

مجلة المجلس الدستوري

- في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996
- الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام و دوره في إرساء الديمقراطية
- حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016
- إشكالية ترشح رئيس الجمهورية القائم للانتخاب الرئاسي لسنة 2014
- الجنسية و المواطنة
- تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي رقم 01-98 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية

مجلة نصف سنوية متخصصة

العدد 06 - 2016

مجلة المجلس الدستوري

مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري

العنوان : المجلس الدستوري

نهج 11 ديسمبر 1960، الأبيار - الجزائر

الهاتف : 021. 79 01 19

الفاكس : 021. 92 .81 62

البريد الإلكتروني : revue-cc@conseil-constitutionnel.dz

الموقع الإلكتروني : www.conseil-constitutionnel.dz

رقم الإيداع القانوني 3878 - 2013

Issn 2253 - 0940

مجلة المجلس الدستوري

مجلة نصف سنوية متخصصة تصدر عن المجلس الدستوري الجزائري

الرئيس الشرفي

معالي السيد مراد مدلسي
رئيس المجلس الدستوري

مدير التحرير

الأستاذ محمد بوسلطان
المدير العام لمركز الدراسات و البحوث الدستورية

اللجنة العلمية

عبد المجيد جبار، محمد بشير مصمودي، مسعود شيهوب
بوزيد لزهاري، إدريس بوكرا، محمد بوسلطان، حسين بن قرين
الأمين شريط، بشير يلس شاوش، كريم خلفان، نصرالدين بوساحة

لجنة التحرير والترجمة

الياس صام، عبد الحميد روقاب، محمد لعباني، ليلي بن عصمان
هبة خديجة دراقي، مريم بن عبد الله

أمانة التحرير

عبد السلام بوكعبين

شروط النشر بالمجلة :

تنشر المجلة البحوث العلمية الأصيلة في العلوم القانونية

- يجب أن يكون البحث مكتوب بإحدى اللغات : العربية ، الإنجليزية ، الفرنسية
- أن لا يكون المقال قد نشر في مجلة أخرى
- أن لا يكون البحث مستخرجاً من أطروحة جامعية أو كتاب سبق نشره
- أن لا يقل عدد صفحات المقال عن 5 صفحات و لا يتجاوز 25 صفحة
- ترسل البحوث في نسخة ورقية و نسخة إلكترونية في قرص مضغوط
- المقالات باللغة العربية تكتب باستعمال خط (Traditional Arabic) مقاس حجم 14 يستعمل الخط العريض فقط في العناوين
- المقالات باللغة الأجنبية تكتب باستعمال خط (Time New Roman) مقاس حجم 12 يستعمل الخط العريض فقط في العناوين
- يشار في بداية المقال إلى الاسم الكامل للمؤلف ، الدرجة العلمية و مؤسسة الانتاء
- تخضع المقالات لتقييم من أعضاء اللجنة العلمية للمجلة
- نسخة المقال التي تسلم لإدارة المجلة لا ترد، نشرت أم لم تنشر
- ترتيب المقالات المنشورة يكون بناء على اعتبارات فنية ، و لا يخضع لمعايير أخرى
- لا يجوز إعادة نشر المقالات المنشورة في المجلة إلا بتصريح مكتوب من مدير المجلة

**الآراء الواردة في المقالات المنشورة في هذه المجلة
لا تعبر عن رأي المجلس الدستوري ولا تلزم إلا كتابها**

• الإفتتاحية _____ ص 07

I. الدراسات :

- في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996.
- أ.د سعيدي-لوناسي ججيقة، أستاذة- بجامعة تيزي وزو _____ ص 11
- الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام ودوره في إرساء الديمقراطية.
- أ.د العايب سامية، كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة قنابة _____ ص 27
- حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016.
- خالد شبلي، باحث دكتوراه في القانون العام - جامعة باجي مختار عنابة _____ ص 67
- إشكالية ترشح رئيس الجمهورية القائم للانتخاب الرئاسي لسنة 2014.
- أ.د بن مالك بشير، أستاذ بجامعة بوبكر بلقايد - تلمسان _____ ص 99
- الجنسية و المواطنة.
- أ.د بوسماحة نصر الدين أستاذ محاضر كلية الحقوق - جامعة وهران _____ ص 121
- تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي رقم 98-01 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- أ. الياس صام، أستاذ محاضر صنف (i) - كلية الحقوق جامعة تيزي وزو _____ ص 133

II. نشاطات المجلس الدستوري

1. كلمة معالي السيد مراد مدلسي، رئيس المجلس الدستوري، في ملتقى الذكرى العشرين لتأسيس المجلس الدستوري الأرميني - يريفان من 8 إلى 10 أكتوبر 2015 _____ ص 143
2. أثر قرارات و آراء المجلس الدستوري الجزائري، الواقع و الآفاق - مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي المحاكم و المجالس الدستورية العربية: تحديات الواقع والإصلاحات الممكنة في ضوء المتغيرات

الإقليمية - البحر الميت، الأردن 28 - 29 فبراير 2016.

محمد ضيف، عضو المجلس الدستوري _____ ص 151

III. نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

• الأحكام التشريعية المصرح بعدم دستورتها. (تابع) _____ ص 185

الافتتاحية:

معالي السيد، مراد مدلسي
رئيس المجلس الدستوري

بهذه الطبعة الجديدة نصل إلى نشر العدد السادس من مجلة المجلس الدستوري. وعلى الرغم من أن هذه المجلة حديثة نسبيا بما أن إنشائها يعود إلى ثلاث سنوات خلت، إلا أن تنوع وثراء المقالات المنشورة فيها يدل على الأهمية التي يوليها الباحثين والخبراء للقانون العام بصفة عامة والقانون الدستوري بصفة خاصة. هذا، وتلعب هذه المجلة العلمية دورا مشجعا في نشر الاجتهاد الدستوري.

يكتسي هذا العدد الجديد أهمية استثنائية وذلك لأنه يصادف مرحلة حاسمة في تطور الحركة الدستورية الجزائرية. في هذا الصدد، فإن مشروع التعديل الدستوري الذي بادر به رئيس الجمهورية بعد سلسلة واسعة من المشاورات شاركت فيها معظم الطبقة السياسية والشخصيات الوطنية والكفاءات، وكذلك الجمعيات الوطنية أصبح حقيقة بعد أن صادق عليه البرلمان بغرفتيه وتم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. هذا التعديل التاريخي والتوافقي سيسمح لا محالة بتعزيز المكاسب الديمقراطية وترقية حماية حقوق الانسان والحريات الأساسية في إطار دولة القانون.

في هذا الاتجاه، يعتبر المجلس الدستوري من بين المؤسسات الرقابية التي عرفت تعديلات تنظيمية ووظيفية ذات أهمية قصوى. فإضافة إلى الاعتراف الصريح له بالذاتية والاستقلالية الإدارية والمالية خولت له مهام جديدة في ممارسة مهمته المتمثلة في السهر على احترام الدستور. يمنح توسيع هيئات الإخطار لتمتد إلى الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة وكذلك عن طريق تكريس إجراءات الدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا ومجلس الدولة مجالا أوسع لتدخل المجلس.

بطبيعة الحال هذه الاليات المستحدثة في مجال الاخطار الدستوري سيكون لها أثر لا يستهان به في حجم النشاط الاجتهادي للمجلس الدستوري. ضف إلى ذلك الترسنة القانونية المهمة المتكونة خصوصا من مجموع القوانين العضوية والتي ينتظر أن تصدر في الأشهر المقبلة لتنفيذ التعديلات والاضافات الواردة على الدستور.

ستكون الأعداد المقبلة للمجلة منبرا للدارسات العديدة المرتبطة بهذه التطورات وفي هذا الإطار نجد الدعوة لكل الباحثين المتخصصين والجامعيين في الجزائر أو خارجها من أجل تبادل أفكارهم وكذا تجاربهم في مختلف المجالات ذات الصلة بالمادة الدستورية.

الدراسات

- في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996
- الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام و دوره في إرساء الديمقراطية
- حق مجلس الأمة في التعديل، دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري و المراجعة الدستورية لعام 2016
- إشكالية ترشح رئيس الجمهورية القائم للانتخاب الرئاسي لسنة 2014
- الجنسية و المواطنة
- تشتت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي رقم 01-98 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية

في مدى ثنائية سلطة المبادرة بالقوانين في الدستور الجزائري لسنة 1996

الدكتورة سعيداني نوناسي ججيفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة مولود معمري تيزي وزو.

مقدمة:

تعد عملية سن التشريع من المهام والوظائف الأساسية، التي تضطلع بها المؤسسات الدستورية للدولة لتنظيم الحياة العامة للمجتمع في كافة المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية. وتعتبر هذه العملية المحور الأساسي والمجال الحيوي لتحريك وعقلنة العلاقات الدستورية الوظيفية بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية بصورة متناسقة ومتفاعلة في الأداء⁽¹⁾.

وتحكم عملية سن التشريع مراحل وإجراءات وشروط وآليات دستورية وقانونية وتنظيمية، تكون في مجموعها النظام القانوني لهذه العملية، وتتمثل هذه المراحل والإجراءات في مراحل تحضيرية للعمل التشريعي، ومراحل وإجراءات يتبعها هذا العمل في إعداده وصياغته والتصويت عليه.

إنه من الواجب أن يراعى في تنظيم العمل التشريعي التوفيق بين اعتبارين أساسيين: أحدهما: كون البرلمان يملك السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه، والثاني: كون السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص في رسم السياسة العامة للدولة ووضعها موضع التنفيذ. فبالرغم من نص المادة 98 من الدستور الجزائري لسنة 1996⁽²⁾ على أنه: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة

1 - العيد العاشوري، "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي وإقراره في البرلمان الجزائري"، الفكر البرلماني، العدد الثالث، مارس 2003، ص. 63.

2 - للمزيد من التفاصيل في موضوع المراحل التي يمر بها العمل التشريعي، راجع: نوناسي ججيفة، السلطة التشريعية في الدستور الجزائري لسنة 1996، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق، 2007، ص. 94 وما يليها.

راجع أيضا: أيمن محمد شريف، الاندماج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص. 200 وما يليها.

في إعداد القانون والتصويت عليه»⁽³⁾، لكن من الناحية التطبيقية نجد أن العمل التشريعي يفلت من الإرادة البرلمانية في جميع مراحلها ولاكتمال القانون فإنه يمر بعدة مراحل، أولها المبادرة التي يكون مصدرها إما البرلمان عن طريق اقتراحات القوانين، أو الحكومة عن طريق مشاريع القوانين (المبحث الأول)، إلا أن الشروط الدستورية والقانونية لممارسة حق المبادرة من قبل النواب، تجعل هذه الأخيرة سلطة صورية، يصعب على النواب ممارستها إلا بموافقة السلطة التنفيذية أي رئيس الجمهورية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: المبادرة بالقوانين سلطة مشتركة بين الحكومة ونواب المجلس الشعبي الوطني

تعتبر سلطة المبادرة بالقوانين طبقا لنص المادة 119 من دستور 1996، سلطة مشتركة بين النواب وأعضاء الحكومة (المطلب الأول)، يمارسونها وفقا للقواعد المحددة في الدستور والقوانين المنظمة للعمل التشريعي⁽⁴⁾⁽⁵⁾، لاسيما القانون العضوي رقم 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وينظم العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة وكذا الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية.

³ - صدر الدستور الجزائري لسنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، وعدل في 10 أبريل 2002 (القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية، عدد 25، المؤرخ في 14 أبريل 2002)، عدل بموجب القانون 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 (الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008).

⁴ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1966، ص. 477.

⁵ - د. سعيد بوشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة الجزائر، 1984، ص. 216.

المطلب الأول: تعريف حق المبادرة بالقوانين

تعرف المبادرة بالقوانين على أنها ذلك العمل الذي يرسم الأسس للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه. وتختلف تسمية هذه المبادرة باختلاف المؤسسة التي تتقدم بها، بالتالي تكون إما عن طريق مشاريع القوانين (أولا)، أو اقتراحات القوانين (ثانيا).

- أولا: المبادرة عن طريق مشاريع القوانين

تتمثل في تلك المشاريع التي تقدمها الحكومة إلى البرلمان للتصويت عليها، ويعود إقرار هذا الحق للحكومة، نتيجة للتطور الذي عرفه دور الدولة الحديثة، في مقابل انكماش دور البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية.

- ثانيا: المبادرة عن طريق اقتراح القوانين

تتمثل في المبادرة التي يتقدم بها النواب، حيث تقوم الديمقراطية في الأنظمة المعاصرة على أساس جوهري، وهو مبدأ سيادة الشعب والتي تكمن أساسا في الإرادة العامة، حسب ما ذهب إليه جون جاك روسو في كتابه العقد الاجتماعي، وتجسد هذه الإرادة مصدرها وأساسها في التشريع، أي صنع القانون الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لاستظهار هذه الإرادة.

يقوم المبدأ الديمقراطي على أن البرلمان هو عضو التشريع الأصيل، ووفقا لذلك، هو الذي يقر التشريعات، لكن الدساتير اختلفت في تحديد السلطة صاحبة الاختصاص في اقتراح القوانين، فهناك دساتير حولت هذا الحق للسلطة التشريعية، كالدستور الفرنسي لسنة 1791 حيث نص على أنه « يفوض الدستور الهيئة التشريعية لوحدها باقتراح وسن القوانين »، وكان الهدف من حصر حق المبادرة في الهيئة التشريعية، هو حماية الحريات العامة، بحجة أن تخويل التاج ممارسة هذا الحق يمثل خطرا على هذه الحريات⁶، لكن هذا الأسلوب لم يسلم من

⁶ - راجع: ثامري عامر، سلطة المبادرة بالتشريع في النظام السياسي الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2005، ص. 30.

الانتقاد كون السلطة التنفيذية هي السلطة المسيرة للدولة، وبالتالي هي الأجدر بمعرفة ما يجب عرضه من اقتراحات القوانين⁽⁷⁾.

كما توجد دساتير حصرت المبادرة على السلطة التنفيذية، وذلك مثل الدستور الفرنسي لسنة 1852، حيث نصت المادة الثامنة منه على أن لرئيس الجمهورية حق المبادرة باقتراح القوانين بمفرده. لكن ابتداءً من دستور 1946 أصبح حق المبادرة بالقوانين في فرنسا، حق مشترك بين رئيس مجلس الوزراء ونواب البرلمان⁽⁸⁾ وعمل دستور 1958 على التأكيد على هذه الشراكة، ونقل حق المبادرة إلى الوزير الأول والنواب وذلك طبقاً للمادة 1/39 منه⁽⁹⁾.

أما في النظام الجزائري، فقد تبنت مختلف الدساتير مبدأ مشاركة كل من الحكومة والنواب ممارسة حق المبادرة. ففي دستور 1963⁽¹⁰⁾ نصت المادة 36 منه على أن « لرئيس الجمهورية والنواب حق المبادرة باقتراح القانون ».

غير أن نص هذه المادة جاء غامضاً من حيث عدم تحديد عدد النواب، ثم أزيل هذا الغموض بموجب المادة 40 من نظام المجلس الوطني حيث جاء فيها: « يودع اقتراح القانون من قبل النائب صاحب المبادرة ويتضمن توقيعه ومصوغاً في شكل مواد قانونية ومرفقاً بمذكرة إيضاحية »⁽¹¹⁾.

أما دستور 1976، فجعل حق المبادرة لرئيس الجمهورية وعشرين نائبا على الأقل⁽¹²⁾.

7 - راجع: مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص. 78.

8 - راجع نص المادة 14 الفقرة الأولى من دستور 1946 الفرنسي.

9 - للمزيد من المعلومات حول تنظيم حق المبادرة بالقوانين في النظام الفرنسي، راجع:

AVRIL (P.) et GiCQUEL (J.), Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988, p. 215 et s.

10 - نشر دستور 1963 في الجريدة الرسمية، عدد 64 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ص. 888.

11 - راجع: د. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، تشريعاً، فقهاً، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص. 75.

12 - المادة 148 من دستور 1976 والذي صدر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 94 مؤرخ في 24 نوفمبر 1976، ص. 1122.

وابتداءً من دستور 1989⁽¹³⁾ ثم دستور 1996، أصبح حق المبادرة بالقوانين لرئيس الحكومة والنواب.

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008⁽¹⁴⁾ وبعد القضاء على مؤسسة رئاسة الحكومة، أصبح حق المبادرة بمشاريع القوانين للوزير الأول، وباقتراحات القوانين لنواب المجلس الشعبي الوطني. وبالرغم من تبني دستور 1996 مبدأ الازدواجية البرلمانية، فإن المبادرة بالتشريع بقيت حكراً على نواب المجلس الشعبي الوطني دون نواب مجلس الأمة وذلك خلافاً للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي خول نواب الغرفتين حق المبادرة باقتراحات القوانين، وذلك تطبيقاً لنص المادة 39 الفقرة الأولى منه.

2 - دور الأنظمة القانونية المنظمة للعمل التشريعي في تكريس حق المبادرة:

يتمثل القانون في مجموعة القواعد العامة المجردة والملزمة التي تحكم سلوك الأشخاص في المجتمع، والتي يجب على السلطة العامة ضمان احترامها بتوقيع الجزاء على من يخالفها. إن أهمية وقوة سلطة البرلمان، أو بالعكس ضعفه لاسيما في ممارسة حق المبادرة بالقوانين، تتجلى لنا بوضوح عند دراسة الإجراءات المتعلقة بالعمل البرلماني المحددة في الدستور، وفي الأنظمة القانونية المنظمة للعمل التشريعي، وفي الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية، وبالتالي تعتبر هذه الإجراءات وسيلة فعالة من أجل تقوية أو إضعاف سلطته.

إلى جانب تحديد دستور 1996 سلطة المبادرة باقتراحات القوانين على نواب المجلس الشعبي الوطني دون نواب مجلس الأمة، بوضع شروط شكلية وموضوعية تؤدي إلى شل أية مبادرة يريد النواب اقتراحها⁽¹⁵⁾، فإن القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، قيد سلطة النواب

¹³ - المادة 113 من دستور 1989 والصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية، عدد 09 مؤرخ في 01 مارس 1989.

¹⁴ - راجع المادة 11 من التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

¹⁵ - هذا ما سندرسه في الجزء الثاني.

في المبادرة، وذلك من خلال وضع قواعد وإجراءات تؤدي في الأخير إلى كبح أية مبادرة يقوم بها النواب، لاسيما الإجراء المنظم في المادة 16 والتي تنص على أنه: « يضبط مكتبتا الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني جدول أعمال الدورة في بداية كل دورة برلمانية تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة »، وحسب هذه المادة فإن تحديد جدول الأعمال لكل دورة تشريعية، هو عملية يشارك فيها مكتب الغرفتين وممثل الحكومة، لكن هذه الشراكة غير متوازنة لأن الفقرة الثانية من المادة 16 قد حددت الطرف الفاعل في العملية، حيث أن ضبط الجدول إنما يكون تبعا لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة، والحقيقة أن تحديد جدول الأعمال ما هو إلا ترتيب للمواضيع حسب الأولوية.

إلى جانب ذلك، نظمت المادة 17 من القانون العضوي 02/99 حالة الاستعجال، فيمكن للحكومة حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على استعجاله. عندما يصرح باستعجال مشروع قانون يودع خلال الدورة، يدرج هذا المشروع في جدول أعمال الدورة الجارية. كما يمكن أن يسجل في جدول أعمال الجلسات، مشروع أو اقتراح قانون لم تعد اللجنة المختصة تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ الشروع في دراسته، بناء على طلب الحكومة وموافقة مكتب المجلس الشعبي الوطني، أو مكتب مجلس الأمة، وهذا طبقاً لما جاء في نص المادة 26 من القانون العضوي رقم 02/99. ونلاحظ أن حق الإدراج موقوف على إرادة الحكومة، حتى ولو تعلق الأمر باقتراح قانون⁽¹⁶⁾.

أما الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية، فرغم نص دستور 1996 في الفقرة الثالثة من المادة 115 على أنه: « يعد المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة نظامهما الداخلي ويصادق عليها »، فإن يجب أن يكون تنظيمها للعمل التشريعي مطابقاً لما جاء به القانون العضوي 02/99 هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن خضوع هذه الأنظمة الداخلية للرقابة الوجوبية من طرف

¹⁶ - راجع:

HARTANI (A.K), Le pouvoir présidentiel dans la constitution du 28 Novembre 1996, thèse de doctorat d'Etat en droit public, université d'Alger, Juin 2003, p. 354.

المجلس الدستوري بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، يؤدي إلى عدم سيادة الغرف البرلمانية على نظامها الداخلي، ويعتبر وسيلة لتدخل السلطة التنفيذية في تنظيم العمل التشريعي ومساسا بسيادة الغرف البرلمانية على أنظمتها الداخلية. فعلى سبيل المثال جاء في حيثيات الرأي رقم 04 ر.ن.د.م.د/98 المتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة: « اعتبارا أن غرفتي البرلمان تتمتعان بالاختصاص المستقل في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليهما طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 115 من الدستور.

- واعتبارا أن المؤسس الدستوري بتكريسه هذه الاستقلالية يقصد بأن المجالات التي أقر تدخل السلطات فيها مستثناة من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان».

إن رقابة المجلس الدستوري من شأنها أن توقف الغرفتين البرلمانيتين عند حدود محددة بدقة، كان قد عينها الدستور، وبالمقابل لا توجد أية إمكانية أمام الغرفتين للطعن فيما تتخذه الهيئة التنفيذية من إجراءات تتعلق بتنظيم العمل البرلماني⁽¹⁷⁾.

إلى جانب ما سبق ذكره، فقد وضع الدستور شروطا شكلية وموضوعية لممارسة النواب لحق المبادرة بالقوانين يصعب عليهم تجاوزها، في حين أن الشروط التي تضبط سلطة الحكومة من المبادرة بمشاريع القوانين يسهل عليها تجاوزها.

المبحث الثاني: امتياز السلطة التنفيذية في ممارسة حق المبادرة

نظرا للطابع الفني الذي يتسم به العمل التشريعي، أصبحت سلطة المبادرة بالقوانين في أغلب الأحيان من اختصاص الحكومة، بل أكثر من ذلك، فإن هذه الأخيرة تستحوذ على سلطة المبادرة في أهم المجالات، كالمجال المالي على وجه الخصوص، الذي لا يمكن للنواب تقديم أي اقتراح فيه.

¹⁷ - هذا ما تؤكدته الآراء الصادرة عن المجلس الدستوري الخاصة بمراقبة الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية مثل الرأي رقم 03/ر.ن.د.م.د/97 المؤرخ في 31 يوليو 1997، والرأي رقم 10/ر.ن.د/2000 المؤرخ في 13 مايو 2000 المتعلقين بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والرأي رقم 04/ر.ن.د.م.د/98 المؤرخ في 10 فبراير 1998، والرأي رقم 09/ر.ن.د.م.د/99 المؤرخ في 22 نوفمبر 1999 المتعلقين بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور.

فبالرغم من نص المادة 98 من الدستور على أنه: « يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه »، إلا أن الواقع يؤكد أن العمل التشريعي، عبر مختلف مراحلها، يفلت من الإرادة البرلمانية، في حين تبرز هيمنة السلطة التنفيذية في إعداده وتحضيره. وتظهر هذه الهيمنة أساسا من خلال الشروط التي حددها الدستور ومختلف القوانين المنظمة للعمل التشريعي، لممارسة النواب لحق المبادرة (المطلب الأول)، وفي مقابل ذلك، لم تخضع مبادرة الحكومة إلا لبعض الشروط التي يمكن للحكومة أن تتجاوزها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقييد سلطة النواب في ممارسة حق المبادرة بالقوانين

لقد أخضع الدستور والقوانين المنظمة للعمل التشريعي البرلماني ممارسة النواب لحق المبادرة لعدة شروط شكلية وموضوعية، تؤدي في مجملها إلى شل أية مبادرة يقوم بها نواب المجلس الشعبي الوطني.

1 - الشروط الشكلية: وتتمثل هذه الشروط في:

- أ - يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون أن يفرغ في شكل مواد، يجب أن تُراعى فيها الصياغة القانونية مع التبويب والعنونة اللازمين.
- يجب أن يرفق مشروع أو اقتراح القانون ليكون مقبولا بعرض الأسباب⁽¹⁸⁾.
- ب - يجب أن يكون كل اقتراح قانون موقعا عليه من عشرين (20) نائبا، ويودع كل اقتراح قانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽¹⁹⁾.

2 - الشروط الموضوعية:

- أ - **الشرط المالي:** من بين الشروط الموضوعية، نجد شرطا جوهريا له نتائج كبيرة على المبادرة البرلمانية بالقوانين. ويتمثل فيما جاءت به المادة 121 من الدستور، والتي تقضي بعدم

¹⁸ - المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.

¹⁹ - المادة 2/119 من دستور 1996 والمادة 23 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.

قبول أي اقتراح قانون مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مُرفقاً بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها⁽²⁰⁾. وهذا الشرط ليس سهلاً على النواب استيفاءه والتقيّد به، فهو يقيّد نهائياً المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع قانون لا تكون له انعكاسات مالية، ويفقد هذا الشرط، ممارسة النواب حقّهم في المبادرة، تلك السلطة أو الحق الذي سيكون دائماً معلقاً على موافقة أو رضا الحكومة بذلك الاقتراح، لذا يرى البعض أن هذا الشرط، يجمّد نهائياً المبادرة البرلمانية باقتراح القوانين لأنّ اقتراح قانونٍ خالٍ من أي انعكاسات مالية أمر يكاد يكون مستحيلاً⁽²¹⁾. وهذا الشرط التعسفي، يمكن أن يستعمل من طرف الحكومة للقضاء على أية مبادرة تشريعية برلمانية غير مرغوب فيها.

ب - خضوع اقتراحات النواب لرأي الحكومة :

يقوم النواب بإيداع اقتراحاتهم لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني وتبلغ فوراً إلى الحكومة لكي تبدي رأيها فيها خلال أجل لا يتجاوز شهرين (2)، وعند انقضاء هذا الأجل، يحيل رئيس المجلس الشعبي الوطني، الاقتراح على اللجنة المختصة لدراسته⁽²²⁾. وتعتبر المدة المقررة للحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين أي مدة شهرين (2)، مدة طويلة جداً، الأمر الذي قد يفقد المبادرة التشريعية للنواب معناها، كما أنّه يمكن للحكومة خلال هذه المدة، تقديم مشروع قانون في الموضوع الذي تعرض له الاقتراح، وبالتالي يقضي على الاقتراح، وذلك عملاً بنص المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99 والتي تنص على « لا يقبل أي مشروع قانون أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع مشروع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان ». كما أن هذه المدة، أي شهرين (02)، تُمنح للحكومة إمكانية التدارك واللجوء إلى إصدار تشريع مائل

20 - المبدأ نفسه جاء به المؤسس الفرنسي لسنة 1958 في المادة 40.

21 - نصر الدين معمري: "التشريع عن طريق الأوامر"، النائب، عدد 4، 2004، ص. 23.

22 - المادتان 23 و25 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.

خلال دورتي انعقاد البرلمان باللجوء إلى أسلوب الأوامر، وبالتالي تكون السلطة التنفيذية قد عاجلت الموضوع المودع من قبل البرلمان.

كما يمكن للحكومة أن ترفض في نهاية مدة شهرين (02) الاقتراح المقدم من طرف النواب استناداً لنص المادة 121 من الدستور. وتعتبر مدة الشهرين (02) طويلة جداً، حيث تشكل نصف فترة انعقاد دورة من دورات المجلس، وهذا يؤدي إلى تأخر دراسة هذه المبادرة التشريعية، بتأخر الحكومة في الرد عليها إذا أودعت أصلاً. في مقابل ذلك، يمكن للحكومة، طبقاً للمادة 17 من القانون العضوي رقم 02/99 حين إيداع مشروع قانون، أن تلح على التعجيل به، وبالتالي يتم التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني.

ج - لا يقبل أي مشروع أو اقتراح قانون مضمونه نظير لموضوع أو اقتراح قانون تجري دراسته في البرلمان، أو تم سحبه أو رفضه منذ أقل من اثني عشر (12) شهراً⁽²³⁾.

د - تودع اقتراحات القوانين لدى مكتب المجلس خلال انعقاد الدورتين، ويتولى المكتب دراستها والنظر فيها شكلاً، بمعنى أنّ المبادرة بالتشريع بحاجة إلى شهادة ميلاد من قبل مكتب الغرفة الأولى⁽²⁴⁾.

من دراسة الشروط الشكلية والموضوعية التي يجب مراعاتها لتقديم أي اقتراح قانون، تبرز صورية سلطة النواب في المبادرة، أضف إلى ذلك الرقابة المفروضة على مستوى مكتب المجلس، حيث يعود له القرار الأخير في قبول أو رفض اقتراحات القوانين، إلى جانب الرقابة على مستوى اللجان الدائمة التي لها حق إدخال التعديلات على اقتراحات القوانين قبل عرضها

²³ - المادة 24 من القانون العضوي رقم 02/99. وستحرص الحكومة على تطبيق هذه المادة، وبالتالي إفضال أية مبادرة برلمانية في حالة المعاشية.

²⁴ - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري، مرجع سابق، ص. 13.

على التصويت. كما تؤثر التقارير التي تقدمها اللجان بشكل كبير على عملية التصويت، خاصة إذا كانت تلك التقارير في غير صالح مبادرة النواب.

إلى جانب هذه القيود الشكلية والموضوعية التي تقيد النواب في ممارسة حق المبادرة، تحتكر الحكومة المبادرة التشريعية في المجال المالي، فإذا كان هذا الأخير في السابق من اختصاص الملوك وحدهم، ونتيجة للصراع بينهم وبين ممثلي الشعب، فقد إنتقلت هذه السلطة إلى البرلمان الذي أصبح صاحب الاختصاص الأصيل في هذا المجال. إن التطور الذي مس المجال التشريعي، والذي أصبحت بمقتضاه السلطة التنفيذية هي المشرع، سواءً فيما يتعلق بالتشريع البرلماني، أو بالنسبة لتوزيع الاختصاص بين مجال القانون ومجال التنظيم، قد أدى إلى تقييد المبادرة البرلمانية بصفة عامة، والمبادرة في المجال المالي بصفة خاصة⁽²⁵⁾.

ويكمن السبب الرئيسي لاستحواذ السلطة التنفيذية على سلطة المبادرة في المجال المالي، إلى كون تحضير قوانين المالية هو من اختصاص الحكومة أي وزارة المالية، لأن الأحكام المتعلقة بالميزانية ناتجة عن قرارات سياسية وبرامج حكومية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن وزارة المالية هي التي تملك الوسائل المادية لتقدير وتوقع المحاصيل والنفقات، وتقوم الأجهزة الإدارية التابعة للسلطة التنفيذية بدراسات دقيقة في هذا الموضوع، وإعداد مشاريع القوانين الخاصة بالميزانية هو مجال خاص بالسلطة التنفيذية، استبعد منه أي تدخل للبرلمان ولو على سبيل المشاركة في التحضير⁽²⁶⁾.

المطلب الثاني: امتداد سلطة الحكومة في ممارسة حق المبادرة

طبقاً لنص المادة 119 من الدستور، فإن حق المبادرة بالقوانين حق مقرر لكل من الحكومة والنواب، لكن لا تخضع المبادرة بمشاريع القوانين إلى كلّ الإجراءات والشروط الشكلية والموضوعية المقررة لاقتراحات النواب.

²⁵ - نفس المبدأ اعتمده المؤسس الجزائري في دستور 1976 (المادة 149) وفي دستور 1989 (المادة 114).

²⁶ - حق الامتياز الممنوح للسلطة التنفيذية في تحضير مشاريع قوانين المالية لم ينص عليه صراحة القانون رقم 17/84 المعدل والمتمم المتعلق بقوانين المالية، مرجع سابق.

ويتمثل الإجراء الشكلي الوحيد الذي تخضع له كل من مشاريع واقتراحات القوانين على حد سواء، في أن يُرفق المشروع أو الاقتراح بعرض الأسباب، وأن يُحرر النص في شكل مواد⁽²⁷⁾ (28).

يتم مشروع القانون بعدة مراحل قبل إيداعه لدى مكتب المجلس وتمثل هذه المراحل في:
1 - إعداد مشروع تمهيدي من قبل الوزارة صاحبة المبادرة بمشروع القانون المراد إيداعه على البرلمان.

2 - إرسال المشروع للأمانة العامة للحكومة للقيام بدراسة أولية له بما يضمن تطابقه مع الإطار القانوني المعمول به، وبالتالي إمكان وضع بعض التعديلات عليه.
3 - توزيع المشروع على مختلف الدوائر الوزارية لإبداء الملاحظات الشكلية أو الموضوعية.
ويمكن للأطراف المعنية عقد اجتماعات تنسيقية ويتم ذلك عادة على مستوى الأمانة العامة للحكومة.

27 - المادة 20 من القانون العضوي رقم 02/99، مرجع سابق.
28 - يتبين من الجداول التالية مصير الاقتراحات المودعة من قبل النواب.
أ - في الفترة التشريعية الرابعة (1998 - 2002).
قدم النواب في هذه الفترة 20 اقتراح قانون و4 مبادرات تشريعية تتعلق بتعديل اللائحة المنظمة للنظام الداخلي أو بعض موادها.

عدد	اقتراحات القوانين
20	- الاقتراحات المقدمة من قبل النواب.
05	- الاقتراحات غير المدروسة من قبل المكتب.
03	- اقتراحات القوانين التي لم تبدها الحكومة الرأي بشأنها.
01	- الاقتراحات المحالة إلى اللجان الدائمة
07	- اقتراحات القوانين غير المحالة إلى اللجان الدائمة.

ب - الفترة التشريعية الخامسة (2002 - 2007)

عدد	اقتراحات القوانين
24	- عدد اقتراحات القوانين التي بادر بها النواب.
05	- عدد اقتراحات القوانين التي قبلت من مكتب المجلس وبلغت إلى الحكومة وأحيلت على اللجان المختصة.
01	- عدد اقتراحات القوانين التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني.

المصدر: حصيلة الفترة التشريعية الرابعة والخامسة، المجلس الشعبي الوطني.

4 - عرض المشروع من قبل الوزير المعني على مجلس الحكومة للمناقشة والمصادقة ثم عرضه على مجلس الوزراء للمداولة. وهنا يتخذ قرار إيداع المشروع أو عدم إيداعه لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽²⁹⁾.

5 - طبقاً لنص المادة 03/119، يدرس مجلس الدولة كل مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء لممارسة رقابة قبلية تنصب على الجانب القانوني لا الموضوعي للمشروع، وعملاً بالمادة الرابعة من القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، يبدي هذا المجلس رأيه في مشاريع القوانين⁽³⁰⁾، إلا أن هذا التدخل ذو طابع استشاري لا غير، حيث يقوم فقط باقتراح التعديلات التي يراها ضرورية ولا تمتد اختصاصاته إلى أكثر من ذلك⁽³¹⁾.

6 - بعد ذلك يقوم الوزير الأول بإيداع مشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني ليحيله رئيس المجلس على اللجنة المختصة، كما يتلقى مكتب مجلس الأمة نص المشروع للاطلاع عليه⁽³²⁾. وتحظى مشاريع القوانين بموافقة تلقائية من مكتب المجلس الشعبي الوطني.

²⁹ - إن عرض المشروع على مجلس الوزراء يعني في الحقيقة عرضه على رئيس الجمهورية. فهذا الإجراء يعتبر وسيلة للحصول على تزكية رئيس الجمهورية للمشروع، أما إذا رفضه رئيس الجمهورية، خاصة إذا كانت الحكومة غير مساندة له، وذلك عن طريق رفض إدراجه في جدول أعمال مجلس الوزراء، فإن ذلك يكون بمثابة ممارسة "الفيتو" الرئاسي على مشاريع القوانين، وبالنتيجة يكون ذلك المشروع في حالة العدم. أما إذا كان النظام الحزبي نظام وحدة الأغلبية، فيكون إجراء عرض المشاريع على مجلس الوزراء مجرد إجراء تنسيقي فقط. للمزيد من المعلومات راجع: لونساي جبيقة: في مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في الدستور الجزائري لـ 1989، بحث لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة تيزي وزو، 1996، ص. 111 وما يليها.

³⁰ - القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، عدد 27 بتاريخ أول يونيو 1998، ص 9.

راجع أيضاً: المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المؤرخ في 29 أوت 1998 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة، الجريدة الرسمية، عدد 64، المؤرخة في 30 أوت 1998، ص 5.

³¹ - المادة 12 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

³² - العيد العاشوري: "إجراءات ومراحل إعداد النص التشريعي..."، مرجع سابق، ص 66.

بعد مرحلة المبادرة، تعرض المشاريع والاقتراحات التي حصلت على الموافقة، لمناقشة ثم التصويت عليها على مستوى المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت عليها على مستوى مجلس الأمة⁽³³⁾

خاتمة:

بالرغم من تكريس الدستور حق المبادرة بالقوانين للنواب، إلا أن واقع العمل التشريعي في إطار الشروط والإجراءات المحددة في الدستور والقانون العضوي رقم 02/99 المنظم للعمل التشريعي، تؤكد بأنه حق صوري، لا غير. وبالمقابل، فإن هذا الواقع أثبت استحواذ الحكومة على السلطة الفعلية في المبادرة بالقوانين. وهذا ما تؤكدته التجربة التشريعية الجزائرية، حيث صادق البرلمان خلال العهدة التشريعية

³³ - التفاوت العددي بين المبادرة الحكومية والمبادرة البرلمانية في النظام السياسي الجزائري: أ - في عهد المجلس الوطني التأسيسي:

المشاريع	الاقتراحات	الفترة التأسيسية
02	00	من 62/02/25 إلى غاية 1962/12/31
27	00	1963/01/01 إلى 1964/09/20

ب - في عهد المجلس الوطني أي في دستور 1963

مشاريع القوانين	اقتراح القوانين	الفترة التشريعية
30	03	1964/01/02 إلى 1965/05/19

ج - في عهد المجلس الشعبي الوطني أي من 1976 إلى صدور دستور 1996⁽³³⁾

مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين	الفترة التشريعية
39	03	الأولى: 25 فيفري 1977 - 1982
62	03	الثانية: 08 مارس 1982 - 1987
86	11	الثالثة: 27 فيفري 1987 - 1992

د - في عهد دستور 1996

مشاريع القوانين	اقتراحات القوانين	الفترة التشريعية
59	01	الرابعة: من جانفي 1998 إلى 2002
91	01	الخامسة: من يوليو 2002 إلى 2007
67	00	السادسة: من 2007 إلى 2012
20	00	السابعة: من دورة الخريف 2012 إلى دورة الربيع 2014

المصدر: - لونيس بوجمعة: الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري...، مرجع سابق، ص 42.
- العيد العاشوري ويوسف إبراهيم: "المؤسسات التشريعية الجزائرية منذ الاستقلال"، النائب، العدد الأول، 2003، ص. 13 وما يليها.
- الإنتاج التشريعي للبرلمان الجزائري في الفترتين التشريعتين السادسة والسابعة.

الرابعة الممتدة من نهاية سنة 1997 إلى بداية سنة 2002 على 60 قانوناً منها 59 مشروع قانون، واقتراح قانون واحد وهو القانون الأساسي لعضو البرلمان، مع العلم أن هذا القانون أدخلت الحكومة عليه عدة تعديلات وأخطر المجلس الدستوري بشأنه.

أما في الفترة التشريعية الخامسة الممتدة من يونيو 2002 إلى 01 مارس 2007 فقد صادق البرلمان على 92 نصاً منها 91 مشروع قانون، واقتراح قانون واحد، وهو القانون العضوي المعدل والمتمم للأمر رقم 07-97 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، مع العلم أن هذا الاقتراح عند دراسته من طرف لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، حذف أربع (04) مواد من الاقتراح، وأدرجت 16 مادة جديدة، علماً أن عدد مواد اقتراح القانون هو 17 مادة .

أما خلال الفترة التشريعية السادسة الممتدة من 2007 إلى 2012 والفترة التشريعية السابعة الممتدة من 2012 إلى 2017 وإلى غاية دورة الربيع 2014 فلقد صادق البرلمان على 87 مشروع قانون ولا نجد أي أثر للمبادرة البرلمانية عن طريق الاقتراحات للقوانين.

من هنا، نستنتج أن المبادرة بالقوانين هي سلطة مقررة للحكومة دون نواب المجلس الشعبي الوطني خلافاً لما نص عليه الدستور ومختلف القوانين المنظمة للعمل التشريعي.

Résumé

La Constitution de 1996 confère au parlement le droit d'élaborer et de voter la loi souverainement. Cette souveraineté législative s'exprime avant tout par un pouvoir d'initiative des lois accordé concurremment au Gouvernement et aux députés de l'Assemblée Populaire Nationale. Et contrairement à l'esprit de l'article 98 de la Constitution, les membres du Conseil de la Nation en sont exclus.

Les conditions et les formes de l'exercice du droit d'initiative législative sont déterminées notamment par l'article 119 de la Constitution et les dispositions de la loi organique n° 99-02 du 08 mars 1999 fixant **l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée Populaire Nationale et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.**

Ces conditions font qu'en pratique l'Assemblée Populaire Nationale se dessaisi du pouvoir d'initiative et surtout de sa souveraineté d'élaborer la loi devant l'omni présence du pouvoir exécutif dans la procédure législative. Cette réalité constitutionnelle s'est manifestée par un nombre très réduit des lois résultant d'une initiative parlementaire par rapport aux lois émanant des propositions gouvernementales, très nombreuses.

الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام ودوره في إرساء الديمقراطية

الأستاذة سامية العايب

كلية الحقوق و العلوم السياسية

جامعة - قاهرة

المقدمة :

يلعب الرأي العام دورا هاما في تغيير الحياة السياسية داخل الدولة لأنه يعتبر تجسيدا لكل الحريات ، لذلك تسعى الدولة إلى تنظيم هذه الحرية و وضع القيود و الضوابط على ممارستها لضمان تفعيلها على اعتبار أن ممارسة الرأي العام للحريات السياسية يعتبر مقياسا في النظم الديمقراطية الحديثة¹.

وعلى الرغم من اتفاق رجال السياسة والاجتماع والاقتصاد وعلم النفس الاجتماعي على أهمية الرأي العام إلا أنهم قد اختلفوا في تحديد هذا المصطلح وتعريفه بشكل جامع مانع⁽²⁾، فقد عرّفه البعض بأنه "الحكم الاجتماعي لجماعة ذات وعي ذاتي على موضوع ذو أهمية عامة بعد مناقشة عامة مقبولة"³ ، كما عرّفه أحمد بدر بأنه "التعبير الحر عن آراء الناخبين أو من في حكمهم

1- يقصد بالحرية السياسية أن تسمح الحكومة للشعب بإبداء رأيه في كافة الأمور الهامة ، و مشاركته في شؤون الحكم و هذا لا يتوافر إلا في النظم الديمقراطية التي يكون فيها للشعب صوت مسموع .
عبد الكريم محمد محمد السروي ، الرقابة الشعبية على سلطات رئيس الدولة -دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المعاصر و الإسلامي - ، رسالة دكتوراه ،جامعة طنطا ، القاهرة ، 2006، ص 231 نقلا عن Rivero J, Cours de libertés publiques, éd les cours de droit, paris 1969-1970, p138 .
(2)-ترجع جذور فكرة الرأي العام إلى الفلسفات القديمة ويقصد بها " إرادة الأمة" ومشيئة الشعب، ولقد لعبت الأديان السماوية دورا هاما في تحديد هذا المضمون ، فعرف الدين المسيحي اصطلاح " الإنفاق العام" ، وفي العالم الإسلامي اتجه الخلفاء الراشدون إلى معرفة آراء الرعية في الشؤون المختلفة ، و في عصر النهضة نادى "ميكافيلي" بضرورة الاهتمام بالرأي العام في كتاب الأمير، كذلك "مونتسكيو وجان جاك روسو" اللذان عبرا عن فكرة الرأي العام بالإرادة العامة.
أنظر حول هذا الموضوع: أحمد أبو زيد ، سيكولوجية الرأي العام ورسائله الديمقراطية، عالم الكتب القاهرة، 1968، ص 96 وما بعدها.

3-إن هذا التعريف ينقصه الوضوح حيث عبّر على الرأي العام بجماعة ذات وعي ذاتي و لم يحدد المقصود بها هل هي جماهير الشعب أم جماعة محددة ، و هل يعطي حق إبداء الرأي للجماعات المثقفة ذات الوعي و يمنع عامة الشعب من إبداء الرأي ؟؟ خاصة و أن الرأي العام يتكون من جميع الآراء دون تحديد لدرجة الثقافة.

بالنسبة للمسائل العامة المختلف عليها ، على أن تكون درجة إقناع الناخبين بها و تبيانهم عليها كافية للتأثير على السياسة العامة و على الأمور ذات الصالح العام و بحيث يكون التعبير ممثلاً لرأي الأغلبية و لرضا الأقلية "4 ، ومع هذا نميل إلى ما استقر عليه التعريف الأخير الذي يعترفه على أنه " وجهة نظر الأغلبية تجاه قضية عامة معينة في زمن معين تهم الجماهير وتكون مطروحة للنقاش والجدل بحثاً عن حل يحقق الصالح العام"، وتبعاً لذلك ليس الرأي العام كما تصوره البعض الإرادة الجماعية للشعب، ولا هو قائم على وحدة الأفكار بل لا بد أن يكون اختلاف حول قضية أو مشكلة و لا بد من مقاومة وجدل ليوحد الرأي العام، الذي يتمثل دوره في مجموعة من الوظائف في المجال السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي .

يمكن حصر وظائف الرأي العام في تأثيره على الانتخابات و على القرار السياسي، وعلى الحكم⁽⁵⁾ فدوره فعال في توجيه الحياة السياسية داخل الدولة باعتباره الأداة الفعالة للتعبير عن حريات الشعوب في ممارسة التأثير و الرقابة على النشاط الحكومي ضمن أطر دستورية مضبوطة .

و عليه نطرح الإشكال التالي : ماهي الحدود الدستورية لرقابة الرأي العام ؟

و ما حقيقة دوره في إرساء الديمقراطية و محاولة الوصول بالنظم السياسية إلى

الحكم الرشيد؟

4-إن هذا التعريف قد ذكر أكثر عناصر تكوين الرأي العام لكنه حدّد دائرة الرأي العام إلا بالناخبين في حين أن غير الناخبين يشتركون في تشكيل الرأي العام و تقييمه.
-أحمد بدر، الرأي العام - طبيعته - تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة ، مكتبة غريب ، 1976، ص52.
(5)-رامي الصالح ، " الرأي العام وأثره في نظم الحكم"، بحث الدراسات العليا- ماجستير-، جامعة حلب، 2003، ص 4.

أهمية الدراسة :

إنّ موضوع الرأي العام لأي دولة موضوع الساعة لأهميته و قوة مركزه و ارتباطه الوثيق بالحريات الأساسية و بالسلطة السياسية من جهة، و لإشكالية الحدود الدستورية المضبوط به في كل دولة من جهة أخرى.

هدف الدراسة يتمحور في:

-تناول مختلف مفاهيم الرأي العام و الخروج بمفهوم وتعريف شامل له قصد إبراز أهم عناصره، والوظائف المنوط به، و عوامل التأثير فيه.

-إبراز المكانة الحقيقية التي يحتلها الرأي العام بما له من تأثير فعلي على العملية السياسية مع تبيان حدود الضوابط و القيود المفروضة عليه دستوريا و عمليا.

-تحديد الإطار الوظيفي و الرقابي للرأي العام بهدف إرساء الديمقراطية مع دراسة مقارنة في الموضوع للنظم المقارنة.

منهج الدراسة:

للإجابة عن الإشكاليات المطروحة اتبعنا المنهج التحليلي و المنهج التاريخي في أغلب جوانب الدراسة ، و ذلك بعرض و تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع في النظم المقارنة و في الجزائر إلى يومنا هذا، وقد اقتضت الدراسة تدعيمها بالمنهج المقارن نستخلص خصوصية دور الرأي العام في النظام الجزائري مقارنة بالنظم المقارنة التي اقتبست منها الجزائر جل أحكامها، و قد قسم المقال حسب الخطة الآتي بيانا:

المطلب الأول: دور الرأي العام في توجيه الحياة السياسية.

الفرع الأول: الرأي العام و الحكم الديمقراطي للدولة.

الفرع الثاني: مدى فاعلية الرأي العام في التأثير على سلطات رئيس الجمهورية.

أولاً: رقابة الرأي العام على السلطات الاستثنائية.

ثانياً: تأثير الرأي العام على القرار السياسي في المجال الداخلي و الخارجي.

المطلب الثاني : الرأي العام و المسؤولية السياسية للرئيس.

الفرع الأول: إثارة مسؤولية الرئيس عند إعادة انتخابه أمام الشعب.

الفرع الثاني : دور الاستفتاء الشعبي في إثارة مسؤولية الرئيس السياسية.

الفرع الثالث: مدى إثارة الانتخابات التشريعية لمسؤولية الرئيس .

المطلب الثالث: عوامل التأثير في الرأي العام

الفرع الأول: تأثير الأحزاب السياسية على الرأي العام.

الفرع الثاني: تأثير الجماعات الضاغطة على الرأي العام.

الفرع الثالث: تأثير وسائل الإعلام على الرأي العام .

الخاتمة .

المطلب الأول: دور الرأي العام في توجيه الحياة السياسية :

تسعى الدول الديمقراطية إلى تنمية الوعي السياسي لدى جماهير الرأي العام من أجل تمكينه من أداء دوره في الحياة السياسية ، و يظهر ذلك فيما يعرض على الشعب من مسائل سياسية مهمة لإبداء رأيه فيها بالقبول أو الرفض، أما الدول التي لا تؤمن بحكوماتها بالديمقراطية ولا تعترف بالإرادة الشعبية فإنها تتخذ قراراتها السياسية دون النظر إلى ما يريده الشعب و لا تهتم بكون هذا القرار يخالف إرادة الشعب أو يتفق معها.

الفرع الأول: الرأي العام و الحكم الديمقراطي للدولة :

إنّ للرأي العام أثر كبير في حسن تطبيق القواعد الدستورية من عدمه و هذا يختلف تطبيقه من نظام لآخر إذ نجده يقوم بوظيفة الحكم في النظم الديمقراطية على أساس مناقشة الرأي و الوصول به إلى رأي نهائي يكون له صفة القابلية لأداء وظيفة الرقابة على السلطة الحاكمة ، و لقد كان الرأي العام هو المحرك الرئيسي في العصور المختلفة، بل و في العصر الحديث أثناء تعديل الدساتير و تغيير الحكومات ، و هذا هو المشاهد في اتجاه الرأي العام في الكفاح الدستوري و كفاح المقاومات في منتصف القرن الماضي و في الوقت الحالي حتى كتابة هذه الأسطر.

و ليس هناك أدل على قوة الرأي العام ودوره في التأثير على السلطة وعلى العملية السياسية من قيام الرأي العام بالضغط على الرئيس الذي انحرف و استبد بالسلطة و خلعه، وهو ما حدث مع الملك شارل العاشر في فرنسا في 1830، كذلك ما حدث مع الرئيس التونسي " بن علي" والرئيس المصري " مبارك"، وتجدر الإشارة إلى أن الشعب يفوض ممثليه لمباشرة السيادة بما يتفق مع الصالح العام ويكون للجماهير مراقبتهم، ولا يمكن وصف أي نظام بالديمقراطية إلا بمقدار السماح للشعب بالاشتراك في السلطة ومدى تأثيره على السلطة السياسية.

