كمؤسسة تمثل القضاء الدستوري لدواعي مذكورة سابقا بغية الوصول إلى قضاء دستوري فعال يعمل على ضمان احترام الدستور والسهر على احترام السلطات الثلاث لقواعد الاختصاص والإجراءات وحماية الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور.

في هذا الصدد وبعد خوضنا في الإطار الهيكلي للمحكمة الدستورية لاسيما ما تعلق بتشكيلتها البشرية وأجهزتها. فإن الجانب الوظيفي لهذه المحكمة ذو أهمية قصوى خاصة أن القضاء الدستوري حامي للدستور وضابط للسلطات وضامن للحقوق والحريات. تتمتع باختصاصات واسعة في المجال الرقابي واستشاري وفي المجال الانتخابي.

غير أن هذا القضاء لا يمارس الرقابة الدستورية من تلقاء نفسه وإنما مقيد بألية الإخطار - باستثناء اجتماعه الوجوبي لمعينة شغور رئاسة الجمهورية - من الجهات محددة على سبيل الحصر منصوص عليها في مادتين من التعديل الدستوري الجزائري هما المادة 193 التي تنص: "تخطر المحكمة الدستورية من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة. يمكن إخطارها كذلك من طرف أربعين نائبا أو خمسة وعشرين عضوا من مجلس الأمة....". والمادة 195 التي تنص: "يمكن إخطار المحكمة الدستورية بالدفع بعدم الدستورية بناء على حالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعى أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهات قضائية أن الحكم التشريعي أو التنظيمي الذي يتوقف عليه مال النزاع ينتهك حقوقه وحرياته التي يضمنها الدستور". وتحدد إجراءات كلا من الأخطار والإحالة بناء على قانون عضوي. واختصاصات المحكمة الدستورية تتنوع إلى:

1.2- الاختصاص في المجال الرقابي: تعد الرقابة على دستورية القوانين وظيفية جوهرية من

وظائف المحكمة الدستورية تمتد إلى جميع التشريعات على اختلاف أنواعها كالآتي:

1.1.2. مراقبة مشروع التعديل الدستوري: وضح التعديل الدستوري لسنة 2020م

إجراءات التعديل الدستوري في الباب السادس منه محدد كذلك الأحكام التي لا يجوز أن

يمسها التعديل الدستوري فبالنسبة للإجراءات هناك طريقتين للتعديل الدستوري، الطريقة الأولى: عرض مشروع الاستفتاء على الشعب بعد أن يصوت عليه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي خلال خمسين يوما الموالية لإقراره. أما الطريقة الثانية: يستثنى عرضه على الاستفتاء الشعبي استنادا لنص المادة 221 من التعديل الدستوري الجزائري 2020م إذا ارتأت المحكمة الدستورية أن مشروع أي تعديل لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما ولا يمس التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية وعللت رأيها، أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري دون إن يعرضه على الاستفتاء إذا أحرز ثلاثة أرباع أصوات غرفتي البرلمان.

2.1.2. رقابة قبلية اختيارية للمعاهدات: إذ يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها¹.

3.1.2. مراقبة القوانين العضوية والعادية: بالنسبة للقوانين:"

- مراقبة القوانين العضوية: يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق البرلمان عليها وتفصل المحكمة بقرار بشأن النص كله أي رقابة قبلية إلزامية².

- مراقبة القوانين العادية: فهي تخضع لرقابة قبلية اختيارية قبل إصدارها³.

4.1.2. مراقبة الأوامر والتنظيمات:

- مراقبة الأوامر: من المستحدثات التي تضمنها التعديل الدستوري 2020 النص صراحة على إخضاع الأوامر التشريعية لرقابة المحكمة الدستورية هذا الاختصاص لرئيس

¹ المادة 192 الفقرة الثانية. من التعديل الدستوري لسنة 2020 م.

² نفس المادة الفقرة الخامسة.

³ نفس المادة الفقرة الثانية.

الجمهورية مقيد من حيث تحديد حالات اللجوء إليه وكذلك لا بد من اتباع مجموعة من الإجراءات، فبالنسبة لحالات التشريع بأوامر هو أن يكون الأمر متعلقا بمسائل عاجلة مما يستدعي تدخل رئيس الجمهورية لتنظيمها بأوامر هذه الحالات هي: - شغور المجلس الشعبي الوطني على اعتبار أنه معرض للحل أو إنهاء مهامه قبل انتهاء عهده مما يترتب عليها تعطيل الدور التشريعي للبرلمان. - عطلة البرلمان - في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور والتي يعلنها رئيس الجمهورية عندما تكون البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها لمدة أقصاها 60 يوما ونظرا لأن هذه الحالة تخول رئيس الجمهورية اتخاذ إجراءات الاستثنائية التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية فيشرع بأوامر نظرا لصعوبة اجتماع البرلمان.

أما بالنسبة للإجراءات عرض رئيس الجمهورية الأوامر على مجلس الدولة لإبداء رأيه بشأنه، عرضها في مجلس الوزراء للموافقة عليها. وعرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من غرفتي البرلمان في بداية الدورة القادمة لتوافق عليها وتعد لاجية الأوامر التي لا يتم الموافقة عليها. إضافة إلى هذه الشروط أصبحت الأوامر تخضع لرقابة إلزامية لمطابقة الأوامر للدستور. حيث يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا بشأن مطابقة الأوامر التي يتخذها على أن تفصل فيها في أجل أقصاه عشرة أيام وهذا ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

- مراقبة التنظيمات: سواء كانت مراسيم رئاسية أو لوائح تنظيمية مستقلة فهي تخضع لرقابة بعدية اختيارية خلال شهر من نشرها.

¹ التي تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة. يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية بشأن دستورية هذه الأوامر على أن تفصل فيها في أجل عشرة أيام".

5.1.2. رقابة مطابقة الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للدستور: تخضع الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لرقابة إلزامية قبلية حيث تفصل المحكمة الدستورية في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور¹.

6.1.2. فصل في توافق القوانين مع المعاهدات: تسمى بالرقابة الاتفاقية حيث تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات².
وسواء كانت الرقابة سابقة أو لاحقة تصدر المحكمة الدستورية قرارات.

2.2- الاختصاص في المجال الانتخابي: تلعب المحكمة الدستورية باعتبارها قضاء دستوريا دور مهم في السهر على نزاهة العملية الانتخابية وشفافيتها، من خلال الصلاحيات الممنوحة لها سواء من قبل أو أثناء أو بعد انتهاء العمليات الانتخابية. وذلك من خلال مراقبتها للتشريعات الانتخابية والفصل في الطعون الانتخابية وإعلان النتائج النهائية للانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء. لذلك يعتبر الاختصاص الانتخابي للقضاء الدستوري من أكبر وظائف القضاء الدستوري حجما³. وقد كفل التعديل الدستوري 2020م للمحكمة الدستورية صلاحيات واسعة في مجال الانتخابات الرئاسية والتشريعية والاستفتاء، إذ تمتد رقابتها إلى مختلف أنواع التشريع الانتخابي سواء رقابة قبلية أو بعدية والتي تظهر من خلال رقابة قبلية لمشاريع التعديل الدستوري والقوانين العضوية المتعلقة بالانتخابات والقوانين التي تحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوبة شغلها في انتخابات البرلمان مثلا⁴. ورقابة بعدية للتنظيمات المتعلقة بالانتخابات كاستدعاء الهيئة الناخبة⁵. كما تنظر المحكمة الدستورية في الطعون التي تتلقاها المتعلقة بالترشح لرئاسة

¹ نفس المادة الفقرة الأخيرة.

² نفس المادة الفقرة الرابعة.

³ انظر عمار عباس، "اختصاصات المحكمة الدستورية في المجال الانتخابي" مجلة المجلس الدستوري، العدد 17 2021 الجزائر، 103.

⁴ انظر الأمر رقم 02/21 المؤرخ في 16 مارس 2021 م، الجريدة الرسمية العدد 19 الصادرة في 16 مارس 2021.

⁵ عمار عباس، اختصاصات المحكمة الدستورية في المجال الانتخابي، المرجع السابق، ص. 103.

الجمهورية. وتحديدها للقائمة النهائية للمترشحين¹ والطعون حول النتائج المؤقتة للانتخابات الرئاسية والانتخابات التشريعية والاستفتاء وتعلن النتائج النهائية لكل هذه العمليات².

3.2- الاختصاص في المجال الاستشاري: تمارس المحكمة الدستورية اختصاصات استشارية منها:

1.3.2. إبداء الرأي في مشروع التعديل الدستوري: تبدي المحكمة الدستورية رأيها حول التعديل الدستوري حسب المادة 221 من التعديل الدستوري الأخير والتي تم توضيحها سابقا عند التطرق إلى الاختصاص الرقابي على مشروع التعديل الدستوري.

2.3.2. التماس رأيها حول الاتفاقيات المتعلقة بالهدنة ومعاهدات السلم: لقد نصت المادة 102 من التعديل الدستوري 2020 على ما يلي: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم.

¹ بعد أن كانت ملفات الترشح لانتخاب رئيس الجمهورية تودع لدى المجلس الدستوري لدراستها والتحقق من مدى توافر الشروط الدستورية والتشريعية وإعداد التقارير بشأنها والفصل في صحة الترشيحات وتحديد القائمة النهائية للمترشحين وترتيبهم إلا أنه بعد استحداث السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات أصبحت مختصة بالفصل في صحة الترشيحات للانتخابات الرئاسية وإرسال قراراتها للمحكمة الدستورية التي تفصل في الطعون في قرارات رفض الترشح وتعتمد على أثر ذلك القائمة النهائية للمترشحين وترتيبهم وهذا ما وضحته المادة 252 من القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الصادر بالأمر رقم 01/21 المؤرخ في 10 مارس 2021، الجريدة الرسمية العدد 17 الصادرة في 10 مارس 2021 بقولها: "تفصل السلطة المستقلة في صحة الترشيحات لرئاسة الجمهورية بقرار معلل تعليلا قانونيا في أجل أقصاه سبعة أيام من تاريخ إيداع التصريح بالترشيح .

يبلغ قرار السلطة المستقلة إلى المترشح فور صدوره ويحق له في حالة الرفض الطعن في هذا القرار لدى المحكمة الدستورية في أجل أقصاه ثمان وأربعون 48 ساعة من ساعة تبليغه ". كما أن السلطة الوطنية للانتخابات هي مختصة بإعلان النتائج المؤقتة للاستفتاء والانتخابات الرئاسية حسب المادتين: 259 و 263 والانتخابات التشريعية حسب المادتين: 209 و 238. من الأمر رقم 01/21 المتعلق بنظام الانتخابات. والمحكمة الدستورية يعود لها تلقي الطعون المتعلقة بالتصويت وإعلان النتائج النهائية.

² انظر المادة 191 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

يلتمس رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بهما. يعرض رئيس الجمهورية تلك الاتفاقيات فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

3.3.2. لجوء رئيس الجمهورية لطلب رأي رئيسها في إعلان بعض الحالات الاستثنائية: قد تقع البلاد في حالات استثنائية -غير عادية -نظمها المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري 2020 م من المواد: 97 إلى 102، هذه الحالات يقرها رئيس الجمهورية وفق إجراءات منصوص عليها تتخذ وفقها. من هذه الحالات من تتطلب استشارة رئيس المحكمة الدستورية. هذه الحالات هي حالة الطوارئ أو الحصار¹، الحالة الاستثنائية²، حالة الحرب³.

4.3.2. عرض رئيس الجمهورية عليها القرارات التي اتخذها في الظروف الاستثنائية: في الحالة الاستثنائية يشرع رئيس الجمهورية عن طريق أوامر وفقاً لما وضعناه من خلال المادة 142 وتتخذ الأوامر في مجلس الوزراء ويعرض رئيس الجمهورية بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة 98.

¹ ما نصت عليه المادة 97 بقولها: "يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة أقصاها ثلاثون 30 يوماً بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة ورئيس المحكمة الدستورية ويتخذ كل التدابير اللازمة لاستتباب الوضع".

² حيث تنص المادة 98 يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها ستون 60 يوماً. لا تتخذ مثل هذا الأجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية....."

³ حيث تنص المادة 100: "إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملأمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المحكمة الدستورية...."

5.3.2. استشارة رئيس الدولة للمحكمة الدستورية: عند تولي رئيس الدولة منصب رئيس الجمهورية وفق ما هو محدد دستوريا. يستشير هذا الرئيس المحكمة الدستورية عند تمديد اجل الانتخابات الرئاسية التي تلي شغور رئاسة الجمهورية.¹

3- دور المحكمة الدستورية في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. تعد السلطتين التنفيذية والتشريعية ركيزتين من ركائز النظام السياسي الجزائري، طالهما تعديلات كثيرة في التعديل الدستوري الأخير. والمؤسس الدستوري الجزائري في هذا التعديل، اعتبر المحكمة الدستورية مؤسسة مستقلة مكلفة بضمان احترام الدستور على غرار ما كان ممنوحا للمجلس الدستوري الذي تولى مهمة السهر على احترام الدستور. إلا أن المؤسس الدستوري حاول التمييز المحكمة الدستورية عن المجلس الدستوري من خلال منحها مهمة ضبط سير المؤسسات ونشاط السلطات العمومية وهي الصلاحية التي لم تمنح من قبل المؤسس الدستوري للمجلس الدستوري. هذه الصلاحيات التي أضفت مكانة مميزة لهذه المحكمة ضمن المؤسسات الدستورية في النظام السياسي الجزائري²، باعتبارها مؤسسة تسهر على احترام الدستور وحامي للحقوق والحريات وتكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها. وهي تضبط هذا التوازن من خلال:

3.1- تدخل المحكمة الدستورية في حالة شغور المؤسسات الدستورية المنتخبة:

إضافة إلى اختصاصات المحكمة الدستورية السابقة والتي منها في المجال الانتخابي المتعلقة بالفصل في الطعون حول الترشيحات لانتخابات رئيس الجمهورية التي تصدرها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والنظر في الطعون الانتخابية الرئاسية والتشريعية وإعلان نتائجها النهائية. لها اختصاص آخر هو التدخل عند شغور المؤسسات المنتخبة لأي سبب كان أو استشارتها قبل حل المجلس الشعبي الوطني أو إبداء رأيها في حالة تمديد عهدة

¹ انظر المادة 94 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري 2020م

² أصبحت للمحكمة الدستورية صلاحيات في الفصل الخاص برئيس الجمهورية وكذا الفصل الخاص بالسلطة التشريعية وكذلك السلطة التشريعية.

البرلمان أو تأجيل الانتخابات الرئاسية والتشريعية. واختصاصها باستخلاف أعضاء البرلمان أو رفع الحصانة النيابية.

1.1.3. تدخل في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية: لقد كفل المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري الأخير للمحكمة الدستورية التدخل وجوبي في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية الذي يمثل السلطة التنفيذية لأي سبب كان لمعالجة الوضع حسب المادة 94 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري¹ وقد يصل الأمر إلى إمكانية تولي رئيسها رئاسة الدولة في حالة تزامن شغور منصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة حفاظا على استمرارية المؤسسات الدستورية. وهذا السبب الذي أدى بالمؤسس الدستوري إلى اشتراط شروط إضافية لرئيس المحكمة الدستورية وهي ذات الشروط لتولي رئاسة الجمهورية²، بالإضافة إلى استشارتها من قبل رئيس الدولة عند تمديد اجل الانتخابات الرئاسية التي تلي شغور رئاسة الجمهورية³.

2.1.3. تدخل في حالة حل البرلمان: في حالة إنهاء عهدة المجلس الشعبي الوطني من قبل رئيس الجمهورية بسبب الحل أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، رئيس الجمهورية ملزم قبل اتخاذ هذين القرارين استشارة المؤسسات الدستورية في البلاد وعلى رأسها رئيس المحكمة الدستورية. وهذا استنادا إلى المادة 151 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي تنص: "في حال لجوء رئيس الجمهورية لحل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها تجرى هذه الانتخابات في اجل أقصاه ثلاثة 3 أشهر وإذا تعذر تنظيمها يمكن تمديد هذه المدة لأجل أقصاه 3 أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية".

¹ التي تنص: "إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يمارس مهامه بسبب مرض خطير ومزمن، تجتمع المحكمة الدستورية بقوة القانون وبدون اجل وبعد أن تثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل اللازمة تقترح بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائها على البرلمان التصريح بثبوت المانع".

² انظر المادة 101 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 2020م.

³ انظر نفس المادة.

3.1.3. التدخل في حالة تمديد عهدة البرلمان: للبرلمان عهدة انتخابية محددة بمقتضى الدستور لغرفتيه. إلا أن البلاد قد تواجه ظروف خطيرة يستحيل معها إجراء انتخابات عادية، الأمر الذي يتطلب تمديد عهدة البرلمان- تفاديا لتعطيله - لكن بعد استشارة المحكمة الدستورية وفق المادة 122 من التعديل الدستوري الفقرتين الرابعة والخامسة منها التي تنص على ما يلي: " لا يمكن تمديد عهدة البرلمان إلا في ظروف خطيرة جدا لا تسمح بإجراء انتخابات عادية. ويثبت البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعتين معا هذه الحالة بقرار بناء، على الاقتراح رئيس الجمهورية واستشارة المحكمة الدستورية". وعليه فان استشارة رئيس الجمهورية للمحكمة الدستورية في هذا الصدد من شأنه أن يمكنها من إبداء رأيها في هذا التمديد بعد التأكد من وجود ظروف خطيرة تحول دون إجراء الانتخابات التشريعية في أوانها.

4.1.3. التدخل في حالة تمديد آجال تنظيم الانتخابات الرئاسية والتشريعية: حدد المؤسس الدستوري الجزائري آجال لتنظيم الانتخابات الرئاسية في حالة شغور رئاسة الجمهورية لأي سبب كان في مدة أقصاها تسعون يوما، وفي حالة استحالة إجرائها، يمكن تمديد هذا الأجل لمدة لا تتجاوز تسعين يوما بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية ونفس الأمر بالنسبة للانتخابات التشريعية التي تلي قرار رئيس الجمهورية المتضمن حل المجلس الشعبي الوطني أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها والتي يجب أن تنظم في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة أشهر وإذا تعذر تنظيمها في هذا الأجل لأي سبب كان، يمكن تمديد الأجل لمدة أقصاه ثلاثة أشهر بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية¹. وهذا من شأنه أن يتيح للمحكمة الدستورية تقدير الظروف الخطيرة التي تستدعي هذا التأجيل.

5.1.3. تتدخل لإعلان شغور مقعد نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضو منتخب بمجلس الأمة: إن المحكمة الدستورية تتدخل لإعلان شغور مقعد نائب بالمجلس الشعبي الوطني أو عضو منتخب في مجلس الأمة بعد إخطارها وجوبا من رئيس الغرفة المعنية²

¹ انظر المواد 94، 122، 151. من التعديل الدستوري 2020 م.

² انظر المادة 120 الفقرة الثانية من التعديل الدستوري 2020 م.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

وتعيين المستخلف المترشح بعد أن تتلقى تصريح الغرفة المعنية بشغور المقعد بسبب الوفاة أو التعيين في وظيفة من الوظائف أو الاستقالة أو الإقصاء أو التجريد من عهده الانتخابية أو أي مانع شرعي آخر¹.

6.1.3. التدخل لتقرير رفع الحصانة البرلمانية من عدمها: تنص المادة 130 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه: "يمكن أن يكون عضو البرلمان محل متابعة قضائية عن الأعمال غير المرتبطة بمهامه البرلمانية بعد تنازل صريح من المعني عن حصانته وفي حال عدم التنازل عن الحصانة يمكن جهات الإخطار إخطار المحكمة الدستورية لاستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها". انطلاقا من هذه المادة مكن المؤسس الدستوري الجزائري في حالة استعمال البرلمانيين حصانتهم لأغراض غير مرتبطة بالعمل البرلماني الأمر الذي يحول دون متابعتهم قضائيا عند ارتكابهم لأفعال مجرمة خاصة عند تمسكهم بها وعدم قبولهم التنازل عنها، الجهات المخولة إخطار المحكمة الدستورية لاستصدار قرار بشأن رفع الحصانة من عدمها وهذا من شأنه أن يوفر ضمانات حقيقية لعدم المساس باستقلاليتهم². إن هذا التدخل من قبل المحكمة الدستورية في الحالات المذكورة سابقا يشكل ضمانا لحماية هذه المؤسسات الدستورية المنتخبة.

3. 2- الفصل في الخلافات بين السلطات: لقد مكن التعديل الدستوري الجديد المحكمة الدستورية من اختصاص جديد لم يمنح للهيئة التي سبقها هذا الاختصاص في البث في الخلافات بين السلطات الدستورية والحكمة التي استهدفها المؤسس الدستوري من هذا التحكيم القانوني إلى المحكمة الدستورية هي صيانة إحدى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية وهو مبدأ الفصل بين السلطات بالشكل الذي يقي الدولة من الأزمات التي

¹ انظر القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012م المحدد لحالات التنافي مع الصادرة في العهدة البرلمانية الجريدة الرسمية العدد الأول. الصادرة في 41 جانفي 2012م

² إن سقوط العهدة البرلمانية لأعضاء البرلمان في حالة استيفائهم لشروط قابلية الانتخاب أو فقدانها وتجريدهم منها في حالة اقترافهم لفعل يخل بشرفها يتطلب التصويت عليها من قبل أعضاء كل غرفة بالأغلبية حسب الحالة وفق المادتين 126 و127 من التعديل الدستوري لسنة 2020م.

قد تحدث وتعطل أو تشللى إحدى لسلطات والمؤسسات الدستورية¹. تمارس المحكمة هذا الاختصاص بناء على إخطار من الجهات المحددة في المادة 193² ولم يبين المؤسس الدستوري ماذا تصدر المحكمة الدستورية حين تبث في هذه الخلافات. إذا رجعنا إلى الدستور المغربي 2011 مكن المحكمة الدستورية من البث في حالات الخلاف بين الحكومة والبرلمان في الاختصاص إذ ينص الفصل 79 منه: "للحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون. كل خلاف في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الدستورية في أجل ثمانية أيام، بطلب من أحد رئيسي المجلسين أو من رئيس الحكومة".

3. 3- تفسير حكم أو أحكام دستورية: منح المؤسس الدستوري الجزائري للمحكمة الدستورية اختصاص جديد لم يمنح للمجلس الدستوري سابقا هو تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية، فالأصل أن تكون النصوص القانونية على اختلاف أنواعها واضحة لا يكتنفها أي غموض غير أنه يمكن أن تكون هناك نصوص دستورية غامضة تحتاج للتفسير الذي يقصد به شرح النص بهدف كشف الخلفيات الكامنة وراءه وغاياته وإزالة اللبس والغموض عنه³، حيث منح التعديل الدستوري الأخير الجهات الإخطار المحددة في المادة 193 دون غيرها بإخطار المحكمة الدستورية حول تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية - دون السلطة القضائية - بقصد الوقوف على المعنى الحقيقي والواضح الذي لا يكتنفه غموض ولم يبين المؤسس الدستوري الجزائري مدى حجية آراء التي تصدرها المحكمة الدستورية عند تفسيرها للدستور.

3. 4. إصدار قرارات إلزامية لجميع السلطات بما فيها السلطتين التنفيذية والتشريعية: إن قرارات المحكمة الدستورية نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية طبقا للمادة 198 الفقرة الأخيرة كما أكدت هذه المسألة المادة 171 من التعديل

¹ لونيبي ليندة، المحكمة الدستورية في الجزائر دراسة في التشكيكية والاختصاصات، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13 العدد التسلسلي 28 جامعة محمد خيضر، بسكرة، نوفمبر 2021، ص. 118.

² انظر المادة 192 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري 2020م.

³ لونيبي ليندة، المرجع السابق، ص، 119.

الدستوري الأخير السابقة الذكر - يلزم القاضي في وظيفته بتطبيق أحكام المحكمة الدستورية -.

خاتمة:

من خلال ما سبق تطرقنا إلى المحكمة الدستورية نظامها القانوني ودورها في ضبط التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وتوصلنا إلى تأكيد الأهمية التي حظيت بها هذه المؤسسة بالمقارنة مع المجلس الدستوري الهيئة السابقة، مما جعلها مؤسسة رقابية أسندت لها مجموعة من الصلاحيات صلاحيات مارسها المجلس الدستوري وصلاحيات جديدة - لم تخول للمجلس الدستوري - لاسيما البث في الخلافات بين السلطات الدستورية وتفسير حكم أو أحكام دستورية مما جعلها مؤسس دستوري. كما أن قراراتها نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والقضائية والإدارية وهذا بغية الوصول إلى قضاء دستوري فعال يسهر على احترام الدستور، يحمي الحقوق والحريات ويعمل على تنقية المنظومة القانونية من الأحكام غير الدستورية. غير أننا نلمس مجموعة من التوصيات من أهمها:

- إسناد رئاسة المحكمة الدستورية إلى رئيس يتم اختياره عن طريق الانتخاب من بين أعضاء المحكمة الدستورية أنفسهم حتى نضمن استقلالية تامة لهذه المؤسسة من الناحية العضوية والوظيفية بالإضافة إلى منح أعضائها ضمانات أكثر.
- تفعيل الرقابة على دستورية القوانين أكثر من خلال تفعيل دور البرلمانين من خلال إخطار المحكمة الدستورية في الجزائر. وتفعيل آلية الدفع بعدم الدستورية خاصة من خلال الدور الذي يلعبه القضاة والمحامون في ذلك.
- ندعم موقف المؤسس الدستوري الجزائري الذي منح المحكمة الدستورية اختصاصات جديدة المتمثلة في البث في الخلافات بين السلطات الدستورية ونأمل أن يوضح ما تصدره هذه المحكمة في هذا الشأن بالإضافة إلى اختصاص تفسير حكم أو عدة أحكام دستورية التي تبدي رأي بشأنها ومدى حجية هذه الآراء.

المواجهة البرلمانية المباشرة لأعضاء الحكومة في الدستور الجزائري لسنة

2020.

Direct parliamentary confrontation with members of the government in the Algerian constitution for the year 2020

بن ديدة نجاة

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، الجزائر

nabendida@gmail.com

الملخص:

يملك البرلمان وسائل متعددة لممارسة وظيفته الرقابية على أعمال الحكومة. غير أن الباحث في القانون الدستوري يدرك دون شك أن الفعالية الدستورية لا تنحصر في تعداد آليات الرقابة بقدر ما تهتم بتفعيلها عن طريق جعلها آلية تصلح من عمل الحكومة وتوجهه نحو الخدمة الصالح العام.

فكانت المواجهة البرلمانية المباشرة للأعضاء الحكومة أحد أبرز هذا الآليات المباشرة والواضحة، ولكن الاشكالية فيها هو البحث عن مدى فعاليتها فهل فعلا تعد المواجهة البرلمانية المباشرة التي تحمل في طياتها المعنى اتهام الحكومة كلها، أو أحد أعضائها، أو تجريح سياستها آلية مؤثرة على الواقع العملي والفعلي للحكومة؟

هذا ما سوف يتم معالجته ضمن المبحثين الأساسيين، إذ اهتم (المبحث الأول) باستخلاص أهم صور المواجهة البرلمانية المباشرة للحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، بينما اختص (المبحث الثاني) بتوضيح الأثر القانوني المترتب عن هذه المواجهة.

الكلمات المفتاحية: البرلمان، الحكومة، السؤال، الاستجواب، المسؤولية.

Abstract:

Parliament has many ways to exercise its oversight function over the work of government, but a scholar of constitutional law no doubt realizes that constitutional effectiveness is not just about enumerating oversight mechanisms as much as it goes. acts to activate them by making of them a mechanism the work of the government and directs it towards the service of the public interest.

Direct parliamentary confrontation with members of the government was one of the most important of these direct and clear mechanisms, but the problem is the search for its effectiveness. It is the direct parliamentary confrontation, which carries with it the meaning of accusing the government as a whole, or one of its members, or insulting its policy, a mechanism affecting practical reality? And the government itself?

This is what will be addressed within the two main themes, because (the first theme) has been concerned with extracting the most important images of the direct parliamentary confrontation with the government in the light of the constitutional amendment of 2020, while (the second theme) was concerned with clarifying the legal scope of this confrontation.

Keywords: Parliament, government, question, questioning, responsibility.

مقدمة:

عمل التعديل الدستوري لسنة 2020¹ على تقليص صلاحيات السلطة التنفيذية في مقابل تعزيز مهام السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان في العملية السياسية واعطائه دفعا جديدا من خلال تفعيل آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خاصة وأنه قد

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتضمن تعديل الدستور الجزائري، الجريدة الرسمية رقم 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020، ص. 3.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

أصبح من الضروري، إعادة البرلمان لموقعه الطبيعي، وإحلاله دستوريا المكانة اللائقة به، وتحريره من قيود التبعية للجهاز التنفيذي.

حيث لا يمكن الحديث عن دولة قوية ببرلمان ضعيف ولعل الغاية المرجوة من اعتماد الرقابة المتبادلة بين السلطات هو البحث عن إيجاد علاقة التوازن بينهما تحقق الديمقراطية، وتقوي جسور التواصل بينهما من خلال مجموعة من الآليات الدستورية، تتأرجح بين آليات محدودة الأثر وأخرى تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة¹.

كان موضوع الرقابة البرلمانية محل اهتمام لجنة الخبراء المكلفة بصياغة المقترحات التي تهدف إلى مراجعة معمقة لأحكام الدستور². ومن هنا تظهر أهمية الموضوع في الحاجة للبحث باستمرار في موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، خاصة وأن الرقابة البرلمانية تمثل أحد دعائم دولة القانون تستمد شرعيتها من الدستور وتسهر على ضمان حسن تطبيق السياسات العامة والبرامج الحكومية التي صادق عليها البرلمان.

ومهما تعددت مقترحات مشاريع تعديل الدساتير، إلا أنه لا يمكن لأي دستور أن يهمل رقابة البرلمانية على أعمال الحكومة باعتبار البرلمان هو رمز الديمقراطية التي ترمز للسيادة الشعبية، غير أن الاختلاف فيما بينها هو مكانة التي يقدمها الدستور في مجال الرقابة البرلمانية، والتي تخرج عنه دسترة الآليات الرقابة قوية تسمح للبرلمان ليس فقط تقرير رقابة ومسؤولية الحكومة فحسب بل تتعداها إلى سحب ثقة الحكومة وحلها.

من هنا نستخلص أن أهمية موضوع البحث تتجلى في محاولة توضيح المركز الدستوري للمواجهة البرلمانية المباشرة للحكومة وصورها في الدستور الجزائري لسنة 2020. فما المقصود بالمواجهة البرلمانية المباشرة للحكومة؟ وما هي صورها في الدستور الجزائري

¹ سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل والمتمم، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، (2015- 2016)، ص 34.
عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام الرئاسي الجزائري، دراسة مقارنة، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 254.

² نقلا عن: المسعود عينة، الرقابة البرلمانية بين الآليات الدستورية والمتطلبات التفعيلية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة الجلفة، العدد الثالث، 2020، (ص 345- 396)، ص 39.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

لسنة 2020؟ وهل ينحصر أثرها الدستوري في ترتيب مسؤولية شكلية أم مسؤولية فعلية تغير من مجر عمل الحكومة؟

هذا ما سوف يتم البحث عنه ضمن المبحثين الأساسيين، حيث تناولنا في (المبحث الأول) مفهوم المواجهة البرلمانية المباشرة وصورها. وانتقلنا إلى توضيح أثر هذه المواجهة على العمل الحكومة من خلال (المبحث الثاني).

