



جامعة محمد خيضر - بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

أثر الإجتهااد الدستوري على دور البرلمان الجزائري

أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية تخصص قانون دستوري

تحت إشراف الأستاذ الدكتور:

من إعداد الطالب:

عمر فرحاتي

محمد منير حساني

نوقشت بتاريخ 05 أكتوبر 2015، من طرف اللجنة المكونة من السادة الأساتذة:

| | | | | |
|-----------------|-------------|----------------------|-------------|--------------|
| الأستاذ الدكتور | الزين عزري | أستاذ التعليم العالي | جامعة بسكرة | رئيسا |
| الأستاذ الدكتور | عمر فرحاتي | أستاذ التعليم العالي | جامعة بسكرة | مشرفا ومقررا |
| الأستاذ الدكتور | قوي بوحنية | أستاذ التعليم العالي | جامعة ورقلة | ممتحنا |
| الأستاذ الدكتور | أحمد بنيني | أستاذ التعليم العالي | جامعة باتنة | ممتحنا |
| الأستاذ الدكتور | حسن فريجة | أستاذ التعليم العالي | جامعة مسيلة | ممتحنا |
| الدكتور | عادل مستاري | أستاذ محاضر أ | جامعة بسكرة | ممتحنا |

السنة الجامعية: 2016/2015

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

وَصَلَّى اللّٰهُ عَلٰی سَیْدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَىٰ آلِهِ وَصَحْبِهِ وَسَلَّمَ تَسْلِيمًا

- قال تعالى:

((وَقُلْ اَعْمَلُوا فِى سَبِيْرِ اللّٰهِ عَمَلِكُمْ وَمَرَسُوْلُهُ وَالْمُؤْمِنُوْنَ وَسْتَرِدُّوْنَ اِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ

فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُوْنَ))

(التوبة: 105)

إهداء

إلى روح جدي وجدتي، الذين علماني أبجديات العلم، رحمهما الله؛

إلى والديا العزيزين أبي وأمي، الذين أراداني للعلم مبكرا، ولوقت طويل، حفظهما الله؛

إلى حضرة شيوخني، الذي أدراني حقيقة العلم، أعزه الله؛

إلى إخوتي وأخواتي وأفراد عائلتي، الذين أخوض معهم دروب الحياة، رعاهم الله؛

إلى الحبيب، والمهدي، ومحمد،

أهدي هذا العمل البسيط والمتواضع.

محمد منير حساني

شكر وعرافان

إنني ممتن بالشكر إلى كل من علمني؛ الكتابة، القراءة و التفكير؛

وفي هذا المعرض، أتقدم بعظيم الشكر والتقدير إلى الأستاذ الدكتور المحترم عمر فرحاتي،

لقبوله الإشراف على هذا العمل، بتوجيهه وتأطيره، إلى غاية خروجه بالشكل المناسب؛

كما أتقدم بتشكراتي الجزيلة، إلى سيادة العميد؛ الأستاذ الدكتور قوي بوحنية، الذي لم يذخر

جهدا في الوقوف إلى جانبي، ودعمي وتوجيهي في دراساتي العليا؛

وأبعث بجميل الشكر والعرافان إلى أستاذي الكريم محمد عمران بوليفة، الذي لا أستطيع أبدا

التعبير عن امتناني له، لتعليمه إياي أبجديات البحث العلمي؛

وشكري موصول إلى إدارة كلية الحقوق بجامعة ورقلة، وإلى كل من جمعتني بهم طاولة

التدريس، وأخص بالذكر الأستاذ محمد عماد الدين عياض؛ وإلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة؛

كما أبعث بشكري إلى كل من ساهم في تمام هذا العمل، جزاهم الله عني كل خير.

محمد منير حساني

قائمة المختصرات

ج. ر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ن. أ. ف. د. ج : نشرية أحكام الفقه الدستوري الجزائري.

ص : الصفحة

الدستور: التعديل الدستوري لسنة 1996.

| | |
|-----------------|---|
| AIJC | Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional |
| AFDC | Association Française de Droit Constitutionnel |
| A.F.C | Association Française des Constitutionnalistes |
| ATDC | Association Tunisienne de Droit Constitutionnel |
| CC. DC | Décision de Conseil Constitutionnel Français |
| CCC | Les Cahiers du Conseil Constitutionnel |
| CEDMA | Centre d'Etudes des Droits du Monde Arabe |
| CERAP | Centre de Recherche et d'Action pour la Paix. |
| CERP | Centre d'Etudes, de Recherches et de Publications |
| Cf | confer |
| Coll | Colloque |
| éd | édition |
| Ibid | référence précédente |
| Ibidem | Dans le même ouvrage, dans le même passage |
| Idem | Le même ouvrage |
| J O R A | Journal Officiel du République Algérienne |
| LGDJ | Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence |
| Loc. cit | loco citato |
| n° | Numéro |
| Op. cit. | Ouvrages Précédemment cité |

| | |
|----------------|---|
| OPU | Office des Publications Universitaires |
| p | page |
| PUS | Presses universitaires de la Sorbonne |
| RBDC | Revue Belge de Droit Constitutionnel |
| RCA | Revue de Critique Anarchiste |
| RD, ULB | Revue de Droit de l'Université Libre de Bruxelles |
| RDP | Revue de droit publique |
| REDC | Revue Espagnol de Droit Constitutionnel |
| RFDC | Revue Française de Droit Constitutionnel |
| RFDC | Revue Française de Droit Constitutionnel |
| RFSP | Revue française de science politique |
| RIDC | Revue Internationale de Droit Comparé |
| S | Suivant |
| Th | thèse |
| C.U.P | Cambridge University Press |
| VST | Vie sociale et traitements |
| ENA | Ecole National d'Administration |
| CRDF | Cahiers da la recherche sur les droits Fondamentaux |
| GEVIPAR | Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires |

مقدمة

كشفت أزمة الدولة القانونية، الشكل الاجتماعي للبرلمانية، عن مخاطر المؤسسة البرلمانية على النظام السياسي، باحتمال مساسه بالاستقرار المؤسساتي والسلم الاجتماعي فيه، وكذا تهديده للحقوق والحريات بدلا من حمايتها. وثبت ذلك من خلال الحربين العالميتين للقرن العشرين، حين ساعدت البرلمانات الدكتاتورية على إخضاع وتجييش المجتمعات في تلك الحروب. فحتمت هذه الأزمة على منظري البرلمانية بالتفكير في نموذج بديل لشكلها الاجتماعي القديم، لا يكون البرلمان المؤسسة المهيمن فيه ولا القانون القاعدة المقدسة في نظامه، فابتكروا لذلك **دولة القانون**، وعرفوها " بإخضاع الجميع فيها (أفرادا ومؤسسات) للقانون بمفهومه الواسع ". وتجسيدا لذلك، أدخل الدستور لأول مرة في النظام القانوني الداخلي، ومنح صفة سمو فيه، باعتباره القاعدة الصحيحة المنشأة بالإرادة العامة مباشرة، لذا على جميع المؤسسات والأفراد احترامه، بمناسبة ترجمته في نصوص قانونية أدنى منه، أو بمناسبة ممارستها لوظائفها بالشكل المرسوم فيه، والبرلمان أحد هذه المؤسسات.

ولتأمين هذا التحول ابتكرت البرلمانية منظومة **العدالة الدستورية**، لتجسيد مفهوم دولة القانون وحماية مبادئها وآلياتها، وأهمها مبدأ سمو الدستور، حيث تعرّف هذه العدالة بأنها " مجموعة المؤسسات والتقنيات التي تضمن سمو الدستور"، والتي أصبحت أمرا لازما لمواجهة النمو المعترف والمثير للقلق لسلطتي التشريع والتنفيذ، بحفظها لتوازن العلاقة بينهما، ورعايتها للحقوق والحريات الأساسية¹. فوظيفة العدالة الدستورية إذا هي تأمين إحترام مؤسسات الدولة للدستور، وأهمها المؤسستين الديمقراطيةين، الرئاسة والبرلمان.

فبالنسبة للبرلمان، وهو متغير أساسي في هذه الدراسة، فقد ابتكرت الدستورية الغربية المجالس الدستورية، الأجهزة الأساسية في العدالة الدستورية، في إرادة لإخضاع أعمال البرلمان، للقواعد العليا التي ينشئها الدستور، للتقليل من انحرافاته التي قد تغذيها رعونات واندفاعات الأحزاب السياسية في العملية الديمقراطية. فإنشاء الدساتير لمثل هذه المجالس، هو ابتكار لمساعد (un arm) ضروري ضد مخاطر القرارات البرلمانية، وإبقائها ضمن المجال الدستوري المخصص لها. أي أن إرادة إنشائها هي حراسة " البرلمانية المعقنة ".

تؤمن المجالس الدستورية هذا الدور في النظم السياسية من خلال وظيفتين اثنتين؛ أولاها سهرها على صحة الانتخابات في غالبية الأنظمة المقارنة، أي أنها قاضيا للنزاعات الانتخابية البرلمانية. وثانيها رقابتها

¹ - L. FAVOREU, et P. GAIA et autres, **Droit Constitutionnel**, 16^e édition, 2014, p. 233.

للدستورية، وهي الوظيفة الأهم، وذلك من خلال ضبطها للتعديات على مبادئ الدستور، انطلاقاً من أنه لا يوجد داخل الدولة جهازاً ذا سيادة عامة على باقي الأجهزة، لتشارك بهاتين الوظيفتين في بناء دولة القانون.

إن تأسيس المجلس الدستوري في الجزائر قد جاء بنفس السياق، أي لتبني منظومة العدالة الدستورية، ولنفس الفلسفة، لحفظ التحول نحو دولة القانون. حيث أقدمت الإرادة السياسية بدستور سنة 1989 على تحول سياسي عميق للنظام السياسي للدولة، أسس للتعددية الحزبية مما استلزم الفصل بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، كما كرس الحقوق والحريات الأساسية. ولتأمين هذا التحول وجب حماية سمو الدستور لفرض احترامه، فأسس المجلس الدستوري وكلف دستورياً بهذا الدور. لذا نظمت رقابة الدستورية، باعتبارها الوظيفة الأساسية للمجلس الدستوري، وفقاً لنظرة خاصة تتلاءم والدور المنوط بهذا الجهاز؛ حراسة البرلمانية المعقنة. فقد وجهت هذه الرقابة لمطابقة الانتاج المعياري البرلماني للدستور، بمناسبة ترجمته لمبادئه في نصوص قانونية وأنظمة داخلية للغرفتين. وبهذه الوظيفة يجسد القاضي الدستوري إرادة العقلنة الموجهة لدور البرلمان في النظام السياسي، ومن خلالها تتضح حجم العلاقة بين الجهازين، وطبيعتها.

والجدير بالذكر هنا، أن النظام السياسي الجزائري قد عرف العدالة الدستورية في دساتيره من قبل، لكنها لم تجسد على أرض الواقع، حيث أسس أول دستور للجمهورية الجزائرية المستقلة سنة 1963، لمجلس دستوري مكلف بالنظر في دستورية القوانين والأوامر التشريعية، لحفظ سمو الدستور، إلا أن الأحداث السياسية آنذاك، حالت دون وضعه موضع العمل، إذ جمد العمل بالدستور بعد فترة وجيزة من المصادقة عليه، ثم ألغي كلية بعد ذلك¹.

وبعد فترة صادق الشعب على الميثاق الوطني في استفتاء 27 يونيو من سنة 1976، الذي اعتبر المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة، مع بقاء الدستور النص الأساسي. فحوّل السلطات العمومية الثلاث إلى مجرد وظائف تمارس لصالح رئيس الجمهورية، وأوكل في هذا الإطار الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني، ورغم اعتماد الميثاق الوطني كمرجع أساسي لتأويلات أحكام الدستور نفسه، إلا أنه لم يوفر له

¹ - جاء في المادة 64 من دستور 1963، المؤرخ في 10/09/1963، ج. ر رقم 64، بتاريخ 10 سبتمبر 1963، أنه "يفصل المجلس الدستوري في دستورية القوانين والأوامر التشريعية بطلب من رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني". بيد أن إعلان رئيس الدولة حالة الطوارئ حينها، حال دون تأسيس هذا الجهاز، لتجميده العمل بالدستور وفقاً للمادة 59 منه، ثم ألغى إنقلاب 19 جوان 1965 دستور سنة 1963، بموجب الأمر الصادر في 10 جويلية 1965، والذي عد قانوناً أساسياً للفترة اللاحقة للإنقلاب.