ومن هنا يمكن القول بأن الرأي العام وخاصة في الديمقراطيات الحديثة يقوم بدور الرقابة الشعبية على أعمال السلطة الحاكمة ومساندتها متى كانت تسير في طريق يحقق رغبات الشعب ، وعزل السلطة إذا ما انحرفت عن جادة الصواب⁽⁶⁾، فإذا خالفت السلطة الدستور أو خرجت عن أحكامه فإن الرأي العام يملك حق الرقابة المباشرة عليه والتي قد تصل إلى أقصى صورها في حالة تجاهله لمطالبه ، أو في حالة مخالفة ما تكفل الدستور بتقريره للرأي العام من حريات أساسية وسلطة تمارس باسمهم، فالرأي العام أصبح يعي حدود حرياته الدستورية ويعلم بمكانة الرئيس في رسم السياسة وتوجيه الحكومة وهذه هي المشكلة الحديثة، مشكلة حدود السلطة والمسؤولية.⁽⁷⁾

إنّ نضج الرأي العام هو الذي يميز بين الحكم الديمقراطي والحكم الديكتاتوري، ذلك أن النظم الديكتاتورية تسعى إلى كبت حرية الرأي العام بل وقتله في مهده، ومن ثم يخضع الرأي العام فيها للسلطة الحاكمة ويكاد يكون دوره معدوماً بعكس النظم الديمقراطية التي يراقب الرأي العام فيها السلطة الحاكمة.

إن نضج الرأي العام يكرس الوعي الديمقراطي، الذي لا يزال عند بعض الشعوب ضئيلاً فليست المشكلة في اشتراك الشعب في وضع الدستور من عدمه لكن المشكلة هي عدم وعي الشعوب بحقوقها وبخاصة في المجتمعات النامية فهم لا يدركون حقوقهم، وإن عوها لا يمارسها لأنهم يعيشون أزمة صدق وتصديق.⁽⁸⁾

(6)-عبد الكريم محمد السروي ، المرجع السابق ، ص 239.

(7) -Charles Howard Mcilwain ; Constitutionalism- ancient and modern Fifth printing, Cornell Paper backs, 1977, United states of America, p145-146.

(8)-عبد الكريم محمد السروي ، المرجع السابق، ص 225.

الفرع الثاني: مدى فاعلية الرأي العام في التأثير على سلطات رئيس الجمهورية:

يلعب الرأي العام في النظم السياسية المعاصرة دورا مهما في تحديد طبيعة النظام وتشكيل الأفكار السياسية وفرض احترامها على رؤساء الدول وحكوماتها، إما أثناء ممارسة رئيس الجمهورية للسلطات الاستثنائية أو أثناء اتخاذه لقرارات سياسية تهم الشعب بالدرجة الأولى (المعاهدات الدولية).

أولا : رقابة الرأي العام على السلطات الاستثنائية:

إن تخويل سلطات الأزمة لرئيس الجمهورية يؤدي إلى تركيز سلطات الدولة في يده حيث يتم التخلي مؤقتا على فكرة توزيع السلطات من أجل مواجهة الأخطار ذات الطبيعة الاستثنائية.

يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية بحقوق واسعة ما قد يؤدي به إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد المعترف بها دستوريا ، وقد اختلف الفقهاء حول تبرير الاختصاصات الاستثنائية لرئيس الجمهورية إذ منهم من برزها على أساس الضرورة (*théorie juridique de la nécessité*) ، و البعض استند إلى مقتضيات الدولة (*raison*) وفريق آخر اعتبر هذه التصرفات غير شرعية وإن كان يمكن قبولها بسبب الضرورة فسميت بالنظرية السياسية للضرورة⁹، وأخيرا استقر الفقه الفرنسي على اعتبار هذه الاختصاصات ذات أعمال السيادة تمارس في الظروف غير العادية والمحددة دستوريا بحالة الطوارئ والحصار، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب والتعبئة العامة.

يكاد يجمع الفقه الفرنسي على أن تخويل سلطات الأزمة للسلطة التنفيذية يؤدي إلى تركيز سلطات الدولة في أيدي رئيس الجمهورية، حيث يتم التخلي مؤقتا عن فكرة توزيع السلطات

⁹ - أو صديق فوزي ، الوافي في شرح القانون الدستوري ، الجزء الثالث (السلطات الثلاث) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 132.

من أجل مواجهة الأخطار ذات الطبيعة الاستثنائية⁽¹⁰⁾ مستندا في ذلك إلى أن خطر انحراف السلطة التنفيذية بسلطاتها الواسعة لا يقارن بمخطر الأزمة ذاتها، ولقد تعرض الدستور الفرنسي الحالي (1958) للحالات الاستثنائية ونظمها بمقتضى المادة 16 منه والتي تمنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة تجعل منه دكتاتورا، وهي تعتبر فكرة استثنائية⁽¹¹⁾ إذ يعتبر الفقهاء في فرنسا المادة 16 سلاحا غامضا ومخيفا يصلح استخدامه في الخصومات السياسية لأنها مظهر من مظاهر السلطة الشخصية التي يمارسها الرئيس على نحو منفرد تماما⁽¹²⁾، وفي نفس السياق ذهب الفقيه "بيردو" إلى أنه لا يحضر اتخاذ أي شيء على رئيس الجمهورية إذا ما استخدم المادة 16، وفيما عدا تعديل الدستور له أن يتخذ كافة الإجراءات التي تقتضيها الظروف⁽¹³⁾ فيستطيع التدخل في كل مجال إذ له أن يلغي الضمانات و الحقوق الأساسية ويقيّد الحريات العامة للمواطنين، وتفسير هذا النطاق غير المحدود من السلطات الحقيقية هو ضمان السلامة العامة للبلاد⁽¹⁴⁾.

إن السلطات الواسعة المقررة في المادة 16 مقيدة بقيدين واردين بالمادة ذاتها التي تنص " عندما تصبح مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة وسلامة أرض الوطن وتنفيذ التعهدات الدولية مهددة بشكل خطير و حال، وعندما تصبح ممارسات السلطات العامة الدستورية متوقفة يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تتطلبها هذه الظروف بعد الاستشارة الرسمية من

¹⁰ - وجدي ثابت غبريال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، القاهرة ، 1988 ، ص 237.

¹¹ - Jean Gicquel ; Droit constitutionnel et Institutions politiques Delta, 16 édition, paris, 2000; p 557 .

Lamarque (J) ; « la conception traditionnelle de la nécessité en droit constitutionnel » ; R.D.P et SC ;LGDJ ;Paris, 1961 ; pp 559 à 569.

¹² - Voisset ; « une formule originale de pouvoir de crise » ; l'art16, Pouvoir n°= 10 ,1979, p 105.

¹³ - F.Saint.Bonnet ; « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception » ; R.D.P ;1998 ;p1699.

¹⁴ - C.Cadaux ; droit –constitutionnel et institutions politiques ;Cujas, Paris, 1982, p370.

الوزير الأول بهذا الخصوص، ويجب أن تكون هذه التدابير مستوحاة من الرغبة في ضمان قيام السلطات الدستورية بأداء مهماتها في أقرب وقت ممكن، ويؤخذ رأي المجلس الدستوري في هذا الشأن على أن يجتمع البرلمان بقوة القانون و لا يجوز أن تحل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية⁽¹⁵⁾.

كان التطبيق العملي لنص المادة 16 من دستور 1958 عند إعلان رئيس الجمهورية الفرنسية- بالتعهد مع رؤساء الحركة الوطنية- منح الجزائر الاستقلال وترتب على ذلك تمرد بعض القادة المرسلين إلى الجزائر من أعضاء الجيش السري المناهضة لاستقلالها، وفي ذلك الوقت قرّر أربعة من كبار الجيش تحدي سلطة الجنرال ديغول للحيلولة دون تنفيذ قراره^(*) فاحتجزوا وزير الأشغال الفرنسي ، الأمر الذي دفع بالرئيس الفرنسي إلى استعمال سلطاته الممنوحة له بمقتضى المادة 16 من الدستور في 23 أفريل والتي تم تطبيقها حتى 29 سبتمبر 1961، على الرغم من عدم توفر شروط تطبيق هذه المادة لأن احتجاز الوزير في الواقع لم يشكل إعاقة لسير المؤسسات العامة عن أداء دورها الدستوري ، و هو ما يؤكد استعمالها لأغراض سياسية دعائية حسب تحليل بعض الفقهاء و نؤيد رأيهم في ذلك.

¹⁵ - lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la notion, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du premier ministre, des président des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission, le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le parlement se réunit de plein droit.

L'assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

يبدو لنا من خلال تفحص نصوص دساتير الجزائر المتعاقبة تأثر المؤسس الجزائري بالمادة 16 من الدستور الفرنسي (16) ، حيث خولت لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية المتمتع بحقوق واسعة ما قد يؤدي إلى تقييد الحريات العامة المعترف بها دستوريا ، وذلك في حالة وقوع مساس خطير بالنظام العام على أساس الحالة الاستثنائية⁽¹⁷⁾ ، وقد أقرت لأول مرة الحالة الاستثنائية دستوريا في الجزائر سنة 1963، حيث جاء في فحوى نص المادة 59 من دستور 1963 بأنه: " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا "

لقد طبقت هذه المادة و وضعت موضع التنفيذ بعد ثلاثة عشر يوما فقط من تاريخ صدور الدستور⁽¹⁸⁾ ، وسمحت المادة 59 لرئيس الجمهورية آنذاك من إبعاد كل المؤسسات من مشاركته في السلطة أو مراقبة تصرفاته ما رتب تركيزا للسلطة في يده وهذا بسبب غموض شروط اللجوء إليها، وإن كان الغرض من ذلك هو منحه السلطات الكافية لمواجهة كل ما من شأنه أن يمس بكيان الدولة سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي⁽¹⁹⁾، كما أن الدستور الجزائري يُرتب الحالات التي يمكن أن تتعرض لها البلاد وتستوجب على إثرها إما اللجوء إلى حالة الطوارئ أو حالة الحصار أو الحالة الاستثنائية أو الحرب و هو ما يُرتب بالنتيجة اختلاف سلطات رئيس الجمهورية من حالة لأخرى حسب خطورتها.

بقراءة نص المادة 59 من دستور 1963 لا نجد أية قيود مفروضة على الرئيس سوى اجتماع المجلس الوطني وجوبا، أما في دستور 1976 فقد خصّه المؤسس الدستوري بخمسة مواد⁽²⁰⁾

¹⁶- الواقع أن المادة 16 لم تكن أول نص دستوري يتحدث عن حالة الاستثناء إذ سبقته المادة 92 من دستور السنة الثامنة للثورة الفرنسية ل (1799 /9/23) والمادة 48 من دستور فايمار الألماني الصادر سنة 1919.

¹⁷- لا يجوز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته في تقرير حالة الظروف غير العادية حسب نص المادة 87 من دستور 1996 .

18- الأمين شريط ، خصائص الدستوري في الجزائر ،رسالة دكتورا دولة ، معهد الحقوق و العلوم الادارية _جامعة قسنطينة، 1991، ص574.

19- السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري ، دارالهدى ، الجزائر، 1993 ، ص266.

²⁰- المواد من 119 إلى 124 من الدستور الصادر في سنة 1976 و المادة 120 من دستور 1976 هي التي قررت الحالة الاستثنائية.

تناول فيها السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الحالات غير العادية ، و هي ذات القواعد التي اعتمدها دستور 1989 في مواده من 86 إلى 91 المنظمة لكيفيات اللجوء إلى تلك الحالات ،⁽²¹⁾ غير أن ما يختلف عنه هذا الدستور عن سابقه هو إيراد بعض الشروط الشكلية الأخرى التي تحدّ من اللجوء إلى إحدى تلك الحالات.

لم يختلف الوضع عن ما هو سائد في دستور 1996 فقد خصّ المؤسس الدستوري سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية بستة (6) مواد من المادة 91 إلى المادة 96 مرتباً كل ظرف حسب درجة الضرورة والخطر الذي من الممكن أن يصيب مؤسسات الدولة، مع إضافة الاستشارة لكلا غرفتي البرلمان بعد تبني الجزأئ الثنائية البرلمانية بمقتضى دستور 1996 (مجلس الأمة+ المجلس الشعبي الوطني).

لقد تأثر الدستور المصري كذلك بالنهج الفرنسي في هذا الشأن فالمادة 74 من دستور مصر لسنة 1971 تقابل المادة 16 من الدستور الفرنسي ولقد جاء في محواها " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب و يجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال 60 يوماً من اتخاذها" ، وعلى الرغم من التعبيرات شديدة الإيجاز التي انطوت عليها المادة 74 ذهب الفقه يلتمس في ألفاظها قيوداً يحدّد به نطاق تطبيقها و هو ما ذهب إليه بخصوص تعبير " الإجراءات السريعة" .

حسب الفقهاء لم تنطوي هذه العبارة على ضمانة هامة من الضمانات التي نصّ عليها المؤسس الدستوري صراحة و هو يفيد أن هذه الإجراءات لا بد و أن تكون مؤقتة و لا يجب أن تتسم بطابع الدوام أو الاستمرار⁽²²⁾، وفيما عدا ذلك فإن المادة 74 تنقل سلطات استثنائية كبيرة و

²¹- المادة 87 من دستور 1989 مقابلة للمادة 120 من دستور 1976 وقد أضافت كلمة " داهم"، وهي المحددة للحالة الاستثنائية.

²²- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 74 من الدستور المصري، المرجع السابق، ص 251.

غير محددة في أيدي رئيس الجمهورية فيجمع بين الوظيفتين التنفيذية والتشريعية على أن يكون ذلك مقيدا بقيدين :

* أن يكون رئيس الجمهورية قد اتخذ إجراءاته بقصد مواجهة الخطر فعلا
* أن يتخذ الرئيس الإجراءات السريعة ذات الطابع المؤقت فحسب ، ومن ناحية أخرى يجب أن تكون إجراءات المادة 74 من الدستور إجراءات وقتية وسريعة وتدابير علاجية تهدف إلى القضاء على الخطر.

نظرا للانتقادات الموجهة إلى نص المادة 74 لما ترتبه من منح لسلطات واسعة لرئيس الدولة عدلت في 27 مارس 2007 حيث أصبح فحواها كالآتي: " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر حال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر بعد أخذ رأي مجلس الوزراء ورئيس مجلس الشعب والشورى، ويؤجّه بيانا إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما أتخذ من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها، و لا يجوز حل مجلس الشعب و الشورى أثناء ممارسة هذه السلطات".
ومواجهة هذه الظروف الاستثنائية حول المؤسس لرئيس الجمهورية إصدار لوائح الأزمات الخاصة لكن بتوفر نوعين من الشروط الموضوعية والشكلية المحددة بدقة في النص ، والتي تعتبر من الضمانات الفعالة ضد تعسف رئيس الدولة في استعمال سلطاته في الظروف الاستثنائية، و ما يلاحظ على دستور 2012 المعطل في 2013 أنه جاء خاليا من النص على حدود صلاحية رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية ، فباستثناء ما تم تنظيمه بمقتضى المادة 148 منه بشأن حالة الطوارئ و المادة 146 في ما يخص حالة الحرب لا يوجد أي نص ينظم ذلك ، و قد تناول دستور 2014 الصادر في 18 جانفي نفس الأحكام بمقتضى المادة 154 التي تنظم أحكام الطوارئ ، و المادة 152 التي تنظم سلطة إعلان الحرب و كيفية الموافقة على إعلانها والتي لا تكون إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني و موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء.

نخلص إلى أن رئيس الجمهورية في الجزائر و في معظم النظم السياسية يتمتع بمكانة هامة لما يتمتع به من صلاحيات واسعة في الظروف العادية ، و غير العادية ما جعل علاقة التوازن بينه وبين البرلمان دربا من دروب الخيال في الواقع .

وبعد استعراضنا لإجراءات الحالة الاستثنائية في الجزائر والنظم محل المقارنة وجدنا أن الرئيس يستشير فقط باقي المؤسسات الدستورية الأخرى ، و الاستشارة ليست إلزامية دستوريا ما ينفي عنه الرقابة الفعلية للبرلمان ولل قضاء وللمجلس الدستوري، لذلك ذهب رأي في الفقه إلى القول بأن السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية لا تخضع إلا لرقابة الرأي العام.

إن للرأي العام دور مؤثر في الضغط على السلطات العامة وخاصة السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية حتى لا تجنح إلى الاستبداد، وذلك عندما تكون دولة ديمقراطية تسمح بتعدد الأحزاب وتكفل حرية الرأي العام وتمنح الأفراد حق المشاركة السياسية في اتخاذ القرارات، إذ تساعد هذه العوامل مجتمعة الرأي العام على كشف انحرافات السلطة الحاكمة وتوجيه نظر الأفراد إليها⁽²³⁾، أما إذا انعدمت الديمقراطية فإن هذا الأخير يتحول من رأي عام ظاهر إلى رأي عام كامن وخفي يتصف بالسلبية وعدم التأثير، لأن الأفراد يخشون التعبير عن آرائهم بحرية خوفا من التعرض لبطش الحاكم و جبروته.

وحتى يكون الرأي العام فعالا و مجديا و يؤدي دوره المطلوب في التأثير على سلطة رئيس الجمهورية و حماية حقوق وحرريات الأفراد، يلزم توافر بعض عوامل التقارب الاجتماعي بإبعاد الصراع و الأحقاد و الضغائن حتى يتكون لنا رأيا عاما مستنيرا ملائما للحرية.

(23)- الرأي العام في فرنسا الديمقراطية يستند على نظام حزني عريق وصحافة حرة، علاوة على ما يتمتع به الشعب الفرنسي من مستوى اجتماعي واقتصادي وثقافي مرتفع، من أجل ذلك فإن السلطة الحاكمة تسعى دائما إلى معرفة الرأي العام وقياس اتجاهاته.
*-كان للرأي العام في الجزائر ومصر الدور البارز في الاعتراض على استمرار حالة الطوارئ في البلدين.

إن الرأي العام من أقوى الرسائل التي تكفل لنظام الحكم توازنه واعتداله ، وكلما كان الرأي العام قويا في دولة ما* كلما برز الدور الوقائي في مجال الضمانات، حيث يعتبر ضمانته هامة في وجه السلطة المهيمنة في الظروف غير العادية في استعمال سلطاتها ما يجعله يحقق نوعا من التوازن النسبي بين السلطة والمسؤولية .

ثانيا: تأثير الرأي العام على القرار السياسي في المجال الداخلي و الخارجي:

تسعى السلطة الحاكمة عندما تضع قرارها السياسي إلى جعله على قدر الإمكان موافقا ومعبرا عن تيارات الرأي العام المختلفة لأن لهذا الأخير تأثير عليه حسب القضية المتعلقة به، فيمكن أن يكون التأثير مباشرا أو غير مباشر، كما يمكن أن يكون ضعيفا أو معدوما، ويمكن أن يكون محسوسا و كبيرا.

من أهم القرارات السياسية في المجال الداخلي، أن يصدر رئيس الجمهورية قرارا بالجوء إلى الشعب لاستفتاءه في اختيار نظام الحكم الذي يرغب فيه ، أو في المسائل الهامة لحياة الدولة في جميع المجالات السياسية أو المالية أو الاقتصادية أو في تعديل الدستور، وهو ما أخذ به المؤسس الجزائري بخصوص الاستفتاء حول قانون الوثام المدني وتعديل الدستور أما فيما يخص نظام الحكم فإن الدستور الجزائري ساير الدستور الفرنسي في نص المادة 5/89 التي تنص صراحة على عدم جواز جعل نظام الحكم في البلاد موضوعا لأي استفتاء شعبي⁽²⁴⁾، نفس الموقف اتخذته الدستور الإيطالي لسنة 1848 و الدستور المصري.

ولعل أشهر الأمثلة على الاستفتاء السياسي لتغيير نظام الحكم بطريقة ديمقراطية معبرة عن الإرادة الشعبية، استفتاء الشعب الإيطالي سنة 1946 للاختيار بين النظام الملكي والجمهوري و

(24)-تنص المادة 89 فقرة من دستور 1958 على أن : " الشكل الجمهوري للحكم لا يمكن أن يكون موضوعا لتعديل" .

يشكل هذا النص ما يسمى "بالاحتفاظ بالسيادة"، موقوشي (MoeaVonsy) ، " البرلمان التأسيسي ليس سيديا"، مجلة القانون العام وعلم السياسية، فقه القانون الدستوري، فرنسا، 2007، ص 799.

قد اختار الشعب النظام الجمهوري، كذلك الاستفتاء الذي أجري في اليونان سنة 1974 لإبداء الشعب اليوناني رأيه حول بقاء أو إلغاء نظام الحكم الملكي بعد انتهاء فترة الجنرالات الذين أسقطوا عرش الملك قسطنطين و كانت النتيجة إعلان قيام الجمهورية اليونانية و من أشهر القرارات السياسية الحديثة ، القرار الذي ألغى الملكية في إيران و قيام الجمهورية في أوائل أبريل 1979.

على المستوى الخارجي يظهر ويبرز دور الرأي العام في مجال المعاهدات الدولية، فرئيس الجمهورية يضطلع بمهمة إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى طبقاً لنصوص المواد 11/77 و 131 و 132 من دستور 1996، فهو السلطة المنوط بها إبرام المعاهدات حسب م 11/77 إلا أن هناك بعض المعاهدات يتوقف إصدارها على موافقة البرلمان كما هو الشأن في فرنسا ومصر، إلا أن رأس الجمهورية قد لا يكتفي بموافقة البرلمان حتى يصدق على المعاهدة بل قد يلجأ إلى الرأي العام لأخذ رأيه من خلال الاستفتاء على المعاهدة التي تحظى بأهمية خاصة من جانب الشعب، وهذا ما حدث في فرنسا وفي مصر أيضاً لكن لم يحدث مثل هذا الأمر في الجزائر وإن كان وارد الحدوث.

قام الرئيس " جورج بومبيدو" في فرنسا باللجوء إلى الاستفتاء لمعرفة رأي الرأي العام من خلال معاهدة توسيع السوق الأوروبية المشتركة الذي وافق فيه الشعب الفرنسي بنسبة 67.7% مقابل 32.2%.

أما في مصر فقد استند رئيس الجمهورية " أنور السادات" إلى نص المادة 152 من الدستور، والتي تخوله حق استفتاء الشعب في المسائل المهمة التي تتصل بمصالح البلاد العليا وذلك لأخذ رأيه في معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل ، وعلى الرغم من أن المعاهدة قد استكملت أشكالها القانونية و تم التصديق عليها من مجلس الشعب المصري بأغلبية تقارب الإجماع 99.95% ، إلا أن الرئيس بالرغم من هذه الموافقة لجأ إلى الرأي العام من خلال الاستفتاء مما أثار التساؤل عن الهدف الذي ابتغاه الرئيس ، فذهب البعض إلى القول بأن مبتغى الرئيس من الرجوع إلى

الرأي العام هو وسيلة للرد على حملات المعارضة سواء في الداخل أو في الخارج⁽²⁵⁾ و التي كانت تستند في معارضتها إلى عدم رضا الرأي العام المصري عنها ، وأنها لا تعدو أن تكون معاهدة بين الحكومة المصرية والحكومة الإسرائيلية.

الحقيقة أنّ كل من الرأي العام الفرنسي و المصري قد أعلن موافقته عن المعاهدات، إلا أننا نرى وجود فرق كبير بينهما من خلال قراءة النتائج المعلنة للاستفتاءين ، وهذا هو حال دول العالم الثالث التي لا تعر أية أهمية لإرادة الرأي العام إلى غاية قيامه بتغيير الحكومة ذاتها بطريقة غير سلمية، فالرأي العام بالوقت الحاضر يطلق عليه الحاكم المستتر الذي يعتبر عاكسا حساسا لكل ما يصدر من أصحاب المسؤولية من أفعال وتصرفات ، سواء كانت في حياتهم أو في نطاق مسؤولياتهم العامة.⁽²⁶⁾

المطلب الثاني : الرأي العام و المسؤولية السياسية غير المباشرة للرئيس:

ترتبا على عدم النص صراحة على المسؤولية السياسية للرئيس في النظام الدستوري الجزائري وعدم تحديد نطاق المسؤولية الجنائية، يكون الدستور بهذا قد عبّر عن فكرة متأصلة منذ القدم في النظام السياسي الجزائري و المتمثلة في استبعاد الرئيس عن دائرة الرقابة البرلمانية، فن جهة حاول المشرع بمقتضى المادة 158 من الدستور إضفاء مسؤولية قانونية مجردة، ومن جهة أخرى أبقى على عدم النص على المسؤولية السياسية للرئيس التي كانت مقررة له في الدستور الأول مقتضى المواد 47، 55 من دستور 1963، ومع ذلك نلمس عمليا أن للرئيس مسؤولية سياسية على نحو أو آخر فانتخابه بطريق مباشر من الشعب قد جعله مسؤولا أمام هيئة الناخبين وليس أمام البرلمان"على اعتبار أن الاقتراع من السمات الأساسية للمواطنة"²⁷ ،

(25)- محمد عبد السلام الزيات، مصر إلى أين، قراءات وخواطر حول الدستور الدائم 1971، دار المستقبل العربي، 1986 ، ص 211.

(26)-محمد نصر مهنا، علوم سياسية، دراسات في الأصول والنظريات، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005 ، ص 259.

1- عبد المومن عبد الوهاب ،"النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق _جامعة قسنطينة الجزائر، 2007، ص20.

كما يؤكد الواقع أن رئيس الجمهورية في الوقت الحاضر يواجه الشعب الذي انتخبه في ثلاث مناسبات متعددة، تقع الأولى عند إعادة انتخابه أما الثانية فتحدث عند إجراء الاستفتاء الشعبي، بينما تكون الأخيرة في حالة إجراء الانتخابات التشريعية.

يملك الرأي العام سلطة في إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية انطلاقاً من أن الشعب هو صاحب السيادة ومصدر السلطات جميعها حسب ما حددته المادة 07 من دستور 1996⁽²⁸⁾، إذ كما يمنح سلطات لرئيس الجمهورية يستطيع أيضاً أن يجرده منها إذا ما انحرف أو تعسف في استعمال سلطاته، و يباشر الشعب ما له من سلطة عند إعادة انتخاب الرئيس و عند طرح موضوع للاستفتاء الشعبي وعند إجراء الانتخابات التشريعية.

الفرع الأول: إثارة مسؤولية الرئيس عند إعادة انتخابه أمام الشعب:

إن إعادة انتخاب الرئيس يعني تجديد ثقة الشعب فيه لفترة رئاسية جديدة، فإذا كان الرأي العام لا يرضى عن سياسة الرئيس ولا يحوز ثقته لن يوافق على اختياره مجدداً، لذا يعتبر إعادة الانتخاب بمثابة دعوة الناخبين للحكم على أعمال الرئيس السابقة من أجل تجديد الثقة به⁽²⁹⁾، وهو ما يمكن معه إثارة مسؤولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة، فيكون العقاب له بعدم الموافقة على إعادة انتخابه حتى ولو لم تثار مسؤوليته عن مدة رئاسته السابقة التي قد انتهت.

إن فكرة تحريك المسؤولية بمناسبة إعادة الانتخاب توحى بأن المرشح المنتخب له الحق في تجديد لقبه إلا في حالة ارتكابه لأخطاء يحاسبه عليها الناخبون⁽³⁰⁾، فالرئيس بمناسبة إعادة

²⁸- تقابلها المادة 27 من دستور 1963 والمادة 5 من دستور 1976 هذا المبدأ تقرر منذ أول دستور للجزائر في 1963.

²⁹- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 867.

³⁰- عبد الغني بسيوني، سلطة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 1995، ص 254.

انتخابه مرة ثانية سواء عند انتهاء فترة رئاسته الأولى بالطريق العادي ، أو نتيجة لتقديمه استقالة مبكرة يمكنه أن يتقدم للانتخابات من أجل تجديد ولايته ثانية التي يمكن أن تتحقق ويمكن أن لا تتحقق، إذ محتمل أن يكون الرئيس قد فقد ثقة الأمة و هو على غير إدراك بذلك فلا يعاد إلى السلطة ثانية ، و بهذا تكون الهيئة الناجبة قد أقامت عليه المسؤولية السياسية بناء على تصرف صدر عنه لأنه مسؤول إلا أمام الأمة بمناسبة إعادة ترشحه للانتخابات الرئاسية عن برنامج المنتهج في العهدة السابقة، وخارج هذا الإطار لن يسأل مباشرة عن السياسة التي يقودها⁽³¹⁾.

جدير بالذكر أن نظام المسؤولية عند إعادة الانتخاب يفترض تأقيت مدة العهدة حتى يؤدي ثماره، فلا يمكن إعمال هذا النوع من المسؤولية في نظام حكم ملكي وراثي ، كذلك لا يمكن إعمالها إذا كانت مدة الولاية دائمة أو شبه دائمة كما هو الوضع في بعض دول العالم الثالث بحيث يظل الرئيس في منصبه لأمد غير محدود، وإذا تضمنت دساتير هذه الدول تجديدا لمدة الرئاسة فإنها تعطي للرؤساء الحق في تجديد هذه الرئاسة لمدة ممتدة وإذا تحقق ذلك فالشعب من يملك سلطة اتخاذ القرار.

في رأينا الخاص يعتبر رفض إعادة انتخاب رئيس الجمهورية سببا غير مباشر لمسؤوليته السياسية أمام الرأي العام ، لأن فيه تقييما لسياسته في الفترة السابقة وبالمفهوم المعاكس إعادة انتخابه يزيد من تدعيم مركزه لذلك تعتبر العهدة الرئاسية معيارا لاستقرار الرئيس في منصبه أو عزله³² ، وطالما أن المشرع الجزائري لم يضع لنا ضوابط تحريك الاتهام كما هو الشأن في فرنسا و مصر ، يبقى هذا الإجراء السبيل الأقرب للحكم على الشخص نفسه وعلى برنامج السياسي.

³¹- بوكرا ادريس ، " المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير" ، مجلة إدارة الجزائر ، 1998 ، ص 30.

-العايب سامية ، المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري، رسالة دكتوراه ،كلية الحقوق -جامعة عنابة ، 2015 ، ص178³²

لقد نظمت المادة 74 من دستور 1996 المعدل بالقانون 19-08 العهدة الرئاسية في فقرتها الأولى بتحديد مدة العهدة بخمسة سنوات، و قد شملها تعديل في فقرتها الثانية حيث تم بموجبها فتح العهدة الرئاسية و السماح بتجديدها ، و الملاحظ أن المؤسس الدستوري في هذا التعديل لم يأت بالجديد و إنما رجع إلى تكريس القاعدة السابقة في دستوري (1976 و 1989).

إن التجديد "لمرة واحدة" الوارد في المادة 74 / ف2 من دستور 1996 يشكل "قيدا مطلقا و صريحا"³³ تم استبداله بعبارة تفيد إطلاق التجديد للعهدة الرئاسية ، و بهذا التعديل دخلت الجزائر مصاف الأنظمة الدستورية التي تكرر تمديد العهدة الرئاسية، و قد استند المجلس الدستوري في موافقته على هذا التعديل على أن فتح مجال الانتخاب " يُدعم قاعدة حرية الشعب في اختيار ممثليه المنصوص عليها في المادة 10 من الدستور، و يعزز السير العادي للنظام الديمقراطي الذي يقتضي بأن حائز العهدة الرئاسية ملزم بأن يعيدها عند انقضاءها إلى الشعب الذي يملك دون سواه سلطة التقدير بكل سيادة كيفية تأدية هذه العهدة، و يقرّر بكل حرية تجديد الثقة في رئيس الجمهورية أو سحبها منه"³⁴.

بهذه العبارات يكون المجلس الدستوري قد أكد على أن الشعب هو من يُقرر بقاء أو عدم بقاء الأشخاص الذين انتخبهم في الحكم عن طريق الانتخاب، المهم في مسألة التداول على السلطة هو إمكانية إجراء انتخابات نزيهة و شفافة، كون الانتخابات ما جعلت إلا لتمكين الشعب من تقييم من انتخبه، فإن أحسن فسيحازى بإعادة انتخابه و إن أساء سيحاسب و يفقد ثقة شعبه، و هذا ما سعت الدولة الجزائرية لتجسيده من خلال قانون الانتخابات

³³- بلورغي منيرة ، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره على النظام السياسي" ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق _ جامعة بسكرة ، الجزائر ، 2014، ص87.
³⁴- رأي المجلس الدستوري ، رقم 01\08 ر.ت.د.م د ، المؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008 ، يتعلق بمشروع القانون العضوي المتعلق بتعديل الدستور .

الجديد (القانون العضوي 01-12)³⁵، الذي حرص على الأخذ بمطلب الأحزاب السياسية و المعارضة و ذلك من خلال :

*منح نسخة من محضر فرز الأصوات لممثلي المترشحين فور الانتهاء من عملية الفرز.

*إلغاء المكاتب الخاصة المخصصة لقوات و أجهزة الأمن.

*التقليل من المكاتب المتنقلة الخاصة بالسكان الرحل .

أكد رئيس الجمهورية الجزائرية السيد "بوتفليقة" هذا المنحى من خلال كلمته عند افتتاح السنة القضائية (2008\2009) قائلاً "لا يحق لأي أحد أن يقيد حرية الشعب في التعبير عن إرادته فالعلاقة بين الحاكم المنتخب و المواطن الناخب هي علاقة ثقة ...، قوامها الاختيار الشعبي الحر، و التزكية حرية و قناعةالتداول الحقيقي على السلطة ينبثق عن الاختيار الحر الذي يقرره الشعب بنفسه عندما يتم استشارته بكل ديمقراطية و شفافية في انتخابات حرة تعددية، إذا للشعب و الشعب وحده تعود سلطة القرار".

إن هذا النوع من المسؤولية غير المباشرة في الجزائر ليس بعيد المنال إذ أصبح النظام الانتخابي يقوم على تعدد المرشحين، و على قوانين تجسد إصلاحات سياسية عميقة في ظل رقابة المجلس الدستوري الذي يسهر على احترام الدستور ، و على صحة عمليات الاستفتاء و انتخاب رئيس الجمهورية و الانتخابات التشريعية³⁶ بضمانات كافية مبدئياً، و قد اعتبر البعض المؤشر الزمني للعهد الرئاسية و إمكانية التجديد مثل "البورصة سعر الارتفاع فيها مرتبط بثقة الشعب في رئيس الجمهورية"³⁷.

³⁵-القانون العضوي 01-12 ، المؤرخ في 12 جانفي 2012 ، المتعلق بنظام الانتخابات (جريدة رسمية عدد1 صادرة في 14\01\2012).

³⁶- أنظر النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ، (جريدة رسمية عدد 48) ، المعدل و المتمم بالمداولة المؤرخة في 14 يناير 2009(جريدة رسمية عدد4).

-منيرة بلورغي ، المرجع السابق،ص 90.³⁷

الفرع الثاني: دور الاستفتاء الشعبي في إثارة مسؤولية الرئيس السياسية:

انطلاقاً من دستور 1976 أقرّ المؤسس الدستوري بطريقة غير مباشرة مسؤولية رئيس الجمهورية حين خوّله إمكانية اللجوء إلى الشعب لاستفتاءه في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية حسب نص المادة 14/111، وبناءً على ذلك اعتمدت الفكرة كبدأً دستوري يقضي بالعودة للشعب وهو ما كرسه في المادة 8/77 (*) من الدستور الحالي 1996 التي تقول: "يمكنه أن يستشير الشعب في قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء"، فطرح الرئيس للقضية ذات الأهمية على الشعب يعني بالضرورة تحكيمه فيها ووضع موضع الاختيار بين تأييد رئيس الجمهورية أو معارضته ما يستتبع معه التقيّد بنتيجة الاستفتاء والالتزام به، ويتمثل هذا الالتزام في تنفيذ ما عرضه الشعب ووافق عليه أو الاستقالة في حالة المعارضة⁽³⁸⁾ لأن التكييف الوحيد الذي يمكن أن يعطى لموقف الشعب المعارض لمشروع الرئيس هو سحب الثقة منه.

الثابت بمقتضى هذا الإجراء أن الرئيس يلتمس حل عملي لموضوع محدد بالذات⁽³⁹⁾، كما أن الاستشارة على هذا النحو مبنية على السلطة التقديرية وعلى ذلك يمكن أن تظهر على شكل "Plébiscitaire" بمعنى الاستفتاء يتعلق بمسألة ثقة، ومن ذلك يُعدّ طرح الموضوع على هذه الصورة "استفتاء شخصياً"، ويفهم من ذلك أن نجاح الاستفتاء الذي يأتي على شكل (Plébiscitaire) يؤدي عملياً إلى تقوية مركز الرئيس⁽⁴⁰⁾ على الصعيدين الداخلي والخارجي، وهو ما حدث مع شخص الرئيس "بوتفليقة" بعد التصويت بالأغلبية على قانون الوثام المدني، لكن إذا لم يحز الرئيس على التصديق الشعبي بمقتضى الاستفتاء يُطرح التساؤل حول إمكانية بقاءه في السلطة أم يتخذ موقفاً واضحاً من الرفض؟

(*)- المادة (8/77) هي نقلاً عن المادة (9/74) من دستور 1989.

³⁸- السعيد بالشعير، النظام السياسي الجزائري، المرجع السابق، ص 217.

³⁹- طلب الرئيس رأي الشعب في المواضيع التالية: * إثناء وإقرار الميثاق الوطني سنة 1976 و* تزكية قانون الوثام بتاريخ 1999/06/16.

⁴⁰- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 274.

في ظل عدم وجود إجابة في النصوص الدستورية لهذا الموضوع الذي قد يرتب مسؤولية على نحو غير مباشر، يمكننا أن نستنتج أنه يصعب على رئيس الجمهورية البقاء في الحكم إذا اتخذ الشعب موقفا معارضا له، لكن ذلك لا يعني إجباره على تقديم استقالته لانعدام النص الدستوري الذي يرتب مسؤوليته بهذا الشأن، فيمكنه الاستمرار في السلطة وإن كان ذلك صعب عمليا بالمقارنة مع ما استقرت عليه التجارب في فرنسا خاصة وأن هذا الإجراء (الاستفتاء) من إنشاء المؤسس الفرنسي.

في فرنسا معظم الاستفتاءات التي تم طرحها في ظل الجمهورية الخامسة قام الشعب بإبداء رأيه في شخص الرئيس و ذلك بحسب الأسئلة الموضوعة التي يُطلب الإجابة عليها من المواطنين، ولقد أعلن الرئيس "ديغول" في استفتاءين تعهد بهما على نفسه بتحملة المسؤولية مؤكدا أنه إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بأغلبية صريحة في غير صالحة "استقال"، حيث يفسر رفض الشعب على أنه سمحا للثقة منه وعلى ذلك ظهرت المسؤولية السياسية غير المباشرة في فرنسا رغما عن الدستور في آخر استفتاء قام به الرئيس "ديغول" في سنة 1969 والذي قدم استقالته على إثرها وتم انتخاب الرئيس بومبيدو بعده.

عمليا لم يذهب الرؤساء إلى هذا المسلك باستمرار إذ لم يربط الرئيس "بومبيدو" في الاستفتاء الذي جرى يوم 1972/4/23 بين نتيجته التي كانت ضعيفة (بخصوص توسيع السوق الأوروبية) ومدة نيابته ، نفس الأمر حدث مع الرئيس "جاك شيراك" في الاستفتاء على الدستور الأوروبي في 2005/05/29 حيث كانت نتيجة 55% معبرة ب"لا".

أما في مصر فقد نظمت أحكام الاستفتاء المادة 152 من دستور 1971 في كل الأمور التي تعتبر من المسائل الهامة المتصلة بمصالح البلاد العليا* و هو ما حافظ عليه دستور 2012 المعطل في 2013 بموجب نص المادة 150 ، و قد حافظ المؤسس المصري على نفس فحوى النص بموجب المادة 157 من دستور 2014 . على الرغم من أن هناك اتجاهها في الفقه يرى بأن الاستفتاء لا يعتبر آلية لمسؤولية لرئيس الجمهورية لكونه طريقا خاصة لممارسة وظيفة تشريعية

أو تأسيسية يمنحها الدستور مباشرة للشعب في بعض الظروف⁽⁴¹⁾، و مع هذا يجب أن لا نستخف بتأثير نتيجة الاستفتاء على الرئيس فهي كما تعتبر وسيلة لتقويته بمنحه الثقة ، تعتبر وسيلة لتقرير مسؤوليته بطريق غير مباشرة في حالة الرفض والمعارضة الذي يُعبر عن عدم الرضا لسياسته ، التي يجب تغييرها أو تغييره "هو" وهذا الأمر يبقى مرتبطا بقوة الرأي العام ودرجة وعيه.

الفرع الثالث: مدى إشارة الانتخابات التشريعية لمسؤولية الرئيس:

تلعب الانتخابات التشريعية دورا حاسما في عملية ترجيح الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس، فالشعب يختار الحزب الذي يراه محققا لآماله و أهدافه، و عليه تعتبر هذه الأخيرة وسيلة لقياس مدى درجة التأييد الشعبي للحزب الذي ينتمي إليه الرئيس من حيث دوره في خدمة الشعب وتحقيق أهدافه وطموحاته، ومن ثم فإن عدم ترجيح الشعب للحزب الذي ينتمي إليه الرئيس يؤثر تأثيرا مباشرا على المركز العام للرئيس، ما قد يثير مسؤوليته بطريقة غير مباشرة⁽⁴²⁾.

مع العلم أنه قد يكون الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس غير الذي تنتمي إليه الحكومة و البرلمان فيكون لدينا أغليبتين، الأولى ينتمي إليها رئيس الجمهورية و الثانية برلمانية يتم تعيين الوزير الأول من الحزب الذي ينتمي إليها ، فإذا كانت الأغلبية التي ينتمي إليها الرئيس هي نفسها الأغلبية البرلمانية فلا إشكال إذ نجد التعاون بين السلطتين يصل لأعلى درجاته، لكن المشكلة تظهر في حالة وجود أغلبية رئاسية مغايرة للأغلبية البرلمانية حيث يكون الصراع بينهما شديدا فيحاول الرئيس إيجاد أغلبية برلمانية تساعده ، وتحاول الأغلبية المعارضة إخذال الرئيس في الانتخابات التشريعية، فإذا جاءت النتيجة في غير صالح الرئيس كان ذلك بمثابة سحبا للثقة

⁴¹-Andre Hauriou et autres ; Institutions politiques et droit constitutionnel ; 1980, p978.

*-ومثال ذلك الاستفتاءات التي أجراها الرئيس السادات في 21 ماي 1978 و 19 أبريل 1979 و 10 سبتمبر 1980 ننتاول أهمها في التحليل في العنصر المتعلق بدور الرأي العام وعلاقته بالسياسة العامة الداخلية والخارجية.

⁴²- حازم صادق ، المرجع السابق، ص 869.

منه وسببا غير مباشر لمسؤوليته السياسية ، و هذا ما ذهب إليه بعض الفقه الفرنسي و تكون الانتخابات التشريعية في حالتين هما:

- الحالة الأولى وهي التي تأتي بعد انتهاء المدة الدستورية للمجلس: في هذه الوضعية يرى الفقه الدستوري أن الانتخابات التشريعية التي تجري في موعدها الدستوري لا تثير مسؤولية سياسية للرئيس على الرغم من أن المنافسة ستكون بين الأحزاب المؤيدة له و الأحزاب المعارضة لسياسته، لأنه سيبقى في يد الرئيس- في حالة الفشل- أن يقوم بحل الغرفة الأولى و دعوة الناخبين من جديد إلا إذا طرح مسألة الثقة بنفسه بمناسبة هذه الانتخابات في هذه الحالة عليه الانسحاب وتقديم استقالته

لم يحدث هذا الأمر في الجزائر و مصر وحتى في فرنسا فلا يوجد رئيس رأى في الأغلبية المهزومة في الانتخابات التشريعية أثناء مدة رئاسته سببا يوجب انسحابه أو تقديم استقالته⁽⁴³⁾.

التعديل الدستوري الأخير لمصر لسنة 2014 قد أحدث المفاجئة فقد تناول بصريح النص الدستوري مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية أمام البرلمان ، و لهذا الأخير سحب الثقة منه بموجب المادة 161 منه التي تنص على أنه يجوز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية و إجراء انتخابات رئاسية مبكرة ، بناء على طلب موقع و مسبب من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل و موافقة ثلثي أعضائه ، و بمجرد الموافقة على سحب الثقة يطرح أمر سحب الثقة من الرئيس و إجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام ، فإذا وافقت الأغلبية على سحب الثقة أعفي رئيس الجمهورية من منصبه و يعد المنصب خاليا .

⁴³-الرئيس "Mitterrand" لم يفسر هزيمة حزب اليسار في انتخابات 1986 بأنها اعتراض لسياسته ، فبالرغم من أن فوز اليمين كان محرجا له بصفة خاصة ، إلا أنه لم يقدم استقالته واستمر في العمل مع البرلمان رغم اختلاف أغلبية كل منهما.

- الحالة الثانية وهي التي تأتي بعد قرار حل المجلس قبل نهاية مدته والتي تحدث في حالة وجود خلاف بين الرئيس والبرلمان: فإذا أقدم رئيس الجمهورية على حل الغرفة الأولى فإن الانتخابات التشريعية التي يتم إجراؤها عقب هذا الحل ستثير مسؤولية الرئيس بشكل سافر لأن الحملة الانتخابية ستتركز حول ضرورة تحديد أغلبية برلمانية واضحة لحزب الرئيس.

عرفت الجزائر حلا للغرفة الأولى على نطاق واسع، فلم يكن سبب الحل الخلاف بين الرئيس والأغلبية المعارضة لأن الجزائر لم تكن قد أخذت بعد بالثنائية البرلمانية ، فقد جُمّد المجلس الوطني بموجب أمر 1965/07/10 لما حدث آنذاك من انقلاب عسكري ، أما المرة الثانية التي حُلّ فيها المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الوحيدة في البرلمان الجزائري آنذاك) كان حلا اضطراريا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-01 استنادا إلى أحكام المادتين 74 و 120 من الدستور، وذلك بعد إجراء الدور الأول للانتخابات التشريعية و التي أسفرت عن فوز الجبهة الإسلامية للإنتقاذ ، و بعد إعلان رئيس الحكومة آنذاك " سيد أحمد غزالي" عدم نزاهة الانتخابات تقرر حل البرلمان، ليلها تقديم الرئيس "الشاذلي" استقالته من منصب رئيس الجمهورية قبل انقضاء عهده ما رتب لدينا حالة فراغ مؤسستي لم تعرفه الجزائر من قبل.

وعليه نجد أن هذا الوضع بأبعاده القانونية المترتبة للبحث عن أغلبية برلمانية لكي تقترن الأغلبيتان لم يطرح سابقا، لكنه غير مستبعد طالما أن الجزائر أصبحت تأخذ بالتعددية الحزبية و ظهرت أحزاب منافسة لحزب الرئيس على الساحة السياسية ، فإذا حُلّ البرلمان وجاءت نتيجة الانتخابات بنفس الأغلبية المعارضة للرئيس أثر ذلك مباشرة على إرادة الرئيس إن لم نقل على مدى شرعيته، ومن ثم على الرئيس أن يختار إما الاستمرار أو التنحي عن الحكم،

حيث يُعتبر ردُّ الأغلبية البرلمانية السابقة المعارضة للرئيس بمثابة -اعتراض شعبي- لكنه ليس بإجراء فاسخ للعهد الرئاسية⁽⁴⁴⁾.

لقد ذهب الفقه الدستوري في فرنسا إلى أن الانتخابات التشريعية التي تأتي بعد حل الغرفة الأولى لا ترتب مسؤولية سياسية للرئيس ما لم يثرها بنفسه عند طرح مسألة الثقة، وهذا ما حدث في عهد الرئيس "Mitterrand" سنة 1981 فلم يطرح مسألة الثقة، كما لم يتدخل في الانتخابات التي تم إجراؤها بعد حل المجلس بالرغم من أنه كان يأمل في أغلبية برلمانية تسانده، إلا أن الأغلبية لم تُؤيده.

أما في مصر، فإن الانتخابات التشريعية تأتي في الغالب بأغلبية برلمانية مطابقة لحزب الرئيس إلا أن ما حدث في الانتخابات التشريعية لسنة 2010، فبعد إعلان النتائج التي جاءت بأغلبية المقاعد للحزب الحاكم لم يتقبل الشعب ذلك وبادر بمظاهرات لإعادة الانتخابات المزورة على حد قولهم، مما أسفر عن أحداث أدت إلى إسقاط الرئيس نهائياً. قبل التعديل الذي حدث في 27 مارس 2007 إذا كانت نتيجة الاستفتاء رفض الشعب حل المجلس النيابي اعتبر ذلك تقريراً للمسؤولية غير المباشرة للرئيس⁽⁴⁵⁾، أما بعد التعديل فيمكن اعتبار فوز الأغلبية المعادية له في المجلس بعد حله سبباً لمسؤوليته السياسية غير المباشرة التي قد ترتب إما الاستقالة أو إحداث تغيير في السياسة.

ويبقى السؤال مطروحاً إذا ما كانت هناك وسيلة تمنع رئيس الجمهورية من التهرب من وعده بالاستقالة في حالة عدم حصوله على أغلبية قوية لصالحه أم لا، خاصة وأن جُل الدساتير قد خلت من أي نص يلزم الرئيس بالاستقالة.

⁴⁴- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة، المرجع السابق، ص 272.

⁴⁵- عمر فؤاد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، د د النشر، القاهرة، 1984، ص 267.

نتيجة لما سبق، نجد أن إثارة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام الشعب عند إعادة انتخابه، أو عند الاستفتاء الشعبي أو بمناسبة الانتخابات التشريعية خاصة بعد حل الغرفة الأولى لا تقيم نظاما محدد المعالم للمسؤولية، فهي تتوقف على فاعلية هذه الوسائل من حيث إرادة الرئيس شخصيا في إمكانية طرح الثقة في شخصه أو لا ثم على درجة الوعي الشعبي وقوة الرأي العام في فرض الرقابة الشعبية على سلطات رئيس الجمهورية، و مع هذا كله فليجوء القائمين على السلطة إلى الإرادة الشعبية من خلال الاحتكام إلى الشعب يعتبر في حد ذاته نوعا من الحماية لحرية الأفراد

المطلب الثالث: عوامل التأثير في الرأي العام:

إن الرأي العام يلعب دورا كبيرا في الرقابة على السلطة فيحمي حقوق الأفراد وحريةاتهم، إلا أنه توجد عوامل عديدة تؤثر في دوره و في أهميته، تتناول هذه العوامل على النحو التالي:

الفرع الأول: الأحزاب السياسية:

كان من نتائج ظهور وذيوع مبدأ سيادة الشعب نشأة الأحزاب السياسية في دول الديمقراطيات التقليدية وتحديدًا في إنجلترا مهد النظام النيابي البرلماني والموطن الأول له، وقبل هذا التاريخ كان هناك خطر مطلق على تكوين التنظيمات السياسية الثابتة فقد كان الرأي العام السائد عدم الحاجة لوجود معارضة منظمة، بل أن وجودها يمثل خطرا على أمن الدولة واستقرارها.⁽⁴⁶⁾

وعلى الرغم من أن الأحزاب السياسية ليست ركنا من أركان النظام الديمقراطي النيابي وليست عنصرا من عناصره، إلا أن أهميتها في النظم الديمقراطية سواء كانت برلمانية أو رئاسية أو مجلسية تزايدت بمرور الزمن حتى أصبحت ضرورة في الوقت الحاضر، فإرادة الشعب في اختيار ممثليه

(46)- علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2012، ص 315.