وقد تم الاعتماد على المنهج التحليلي لوقوف على مختلف النصوص الدستورية المرتبطة بهذه الدراسة، إلى جانب اعتمادنا على المنهج الوصفي في الحالات التي تتطلب التوضيح والتعليل.

1. مفهوم المواجهة البرلمانية وصورها في الدستور الجزائري.

يقصد بالواجهة البرلمانية في الدستور الجزائري¹ تلك المقابلة المباشرة بين أحد الأعضاء الحكومة والبرلمان، وتوصف بأنها المباشرة لأن هذه المقابلة يشترط في شرعيتها الدستورية أن يحترم فيها مبدأ الوجاهية.

حيث منح الدستور الجزائري لسنة 2020 لعضو البرلمان حق طلب الاستيضاح والاستفسار من أعضاء الحكومة عن أمر يجهلونه، وذلك سواء عن طريق الأسئلة التي تعبر عن إحياء الفكر السياسي البريطاني، أو عن طريق الاستجواب الذي هو وليد التجربة الدستورية الفرنسية².

فما هو المحتوى الدستوري للسؤال والاستجواب الحكومة كآلية دستورية منحت في يد البرلمان لمتابعة عمل الحكومة؟ هذا ما سوف يتم إبرازه ضمن المطلبين الرئيسيين، حيث ينفرد (المطلب الأول) بتوضيح كل المسائل الدستورية المرتبطة بالأسئلة البرلمانية، في حين يختص (المطلب الثاني) بتبيان كل المسائل الدستورية المرتبطة بالاستجواب الحكومة.

¹ المواد: 158، 160، 161.

² السيدة شادية رحاب، عضو المجلس الدستوري الجزائري، تعزيز دور البرلمان في الرقابة على عمل الحكومة، مجلة المجلس الدستوري، عدد خاص، 14، 2020، (ص141- ص154)، ص 149.

1.1. السؤال.

يعد السؤال البرلماني الوسيلة الرقابية الدستورية الجدية لمراقبة أعمال الحكومة، وهو حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان، يستطيع من خلاله أن يوجه إلى أي من أعضاء الحكومة أسئلة، في أي أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للوقوف على ما تعترم الحكومة في أمر من الأمور، أي الغرض منه الاستفسار عما غمض عليه من تدابير وإجراءات حكومية.

بالإضافة أنه يمكن للنائب من جمع المعلومات الضرورية لأداء المهمة التشريعية والرقابية، بل وتزويد الرأي العام وكشف الحقائق أمامه وبالتالي توجيه نظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها، وهذا الحق أقرته كل الدساتير الجزائرية، وطوره تعديل 2020، حيث نصت المادة 158 منه على يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي لأي عضو في الحكومة، وأن تكون الإجابة على الأسئلة الكتابية كتابيا في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما.

بينما الأسئلة الشفوية يجب ألا تتعدى أجل الجواب ثلاثون (30) يوما، فهذا التعديل أولى اهتماما كبيرا للأسئلة الشفوية، فبالإضافة إلى تحديد أجل الإجابة عليها، فإنه نص في الفقرة الرابعة من المادة 158 على تخصيص جلسة أسبوعية لكل من غرفتي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لأجوبة الحكومة على أسئلة النواب الشفوية ولأسئلة أعضاء مجلس الأمة، وهو تطور ملحوظ ساعد البرلمانين على إعطاء اهتمام أكبر لهذه الآلية البرلمانية والأكثر استعمال¹.

تهدف الأسئلة كما جاء في اللوائح الداخلية للبرلمان الجزائري إلى استفهام عضو البرلمان عما يجهل أو التحقق من واقعة، وتضيف بعض اللوائح الداخلية إلى ذلك "التعرف

² السيدة شادية رحاب، المرجع السابق، ص 149.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

على نية الحكومة"، وهي غاية تؤكد حق موجه السؤال في الاطلاع على مشاريع السلطة التنفيذية وتسمح له بالتوسع في مناقشة هذه المشاريع¹.

ويشترط لصحة السؤال وحتى تسوده الشرعية الدستورية أن يكون محاطا بجملة من الشروط التنظيمية وهي على النحو التالي²:

- **وضوح السؤال وتحديد موضوعه**، تطرح عملية عرض السؤال على الحكومة العديد من الإشكالات، ولعل من أهمها صياغة السؤال حيث شدد الفقه الدستوري على عملية الايجاز في صياغة السؤال، وبعضها ينبه إلى ضرورة الحفاظ على وحدة الموضوع فلا يتشعب السؤال، وتضيق الغاية الرئيسية منه وذلك بقصد إفساح المجال للنظر في أكبر عدد من الأسئلة في الفترات المخصصة لهذا الغرض.
- **عدم تكرار السؤال**، تشترط بعض اللوائح عدم تكرار الأسئلة، وبحسب اللوائح والأنظمة الداخلية للبرلمان الجزائري، تقدم الأسئلة إلى رئاسة البرلمان أو مكتب البرلمان كتابيا، وتوجه غالبا إلى الوزير الأول أو إلى الوزراء، ويعتبر السؤال من أكثر وسائل الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان بغرفتيه، وذلك من ناحيتين³:

الأولى، هي الكثافة العددية والتنوع الكبير في موضوعات الأسئلة وبالتالي تنوع قطاعات الوزراء الذين توجه إليهم الأسئلة.

الثانية، فهي التنوع الحزبي لمقدم كل منهما، سواء بين الحكومة أو المعارضة والمستقلين، وهو ما يرمز في أحد دلالاته لظاهرة الالتزام الحزبي التي تمنع من توجيه اتهام

¹ حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ورقة، العدد 10، 2014، (ص 45- ص 64)، ص 53.

² المسعود عينة، المرجع السابق، ص 347.

³ شريط وليد، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة من خلال التطور الدستوري الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، العدد 13، جامعة الجلفة، 2013، (ص 69-ص 84)، ص 75 وما بعدها.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

لوزير في حكومة الحزب الحاكم، وقد يمكن التغلب على هذا من خلال التصويت الالكتروني الذي يساعد في رفع الحرج عن الأعضاء²¹.

ومهما تعدد الشروط الواجب على العضو في البرلمان احترامها قبل توجيه السؤال، فإن للسؤال صورتين هما:

الصورة الأولى، أسئلة الاستفسار بدون مناقشة، وفي هذه الحالة يكتفي عضو البرلمان بتوجيه سؤاله دون الحاجة لمناقشته مع الحكومة.

الصورة الثانية، أسئلة الاستفسار مع المناقشة، وفي هذه الحالة تكون الأسئلة متبوعة بمناقشة، حيث أن الأسئلة بصفة عامة هي علاقة شخصية بين السائل والمسؤول، ولكن أضاف الدستور الجزائري إمكانية المناقشة مع باقي النواب أو أعضاء مجلس الأمة في الأسئلة الشفوية والكتابية، إذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة يبرر ذلك (المادة 5/158).

2.1. الاستجواب.

جاء في المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذلك عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما".

وبذلك كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 كسابقه الاستجواب كوسيلة لأعضاء البرلمان في مواجهة أعضاء الحكومة، تحصل في طياتها معاني قاسية كالمحاسبة والمؤاخذة لأعمال الحكومة³، الاتهام أو النقد أو تجريح سياستها فالنائب مخول أن يستجوب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيق القوانين، كما يمكن توجيه استجواب

¹ المسعود عينة، المرجع السابق، ص 347.

² شريط وليد، المرجع السابق، ص 76.

³ مروة قرساس، هدى فرزاز، آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتفعيلها على ضوء مستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد الرابع، ديسمبر 2021، (ص 37-38)، ص 44 وما بعدها.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الوزراء، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما والجديد الذي أتى به التعديل الدستوري 2020 يتماشى مع الشروط المشددة للاستجواب وما تقر من إجراءات، حيث تكون آثار الاستجواب مرتبطة بالإجابة فتختتم جلسته إما بلائحة، تأييد وشكر للحكومة، أو لائحة لوم يترتب عنها مسؤولية الحكومة ككل أو الوزير المعني، وبذلك يكون هذا الأثر دافعا للنواب من أجل الإقدام على ممارسة حقهم الاستجواب¹.

وبصفة عامة فالاستجواب هو أداة للمحاسبة، يمارسها عضو البرلمان في مواجهة أعضاء السلطة التنفيذية والحكومة، يتبعه ثواب أو عقاب، ذلك لأن تتضمن تقييما للعمل والنشاط وتقرر مدى خوض المسؤول عن أعمال وظيفته، والاستجواب بهذا المحاسبي يؤكد علو سلطة البرلمان في مواجهة الحكومة.

ويشترط في الاستجواب ضرورة تقييد عضو البرلمان بما يلي²:

- أن يكون الاستجواب مبنيا مؤسسا على المستندات تثبت صحة المعلومات محل الاستجواب وتدعم موقف البرلمان.
- يلتزم العضو الذي يباشر هذه الوسيلة الرقابية لمواجهة إحدى قضايا الفساد أن يتعد عن الثغرات التي قد تفسد الاستجواب، مثل عدم الاعتماد على معلومات موثقة، مما يجعلها عرضة للتشكيك، أو استخدام العضو المستجوب لعبارات قد تؤخذ عليه مما يتيح الفرصة لعضو الحكومة أن يتنصل من هذه الوسيلة.
- يجب على العضو البرلمان أن يستخدم الاستجواب كوسيلة رقابية في مواجهة المسائل التي ارتبطت بنقائص في سياسة الحكومة. وأن يكون له بنك من المعلومات التي تخدم الموضوع، والرجوع إلى السجلات السابقة والمدونات البرلمانية، والوصول إلى المصادر الحديثة للمعلومات والبيانات.

¹ مروة قرساس، هدى فرزاز، نفس المرجع، ص 45.

² المسعود عينة، المرجع السابق، ص 349.

- هناك منطقة تحتاج إلى دقة من النائب، وهي التي تفصل بين قيام العضو بتقديم خدمات لأبناء الولاية أو البلدية وبالتالي تتطلب الحصول على تأشيرات الوزراء وبين قيام العضو بدوره الرقابي.
- كذلك قد يعتمد المجلس على مناقشة الأدوات الرقابية القوية مثل: الاستجواب في جلسات تتميز بحضور عدد محدود من الأعضاء وكذلك الوسائل الاعلامية، مثل الجلسات المسائية، وبالتالي على العضو أن يكون مستعدا لذلك، وأن يعمل على أن يوضح للرأي العام ما يحدث في مثل هذه الجلسات.
- على المستجوب أن يفند بدقة إجابات الوزير وأن يبين أمام المجلس الشعبي الوطني مدى اقتناعه بهذا الرد، ويمكنه في حال عدم اقتناعه أن يطرح مسألة الثقة بالوزير خاصة أو بالحكومة عامة.

2. أثر المواجهة البرلمانية على العمل الحكومة.

أكد الدستور الجزائري لسنة 2020 على شرعية المواجهة البرلمانية المباشرة والتي تستمدّها باحترامها لما هو مقررة دستوريا، حتى يمكن لها احداث آثارها القانوني الذي يضبط بعدها عمل الحكومة.

فما هي نوع المسؤولية المترتبة عن المواجهة البرلمانية المباشرة للحكومة؟ سوف تتم الاجابة عن هذا السؤال ضمن المطالبين، إذا ينفرد (المطلب الأول) بتوضيح طبيعة المسؤولية الحكومة المترتبة عن الأسئلة البرلمانية، في حين يكتفي (المطلب الثاني) بإبراز طبيعة المسؤولية الحكومة المترتبة عن الاستجواب.

1.2. مسؤولية الحكومة المترتبة عن السؤال.

إن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يضيف الجديد بشأن السؤال الذي يقدمه عضو البرلمان كألية لرقابة الحكومة، بل جعلها آلية محدودة الأثر لأن عند الرد على السؤال لا يرتب أي جزاء لتقرير المسؤولية، فرغم امكانية فتح البرلمان للمناقشة عند عدم رضاهم

على الاجابة المقدمة لهم، إلا أنها تبقى فاقدة للفعالية مادامت لا تنتج أثرا من شأنه إثارة مسؤوليتها¹.

وعلى ذلك تبقى الأسئلة بكل أنواعها عديمة الأثر القانوني، لأنها لم تقترن بجزاء، كما أن الحكومة لا تعير أي اهتمام للإجابة على الأسئلة وفي بعض الأحيان لا تجيب أصلا عليها، لأنه لا يوجد نظام أو إجراء يكفل ردع الوزير المتخلف عن الإجابة، "الالتزام تتبعه العقوبة"، ولكن في الأسئلة البرلمانية الأمر مختلف والواقع والاحصائيات تؤكد عدم إجابة الحكومات على عدة أسئلة بحجة عدم الاختصاص، لهذا تعتبر الأسئلة وسيلة استعلام واستفسار من قبل البرلمان.

1.2. مسؤولية الحكومة المترتبة عن الاستجواب.

رغم أن الدستور الجزائري لسنة 2020 اكد مرة أخرى على الاستجواب من أجل فرض رقابة صارمة على الحكومة، إلا أن أحكامه انحرفت في طياتها عن دور ومفهوم الاستجواب، حيث اعتبره وسيلة للاستعلام، ولا يمكن أن يؤدي إلى إسقاط الحكومة حتى ولو أكد البرلمان تجاوزات الحكومة في موضوع الاستجواب، وتقصيرها أو إهمالها في هذا المجال، ولكن لا يمكن له إثارة مسؤوليتها، فاكتفت المادة 160 من تعديل 2020 بإمكانية أعضاء البرلمان استجواب الحكومة، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما، كما اضاف هذا التعديل في مادته 157 إمكانية اللجوء إلى إنشاء لجان برلمانية لسماع أعضاء الحكومة حول مسألة تتعلق بالمصلحة العامة، كنتيجة حتمية يلجأ إليها البرلمانيون أمام عدم اقتران الاستجواب بالجزاء القانوني.

وكما سبق التنويه أن الجديد الذي جاء به تعديل الدستور لسنة 2020 هو جعل آثار الاستجواب مرتبطة بالإجابة فتختم جلسته إما بلائحة تأييد وشكر للحكومة، أو لائحة لوم يترتب عنها مسؤولية الحكومة ككل أو الوزير المعنيين وبذلك يكون هذا الأثر دافعا

¹ خدوجة خلوفي، الثابت والمتغير في آليات الرقابة البرلمانية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016 ودستور المغرب لسنة 2011، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 11، العدد 1، أفريل 2020، (ص 89- ص 102)، ص 93.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

للنواب من أجل الإقدام على ممارسة حق الاستجواب رغم تعقيد إجراءاتها ابتغاء لما يحققه من غايات¹.

إذ أصبح بإمكانه أن يقترن أو يختم بإقامة المسؤولية السياسية للحكومة من خلال ملتصق الرقابة إذا تم الموافقة عليه من طرف 1/7 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني، خاصة وأنه أضحي نتيجة حتمية لعدم الإجابة على الأسئلة الشفوية والكتابية². وبالتالي هذه الإضافة قد تجعل الوضع يتغير بتغير الأحكام الدستورية التي ضيق الاستجواب وجردته من أي أثر أو مسؤولية وجعلت منه أسلوبا للإعلام دون المسؤولية السياسية.

الخاتمة:

من خلال استقراءنا لمختلف النصوص الدستورية المنظمة لآلية "المواجهة البرلمانية المباشرة للحكومة" ندرك دون شك أن المؤسس الدستوري لم يضيف مواد جديدة بخصوص هذه الآلية وجاء بنفس الأحكام الرقابة السابقة، لكن هذا لم يمنع من إعطاء للمعارضة دورا فعالا يضمن لها المشاركة في كافة الأعمال، مكن من تعيين رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية متى تكتلت أحزاب أو فاز حزب بالأغلبية البرلمانية³ كمحاولة من خلال ذلك لإعطاء قوة للبرلمان وتعزيز مكانة السلطة التشريعية، كما يحسب لهذا التعديل أنه جعل من الاستجواب آلية تنتج أثر وترتب مسؤولية سياسية، بعدما كان مجرد وسيلة استعلامية.

وعموما فإن ما يمكن التعليق عليه في الإطار هذا الرسم الدستوري الجديد

للمواجهة البرلمانية المباشرة على الحكومة أنه يجب⁴:

¹ مروة قرساس، هدى فرزاز، مرجع سابق، ص 45.

² مروة قرساس، هدى فرزاز، نفس المرجع، ص 46.

³ المادة 110 من الدستور الجزائري لسنة 2020 السالف الذكر.

⁴ المسعود عينة، المرجع السابق، ص 349.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

- تسطير الجزاء المناسب عن عدم التزام الحكومة بالإجابة عن الأسئلة الشفوية والكتابية المقدمة وعدم احترامها الأجل المقررة للرد عنها، ولما لا إصدار لائحة تعلق على أعمال الحكومة وتقييم مسؤوليتها.
- توفير ضمانات أوسع للجان التحقيق لتشمل كل الأنشطة الحكومية لمختلف قطاعاتها دون استثناء، وإعطاء أهمية أكبر للجان الدائمة في مجال الرقابة دون الاكتفاء باعتبارها وسيلة استفسار.
- إبعاد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية مع ابقاءها فقط للوزير الأول.
- التقليل من النصاب المشترط لقبول اقتراح ملتمس الرقابة وتخفيض نصاب إقراره.

النظام القانوني لعضو البرلمان في الجزائر

The legal system of a member of parliament in Algeria

بشير محمد أمين

عبار عمر

مخبر المرافق العمومية والتنمية

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة الجيلالي ليابس سيدي

جامعة الجيلالي ليابس سيدي

بلعباس، الجزائر

بلعباس، الجزائر

الملخص:

يمثل عضو البرلمان محورا أساسيا لديموقراطية النيابية، إذ يجسد السيادة الشعبية من خلال آليات التعبير عنها في إطار هيئة دستورية تتمثل في البرلمان، ولممارسة المهمة النيابية يتعين أن تتوفر في عضو البرلمان جملة من شروط حددها القانون سواء لانتخابه أو تعيينه كما عمل المشرع على تحديد الإطار القانوني لممارسة عضو البرلمان لمهامه بعد اكتساب صفة العضوية في البرلمان من خلال نصه على إنشاء أجهزه وهياكل داخل غرفتي البرلمان لممارسة المهمة البرلمانية.

فعضو البرلمان وهو يتمتع بهذه الصفة يمارس جملة من المهام والواجبات، كما يتمتع في مقابل ذلك بجملة من الحقوق والامتيازات والضمانات.

الكلمات المفتاحية: عضو البرلمان، المهمة البرلمانية، غرفتي البرلمان، جلسات البرلمان ولجانه، الرقابة البرلمانية.

Abstract:

A member of Parliament represents an essential axis of representative democracy, as it embodies popular sovereignty through its expression mechanisms within the framework of a constitutional body represented in Parliament. For a member of Parliament to exercise his duties after acquiring the status of membership in

Parliament by stipulating the establishment of organs and structures within the two chambers of Parliament to exercise the parliamentary task.

A member of Parliament, who enjoys this capacity, exercises a number of tasks and duties, and in return he enjoys a number of rights, privileges and guarantees.

key Words: Member of Parliament, Parliamentary mission, the two chambers of Parliament, Parliament sessions and committees, Parliamentary oversight.

مقدمة:

يعد البرلمان في الجزائر من أهم المؤسسات الدستورية التي تعبر عن الإرادة الشعبية، وتتحمس تطلعات الشعب، وتعمل على تحقيق آماله وطموحاته يقوم بدورين هامين: الأول يتمثل في سن القوانين التشريعات وتعديلها في إطار المتغيرات المتجددة وحاجات المجتمع، بينما يتمثل الدور الثاني له في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية بواسطة وسائل آليات متنوعة فق شروط وضوابط منظمة مرسومة في الدستور بطريقة مضبوطة.

يعتبر البرلمان الجزائري في جوده وأداء مهامه على العنصر البشري المتمثل في اعضائه، لذلك يتوقف أداء تلك المهام على فعالية أعضائه ودوره في تأدية مهامهم القيام بواجباتهم التي يفرضها عليهم العمل البرلماني.

تحدد الواجبات التي يلتزم بها عضو البرلمان الإطار العام للعمل البرلماني، لذا ينبغي عليه تأديتها لما يتركه ذلك الأداء في تحقيق الغاية المنشودة من عمل البرلمان، ألا هي المصلحة العامة، لذلك ينبغي على العضوان يتفرغ طوال المدة النيابية للعمل في المجلس الذي ينتهي إليه من أجل ضمان استقلاله وحسن أدائه لعمله البرلماني، كما يلتزم بحضور جلسات البرلمان لجانه حتى يستطيع ان يقوم بدوره، ان يلتزم بسر عمله داخل اللجان، يحظر إفشائها حفاظا على المصلحة العامة للبلاد، فالإخلال وعدم الالتزام بها يؤدي إلى توقيف جزاءات انضباطية.

1- الالتزام بتحقيق المصلحة العامة والتفرغ للعمل البرلماني

نتناول في هذه الدراسة واجبين أساسيين هما الالتزام بالمصلحة العامة، واجب التفرغ للعمل البرلماني.

1.1- الالتزام بتحقيق المصلحة العامة

من المتفق عليه عضو البرلمان في الجزائر متى تم انتخابه أو تعيينه تجاوز مرحلة إثبات العضوية بمصادقة البرلمان، فإنه يصبح ممثل للشعب كله لا ناخبه المكونين للدائرة الانتخابية التي ترشح باسمها، فمهمته وطنية بمفهوم المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي نصت على: "مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية قابلة للتجديد، لا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى"¹، ونفس المعنى تقريبا اعتمده المادة 125 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على: "عهدة النائب عضو مجلس الأمة وطنية، لا يمكن الجمع بينهما بين عهدات، أو وظائف أخرى"².

فالعلاقة بين العضو الدائرة الانتخابية تختلف باختلاف طبيعة الوكالة الممنوحة له وهي بالتأكيد تختلف بحسب اعتماد نظرية سيادة الأمة أو سيادة الشعب، ففي نظرية سيادة الأمة فالوكالة اختيارية غير إلزامية يتحرر أعضاء البرلمان الذين يقع عليهم وحدهم ممارسة السلطة عن إرادة ناخبهم على نحو تام فالأعضاء يعبرون عن إرادة الأمة وحدها لا عن إرادة ناخبهم، على فرض ان العضو يمثل الأمة جمعاء، لا جمهور الناخبين ولا دائرته الانتخابية، فهو وكيل عن الأمة كلها وليس عن ناخبي الدائرة الانتخابية التي ينتهي إليها³، فوكالته أبدية غير قابلة لأي رقابة من قبل الناخبين غير قابلة للرجوع فيها فسخها.

¹ - المادة 122 من التعديل الدستوري 2016، الصادر بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 26 مارس 2016، ج ر، العدد 14، صادرة في 07 مارس 2016.

² - المادة 125 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر، العدد 82، المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

³ - فيصل أم كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، سوريا 2006، ص 219.

غير أنه وفقا لنظرية سيادة الشعب، فإن العضو وكيل عن دائرة انتخابية معينة يستطيع الناخبين بناء على سمادتهم أن يفرضوا آرائهم على أعضاء البرلمان الممثلين لهم، وإلا كان لهم الحق في عزلهم، لأنهم وكلاء عن ناخبهم، الوكيل ملزم باحترام إرادة الموكل، فإذا تجاوز حدود الإرادة يجوز عزله وانتخاب وكيل جديد، والعضو مسؤول عن تصرفاته امام ناخبيه¹.

فعضو البرلمان في الجزائر تقف علاقته بالدائرة الانتخابية بمجرد انتخابه دخوله البرلمان، بفوزه تنزع عنه في تلك اللحظة صفة الولاء الشخصي أو الحزبي والجغرافي وتعوض بصفة الولاء للأمة للوطن، أي للمصلحة العامة ولو تعارضت مع المصالح الشخصية أو المحلية الضيقة، فتمثيل الأمة جمعاء يخول للعضو كالة عامة مطلقة لا حدود لها، وهذا ما يفسر غياب المسائلة الشعبية لأعضاء البرلمان في جل الدساتير، كما أن منح النائب وكاله عامة يمنحه أيضا استقلالية تجاه ناخبيه وحافز أكبر للعمل من أجل المصلحة العامة.

لكن من الناحية الواقعية لا يمكن ان ننفي العلاقة بين العضو وناخبيه دائرته فالعضو كما لاحظناه خاصة في السنوات الأخيرة، اصيل الدائرة الانتخابية ويتردد عليها إن لم يكن باستمرار داخل مجالس الولايات يحضر بعض المناسبات المحلية على مستوى البلديات، ويكلف بالوقوف على بعض الأنشطة الثقافية أو الاقتصادية أو السياسية، وكل هذا يمثل فرصة للتلاقق بينه بين الناخبين وبالتالي فرصة ليبليغ تطلعاتهم للسلطات العليا.

فعضو البرلمان اثناء تأديته لمهامه يجب عليه ان يأخذ عين الاعتبار المصلحة العليا للدولة ووضعه ضمن أولوياته، وأن يخصص كل جهده للنيابة² لكي يؤدي دوره ينبغي أن يتمتع بالحصانة التي تضمن عدم تعرضه لأية متابعة عن رأي قول أدلى به أثناء أداء مهمته

¹ - عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، الدار الجامعية، بيروت، 1984، ص 61.

² - المادة 11 من القانون رقم 01-01، المتعلق بعضو البرلمان.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ضمامانا لاستقلاليتها واستقراره التعبير عن إرادة الشعب دون قيد¹، كما يجب أيضا أن توفر له كل الوسائل المادية لذلك وعلى رأسها التعويضات البرلمانية.

2.1- العمل البرلماني

كرس المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 ميدا جديدا يلزم عضو البرلمان بالتفرغ لهامه البرلمانية، وتم التنصيص عليها أيضا في التعديل الدستوري 2020² لما من أهمية كبيرة تكمن العضو من القيام بمهامه دون الشعور بأي قيد، خاصة من طرف السلطة التنفيذية، وهذا لا يعني عدم قيام العضو بأي عمل آخر بخلاف العمل النيابي، وإنما تفرغ العضو عن القيام بوظيفة يتعارض شغلها مع مقتضيات النيابة. وسوف نحاول في هذا الموضوع التطرق إلى مفهوم التفرغ البرلماني وتوسيع حالات التنافي مع العضوية كما يلي:

1.2.1- مفهوم التفرغ البرلماني

يقصد بالتفرغ البرلماني: "منع عضو البرلمان من جمع الوكالة التشريعية مع بعض الوظائف التي كان يشغلها قبل انتخابه، أو التي اكتسبها بعد انتخابه"¹، كما يقصد به أيضا: "ذلك النظام الذي يجبر المنتخب-إذا اختار العضوية البرلمانية - على التخلي عن ممارسة أي عمل آخر أو عن الاحتفاظ به دون ممارسته، متى كان من شأنه ان يؤثر في استقلال العضو البرلماني تجاه الحكومة أو المصالح الخاصة أو يتعارض مع اختصاصاته البرلمانية"³.

¹ - سعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري (السلطة التشريعية والمراقبة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص28.

² - Laferrière Julien, Manuel de Droit Constitutionnel, Domat –Montchrestien, paris, 1974, p669.

³ - ابو بكر فهمي عصام، مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة اسويط، 2008، ص17.

علما ان القانون المتعلق بعضو البرلمان لسنة 2001، قد نص في المادة 3 منه على أنه: "يوضع عضو البرلمان في حالة انتداب قانوني، ويتفرغ كليا للمهام التشريعية والرقابية، وهو ما يفهم منه عدم إمكانية الجمع بين الوظائف.

بعدها جاء القانون العضوي رقم 02-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012¹، جامعا لكل حالات التنافي وضابطا لها لتمكين البرلمان من الاطلاع على المهام والوظائف التي يمارسها أعضائه، وحمايته من الآثار السلبية التي تنجر عن تعارض مصلحة عضو البرلمان مع مهامه، علما أن مفهوم التنافي ومقصوده يدل على ذلك التناقض والتعارض وعدم الانسجام الذي يقوم بين وظيفتين لا يمكن ملؤها في وقت واحد بشخص واحد، ومنها الولاية البرلمانية، فعلى المترشحين الذين يفوزون في الانتخابات التشريعية بمقعد للعهدة النيابية ان يختاروا بينها وبين وظائفهم قبل أن يتم استبدالهم²، فالتنافي هو الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى، أو بمناها بين المهام أو الوظائف أو الأنشطة الأخرى المحددة قانونا وبالتالي حماية استقلالية العضو البرلماني ضد أي تأثير يأتي من مؤسسات عمومية أو شركات خاصة³.

2.2.1- حالات التنافي مع العمل النقابي

بالرجوع إلى المادة الثالثة من القانون العضوي رقم 02-12 التي حددت حالات

التنافي والمتمثلة في:

- وظيفة عضوفي الحكومة: فعضو البرلمان سواء كان نائبا في المجلس الشعبي الوطني أو عضوا في مجلس الأمة في حالة قبوله لمنصب حكومي مثل وزير أو سفير، فإنه يفقد عضويته في البرلمان وتنتهي عهده ويتم استخلافه.

¹ - القانون العضوي رقم 02/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج ر 01، صادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

² - إبراهيم ملاوي، المرجع السابق، ص 40- ص 41.

³ - ام كلثوم جمال الدين، القانون البرلماني المغربي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة محم الأول، وجدة، المغرب، 2006، ص 53.

- العضوية في المجلس الدستوري: من ضمن الأعضاء المشكلين للمجلس الدستوري فق المادة 183 مح التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني، واثنان ينتخبهما مجلس الأمة وبمجرد انتخابهم أعضاء في المجلس الدستوري فإنهم يفقدون تلقائيا صفة العضوية في البرلمان.
 - عهدة انتخابية أخرى في مجلس شعبي منتخب: إن عضو البرلمان بمجرد انتخابه إثبات عضويته يصبح ممثل للأمة وليس لدائرته الانتخابية¹، لهذا يعتبر عضو البرلمان الموجود في حالة تنافي مع عهده الانتخابية أخرى مستقيلا وجوبا من المجلس الأصلي.
 - وظيفة أو منصب في الهيئات والإدارات العمومية، والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية أو العضوية في أجهزتها وهيكلها الاجتماعية: إذا فاز الموظف المترشح لمقعد برلماني تم انتدابه قانونا لمهامهم النيابية، وله حق الرجوع لمنصبه، إذا لم يعاد انتخابه في حال ترشحه.
 - وظيفة أو منصب في مؤسسة أو شركة أو تجمع تجاري أو مالي أو صناعي أو حرفي أو فلاحي.
 - ممارسة نشاط تجاري.
 - مهنة حرة شخصيا أو باسمه.
 - مهنة القضاء.
 - وظيفة أو منصب لدى دولة أجنبية أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية.
 - رئاسة الأندية الرياضية الاحترافية الاتحادات المهنية.
- وأشارت المادة الخامسة من نفس القانون العضوي، على أنه لا تتنافى العهدة البرلمانية مع ممارسة نشاطات مؤقتة لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية، كما لا تتنافى العهدة البرلمانية مع مهمة مؤقتة لصالح الدولة لا تتجاوز سنة.

¹ - نوال لصلح، مكانة عضو البرلمان في الدساتير العربية "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخصر، باتنة، 2016، ص 236.