ضمانة سموه على النصوص التي قد تخالفه. وقد تمت معالجة هذه المفارقة جزئيا في دستور 22 نوفمبر سنة 1976، من خلال تبني نظام الحزب الواحد الذي يستلزم وحدة السلطة¹. فالحزب هو الجهاز الذي سيضبط توزيع وظائف الدولة، ويحرص على احترام الدستور انطلاقا من سيطرته على المؤسسات السياسية والدستورية للدولة². حيث أنه ضمن هذا التصور لا يعد المجلس الشعبي الوطني ولا الحكومة سلطتين حقيقيتين، وإنما مجرد أجهزة دستورية تمارس وظائفها تحت سلطة الحزب الواحد، بل تحت سلطة رئيس الدولة، الذي يجسد وحدة قيادة الحزب والدولة.

مما تقدم، يتضح أنه كان من المستحيل، في تلك الفترة، البحث في موضوع العدالة الدستورية وعلاقتها بالمؤسسة البرلمانية، إما لانعدام الممارسة الفعلية لتلك العدالة، وإقصاء مبررات وجودها بالأساس (مبدأ الفصل بين السلطات)، أو لغياب برلمان يتمتع بسلطة حقيقية في النظام السياسي. مما يغيب أي تصور لعلاقة البرلمان بالعدالة الدستورية.

وبدستور 23 فيفري 1989، تم إعادة تأسيس المجلس الدستوري كجهاز مكلف بحماية الدستور. ومنحت له في سبيل ذلك آلية رقابة الدستورية. التي عززت فيما بعد بالتعديل الدستوري بتاريخ 28 نوفمبر 1996 من خلال توسيع مجالاتها الى القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان إجباريا، وتم منح سلطة الإخطار إلى رئيس مجلس الأمة رئيس الغرفة البرلمانية الجديدة. ونتج عن هذا التحول، ولأول مرة، ظهور علاقة وظيفية مباشرة بين البرلمان كسلطة تشريعية حقيقية، والمجلس الدستوري.

أ - موضوع الدراسة

إن تأسيس جهاز البرلمان بدستور سنة 1989 كسلطة تشريعية إلى جانب السلطتين التنفيذية والقضائية، ينبئ عن إرادة للمؤسس الدستوري في إقامة دولة القانون، من خلال تأسيس مبدئها؛ الفصل بين السلطات. وفي هذا الإطار منح البرلمان وظائف معيارية حقيقية، تمثلت في إعداد القانون والتصويت عليه بكامل السيادة، وكذا

¹ - تنص المادة 06 الفقرة الثانية من دستور 22 نوفمبر 1976، الصادر بالأمر الرئاسي رقم 76 - 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر العدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976، على أن " الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور ". ونصت المادة 94 من دستور 1976 على أن " يقوم النظام التأسيسي الجزائري على مبدأ الحزب الواحد " .

² - حيث نصت المادة 98 من ذات الدستور على أن " تجسد قيادة البلاد في وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة، وفي إطار هذه الوحدة فإن قيادة الحزب هي التي توجه السياسة العامة للبلاد. ". وفي المادة 101/2 نص على أن " يقوم التنظيم السياسي للبلاد على التكامل في المهام بين أجهزة الحزب وأجهزة الدولة. " ونصت المادة 186/1 منه على أن " تمارس الأجهزة القيادية في الحزب والدولة، الرقابة السياسية المنوطة بها "...

المراقبة السياسية لعمل الحكومة، كما من واجبه في إطار إختصاصاته أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويضل يتحس تطلعاته¹. وبهذه المبادئ ارتسمت ملامح الدور البرلماني، بتأمين البرلمان للنشطين؛ المعيارى بإنتاج القواعد القانونية (التشريعية والتنظيمية)، والسياسى فى الإلتزام بمتطلبات العلاقة التمثيلية التي بينه وبين الشعب، والعلاقة السياسية بالسلطة التنفيذية.

ودور المجلس الدستوري فى النظام الجديد للدولة، لا يختلف عن الدور الذى تؤمنه باقى أجهزة العدالة الدستوري المقارنة فى حراسة البرلمانية المعقنة، وذلك بحرصه على بقاء البرلمان حبيس المجالات المخصصة له بالدستور، وممارسته لإختصاصاته بالتصورات المرسوم له فيه، لأن خروجه عنها وتغييره فيها يشكل زيادة فى سلطته وتعديا على الدستور ذاته، الذى كلف المجلس الدستوري بالسهر على احترامه².

والعمل المعيارى للمجلس الدستوري فى هذا الخصوص، يكون برقابته لدستورية العمل البرلماني، التي يمارسها بقرارات وآراء ذات حجىة، مشكلة للإجتهد الدستوري للمجلس. لذا، فإن تأمين المجلس الدستوري للدور المنوط به لن يتجلى إلا من خلال هذا الإجتهد. ومن هنا، فإن دراسته لن تتأتى بدراسة العمل البرلماني، ولا بدراسة الإجتهد الدستوري، وإنما تكون بتبيين العلاقة التأثيرية للإجتهد الدستوري عن الدور البرلماني بالكامل.

إن هذه الدراسة، بالطرح المقدم، ستسعى للوقوف على حجم الحرية المتروكة للبرلمان فى الإجتهد الدستوري لممارسة دوره البرلماني؛ السياسي والمعيارى. الأمر الذى يكشف عن مدى تأثير الإجتهد الدستوري فى هذا الدور.

ب- أهمية الموضوع

تكتسى دراسة علاقة البرلمان بالمجلس الدستوري فى النظام السياسي الجزائري أهمية نوعية، وهي على وجهين؛

¹ - المواد 98، 99 و100 من دستور 1996 المذكور.

² - لقد حُول المجلس الدستوري هذه المهمة بنص المؤسس على أن " يؤسس مجلس الدستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور ". المادة 163 من دستور 1996.

- أهمية وظيفية سياسية، إعتبارا لحدائثة موضوع العدالة الدستورية ذاته على مؤسسات الدولة، التي تقل خبراتها في الاستفادة من خدمات هاته العدالة في النظام السياسي، وخاصة المؤسسة البرلمانية، التي من المفيد تنويرها في التعامل مع إجتهااد المجلس الدستوري، والتعلم من تقنياته وآليات عمله في مطابقة أعمالهم، وكذا إدراك أهم إجتهااداته لتجنب تكرار نفس الأخطاء. لذا، فإن الدراسات من هذا النوع ستساهم في التحسين من جودة العمل البرلماني. حيث تُبرز رقابة دستورية التشريع دورا في غاية الأهمية للمجلس الدستوري، إعتبار من أن التشريع هو تعبير عن الإرادة العامة المتخذة وفقا لمبادئ الديمقراطية التمثيلية، ذلك أن رقابة الدستورية ستشكل حدا لهذه الإرادة من قبل جهاز لا يمثل الشعب، ومن ثمة تتجلى أهمية تعامل المجلس الدستوري مع التشريع؛ أهمية تنبع عن النقاش الحاد حول مدى ملاءمة رقابة الدستورية مع مبادئ وأسس الديمقراطية. وما يزيد من هذه الأهمية، هو رقابة المجلس الدستوري تنظيم السلطة التشريعية في حد ذاته.

وتمتد الأهمية الوظيفية لمثل هذه الدراسة إلى السلطة التنفيذية، بإعتبارها مالكة لحق الإخطار، ولأن المجلس الدستوري وجد بالأساس لحفظ امتيازاتها في النظام السياسي، فكان من المهم تنويرها بدراسة تأثير الإجتهااد الدستوري على البرلمان في عمله، لإحتمال تناول هذا التأثير للعلاقة التي بينها وبين البرلمان¹.

- أما بالنسبة للأهمية الثانية لموضوع الدراسة، فهي أهمية أكاديمية، إذ أن حدائثة العدالة الدستوري قد أنتجت شح المكتبة الجزائرية للدراسات في هذا المجال، الأمر الذي غيب العديد من مفاهيم هذه العدالة عن الدراسات الدستورية الأكاديمية، لذا فإن إثراءها بمثل هذه البحوث سيساهم في إرساء ثقافة العدالة الدستورية لدى الباحثين، فضلا عن الطلبة.

وتمتد هذه الأهمية إلى الهيئات القضائية، نظرا للعلاقة المباشرة لتطبيق القانون بالإجتهااد الدستوري. ودراسة هذا الأخير لإستخراج تقنياته وآلياته في تفسير القواعد القانونية لمطابقتها، ستساعد على فهم النصوص لتطبيقها أثناء البت في النزعات التي تثور حولها.

ت-أسباب إختيار الموضوع

إضافة إلى الأهمية المذكورة للموضوع، وإختصاص الباحث في القانون الدستوري، قد توجد أسبابا أخرى محفزة على إختيار هذا الموضوع، أهمها؛

¹ - وإيضاح أكثر لهذا الطرح أنظر؛ الباب الأول، الفصل الثاني، المبحث الأول، بعنوان: ضبط علاقات البرلمان بالسلطة التنفيذية.

- محاولة إبراز أهمية جهاز المجلس الدستوري في حفظ استقرار النظام السياسي عامة، وإرساء دولة القانون، من خلال دوره في ضبط السلطات خاصة.
- إرادة الوقوف على مكانة البرلمان في النظام الدستوري، وحجم سلطته فيه بالمقارنة مع باقي السلطات، وخاصة السلطة التنفيذية. ذلك لأن مكانة أي جهاز تقاس من خلال سلطته في عمله المعياري.
- كذلك تبين إلزام البرلمان بتعزيز مفهوم دولة القانون في استعماله لسلطاته. ومدى التزامه بتكريس مبادئ الديمقراطية باعتباره جهازا تمثيلا.

ث- إشكالية الدراسة

لقد حفظ المؤسس الدستوري للبرلمان سلطة تقديرية في ممارسة في ممارسة وظيفته المعيارية داخل إطارها الدستوري. بسلطته في إنشاء حقوق جديدة أو إلغاء أخرى، لتحديث النظام القانوني الموجود. وعمليا، موضوع هذا الإنتاج المعياري هو نوعين من القواعد القانونية؛ قواعد تشريعية منظمة للظواهر الإجتماعية للحياة العامة، ينشئها البرلمان بقوانين. وقواعد تنظيمية يترجم بها رؤيته لكيفيات عمله وتنظيم وظيفته الدستورية، تضعها غرفتي البرلمان في أنظمة داخلية. وبهذه القواعد يشارك البرلمان في تنظيم دوره الدستوري بشقيه، السياسي والمعيارية، ويمارسه.

مما سبق يتضح أن البرلمان بإنتاجه المعياري يحدد كيفيات عمله، سواء السياسي بتنظيمه للعلاقة التمثيلية، وعلاقته السياسية بباقي السلطات، وبالأخص السلطة التنفيذية، أو المعياري بتحديد بعض القواعد البرلمانية المتعلقة بوظيفته التشريعية. في هذا الخصوص، أوكل المؤسس للمجلس الدستوري مهمة مطابقة الإنتاج المعياري للبرلمان للدستور¹. ورغم سلطة البرلمان في تقدير عمله من خلال هذا الإنتاج، اعتبارا لسيادته في ممارسة السلطة التشريعية، إلا أن مطابقته لنماذج الأساسية سيحد من حرية البرلمان في تقدير عمله، بضبطه حسب التنظيم الدستوري له. خاصة وأن قواعد هذا الإنتاج لن تصدر إلا بالشكل الذي يورده المجلس الدستوري في اجتهاده، نظرا للحجية التي يحوزها هذا الأخير، الأمر الذي يثير التساؤل حول ما إذا كان الاجتهاد الدستوري يؤثر فعلا على دور البرلمان في النظام الجزائري؟ وفي حال ذلك، ما مدى هذا التأثير؟

¹ - المواد 165 من دستور 1996.