لإقامة نظام حكم يعبر عن إرادة الأغلبية هو ما جعل الفقه الدستوري يجمع على ضرورة وجودها في النظم الديمقراطية.⁽⁴⁷⁾

إن نشأة الأحزاب السياسية في العالم الثالث كانت خارج الظاهرة البرلمانية، إّما لعدم وجود البرلمانات في الأصل بهذه البلدان بسبب عدم تطور النظم السياسية فيها، أو لسيادة الظاهرة الاستعمارية في العديد منها ومقاومة السلطات الاستعمارية لكل الأحزاب التي حاولت التخلص من الهيمنة الاستعمارية على بلدانها، وبالتالي فإن الأهداف المباشرة لقيام هذه الأحزاب قد اختلفت عن الأهداف المباشرة للأحزاب في أوروبا و التي تمثلت في الوصول إلى السلطة أو المشاركة فيها.

كل هذه العوامل أدت إلى ترتيب آثار على أدبيات الأحزاب في العالم الثالث وعلى بنيتها، حيث اضطر الكثير منها إلى اللجوء إلى العمل السري خوفا من محاولات القمع الاستعمارية من جهة، ومن جهة أخرى تحول الكثير من الأحزاب والحركات القومية فيها إلى منظمات ذات طابع عسكري كما حدث في الجزائر والصين.

مهما اختلفت بواعث نشأة الحزب السياسي في أي دولة إلا أن دوره فيما بعد تحول إلى المساهمة للوصول إلى السلطة ، و يتجلى ذلك من خلال اتفاق الفقهاء حول تعريف الحزب بأنه " مجموعة من الأفراد تجمعهم مبادئ ومعتقدات مشتركة ويخضعون لقيادة وتنظيم معين يسعون بوسائل ديمقراطية للوصول للسلطة ، و الإسهام فيها بقصد تنفيذ برامج سياسية معينة" ، و تتلخص مهام ووظائف الأحزاب السياسية في مايلي:

تعتبر إحدى الوسائل لتنظيم انتقال السلطة وممارسة الحكم، تدريب القيادات السياسية وتعريف المجتمع بها و إيصالها للسلطة، دراسة وتحديد مشاكل المجتمع ووضع الحلول المناسبة لها، تلعب أحزاب المعارضة دورا مهما في مراقبة أعمال الحكومة وبرامجها وتقييم أداؤها كما تعمل على

(47)- عبدالغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، 2004، ص 222.

نشر الوعي السياسي وترسيخ المفاهيم الديمقراطية وتساهم في تعزيز الوحدة الوطنية وتماسك وتلاحم المجتمعات المتجانسة.

تبنت الجزائر من خلال المادة 40 من دستور 1989 حرية تشكيل الأحزاب السياسية وتدعم أكثر بالمادة 42 من دستور 1996، التي قضت على كل الغموض في بلد يخطو خطواته الأولى في مجال التعددية.

إن الوظائف الأساسية للأحزاب السياسية لا يمكن أن تؤتي ثمارها إلا إذا قام الحزب أولاً بوظيفة مهمة و دور أساسي وهو وظيفة تأطير الرأي العام، الذي لن يتحقق إلا بتنسيقه وتوجيهه وهو ما ذهب إليه "شارل ديباش"⁽⁴⁸⁾ في إبرازه لدور الأحزاب السياسية في التأثير على الرأي العام إما تأثيراً إيجابياً و أو سلبياً ، و يمكن حصر التأثير الإيجابي في كونها الأداة الوحيدة التي تستطيع بلورة تطلعات الأعداد الكبيرة من الأفراد، وإيجاد إيديولوجية جماعية يتسنى من خلالها هجر المصالح الفردية ، ومحاولة الربط بينها وتنسيقها وتحويلها إلى مصالح جماعية عن طريق إضفاء صبغة سياسية عليها⁽⁴⁹⁾ ، إذ يتولى الحزب تكوين وعي ثقافي وسياسي لدى الأفراد يؤهلهم للمشاركة الفاعلة والواعية في المسائل العامة ويمنحهم القدرة المطلوبة على حسن الاختيار، فالعلاقات بين الرأي العام و الأحزاب تنطوي على تفاعلات مبنية على أساس الأفعال و ردود الأفعال المتبادلة.

تلجأ الأحزاب السياسية إلى الحملات الانتخابية لاستقطاب الرأي العام لها و الذي يتوقف نجاح هذه الحملة بشكل رئيسي على طبيعة التواصل السياسي الذي تقوم به الأحزاب في علاقتها

(48) -Charles Debbasch Jean- Marie pontier ; Introduction à la politique ; Dalloz, paris,» 4 éme édition, p248-257.

(49) -جعفر عبد السادة بهير الدراجي، تعطيل الدستور، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ط1، 2009، ص 191.

بالرأي العام،⁽⁵⁰⁾ على الرغم من محاولة الأحزاب جميعها الظهور بمظهر المدافع عن المصلحة العامة والمتفاني في سبيلها، لكنها في واقع الأمر تسعى في الغالب إلى التأثير والتحكم في المؤسسات السياسية في المجتمع للوصول إلى مصالحها الخاصة فقط دون الاكتراث إلى المصلحة العامة، إلا إذا تعلق الأمر عرضياً بتحقيق مصالحها.

إن الأحزاب السياسية تلعب دوراً مؤثراً في بلورة الرأي العام وتنسيقه وتوجيهه نحو الهدف الذي ترمي إليه، فتحاول إثارة شعور الأفراد والجماعات لكسب التأييد الشعبي، وقد تلجأ بعض الأحزاب إلى وسائل العنف للاحتفاظ بقوتها واستمرار تضامنها ومحاولة كبت الرأي العام المعارض وإسكاته ويكون ذلك ظاهراً ظهوراً سافراً في أحزاب الدول ذات الحكم المطلق، فتقوم هذه الأخيرة بممارسة الإرهاب السياسي، مثل ما قام به الحزب النازي في ألمانيا والحزب الفاشي في إيطاليا، أو يكون هذا العنف خفياً مستتراً في أحزاب الدول الديمقراطية والذي يكون عن طريق اتخاذ تدابير الضغط الاقتصادي والاجتماعي⁽⁵¹⁾، ويبقى للأحزاب بلورة الرأي العام حسب طبيعة النظام القائم في الدولة.

الفرع الثاني : جماعات الضغط:

تعرف جماعات الضغط بأنها "جماعات منظمة لها مطالب ومصالح محددة تدافع عنها بوسائل مشروعة دون أن يكون ضمن أغراضها الوصول إلى السلطة، و دون تكوينها حزبا أو تنظيميا سياسيا" عرفها البعض بأنها "مجتمع منظم يسعى للتأثير على محتوى القرارات السلطوية دون محاولة وضع أعضائها في مناصب حكومية رسمية فهم يدفعون للتأثير في اتجاهات ونشاط الفئة الحاكمة للسلطة"⁽⁵²⁾

⁽⁵⁰⁾-محمد زين الدين ، "جدلية الديمقراطية والانتخابات: قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية"،

مجلة الحقوق، العدد2، السنة 33، الكويت 2010، ص 355.

⁵¹- جعفر عبد السادة بهير الدراحي، المرجع السابق، ص 193.

⁵²- عبد الكريم محمد السروي ، المرجع السابق، ص 242.

بما أن المجتمع يتكون من فئات مختلفة، فإن الأهداف والأعراض تختلف من جماعة إلى جماعة، لذلك نجد جماعات ضغط ذات أهداف إنسانية وأخرى ذات مصالح سياسية وثالثة ذات مصالح قومية، ومهما اختلفت هذه الجماعات إلا أن لها دورا بارزا ومؤثرا في اتجاهات الرأي العام والتوجه به وجهة معينة تحقق مصالحها في بعض الأحيان.

تلعب جماعات الضغط دورا كبيرا في تقوية المعارضة وتسهيل التعبير عن الرأي الآخر، فالمواطنون داخلها أكثر رقابة على المسؤولين في الحكومة من المواطنين خارج هذا التنظيم فوسيلة الضغط التي تمارسها الجماعات على السلطة التشريعية تساعد على جعل السلطة تقف عند حدود الآراء المتعارضة وهذا يساعد على رسم سياسة تتفق مع مصلحة الجماعة، ومن ثمة يمكن وصف تدخل الجماعات الضاغطة لاختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية وحتى الضغط على رئيس الجمهورية ظاهرة تسود جميع الدول في العصر الحديث، سواء في دول العال الثالث أو الدول المتقدمة وإن كان مركز هذه الجماعات أقوى في الدول المتقدمة.

ويرى "شارل ديباش" أن الإجراء يصبح أكثر فاعلية عندما يستقبل رئيس الجمهورية مجموعة من ممثلي الجماعات الضاغطة ويتحاور ويتناقش معهم لأن هذا يدخل ضمن وظيفته كرئيس، و تكريس مبدأ "الإعلام والمناقشة مع الاستمتاع" هو أساس التحضر و الأكثر مطابقة مع القواعد الديمقراطية⁽⁵³⁾

إن جماعات الضغط "خاصة جماعات الأفكار" تستمد وجودها من الرأي العام وتسعى إلى توجيهه لتحقيق أهدافها في رسم سياسة تتفق مع مصلحة الجماعة ، و هذا لن يتحقق إلا بوقوف السلطة الحاكمة على الآراء المتعارضة من خلال جماعات الضغط* لتحقيق المصلحة العامة للدولة.

⁵³ - Charles Debbasch ; Jean- Marie pontier Introduction à la politique ; op. cit , p 386.

*- لجأت جماعات الضغط في أمريكا إلى إنشاء مكاتب خاصة مزودة بخبراء

الفرع الثالث: دور وسائل الإعلام في تكوين الرأي العام:

كفلت الدساتير المعاصرة حرية الإعلام باعتباره النواة الأساسية لحرية التعبير عن الرأي العام، إذ أنه يساعد على وجود رأي عام وطني قوي يحاسب الحكومة ويعارضها.

تلعب وسائل الإعلام دورا هاما في الدول الديمقراطية، حيث أصبح معظم رؤساء الدول المتقدمة في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وفرنسا مستشارون في مجالات الرأي العام⁽⁵⁴⁾، لما تقوم به حكوماتهم من تسخير أجهزة الإعلام لنشر الحقائق و التوعية و التعليم لتوحيد صفوف الشعب خلف مبادئه ومعتقداته.

وجدير بالذكر أن أهم وسائل التعبير عن الرأي العام هي الصحافة لذلك تتخذها كافة النظم الديمقراطية مظهرا من مظاهرها وتفتح لها الباب لممارسة دورها، أما النظم المستبدة فإنه تستحوذ على الصحافة وتبالغ في الضغط عليها وذلك لاضهاد وتقييد ممارسة نشاطها وفقا لتعليمات الحزب الحاكم، حتى يضمن الحزب الحاكم تكوين رأي عام يؤيد سياسة الدولة في جميع المجالات فتتقيد الصحافة ولا تتمتع بالحرية الكافية في نقد السلطة وتوجيه أخطائها، بل لا تتمتع بالقدر الكافي لنشر المخالفات التي تقع من رجال السلطة التنفيذية ومن ثمة فإن دورها في الرقابة على رئيس الجمهورية يكون ضعيفا.

إن ممارسة الصحافة لدورها الحقيقي بحرية يكفل مخاطبة الجماهير ويعمل على نقد سياسة الحكومة بل ومهاجمة رئيس الجمهورية ، لذلك يخشاها الرؤساء و تحرص الدساتير على إحاطتها بالضمانات الأساسية في مواجهة السلطة التنفيذية، وليس أدل على أهمية الصحافة في الرقابة على السلطة التنفيذية من الحملات الصحفية التي قامت بنشر فضيحة" ووترجيت" في الولايات المتحدة الأمريكية و التي أدت في النهاية إلى استقالة الرئيس "نيكسون" لتستره على رجاله الذين نفذوا هذه الفضيحة.

⁵⁴-عبد الكريم محمد محمد السروي ، المرجع السابق، ص 253.

وبواسطة وسائل الإعلام الأخرى كذلك - الإذاعة والتلفزيون- وتطورها والتي أصبحت تصل إلى كافة طبقات الشعب من مثقفين وعمال ، و فلاحين و بسطاء أصبح الإعلام يملك سلطة التأثير على السلطة الحاكمة من خلال ترابط وقوة الرأي العام⁽⁵⁵⁾ ، الذي يخاطبه والذي يحاول تكوينه سياسيا واقتصاديا واجتماعيا ويحاول خلق وعي سياسي لديه بكافة الحقائق حتى يتمكن من تقييم السلطة الحاكمة، إذا ما انحرفت أو تعدت على حقوق الأفراد وحررياتهم.

من هذا الأساس يزداد دور الرقابة الشعبية على السلطة التنفيذية و على السلطة التشريعية، وكذلك على سلطات رئيس الجمهورية بواسطة وسائل الإعلام المختلفة التي تستكشف ذلك من خلال نتيجة قياس الرأي العام التي تتم بثلاثة طرق إما طريقة الاستفتاء أو طريقة المسح أو طريقة تحليل المضمون.⁽⁵⁶⁾

إن الجزائر تعتبر من الدول التي تسير على النهج الديمقراطي الحديث ونظرا لأهمية الإعلام في تكوين الرأي العام*، فقد أخذت في دستورها لسنة 1996 وبمقتضى المادتين 36 و41 منه بضمان حرمة حرية الرأي و التعبير، و قد نظم الإعلام في الجزائر بموجب القانون رقم 07/90 المؤرخ في 3 أبريل 1990 و يعتبر أول قانون للإعلام في الجزائر بعد تبينها نظام التعددية الحزبية التي تتطلب حق التعبير عن طريق وسائل الإعلام، ولأن هذا القانون لم يساير التطورات الدستورية في البلاد صدر قانون الإعلام الجديد بموجب القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 ، و الذي جاء ليعطي نفسا جديدا للوسط الإعلامي وامتدادا لبعض النصوص الدستورية وتجسيدها لها.

⁵⁵- Charles Debbasch ; Jean- Marie pontier Introduction à la politique ; op. cit , p 220.

⁵⁶- محمد نصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999، ص 329.

*تضمن أول دستور جزائري حرية الصحافة بمقتضى دستور 1963 في نص المادة 19 منه.

الخاتمة :

يلعب الرأي العام دورا في توجيه الحياة السياسية داخل الدولة باعتباره الأداة الفعالة للتعبير عن حريات الشعوب، لذلك نجد معظم الدول تسعى إلى استقطاب الرأي العام و توجيهه بغية تأييد الرأي العام لسياسة الحكومة ، و لاشك أن هذه الحرية من أهم الحريات السياسية و يزداد دور الرأي العام قوة في الدول ذات الحكم الديمقراطي و الذي يركز على إطلاق حرية الفكر و التعبير ، إذ هي الوسيلة الوحيدة للوصول إلى ديمقراطية فعلية و التي لن تتحقق إلا عن طريق تمكين الأفراد من ممارسة التأثير و الرقابة على النشاط الحكومي .

إن النظم الديمقراطية تعد المناخ المناسب لنمو الرأي العام و ازدهاره لأنها تهتم بحقوق الإنسان و حرياته، لذلك نجد الحكومات الديمقراطية في العصر الحديث تسعى جميعها لأن تكون قراراتها السياسية و الاقتصادية مرضية لجميع فئات الشعب ، و بذلك تضمن مشاركة إيجابية للشعب في الميدان السياسي و تتفادى إمكانية حدوث الثورات أو الانقلابات كما عرفت جل الأنظمة العربية في الآونة الأخيرة.

إن الرأي العام يلعب دورا كبيرا في الرقابة على السلطة الحاكمة و تحديدا على سلطات رئيس الجمهورية، فمن خلاله يمكن تقوية الوعي السياسي لدى الجماهير و به يمكن محاسبة السلطة إذا خرجت عن الإطار الدستوري المرسوم لها ، و مهما كانت النصوص التي يتضمنها الدستور تقرر حقوق و حريات متنوعة للمواطن تبقى الضمانة الكبرى دائما وجود رأي عام واضح يعمل على حسن تطبيق الوثيقة الدستورية تطبيقا صحيحا ، حتى لا تكون تلك النصوص حبر على ورق بعيدة عن مجال التطبيق العملي .

وعليه متى توافر للمجتمع عوامل قيام رأي عام قوي كلما كان ذلك أساسا قويا لالتزام الحكام بأحكام الدستور نضا وروحا عملا على إرضاء الرأي العام ، و خشية أن يتحوّل هذا الأخير من آليات الرقابة السلبية إلى فرض رأيه عن طريق القوة و العنف.

الملخص باللغة العربية :

إن النظم الديمقراطية تعد المناخ المناسب لنمو الرأي العام و ازدهاره لأنها تهتم بحقوق الإنسان و حرياته، لذلك نجد الحكومات الديمقراطية في العصر الحديث تسعى جميعها لأن تكون قراراتها السياسية و الاقتصادية مرضية لجميع فئات الشعب، و بذلك تضمن مشاركة إيجابية للشعب في الميدان السياسي و تتفادى إمكانية حدوث الثورات أو الانقلابات.

على الرغم مما تضمنه النصوص الدستورية من حقوق و حريات متنوعة للمواطن، تبقى الضمانة الكبرى دائماً وجود رأي عام ناضج يعمل على حسن تطبيق الوثيقة الدستورية حتى لا تكون تلك النصوص حبر على ورق بعيدة عن مجال التطبيق العملي، و متى توافر للمجتمع عوامل قيام رأي عام قوي كلما كان ذلك أساساً قوياً لالتزام الحكام بأحكام الدستور نصاً و روحاً عملاً على إرضاء الرأي العام .

الملخص باللغة الأجنبية :

The democratic systems are the right environment for the growth of and the prosperity of public opinion as they are concerned with human rights and freedoms. All the political and economic decisions of the democratic governments in the modern era aim to fulfill all classes of people's satisfaction. Thus, they ensure the positive participation of the people in the political field and avoid the possibility of revolutions or coups d'état.

Despite all rights and freedoms stipulated by the constitutional provisions, a mature public opinion remains always the only major guarantee for a proper application of the constitution, so those provisions would be equally applicable, relevant and practical, the more the community benefit from strong public opinion's factors the more the rulers take on strong commitment of the constitutional provisions to the letter in order to satisfy the public opinion.

قائمة المراجع:

أولاً: باللغة العربية :

1- الكتب:

- عبد الكريم محمد محمد السروي: الرقابة الشعبية على سلطات رئيس الدولة -دراسة مقارنة بين النظامين الدستوري المعاصر والإسلامي -رسالة دكتوراه، جامعة طنطا ، القاهرة، 2006.
- أحمد بدر، الرأي العام -طبيعته -تكوينه و قياسه و دوره في السياسة العامة، مكتبة غريب، 1976.
- أحمد أبو زيد: سيكولوجية الرأي العام ورسالته الديمقراطية، عالم الكتب القاهرة، 1968.
- أو صديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثالث (السلطات الثلاث) ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف بالإسكندرية، القاهرة، 1988
- السعيد بوالشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، 1993، الجزائر، 1993.
- جيروم أ، بارون، س، توماس دينيس: " الوجيز في القانون الدستوري- المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي- ترجمة -محمد مصطفى غنيم- الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، دون سنة.
- محمد عبد السلام الزيات، مصر إلى أين، قراءات وخواطر حول الدستور الدائم 1971، دار المستقبل العربي، ط2، 1986.
- محمد نصر مهنا، علوم سياسية، دراسات في الأصول والنظريات، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2005.
- محمد نصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 1999.
- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.

- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- عمرو فؤاد أحمد بركات، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، دون ذكر مكان النشر، القاهرة، 1984.
- علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان، 2012.
- عبدالغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، 2004.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان، 1995.
- 2- الرسائل الجامعية :**
- رامي الصالح، " الرأي العام وأثره في نظم الحكم"، بحث الدراسات العليا- ماجستير، جامعة حلب، 2003.
- الأمين شريط، خصائص الدستوري في الجزائر، رسالة دكتورا دولة، معهد الحقوق و العلوم الإدارية _ جامعة قسنطينة، 1991.
- فؤاد عبد النبي حسن فرج، " رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري"، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1995.
- أحمد سلامة أحمد بدر، "الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني- دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، القاهرة، 2003.
- العايب سامية، "المسؤولية في القانون الدستوري الجزائري"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عنابة، 2015.
- عبد المومن عبد الوهاب، "النظام الانتخابي في التجربة الدستورية الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق _ جامعة قسنطينة الجزائر، 2007.

¹ - بلورغي منيرة، "المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 و أثره على النظام السياسي"، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق _جامعة بسكرة، الجزائر 2014.

3-المقالات:

- مواقوشي (MoeaVonsy)، "البرلمان التأسيسي ليس سيدا"، مجلة القانون العام وعلم السياسية، فقه القانون الدستوري، فرنسا، 2007

- محمد زين الدين، "جدلية الديمقراطية والانتخابات: قراءة دستورية سياسية في المنظومة الانتخابية"، مجلة الحقوق، العدد2، السنة 33، الكويت 2010.

- بوكرا ادريس: "المراجعة الدستورية في الجزائر بين الثبات والتغيير"، مجلة إدارة الجزائر، 1998.

4-النصوص القانونية و الأنظمة الداخلية وآراء المجلس الدستوري:

-دستور 1963 الجزائري، دستور 1976الجزائري، دستور 1989الجزائري، دستور 1996 الجزائري، -الدستور الفرنسي 1958، -الدساتير المصرية لسنة 1971، و لسنة 2012 و لسنة 2014.

-القانون العضوي 01-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بنظام الانتخابات (ج ر عدد1 صادرة في 14\01\2012).

- أنظر النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (ج ر عدد 48) المعدل و المتمم بالمداولة المؤرخة في 14يناير 2009(ج ر عدد4) .

-رأي المجلس الدستوري رقم 01\08 ر.ت.د\م د المؤرخ في 7نوفمبرسنة2008 يتعلق بمشروع القانون العضوي المتعلق بتعديل الدستور .

ثانيا : باللغات الأجنبية:

- Rivero J, cours de libertés publiques, ed les cours de droit, paris1969°1970.
- Charles Howard Mcilwain, Constitutionalism- ancient and modern Fifth printing, Cornell Paper backs, 1977, United states of America.

- Lamarque (J) « la conception traditionnelle de la nécessité en droit constitutionnel », R.D.P et SC, LGDJ, Paris, 1961 .
- Voisset, « une formule originale de pouvoir de crise », l'art16, Pouvoir n°= 10 ,1979,.
- F.Saint.Bonnet, « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception », R.D.P, 1998 .
- Jean Gicquel ; Droit constitutionnel et Institutions politiques Delta, 16 édition, paris, 2000.
- Andre Hauriou et autres, Institutions politiques et droit constitutionnel, 1980
- C.Cadaux, droit –constitutionnel et institutions politiques Cujas, Paris, 1982.

" حق مجلس الأمة في التعديل:"

"دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016"

خالد شبلي

باحث دكتوراه في القانون العام.

عضو بمخبر القانون، العمران والمحيط

كلية الحقوق جامعة باجي مختار - عنابة -

يُقصد بحق مجلس الأمة في التعديل (Le droit d'amendement)؛ الإمكانية أو القدرة أو الصلاحية القانونية المخولة لإدخال أو تقديم إضافة (Adjonction) أو تغيير (Modification) أو تبديل (Remplacement) أو إلغاء (Suppression) لحكم أو لأحكام واردة في مشروع أو اقتراح قانون¹، من قبل أعضاء مجلس الأمة، وفقاً لشروط يحددها القانون العضوي و/أو النظام الداخلي، وتُعد هذه الوسيلة أو الآلية القانونية، من أهم الأدوات والتقنيات القانونية التي تتمتع بها المجالس العليا المقارنة، تعزيزاً لمبدأي التعاون والفصل بين السلطات.

جاء في نص رسالة رئيس الجمهورية، بمناسبة المصادقة على مشروع التعديل الدستوري لعام 2016 من طرف غرفتي البرلمان المجتمعتين معاً: "وقد كان لهذا التعديل أيضاً غاية، هي الوصول إلى توافق واسع بشأن تكريس وتعميق مبدأ أساسي، يتعلق بالفصل والتعاون بين السلطات، الذي يمثل العمود الفقري للديمقراطية، وأيضاً دعم صلاحيات مجلس الأمة بمنحه حق المبادرة والتعديل في المجال التشريعي،....."²، وبذلك يكون رئيس الجمهورية، صاحب المبادرة

¹ - يرى الأستاذ الدكتور شريط (الأمين) ، ب: " أن مهمة تعريف التعديل هي بالأساس مهمة فقهية، إذ يجتهد الباحثون في تقديم تعاريف متعددة حسب تصورهم وفهمهم للموضوع، أو تأثراً بما يضمنه حق التعديل من مكنات في الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية لبلدانهم. " ويضيف : " أما بالنسبة للنصوص القانونية، فإنها لا تنتظر إلى هذه المسألة وخاصة الدساتير التي قد يذكر بعضها حق التعديل، لكنها لا تحدد مضمونه، أما الأنظمة الداخلية للغرف البرلمانية فهي تنظمه من حيث إجراءاته وشروطه، ولا تنتظر بصفة عامة إلى تعريفه."، كما هناك استثناءات لهذا الطرح ، منها مثلا المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس الشيوخ البلجيكي، أنظر، شريط(الأمين)، " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري(دراسة مقارنة)"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، الجزائر، 2013، ص 117.

² - أنظر، موقع رئاسة الجمهورية :

<http://www.el-mouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm>

، المؤرخة بتاريخ 2016/02/07، الاطلاع بتاريخ: 2016/03/15.

الدستورية، ساهم في رفع اللبس³، والذي ثار في الفقه الدستوري الجزائري، حول مسألة مهمة، كانت محل جدل مؤسستي، ومدار رأي إفتائي للمجلس الدستوري الجزائري، عام 1998، عندما أصدر رأيه رقم 98/04 المؤرخ في 10-02-1998، والمتعلق بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور⁴.

هذه المسألة الجوهرية تتمحور حول حق مجلس الأمة في التعديل، خاصة أن المراجعة الدستورية الجديدة لعام 2016، منحت لمجلس الأمة صلاحية المبادرة بتقديم اقتراحات قوانين في مجالات محددة حصراً، وما يُؤيد هذا الطرح، كلمة رئيس الجمهورية، صاحب المبادرة بالتعديل الدستوري الجديد، وما جاء في عرض أسباب المشروع، ولكن هل يقصد هنا أن الحق في التعديل محصوراً، في مجالات محددة، والمتعلقة بالمجالات التي يسمح لأعضاء مجلس الأمة أن يبادروا باقتراح قوانين فيها على غرار التنظيم الإقليمي أو أن الحق في التعديل يكون واسعاً، ويشمل جميع مجالات التشريع على أساس أنه هناك تحولات عميقة نحو تفعيل أكبر لمركز مجلس الأمة في الحياة البرلمانية بالجزائر؟، أو بعبارة أوضح: هل لمجلس الأمة أن يقدم أو يدخل تعديلات على جميع اقتراحات أو مشاريع القوانين في ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016 ؟

تُحاول هذه الورقة البحثية الموجزة، الإجابة عن هذه الإشكالية، وفقاً لمقاربة حقوقية تصبو إلى إثراء النقاش حول موضوع من مواضيع وقضايا الساعة، ومساهمة في تفعيل الحياة البرلمانية، في الجزائر، وذلك وفقاً للمقاربة التالية:

³- للأعمال التحضيرية دورا مهما في بيان وتفسير النصوص القانونية.

⁴- أنظر، رأي المجلس الدستوري رقم : رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98، المؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد رقم 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.

أولاً: قراءة قانونية في رأي المجلس الدستوري بخصوص إلغاء صلاحية مجلس الأمة في التعديل في ضوء دستور 1996:

بناءً على إخطار رئيس الجمهورية، طبقاً لأحكام المادة 165 (الفقرة 3) من الدستور، بالرسالة رقم 18 / ر.ج، المؤرخة في 27 يناير سنة 1998، والمسجلة في سجل الإخطار بالأمانة العامة للمجلس الدستوري، بتاريخ 27 يناير سنة 1998، تحت رقم 13 / 98 س.إ. قصد مراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، وبعد مداوات المجلس الدستوري، أعطى رأيه رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98، المؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، حيث خلص فيه إلى عدم دستورية المواد التي منحت لمجلس الأمة الحق في تعديل النصوص التشريعية.

1- الحجج التي اعتمدها المجلس الدستوري في إلغاء صلاحية مجلس الأمة في

التعديل:

يرى جانب من الأساتذة والباحثين، على غرار الدكتور "يلس شاوش بشير" بأن مجلس الأمة حاول عند وضعه لأول نظام داخلي له، توسيع صلاحياته في المجال التشريعي، وذلك بأن أقر لفائدة أعضائه حق تعديل النصوص القانونية، وحدد إجراءات ممارسة هذه الصلاحية على غرار النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ضمن المواد المقترحة من 63 إلى 68 و المادتان 75 و 76 من النظام الداخلي، الخاصة بإجراءات التعديلات على النصوص القانونية، لكن المجلس الدستوري الذي أصبحت رقابته على النظام الداخلي إلزامية عبر عن رفضه لهذا الإجراء⁵، مستنداً في ذلك على المبررات التالية:

- إنَّ المؤسس الدستوري بموجب الفقرة الأولى من المادة 119 أسند صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والتواب دون سواهم، وأنَّ الفقرة الأولى من المادة 120 من

⁵- أنظر، يلس شاوش (بشير)، "مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، مجلس الأمة، مارس 2003، ص 98.

الدستور، توجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه،

- وأنه بمقتضى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 120 من الدستور، تنصب مناقشة المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه، وأن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فإنّ المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة، وأنّ الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرّ احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين وتضع لذلك تدابير حلّه بإسناد مهمة اقتراح نصّ يتعلّق بالأحكام محلّ الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء مشكّلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول، حالياً)،

مما يترتّب عليه أن المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أيّ تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار، ولقد خلص المجلس الدستوري، إلى أنّ إقرار حقّ التعديل وإجراءاته الواردة في المواد 63 من إلى 68 والمادتين 75 و 76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور.

2- مناقشة الأسس التي ارتكز عليها المجلس الدستوري: ما بين المؤيد، المتحفظ

والرافض لها.

إنّ هذه المسألة الخلافية كانت محل نقاش وتعدد وجهات النظر، فإن كان التوجه العام للكتاب والباحثين يؤيد ما ذهب إليه المجلس الدستوري في رأيه، المبين أعلاه، في أن مجلس الأمة لا يملك أي حق لتعديل النصوص التي تأتيه من المجلس الشعبي الوطني (أولاً)، فهناك توجه فقهي، يرى بأنّ لمجلس الأمة الحق في التعديل عن طريق الاقتراحات المقدمة على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء (ثانياً).

الاتجاه الأول: حرمان مجلس الأمة من حق التعديل بطريقة مباشرة⁶ :

يذهب جانب من الكتاب والباحثين في القانون البرلماني الجزائري، تأثرًا برأي المجلس الدستوري الجزائري إلى طرح فرضية مفادها إذا كان مجلس الأمة مجرد تمامًا من حق المبادرة بالقانون في ظل دستور 1996⁷، فالتساؤل يكمن في مدى إمكانية إدخال التعديلات على النصوص المعروضة عليه؟، وخاصةً إذا علمنا بأن حق التعديل يُشكل على حد وصف الأستاذ "كامبي (J.P.Camby)" ؛ جوهر المبادرة بالقوانين، وشكل من أشكالها⁸، وهو بذلك يُعد الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة مع البرلمان⁹.

إنّ هذا الربط بين المسألتين واضح، وهو الأساس الذي اعتمد عليه المجلس الدستوري الجزائري في إصدار رأيه، وفقًا لقاعدة من يملك الأصل يملك الفرع، وبذلك أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بنفس طرح المؤسس الدستوري الفرنسي، هذا الطرح مفاده أن حق التعديل هو حق تبعية، أو حق مشتق ومترتب عن حق المبادرة بالقوانين¹⁰.

ونظرًا لكون أن مجلس الأمة لا يملك الحق في اقتراح القوانين، فهو بالتالي حسب رأي مجلس الدستوري لا يملك الحق في التعديل، إن الأسس التي ارتكز عليها موقف المجلس

⁶ - على غرار الباحثة "خرباشي عقيلة" في أطروحاتها حول مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أنظر، خرباشي (عقيلة)، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009، ص 250.

⁷ - أنظر، خرباشي (عقيلة)، المرجع السابق الذكر، ص 250.

⁸ - Voir ; Jean Pierre Camby, « droit d'amendement et commission mixte paritaire », revue du droit public(R.D.P), N° 6, L.G.D.J. Paris, 2000,p.1599.
Pierre Avril / Jean Gicquel, droit parlementaire, 2 eme édition Montchrestien France, 1996,p.160.

⁹ - وتؤكد الباحثة خرباشي عقيلة، بأنه في هذه الحالة يمكن للبرلمان أن تقديم تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة تقديم تعديلات على اقتراحات القوانين، أنظر، المرجع السابق الذكر، ص 245.

¹⁰ - وذلك بصدد التصدي للأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان الفرنسي، حيث تشترط لممارسة حق التعديل نفس شروط القابلية المطلوبة في اقتراحات القوانين، « Condition de Recevabilité »، أشار إليها، أ.د. شريط (الأمين)، مرجع سابق الذكر، ص 133. أنظر،

Voir ; Pierre Avril / Jean Gicquel, droit parlementaire, 2 eme édition Montchrestien

France, 1996,pp.160-165.

الدستوري، تقوم على رقابة المطابقة، والتي يُقصد بها أن لا يعتبر النص المراقب صحيحًا إلا إذا كان مطابقًا للدستور نصًا وروحًا، ومن ثم فإن كل ما لم يُرخص به نص دستوري صراحةً فهو محظور.¹¹

كما يرى الدكتور " يلس شاوش بشير" بأن رقابة المطابقة التي افترضها المؤسس الدستوري، فيما يخص النظام الداخلي لا يمكن أن تكون إلا متشددة، وذلك لمنع أي تجاوز قد تحدثه إحدى الغرفتين بإرادتها المنفردة، ثم تلزم به المتعاملين معها، لذا نجد أن جميع النصوص التي كان من شأنها أن أقرت بصلاحيات لم ينص عليها الدستور عارضها المجلس الدستوري، وبذلك تختلف رقابة المطابقة (le contrôle de conformité) على المراقبة الدستورية (le contrôle de constitutionnalité) التي يقصد بها عدم التعارض (non contrariété) من النص المرجعي وهو الدستور، أي أن كل ما لم يمنع بنص صريح فهو مرخص أو جائز فهو دستوري.¹²

ويؤيد هذا الطرح كل من الدكتور " مسعود شيهوب"¹³، والدكتور " الشريف كايس"¹⁴، وآخرون¹⁵، كما أكد السيد "محمد كشود"، أول وزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في إجابته

¹¹ - أنظر، يلس شاوش (بشير)، مرجع سابق، ص 101.

¹² - أنظر، يلس شاوش (بشير)، المرجع السابق الذكر، ص 101.

¹³ - أنظر، شيهوب (مسعود)، "نظام الغرفتين"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 10، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002، ص 19.

¹⁴ - أنظر، كايس (الشريف)، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين"، أعمال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002، ص 64.

¹⁵ - حيث يرى الأستاذ السعيد مقدم بأن: "أن الإجماع منعقد على أن المؤسس الدستوري لم يمنح مجلس الأمة حق المبادرة في القوانين تحقيقًا للتوازن بين الغرفتين ولحدثة التجربة في الجزائر، وفي المقابل منحه حق المصادقة على القوانين وحق الاختلاف أيضا وحق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء، ..."، أنظر، مقدم (السعيد)، "التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي (دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية)"، أعمال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، الجزء الأول، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002، ص 101، ولكن هذا الإجماع الذي يتكلم عليه الأستاذ السعيد مقدم تراجع عنه، بمناسبة تقديم مداخلة الموسومة بقراءة في المادة 98 من الدستور، حيث أكد أن هناك اختلاف في وجهات نظر حول المسألة، للمزيد أنظر، "قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، نوفمبر 2002، ص 19.

عن التساؤل الذي طرحه الدكتور " بوجمعة صويلح " بمناسبة الندوة التي انعقدت بمجلس الأمة، والموسومة بالمنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، حول إذا كان مجلس الأمة يملك حق التعديل أم لا ؟ فجاء في رده: "...منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء."¹⁶

الاتجاه الثاني: تمكين مجلس الأمة من حق التعديل بطريقة غير مباشرة (عن طريق اللجنة المتساوية الأعضاء).

هناك من يؤكد بأن لمجلس الأمة كامل الصلاحية في "اقتراح التعديلات" على النصوص المحالة عليه من المجلس الشعبي الوطني.

ويرى هذا الاتجاه الذي يطرحه عدة خبراء في القانون العام، بأنّ قراءة رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د.م.د/ 98 المؤرخ في 10 فبراير سنة 1998، حسب الدكتور " بوزيد لزهاري "؛ كانت مبتورة، وأن ذلك الرأي يفتح المجال أمام مجلس الأمة لممارسة حقه في "اقتراح التعديلات" التي يذهب بها إلى اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا ما يؤيده القانون العضوي الناظم للعلاقة ما بين كلا من غرفتي البرلمان والحكومة رقم 99-02 والمؤرخ في 08 مارس 1999، ويستند الدكتور " لزهاري " في طرحه هذا، على تفسير الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور، وتحليل رأي المجلس الدستوري المشار إليه أعلاه بهذا الخصوص¹⁷، حيث جاء في هذه المادة " في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع بطلب من الوزير الأول، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محل الخلاف".

¹⁶ - أعمال الندوة " المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة " ، نشرية لمجلس الأمة ، الجزائر، نوفمبر 1998، ص 56.

¹⁷ - أنظر، بوزيد (لزهاري) ، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور" ، مجلة ملتقى المؤسسات ، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر ، جانفي 2006، ص 42.

أما الدكتور " الأمين شريط "، فيرى بان المبررات التي أسس عليها المجلس الدستوري رأيه لرفض حق مجلس الأمة في التعديل أثارت العديد من التساؤلات¹⁸، منها:

- أن المادة 119 من الدستور التي تنص على أن اقتراح القوانين يكون من الحكومة والنواب، لا علاقة لها بالحق في التعديل، إذ لا توجد علاقة حتمية بين الأمرين، فهناك تجارب برلمانية لا تتمتع فيها الغرفة العليا بحق الاقتراح، ولكن تمارس حق التعديل بشكل عادي؛

- إذا أخذنا جدلاً بالطرح القائل بأن من له الحق في الاقتراح يكون له الحق في التعديل، أليس من المنطقي أن يطبق ذلك بخصوص الغرفة الأولى نفسها، لماذا تمارس الحكومة الحق في تعديل اقتراحات النواب؟ ألا يؤدي هذا المنطق حتماً إما إلى المصادقة أو الرفض؟ مثلاً هو الحال بالنسبة لمجلس الأمة.

إنّ المبرر الرئيسي لموقف المجلس الدستوري، حسب الأستاذ الأمين شريط،¹⁹ يرجع إلى الفقرة الرابعة من المادة 120 المتعلقة باللجنة المتساوية الأعضاء بين الغرفتين التي يرى المجلس الدستوري بأنها الإطار الوحيد الذي يسمح لمجلس الأمة بالتعديل، لكن حتى هذه الفقرة حسب أصحاب هذا الاتجاه تطرح جملة من التساؤلات²⁰، وأهم هذه التساؤلات حسب الدكتور " الأمين شريط "، والتي تثار هنا، نذكر:

- أن اللجنة المتساوية الأعضاء ليست تابعة لمجلس الأمة، بل هي لجنة مشتركة بين الغرفتين، فإذا كانت تصلح كإطار لتعديل مجلس الأمة، فهي حتماً الاطار الذي يجب أن يعدل من خلاله المجلس الشعبي الوطني أيضاً، لاسيما أنه: "لا يوجد نص في الدستور يتكلم عن الحق في التعديل بالنسبة لمجلس الشعبي الوطني".

أنظر، شريط (الأمين)، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، العدد 01 - 2013، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة، يصدرها المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، 2013، ص ص 27-29.

¹⁹- أنظر، شريط (الأمين)، المرجع السابق الذكر، ص 28.

²⁰- وحول هذه التساؤلات التي طرحها البروفيسور الأمين شريط، في دراسته حول مكانة البرلمان في اجتهادات المجلس الدستوري، أنظر، شريط (الأمين)، المرجع نفسه، ص 29-28.

- إن تعديلات مجلس الأمة المحتملة يجب أن تشارك في وضعها المجلس الشعبي الوطني، وفي هذا الإطار، التساؤل الذي يطرح: ألا يكون هناك تقليل من مكانة ومركز مجلس الأمة وجعله في حالة تبعية للمجلس الشعبي الوطني رغم النص على مساواة الغرفتين بموجب المادة 98 من دستور 1996؟

- إن أعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء الذي يمثلون مجلس الأمة، بل مجرد مندوبين عنه يعبرون عن وجهة نظره وعن فحوى خلافه مع المجلس الشعبي الوطني، وبالتالي لا تتمتع اللجنة بحق الحل محل مجلس الأمة وممارسة صلاحياته التشريعية.

- إضافة إلى ما سبق ذكره، فإن المادة 120 جاء فيها عبارة "تعديل" الواردة بخصوص الغرفتين وليس المجلس الشعبي الوطني فقط.

ويجدر الإشارة هنا بأنه سبق لمجلس الأمة تعديل عدة نصوص من خلال هذه اللجنة كقانون الطاقة، قانون عضو البرلمان، والقانون العضوي الخاص بالقضاء.

يُتضح من لب هذا النقاش الذي ما انفك أن يثري الساحة القانونية والسياسية ببلادنا ويستقطب المزيد من الاهتمام، حسب ما جاء في كلمة رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح²¹، هذا النقاش العلمي والبناء، يدفع إلى القول بضرورة إعادة النظر في صلاحية أو حق مجلس الأمة في التعديل في ضوء المراجعة المرتقبة للقانون الناظم للعلاقات ما بين كلا من غرفتي البرلمان والحكومة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة، بعد مراجعة الدستور، والذي منح لأعضاء مجلس الأمة، الحق بالمبادرة بإقتراح قوانين في مجالات محددة حصراً، وفقاً للأحكام الواردة في المادتين 136 و 137 من الدستور المعدل، هذا ما يُتطرق إليه في النقاط الآتية.

²¹- بمناسبة انعقاد الملتقى الدولي حول الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة، أنظر، كلمة السيد عبد القادر بن صالح، رئيس مجلس الأمة بمناسبة افتتاح الملتقى الدولي، بمجلة الوسيط، العدد 12، الجزائر، 2015، ص76.

ثانياً: المبررات السياسية والأسس القانونية لحق مجلس الأمة في التعديل في ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016:

إنّ تبني خيار البيكاميرالية (Bicaméralisme) كان نقلة نوعية في تطور السلطة التشريعية في أغلب البلدان التي أخذت بهذا الخيار، في ممارسة الديمقراطية النيابية، واستجابةً لانشغالات ومستجدات أملت مختلف التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي عرفتها تلك الدول، ومنها الجزائر، حيث نجم عن التعديل الدستوري لعام 1996 استحداث مجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان بعدما كشف نظام الغرفة الواحدة عن محدوديته وعدم قدرته على التكيف مع التحولات الجارية²².

ولكن بعد مرور حوالي عقدين من تبني خيار الثنائية التشريعية في الجزائر، ونظرًا للمستجدات، الثغرات أو النقائص التي أبانت عليها هذه التجربة، وخاصة في مجال دور مجلس الأمة في المسار التشريعي، دفعت العديد من النخب السياسية الوطنية (أولاً)، ومجّل الخبراء والباحثين في القانون البرلماني الجزائري يتجهون نحو طرح مفاده وجوب إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع ولو في مجالات محددة حصراً، واستجابة لذلك تمّ تضمين مشروع التعديل الدستوري لعام 2016، والذي صادق عليه البرلمان، على أحكام جديدة تتيح لمجلس الأمة الحق في تقديم اقتراحات قوانين في مجالات محددة مرتبطة بتنظيم الجماعات المحلية (ثانياً)، فهل لمجلس الأمة الحق في التعديل تأسيساً على المراجعة الدستورية لعام 2016؟.

1- المبررات السياسية لمنح مجلس الأمة الحق في اقتراح تعديلات على النصوص التشريعية:

إنّ المتداول بين النخب الوطنية بأنّ إنشاء مجلس الأمة جاء في إطار تقوية سلطة الدولة، وتعزيز مؤسساتها الدستورية، وتكريساً لديمقراطية تمثيلية أكثر توازناً وتكاملاً، تحقيقاً للتمثيل

²² - أنظر، كلمة السيد عبد القادر بن صالح ، رئيس مجلس الأمة بمناسبة افتتاح الملتقى الدولي، بمجلة الوسيط ، العدد12، الجزائر، 2015، ص77 ، ولكن يجب إشارة هنا بأن هناك أنظمة دستورية تراجعت عن هذا الخيار لصالح نظام الغرفة الواحدة.

الشعبي بصورة شاملة ومتوازنة، و تجسيداً لمبدأ الاقتراع العام المباشر والسري والتمثيل غير المباشر، والتعيين بهدف تحقيق وجود فعلي لمختلف فئات شرائح الشعب، وذلك لتحسين الأداء البرلماني تشريعاً ورقابياً، وكما جاء في كلمة رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني²³.

وفقاً لهذا الطرح يعتبر مجلس الأمة، صام أمان وكابح لكل انزلاق قد يحدث بمناسبة التفاعلات الدستورية والسياسية بين الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي، حيث تعتبر نسبة 3/4 أعضاء المجلس المشترطة لمصادقة على أي نص قانوني في مجلس الأمة دليل على قيام المجلس بهذه المهمة²⁴، ولكن في ظل التعديل الدستوري لعام 2016، تمت مراجعة هذا النصاب المتطلب لمصادقة (بالأغلبية المطلقة فقط بالنسبة للقوانين العضوية)، ما يطرح تساؤلات وقرارات عدة عن الغاية من ذلك، وعن لب التحولات الدستورية التي تعرفها الجزائر حالياً، بحيث مُنح للغرفة العليا في البرلمان حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة، وكذلك حق التعديل.

وكما جاء في عدة خطابات رسمية لرئيس الجمهورية، وفي مناسبات عدة، والأهم من ذلك ما جاء في عرض أسباب مشروع التعديل الدستوري لعام 2016، حيث تعد هذه الأعمال التحضيرية من أهم الوثائق المساعدة في تفسير النص الدستوري، حسب مدرسة الشرح على المتون.

²³- أنظر، كلمة النائب عمار جيلاني، رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني بمناسبة افتتاح الملتقى الدولي حول: "الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة"، بمجلة الوسيط، العدد 12، 2015، ص 83.

²⁴- كايس (شريف)، " الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري " ، بمجلة الوسيط، العدد 12، الجزائر، 2015، ص 92.

وبمناسبة الملتقى الدولي الذي انعقد، بالجزائر، حول الدور التشريعي لمجلس الأمة، سنة 2014، أكد السيد "عبد القادر بن صالح" رئيس مجلس الأمة الجزائري بأن: "دراسة مجلس الأمة للنص التشريعي ليست بأي حال من الأحوال إعادة نظر أو مراجعة لما قام به المجلس الشعبي الوطني، وإن توقع مجلس الأمة في نهاية مسلك النص التشريعي يجعل منه المتتبع الدقيق لمختلف جوانبه وإشكالاته والبدائل المطروحة للتكفل به، وهذا ما يمكن أعضاؤه من قراءة متأنية وعميقة للنص ومقاربة توفيقية له تأخذ في الاعتبار المصالح العليا للأمة بعيدا عن النظرة الحزبية الضيقة"²⁵.

إن هذه التطورات والمستجدات الجديدة على الساحة السياسية، دليل على تحول ونقلة نوعية في الحياة البرلمانية، لاسيما أن هذا التحول من الناحية السياسية هو قطيعة مع التساؤلات التي مافتتت بعض النخب السياسية من الموالاة أو المعارضة على حد سواء تطرحها، إن هذا التساؤل يتمحور عن الجدوى من تأسيس الغرفة العليا بدون إعطاء لها أدوات فعلية للمشاركة في الحياة البرلمانية في شقيها التشريعي أو الرقابي، بشكل جدي، حسب رأيهم، ما دفع النخبة السياسية في مرحلة معينة أن تنقسم إلى اتجاهين رئيسيين؛ اتجاه كلاسيكي ينادي بإلغاء الغرفة العليا، والاكتفاء أو العودة إلى نظام الغرفة الواحدة، ومن القائلين بهذا الطرح رئيس المجلس الوطني الشعبي، سابقاً، في حوارات وتصريحات صحفية، وبعض أساتذة القانون العام، مستلدين ببعض التجارب المقارنة التي عرفت تراجع في الأخذ بنظام "البيكاميرالية" لصالح نظام الغرفة الواحدة، أو تحت ذريعة أن العلة من وجود الغرفة العليا، حالياً، قد زالت وبالتالي الاستغناء عنها، أو بحجج اقتصادية أو مالية"²⁶.

²⁵- أنظر، كلمة السيد عبد القادر بن صالح ، رئيس مجلس الأمة بمناسبة افتتاح الملتقى الدولي، بمجلة الوسيط ، العدد12، الجزائر، 2015، ص80.

²⁶- يجدر الإشارة هنا إلى التصريحات أو الحوارات الصحفية، للسيد عبد العزيز زيارى ، رئيس المجلس الشعبي الوطني، سابقاً ، وبعض قيادي حزب التحرير الوطني، الحزب الحاكم، آنذاك، بضرورة إلغاء مجلس الأمة لإفنتاده لصلاحيات تشريعية، حسب طرحهم، في تلك المرحلة أما الأساتذة أو الخبراء فكانت لهم بعض التصريحات الصحفية، مع غياب الدراسات العلمية المحكمة لهم في هذا المجال.

أما الاتجاه الثاني فقد ناد بضرورة تمكين مجلس الأمة من أدوات جديدة في مجالين التشريعي والرقابي على غرار الغرفة السفلى للبرلمان، وقد تزعم هذا الطرح العديد من أساتذة القانون العام، أعضاء بمجلس الأمة في مراحل مختلفة²⁷، وهذا التوجه الأخير هو الذي نجح في تكريس رؤيته، من خلال أخذ رئاسة الجمهورية أثناء المشاورات التمهيدية لتعديل الدستور بهذا الرأي، وهذا ما انعكس بشكل إيجابي في المراجعة الدستورية لعام 2016، على المركز القانوني لمجلس الأمة، بيد أن التعديل الدستوري لعام 2016، كرس العديد من الحقوق والآليات التشريعية والرقابية لأعضاء مجلس الأمة، وبذلك تُعد هذه المرحلة نقلة أو قفزة نوعية لهذه التجربة الفتية في الجزائر.