يتضح مما تقدم، أن المشرع الجزائري لم يكتف بحصر الحالات التي تتنافى مع العهدة البرلمانية، بل توسع ليمنع عضو البرلمان خلال ممارسته لعهدته البرلمانية، من استعمال اسمه الشخصي مشفوعا بصفته في إشهار يخدم مصالح مؤسسة مالية أو صناعية أو تجارية¹، حتى لا يتحول الانتماء إلى البرلمان فرصة لتحقيق مآرب شخصية أو للغير.

2. واجبات العمل النقابي وسرية مداولات اللجان البرلمانية

إن تأدية البرلمان لعمله في العادة يأخذ طابعا تجمعيًا؛ يطلق عليه الجلسات لذا ينبغي على عضو البرلمان أن يلتزم بحضور تلك الجلسات، لذا ينبغي على عضو البرلمان أن يلتزم بحضور تلك الجلسات إلى جانب المحافظة على سرية مداولات اللجان.

1.2. واجب حضور جلسات البرلمان ولجانه

إن حضور جلسات البرلمان ولجانه من اهم واجبات عضو البرلمان، وتنبع اهميته من خلال اشتراط كل الدساتير الجزائرية نصبا معينًا سواء أكان في مجال انعقاد البرلمان بشكل صحيح، أم في مجال اتخاذ القرارات على وجه قانوني خاصة التصويت على القوانين، كما تتفرع منه عدة واجبات أخرى يلتزم بها العضو كواجب المناقشة والتصويت وطرح الأسئلة غيرها، إلى جانب ذلك فهو لا يفرض الحضور فقط اثناء فترات محددة بل يجب على العضو أن يواظب الحضور باستمرار داخل اجتماعات المجلس وألا يتغيب لا بعذر مشروع.

ولهذا سوف نسلط الضوء على تنظيم حضور الجلسات والاشتراك في اللجان وحضور أشغالها، والمسؤولية المترتبة على غياب عضو البرلمان.

1.1.2. تنظيم حضور الجلسات

من أجل أن يكون الحضور منتظما في جلسات البرلمان بغرفتيه، لابد من تحديد دور الانعقاد وجدول الأعمال واثبات الحضور، في إطار احترام مجموعة من الضوابط التي تهدف إلى جعل الجلسات وأعمال المجلس تجري بانتظام ودون تشويش.

¹ - المادة 4 من القانون العضوي رقم 02-12، الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية.

1.1.1.2. تحديد دور الانعقاد وجدول الأعمال

1.1.1.1.2. تحديد دور الانعقاد

إن البرلمان الجزائري ليس هيئة دائمة الانعقاد وإنما يمارس صلاحياته من خلال دورة عادية واحدة كل سنة، مدتها عشرة أشهر على الأقل، وتبتدئ في اليوم الثاني من أيام العمل في شهر سبتمبر، يمكن الوزير الأول طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال، أثناء دورة الانعقاد العادي يباشر البرلمان دوره التشريعي والرقابي، ويتمتع البرلمان خارج ذلك بعطلة، إلا أنه يمكن أن يستدعى لدورات استثنائية، إذا كانت هناك ظروف استثنائية تتطلب ذلك¹.

فيمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية كما يمكن أن يجتمع أيضا باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول، أو بطلب من ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني²، بغض النظر عن طبيعة الدورة، فإن عضو البرلمان ملزم بحضور جلسات البرلمان التي يعقدها، فتحديد دورات الانعقاد بدقة وكذلك فترة العطلة البرلمانية، تمكن اعضاء البرلمان بالقيام بمهامهم ومعالجة كل القضايا التي تطرح عليهم .

2.1.1.1.2. تحديد جدول الأعمال

يعرف جدول الأعمال على أنه: " ذلك العمل الحكومي البرلماني الذي يحدد النشاط الرسمي للبرلمان خلال الدورة التشريعية"³، كما يعرف أيضا أنه: "البرنامج الذي بموجبه تدار المناقشات في جلسة البرلمان العامة"⁴، فهو يتضمن مجموعة من المواضيع المحددة في الزمان لمناقشتها بالتدرج في جلسة البرلمان العامة، بهدف استثمار الوقت لإنجاز المواضيع

¹ - Ardant Philippe, Institutions politiques et Droit Constitutionnel, LGDJ, Paris, 2006, p547.

² - المادة 135 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المرجع السابق، ونفس المعنى حافظت عليه المادة 138 من التعديل الدستوري 2020.

³ - سمعه بوالشعير، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، العدد الأول، 1988، ص 351.

⁴ - عادل الطبيطائي، جدول أعمال البرلمان دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 03، السنة العاشرة، سبتمبر، 1986، ص 37.

المطروحة من ناحية وتقديم المواضيع ذات الأهمية على غيرها من ناحية أخرى، فضلا عن المواضيع المستعجلة التي تتطلب ضرورة تقديمها على غيرها.

يتضمن جدول أعمال جلسات البرلمان موضوعات مختلفة، تتوزع بين مشاريع القوانين التي أعدت تقرير بشأنها بالأسبقية، اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها، الأسئلة الشفوية، ويبلغ تاريخ الجلسة وجدول أعمال المجلس إلى النواب والحكومة وأعضاء مجلس الأمة في مدة محددة قبل انعقادها.

يتضح مما سبق أن إرسال جدول الأعمال مرفق بتحديد دقيق لجلسات البرلمان على مستوى الغرفتين، وفي وقت مناسب لتمكين الأعضاء من إعداد ما يلزم لموضوعات جدول الأعمال أثناء حضورهم الجلسات.

2.1.1.2. إثبات الحضور ووضوابطه

1.2.1.1.2. إثبات الحضور

لجأت بعض البرلمانات على وضع آليات تضمن إثبات الحضور في الجلسات وذلك لعرفة أسماء عدد الأعضاء الحاضرين والغائبين، وبالنتيجة معرفة مدى تحقق النصاب الذي يتوقف عليه انعقاد الجلسة، ومن بينها وضع سجل للحضور يوقع فيه أعضاء البرلمان عند حضورهم الجلسة وعقب انتهائها¹، إلا أن المشرع الجزائري لم يعالج مسألة إثبات الحضور، ولم تتضمن الأنظمة الداخلية للبرلمان أي نص يشير إلى وضع سجلات أمام رئيس المجلس أو مقرر الجلسة لتثبيت حضور العضو عند بداية الجلسة وعقب انتهائها، وخصوصا وأن الدول المتقدمة قد لجأت إلى البصمة الإلكترونية والبطاقة الإلكترونية وجعلت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان تحديد آليات تثبيت الحضور لمكتب مجلس الغرفة المعنية².

¹ - المادة 24 من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي 1963.

² - المادة 115 ف2 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 ج، العدد 49، صادرة في 22 اوت 2017.

ينبغي على أعضاء البرلمان حضور الجلسات الاشتراك في أعمالها، وفي حالة الغياب حدد النظام الداخلي لغرفتي البرلمان على ضرورة قيام النائب أو العضو بإشعار رئيس المجلس بالغياب، فقد نصت المادة 64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 على أن: "يلتزم النائب بحضور جلسات المجلس الشعبي الوطني، وأشغال اللجنة التي ينتمي إليها، يوجه شعار الغياب عن جلسات المجلس الشعبي الوطني إلى الرئيس يكون مبرراً، كما نصت الفقرة الثامنة من المادة 115 مع النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على: "يوجه عضو المجلس الذي يتعذر عليه حضور اشغال الجلسات العامة، خطار في الموضوع إلى رئيس المجلس، قبل انعقاد الجلسة العامة.

كما يمكن للنائب أو عضو مجلس الأمة ان يوكل أحد زملائه في حال غيابه عن الجلسة للتصويت نيابة عنه، وهذا ما اكدته المادتين 4/63 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000 والمادة 3/74 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2.2.1.1.2. ضوابط الحضور

إذا كان حضور عضو البرلمان واجب، فمن حقه ان يشارك في المناقشات وإبداء رايه في المسائل التي تثار على مستوى البرلمان، وفي المقابل من حق البرلمان أن تدار جلساته في جو من الهدوء والنظام، وبالتالي فإن حضور العضو يستلزم ان يكون محاطا بمجموعة من الضوابط التي تهدف إلى جعل الجلسات وأعمال المجلس تجري بانتظام دون تشويش، ولتحقيق ذلك تولت الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ضبط حدود الكلام والتعبير مم خلال مجموعة من الأحكام التأديبية التي تسري على عضو البرلمان في حالة الإخلال بها.

وتتمثل الإجراءات المتبعة من طرف غرفتي البرلمان في أربعة إجراءات، تشمل كل من التذكير بالنظام، التنبيه، سحب الكلمة، المنع من إعطاء الكلمة، وسنحاول تفصيلها من مواد النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، لأن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لم يعدل إلى غاية اليوم ويسري بأحكام قديمة رغم جود تعديل دستوري في 2016 المتمثلة في:

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

3.2.1.1.2. التذكير بالنظام: بحيث يلزم رئيس المجلس عضو البرلمان بذلك إذا ما تسبب في تعكير صفو المناقشات.¹

4.2.1.1.2. التنبيه: يوجه في حالة العود أي تعكير صفو المناقشات، يذكر بالنظام للمرة الثانية.

5.2.1.1.2. سحب الكلمة: تسحب الكلمة من العضو إلى أن تنتهي مناقشة الموضوع محل الدراسة، وكذا إذا أخذ الكلمة من غير إذن وذكر بالنظام وأصر مع ذلك على الكلام.

6.2.1.1.2. المنع من تناول الكلمة: ويكون في إحدى الحالات التي حددتها المادة 119 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 تتمثل في:

- إذا تعرض العضو إلى ثلاث (3) تنبيهات أثناء الجلسة.

- إذا تسبب في ظاهرة تعكر صفو النظام والهدوء داخل قاعة الجلسات.

- إذا قام باستفزاز أو تهديد زميل له اثناء الجلسة.

- إذا استعمل العنف أثناء الجلسة.

إضافة إلى ما سبق، فقد ضبط النظام الداخلي لمجلس الأمة تدخل العضو في المناقشات، ومنعه من استعمال الفاظ نابية أو عبارات غير لائقة، أو فيها مساس بهيبة المجلس أو بهيبة رئيسه أو أعضائه، أو بكرامة الأشخاص وبسمعة الهيئات المؤسسات، أو المساس بالنظام أو الآداب العامة²، يمنع رئيس الجلسة المتدخل من مواصلة تدخله في الحالات التي حددتها المادة 123 من النظام الداخلي لمجلس الأمة تتمثل فيما يلي:

- إذا تعرض بالإساءة للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري.

- إذا تعرض لرئيس الجمهورية بما لا يليق بمقامه.

- إذا تدخل دون إذن من رئيس الجلسة.

¹ - المادة 118 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

² - المادة 122 من النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017.

- إذا تفوه بعبارات نابية في حق أحد أعضاء المجلس، أو إحدى المجموعات البرلمانية، أو الحكومة، أو أحد أعضائها.
 - إذا مس الحياة الخاصة للغير.
 - إذا تعرض إلى قضية تكون محل إجراء قضائي، لرئيس الجلسة وحده أن يلفت نظر المتدخل إذا عن الموضوع، أو أخل بأداب النقاش.
- كما يحق لرئيس الجلسة حرمان العضو من طلب نقطة نظام أكثر من مرة واحدة.

2.1.2. الاشتراك في اللجان البرلمانية وحضور اجتماعاتها

يتبع البرلمان الجزائري نظام اللجان في ممارسة مهامه، وهي مجموعة صغيرة من المشرعين الذين يعينون على أساس أما مؤقت وإما دائم، يهدف النظر في المسائل بتعمق يفوق قدرة المجلس بأكمله، وهي عبارة عن: "أجهزة منشأة في كل غرفة تتكون من عدد غالبا محدد من الأعضاء مختارون على أساس كفاءة معينة مكلفين مبدئيا بتحضير أعمالها وبتقديم تقرير"¹، تعرف أيضا على أنها: "تشكيلات منظمة بصفة عامة لصورة المجلس على أساس أهمية كل مجموعة فهي عبارة عن مجالس صغرى وكل لجنة سيدة على أعمالها تجتمع بطلب من الحكومة أو من طرف رئيسها وأعمالها ليست عامة"².

تقوم اللجان البرلمانية بدراسة مشاريع القوانين والاقترحات أو تقوم بالتحقيق وجمع المعلومات قبل عرضها على المجلس النيابي، لأن المجلس بكامل أعضائه لا يستطيع ان يدرس يهدوء وجدية كل مسألة تعرض عليه³، وقد أخذ المؤسس الدستوري الجزائري باللجان البرلمانية، وهي نوعان: اللجان الدائمة ولجان التحقيق حيث نص في المادة 137 من التعديل الدستوري 2020 على أن: "يشكل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لجائهما الدائمة في إطار نظامهما الداخلي" ونصت المادة 159 من نفس التعديل على أنه: "يمكن كل

¹ - Lavroff, D.G, *Le Droit Constitutionnel de la v° République*, Paris.1995,p494.

² - Oliva. Éric, *Droit Constitutionnel*, Edition Dalloz, Paris,1977, p 194.

³ -افين خالد عبد الرحمان، المركز القانوني لعضو البرلمان "دراسة مقارنة"، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، مصر، 2017، ص 236.

غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة...".

وبالاعتماد على نظام اللجان، فإن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان ألزمت النائب أو عضو البرلمان بالاشتراك في عضوية اللجان الهائمة، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 21 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017: "يجب على كل عضو في مجلس الأمة أن ينظم إلى لجنة دائمة، ولا يمكن لعضو مجلس الأمة أن ينظم إلى أكثر من لجنة دائمة واحدة"، وبخلاف ذلك فإن النظام الداخلي للمجلس الشعبي لسنة 2000 جعل الاشتراك في عضوية اللجان الدائمة ممكنة دون أن تكون إجبارية¹، لهذا يجب إعادة صياغة المادة 33 منه بنفس الصياغة التي جاءت بها المادة 21 السابقة الذكر.

ويتم توزيع المقاعد داخل اللجان الدائمة فيما بين المجموعات البرلمانية بالنسبة للغرفتين بكيفية تتناسب مع عدد أعضائها، في حدود الحصص المحددة لها تطبيقا للمادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، مع مراعاة اختيار الأعضاء وتخصيصهم، أما بالنسبة للنواب غير المنتمين لمجموعة برلمانية، فإن مكتب مجلس الأمة يعين هؤلاء بناء على طلبهم ورغبتهم أعضاء في لجنة دائمة ويراعي مكتب المجلس في تعييناته رغبات وتخصصات الأعضاء المعينين بقدر الإمكان، وفي حالة شغور مقعد أحد أعضاء لجنة دائمة، يتم شغل المقعد الشاغر وفق الإجراءات المحددة في المادة 17 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

تضطلع اللجان البرلمانية بالكثير من المهام الوظائف، لذلك ينبغي على الأعضاء حضور جلساتها والاشتراك في أعمالها، وفي حالة الغياب حدد النظام الداخلي لمجلس الأمة إجراءات يجب على العضو اتخاذها يتمثل الأول في قيام عضو البرلمان بإخطار السيد رئيس اللجنة الدائمة بالغياب مسبقا، أما الإجراء الثاني فإنه يقوم بتوكيل أحد زملائه

¹ -المادة 33 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر العدد 46، صادرة في 30 جويلية 2000.

للتصويت نيابة عنه حتى لا يكون سببا في تعطل عمل اللجنة، يجب ان تكون الوكالة مكتوبة في حدود توكيل واحد فقط¹.

3.1.2 المسؤولية المترتبة على غياب عضو البرلمان

إن مسألة الغياب عن جلسات البرلمان أو اجتماعات لجانه تشكل مشكلة كبرى في الجزائر، فهي تؤثر سلبا على الدور الذي يفترض أن يقوم به عضو البرلمان خصوصا وعلى النشاط البرلماني عموما، إذ يصل تخلف الأعضاء في كثير من الأحيان حد عدم إمكان أخذ الرأي لعدم توافر الأغلبية المطلوبة، في سبيل الحد من هذه الظاهرة حاول المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 أن يكرس مبدأ جديدا، يلزم عضو البرلمان بالتفرغ لمهامه البرلمانية وإجبارية حضوره لأشغال البرلمان، وكذا ضرورة انتمائه للجان الدائمة، لذلك نصت المادة 116 منه على: "يتفرغ النائب أو عضو مجلس الأمة كلياً لممارسة عهده، ينص النظامان الداخليان للمجلس الشعبي الوطني لمجلس الأمة على أحكام تتعلق بوجود المشاركة الفعلية لأعضائهما في أشغال اللجان وفي الجلسات العامة، تحت طائلة العقوبات المطبقة في حالة الغياب".¹

وتطبيقا للتعديل الدستوري 2016، رتب النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 على الغياب مجموعة من العقوبات تختلف حسب صورة الغياب تتمثل في:

1.3.1.2 في حالة غياب الأعضاء عن حضور أشغال اللجان الدائمة أو الجلسات

العامة لثلاث مرات متتالية خلال الدورة بدون مبرر، يقع عليه الجزاءات التالية:

- يوجه إليه تنبيه كتابي
- تنشر قائمة الأعضاء المتغييبين عن اشغال جلسات المجلس في الجريدة الرسمية للمناقشات، وفي الموقع الالكتروني الرسمي للمجلس، ولهذا الجزاء أثر في اطلاع الشعب على سيرة عملت في البرلمان.

¹ - المادة 118، من التعديل الدستوري 2020.

- تدون أسماء الأعضاء المتغيبين عن اشغال اللجان الدائمة في محاضر اجتماعات اللجنة، وتبلغ نسخة من ورقة حضور أعضاء اللجنة إلى كل من نائب رئيس المجلس المكلف بالتشريع رؤساء المجموعات البرلمانية.
- يخصم مبلغ مالي من التعويضة البرلمانية التي يتقاضاها العضو بعدد الأيام التي تغيب فيها عن أشغال اللجان الدائمة وأشغال الجلسات، فالعضو الذي يتغيب من دون عذر، يكون حرمانه من التعويضة البرلمانية شرعيا عن مدة تغيبه.
- إذا تكرر غياب العضو لثلاث مرات متتالية أخرى خلال الدورة نفسها بدون عذر مقبول يحرم من الترشح لأي منصب في أجهزة وهيئات المجلس بعنوان التجديد المقبل.

2.3.1.2 في حالة غياب الأعضاء عن حضور أشغال البرلمان ولومرة واحدة دون مبرر، كأن يحضر العضو جلسات البرلمان، لكنه يمتنع عن المشاركة في الأشغال كامتناعه عن إلقاء مداخلته في الجلسة العامة، توقيع عليه عقوبة فقهان حقه في إلقاء التدخل وهذا ما نصت عليه المادة 96 الفقرة الثانية من النظام الداخلي لمجلس الأمة: "يفقه العضو المسجل حقه في التدخل إذا ما نودي عليه ولم يكن حاضرا في الجلسة، أو في حالة عدم حضوره جلسة الأسئلة الشفوية ولم يوكل من ينوب عنه¹ توقع عليه عقوبة فقدان حقه في طرح سؤاله².

وخلاصة ما تقدم؛ فإن النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017 جاء أكثر تفصيلا من الأنظمة الداخلية السابقة بشأن العقوبات المقررة على العضو المتغيب إلا أنها عقوبات غير رادعة للعضو من أجل الحد من تغيبه، ومن ثم قد يتكرر غيابه، ولهذا كان من الأحسن النص على عقوبة رادعة كتجريده من العضوية أو إسقاطها إذا تجاوز العضو الحد المقرر من الغياب.

¹ - مراد بلقاسم، التنظيم القانوني لغياب النواب في البرلمان الجزائري، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، المجلد 06، العدد 1، 2020، ص 565.

² - المادة 97 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017.

2.2. واجب المحافظة على سرية مداولات اللجان

تحظى الأسرار النيابية بقدر كبير من الاهتمام العناية بشكل يفوق غيرها من الأسرار الوظيفية، كونها تتعلق بالمصالح العليا للدولة، فالأعضاء عندما يمارسون عملهم النيابي يطلعون على كثير من الوثائق أو المعلومات التي تصل إليهم بحكم عملهم، لذلك قد تحرص القوانين الأساسية للأعضاء البرلمان على حضر فشاء مثل تلك الأسرار التي يتلقونها أعضاء البرلمان في الجلسات السرية، غالبا لأن الأصل في جلسات البرلمان علنية يجوز جعلها سرية ومغلقة¹، إذا كانت تتعلق بأمر يخشى من إفشائها إلحاق الضرر بالمصلحة العليا للبلاد، أو إثارة الفوضى والاضطراب داخل الدولة.

لم يعرف المشرع الجزائري السر النيابي، كما لم نجد تعريفا له من طرف الفقه ولكن يمكن تحديده مضمونه من تعريف السر باعتباره: "شيء يخشى من كشفه واطلاع الآخرين عليه يؤدي إلى وقوع ضرر أو تفويت مصلحة مشروعة"²، بالتالي يمكن تعريف السر النيابي بكل معلومة أو واقعة يتلقاها عضو المجلس بسرية تامة اثناء ممارسة عمله عند انعقاد الجلسات السرية أو بسببها، يحظر فشاءها حفاظا على المصلحة العامة للبلاد.

فقد خصص المشرع الجزائري لهذا الواجب المادة 13 مح القانون رقم 01-01 مضمونها يتمثل في: "يحتفظ عضو البرلمان بسر مداولات اللجنة التي هو عضو فيها"، كما اكدت ذلك ايضا المادة 45 مح النظام الداخلي لمجلس الأمة 2017 على ان اجتماعات لجان مجلس الأمة الدائمة مغلقة، لا يمكن للجان الدائمة نشر أو اعلان محاضرها ويتحمل مسؤولية ذلك رئيس اللجنة".

من خلال ما تقدم؛ نجد ان المشرع الجزائري سواء في قانون عضو البرلمان أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم يشر لهذا الواجب بطريقة واضحة، وعالجه فقط

¹ - المادة 133 من القانون رقم 01/16 المتعلق بالتعديل الدستوري 2016.

² - إسماعيل صعصاع البدري، امين رحيم حميد، القيود الخاصة لممارسة الموظف العام لحقوقه السياسية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق المحلى للعلوم القانونية السياسية، العدد الثاني، 2018، ص

ضمن نطاق مداوات اللجنة التي ينتمي إليها العضو، ولهذا كان من الأفضل أن ينظم هذا الواجب بدقة بالنسبة للجلسات المغلقة المنعقدة بطلب من رئيسي الغرفتين أو من أغلبية أعضاء البرلمان الحاضرين في كل مجلس، أو بطلب مح الوزير الأول.

خاتمة:

في الأخير توصلنا في هذه الدراسة إلى عدة نقاط منها من هي نتائج الدراسة ومنها من هي المقترحات كالتالي:

أولاً: النتائج

1. يقع على عضو البرلمان جملة من الواجبات يلتزم بها تحقيقاً للصالح العام.
2. سيطرة السلطة التنفيذية على تحديد جدول أعمال البرلمان من حيث تدخلها في ترتيب المواضيع وإقرارها حق الأولوية بالنسبة للمشاريع التي تراها مهمة مستعجلة.
3. المشرع الجزائري لم يعالج مسألة إثبات حضور العضو لجلسات البرلمان بشكل مفصل دقيق، مما جعل ظاهرة الغياب تنتشر وتكثر.
4. العقوبات التي تفرض على عضو البرلمان في الجلسة تتعدد وتنوع وتختلف درجة جسامتها، فهي وسيلة تقويم تهدف إلى إلزام عضو البرلمان بالقوانين والأنظمة الداخلية، بغية تحقيق الانضباط وسير العمل داخل الجلسات.
5. حل الاقتطاع من تعويضات العضو البرلماني في حالة غيابه المتكرر وغير المبرر، يبقى الحل الأنسب لمحاربة ظاهرة غياب أعضاء البرلمان، ولكنه ليس الحل الكافي.
6. توسيع حالات التنافي مع العهدة البرلمانية بمقتضى القانون العضوي 02/12 لجعل عضو البرلمان متفرغاً لأداء مهامه التقليل من ظاهرة الغيابات.

ثانيا: المقترحات

1- ضرورة إعادة النظر في الإجراءات الانضباطية التي نص عليها النظام الداخلي لمجلس الأمة لسنة 2017، حتى تكون أكثر فاعلية وجدية في ضبط الجلسة لأنها في الحقيقة جزاءات بسيطة وغير رادعة.

2- ضرورة تعديل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ليتماشى مع المنهج المعتمد في النظام الداخلي لمجلس الأمة بالنسبة للعقوبات المقررة على العضو بالنسبة للغيبات والانضباط داخل الجلسات.

آليات رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية

Mechanisms of oversight of the legislative authority over the actions of the executive authority

مقني بن عمار

مدان المهدي

جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر

جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر

Ammarmeguenni@gmail.com

mehdimedene@gmail.com

الملخص:

تتجلى آليات الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية في صور كثيرة ومتعددة، ذلك أن توظيف النواب لهذه الآلية ونجاحهم في تخطي شروطها وإجراءاتها يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

وعلى هذا الأساس تعد عملية الرقابة البرلمانية بمفهومها وأهدافها وطبيعتها الدستورية جزءاً أساسياً في النظام الرقابي للدولة، فهي إختصاص أصيل للبرلمان يمارسه بواسطة آليات رقابية مرتبة أو غير مرتبة للمسؤولية السياسية مخولة له اتجاه عمل الحكومة، ضماناً لعملية إرساء الديمقراطية باعتباره معبراً عن الإرادة الشعبية، لذلك كان تفعيلها مطلباً أساسياً من المطالب الشعبية والسياسية التي دعت إلى تعديل الدستور واستجيب بصدور التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي كان نتيجة حتمية للأحداث التي عاشتها الجزائر مؤخراً، حيث حاول المؤسس الدستوري معالجة مواطن الخلل وتحقيق التوازن بين السلطات وإعادة الاعتبار للسلطة التشريعية خاصة في وظيفتها الرقابية لنشاط السلطة التنفيذية، وكان من أهم المستجدات التي أضافها ضم الاستجابات للآليات التي تُرتب مسؤولية سياسية للحكومة، ورغم ذلك هناك العديد من النقائص في مجال الرقابة كان ينتظر منه معالجتها في هذا التعديل.

الكلمات المفتاحية: الرقابة، السلطة التشريعية (البرلمان)، السلطة التنفيذية، المسؤولية السياسية للحكومة، السؤال برلماني، الاستجواب البرلماني.

Abstract:

There are many types of censorship exercised by the legislative authority in the face of the executive power; but its practice using the mechanism of the motion of censor is considered as the most important, the recruitment of this mechanism by the deputies and their success in exceeding its conditions and procedures lead to the political responsibility of the government.

On this basis, the process of parliamentary oversight in its sense, objectives and constitutional nature is an essential part of the State's regulatory system. It is the inherent competence of the Parliament to exercise it by means of control mechanisms that is ranked or not in a position of political responsibility entrusted to it in relation to the work of the Government, in order to ensure the democratization process as an expression of popular will, Its implementation was therefore a fundamental requirement of the people and politicians who called for the amendment of the Constitution and responded to it with the adoption of the Constitutional Amendment of 2020, which was the inevitable result of recent events in Algeria. The Constitutional founder tried to address imbalances, balance the powers and restore to Parliament, especially in its oversight function of government activity.

Keywords: Oversight, Legislature (Parliament), Executive Authority, Government political responsibility, Parliamentary question, Parliamentary interrogation.

مقدمة:

يرجع تاريخ ظهور آلية ملتزم الرقابة في الأنظمة الغربية إلى العهد الماضي أين بدأ العمل بها أول مرة في بريطانيا إبان القرنين السادس والسابع عشر، حيث بمقتضاها يتمكن مجلس العموم البريطاني والأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين تحريك إجراءات سحب الثقة من الحكومة، إلا أن واقع تطبيقها في النظام الدستوري الجزائري كان حديث العهد حيث غابت في الدستورين الأولين دستور 63 ودستور 76، وحتى بالرجوع إلى تعديل 3 نوفمبر 1988 لا نجد أنه يذكر سوى في إمكانية نواب المجلس الشعبي الوطني على إصدار لائحة حول بيان الحكومة المقدم لهم في كل سنة كما وضحت المادة 5/114 من هذا التعديل، ومن ثم لم تظهر هذه الآلية الرقابية إلا مع اعتماد دستور 89 بعدما نصت عليها المادة 126 منه، ليتم تكريسها في دستور 96 وفق المادة 135، وكذا في التعديل الدستوري لسنة 2016 وفقا للفقرة الأولى من المادة 153 منه والتي جاء فيها ما يلي " يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتزم رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة".

تقسم السلطات في الدساتير المعاصرة إلى ثلاث سلطات وهي السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، والسلطة القضائية، غير أن تداخل الصلاحيات بين السلطات خاصة السلطة التنفيذية والتشريعية فرض مبدأ الفصل بين السلطات الذي يقضي باستقلالية كل سلطة عن السلطة الأخرى مع فرض توازن وتعاون بينهما ولعدم انحراف السلطة عن الصلاحيات المخولة لها، لا بد من وجود رقابة لاسيما بين السلطة التشريعية والتنفيذية وفي هذا المجال فإن السلطة التشريعية بالإضافة إلى اختصاصها الأصلي المتمثل في سن التشريع فإنها تملك اختصاص رقابي على السلطة التنفيذية وهو ما يسمى بالرقابة البرلمانية التي تقتضي اطلاع السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية وتنبهها في حالة ارتكابها أخطاء بمناسبة ممارسة نشاطاتها، ومن أجل تحقيق رقابة برلمانية فعالة ظهرت وسائل متنوعة لذلك الغرض، تتمثل في إنشاء لجان التحقيق وهو ما يعرف بالوسائل غير المرتبة للمسؤولية كتوجيه الأسئلة واستجواب الحكومة، وهناك وسائل مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة تتمثل في عرض مخطط الحكومة وبيان السياسة العامة.

ويلاحظ أن المؤسس الدستوري الجزائري منذ أول دستور للجمهورية وصولاً إلى آخر تعديل له لسنة 2020 كرس نوعاً من التعاون بين السلطات التنفيذية والتشريعية ونظم العلاقات المتبادلة بينهما بخصوص تدخل كل واحدة في شؤون الأخرى على نحو معين، ومقابل الدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية أعطى الدستور للبرلمان عدداً من الأسلحة يستخدمها لمواجهة الحكومة تُعرف بالرقابة البرلمانية، فإلى جانب الوظيفة الأساسية للسلطة التنفيذية المتجسدة في التشريع وممارسة مهمة الرقابة على أعمال الحكومة وفق جملة من الآليات قد ترتب في جزء منها مسؤولية الحكومة السياسية وتؤدي بذلك إلى استقالتها وأخرى لا ترتب مسؤولية سياسية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعد ملتزم الرقابة بمثابة سلاح هجومي يوضع بين أيدي نواب الشعب ليتمكنوا من خلال توظيفه من معارضة استمرارية وجود الحكومة بعد تقرير مسؤوليتها السياسية¹.

وأمام التغيرات التي عاشتها الجزائر مؤخراً، بعدما شهدت تعديل دستورها وفقاً لما يتمشى مع المطالب الشعبية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وإنسجامها مع جميع المستجدات التي عرفتها الساحة الوطنية في مختلف الأصدمة، فإتجهت الإرادة التشريعية من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى معالجة الإختلال الذي يعاني منه النظام السياسي الجزائري منذ الإستقلال الذي يهدف إلى تركيز السلطة في يد مؤسسة واحدة على حساب باقي المؤسسات.