ج- منهج الدراسة

منهجيا، يستلزم الوقوف على تأثير المجلس الدستوري على البرلمان من خلال رقابة الدستورية، تبني **المنهج الوصفي التحليلي** للمضمون كمنهج أساسي، لإجراء دراسة تحليلية للاجتهد الدستوري، بإعتباره العمل الوحيد الذي يترجم العلاقة بين الجهازين، إذ يساعد هذا المنهج على فحص كل جزئية في هذا الإجتهد، لاستخلاص تصور دقيق حول هذه العلاقة التأثيرية، وطبيعتها.

كما تم تدعيم هذا المنهج بمناهج أخرى لحاجة البحث إليها في تأمين بعض جزئيات الدراسة فقط. فأعتمد **المنهج التاريخي**، لما له من أهمية في فهم النظام القانوني للدولة في فترات ماضية، وفي تفسير الظواهر الدستورية الحالية، لأنه لا يمكن فهم نظام ما بمعزل عن حلقات تاريخه. وإلى جانب هذا، تمت الاستعانة **بالمنهج الإحصائي** لفائدته في تحديد الحجم الواقعي لتأثير ومساهمة الإجتهد الدستوري في بعض جزئيات العمل البرلماني.

ح- نطاق الدراسة

من موضوع الدراسة يمكن تحديد نطاق البحث فيها لتشمل إطارين اثنين، إطار موضوعي، وإطار زمني؛ **في الإطار الموضوعي** أقتصر مجال البحث على الإجتهد الدستوري فقط، باعتباره الوحيد المشكل لقرارات المجلس الدستوري ذات الحجية، والمظهر لتصوره نحو العمل البرلمان من خلال مطابقته للدستور. لذا كانت عينات هذه الدراسة كل الإجتهد الدستوري من قرارات وآراء. كما إقتصر البحث على العينات الجزائرية فحسب، التزاما بعنوان الدراسة. وفي الإطار الموضوعي أيضا، تم إجراء البحث على إجتهد المجلس الدستوري المتعلق بمجال رقابة الدستورية فقط، دون إجتهداه في المجال الانتخابي، لأن هذا الأخير في الحقيقة لا علاقة له بالعمل البرلماني، لتعلقه بمنازعات قبل تشكل البرلمان أصلا، على العكس من الأول الذي كل مواضعه العمل البرلمان.

أما الإطار الزمني، فإعتبارا من أن البداية الفعلية للعدالة الدستورية في الجزائر كانت مع دستور 1989، فإن بداية البحث في هذا الموضوع، أيضا، ستكون من ذاك التاريخ، لإنعدام الإجتهد الدستوري قبله. وتستمر هذه الدراسة بالبحث في كل تحديث للإجتهد الدستوري إلى غاية تقديمها.

وإن كان من غير المنهجي محاولة البحث في ماهية العدالة الدستورية وعوامل إنشائها، وفي المؤسسة البرلمانية ووظائفها وكيفية ممارستها أعمالها، وفيما وصلت إليه الدستورية الغربية في هذا الشأن، فإن الإطار العام لهذا البحث سيكون محدودا بدراسة حجم وواقع العدالة الدستورية وعلاقتها بدور البرلمان في الجزائر فقط. بيد أن الرجوع، طوال هذه الدراسة، إلى الأسس التي قامت عليها العدالة الدستورية المقارنة، والأطر العامة لممارستها والأهداف التي تصبو إليها، سوف لن ينقص من أهمية الموضوع شيئا، بل يزيده ثراء، اعتبار من أن المؤسس الدستوري في اعتماد العدالة الدستورية قد تأثر بالدستورية الغربية في هذا المجال.

خ- صعوبات الدراسة

في مقابل الأهمية التي يمتاز بها موضوع الدراسة، فإن البحث فيه قد تواجهه بعض الصعوبات التي تحد من إمكانية الذهاب فيه بعيدا، وأهمها؛

ندرة الدراسات الفقهية الجزائرية المتخصصة في هذا المجال، والتي قد تشكل أساسا للانطلاق في هذه الدراسة، والسبب في هذا، دائما، يعود لحدثة العدالة الدستورية في النظام الجزائري.

والى جانب الصعوبة الأكاديمية المذكورة، يصادم الباحث في العدالة الدستورية الجزائرية بعائق آخر، وهو شح الإجتهد الدستوري. فانطلاقا من أن الدراسة موضوعها تأثير الإجتهد الدستوري على البرلمان في عمله، فإن قلة هذا الإجتهد تشكل عقبة حقيقية أمام جمع تصور كامل حول تأثيره عن الدور البرلماني. والسبب في هذا مرتبط بالنظام السياسي الجزائري بالأساس، فقد عرفت حياة المجلس الدستوري قطيعة وتذبذب في عمله نتيجة لعدم الاستقرار السياسي والمؤسسي في البلاد. وعلاوة على ذلك، ورغم تعزيز رقابة الدستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، فقد شكل إحجام المؤسسات السياسية عن ممارسة حقها في الإخطار، عائقا إضافيا أمام وفرة الاجتهاد الدستوري.

د- الدراسات السابقة

وكما أشرنا أعلاه، فإن المكتبة الجامعية الوطنية تقل بها حقيقة البحوث المتخصصة في تحليل ودراسة الإجتهد الدستوري الجزائري، وتأثيره على النظام السياسي عموما، والبرلمان على وجه الخصوص. وذلك للأسباب المذكورة سابقا. ورغم هذا فقد وقف الباحث على بعض الدراسات السابقة (وطنية ومقارنة) مهمة في هذا المجال، ولها علاقة بموضوع الدراسة؛

أولاهما دراسة للأستاذ بشير يلس شاوش، بعنوان " المجلس الدستوري في الجزائر: رقابة الدستورية للإنتاج المعياري " والتي أعانت الباحث بشكل كبير، باعتبارها دراسة جزائية متخصصة في العدالة الدستورية، تناولت الدور الذي يمكن أن يلعبه المجلس الدستوري في النظام السياسي من خلال رقابة الدستورية بصفة عامة، وهو ما يميز دراستنا عنها، بتخصيص هذا البحث لمدى تأثير البرلمان فقط باجتهاد المجلس الدستوري عند رقابته لدستورية عمله المعياري، التشريعي والتنظيمي. كما لا يستهدف هذا البحث دراسة رقابة الدستورية في حد ذاتها، وإنما يقصد العلاقة التأثيرية المذكورة.

أما الدراسة الثانية، فهي رسالة ماجستير للباحث نفسه، بعنوان؛ " مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي " ¹، والتي اعتمدها الباحث في بناء الباب الثاني من هذه الأطروحة، لعلاقة موضوعها بجزء من العمل المعياري للبرلمان. وهي مختلفة عن موضوع الدراسة الحالية رغم أهميتها في مجالها، فقد تناولت نوعا واحدا فقط من العمل المعياري، وهو التشريع دون الأنظمة الداخلية، كما أن موضوعها لا يخص العمل السياسي للبرلمان، وهذا مجا يميز هذه الأطروحة عنها.

الدراسة الثالثة هي أطروحة دكتوراه فرنسية للأستاذ ألكسندر فيالا (Alexander VIALA) بعنوان "التحفظات التفسيرية في إجتهاد المجلس الدستوري" ² (Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel). وهي مادة بحثية مهمة جدا في مجالها، باعتبارها دراسة تأسيسية متخصصة في تقنية التحفظات التفسيرية داخل الإجتهد الدستوري، وقد جاءت تحليلية لعمل المجلس الدستوري بهذه التقنية، وأثر ذلك على النظام السياسي عامة والبرلمان بالخصوص، وهذا الموضوع جزء مهم من دراستنا.

الدراسة الرابعة هي مقالة علمية للاستاذ الامين شريط، بعنوان " مكانة البرلمان الجزائري في الاجتهاد الدستوري "، التي تناولت أهم اجتهادات المجلس الدستوري الخاصة بوظائف البرلمان في النظام السياسي الجزائري، وتأثيرها على النشاط البرلماني بتضييقه وعقلنته، وأثر ذلك على مردودية عمل البرلمان. وقد أفادت الباحث كثيرا، باعتبارها جاءت في صميم موضوع هذه الأطروحة. وما يميز هذه الأخيرة عنها أنها جاءت

¹ - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، رسالة ماجستير قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 23 سبتمبر 2010.

² - VIALA (A), "Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel", Thèse de Doctorat , Droit, Montpellier I, L.G.D.J, Paris, 1999.

موسعة أكثر، وتناولت جميع الإجتهااد الدستوري، كما صنفنا تأثيره على البرلمان حسب دور الأخير في النظام السياسي، دور سياسي وآخر معياري¹.

ذ- أهم مصطلحات الدراسة

إن قراءة أية دراسة قانونية تحتاج إلى تبين أهم المصطلحات المفتاحية فيها لإدراك مفاهيمها وتحليلاتها، والتي لا بد من الاستعانة بها طوال الدراسة لتصورها حسب قصد الباحث، وقد ينطبق الحال على الدراسة الحالية، التي من أهم مصطلحاتها؛

البرلمان والمشرع: البرلمان هو الجهاز الدستوري السياسي صاحب السلطة التشريعية، ويضم غرفتين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. أما مصطلح المشرع في القانون الدستوري، فيطلق على كل من له سلطة إنشاء القواعد القانونية. ويمنح الدستور الجزائري هذه السلطة للبرلمان بصفته صاحب إقتراحات القوانين وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه. كما يمنحها لكل من الحكومة ورئيس الجمهورية، بإعترافه للأولى بالمبادرة بإقتراحات القوانين، وللثاني بحق التشريع بأوامر².

فالمشرع إذا هو كل مبادر بالقواعد القانونية، أما البرلمان فهو الجهاز السياسي بالمفهوم المذكور. وانطلاقاً من أن موضوع هذه الدراسة هو البحث في تأثير الإجتهااد الدستوري على البرلمان على وجه الخصوص، فإنه من الصحيح قصر هذا التأثير على البرلمان دون تعميمه على المشرع. ومصطلح المشرع أينما ورد في هذه الدراسة فيقصد به البرلمان باعتباره مشرعاً، حتى ولو كان النص المراقب هو مشروع قانون، لأن البرلمان هو المسؤول عن صحته ودستوريته باعتباره المصوت عليه والمحدد لشكله النهائي.

المجلس الدستوري والقاضي الدستوري: بالنسبة لأول فهو جهاز العدالة الدستورية في الجزائر، يمارس عمله المعياري بتشكيلة جماعية تضم تسعة قضاة دستوريين، وقراراته تتخذ بالإجماع بينهم³. أما القاضي الدستوري فهو أحد الأعضاء التسعة للمجلس الدستوري.

¹ - شريط أ،، " مكانة البرلمان الجزائري في الإجتهااد الدستوري "، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2012. مقال من 22 صفحة.

² - المواد؛ 98، 1-119/2 و 124 على التوالي من دستور 1996.

³ - فقد نصت المادتين 16 و 17 على التوالي من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه " لا يصح أن يفصل المجلس الدستوري في أية قضية إلا بحضور سبعة (7) من أعضائه على الأقل. وأن " يبدي آراءه ويتخذ قراراته بأغلبية أعضائه ".

وقد استعملت الدراسة المصطلحين في مناسبات مختلفة؛ حيث وظفت مصطلح المجلس الدستوري عند الحديث عن الجهاز كمؤسسة دستورية بصفة عامة، وبمناسبة الكلام عن عمل له بكامل أعضائه، أو عن موقف له في اجتهاد ما، اعتبارا لطبيعة قراراته الجماعية. أما مصطلح القاضي الدستوري فقد وظفته الدراسة عند التعرض للكيفية التقنية لعمل المجلس الدستوري في اتخاذ قراراته، لأن هذا العمل في الأخير، هو نتاج جهد فردي لمجموع القضاة الدستوريين، لذا يوظف مصطلح القاضي الدستوري عند تناول هذا الجهد الفردي، للوقوف بدقة على كيفية سيره، كما استعملت الدراسة هذا المصطلح للدلالة عن المجلس الدستوري أيضا، من باب تعريف الشيء بأحد جزئياته.