2- الأسس والأسانيد القانونية لحق مجلس الأمة في التعديل:

إن القراءة المتأنية لنص المادة 112، من الدستور المعدل، والتي تنص صراحة على: " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه."²⁸

تُشير بوضوح، إلى أن السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه تعود للبرلمان، ما يعطي الحق لمجلس الأمة التدخل في كل مراحل العمل التشريعي من المبادرة إلى المصادقة مروراً على حق التعديل، فلا اجتهاد مع وضوح النص.

وقد استند المجلس الدستوري صراحة في تعليقه لفحوى التعديل الدستوري لعام 2016، وعدم بمسأسه بتوازن المؤسسات الدستورية، في حالة تكريس حق مجلس الأمة المبادرة بالتشريع، جاء في رأيه رقم 16/01 رت د/ م د المؤرخ في 28 يناير 2016 ، والمتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري: " أن منح الحق في المبادرة بالقوانين لأعضاء مجلس الأمة

²⁷- أهم الأشخاص الذين تزعموا هذا التوجه بصفتهم الوظيفية رئيس مجلس الأمة السيد عبد القادر بن صالح، حيث دافع على خيار بقاء مجلس الأمة. فكان رده واضح، على المطالبين بإلغاء الغرفة العليا ، خلال الدورة الربيعية 2010.

²⁸- قبل التعديل الدستوري الجديد لعام 2016، كانت تحمل هذه المادة رقم 98 من الدستور.

يعد تدعيماً لدور مجلس الأمة وتجسيدها للمهام التي خولها المؤسس الدستوري للبرلمان بغرفتيه طبقاً لمضمون المادة 98 من الدستور²⁹.

وقد جاءت المواد 136 و 137 و 138 من الدستور لتحديد الإطار العام الذي يتدخل فيه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة³⁰.

فالمادة 136 تنص على " لكل من الوزير الأول والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمها (20) نائباً أو (20) عضواً من مجلس الأمة في المسائل المنصوص عليها في المادة 137 أدناه.

تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها الوزير الأول مكتب المجلس الشعبي الوطني، حسب الحالة، مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة".

أما المادة 137 من الدستور المعدل، والمضافة حديثاً، فقد حددت المجالات التي يمكن لـ(20) عضواً من مجلس الأمة أن يقدموا، مبادرة باقتراح قوانين، حيث تنص على : " تودع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي مكتب مجلس الأمة. وباستثناء الحالات المبينة في الفقرة أعلاه، تودع كل مشاريع القوانين الأخرى مكتب المجلس الشعبي الوطني".

يتضح جلياً بأن المؤسس الدستوري الجزائري، من خلال هذه المواد المضافة حديثاً قد منح لأعضاء مجلس الأمة، وفقاً للشروط الدستورية، حق المبادرة بالتشريع في مجالات محددة لها

²⁹ - أنظر، الجريدة الرسمية، العدد 06 ، والمؤرخة في 3 فبراير 2016، ص 23.

³⁰ - أنظر، القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 14 ، والمؤرخة في 07 مارس 2016.

علاقة مباشرة بالتنظيم المحلي، نظرًا للطابع المميز لتشكيلة مجلس الأمة الذي يتشكل ثلثي أعضائه من قبل أعضاء المجالس المحلية المنتخبة، على درجتين، مما يؤهلها لأولوية النظر في هذه المسائل أو المبادرة باقتراح قوانين في هذه المجالات، غير أنه، كما يجدر الإشارة هنا إلى وجود ضعف في صياغة هذه الأحكام لدرجة توحى بتناقضها أحيانًا فالمادة 137 من الدستور المعدل، التي حددت المجالات تستخدم مصطلح التقسيم "الإقليمي"، وفي مواد أخرى نجد المؤسس الدستوري يستعمل مصطلح "المحلية"³¹.

كما أنه يُلاحظ عدم ورود عبارة "بعد الأخذ..."؛ والمنصوص عليها في رأي المجلس الدستوري والنص المصادق عليه من قبل البرلمان، عند صدور القانون 01-16 المتضمن التعديل الدستوري لعام 2016.

كما أن الفقرة الثانية من المادة 138 من الدستور المعدل، تستخدم مصطلح "...صادق عليه مجلس الأمة..."، وكان الأجدر هنا، استبدال هذا المصطلح في التعديل الدستوري الجديد، لأن مجلس الأمة يقوم في الحالة المذكورة في نص هذه المادة، بالتصويت، وليس التصديق.³²

إستقراءً لهذه المواد يتضح بأن المؤسس الدستوري الجزائري يميز بين أعضاء مجلس الأمة، وبين "النواب"، وهم أعضاء المجلس الشعبي الوطني، فالمبادرة ممنوحة للنواب في جميع المجالات الممنوحة للبرلمان، أما أعضاء مجلس الأمة فمجال المبادرة بالتشريع محدد ومحصور. إن تأهيل مجلس الأمة للمبادرة بالقوانين، ومنحه حق التعديل كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الشعبي

³¹- كما يُلاحظ بأنه تم التراجع على مصطلح "التقسيم الإداري"، والذي كان مستخدم في أول مسودة لمشروع تعديل الدستوري، تم نشرها عام 2013، بالموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية.

³²- أنظر، الدراسة المنشورة، حول موضوع الأخطاء المادية الواردة في القانون رقم 01-16 المتضمن التعديل الدستوري، وكيفية معالجتها، شبلي (خالد)، "الإشكالات العملية التي يطرحها تنسيق وترقيم النص القانوني من منظور الصياغة التشريعية، ووجوب تدارك الأخطاء المادية في القانون رقم 01-16 والمتضمن التعديل الدستوري لعام 2016"، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، الموقع الإلكتروني: <http://diae.net/23393>، الولوج بتاريخ: 13 مارس 2016.

الوطني، حسب الباحثين والمختصين، يدفع قدما بالعمل التشريعي أكثر، ويجعل منه أداة حقيقية لقيام الدولة بوظيفتها المعاصرة والمتمثلة في " الوظيفة الضبطية"³³.

إذا أخذنا جدلاً بأن الحق في التعديل هو شكل من أشكال المبادرة بالقوانين أو هو حق تبعي أو حق مشتق ومرتب عن حق المبادرة، فإن لمجلس الأمة الحق في تعديل اقتراحات أو مشاريع القوانين المتعلقة بالمجالات المذكورة في المادة 137 من الدستور المعدل.

أما الاتجاه الثاني، يؤخذ بالطرح القائل بأن الحق في التعديل هو حق مستقل، قائم بذاته يتعلق بعملية إعداد النص التشريعي والمنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 112 من الدستور المعدل، فإن مجلس الأمة له الحق في تقديم اقتراحات تعديل جميع النصوص المصوت عليها ابتداءً من الغرفة الأولى، وهذا الطرح، يؤكد الجدال الفقهي، الذي دار حول إمكانية التعديل المتاحة على مستوى اللجنة المتساوية الأعضاء، كما أن استغناء عن النصاب المحدد بثلاثي أعضاء بمجلس الأمة للمصادقة على النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني، هو مؤشر واضح وجلي نحو منح مجلس الأمة، مركز فعال في الحياة البرلمانية في الجزائر، فبدل أن تمنح لمجلس الأمة صلاحية تعطيل النصوص³⁴، بل أصبح دوره هو تنقيح وإثراء النصوص من خلال اقتراحات التعديلات أو ما يمكن أن نصطلح عليه بـ" الاختصاص التشريعي الباطني لمجلس الأمة في ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016".

غير أن هناك قراءة أخرى لما جاء في مضمون النص الدستوري الجديد، في شقه المتعلق بحق مجلس الأمة في التعديل، مفادها بأنه مادام المؤسس الدستوري الجزائري أبقى على آلية حل الخلاف المتمثلة في اللجنة المتساوية الأعضاء، ولم يؤخذ بألية الذهاب والإياب (La

³³- كاييس (شريف)، "الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري"، مجلة الوسيط، العدد

12، الجزائر، 2015، ص100.

³⁴- وهو ما يؤكد هذا الطرح كذلك أنه تم مراجعة آلية حل الخلاف على مستوى اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء، حيث أنه بموجب الفقرة 7 من المادة 138، حيث تنص صراحة على: " وفي حالة استمرار الخلاف بين الغرفتين، يمكن الحكومة أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني الفصل نهائياً. وفي هذه الحالة يأخذ المجلس الشعبي الوطني بالنص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء، أو ، إذا تعذر ذلك، بالنص الأخير الذي صوت عليه."

(navette)، والمتعارف عليها في الأنظمة المقارنة فهذا دليل على أن المؤسس الدستوري لم يشأ توسيع حق التعديل لمجلس الأمة إلى مجالات أخرى على أساس أن هذه الآلية لحل الخلاف هي استثناء من القاعدة أي في حالات ورود اختلاف وجهات نظر حول أحكام معينة المصوت عليه، وذلك تحاشيا لكثرة التعديلات في النصوص المدروسة أو تعطل صدور النص القانوني.

إن هذا الطرح، قد يجانب الصواب إذا استأنسنا ببعض الأنظمة أو التجارب الدستورية، التي تتشابه مع النظام الدستوري الجزائري، ففي النظام الشبه الرئاسي الفرنسي مثلا، نجد بأن حق التعديل؛ يعتبر الشكل المفضل لنشاط البرلمان، حيث يذكر الدكتور "جون جيكال" (Jean GICQUEL) أن الجمهورية الثالثة في فرنسا، (1875-1940)، نشأت من تعديل "والون"، (WALLON)، في الوقت الراهن، نعيش حالة انفجار لهذا الحق، إذ تم إيداع 234.000 تعديل، بالجمعية الوطنية، في ظل الفترة التشريعية الأخيرة (2002-2007)، منها 137.000 في سنة 2006 بشأن القانون المتعلق بالطاقة، حيث يعد رقم قياسي. كما يؤكد الأستاذ "جون جيكال" —: "أن التعديل يسمح للأغلبية بإشراكها في صياغة النص القانوني، في حين أن المعارضة يمكن أن تستسلم للعرقلة".³⁵، ولكن يجب الإشارة هنا بأن المؤسس الدستوري الفرنسي نص صراحة على الحق في التعديل لكلا من غرفتي البرلمان، ذلك بموجب المادة 44 من الدستور الفرنسي.³⁶

³⁵-Voir ; Jean GICQUE , « La qualité de la loi », Revue EL WASSIT, N°05 Janvier 2008, p18.

³⁶- يمكن الاطلاع على الدستور الفرنسي حتى آخر تعديل لعام 2008، بترجمته للغة العربية المعتمدة والمتداولة من قبل المجلس الدستوري الفرنسي على الرابط الآتي:

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf
آخر ولوج: 2016/03/22.

أما في الجزائر، فإن مجلس الأمة ساهم من قبل في تعديل العديد من النصوص القانونية المصوت عليها، غير أن المجلس الشعبي الوطني، كانت له حصة الأسد في حجم التعديلات على النصوص المدروسة في الغرفة الأولى³⁷.

عموما، في فرنسا تستغرق الإجراءات البرلمانية مدة متوسطة تقدر بـ 90 يوما، وهي وتيرة تقبل بها الهيئة التنفيذية، حسب طرح الأستاذ "جون جيكال" لحرصها على العمل بسرعة عن مضض، وما دام البرلمان لم يعد قادرا على الاستجابة للطلب المعياري للمجتمع، هناك توجه لأن تصبح هذه الهيئة مشرعه الخاص³⁸.

ثالثاً: استشراف المستقبل: كيف يتم تكريس حق مجلس الأمة في تقديم التعديلات؟ وما هي التوقعات بالنسبة لرأي المجلس الدستوري حول هذه المسألة؟

يؤكد الأستاذ "جون جيكال" (Jean GICQUEL) أستاذ القانون العام بجامعة باريس -1- (باتيون-سوربون)، بأن القانون، الذي يستهوي ويتحمس له رجال القانون والمواطنون، يقتضي الاهتمام به، لأنه يوجد في قلب الحق والدولة، مثل الأساس في المجتمع³⁹، فجوذة الصياغة التشريعية والتكريس القانوني للحقوق الإجرائية للأفراد يلعب دوراً بارزاً في قيام دولة الحق والعدالة، فما بالك بالحقوق الإجرائية لمثلي الشعب في الغرفة العليا، وبما يساهم في تفعيل دولة القانون والمؤسسات؛ فكيف يا ترى يتم تكريس حق مجلس الأمة في تقديم اقتراحات تعديلات، هل سيتم بالاتجاه الموسع للحق أو سيتم حصره في مجالات محددة؟ في ظل المراجعة المرتقبة للقانون العضوي الناظم للعلاقات ما بين غرفتي البرلمان والحكومة، والنظام الداخلي لمجلس الأمة (أولاً)، ونظراً لكون أن الرقابة القبلية لمجلس الدستوري وجوبية على القوانين العضوية، وعلى النظام الداخلي لمجلس الأمة، فما هي التوقعات المحتملة في الحالتين؟(ثانياً).

³⁷- للمزيد حول ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني، أنظر، طاطاح (بوعلام)، " ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)", مجلة الوسيط، العدد 10، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2013، الجزائر، ص ص 221-245.

³⁸- Voir ; Jean GICQUEL , Op. Cit.p18.

³⁹- Voir ; Jean GICQUEL , Op. Cit.p15.

1- على مستوى القانون العضوي الناظم للعلاقات ما بين غرفتي البرلمان والحكومة والنظام الداخلي لمجلس الأمة:

انطلاقاً من فكرة أن العلاقات المتعدية ما بين سلطتين تتجاوز الأنظمة الداخلية، فإن تنظيم وعمل البرلمان في الجزائر يتميز دستورياً، بالإحالة على قانون عضوي. غير أنّ الدساتير المقارنة تخطت هذا الرأي تعزيراً لصلاحيات البرلمان، لذا عند إقرار المراجعة الدستورية بالجزائر تم تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات ومنح صلاحيات أوسع لكلتا غرفتي البرلمان، وبالتالي ضرورة إعادة النظر في القانون العضوي الناظم للعلاقات ما بين الحكومة والبرلمان.

حيث أحالت المادة 132 من الدستور المعدل، على القانون العضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وعلى القانون العادي تحديد ميزانية الغرفتين، كما أكدت على استقلالية المجلسين في تحديد أنظمتها الداخلية، حيث تنص على أن : " يحدد قانون عضوي تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة ، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

يحدد القانون ميزانية الغرفتين.

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

إستقراءً لنص المادة 132 من الدستور المعدلة، حديثاً، وهي تتضمن نفس أحكام المادة 115 من دستور 1996 مع تعديل للفقرة الثانية، حيث تم حذف إشارة إلى تحديد القانون لـ "التعويضات التي تدفع للنواب وأعضاء مجلس الأمة"، مع التذكير بأن بعض الدساتير المقارنة على غرار الدستور الفرنسي أشار صراحة إلى أهم الأحكام والقواعد الإجرائية التي تحكم حق التعديل، نظراً لأهمية تكريس هذا الحق في العملية التشريعية، وأحالت على النظامين الداخليين لكلا من غرفتي البرلمان ، في إطار القانون الأساسي⁴⁰، وبالرجوع إلى القانون العضوي

⁴⁰- راجع المادة 44 من الدستور الفرنسي.

رقم 02-99 المؤرخ في 08 مارس 1999 الذي يحدد تنظيم البرلمان بغرفتيه وعملهما وعلاقتهما بالحكومة⁴¹، نجد أنه قيد من دور مجلس الأمة في مجال التشريع الذي يعد جانباً أساسياً في العمل البرلماني، وفي ضوء المستجدات الجديدة، لاسيما بمنح مجلس الأمة صراحة حق المبادرة بالتشريع بموجب المادة 136 من الدستور المعدل، فإنه من المتوقع:

- أن يتم سن نص تشريعي جديد يعكس ما جاء في المراجعة الدستورية لعام 2016 في أقرب الآجال، لأنه القانون الإطار، المتضمن لأهم القواعد الإجرائية التي تعمل وفقاً لها السلطة التشريعية، أي تحيين أو مراجعة الإلغاء بالنسبة للقانون العضوي رقم 02-99، والمؤرخ في 08 مارس 1999، والمشار إليه أعلاه .

- أن يتم التنصيب على حق مجلس الأمة في التعديل، وتحديد به بشكل حصري في المجالات المحددة لمجلس الأمة المبادرة بالتشريع فيها وفقاً للمادة 136 من الدستور المعدل أي الأخذ بالاتجاه المضيق، الذي يؤسس على فكرة أن حق التعديل هو حق تبعية وليس حق مستقل؛

- التأكيد على منح اللجنة المختصة وأعضاء مجلس الأمة وللحكومة حق تقديم اقتراحات التعديلات على مشروع أو اقتراح القانون المعروض على اللجنة لدراسته؛

- لإحالة على النظام الداخلي لمجلس الأمة إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات مع مراعاة أحكام المادة 136 من الدستور،

- إستثناساً بتجربة الغرفة السفلى، يتوقع أن يتم التنصيب في النظام الداخلي لمجلس الأمة على أهم الإجراءات والشروط التي نص عليها النظام الداخلي للغرفة العليا مع حصر

⁴¹- حيث تنص المادة 28 من القانون العضوي رقم 02-99 على: " يحق للجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته. يحدد النظام الداخلي إجراءات وشروط تقديم اقتراحات التعديلات".

اقتراحات التعديل في المجالات المحددة في المادة 136 من الدستور. مع التنصيص على الشروط الدستورية التي تدخل في إطار شروط القبولية (Condition de recevabilité).

- كما هناك احتمال ضئيل جدا، في حالة عدم الإشارة إلى المادة 136 من الدستور المعدل، ضمن الأحكام الناظمة لحق التعديل في القانون العضوي، المزمع سنه، تطبيقاً لحكم الفقرة الأولى من المادة 132 من الدستور المعدل، إلى أن يقوم مجلس الأمة بطرح فرضية الاتجاه الموسع في مجال الحق في التعديل، وفقا للحجج السالفة الذكر، خاصة إذا علمنا أن هناك توجه ملموس لذا أغلب أعضاء مجلس الأمة المتشبعين بالفكر القانوني، بضرورة تمكينهم من حق التعديل، تأسيسا على المادة 98 من دستور 1996، أي المادة 112 من الدستور المعدل، والذي رجع إليها المجلس الدستوري في تعليقه في إعطاء مجلس الأمة الحق في المبادرة بالتشريع، في آخر رأي له حول المراجعة الدستورية لعام 2016، وعلى اعتبار أن النظام الداخلي، يستوجب مراجعته قبل إعادة تحيين القانون العضوي، المشار إليه أعلاه.

2- فيما يخص الرقابة القبلية لمجلس الدستوري: هل يكرس اجتهاده السابق أو يغيره وفقا للمستجدات الراهنة؟

كرس التعديل الدستوري لعام 1996، أو ما يصطلح عليه البعض بدستور 1996، رقابة مجلس الدستوري على الأنظمة الداخلية للبرلمان، بعدما كان سابقاً محل لجدل فقهي، بالإضافة إلى القوانين العضوية، التي جاء بها دستور 1996، وفي ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016، فإن القانون العضوي المتعلق بتنظيم تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، والنظام الداخلي، يكونا محل لرقابة المطابقة، القبلية.

إن التساؤل الذي يطرح هنا والمتعلق بموضوع الدراسة، هل يكرس المجلس الدستوري اجتهاده السابق الخاص بطبيعة حق التعديل حيث ربطه المجلس الدستوري بالحق بالمبادرة⁴²، أو يتم مراجعة هذا الرأي؟

الإجابة عن هذا التساؤل الجوهري، تكمن في تحديد طبيعة الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري على النظام الداخلي، وكذا قواعد عمل المجلس الدستوري⁴³، وهل يؤخذ بالأحكام الاجتهادية السابقة؟

يجب الإشارة أولاً، بأن رقابة المجلس الدستوري على النظام الداخلي أو القانون العضوي هي رقابة مطابقة بمعنى لا اجتهاد مع النص، يجب أن تكون النصوص متطابقة شكلاً وروحاً مع الدستور، فالرقابة هنا تكون شديدة، لذا هناك احتمال ضئيل أن المجلس الدستوري يقبل بتوسيع مجال حق التعديل لمجلس الأمة، خارج النصوص الدستورية الصريحة، وسبب أن هذه الرقابة شديدة ودقيقة لأنها رقابة لقواعد إجرائية بالأساس، ولكي لا تتعدى سلطة أو مؤسسة دستورية على اختصاصات مؤسسة أخرى، أو تفرض صلاحيات جديدة لم يمنحها لها الدستور في مواجهة المتعاملين معها، حيث يشير الأستاذ " السعيد بوالشعير"، ورئيس المجلس الدستوري، سابقاً، إلى أن : " مبدأ المطابقة يفيد المماثلة بين النص الأساسي (الدستور) والقانون العضوي بما يجعله مكملاً وشارحاً أو هما معاً دون أن يتخطى ذلك، فموضوعات رقابة المطابقة محددة على سبيل الحصر وكل خروج عن ميدانها يعد خرقاً لأحكام الدستور، فإن سن نص من ذات الطبيعة (قانون عضوي أو نظام داخلي) غير مذكور في الدستور هو عمل مخالف للدستور،" ؛

⁴² - أنظر، رأي المجلس الدستوري، رقم 98/04 المؤرخ في 10-02-1998، والمتعلق بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور ، والمشار إليه ، سابقاً.

⁴³ - أنظر، نظام عمل المجلس الدستوري ، متاح على الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري؛
<https://www.conseil-constitutionnel.dz>

ويخلص الأستاذ "بوالشعير" إلى أنه : " بالنتيجة فإن التفسير في المطابقة يكون أيضاً ضيقاً مرتبطاً بما هو مباح رسمياً دون أن يتخطى ذلك إلى ما هو غير محظور أو لا يتنافى مع الدستور خلافاً للرقابة الدستورية الواسعة"⁴⁴.

ويؤكد هذا الطرح الأستاذ "يلس شاوش بشير"، إذ يرى بأن لا يعتبر النص المراقب صحيحاً إلا إذا كان مطابقاً للدستور نصاً وروحاً، ومن ثم فإن كل ما لم يُرخص به نص دستوري صراحةً فهو محظور⁴⁵.

إن هذا التشدد في رقابة المطابقة تتجلى أيضاً حسب الأستاذ "سعيد بوالشعير" من خلال تشدد المجلس الدستوري في وجوب التقييد بالمصطلحات المتداولة والمنصوص عليها في النص الدستوري الأصلي⁴⁶، ولكن هذا التشديد في الأخذ بالمصطلح، في هذه الحالة، قد ينجر عنها تناقض في النصوص الإجرائية، خاصة إذا علمنا مثلاً ورود بعض الأخطاء المادية في المراجعة الدستورية لعام 2016، فمثلاً لم يتم استبدال مصطلح "المصادقة"، بمصطلح "التصويت" في المادة 138 من الدستور المعدل، لأن فلسفة النص الدستوري الجديد، ترمي على منح مجلس الأمة صلاحية التشريع في هذه الحالة في مجالات محددة، ولإبقاء على هذا المصطلح، في هذه الحالة، يُعد عائق أو تناقض، يجب معالجته.

⁴⁴ - أنظر، بوالشعير (السعيد)، "المجلس الدستوري في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص ص 66-67. وللمزيد حول ماهية رقابة المطابقة وتمييزها عن رقابة الدستورية، Yelles Chaouche(B), « Le Conseil Constitutionnel en Algérie », O.P.U, Alger, 1999.

⁴⁵ - أنظر، يلس شاوش (بشير)، مرجع سابق الذكر، ص 101.

⁴⁶ - أنظر، بوالشعير (السعيد)، مرجع سابق الذكر، ص 69. (المتن والهامش).

أما بخصوص هل يمكن أن يكرس المجلس الدستوري اجتهاده السابق⁴⁷ أو يطرح اجتهاد جديد؟

يجب إشارة إلى أن بعد مصادقة الغرفة العليا على نظامها الداخلي ترسله إلى رئيس الجمهورية، والذي يقوم بدوره بإخطار المجلس الدستوري على اعتبار أن رئيس الجمهورية، حامي الدستور، هو المخول دستورياً وحصرًا في هذه الحالة، بإخطار المجلس الدستوري، وهو من يصدره، ومن ثم يدرس المجلس الدستوري رأيه بخصوص مدى مطابقة هذا النظام مع الدستور، ونظرًا، ليس هناك أي إلزام قانوني أو تنظيمي بموجبه يستوجب على المجلس الدستوري التمسك باجتهاداته السابقة، وهل هذا معناه أن يتراجع المجلس الدستوري عن اجتهاده السابق لصالح توسيع حظ أعضاء مجلس الأمة في التعديل؟ خاصة في ظل المستجدات التي عرفتها النصوص الدستورية الناظمة للعملية التشريعية؟

الاحتمال الراجح، أن يقر المجلس الدستوري حق التعديل بمفهومه الضيق إذا استند على الفقرة الثانية من المادة 112، فطبيعة الرقابة المتشددة، والتي سمحت للمجلس الشعبي الوطني، بصلاحيته التعديل، بالرغم عدم وجود نص دستوري صريح، على عكس التجربة الدستورية الفرنسية، بل أسس رأيه على المادة 132 من الدستور المعدل، والتي تمنح لـ20 نائب حق المبادرة بالتشريع، وبالتالي يمكن أن يكون نفس الطرح، بالنسبة لمجلس الأمة، لكن في حالة أن نص النظام الداخلي على هذا الأمر، والذي غالبًا ما يسبق صدور القانون العضوي، وكذا عدم تقييد القانون العضوي لصلاحيات مجلس الأمة في حق التعديل في ضوء المراجعة الدستورية الحديثة التي تتوجه وتهدف نحو تفعيل أكثر لمركز مجلس الأمة في العملية التشريعية.

إن هذا الطرح يجعل من مجلس الأمة غرفة تتمتع بصلاحيات واسعة في المجال التشريعي مما يساهم في تبوئها مركز قانوني هام في مجال إثراء وتنقيح المبادرات التشريعية في الجزائر.

⁴⁷- حيث أن المجلس الدستوري وهو بصدد إبداء رأيه حول مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة سنة 1998، ربط بين مسألتين؛ حق المبادرة بالتشريع، وحق تعديل المبادرة، في حد ذاتها، بحيث من يملك حق المبادرة بالتشريع له الحق في أن يقدم اقتراحات تعديل، ولكن هذا الرأي من الناحية الفقهية مننقد، من طرف العديد من الباحثين في القانون البرلماني، فمثلا إذا أخذنا جدلا بهذا الطرح فمعناه أنه يستلزم أن تكون شروط التعديل حرفيا هي شروط المبادرة، فلا يحق إلا لـ20 نائب أن يقدموا اقتراحات تعديل هذه المبادرة عندما تنزل غرفة البرلمان، ولكن هذا غير موجود فيكفي فقط 10 نواب لتقديم اقتراح تعديل وفقا لما هو معمول به حاليا في الغرفة الأولى، راجع الشق الأول من هذه الدراسة

الختام

يتضح في الأخير، بأنه، وكما يقول أحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي " برتلمي أوت " ، في عام 1946 : " البصر واحد، لكن أبصرُ أحسنُ بعينين "

« La vue est une, mais je vois mieux avec deux yeux »

إن هذه الدراسة الموجزة، حول موضوع حق مجلس الأمة في التعديل، هي تأكيد لهذه الحكمة البالغة، وإجابة عن التساؤل الذي كثير ما طرح حول الغاية أو الهدف من الدراسة المتعاقبة للنص القانوني من قبل غرفتي البرلمان، لذا يجب تكريس حق مجلس الأمة في التعديل في القانون العضوي الناظم للعلاقات ما بين كلا من غرفتي البرلمان والحكومة، وكذلك في النظام الداخلي لمجلس الأمة مع ترك المجال محفوظ لغرفة البرلمان تحدد أطر عملها، مع إعمال رقابة المطابقة من قبل المجلس الدستوري،

أما بخصوص توسيع حق مجلس الأمة في التعديل إلى جميع مجالات التشريع المتاح للبرلمان، الحل يكمن في دسترة هذا الحق مع إعادة النظر في طريقة حل الخلاف أو تنبي صراحة آلية الذهاب والإياب (La navette)، ولا يكون ذلك إلا في إطار مراجعة دستورية جديدة.

إن هذه النقلة النوعية التي جاء بها التعديل الدستوري لعام 2016 ، تشكل منطلق جديد في تحديد مركز ودور مجلس الأمة في العملية التشريعية، فكيف يا ترى يتم تفعيل هذه الأدوات والتقنيات المكرسة دستورياً حديثاً في المجال التشريعي؟ وما هي انعكاساتها على الحياة البرلمانية في الجزائر؟

إن الممارسة البرلمانية في قبيل الأيام كفيلة بالإجابة عن مجمل هذه التساؤلات أو التصورات الجديرة بالتأمل والبحث والتحليل العلمي في حقل القانون والعلوم السياسية.

قائمة بأهم المراجع المعتمدة:

أولاً: أهم النصوص القانونية والأنظمة الداخلية المعتمدة :

- الدستور الجزائري المعدل (1996-2016).
- الدستور الفرنسي لعام 1958.
- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 والمتضمن التعديل الدستوري، الصادر بالجريدة الرسمية رقم 14، والمؤرخة في 07 مارس 2016.
- القانون العضوي رقم 02-99 المؤرخ في 08 مارس 1999، والمحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والعلاقات الوظيفية بينهما، وبين الحكومة.
- رأي المجلس الدستوري رقم : 01 / 16 ر.ت.د / م.د ، المؤرخ في 28 يناير سنة 2016، والمتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد رقم 06، المؤرخة في 03 فبراير 2016.
- رأي المجلس الدستوري رقم : رقم 04 / ر.ن.د / م.د / 98، المؤرخ في 13 شوال عام 1418 الموافق 10 فبراير سنة 1998، الجريدة الرسمية، العدد رقم 08، المؤرخة في 18 فيفري 1998.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة.
- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.
- النظام الداخلي المحدد لإجراءات عمل المجلس الدستوري.

ثانياً: قائمة الكتب

- بوالشعير (السعيد)، "المجلس الدستوري في الجزائر"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012.
- كتاب، أبحاث ومدخلات أعمال الندوة الموسومة بـ: "المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة"، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، نوفمبر 1998.

- Avril(P) ; Gicquel(J), « droit parlementaire », 2 eme édition
Montchrestien ,France, 1996.

- Yelles Chaouche(B), « Le Conseil Constitutionnel en Algérie », O.P.U,
Alger, 1999.

ثالثاً: الأبحاث والدراسات

- بوزيد (لزهازي) ، "الدور التشريعي لمجلس الأمة على ضوء المادة 120 من الدستور" ، مجلة ملتقى المؤسسات ، العدد الأول، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، جانفي 2006.
- يلس شاوش (بشير)، "مجلس الأمة في تصور المجلس الدستوري" ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الثاني، مجلس الأمة، مارس 2003.
- شبلي (خالد)، " آليات التنسيق المؤسسي ما بين الحكومات والمجالس النيابية في البلدان المغاربية "، مداخلة قدمت للملتقى الدولي حول السلطة التشريعية ببلدان المغاربية، بجامعة عنابة، 23/22 أفريل 2013.
- شريط(الأمين)، " حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري(دراسة مقارنة)"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدرها وزارة العلاقات مع البرلمان، العدد العاشر، الجزائر، 2013.
- // // // ، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، العدد 01 - 2013، مجلة المجلس الدستوري، مجلة نصف سنوية متخصصة، يصدرها المجلس الدستوري الجزائري، الجزائر، 2013، ص ص 27-29.
- شيهوب (مسعود)، "نظام الغرفتين" ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 10، مجلس الأمة، الجزائر، ديسمبر 2002.

- طاطاح (بوعلام)، " ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة (2002-2012)", مجلة الوسيط، العدد 10، وزارة العلاقات مع البرلمان، 2013، الجزائر.
- كايس (شريف)، " الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في الدستور الجزائري " ، بمجلة الوسيط ، العدد12، الجزائر، 2015.
- // // // // ، "دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمائيتين" ، أعمال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الجزء الأول، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
- مقدم (السعيد)، "التجربة الثنائية البرلمانية في أقطار اتحاد المغرب العربي(دراسة مقارنة بالاستثناس بالتجربة الفرنسية)" ، أعمال الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة ، الجزء الأول، الأوراسي يومي 29-30 أكتوبر 2002 ، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2002.
- // // // // ، " قراءة تحليلية للمادة 98 من الدستور"، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، نوفمبر 2002.
- مداخلة عبد القادر بن صالح، رئيس مجلس الأمة، بمناسبة افتتاح الملتقى الدولي حول: " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظلّ النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة" ، بمجلة الوسيط ، العدد12، 2015.
- مداخلة النائب عمار جيلاني، رئيس لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، بمناسبة افتتاح الملتقى الدولي حول: " الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظلّ النظام الدستوري الجزائري والأنظمة المقارنة" ، بمجلة الوسيط ، العدد12، 2015.

- CAMBY (J.P), « droit d'amendement et commission mixte paritaire », revue du droit public(R.D.P), N° 6, L.G.D.J. Paris, 2000.
- GICQUE(J), « La qualité de la loi », Revue EL WASSIT, N°05 Janvier 2008.

رابعاً: رسائل دكتوراه:

- خرباشي (عقيلة)، "مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري"، أطروحة لنيل دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010/2009.

خامساً: مواقع الوراق (الأنترنت):

- موقع رئاسة الجمهورية :
- <http://www.el-ouradia.dz/arabe/president/activites/presidentacti.htm>
- الاطلاع بتاريخ: 2016/03/15.
- الدستور الفرنسي حتى آخر تعديل لعام 2008، بترجمته للغة العربية المعتمدة والمتداولة من قبل المجلس الدستوري الفرنسي على الرابط الآتي:

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/arabe/constitution_arabe.pdf

آخرولوج: 2016/03/22.

- شبلي (خالد)، " الإشكالات العملية التي يطرحها تنسيق وترقيم النص القانوني من منظور الصياغة التشريعية، ووجوب تدارك الأخطاء المادية في القانون رقم 16-01 والمتضمن التعديل

الدستوري لعام 2016 ، شبكة ضياء للمؤتمرات والدراسات، الموقع الإلكتروني:
<http://diae.net/23393> ، الولوج بتاريخ: 13 مارس 2016.

ملخص :

ثار في الفقه الدستوري الجزائري، نقاش حاد حول مسألة مهمة، كانت محل جدل مؤسستي، ومدار رأي إفتائي للمجلس الدستوري الجزائري، عام 1998، عندما أصدر رأيه رقم 98/04 المؤرخ في 10-02-1998، والمتعلق بمدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة مع الدستور.

هذه المسألة الجوهرية تتمحور حول حق مجلس الأمة في تعديل المبادرات التشريعية، خاصة أن المراجعة الدستورية الجديدة لعام 2016، حاليًا، منحت لـ 20 عضو بمجلس الأمة حق المبادرة باقتراحات قوانين في مجالات محددة حصراً، وهنا يستوجب بيان الفرق الكامن بين المبادرة بالاقترح وتعديل الاقتراحات، وبعبارة أوضح: هل لمجلس الأمة أن يقدم أو يدخل تعديلات على جميع اقتراحات أو مشاريع القوانين في ضوء المراجعة الدستورية لعام 2016 على غرار المجلس الشعبي الوطني؟

الكلمات المفتاحية: حق التعديل، المبادرة التشريعية، مجلس الأمة، اقتراح قانون، مشروع قانون، مراجعة دستورية، البرلمان.

**Le droit du Conseil des Nation dans l'amendement :
Etude en vu de la diligence du Conseil constitutionnel et de la
révision constitutionnelle de 2016**

Résumé :

Depuis la publication de l'Avis du Conseil constitutionnel n° 98-04 du 10 février 1998 relatif à la conformité du règlement intérieur du Conseil de la Nation à la Constitution, une importante controverse, axée autour de la question des prérogatives législatives du Conseil de la Nation, n'a cessé d'animer la scène doctrinale algérienne. Cela étant, cette contribution rend compte des avancées réalisées en la matière après l'adoption de la nouvelle révision constitutionnelle.

Mots clés : Le droit d'amendement, l'initiative législative, Conseil de la Nation, Proposition de loi, projet de loi, révision constitutionnelle, le parlement.

إشكالية ترشح رئيس الجمهورية القائم للانتخاب الرئاسي لسنة 2014

د. بن مالك بشير (*)

أستاذ محاضر (ب)

كلية الحقوق و العلوم السياسية - جامعة تلمسان

تمهيد وتقسيم

إنّ أبرز ما ميّز الانتخاب الرئاسي لسنة 2014 في الجزائر هو إقدام رئيس الجمهورية القائم عند إجراء هذا الانتخاب⁽¹⁾ على التقدم لحوض غمار المنافسة على المهمة الرئاسية للمرّة الرابعة على التوالي.

وربما يبدو غريبا إثارة مسألة هذا الترشح والدستور الجزائري الصادر في سنة 1996 والمعدّل بالقانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008⁽²⁾ يأذن لرئيس الجمهورية القائم بإمكان تجديد انتخابه بصفة مباشرة ولأكثر من مرّة واحدة.

لكن رئيس الجمهورية القائم عند إجراء الانتخاب الرئاسي لسنة 2014 إذا كان حقه في الترشح للانتخاب ذاته وللمرة الرابعة على التتابع ليس محل جدال فإنّ طرقة باب الترشح بعد ورغم ما كان به من اعتلال صحي لم يكن إلّا أن يلفت البال ويضع هذا الموضوع في أتون الموضوعات الأكثر إثارة للجدل وتباينا لوجهات النظر؛ فمن جانب لم يهضم البعض إبداع الرئيس القائم لترشيحه واتجه في مسلكه إلى أنّ حالته الصحية تمنعه من الترشح للانتخاب الرئاسي، ومن جانب آخر انتصر غيرهم للفهم المنادي بعدم حرمان النصوص المعمول بها والمطبقة في المادة الانتخابية الرئيس القائم مع ما به من تراجع في الكفاءة البدنية من الترشح للانتخاب.

* - أستاذ محاضر، قسم ب، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان.

¹ - السيد عبد العزيز بوتفليقة.

² - القانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المتضمن تعديل دستور 1996 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008 ص 08.

وإذا كان هذا الفريق قد وجد على صعيد النصوص ما يحمل على مسaire مذهب لأنه بالفعل لا وجود لنص يستلزم من المترشح لانتخاب رئيس الجمهورية أن يكون ذا كفاءة بدنية، فإنّ الفريق الآخر لم يمنعه خلق القانون الجزائري من مثل هذا الشرط من أن يكشف عن الحجج التي يراها تحظر ترشيح الرئيس القائم للانتخاب الرئاسي وذهب في مسعاها إلى حدّ استدعاء الموروث في السياسة الشرعية والاستخلاص من القانون الانتخابي الجزائري حين ألزمت أحكامه المترشح بتقديم شهادة طبية مسّمة من أطباء محلّفين أنّ المترشحين لا يمكن إلاّ أن يكونوا أكفاء بدنيا وإلى أن يحظر المجلس الدستوري وهو يفحص الوثيقة الطبية الخاصة بالرئيس القائم ترشيح هذا الأخير بسبب النقص في الكفاءة البدنية اللازمة للوظيفة الرئاسية.

ومن اللافت للنظر أنّ هذه الحجج حدث طرحها بشكل متتابع وإزاءها يصير ملحا إخضاعها لميزان التقييم لنرى رجحان كفة قبولها أو الالتفات عن تأييدها.

من هذا المنطلق جاءت هذه المساهمة عرضا لكيفية الخروج من القول بعدم إمكان أن يتقدم الرئيس القائم عند إجراء انتخاب رئاسة الجمهورية لسنة 2014 بترشيحه لهذا الانتخاب وذلك من خلال تناول الحجج التي احتّمى وراءها هذا القول في ضوء ضوابط القابلية للانتخاب أولا، وثانيا من خلال استبعاد أي دور للمجلس الدستوري للتعرض للحالة الصحية للمترشحين للانتخاب الرئاسي وهو يبيت في صحة الترشيحات المودعة لديه.

I. ترشح رئيس الجمهورية القائم لا يخلّ بضوابط القابلية للانتخاب الرئاسي.

كان الموروث من السياسة الشرعية سيما ما يتعلق بشرط الكفاءة البدنية الواجب توافره في الحاكم أحد الحجج التي استخلص منها البعض أنّ المترشح لانتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر لا يمكن أن يكون إلاّ سليم الحواس والأعضاء.

هذه الحجة وغيرها مما قد يفترض في المترشح للانتخاب الرئاسي من شرط الكفاءة البدنية يصعب الاستمسك به وتأييد ما يترتب عليه من أثر بالنظر إلى قواعد التنظيم القانوني للتقدم للانتخابات الرئاسية في الجزائر.

1- الدستور والقانون وحدهما دون سواهما اللذان يضعان الشروط الواردة على حرية الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية.

إنّ اللجوء إلى شرط سلامة الأعضاء والحواس المتعين توافره في الحاكم كما جاء على يد المذاهب والفرق الإسلامية وأعلام السياسة الشرعية⁽³⁾ ثم افتراض عدم جواز ترشيح من يتخلف فيه هذا الشرط لانتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر يقود إلى التساؤل عما إذا كان هذا المسلك يعكس تيارا يعتبر الموروث الإسلامي مصدرا شكليا ينظم ممارسة حق سياسي هو حق القابلية لانتخاب رئيس الجمهورية في الوقت الذي ربط القانون الدستوري الجزائري دوما تحديد شروط التقدم للانتخاب الرئاسي بمبدأ المشروعية، وهو ما مفاده عدم إمكان أن يُتذرع في مواجهة المواطن الذي يرغب في التقدم للانتخاب ذاته إلا بالشروط التي يقوم استلزامها على أساس من المبدأ نفسه.

ذلك ما كرّسته المادة 47 من دستور 1989 ثم المادة 50 من دستور 1996 بالقول: "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب". وعلى هذا يلزم حرصا على حق

³ - هناك من تذرّع بالموروث من السياسة الشرعية في شأن وجوب توافر شرط الكفاءة البدنية في الحاكم وقال به للاعتراض على ترشح رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة للانتخاب الرئاسي لسنة 2014 ومن هؤلاء السيد عبد الله جاب الله وسلك هذا المسلك بعض رموز حزب الجبهة الإسلامية للإنقاذ المحظورة فضلا عن أحزاب وقيادات سياسية أخرى.

وإنّ المنتبغ لهذا الموقف يستطيع أن يلمس أن أنصاره سكتوا تماما عن الشروط الأخرى التي جاء بها علماء السياسة الشرعية ويلزم توافرها فيمن يتولى رئاسة الدولة عندهم، ولم يتعرّضوا إلا لشرط واحد. وغير خاف أن التمسك بشرط واحد من تلك الشروط هو المنزلق الذي يجرّ هذا الموقف إلى الإنتقائية والتوظيف القانوني لمسائل تراثية وإخراج هذا التوظيف مخرجا قانونيا.

المواطن في الانتخاب وحقه في القابلية للانتخاب قصر الشروط التي تستلزم منه لممارسة الحقين على تلك التي يضعها القانون الوضعي الجزائري دون سواها.

لكن لما كان الدستور هو من أولى مسألة القابلية للانتخاب هذه الرعاية الخاصة وأفرد لها الضمانة التي تكفل حق المواطن في التقدم للانتخابات ولأن الشروط التي تحد من ممارسة هذا الحق ليست أية شروط وإنما الشروط القانونية دون سواها، فإنه يكون لزاما، طبقا لما يتمتع به الدستور من سمو في النظام القانوني وبالنظر لما يمليه مبدأ المشروعية، التقييد بالشروط التي تضعها المؤسسات المؤهلة دستوريا بتحديداتها؛ ومن ثم فالحرمان من حق الترشيح لأي سبب كان ليس مهمة منوطة بأي جهة كانت في الدولة أو خارجها ومن يملك قانونا هذا الاختصاص لا يملك غيره الحلول محلّه فيه أو إضافة شرط إلى قائمة الشروط المطلوبة لممارسة حق الترشيح.

وعلى الرغم من أنّ هذا الأمر يتعلق بمبدأ عام قار وثابت، فإنّ المجلس الدستوري الجزائري حرص على التذكير به بصدد الترشيح للانتخابات رئيس الجمهورية في ظل دستور 1989 حين اعتبر أنّ المادة 70 من الدستور عندما حددت شروطا معينة للقابلية للانتخاب الرئاسي فإنّها "ضبطت في هذا الصدد بكيفية حصر-ية شروط قابلية للانتخابات لرئاسة الجمهورية"⁽⁴⁾ مما يعني أنّ المؤسس الدستوري ناط بنفسه مهمة بيان شروط الترشيح للانتخاب رئيس الجمهورية فقط ولم يسند إلى غيره اختصاص إضافة شروط أخرى ومنه قصر- استلزام تلك الشروط دون سواها ممن يتقدم بترشيحه للانتخاب.

هذا في دستور 1989، أما في دستور 1996 فإنّ المؤسس الدستوري عالج عددا من شروط الترشيح في المادة 73 وقضى في الفقرة الأخيرة منها بأن يحدد القانون شروطا أخرى، وبهذا ناط بنفسه وبالسلطة التشريعية دون سواها اختصاص تحديد شروط التقدّم للانتخاب رئيس الجمهورية.

⁴ - قرار المجلس الدستوري رقم 01 المؤرخ في 20 غشت 1989 المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 36 المؤرخ في 30 غشت 1989، ص 1050.

من هذا المنطلق، يكون من الضروري التأكيد من جانب على أنّ حظر الترشيح لهذا الانتخاب بسبب تخلف شرط الكفاءة البدنية أو نقصها لا تقزّره إلاّ النصوص الدستورية أو النصوص التشريعية إلاّ أنّه لا نظير لهذه النصوص بالمرّة في القانون الوضعي الجزائري. ومن جانب آخر إنّ الذي يراد الوصول إليه من هذا أنّه عندما يستعين البعض بشرط الكفاءة البدنية الذي قالت به السياسة الشرعية في الموروث الإسلامي أو يفترض وجود هذا الشرط ويتمسك بضرورة توافره في الرئيس القائم عند إجراء انتخاب رئيس الجمهورية لسنة 2014 يكون قد تجاهل المبدأ الأساسي الذي يعتبر القابلية للانتخاب قيّداً يرد على ممارسة الحرية الانتخابية وما يترتب عليه من عدم قابلية أي حالة من حالات عدم الصلاحية للانتخاب للافتراض بل يتعيّن أن يقضي بها نص صريح⁽⁵⁾.

هذا المبدأ الأساسي سار عليه في الجزائر المجلس الدستوري واستقر عليه مجلس الدولة في نزاع انصبّ على الترشح للانتخاب رئيس الجمهورية.

هنا نشير إلى القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 غشت 1989 الذي فرض شروطاً للترشح للانتخاب المجلس الشعبي الوطني والمجالس الشعبية البلدية لكنه لم يتطلب شروطاً تذكر لقابلية الانتخاب للمجالس الشعبية الولائية فما كان من هذا المسلك التشريعي إلاّ أن أثار حفيظة المجلس الدستوري الذي رأى فيه سهواً تشريعياً يتعيّن تداركه وإلاّ أفضى إلى تمييز بالمقارنة مع ما اشترطه القانون ذاته من شروط قابلية الانتخاب لبعض المجالس الشعبية دون أخرى⁽⁶⁾.

ولا ريب أنّ ما يمكن استخلاصه من قرار المجلس الدستوري هذا هو أنّ تقييد حق الترشيح للانتخاب للمجالس الشعبية الولائية يتطلب تدخلاً تشريعياً. ولكن إلى أن يتجسد ذلك

⁵ - L. Favoreu/ L. Philip, les grandes décisions du conseil constitutionnel, 10^e édition, DALLOZ Paris, 1999, p 279.

⁶ - ينظر إلى قرار المجلس الدستوري رقم 01 المؤرخ في 20 غشت 1989، سالف الإشارة إليه، ص 1049.

بنصوص واضحة وصريحة لا يقبل حجب هذا الحق عن المواطنين عبر القياس أو غيره من أدوات الاستنباط، وبغياب هذه النصوص التي يملك المشرع وحده حق وضعها لا يمكن استنتاج الحرمان من الترشيح من غيرها من الأدوات.

وتبرز أهمية الآتقبل حالة لعدم القابلية للانتخاب للافتراض أكثر في حكم مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ 12 نوفمبر 2001 الذي لم يؤكد فقط على اختصاص المجلس الدستوري بمراقبة مدى توافر شروط قابلية الانتخاب لرئاسة الجمهورية الواردة في الدستور بل شدد على أنّ من صلاحيته كذلك تفسير تلك الشروط أيضا⁽⁷⁾.

ولأنّ دستور 1996 اشترط وفق المادة 73 شروطا بعينها على كل من يحق له أن ينتخب رئيسا للجمهورية وأذن في متن المادة نفسها للقانون بأن يحدد شروطا أخرى، فإنّ صلاحية مراقبة شروط الترشيح وتفسيرها المنعقدة للمجلس الدستوري تمتد أيضا لتلك الشروط التي يقرها القانون لبداهة الأمر ليرتبط بذلك اختصاص المجلس الدستوري في المراقبة والتفسير وجودا وعدما بالشروط المنصوص عليها في الدستور والقانون دون سواهما.

2- استلزام الشهادة الطبية من المترشح للانتخاب الرئاسي لا يشكل شرطا إضافيا لقابلية الانتخاب.

من يتمعن مليا في حكم المادة 136 من القانون العضوي رقم 12 - 01 المؤرخ في 12 يناير 2012 الذي استلزم من الراغب في التقدم لانتخاب رئيس الجمهورية المنظم في 17 أبريل 2014 تقديم

⁷ - أعلن مجلس الدولة في حثييات القرار: "حيث أن الثابت أن الأمر يتعلق بترشح الطاعن للانتخابات الرئاسية .

حيث أنه من الثابت أن المجلس الدستوري مكلف بموجب أحكام المادة 163 من الدستور بالسهل على صحة عمليات انتخاب رئيس الجمهورية ومنها مراقبة الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور وتفسيرها ...". خراز محمد الصالح، تعليق على القرار رقم 2871 الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2001/11/12، دراسات قانونية، العدد 04، نوفمبر 2002، ص 98.

شهادة طبية مسّامة له من أطباء محلّفين⁽⁸⁾ لا يكون بوسعه إلا أن يقطع بالطبيعة الإجرائية لهذا الالتزام؛ فهذا الأخير لم يأت به المشرع ليثبت المترشح استيفاءه لشرط دستوري أو تشريعي يتعلق بالكفاءة البدنية لغياب هذا الشرط أصلا في الدستور والقانون، أمّا وروده بالصيغة المستعملة فلا يوحي بالتحقق من الصحة والسلامة البدنية عند المترشح كشرط لقبول الترشيح للانتخاب⁽⁹⁾. ولتدعيم هذا الفهم، فإنّ الالتزام التشريعي لا يوضح نوع الأمراض أو العاهات والإصابات التي تتنافى وممارسة المهمة الرئاسية ولا ينص على وجوب التثبت من عدم إصابة المترشح بها⁽¹⁰⁾.

كما لم يستلزم المشرع أن يقدم المترشح للانتخاب الشهادة الطبية ليثبت بموجبها خلوه من أمراض أو عاهات أو نواقص بدنية بعينها أو على تعافيه نهائيا من علل محددة.