حيث كان موضوع الرقابة البرلمانية محل اهتمام من قبل لجنة الخبراء المكلفة بصياغة المقترحات التي تهدف إلى مراجعة معمقة لأحكام الدستور، حيث طالب العديد بمحاولة تفعيل آلياتها، كما وقد ورد في رسالة التكليف المعلن عنها عبر وكالة الأنباء بتاريخ 02 جانفي 2020 أن اللجنة ستولى تحليل وتقييم كل جوانب التنظيم وسير مؤسسات الدولة على أن تقدم إلى رئيس الجمهورية مقترحات وتوصيات بغرض تدعيم النظام الديمقراطي القائم على التعددية السياسية والتداول على السلطة وضمان الفصل الفعلي

¹.Philippe Andrant, institution politiques et droit constitutionnel, 14ème, éd, L.G.D.), paris, 2002, p.584.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

بين السلطات وتوازن أفضل بينها وهذا بإضفاء مزيد من الأنسجام على سير السلطة التنفيذية وإعادة الاعتبار للبرلمان خاصة في وظيفته الرقابية لنشاط الحكومة.

ومن هنا تظهر أهمية الموضوع فعلى الرغم من أن عديد الدراسات الدستورية تناولت بالتفصيل موضوع الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة إلا أن الحاجة تقتضي البحث باستمرار نظرا لتجده وتواكبه مع التطورات الحديثة لعمل السلطات التنفيذية، خاصة وأن الرقابة البرلمانية تمثل أحد أهم دعائم دولة القانون تستمد شرعيتها من الدستور وتسهر على ضمان حسن تطبيق السياسات العامة والبرامج الحكومية التي صادق عليها البرلمان.

وعلى هذا الأساس نهدف من خلال هذه الدراسة إلى تسليط الضوء حول آليات رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية على ضوء التعديل الدستوري الجديد وأهم الإصلاحات التي جاء بها في هذا المجال، والوقوف أمام النقائص التي أثرت على فعالية آليات الرقابة البرلمانية ومحاولة إيجاد حلول لها.

ومن ثم فإن الإشكالية التي نحاول الإجابة عليها من خلال هذه الدراسة تتمحور في السؤال التالي: ما مدى فعالية ملتمس الرقابة كآلية دستورية ممنوحة للسلطة التشريعية في تجسيد المسؤولية السياسية للحكومة؟

على ضوء هذه الإشكالية الرئيسية سنتطرق إلى تبيان التساؤلات الفرعية التالية:

- ما مدى نجاعة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة التي تبناها التعديل الدستوري لسنة 2020؟
- ما طبيعة الآليات الممنوحة للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية؟ وما مدى فعاليتها؟
- ما هو النظام القانوني لآليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وما هي شروط وإجراءات تطبيق آليات هذه الرقابة، وفيما تتمثل آثار ممارستها؟

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

فلإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية سنتطرق إلى تقسيم موضوع الدراسة من خلال تبيان العناصر التالية:

سنتطرق إلى تحديد آليات الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية والتي لا ترتب المسؤولية وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 في المبحث الأول، وأثار ممارسة آليات الرقابة في مبحث ثاني.

1. آليات الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية والتي لا ترتب المسؤولية

السياسية حسب التعديل الدستوري لسنة 2020

عمل التعديل الدستوري لسنة 2020 على تقليص صلاحيات السلطة التنفيذية مقابل تعزيز مهام السلطة التشريعية وتفعيل دور البرلمان في العملية السياسية وإعطائه دفعا جديدا من خلال تفعيل آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة خاصة وأنه قد أصبح من الضروري إعادة البرلمان لموقعه الطبيعي وإحلاله دستوريا المكانة اللائقة به وتحريره من قيود التبعية للجهاز التنفيذي، حيث لا يمكننا الحديث عن دولة قوية ببرلمان ضعيف ولعل الغاية المرجوة من اعتماد الرقابة المتبادلة بين السلطات هو البحث عن إيجاد علاقة التوازن بينها تحقق الديمقراطية، وتقوية جسور التواصل بينهما من خلال مجموعة من الآليات الدستورية، تتأرجح بين آليات محدودة الأثر وأخرى تؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

إضافة إلى الآليات التي يمكن من خلال البرلمان طرح مسؤولية الحكومة، توجد آليات أخرى تمكنهم من المتابعة الدائمة للأعمال والنشاط الحكومي، هذه الوسائل متاحة لغرف البرلمان سواء من حيث استعمالها أو شروط وإجراءات ممارستها أو آثارها ما يعني أن مجلس الأمة له نفس دور المجلس الشعبي الوطني في الرقابة دون أن تميز وقد أثبتت الواقع العملي أن البرلمان يعتمد في دوره الرقابي على الآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة أكثر، وهذا راجع إلى الصعوبة والقيود التي تواجه البرلمان عند طرحه لمسؤولية الحكومة التي تؤدي إلى حله سواء الحل الوجوبي أو الحل الرئاسي.

وعلى هذا الأساس سنتطرق إلى تحديد هذه الآليات في المطلبين التاليين.

1.1. آليات الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

اتجه المؤسس الدستوري الجزائري إلى تبني مبدأ المسؤولية الحكومية أمام البرلمان وأضفى عليها نوعا من الخصوصية عند وضعه للنصوص المنظمة لوسائل الرقابة ليعطيها صورة مغايرة لما تعارفت عليه الأنظمة الديمقراطية العالمية، إذ يعترف بها وينص عليها دون أن يطبقها واقعا أو يجزأ منها كالمسؤولية الفردية لأعضاء الحكومة التي لا يمكن تقريرها أمام البرلمان دون المسؤولية التضامنية ككل، ويمكن إرجاع ذلك لطبيعة النظام القائم على الجمع بين الأنظمة السياسية التي الثلاثة خاصة الرئاسي والبرلماني مع ضمان ترجح الكفة لصالح السلطة التنفيذية¹.

وتثار مسؤولية الحكومة السياسية في النظام السياسي الجزائري في ثلاث حالات أكد عليها التعديل الجديد لسنة 2020، عرض مخطط العمل، بيان السياسة العامة والاستجواب.

1.1.1. مناقشة مخطط عمل الحكومة

يعتبر تقديم الحكومة لمخطط عملها أول عمل رسمي تقوم به وهو الحالة الاعتيادية لبدأ الحكومة نشاطها، وتحظى هذه الآلية بأهمية بالغة كون المخطط إطار إستراتيجي عام يشمل كل القطاعات ويحدد طريقة عملها وكيفية تسيير نشاطها، ما يتطلب أخذ موافقة البرلمان عليه، وإذا كان الوزير الأول سابقا يقدم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني دون ارتباطه الصريح ببرنامج رئيس الجمهورية²، فإنه بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 أصبح مخطط عمل الحكومة يختلف باختلاف الأغلبية البرلمانية، بمعنى آخر إذا كان الأمر متعلق بالوزير الأول فمخطط عمل الحكومة هو البرنامج الرئاسي، وإذا كان الأمر متعلقا برئيس الحكومة فمخطط عمل الحكومة هو برنامج الأغلبية البرلمانية.

¹. Ameller Michel, les questions instruments du contrôle parlementaire, .LGDJ, paris, 1964.

². في التعديل الدستوري لسنة 2008 كان الوزير الأول يقدم مخطط عمل الحكومة بما يتوافق مع تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، حيث ينسب عمل الحكومة حسب المادة 79، 80 من تعديل 2008.

حيث جاء في المادة 105 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يعين رئيس الجمهورية وزيرا أولا ويكلفه باقتراح تشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي الذي يعرضه على مجلس الوزراء"، وباستقراء لنص المادة 110 من نفس الدستور "إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، ويكلفه بتشكيل حكومته وإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية"¹.

وبالتالي لأول مرة تاريخ الجزائر أصبح يقود الحكومة إما وزير أول أو رئيس حكومة ويعتبر ذلك إضافة مهمة لم تعهدها الدساتير السابقة تُعزز قوة السلطة التشريعية وتحدث نوعا من التوازن مع السلطة التنفيذية، ما جعل الحكومة أمام خيارين إما أن تلتزم بتطبيق برنامج الأغلبية البرلمانية أو بتطبيق برنامج الرئيس.

2.1.1. تقديم البيان السنوي عن السياسة العامة

يعتبر البيان العام الذي يقدمه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة للبرلمان وسيلة لإبلاغه بما تم تطبيقه أثناء السنة الماضية من البرنامج وما هو في طور الإنجاز، يتم خلاله إبراز الصعوبات التي واجهتها الحكومة والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها في المستقبل والعواقب التي يمكن أن تعترضها².

يتم تقديم بيان السياسة العامة تقريبا بنفس الإجراءات التي يتم بها عرض برنامج الحكومة أول مرة، حيث يقوم الوزير الأول أو رئيس الحكومة بتقديم عرض للخطوط العريضة لحصيلة حكومته، وترك التفاصيل الدقيقة للبيان المكتوب الذي يسلم لأعضاء

¹. المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ 2020/12/30 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82 الصادرة بتاريخ 2020/12/30.

². عليم زهرة، حدود فعالية السلطة التشريعية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016 ومتطلبات الإصلاح، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث، (ل م د) جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريش، 2020-2021، ص 207.

البرلمان، وبذلك يكون تقديم هذا البيان فرصة حقيقية لأعضاء البرلمان لمناقشة الحكومة وتقييم مدى تنفيذ التزامها بالبرنامج الذي عرضته ووافقوا عليه قبل شروعها في العمل.

وتفعيلا لوسائل الرقابة ألزم التعديل الدستوري لسنة 2020 الحكومة بتقديم بيان سنوي لسياستها أمام المجلس الشعبي الوطني بكل وضوح، كان غائبا التعديلات السابقة، حيث جاء في المادة 111: "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، أن يقدم سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة".

وبالتالي تعتبر المادة 111 ضمانا دستورية للقضاء على عزوف الحكومات عن تقديم بيان السياسة العامة الذي يسمح للبرلمان بمراقبة عمل الحكومة وبضم إنسجامه.

وإذا كان تقديم بيان السياسة العامة يشكل بالدرجة الأولى آلية مهمة للرقابة البرلمانية فإنما يترتب عنه إجراءات رقابية تنصب على مسؤولية الحكومة فهو يشكل أهمية بالغة ويتم ذلك من خلال إصدار اللوائح، التصويت على ملتمس الرقابة أو رفض التصويت بالثقة¹.

¹ إصدار اللوائح: هي تعبري عن عدم رضا مجموعة من أعضاء المجلس بمناسبة تقديم بيان السياسة العامة السنوي لعدم إقناعهم به، فهي الانتقادات والملاحظات وكشف التناقضات، ينظر محمد بركات، النظام القانوني لعضو البرلمان دراسة مقارنة لكل من الجزائر ومصر وفرنسا، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه دولة القانون العام، جامعة الجزائر، 2006، ص 242. أما ملتمس الرقابة: حسب الفقرة الرابعة من المادة 111 يعتبر ملتمس الرقابة النتيجة الثانية المترتبة عن مناقشة بيان السياسة العامة كإجراء يتخذه النواب لضغط على الحكومة وإجبارها على الاستقالة، عكس اللائحة التي ال تؤدي إلى أي إجراء يؤثر على الحكومة حيث يكمن الاختلاف بينهما كون ملتمس الرقابة لائحة تختلف عن اللوائح الأخرى من حيث النصاب الواجب توافره لاقتراحه أو التصويت عليه أو من الأجال المقررة لمناقشته والمحدد دستوريا، انظر المادة 161، 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التصويت بالثقة: لتتمكن الحكومة من حماية مركزها السياسي خول لها الدستور إجراء تلجأ إليه لتدعيم موقفها أمام المعارضة وهو التصويت بالثقة بحيث يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طلب تجديد الثقة من البرلمان إذا كانت عليه معارضة شديدة في الساحة السياسية، وفي حالة عدم الموافقة على اللائحة يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة استقالة الحكومة، ينظر للمادة 111 فقرة 5، 6 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3.1.1. إستجواب وسيلة لأعضاء البرلمان في مواجهة أعضاء الحكومة

من المقرر قانونا وطبقا لنص المادة 160 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في أية مسألة ذات أهمية وطنية، وكذلك عن حال تطبيق القوانين، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، وبذلك كرس التعديل الدستوري لسنة 2020 كسابقه الاستجواب كوسيلة لأعضاء البرلمان مواجهة أعضاء الحكومة، تحصل في طياتها معاني قاسية كالمحاسبة والمؤاخذة لأعمال الحكومة¹، الاتهام أو النقد أو تجريح سياستها فالنائب محول أن يستجوب الحكومة أية مسألة ذات أهمية وطنية وكذا عن حال تطبيب القوانين، كما يمكن توجيه استجواب الوزير الأول أو رئيس الحكومة أو الوزراء، ويكون الجواب خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما والجديد الذي أتى به التعديل الدستوري لسنة 2020 يتماشى مع الشروط المشددة لعمال آلية الاستجواب وما تقرر من إجراءات، حيث تكون آثار الاستجواب مرتبطة بالإجابة فتختتم جلسته إما بلائحة تأييد وشكر للحكومة، أو تلك اللوائح التي يترتب عنها مسؤولية الحكومة ككل أو الوزير المعني²، وبذلك يكون هذا الأثر دافعا للنواب من أجل الإقدام على ممارسة حق الاستجواب رغم تعقيد إجراءاتها ابتغاءً لما يحققه من غايات، إذ أصبح بإمكانه أن يقترن أو يختتم بإقامة المسؤولية السياسية للحكومة من خلال ملتصق الرقابة إذا الموافقة عليه من طرف 7/1 من أعضاء المجلس الشعبي الوطني³، وبالتالي هذه الإضافة قد تجعل الوضع يتغير بتغيير الأحكام الدستورية التي ضيققت الاستجواب وجردته من أي أثر أو مسؤولية وجعلت منه أسلوبا للإعلام دون المسؤولية السياسية.

¹. سعيد أوصيف، البرلمان الجزائري في ظل دستور 1996/11/28 المعدل والمتمم، أطروحة مقدمة لنيل

شهادة دكتوراه² القانون العام، جامعة الجزائر، 2016، ص363.

². حفيظ نقادي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، جملة دفاتر السياسية والقانون، عدد 10، ورقة 2014 ص 74.

³. جاء في المادة 161 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يصوت على ملتصق رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة لا يقبل هذا الملتصق إلا إذا وقعه 7/1 عدد النواب على الأقل.

2.1. آليات الرقابة البرلمانية التي ترتب المسؤولية السياسية للحكومة

إضافة إلى الآليات التي يمكن من خلالها البرلمان طرح مسؤولية الحكومة، توجد آليات أخرى تمكنهم من المتابعة الدائمة للأعمال والنشاط الحكومي، هذه الوسائل متاحة لغرف البرلمان على سواء من حيث استعمالها أو شروط وإجراءات ممارستها أو آثارها ما يعني أن مجلس الأمة له نفس دور المجلس الشعبي الوطني الرقابة دون أي تمييز وقد أثبت الواقع العملي أن البرلمان يعتمد دوره الرقابي على الآليات الرقابية غير المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة أكثر، والتي تتمثل في الأسئلة البرلمانية ولجان التحقيق البرلماني وهذا ما سنتطرق إليه في الفرعين التاليين.

1.2.1. الأسئلة البرلمانية

تنص المادة 1/158 من الدستور الجزائري لسنة 2020 على أنه: " يمكن أعضاء البرلمان أن يوجهوا أن سؤال شفوي أو كتابي إلى أن عضو الحكومة".

والسؤال هو تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل¹.

يمكن أن يكون السؤال الذي يطرحه النائب شفاهة ويتلقى الإجابة عنه شفاهة خلال الجلسة المخصصة للإجابة عن الأسئلة، حيث يولد بصفة عامة علاقة شخصية بين النائب وعضو الحكومة، كما يمكن أن يكون كتابي تكون الإجابة عنه كتابة ويهدف إلى الحصول على توضيحات أو معلومات حول مسألة أو قضية معينة بالذات غالبا ما تتعلق بكيفية تنفيذ أو تطبيق نص قانوني أو تنظيمي معين، أو بند من بنود مخطط العمل الحكومي، وكذا بالحلول والمخرجات التي لجأت إليها الحكومة فيما يخص المسائل والإنشغالات المحلية منها خاصة.

¹. إيهاب زاكي سالم، الرقابة السياسية على أعمال السلطات التنفيذية النظام البرلماني، دار عامل للكتب، القاهرة، 1983، ص 27.

يودع نص السؤال من قبل صاحبه، بصفته عضوا في البرلمان، وهي الصفة الوحيدة التي يمكن من خلالها تقديم السؤال، بحيث لا يمكن تقديمه بصفة أخرى كأن يوجهه بصفته عضو أو رئيس إحدى اللجان الدائمة، كما أن السؤال يقدم فرديا كحق فردي مخول لكل عضو من أعضاء البرلمان، وذلك من أجل تمييزه عن باقي الآليات الرقابية التي تقدم بشكل جماعي كالاستجواب فهو الإجراء الرقابي الوحيد الذي لا يشترط فيه أغلبية معينة.

يجيب الوزير عن السؤال حسب المادة 138 أجل ثلاثون (30) يوما، ويجوز لفرقي البرلمان فتح المناقشات متى تبين أن إجابة عضو الحكومة تبرر ذلك، ويبقى السؤال الآلية الأكثر توظيفاً من طرف نواب البرلمان وأعضائه (في الفترات التشريعية السادسة والسابعة). وبالتالي فالتعديل الدستوري لسنة 2020 لم يضيف الجديد بشأن هذه الآلية التي تبقى محدودة الأثر لأن عدم الرد على السؤال لا يترتب أي جزاء لتقرير المسؤولية، فرغم إمكانية فتح البرلمانيين للمناقشة عند عدم رضاهم على الإجابة المقدمة لهم، إلا أنها تبقى فاقدة للفعالية مادامت لا تنتج أثراً من شأنه إثارة مسؤوليتها.

2.2.1. التحقيق البرلماني

يعتبر التحقيق البرلماني من أهم وأنجع وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، حيث تعد بريطانيا السبّاقة في استخدام هذه الوسيلة، ولا تعتبر بذلك حكراً على النظام البرلماني فقط بل موجودة حتى في النظام الرئاسي كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، والجزائر تبني دستوراً العمل به على الرغم من الإجراءات التي تؤثر سلباً على نجاحته.

والتحقيق البرلماني شكل من أشكال الرقابة تمارسها السلطة التشريعية على حكومتها، حيث تقوم لجنة مؤلفة من أعضاء البرلمان بالتحقيق في مسألة أو قضية ذات

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

مصلحة عامة، يهدف الكشف عن كافة العناصر المادية والمعنوية، لها استخدام السلطات المقررة قانونا لبلوغ الغاية التي تنشدها¹.

باستقراء لنص المادة 159 من الدستور أنه بإمكان كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشأ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة ولا يمكن إنشاء لجنة تحقيق بخصوص وقائع تكون محل إجراء قضائي، يتضمن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة الشروط والإجراءات الخاصة بتكوين هذه اللجنة وهي تقدم تقريرها إلى رئيس المجلس المعني الذي يبلغه لرئيس الجمهورية، والوزير الأول، يوزع على أعضاء المجلس المعني ولا ينشر كليا أو جزئيا إلا من خلال اقتراح مكتب المجلس وبناءً على تصويت بالموافقة من أعضاء المجلس المعني، ويمكن فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص هذا التقرير².

وقد إشتراط المؤسس الدستوري التعديل الجديد أن يتعلق موضوع التحقيق القضائي ذات المصلحة العامة، ما يعني أن المصالح الشخصية أو القضايا المرتبطة بالمصالح الجبهوية أو الفئوية أو الحزبية أو القضايا التي لا تتميز بالطابع الوطني لا تدخل في هذا النطاق.

2. آثار ممارسة آلية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية

إن للممارسة آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة العديد من الآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية في مجال مراقبة الحكومة خلال أداؤها لتنفيذ مشروعها تحت مسؤولية البرلمان ولخدمة المصلحة العامة في الدولة والتكفل

¹. سعيد السيد علي، القانون الدستوري الإستجابات والتحقيقات البرلمانية في النظم المقارنة، دار الكتاب الحديث، 2009، ص 14.

². انظر المواد 79، 81، 84، 85، 86 القانون العضوي 16-12 المؤرخ 2016/08/15 يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما ج ر، عدده 5 المؤرخة في 2016/07/07.

بحاجات وانشغالات وتطلعات المواطنين، إلا أننا سوف نركز في هذا المبحث على أهم وسائل الرقابة البرلمانية وأكثرها استعمالا والتي تتمثل في كل ما يتعلق بالسؤال والاستجواب.

ويظهر جليا أن ممارسة آليتي السؤال والاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة قد يؤدي إلى كشف وإظهار بعض المعلومات والوقائع التي يحتاج معها أعضاء البرلمان إلى تحريك آليات الرقابة البرلمانية الأخرى، وهذا يظهر بصورة واضحة وجلية من خلال ما وصل إليه التحقيق البرلماني.

لقد أقر النظام السياسي الجزائري على إمكانية انتهاء الاستجواب إلى طلب النواب بإجراء تحقيق البرلماني لأن فعالية الاستجواب في النظام السياسي الجزائري محدودة نظرا لاقصره على المناقشة المحصورة بين بعض النواب وممثل الحكومة وعدم تمكن أعضاء البرلمان خاصة نواب المجلس الشعبي الوطني¹ من اختتامه باقتراح لائحة تنصب على مسؤولية الحكومة، كان من المنطق عند عدم اقتناعهم برد ممثل الحكومة أن يلجؤوا إلى تكوين لجنة برلمانية للتحقيق حول ذات الموضوع للتقصي ومعرفة خباياه والوصول إلى الحقيقة بأنفسهم، في هذا الإطار فقد نص النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في مادته 125 لسنة 1997 على أنه "يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة إلى تكوين لجنة تحقيق" وبالفعل ومن خلال الممارسة البرلمانية الجزائرية تحول استجواب قدمه أعضاء المجلس الشعبي الوطني إلى تحقيق برلماني، وذلك عقب عدم اقتناع النواب برد ممثل الحكومة على موضوع الاستجواب المتضمن الاعتداء على بعض النواب المجلس الشعبي الوطني عند احتجاجهم على سير عملية الانتخابات المحلية التي جرت سنة 1997، حيث جاء في رد وزير العدل على نص الاستجواب بأن النقاط الخمس المسجلة في الاستجواب لم تتضمن أية منها حالة معينة أو واقعة محددة تؤكد حصول هذه التجاوزات²، وكان رد وزير العدل على نص الاستجواب غير مقنع لنواب المعارضة المحتجة والموقعة على

¹. على اعتبار أن رقابة المجلس الشعبي الوطني وحدها التي يمكن أن تختتم بتقرير المسؤولية السياسية للحكومة.

². الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 28 المؤرخة في 15-12-1997، ص 3، 11.

نص الاستجواب، هذا ما دفع بالنواب إلى تقديم لائحة تتضمن إنشاء لجنة برلمانية للتحقيق في الإعتداءات المسجلة على النواب¹، ونشير إلى نص المادة 125 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق لـ 22 يوليو سنة 1997 لقد الغي ولم يعد له وجود مع صدور النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الذي نشر في 28 ربيع الثاني عام 1728 الموافق 30 يوليو 2020، وهذا ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بأنه "تلغى جميع أحكام النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المقر بتاريخ 17 ربيع الأول عام 1418 الموافق لـ 28 يوليو سنة 1997 المعدل والمتمم"².

ولكن إلغاء هذا النص لا يحرم أعضاء البرلمان سواء في المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حقهم في تشكيل لجنة تحقيق في أي وقت سواء بمناسبة طرح السؤال أو الاستجواب على الحكومة أو بدونه حول أي موضوع يدخل في اختصاصهم وهذا ما نص عليه الدستور الجزائري 1996 في المادة 161 "يمكن كل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة" وفي أحكام المواد 76 إلى 86 من القانون العضوي رقم 99-02 والذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذلك العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

ويعد تشكيل لجان التحقيق من الآليات الرقابية الفعالة للبرلمان بل وتعتبر أساساً لكافة الوسائل الرقابية الأخرى لأنه عن طريقه يمكن التوصل لمعرفة المشاكل الإدارية أو

¹. قد جاء في نص اللائحة المتضمنة تشكيل لجنة تحقيق في عملية الاعتداءات على النواب "نظير الإهانات والتجاوزات المتعددة التي ارتكبت في حق النواب أثناء أداء واجهم خلال سير عملية الانتخابات المحلية وما بعدها وبعد استجواب الحكومة والاستماع لردّها الذي لم يكن مقنعا، فإننا نطالب بتشكيل لجنة تحقيق في الإهانة والتجاوزات المرتكبة في حق النواب والوارد ذكرها في لائحة الإستجواب المقدم للحكومة. الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني رقم 24 المؤرخة في 24-11-1997، ص 33.

². المادة 86 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000.

المالية أو الاقتصادية التي قد تكون في إحدى المصالح والإدارات العامة أو الهيئات أو الوحدات المحلية حتى يمكن التوصل لوضع حل لهذه المشكلة¹.

كما أنه من آثار ممارسة السؤال والاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة قد تتحرك وتنعقد تبعاً لذلك المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، إذ قد تؤدي نتائج وآثار ممارسة السؤال والاستجواب إلى فتح مناقشة عامة حول السياسة العامة، وبرنامج الحكومة، وقد يثير ذلك طرح مسألة الثقة في الحكومة، الأمر الذي قد ينتهي إلى انعقاد المسؤولية السياسية للحكومة ووجوب تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية².

وعليه سنتطرق في مبحثنا هذا المعنون بآثار ممارسة آلية الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، والذي بدوره نقسمه إلى مطلبين، يتضمن المطلب الأول تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في القانون الوضعي، تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في الفقه الإسلامي في مطلب ثاني.

1.2. تحريك المسؤولية السياسية للحكومة

يترتب على ممارسة آليتي السؤال والاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة العديد من الآثار السياسية والدستورية والبرلمانية تصب كلها في تفعيل الأداء الحكومي وترسيخ أسس وقيم دولة القانون والمؤسسات في سبيل تحقيق أهداف المصلحة العامة للمجتمع والمواطن في الدولة الوطنية.

يتبين أن السؤال الكتابي والسؤال الشفوي عند إجراء مناقشة تتطلب جواب عضو الحكومة إلا ما يتعلق ببعض الشروط الشكلية فرضتها إجراءات توجيه السؤال، جعلتهما متساويين من حيث الأهمية والنتيجة فقد بينت ممارسة استعمال هذه الآلية الدعائية أن السؤال الكتابي هو في الغالب مجرد طلب استفسار أو توضيحات أو معلومات من عضو الحكومة المعني، يمكن أن يكون في شكل مراسلة مباشرة دون المرور بالغرفة التي ينتهي إليه

¹. هشام جمال الدين عرفة، ضمانات أعضاء المجالس النيابية، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، القاهرة، 2007، ص432.

². Yves Guchet, DROIT PARLEMENTAIRE, PARIS, ECONOMICA, 1996, p 185 - 192

عضو البرلمان، مع فارق بسيط هو أن السؤال والجواب ينشران عادة في الجريدة الرسمية لمداولات البرلمان ولعل هذا النشر هو الذي يعطي أهمية للسؤال الكتابي سواء من حيث إضفاء الطابع الرسمي عليه أو من حيث اطلاع الناخبين على نشاط ممثلهم.

أما السؤال الشفوي المجسد في السؤال والجواب شفاهة وبشكل مباشر فإن آثاره أكثر أهمية، ووقعا في البرلمانين وفي الرأي العام بل وحتى على الحكومة، وقد ازدادت هذه الآثار بفعل وسائل الاتصال الحديثة وفي مقدمتها البث المباشر لجلسات البرلمان المتعلقة بالأسئلة الشفوية، فأصبحت أبعاده السياسية أكثر وضوحاً من خلال متابعة الرأي العام واهتمام الأحزاب السياسية، وحرص الحكومة على جعل أجوبتها دقيقة تتضمن معلومات متأكد منها¹، إلا انه ينبغي عدم إغفال أمر هام، يتعلق بالسؤال الشفوي، لكونه يمارس على نطاق واسع، فذلك يعني أن لهذا الإجراء جدوى، أي نوع من الرقابة المؤثرة التي تنصب على الحكومة، أو قطاع معين فيرتب آثارا، ومع ذلك فهو يؤدي إلى إثارة مواضيع حساسة، غير أنه يكون ذلك دون أثر قانوني²، ضف إلى ذلك انعدام الجزاء القانوني المترتب على السؤال وهذا راجع لعدة أسباب أهمها عدم وجود ما يلزم الحكومة بضرورة الإجابة عن الأسئلة الموجهة لأعضائها، إذ تكشف الأرقام أن الحكومة لم تجب على حوالي 130 سؤال من مجموع 1154 سؤال وجهها نواب المجلس الشعبي الوطني منها 73 سؤال شفوي و57 سؤال كتابي خلال العهدة التشريعية الرابعة الممتدة من 1997 حتى 2002، أما في مجلس الأمة إذ تكشف الأرقام أن الحكومة لم تجب على حوالي 13 سؤال من مجموع 50 سؤال وجهها أعضاء مجلس الأمة منها 08 أسئلة شفوية و05 أسئلة كتابية خلال الفترة الممتدة من 1998 إلى 2002³ هذا

¹. العيد عاشور، ندوة حول السؤال الشفوي والكتابي كألية من آليات الرقابة البرلمانية، مجلة ملتقى المؤسسات، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، العدد الثالث، ديسمبر، 2006، ص 20.

². عبد الله بوقفة، العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال تطور النظام الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر كلية الحقوق، سنة 2001، ص 492.

³. التقرير العام للعهد التشريعية 1997-2002، نشره للوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، أبريل 2002، ص 52.

من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الجلسات المخصصة لمناقشة الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان بذلك، والذي غالبا ما يقدم إجابات عامة لا تحمل الجديد الأمر الذي يخلق الكثير من الاستياء لدى أعضاء البرلمان، ويؤثر سلبا على مستوى ومردود الأسئلة، بالإضافة إلى معاناة أعضاء البرلمان من إكتراث بعض الوزراء لطلبات الاستقبال التي يقدمها لهم البرلمان من أجل الحصول على المعلومات الدقيقة والأكيدة¹.

أما بخصوص الاستجواب البرلماني فإنه يُرتب آثار على حسب نوع المسؤولية والتي قد تكون إما جماعية أو فردية، فتكون تضامنية جماعية حينما توجه إلى الحكومة ككل ويترتب عليها استقالة الحكومة الجماعية، وقد تكون فردية حينما توجه إلى وزير بمفرده، ويضطر إلى الاستقالة لأن المجلس النيابي لم يمنحه الثقة².

ولخطورة النتائج التي يمكن أن ترتب على الاستجواب من عدم الاستقرار الوزاري إذا أساء استعماله، فإنها تحاط عادة ببعض الضمانات التي تكفل حسن استعمالها، فتضع الدساتير الحديثة ضمانات، وتنص على إجراءات ومواعيد معينة، يقصد منها تأخير المناقشة وإبداء الرأي بعض الوقت، حتى تهدأ النفوس، وتصدر القرارات في جو هادئ بعد كثير من التريث والتفكير والتدبر، وبذلك لا يخضع مصير الوزارات للعواطف السياسية والحمولات الحزبية المفاجئة التي يمكن أن يكون لها أثرها على الحياة السياسية في الدولة، وتتجه الدساتير إلى ضرورة أن يسبق سحب الثقة استجواب مقدم من أحد أعضاء المجلس التشريعي، وأن لا يتقدم بطلب سحب الثقة فور تقديم الطلب بها إنما يجب أن تمر فترة زمنية معينة، ويجب أن يصدر القرار بأغلبية خاصة تختلف عن الأغلبية العادية³.