الإجتهد الدستور؛ هو مجموع الأعمال المعيارية للمجلس الدستوري، من قرارات وآراء في مجال رقابة الدستورية، وكذا أحكامه في المنازعات الانتخابية، الرئاسية منها والتشريعية. ويمتاز عن الإجتهد القضائي بحجته القانونية، وبموضوعه، المنازعة الدستورية.

واعتبار من أن مجال الدراسة هو القانون الدستوري وليس القانون الانتخابي، لخروج المنازعات الانتخابية عن موضوعها، فإنها ستحاول البحث في الإجتهد الدستوري المتعلق برقابة الدستورية فحسب، دون المتعلق بالمجال الانتخابي.

المنازعة الدستورية؛ هي سلطة الطعن في دستورية القواعد القانونية، ومخاصمة منشئها في مدى مطابقتها للدستور. ومثلها مثل المنازعة القضائية، لها آليات قانونية لرفعها أمام الجهة المختصة بالفصل فيها. وفي النظام الدستوري الجزائري، ترفع المنازعة الدستوري إلى المجلس الدستوري عن طريق إخطاره من قبل بعض الأجهزة السياسية المختصة بذلك¹. وفي العديد من الأنظمة المقارنة ترفع المنازعة الدستورية بالمفهوم المذكور، إما عن طريق دعاوى دستورية أو من خلال دفع بعدم الدستورية.

النظام السياسي والنظام الدستوري؛ النظام السياسي هو جملة القوانين والمؤثرات الواقعية التي تحدّد تنظيم المؤسسات السياسية والعلاقات بينها، وممارستها للسلطة السياسية في دولة معينة. فالنظام السياسي بهذا المفهوم أوسع من النظام الدستوري الذي يتوقّف عند دراسة المؤسسات والقواعد التي نصّ عليها الدستور. حيث يشمل النظام السياسي مجموع الأنظمة المؤطرة للحياة في دولة ما، من نظام دستوري، نظام اقتصادي، نظام

¹ - انظر لاحقا العنوان؛ النظام الدستوري لرفع الأحكام المتنازع فيه.

قانوني، نظام أيديولوجي، نظام إجتماعي، نظام عسكري ونظام قضائي، ... إلخ، لذا تختلف الدول في أنظمتها السياسية. وما النظام الدستوري إلا أحد عناصر النظام السياسي، ويقصد به نظام الحكم في الدولة.

وقد وظّف المصطلحين في هذه الدراسة، أحيانا بتعميم البحث في النظام السياسي، وأحيانا أخرى بتخصيصه في النظام الدستوري من باب تعريف الشيء بأحد عناصره، كما أنه لا مشاحة في الإصطلاح ما دام أن موضوع البحث يطرح في النظامين.

ر - خطة الدراسة

في حقيقة الأمر، لم يبين المؤسس الدستوري علاقة وظيفية مباشرة بين المجلس الدستوري والبرلمان من غير رقابة الدستورية للقواعد المعيارية. ومع هذا فإن الإجتهد الدستوري بهذه الرقابة يبدي تأثيرا نوعيا للمجلس الدستوري على البرلمان من خلال وظيفتيه السياسية والمعيارية، أي على دوره في النظام السياسي.

فمن جهة أولى، لم يترجم الإجتهد الدستوري حرية البرلمان في تنظيم عمله السياسي على إطلاقها، بل تكرر تدخله تحت عنوان التفسير، لإعادة بناء قواعد ذلك العمل وفقا لما يراه المؤسس الدستوري للتمثيل البرلماني، ولعلاقة البرلمان بباقي السلطات، ليوثر من خلال ذلك على العمل السياسي للبرلمان الجزائري (الباب الأول).

كما أنه من جهة ثانية، قد تبني الدستور الجزائري النموذج الكلساني لرقابة الدستورية، الذي يحفظ سمو الدستور بمبدأ تدرج القواعد القانونية، لوحدة النظام القانوني. وحسب كلسن، يشكل النظام القانوني الداخلي شكل الهرم، تحتل قمته القاعدة القانونية الأسمى في الدولة (بصفة عامة الدستور) ، وينظم نفسه عن طريق ميزة خاصة هي " آلية سمو "، التي من خلالها تنظم القواعد العليا إنشاء القواعد السفلى، بتحديد لها لمحتواها وطرق إنشائها. وبمناسبة رقابة دستورية العمل المعياري بهذا الطرح، منع المجلس الدستوري صدور الكثير من الأحكام بإعلانه عدم دستوريته، والمترجم عمليا بإلغائها من النظام القانوني، وأعاد تفسير العديد من الأحكام القانونية المعيبة، ليطابقها للدستور ويحتفظ بها في النظام القانوني، ليوثر بهذا الإجتهد على البرلمان الجزائري في عمله المعياري (الباب الثاني).

إن هذا التقسيم سيسمح بالدراسة الكاملة لأثر الإجتهد الدستوري على دور البرلمان في الجزائر، إذ سيُدْرَس من خلاله تعامل المجلس الدستوري مع تنظيم البرلمان لعمله السياسي. كما سيتناول دور المجلس

الدستورى فى تأمين صحة وجودة العمل المعيارى لهذا الجهاز. لىبلور فى الأخرى نظرة شاملة حول مدى تأثير كامل الدور البرلمانى بهذا الإجتهد.

الباب الأول: أثر الإجتهد الدستورى على العمل السياسى للبرلمان الجزائرى.

الباب الثانى: أثر الإجتهد الدستورى على العمل المعيارى للبرلمان الجزائرى.

الدراسة الأولى:

أثر الاجتهاد الدستوري على
العمل السياسي للبرلمان الجزائري

يذكر التاريخ الدستوري أن البرلمانات هي مجالس شعبية وجدت بالأساس لممارسة العمل السياسي داخل المجتمعات، من خلال مشاركتها للقادة والحكام في تسيير الشؤون العامة، ومساهمتها في إنتاج قواعد الحياة المشتركة، ورقابتها لقراراتهم في هذا الشأن¹. ومن هذه الفلسفة ارتسمت وظائفها في الأنظمة السياسية الحديثة، التي تمثلت أساسا في تمثيل الإرادة العامة عند اتخاذ القرارات المهمة، والرقابة السياسية على أعمال الحكومة في تجسيدها لهذه القرارات²، اعتبار من أن البرلمانين هم ممثلين عن الشعب، ويعبرون عن إرادته العامة داخل عهد برلمانية محددة المدة.

غير أنه ما يؤخذ عن هذه المجالس هو إمكانية خروجها عن الفلسفة التي وجدت لأجلها، واستبدالها بتلك الوظائف، وذلك بابتعاد البرلمانين عن تمثيل الإرادة العامة للشعب واستقلالهم عن إرادته، أو تعسفا في نشاطاتها السياسية الأخرى، كالمساس بقواعد الحياة المشتركة أو المساس بالاستقرار الأيديولوجي والمؤسساتي للنظام السياسي، وخاصة استقرار الحكومة. لأجل هذا طورت الدساتير الحديثة قواعد أساسية لمواجهة هذه النقائص في العمل البرلماني، نظموا بها العمل السياسي للبرلمان لبناء برلمانية معقنة³. وأصبحت هذه القواعد، بعد ذلك، أساسا لدور مهم تؤمنه العدالة الدستورية أثناء رقابة القرارات البرلمانية. وفي هذا الخصوص، عمل المجلس الدستوري بالجزائر على تنظيم العمل السياسي للبرلمان حسب إرادة المؤسس الدستوري، **بعقلنته للتمثيل البرلماني (الفصل الأول)** وتقييده لنشاطاته في النظام السياسي (الفصل الثاني). وهندسة هذه البرلمانية المعقنة هي من صنع المؤسس الدستوري بالأساس، وما المجلس الدستوري إلا أداة لتجسيد هذه الهندسة، ودوره في ذلك سيتضح بدراسة معمقة للإجتهد الدستوري.

¹ - E. BLAMONT, **Les techniques parlementaires**, PUF, Paris, 1958. p: 04.

² - حيث لم تكسب البرلمانات هذه الوظائف بسهولة، بل حصلت عليها بعد صراعات طويلة مع الحكام الإمبراطوريين، كما أنها لم ترثها كلها لوحدها، بل تشاركها السلطة التنفيذية في ممارسة أهمها، مثل التشريع وتحديد السياسة الخارجية، وتشكل هذه المشاركة وجها آخر لعقنة سلطة البرلمانات. لتفصيل أكثر، راجع؛

- P. ARDANT, **Les développements récents du parlementarisme**. In: **R.I.D.C.** Vol. 46 N°2. Avril-juin 1994. pp. 593-603.

³ - J-Louis PEZANT, **Quel droit régit le Parlement ?**, **Pouvoirs**, N°64, 1993, pp. 66-74.

الفصل الأول:

عقلنة التمثيل البرلماني

جعل المؤسس الدستوري " الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية...¹، في تحديده لطبيعة النظام السياسي الجزائري، الذي بادر إلى تفصيل مبادئه الأساسية بالنص على أن " الشعب مصدر كل سلطة. وأن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده. " . وتستمد " ... الدولة مشروعيتها ووجودها من إرادة الشعب. شعارها بالشعب وللشعب " . ومن خلال هذه المبادئ يؤسس الدستور لطبيعة النظام السياسي بإرجاع السلطة والسيادة في الدولة للشعب وحده. وفي هذا الخصوص، تبنى المؤسس النظام التمثيلي كآلية لمعالجة المشكل الواقعي أمام إمكانية ممارسة كامل الشعب، وفي آن واحد، لكل من السلطة والسيادة، فنص على أن " يمارس الشعب سيادته عن طريق (...) ممثليه المنتخبين ...² .

وتعد الوظيفة التشريعية أحد أهم مظاهر سيادة الشعب في النظام السياسي، لذا، فهو ينتخب نوابا عنه في البرلمان لممارستها، من خلال عهدة برلمانية محددة المدة. وقد عقلن المؤسس الدستوري تولي هذه الأخيرة بقواعد دستورية، استند إليها المجلس الدستوري في مهمة ضبطها (المبحث الأول) نظرا لأهميتها في تجسيد سيادة الشعب. ويمارس البرلمان الوظيفة التمثيلية عبر ممثلي الشعب داخل غرفتين بالنسبة للنظام الجزائري. وفي هذا الإطار، يبني المؤسس الدستوري علاقة نوعية بين غرفتي البرلمان لعقلنة التمثيل البرلماني، ومنعا للإضرار بمصالح صاحب السيادة، ويظهر الإجتهد الدستوري أن هذه العلاقة تتجه نحو الثنائية غير المتساوية (المبحث الثاني) .

¹ - المادة الأولى من التعديل الدستور لعام 1996.

² - أنظر المواد 06، 2-07/3 و 11 من نفس التعديل الدستوري.

المبحث الأول:

ضبط العهدة البرلمانية

نظرا لأهمية العهدة البرلمانية في ممارسة السيادة، تدخل المؤسس الدستوري لتحديد طبيعتها ووضع معالمها الدستورية، لكي لا تخرج عن وظيفتها الأساسية " تمثيل الشعب ". كما أنه، ولهذا الغرض، أمن لها حماية نوعية تضمن ممارستها حسب هذه الطبيعة.

ويتمتع ممثلي الشعب باختصاص أساسي في تحديد قواعد عملهم، بعد الإحالة عليهم من الدستور مسألة تنظيمها في نصوص قانونية أو أنظمة داخلية للغرفتين، الأمر الذي يفتح المجال أمام مشاركة المجلس الدستوري في تحديد طبيعة العهدة البرلمانية (المطلب الأول)، وتعزيز حمايتها (المطلب الثاني) عند مطابقته تلك القواعد البرلمانية للدستور.

المطلب الأول: المشاركة في تحديد طبيعة العهدة البرلمانية

لا يتوقف تأثير المجلس الدستوري على استقلالية البرلمان، عند حد رقابته لأدوات تنظيم هذا الأخير لنفسه فحسب، بل الأهم من هذا، هو مشاركته في تحديد طبيعة العلاقة التمثيلية بين الشعب صاحب السيادة وأعضاء البرلمان الممثلين، ليساهم من خلال ذلك في تكييف طبيعة العهدة البرلمانية في حد ذاتها (الفرع الثاني)، انطلاقا من أن شكل العلاقة التمثيلية هو المحدد الرئيس لطبيعة العهدة. وتوضح كيفية مساهمة المجلس الدستوري في هذا المجال، بعد التعرض أولا إلى أنماط العهدة البرلمانية، من خلال أشكال العلاقة التمثيلية الموجودة في القانون المقارن (الفرع الأول).