وإذا جاز على سبيل الاستئناس الاستعانة بنصوص تشريعية من أجل تعضيد هذا الفهم، فإنّه لا مفر من استحضار المادة 75 من الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 التي فرضت على المترشح للوظيفة العامة أن "تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العامة"⁽¹¹⁾؛ فبموجب هذه العبارة يتأكد تأثير تخلف القدرة البدنية والذهنية على حق المواطن في شغل الوظائف العامة، ولو اتجهت إرادة المشرع إلى تأثير السلامة البدنية على حق التقدم لانتخاب رئيس الجمهورية لأوضحت أنّ ممارسة هذا الحق منوطة كذلك بتوافرها في المترشح كما فعل بشأن تولي الوظيفة العامة في الدولة.

⁸ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد الأول المؤرخ في 14 يناير 2012 ص 25.

⁹ - بوكرا إدريس، نظام انتخاب رئيس الجمهورية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 28.

¹⁰ - المرجع نفسه، ص 27.

¹¹ - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 46 المؤرخ في 16 يوليو 2006.

وإذ لا ينبغي النظر إلى الالتزام بتقديم الشهادة الطبية كشرط للترشيح للانتخاب للأسباب المذكورة في حينها فلأنّ المساس بحق الترشيح "يجب أن يكون بنص واضح الدلالة جلي الألفاظ والعبارات في الدستور أو القانون..."⁽¹²⁾.

وفي توافق مع ضرورة تمتع كل مواطن بضمانة الوضوح والجلء في القاعدة القانونية حتى تحجب عنه حق الترشيح للانتخاب بسبب يتعلق بالكفاءة البدنية أو بأي سبب آخر صرحت المادة 50 من دستور 1996 بأن: "كل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن ينتخب وينتخب" وهو ما يكفي لأن تكون الأسباب التي تقضي بعدم الصلاحية للترشيح راجعة إلى حالات موضوعية احتراماً لمبدأ مساواة المواطنين في تولي الوظائف الانتخابية.

من هنا تتبين الطبيعة الإجرائية للنص التشريعي الذي استلزم تقديم الشهادة الطبية المسامة من طرف أطباء محلّفين مما يجزّده من أي حكم موضوعي⁽¹³⁾. وهنا يطرح السؤال نفسه: ما الداعي لاستلزام الشهادة الطبية إذن؟

ليس كل ما يتطلبه القانون الانتخابي الجزائري لحظة الترشيح للانتخاب الرئاسي هو أن تتوفر شروط موضوعية في المترشح، وما يقال عن الالتزام بتقديم الشهادة الطبية أنّ لهذا الضابط الإجرائي علاقة لا تنقطع بحق أساسي يتمتع به كل مواطن وهو مبدأ ستر الحياة الخاصة الذي أفرد له المؤسس الدستوري الجزائري مادة بأكملها⁽¹⁴⁾.

¹² - هذه العبارة مستخلصة من قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر صدر بتاريخ 1977/04/09، ومقتبسة من: فتحي فكري، ثلاث قضايا انتخابية للمناقشة، بدون دار للنشر، 2002، ص 76.

¹³ - من المستقر عليه أن النص الإجرائي "لا يجوز في مجال التفسير أن يستنبط منه حكم موضوعي يقيد أو يعدل من الشروط والأحكام المقررة لأصل حق التقدم للترشيح". ينظر في هذا الشأن إلى: المحكمة الإدارية العليا، دار توحيد المبادئ، 2000/12/07، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في شأن الطعون الانتخابية (في مصر)، من أكتوبر 2000 إلى ديسمبر 2000، ص 03.

¹⁴ - المادة 39 من دستور 1996 تنص على أنه: "لا يجوز انتهاك حرمة حياة المواطن الخاصة، وحرمة شرفه، ويحميها القانون. سرية المراسلات والاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة".

وإذ لسنا هنا بسبيل استعراض أبعاد الحق في ستر الحياة الخاصة، لأن ذلك مجال يطول الحديث فيه، فإننا نعتدنا التأكيد على أنّ الحالة الصحية للشخص بلا جدال جزء لا يتجزأ من الحياة الخاصة وأنّ السر الذي ينبغي أن يحيط بها هو محل حرص كبير من لدن المشرع حيث يتوجه به إلى مهني الصحة أساساً بقمع انتهاك السر المهني⁽¹⁵⁾.

هذا الارتباط إذا كان يعتمد على مقتضيات دستورية صريحة، فإنّه من الضروري التشديد على قيد يرد على حق من يرغب في الترشح للانتخاب الرئاسي في التكم عن حالته الصحية؛ فتقديم الشهادة الطبية بوصفه التزاماً تشريعياً لا يمكن استكماله بدون أن يخضع من يعنيه هذا الإلتزام من منطلق مشيئته للفحص الطبي اللازم ويرفع بالتالي الستار عن هويته وأسرار كيانه البدني.

غير أنّه سواء خضع من يهّمه أمر الترشح أو لم يخضع للفحص الطبي فإنّه وحده دون سواء من يجوز على حق العدول عن بقاء وضعه الصحي سرياً.

ومن هنا فعندما اشترط المشرع تقديم الشهادة الطبية من أجل استكمال الترشح للانتخاب رئيس الجمهورية، فإنّ المقصود به ليس هو إجبار من خضع للفحص الطبي وحصل على الشهادة الطبية المتضمنة للإقرار بكلّ المعايير الإيجابية أو السلبية المتصلة بصحته على المضى- قدما وإيداع الترشح للانتخاب الرئاسي إلا في الحالة التي يقرّر فيها بنفسه التقدم بترشيحه للانتخاب ذاته.

¹⁵ - Fabienne Kéfer et Perrine Maisetti, La vie personnelle du salarié, les droits de la personnalité, actes du X^e colloque de l'association « famille et droit » louvain – la-neuve, 30 novembre 2007, Bruylant, Bruxelles, 2009, p 211.

وهذا ما يفسح المجال للراغب في الترشيح بعدما وافق طواعية على الخضوع للكشف على حالته الصحية والتوصل من الأطباء المحلفين بالشهادة الطبية المطلوبة في بداية الأمر لأن يقترّر مرّة أخرى بنفسه إيداع الشهادة الطبية واستكمال عملية الترشيح أمام المجلس الدستوري. وهكذا ليس الأطباء المحلفون هم من يجوزون على سلطة ما لمنع الراغب في التقدم للإنتخاب من الترشيح لغياب السند القانوني الذي يؤهلهم لفعل ذلك.

إلاّ أنّه ما من شك في أنّ ما ينتظره الراغب في التقدم للإنتخاب الرئاسي من الأطباء المحلفين هو أن يبلّغوه بالأمراض أو العلل وكل المعاینات الطبية التي يتم الوقوف عليها نزولاً عند الالتزام العام بالإعلام الذي يلزم علاقة الطبيب بالمريض في مراحلها المختلفة⁽¹⁶⁾؛ فله الحق في معرفة حقيقة حالته الصحية كون هذا الإبلاغ مفترض ضروري لاتخاذ قرار الإقبال على الترشيح للإنتخاب أو الإحجام عنه.

هذا وإذا كان بوسع الأطباء المحلفين إعلام المعني بمخاطر إقدامه على الترشيح ونتائجها بالنظر إلى الحالة الصحية التي هو عليها فإنّه يبقى لهذا الأخير الحق في اتخاذ قرار الترشيح من عدمه ويتعيّن في هذه الحالة احترام إرادته.

يمكن القول باطمئنان أنّ الالتزام بتقديم الشهادة الطبية من أطباء محلفين لا يصعب اعتبار القصد من وراءه هو التحقق من جدية الترشيح وصحة العزم على خوض الانتخاب الرئاسي وضمان لتوافر النية الصادقة له.

II. المجلس الدستوري والحالة الصحية لرئيس الجمهورية المترشح للانتخاب الرئاسي

سنة 2014.

سبقت الإشارة إلى أنّ الحالة الصحية لرئيس الجمهورية القائم الذي يرغب في التقدم للفوز بمهمة رئاسية تالية شأنها شأن الحالة الصحية لكل راغب في الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية

¹⁶ - محمد حسن قاسم، الطب بين الممارسة وحقوق الإنسان، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص 29 وما بعدها.

تندرج بلا جدال ضمن الحياة الخاصة لصاحبها وأنّ هذا الأخير هو الذي يقرّر بمحض إرادته الكشف عن عناصر حالته الصحية أول مرة عندما يخضع للفحص الطبي من أجل الحصول على الشهادة الطبية اللازمة وهو من يقرّر لثاني مرة وبكل سيادة الإعلان عن تلك العناصر عندما يرفق ملف الترشيح الذي يودعه لدى المجلس الدستوري بالشهادة الطبية بعد أن يكون قد وعى جسامته الوظيفة الرئاسية ومتطلباتها وقدر في ضوء الالتزام التشريعي بتقديم الشهادة الطبية أنّ وضعه الصحي لا يمنعه من الترشيح وأدرك بترشحه هذا للانتخاب تبعات تصرّفه وعواقب مسلكه على الصعيدين العام والشخصي.

ولئن كانت الأسباب التي تؤدّي إلى هذه النتيجة كثيرة، والبواعث التي تفضي إليها متعددة، والعوامل التي تساعد عليها معقدة، فإنّ الموضوع يستدعي البحث في الدور الذي يقوم به المجلس الدستوري بعد إيداع الترشيحات للانتخاب رئيس الجمهورية.

وللاستدلال على حيوية هذا الدور وضرورته فإنه بالنظر إلى المبادئ المطبقة والنصوص المعمول بها لا يسع المجلس الدستوري أن يرفض ترشيح رئيس جمهورية قائم للانتخاب رئاسي أو أي ترشيح غيره لسبب يتعلق بالحالة الصحية.

ولتوضيح ذلك، من الضروري أن نميّز تدخل المجلس الدستوري عملاً بنص الدستور ليحقق من مدى الصلاحية البدنية لرئيس الجمهورية القائم للاستمرار في تحمّل أعباء الوظيفة الرئاسية عن موقف المجلس نفسه من الحالة الصحية لأي متقدّم بترشيحه للانتخاب الرئاسي.

1- رقابة عدم الصلاحية البدنية لاستمرار رئيس الجمهورية القائم في الوظيفة الرئاسية.

عندما يستحيل على رئيس الجمهورية القائم تحمّل عبء العمل الرئاسي بسبب مرض خطير ومزمن كما تنص عليه المادة 88 الفقرة الأولى من دستور 1996 يتعين على المجلس

الدستوري الاجتماع وجوبا ثم الاقتراح على البرلمان التصريح بثبوت المانع الصحي وذلك بعد أن يتثبت بكل الوسائل الملائمة من حقيقة هذا المانع.

بهذا الخصوص، وحسب مقتضيات الفقرة الثانية من المادة الدستورية ذاتها، يعلن البرلمان الملتئم بمجلسه الشعبي الوطني ومجلس الأمة ثبوت المانع بأغلبية ثلثي الأعضاء ويكلف رئيس مجلس الأمة بتولي رئاسة الدولة بالنيابة لمدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً.

غير أنه تطبيقاً لمقتضيات الفقرة الدستورية التالية، يتم الإعلان عن الشغور الرئاسي بالاستقالة وجوبا بإتباع الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية إذا ما استمرّ المانع الصحي بعد انقضاء فترة الخمسة والأربعين يوماً المذكورة.

لا شك بعدما سيقّت الأحكام الدستورية السابقة في أنّ لمجلس الدستوري دور دون سواه في أعمال الرقابة على صلاحية رئيس الجمهورية البدنية من أجل التحقق من قدرته على مواصلة أداء مهامه الدستورية أمّ عدما.

لكن كيف يتدخل المجلس الدستوري علماً أنّ الدستور يتحدث عن التحقق بكل الوسائل الملائمة من حقيقة المانع الصحي المؤقت الذي يلم برئيس الجمهورية واستمراره؟.

بالرجوع إلى المادة 88 من دستور 1996، يجب التأكيد على أنّ التحقق بكلّ الوسائل الملائمة من استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه بسبب المرض الخطير والمزمن يعطي الإمكانية للمجلس الدستوري للاندساس في الحياة الخاصة لرئيس الجمهورية المتصلة بحالته الصحية بمباشرة الإشراف على فحص طبي عليه وبعد انتداب لجنة من الأطباء حتماً دون الرجوع إلى المشمول بهذا المساس من أجل نيل موافقته.

أكثر من ذلك، لا يتحدّد دور المجلس الدستوري فقط بتدخله بكلّ وسيلة ملائمة ومن بينها القيام بالفحوص الطبية بل يتسع تدخله بالدور الذي يقوم به في تنظيم هذا التدخل عملاً بالنص

الدستوري الذي يسند إليه اختصاص تحديد قواعد عمله⁽¹⁷⁾ ما يخصه بتنظيم الفحص الطبي الذي قد يتم إعماله على رئيس الجمهورية.

إنّ هذا المفهوم للحياة الخاصة ليس غريبا عن النظام القانوني الجزائري، وفي اعتناقه مسأرة من هذا النظام لما هو متعارف عليه في باقي الأنظمة والقوانين المقارنة⁽¹⁸⁾، وبالتالي ليس هناك ما يبرّر الخروج عليه عندما يتعلق الأمر برئيس جمهورية يشكو من اعتلال صحي خطير يسبب استحالة القيام بالمهام الرئاسية، إذ لا بدّ من التكريس القانوني الصريح بعدم التمتع بالحق في الحياة الخاصة على الوجه المطلق حتى يمكن القول بإمكان التدخل في هذه الحياة.

ويمكن التدرّج بهذا الخصوص بفحوى المادة 88 من دستور 1996 التي تؤسس قيودا على المساس بحق رئيس الجمهورية في الحياة الخاصة وتستره على حالته الصحية من خلال شروط ثلاثة يتعين أن يقوم عليها ذلك المساس: شرط المشروعية، شرط الغاية، وأخيرا شرط التناسب. فأما شرط المشروعية فهو أنّ التدخل في الحياة الخاصة ينبغي أن يستند إلى أساس شرعي⁽¹⁹⁾، وبالنسبة للحياة الخاصة وما يرتبط بها من أسرار الحالة الصحية لرئيس الجمهورية وانطلاقا من أحكام المادة 88 من دستور 1996 يمكن التأكيد على وجود نص خاص يأذن للمجلس الدستوري صراحة بالتدخل.

¹⁷ - المادة 167 الفقرة الثانية من دستور 1996.

¹⁸ - في هذا الشأن ينظر إلى:

- Marie – Therese Meulders – Klein, l'Irrésistible ascension de la vie privée au sein des droits de l'homme – synthèse et conclusions-, in « Le droit au respect de la vie privée au sens de la convention européenne des droits de l'homme », Bruylant, Nemesis, Bruxelles, 2005.

- Patrick Wachsmann, Le droit au secret de la vie privée, in « Le droit au respect de la vie privée au sens de la convention européenne des droits de l'homme », Bruylant, Nemesis, Bruxelles, 2005.

¹⁹ - Fabienne Kefer et Perrine Maisetti, article précité, p 203.

أما شرط الغاية فهو أن تبرّر ظروف دققة الإندساس في الحياة الخاصة⁽²⁰⁾. وقد كشف المؤسس الدستوري عن أنّ المرض الخطير والمزمن الملم برئيس الجمهورية والحائل دون ممارسة هذا الأخير لسلطاته الدستورية هو ما يبرّر تدخل المجلس الدستوري من أجل التثبيت من وجود أو عدم وجود عارض يهدد حاجة الوظيفة الرئاسية للاستمرارية.

ويبقى على التدخل في الحياة الخاصة لرئيس الجمهورية من جانب المجلس الدستوري أن يخضع لشرط التناسب، وهو أن يكون التدخل محصوراً في الحد الضروري وذا صلة تتناسب مع الهدف المرجو، كما يتوجب عدم إمكان التوصل إلى تحقيق الهدف من خلال إجراء رقابي مغاير يكون أقلّ اعتداءً وتهجّم على الحياة الخاصة⁽²¹⁾.

ويتحقق التناسب إذا كان محمّلاً يتوافق مع سبب التدخل، وكما يبدو فإنّ احترام هذا الشرط يتطلب إقامة توازن دقيق حتى لا يعاق تدخل المجلس الدستوري عن تحقيق المصلحة العامة والوصول إلى أهدافها، وحتى لا يضيح بالحق في الحياة الخاصة ومصادره من ناحية أخرى، وهي عملية شاقة ودقيقة ومعقدة تحتاج إلى كثير من التأنّي والحذر ومراعاة كثير من التوازنات والمواءمات.

ويهمّ هنا التشديد على أنّ المادة 88 من دستور 1996 تضبط حدود الفحوصات الطبية التي قد تباشر وتتضمن مساً واضحاً بالحياة الخاصة لرئيس الجمهورية؛ فالفحوصات الطبية لا جدال في لزوم اقتصرها على التحقق من قيام المانع الصحي المتمثل في المرض الخطير والمزمن دون سواه ثمّ استمراره أو عدمهما وعند الاضطرار الوقوف على المعطيات الطبية الأخرى طالما كانت ضرورية لتحقيق الغرض أمّا المعاينات الأخرى فكّلها يشملها السرّ المهني. وبعبارة أخرى، إذا عثر الأطباء بمناسبة مباشرة المهمة الموكلة إليهم عناصر تتعلق بصحة رئيس الجمهورية لكنها خارجة عن مهمتهم فإنّه يمنع عليهم الكشف عنها ولو كان هذا الكشف للجهة التي قامت بانتدابهم.

²⁰ - Ibid, p 204.

²¹ - Ibid, p 205.

وإذا ما صوّبنا النظر نحو تقدّم رئيس الجمهورية القائم أو غيره من المواطنين لانتخاب رئاسة الجمهورية لسنة 2014، فإنّه يشق مسaire القول الذي يذهب إلى أن يمنع المجلس الدستوري ترشيح من به نقص في الكفاءة البدنية لحظة الترشيح ليس بسبب غياب شرط يتعلق بالكفاءة نفسها فحسب وإنما أيضا بسبب متطلب مبدأ المشروعية من جهة ومتطلب المساواة في التعامل مع المترشحين للانتخاب من جهة أخرى.

2- القيود الواردة على الحرمان من الترشيح لانتخاب رئيس الجمهورية لسبب صحي.

يصعب الإقرار بوجود انفصام بين القيود التي تقف حائلا دون قضاء المجلس الدستوري بالحرمان من الترشح لانتخاب رئيس الجمهورية لسبب يتعلق بالكفاءة البدنية، إذ لا يستبعد الواحد منها الآخر ولا ينفر منه.

أ- غياب الشرط الموضوعي المتعلق بالكفاءة البدنية قيد أول.

إنّ القيد الأول إذا للقول بعدم إمكان أن يحظر المجلس الدستوري ترشيحاً لانتخاب رئيس الجمهورية بسبب يتعلق بانعدام الكفاءة البدنية أو نقصها يتمثل في غياب الشرط الموضوعي بهذا الخصوص في الدستور أو القانون مما يفقد المجلس الدستوري اختصاص مراقبة الشرط أو مدى توافره في المترشح للانتخاب وتفسيره في الوقت نفسه⁽²²⁾.

²²- إنّ خلو القانون الانتخابي الجزائري من شرط يتعلق بالكفاءة البدنية ويجب توافره في المترشح لانتخاب رئيس الجمهورية يحجب عن المجلس الدستوري اختصاص التثبيت من الشرط قبل قبول الترشيحات للانتخاب نفسه وهذا خلافا لشرط القدرة البدنية الذي هو واحد من جملة الشروط العامة لشغل الوظائف العامة التي تصفها القوانين الأساسية العامة للوظيفة العامة في مختلف الدول ومنها الجزائر وبفتح المجال لأن يراقب القاضي الإداري تقدير الإدارة وتكييفها القانوني للوقائع. ينظر في هذا إلى:

- Jean-Marie Auby et Robert Ducos Ader, Droit administratif, Dalloz, 1977, p 79 – 80.
- Jean-Marie Breton, Droit de la fonction publique des états d'Afrique francophone, Edicef, 1990, p 82 – 83.
- Tabrizi Ben Salah, Droit de la fonction publique, Masson, Paris, 1992, p 102 – 103.
- Fabrice Melleray, Droit de la fonction publique, economica, Paris, 2005, p 225-226-227.

ب- مبدأ المشروعية قيد شكلي أساسي على عمل المجلس الدستوري.

إنّ إصابة رئيس الجمهورية بمرض أو إعاقة ما يندرج في صميم حياته الخاصة، ولا إلزام عليه من الناحية القانونية بإعلام أي كان أو أي جهة كانت بما صارت عليه حالته الصحية. وحتى فيما لو تقدّم رئيس الجمهورية بترشيح نفسه للانتخاب رئاسي جديد وأرفق ملف الترشيح بالشهادة الطبية المطلوبة قانوناً، شأنه بخصوص هذا الإلتزام التشريعي شأن كل من يودع ترشيحه للانتخاب، فإنه ليس للشهادة الطبية موضوع إعلام المجلس الدستوري بالحالة الصحية لصاحبها، ولا يوجد في النصوص التي تحكم عمل المجلس الدستوري بمناسبة البت في الترشيحات ما يصرّح أو يلمح إلى أنّ المجلس يعلّق أهمية تذكر على إعلامه بذلك أو أنه يلزم إعلامه حتى يقترّر لصالح الترشيح أو ضده بناء على ما تتضمنه الشهادة الطبية من معلومات ومعاينات طبية. وإذا جاز على سبيل الفرض، القول بخلاف ما سبق وصدر رفض الترشيح بناء على مناقشة الشهادة الطبية من ناحية جوهرها وعلى أساس اقتناع المجلس الدستوري بأنّ صاحب الترشيح غير كفء بدنياً ولا يستحقّ التقدّم للانتخاب الرئاسي، فهذا أخطر لما فيه من المس بمبدأ المشروعية الذي يلزم المجلس الدستوري، وهو يفصل في صحة الترشيحات، بالتقيد بالنصوص طالما لم تعدّل وفق الإجراءات المنصوص عليها؛ فليس مجرد أنّ المجلس الدستوري هو من يفصل في صحة الترشيحات يجعله يسمو على النصوص التي يسهر على تطبيقها ويمارس اختصاصاً ليس معه الإجراء الضروري لمباشرته.

وهناك فضلاً عن ذلك أكثر من قرينة على انتفاء الدليل أو التدليل على أنّ المجلس الدستوري يراقب الحالة الصحية لمقدم الترشيح انطلاقاً من الشهادة الطبية المودعة؛ فللمقارنة نجد المادة 88 من دستور 1996 تؤسس صراحة لتدخل المجلس الدستوري للتحقق من وجود المانع الصحي الكامن في المرض الخطير والمزمن والواقف وراء عجز رئيس الجمهورية القائم عن

مباشرة مهامه الدستورية، ومن أجل ممارسة هذا الاختصاص خوّل الدستور المجلس بتحديد قواعد عمله بنفسه⁽²³⁾ وعملاً بهذا التحويل تضمن النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري الإجراء الضروري لممارسة الاختصاص ذاته⁽²⁴⁾، وبالتالي فإنّ الأساس الشرعي لتدخل المجلس الدستوري من أجل مراقبة الحالة الصحية لكل من يتقدم بترشيحه للانتخاب رئيس الجمهورية يجب أن يتوافر من باب أولى وسلفاً حتى يجوز القول بقيام هذا الاختصاص.

غير أنّ الذي يظهر بوجه قاطع أنّ الأساس الشرعي للاندساس في الحياة الخاصة المرتبطة بالحالة الصحية لكل من يتقدم بترشيحه للانتخاب رئيس الجمهورية لم يأت به أي نص في الدستور أو القانون.

ثم كيف يعقل أن يقوم المجلس الدستوري بتلك المراقبة انطلاقاً من شهادة طبية يحزرها أطباء محلفون يلجأ إليهم صاحب الترشيح بنفسه واختياره ولا ينتدبهم المجلس الدستوري ولا يمارس عليهم أي سلطان؟ وكيف يمكن التأكد من الحالة الصحية إذا كانت البيانات المتضمنة في الشهادة الطبية لا تكفي حتى يكون المجلس الدستوري اقتناعه ويؤسس قراره على معايير سليمة؟ وهل بإمكان المجلس الدستوري في الحالة التي لا تكون البيانات الطبية المدرجة في الشهادة كافية أن يطلب بيانات تكميلية وكيف وممن علماً أنّ القانون الانتخابي الجزائري لا يتضمن إشارة إلى هذا؟ وما هو القدر المتطلب توافره من الكفاءة البدنية الذي يقف عنده المجلس الدستوري حتى يسمح لصاحبه بالتقدم للانتخاب؟.

كل هذه المتاهات التي لا يقو أحد على أن يدعي الجواب عليها لا مخرج منها ولا ملاذ إلاّ بالتسليم بأنّ المجلس الدستوري لا يملك الحق في إطار احترام مبدأ المشروعية لمناقشة جوهر

²³- المادة 167 الفقرة الثانية من دستور 1996.

²⁴- النظام المؤرخ في 16 أبريل 2012 المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري ينص في المادة 55: "يجتمع المجلس الدستوري بقوة القانون في الحالات المنصوص عليها في المادة 88 من الدستور، ويمكنه في هذا الإطار أن يقوم بجميع التحقيقات ويستمع إلى أي شخص مؤهل وإلى أي سلطة معنية". الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 26 المؤرخ في 3 مايو 2012.

الحالة الصحية لأي من يتقدم بترشيحه من الشهادة الطبية التي يودعها إنما ينحصر- دوره في التأكد من امتثال صاحب الترشيح للالتزام التشريعي بإحضار الشهادة الطبية بصرف النظر عن مضمونها.

ج- التساوي في التعامل مع المترشحين قاعدة أصولية موضوعية تحكم عمل المجلس الدستوري.

إنّ مبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون الذي كرسه دستور 1989 بموجب المادة 28 ثمّ دستور 1996 بموجب المادة 29 كل لا يتجزأ، حيث لا يجوز للمشرع أن يطبقه على فئة من المواطنين المتواجدين في أوضاع مشابهة ويتجاوزها بالنسبة لفئة أخرى من المواطنين المتواجدين في الحالة نفسها⁽²⁵⁾.

علاقة بهذا الموضوع، صرح المجلس الدستوري الجزائري بأنّ: "المترشحين لأي انتخاب يجب أن تتوفر فيهم كذلك نفس الواجبات ويتمتعوا بنفس الحقوق"⁽²⁶⁾ بعد أن أسّس هذه القاعدة على أحكام الدستور التي تعترف لجميع المواطنين بحق القابلية للانتخاب شريطة أن تتوفر فيهم نفس الشروط القانونية⁽²⁷⁾ وتقرّ بمساواة جميع المواطنين أمام القانون⁽²⁸⁾.

ولأهمية هذه القاعدة باعتبارها من أهم ضمانات نظام القابلية لأي انتخاب فسوف يكون تنظيم التقدم للانتخاب الرئاسي مبينا على قواعد قانونية عامة ومجرّدة لا يجوز تعديلها أو إلغاؤها إلا من الدستور أو القانون وذلك لضمان عدم تدخل المجلس الدستوري وهو يفصل في صحة الترشيحات المودعة لديه في تعديلها أو إلغاؤها بما يوافق مشيئته.

²⁵- يراجع رأي المجلس الدستوري رقم 04 المؤرخ في 13 يونيو 1998 المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 43 المؤرخ في 16 يونيو 1998، ص 03.
²⁶- يراجع قرار المجلس الدستوري الجزائري رقم 01 المؤرخ في 20 غشت 1989، سالف الإشارة إليه، ص 1051.

²⁷- المادة 47 من دستور 1989 المطابقة للمادة 50 من دستور 1996.

²⁸- المادة 28 من دستور 1989 المطابقة للمادة 29 من دستور 1996.

ويلاحظ أنه إذا كان المجلس الدستوري يرجع إلى النصوص الدستورية والتشريعية المشتملة على الشروط والضوابط التي يقوم عليها بناء نظام القابلية للانتخاب الرئاسي، فإنّ له مرجعية من الضروري ألا يهدرها لأنّ حاجة المترشحين إلى أن يتعامل المجلس الدستوري مع ترشيحاتهم على أساس من المساواة تبدو ثابتة ومبرّرة، إذ لا يمكن ضمان حق القابلية للانتخاب بينا المواطنون مهددون بإحداث التمييز بينهم في ذلك.

وبالنسبة للمجلس الدستوري، فإنّ مبدأ التساوي في التعامل مع المترشحين يلعب دور القاعدة الأصولية التي لا غنى عنها عند الفصل في صحة الترشيحات⁽²⁹⁾ باعتباره من المبادئ الأساسية في الفكر القانوني وقيمة جوهرية اعترف بها الدستور الجزائري واعتبرها في ديباجته أساسا تبني عليه جميع المؤسسات الدستورية⁽³⁰⁾ التي يشكل المجلس الدستوري واحدة منها. وحسب هذا المنظور يصعب مجازة القول بالذهاب إلى أنّه كان على المجلس الدستوري أن يأخذ بعين الاعتبار ما كان عليه رئيس الجمهورية القائم لحظة الترشيح للانتخاب الرئاسي لسنة 2014 من تراجع معلوم وظاهر في الكفاءة البدنية⁽³¹⁾ وبيني عليه الحرمان من الترشح؛ فهذا الحرمان على فرض الحكم به كان سينصب على واحد ممن تقدموا بترشيحاتهم بسبب عامل صحي وهو ما يمثل تمييزا مباشرا قائما على سبب شخصي يأباه الدستور الجزائري الذي يحظر التمييز بين المواطنين بسبب أي شرط أو ظرف شخصي كان أو اجتماعي⁽³²⁾.

²⁹- ليس من الصعب التوصل إلى اعتماد المجلس الدستوري قاعدة المساواة في التعامل مع المترشحين للانتخاب رئيس الجمهورية من خلال عدة مؤشرات أهمها ما يتعلق بكيفية التعاطي مع مسألة التوقيعات التي يتعين جمعها قانونا وإعمال نفس القاعدة فيها على سائر المترشحين....

³⁰- ديباجة دستور 1996 الفقرة 8.

³¹- حتى رئيس الجمهورية القائم عند إجراء الإنتخاب الرئاسي لسنة 2014 لم يخف في الرسالة التي وجهها إلى الشعب يوم 22 مارس 2014 عن الرأي العام وعيه بالصعوبات الناجمة عن تراجع قدرته الصحية وتقديره مع ذلك ما تنطوي عليه المهمة الرئاسية التي ترشح لها من مسؤوليات ومهام عظام وحيازته لذلك على القوة الكافية لاستكمال تحقيق برنامجه الذي انتخبه من أجله الشعب في سنوات 1999 و 2004 و 2009.

³²- المادة 29 من دستور 1996.

خاتمة :

لا شك في أنّ الوظيفة الرئاسية في أيّ بلد في المعمورة تحتاج إلى جهد من الحائز عليها لتحقيق المهام المرجوة منها، وهذا الجهد إذا كان يستلزم خلق شاغل الوظيفة ذاتها من الأمراض ويقتضي سلامة الحواس والأعضاء من العلل والآفات، فإنّه لا يمكن أن يستشف من المهام العظام والأعباء الجسام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية والقول بأنه أمر منطقي لا يحتاج إلى نصّ يقتره لكونه مقتر بحكم طبيعة الأشياء ولذا فإنّ الدستور أو القانون لم يستلزمه صراحة. وما لا شك فيه أيضا أن لوجود نصّ خاص يقضي صراحة بوجود توافر شرط الكفاءة البدنية الذي يعني من ناحية السلامة الجسدية ومن ناحية أخرى الأهلية العقلية في المترشّح للانتخاب رئيس الجمهورية أهمية فائقة في إقرار مبادئ العدالة والمساواة بين المترشّحين للانتخاب وإضفاء الطمأنينة والثقة في صفاء العملية الانتخابية برمتها ومنع التضارب في الشروط والضوابط التي يجب أن يقوم عليها الترشيح للانتخاب الرئاسي.

ذلك أن القول بتطبيق شرط لم يقتره نصّ خاص على ترشيح للانتخاب بذاته يؤدي بالقطع إلى زعزعة ثقة المواطنين في نزاهة المنافسة الانتخابية فضلا عن عدم تحقيق تكافؤ الفرص بين المتسابقين على المنافسة نتيجة لاختلاف شروط الترشيح من شخص إلى آخر بل وتضاربها.

إنّ هذا المبدأ يقتضي من الجهة التي تفصل في صحة الترشيحات للانتخاب رئيس الجمهورية -المجلس الدستوري- خضوعها للدستور والقانون لأنهما لم تتدخل في صنعهما فحسب وإنما لأنّ نظام القابلية لأيّ انتخاب يقتضي ذلك الخضوع حتى لا تكون السلطة امتيازاً لأحد يباشرها بالطريقة التي يراها.

ثمّ الأهم من كل ذلك أنّ من يستفيد من وضع قتره الدستور والقانون لا يتعين أن يؤخذ عليه طالما كان هذا حكم الدستور والقانون، بل يتعين احترامه وإعماله والعمل به ريثما يتم استبداله وتعديله بالطرق القانونية.

وبالرغم من المزايا التي يحققها المبدأ، فإنّ التنظيم الذي سار عليه المشرع الجزائري في شأن استلزام الشهادة الطبية من أي مترشح للانتخاب الرئاسي هو الآخر جدير بالاحترام حيث يتخذ موقفا وسطا بين سلطة المشرع في تحديد إجراءات وشكليات التقدم للانتخاب الماتسة بذات المترشح وبين حق هذا الأخير في تقرير مصير حياته الخاصة، وبذلك يمكن الحدّ نسبياً من سلبات تمكين المواطنين من الترشح للانتخاب دون سابق وقوفهم على حقيقة حالتهم الصحية وحسن تقديرهم لقدرتهم على تبوء منصب رئيس الجمهورية.

ملخص :

تميّز الانتخاب الرئاسي الذي جرى في الجزائر بتاريخ 17 أبريل 2014 بتقدّم رئيس الجمهورية القائم آنذاك السيد عبد العزيز بوتفليقة له بعد أن ساد قبل شهر عدة من ذلك التاريخ تساؤل مفاده: هل سيقترشح الرئيس القائم لخلافة نفسه بعد ممارسة ثلاث مهمات رئاسية متتالية وتقدّم في العمر ولا سيما تراجع حالته الصحية بشكل ملموس وظاهر؟.

إنّ المتبع لهذا الانتخاب يستطيع أن يلمس أنّ قسما من الطبقة السياسية لم يستسغ ترشح الرئيس القائم بسبب ما قيل عن غياب الكفاءة البدنية فيه وراح يتحجج في ذلك بألوان من الذرائع التي تستحق أن توضع في ميزان التقييم.

كذلك لم يسلم قرار المجلس الدستوري حين قبل بترشيح الرئيس القائم من تلك الذرائع ما يستأهل بدوره أن يخضع للتدقيق والنظر.

من هذا المنطلق جاءت مساهمتنا عرضا لمناقشة تلك الذرائع وكيفية الخروج من القول بعدم أحقية الرئيس القائم عند إجراء الانتخاب الرئاسي لسنة 2014 بالترشح له بسبب العامل الصحي.

Résumé :

Les mois précédant l'élection présidentielle du 17 Avril 2014 ont été dominés par la question de savoir si M.A. Bouteflika serait ou non candidat à sa propre succession. Le fait que le président de la république sortant ait déjà accompli trois mandats présidentiels, expliquerait cette question. Finalement, la candidature fut officiellement annoncée et le Conseil constitutionnel arrêta la liste des candidats admis à l'élection présidentielle. Elle comprenait six candidats, parmi eux le président sortant. Cette candidature a surpris certes une partie de la classe politique qui manifestait un certain mécontentement à l'égard de la décision du Conseil constitutionnel. Mais en acceptant la candidature du président sortant, le Conseil constitutionnel n'a-t-il pas fait qu'appliquer le droit en la matière ?

De la réponse apportée à cette question dépend celle de la légalité de la décision rendue, puisqu'en cas contraire, la modification du droit électoral ne peut être écartée.

الجنسية و المواطنة

بقلم الدكتور بوسماحة نصر الدين
أستاذ محاضر قسم (أ) كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة وهران 2 محمد بن أحمد

مقدمة :

تلعب الدساتير في إطار الدولة الحديثة دورا محوريا في تكريس قيم المواطنة، انطلاقا من حمايتها بنصوص دستورية تتربع على قمة هرم القواعد القانونية في كل دولة. إذ يصعب تصور دستور عصري لا يجعل من مفهوم المواطنة أحد الركائز التي تبنى عليها دولة القانون، ليس بمفهومها الفلسفي الذي شكل ولا يزال يشكل مادة دسمة لكتابات متباينة للمفكرين والباحثين حول أسس المواطنة وصورها وتطبيقاتها وأبعادها وغيرها من الجوانب التي يثيرها المفهوم، ولكن بوصفها تمثل قاعدة لمجموعة من الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية التي تضمنها الدولة ويحميها القانون بالنسبة لجميع المواطنين على قدم المساواة، لقاء التزامات يحددها أيضا القانون¹.

كرست الدساتير الجزائرية المتعاقبة هذا المفهوم، وبالاعتصار على دستور 1996² نمسه من خلال الفصل الرابع المتعلق بالحقوق والحريات، الذي لم يعط مفهوما فلسفيا أو قانونيا للمواطنة، بل عدد جملة من الحقوق والحريات التي تشكل ركيزة أساسية في تحقيق مواطنة فعالة. هذا التنصيص هو بمثابة اعتراف دستوري ضروري، لا مفر منه بالنسبة لكل بلد يرمي إلى الحفاظ

¹ الطرف عبد الوهاب "طروحات حول المواطنة". متوفر على الرابط الإلكتروني التالي:
http://www.aljabriabed.net/n94_02tarraf.htm

تاريخ التصفح: 29 / 03 / 2015.

² استعملنا صيغة "دستور 1996" مع كل التحفظات الفقهية الناتجة عن صعوبة تكييفه إن كان دستورا "جديدا" قائما بذاته، أم امتداد لدستور 1989 الذي عدله.

على استقراره وضمان تنميته ورفاهية مواطنيه³، على أسس المساواة والعدل، بعيدا عن كل أشكال التمييز التي أصبحت سببا مباشرا في الكثير من الأزمات والتوترات التي تهدد استقرار الكثير من الدول.

هذه المقاربة أو النظرة القانونية ليست حكرا على الدستور الجزائري بل نلمسها كحد أدنى في دساتير جميع الدول على أن ذلك لا ينفي التباين فيما بينها من حيث تطبيقات المواطنة أو الحقوق المرتبطة بها أو مستويات التمكين التي يحظى بها كل فرد في مجتمعه لممارسة الحقوق المرتبطة بمواطنته.

كما أنها مرتبطة بمدى إدراك المواطن لأبعاد مواطنته من خلال ما يتمتع به من ثقافة قانونية وسياسية وشعور بالانتماء قبل أن نتحدث أصلا عن الثقافة الدستورية. غير أننا سنقتصر في هذه الدراسة على الأساس القانوني في مفهوم المواطنة، وما طرأ عليه من تغييرات بسبب تطور المجتمعات الوطنية وعالمية بعض القيم التي أصبح يدعمها المجتمع الدولي.

أولا: قيمة الجنسية في تحديد مفهوم المواطنة

سبق وأن أشرنا إلى أن الدساتير المعاصرة لا تعطي تعريفا محددا لمفهوم المواطنة لما يحمله من صعوبة في حصر المفهوم، مقابل الاكتفاء بتعداد الحقوق والواجبات المرتبطة بحمل صفة المواطن. غير أن ذلك لا ينفي وجود محاولات لتحديد المفهوم نذكر منها، التعريف الذي أورده دائرة المعارف البريطانية بأن المواطنة هي "علاقة بين فرد ودولة كما يحددها قانون تلك الدولة، وبما تتضمنه تلك العلاقة من واجبات وحقوق في تلك الدولة" وهي "تدل ضمنا على مرتبة من الحرية مع ما يصاحبها من مسؤوليات" وأنها "على وجه العموم تسبغ على المواطن حقوقا سياسية مثل حق الانتخاب وتولي المناصب العامة"⁴.

³ محمد بن محمد "حق المواطنة في الوثائق الدستورية العربية" بلدان المغرب العربي نموذجا" الحوار المتمدن، العدد 2814، 29 / 10 / 2009. متوفر على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=189834> تاريخ التصفح: 30 / 03 / 2015.

⁴ علي خليفة الكواري "مفهوم المواطنة في الدولة الديمقراطية" ص 05. مداخلة ألقيت في الاجتماع السنوي العاشر لمشروع دراسات الديمقراطية، المنعقد في 26/08/2000 في أكسفورد. إنجلترا.

في حين تعرفها الموسوعة الأمريكية كولير بأنها "أكثر أشكال العضوية في جماعة سياسية اكتمالا"⁵. أما معجم اللغة العربية المعاصر فيعتبر المواطنة مصدر لكلمة واطن يواطن ، مُواطنٌ ، فهو مُواطنٌ ، والمفعول مُواطنٌ. يقال: واطن القومَ عاش معهم في وَطَنٍ واحدٍ. والمواطنة تعني "كون المرء مواطناً من مواطني دولة، وله فيها حقوق وامتيازات تكفلها له الدولة وبالمقابل عليه الالتزام بالواجبات التي تفرضها عليه :- أُعطي حقَّ المُواطنَة". أما المعاجم اللغوية العربية التقليدية فهي خالية من ذكر كلمة المواطنة وإن كان اشتقاقها معلوم، مرتبط بموطن الإنسان وانتمائه الجغرافي، غير أن هذا لا ينفي دلالتها على الوضع القانوني والسياسي الذي يتمتع به الفرد تجاه بلد معين⁶.

ما يستوقفنا عند التعريفات السابقة عدم إشارتها الصريحة لعنصر الجنسية في تحديد المواطنة، لكن ربطها المباشر بكونها تعبير عن علاقة بين الفرد والدولة أو شكل من أشكال العضوية في جماعة سياسية معينة أو المواطنة في إطار الدولة توجي بما لا يدع أي مجال للشك بأن الممارسة الفعلية للمواطنة لا تتحقق دون جنسية. فالجنسية هي الإطار القانوني الذي ينظم علاقة الفرد بالدولة، ويضفي عليها صبغة المواطنة. مع الإشارة إلى أن الجنسية هنا كشرط وليست ضمانة بحكم الواقع الذي يؤكد أن الكثير من الدول - التي توصف بغير الديمقراطية - لا يتمتع مواطنوها بأبسط الحقوق، حتى أن غيرهم من الأجانب في دول أخرى - توصف بالديمقراطية - يحضون برعاية وحماية أكثر لحرياتهم وحقوقهم رغم عدم حملهم للجنسية.

وحتى إن لم تنص الدساتير صراحة على شرط الجنسية في المواطنة نامسه من خلال ربطها بالتمتع ببعض الحقوق والحريات ذات الطابع المدني أو السياسي أو الاجتماعي بصفة المواطنة، مثل الحق في الانتخاب، تأسيس الأحزاب والجمعيات المدنية، التنظيمات النقابية وغيرها من

⁵ نفس المرجع، ص 06.

⁶ محمد عثمان الخشت "تطور مفهوم المواطنة في الفكر السياسي الغربي" التسامح، مجلة فصلية فكرية إسلامية، العدد العشرين لسنة 2007. متوفر على الرابط الإلكتروني التالي: <http://tasamoh.om/index.php/nums/view/24/461>

الحقوق والحريات التي تحدد تطبيقها وممارستها النصوص القانونية. وقد حذا في ذلك المؤسس الدستوري الجزائري حذو الكثير من نظرائه، من خلال التأكيد على ما يمكن وصفه بالضمانات الدستورية، حيث أورد في المادة 32 من دستور 1996 أن " الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة. وتكون تراثا مشتركا بين جميع الجزائريين والجزائريات ... " والربط هنا بصفة الجزائريين والجزائريات ليس على أساس أن قيم الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطنة هي حكر على الجزائريين لكونها تمثل تراثا مشتركا للإنسانية، بل من باب التأكيد على أن الدستور الجزائري يضمنها لمواطنيه من "الجزائريين والجزائريات" وإن كان يضمن الكثير من تلك الحقوق للأجانب أيضا. وفي هذا إشارة لحصر مفهوم المواطنة في من يحمل الجنسية الجزائرية دون غيره من الأجانب. وفي نفس السياق لا يخلو الدستور الجزائري من التأكيد على أن الشعب هو مصدر السلطات، وخصص لهذا الفصل الثاني بأكمله، ثم الفصل الرابع لتعداد الحريات والحقوق التي يضمنها الدستور للمواطنين الجزائريين.

ثانيا: دلالة أو رمزية الانتخاب في تحديد مفهوم المواطنة

شكل الانتخاب ولا يزال يشكل أحد أهم المؤشرات الرئيسية في قياس حجم المشاركة في الحياة العامة، وهو بمثابة امتياز وحق تمنحه المجتمعات الديمقراطية لمواطنيها من أجل تمكينهم من اختيار ممثلهم في المؤسسات الدستورية (ليس فقط) التي تدير شؤون البلاد، إلى جانب كونه أداة سياسية لتقييم أداء المنتخبين ومحاسبتهم عند كل موعد انتخابي. ولا ينحصر الانتخاب في عملية التصويت في اليوم المحدد للاقتراع، وإنما هو جزء من عملية متعددة المراحل يختلف فيها المواطنون من حيث الاهتمام والانخراط، تشمل التسجيل في قوائم الانتخاب، حضور ومتابعة الحملات الانتخابية أو المساهمة في تنشيطها، التصويت ومراقبة الانتخابات وحتى إمكانية الطعن في نتائجها في بعض الأنظمة الديمقراطية.

أکید أن اختلاف المواطنين في مستوى الاهتمام بهذه العملية المركبة يتوقف على قدر المصلحة المتوقعة منها، التي قد تكون الفائدة الشخصية التي يمكن أن يجنيها الناخب من تأييده لمرشح معين⁷، سواء بسبب وعود معينة أو تقاسم أفكار معينة أو حتى بالنظر إلى ممارسات غير مشروعة مثل تلقي مقابل مادي أو ما يعرف بشراء الذم أو الأصوات. لكن الاكتفاء بمعيار الفائدة الشخصية لتفسير اهتمام المواطنين بالمشاركة في العملية الانتخابية فيه تقليل من قيمة الانتخابات نفسها كعملية سياسية وقانونية، محورية في بناء المؤسسات في ظل الأنظمة الديمقراطية، والتي تتوقف على عوامل عديدة منها طبيعة الانتخابات (محلية أو وطنية، تشريعية أو رئاسية) دور الأحزاب السياسية في إقناع المواطنين، كذلك درجة الوعي ومستوى الثقافة السياسية والقانونية التي تعطي للعملية الانتخابية قيمة رمزية. إذ يعتبر الكثير من الناخبين في الأنظمة الديمقراطية أن المشاركة في الانتخابات هي بمثابة تخليد لذاكرة الأشخاص الذين ضحوا من أجل أن يصبح الانتخاب حقا متاحا لجميع المواطنين عوض أن كان مقصورا على فئة معينة منهم، وبمثابة وفاء للمجتمع الذي يشعر بقيمة الانتماء إليه⁸.

لقد ألفنا تلك الدلالة الرمزية عبر تركيز وسائل الإعلام عليها في ظل الانتخابات الجزائرية، أين تعود للأذهان الصورة النمطية لكثير من المواطنين الذين يصرحون خارج مراكز التصويت "باعترازهم وفخرهم لتأدية واجبهم الوطني أو واجبهم الانتخابي" وهو ما يعكس قناعة لدى الكثير من المواطنين بأن التصويت هو أكثر من التعبير عن رأي، بل تأدية واجب تجاه المجتمع الذي ينتمي إليه، أي أنه نوع من أنواع واجبات المواطنة لقاء ما يتمتع به من حقوق في إطار نفس المواطنة، وهذا رغم أن الدستور الجزائري صريح في اعتباره الانتخاب حق للمواطن بموجب نص المادة 50 التي تؤكد أن "لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية أن يَنْتَخب وَيُنْتَحَب" ما يعني

⁷ Duchesne Sophie, « Citoyenneté, nationalité et vote : une association perturbée », Pouvoirs, 2007/1 n° 120, p. 71-81. DOI : 10.3917/pouv.120.0071, p 73.

⁸ Duchesne Sophie, op.cit, p 73.

أن المواطن حر في استعمال حقه أو التنازل عنه، عكس بعض الأنظمة القانونية التي أخذت بنظام الانتخابات الإجبارية وبالتالي اعتبار الانتخاب واجب بحكم القانون⁹.

لكن يجب أن نقر في نفس الوقت أن الاكتفاء برمزية الانتخاب في التعبير عن المواطنة لا يستقيم مع الممارسة الديمقراطية، وذلك على حد قول مانديس فرانس Mendes France الذي يرى بأنه "ليست الديمقراطية أن يتوجه المواطن في كل مرة إلى صناديق الاقتراع للإدلاء بصوته، ثم ينصرف إلى اللامبالاة والصمت لمدة خمس سنوات، بل هي حركة متواصلة ومتابعة يشرف عليها المواطن، ليس فقط بالاطلاع على شؤون الدولة، بل أيضا للنظر في كل ما تعلق بناحيته وبلديته وجمعيته ومهنته... فالديمقراطية والمواطنة، لا تثمن إلا إذا وجدت في كل زمان وكل مكان."¹⁰

ويضيف ديفيد ميلر David Miller بأن الديمقراطية في منظورها الجمهوري لا تقتصر على مجرد نظام يضمن حماية مجموعة من الحقوق التي تركز المبادرة الفردية بشكل يجعلها متاحة لجميع البشر. وإنما تتطلب التزاما لجميع المواطنين للاهتمام بالشأن العام بشكل تراعى فيه الحقوق الخاصة وحقوق الغير، يصل أحيانا إلى درجة التضحية من أجل الصالح العام¹¹. هذه القناعة أو الشعور بالانتماء هو الذي يعطي للمواطنة معناها الحقيقي وليس مجرد الحصول على جنسية الدولة، التي قد تبقى مجرد وثيقة ثبوتية لا تحمل معنى المواطنة، كما هو الشأن بالنسبة لأبناء الأجنبي في الكثير من الدول الأوروبية الذين وجدوا أنفسهم منقسمين بين هوية الآباء وهوية بلد مسقط الرأس، وما نتج عنه من مشاكل خاصة ما أثير من نقاش حول قضية الاندماج في المجتمع.

⁹ نصر الدين بوسماحة "ظاهرة مقاطعة الانتخابات: الأسباب والحلول". ص 53 - 63. تحت إشراف الأستاذ محمد بوسلطان، الحكم الراشد: الرقابة والمسؤولية. ديوان المطبوعات الجامعية. الجزائر. 2013.
¹⁰ نقلا عن أوسوكين عبد الحفيظ، رسالة ...

¹¹ Duchesne Sophie, op.cit, p 74.

ثالثاً: حق الانتخاب بالنسبة للأجانب

يكفي الاطلاع على القدر اليسير جدا مما كتب حول الانتخاب أو المشاركة السياسية أو غيرها من المواضيع التي تندرج في إطار الدراسات المتعلقة بالديمقراطية وأنظمة الحكم ليدرك الفرد بأن موضوع الانتخاب عرف الكثير من التطورات، ولا يزال في محتواه قابلاً للتطور مسارة لتطور المجتمعات والأفكار التي تسودها. من ميزة وشرف تحظى به الأقلية في الديمقراطية اليونانية إلى حق دستوري يضمنه ويحميه القانون دون استثناء وتمييز على أي من الأسس التي يحرمها القانون، كالدين والعرق والجنس واللغة وغيرها من أسباب التمييز.