¹. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، الجزائر، دار الخلدونية، 2007، ص 141.

². فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني (لجان تقصي الحقائق البرلمانية)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 1999، ص 307.

³. إيهاب زاكي سلام، مرجع سابق، ص 152.

بالرغم أن الدستور الجزائري قد نص على حق البرلمان في استجواب الحكومة، إلا أنه لم يرتب على الاستجواب سحب الثقة لا من الوزارة في مجموعها ولا من الوزير بمفرده لأن في النظام الجزائري سحب الثقة من الحكومة يكون جماعيا، أي أنه إذا قرر البرلمان سحب الثقة تكون لكل أعضاء الحكومة، وهذا يكون نتيجة لمناقشة برنامج الحكومة، فإذا رفضت الغرفة الأولى منح الثقة للحكومة، أو نتيجة تقديم بيان عن السياسة العامة وتثبتت الغرفة ملتزم الرقابة، إما للاستجواب فلا يؤدي إلى استقالة الحكومة لا فردية ولا جماعية فالنظام القانوني الجزائري، ومن خلال ما يظهر من أحكام النصوص لآلية الاستجواب، تأخذ اتجاهها مخالفا لما تعارفت عليه الأنظمة الأخرى، لأنه لم يفرق بين وسيلتين مختلفتين، من حيث طبيعة كل منهما، ونجد أن المؤسس الدستوري قد تغافل عن ذلك ولم يفرق بين السؤال والاستجواب، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن المؤسس الدستوري الجزائري قد سلب ما للاستجواب من فاعلية¹، فهو يعتبر الاستجواب مجرد طلب معرفة بيانات أو معلومات في مسألة معينة لا أكثر ولا أقل، وبالتالي فإن الاستجواب في الجزائر لا يؤدي لا للمسؤولية الفردية ولا الجماعية كما يبقى غير ذي فاعلية.

2.2. تحريك المسؤولية السياسية للحكومة في الفقه الإسلامي

إن تحريك المسؤولية السياسية للحكومة بإجراءاته المختلفة لا نجد له مقابل في الفقه السياسي لدى المسلمين إلا مسألة عزل الخليفة، وتتعلق المسؤولية السياسية للخليفة بالأخطاء التي يرتكبها في سياسة أمور الدولة وتدير شؤونها، فهي لا تتصل بمدى التزامه للشريعة وإنما بمدى تحقيقه لمصلحة الأمة ودفعه للمفسدة عنها، فإذا كانت الأمة قد فوضت إليه أمور الحكم، فإن هذا التفويض ليس مطلقا عن أي قيد بل هو مشروط بالمصلحة، وبناء عليه فإن الخليفة مطالب بأن يقدم الحساب للأمة حول تصرفاته المخالفة للمصلحة سواء كانت ناتجة عن عمد أو سوء تقدير أو عن تقصير منه في اتخاذ أسبابها أو حتى عن عجز منه في القيام بها، والذي يقوم بالنيابة عن الأمة في تقرير المسؤولية السياسية

¹. عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 543.

هي "هيئة الحل والعقد" باعتبار أعضائها مختارين من الأمة وهم من يتولون سلطة الرقابة السياسية التي ترتب عنها مسؤولية الخليفة¹.

ذهب الفقهاء إلى وجوب انعزال الإمام إذا فسق وتغير حاله، لكن هناك من قال بعدم انعزاله بسبب ما ينتج عن ذلك من إضراب في أحوال المسلمين، وبالنظر في أسباب العزل، فإننا نجد اغلب الأسباب التي نص عليها الفقهاء تتضمن النقص الذي يلحق الخليفة سواء من الناحية السلوكية كالفسق والخروج عن طاعة الله، أم من الناحية الجسدية كالعمى وغيره، أم من ناحية القدرة على التصرف وإدارة شؤون الدولة كالأسر ونحوه².

أما عزل الإمام بسبب إخلاله بعقد البيعة أو لعدم مشاورته لأهل الحل والعقد، فقد كان اهتمام الفقهاء والباحثين به قليلا على ضوء المصادر المتوفرة، وهو مجال لازال يحتاج إلى الكثير من الدراسة والتنظير.

وعلى ضوء هذا كله يتضح لنا أن قابلية الخليفة للعزل مسألة مسلمة في الفقه الإسلامي ولا ينقص إلا وضع الإجراءات التي تتبع لتنفيذه إذا حصلت أسبابه، ويجب أن تتبع طريقة العزل الأسباب الذي ستوجبه، إذا كانت سياسية أم جنائية، وتوضع لكل حالة التنظيم المناسب لها.

خاتمة

من خلال دراستنا للموضوع نجد أن المؤسس الجزائري قد منح للسلطة التشريعية آليات متنوعة للرقابة على أعمال الحكومة، وتتمثل في السؤال حيث يحق لعضو البرلمان طرح سؤال على عضو الحكومة في الشؤون العامة، وقد حددت إجراءات وشروط طرح السؤال في القوانين ذات الصلة بالموضوع، غير أن هذه الآلية تبقى مجرد وسيلة إعلامية

¹. وقد تبين لنا من خلال دراسة مسؤولية الخليفة، في اتفاق الفقه الإسلامي على مبدأ مسؤولية الخليفة، فقد فرّق هذا الفقهين طريقتين من خروج الخليفة من منصبه، العزل والانعزال ولكل منهما أحكام خاصة به.

². الماوردي أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، د ذ ط، لبنان، المكتبة العصرية 1422 هـ/ 2001 م، ص 55.

يستفيد منها عضو البرلمان، تقوم بتوضيح وجهات النظر بين أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة، بالإضافة إلى السؤال نجد هناك آلية الاستجواب التي تكون أخطر من السؤال ذلك لأنها تحمل في طياتها إتهام الحكومة بالتقصير في اختصاصاتها وهو نوع من المحاسبة للحكومة، وهو حق جماعي على عكس السؤال الذي هو حق فردي كما أنه يمكن أن يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة ولذلك أحاطه المشرع الجزائري بشروط معينة، أهمها اقتصراره على قضايا الساعة وبلوغ نصاب قانوني معين لممارسته.

جدير بالملاحظة أن الجزائر كانت أمام فرصة حقيقية في التعديل الدستوري لسنة 2020، لإجراء إصلاحات دستورية معمقة تستجيب لتطلعات الشعب الجزائري الذي قاد حراكا حضاريا راقيا، حاول أن تستغلها من خلال بعض التعديلات التي عملت على تطوير ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة وترقية العمل البرلماني، لكنها لم تكن كافية لتعطي مؤسسة البرلمان مكانتها الحقيقية لاسيما وأنه المُعبر عن الإرادة الشعبية.

كما يتضح لنا من خلال ما تقدم أن آليات الرقابة التي استمدها المؤسس الدستوري من النظام البرلماني كانت الغاية من تجسيدها وبقولهذا النظام إيجاب الحكومة على تقديم استقالتها كلما تحققت الأغلبية المطلوبة من أجلها، لكنها في النظام الجزائري أُحيطت بعراقيل كثيرة جعلت أمر تجسيدها على أرض الواقع من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أمرًا غاية في الصعوبة، إن لم يكن ضربًا من الخيال بحيث يكادُ يستحيل إثارة مسؤولية الحكومة من خلالها، وهذا بسبب ضعف أحزاب المعارضة وعدم قدرتها على التكتل والاتحاد بغية بلوغ النصاب المطلوب من جهة، وصعوبة تجسيد الإجراءات المتعلقة بذلك من جهة أخرى، يضاف إليهما إمكانية قيام رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني عند احتمال نجاح النواب في سحب الثقة من الحكومة، كل هذه العوائق تجعل أمر توظيف هذه الآلية على أرض الواقع وإمكانية إستغلالها من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني في إحراج الحكومة أمر غاية في الصعوبة، على هذا الأساس نجد المجلس الشعبي الوطني بقي متحفظا كثيرًا في توظيفها وفي اللجوء إليها، إذ لا زال نواب المعارضة لا يملكون الجرأة الكافية في المغامرة على الإعتماد عليها لإزاحة الحكومة من سدة الحكم.

وحتى لا يترك الوضع بهذه المشقة وهذه الصعوبة والوصول إلى تفعيل آلية الرقابة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية بالشكل الذي يعطي قوة للنواب في إحراج الحكومة وفي قيامهم برقابة حقيقية على أعمالها وتصرفاتها نرى ضرورة الإسراع في تعديل الأحكام المتعلقة بها من جوانب عدة لعل أهمها ضرورة تقليص عدد النواب المبادرين به إلى العشر (10/1) عوض السبع (7/1) الذي يعد شرطاً تعجيزياً ليس من السهل على النواب بلوغه خاصة مع نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي الذي أسهم في زعزعة تركيبة المجلس الشعبي الوطني، كما ينبغي السماح للنواب بتوظيف آلية ملتزم الرقابة التشريعية في أي وقت يرون فيه ضرورة لذلك وعدم ربطها بالبيان السنوي للسياسة العامة الذي لا يمكن تصور وجوده إلا مرة واحدة في السنة.

وعليه من خلال تفحصنا لنصوص التعديل الدستوري الجديد المرتبطة بالرقابة التشريعية توصلنا إلى النتائج التالية:

- المؤسس الدستوري الجزائري لم يضيف مواد جديدة بخصوص آليات الرقابة وجاء بنفس الصلاحيات الرقابية السابقة لكن بالمقابل أعطى للمعارضة دوراً فعالاً يضمن لها المشاركة في كافة الأعمال، كما مكن من تعيين رئيس الجمهورية من الأغلبية البرلمانية متى تكتلت أحزاب أو فاز حزب بالأغلبية البرلمانية كمشاهدة من خلال ذلك لإعطاء قوة للبرلمان وتعزيز مكانة السلطة التشريعية، كما يحسب لهذا التعديل أنه جعل من الاستجواب آلية تنتج أثراً وترتب مسؤولية سياسية، بعدما كان مجرد وسيلة استعلامية.
- إذا كانت عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حتمية سياسية ودستورية وقانونية وعلمية لتجسيد مبدأ المشروعية ودولة القانون والحقوق والحريات فإن آليات السؤال والاستجواب هما من أكثر آليات هذه الرقابة ممارسة وتطبيقاً وفعالية للتحقيق أهداف هذه الرقابة بصورة ملائمة وواقعية.
- إن القانون البرلماني بكل مصادره في جمهورية مصر العربية والجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية قد اعتمد هاتين الآليتين وتكفل بتنظيمهما وضبط عملية

ممارستها من طرف أعضاء البرلمان في البلدين وذلك بصورة دقيقة وشاملة كما تفعل جل الديمقراطيات الكبرى والمعاصرة.

- تعد الأسئلة بنوعها وسيلة للكشف عن المخالفات والتجاوزات في الجهاز التنفيذي والوصول إلى معرفة نفقات الدولة الحقيقية ومتابعة تنفيذ القوانين، إلا أن هناك عوامل تمنع من فعالية هذه الآلية - والتي تعد أول وسيلة من حيث الاستعمال - وهي عدم وجود جزاء في حالة عدم الإجابة عنها أو التأخر في الرد عنها وكذلك تقديم إجابات سطحية.

- إقتصار موضوع الاستجواب على قضايا الساعة ومحدودية الآثار المترتبة عنه في لجنة التحقيق والتي يمكن إنشاءها من غير الاستجواب.

- قرر المؤسس الدستوري المسؤولية السياسية للحكومة سواء بطريقة مباشرة عن طريق عرض مخطط الحكومة وبيان السياسة العامة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق السؤال والاستجواب، وتعيين لجان التحقيق.

- الحكومة ملزمة بتقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني ومن خلاله يمكن للمجلس مراقبة الحكومة في تصرفاتها السنوية والوصول إلى مدى تطبيقها للبرنامج المصادق عليه من قبل المجلس، ويمكن في هذا الشأن أن يصدر المجلس لائحة أو ملتمس الرقابة أو التصويت بالثقة غير أن القيود الواردة على هذه النتائج أخلت بالرقابة عن طريق بيان السياسة العامة.

- بالرغم من نص المؤسس الدستوري على آليات متنوعة لفرض البرلمان رقابته على الحكومة، إلا أن هذه الرقابة تبقى ضعيفة من حيث الممارسات مما نتج عنه فشل الرقابة البرلمانية وانعدام أثارها في الواقع العملي.

- اعتماد آليات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية على الموافقات الشكلية للبرلمان، وخضوع آليات الرقابة الأخرى إلى إجراءات مشددة ودقيقة.

- ورغم ذلك تبقى العديد من النقائص التي تقف حائلا أمام السلطة التشريعية لممارسة دورها الرقابي بشكل فعال، ولتعزيز هذا الدور نورد بعض الإقتراحات والتوصيات التي يمكن أن تساهم في تصويب وترقية أداء الدور الرقابي البرلماني وتفعيله:
- توفير ضمانات أوسع للجان التحقيق لتشمل كل الأنشطة الحكومية لمختلف قطاعاتها دون استثناء، وإعطاء أهمية أكبر للجان الدائمة في مجال الرقابة دون الإكتفاء باعتبارها وسيلة إستفسار وذلك لما تلعبه من دور في هذا المجال.
- يجب النظر في النصوص القانونية المنظمة لرقابة السلطة التشريعية على أعمال الحكومة وذلك من خلال تعديل بعض أحكام النظامين الداخليين بما يتماشى وتفعيل الرقابة بحيث يقلل من القيود المفروضة على البرلمان وإعطاء حرية أكبر لغرفتي البرلمان في مباشرة وظيفتها الرقابية.
- تخفيف القيود المفروضة على استخدام الآليات الرقابية، خاصة ما يتعلق بالنصاب للسماح للمعارضة بالمشاركة الفعلية في الرقابة.
- إعتداد آلية السؤال الآني أو الاستعجالي وإمكانية تحويل السؤال الكتابي إلى شفوي.
- تحديد الآثار المترتبة عن آلية الاستجواب ولجان التحقيق كما هو معمول به في التشريعات المقارنة التي تمكن البرلمان من طرح المسؤولية السياسية للحكومة.
- إعادة النظر في سلطة الحل المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة 147 من الدستور ووضع قيود جديدة عليها، كتقديم قرار الحل متضمن أسباب هذا الحل على المجلس الدستوري للنظر فيها وتقديرها باعتبارها هيئة مكلفة بحماية الدستور والسهر على استمرارية المؤسسات الدستورية للدولة.
- التقليل من النصاب المشترط لقبول اقتراح ملتصق بالرقابة وتخفيض نصاب إقرار.

مدى مساهمة المحكمة الدستورية في تحقيق التوازن بين فكرة الأمن
القانوني وحماية الحقوق والحريات الأساسية في ظل التعديل الدستوري

2020

**The extent to which the Constitutional Court contributes to
achieving a balance between the idea of legal security and the
protection of basic rights and freedoms in light of the 2020
Constitutional Amendment**

ضبيع عامر

حافظي سعاد

جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس،

جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان،

الجزائر

الجزائر

debaaameur31@gmail.com

souad.hafdi@univ-tlemcen.dz

الملخص:

ويقصد بالأثر الرجعي للحكم بعدم دستورية أن القانون المحكوم بعدم دستوريته يعتبر منعدم القيمة القانونية من وقت صدوره، أي أن أثره يسري على كافة المراكز القانونية التي نشأت بموجبه وعلى الأوضاع والحقوق والواجبات التي تقررت في ظله، ولذلك تلجا الدول إلى تطبيق مبدأ المشروعية بشكل جزئي، وذلك من خلال الحكم بعدم دستورية نص قانوني بالنسبة للمستقبل أو في الماضي، وهذا يدخل في نطاق المشروعية الاستثنائية التي تأخذ بها معظم الدول. ويجب أن يكون القدر اللازم لحماية الأمن القانوني ومبدأ الموازنة حسب حالة كل قضية على حدى، ووفقا للوضع القانوني الجديد.

الكلمات المفتاحية: عدم دستورية، المشروعية، القانون.

Abstract:

The retroactive effect of a ruling of unconstitutionality means that the law ruled unconstitutional is considered to be devoid of legal

value from the time of its issuance, meaning that its effect applies to all legal positions that arose under it and to the situations, rights and duties that were decided under it. Therefore, countries resort to applying the principle of legitimacy partially, by ruling the unconstitutionality of a legal text with respect to the future or the past, and this falls within the scope of exceptional legitimacy adopted by most countries. The necessary amount to protect legal security and the principle of balance must be according to the case of each case separately, and in accordance with the new legal situation.

Keywords: Unconstitutionality, Legitimacy, Law.

مقدمة

يعتبر الأمن القانوني من أهم دعائم الدولة الحديثة القائمة على سيادة القانون، ومؤدى هذا المبدأ أن تلتزم السلطة العامة بضمان قدر من الثبات النسبي في التشريعات، التي تصدر عنها على نحو يحقق الاستقرار للأوضاع والمراكز القانونية، التي نشأت في ظل هذه التشريعات، ويهدف الأمن القانوني بشكل رئيس إلى تعزيز ثقة الأفراد بالتشريعات السارية وتلافي أو على الأقل الحد من عدم وثوقهم بها، ولتحقيق ذلك فإنه يتعين أن تكون هذه التشريعات واضحة ومفهومة وقابلة للتطبيق وألا تخضع إلى التغيير أو التعديل المتكرر أو غير المتوقع بحيث يتمكن المخاطبون بأحكامها من التصرف بأمان واطمئنان وترتيب أوضاعهم، وفقاً لها دون الخشية من التعرض لأي مفاجآت أو تصرفات مباغته صادرة عن السلطات العامة يكون من شأنها زعزعة هذه الطمأنينة أو العصف بها.

وهدياً على ما تقدم يمكن القول بأن الأمن القانوني شرط جوهري ومتطلب ضروري يتم من خلاله ضمان جودة القانون وصلاحيته للتطبيق وبما يحقق الأمن والاستقرار في المجتمع، ولذلك فإنه يقوم على مجموعة من المبادئ والقواعد التي ترتبط به ارتباطاً وثيقاً، بحيث لا يتحقق الأمن القانوني إلا بتوفرها وهي: مبدأ المساواة، ومبدأ عدم رجعية القوانين، وقاعدة وضوح القواعد القانونية وعدم تناقضها، وقاعدة سهولة فهم واستيعاب القواعد القانونية من قبل المخاطبين بها، وقاعدة قابلية القواعد القانونية للتطبيق، وأخيراً قاعدة

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

نشر التشريعات وضمان علم الكافة بها وتجسد من خلال تعديل دستوري 2020 في المادة 34 من تعديل دستوري 2020..

وتعتبر حكومة دبي من الحكومات الرائدة والسبّاقة في تعزيز فكرة الأمن القانوني، حيث يعد هذا المبدأ من المبادئ المستقرة والثابتة والجوهرية في العمل التشريعي في إمارة دبي، ويتجلى ذلك بالتنظيم القانوني لإعداد وإصدار التشريعات في الإمارة، الذي كرس الثقة في عملية صناعة التشريع من خلال توفير مناخ قانوني سليم يقوم على كفالة واحترام المبادئ التي يقوم عليها الأمن القانوني السالف بيانها، وذلك بدءاً من مرحلة إعداد وصياغة التشريع، وفق إجراءات ومنهجيات واضحة وفعّالة ومروراً بإجراءات إصداره ونشره في الجريدة الرسمية ووصولاً إلى تطبيقه وتنفيذه على الوجه المطلوب.

لأمن القانوني والأمن القضائي (2) La sécurité juridique et la sécurité

judiciaire

فكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة «La prévisibilité et la confiance

légitime»:

إذا كان الاعتداء على الحقوق القائمة اعتداء على الاستقرار القانوني، فإن تهديد الآمال المشروعة واحباطها لا يقل إخلالاً بفكرة الأمن القانوني لذلك فإن فكرة التوقع المشروع أو الثقة المشروعة تقتضي ألا تصدر قوانين فجائية ومباغطة تصطدم مع التوقعات المشروعة للمواطن.

أ.نفاذ القانون دون تفرقة بين الناس:

لقد تحدث منتسكيو Montesquieu منذ أمد بعيد في هذه المسألة: «عندما أزور بلدا ما، لا انظر إذا كانت القوانين جيدة، وإنما انظر إذا كانت منفذة ام لا، لأن القوانين الجيدة موجودة في كل مكان»، نعم إن معظم قوانين العالم بما في ذلك الأنظمة الدكتاتورية جيدة لكن التطبيق في معظمه سيئ.

ولا مرأ في أن الأمن القانوني يكرس أمنا اجتماعيا قائما على الكرامة وهي أعظم حقوق الإنسان التي كرسها الديانات جميعها قبل أن تكرسها المواثيق الدولية والقوانين الوضعية، وتعتبر التنمية البشرية اللا ممرضة هي القاعدة الأساسية التي ترتكز عليها هذه الكرامة، ألم تكن الكرامة هي الشعلة التي أضرمت نار الثورة فأنت على هشيم الاستبداد والغطسة القانونية باعتبار أن معظم النسيج القانوني كانت تحكمه الأوامر الرئاسية والقرارات الوزارية وان تدخل القانون la loi يكاد يكون استثنائيا كما أن المراسيم les décrets التي تنظم الحياة القانونية حاليا ليست سوى استثنائية نظرا لحالة الضرورة état de nécessité ولا يمكن بالحال التوسع في استعمالها وأن العمل على تمرير بعض القوانين عن طريق المراسيم ينم عن تسرع واغتنام للفرص إن لم أقل انتهازية.

ب. القوة الحجية لمبدأ الأمن القانوني:

لا جدال في أن قوة أي مبدأ قانوني تجد مرجعيتها في مصدره والدستور هو أعلى تلك المراجع في السلم التفاضلي لمصادر القانون في ألمانيا أصبح مبدأ الأمن القانوني مستقلا بذاته في القانون الدستوري منذ ستينات القرن الماضي، ولقد دخل هذا المبدأ إلى بعض الدول الأوروبية الأخرى مثل فرنسا عبر بوابة قانون المجموعة الأوروبية التي تكسيه قوة أمة ومحكمة العدل الأوروبية تعتبر مبدأ الأمن القانوني أساسا لقانون المجموعة الأوروبية خاصة في ما يتعلق بعدم رجعية القانون واحترام الحقوق المكتسبة واستقرار المراكز القانونية الشخصية والثقة المشروعة وهي جميعها مبادئ أصولية غاية في الأهمية وكثيرة التردد في أحكام المحكمة المذكورة وبالإضافة إلى ذلك فإن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لا تتردد في الإشارة لمبدأ الأمن القانوني في قراراتها، لا سيما ما يتعلق بالولوج إلى القانون والتوقع القانوني خصوصا في مادة الحريات.

المجلس الدستوري الفرنسي لم يؤسس صراحة لهذا المبدأ لكنه لم يستثنيه أيضا والفقهاء الفرنسي يرى أن المجلس الدستوري يتجه نحو الاعتراف بالمبدأ من خلال تأكيده مرارا على وجوبية وضوح القانون وسهولة الولوج إليه وإمكانية فهمه بكل يسر باعتبار ان كل ذلك

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

يعتبر حاجة دستورية خاصة في مادة حماية العقود وفي المادة الجبائية (قرار مؤرخ في 1998/12/18)

لكن بيار مازود Pierre Mazeaud رئيس المجلس الدستوري الفرنسي لازال يشتكي تدني بعض القوانين من حيث النوعية وغياب الوضوح «clarté» والمعيارية «normativité» في القوانين ولقد صدر قرار عن المجلس الدستوري تحت عدد 500 2004 بتاريخ 07/29/2004 غاية في الأهمية ويؤسس حقيقة لتكريس مبدأ الأمن القانوني صراحة في أكثر من مجال.

لكن مجلس الدولة الفرنسي كان شجاعا أكثر من المجلس الدستوري باعتباره اقر في قراره المؤرخ في 2006/03/24 مبدأ الأمن القانوني صراحة وبوضوح. المحكمة الدستورية المصرية أشارت إلى المبدأ في العديد من قراراتها وقد قيدت في أكثر من مناسبة الأثر الرجعي للقانون في غير المجال الجزائري وتبنت المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات العربية المتحدة نفس المبدأ.

وأما في تونس فالمسألة غير مطروحة باعتبار غياب محكمة دستورية بالبلاد كما أن مجلس الدولة لم يهتد لهذا المبدأ على حد علمنا، وهنا نناشد المشرع الدستوري التونسي المقبل توضيح المسألة صراحة في الدستور القادم وتكريس مبدأ الأمن القانوني فإن لم يكن في شكل فصل من فصول الدستور فيكون على الأقل في ديباجته خاصة ان المجالس الدستورية تعتبر توطئة الدستور ذات قيمة دستورية شأنها شأن بنوده يراجع في هذا الخصوص قرارات المجلس الدستوري الفرنسي.

ج. الغاية من تكريس المبدأ:

نظرية الأمن القانوني تهدف بالأساس إلى حماية الأشخاص والممتلكات من الآثار السلبية للقانون لذلك لا بد أن تكون القاعدة القانونية واضحة لا لبس فيها ne prête pas à équivoque وقاعدة معيارية «régle normative» أي لا بد من التقليل من مرفقات القانون «les annexes» والأوامر التطبيقية لأنها قد تفرغ القانون من بعض محتواه، كذلك

لا بد من التحضير للقانون بإسهاب ولم لا الإكثار من الاستشارات الوطنية والقطاعية وتشريك الإعلام في التعريف بمشاريع القوانين والغاية المرجاة من ذلك هي عدم مفاجأة المواطن به خاصة وأن أجل تطبيق القوانين في تونس قصير جدا إلى حد الإجحاف بالحقوق دون نسيان المقولة المعروفة «لا يعذر الإنسان بجهله للقانون nul n'est censé ignorer la loi». الأمن القانوني يتطلب مناخا سياسيا سليما تضمن بموجبه السيرورة والديمومة القانونية مع مواكبة التحولات الاجتماعية والاقتصادية بهدوء دون هزات مع ضمان الإعلام وتوسيع مجال نشر النصوص القانونية باعتبار أن النشر بالرائد الرسمي فحسب غير كاف.

ومهما يكن من أمر فإن مبدأ الأمن القانوني يشكو دوما عديد العوائق والإكراهات باعتباره مبدأ هشاً يتأثر بالثورات الاجتماعية وبالهزات السياسية.

الأمن القضائي La sécurité judiciaire

لا جدال في أن القضاء في جميع الدول المتحضرة يحظى بمكانة متميزة «une place de choix» في المجتمع وأنه المعدل الحقيقي véritable régulateur للحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمصقّي لجميع شوائب المجتمع، والأمن القضائي كمصطلح في صميم الحياة العامة والخاصة لسبب بسيط مفاده أن القضاء يعتبر قاطرة النماء على جميع الأصعدة فالأمن القضائي يعكس الثقة في المؤسسة القضائية بجميع مكوناتها وجميع المتدخلين فيها: قضاة ومساعدى قضاء، ولا تتكون هذه الثقة وتكتمل إلا بتوفر مقومات تضمن حسن سير المرفق القضائي من استقلالية وجودة في الاحكام وسرعة في فصل النزاعات لأن العدالة البطيئة ظلم.

إن الهيئة القضائية هي المصدر الأساسي للأمن القضائي إذ بالعدل تطمئن النفوس وتنطلق ملكات البذل والعطاء فيبديع الإنسان وينتج ويسهم في بناء صرح الدولة.

وان القاعدة القانونية نظرا لصبغتها الإلزامية عادة ما تكون واقية من النزاعات لكن عند حدوث التظلم لدى القضاء وحصول خصومة قضائية فان القاعدة القانونية تلعب دور الدواء والقضاء هو الطبيب المعالج، والمستفيد من الأمن القضائي هو المواطن بالدرجة

الأولى وكذلك النظام القانوني ضرورة أن شيوع الثقة واستقرار المعاملات والاطمئنان إلى علوية القانون يؤسس لا محالة لتنمية مستديمة وتجربة سنغافورة وماليزيا وقبرص خير دليل على ذلك.

أ علاقة القضاء بالأمن القانوني

عادة ما ينظر إلى الأمن القانوني بأنه وظيفي fonctionnel أكثر منه تصوري conceptuel لذلك هناك من الفقهاء من يرى بأن الأمن القانوني يتجسد بوضوح في الأحكام القضائية بجميع أنواعها سواء كانت أحكاما دستورية، إدارية أم عدلية، ومن هذه الزاوية لا بد من الإقرار بوجود علاقة جدلية بين الأمن القانوني والأمن القضائي على أكثر من صعيد. هذا وترجع فكرة مبدأ الأمن القانوني ألمانيا 1961 حيث أكدت المحكمة الدستورية المانية عليه ومجموعة أوروبية 1962 ومحكمة أوروبية لحقوق الإنسان 1981 ومحكمة دستورية للبحرين في المادة 122 يكون الحكم الصادر بعدم الدستورية نص في قانون أو لائحة أثر مباشر مالم تحدد المحكمة لذلك تاريخا لاحقا إذا كان الحكم بعدم الدستورية ما صدر من قرارات تنفيذ القانون يظل ساريا خفف من قاعدة الأثر المباشر ونص المادة 231 من قانون المحكمة لسنة 27 لسنة 2002 المحكمة لا تملك سلطة إلغاء النص أو اللائحة المحكوم بعدم دستورتها بل إن سلطتها تقف عند حد الامتناع عن تطبيقه ويبقى من ناحية نظرية مغلبا بذلك فكرة الأمن القانوني ولم يكتف بذلك بل سمح بتحديد تاريخ سابق لسريان حكمها زيادة منه في حماية المراكز القانونية القائمة من أجل عدم مباغته أصحابها بالحكم ومنحها فرصة كافية لترتيب أوضاعهم وفقا للوضع القانوني .

1 علاقة استقلال القضاء بالأمن القانوني:

إن دولة القانون تفترض وجود جهة قضائية مستقلة ومختصة للفصل في القضايا عن طريق تطبيق مبدأ الشرعية المستمد من وجود تسلسل في المعايير ومساواة بين المتقاضين، لا فرق بين الحاكم والمحكوم «gouvernant – gouverné» ولا بين الغني والفقير ودون خنوع أمام سلطة المال باعتبارها مخادعة وجذابة وإلا فقد القاضي حياده وأصبح إمعة تتلاطمها أمواج المصالح المادية منها والمعنوية K ولا غرو إن قلنا بأن استقلال القضاء

ليس ترفا للقاضي «luxe égoïste» وليس لمصلحته لوحده بل هو لفائدة المتقاضي الذي يحصد ثمراته تباعا.