الفرع الأول: العهدة البرلمانية وشكل العلاقة التمثيلية

ترجع مختلف دساتير العالم مصدر السيادة في الدولة إما إلى الشعب وإما إلى الأمة. إلا أن الواقع يثبت أنه لا الشعب يستطيع ممارسة السيادة، ولا الأمة أيضا، نظرا لصعوبة اتخاذ القرارات الكثيرة وبصفة موحدة من خلال هاذين الشكلين. الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلى توكيل أو إنابة بعض الأفراد يمارسون السيادة نيابة عن الجميع، ويتم انتقاؤهم أساسا عن طريق الانتخاب ولمدة زمنية محددة، وهكذا نشأت العهدة

الانتخابية¹. وتختلف طبيعة العهدة البرلمانية حسب تقدم الوعي القومي و الفكر الدستوري للمجتمعات، وكذا حسب طبيعة كل نظام سياسي. وفي هذا الصدد، تُظهر الدستورية الغربية تطوراً في العهدة البرلمانية من الآمرة² إلى التمثيلية الحديثة (أولاً)، تطورا شهدت العهدة البرلمانية في الجزائر، وفي زمن وجيز، نتيجة لتحويلات النظام السياسي للدولة (ثانياً).

أولاً: العهدة البرلمانية من الآمرة إلى التمثيلية

في دولة القانون ينتخب الشعب ممثلين عنه، يعهد إليهم ممارسة وظيفة عمومية تؤهلهم للتصرف باسمه، تدعى "العهدة البرلمانية"³. وتشابه هذه العهدة معنى الوكالة في مدلولها المدني، غير أنها تختلف عنها، "فالوكالة عقد يحمل تفويض الموكل للوكيل سلطة القيام بعمل لحساب الأول وبإسمه"⁴، ويعد الوكيل ملزم بتنفيذ الوكالة دون أن يتجاوز الحدود المرسومة له فيها⁵. أما في القانون العام، وفي القانون البرلماني بالأخص، تأخذ العهدة البرلمانية مدلولاً أوسع من مدلول الوكالة المدنية، فهي وظيفة عمومية لا تنشئ عقداً خاصاً ولا تقيم أية علاقة شخصية بين المنتخب والناخب. ولقد كشفت الدستورية الغربية عن وجهين لممارسة العهدة البرلمانية تحولت مع تحول مفهوم السيادة لدى المجتمعات المعاصرة، من العهدة الآمرة المقيدة للتمثيل (1) إلى العهدة التمثيلية الحرة (2)⁶.

¹ - أ. شريط، حماية العهدة الانتخابية: حالات التنافي وتعارض المصالح، مقال غير منشور، ص 01.

² - يختلف فقهاء القانون الدستوري في تسمية العهدة الناتجة عن الوكالة الإلزامية التي سادت في زمن ما من حياة الأنظمة الدستورية الحديثة، فأطلقوا عليها التسميات التالية؛ العهدة الإلزامية، العهدة الحتمية، العهدة الأمرية، ويسمونها بعضهم بالعهدة الآمرة. وكلها مصطلحات متداولة وصحيحة ما دام أنها تتطرق من مفهوم واحد، وهو الوكالة الإلزامية بين الناخبين والمنتخب. وقد اعتمدت في هذه الدراسة مصطلح **العهدة الآمرة**، لملائمته لترجمة المصطلح Mandat Impératif، وهو المستعمل في أغلب الدساتير الحديثة، منها الدستور الفرنسي لسنة 1958، في مادته 27.

- Cf; La constitution Française, du 04 octobre 1958, Adoptée le 28 septembre 1958, Modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724, du 23 Juillet 2008, JOF du 24/07/2008.

³ - J. GICAQUELÉ, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Montchrestien, Delta, 16^e édition, 2000, p. 109.

⁴ - أنظر المادة 571 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج.ر. رقم: 31 المؤرخة في 13 ماي 2007.

⁵ - المادة 575 من نفس الامر.

⁶ - يحمل مصطلح السيادة في اللغة القانونية معان عدة؛ فقد يعني به سلطة جهاز ما في ممارسة وظائفه واختصاصاته، دون خضوعه في ذلك أو التأثير عليه من جهات خارجه، كنص الدستور الجزائري على سيادة البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية. كما قد يطلق على سيادة الدولة باعتبارها

1- العهدة الأمرة المقيدة للتمثيل

في نموذج العهدة الأمرة يرسم المنتخبون توجيهات مسبقة للمنتخب، يوكلونها له لتجسيدها أثناء ممارسته للعهدة، وتأخذ العهدة بهذا المفهوم معنى الوكالة في القانون المدني، حيث يوجه المنتخبون أوامرهم للمنتخب حسب مصالحهم، ويلزمونه بالعمل لحسابهم، وإلا عزلوه في حالة ما إذا تجاهلهم¹.

يعود الأساس الأيديولوجي للعهدة الأمرة لنظرية سيادة الشعب²، التي تعتبر السيادة ملكا لأفراد الشعب أنفسهم، وتوزع عليهم جميعا، حيث يملك كل فرد منهم جزءا من السيادة متساويا مع أجزاء باقي الأفراد بدون أي تفرقة بين حاكم ومحكوم، وتختلف السيادة بهذا المفهوم عن المفهوم الديكتاتوري الذي يجعلها ملكا للحكام فقط³.

وتتناسب نظرية سيادة الشعب مع نموذجي الديمقراطية؛ المباشرة وشبه المباشرة - على العكس من نظرية سيادة الأمة التي تتناسب مع الديمقراطية النيابية وحدها - . فطالما أن السيادة مجزأة ومقسمة بين أفراد الشعب، فإنه يحق لهم كلهم ممارسة السلطة بأنفسهم ومباشرة، وفقا للنموذج المباشر للديمقراطية، ذلك

شخص معنوي فوق الجميع، ولا أحد يعلوها في الداخل من ملك أو رئيس أو غيره، أو في الخارج من دول أو منظمات. وقد يوظف ذات المصطلح للتعبير على مجموع سلطات الدولة وقواتها، كسلطته في إنتاج القواعد القانونية، وفي إقامة العدالة، وتوجيه الاقتصاد

⁶ - M. TROPER, La souveraineté sous la Révolution, Cahier du Centre de recherches en histoire du droit et des institutions, Université Saint-Louis, Bruxelles, 1997, p. 82.

لقد تعددت نظريات السيادة مع ظهور نموذج الدولة الحديثة حول ممارسة هذه السيادة، رغم إجماعها كلها على أن صاحبها الأصلي هو الشعب. فالسيادة الشعبية عند هوبز تتجسد في الشعب وحده، لكنه يتنازل عنها للملك، الذي تصبح سلطته مطلقة من أجل تحقيق الأمن والسلم للمجتمع. أما عند جون لوك فالسيادة ملك للشعب أيضا، لكنه يتنازل على ممارستها لحاكم معين وفقا لقيود وضوابط معينة وللشعب سلطة عزله. أما الفقيه جون جاك روسو فيقر بأن السيادة تكمن في الإرادة العامة، وبالتالي لا يجوز التنازل عنها أو تفويضها، لكن يمكن نقل جزء منها في شكل سلطة، نتيجة الفرق الموجود بين العقد الاجتماعي الذي أوجد الجماعة، والعقد السياسي الذي بمقتضاه ينتخب الشعب حكاما لممارسة السلطة التشريعية من أجله وإلى حين. أنظر؛

- ع. الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأة، فقها، تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005، ص: 35.

¹ - P. Ardant, B. MATHIEU : Institutions politiques et droit constitutionnel, 20° édition, L.G.D.J., Paris , 2009, p.168

² - Idem.

³ - م. رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007، ص: 85.

النموذج الذي يكاد يكون مستحيلا في الأنظمة السياسية الحديثة¹. ليبقى النموذج الشبه المباشر للديمقراطية الأوسع تطبيقا في ممارسة الشعب لسيادته، ويمارسه بالموازاة مع المجالس البرلمانية عن طريق آلية الإستفتاء. وانطلاقا من أن السيادة ملك لكل مواطن، فإن ممارسة الانتخاب بالنسبة له يعد حقا وليس مجرد وظيفة، يمارسه في ظل نظام الاقتراع العام دون المقيد، لأنه لا يجوز تقييد حق الاقتراع أو الانتخاب بالنسبة للأفراد الأسياد بأي شرط من الشروط التي تنقص من سيادتهم المتساوية، كتطلب توافر قدر من الثروة مثلا، أو الحصول على حد من الكفاءة العلمية، أو الانتماء إلى طبقة معينة من الطبقات

يتضح مما تقدم كيف أن نظرية سيادة الشعب تعيد بناء الطبيعة الإلزامية للعهد البرلمانية، التي لا يمثل فيها النائب الأمة كلها، بل هو وكيل عن دائرته الانتخابية فحسب. ولا يجوز للنائب أن يتحلل من تبعيته لدائرته الانتخابية، لأنه تربطه بها عهدة إلزامية. وطبقا لهذه الطبيعة يحق لناخبي الدائرة إملاء إرادتهم على النائب وإلزامه بتعليمات محددة في نشاطه البرلماني، ويحق لهم إذا لم يحترمها أن يعزلوه عن نيابته. ويعد هذا العيب الانتقاد الأساسي للعهد البرلمانية الإلزامية، فقد تعود بالسلب على الحياة النيابية والصالح العام، لأن النائب سيكون مضطرا من الناحية العملية إلى مراعاة المصالح الخاصة لناخبي دائرته، وإلا قام هؤلاء الناخبون بعزله عن نيابته في البرلمان، أو على الأقل عدم تجديد انتخابهم له. وهكذا تضيع المصلحة العامة للامة إذا ما تعارضت مع المصالح الخاصة لبعض الدوائر الانتخابية².

بهذا المفهوم تطورت العهد الآمرة في المجتمعات الشمولية والاشتراكية التي تفسر السيادة على أنها ملك للعمال، والتمثيل في العهد البرلمانية يدار من قبل الحزب الواحد، وإذا خالف الممثل التوجه الحزبي جاز العدول عنه إلى ممثل آخر أكثر أمانة لأيدولوجية الحزب. وفي المقابل، تعد العهد الآمرة محرمة في الأنظمة غير الاشتراكية وغير مرغوب فيها. وقد صرحت بذلك العديد من دساتير هذه الأنظمة³، رغم إبقاء بعضها على أهم مظاهر هذا النوع من العهد، كتتظيمها لإمكانية العدول عن النائب وتنحيته مثلا، الذي

¹ - C- CLOSA MONTERO, Rapport Sur Le Mandat Impératif Et Les Pratiques Similaires, Commission Européenne Pour La Démocratie Par Le Droit, p. 05. VENISE, 79e session plénière, 12-13 juin 2009, Strasbourg, version électronique. <http://venice.coe.int>. [consulté le 30 mai 2011]

² - م. رفعت عبد الوهاب، نفس المرجع، نفس الصفحة.

³ - أنظر في هذا الخصوص دساتير الدول التالية: ، الأرميني المادة 66، الكرواتي المادة 74، الفرنسي المادة 27، والألماني المادة 38.1، الإيطالي المادة 67؛ الليتواني المادة 59 ؛ الروماني المادة 69، والإسباني المادة 67.2. وكذا دساتير الولايات المتحدة الأمريكية التالية : ألاسكا، أريزونا، كاليفورنيا، كولورادو وجورجيا وايداهو، كنساس، لويزيانا، ميتشيغان، مينيسوتا، مونتانا، نيفادا، نيو جيرسي، داكوتا الشمالية، أوريغون، رود آيلاند، واشنطن، ويسكونسن. أنظر في ذلك ؛

- Cf; C- CLOSA MONTERO, Ibidem.