هذا التطور برز بشكل لافت في ظل الدولة القومية، التي تركز من خلالها بشكل مرحلي مبدأ الاقتراع العام كحق دستوري أو واجب قانوني بحسب اختلاف الأنظمة المعتمدة. مرحلة عرفت بتقديسها لعلاقة الفرد بالدولة، القائمة على أسس مثل الائتلاء، الولاء، الحماية والتي تحكمها رابطة قانونية أساسية هي الجنسية. بمعنى آخر أن أساس الحقوق والواجبات ككل في علاقة الفرد بالدولة تحددها الجنسية، وإن كان ذلك لا ينفي وجود إطار قانوني يحدد حقوق وواجبات الأجانب تجاه الدولة التي يقيمون بأراضيها، مثل الحق في العمل، الحق في التعليم، الحق في الرعاية الصحية وغيرها من الحقوق الأساسية للإنسان.

أكد أن الدول تختلف في مستويات إقرارها لهذه الحقوق لفائدة الأجانب بقدر ما تمتلك من إمكانيات من جهة، وكذلك بالنظر إلى تركيبة المجتمعات المحلية وطبيعة الأفكار التي تسودها، وبالأخص ما يرتبط منها بنظرة المواطن المحلي للأجنبي. وفي هذا الإطار لا بد من التطرق إلى تجربة الدول الأوروبية التي قطعت شوطاً كبيراً في مجال إقرار الحقوق الأساسية للمواطن والأجنبي.

حسب وجهة النظر البريطانية فإن مفهوم المواطنة الحالي بمكوناته الثلاث هو محصلة لتطور استمر على مدار قرون من الزمن، انطلاقاً من الحقوق المدنية كالحق في التفكير، الحق في

الملكية، الحق في المساواة أمام العدالة، ثم أضيفت إليها الحقوق السياسية والتي يعتبر حق الانتخاب أبرزها، لتختتم لاحقا بسلسلة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتي جاءت أساسا لتكريس المساواة والتقليل من هوة الفوارق الاجتماعية¹². هي مكونات لمواطنة كاملة في مفهومها المبسط، والذي ساد ولا يزال سائدا في الكثير من الدول.

هذا المفهوم المبسط للمواطنة جعل من فكرة المشاركة السياسية عن طريق الانتخابات معيارا أساسيا تقاس به درجة المواطنة في المجتمعات المعنية. مثل هذا التحليل أو الاستنتاج وإن كان قد اعتمد بشكل موسع في الدراسات المنجزة حول الموضوع، إلا أنه ينبغي أن يأخذ بشكل نسبي وليس كحكم مطلق، إذ لا يمكن إهمال الرأي المقابل، الذي يرى في أن العزوف عن المشاركة السياسية قد يكون في بعض الأحيان تعبيرا عن الاهتمام بالشأن العام وبالحياة السياسية، وبالتالي نوع من ممارسة المواطنة كأن يكون الموقف نابعا عن معارضة ورفض للواقع السياسي أو الاقتصادي وغيرها من الأوضاع السلبية في رأي المواطن¹³، كما لا ينبغي أن ننكر أن الموقف السلبي للمواطن قد يكون بدوره نابعا من حالة اللامبالاة أو عدم الاهتمام المطلق بالشأن العام.

أثبت الواقع أن هذا الاهتمام أو الانخراط في الحياة العامة يتوفر أحيانا بقدر أكبر لدى الأجانب المقيمين منه لدى المواطنين، ومع تزايد حركة التنقل والهجرة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية تنامت الظاهرة بشكل محسوس ما خلف وضعا اضطرته معه الكثير من الدول (خاصة الدول الأوروبية منها) إلى تأطيرها قانونيا، وسمح للأجانب بممارسة بعض الحقوق المدنية والاجتماعية كالحق في تكوين الجمعيات والانخراط في النقابات وغيرها من الحقوق، بل تعد الأمر بالبعث منها إلى إقرار بعض الحقوق السياسية كالحق في الانتخاب بالنسبة للانتخابات المحلية مثل كل من السويد والدنمارك وهولندا، في حين لا يزال الجدل قائما بخصوص إقرار مثل هذا

¹² Duchesne Sophie, op.cit, p 76.

¹³ نصر الدين بوسماحة، المرجع السابق، ص 57.

الحق في دول أخرى كفرنسا وألمانيا وإيطاليا، إلا أن المتفق عليه بالنسبة لجميع الدول هو عدم الاعتراف بهذا الحق للأجانب إذا ما تعلق الأمر بانتخابات ذات طابع وطني¹⁴.

إن إقرار مثل هذه الحقوق ولو بشكل جزئي إلى جانب حقوق أخرى، دفع البعض إلى التساؤل عن إمكانية الحديث عن وجود فصل ما بين الجنسية والمواطنة، أي ممارسة المواطنة دون الحاجة إلى إثبات رابط الجنسية. تساؤل ارتبط بالدرجة الأولى بالتطورات الحاصلة في الفضاء الأوروبي، التي أسست لنوع من المواطنة الأوروبية انطلاقاً من اتفاقية ماستريخت (Maastricht) لعام 1992 التي سمحت لمواطني الدول الأوروبية التمتع بمجموعة من الحقوق المدنية والسياسية على نطاق أوسع، مثل حرية التنقل، الحق في الطعن وتقديم العرائض أمام المؤسسات الأوروبية، كذلك حق الترشح والانتخاب في بعض الانتخابات المحلية في عدد من الدول الأوروبية¹⁵ (وإن كان هذا الحق قد أقرته بعض الدول قبل الاتفاقية). إلا أن المواطنة في مفهومها المبسط كما سبق التقديم لها، لا ترتبط بمدى التمتع بقدر معين من الحقوق سواء أكانت ذات طابع مدني أو سياسي أو اجتماعي أو اقتصادي، بل تتعداها إلى ذلك الشعور بالانتماء المشترك الذي يدفع بالمواطن إلى الانخراط في الحياة العامة، وتفعيل تلك الحقوق وممارستها. وفي هذا الجانب يمكن القول أن المجموعة الأوروبية لم تتمكن من تحقيق هذا الشعور الجماعي بالانتماء المشترك لمواطنة أوروبية تسموا على انتمائهم الوطني، وإن كان يقدم في بعض الحالات أمثلة عن توحيد الرأي العام الأوروبي في قضايا مثل الحرب على العراق عكس المواقف الرسمية للحكومات، أو بعض القضايا البيئية، غير أن ذلك يرتبط بمواقف إنسانية أكثر منها أن تكون مسألة شعور بالمواطنة¹⁶.

¹⁴ Duchesne Sophie, op.cit, p 77.

¹⁵ Ibid, p 79.

¹⁶ C. Vieilledent, L. Jaschke, A. Rouby, M. Greco «Identité européenne/citoyenneté européenne», p 02.

إن اقتصار منح حق الانتخاب للأجانب في الانتخابات المحلية فقط، وفي عدد محدود من الدول الأوروبية يعكس في حد ذاته صعوبة تجاوز فكرة الارتباط ما بين الجنسية والانتخاب كرمز لممارسة المواطنة. ففي بلجيكا مثلا تعود الفكرة إلى فترة السبعينات من القرن العشرين، حيث سجلت الكثير من المحاولات لبرلمانيين وسياسيين حاولوا منح حق الانتخاب للأجانب نذكر منها الأشغال التحضيرية لمراجعة الدستور البلجيكي عام 1978، حيث قدم اقتراح بتعديل المادة 4 من الدستور والقاضي بإلغاء شرط الجنسية البلجيكية لممارسة بعض الحقوق السياسية، غير أن الاقتراح رفض من قبل 20 عضو مقابل صوت واحد وامتناع 5 أعضاء عن التصويت¹⁷. واستمرت بعد ذلك المحاولات على مستوى البرلمان البلجيكي إلى أن صدرت قرارات عن مجلس الدولة سنتي 1980 و 1986 ربطت أي تعديل في المسألة بضرورة مراجعة الدستور¹⁸. في المقابل لا تزال الفكرة مستبعدة في الكثير من الدول الأوروبية مثل فرنسا، ولعل حادثة الطالب الأجنبي سنة 2014 أكثر تعبيراً عن الوضع، حيث تبين لاحقاً أن رئاسة أحد التنظيمات الطلابية الموالية لليمين الفرنسي كانت تعود لمواطن كامبروني انتهت صلاحية بطاقة إقامته وأصبح في وضع غير قانوني في وقت كان الجميع يعتقد أنه مواطن فرنسي، وقد أثير جدل كبير وقتها حول أحقية أجنبي بتولي مسؤولية من هذا النوع، زيادة على تنامي التأييد لليمين المتطرف المعادي أصلاً للأجانب.

أكثر ما سبق، فإن نتيجة الفشل في اعتماد دستور موحد للاتحاد الأوروبي تعبر بدورها عن رفض للأفكار التي حملها المشروع في مجملها، والتي منها ما هو مرتبط أساساً بفكرة المواطنة الأوروبية وما تحمله من ممارسة الكثير من الحقوق السياسية والمدنية في الفضاء الأوروبي.

¹⁷ Mabilie Xavier, « Droit de vote et nationalité », Courrier hebdomadaire du CRISP, 1990/25 n° 1290, p. 1-34. DOI : 10.3917/cris.1290.0001, p 06.

¹⁸ Mabilie Xavier, op.cit, p 08.

أما على مستوى الوطن العربي عموماً والجزائر بصفة خاصة، فإن المسألة غير مطروحة أصلاً على المستوى السياسي ولا على المستوى الأكاديمي بما يسمح مناقشة الفكرة. فالدستور الجزائري مثلاً واضح في مادته 50 التي تنص على أن "لكل مواطن الحق في أن ينتخب وينتخب" فأساس التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية هو شرط الجنسية كحد فاصل ما بين المواطن والأجنبي.

ملخص:

"إن الإقرار بكون المواطنة مكون أساسي في كل مجتمع، باعتبارها أسمى تعبير يصف طبيعة العلاقة ما بين الفرد والمجتمع الذي ينتمي إليه، بكل ما تحمله تلك الصفة من حقوق والتزامات لكل طرف تجاه الآخر، يجعل منها أحد المحاور الأساسية التي تركز عليها الدساتير الحديثة. إذ تعكس الدساتير في بعض محاورها قيمة انتماء الفرد إلى الدولة، على أساس رابطة قانونية قوية هي الجنسية، وما يترتب عنها من واجبات في حق المواطن تجاه دولته والقوانين التي تحكمها، وكذلك ما يتمتع به من حقوق تجاه نفس الدولة.

ولقد اقترن مفهوم المواطنة إلى حد بعيد بالجنسية، باعتبارها السند القانوني لممارسة المواطنة التي انحصرت مجالها لفترة طويلة بممارسة حق الانتخاب من حيث ضمان مشاركة شخصية ومتساوية للجميع في اختيار الأشخاص الذين يسيرون البلاد. لكن هذا المفهوم بدوره عرضة للتأثر بمختلف الظواهر التي تحدث هنا وهناك في مختلف المجتمعات. ذلك أن ارتفاع نسب الهجرة، وتعاقب الأجيال من أبناء المهاجرين وتطور مفاهيم حقوق الإنسان والتجارب الديمقراطية، أنتجت ممارسات جديدة في بعض الدول دون الأخرى، مثل الاعتراف بحق الانتخاب للأجانب، ما يوحي بشيء من التجاذب بين تراجع في قيمة الجنسية أو توسع في مفهوم المواطنة."

Résumé :

La citoyenneté constitue l'expression suprême qui puisse décrire la nature de la relation entre l'individu et la société à laquelle il appartient, avec tout ce que cette description peut comporter concernant les droits et les obligations de chaque partie envers l'autre. La reconnaissance de la citoyenneté comme une composante fondamentale de toute société fait d'elle l'un des axes essentiels des Constitutions modernes. Celles-ci reflètent la valeur de l'appartenance de l'individu à l'Etat par un lien juridique et politique assez fort qui est la nationalité.

Le concept de citoyenneté s'associe largement à celui de la nationalité dans la mesure où cette dernière peut être considérée comme l'appui juridique à l'exercice de la citoyenneté dont la portée s'est limitée depuis fort bien longtemps au droit du vote, c'est-à-dire au droit du citoyen à participer dans le choix de ses dirigeants et ses représentants.

Mais ce concept est, à son tour, susceptible de subir l'influence de divers phénomènes qui se produisent ici et là dans les différentes sociétés. Ainsi, le phénomène migratoire en constante croissance, la succession des générations de descendants d'immigrants, le développement des concepts de droits de l'homme et des expériences démocratiques sont, entre autre, quelques phénomènes qui ont généré de nouvelles pratiques dans certains pays en matière de nationalité et de citoyenneté. La reconnaissance du droit de vote aux étrangers en est une parfaite illustration. Ce qui suggère une certaine attraction entre la dégradation de la valeur de la nationalité ou bien l'expansion du concept de la citoyenneté.

تشتمت قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بين أحكام القانون العضوي رقم 01-98 وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية

/أ/ صام الياس

أستاذ محاضر صنف "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة مولود معمري، تيزي وزو

مقدمة :

بعد صدور دستور 28 نوفمبر 1996 الذي تضمن إشارة صريحة إلى اعتماد الازدواجية القضائية الهيكلية في النظام القضائي الجزائري¹، صدر القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله².

وقد نظم القانون العضوي 01-98 مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في الأحكام 9 و10 و11. غير أن القانون الوضعي الجزائري آنذاك لم يكن خاليا من أحكام تنظم الاختصاص النوعي للغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا التي سيحل محلها مجلس الدولة، إذ كانت أحكام المادتين 274 و277 من قانون الإجراءات المدنية الساري المفعول حينئذ تنظم هذه المسألة. وقد ترتب عن ذلك بالنتيجة أن مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة تخضع في نفس الوقت لأحكام قانون الإجراءات المدنية من جهة وأحكام القانون العضوي رقم 01-98. أمام هذه الوضعية القانونية الغريبة كان من الأجدر لو تضمن القانون العضوي 01-98 نصا من أجل تحديد مصير أحكام قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بالاختصاص النوعي للغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا، عوض الإبقاء غير المبرر على نصين مختلفين ساريين على نفس المسألة.

¹ - تنص المادة 2/152 من دستور 1996 على أنه : " يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية". وتنص كذلك المادة 153 منه على أنه : "يحدّد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم، واختصاصاتهم الأخرى".

² - كما صدر لنفس الغرض القانون العضوي رقم 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي رقم 03-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق بمحكمة التنازع.

وأكثر من ذلك فإن المادة 42 من القانون العضوي 01-98 تحت عنوان الأحكام الختامية لم تتضمن النص على تعليق تطبيق أحكامه إلى غاية التنصيب الفعلي لمجلس الدولة، بل نص فقط على أنه وبصفة انتقالية، في انتظار تنصيب مجلس الدولة، تبقى الغرفة الإدارية لدى المحكمة العليا مختصة للفصل في القضايا المعروضة عليها.

بطبيعة الحال هذه الازدواجية "المعيارية" تتعلق فقط بموضوع الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، ولا تمتد إلى الإجراءات القضائية المتبعة أمامه، لأن المادة 40 من القانون العضوي 98-01 نصت على أنه: "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية".

دام هذا التعايش "غير الطبيعي" بين نصوص قانون الإجراءات المدنية من جهة وأحكام القانون العضوي رقم 01-98 من جهة أخرى في تنظيم مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة عدة سنوات، ولا يزال مستمرا بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية بموجب القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 والذي نص على إلغاء قانون الإجراءات المدنية بمجرد دخوله حيز التنفيذ، أي بعد سنة من تاريخ نشره³.

من هذا المنطلق سنحاول تحليل طريقة تعامل المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية مع مسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في ظل وجود أحكام "موازية" تنظم نفس المسألة في القانون العضوي 01-98، ودراسة الإشكاليات القانونية التي تثيرها هذه الوضعية، خاصة في حالة التعارض بين النصين⁴.

³ - المادتان 1062 و 1064 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

⁴ - للإشارة فإن هذه الازدواجية "المعيارية" موجودة أيضا بالنسبة إلى الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية لكن بطريقة مختلفة، إذ جاءت أحكام القانون العضوي 02-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلقة بالمحاكم الإدارية عامة تاركة أمر التفصيل فيها لقانون الإجراءات المدنية. في هذا الاتجاه اكتفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون العضوي 02-98 بالنص: "تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"، ولم تفصل في نطاق الاختصاص النوعي لهذه المحاكم والذي نظمته بالتفصيل أحكام المادتين 7 و 7 مكرر من قانون الإجراءات المدنية الساري المفعول آنذاك، ثم أحكام المواد 800 و 801 و 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

I- تنظيم قانوني مزدوج غير مبرر للاختصاص النوعي لمجلس الدولة :

اهتم قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد 901 و902 و903 بتنظيم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، مكرسا بذلك من جديد الوضعية التي كانت سائدة في ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى. بمعنى أن موضوع الاختصاص النوعي لمجلس الدولة لا يزال خاضعا لتنظيم قانوني مزدوج، أي أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة وأحكام القانون العضوي 98-01 من جهة ثانية.

لا يوجد بطبيعة الحال ما يبرر اعتماد نصين قانونيين مختلفين ساريين في نفس الوقت على نفس المسألة، وذلك للأسباب الآتية:

- إذا كانت صياغة هذه النصوص القانونية متجانسة حرفيا وتهدف إلى تحقيق نفس الأغراض القانونية، فلا داعي لهذا "التضخم القانوني"، إذ يكفي نص واحد في هذا الشأن.

- أما إذا كانت هذه النصوص القانونية تتضمن اختلاف في المضمون أو على الأقل في الصياغة، فإن ذلك سيكون مصدرا لإشكاليات قانونية عويصة في التفسير في تحديد الأولوية في التطبيق، خاصة إذا كان منطق التفسير القائم على مبدأ "الخاص يقيد العام" لا يجد نفعاً كما هو الشأن في مسألة الحال.

بالاطلاع على أحكام المواد من 9 إلى 11 من القانون العضوي 98-01، يبدو أنها جاءت أكثر تفصيلا في الاختصاص النوعي لمجلس الدولة وذلك بنصها على ما يلي :

- اختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة في الطعون الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مشروعيات القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية⁵.

⁵ عملا بنص المادة التاسعة التي جاءت بصياغة غامضة، إذ تضمنت فقرتين تتعلق الأولى بالطعون بالإلغاء والثانية بالطعون الخاصة بالتفسير وتقدير المشروعية. وقد استدرج هذا الخطأ في الصياغة لاحقا كما سنرى.

- اختصاص مجلس الدولة كدرجة ثانية للتقاضي بالفصل في استئناف القرارات الصادرة ابتداءً عن المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁶.

- اختصاص مجلس الدولة كجهة نقض بالفصل في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية⁷، وكذا في نظر الطعون بالنقض ضد قرارات مجلس المحاسبة⁸

أما بالاطلاع على أحكام المواد أحكام المواد 901 و 902 و 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومقارنتها بالمواد 9، 10 و 11 فنلاحظ ما يلي :

- بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة، فإن الفقرة الأولى من المادة 901 ذكرت فقط القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، مغفلة بذلك الإشارة (كما فعلت المادة 9 المذكورة أعلاه) إلى القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الوطنية المستقلة والمنظمات المهنية الوطنية. غير أن الفقرة الثانية من ذات المادة نصت على أن مجلس الدولة يختص كذلك بالفصل كدرجة أولى وأخيرة في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

- بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كدرجة استئناف، فإن المادة 902 جاءت بإضافات جديدة مقارنة بنص المادة 10 من القانون العضوي المشار إليه، وتتمثل في استبدال عبارة 'القرارات الصادرة ابتداءً' بعبارة 'الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية'، كما أحالت الفقرة الثانية منها إلى اختصاص مجلس الدولة في الفصل في استئناف القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

⁶ - عملاً بنص المادة 10.

⁷ - خلافاً لصياغة المادة 10 التي تضمنت عبارة المحاكم الإدارية (وهي إشارة إلى التسمية التي أطلقها المشرع على الدرجة الأولى للتقاضي في المادة الإدارية، بما أن المادتين 152 و 153 من دستور 1996 اكتفت بالإشارة إلى الجهات القضائية الإدارية)، فإن المادة 11 تشير إلى عبارة الجهات القضائية الإدارية، وكان النظام القضائي الإداري يضم من جهة محاكم إدارية ومن جهة ثانية جهات قضائية إدارية.

⁸ - عملاً بنص المادة 11.

- بالنسبة لاختصاص مجلس الدولة كجهة نقض، فإن الفقرة الأولى من المادة 903 ذكرت فقط القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، مغفلة بذلك الإشارة (كما فعلت المادة 11 المذكورة أعلاه) إلى قرارات مجلس المحاسبة. غير أن الفقرة الثانية من ذات المادة نصت على أن مجلس الدولة يختص كذلك بالفصل في الطعون بالنقض في القضايا المحولة له بموجب نصوص خاصة.

II- الإشكاليات القانونية التي تثيرها الازدواجية المعيارية للاختصاص النوعي لمجلس الدولة:

يبدو أن الحل المعتمد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المتمثل في ذكر حالات الاختصاص العام لمجلس الدولة كأول وآخر درجة وكجهة استئناف وكجهة طعن بالنقض، والاكتفاء بالنسبة للقضايا الأخرى بالإحالة إلى ما تتضمنه النصوص الخاصة، مقبولاً إلى أبعد الحدود، إذ بموجبه ستدخل كل الحالات التي تكون قد أشارت إليها أو التي قد تشير إليها أحكام خاصة لاحقة تلقائياً ضمن مجال الاختصاص النوعي لمجلس الدولة.

في هذا الاتجاه، تم تعديل أحكام الاختصاص النوعي لمجلس الدولة في القانون العضوي 98-01 عن طريق القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، وقد انصب هذا التعديل على نقل شبه حر في أحكام المواد من 901 إلى 903 وإدراجها ضمن المواد من 9 إلى 11.

غير أن صياغة الفقرة الأولى من المادة 9 الجديدة خالفت مضمون المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁹، إذ احتفظت بعبارة "القرارات الصادرة عن الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية" الواردة في النص القديم، في حين أن نص الفقرة الأولى من

⁹ مع أن تعديل القانون العضوي 98-01 يرمي مبدئياً إلى مواكبة اختصاصات مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية وجعلها تتماشى معها. وهذا ما نستشفه من خلال الاطلاع على عرض الأسباب المتعلقة بمشروع التعديل هذا. المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الخامسة، رقم 225، الدورة العادية الثامنة، الجلسة المنعقدة يوم 16 ماي 2011، ص. 20.

المادة 903 لا تشير إلا إلى "القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية". هذا التعارض في المضمون أو على الأقل هذا الاختلاف في الصياغة يحتمل تفسيرين مختلفين:

- أشارت المادة 901 في فقرتها الأولى إلى اختصاص مجلس الدولة في نظر الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطة الإدارية المركزية، واكتفت بالإحالة في فقرتها الثانية إلى القضايا المخولة لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- ذكرت المادة 9 في فقرتها الأولى بالتفصيل اختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، إذ يختص في نظر دعاوى الإلغاء والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية الموجبة ضد قرارات الإدارات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. وإذا كان الأمر كذلك، تتساءل عن جدوى الفقرة الثانية من ذات المادة التي تنص على اختصاص مجلس الدولة كذلك بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة؟

يبدو أن التفسير الأول هو الأقرب إلى الحقيقة القانونية، ويمكن أن نستدل على ذلك بالقياس على تعديل المادة 11 التي كانت تنص على اختصاص مجلس الدولة في نظر الطعون بالنقض في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية والفصل كذلك في الطعون بالنقض في قرارات مجلس المحاسبة، إذ اكتفت المادة 11 المعدلة على غرار المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنص على اختصاص مجلس الدولة في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، وأحالت في الفقرة الثانية إلى جميع الحالات المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وتتمثل هذه الحالات في القرارات الصادرة عن الجهات القضائية "المتخصصة"، على غرار قرارات مجلس المحاسبة الصادرة عن الغرف المجتمعة¹⁰ وكذلك مقررات المجلس الأعلى للقضاء الصادرة عن تشكيلته التأديبية¹¹.

خاتمة:

بعد اعتماد القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والذي تضمن أحكاما خاصة بمسألة الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، كان على المشرع التعبير عن موقفه صراحة إزاء الأحكام السارية آنذاك على ذات الموضوع في قانون الإجراءات المدنية من أجل تجنب ازدواجية النص، وذلك إما عن طريق تعديلها أو إلغائها والحلول محلها أو عن طريق الاكتفاء أصلا بالإحالة في هذا الشأن إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية السارية المفعول.

والأغرب من ذلك أن المشرع الجزائري كرس من جديد هذه الازدواجية المعيارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد الصادر بموجب القانون 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، ثم أعاد التأكيد عليها بمناسبة تعديل القانون العضوي 01-98 عن طريق القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011 الذي أراد بموجبه مواكبة أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وقد كان من الأجدر لو انصب تعديله الأخير هذا على إلغاء أحكام المواد 9 و 10 و 11

¹⁰- أنظر نص المادة 110 من الأمر رقم 20-95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 20 أوت 2010 المتعلق بمجلس المحاسبة. وبموجب الفقرة الثالثة من نص المادة 110 فإن قرار النقض الصادر عن مجلس الدولة تلتزم به الغرف المجتمعة لمجلس المحاسبة في كل ما فصل فيه من نقاط قانونية. كما يمتد اختصاص مجلس الدولة إلى الفصل في المسائل الموضوعية عندما يقرر نقض قرار مجلس المحاسبة، وذلك استنادا إلى نص المادة 958 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية.

¹¹- في هذا الشأن تجدر الإشارة إلى أن اجتهاد مجلس الدولة بخصوص طبيعة الطعن ضد المقررات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء عرف مرحلتين، الأولى قبل 2005 كان مجلس الدولة يعتبر هذه القرارات على أنها صادرة من هيئة إدارية ويطعن بالتالي بالغاؤها، أما المرحلة الثانية، فعرفت تراجع مجلس الدولة عن موقفه السابق واعتبر هذه المقررات صادرة عن جهة قضائية لا يطعن فيها إلا بالنقض (القرار رقم 016886 المؤرخ في 07 جوان 2005، القرار رقم 025039 المؤرخ في 19 أفريل 2006...). أنظر، مجلة مجلس الدولة، الاجتهاد القضائي، العدد 9، 2009، ص. 57. ص. 60.

والإحالة ببساطة إلى أحكام المواد من 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي وقفت في تفصيل مسألة الاختصاص القضائي لمجلس الدولة.

إن تنظيم الاختصاص النوعي لمجلس الدولة بنصين قانونيين في آن واحد لا يستجيب لأي منطق قانوني، إذ يظهر جليا أن عدم التنسيق بين أحكام المواد 9 و 10 و 11 من جهة وأحكام المواد 901 و 902 و 903 من جهة أخرى ليست مقصودة لكي ترتب أثارا قانونية معينة، بل هي مجرد أخطاء مادية في تعامل المشرع الجزائري مع التطورات الحاصلة في النظام القانوني الوطني.

Résumé:

La compétence matérielle du Conseil d'Etat dans son volet judiciaire est régie par deux textes de loi ; d'une part, la loi 08-09 du 25 février 2008 portant code de procédure civile et administrative et d'autre part, la loi organique 98-01 du 30 mai 1998 relative aux compétences, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat, modifiée en vertu de la loi 11-13 du 26 juillet 2011. L'auteur de cette brève réflexion met la lumière sur la genèse de cette dualité sinon de cette inflation normative injustifiée et tente d'identifier, par conséquent, et les incohérences et les implications juridiques qui en résultent.

نشاطات المجلس الدستوري

التجربة الجزائرية في مجال تعزيز السلطة القضائية

الذكرى العشرين لتأسيس المجلس الدستوري الأرميني - يريفان من 8 إلى 10 أكتوبر

2015

معالي السيد مراد مدلسي،

رئيس المجلس الدستوري الجزائري

السيد الرئيس،

زملائي الأعزاء،

أصحاب السعادة،

السيدات و السادة،

يعتبر الفصل بين السلطات عنصر أساسي للديمقراطية و لتعزيز دولة القانون. غير أن التطور الحديث لممارسة السلطة و التفاعل الوظيفي بين السلطات التشريعية و التنفيذية و القضائية و المقرن مع تعددية السلطات التكميلية ينشأ سلطات مضادة أكثر مؤديا إلى إنقاص فاعلية هذا المبدأ و تضاعف الانتقادات المتعلقة بتأسيسه.

إن الفصل بين السلطات هو في الأصل نظرية علمية تقوم على الفقه الناتج عن كتابات مونتسكيو لا سيما "روح القوانين".

يتعلق الأمر بالتمييز بين أعمال التشريع و التنفيذ و القضاء من أجل ضمان الحريات الأساسية كأسس قانونية لنظام سياسي ديمقراطي. يترجم هذا في الواقع من خلال تحديد وظائف السلطات المختلفة مع ضمان التوازن الضروري للتعاون العضوي بين المؤسسات من أجل ضمان استمرارية النظام السياسي.

وقد عرف الفصل بين السلطات، كمبدأ معترف به في الاجتهاد الدستوري، تطبيقات متعددة و مختلفة. تعد السلطات التشريعية و التنفيذية سلطات سياسية على خلاف

السلطة القضائية حيث تكمن مهمتها في تطبيق القوانين و الحكم بكل نزاهة، فعليها الاحتفاظ باستقلاليتها.

يرمي الفصل بين السلطات في إلى ضمان الحرية من خلال منع تجمع سلطات الدولة بين أيدي هيئة واحدة باعتبار أن هذا التركيز من شأنه إحداث سلطة مفرطة. ترجعنا هذه الاعتبارات الأولية إلى نقطة أساسية.

ماذا تعني استقلالية القاضي واستقلالية السلطة القضائية؟

هذا هو بالضبط موضوع لقائنا الهام و المنظم بصفة محكمة من طرف المحكمة الدستورية لأرمينيا.

عرفت السلطة القضائية تاريخيا " مدا و جزرا" فيما يخص ممارسة صلاحياتها، بل و اهتمت بتأسيس " حكومة القضاة".

يعني مبدأ استقلالية السلطة القضائية، النابع من منطقت الفصل بين السلطات، أنه يجب على القاضي أن يمارس وظائفه بكل استقلالية بالنسبة إلى كل القوى الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و كذا إدارة العدالة.

سمحت استقلالية السلطة القضائية و الخصوصيات التي تنسب بها بالنظر إلى السلطات السياسية بتعميم بعض قواعد الإجراءات القضائية. فلقاءات مثل لقائنا اليوم ليست غريبة عن هذا التقارب. يبدو واضحا أن السلطة القضائية أصبحت الحامي الأول لحقوق الإنسان و الحريات الأساسية.

كما أن تخصص هذه السلطة سمحت لها باكتساب اهتمام أكبر في المجتمع العصري خاصة أن السلطة التنفيذية تميل إلى اللجوء إلى القضاء فيما يتعلق بالقضايا المتعلقة بالعدالة الاجتماعية و تلك المتعلقة بتطبيق القوانين السياسية، و هذا ما أعطى عمق اجتماعي أكبر للسلطة القضائية.

تمد وظيفة القضاء القضائية بإمكانية نشر القيم المعبر عنها من خلال تقارب الأنظمة السياسية و تلك الواردة في مفهوم دولة القانون الديمقراطية.

غير أن تعدد السلطات أدخل شركاء آخرين في السلطة السياسية التمثيلية مثل منظمات العالم الجمعي و سلطة وسائل الإعلام للرأي العام المعبر لا سيما من خلال النقابات و كذا السلطة الاقتصادية و المالية.

إن وظائف الدولة التي يمارسها القضاء الإداري تجعلها مسؤولة أمام السلطة التنفيذية و هذا ما يسبب غموض رغم التحديد الواضح لميادين الاختصاص داخل المؤسسة القضائية. القاضي المستقل هو الذي يتخذ قراراته بشرفه و ضميره بدون أن يخضع نفسه لأوامر و نصائح السلطة الوصية.

من الواضح أن جوانب هذا المبدأ، التي تعد ضرورية لبناء دولة القانون، صعبة التحديد، و هذا ما يجعل أن الدساتير لا تتضمن عموما أي تعريف لهذا المثل الأعلى الديمقراطي.

يعني أن يكون القاضي مستقلا أن يكون قادرا على مواجهة الضغوطات المتعددة و ذات مصادر مختلفة و التي تمارس غالبا من طرف السلطة السياسية.

إن استقلالية القاضي و استقلالية السلطة القضائية في الجزائر مضمونة بالدستور. تنص المادة 138 من الدستور الجزائري بالفعل على أن " السلطة القضائية مستقلة، و تمارس في إطار القانون".

بالفعل، فإن استقلالية القضاء مضمونة على المستوى الوظيفي من خلال حصريّة الاختصاص و المهام المذكورة بوضوح في قوانين الجمهورية. الاستقلالية العضوية مضمونة من قبل المجلس الأعلى للقضاء. تضطلع هذه الهيئة بمهام تسيير الحياة المهنية للقضاة و تهدف إلى حمايتهم من كل شكل من أشكال الإكراه الذي يمكن أن يؤثر على استقلاليتهم و الذي قد يعرقل نزاهتهم.

يؤكد النظام الأساسي للقضاء¹ على استقلالية القضاة.

و تقدر هذه الأخيرة أساسا على ضوء ثلاثة عوامل: التعيين و النقل من الوظيفة و سيرورة الحياة المهنية للقضاة.

فيما يتعلق بتعيين القضاة، فإنه محدد على العموم في الدستور ذاته. يعين رئيس الجمهورية القضاة و يساعده المجلس الأعلى للقضاء. جزء من أعضاء هذا الجهاز يعينهم القضاة و الجزء الآخر يعينه رئيس الجمهورية و هذا ما يضفي له استقلالية أقوى.

فيما يتعلق بالمسؤولية التأديبية للقضاة، فإنها منوطة طبقا للدستور إلى المجلس الأعلى للقضاء الذي، بهذه المناسبة لا يرأسه رئيس الجمهورية بل رئيس المحكمة العليا.

كما أن التكوين و التخصص يعززان استقلالية القاضي حينما ينظر في النزاعات المعروضة عليه.

يحدد قانون العضوي² تشكيلة و عمل و الصلاحيات الأخرى للمجلس الأعلى للقضاء، فلا بد من الإشارة إلى بعض عناصره الأساسية.

تعتبر حماية استقلالية الهيئة القضائية ضرورة باعتبارها تقحم الحرية الفردية التي تتكفل الهيئة القضائية بحمايتها. ليست فقط استقلالية القضاة هي المحمية هنا و لكن أيضا صلاحياتهم و سلطتهم التقديرية.

أخيرا يسهر المجلس الأعلى للقضاء على أن لا يحرم القاضي من القدرة على ممارسة سلطته التقديرية فيما يخص المساس بالحرية الفردية.

¹. القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء.
². القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004 الذي يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته لا سيما المادة 35.

يندرج الفصل بين السلطات في الجزائر باعتباره نقطة انطلاق تنظيم سياسي جديد للدولة و إنشاء المجلس الدستوري الذي يتمثل دوره الرئيسي في السهر على حماية الدستور عن طريق الرقابة الدستورية و في إطار مبدأ تدرج القوانين من بين الابتكارات المهمة للتعديل الدستوري لسنة 1989.

أكد المجلس الدستوري مند إنشائه التقدم المحقق في الجزائر في مجال تعزيز مبدأ الفصل بين السلطات و استقلالية السلطة القضائية. يتجلى هذا التأكيد بدون لبس لا سيما في آراء المجلس الدستوري المتعلقة بالقانون العضوي المتضمن التقسيم القضائي و الرأي المتعلق بتنظيم و عمل مجلس الدولة.

بالفعل، اعتبر المجلس في رأيه رقم 4 المؤرخ في 19 فيفري 1997 أن " المؤسس الدستوري، باعتباره مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطات العمومية، قد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها، و التي لا يمكن أن تمارسه إلا في المجالات و وفق الكيفيات التي حددها لها الدستور صراحة".

أكد المجلس الدستوري من جديد على استقلالية السلطة القضائية في رأيه رقم 6 المؤرخ في 19 ماي 1998 بـ " اعتبارا أن مبدأ استقلالية السلطة القضائية الوارد ذكره في المادة 138 من الدستور المنبثق عن المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، يستمد مفهومه من الضمانات الدستورية المنصوص عليها في المواد 147 و 148 و 149 من الدستور".

من جهة أخرى و اعتبارا أن استقلالية القاضي أساسية لاستقلالية السلطة القضائية، و بهدف المحافظة على هذه الاستقلالية و كرامة القاضي، أكد المجلس الدستوري على الحق النقابي للقاضي، فبالنسبة للمجلس "... حرية ممارسة القاضي لحقه النقابي" ستكون ناقصة و ذلك بإجباره على التصريح بذلك لوزير العدل عندما ينخرط بالنقابة. و يشير الرأي رقم 2 المؤرخ في 22 أوت 2004 إلى أن الحق النقابي حيث يسمح له " عند الاقتضاء من اتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على استقلالية و كرامة القضاء".

يساعد المجلس الدستوري القاضي على الكشف عن فحوى القانون في إطار الطعن الدستوري.

بالفعل، فإن استقلالية المجلس الدستوري ترمي إلى تعزيز مصداقيته و تحسين دوره الاجتماعي و تدعيم شرعيته.

يحظى المجلس الدستوري بنظام أساسي ضمن النظام الدستوري الذي يقع خارج السلطات الثلاث، و هو مركز يضعه في حالة استقلالية بالنسبة لتلك السلطات.

و هذه السلطات الثلاث ممثلة داخل المجلس الدستوري.

إن الاعتراف باستقلالية المجلس الدستوري تتميز أيضا باحترام اجتهاده من طرف مختلف المعنيين بقراراته و آرائه.

و ستسجل تقدمات هامة في هذا المجال من خلال التعديلات المعلن عنها مسبقا في الدستور الجزائري و التي سوف تؤكد قريبا في صلب الدستور استقلالية المجلس الدستوري و كذا استقلاليته الإدارية و المالية.

إذا كان المجلس الدستوري يسهر بدقة و بكل استقلالية على أن تحترم كل سلطة ميدان تدخلها كما يتضح من الدستور، فإنه يسهر أيضا على حصر تقديره لدستورية النصوص الموجهة إليه من أجل الدراسة و ليس الملاءمة مثلما يسعى إلى توضيحه *expressis verbis* في آرائه و قراراته.

ما يسمح باستقلالية القاضي هو في آن واحد التعريف الإيجابي الذي نمنحه مبدئيا لوظيفته و للثقافة القانونية و كذا قوة طابعه.

هذه هي في آخر المطاف الشروط الحقيقية لقضاء مستقل الذي بدونه تبقى القوانين و المؤسسات الأكثر مثالية مجرد حبر على ورق، و قد واصل العميد فيدل بالقول أن الاستقلالية تعتمد على "النظافة العقلية للقضاة".

بالفعل، فإن تكاثر السلطات و بالتالي السلطات المضادة يرفع مكانة السلطة القضائية، لذا فلا بد من ضمان استقلاليتها.

يعد الطعن الدستوري تطورا آخر إلى جانب رقابة الدستورية و الذي من شأنه أن يخفف من الضغط على السلطة القضائية و يعزز استقلاليتها.

ليس من غير الضروري الإشارة في هذا الموضوع أن السياسة الجزائرية قد بدأت بحذف الهيئات القضائية الاستثنائية من أجل تعزيز دولة القانون في إطار المبدأ الديمقراطي للدولة الحديثة التي تعني الوجود الأولي لقواعد قانونية و كذا تواجد و استقلالية الهيئات المكلفة بتطبيقها.

و في هذا الميدان، فقد كان للجزائر فرصة تقاسم خبرتها و كان ذلك مؤخرا جدا بمنبر هيئة الأمم المتحدة.

كما تحوز الدول الإفريقية على خبرة تجلت بصفة ملحوظة بمناسبة المؤتمر الإفريقي المنعقد بالجزائر في نوفمبر 2014.

بالرغم من كل العيوب التي قد تتهم بها، فإن القضاء في إفريقيا إذا أخذنا بعين الاعتبار المبادرات المتخذة هنا و هناك، قد أصبح على وعي بحاله و يحاول التغيير، فقد اتخذت إصلاحات البعض منها إيجابيا باعتبارها ترمي إلى تعزيز استقلالية و سلطات القضاة³ في علاقاتها مع الهيئات الأخرى في الدولة.

و يقوم الجيل الجديد من الهيئات الدستورية بالفعل بتطوير اجتهاد يبين في آن واحد قدرته على التخيل و استقلالية فكرهم و هذا ما يفيد المرور من الشكلية إلى فاعلية دستورية موجبة نحو الديمقراطية و دولة القانون.

³. Mayacine Diague « La mutation de la justice constitutionnelle en Afrique. L'exemple du Conseil constitutionnel Sénégalais » Annuaire Internationale de Justice Constitutionnelle T.XII, 1996,p.99.

سيداتي سادتي رؤساء و قضاة المحاكم الدستورية و الهيئات المماثلة السيدات و السادة،
أود في الأخير ضم كلمتي إلى اللواتي و الذين أرادوا تهنئة المنظمين من أجل اختيار الموضوع
و نوعية تدخلهم.

سأواصل شكرهم لحفاوة الاستقبال و المهنية التي اتسموا بها من أجل جعل إقامتنا ممتعة.

أثر قرارات و آراء المجلس الدستوري الجزائري، الواقع و الآفاق

مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي:

" المحاكم و المجالس الدستورية العربية تحديات الواقع و الإصلاحات الممكنة في ضوء المتغيرات الإقليمية "

البحر الميت - الأردن يومي 28-29 فبراير 2016

محمد ضيف

عضو المجلس الدستوري

تناول في هذه المداخلة بالدراسة آثار الرقابة الدستورية في ظل التجربة الجزائرية وذلك بالتعرض إلى مدى حجية وآثار القرارات والآراء الصادرة عن المجلس الدستوري الجزائري، هل أن حجيتها نسبية أم أن لها حجية مطلقة تسري على كافة السلطات، وما هي آثار قرارات المجلس الدستوري القاضية بعدم دستورية أحكام ونصوص تشريعية ومآل تلك الأحكام والنصوص، وكيفية تعامل السلطات المكلفة بتطبيق القوانين تجاهها أي ما هو الأثر القانوني المترتب على صدور قرار المجلس الدستوري بعدم الدستورية الكلية أو الجزئية للنص التشريعي أو التنظيمي أو المعاهدات الدولية التي يخطر المجلس برقابة دستورتها .

وستتناول هذه النقاط من خلال تقسيم المداخلة إلى أربعة محاور هي :

أولا : صلاحيات المجلس الدستوري في الرقابة على القوانين و المعاهدات و التنظيمات

ثانيا : حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري

ثالثا : الأثر القانوني لقرارات و آراء المجلس الدستوري

رابعا : حجية وإلزامية قرارات المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الجديد .

أولا - صلاحيات المجلس الدستوري في الرقابة على القوانين والمعاهدات والتنظيمات:

لقد تم تأسيس المجلس الدستوري سنة 1989 لضمان احترام أحكام الدستور والسهر خاصة على احترام السلطات للدستور. وبداية تجدر الإشارة إلى ملاحظتين هامتين هما :

1. أن المؤسس الدستوري الجزائري أسند للمجلس الدستوري اختصاصات وصلاحيات محددة وحصرية وليست عامة وتقديرية، ومن ثم لا يستطيع المجلس الدستوري أن يتدخل خارج تلك الحالات المحددة بدقة في الدستور .

2. أن الدستور الجزائري يميز في صلاحيات واختصاصات المجلس الدستوري بين صلاحيات يمارسها المجلس في الحالات العادية وأخرى يمارسها في الحالات الخاصة، وهنا سنكتفي بالإشارة إلى صلاحياته في الحالات العادية.¹

بالنسبة للصلاحيات والاختصاصات في الحالات العادية والمتمثلة في الرقابة التقليدية التي يمارسها المجلس على غرار باقي هيئات الرقابة الدستورية في مختلف الدول، وهي الصلاحيات المحددة بوضوح في أحكام المواد 163 و 165 من الدستور وسنركز على اختصاص الرقابة على القوانين لعلاقته بموضوع المداخلة ولن نتطرق لدور المجلس الدستوري في الانتخابات وتعديل الدستور.

وتكون الرقابة الدستورية التي يمارسها المجلس الدستوري على النص الذي أخطر به رقابة وقائية قبلية بموجب رأي قبل اصدار القانون ودخوله حيز التنفيذ وتكون هذه الرقابة وجوبية وتخص القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني (الغرفة الأولى) ومجلس الأمة (الغرفة الثانية) وتعرف برقابة المطابقة، وإما رقابة جوازية غير إجبارية وتكون

¹. أنظر محمد ضيف، دور القضاء الدستوري في تغيير النظام الدستوري و السياسي، تجربة المجلس الدستوري الجزائري - ورقة مقدمة للملتقى العلمي التاسع لاتحاد المحاكم و المجالس الدستورية العربية، الكويت مارس 2015

إما قبلية أو بعدية ويتعلق موضوعها بالمعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات وتعرف برقابة الدستورية.²

(1) رقابة المطابقة:

فلقد حصر المؤسس الدستوري رقابة المطابقة على فئتين من النصوص هي القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان

أ. **القوانين العضوية :** وأطلق المؤسس الدستوري مصطلح القانون العضوي على تلك النصوص المحددة على سبيل الحصر في الدستور، واعتبرها ذات مركز خاص مقارنة بالقوانين العادية فهي ترمى إما إلى توضيح بعض أحكام الدستور أو إلى إكمالها وذلك تفاديا للتفصيل في الدستور، ويتجلى ذلك المركز القانوني الخاص الذي منحه الدستور لهذه النصوص أنه خصها بالرقابة الإجبارية السابقة لصدورها من قبل المجلس الدستوري وأن رقابة مطابقتها للدستور تشمل طرق إعدادها ومناقشتها والتصويت عليها بالإضافة إلى مضمونها ومدى تطابق كل ذلك مع أحكام الدستور.

والغاية من ذلك هي تقييد البرلمان في ممارسة اختصاصاته في هذا المجال بما لا يسمح له بتخطي الإطار المرسوم له في الدستور، حيث يحتمل أن تتضمن هذه النصوص أحكاما تتعارض مع الدستور نصا أو روحا الأمر الذي يستدعي إخضاعها للرقابة السابقة بصفة شاملة وإجبارية كما أن الهدف من ذلك هو ضمان وجود منظومة قانونية عضوية متجانسة مع الدستور لارتباطها الوثيق به، ومن ثم فإن إخضاعها كاملة لرقابة المطابقة بخلاف القوانين العادية والمعاهدات والتنظيمات، يعتبر ضروريا وهذا ما ذهب إليه المؤسس الدستوري.³

². أنظر- محمد ضيف- دور القضاء الدستوري في انتظام العمل التشريعي، تجربة المجلس الدستوري الجزائري، مداخلة في مؤتمر الرقابة الدستورية في الدول العربية - تقييم ورؤية مستقبلية بيروت 14 و 15 نوفمبر 2014 ص 4.

³. نفس المرجع

ب. النظام الداخلي لغرفتي البرلمان :

يخضع النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، مثل القوانين العضوية لرقابة المطابقة حيث أن كل غرفة في البرلمان لها استقلالية في إعداد نظامها الداخلي ولا يخضع للإصدار من قبل رئيس الجمهورية مثل باقي القوانين، الأمر الذي يمكن أن يفتح المجال أمام غرفتي البرلمان لاحتلال تضمين النظام الداخلي أحكاما تمس بالتوزيع الدستوري للسلطات والصلاحيات ومن ثم احتمال الاعتداء على اختصاصات السلطات الأخرى لاسيما السلطة التنفيذية. ونخلص هنا أنه إذا كان المؤسس الدستوري قد حصر النصوص التي تخضع لرقابة المطابقة، فإن المجلس الدستوري قد بين المقصود من رقابة المطابقة بأنها تقتضي أن يكون النص موضوع الإخطار قد ذكر في أحكامه وتضمن بأمانة المبادئ الدستورية التي اعتمد عليها وتبيان القواعد الدستورية التي استنبط منها جوهره، وبين المجلس ان كل قانون لاسيما العضوي منه يجب أن لا تتجاوز أحكامه الحدود الدستورية ولا تتعارض مع روح الدستور ذاته.⁴

ويجدر بنا الملاحظة هنا أن المجلس إذا أقر عدم مطابقة حكم أو أحكام من النص المعروض عليه خاصة في حالة النظام الداخلي فإنه يتعين على السلطة التشريعية أو الغرفة المعنية مراجعة ذلك النص وفق توجهات المجلس الدستوري وأن تعرض أحكام المراجعة مرة أخرى على المجلس الدستوري لإعادة مراقبة مطابقتها ويمكن أن تستمر العملية دون إصدار النظام الداخلي ومن ثم عدم الشروع في تطبيقه إلى حين موافقة المجلس على النص بأكمله والتصريح بأنه مطابق للدستور.

⁴. أنظر محمد ضيف - دور القضاء الدستوري في تطوير النظام الدستوري و السياسي، تجربة المجلس الدستوري الجزائري. ورقة مقدمة للملتقى العلمي التاسع لاتحاد المحاكم و المجالس الدستورية العربية - الكويت مارس 2015 ص 7.

(2) صلاحية رقابة الدستورية :

نصت المادة 165 الفقرة الأولى من الدستور على هذه الصلاحية والمتمثلة في اختصاص المجلس الدستوري في الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات، وتجدر الإشارة هنا أن رقابة الدستورية قد تكون جزئية أو كلية حسب ما تتضمنه رسالة إخطار المجلس الدستوري من طرف السلطة المخولة دستوريا بإخطار المجلس الدستوري على عكس رقابة المطابقة التي تنصب على كل أحكام النص، وإذا كان المؤسس الدستوري قد أقر بأن رقابة المطابقة تكون سابقة ويتم قبل صدور النص، فإنه لم يشترط ذلك في حالة رقابة الدستورية، ومن ثم فإنها قد تمارس على النص قبل صدوره ويمكن أن تمارس الرقابة على النص بعد صدوره ودخوله حيز النفاذ وفقا لما يراه من خوله الدستور سلطة إخطار المجلس الدستوري.

وتتجلى مسألة رقابة الدستورية في إمكانية خضوع المعاهدات والقوانين العادية والأوامر وكذا النصوص التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية أو في بعض الحالات المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول.

وما ينبغي التذكير به في مجال رقابة الدستورية هو أنه يحتمل أن يقرر المجلس الدستوري في حالة الإخطار الاختياري حكما غير دستوري ويكون ذلك الحكم مرتبطا بأحكام أخرى في النص لم يخطر بمرآتها، ففي هذه الحالة يحق للمجلس الدستوري التصدي لها ودراستها وتقرير عدم دستورتها وبالنتيجة إلغائها.⁵

وختاما يجب التأكيد على أنه من الثابت، سواء تعلق الأمر برقابة المطابقة أو رقابة الدستورية، أن المجلس الدستوري ليست له سلطة تقويمية على المشرع، ومن ثم فإن الرقابة لا تنصب على إصدار أحكام تقويمية على التشريع من ناحية ملاءمته أو مدى صلاحيته الاجتماعية

⁵. نفس المرجع، ص 8.