وهذا الاستقلال إذا حصل ليس مطلقا ، أي أن القاضي لا يحكم كيفما اتفق وعلى هواه ونزواه وإلا تم المساس بالأمن القضائي ومنه بالأمن القانوني مع الإشارة كذلك إلى أن استقلال القضاء لا يعني الاستقلال عن السلطة التنفيذية فقط وهي فزاعة يستعملها المغرضون ويروجون لها هذه الأيام في جميع وسائل الإعلام وإنما الاستقلال عن جميع العلاقات الشخصية المؤثرة وعن جميع مجموعات الضغط «les groupes de pression» بجميع أشكالها وأنواعها وكذلك عن التجاذبات السياسية والانتماءات الفكرية فلا انتماء للقاضي إلا لمهنته وهنا وجب علينا معشر القضاة تقنين مدونة للقيم القضائية «une charte d'éthique judiciaire» تجمع بتلابيب أخلاقيات المهنة وسلوكياتها «un code de bonne conduite» ضرورة أنه بسيادة القيم القضائية يكتمل الدور الذي يقوم به القاضي في المجتمع وباحترام القضاة لأخلاقيات مهنتهم السامية تعم الثقة والطمأنينة ويترسخ الأمن القضائي المنشود ، والقضاء أكثر ارتباطا من غيره بالأخلاق لصلته بالعدالة كمفهوم فلسفي مثالي وقيمة اجتماعية فضلى والعدل يعد فكرة ذات معيار أخلاقي تتضمن مبادئ وشروط مركبة ومتداخلة فيما بينها ، وهو التجسيد الأمثل لجميع القيم الأخرى.

ولا جدل في أن عقيدة القاضي تتكون شيئا فشيئا على محك التجربة وأن أخلاق القاضي إذا كانت معيبة تصيب الأمن القضائي في مقتل ضرورة أن الأخلاق ليست قطعة غيار قابلة للتغيير في كل حين بل هي نتيجة مقومات اجتماعية وثقافية إن صلحت صلح الجسم القضائي برمته وإن فسدت فسدت كله. إن العدل ليس في نص قانوني ولكنه في ضمير القاضي، ولا بد حينئذ من إدراج مادة «القيم القضائية» لفائدة الملحقين القضائيين بالمعهد الأعلى للقضاء بغاية تخليق 'moralisation' المحيط القضائي.

كما تجدر الإشارة في هذا المجال بأن القاضي لا يشعر بالاطمئنان التام باعتباره موظفا كسائر موظفي الدولة انتدابا وتقاعدا وفي بعض الحالات يجد نفسه ملزما بتقديم الخدمات طبق الطلب خاصة أعضاء النيابة العمومية الذين يتبعون السلطة التنفيذية في

شخص وزير العدل بصرف النظر عن كون هذه التبعية كاملة أم ناقصة، حقيقية أم وهمية، فعلية أم مفترضة باعتبار أن التبعية هيكلية «organiquement» موجودة بدلالة الفصول 22 و23 و24 من مجلة الإجراءات الجزائية.

ولقد تطور فقه القضاء الفرنسي في الصفة القضائية لأعضاء النيابة العمومية ضرورة أن الدائرة الجنائية بمحكمة التعقيب بقرارها المؤرخ في 2010/12/15 نزعت عن أعضاء النيابة العمومية صفة السلطة القضائية *autorité judiciaire* على معنى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان بمقولة أن وكيل الجمهورية ولو أنه قاض فهولا يحكم بل يمارس حق التتبع فقط «*autorité de poursuite*» وبالتالي لا يوفر ضمانات الاستقلالية والحياد. وهنا يمكن التذكير بقولة مونتسكيو Montesquieu في كتابه روح القوانين «*esprit des lois*» إلا وجود للحرية إذا لم تفصل السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية. «كما أن استقلال القضاء لا يتم بدون مجلس أعلى للقضاء يتماشى والمعايير الدولية باعتباره قاطرة الإصلاح ولا بد حينئذ من إنقاذه من برائن الرتبة والتبعية وإعادة هيكلته على قواعد سليمة:

محو نفوذ السلطة التنفيذية عليه وذلك لا يحصل إلا بانتخاب أعضائه كليا بما يتماشى والمعايير الدولية ونماذج الدول المتطورة في نظامها القضائي.

فصل إدارة العدالة عن إدارة القضاء بإضافة إلى النظر في التعيين والترقية والتأديب يصبح المجلس الأعلى للقضاء جهاز تفكير ومخططا للإستراتيجية القضائية.

أن يلحق بالعضوية فيه مؤهلات وشخصيات قضائية مرموقة تركت القضاء بموجب التقاعد ولازالت قادرة على العطاء والإفادة وأثرها الطيب يشيد بها.

تعتبر الأمن القانوني مبدأ من مبادئ القانون يتوخى منه أن يسود ويستغرق التشريع، سواء كان تشريعا أساسيا، أو عاديا، أو فرعيا، لكونه عنصرا من عناصر شيوع الثقة في المجتمع، كلما كان واضحا في قواعده، وسهلا على الولوج والفهم والاستيعاب من قبل مخاطبيه، وأن يكون توقعيا غير متسم بالإغفال أو العوار القانونيين. والأمن القانوني بصفة

عامة مبدأ من مبادئ دولة القانون التي من سماتها الأساسية سيادة حكم القانون وفصل السلطة واستقلال القضاء، وضمان حماية ناجعة للحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات¹. وهو ما يعني بان الأنظمة القانونية والقضائية يجب ألا تتسم بتضخم في النصوص القانونية والتعديلات المتكررة أو المراجعات المستمرة للاجتهاد القضائي، تفاديا لخلق حالة عدم الاستقرار القانوني والقضائي مما قد يترتب عنها فقدان الثقة المشروعة في القوانين والأحكام القضائية وشيوع عدم استقرار المعاملات. هذه الأوضاع قد تشكل في مجملها مصدر تهديد حقيقي للأمن القانوني والأمن القضائي وهو ما يستدعي سن تشريعات معقلنة تبعث على الاطمئنان بما يضمن تطبيقا سلسا لها من طرف القضاء، كمدخل أساسي لتحقيق الأمن القضائي.

ورغم أهمية مبدأ الأمن القانوني والقضائي فإنه لم يرد كمبدأ دستوري في معظم الدساتير أو في النصوص التشريعية إلا في بعض الدول كإسبانيا والمغرب. لكن الاجتهاد القضائي الأوروبي لكل من محكمة العدل للمجموعة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يعتبر المصدر الرئيسي المؤسس للمبادئ التي يجب أن تتوفر في التشريعات الوطنية الأوروبية ومن أهمها مبدأ الأمن القانوني والأمن القضائي، وهو التوجه الذي تبناه مبكرا مجلس الدولة في فرنسا بشكل واضح، خلافا للمجلس الدستوري الغارق في الدستورية أو محكمة النقض الوافية لوظيفتها كمحكمة قانون. فهل الأمن القانوني مبدأ دستوري ام مبدأ قانوني؟ وهل هو قيمة أو غاية القانون؟ ام هو جودة نظام قانوني؟ أم هو مفهوم يندرج في إطار نظرية القانون أو فلسفة القانون

وإنه من المعلوم أن الغاية من التشريع، هو تحقيق التوازن على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي من خلال إصدار تشريعات توقعية ومعيارية، مطابقة للدستور وللمواثيق الدولية، يضطلع القضاء الدستوري فيها بوظيفة حماية الدستور عن طريق ممارسة الرقابة المركزية على دستورية القوانين بشقيها: الرقابة السابقة (أي الرقابة الوقائية

¹ عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، مجلة الحقوق المغربية، العدد السابع، 2009، ص:

أو السياسية)، والرقابة اللاحقة (أي الرقابة القضائية)، فإنه بعد فحص القانون المطعون بعدم دستوريته، يصحح إما الحكم بدستوريته، لكون القانون لا يخالف الدستور، أو الحكم بعدم دستوريته لمخالفته الدستور.

ومن أجل الإحاطة بالموضوع سنتطرق في باب أول للأمن القانوني من خلال التعريف بالمفهوم، مصدره، شروطه، ومكانته في التشريع والقضاء. وفي الباب الثاني سنتولى مناقشة الأمن القضائي بمقاربة المفهوم وتطوره، وكذا مقوماته الدستورية والقضائية.

1- في مفهوم الأمن القانوني

يعرف الأمن القانوني بأنه عملية processus وليس مجرد فكرة، تستهدف توفير حالة من الاستقرار في العلاقات والمراكز القانونية، وذلك من خلال إصدار تشريعات متطابقة مع الدستور ومتوافقة مع مبادئ القانون الدولي. غايتها إشاعة الثقة والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص القانون الخاص أو أشخاص القانون العام، بحيث يجب على التشريع ألا يتسم بالمفاجئات والاضطراب، أو التضخم في النصوص، أو برجعية rétroactivité القوانين أو القرارات، الأمر قد يزعزع الثقة في الدولة وقوانينها بالنظر إلى عدم ضمان حماية فعالة للحقوق والحريات الأساسية. مما يعني أن الأمن القانوني أصبح مبدأ وضرورة في دولة القانون، اعتبارا لكون القاعدة القانونية يجب أن تقوم على الأمن القانوني. وبصفة عامة يمكننا القول بأن مدلول الأمن القانوني هو غاية القانون، وقيمة معيارية، وظيفته هي تأمين النظام القانوني من الاختلالات والعيوب التشريعية الشكلية والموضوعية وهو ما يستدعي سن تشريعات يجب أن تتسم بالوضوح في قواعدها، وأن تكون توقعية Prévisible، ومعيارية Normatif، وهي ثلاث مرتكزات بديهية Axiomatique يقوم عليها القانون، وردت ضمن متطلبات أخرى يقتضيها الأمن القانوني لتفادي إصدار تشريعات مضطربة بعد ملاحظة تنامي وشيوع حالة عدم الأمن القانوني، الأمر الذي دفع إلى فتح نقاش قانوني واسع بشأن المفهوم، نتج عنه اما دسترة المبدأ في بعض الدول أو الاعتراف به قضائيا في العديد من الأنظمة القضائية الأوروبية والوطنية.

2-نشأة مبدأ الأمن القانوني

إن أهم ما يتصف به كل قانون هو صبغة الإلزام، وأن يكون مصدره نص قانوني أو تشريع دستوري. وفكرة الأمن القانوني لم تكتسب صفة المبدأ في التشريعات الوطنية، سواء كانت تشريعات أساسية أو عادية أو فرعية، إلا بعد تواتر اجتهادات محكمة العدل للمجموعة الأوروبية justice de Communauté européenne Cour de justice des Communautés Européennes في قرارها الصادر بتاريخ 22 مارس 1961، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان Cour européenne des droits de l'Homme منذ سنة 1979 في قرارها الصادر في قضية [6] Marckx، بحيث اعتبر القاضي الأوروبي أن الأمن القانوني مبدأ من المبادئ الأساسية التي يجب أن تتوفر في القانون الأوروبي، رغم أن قانون المجموعة الأوروبية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لم يرد فيهما ما يفيد التنصيص على مبدأ الأمن القانوني كمبدأ ملزم لدول الاتحاد الأوروبي في تشريعاتها. الأمر الذي يفسر بأن القضاء الأوروبي تفتن إلى أهمية قيام مبدأ الأمن القانوني في التشريعات الوطنية الأوروبية لكي لا يتم خلق جزر من اللأمن في الأنظمة القانونية والمؤسسية قد يصعب معها توفير الأمن بشكل عام، وهو المبدأ الذي كان القانون الألماني سابقا إليه، قبل العمل به من طرف محكمة العدل للمجموعة الأوروبية أو المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. أمام تشديد القضاء الأوروبي على أهمية مبدأ الأمن القانوني، تم القبول بالمبدأ في العمل القضائي في كل من سويسرا وهولندا وفرنسا في حين اعتبره الدستور الإسباني لسنة 1978 مبدأ دستوريا في الفصل 9 الفقرة 3 بتأكيده أن "الدستور يضمن مبدأ الشرعية، وتراتبية القواعد القانونية، ونشرها، وعدم رجعية المقتضيات العقابية التي ليست لصالح الأفراد أو كونها تحد من حقوقهم، أو الأمن القانوني ومسؤولية السلطات العمومية ويحمي جميع هذه المبادئ من أي عمل تحكيمي." خلافا للدستور الألماني الذي أخذ بفكرة الأمن القانوني دون دسترة المبدأ صراحة في الوثيقة الدستورية، لكن هذا الإغفال، لم يقيد القضاء الدستوري الألماني في القبول بالمبدأ والتأكيد على أهميته في التشريع والسياسات العمومية، اعتبارا لكون التشريع يستهدف توفير الأمن القانوني الذي يعتبر عنصرا من عناصر الأمن القومي.

فرنسا ستتأثر بدورها باجتهادات القضاء الأوروبي والألماني المتعلقة بمبدأ الأمن القانوني، وهو ما دفع بالمجلس الدستوري إلى الاعتراف بالمبدأ وبشكل متدرج ضمن قراراته بتأكيد المتواتر أن القوانين يجب أن تكون واضحة في معانيها، وأن تكون توقعية ومعيارية، وغير متسمة بالرجعية، أو بالإغفال القانوني محكمة النقض الفرنسية بدورها لم تخرج عن توجه المجلس الدستوري، وهو ما يستخلص من قراراتها التي لم يرد بها مفهوم الأمن القانوني أو كونها رامت إلى تعريفه لكن مجلس الدولة الفرنسي كان أكثر شجاعة وجرأة من المجلس الدستوري ومن محكمة النقض، الذي أكد صراحة في قراره المؤرخ في 42/03/2006، على مبدأ الأمن القانوني، معتبرا بأن الأمن حق من حقوق الإنسان، ويفهم من ذلك بأن مجلس الدولة استند إلى مبدأ دستوري يتمثل في اعلان الحقوق والمواطن لسنة 1789 الذي أكد في المادة 2، بأن الأمن من الحقوق الطبيعية للفرنسيين والغير القابلة لأي مساس.

3-متطلبات الأمن القانوني

إن مبدأ الأمن القانوني له دلالات تاريخية وفلسفية، تم الاعتراف به كمبدأ من طرف الاجتهاد القضائي بصفة أولية، قبل أن يتقرر إدراجه في صلب بعض التشريعات الوطنية. لكنه لتحقيق أمن قانوني يتعين بالضرورة على السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية اصدار تشريعات خالية من العيوب الشكلية والموضوعية تبعث على الاطمئنان وعلى استقرار في العلاقات والمراكز القانونية داخل الدولة، الأمر الذي يجب معه على القوانين بمناسبة اعدادها ومناقشتها التأكد من استيفائها للشروط والمتطلبات التي تستدعيها المبادئ الدستورية والدولية وذلك لضمان إصدار تشريعات سليمة من العيوب، ومن أهمها عيب الأمن القانوني.

واعتبارا لكون الأمن القانوني قد أصبح مبدأ من مبادئ دولة القانون، فإنه على سلطات الدولة توفير شروطه والتي تمثلها العناصر التي يجب أن تسود سائر التشريعات وهي:

- مبدأ المساواة؛ Egalité
- مبدأ عدم رجعية القوانين؛ Non rétroactivité des lois

- وضوح القواعد القانونية وعدم تناقضها؛ Clareté
- سهولة فهم واستيعاب القواعد القانونية من قبل المخاطبين بها؛ Compréhensible et intelligible
- أن تكون القواعد معيارية؛ Normative
- قابلية القانون للتوقع؛ Prévisible
- عدم الاغفال أو العوار القانوني؛
- سهولة الولوج إلى القانون وإلى المحاكم؛ Accessibilité
- الشفافية؛ Transparence
- حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

4- أهداف الأمن القانوني

إن الغاية التي يتوخاها مبدأ الأمن القانوني هي ضمان إصدار تشريعات متطابقة مع الدستور، ومع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بما يكفل حماية الحقوق والحريات من الأثار السلبية والثانوية التي قد تنتج عن التشريع عن طريق اصدار قوانين أو مراسيم تتسم بالتضخم أو التعقيد، وعدم التجانس أو التكامل، واما نتيجة التعديلات المتكررة للقوانين كما هو الحال بالنسبة للقوانين المالية أو القوانين الإجرائية. ويترتب عن ذلك فقدان الثقة المشروعة في الدولة وقوانينها.

و من الأهداف أيضا التي يقتضيها الأمن القانوني هو بناء دولة القانون يخضع فيها جميع أشخاص القانون الخاص والقانون العام، بما في ذلك الدولة، للقوانين الصادرة عن السلطات المختصة، والتي تطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان ومن أجل تحقيق مبادئ دولة القانون كغاية قانونية، يتعين توفير الآليات والوسائل المؤسساتية والقانونية تمتد من الدستور إلى أبسط القواعد، والتي يعتبر من أهمها، مبدأ فصل السلطات، المساواة والمسؤولية أمام القانون، الرقابة القضائية، استقلال القضاء، والشفافية الإجرائية والقانونية.

5- الأمن القانوني في التشريع المغربي

إن التشريع المغربي سواء كان تشريعا أساسيا أو عاديا أو فرعيا، ليس فيه ما يفيد التنصيص صراحة على تبنيه مبدأ الأمن القانوني. لكن عدم ورود الأمن القانوني كمبدأ في الدستور أو القانون، لا يعني بأي حال من الأحوال تنكر المشرع المغربي للمبدأ، بالنظر إلى كون أهدافه تقوم على جودة ومعيارية القانون واستقراره. ومن أجل ضمان الأمن القانوني يتعين معرفة ما إذا كان الدستور يوفر الآليات السياسية والقانونية لضمان إصدار قوانين تتسم بالجودة والمعيارية، والتي هي من وظائف السلطة التشريعية والحكومة والقضاء الدستوري.

إن مختلف التشريعات قبل أن تصبح قوانين نافذة، تمر بعدة مراحل، تستدعيها المسطرة التشريعية التي تحكم كل تشريع، سواء كان مصدره البرلمان الذي يبدأ في شكل مقترح قانون، أو مصدره الحكومة الذي يقدم في شكل مشروع قانون. إن اقتراحات القوانين الصادرة عن البرلمان أو الحكومة تعتبر مصدر الإنتاج التشريعي الذي يتعين فيهما إصدار مطابقا للدستور، وبألا تخلله عيوباً شكلية أو موضوعية تحت طائلة عدم الدستورية.

ولضمان إصدار تشريعات مطابقة للدستور يتعين وجوباً على البرلمان بوصفه السلطة التشريعية والمشرع الأساسي أن يتقيد إبان عملية الاقتراح أو التصويت على القوانين بالشروط التي تتطلبها الدولة القانونية، ومن أهمها سمو القاعدة الدستورية على القاعدة القانونية، لأن الأولى أعلى والثانية أدنى، وهذا

ما يتحقق معه الأمن القانوني بمراعاة التشريع لأحكام الدستور والاتفاقيات الدولية، لأن الاتفاقيات الدولية تعلق على القانون الداخلي ولا تعلق على الدستور.

فإذا كان التشريع ينقسم إلى تشريع أساسي (الدستور) وتشريع عادي (القانون)، وتشريع فرعي (التنظيم)، فإنه تبعاً لذلك يمتاز كل تشريع بخصائص تميزه عن الآخر، سواء تعلق الأمر بالجهة المصدرة له أو بالنظر إلى درجة تراتبيته. فالبرلمان هو المشرع الأساسي، في حين أن الحكومة مشرع استثنائي، لا حق لها في التعدي على سلطة البرلمان بالتشريع إلا في الحدود التي أجاز لها ذلك الدستور، بوصفها سلطة تنظيمية وقد يكون ذلك في الأحوال

العادية أو غير العادية أو بموجب قانون الإذن أو خلال الفترة الفاصلة بين الدورات البرلمانية. المبادرة الحكومية بالتشريع ملزمة باحترام مقتضيات الدستور وضوابط المسطرة التشريعية لأن كل انحراف في التشريع الذي مصدره الحكومة أو اتسامه بعيوب شكلية أو موضوعية سيعرضه للإلغاء وعدم الدستورية. وهي ذات الأحكام الواجب التقيد بها من طرف البرلمان عند التصويت على التشريع، لأن التشريعين معا يخضعان للرقابة الدستورية التي تتولاها المحكمة الدستورية المكلفة بهذه الوظيفة بمقتضى الدستور، لأن دورها هو حماية الدستور إلى جانب الملك حتى لا يتضمن التشريع نصوصا أو مقتضيات قد تتعارض مع أهداف الأمن القانوني الذي يتوخاه الدستور.

أ- دور السلطة التشريعية في توفير الأمن القانوني:

إن تقديم اقتراحات قوانين حق مسند للحكومة ولأعضاء البرلمان (الفصل 78 الفقرة 1 من الدستور)، يمارس البرلمان السلطة التشريعية ويختص بمجال القانون عن طريق تقديم مقترحات قوانين تشمل القوانين العادية والتنظيمية واقتراح تعديلات قد تستهدف كل القوانين، نظرا للسلطة التقديرية الواسعة التي ينفرد بها البرلمان دون الحكومة. في حين تمارس الحكومة السلطة التنفيذية التي تتقاسمها مع الملك بوصفه رئيسا للدولة، وفقا للشكل الذي يقره الدستور، وبناء عليه، فالحكومة يتحدد اختصاصها في التشريع بمجال التنظيم الذي هو غير مجال القانون.

لكن لا شيء يحد من سلطتها باقتراح القوانين سواء كانت تنظيمية أو عادية أو تقديم مشاريع تتوخى تعديل قوانين. في مجال التشريع تعتبر الحكومة مشرعا استثنائيا أو ثانويا (الفصل 70 من الدستور)، ويختص بما لا يدخل في مجال القانون، أي مجالها هو التنظيم، وكل تنازع في الاختصاص بالتشريع بين الحكومة والبرلمان تفصل فيه المحكمة الدستورية، ومن هنا تنشأ عملية الرقابة الدستورية على التشريع التي تبدأ رقابة سياسية سابقة لإصدار القانون، تتوخى إنتاجا تشريعا خال من مثالب العيوب الشكلية أو الموضوعية التي قد تتعارض مع الوثيقة الدستورية بوصفها أسى قانون الذي يحدد النظام السياسي للدولة ويرسم حدود العلاقة بين السلط وبما يضمن توازنها، عملا بمبدأ الفصل بين السلطات،

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ويبين الحقوق والحريات للمواطنين والمواطنات حتى لا يقع التعدي عليهما من سلطات الدولة بمناسبة الانحراف في التشريع أو الانحراف في استعمال السلطة.

ب. دور الحكومة في توفير الأمن القانوني:

نقصد بالمبادرة التشريعية ذات المصدر الحكومي اقتراح القوانين التي تتولى السلطة التنفيذية التقدم بها في المجلس الوزاري الذي ينعقد برئاسة الملك، ولذلك سنترك المبادرة التشريعية ذات المصدر الملكي جانبا والتي كانت موضوع مناقشة في الفصل الأول من هذا الكتاب، علما أن المجال التنظيمي موزع بين رئيس الحكومة ورئيس الدولة في أغلب النظم السياسية المقارنة.

فاقتراحات القوانين الصادرة عن الحكومة عرفها الفقه بمشاريع القوانين التي تنضاف إلى الاختصاص التشريعي المقرر لها بمقتضى الدستور، والمتمثل في التشريع في الحالة العادية مع وجود البرلمان ويسمى بتشريع التفويض أو في الحالة الخاصة أي في غياب البرلمان أي في الأحوال غير العادية ويسمى بتشريع الضرورة.

وتتحدد الوظيفة التشريعية للحكومة في المجال التنظيمي الذي لا يشمل اختصاص القانون طبقا للمادة 72 من الدستور، علما أنه من صلاحيات الحكومة أن تدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون (المادة 79/ف1)، في حين أن البرلمان لا يوجد في الدستور ما يسمح له من ممارسة الدفع بعدم الاختصاص التشريعي للحكومة، هذا ما يقوي مركز الوظيفة التشريعية للحكومة على البرلمان، ويعدو معه توزيع الاختصاص التشريعي غير متوازن أو غير متكافئ. فالتفويض التشريعي مقرر بموجب الدستور، بمقتضاه يسمح البرلمان للحكومة ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة معينة ومن أجل غرض معين، لكون التفويض التشريعي أو قانون الإذن ينتهي بنهاية ولاية المجلس الذي أصدره.

ولقد اعتبر جانب من الفقه أن المراسيم التفويضية هي بمثابة مراسيم تنظيمية لكونها صادرة عن السلطة التنفيذية، لكن بعد المصادقة عليها من طرف البرلمان تكتسي طابعا تشريعيا، الأمر الذي يمكنها بأن تحصن ضد أي طعن إداري لكون الأعمال التشريعية

لا يمكن الطعن فيها في إطار دعوى المشروعية (دعوى الإلغاء)، لكونها تكتسي قوة القانون بعد مصادقة البرلمان عليها.

ج. دور القضاء الدستوري في توفير الأمن القانوني:

إن الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية هي آلية فعالة لضمان احترام فصول الدستور ومبادئه، وهو الأسلوب الرقابي الذي يتخذ شكلين: رقابة سياسية ورقابة قضائية. وتعتبر فرنسا هي الدولة التي أرست ولأول مرة أسلوب الرقابة السياسية على دستورية القوانين الذي يكون إما إجباريا أو اختياريا، حالة الوجوب بأعمال الرقابة الدستورية تكون بمناسبة المصادقة من طرف البرلمان على القوانين العضوية أو النظامين الداخليين لمجلسي البرلمان، وفي المقابل تبقى الرقابة الاختيارية حق لأصحاب الصفة يمكن ممارسته من عدمه ومجالها القوانين العادية، وفقا للشكل والمسطرة المنصوص عليهما في دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، وهي الفلسفة التي تحكم التشريع الدستوري الفرنسي التي عارضت الأخذ بأسلوب الرقابة القضائية اللاحقة على القوانين المطبق في الأنظمة الدستورية الأنجلوسكسونية التي تتبع في معظمها رقابة الامتناع وليس رقابة الإلغاء، ومفاد ذلك أنه ولو في غياب تفويض من الدستور لا شيء يحول دون أعمال مبدأ الرقابة على القوانين من طرف المحاكم بمناسبة نزاع معروض عليها، وهو الاتجاه الذي أخذ به القضاء الأمريكي والقضاء المصري قبل إحداث المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا التي خصها المشرع المصري باحتكار مجال الرقابة الدستورية على القوانين واللوائح ضمن ما يعرف بألية الرقابة المركزية والإنهاء مع فترة اللامركزية في الرقابة.

المشرع الدستوري المغربي لم يخرج من دائرة تأثير التشريع الدستوري الأوروبي، وخاصة الفرنسي، وهو ما يلاحظ من خلال قراءة الدساتير المغربية 1962-1970-1972-1992-1996، التي تفيد صراحة تبنيها مبادئ تكاد تماثل تلك الواردة في الدستور الفرنسي، خاصة في الباب المتعلق بالرقابة الدستورية على القوانين والمراسيم التشريعية، بحيث أنه تبنى أسلوب الرقابة السياسية الوقائية منذ دستور 1962 دون أسلوب الرقابة القضائية اللاحقة لإصدار القوانين، الذي أخذ به ولأول مرة في دستور 2011 (الفصل 133)، ضمن

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

ما يعرف بنظام الدفع الفرعي بعدم الدستورية وهو الأسلوب الذي جاء به قبله الدستور الفرنسي سنة 2008 في المادة 61-1 ويعرف بالمسألة الدستورية ذات الأولوية La (Question prioritaire de constitutionnalité Q.P.C) التي تسمح للمتقاضين (Les justiciables) إثارة مسألة عدم الدستورية بمناسبة النظر في دعوى أمام جهة قضائية¹ إذا ما تبين لهم أن نصا تشريعيًا يمثل اعتداء على الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، علما أن اتصال المجلس الدستوري بالمسألة الدستورية يكون بناء على إحالة من مجلس الدولة أو من محكمة النقض، بعد ممارسة مسطرة التصفية، تهمل تلك الطعون التي لا تتوفر فيها شروط الإحالة إما برفضها أو عدم قبولها وتحيل الطعون التي تكتسي طابع الجدية لاحترامها الشروط الشكلية والموضوعية الواجبة في إثارتها.

¹ CEDH, 13 juin 1979, Marckx c. Belgique, série A, n°31, §58

[7]-Voir, la Loi Fondamentale Allemande de 1949. Les articles 20 al.3 et 28 renvoient au principe de sécurité juridique tout en le rapprochant de la notion d'Etat de droit.

[8] - Manuel DELAMARRE, « La sécurité juridique et le juge administratif français, A.J.D.A, 2004, p.186.

[9] - Cons. Const. 93-373 DC, 9 avril 1996, consid. 85: « qu'eu égard à l'importance qui s'attache au respect de la répartition des compétences entre ces autorités, le souci du législateur de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'assemblée ne saurait justifier que soit portée une atteinte aussi substantielle au droit à un recours juridictionnel ; que dès lors le 1er alinéa de l'article 113 est contraire à la Constitution ».

[10] - Cass. Soc., 2 mai 2000, n°97-45323, Cass. com., 6 décembre 2005, n°04-19.541 .

[11] - CE, Ass. 24 mars 2006, Société KPMG et autres ; CE, Ass., 16 juillet 2007, Société Tropic Signalisation

Travaux: Le Conseil d'Etat pratique la modulation des effets dans le temps d'un revirement jurisprudentiel « eu égard à l'impératif de sécurité juridique tenant à ce qu'il ne soit pas porté une atteinte excessive aux relations contractuelles en cours et sous réserve des actions en justice ayant le même objet et déjà engagées avant la date de lecture de la présente décision».

إذا كانت الرقابة الدستورية بصفة عامة تتفرع إلى أسلوبين وهما: أسلوب الرقابة السياسية الذي يمارس بعد التصويت على القوانين من طرف البرلمان وقبل إصدارها ونشرها، وأسلوب الرقابة القضائية اللاحقة لصدور القوانين، فإن الرقابة القضائية بدورها عرفت تنوعا باختلاف الأنظمة الدستورية والقانونية والقضائية المعمول بها في كل دولة. والرقابة القضائية الدستورية كما يستخلص من مبناها، هي عملية قانونية تفحص دستورية القوانين التي سنها البرلمان، تتولاها هيئة قضائية تصدر أحكاما قضائية [16] ذات طبيعة دستورية ملزمة للكافة، ولا تعقيب عليها، لكونها غير قابلة لأي طعن، غايتها حل تنازع بين قاعدتين قانونيتين، واحدة دستورية وأخرى تشريعية وتنوع أساليب الرقابة الدستورية القضائية، تبعا لاختلاف النظم السياسية والدستورية التي بدأت في شكل رقابة امتناع باجتهاد من القضاء ومن دون نص دستوري. ولقد تطورت إلى رقابة إلغاء بتكليف من الدستور وفق إجراءات ومساطر محددة، قد تتضمنها الوثيقة الدستورية، أو تسند تفاصيلها إلى قانون تنظيمي أو عضوي. ولقد أثر الفقه الدستوري على تقسيم نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى أسلوبين رئيسيين أو إلى ثلاثة أساليب، استنادا إلى الآثار التي يرتبها كل أسلوب، إما بالامتناع عن تطبيق القانون المطعون فيه وإما بإلغائه، وهي:

- الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية أو رقابة الإلغاء اللاحقة.
- الرقابة بواسطة المزج بين أسلوب الدفع الفرعي والدعوى الأصلية.
- رقابة الامتناع أو الدفع الفرعي.