مورس بداية في المجتمع الأمريكي، وهو إجراء يخول المنتخبين تحية أو تبادل موظف قبل نهاية عهده الوطنية أو المحلية. والعدول عن النائب يختلف عن عزله، فهذا الأخير هو إجراء قضائي يمارس ضد المنتخب بسبب إتيانه لجرم جنائي، أما العدول فيتعلق بعملية سياسية. ونصت دساتير 18 ولاية أمريكية على العدول بشروط خاصة. كما طبقه الدستور الفنزويلي بفتحه لإمكانية العدول عن كل منتخب، بما في ذلك رئيس الدولة، بواسطة طلب للعدول موقع من طرف 10% من مسجلي القوائم الانتخابية، بعد إجراء استفتاء عام. وفي أوروبا طبقه الدستور السويسري بتمكينه للشعب من حق العدول عن ممثلي المقاطعات لدى الحكومة الفيدرالية¹.

2- العهدة التمثيلية حرية للتمثيل

إن التناقض القائم بين مبدأ عمل العهدة الآمرة ومفهوم المصلحة الوطنية وكذا مبادئ الديمقراطية الحديثة، جعل العديد من الأنظمة الدستورية تصرح بأن هذه العهدة باطلة ومحرمة²، وتعلن في نفس الوقت تبنيتها للعهدة التمثيلية الحرة التي تقتضي استقلالية المنتخب عن شخصية من انتخبه بمجرد تقلده لمهامه كنائب، ولا يتلقى أية أوامر أو توجيهات من حزبه ولا من الدائرة الانتخابية التي ترشح منها.

تنتقل فلسفة العهدة التمثيلية من كون السيادة سلطة عليا آمرة، لا تعود إلى فرد أو أفراد محددين بذواتهم كالرؤساء أو النواب، ولا إلى هيئة معينة كالبرلمان، بل ترجع السيادة إلى الأمة ذاتها باعتبارها وحدة مجردة عن الأفراد المكونين لها، لكنها ترمز إليهم جميعاً³. وباعتبار الأمة وحدة لا تتجزأ فإن السيادة ذاتها

¹ - Loc.cit.

² - في القانون المقارن، تم تحريم العهدة الإلزامية في فرنسا منذ ثورة سنة 1789، وتم الإعلان عن ذلك صراحة في دستور الجمهورية الخامسة بالنص على أن " كل عهدة آمرة باطلة "، واستعملت نفس الصياغة في دساتير العديد من الدول، ك: بلجيكا، كوديفوار، كرواتيا، إسبانيا، مالي، بولونيا، رومانيا، السينغال. ونص القانون الأساسي الألماني على أن أعضاء البرلمان لا يخضعون لأي أمر أو توجيه، بل يجب أن يتصرفوا وفقاً لما يمليه عليهم ضميرهم فقط. أنظر؛

- M. VAN DER HULST, LE MANDAT PARLEMENTAIRE, Etude Comparative Mondiale, Union Interparlementaire, Genève, 2000, p : 08.

³ - أنظر في هذا الخصوص:

- J-M. Tremblay, JEAN-JACQUES ROUSSEAU, DU CONTRAT SOCIAL OU PRINCIPES DU DROIT POLITIQUE, la collection: "Les classiques des sciences sociales", l'Université du Québec à Chicoutimi, version électronique , p: 11. <http://www.uqac.quebec.ca>. [Consulté le 02 Novembre 2011]

هي كلّ واحدٍ غير قابل للتجزئة على الأفراد، ولا يقبل التصرف فيها ولا التنازل عنها لنواب الأمة أو تملكهم إياها¹. فكل حاكم أو جهاز في الدولة يمارس السلطة باعتباره وكيلًا فقط عن الأمة صاحبة السيادة، وإذا انتهت عهده لم يعد له أي حق في ممارسة السلطة².

مما تقدم تتجلى بوضوح العلاقة التي بين نظرية سيادة الأمة والطبيعة التمثيلية للعهد البرلمانية، إذ تقتضي الأولى لا محال الأخذ بنظام الديمقراطية النيابية، لأن الأمة شخصًا معنويًا مستقل عن الأفراد، لكنها تحتاج لأشخاص طبيعيين يمارسون سيادتها نيابة عنها في البرلمان والمجالس النيابية، ويُعتبرون وكلاؤها المعبرون عن إرادتها والمتحدثون باسمها³. وقد يتعارض مفهوم العهد التمثيلية هنا مع مبادئ الديمقراطية، المباشرة وشبه المباشرة، أين يمارس الأفراد السيادة بأنفسهم ويتصرفون في شؤون الحكم. حيث أن الأشخاص وفقا لنظرية سيادة الأمة لا يملكون أي قدر من السيادة يعطيهم الحق في ممارسة السلطة واتخاذ القرارات بأنفسهم⁴، علاوة على أن الانتخاب وفقا لنظرية سيادة الأمة لا يعد حقا للمواطنين، بل هو وظيفة عامة تمارس لحساب الأمة صاحبة السيادة، لذا جاز لهذه الأخيرة أن تتطلب شروطا معينة في المترشحين حتى تضمن الأكفاء لممارسة العهد البرلمانية، كأن تشترط توافر مستوى معين من التعلم أو شرط الانتماء إلى فئة محددة، وغيرها من الشروط التي تضمن بها الاختيار الأمثل لممثلي الأمة⁵.

يستخلص مما سبق، أنه انطلاقًا من مفهوم نظرية سيادة الأمة تشكلت الطبيعة التمثيلية للعهد البرلمانية، والتي تعتبر النائب وكيلًا عن الأمة يتصرف باسمها ولحسابها، ويستقل تماما عن توجيهات وتعليمات دائرته التي انتخبته. ولهذا الطرح عدة خصائص:

وفي الأنظمة المقارنة أيضا، تبنت الجمعية الوطنية الفرنسية مبدأ سيادة الأمة بوضوح في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، بنصها في المادة الثالثة منه على أن " الأمة هي مصدر كل سيادة، ولا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة منها ". أنظر:

- J. GICAQUELÉ, Op.cit, p. 716.

¹ - P. Ardant, B. MATHIEU, op.cit, p:161 et S

² - م. رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 76.

³ - P. Ardant, B. MATHIEU, ibidem.

⁴ - م. رفعت عبد الوهاب، نفس المرجع، ص: 78.

⁵ - P. Ardant, B. MATHIEU, ibidem.

فمن جهة أولى تعد العهدة البرلمانية التمثيلية عهدة عامة، فلا يمثل النائب من خلالها مصالح دائرته الانتخابية ولا مصلحة من انتخبه، بل يمثل إرادة المواطنين في كامل التراب الوطني، لتستقل بهذا المعنى إرادته عن إرادة المجالس المحلية ويتحقق مفهوم السيادة للامة، التي تقتضي أن السلطة السياسية تمثل الأمة ككيان مجرد، غير مجزأ، وممايز للشخصنة.

ومن جهة ثانية، وكننتيجة لمبدأ سيادة الأمة في العهدة التمثيلية، يعد النائب حر في اتخاذ قرارته، ويمارس قانونيا استقلالا مجردا عن ناخبيه، فأعضاء الغرفتين يحددون بحرية كيفية تسيير عهدهم الانتخابية بدون الرجوع إلى أي تعليمات أو توصيات تفرض عليهم، لذا فهم ليسوا ملزمين قانونا بمساندة أحزابهم التي رشحتهم للبرلمان. وإلى جنب هذا تعد العهدة التمثيلية نهائية لا يمكن للناخبين ولا للأحزاب إنهاؤها، كما تعد الاستقالة على بياض مرفوضة¹.

ما يلاحظ بالنسبة للدساتير الديمقراطية الحديثة، هو عدم إهمالها لأي من نظريتي السيادة في التأسيس للعهدة التمثيلية الحرة. فأخذت بهما الاثنتين معا نظرا لفضلهما وأهميتهما في مجابهة النظام الاستبدادي، الذي ادعى حكامه بأنهم يجسدون السيادة وأنها انتقلت إليهم أو تملكوها بالتقادم. فالنظريتان ديمقراطيتان والاختلاف بينهما ثانوي فقط، وهو ما جعل العديد من الدساتير الحديثة تستثمرهما معا باستخدام عبارات تفيد ذلك، مثالها ما نص عليه الدستورين الفرنسيين لسنتي 1946 و1958 في مادتيهما الثالثة على أن " السيادة الوطنية ملك للشعب الفرنسي"². وفي هذا الخصوص نص التعديل الدستوري لسنة 1996 بالجزائر على أن " السيادة الوطنية ملك للشعب وحده"³، الأمر الذي يدعو إلى البحث في طبيعة العهدة البرلمانية في الجزائر وفقا لهذا المفهوم للسيادة.

ثانيا: العهدة البرلمانية في النظام الجزائري

لم يجد النظام الجزائري في تبنيه للعهدة البرلمانية عن سياق تطورها في الدستورية الغربية، من العهدة الإلزامية إلى العهدة التمثيلية الحرة. وسبب هذا الإنتقال في طبيعة العهدة هو تحول النظام السياسي ذاته للدولة، من نظام شمولي تحت هيمنة الحزب الواحد، إلى نظام ليبرالي منفتح على التعددية الحزبية. لذا،

¹ - Ibid, p. 10.

² - M. TROPER, La souveraineté sous la révolution, op.cit., p. 85.

³ - المادة 06 من تعديل الدستور لعام 1996.

يمكن تكييف طبيعة العهدة البرلمانية فيهما حسب الفلسفة الأيديولوجية لكل منهما، من عهدة شبه إلزامية في عهد الحزب الواحد (1)، إلى عهدة تمثيلية حرة في عهد التعددية الحزبية (2).

1- العهدة شبه إلزامية في عهد الحزب الواحد

كغالبية الدول المتحررة حديثا، انتهج مؤسسوا الدولة الجزائرية بعد الاستقلال مباشرة نموذج الحزب الواحد كنظام سياسي، نظرا لملائمته لأوضاع الدولة آنذاك، السياسية، الاقتصادية والأمنية، وكذا الاجتماعية. لذا أعتبر الحزب الواحد الطلائعي - جبهة التحرير الوطني - الخيار الوحيد للحفاظ على استقلالية الدولة واستقرارها، وإقصاء بعض التيارات والإبقاء على الحكم للعسكريين¹. وتكريسا لهذا، تم تنظيم أول انتخابات تشريعية لبناء المجلس الوطني التأسيسي، وكان جل مرشحيها من حزب واحد هو جبهة التحرير الوطني، الذين ترشحوا عن دوائر انتخابية لا تربطهم بها علاقة مباشرة ولا يملكون أي شعبية في تلك الدوائر، رُشحو فقط لأنهم من كوادر الحزب الطلائعي².

بالرغم من أن مجال التمثيل في المجلس الوطني التأسيسي هو وطني ويتعدى التمثيل الإقليمي، ومع أنه لا يقيم علاقة قانونية رسمية بين المنتخبين والمنتخب، إلا أنه لا يرقى بالعهدة البرلمانية إلى مستوى العهدة التمثيلية الحرة، وهذا لعدة اعتبارات؛

بداية، تتنافى أحكام التمثيل في المجلس الوطني مع فلسفة العهدة التمثيلية الحرة، اعتبارا من أن هذه الأخيرة هي نتاج لمبدأ السيادة وطنية. فرغم نص الدستور على أن السيادة وطنية ملك للشعب، إلا أنه أورد أحكاما للتمثيل تناقض ذلك، بل هي أحكام تكرر مبدأ السيادة الشعبية، في الحقيقة، ومن ثم العهدة الآمرة. فمصدر الشرعية في هذا المجلس ليس الشعب، بل مصدرها الحزب الطلائعي والشرعية الثورية، ما دام أن المنتخبين ليس لهم خيار في اختيار ممثليهم خارج قائمة المرشحين التي يعدها حزب جبهة التحرير الوطني. فإعداد القائمة يتم داخل الحزب ومن قبل مكتبه، أي أن المرشحين يعيّنون في هذه القائمة لاعتبارات محددة، مما يجعلهم، إذا ما انتخبوا يدينون بالولاء لمن امتن عليهم بالترشح، كما سيشعرون دائما أنهم ملزمون بتمثيل

¹ - ع. الله بوقفة، القانون الدستوري، مرجع سابق ص: 44.

² - نفس المرجع، ص: 53.