والسياسية والاقتصادية، فهذه المسألة تخضع للسلطة التقديرية التي يتمتع بها المشرع، فالدستور خوله ولاية التشريع و اطلق سلطته في تقدير ملاءمتها ، فرقابة المجلس الدستوري تقف عند حد التحقق من مطابقة التشريع والتنظيم للدستور أو عدم مطابقته نصا وروحا.

وقبل الخوض في موضوع حجية، وآثار قرارات وآراء المجلس الدستوري يجدر بداية التطرق بإيجاز لقرارات المجلس الدستوري وآرائه ما هي طبيعتها ؟ ولماذا اعتمد المؤسس الدستوري (واضع الدستور) مصطلحي القرار والرأي في ما يصدر عن المجلس الدستوري بعد قيامه بمهمة الرقابة الدستورية وهل هناك فرق بين القرار والرأي أم أن لهما نفس الطبيعة القانونية ؟

نشير إلى أن هناك بعض الأدبيات التي تثير مسألة القيمة القانونية لآراء المجلس الدستوري متسائلين هل الرأي ملزم مثله مثل القرار أم أن القرار فقط هو وحده الذي يتمتع بالقوة الإلزامية، ويبقى " الرأي " حسب هؤلاء مجرد رأي تستأنس به إحدى جهات إخطار المجلس الدستوري دون أن يكون ملزما لها، وبالتالي فإن إلزامية " الرأي " تبقى رهينة إرادة الهيئات المعنية بالأمر، فقد ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن هذه الآراء هي ذات طبيعة استشارية و غير ملزمة من الناحية القانونية بل لها مجرد قيمة معنوية توجب احترامها على أساس أنه من غير المعقول أن تقبل سلطة عمومية بإصدار أو تطبيق نص تعلم أنه غير دستوري وتعلم موقف المجلس الدستوري منه .⁶

غير أن هذا الاتجاه يعتبر عار من أي سند أو دليل، حيث الثابت أن إرادة المؤسس الدستوري لم تنصرف إلى التمييز بين الرأي والقرار من حيث القوة القانونية والإلزامية، وإنما اتجهت إلى التمييز في رقابة المجلس الدستوري للنصوص التشريعية بين رقابة سابقة يفصل من خلالها المجلس برأي، ورقابة لاحقة أي بعد دخول النص التشريعي محل الرقابة حين التنفيذ والتي

⁶ .د. عمار عباس - "دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبدأ سمو الدستور" في مجلة المجلس الدستوري العدد 01 - 2013، ص 86.

بيت فيها المجلس بقرار، ولقد نصت على ذلك صراحة المادة 165 من الدستور حيث جاء في فقرتها الأولى :

" يفصل المجلس الدستوري ... في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية ... " ، بمعنى أن الرأي يخص الرقابة السابقة أي إذا أخطر المجلس لرقابة دستوريته قبل صدور النص التشريعي من طرف رئيس الجمهورية أو قبل التصديق فيما يخص المعاهدات الدولية، أما القرار فيكون بشأن النص التشريعي الذي أخطر المجلس الدستوري برقابته بعد دخول ذلك النص حيز النفاذ، فكلاهما لهما نفس القوة القانونية ويستشف ذلك من نص المادة 169 من الدستور مثلما سنرى تفصيلا عند التطرق لحجية قرارات وآراء المجلس الدستوري، فبالعودة إلى نص هذه المادة التي جاء فيها : " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس " والمقصود بعبارة " قرار " في هذه المادة المعنى الواسع وتعود إلى ما يقرره المجلس الدستوري بشأن دستورية النص التشريعي المخطر به، ولا تخص القرارات دون الآراء ، ولعل هذه العبارة هي مصدر اللبس الذي وقع فيه الاتجاه المذكور أعلاه والقائل بالتمييز بين قوة القرارات وبين قوة الآراء.⁷

فعبارة " قرار " في نص المادة 169 تشمل الآراء والقرارات على السواء وإلا لا نصرف واضع الدستور إلى تخصيص مادة أخرى أو فقرة ثانية في نفس المادة تعالج الأثر القانوني للآراء، وعليه فإن المقصود بعبارة قرار في نص المادة 169 يخص كل من الآراء والقرارات وأن إرادة المؤسس الدستوري لا تميز بينهما من حيث القوة القانونية والحجية كما سنرى لاحقا. ودليلنا على ذلك هو ما جاء في نص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 165 اللتين تلزمان المجلس بإبداء رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان وقبل أن يصدرها رئيس

⁷ أنظر فيما يخص هذا الاتجاه، بختي نفيسة - عوانق الرقابة الدستورية في الجزائر، مذكرة ماجيستر غير منشورة، المركز الجامعي معسكر 2007.

الجمهورية، ويتم الفصل فيها برأي، وكذلك الشأن بالنسبة لتدخل المجلس وجوبا في الفصل في دستورية النظام الداخلي لغرفتي البرلمان برأي أيضا. فلا يستقيم منطقيا ولا يصح قانونا أن يقدم واضع الدستور بالزام المجلس الدستوري بالفصل في دستورية القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان برأي وجوبا ولا يعطي لهذه الآراء نفس القوة الالزامية التي يمنحها للقرارات نخلص إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يميز من حيث القوة القانونية بين قرارات وآراء المجلس الدستوري، وإنما فقط أراد التمييز بين نوعي الرقابة الدستورية الرقابة السابقة للدستورية ويتم الفصل فيها عن طريق رأي، والرقابة اللاحقة والتي يتم الفصل فيها بقرار.

ثانيا : حجية آراء وقرارات المجلس الدستوري

تختلف حجية قرارات هيئات القضاء الدستوري بحسب نمط الرقابة الدستورية، ففي النمط الأمريكي الذي تعهد فيه الرقابة على دستورية القوانين إلى المحكمة الفيدرالية العليا، فإن قراراتها تكتسي حجية نسبية وليست مطلقة حيث تنحصر آثارها على القضية المعروضة دون أن تتعداها لغيرها ويبقى النص التشريعي أو التنظيمي المشوب بعدم الدستورية ساري المفعول ويرتب آثاره ويطبق على حالات أخرى .

أما في النمط الأوربي للرقابة الدستورية وخاصة تلك التي تأخذ بالمجلس الدستوري كهيئة للرقابة الدستورية، فإن القرارات الصادرة عنها تكتسي طابع الالزام بالنسبة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وهي غير قابلة لأي طريق من طرق الطعن القضائية أو الادارية كما هو الشأن في التجربة الفرنسية، فقرارات المجلس الدستوري الفرنسي لها صفة وقوة الشيء المقضي فيه طبقا لنص المادة 62 الفقرة 2 من الدستور الحالي دستور 1958، وتعتبر نهائية وملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وهي غير قابلة لأي طعن ويترتب على هذه القرارات في حالة القول بعدم دستورية نص تشريعي، فإن ذلك النص يعتبر كأن لم يكن ويحذف من المنظومة التشريعية اعتبارا من قرار المجلس الدستوري .

وبالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري قبل التعديل الأخير، لا نجد فيه إجابة صريحة وواضحة بشأن مدى إلزامية آراء وقرارات المجلس الدستوري للسلطات المعنية خلافا لما هو عليه الحال في أنظمة مشابهة مثل فرنسا كما رأينا أعلاه التي نص فيها الدستور صراحة في مادته 62 الفقرة 2 على أن " قرارات المجلس الدستوري غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن، وأنها ملزمة للسلطات العمومية وكل السلطات الادارية والقضائية " .

إلا أنه في الجزائر نجد أن نص المادتين 168 و 169 من الدستور تبينان لنا القوة القانونية لآراء وقرارات المجلس الدستوري وإن كانت لا تنص صراحة على إلزاميتها للسلطات والمؤسسات الادارية والقضائية وإنما يستنتج ذلك استنتاجا

- فالمادة 168 من الدستور تنص على " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية، فلا يتم التصديق عليها "

- أما المادة 169 فتتص على : " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس "

ويتضح من ذلك أنه بالنسبة للمعاهدة التي يرى المجلس الدستوري أن أحكامها غير دستورية فإن السلطة المختصة بالتصديق (رئيس الجمهورية) لا تصدق عليها، بمعنى وجوب الالتزام برأي المجلس الدستوري إلى غاية انتفاء سبب عدم الدستورية وذلك بتعديل الدستور بما يتطابق مع الأحكام التي اعترض عليها المجلس الدستوري.

نفس الشيء يمكن ملاحظته بالنسبة للنصوص التشريعية التي يصدر المجلس الدستوري بشأنها رأيا (القوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان وجوبا، والقوانين العادية في حالة اخضاعها للرقابة السابقة) أو قرارا (القوانين العادية التي دخلت حيز النفاذ والتنظيمات) فيصرح فيه المجلس بعدم دستورتها، حيث أنه بمجرد صدور الرأي أو القرار تفقد أثرها، ويعني

فقدانها الأثر إلغاء الحكم المصريح بعدم دستوريته واستئصاله من النص الذي نظر فيه المجلس الدستوري، الأمر الذي يعني وجوب الالتزام برأي أو قرار المجلس الدستوري .

إن استعمال المؤسس الدستوري لعبارة " إذا ارتأى " لا تعني ترك الخيار للسلطات العمومية في الأخذ أو عدم الأخذ برأي المجلس الدستوري أو قراره طالما أن النتيجة محددة في الدستور بحيث لا يجوز التصديق على المعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية إلا بعد الاستجابة لملاحظة المجلس الدستوري لدى تعديل الدستور، كما لا يجوز إصدار الحكم أو النص المعارض عليه لعدم دستوريته أو عدم مطابقته للدستور، فإن كان قابلا للفصل عن النص الغي الحكم غير الدستوري فقط - كما سنفصل عند الحديث عن الآثار - وإن كان لا يمكن فصله عن النص أجل إصداره إلى حين تجاوز عدم دستوريته من خلال التعديلات الضرورية التي تجرى عليه، فقد أقر المجلس الدستوري في رأيه رقم 4-1998 بخصوص آثار التصريح بعدم الدستورية لبعض أحكام النص المعروض عليه حيث جاء في الرأي " اعتبارا أنه إذا أخطر المجلس الدستوري طبقا للمادة 166 من الدستور للفصل في دستورية حكم قانوني، وصرح بأن الحكم غير مطابق للدستور وفي نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص فإن القانون المعني يعاد إلى البرلمان " .⁸

نخلص إذا إلى أن إلزامية قرارات وآراء المجلس الدستوري تستنتج أساسا من الدستور لا سيما المادتين 168 و 169 والتي يستشف منها أمران أساسيان :

1) عدم التصديق على المعاهدات إذا ارتأى المجلس الدستوري مخالفتها للدستور. وهذه المسألة غاية في الأهمية على أساس أن التصديق على المعاهدة أو الاتفاق أو الاتفاقية من شأنه إدخال نصوصها إلى دائرة التشريع الواجب النفاذ بل الأمر يتعدى ذلك على اعتبار أن تلك المعاهدات تسمو على القوانين الداخلية طبقا لنص المادة 132 من الدستور.

⁸. أنظر المجلس الدستوري: أحكام الفقه الدستوري الجزائري 1998

وتجدر الإشارة أن المجلس الدستوري منذ تأسيسه سنة 1989 لم يتم إخطاره بمعاهدة أو اتفاقية دولية بغرض رقابتها دستوريا، وهناك من الفقه من يتساءل فيما إذا كانت كل المعاهدات التي صادقت عليها الجزائر طيلة هذه الفترة كانت مسألة دستوريته محسومة، أم أن تقنية التحفظ التي تستخدم أثناء إبرام أو توقيع أو التصديق على المعاهدات من شأنها ضمان عدم مخالفة نصوص تلك المعاهدات للدستور، وهناك من يرى أنه حتى وإن كانت التحفظات كتقنية دبلوماسية كفيلة بتفادي التضارب بين الدساتير والقوانين الداخلية من جهة وبين المعاهدات والاتفاقيات الدولية من جهة ثانية، إلا أن الرقابة الدستورية هي الوسيلة الأصلية في تقرير ما إذا كانت هذه النصوص دستورية أو غير دستورية.

(2) فقدان النص التشريعي المخالف للدستور لأي أثر من يوم صدور قرار المجلس الدستوري بعدم دستوريته.

فنظام الرقابة الدستورية في الجزائر يتميز عن غيره من الأنظمة الدستورية المشابهة مثل فرنسا بكونه يسمح بالرقابة القبلية والرقابة البعدية في آن واحد، بحيث أنه و ان كانت الرقابة القبلية هي السائدة في أغلب الأنظمة التي تعتمد أسلوب الرقابة عن طريق مجلس دستوري، فإن المجلس الدستوري الجزائري خوله الدستور صلاحية البت في دستورية النصوص التشريعية والتنظيمية التي دخلت حيز النفاذ، بحيث أن النص التشريعي حتى وإن أصدره رئيس الجمهورية وتم نشره في الجريدة الرسمية ودخل مجال التنفيذ يمكن لإحدى جهات الأخطار (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني) أن تعرضه على المجلس الدستوري لرقابة مدى دستوريته، وهناك العديد من الأمثلة على ذلك نذكر منها ذلك المتعلق بإخطار رئيس الجمهورية في 23 فبراير 2000 المجلس الدستوري للنظر في دستورية الأمر رقم 15-97 والمؤرخ في 31 مايو 1997 والمحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى الذي تم بموجبه اعتماد تنظيم خاص للجزائر العاصمة يختلف عن التنظيم الإداري المعتمد

في الجزائر بناء على الدستور والذي يقوم على تقسيم البلاد إلى ولايات فحاء هذا الأمر بتنظيم خاص للعاصمة أطلق عليها إسم محافظة الجزائر الكبرى و ضم لها العديد من الأقاليم التابعة لولايات مجاورة، وبعد دخول القانون حيز النفاذ لثلاث سنوات عرضه رئيس الجمهورية على المجلس الدستوري في سنة 2000 للنظر في دستوريته وكانت النتيجة أن أصدر المجلس قراره بتاريخ 27 فبراير 2000 مصرحا من خلاله بعدم دستورية هذا القانون وفقد هذا الأمر أثره وألغيت تسمية محافظة الجزائر الكبرى واستعادت الجزائر العاصمة تسميتها السابقة "ولاية الجزائر " فخلص إلى أنه على خلاف ما هو معمول به في فرنسا مثلا التي تنص المادة 62 الفقرة 2 من دستورها على إلزامية قرارات المجلس الدستوري فيها وأنها غير قابلة لأي طعن وملزمة لكل السلطات العامة والقضائية والإدارية، وكذا بعض الدساتير الأخرى، فإن واضع الدستور في الجزائر تحاشى في دستور 1996 وفي دستور 1989 النص صراحة على هذا الأمر، وإنما استنبط المجلس الدستوري هذه القاعدة استنباطا من خلال قراراته خاصة القرار رقم 01 - 1995 وتمسك بها في كل اجتهاداته اللاحقة بل توصل إلى تكريس مبدأ دستوري في تفسيره لأحكام الدستور يتمثل في أن قرارات المجلس الدستوري مرتبة لآثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل ومتى كانت الأسباب التي أسس عليها القرار لم تتغير.⁹

وكرس المجلس الدستوري هذا المبدأ في النظام المحدد لقواعد عمله من خلال نص المادة 49 في النظام المؤرخ في 28 يونيو 2000 المحدد لقواعد عمله المعدل و المتمم ، تلك المادة التي أصبحت تحمل رقم 54 في آخر تعديل للنظام سنة 2012 و التي تتضمن إلزامية قرارات وآراء المجلس الدستوري لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية وعدم قابليتها للطعن .

ولقد أثارت هذه المادة في النظام المحدد لقواعد عمل المجلس نقاشا دستوريا حول مدى دستورية هذه المادة، وهل يحق للمجلس أن يضمن نظامه الداخلي هذا البند رغم عدم نص

⁹د. الأمين شريط - "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري" في مجلة المجلس الدستوري، العدد 01 - 2013، ص 21.

الدستور صراحة على ذلك خاصة إلزامها الصريح والمباشر للسلطات العمومية والقضائية والإدارية حيث يرى بعض أساتذة القانون بأن هذه المادة تفتقد للشرعية وتتجاوز أحكام الدستور وذلك لعدم وجود نص دستوري صريح وواضح يفيد بأن قرارات وآراء المجلس النهائية وملزمة لجميع السلطات بل هناك من الآراء من يؤيد فكرة قابلية تلك القرارات للطعن أمام القضاء ويوردون سابقة قضائية تمثلت في الطعن الذي رفعته حركة مجتمع السلم سنة 1999 أمام مجلس الدولة على إثر عدم قبول المجلس الدستوري ترشح رئيسها السيد محفوظ نحناح للانتخابات الرئاسية التي جرت في أبريل 1999، إلا أن قرار مجلس الدولة قضى بعدم الاختصاص مؤكداً ومثبتاً لمسألة نهائية قرارات المجلس الدستوري وعدم قابليتها لأي طعن.¹⁰ وهو الرأي السائد لدى غالبية الفقه وأساتذة القانون الذين يرون أن المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري (المادة 54 حالياً) بحيث يعتبرونها دستورية ولا تتجاوز إرادة المؤسس الدستوري (واضع الدستور)، حيث يتبين من كل أحكام الدستور التي تناولها المجلس الدستوري أن ما يصدر عن المجلس نهائياً وله صفة الإلزام ولا يوجد في الدستور ما ينص على خلاف ذلك، ومن ثم فإنها تقرر بالزامية ونهائية قرارات وآراء المجلس الدستوري، ويضيف هذا الاتجاه أن المؤسس الدستوري لم يضمن وثيقة الدستور كل التفاصيل بل ترك وأحال إلى المجلس الدستوري تفسير أحكام الدستور من خلال تخويله مهمة السهر على حماية الدستور، وبموجب المادة 167 الفقرة 2 من الدستور فإن المجلس الدستوري له صلاحية تحديد قواعد عمله، وبالتالي فإن نص المادة 49 سابقاً و54 حالياً من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس مطابقة للدستور من حيث نصها على نهائية آراء وقرارات المجلس الدستوري وقوتها الإلزامية.

ويرى الاتجاه الغالب في الفقه أن ما ورد في النظام المحدد لقواعد المجلس الدستوري ما هو سوى ترسيخ لقرارات هامة صدرت عن المجلس من خلال تفسيره لأحكام الدستور، وبدل

¹⁰ د.عمار عباس - مرجع سابق، ص 86.

التساؤل حول إلزامية أحكام النظام المحدد لقواعد عمل المجلس، كان من الأخرى البحث عن أصل الحكم الوارد فيه والمستمد من الرأي رقم 4 - 1998، فالقوة الإلزامية لآراء وقرارات المجلس الواردة في نفس النظام مستمدة من القرار رقم 01 لسنة 1995، وأن القرارات والآراء أسمى من النص الذي يلغى لعدم دستوريته باعتبار أن القرارات والآراء تمثل تكملة وامتداد لأحكام الدستور ولقد أكد المجلس الدستوري هذا المبدأ بموجب القرار رقم 01 لسنة 1995 وذلك عندما أعادت السلطات ادراج شرط أن يكون زوج المترشح لرئاسة الجمهورية ذا جنسية جزائرية أصلية وهو الشرط الذي سبق للمجلس أن أسقطه بموجب قراره رقم 01 المؤرخ في 20/08/1989 معتبرا إياه غير دستوري، فقد استند المجلس الدستوري في القرار 01-1995 على المادة 159 من دستور 1989 الساري آنذاك والتي أصبحت المادة 169 في ظل دستور 1996، على اعتبار أن قراراته تكتسي الصفة النهائية وذات النفاذ الفوري وتلزم السلطات العمومية، كما اعتبر المجلس "قرارات المجلس الدستوري ترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقتها مازالت قائمة"، فقراراته غير قابلة لأي شكل من أشكال الطعن ومن ثم انتهى المجلس إلى أن " ادراج نفس الشرط ضمن شروط الترشح لرئاسة الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور يعد تجاهل لقوة قرار المجلس الدستوري، ومن ثم فإنه لا وجه للبت في مدى دستوريته من جديد " مكتفيا بتثبيت قراره الصادر سنة 1989 .

نخلص إلى أن قرارات وآراء المجلس الدستوري محترمة من قبل السلطات منذ تأسيس المجلس الدستوري سنة 1989، إلا أن قرار المجلس رقم 01-1995 لم يثن السلطة التنفيذية عن إعادة ادراج ذلك الشرط شرط الجنسية الجزائرية الأصلية في زوج المترشح بعد ذلك القرار حيث تم تضمين ذلك الشرط في قانون الانتخابات سنة 1997 وتعديله في 2004، كما تم اشتراط الجنسية الأصلية في الأعضاء المؤسسين للحزب السياسي ورغم قضاء المجلس الدستوري بعدم دستورية ذلك الشرط في رأيه حول الأحزاب السياسية لسنة 1997، إلا أنه تم إعادة إدراج ذلك الشرط في القانون

العضوي حول الأحزاب السياسية الأخيرة في سنة 2012، إلا أنه من حيث أثر قرار المجلس الدستوري فكان حاسما في كل مرة يعيد الإصرار على عدم دستورية هذا الشرط ومن ثم حذفه واستئصاله من النصوص القانونية المذكورة والتذكير دائما بالزامية قراراته .

يبقى التساؤل عن مدى حجية التحفظات التفسيرية التي يبدئها المجلس الدستوري بشأن الأحكام الواردة في نص تم اخطاره به لرقابة مدى دستوريته فبدلا من أن يلجأ المجلس إلى إلغاء ذلك الحكم فإنه يعمل على انقاذ النص بإجازته شريطة أخذ السلطات المعنية بالتحفظات التي يبدئها المجلس بشأنه وتميز هنا بين 3 أنواع من التحفظات.

1. **التحفظ التفسيري التحييدي:** ويقصد به استبعاد معاني في النص التشريعي موضوع الرقابة لمخالفتها المبادئ الدستورية وقد استعمل المجلس الدستوري هذه التقنية منذ نشأته ابتداء من قراره رقم 01 المؤرخ في 1989/08/20.

2. **التحفظ التوجيهي :** ويقصد به تحديد المجلس لكيفيات تطبيق النص حتى يصبح مطابقا للدستور وهذا النوع من التحفظات التفسيرية يعتبرها البعض وكأنها توجيه أوامر للمشرع باحترام إطار التشريع الموكل له مثل عبارة يوجهها كثيرا المجلس في قراراته وآرائه مثل " اعتبارا أن دور القانون هو تطبيق المبدأ الدستوري ... وليس تقليصه أو إفراغه من محتواه بفرض قيود عليه " وقد ردد المجلس هذه العبارة في الكثير من الآراء كما هو الحال في الرأي رقم 01-1997 حول القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية.¹¹

3. **التحفظ البنائي :** ومعناه اضافة المجلس لصيغة من شأنها أن تجعل النص مطابقا للدستور، ولقد طبق المجلس الدستوري هذه التقنية كثيرا حيث نجده يقضي بالمطابقة الجزئية للأحكام التشريعية ويعيد صياغة تلك المادة أو الفقرة المعنية بما يتلاءم والتفسير الذي أعطاه من أمثلتها الرأي رقم 04 - 1998 المتعلق برقابة النظام الداخلي لمجلس الأمة.

¹¹ محمد ضيف - دور القضاء الدستوري ... مرجع سابق، ص 11.

لقد ذهب بعض الفقه إلى القول بأن التحفظات التفسيرية لا تتمتع بنفس حجية الحكم بدستورية أو عدم دستورية نص تشريعي مبررين ذلك بصعوبة ضمان تنفيذ تلك التحفظات التفسيرية كما سنرى في النقطة الخاصة بالآثار، معتبرين أن التحفظات تبقى مجرد نصائح أو أمنيات من المجلس الدستوري يوجهها للسلطات المعنية، أو أن لها قوة اخلاقية أكثر منها قوة قانونية.¹²

بينما يرى الاتجاه الغالب في الفقه بأن التحفظات التفسيرية لها نفس حجية وإلزامية أحكام المجلس الدستوري في قراراته وآرائه بشأن الحكم بعدم الدستورية، بل أن التحفظات لها طابع إلزامي تجاه المشرع إذا كان هو المخاطب بها وفي نفس الوقت فإنها تجعل من المجلس الدستوري شريكا في التشريع خاصة فيما يخص التحفظات التحييدية والبنائية.

فالتحفظات لها طابع أمر ويتجلى ذلك من خلال الطريقة التي يصيغ بها المجلس الدستوري تحفظاته التفسيرية فبعد وضعه للتحفظ أو التفسير الذي يعطيه للنص محل الإخطار لرقابته كشرط لإجازته فإنه يختم ذلك بعبارات : " أن المادة ... مطابقة للدستور شريطة مراعاة التحفظات المذكور أعلاه ... " أو عبارة " في ظل هذا التحفظ فإن أحكام المواد ... لا تتعارض مع أي حكم من أحكام الدستور " أو عبارة " تعتبر المادة أو الفقرة ... مطابقة جزئيا للدستور شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه " .¹³

والذي يجعل من التحفظ له صبغة أمر أكثر هو أنه عندما يقوم المجلس الدستوري باستبعاد كل تفسير للنص محل الرقابة واعتبار التفسير الذي أعطاه هو للنص هو التفسير الوحيد المطابق لإرادة واضع الدستور ومن ثم يبقى ذلك التفسير هو البديل الوحيد أما السلطات المخولة بتطبيق القانون.

¹² أنظر بختي نفيسة - مرجع سابق.

¹³ Yelles Chaouche Bachir "le conseil constitutionnel en Algérie" - opu Alger, 1999 - p 160.

ولإعطاء تحفظاته حجية أكبر فأن المجلس الدستوري يدرج التحفظ ضمن منطوق قراراته ولا يكتفي بتضمينها في حيثيات و تسبيب القرار، فما يميز القضاء الدستوري في الجزائر إذا هو تضمين التحفظات التفسيرية في منطوق قراراته على خلاف ما هو معمول به في تجارب أخرى مثل تجربة المجلس الدستوري الفرنسي الذي يكتفي بإدراج التحفظات التفسيرية غالبا في حيثيات و تسببات القرار ولا يضمنها في منطوقه ويرر المجلس الدستوري الفرنسي وبعض من فقهاء القانون الدستوري في فرنسا ذلك بإرادة إعطاء قوة الشيء المقضي فيه لقراراته ليس في منطوقها فقط و إنما أيضا في الاعتبارات و الحثيات و التسبيب، أما المجلس الدستوري الجزائري فإنه في كل مرة يضمن التحفظات التفسيرية في الاعتبارات و الحثيات ، كما يدرجها بصراحة في منطوق قراراته و آرائه الأمر الذي جعل أحد أساتذة القانون الدستوري يرى بأن المجلس الدستوري الجزائري فيما يخص التحفظات التفسيرية يحمل المخاطبين بقراراته - من خلال ادراج التحفظات في الاعتبارات و الحثيات وكذلك في منطوق القرار أو الرأي - وكأنه إصرار من المجلس الدستوري وتمسك منه بهذه التحفظات وبقوتها الإلزامية.¹⁴

نخلص إلى أنه رغم عدم نص الدستور الجزائري صراحة على إلزامية قرارات و آراء المجلس الدستوري للسلطات العامة والقضائية والإدارية إلا أن المجلس استنبط ذلك من خلال نص المادتين 168 و 169 وأقر بالزاميتها في القرارات والآراء وضممتها في النظام المحدد لقواعد عمله، الأمر الذي خلق إقرارا عاما سواء من المؤسسات الدستورية أو الفقه من اعتبار آراء وقرارات المجلس الدستوري تتمتع بالحجية المطلقة سواء كانت صادرة بعدم الدستورية أو عدم المطابقة مع الدستور أو في شكل تحفظات تفسيرية، وتلزم كافة السلطات العامة بما فيها القرارات والآراء التي تقضي بمطابقة التشريع أو التنظيم للدستور مع بعض التحفظات التي يراها المجلس شروطا لدستورية أو مطابقة القانون أو النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان تتمتع كذلك بالحجية

¹⁴ .Yelles Chaouche Bachir - op. cit - p 162.

المطلقة، وأن المؤسسات الدستورية والسلطات تحرص على احترام تلك القرارات و التفسيرات والعمل على تطبيقها. والسؤال المطروح الآن ما هي الآثار القانونية المترتبة عن تلك القرارات والآراء؟

ثالثا : آثار قرارات وآراء المجلس الدستوري

تتميز الرقابة الدستورية في الجزائر قبل التعديل الدستوري الأخير المصادق عليه يوم 2016/02/07، وعلى غرار باقي التجارب التي تعتمد المجلس الدستوري كهيئة رقابة بأنها رقابة تنصب على النصوص ولا تقوم على الخصومة الدستورية، فالغرض منها منع إصدار التشريعات غير المطابقة للدستور، وإن كانت التجربة الجزائرية على الأقل تتميز فيها الرقابة الدستورية بالرقابة السابقة والرقابة اللاحقة على السواء.

فالمجلس الدستوري عندما ينتهي من دراسة النصوص التي أخطر بها من أجل رقابتها يصدر قرارات وآراء تتخذ إحدى الصور التالية :

- مطابقة النص كليا للدستور
 - مطابقة النص جزئيا للدستور مع امكانية فصل الأحكام غير المطابقة للدستور عن النص
 - مطابقة النص جزئيا للدستور مع عدم امكانية فصل الأحكام غير الدستورية
 - مطابقة النص للدستور شريطة مراعاة بعض التحفظات يضعها المجلس الدستوري.
 - عدم مطابقة النص كليا للدستور
- ويتحدد والمآل والأثر القانوني للنص المعروض على المجلس بحسب قرار المجلس تجاهه ويمكن تبيان ذلك من خلال النقاط التالية :

أولا : فيما يخص القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان

1. إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور ولا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون لا يتم إصدار هذا القانون .
2. إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير مطابق للدستور دون أن يلاحظ في ذات الوقت أن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون باستثناء الحكم المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور.¹⁵

3. يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور قبل الشروع في تطبيقه برأي وجوبي طبقا للفقرة 3 من المادة 165 من الدستور.
- فإذا صرح المجلس الدستوري أن النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكما مخالفا للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد عرضه من جديد على المجلس الدستوري و التصريح بمطابقتها للدستور ويعرض كل تعديل للنظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقتها للدستور.¹⁶

ثانيا : آثار القرارات والآراء حول المعاهدات والقوانين العادية والتنظيمات .

1. بالنسبة للمعاهدة التي يرى المجلس الدستوري أن حكما أو أحكاما منها غير دستورية، فإن السلطة المختصة بالتصديق لا تصدق عليها بمعنى وجوب الالتزام برأي المجلس الدستوري إلى غاية انتفاء سبب عدم الدستورية وذلك بتعديل الدستور بما يتطابق مع الأحكام التي اعترض عليها المجلس الدستوري.¹⁷

¹⁵ المادة 2 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

¹⁶ المادة 3 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

¹⁷ أنظر النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري

2. يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين العادية والتنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية طبقاً للفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور. فإذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخرطة.
 3. أما إذا صرح المجلس بعدم دستورية حكم و أقر بإمكانية فصله عن باقي أحكام النص، فإن النص المشوب بعدم الدستورية يلغى و يستأصل من النص.
 4. إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم، التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها و كانت لها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها المجلس، وترتب عن فصلها عن بقية النص المساس ببنيته كاملة يؤدي في هذه الحالة إلى إعادة النص إلى الجهة المخرطة.¹⁸
- و عليه فإن النصوص التي يصدر المجلس بشأنها رأياً أو قراراً و يصرح فيه عدم دستورتها فإنه بمجرد صدور الرأي أو القرار تفقد أثرها و يعني فقدان الأثر إلغاء ذلك الحكم و من ثم استئصال الحكم أو الأحكام المخالفة للدستور من النص الذي بت فيه المجلس الدستوري. فالآثار السابقة مستمدة أولاً من الدستور خاصة المادتين 168 و 169 و من آراء و قرارات المجلس الدستوري التي استنبطها من تفسيره لأحكام الدستور، و ترجمها المجلس في النظام المحدد لقواعد عمله، وهناك بعض الأساتذة الذين لا يؤكدون هذه الأحكام و الآثار أو على الأقل يرون فيها بعض اللبس و الغموض بعض الشيء منطلقين من عبارة "إذا ارتأى" الواردة في النص العربي للمادتين 168 و 169 إلا أن غالبية الفقه يرى عكس ذلك، حيث أن استعمال عبارة "إذا ارتأى" لا تعني ترك الخيار للسلطات العمومية في الأخذ أو عدم الأخذ برأي المجلس الدستوري أو قراره طالما أن النتيجة محددة في الدستور.

¹⁸ المادة 7 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري..

فلا يجوز مثلا التصديق على المعاهدة أو الاتفاقية إلا بعد الاستجابة لملاحظات المجلس الدستوري لدى تعديل الدستور، ومن جهة أخرى لا يجوز اصدار النص المعارض عليه من قبل المجلس لعدم دستوريته فإن كان قابلا للفصل عن النص ألغى الحكم غير الدستوري فقط، أما إذا لم يمكن فصله فلا يصدر النص فلقد اقر المجلس ذلك في رأيه رقم 4-1998 بخصوص آثار التصريح بعدم الدستورية على بعض أحكام النص المعروف عليه حيث جاء فيه "اعتبارا أنه إذا أخطر المجلس الدستوري... للفصل في دستورية حكم قانوني، و صرح بأن هذا الحكم مخالف للدستور، و في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص، فإن القانون الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى البرلمان".

- أما إذا كان التصريح بعدم الدستورية يخص حكما في نص ساري المفعول و دخل حيز النفاذ فإن ذلك الحكم يفقد أثره من يوم صدور قرار المجلس الدستوري، و بالنتيجة يستأصل ذلك الحكم من القانون و هنا يجب التمييز بين 3 حالات:
- الحالة الأولى هي التي يكون فيها الحكم غير الدستوري قابلا للفصل عن النص فهذه الحالة لا تثير إشكالا بحيث يبقى النص و يفصل منه الحكم غير الدستوري المعني.
- الحالة الثانية: إذا كان فصل الحكم غير الدستوري يؤدي إلى فقدان النص بأكمله للتوازن و صلاحية التنفيذ، ففي هذه الحالة تتولى الجهة التي أخطرت المجلس الدستوري باستخلاص النتيجة بالتشاور مع المؤسسات المعنية، و نلاحظ هنا أنه احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات و الاختصاصات الحصرية و المحددة للمجلس الدستوري فإنه لا يتدخل لاقتراح ما يجب أن تقوم به السلطات المختصة.
- الحالة الثالثة: إذا كان القرار صادرا بشأن نص يعدل أو يتمم أو يعدل و يتمم معاً، نصاً موجوداً سابقاً، و يتضمن القرار عدم دستورية حكم في النص التعديلي له أثراً على النص الأصلي أو بمناسبة التصدي للقانون الأصلي و تبين عدم دستورية حكم فيه، ففي هاتين الحالتين تطبق القاعدتين السابقتين بمعنى إذا كان يمكن فصل الحكم غير الدستوري أو لا

يمكن فصله، فقد صرح المجلس الدستوري في رايه رقم 4-1998 بأنه "اعتبارا أنه إذا كان بإمكان المجلس الدستوري أن يتصدى لأحكام أخرى لم يخطر بشأنها والتي لها علاقة بالحكم أو الأحكام موضوع الإخطار، فإن التصريح في هذه الحالة بعدم دستورية الأحكام التي أخطرها و/أو تصدى لها، يعد سببا كافيا في حد ذاته لإعادة القانون إلى البرلمان طالما أن فصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص يمس بنيته بكاملها".¹⁹

- إذا أردنا تلخيص الأثر القانوني لقرارات و آراء المجلس الدستوري فيمكن اجمالها في النقاط التالية:

1 - **مطابقة النص كليا للدستور** : وفي هذه الحالة يكون مسار النص الاصدار من رئيس الجمهورية وينشر في الجريدة الرسمية مرفقا برأي أو قرار المجلس.

2- **مطابقة النص جزئيا للدستور مع عدم امكانية فصل الأحكام المخالفة عن النص**: في هذه الحالة ينشر النص مرفقا بنشر قرار المجلس ، وهنا يمكن للجهات المكلفة بالتشريع أن تبادر بالتشريع من جديد في نفس الموضوع مع مراعاة سبب تصريح المجلس الدستوري بعدم المطابقة للنص السابق، وقد سبق للمجلس أن صرح في أربعة مناسبات بعدم دستورية 4 أربعة نصوص قانونية وفقا لهذه الحالة هي :

- القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان رأي رقم 4 بتاريخ 13 يونيو 1998
- الامر 15-97 المؤرخ في 31/05/1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى(قرار المجلس رقم 2 بتاريخ 27 فبراير 2000)
- القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء (رأي رقم 01 بتاريخ 16/11/2002)

¹⁹ أنظر المجلس الدستوري: أحكام الفقه الدستوري الجزائري 1998

- القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي (رأي 14 بتاريخ 23 مارس 2003) وتبعاً لذلك تم تدارك الأمر بصياغة قوانين جديدة وعرضت على رقابة المجلس الدستوري وصرح بمطابقتها للدستور.

3 - المطابقة الجزئية للدستور مع امكانية فصل الأحكام المخالفة للدستور عن بقية النص: فيصدر النص خالياً من تلك الأحكام وتتولى الأمانة العامة للحكومة مهمة تنقيح وترتيب النص وفق رأي المجلس الدستوري.

4 - الحالة التي يكون فيها حكم أو أحكام من النص يحتمل أكثر من قراءة، ويتدخل المجلس الدستوري لإعطاء القراءة الأقرب للدستور من خلال تقنية التحفظات التفسيرية لإنقاذ النص من عدم الدستورية شريطة الأخذ بالتحفظات .

5 - حالة عدم المطابقة الكلية للدستور: وهي لا تطرح إشكالا فيما يخص الآثار المترتبة عنها، فالنص لا يصدر في الجريدة الرسمية ويتم الاكتفاء بنشر رأي المجلس فقط.²⁰

ثالثاً: آثار التحفظات التفسيرية:

بالنسبة لآثار التحفظات التفسيرية التي يبديها المجلس الدستوري في النصوص التي يراقب دستورها، فبعد أن بيننا مسألة إلزاميتها وحجيتها فإن الأشكال يطرح في تنفيذ بعض هذه التحفظات الأمر باعتبارها تفسيرات توضيحية للمخاطبين بها يبين فيها المجلس الدستوري كيفية تطبيق النصوص وبذلك فإن هذه التحفظات لن تظهر بين مواد القانون لعدم مساسها بصياغته عند صدوره في الجريدة الرسمية بل يحتفظ بها في اجتهادات المجلس الدستوري فقط، في المقابل فإن المطابقة بتحفظات تقييدية تكون بإعطاء صياغة جديدة للنص محل الرقابة فإن هذه التحفظات تدرج في الصياغة التي يظهر بها النص التشريعي في الجريدة الرسمية لذا فإن تطبيقها لا يثير أي إشكال.²¹

²⁰ محمد ضيف - دور القضاء الدستوري ... مرجع سابق، ص 13.

²¹ محمد منير حساني - حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي في دفاتر السياسة والقانون، العدد 5، جوان 2011، ص 340.

فرغم أن قرارات المجلس نافذة ولا ترفض من أي جهة من السلطات المخاطبة بها، إلا أنه حدث وأن كان التطبيق لبعض النصوص فيه التواء مقارنة بما ذهب إليه المجلس، وقد تحدث أن يعاد إدراج حكم قضى المجلس بعدم دستوريته يعاد إدراجه في نص آخر بعد فترة زمنية فكيف يتصرف المجلس الدستوري في مثل هذه الحالات ؟
الحقيقة أن المجلس الدستوري ليس من صلاحياته أن يخطر نفسه ذاتيا إذا لم تخطره الجهات الثلاث المخولة بإخطاره رئيس الجمهورية وكل من رئيسي الغرفتين، لكن عرفت تجربة المجلس الدستوري بعض الاستثناءات نذكرها فيما يلي :

1. قام بتحريك الجهات المكلفة بالإخطار :

ففي سنة 1995 تم تعديل قانون الانتخابات وتضمن هذا التعديل إدراج حكم يقضي بضرورة احضار المترشح لرئاسة الجمهورية شهادة الجنسية الأصلية لزوجه، متجاهلا قرار المجلس الدستوري بشأن هذه المسألة في قراره المؤرخ في 20/08/1989 والقاضي بعدم دستورية هذا البند في القانون، ونتيجة عدم قدرة المجلس الدستوري على إخطار نفسه لجأ إلى طريقة تمثلت في اصدار بيان بتاريخ 25/07/1995 يذكر فيه عدم دستورية هذا الإجراء، مما دفع رئيس الجمهورية آنذاك إلا أن قام بإخطار المجلس للنظر في دستورية القانون فأصدر المجلس قراره الشهير بأنه يذكر ويتمسك بقرار المجلس سنة 1989 والقاضي بعدم دستورية هذا الشرط وأن قراراته ملزمة ولها حجية الشيء المقضي فيه وغير قابلة للطعن ما لم يمس هذه القرارات تعديلا دستوريا وما دامت الأسس التي بنى عليها المجلس ذلك القرار قائمة.²²

2. تصديه إلى قوانين لم يخطر بها :

حيث رسخ المجلس الدستوري خلال عشرينيتين ونصف من التجربة قواعد دستورية جد هامة منها امكانية أن يتصدى لمراقبة دستورية مواد من نفس النص المخطر بها وكذا باقي مواد

²² محمد ضيف - دور القضاء الدستوري في انتظام العمل التشريعي مرجع سابق، ص 14.

النص التي لم يخطر بها إذا رأى ارتباطا بينها، بل ذهب إلى أكثر من ذلك بالتصدي لقانون آخر لم يخطر به كما حدث عند مراقبته لدستورية القانون المتعلق بعضو البرلمان، حيث قام بالرجوع إلى القانون رقم 14-89 المؤرخ في 1989/08/08 المتضمن القانون الأساسي للنائب نظرا للترابط بين النصين.²³

نخلص إلى أنه لا توجد جهة يمكنها أن ترفض قرارات المجلس الدستوري في الجزائر، وأن المؤسس الدستوري اعطاه صلاحيات واسعة جعلت منه فاعلا أساسيا في عملية التشريع من خلال الدور الموكل له لضبط العمل التشريعي، رغم أن بعض أعماله سببت بعض الحساسيات خاصة لدى المشرع، إلا أن قرارات وآراء المجلس بقيت محترمة وبقية في حدود احترام السلطات والمؤسسات وظل المجلس منذ نشأته محافظًا على اتساق وتجانس قراراته وآراءه وسعيه الدؤوب لتجسيد سمو الدستور.

رابعاً: حجية و آثار قرارات المجلس الدستوري في ظل التعديل الدستوري الجديد:

نتوصل من خلال النقاط الثلاث التي درسناها إلى أن آراء و قرارات المجلس الدستوري تتسم بالإلزامية و الحجية سواء بالنسبة للمعاهدات بحيث في حالة فصل المجلس بعدم دستوريته لا يتم التصديق عليها وفق المادة 168 و كذا الأمر بالنسبة للنصوص التشريعية فقرارات المجلس بشأنها إلزامية و إن كانت تفتقر للنص الصريح في الدستور على إلزاميتها تجاه السلطات العمومية و القضائية و الإدارية رغم أن المجلس الدستوري استنبطها و كرسها في آرائه و قراراته و ضمنها في النظام المحدد لقواعد عمله. وعليه و الحال كذلك فإن تلك القرارات ترتب آثارها كما بينا تفصيلاً إلا أنه رغم ذلك بقيت أصوات بعض من أساتذة القانون يرون ضرورة تدعيم الرقابة الدستورية في الجزائر و ذلك من خلال توسيع جهات إخطار المجلس الدستوري وإدخال الطابع الو جاهي لعمل المجلس و بالنسبة لقرارات

²³ محمد ضيف - نفس المرجع.

المجلس الدستوري و آرائه العمل على تدعيمها بإصلاحات تمس تمديد الفترة اللازمة لاتخاذ المجلس تلك القرارات و ضرورة تدعيم القوة القانونية لقرارات و آراء المجلس الدستوري. هذه المطالبة بالإصلاح شملت ذوي الاختصاص و السياسيين و كانت مثارة أثناء مبادرة تعديل الدستور و جولات المشاورات التي شملت الأحزاب السياسية و الشخصيات الوطنية و الأساتذة المختصين في القانون الدستوري التي اتخذها رئيس الجمهورية في سبيل إعداد مشروع التعديل الدستوري الذي رأى النور في 07/02/2016 بمصادقة البرلمان المجتمع بغرفتيه عليه.

لقد تمت المصادقة على القانون المتضمن التعديل الدستوري يوم 07 فبراير 2016 من طرف البرلمان المنعقد بغرفتيه معا و بأغلبية تفوق ثلاثة أرباع أعضائه طبقا للمادة 176 من الدستور بعد الرأي المعلن الذي أصدره المجلس الدستوري الذي رخص لرئيس الجمهورية القيام بتعديل الدستور بعد حصوله على $\frac{3}{4}$ أصوات أعضاء البرلمان المجتمع بغرفتيه طبقا للدستور.²⁴

و لقد تضمن التعديل الدستوري أكثر من 110 تعديل تضمنت تعديلات هامة جدا يمكن تلخيص أبرزها في النقاط التالية:

أولا : التعديلات في مجال المبادئ العامة والحقوق وتنظيم السلطات :

- تم تكريس مبدأ الفصل بين السلطات صراحةً، بعد أن كان يستنبط من الباب الثاني من الدستور و الخاص بتنظيم السلطات.
- تم تكريس و دسترة مبدأ التداول الديمقراطي من خلال الانتخابات و اعتماد نظام إعادة انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة فقط بمعنى لا يتجاوز عهدين مدة كل واحدة 5

²⁴. الرأي رقم 16/01 المؤرخ في 28 يناير 2016 و المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري

- سنوات. كما تم ادراج هذه القاعدة ضمن الأحكام التي لا تقبل التعديل الدستوري في المستقبل الأمر الذي يكرس و يعمل على استقرار و ديمومة هذا المبدأ.
- منح المعارضة أو الأقلية البرلمانية حقوقا قانونية و سياسية و دورا أكبر في الحياة السياسية بما فيها حق إخطار المجلس الدستوري.
 - إقرار مجموعة حقوق للأحزاب السياسية و تكريسها في الدستور.
 - تكريس و دعم استقلال القضاء.
 - اعتماد مبدأ استشارة رئيس الجمهورية الأغلبية البرلمانية في تعيين الوزير الأول.
 - تدعيم دور وصلاحيات الوزير الأول.
 - تقييد مسألة التشريع بأوامر من طرف رئيس الجمهورية و حصرها في الحالات الاستعجالية فقط.
 - إعطاء مجلس الأمة حق المبادرة بالتشريع و التعديل.
 - تدعيم و تفعيل الدور الرقابي للبرلمان على عمل الحكومة.
- ثانيا: التعديلات في مجال الرقابة الدستورية:**
- و شمل التعديل الدستوري تحولا كبيرا في طبيعة المجلس الدستوري و استقلاليته و تغيير في تركيبته و وضع شروط لعضوية المجلس و تعزيز اختصاصاته و الجهات المخولة بإخطاره و القوة الإلزامية لقراراته:
- 1- تم النص على أن المجلس الدستوري هيئة مستقلة و يتمتع بالاستقلالية الإدارية و المالية.
 - 2- توسيع تشكيلته من 09 أعضاء إلى 12 عضو و إحداث توازن بين السلطات الثلاث في تمثيلها في المجلس على أساس 4 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية بمن فيهم رئيس المجلس و نائب رئيسه و 4 يمثلون السلطة التشريعية 2 ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني و 2 ينتخبهما مجلس الأمة و 4 أعضاء يمثلون السلطة القضائية 2 تنتخبهما المحكمة العليا و 2 ينتخبهما مجلس الدولة.

- 3- أداء أعضاء المجلس الدستوري اليمين أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهامهم.
- 4- تحديد شروط انتخاب أو تعيين أعضاء المجلس الدستوري:
 - بلوغ 40 سنة كاملة.
 - التمتع بخبرة مدتها 15 سنة على الأقل في التعليم العالي في العلوم القانونية، في القضاء أو في مهنة محام لدى المحكمة العليا و مجلس الدولة أو في وظيفة عليا في الدولة.
- 5- تمتع رئيس و نائب الرئيس و أعضاء المجلس الدستوري بالحصانة القضائية في المسائل الجزائية خلال عهدتهم.
- 6- توسيع إخطار المجلس الدستوري بالإضافة إلى رئيس الجمهورية و رئيسي الغرفتين إلى الوزير الأول.
- توسيع الإخطار للبرلمانيين بتمكين 50 نائبا أو 30 عضوا من مجلس الأمة إخطار المجلس الدستوري.
- إتاحة الامكانية للمتقاضين و ذلك بالنص على إمكانية إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم الدستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة عندما يدعي أحد أطراف المحاكمة أمام جهة قضائية أن النص التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق و الحريات التي يضمنها الدستور.
- 7- تمديد المهلة الدستورية التي يستغرقها المجلس الدستوري لإبداء رأيه أو قراره من 20 يوما إلى 30 يوما و في حالة الاستعجال و بطلب من رئيس الجمهورية يمكن تخفيض الأجل إلى 10 أيام.
- و بالنسبة للإخطار الخاص بالدفع بعدم الدستورية حددت المهلة بـ 4 أشهر قابلة للتمديد لـ 4 أشهر أخرى بناء على قرار مسبب من المجلس الدستوري.

8- فيما يخص إلزامية و حجية و أثر آراء و قرارات المجلس أضاف التعديل فيما يخص حالة إعلان عدم دستورية نص في إطار الدفع بعدم الدستورية فإن هذا النص يفقد أثره ابتداء من اليوم الذي يحدده قرار المجلس الدستوري.

9- النص على أن آراء المجلس الدستوري و قراراته نهائية و ملزمة لجميع السلطات العمومية و السلطات الإدارية و القضائية.²⁵

و فيما يخص الموضوع الذي بين أيدينا فإن التعديل الدستوري نص صراحة على الأساس الدستوري الصريح على القوة الإلزامية و حجية قرارات المجلس الدستوري و آرائه و أنها نهائية و ملزمة لجميع السلطات العمومية القضائية و الإدارية.

و نخلص إلى القول بأنه رغم أن قرارات المجلس و آرائه لم ينقصها الاحترام و الالتزام بها كما بينا سابقا إلا أنها كانت تنقصها الآلية الدستورية و القانونية الصريحة في نص الدستور لهذه الإلزامية، و هو ما تكفل به هذا التعديل الدستوري الذي أحدث تغييرا جذريا في طبيعة عمل المجلس الدستوري حيث أن توسيع الأخطار للبرلمانيين و تمكين الأقلية البرلمانية من إخطار المجلس الدستوري ستمنح زخما جديدا لحجم و فعالية عمل المجلس من جهة، و كذلك إقرار الإخطار عن طريق الدفع بعدم الدستورية سيحول طبيعة عمل المجلس من الاقتصار على رقابة مجردة تقوم على منع إصدار تشريعات مخالفة للدستور إلى التصدي للرقابة الوجيهة في نطاق الخصومة الدستورية أيضا و هذا من شأنه غربله و تنقية المنظومة التشريعية و من ثم تعزيز دولة القانون و إرساء ما يسمى بالديمقراطية عن طريق القانون.