بعد فصل المجلس الدستوري بعدم دستورية المادة 416 فقرة أولى من ق ا ج وذلك لأن تطبيقها خرقا لأحكام المادة 160 من الدستور على أساس أن القانون يضمن التفاضل على درجتين في المسائل الجزائية بناء على إحالة من المحكمة العليا طبقا للشروط والإجراءات التي أقرتها المادة 188 من الدستور والأحكام المنصوص عليها في القانون العضوي 18-16 المؤرخ في 2 سبتمبر 2018 المحدد لشروط وكيفيات تطبيق الدفع بعدم دستورية تم إخطار المجلس الدستوري بطعن بالدفع بعدم دستورية يدفع الطاعن بعدم دستورية المادة 416 من ق ا ج مدعيا أن الحكم التشريعي يحرمه من حقه في الاستئناف أمام جهة قضائية عليا

بالرغم من ان حقه يضمنه له الدستور وينص هذا الحكم التشريعي على ما يأتي تكون قابلة للاستئناف الأحكام الصادرة في مواد الجرح إذا قضت بعقوبة حبس أو غرامة تتجاوز 20000 دج وبناء على هذا الحكم التشريعي فإنه لا يمكن الطاعن الذي اصدرت محكمة ابتدائية في حقه حكما قضائيا تدينه فيه بغرامة قيمتها 20000 دج أن يستأنف هذا الحكم بحيث يدعي الطاعن في مذكراته وملاحظاته المقدمة إلى المجلس الدستوري عدم دستورية المادة بداعي تتعارض مع مادة 160 من الدستور . وقد صدر القرار رقم 01 المؤرخ في 20 نوفمبر 2019 عملا بأحكام المادة 188 من الدستور وبموجب اخطار بناء على إحالة من المحكمة العليا توصل المجلس الدستوري يوم 23 جويلية 2019 بقرار مؤرخ 17-7-2019 تحت رقم الفهرس 00003/19 والمتعلق بدفع اثاره السيد بواسطة محاميه الأستاذ والأستاذ والذي ينازع فيه دستورية المادة 416 الفقرة الأولى في شطرها الأولى المتعلق بالشخص الطبيعي من قانون الإجراءات الجزائية حيث أن القضية تتعلق بمتهم مستأنف لحكم صادر من محكمة اميزور يوم 12-02-2019 قضى بإدانته والحكم عليه مع غرامة نافذة من أجل ضرب وجرح وسب واعتبارا أن مذكرة الدفع بعدم الدستورية جاء فيها أنه قام بتاريخ 2019/2/19 باستئناف الحكم الصادر ضده للتمسك بحقه في تبرئة ساحته من الأفعال المنسوبة كما جاء فيه أن المادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية تحرمه من حق استئناف بالنظر إلى مبلغ الغرامة المحكوم به والذي لا يتجاوز 20000 دج وهو ما يتعارض مع أحكام المادة 160 من الدستور واعتبارا أنه بتاريخ 2019/6/12 أصدر مجلس قضاء بجاية قراره قضى فيه بإرسال الدفع بعدم دستورية مع عرائض الأطراف ومذكراتهم إلى المحكمة العليا وتكون قابلة للاستئناف في مواد جرح إذا قضت بعقوبة حبس أو غرامة تتجاوز 2000 بالنسبة لشخص طبيعي والأحكام بالبراءة والأحكام الصادرة في مواد المخالفات القاضية بعقوبة الحبس بما في ذلك المشمولة بوقف التنفيذ فقد أقر المجلس الدستوري بمطابقة الجزئية للمادة 416 من قانون الإجراءات الجزائية وعليه يقرر المجلس الدستوري ما يأتي التصريح بالمطابقة الجزئية للمادة 416 من ق إجراءات جزائية وعدم دستورية الحكم التشريعي الوارد في الفقرة الأولى من المادة 416 إذا قضت بعقوبة حبس أو غرامة تتجاوز بالنسبة للشخص

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

الطبيعي وعدم دستورية الحكم التشريعي الوارد في الفقرة الثانية من مادة 416 و 100000 بالنسبة للشخص المعنوي عدم دستورية الحكم التشريعي¹ 20000

المسألة الأولوية الدستورية والمسألة الأولوية للفصل في الموضوع يستفاد من التعديل الدستوري 2008 تعريف بسيط نسبيا للمسألة الأولوية الدستورية كسبب قانوني يقوم على التمسك بمناسبة دعوى منظورة أمام محكمة تتعلق بمحكمة النقض أو مجلس الدولة بأن نص تشريعي موضوع التطبيق بشكل اعتداء على الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور وقد أوضح مقرر القانون الأساسي بشأن تطبيق المادة 61 أن الدفع الإجرائي بشأن رقابة القانون مع المعاهدة يمكن أن يشكل مصدرا لعدم المساواة بين المتقاضين حيث إن إقرار القاضي العادي الذي يحكم بمخالفة نص مع قاعدة اتفاقية لا تكون له من حيث المبدأ إلا حجية نسبية للأمر المقضي فيما بين أطراف النزاع بعبارة أخرى أن النص الذي يستبعد في نزاع يستمر في تطبيقه بالنسبة للآخرين مما يعد مصدرا لعدم مساواة بين المواطنين وهكذا فإن المصطلح الشائع للدفع بعدم الدستورية لا يتلاءم للدلالة على الإجراء الذي أرساه التعديل الدستوري في المادة 61 من الدستور الفرنسي إحالة المسألة الدستورية للمجلس الدستوري عن طريق التدخل مجلس الدولة أو محكمة النقض وذلك أن واقع قاضي الموضوع لا يمكن أن يفصل في مسألة عدم الدستورية أعمالا للمبدأ التقليدي والذي بمقتضاه أن قاضي الدعوى هو أيضا قاضي الدفع بعبارة أخرى فإن الأمر يتعلق بمقتضى التعديل الدستوري في المادة 61 بإنشاء آلية المسألة الأولوية مسألة تطرح أمام قاضي الموضوع بمناسبة دعوى وضرورة لحل النزاع ولكن لا يمكن أن يفصل فيما قاضي الموضوع بنفسه وإنما ينبغي أن يحل هذه المسألة لقاضي الأعلى الذي يتبعه ثم بصفة احتمالية إلى المجلس الدستوري الذي يفصل في هذه المسألة وعليه فإنه لا يمكن الحديث بصدد المادة 61 من الدستور الفرنسي بمقتضى التعديل الدستوري 2008 إلا عن المسألة أولوية أو عن إجراء فرعي لرقابة دستورية القانون ذلك أن تعبير الدفع بعد الدستورية لا يستقيم استخدامه إلا إذا كان لقاضي الموضوع أن يفصل بنفسه في منازعة الدستورية وإلا كانت

¹-انظر قرار رقم 01 م د/دعد/19 مؤرخ في 23 ربيع اول 1441 الموافق ل 20 نوفمبر 2019

مسألة الدستورية مسألة إجرائية وليس موضوعية وهكذا يمكن تعريف المسألة الأولية لحكم ما بأنها تلك التي يكون محل منازعة وينبغي الفصل فيها قبل الفصل في المسألة الأصلية التي ترتبط بها والتي لا يمكن مع ذلك للقاضي المنظور أمامه الدعوى أن يفصل فيها بحيث ينبغي أن يوقف الفصل في الطلب الأصلي لحين الفصل في المسألة الأولية من جانب القاضي المختص وانطلاقاً من هذا المنظور تتفق المسألة الأولية الدستورية مع معيار المسألة الأولية باعتبارها استثناء على المبدأ الذي بمقتضاه أن قاضي الدعوى هو قاضي دفع فالتطبيعة الأولية تستمد فقط من واقع أن المسألة الأولية ينبغي حسمها من جانب القاضي المختص ذلك أن القانون الأساسي الصادر في 10 ديسمبر 2009 يتناول مبدأ وقف الفصل باعتباره الآلية التي تحكم إجراء المسألة الأولية ذلك أن المبدأ الذي بمقتضاه أن القاضي الذي يتحقق من وجود مسألة أولية عليه أن يوقف الفصل في الموضوع لحين صدور القرار من السلطة المختصة للفصل في المسألة الأولية.

وتحدد المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية تتولى المحكمة الرقابة على دستورية القوانين واللوائح إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء النظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع أو وقفت الفصل في الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية ، ادا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم الدستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن آثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى¹

¹ Arnaud LIZOP, Qui peut soulever la question prioritaire de constitution La question prioritaire de constitutionnalité, sous la direction de Dominique ROUSSEAU, Gazette du palais, 2010, l'extenso editions p.7.; David LEVY , Devant qui soulever la question prioritaire de constitutionnalité ,op.cit.,p.; Jérôme ROUX ?Contre quels textes soulever la questions prioritaire de constitutionnalité ? ,op.cit.,p.15; Paul CASSIA ?Choisir la question prioritaire de constitutionnalité ,op.cit., p.28; Pierre YVES GAHDOUN? Argumenter la question prioritaire de constitutionnalité ,op.cit.,p.42; Louis BOR2 ,La question prioritaire de constitutionnalité devant les juridictions du fond , op.cit.,p.58; Louis BORE ,La question prioritaire de

بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن وعالية فإن الاتصال بالدعوى الدستورية من خلال قضاء الموضوع يمكن إما بإحالة المسألة الدستورية مباشرة من محكمة الموضوع إلى المحكمة الدستورية العليا وفق البند 1 من المادة 29 من قانون المحكمة أو بطريق الدفع الفرعي عندما ترخص محكمة الموضوع للخصم وفق البند 1 من المادة المشار إليها .

ويقصد بالأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية ان القانون المحكوم بعدم دستوريته يعتبر منعدم القيمة القانونية من وقت صدوره لا من وقت صدور الحكم أي أن أثره يسري على كافة المراكز القانونية التي نشأت بموجبه وعلى الأوضاع والحقوق والواجبات التي تقررت في ظله أن فكرة الأمن القانوني ماهي إلا استثناء تلجأ الدول إلى مراعاتها في ظروف خاصة يصبح فيها احترام المشروعية عائقا أمام المجموعة لذلك تلجأ الدول إلى تطبيق مبدأ المشروعية بشكل جزئي وذلك من خلال الحكم بعدم دستورية نص قانوني بالنسبة للمستقبل فقط وغض النظر عن تطبيقاته في الماضي وهذا يدخل في نطاق المشروعية الاستثنائية التي تأخذ بها معظم الدول ولا يمكن اللجوء إلى الموازنة بين المبدئين إلا إذا توافرت شروط تتمثل في إلغاء النص المحكوم بعدم الدستورية إلا إذا توافرت شروط تتمثل في إلغاء النص المحكوم بعدم دستوريته بأثر رجعي من لحظة صدوره وكذلك عدم تطبيق مبدأ المشروعية من خلال الحد من أثر الحكم بعدم الدستورية بالنسبة للماضي يجب أن يكون القدر اللازم لحماية فكرة الأمن القانوني ومبدأ الموازنة يكون حسب حالة كل قضية على حدى فمثلا المشرع البحريني قد تبني الأثر المباشر للحكم بعدم الدستورية مغلبا بذلك فكرة الأمن القانوني على مبدأ المشروعية ولم يكتف بذلك بل سمح للمحكمة أن تحدد تاريخا لاحق لسريان حكمها زيادة منه في حماية المراكز والعلاقات القانونية القائمة فعلا وقت

constitutiounnalité devant le conseil d'etat et la cour de cassation ,op.cit.,p.58; Bernard HEMERY , La procédure devant le conseil constitutionnel , op.cit.,p110.; Bernard HEMERY,Les effets de la décision du conseil constitutionnel ,op.cit.,p.130

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

النظر بالدعوى الدستورية من أجل عدم مباغتها أصحابها بالحكم ومنحهم فرصة كافية لترتيب أوضاعهم وفقا للوضع القانوني الجديد.¹

موقف المحكمة الدستورية في مجال الموازنة بين أثر حجية الحكم بعدم الدستورية ومبدأ الأمن القانوني

نص الدستور الجزائري في مجال الموازنة بين أثر حجية الحكم بعدم الدستورية ومبدأ الأمن القانوني على أنه إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره من يوم قرار المجلس الدستوري إذا اعتبر نص تشريعي ما غير دستوري على أساس المادة 188 أعلاه مادة 198 من تعديل دستوري 2020 فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع السلطات العمومية والسلطات الإدارية والقضائية يستخلص مما سبق أن مؤسس الدستوري الجزائري قد وازن بين حجية الحكم الصادر بعدم دستورية القانون وبين الأمن القانوني ومن خلال تطبيقه عدم رجعية بالنسبة للحكم الصادر بعدم الدستورية إضافة إلى أن الحكم بعدم الدستورية له الحجية من خلال نصه على أن آراء المجلس الدستوري وقراراته نهائية وملزمة لجميع سلطات إدارية وقضائية.²

¹ خديجة سرير الحرسي، الموازنة بين الدفع بعدم دستورية القوانين ومبدأ الأمن القانوني دراسة مقارنة بين الدستوريين الجزائري والبحريني مجلة جيل الدراسات القانونية العدد 5 لسنة 2017 ص:95؛ بدونيدون مؤلف الية مهمة في تعزيز الحكم الراشد ودولة القانون² www.djazairees.com الشعب 2017/1/23 أطلع عليه يوم 2018/9/7

² تقرير الأمين العام للأمم المتحدة: " سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع " S.2004/616 /

- [13] سيدي محمد بن سيد أب، تفويض التشريع في إطار دساتير دول المغرب العربي، دراسة مقارنة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد: 28، 1999، ص: 36.

- [14] عبد الله حداد " دعوى الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، الرباط، 1982، ص: 62.

- 15- مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي، الطبعة الرابعة، مكتبة دار السلام، الرباط، ص: 191-

193 [16] عبد العزيز محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، مكتبة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998، ص: 74.

إن الأمن القضائي له علاقة وطيدة بالأمن القانوني، معظم التشريعات المقارنة لم تعرف مفهوم الأمن القانوني، سواء كان تشريعا أساسيا (الدستور)، أو تشريعا عاديا (القانون). ولذلك فإن تحديد المفهوم ينطوي على عدة مخاطر نظرية، يصعب تعريفه بشكل دقيق.

وهو ذات الأمر ينطبق على مفهوم الأمن القضائي، لهذا فإن تعريفه ذات مصدر فقهي، اعتمد على مجموعة من المبادئ والحقوق، التي يجب أن تسود وتضمن في القوانين بشكل لا تتعارض مع الدستور، ومع الاتفاقيات الدولية. وعلى خلاف الاغفال الدستوري لمفهوم الأمن القانوني، تم التأكيد في الدستور المغربي بأن الأمن القضائي مبدأ دستوري عملا بمقتضيات الفصل 117 الذي ينص بأنه "يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحررياتهم وامنهم القضائي، وتطبيق القانون" ويستخلص من الفصل المذكور ان المشرع الدستوري ارتقى بالأمن القضائي إلى درجة المبدأ الدستوري وهو ما يعني سموه على سائر القوانين التي يجب أن تصدر وهي مطابقة للمبدأ، تحت طائلة عدم دستوريته، إضافة إلى التفويض الدستوري الصريح للقضاء بأن يتولى وظيفة حماية الحقوق والحرريات والأمن القضائي للأفراد والجماعات¹.

1- في مفهوم الأمن القضائي:

يعتبر الأمن القضائي مفهوما من المفاهيم القانونية الحديثة الجدير بالدراسة والتحليل، بالنظر إلى حمولته الدستورية والحقوقية، ولكونه ينطوي على غايات ومقاصد تحددها طبيعة المفهوم، يمكن تناولها من خلال زاويتين: الأولى، أنه مفهوما موسعا يعكس الثقة في السلطة القضائية التي تتولاها المحاكم بمختلف أنواعها ودرجاتها لكونها المصدر

[17] نبيلة عبد الحليم كامل، الوجيز في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، 2006، ص41.
[18] محمد الخضراوي، الأمن القضائي في التجربة المغربية (1/5) منشور في الرابط الالكتروني-
press.ma, consulté le 15/11/2014.

¹ Pierre LAROUCHE, « Table ronde internationale: Constitution et sécurité juridique », A.I.J.C, 1999, pp.132-133

الأساسي للأمن القضائي، والثانية، من خلال أنه مفهوما ضيقا يتمثل في تسيير واستقرار وتوحيد الاجتهاد القضائي الذي تتولاه المحاكم العليا ويمكننا إضافة زاوية ثالثة تتمثل في توفير شروط الأمن القضائي للقضاة ومن أهمها الاستقلالية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فالأمن القضائي بالمفهوم الواسع هو الذي يعكس الثقة في المؤسسة القضائية، والاطمئنان إلى ما ينتج عنها وهي تقوم بمهمتها المتجلية في تطبيق أو قول القانون *dire le droit* على ما يعرض عليها من قضايا أو ما تجتهد بشأنه من نوازل، هذا مع تحقيق ضمانات جودة أدائها وتسهيل الولوج إليها¹. هذا الأمن القضائي لا تختص به جهة قضائية معينة وإنما يتعبأ له القضاء بمختلف فروعته سواء كان قضاء عاديا أو متخصصا بل ويتجاوز حق حدود القاضي الوطني في بعض الحالات كما هو الشأن بالنسبة لقضاة المحاكم الأوروبية ولذلك فإن الأمن القضائي يجب فهمه من هذا المستوى الموسع من وجهتين اثنتين. أنه يعتبر حاجزا وقائيا لفائدة الأشخاص ضد تجاوزات بعضهم البعض من جهة وحائلا دون تجاوز الإدارة ضد هؤلاء من جهة ثانية. كما أنه يشكل حماية للسلطات العمومية ضد الدعاوى التعسفية والكيدية للمتقاضين. فيكون المستفيد من هذا الدور القضائي بصفة خاصة والناظم القانوني بصفة عامة، وهو ما سينعكس إيجابا على حجم الثقة واستقرار المعاملات والاطمئنان إلى فعالية النصوص القانونية والوثوق بالقانون والقضاء في نهاية المطاف.

أما المفهوم الضيق فيرتبط بوظيفة المحاكم العليا المتمثلة بصفة أساسية في السهر على توحيد الاجتهاد القضائي وخلق وحدة قضائية. ويكتسي مفهوم الأمن القضائي أهمية نظرية تتمثل أساسا في الحزمة التشريعية والنصوص القانونية التي خصه بها المشرع لضمان تطبيقه السليم، إضافة إلى أهمية عملية تبرز في دوره المحوري المتمثل في تعزيز ثقة المتقاضين في جهاز العدالة وضمان حقوقهم وحررياتهم.

¹ يسري محمد العصار، الحماية الدستورية للأمن القانوني، مجلة الدستورية، القاهرة، عدد:3، سنة 1،

يوليو 2003، ص:51

ويستخلص من أحكام الدستور أنه أكد على أهمية الأمن القضائي، لكنه لم يرد فيه تعريف للمفهوم، كما لا نجد له تعريف في الاجتهاد القضائي المغربي. لكن بالمقابل، فإن الملك محمد السادس بوصفه رئيسا للدولة، شدد في خطاب العرش بتاريخ 2007/07/30، بأنه " يتعين على الجميع التجند لتحقيق إصلاح شمولي للقضاء لتعزيز استقلاله الذي نحن له ضامنون (الفصل 108 من الدستور)، هدفنا ترسيخ الثقة في العدالة و ضمان الأمن القضائي، الذي يمر عبر الأهلية المهنية والنزاهة والاستقامة وسبيلنا صيانة حرمة القضاء وأخلاقياته ومواصلة تحديثه وتأهيله."

لقد اعتبر جانب من الفقه بأن الأمن القضائي يعكس الثقة في السلطة القضائية وفي القضاة، بالاطمئنان إلى ما يصدر عنهم من أحكام وقرارات وأوامر قضائية.

لأن القضاء في دولة القانون هو الجهة الوحيدة المخول لها حماية الحقوق والحريات من أي خرق مهما كان مصدره، وكذا إقامة التوازن بين حق المجتمع في الحماية والأمن، وحق الفرد في محاكمة عادلة.

إن أهم وظيفة يتولاها القضاء هو ضمان الأمن الاقتصادي والأمن الاجتماعي، بحماية استقرار المعاملات وتوفير مناخ قضائي يطمئن إليه المستثمرون، وكذا حماية الأفراد من تفشي الجرائم.

ويستخلص مما ذكر، بأن الأمن القضائي نعرفه بأنه تعبير كاشف عن مدى ممارسة الفرد لحرية بكافة أشكالها، حرية التعبير، التنقل، الشفافية في الصفقات العمومية، قوانين استثمارية عادلة، حماية العمل السياسي، تامين مبدأ الثقة في القضاء والقضاة¹.

2- غاية الأمن القضائي :

إن الغاية من الأمن القضائي هو ضمان سيادة القانون للإسهام في التنمية الاقتصادية والسلم الاجتماعي، اعتبارا لكون المستفيد من الأمن القضائي هو المجتمع والدولة. إن مناط السلطة القضائية هو تطبيق القانون، ولتأمين الأمن القضائي من طرف

¹ Michéle DE SALVIA, « La place de la notion de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », C.C.C, n°11, 2000, p.94.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

القضاء، يتعين وجود منظومة تشريعية متكاملة، متلائمة مع التشريعات الدولية ومتطابقة مع مقتضيات الدستور.

ولقد اعتبر المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا العربية بان الأمن القانوني مفهوم واسع يختلف من دولة إلى أخرى لاختلاف الأنظمة القانونية، ولأن الغاية من القانون هو تحقيق الأمن بمفهومه الواسع (الاقتصادي، الاجتماعي، السياسي...الخ). ويفهم من الدستور بأن السلطة القضائية هي المصدر الأساسي للأمن القضائي، يتولاها القضاة، ولأن الأمن القضائي يتحقق عند شيوع الثقة في القضاء (مؤسسة وقضاة)، التي تعكسها استقلالية السلطة القضائية (الاستقلال العضوي) واستقلال القضاة (الاستقلال الشخصي)، جودة الأحكام، سرعة الفصل في النزاعات، تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة والأمن القضائي مبدئين أساسيين في دولة القانون¹.

إنه المعلوم أن القاعدة القانونية يجب أن تكون، واضحة، دقيقة، توقعية، غير منفصلة عن مبدأ الحق.

3- مقومات ومظاهر الأمن القضائي:

إنه من مقومات ومظاهر الأمن القضائي تحقق وقيام المبادئ التالية:

- مبدأ الفصل بين السلطات
- استقلال القضاء والقضاة
- دسترة مبدأ الأمن القضائي
- توحيد الاجتهاد من عناصر الأمن القضائي

¹ CJCE, 22 mars 1961, S.N.U.P.A.T. c. Haute Autorité de la CECA, aff.42, 49/59, Rec. 1961, p.109-164 CJCE, 13 juillet 1961, Meroni c. CECA 22 CJCE, 22 mars 1961, S.N.U.P.A.T. c. Haute Autorité de la CECA, aff.42, 49/59, Rec. 1961, p.126 23 ; CJCE, 13 juillet 1961, Meroni c. CECA ; CJCE, 27 mars 1980, Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Salumi, aff.66/127 à 128/79. 24 CJCE, 6 avril 1962, Robert Boch GmbH et autres, aff.13/61 25 CJCE, 12 juillet 1972, Azienda Colori Nazionali, aff. 57/69

- جودة الأحكام من مداخل الأمن القضائي

إن من أسس ومبادئ دولة القانون، هو التقييد بمبدأ الشرعية، الذي يقتضي استقلالية القضاء، وإخضاع الكل، حاكمين ومحكومين لسلطة القضاء، بأعمال المبدأ بأن المسؤولية تقتضي المساءلة.

إن القاضي ملزم بتطبيق القانون، وكل إخلال بذلك، هو مساس بالأمن القضائي، وكذا بالأمن القانوني. واستقلال القضاء يجب أن يكون عن سائر السلطات (تنفيذية وتشريعية وغيرها)، وعن جميع العلاقات الشخصية المؤثرة، وعن جميع مجموعات الضغط (Groupes de pression)، وعن التجاذبات السياسية أو المذاهب الفكرية أو الدينية¹.

إن التصرفات المعيبة للقاضي وانحراف القضاء عن تحقيق العدل، هو إخلال جوهرى بالأمن القضائي، لأنه يمس بالمصلحة العامة، وهو ما يتطلب ضرورة تخليق القضاء (La moralisation).

من أهم مظاهر الأمن القضائي هو ضمان قيام استقلال القضاء واستقلال القضاة، بما يؤكد توفر الشروط الدستورية والقانونية للاستقلال العضوي وللانتماء الشخصي والاستقلال المالي والإداري والمؤسساتي.

إن سيادة القانون هو أساس الحكم في الدولة، لأن الدولة يجب أن تخضع للقانون. ولا عقوبة إلا بناء على قانون. ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.

إن أهم مظاهر الأمن القضائي والأمن القانوني هو عدم التنصيص في القوانين على تحصيل أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

¹ CEDH, 13 juin 1979, Marckx c. Belgique, série A, n°31, §58

كما ان الأحكام القضائية يجب أن تنفذ، وكل تعطيل بتنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين هو جريمة يجب أن يعاقب عليها القانون. وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة.

إنه من المعلوم أن السلطة القضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفق القانون، وهذا ما يتعين أن يتحقق مع المحاكم المغربية.

وعليه فإنه لتحقيق الشرعية الدستورية والشرعية القانونية، يتعين توافر سلطة قضائية مستقلة وعلى العكس من ذلك، فإن وجود قضاء غير مستقل وقضاة غير مستقلين، يشكل تهديدا لاستقرار الدولة والمجتمع، اعتبارا لما قد يخلقه هذا الوضع من فقدان الثقة لدى المواطنين في القضاء والقضاة، وبالتالي سنكون أمام أزمة الأمن القضائي. لذلك ومن أجل تحقيق استقلال فعلي للسلطة القضائية والقضاة، كاستقلال يتوخاه المجتمع ويخدم مصلحته بشقيه العضوي والشخصي، الأمر الذي يتطلب توفير ضمانات دستورية وقانونية وسياسية تتلاءم مع القانون الدولي والمبادئ الدولية المتعلقة باستقلال القضاء والأمن القضائي. ويتعين لتوفير الأمن القانوني إصدار تشريعات مطابقة للدستور، عن طريق أعمال مبدأ الرقابة على القوانين بشقيها السياسي والقضائي، لتفادي صدور قوانين قد تتسم بعيوب شكلية أو موضوعية وهو الدور المسند إلى القضاء الدستوري (المحكمة الدستورية) الذي يتولى ممارسة فحص دستورية القوانين من عدمها بغاية حماية الدستور.

خاتمة:

- إن مجرد وجود السلطة القضائية لا يعنى قيام العدالة والأمن القضائي وتحقيق دولة القانون التي يسود فيها القانون وتحى فيها الحقوق والحريات العامة بعد إقرارها دستورياً.

- إن كفالة حق التقاضي وجعله مصوناً للناس كافة قد يتحول إلى وهم أمام سلطة قضائية فاقدة لضمانات استقلاليته وتمارس عملها تحت تأثير الحكام أو المال أو تهديد المحكومين.
- إن تحصين أي عمل صادر عن أية سلطة عامة تشريعية أو تنفيذية من رقابة القضاء هو هدم لدولة القانون وتكافؤ الفرص ومخالف للقيم والمثل العليا المشتركة للإنسانية، وناقى لقيام فكرة الديمقراطية، ولو جاء ذلك التحصين بنصوص دستورية، فمبادئ الديمقراطية والقيم الإنسانية العليا التي ذكرناها سلفاً تمثل قيوداً على إرادة المشرع الدستوري.
- إن الدستور إن كان لا يخضع لرقابة القضاء فهو لا يكون كذلك ولا يعترف به ولا بقيمته السامية إلا إذا جاء من الشعب وعلى هوى الشعب متفقاً مع مبادئ الأمم المتحدة، على الأخص. إضافة لما سبق ذكره فيما يتعلق بتنظيم السلطة القضائية التي لا غيرها الأمانة على دولة القانون وجوداً واستمراراً بحكامها الملزمة للكافة والتي لا تقبل التأويل أو التعطيل أو حتى مجرد التعليق عليها من سلطة عامة أخرى.
- أن تبقى فكرة القاضي الطبيعي للخصومة أمر لا مفر منه لأنه صنوان الدولة القانونية.
- فخضوع الدولة للقضاء، أو إمكان مقاضاتها أمام القضاء ورضوخها لأحكامه شأنها شأن الأفراد، يكون عنصراً من عناصر الدولة القانونية بغيره يغدو ومبدأ خضوع الدولة للقانون وهمياً أو نظرياً.
- ضرورة وأهمية إحداث مجلس الدولة كمحكمة إدارية عليا بالنسبة لجهة القضاء الإداري، إضافة إلى تكليفه بوظيفة تقديم الاستشارة في مجال التشريع للحكومة بعرضها عليه مشاريع القوانين قبل مناقشتها في المجلس الحكومي أو الوزاري.

مراحل وإجراءات سن التشريع العضوي والعادي في ظل التعديل

الدستوري الجزائري لسنة 2020

Stages and procedures for enacting organic and ordinary legislation in light of the Algerian constitutional amendment of 2020

بلحسيني حمزة

جامعة جيلالي ليابس سيدي بلعباس، الجزائر

belhocinihamza@yahoo.fr

الملخص:

نظرا لأهمية التشريع العضوي والعادي في بناء دولة القانون التي تحترم فيها الحريات الفردية والجماعية وتعزز فيها الديمقراطية، أناط المؤسس الدستوري للسلطة التشريعية مباشرة الوظيفة التشريعية كأصل عام مع إشراك السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية في هذه المهمة خلال مراحل محددة، كما وأنه راعى غياب السلطة التشريعية في حالات الاستعجال وأولى أهمية للحالة الاستثنائية، كما وقرر خروجاً عن الأصل العام تفوق السلطة التنفيذية لممارسة هذه الوظيفة في حالات الاستعجال، الحالة الاستثنائية وتشريع المالية.

الكلمات المفتاحية: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، التشريع العادي، التشريع العضوي.

Abstract:

Given the importance of organic and ordinary legislation in building a state of law in which individual and collective freedoms are respected and democracy is strengthened, the constitutional founder entrusted the legislative authority to carry out the legislative function as a general principle, with the involvement of the executive authority,

represented by the President of the Republic, in this task during specific stages. He also took into account the absence The legislative authority in cases of urgency gives importance to exceptional situations. It also decided, in departure from the general principle, that the executive authority is superior to exercising this function in cases of urgency, exceptional situations and financial legislation.

Keywords: legislative authority, executive authority, ordinary legislation, organic legislation

مقدمة

تعد الوظيفة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية من أهم الوظائف الدستورية في الدولة، ذلك أنها تعد الإطار الهام للتعبير عن الإرادة الشعبية، ولعل اكتساب البرلمان لهذه الوظيفة الهامة كان وليد لتطورات تاريخية مكنتها من أن تصبح المشرع باسم الشعب، وإذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في سن التشريع حسب نص المادة 114 من الدستور، والتي نصت على أن السلطة التشريعية يمارسها برلمان مكون من غرفتين له السيادة في إعداد القانون والمصادقة عليه، إلا أنه ولأسباب متعددة قد تتدخل السلطة التنفيذية في سن التشريعات، وبالتالي تعد مهمة التشريع اختصاصا مشتركا بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقا لما هو منصوص عليه في الدستور وعليه فإن إشكالية هذه الدراسة تتمحور حول ماهي مراحل وإجراءات سن التشريع العادي والعضوي على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020؟

إن الإجابة على هذه الإشكالية يتطلب ضرورة اتباع مناهج تضبط وتحدد مجال الدراسة، بداية بالمنهج الوصفي الذي يحدد صلاحيات واختصاصات كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، والمنهج التحليلي خاصة بالنسبة للنصوص القانونية التي تستلزم تحليل واستنتاج الظواهر والوقائع الدستورية، وكذا المنهج المقارن الذي يفرض نفسه في مثل هذه الدراسات من خلال مقارنة المواد من دستور 1996 وما جاء بعده من تعديلات سنة 2016 وسنة 2020.