مصالح الحزب الوحيد المناضلين فيه، وهذه المظاهر هي من أسس العهدة الأمرة التي تقيم علاقة ولاء بين المنتخبين وأحزابهم السياسية لا بينهم ومنتخبهم¹.

فبالمصادقة على دستور سنة 1963، بنى المؤسس مبادئ النظام الجزائري على شمولية الحزب الواحد، معتبرا أن " جبهة التحرير الوطني هي حزب الطليعة الوحيد بالجزائر "، وأسس " ... ديمقراطية اشتراكية ... "، باعتباره " السيادة الوطنية للشعب الذي يمارسها بواسطة ممثليه في المجلس الوطني، (...) وتتولى جبهة التحرير الوطني اقتراح المرشحين إليه². وبنصه على أن السيادة وطنية وللشعب وحده، فهي محاولة منه للمزج بين نموذجي السيادة؛ سيادة الأمة وسيادة الشعب. لكنه نظم ممارستها بشكل يثير الكثير من الغموض حول طبيعتها، ومن ثم غموض طبيعة العهدة البرلمانية. حيث أعطى للشعب حق ممارسة السيادة عن طريق ممثليه، والذين هم في الحقيقة ممثلون عن الحزب لا الشعب، لأنهم مفروضون على هذا الأخير للاختيار من بينهم فقط، تطبيقا لمبدأ الشمولية الذي يؤسس له الدستور. وبالتأسيس للديمقراطية الاشتراكية فإن الحزب الواحد هو الموجه لسياسة الأمة وعمل الدولة، ومن واجبه تحقيق أهداف الثورة الديمقراطية وتشبيد الاشتراكية. وفي هذا الصدد، يعمل ممثلو الشعب - بالأحرى ممثلو الحزب - على تنفيذ برامج مسطرة مسبقا وليسوا أحرار في قراراتهم، التي يجب ألا تحيد عن توجهات جبهة التحرير الوطني وأهدافها، المعينين لأجلها في قائمة المرشحين.

من ما سبق تتجلى العلاقة التمثيلية في المجلس الوطني بين الممثل والحزب الواحد، والقائمة على الولاء والاعتقاد بوجوبه التمثيل لمصالح الثاني، وهذا يضيف على العهدة البرلمانية طابعا شبيها بالعهدة الإلزامية، رغم نص الدستور على أن السيادة الوطنية ملك للشعب. ولم يتغير الوضع كثيرا في دستور 1976، رغم نصه على أن " السيادة ملك للشعب يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين ". فقد إعتبر التمثيل في المجلس الشعبي الوطني وظيفه من وظائف الدولة وليس سلطة شعبية مستقلة، لأن المؤسس في هذا الدستور لم يؤمن بفلسفة الفصل بين سلطات متعددة للنظام السياسي، بتأسيسه للسلطة الثورية الوحيدة للنظام، تمارس وظائفها من خلال أجهزة محددة، منها ممارسة البرلمان للوظيفة التشريعية³.

¹ - م. منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الإجتهااد الدستوري الجزائري، مجلة المفكر، بسكرة، العدد 10، جانفي 2014، ص: 320.

² - المادة 27 من دستور سنة 1963.

³ - في هذا الخصوص اعتبر الاستاذ محمد بجاوي أن مؤسس دستور 1976 " عبر عن فلسفة السلطة بوجه نوعي يخالف طرح مونتيكيو لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث ألغى الدستور الجديد هذا المبدأ لفائدة مبدأ وحدة السلطة الثورية. فمفهوم السلطات - بالجمع - في هذا الدستور حل محله

فالمنتخب وفقا لهذا الدستور هو موظف فحسب لممارسة التشريع، لذا لم تختفي العلاقة بينه وبين الحزب الطلائعي، حيث " ينتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، بناء على ترشيح من قيادة الحزب، عن طريق الاقتراح العام المباشر والسري ". وعلى الرغم من أن العهدة " ذات طابع وطني " في مجالها الجغرافي، فإن أهدافها وبرامجها مسطرة مسبقا، إذ " تتمثل المهمة الأساسية للمجلس الشعبي الوطني، ضمن اختصاصاته، في الدفاع عن الثورة الاشتراكية وتعزيزها "¹، كما يستلهم الممثلين أعمالهم من مبادئ الميثاق الوطني ويطبّقونها. وكل هذه، النصوص توجي بأن الممثل ليس حر في وظيفته بل يتلقى الأوامر من حزبه، ويتبع الأهداف المسطرة له من قبله.

مما تقدم، ومن خلال دستوري هذه المرحلة من النظام، تبدو الطبيعة القانونية للعهدة البرلمانية واضحة في أنها عهدة شبه آمرة إلزامية وليست بتمثيلية حرة، لأنها تنشأ علاقة بين النائب والحزب الواحد الطلائعي²، وهي طبيعة تتماشى وفلسفة النظام السياسي الشمولي.

2- العهدة التمثيلية الحرة في ظل التعددية الحزبية

من مظاهر التحول السياسي لسنة 1989 تغيير النموذجين السياسي والاقتصادي للبلاد، من الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية و البرلمانية الرئاسية، ومن الاشتراكية إلى الرأسمالية. وقد أُفرغ هذا التحول العميق في دستور 28 فيفري 1989، الذي من أهم نتائجه تغيير أساس الشرعية من المشروعية الثورية إلى الشرعية الشعبية³، بالنص على أن السيادة الوطنية ملك للشعب "، يمارسها عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين"⁴. وبإنهاء شمولية الحزب الواحد، نص الدستور على أن أعضاء المجلس الشعبي الوطني

مفهوم الوظائف المتعددة، التي تتقاطع مع كل ممارسات هاته السلطة الثورية المبهمة، وهذا بالنسبة لكل الوظائف السياسية؛ السياسية (بالنسبة للحزب)، التنفيذية (الحكومة)، التشريعية، القضائية، التأسيسية والرقابة. " فلا وجود إذا لسلطات عمومية حقيقة حينها في النظام الدستوري الجزائري، بل هي وظائف معيارية تمارسها أجهزة دستورية فحسب.

- Cf; M. BEDJAI, op.cit., p. 76.

¹ - أنظر في هذا الخصوص؛ المواد 05، 126، 127، 128، 132 من دستور 22 نوفمبر 1976، الصادر بالأمر الرئاسي رقم 76 - 97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج. ر العدد 94 الصادرة في 24 نوفمبر 1976.

² - أنظر في هذا الخصوص؛ م. منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الإجتهد الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 321 وما بعدها.

³ - بالمادة 11 من دستور 23 فبراير 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89 - 18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المنشور في ج. ر العدد 09 الصادرة في 01 مارس 1989.

⁴ - المادة 06 والتي تليها من نفس الدستور.

ينتخبون عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري، من فئات الشعب مباشرة، ودون تعيين مرشحين عن قائمة محددة لهذه الانتخابات، باعتباره أن " الشعب حر في اختيار ممثليه. ولا حدود لتمثيل الشعب ... ". وأن " العهدة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني، ... "، لذا يُحذر على النائب العمل لحساب أي جهة كانت، و يظل حر في تسيير أعماله، على " أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته"¹، وبهذا، لن يتلقى أية أوامر أو تعليمات، ولا تسطر له الأهداف والبرامج قبلاً، ولا يدافع عن أيديولوجيا معينة، بل له الحرية في اتخاذ القرارات الأنسب ووظيفته. بهذه الخصائص الدستورية ترتسم معالم العهدة التمثيلية الحرة في النظام الدستوري الجزائري، وبالأخص العهدة البرلمانية، لتتجاوب والتعددية السياسية.

وجاء التعديل الدستوري لسنة 1996 ليؤكد على الطبيعة التمثيلية للعهدة البرلمانية، بنصه أولاً على أن " السيادة الوطنية ملك للشعب وحده "، لينص بعد ذلك على أن " يمارس الشعب سيادته بواسطة المؤسسات الدستورية التي يختارها "، ويمارس " هذه السيادة عن طريق الاستفتاء وبواسطة ممثليه المنتخبين "². وبتوسعة البرلمان بغرفة ثانية لا تنتج العضوية فيها بالكامل عن انتخاب شعبي، فإن هذا يحدث غموضاً في مفهوم السيادة الوطنية للشعب وفي طبيعة العهدة البرلمانية بالذات. حيث أسس التعديل الدستوري لمجلس الأمة كغرفة ثانية في البرلمان، يُنتخب ثلثي أعضائه عن طريق الانتخاب غير المباشر من ومن بين المنتخبين المحليين، والثلث الباقي يعينه رئيس الجمهورية. من هنا قد تثار بعض التساؤلات حول ما إذا كان الشعب من خلال الثلث المعين يمارس سيادته الوطنية، أم أن مجلس الأمة بهذه التشكيلة لا يشكل مظهرًا للسيادة، وإلا كان الشعب ليس المالك الوحيد للسيادة بل يشاركه فيها رئيس الجمهورية³.

ينص الدستور صراحة على أن السيادة الوطنية ملك للشعب وحده، التي يمارسها من قبل المؤسسات الدستورية التي يختارها. ومجلس الأمة باعتباره مؤسسة يختارها الشعب وفقاً للنص المذكور أعلاه، فإنه يعد

¹ - المواد؛ 10، 94، 99، و 100 من نفس الدستور.

² - المادة 07 من التعديل الدستوري لعام 1996.

³ - في تبرير تركيبة مجلس الأمة بهذا الشكل، يرى الأستاذ الأمين شريط أن " الانتخاب من الدرجة الثانية الهدف منه هو أن لا يكون عضو مجلس الأمة تحت تأثير الناخب مباشرة، لان الانتخاب المباشر يجعل العضو دائماً تحت تأثير الناخب، فهذا القطع للعلاقة المباشرة يهدف إلى إعطاء استقلالية لعضو مجلس الأمة حتى يكون حراً في الرأي الذي يبديه، ونلاحظ أن لطريقة الانتخاب غير المباشر وطريقة التعيين دوراً مهماً جداً في مجلس الأمة بحيث تؤدي إلى النظر في الأمور بشكل مختلف عن المجلس الشعبي الوطني، فهنا النظرة شمولية، نظرة وطنية، تراعي مصالح متعددة يصعب على المنتخب مباشرة أن يحققها ". أنظر في هذا الخصوص؛ أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، تدخل في ندوة الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم المقارنة - حالة الجزائر - ، دراسات ووثائق مجلس الأمة، ديسمبر 1998، ص: 15.

أيضا مؤسسة يمارس الشعب سيادته من خلالها. غير أنه بالرجوع إلى نص المادة 7/3 المذكورة أعلاه، يظهر أن المؤسس الدستوري يحدد كيفية ممارسة الشعب لسيادته من خلال هذه المؤسسات، إما عن طريق الاستفتاء أو الانتخاب، وإذا كانت عضوية الثلثين في مجلس الأمة تدخل ضمن الطريقة الثانية لممارسة السيادة، فإن الثلث المعين داخله ليس له أي علاقة بممارستها، وإلا عد التعيين تكريس للعهد الأمرة، واعتبرت الجهة المعينة شريكة للشعب في ممارستها، وهو ما ينفيه المؤسس الدستوري قطعاً بحصره لطرق ممارسة الشعب لسيادته في الإستفتاء والانتخاب¹.

رغم صراحة المؤسس الدستوري في تبني العهد التمثيلية الحرة المتلائمة مع التعددية الحزبية، إلا أن تطبيق هذه النصوص قد يثير غموضاً حول الطبيعة الحقيقية لها. خاصة وأن " مهمة النائب وعضو مجلس الأمة وطنية، وقابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينها وبين وظائف أخرى ... "، ومن واجب البرلمان أن يبقى وفيًا لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته². مما يصعب الموافقة بين مبدأ السيادة الوطنية ملك للشعب وحده وبين طبيعة العهد البرلمانية بالنسبة لأعضاء مجلس الأمة على الأقل، لذا كان تدخل المجلس الدستوري متكرراً لتبيين الطبيعة الدستورية للعهد عند رقابته للقواعد البرلمانية.