²⁵. مشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري

**Les effets des décisions et des avis du Conseil constitutionnel algérien,
états des lieux et perspectives.**

**Communication présentée au Colloque scientifique des Cours et
Conseils constitutionnels arabes :**

**« Défis actuels des lieux et les réformes possibles à la lumière des
mutations régionales », Jordanie, le 28 et 29 février 2016.**

**Par M. Dif Mohamed
Membre du Conseil constitutionnel algérien**

Résumé :

La communication que nous avons présentée traite de la question des effets du contrôle de constitutionnalité ou plus exactement de l'autorité des avis et décisions du Conseil constitutionnel à la lumière de l'expérience algérienne. Ainsi, les avis et décisions du Conseil constitutionnel ont-ils une autorité relative ou au contraire sont-ils opposables à toutes les autorités ? Quels sont les effets des décisions du conseil constitutionnel jugeant inconstitutionnelles des dispositions législatives ? Quel est le sort de celles-ci et quel est l'attitude des autorités à leurs égards ? Autrement dit, quel est l'effet juridique que produit une décision du Conseil constitutionnel déclarant l'inconstitutionnalité partielle ou totale d'une disposition législative, réglementaire ou un traité international ?

Nous avons abordé ces questions suivant les axes ci-après :

- I- Prérrogatives du Conseil constitutionnel dans le contrôle de constitutionnalité des lois, règlements et traités internationaux.
- II- Autorité et effets des décisions et avis du Conseil constitutionnel avant la révision constitutionnelle de 2016 :
 - A) Autorité des décisions et avis du Conseil constitutionnel.
 - B) Effets des décisions et avis du Conseil constitutionnel.

III- Autorité et effets des décisions et avis du Conseil constitutionnel conformément à la révision constitutionnelle de 2016.

Après une analyse approfondie des points plus hauts, nous nous sommes parvenu aux conclusions suivantes : il est vrai que la Constitution algérienne ne prévoyant pas expressément la question de l'autorité et des effets des décisions et avis du Conseil constitutionnel, mais il n'en demeure pas moins vrai que ces derniers produisaient leurs effets vis-à-vis des pouvoirs publics et des institutions. Cela étant, les décisions et avis du Conseil constitutionnel souffraient le manque d'un mécanisme constitutionnel et juridique d'opposabilité expresse et ce n'est qu'après la nouvelle révision constitutionnelle de 2016 que cette lacune a été définitivement prise en charge. Cette révision qui vise à renforcer l'Etat de droit et la démocratie par la loi a produit un changement radical dans la nature de travail du Conseil constitutionnel et ce, avec l'élargissement de la possibilité de saisine aux parlementaires et, corrélativement, à l'opposition parlementaire, d'une part et la consécration du contrôle de constitutionnalité concret en instituant la technique de l'exception d'inconstitutionnalité, d'autre part.

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

النصوص والأحكام التشريعية المصرح بعدم دستورتها
والأسباب والمبادئ الدستورية المؤسسة للمنطوق

نواصل في هذا العدد من مجلة المجلس الدستوري نشر النصوص والأحكام التشريعية التي صرح المجلس الدستوري بعدم دستورتها، وذكر الأسباب والمبادئ الدستورية التي أسس عليها منطوقه.

بالنسبة لهذا العدد الذي يتناول تركيب جزء من الفقه الدستوري الصادر في 2000، لابد من إبداء ملاحظة. ويتعلق الأمر بإخطار المجلس الدستوري حول نص سبق نشره ودخل حيز التنفيذ منذ ثلاث 03 سنوات. وبهذا يكون المجلس الدستوري قد مارس للمرة الأولى رقابة بعدية على نص، وهو الأمر المحدد للنظام الخاص بمحافظة الجزائر الذي وافق عليه البرلمان في 1997.

النص موضوع الإخطار (سنة 2000)	الأحكام المصرح بعدم دستورتها	أسباب المنطوق	المواد والأسس الدستورية المؤسسة للمنطوق
الأمر رقم 15-97 المؤرخ في 24 محرم 1418 الموافق 31 مايو 1997 المحدد للنظام الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى.	أنشأ الأمر موضوع الإخطار جماعتين إقليميتين تحت تسمية "محافظة الجزائر" و"الدائرة الحضرية" وحدد قواعد خاصة لتنظيمهما وسيرهما وعملهما.	صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية هذا النص للأسباب التالية: - مخالفة المشرع لأحكام المادة 15 من الدستور التي تنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي	المادة 15 (الفقرة 1) من الدستور.

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	<p>البلدية والولاية". - أن قصد المؤسس الدستوري من إقراره الجماعات الإقليمية هو حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين دون سواهما.</p>		
	<p>ذكر المجلس الدستوري المشروع بأنه إذا كان المؤسس الدستوري قد خوله اصلاحية بالتشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد، فإنه يتعين عليه، حين ممارسة هذه الصلاحية، أن يتقيد بأحكام الدستور في الموضوع، حتى وإن لم يكن هناك مانع في أن ينشأ قواعد لتنظيم وتسيير وعمل خاصة بمدينة الجزائر انطلاقاً من مركزها الدستوري كعاصمة للبلاد - المادة 4 من الدستور.</p>		<p>(القرار رقم 02/ق. أ/99 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1420 الموافق 27 فيفري 2000) (الجريدة الرسمية رقم 7 المؤرخة في 28 فيفري 2000)</p>

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>- المواد 122 و123 و126 من الدستور</p> <p>- المادة 102 من القانون العضوي المحدد لتنظيم وعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة.</p> <p>- مبدأ الفصل بين السلطات.</p>	<p>صرح المجلس الدستوري بمطابقة هاتين المادتين للدستور مع التحفظات، وذلك للأسباب الآتية:</p> <p>- أحدثت المشرع لباستعماله عبارة "القانون الأساسي لموظفي البرلمان" في مادة وفي مادة أخرى "القانون الأساسي لموظفي المجلس الشعبي الوطني".</p> <p>- غير أن المشرع العضوي، بنصه في المادة 102 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، التي يحددها البرلمان ويصادق على القانون الأساسي لموظفيه، لم يقصد بتاتا إقرار قانون أساسي موحد لموظفي</p>	<p>المادتين 20 و88: تناول هاتين المادتين على التوالي اختصاص لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات لدراسة "القانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان" والضمانات والحقوق المعترف لهم بها المنصوص عليها في النظام الأساسي المصادق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني والمنشور في الجريدة الرسمية.</p>	<p>النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني</p> <p>(رأي رقم 10/ ر.ن.د.م. د / 2000 المؤرخ في 9 صفر 1421 الموافق 13 ماي 2000)</p> <p>ج. ر رقم 46 المؤرخة في 30 جويلية 2000)</p>
--	---	---	--

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>الغرفتين والمصادقة عليه. لأنه لو كان الأمر كذلك، فإن مثل هذا النص (القانون الأساسي) سيكون من اختصاص القانون وسيخضع لإجراءات الإعداد والمصادقة والإصدار المرتبة عن ذلك.</p> <p>- غير أنه، وبالرجوع إلى المادتين 122 و 123 من الدستور، فإن النظام الأساسي لموظفي البرلمان لا يعود إلى مجال القانون.</p> <p>كما أن مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية البرلمان المستمدة من هذا المبدأ لا يتعارض مع أن تضبط كل غرفة القانون الأساسي لموظفيها والمصادقة عليه بحكم هذه الاستقلالية ذاتها.</p>		
---	--	--

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	<p>- واعتبارا بالنتيجة، يرى المجلس الدستوري بأن هاتين المادتين لا تتعارضان مع أي حكم أو مبدأ دستوري، ولكن صياغتهما بهذه الطريقة يمكن أن تحتل عدة تفسيرات مغايرة لتلك التي قصدها المشرع العضوي.</p>		
<p>القانون رقم 21-90 المؤرخ في 15 غشت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية</p>	<p>صرح المجلس الدستوري بمطابقة هاتين المادتين للدستور مع التحفظات. في منطوقه، قام المجلس الدستوري بـ: - التذكير بأن المشرع، وحرصا منه على احترام مبدأ الفصل بين السلطات، خوّل المجلس الشعبي الوطني، طبقا لأحكام القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، صلاحية تضمين، في</p>	<p>المادتين 14 (البند السابع) و85: تخولان مكتب المجلس الشعبي الوطني صلاحية تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني دون أن يبين الأساس المعتمد عليه في ذلك.</p>	

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	<p>نظامه، قواعد رقابة تنفيذ ميزانيته.</p> <p>- أن تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني، لا يعد في حد ذاته صلاحية تمكن مكتبه من وضع قواعد أخرى غير تلك المنصوص عليها في القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، وبالتالي القواعد المرتبطة برقابة تنفيذ ميزانيته.</p> <p>- انتهى بأن اللبس في فهم هاتين المادتين مرده استعمال تعبير مشوب بالغموض.</p>		
<p>المادة 166 من الدستور</p>	<p>صرح المجلس الدستوري بمطابقة هذا الحكم جزئياً للدستور، بسبب أن إضافة المصطلحين "علاوة" و "عند الاقتضاء" لاختصاص</p>	<p>البند الأخير واستعمال مصطلح "علاوة" في المادة 9:</p> <p>بوجب هذه المادة، أضاف المشرع امكانية إخطار</p>	

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	المجلس الدستوري التي خولها المؤسس الدستوري لرئيس المجلس الشعبي الوطني.	دستوري مكرس، يكون المشروع قد أضفى لبسا يتوجب إزالته.	
المادة 49: أقر المجلس الشعبي الوطني بموجب هذه المادة من نظامه امكانية انشاء لجان خاصة، عند الضرورة، بناء على لائحة يصادق عليها المجلس الشعبي الوطني، ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي دون أن يبين الأساس المعتمد عليه.	المادة 161 من الدستور	صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة هذه المادة للدستور، بسبب أن المؤسس الدستوري خول لكل غرفة من البرلمان انشاء لجان دائمة ولجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة، دون سواها.	
المادة 52: أقر المشروع في هذه المادة إمكانية تشكيل مجموعات برلمانية من قبل النواب على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني. ويستثنى النواب	المواد 7، 10، 29، 31 و105 من الدستور. المادة 109 من الأمر رقم 97 - 07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام	صرح المجلس الدستوري بأن هذه المادة غير مطابقة للدستور. وفي منطوقه: - ذكر أولاً، أنه إذ يعود للمجلس الشعبي الوطني، بموجب القانون العضوي المحدد لتنظيم وسير المجلس	

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>الانتخابات</p> <p>- مبدأ المساواة.</p>	<p>الشعبي الوطني ومجلس الأمة والعلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة، تحديد الشروط المتعلقة بتشكيل مجموعات برلمانية، فإنه في المقابل يعود للمجلس الدستوري التأكيد من أن هذه الشروط لا تتعارض مع المبادئ التي أقرها الدستور.</p> <p>- ثم إنه لا يمكن المجلس الشعبي الوطني وضع شروط خاصة للنواب على أساس انتمائهم السياسي، كون عهدة النائب وطنية، ويشاركون جميعا بهذه الصفة في ممارسة السيادة الوطنية بصفتهم ممثلين مُنتخبين، بغض النظر عن أي اعتبار آخر وإلا وقع تحت طائلة مخالفة مبدأ المساواة.</p>	<p>الأخرون، بحسب هذه الصياغة، من امكانية تشكيل مجموعات برلمانية، مهما كان عددهم.</p>	
---	---	--	--

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	<p>- كما ذكر أيضا بالحكم الدستوري الذي ينص على أنه لا حدود لتمثيل الشعب إلا ما نص عليه الدستور وقانون الانتخابات.</p> <p>- في هذا السياق، ذكر بالمادة من قانون الانتخابات التي تنص على: " تقدم كل قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، وإما كقائمة مترشحين أحرار".</p> <p>- وخلص إلى أن اقتصار تشكيل المجموعات البرلمانية على النواب المنتمين أصلا للأحزاب السياسية الممثلة في المجلس الشعبي الوطني دون سواهم، ينشئ تمييزا بين النواب، يعد مساسا بمبدأ المساواة بين النواب.</p>		
--	---	--	--

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>التوزيع الدستوري للاختصاصات.</p>	<p>اعتبر المجلس الدستوري أن إدراج المجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي موضوعا من اختصاص القانون العضوي، فإنه يكون قد أسند لنفسه صلاحية لم يخولها له المشرع العضوي.</p>	<p>المادة 56: بين المجلس الشعبي الوطني في هذه المادة من نظامه بأن افتتاح دوراته يكون طبقا لأحكام القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.</p>	
<p>المادتان 122 و 123 من الدستور. التوزيع الدستوري للاختصاصات. مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي.</p>	<p>صرح المجلس الدستوري بعدم مطابقة هذا الحكم للدستور للأسباب التالية: -أولا، أن مجالي تدخل كل من القانون العادي والقانون العضوي محددان بأحكام دستورية وأن المؤسس الدستوري أقر لكليهما إجراءات مصادقة مختلفة. فعلى عكس القانون العادي، تتم المصادقة على القانون</p>	<p>المادة 59 الفقرة الأولى: نص المجلس الشعبي الوطني في هذه المادة بأن كل مشروع قانون أو اقتراح قانون تضمن حكما أو أحكاما من اختصاص القانون العضوي يخضع للإجراءات المخصصة لدراسة القوانين العضوية والمصادقة عليها. مما يستنتج أن دراسة الحكم أو الأحكام التي هي من مجال القانون العادي الواردة في نفس النص والمصادقة عليها تخضع</p>	

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	<p>العضوي بالأغلبية المطلقة للنواب، ويخضع قبل صدوره وجوبا لمراقبة مطابقتها مع الدستور.</p> <p>- ثم، أن التوزيع الدستوري للاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي، وإخضاعهما لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في النظام القانوني الداخلي، وبحكم مركزهما في هذا النظام، لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لها الدستور.</p> <p>- توصل إلى النتيجة أن المجلس الشعبي الوطني بصياغته للمادة على النحو</p>	<p>لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي.</p>	
--	---	--	--

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

	الذي ورد في النظام الداخلي الموضوع الاخطار، يكون قد أخل بتوزيع الاختصاصات المحددة في الدستور.		
المادة 34 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.	توصل المجلس الدستوري إلى أن هذه المادة لا تندرج ضمن مجال النظام الداخلي بسبب أن القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، حدد على سبيل الحصر الأطراف التي يحق لها طلب توقيف الجلسة وهي: ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.	المادة 61 الفقرة 3: تخول هذه المادة لرئيس كل مجموعة برلمانية طلب توقيف الجلسة طبقاً لأحكام القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.	
المادة 115 الفقرة 3 من الدستور.	توصل المجلس الدستوري إلى أن موضوع هذه المادة لا	المادة 67: أدرج المجلس الشعبي الوطني ضمن نظامه	

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>التوزيع الدستوري للاختصاصات.</p>	<p>يدخل ضمن مجال النظام الداخلي بمحجة أن: - مبدأ استقلالية المجلس الشعبي الوطني في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، فإنه يقصد حصر اختصاصات المجلس الشعبي الوطني في النطاق الخاص به المتميز عن المجالات الأخرى. - تتطلب الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تدخل سلطات أخرى. ويأدرج هذا الحكم في نظامه الداخلي، يكون المجلس الشعبي الوطني قد مس باختصاصات تلك السلطات.</p>	<p>الداخلي بأن النصوص المتضمنة الموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية تعرض بكاملها للتصويت بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة المختصة.</p>	
<p>المادة 115 الفقرتين 1 و3 من الدستور.</p>	<p>توصل المجلس الدستوري إلى أن موضوع هذه المادة لا يدخل في مجال النظام</p>	<p>المادة 68: تنقل هذه المادة حكماً من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس</p>	

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>التوزيع الدستوري للاختصاص</p>	<p>الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بمحجة أن: - نقل مضمون مادة من القانون العضوي وإدراجه ضمن نطاق النظام الداخلي لا يشكل في حد ذاته إجراء تطبيقاً لحكم دستوري أو حكم من القانون العضوي؛ بل تشكل، في واقع الأمر، إدراجاً لمضمون تكفل به القانون العضوي الذي يخضع من حيث إعداده والمصادقة عليه للأحكام المقررة في الدستور. - نقل مضمون حكم من مجال القانون العضوي في النظام الداخلي يعد إخلالاً بتوزيع الاختصاصات المبين في الدستور.</p>	<p>الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة. ينص هذا الحكم على أن تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء بطلب من رئيس الحكومة الذي يبلغه إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني.</p>	
----------------------------------	--	---	--

نماذج من اجتهادات المجلس الدستوري

<p>المادة 115 الفقرة الأولى من الدستور. التوزيع الدستوري للاختصاص.</p>	<p>توصل المجلس الدستوري بأن موضوع هذه المادة لا يندرج ضمن مجال تنظيم المجلس الشعبي الوطني بحجة أن الشخصية المعنوية تعود لتنظيم المجلس الشعبي الوطني وبأنها، واستنادا إلى الدستور، هي من اختصاص القانون، بحكم أن الغرفة المعنية تبني تصرفاتها مع الغير على أساس دستوري وتشريعي.</p>	<p>المادة 84: تنص هذه المادة على أن يتمتع المجلس الشعبي الوطني بالشخصية المعنوية.</p>	
--	--	---	--

يتبع

REVUE
DU
CONSEIL CONSTITUTIONNEL

- **De la dualité du pouvoir d'initiative des lois dans la Constitution de 1996.**
- **Les limites constitutionnelles du contrôle de l'opinion publique et son rôle dans la consécration de la démocratie.**
- **Le droit du Conseil de la Nation à l'amendement, étude à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel algérien et la révision constitutionnelle de 2016.**
- **La problématique de la candidature du Président de la République en fonction aux élections présidentielles de 2014**
- **La nationalité et la citoyenneté**
- **La fragmentation des règles de compétence matérielle du Conseil d'État entre les dispositions de la loi organique 98-01 et Les dispositions du code de procédure civiles et administratives.**

Revue semestrielle spécialisée

N° 6 - 2016

Revue du conseil constitutionnel

Revue semestrielle publiée par
Le Conseil constitutionnel algérien

Adresse : Conseil constitutionnel

Boulevard, du 11 décembre 1960 – El Biar - Alger

Tél : 021.79.01.19

Fax : 021.92.81.62

Courrier électronique : revue-cc@conseil-constitutionnel.dz

Site internet : www.conseil-constitutionnel.dz

Dépôt légal N°:3878 - 2103

ISSN 2253 - 0940

Revue du Conseil constitutionnel

Revue semestrielle publiée par le Conseil constitutionnel algérien

Président d'honneur

M. Mourad Medelci
Président du Conseil constitutionnel

Directeur de la rédaction

Mohamed Bousoltane
Directeur général du centre d'études et de recherches constitutionnelles

Comité scientifique

Abdelmadjid Djebbar, Mohamed Bachir Masmoudi
Messaoud Chihoub Bouzid Lazhari, Idriss Boukra
Mohamed Bousoltane, Houcine Bengrine, Lamine Cheriet,
Bachir Yelles Chaouche, Karim Khalfane, Nasreddine Bousmaha

Rédaction et traduction

Lyes Sam, Abdelhamid Rougab, Mohamed Laabani, Leila Benosmane
Hiba Khedidja Derragui, Meriem Ben Abdallah

Secrétariat de rédaction

Abdeslem Boukaâbene

Les conditions de publication dans la Revue

- La Revue publie les recherches scientifiques originales en Sciences juridiques sous forme d'articles.
- L'article doit être écrit dans l'une des langues suivantes : arabe, français ou anglais.
- L'article ne doit pas avoir été déjà publié dans une autre revue.
- L'article ne doit pas être extrait d'une thèse universitaire ou d'un livre déjà publié.
- Le nombre de pages de l'article ne doit pas être inférieur à 05 pages ou dépasser 25 pages.
- Les articles sont envoyés en format papier et en version électronique dans un disque compact (CD).
- Les articles en langues arabes sont écrits en police (Traditional Arabic), taille 14. Seuls les titres sont mis en gras.(les notes de bas de page en taille 12).
- Les articles en langues étrangères sont écrits en police (Time New Roman), taille 12. Seuls les titres sont mis en gras.(les notes de bas de page en taille 10).
- Il est mentionné en tête d'article le nom de l'auteur, son grade et son institution d'origine.
- Les articles sont soumis à l'évaluation des membres du Comité scientifique de la Revue.
- Les articles soumis au Comité de rédaction de la revue ne sont pas restitués qu'ils aient été publiés ou non.
- Le classement des articles publiés n'est fondé que sur des considérations purement techniques.
- Toute publication ultérieure des articles publiés dans la Revue nécessite l'obtention de l'autorisation du directeur de publication de la Revue.

Les opinions personnelles exprimées dans les articles publiés dans la Revue du Conseil constitutionnel ne reflètent pas l'avis du Conseil constitutionnel. Elles n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs

Sommaire

• Préface

Par Mr. **Mourad MEDELICI**, Président du Conseil constitutionnel _____ **P07**

i. Etudes (En langue Arabe)

- De la dualité du pouvoir d'initiative des lois dans la Constitution de 1996. _____ **P11**
- Les limites constitutionnelles du contrôle de l'opinion publique et son rôle dans la consécration de la démocratie. _____ **P27**
- Le droit du Conseil de la Nation à l'amendement, étude à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel algérien et la révision constitutionnelle de 2016. _____ **P67**
- La problématique de la candidature du Président de la République en fonction aux élections présidentielles de 2014. _____ **P99**
- La nationalité et la citoyenneté. _____ **P121**
- La fragmentation des règles de compétence matérielle du Conseil d'État entre les dispositions de la loi organique 98-01 et les dispositions du code de procédure civiles et administratives. _____ **P133**

ii. Activités du Conseil constitutionnel

- L'expérience algérienne en matière de renforcement du pouvoir judiciaire 20^{ème} anniversaire de la création du Conseil Constitutionnel arménien – Erevan du 8 au 10 octobre 2015. _____ **P009**
- Les effets des décisions et des avis du Conseil constitutionnel algérien, états des lieux et perspectives. Communication présentée au Colloque scientifique des Cours et Conseils constitutionnels arabes : Défis actuels deux lieux et les réformes possibles à la lumière des mutations régionales, Jordanie, le 28 et 29 février 2016. **(En langue Arabe)** _____ **P151**

iii. Modèles de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnelles et les motifs de leur invalidation _____ **P21**

Préface

S E M. Mourad MEDELICI
Président du Conseil constitutionnel

Nous arrivons avec cette nouvelle édition à la publication du sixième numéro de la Revue du Conseil constitutionnel. Il est vrai que cette Revue est encore relativement jeune, sa création remontant à trois ans, mais la diversité et la richesse des contributions qui y figurent montrent à la fois tout l'intérêt qu'accordent les chercheurs et experts au droit public en général et au droit constitutionnel en particulier. L'apport encourageant de ce support scientifique dans la vulgarisation de la jurisprudence constitutionnelle mérite d'être souligné.

Ce nouveau numéro revêt, il faut le dire, une importance très particulière dans la mesure où il intervient dans une étape cruciale dans l'évolution du constitutionnalisme algérien. En effet, le projet de révision constitutionnelle initié par le Président de la République à la suite d'une large consultation de la quasi-totalité de la classe politique, des personnalités, des compétences et des associations nationales est devenu enfin réalité après son adoption par les deux chambres du Parlement et sa publication dans le Journal officiel de la République algérienne. Il s'agit d'une révision constitutionnelle historique et consensuelle qui permettra, entre autres, de renforcer les acquis démocratiques et de promouvoir la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans un Etat de droit.

A ce titre, le Conseil constitutionnel est assurément l'une de ces institutions de contrôle qui a connu des réaménagements organisationnels et fonctionnels majeurs. Ainsi, outre l'affirmation expresse de son indépendance et de son autonomie administrative et financière, de nouvelles

Préface

attributions lui sont conférées dans l'exercice de sa mission principale qui est celle de veiller au respect de la Constitution. L'ouverture de la possibilité de saisine aux députés, aux membres du Conseil de la Nation et au Premier ministre ainsi que la consécration de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité sur renvoi de la Cour suprême ou du Conseil d'Etat donnent au Conseil un spectre beaucoup plus large d'intervention.

De fait, ces nouveaux mécanismes de saisine conduiront à la hausse du volume de l'activité jurisprudentielle du Conseil constitutionnel. A cela s'ajoute bien évidemment un important arsenal juridique- composé en particulier de lois organiques - attendu dans les mois à venir pour mettre en application les amendements et ajouts apportés à la Constitution.

Les prochains numéros de la Revue mettront en relief les nombreuses contributions liées à ces évolutions et c'est dans cet esprit que nous réitérons notre appel aux chercheurs spécialisés et universitaires en Algérie et à l'étranger afin de partager leurs réflexions et expériences dans les différents volets de la matière constitutionnelle.

**L'expérience algérienne en matière de renforcement du pouvoir
judiciaire**

**20^{ème} anniversaire de la création du
Conseil Constitutionnel arménien – Erevan du 8 au 10 octobre 2015**

Monsieur **Mourad MEDELICI**
Président du Conseil Constitutionnel algérien

**Monsieur le Président
Chers Collègues
Excellences
Mesdames et Messieurs**

La séparation des pouvoirs est un élément fondamental à la démocratie et au renforcement de l'Etat de droit. Néanmoins, l'évolution moderne de la pratique du pouvoir et l'interaction fonctionnelle entre les pouvoirs législatifs, exécutif et judiciaire couplée à une pluralité de pouvoirs complémentaires, créent davantage de contre-pouvoirs réduisant, ainsi l'efficacité de ce principe et multipliant les critiques quant à son fondement.

A l'origine, la séparation des pouvoirs est une théorie scientifique basée sur la doctrine qui résulte des écrits de Montesquieu, notamment « l'esprit des lois ».

Il s'agit de distinguer les actes de légiférer, exécuter et juger afin de garantir les libertés fondamentales comme fondements juridiques d'un régime politique démocratique. En réalité, ceci se traduit par la délimitation des fonctions des différents pouvoirs, tout en garantissant l'équilibre nécessaire à la coopération organique des institutions pour garantir la viabilité du système politique.

Erigée en principe par la jurisprudence constitutionnelle, la séparation des pouvoirs a connu des applications diverses et variées. Les pouvoirs législatif et exécutif sont par définition des pouvoirs politiques contrairement au pouvoir judiciaire. Car ce dernier a pour mission d'appliquer les lois et juger en toute impartialité, il doit garder son indépendance.

La séparation des pouvoirs tend dans sa finalité à garantir la liberté en empêchant tout cumul de pouvoirs de l'Etat entre les mains d'une même autorité, cette concentration étant de nature à engendrer un pouvoir excessif.

Ces quelques considérations préliminaires nous renvoient à une question principale.

Que signifie l'indépendance du juge et celle du pouvoir judiciaire ?

C'est précisément l'objet de notre rencontre si importante et parfaitement organisée par la Cour Constitutionnelle d'Arménie.

Historiquement, le pouvoir judiciaire a connu des « flux et reflux » quant au plein exercice de ses compétences ; il a même été accusé d'avoir instauré « le gouvernement des juges ».

Le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui découle de la logique même de la séparation des pouvoirs, signifie que le juge doit-être en mesure d'exercer ses fonctions en toute indépendance, par rapport à toutes les forces sociales, économiques et politiques et par rapport à l'administration de la justice.

L'indépendance du pouvoir judiciaire et les spécificités qui le caractérisent par rapport aux pouvoirs politiques, ont permis une universalisation de certaines normes de procédures judiciaires. Les rencontres comme la nôtre aujourd'hui ne sont d'ailleurs pas étrangères à ce

rapprochement. Il est clair que le pouvoir judiciaire est devenu le premier protecteur des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La spécialisation de ce pouvoir lui a permis de gagner plus d'importance dans la société moderne, d'autant plus que l'exécutif a tendance aussi à avoir recours à la justice, en ce qui concerne les affaires relatives à la justice sociale et celles se rapportant à l'application des lois politiques, ce qui a donné plus de profondeur sociale au pouvoir judiciaire.

La fonction de juger procure aux juges la possibilité de faire régner les valeurs exprimées à travers les rapprochements des systèmes politiques et exprimées dans le concept de l'Etat de droit démocratique.

Néanmoins, la multiplicité des pouvoirs a mis en action d'autres partenaires du pouvoir politique représentatif, tels que les organisations du monde associatif, le pouvoir des médias de l'opinion publique exprimé, notamment, à travers les syndicats, ainsi que le pouvoir économique et financier.

Les fonctions étatiques qu'exerce la branche de la justice administrative la rendent responsable devant l'exécutif ce qui provoque l'ambiguïté et pourtant les domaines de compétence sont clairement définis à l'intérieur de l'institution judiciaire.

Le Juge indépendant est celui qui prend ses décisions en son âme et conscience, sans se soumettre aux ordres et conseils de sa hiérarchie.

Il est clair que les contours de ce principe, indispensable à l'édification d'un Etat de droit, sont difficiles à cerner, raison pour laquelle les Constitutions ne contiennent généralement aucune définition de cet idéal démocratique.

Être juge indépendant, c'est faire face à de multiples pressions d'origines diverses dont les plus fréquentes sont généralement exercées par le pouvoir politique.

En Algérie, l'indépendance du juge et celle du pouvoir judiciaire sont garanties par la Constitution. L'article 138 de la Constitution Algérienne dispose en effet que : « Le pouvoir judiciaire est indépendant. Il s'exerce dans le cadre de la loi. ».

En effet, l'indépendance de la justice est assurée sur le plan fonctionnel par l'exclusivité de compétence et de missions clairement spécifiées dans les lois de la République. L'indépendance organique est garantie par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Cette autorité a pour missions, la gestion de la carrière des juges et a pour vocation de les prémunir de toute forme de contrainte qui peut influencer sur leur indépendance et qui risque d'entraver leur impartialité.

Le Statut particulier de la Magistrature¹ affirme l'indépendance des magistrats.

Celle-ci s'apprécie principalement au regard de trois facteurs : la nomination, la mutation et le déroulement de la carrière des magistrats.

S'agissant de la nomination des magistrats, elle est dans ses grandes lignes, fixée par la Constitution elle-même. Le Président de la République autorité de nomination des magistrats, est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Les membres de cet organe sont pour partie élus par les magistrats et pour partie nommés par le Président de la République ce qui garantit une forte indépendance.

S'agissant, de la responsabilité disciplinaire des magistrats, elle est également confiée, par la Constitution au Conseil Supérieur de la

¹ Loi organique n° 04-11 du 6 Sep 2004 portant statut de la magistrature.

Magistrature qui, à cette occasion, n'est plus présidé par le Président de la République mais par le Président de la Cour Suprême.

La formation et la spécialisation renforcent l'indépendance du juge lors du traitement des litiges qui lui sont présentés.

La composition, le fonctionnement et les autres attributions du Conseil Supérieur de la Magistrature sont fixés par une loi organique², dont il faut souligner quelques éléments essentiels.

La protection de l'indépendance de l'autorité judiciaire se fait d'autant plus exigeante qu'elle met en cause la liberté individuelle dont l'autorité judiciaire a pour mission d'assurer la protection. Ici ce n'est pas seulement l'indépendance des magistrats qui est protégée, c'est leur compétence et leur pouvoir d'appréciation.

Enfin le Conseil Supérieur de la Magistrature veille à ce que le juge ne soit pas privé de la faculté d'exercer son pouvoir d'appréciation sur les atteintes portées à la liberté individuelle.

En Algérie, la séparation des pouvoirs en tant que point de départ d'une nouvelle organisation politique de l'Etat et la création d'un Conseil constitutionnel dont le rôle principal est de veiller au respect de la Constitution par le contrôle de constitutionnalité dans le cadre de la hiérarchie des normes, figurent parmi les innovations majeures de la révision constitutionnelle de 1989.

Depuis sa création, le Conseil constitutionnel a confirmé les progrès enregistrés en Algérie en matière de consolidation du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette affirmation sans équivoque apparaît notamment dans les Avis du Conseil

² Loi organique n° 04-12 du 6 Sep 2004 fixant la composition, le fonctionnement et les attributions du C.S.M. notamment l'art. 35.

constitutionnel concernant la loi organique relative au découpage judiciaire et celle relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat.

En effet, dans son avis n° 4 du 19 février 1997, le Conseil a considéré que « le Constituant, en érigeant la séparation des pouvoirs en principe fondamental de l'organisation des pouvoirs publics, entend fixer leurs compétences qui ne sauraient être exercées que dans les cas et suivant les modalités que la Constitution leur a expressément fixés, ».

Le Conseil constitutionnel a réaffirmé l'indépendance du pouvoir judiciaire dans son Avis n° 6 du 19 mai 1998 en « Considérant que le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire édicté à l'article 138 de la Constitution découle du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et tire sa signification des garanties constitutionnelles énoncées aux articles 147, 148 et 149 de la Constitution. ».

Par ailleurs et sachant que l'indépendance du magistrat est fondamentale pour l'indépendance du pouvoir judiciaire, et dans l'objectif de préserver cette indépendance et la dignité du magistrat, le Conseil constitutionnel a affirmé le droit syndical du magistrat, pour le Conseil « ...la liberté du magistrat d'exercer son droit syndical » serait réduite en l'obligeant à faire une déclaration au ministre de la justice dès son adhésion au syndicat. L'avis n° 2 du 19 mai 1998 souligne que la liberté de se syndiquer est salutaire pour le magistrat et lui permet « en cas de nécessité, de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'indépendance et de la dignité de la magistrature ».

Le Conseil Constitutionnel aide le juge à révéler le sens de la loi dans le cadre du recours constitutionnel.

En effet, l'indépendance du Conseil constitutionnel tend dans sa finalité à renforcer la crédibilité, à améliorer sa visibilité sociale et à conforter sa légitimité.

Le Conseil Constitutionnel bénéficie d'un statut spécifique au sein de l'ordre constitutionnel qui se situe en dehors des trois pouvoirs constitués, une position qui le place dans une situation d'indépendance à l'égard de ces derniers.

Ces trois pouvoirs sont représentés au sein du Conseil constitutionnel.

La reconnaissance de l'indépendance du Conseil constitutionnel est aussi marquée par le respect de sa jurisprudence par les différents destinataires.

Des progrès significatifs seront apportés à ce sujet à travers les amendements déjà annoncés de la Constitution algérienne qui confirmeront dans le corps de la constitution, bientôt, et l'indépendance du Conseil constitutionnel et son autonomie administrative et financière.

Si le conseil constitutionnel veille scrupuleusement et en toute indépendance à ce que chaque pouvoir respecte, son domaine d'intervention tel qu'il résulte de la Constitution, il veille également à circonscrire son appréciation à la constitutionnalité des textes déferés à son examen et non leur opportunité comme il tient d'ailleurs à le préciser *expressis verbis* dans ses avis et décisions.

Ce qui permet l'indépendance d'un juge, c'est autant la définition positive qu'on accorde par principe à sa fonction que celle de sa culture juridique et de sa force de caractère.

Telles sont en fin du compte, les véritables conditions d'une justice indépendante sans laquelle les lois et les institutions les plus parfaites demeurent lettre morte et le doyen Vedel avait continué de dire que l'indépendance dépend de « l'hygiène mentale des juges ».

En effet, la multiplication des pouvoirs et donc de contre-pouvoirs augmente la place du pouvoir judiciaire d'où la nécessité de garantir son indépendance.

Le recours constitutionnel est un autre développement à côté du contrôle de constitutionnalité qui peut à la fois alléger la pression sur le pouvoir judiciaire et conforter son indépendance.

Il n'est pas inutile à ce sujet de mentionner que la politique algérienne de déradicalisation a commencé par supprimer les juridictions d'exception pour renforcer l'Etat de droit dans le cadre du principe démocratique de l'Etat moderne qui implique la préexistence des normes juridiques et la préexistence et l'indépendance des organes chargées de les appliquer.

Ainsi, dans ce domaine l'Algérie a eu plusieurs occasions de partager son expérience et, très récemment encore, à la tribune des Nations unies.

Les pays africains sont eux-mêmes porteurs d'une expérience qui s'est révélée de façon significative à l'occasion de la Conférence Africaine d'Alger en novembre 2014.

Malgré tous les maux dont on peut l'accuser, la justice en Afrique, si l'on en juge par les initiatives prises çà et là, a réellement pris conscience de son état et cherche à se métamorphoser ; elle a engagé des réformes dont certaines sont positives dès lors qu'elles vont dans le sens d'un renforcement de l'indépendance et des pouvoirs du juge³ dans ses rapports avec les autres organes de l'Etat

La nouvelle génération de juridictions constitutionnelles développe en effet, une jurisprudence démontrant à la fois leur capacité d'imagination et leur indépendance d'esprit marquant ainsi le passage du formalisme à l'effectivité d'un constitutionnalisme orienté vers la démocratie et l'Etat de droit.

³ Mayacine Diague « La mutation de la justice constitutionnelle en Afrique. L'exemple du Conseil Constitutionnel Sénégalais » *Annales internationale de justice constitutionnelle* T.XII,1996 p.99

L'expérience algérienne en matière de renforcement du pouvoir judiciaire

Mesdames et Messieurs les présidents et juges des Cours constitutionnelles et instances équivalentes Mesdames et Messieurs.

Je voudrais, pour terminer, joindre ma parole à celles et ceux qui ont tenu à féliciter les organisateurs pour le choix du thème et la qualité des interventions.

Je ne cesserais de les remercier pour la chaleur de leur accueil et le professionnalisme dont ils ont fait preuve afin de rendre notre séjour si agréable.

Modèles de la jurisprudence du Conseil constitutionnel

- **Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnelles
et les motifs de leur invalidation**

Texte et dispositions législatifs déclarés inconstitutionnels et les motifs de leur invalidation

Nous poursuivons, dans le présent numéro de la Revue du Conseil constitutionnel, la publication des textes et dispositions législatifs déclarés inconstitutionnels par le Conseil constitutionnel, en précisant les motifs et les principes constitutionnels sur lesquels le Conseil avait fondé son appréciation, pour les invalider.

Pour ce numéro qui reprend la synthèse d'une partie de la jurisprudence constitutionnelle rendue en 2000, une remarque mérite d'être citée. Il s'agit, en effet, de la saisine du Conseil constitutionnel d'un texte déjà promulgué et en vigueur depuis 03 ans. Le Conseil constitutionnel venait ainsi, exercer, pour la première fois depuis sa création, un contrôle a posteriori sur un texte, en l'occurrence l'ordonnance fixant le statut particulier du gouvernorat d'Alger adoptée par le Parlement en 1997.

texte objet de saisine (Année 2000)	Objet du texte ou de la disposition invalidé	Motifs d'invalidation	Articles et principes constitutionnels fondant cette invalidation
Ordonnance n° 97-15 du 24 Moharrem 1418 correspondant au 31 mai 1997 fixant le statut particulier du gouvernorat d'Alger.	L'ordonnance contestée avait créé, deux collectivités territoriales en l'occurrence « le Gouvernorat d'Alger » et « l'arrondissement urbain » et leur a fixé des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action.	Le Conseil constitutionnel avait déclaré ce texte inconstitutionnel aux motifs que : - Le législateur a méconnu les dispositions de l'article 15 de la Constitution, qui prévoient que les collectivités territoriales de l'Etat sont « la commune et la wilaya ». - Qu'en prévoyant ces deux collectivités territoriales uniquement, le Constituant	Art. 15 (alinéa 1^{er}) de la Constitution.

Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnels et les motifs de leur invalidation

<p>(Décision n°02/D.O//CC/99 du 22 Dhou El Kaâda 1420 correspondant au 27 février 2000)</p> <p>(JORA n°7 du 28 février 2000)</p>		<p>entendait limiter le découpage territorial du pays exclusivement à ces deux collectivités.</p> <p>le Conseil constitutionnel rappelle au législateur que si le Constituant lui a donné compétence pour légiférer dans le domaine du découpage territorial, il est tenu, dans l'exercice de cette compétence, de se conformer aux dispositions de la Constitution prévues en la matière, même si rien ne s'oppose à ce qu'il édicte des règles spécifiques d'organisation, de fonctionnement et d'action pour la ville d'Alger au regard de son statut constitutionnel de Capitale du pays – art. 4 de la Constitution.</p>	
<p>Règlement intérieur de l'Assemblée Populaire Nationale</p> <p>(avis n°10/A.R.I/CC/2000 du 9 Safar 1421 correspondant au 13 mai 2000)</p> <p>(JORA n°46 du 30 juillet 2000)</p>	<p>Articles 20 (in fine) et 88 : Ces deux dispositions traitent respectivement de la compétence de la Commission des Affaires juridiques, administratives et des libertés pour examiner le « statut particulier des fonctionnaires du Parlement » et des garanties et droits qui leur sont reconnus contenus dans un statut particulier adopté par</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux dispositions conformes à la Constitution sous réserves, aux motifs ci-après :</p> <p>le législateur introduit un amalgame en utilisant, dans une disposition, l'expression « statut des fonctionnaires du Parlement » et dans l'autre l'expression « statut des fonctionnaires de l'Assemblée populaire nationale »,</p> <p>Cependant, le législateur organique, en prévoyant à l'art.102 de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que</p>	<p>- Art.122, 123 et 126 de la Constitution.</p> <p>- Art. 102 de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.</p> <p>- Principe de la séparation des pouvoirs.</p>

Dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles et les motifs de leur invalidation

	<p>l'Assemblée populaire nationale et publié au JORA.</p>	<p>les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, que le Parlement fixe et adopte le statut de ses fonctionnaires, n'entendait nullement prévoir la détermination et l'adoption d'un statut commun aux fonctionnaires des deux chambres. Car, si tel était le cas, ce texte (statut) relèverait du domaine de la loi et serait donc soumis aux procédures d'élaboration, d'adoption et de promulgation qui en découlent.</p> <p>Or, aux termes notamment des articles 122 et 123 de la Constitution, le statut des fonctionnaires du Parlement ne relève pas du domaine de la loi.</p> <p>De même, le principe de la séparation des pouvoirs et d'autonomie du Parlement ne s'oppose pas à ce que chaque chambre fixe et adopte le statut de ses fonctionnaires découlant de cette autonomie.</p> <p>le Conseil constitutionnel estime, en conclusion, que ces deux dispositions ne contreviennent à aucune disposition ou principe constitutionnels mais telles que rédigées, elles peuvent avoir une interprétation autre que celle retenue par le législateur organique.</p>	
	<p>Art. 14 (7^{ème} tiret) et 85 : Ces deux dispositions</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a déclaré ces deux dispositions conformes à la Constitution</p>	<p>- Loi n°90-21 du 15 aout 1990 relative à la</p>

Dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles et les motifs de leur invalidation

	<p>prévoient que le Bureau de l'Assemblée populaire nationale est compétent pour déterminer des règles particulières applicables à la comptabilité de l'Assemblée populaire nationale, sans en préciser le fondement.</p>	<p>sous réserves. Dans ses motifs, le Conseil constitutionnel :</p> <p>rappelle que législateur, guidé par le souci de ne pas porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, a donné compétence à l'APN, aux termes des dispositions de la loi sur la comptabilité publique, pour édicter, dans son règlement, des règles de contrôle de l'exécution de son budget.</p> <p>dit que la détermination de règles particulières applicables à la comptabilité de l'APN ne saurait être de la compétence du Bureau de celle-ci pour fixer des règles autres que celles prévues par la loi relative à la comptabilité publique, à savoir des règles liées au contrôle de l'exécution du budget.</p> <p>conclut que l'ambiguïté dans la compréhension de ces deux dispositions est la conséquence de l'utilisation d'une rédaction inappropriée.</p>	<p>comptabilité publique.</p> <p>- Principe de la séparation des pouvoirs.</p>
	<p>Dernier tiret et utilisation du terme « outre » de l'article 9 :</p> <p>En vertu de cet article, le législateur a repris la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel accordée par le</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition partiellement conforme à la Constitution au motif qu'en ajout les termes « outre » et « le cas échéant » à une compétence constitutionnelle consacrée, le législateur a introduit une ambiguïté qu'il convient de lever.</p>	<p>- Art. 166 de la Constitution.</p>

Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnels et les motifs de leur invalidation

	constituant au Président de l'APN.		
	<p>Art.49 : l'Assemblée populaire nationale a prévu dans cet article de son Règlement, la possibilité de créer des commissions ad hoc, en cas de besoin, par Résolution adoptée par l'APN et suivant des procédures prévues dans le Règlement, sans en préciser le fondement.</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition non conforme à la Constitution au motif que le Constituant a donné compétence à chaque chambre du Parlement pour créer exclusivement des commissions permanentes et des commissions d'enquête sur des questions d'intérêt général.</p>	<p>Art. 117 de la Constitution.</p> <p>Art. 161 de la Constitution.</p>
	<p>Art. 52 : le législateur a prévu, à cet article, la possibilité pour les députés de constituer des groupes parlementaires sur la base de leur appartenance politique d'origine à des partis représentés à l'APN. les autres députés sont, selon cette rédaction, exclus de la possibilité</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition non conforme à la Constitution. Dans les motifs évoqués, il :</p> <p>rappelle d'abord, que s'il appartient à l'APN, en vertu de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, de fixer les conditions relatives à la constitution de groupes parlementaires, il revient, en revanche, au Conseil constitutionnel de s'assurer que</p>	<p>Art. 7, 10, 29, 31 et 105 de la Constitution.</p> <p>Art.109 de l'ordonnance n°97-07 portant loi organique relative au régime électoral.</p> <p>-Principe d'égalité.</p>

Dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles et les motifs de leur invalidation

	<p>de créer des groupes parlementaires, quel que soit leur nombre,</p>	<p>ces conditions ne heurtent pas les principes contenus dans la Constitution.</p> <p>dit ensuite que l'APN ne peut prévoir des conditions particulières pour les députés sur la base de leur appartenance politique, dès lors que le mandat de député est national et dès lors, également, qu'ils participent tous, à ce titre, à l'exercice de la souveraineté nationale en tant que représentants élus, à l'exclusion de toute autre considération sous peine de contrevenir au principe d'égalité.</p> <p>rappelle également la disposition constitutionnelle qui dispose que la représentation du peuple n'a d'autres limites que celles fixées par la Constitution et la loi électorale.</p> <p>rappelle, dans ce cadre, une disposition de la loi électorale qui stipule que : « chaque liste de candidats est représentée soit sous l'égide d'un ou de plusieurs partis politiques, soit au titre de liste indépendante. ».</p> <p>conclut que limiter la constitution des groupes parlementaires aux seuls députés appartenant à l'origine aux partis politiques représentés à l'APN introduit une discrimination entre les députés et porte, par conséquent, atteinte au principe d'égalité entre les députés.</p>	
--	--	--	--

Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnels et les motifs de leur invalidation

	<p>Art. 56 : l'APN a prévu à cet article de son règlement que l'ouverture de ses sessions s'effectue conformément aux dispositions de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a considéré qu'en introduisant dans son Règlement une matière qui relève de la loi organique, l'APN s'est arrogée une compétence que le législateur organique ne lui pas donnée.</p>	<p>Répartition constitutionnelle des compétences.</p>
	<p>Art. 59 alinéa 1^{er} : l'APN a prévu à cet article que tout projet ou proposition de loi dont une ou plusieurs dispositions relèvent du domaine organique seront soumis aux procédures d'examen et d'adoption des lois organiques. Par conséquent, la ou les dispositions figurant dans le même texte et relevant du domaine de la loi ordinaire seront</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition non conforme à la Constitution pour les raisons suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dit d'abord, que le domaine d'intervention de la loi ordinaire et celui de la loi organique sont fixés par des dispositions constitutionnelles et que le constituant pour l'une et l'autre des procédures d'adoption différentes. en effet, contrairement à la loi ordinaire, la loi organique est adoptée à la majorité absolue des députés et soumise obligatoirement avant leur promulgation, à un contrôle de conformité à la Constitution. - dit ensuite, que la répartition constitutionnelle des 	<p>Art. 122 et 123 de la Constitution.</p> <p>Répartition constitutionnelle des compétences.</p> <p>Principe de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne.</p>

Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnels et les motifs de leur invalidation

	<p>également examinées et adoptées suivant les mêmes procédures d'adoption qu'une loi organique.</p>	<p>compétences entre ces deux lois et leur soumission à des procédures d'adoption différentes, découlent du principe de la hiérarchie des normes dans l'ordre juridique interne qui impose qu'au regard du rang hiérarchique de l'une et l'autre, celles-ci ne peuvent intervenir que suivant les domaines et procédures réservés à chacune par la Constitution.</p> <p>- aboutit à la conclusion que l'APN, en rédigeant l'article tel que figurant dans son Règlement déféré au Conseil pour examen, a méconnu la répartition des compétences telle qu'elle résulte de la Constitution.</p>	
	<p>Art. 61 alinéa 3 : cet article donne la possibilité au Président d'un groupe parlementaire de demander la suspension de la séance conformément aux dispositions de loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a conclu que cet article n'entre pas dans le domaine du règlement au motif que la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement, a prévu, limitativement, les parties habilitées à demander la suspension de la séance, en l'occurrence le représentant du gouvernement, le bureau de la commission compétente et le délégué des auteurs de la proposition de loi.</p>	<p>Art.34 de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.</p>

Dispositions législatifs déclarées inconstitutionnels et les motifs de leur invalidation

	Gouvernement.		
	<p>Art.67 : l'APN a prévu à cet article de son Règlement que les textes portant approbation d'accords et traités internationaux sont soumis dans leur ensemble au vote après audition du rapport de la commission compétente.</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a conclu que cet article n'entre pas dans le domaine du règlement au motif que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le principe d'autonomie de l'APN pour élaborer et adopter son Règlement intérieur implique que l'APN doit rester dans les limites du domaine que lui fixe le constituant pour l'exercice d'une telle compétence. - l'approbation d'accords et traités internationaux implique l'intervention d'autres pouvoirs et par conséquent, en prévoyant cette disposition dans son Règlement, l'APN a touché aux compétences d'autres pouvoirs. 	<p>Art.115 alinéa 3 de la Constitution.</p> <p>Répartition constitutionnelle des compétences.</p>
	<p>Art. 68 : cet article reprend une disposition de la loi organique fixant l'organisation et le fonctionnement de l'APN et du Conseil de la Nation ainsi que les relations fonctionnelles entre les chambres du Parlement et le Gouvernement.</p> <p>Cette disposition prévoit que la</p>	<p>Le Conseil constitutionnel a conclu que cet article n'entre pas dans le domaine du règlement intérieur au motif que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la reprise de l'objet d'une disposition organique dans le Règlement intérieur ne constitue pas en soi une modalité d'application d'une disposition constitutionnelle ou organique ; qu'elle constitue, en fait, une insertion d'une matière de la loi organique dont l'élaboration et l'adoption obéissent aux dispositions de la Constitution. 	<p>-Art. 115 alinéas 1 et 3 de la Constitution.</p> <p>-Répartition constitutionnelle des compétences.</p>

Dispositions législatives déclarées inconstitutionnelles et les motifs de leur invalidation

	commission parlementaire paritaire se réunit à la demande du Chef du gouvernement communiquée au Président de l'APN.	- cette reprise du contenu d'une disposition organique dans le Règlement intérieur relève d'une méconnaissance de la répartition des compétences telle qu'elle découle de la Constitution.	
	Art.84 : cet article prévoit que l'APN jouit de la personnalité morale.	Le Conseil constitutionnel a conclu que cet article n'entre pas dans le domaine du règlement intérieur au motif que la personnalité morale relève de l'organisation de l'APN et que celle-ci est, aux termes de la Constitution, du ressort de la loi et que la chambre concernée inscrit ses actes avec les tiers sur une base constitutionnelle et législative.	-Art. 115 alinéa 1^{er} de la Constitution. -Répartition constitutionnelle des compétences.

À suivre