1. السلطة التشريعية صاحب الاختصاص الاصيلي في سن التشريع العضوي والعادي

إن التعرض لدور وصلاحيات السلطة التشريعية في سن التشريعات لا يتأتى إلا بإلقاء الضوء أولاً على محددات السلطة التشريعية، ثم إلى مراحل سن التشريع العادي والعضوي.

1.1. محددات السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الاصيلي والأصيل بسن التشريعات العضوية والعادية، في حين تناط للسلطة التنفيذية صلاحية تنفيذ القوانين، وتخول السلطة القضائية صلاحية الفصل في القضايا المعروضة عليهما.

يطلق على السلطة التشريعية في الجزائر اسم البرلمان، ويتكون هذا الأخير حسب المادة 1/114¹ من مرسوم رئاسي رقم 20-442 من غرفتين، المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة.

ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني حسب المادة 1/121 من المرسوم الرئاسي 20-442 عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، أما أعضاء مجلس الأمة فينتخب ثلثي أعضائه (3/2) عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري، بمقعدين عن كل ولاية، من بين أعضاء المجالس الشعبية البلدية وأعضاء المجالس الشعبية الولائية²، في حين يعين الثلث المتبقي (3/1) من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية³.

الملاحظ أن المؤسس الدستوري أناط للسلطة التشريعية صلاحية سن كل من التشريع العضوي والتشريع العادي، ويعتبر التشريع العضوي إجراء تشريعي لتكملة قواعد الدستور

¹ - تنص المادة 1/114 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. ع.82، صادرة بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة."

² - المادة 2/121 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

³ - المادة 3/121 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

وإدخالها حيز التطبيق¹، وهو يحتل مرتبة وسطية بين الدستور والتشريع العادي، وعليه فهو يحتل مرتبة قانونية تسمو على التشريع العادي، إذ يعد هذا الأخير مجموعة القواعد القانونية المكتوبة التي تضعها السلطة التشريعية. في حدود اختصاصاتها المحددة دستورا والوارد ذكرها في المادة 139 من المرسوم الرئاسي 20-442.

بهذا يلاحظ وجود اختلاف كبير بينهما وهو ما يتضح في نقاط عديدة منها تلك المتعلقة بسن وتعديله كل منهما بحيث تتخذ إجراءات مشددة في التشريع العضوي عن تلك المتبعة في التشريع العادي، كما تختلف مجالات كل منهما وهو ما يتضح من المادة 140² من المرسوم الرئاسي 20-442 التي حددت المجالات التي تُشرع فيها السلطة التشريعية بموجب قانون عضوي، وتمثل هذه الأخيرة إلى جانب المجالات المخصصة لها بموجب مواد أخرى من الدستور في كل من: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية، القانون المتعلق بالإعلام، القانون المتعلق بقوانين المالية.

ولئن كانت هذه هي المجالات التي يتم التشريع فيها بموجب قوانين عضوية، فإن المجالات التي يتم التشريع فيها بموجب تشريع عادي حددتها المادة 139 من المرسوم الرئاسي 20-442، وتشمل ثلاثين مجالا.

وعليه يلاحظ أن مجالات التشريع العادي تكون أوسع بكثير من مجالات التشريع العضوي.

ويعرف التشريع العادي بأنه إذا كان الأصل أن السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بسن التشريع العضوي والتشريع العادي، فإن الدساتير بما فيها الدستور الجزائري تنص على إشراك السلطة التنفيذية في حدود معينة في هذه الوظيفة التشريعية، وذلك بما تعطيه لرئيس الجمهورية من حق التصديق أو الاعتراض على مشاريع القوانين، وبما تخوله

¹ - محمد سعيد جعفرور، مدخل إلى العلوم القانونية، ج1، الوجيز في نظرية القانون، ط التاسعة عشر، دار هومة، الجزائر، 2012، ص.142.

² - يراجع المادة 140 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

له كذلك من حق إصدار التشريعات قبل نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹.

2.1. مراحل سن التشريع العضوي والعادي.

يمر سن التشريع العضوي والعادي بالمراحل التالية:

1.2.1. مرحلة المبادرة بالتشريع.

هي مرحلة عرض مشروع التشريع على السلطة التشريعية، وهذا الحق مخول للوزير الأول² أو رئيس الحكومة³ حسب الحالة، وكذا للنواب وأعضاء مجلس الأمة، وذلك وفقاً لما تقرره المادة 143 من الدستور.

ولئن كانت هذه المادة قد خولت للنواب ولأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع، إلا أنها لم تحدد العدد - على خلاف دستور 1996- الذي ينبغي توافره حتى يتم قبول الاقتراح من قبل النواب وأعضاء مجلس الأمة، لكن بالرجوع لنص المادة 22 من القانون العضوي رقم 16-12⁴، يتبين أن الاقتراح المقدم من النواب أو أعضاء مجلس الأمة لا يكون قابلاً للمناقشة إلا إذا كان موقعا عليه من طرف 20 نائبا أو 20 عضوا من أعضاء مجلس الأمة.

هذا ويستشف من ذات المادة (المادة 22 من القانون العضوي 16-12)، وكذا المادة 222 من المرسوم الرئاسي 20-442 أنه يطلق على ما يقدمه النواب أو أعضاء مجلس

¹ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.144.

² - يتم استخدام مصطلح وزير أول في حال ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية (المادة 1/103 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه).

³ - يتم استخدام مصطلح رئيس الحكومة في حال ما إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية (المادة 2/103 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه).

⁴ - تنص المادة 22 /1 من قانون عضوي رقم 16-12 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت سنة 2016، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر، ع.50، س.2016: "مع مراعاة أحكام المادة 137 من الدستور، يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا أو (20) عضوا من مجلس الأمة."

الأمة تسمية اقتراح (proposition)، ويطلق على ما يقدمه عضو السلطة التنفيذية تسمية مشروع (projet) ¹.

هذا وتجدر الإشارة، أنه وفقا لنص المادة 143 / 2 من المرسوم الرئاسي 20-442 تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء، بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إما مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة²، وفي هذا السياق ينبغي التنويه أنه ينبغي إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة، في حين تودع باقي مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك وفقا لما تقرره المادة 144 من الدستور³.

2.2.1. مرحلة الفحص.

بعد عملية الاقتراح تتم عملية فحص محتوى المشروع المقترح أمام لجنة مختصة بذلك تابعة للمجلس الشعبي الوطني أو لمجلس الأمة، وتقدم هذه اللجنة تقريرا عما إذا كان هذا المشروع صالحا للمناقشة⁴.

3.2.1. مرحلة المناقشة والتصويت.

يتم في هذه المرحلة مناقشة مشروع القانون أو اقتراح القانون من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي، وذلك حتى تتم المصادقة عليه⁵، ويستثنى من ذلك مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي حيث تتم مناقشتها من طرف مجلس الأمة وبعدها من طرف المجلس الشعبي الوطني.

تنصب مناقشة مشاريع القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص الذي يعرضه عليه الوزير الأول أو رئيس الحكومة، وذلك فيما عدا الحالات الاستثنائية المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، إذ في هذه الحالة تتم مناقشة مشاريع

¹ - يستشف ذلك من المادة 220 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

² - المادة 143/2 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

³ - تراجع المادة 143 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

⁴ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.155.

⁵ - المادة 1/145 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

القوانين من طرف مجلس الأمة والمصادقة عليها من طرفه ليتم مناقشتها بعد ذلك من طرف المجلس الشعبي الوطني.

للإشارة تعتبر الحكومة الجهة المخول لها صلاحية عرض النص الذي صوتت عليه إحدى الغرفتين للغرفة الأخرى، وذلك حتى تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه.¹

هذا وتجدر الإشارة أنه ينبغي على مجلس الأمة أن يصادق على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة للقوانين العادية² وبالأغلبية المطلقة بالنسبة للقوانين العضوية.³

إذا حدث خلاف بين الغرفتين، كأن تصادق عليه إحدهما وتتخلف الثانية، فهنا تجتمع بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة لجنة متساوية الأعضاء مكونة من أعضاء من كلتا الغرفتين في أجل أقصاه 15 يوما، وذلك لاقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف، على تنهي اللجنة نقاشاتها نهائيا في أجل أقصاه 15 يوما⁴، لتعرض بعدها الحكومة النص على الغرفتين للمصادقة عليه، على أنه لا يمكن إدخال أي تعديل على النص المقترح، إلا إذا وافقت الحكومة على ذلك.⁵

وإذا استمر الخلاف بين الغرفتين، جاز للحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل فيه نهائيا، ويكون للمجلس الشعبي الوطني في هذه الحالة الأخذ بالنص الذي

¹ - تنص المادة 3/145 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه: "تعرض الحكومة على إحدى الغرفتين النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى. تناقش كل غرفة النص الذي صوتت عليه الغرفة الأخرى وتصادق عليه."

² - تراجع المادة 4/145 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

³ - تراجع المادتين 4/145 و 2/140 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 سابق الإشارة إليه.

⁴ - تراجع المادة 5/145 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

⁵ - تراجع المادة 6/145 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442، سابق الإشارة إليه.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، ومتى تعذر عليه ذلك الأخذ بالنص الأخير الذي صوت عليه¹.

على أنه وفي حالة ما إذا لم تخطر الحكومة المجلس الشعبي الوطني وفقا لما سبق ذكره تم سحب النص².

4.2.1. مرحلة الاعتراض.

لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروع التشريع أو اقتراح التشريع الذي أقرته السلطة التشريعية، بحيث يطلب وفقا لنص المادة 1/149 من المرسوم الرئاسي 442-20 إجراء قراءة ثانية للقانون الذي تم التصويت عليه، ويتوجب عليه مباشرة ذلك خلال أجل 30 يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه³.

وعليه يتضح أنه يمكن لرئيس الجمهورية عوض عن إصدار القانون الذي تم التصويت عليه، الامتناع عن ذلك، ويكون الغرض من اعتراضه حمل المجلس على مراجعة قراره والرجوع عن موقفه⁴، ولكن رغم اعتراض رئيس الجمهورية يكون بإمكان السلطة التشريعية إقرار المشروع من جديد، وفي هذه الحالة يشترط المصادقة على القانون بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة⁵، ومتى تحققت هذه الأغلبية اعتبر المشروع تشريعا ويتوجب على رئيس الجمهورية إصداره⁶.

5.2.1. مراحل نفاذ التشريع الصادر من السلطة التشريعية.

يتوافر للتشريع وجوده القانوني بسن السلطة المختصة له، لكن هذا الوجود القانوني لا يكفي لنفاذ التشريع في حق المخاطبين بأحكامه، بل ينبغي اتخاذ إجراءات قانونية

¹ - تراجع المادة 7/145 من المرسوم الرئاسي رقم 442-20، سابق الإشارة إليه.

² - تراجع المادة 8/145 من المرسوم الرئاسي رقم 442-20، سابق الإشارة إليه.

³ - تراجع المادة 1/149 من المرسوم الرئاسي رقم 442-20، سابق الإشارة إليه.

⁴ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.156.

⁵ - تراجع المادة 2/149 من المرسوم الرئاسي رقم 442-20، سابق الإشارة إليه.

⁶ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.156.

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

معينة وهي الإصدار والنشر¹. وعليه يتوقف نفاذ التشريع على هذين الأمرين²، ومن ثم سيتم التطرق لإصدار التشريع (أولاً)، ونشر التشريع (ثانياً).

1.5.2.1. مرحلة الإصدار.

يقصد بالإصدار وضع التشريع موضع التنفيذ باعتباره تشريعاً من تشريعات الدولة، ويعد الإصدار شهادة ميلاد التشريع وسند تنفيذه، وهو بذلك يمنحه القوة التنفيذية³، وإصدار التشريع عمل تنفيذي لا عمل تشريعي يتضمن أمراً يصدره رئيس الجمهورية⁴. تثبت سلطة إصدار التشريع لرئيس الجمهورية، الذي يباشر هذه المهمة عن طريق مرسوم رئاسي يسمى مرسوم الإصدار، يتضمن هذا الأخير أمراً بتنفيذ التشريع⁵.

وللاشارة، فإن رئيس الجمهورية يحق له إصدار التشريع خلال أجل ثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ تسلمه⁶، وله استعمال حقه في الاعتراض حيث يطلب كما سبق الذكر إجراء قراءة ثانية.

وقد أنيطت مهمة الإصدار لرئيس الجمهورية لاعتباره رئيس السلطة التنفيذية التي تختص بتنفيذ التشريع، خاصة وأنه لا يمكن للسلطة التشريعية أن تتوجه بالأمر إلى السلطة التنفيذية استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات⁷.

¹ - محمد حسن قاسم، المدخل لدراسة القانون، القاعدة القانونية، ج1، د.ط، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009 ص.200.

² - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.156.

³ - نفس المرجع السابق، ص.157.

⁴ - محمد حسام محمود لطفى، المرجع المدخل لدراسة القانون في ضوء آراء الفقه، وأحكام القضاء، الكتاب الأول، نظرية القانون، د.د.ن القاهرة 1994، ص.96.

⁵ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.157.

⁶ -تنص المادة 148 / 1 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه".

⁷ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.157.

2.5.2.1. مرحلة النشر.

يعتبر النشر مرحلة لاحقة لمرحلة الاصدار، ذلك أن اصدار التشريع وإن كان يجعله نافذا في ذاته، بحيث تلتزم السلطة التنفيذية بتنفيذه، إلا أنه لا يجعله ملزما للمخاطبين بأحكامه، فتحقق هذا الأمر لا يتم إلا بعد نشره، وعليه يقتضي التنفيذ الفعلي للتشريع إعلام المخاطبين به من خلال نشره¹.

وعليه يقصد بالنشر إبلاغ مضمون التشريع إلى المخاطبين به، وتعبير أدق اتاحة فرصة العلم به للكافة حتى يسري عليهم²، على أنه لا يقصد بذلك العلم الفعلي، وإنما العلم المفترض³.

هذا وتجدر الإشارة، أن وسيلة النشر المعتمدة هي الجريدة الرسمية، وهي صحيفة خاصة تصدرها الدولة لنشر التشريعات⁴، وفي هذا تنص المادة 4 / 1 من التقنين المدني الجزائري: " تطبق القوانين في تراب الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية."

من خلال هذا النص، يتبين أنه لا يغني عن استخدام هذه الوسيلة، أية وسيلة أخرى للإعلام في وسائل الإذاعة المسموعة والمرئية، أو النشر في الصحف اليومية أو الأسبوعية⁵. مع هذا ينبغي الذكر أن التشريع لا يصبح ملزما للمخاطبين بأحكامه من تاريخ نشره، إذ لا يبدأ نفاذه، كقاعدة عامة، إلا بعد مضي وقت معلوم من هذا التاريخ.

¹ - نفس المرجع، ص.158.

² - حبيب إبراهيم الخليلي، المدخل للعلوم القانونية (النظرية العامة للقانون)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001 ص.97.

³ - العلم المفترض حيلة قانونية القصد منها تحقيق الاستقرار داخل المجتمع، وذلك بسبب تعذر العلم الفعلي. يراجع في ذلك، محمد حسام محمود لطفي، المرجع السابق، ص.98.

⁴ - محمد سعيد جعفرور، المرجع السابق، ص.158.

⁵ - علي أحمد صالح، المدخل لدراسة العلوم القانونية، نظرية القانون، دار بلقيس، الجزائر، 2006، ص.103.

التعديل الدستوري لسنة 2020 وأثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

وفي هذا تنص المادة 2/4 من التقنين المدني: "تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة."

ولئن كانت هذه هي القاعدة العامة، فإن هناك استثناءات ترد عليهما، إذ قد يقرر المشرع نفاذ التشريع بأثر رجعي ينسحب على الفترة السابقة لنشره في الجريدة الرسمية، وهو الأمر الذي أخذ به المشرع الجزائري في التقنين المدني بحيث نصت المادة 1003 منه: "يسري مفعول هذا الأمر ابتداء من تاريخ 25 جمادى الثانية عام 1395 الموافق 5 يوليو 1975 وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية."

وكما قد يقرر المشرع نفاذ التشريع بأثر رجعي، فإنه قد يقرر تأخير نفاذ التشريع، بحيث يتضمن التشريع نصا يشير إلى تأخر نفاذ هذا التشريع عن تاريخ نشره، ومثال ذلك قانون الإجراءات المدنية والإدارية والذي نصت المادة 1062 منه: "يسري مفعول هذا القانون، بعد سنة (1) من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية."

هذا وقد يتصور تأخر نفاذ التشريع، في حالة ما إذا كان هذا النفاذ معلقا على صدور مرسوم تطبيقي له، بحيث لا يبدأ نفاذ ذلك التشريع إلا بعد تاريخ نشر ذلك المرسوم.

للإشارة فإن الحكمة من تأخير نفاذ التشريع ترجع إلى اعتبارين، الاعتبار الأول هو رغبة المشرع في جعل الأفراد يحيطون علما بالتشريع الجديد، فيتصرفون على أساسه.

أما الاعتبار الثاني فيتمثل في تمكين القائمين على تطبيقه من الاطلاع عليه جيدا ومعرفة مختلف الثغرات والنقائص الموجودة به¹.

¹ - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.160.

2. حلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن التشريع العضوي والعادي.

وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، تعد السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص بسن التشريع العضوي والعادي، ولئن كانت هذه هي القاعدة العامة، فإن هناك استثناء يرد عليها¹، بحيث تحل السلطة التنفيذية في ظروف خاصة محل السلطة التشريعية في سن هذه التشريعات، ويبرز ذلك في عدة حالات، وتشمل هذه الأخيرة كل من تشريع الاستعجال، الحالة الاستثنائية وحالة الاستعجال.

1.2. تشريع الاستعجال

نصت على هذه الحالة المادة 142 من المرسوم الرئاسي 20-442، وبمقتضاها يتبين أنه حُول لرئيس الجمهورية صلاحية التشريع بأوامر في مسائل عاجلة، وذلك في غياب السلطة التشريعية، وذلك كلما استدعى الأمر الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

ولكن حتى يُشرع رئيس الجمهورية بموجب أوامر في هذه الحالة، ينبغي توافر الشروط

الآتية:

- وجود مسألة عاجلة: ويخضع تقدير وجود الاستعجال من عدمه للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، ولا إشكال في ذلك طالما أن الأمر سيكون محل رقابة من طرف السلطة التشريعية بعد إصداره، ليكون لها عدم اقراره في حالة ما إذا وجدت أن المسألة لم تستدعي إصداره².

هذا وتجدر الإشارة أن تلك الأوامر تتخذ في مجلس الوزراء³.

- أن تطرأ المسألة العاجلة في غياب السلطة التشريعية: ويتحقق هذا الأمر حسب المادة 142 من المرسوم الرئاسي 20-442 في حالتين اثنتين، وهما شغور المجلس الشعبي الوطني، وكذا العطلة البرلمانية.

¹ - حبيب إبراهيم الخليلي، المرجع السابق، ص.97.

² - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.145.

³ - المادة 6/142 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

وتتحقق مسألة شغور المجلس الشعبي الوطني بسبب حله الوجوبي وال تلقائي نتيجة عدم موافقته على برنامج الحكومة للمرة الثانية وفقا تقضي به المادة 108 من الدستور¹. أما العطلة البرلمانية فهي حالة دستورية عادية، ذلك أن السلطة التشريعية تجتمع في دورة عادية واحدة كل سنة مدتها عشرة (10) أشهر² ويمكن تمديد هذه الدورة بناء على طلب الوزير الأول أو رئيس الحكومة لأيام معدودة³، وبالتالي يكون لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في فترة زمنية تقدر بشهرين، طبعاً متى لم يتقرر اجتماع البرلمان في دورة غير عادية⁴ - ضرورة أخذ رأي مجلس الدولة: وعليه لا يكون لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل العاجلة إلا بعد أخذ رأي مجلس الدولة⁵.

- إخطار المحكمة الدستورية: وعليه يتوجب على رئيس الجمهورية أن يخطر المحكمة الدستورية لتحديد هذه الأخيرة مدى دستورية هذه الأوامر من عدمها، وينبغي عليها الفصل في المسألة المعروضة عليها خلال أجل أقصاه عشرة (10) أيام⁶.

¹ - تنص المادة 108 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه: "إذا لم تحصل موافقة المجلس الشعبي الوطني من جديد، يُحل وجوباً".

وعليه تتقرر هذه الحالة في حالة ما إذا قدم الوزير الأول مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ولم يوافق عليه للمرة الثانية، ذلك أنه في المرة الأولى إذا لم تحصل الموافقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة، ويعين بعدها رئيس الجمهورية من جديد وزير أول، وي طرح هذا الأخير مخطط عمل حكومته على المجلس الشعبي، ولا يوافق هذا الأخير عليها للمرة الثانية، هنا يحل المجلس الشعبي الوطني وجوباً (في هذا الشأن يتم الاطلاع على المادتين 106-107 من المرسوم الرئاسي 20-442).

² - المادة 138/1 من المرسوم الرئاسي 20-442 سابق الإشارة إليه.

³ - تنص المادة 2/138 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه: "يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، طلب تمديد الدورة العادية لأيام معدودة لغرض الانتهاء من دراسة نقطة في جدول الأعمال".

⁴ - تنص المادة 4/3/138 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه: "يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بمبادرة من رئيس الجمهورية".

يمكن البرلمان كذلك أن يجتمع بناء على استدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني.

⁵ - المادة 1/142 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

⁶ - المادة 2/142 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

- ضرورة عرض رئيس الجمهورية تلك الأوامر على السلطة التشريعية: وعليه ينبغي لزاما على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في بداية الدورة المالية لانعقاده، وذلك حتى تتم الموافقة عليها، على أنه تعتبر لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان¹.

إلى جانب الشروط التي حددتها المادة 142 من الدستور، يضيف الفقه شرطا آخر، ومفاد هذا الأخير عدم مخالفة تشريع الاستعجال للدستور، ويعد هذا الشرط منطقي، ذلك أنه حسب القواعد العامة يعتبر الدستور التشريع الأعلى في الدولة².

2.2. الحالة الاستثنائية

- خولت المادة 5/142 من الدستور لرئيس الجمهورية التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية الوارد ذكرها في المادة 98 من الدستور.

استنادا لهذه المادة يكون لرئيس الجمهورية متى طرأت حالة استثنائية التشريع بأوامر لها قوة التشريع العادي، وذلك عن طريق اتخاذ الإجراءات الاستثنائية التي تخولها له الحالة الاستثنائية، التي تستوجبها المحافظة على استقلال الأمة والمؤسسات الدستورية في الجمهورية³. هذا وينبغي الذكر بضرورة اتخاذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء⁴.

إن حق رئيس الجمهورية في هذا الحالة، وعلى خلاف حالة تشريع الاستعجال يثبت رغم وجود السلطة التشريعية متى توفرت الشروط التالية.

- وجود خطر داهم يهدد البلاد: استنادا لنص المادة 1/98 يكون لرئيس الجمهورية صلاحية تقرير الحالة الاستثنائية متى كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها، وتقدر مدة هذه الحالة بستين (60)

¹ - المادة 4-3/142 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

² - محمد سعيد جعفرور، ج1، المرجع السابق، ص.146.

³ - تراجع المادة 2/98 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

⁴ - المادة 6/142 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

يوما، ولا يكون لرئيس الجمهورية تمديد هذه المدة بعد انقضاءها، إلا بعد موافقة أغلبية أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا¹.

هذا وينبغي الذكر، أن التشريع الذي يصدره رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية يجب أن يقتصر من حيث موضوعه على الظروف المحددة في هذا النص، كما يخضع تقدير وجود الحالة الاستثنائية لرئيس الجمهورية باعتباره حامي الدستور وفقا لنص المادة 2/84 من الدستور².

- وجوب استشارة جهات معينة: يتوجب على رئيس الجمهورية وفقا لنص المادة 2/98 من الدستور قبل تقرير الحالة الاستثنائية استشارة جهات معينة وتمثل في كل من رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المحكمة الدستورية، كما يتوجب عليه الاستماع لكل من المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء.
- توجيه رئيس الجمهورية خطابا للأمة: قررت المادة 3/98 من الدستور أن رئيس الجمهورية يتوجب عليه إعلان الحالة الاستثنائية للأمة من خلال توجيهه إليهم بخطاب لهم، يعلمهم فيه بهذه الحالة.

- اجتماع البرلمان وجوبا: استلزمت المادة 4/98 من الدستور ضرورة اجتماع البرلمان. هذا وتجدر الإشارة، أن إنهاء الحالة الاستثنائية يتم حسب الأشكال والإجراءات التي أوجبت إعلانها، كما ويتوجب على رئيس الجمهورية³، بعد انقضاء مدة الحالة الاستثنائية، أن يعرض القرارات التي اتخذها أثناءها على المحكمة الدستورية لإبداء الرأي بشأنها⁴.

¹ - تراجع المادة 5/98 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

² - تنص المادة 84 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه: "يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة، ويسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني والسيادة الوطنية. يحيي الدستور ويسهر على احترامه".

³ - المادة 6/98 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

⁴ - المادة 7/98 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه.

3.2. حالة الاستعجال.

تتعلق هذه الحالة بقانون المالية، وقد تم تنظيمها بمقتضى المادة 146 من الدستور¹، حيث خولت هذه الأخيرة لرئيس الجمهورية باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية أن يصدر مشروع الحكومة بأمر، وذلك في حالة عدم مصادقة البرلمان عليه أي على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها 75 يوما من تاريخ ايداعه، وقد أكدت على هذا الأمر المادة 1/44 من القانون العضوي رقم 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة².

تجدر الإشارة أن هذه الحالة تتطلب تحقق شروط معينة وتمثل هذه الأخيرة:

- طرح مشروع التشريع على السلطة التشريعية للمصادقة عليه، وفي هذا المجال يجدر الإشارة أن المادة 2/44 من القانون العضوي رقم 16-12 حددت الأجل الذي ينبغي لكل غرفة من غرف البرلمان التصويت فيه على مشروع قانون المالية، بحيث يصوت المجلس الشعبي الوطني عليه في مدة أقصاها سبعة وأربعون (47) يوما، ابتداء من تاريخ ايداعه، على أن يتم بعدها إرساله فورا إلى مجلس الأمة، ليصادق على النص المصوت عليه خلال أجل أقصاه عشرون (20) يوما.

هذا وقد بينت المادة 4/44 من ذات القانون الاجراء المتبع في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، وأشارت إلى أن حسم الخلاف يتم من خلال عرض مشروع قانون المالية على اللجنة المتساوية الأعضاء، لتبت فيه هذه الأخيرة خلال أجل ثمانية (8) أيام³.

¹ - تنص المادة 146 من المرسوم الرئاسي 20-442، سابق الإشارة إليه: " يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه.

في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد مسبقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. تحدد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 135 من الدستور.

² - تنص المادة 1/44 من قانون عضوي رقم 16-12، سابق الإشارة إليه: " يصادق البرلمان على مشروع قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون (75) يوما من تاريخ ايداعه. ..

³ - تنص المادة 3/44 من القانون العضوي رقم 16-12، سابق الإشارة إليه: "في حالة خلاف بين الغرفتين، يتاح للجنة المتساوية الأعضاء أجل ثمانية (8) أيام للبت في شأنه."

التعديل الدستوري لسنة 2020 و أثره على تطوير العمل البرلماني في الجزائر

- عدم مصادقة السلطة التشريعية على مشروع قانون المالية في الأجل المحدد والمقدر ب 75 يوما من تاريخ إيداعه.

- ثبوت الصفة الاستعجالية للمشروع في نظر السلطة التنفيذية.

خاتمة

يتبين من خلال هذه الدراسة التي تم فيها عرض أهم المراحل والإجراءات التي تتطلبها عملية سن التشريع العضوي والعادي في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، أن جميع المراحل والإجراءات متصلة ببعضها البعض، وأنه لا يمكن فصل أحدها عن الأخرى نظرا لأهميتها وهذا من مرحلة المبادرة إلى مرحلة نشر القانون.

كما يتبين الدور الفعال الذي تلعبه الجهات المكلفة بسن التشريع العضوي والتشريع العادي المتمثلة في السلطة التشريعية (البرلمان بغرفتيه)، والسلطة التنفيذية في حالات خاصة تتضمن التشريع بأوامر في حالة الاستعجال، والذي يبرز خلال العطلة البرلمانية أو في حالة حل البرلمان، أو في الحالة الاستثنائية وكذا حالة تشريع الاستعجال. وقد تم من خلال هذه الدراسة التوصل إلى بعض النتائج المتمثلة في:

- أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري في الجزائر لسنة 2020 حاول أن يخلق نوع من التوازن في الصلاحيات التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال محاولة حصر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في التشريع بأوامر.

- إلزام المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية في استعماله لسلطة التشريع بأوامر في الظروف العادية أو غير العادية بجملة من الشروط والإجراءات كأخذ برأي مجلس الدولة عند التشريع في حالة غياب البرلمان واتخاذ هذه الإجراءات في مجلس الوزراء واستشارة رؤساء المؤسسات الدستورية.

- تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة من خلال نصا المادتين 137 و 144 من التعديل الدستوري.

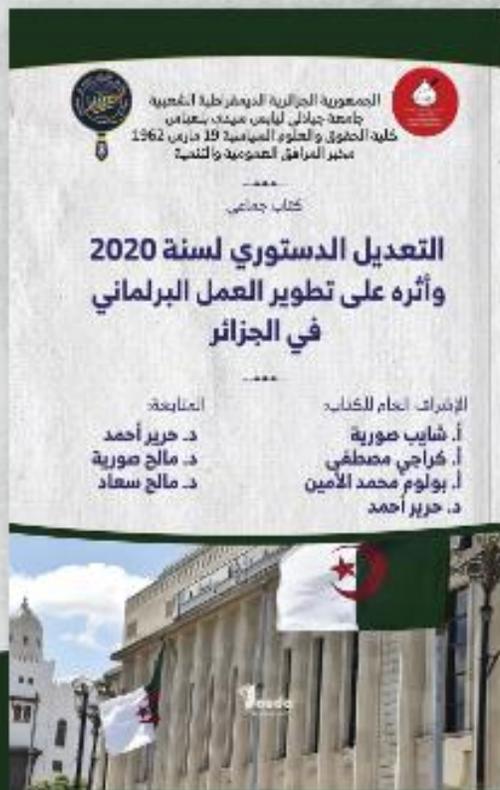
- بروز الدور التشريعي للحكومة من خلال عملية المبادرة، أيضا تدخلها في مرحلة حل الخلاف من خلال تحديد اجل إخطار اللجنة متساوية الأعضاء ب 15 يوم من تاريخ التصويت تحت طائلة سحب النص محل الخلاف من طرف الحكومة.

من خلال هذه النتائج يمكن اقتراح التوصيات الآتية:

- دعوة المؤسس الدستوري لمراجعة الآليات الدستورية التي تمكن رئيس الجمهورية من سلطة التشريع بأوامر بوضع ضوابط شكلية وموضوعية وإجرائية تشكل ضمانة حقيقية حيال اللجوء للأوامر التشريعية كالسماح للبرلمان بمناقشة وإعادة النظر في الاوامر التي تعرض عليه وإضفاء تعديلات عليها إذا لزم الأمر.

ضرورة تعديل النظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وكذا تعديل القانون العضوي 16-22 بما يتماشى والمستجدات الدستورية.

تأليف د. مالك صورية
cover by @reg_sakara



ISBN: 978-9969-00-564-6



9 789969 005646