الفرع الثاني: تكيف الإجتهد الدستوري للعهد البرلمانية

لقد عالج المجلس الدستوري في اجتهاده مسألة غموض النص الدستوري في تكيف العهد البرلمانية، وهذا بتأكيد على أن **العهد تمثيلية حرة وليست وجوبية (أولاً)**، وساعده في ذلك معاشته للتحويل العميق الذي طرأ على مفهوم العهد في النظام السياسي. وإلى جانب هذا، ساهم المجلس الدستوري في **عقلنة الطبيعة التمثيلية للعهد في وجه تجاوزات البرلمانيين ذاتهم (ثانياً)**.

¹ - لا يمكن تفسير تعيين رئيس الجمهورية لثلث مجلس الأمة بأنه أسلوب غير مباشر لممارسة السيادة، باعتبار رئيس الجمهورية نفسه منتخب من طرف الشعب لممارسة هذه السيادة، فيجوز له هو أيضاً تعيين أعضاء في مجلس الأمة لممارستها عنه، لكن هذا التفسير قاصر ومجانِب للصواب، اعتباراً من أن هؤلاء الأعضاء لا يمثلون سيادة الشعب وإرادته، بل يمثلون مصالح مؤسسة الرئاسة في هذه الغرفة، وليست لديهم أية التزامات انتخابية، ولا يمكن أن يمثّل مركزهم القانوني مركز باقي الأعضاء المنتخبين في المجلس، لأن هؤلاء يكرسون حقيقة أسلوباً غير مباشر لممارسة السيادة الشعبية، باعتبارهم منتخبين من قبل الشعب انتخاباً غير مباشر. وقد اعتمد المجلس الدستوري هذا التفسير لرقابة النظام الداخلي لمجلس الأمة بالرأي رقم: 04/ر.ق/م.د/98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، ن.أ.ف.د. ج رقم: 1998/03، ص: 12-16. ولتفصيل أكثر انظر لاحقاً العنوان؛ **التعويضات التكميلية كمقابل للتمثيل**.

² - المادتين؛ 100 و 105 من تعديل الدستور لعام 1996.

أولاً: التأكيد على العهدة البرلمانية التمثيلية

إن التحول السريع في النظام السياسي جعل الكثير من الواضعين للنصوص والمطبقين لها، لا يستوعبون التوجه الجديد للمؤسس الدستوري والإرادة السياسية. وينطبق هذا القول أيضا على البرلمانين في وضعهم للقواعد المنظمة لعملهم. خاصة وأن هذه المؤسسة وباقي مؤسسات الدولة لم تعرف من قبل إلا الفكر التوجيهي للحزب الواحد، ولم ترى أفكار التعددية الحزبية و مبادئ التحرر¹.

إن ما يؤكد القول المذكور، هو خرق البرلمان المتكرر لبعض المبادئ التي تقوم عليها العهدة التمثيلية، كحرية الانتخاب و حق الترشح، وممارسة السيادة باسم الشعب ... الأمر الذي حدا بالمجلس الدستوري بأن يتدخل لإعادة ترسيخ مبادئ العهدة التمثيلية التي يريدها المؤسس الدستوري الجديد.

في أول قرار له بعد تأسيسه، رأى المجلس الدستوري بخصوص دستورية المواد 61، 62، 61، 84 من قانون الانتخابات أن نية المؤسس «... تستهدف تحقيق أوسع تمثيل للإرادة الشعبية...». وأعتبر أن طريقة الاقتراع النسبي على القائمة بأغلبية الدور الواحد «... لا تنطوي على عناصر تمييزية تتنافى مع المبادئ الدستورية التي تتعلق بحقوق المواطنين السياسية»، كما أنه «... لا يمس في شيء من الاختيار الانتخابي للمواطن ...». و لتحقيق هذا التوسع في حقي الترشح و الانتخاب، رأى المجلس بخصوص المادة 86 من نفس القانون أن الناخبين يملكون حق تقدير أهلية كل مترشح للاطلاع بمهام عمومية². وتأتي هذه التفسيرات مخالفة للتقييد الذي كان مفروضا على ممارسة هذا الحق الاساسي في دستور 1976، الذي يختزله في حق الناخبين في اختيار ممثل لهم من بين المرشحين المعينين من قبل قيادة الحزب الواحد فقط.

وفي اجتهاد آخر للمجلس الدستوري بخصوص مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، رأى أن تشكيل المشرع للمجموعات البرلمانية على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، إقصاء لباقي النواب من هذه التشكيلات، ويمس بفلسفة العهدة التمثيلية، لذا اعتبر أنه «... لا يمكن للمجلس الشعبي الوطني وضع شروط خاصة للنواب على أساس انتمائهم الحزبي الأصلي، كون مهمة النائب وطنية استنادا إلى المادة 105 من الدستور، ويشاركون جميعا بهذه الصفة، وبمقتضى أحكام المادة 7 من الدستور، في ممارسة السيادة الوطنية كمنتخبين وبغض النظر عن أي

¹ - م. منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الاجتهاد الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 323.

² - قرار رقم: 01/ق.ق.م. د/ 1989 المؤرخ في 20 أوت 1989، حول دستورية قانون الانتخابات، ج.ر رقم 36 بتاريخ 30/08/1989.

اعتبار آخر... « خاصة وأنه " لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك التي حددها الدستور وقانون الانتخابات " ¹، وأنه يحق تقديم « ... قائمة مترشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر، وإما كقائمة لمترشحين أحرار» ². واعتبر المجلس الدستوري أن «... مهمة النائب ذات طابع وطني تطبيقاً للمادة 99 من الدستور، وأنها تمارس في إطار اختصاص السلطة التشريعية وحدودها». و «... على النائب أن يظل يتحسس تطلعات الشعب ...» ³.

تظهر الاجتهادات السابقة أن المجلس الدستوري، من خلال مطابقته للقواعد البرلمانية، يساهم في الحفاظ على الطبيعة التمثيلية الحرة للعهد البرلمانية، ويتجلى هذا من خلال تفسيره للعهد أنها وطنية في مواجهة كل من النائب وعضو مجلس الأمة، ومن خلال تفصيله لواجب البرلمان في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما ثقة الشعب ويظل يتحسس تطلعاته، بأن يجسد البرلمان (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) - معا - حين سنه النصوص القانونية وفاء للشعب مصدر سلطته وأن يسهر، في نفس الوقت، على تجسيد آماله وتطلعاته. والملاحظ كذلك أنه فسر هذه المهمة الوطنية لعضو مجلس الأمة، في إرادة منه للتأكيد على الطبيعة التمثيلية الحرة لعهد أعضاء هذا المجلس ⁴.

رغم توضيح الإجتهد الأخير لغموض طبيعة العهد البرلمانية لمجلس الأمة، إلا أنه أنشأ مفارقة بين العضوية في هذا المجلس، والسيادة الوطنية للشعب التي يمارسها عن طريق ممثليه المنتخبين. حيث قضى المجلس الدستوري بأن «... يتقاضى عضو البرلمان تعويضة عن تكاليف الأمانة التي ينفقها بدائرتة الانتخابية الناجمة عن أداء واجباته الانتخابية، (...) وطالما أن التعويضة المذكورة أعلاه مرتبطة بأداء الواجبات النيابية الانتخابية، فإن أعضاء مجلس الأمة المعينين من قبل رئيس الجمهورية قد يستثنون في هذه الحالة من الاستفادة من هذه التعويضة المقدرة إجمالياً» ⁵، ما يفهم بالمخالفة من هذا الاجتهاد أن الثلث

¹ - المادة 10 من التعديل الدستوري لعام 1996.

² - الرأي رقم: 10/ر.ن.د/2000 المؤرخ في 13 مايو 2000 لمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ن.أ.ف.د. ج. رقم: 2000/5، ص: 09.

³ - القرار رقم: رقم 2-ق-ق-م-د/89، مؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج. ر عدد 37 بتاريخ: 04 سبتمبر 1989.

⁴ - الرأي رقم: 04/ر.ق.م.د/98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4 إلى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون../.

المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، ن.أ.ف.د. ج. رقم: 1998/03.

⁵ - نفس الرأي المذكور.

المعين ليست له واجبات نيابية انتخابية ليتقاضى عنها تعويضة، وبالتالي لا يمكن للشعب ممارسة سيادته من خلال هذا التمثيل الذي لم ينتخبه لتمثيل مصالحه، رغم مكانته في هذه المؤسسة الدستورية. الامر الذي يتنافى وإضفاء الطبيعة التمثيلية على عهدة جميع أعضاء مجلس الأمة.

يستشف من هذا التحليل أن المجلس الدستورية يفرق بين طبيعة العهدة ومبدأ السيادة، فهو يعتبر أن عهدة البرلمان الجزائري كلها تمثيلية، في حين يبقى على ملكية الشعب للسيادة الوطنية الذي يمارسها في البرلمان من خلال ممثليه المنتخبين فقط، دون التمثيل المعين الذي لا يلتزم تجاهه بأي واجبات نيابية انتخابية. وتبقى وكالة عضو البرلمان عامة بتمثيله لكل المواطنين. وينطبق هذا الكلام على عهدة المجالس المحلية، فعضو المجلس الشعبي الولائي يمثل كافة مواطني ولايته، ويمثل عضو المجلس الشعبي البلدي مصالح مواطني بلديته، دون ارتباطهما بمصالح من انتخبوهما فقط¹.

ثانيا: عقلنة الطابع التمثيلي للعهدة البرلمانية

قد يضع البرلمان عند تنظيم نفسه قواعد قانونية تغير في طبيعة عهده الانتخابية، وتوسع فيها على حساب صلاحيات باقي المؤسسات الدستورية، أو على حساب متطلبات التمثيل ذاته. وتتجلى أهمية دور المجلس الدستوري هنا، عند رقابته للدستورية، في عقلنة هذا التوسع بترسيخه لما تحتاج إليه الطبيعة التمثيلية الحرة فحسب، وإبطال التوسعات المحسوبة على هذه الطبيعة².

في هذا الخصوص وبمناسبة رقابة دستورية المادة 20 من القانون الأساسي للنائب، التي تتناول مشاركة النائب في أشغال المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية، انطلق المجلس الدستوري من كون « ... النيابة في المجلس الشعبي الوطني ذات طابع وطني، وفقا للمادة 99، وتمارس في إطار اختصاص السلطة التشريعية وحدوده »، وفي المقابل، اعتبر أن هذه الطبيعة لا تخول النائب بأن « يشارك في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية الداخلة في دائرته الانتخابية »، وبهذا فإن القانون « ... يوكل له صلاحيات تتجاوز مهمته ذات الطابع الوطني ». وبهذا الإجتهااد يصحح المجلس الدستوري الترجمة الخاطئة لمفهوم العهدة التمثيلية، باعتباره أولا أنها وطنية ولا تمارس في حدود الدائرة الانتخابية التي ترشح فيها عضو البرلمان فقط، بل مجالها كامل الإقليم الوطني وموضوعها انشغالات جميع

¹ - أ. شريط، حماية العهدة الانتخابية: حالات التنافي وتعارض المصالح، مقال سابق، ص 02 والتي تليها.

² - م. منير حساني، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الإجتهااد الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 324 وما بعدها.

المواطنين، كما لا تقيم أية علاقة تبعية بين الممثل والدوائر الانتخابية التي اختارته. إلى جانب هذا، لا تمنح العهدة التمثيلية للنائب حق ممارسة الرقابة على أعمال المجالس المحلية رغم وطنيتها، بل يمارسها بمفهوم الوطنية على أشغال الحكومة فقط وفقا للمادة 141 من الدستور، وإلا فإنه سيتجاوز حدود هذه الوظيفة وفلسفتها، التي لا تقيم أي علاقة خاصة بين الممثل ومنتخبه¹.

وفي مفهوم وطنية العهدة البرلمانية، أيضا، رأى المجلس الدستوري أن تمكين عضو البرلمان من حضور النشاطات والتظاهرات الرسمية، والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار، رأى أنها غير دستورية، لأنها تخل بمبدأ الفصل بين السلطات الوطنية والمحلية - المجلس الشعبي الوطني والمجالس المحلية²، كما أن هذا الحكم يحمل تفسير خاطئ لمجال العهدة البرلمانية، لأنه يبني علاقة تبعية بين العضو البرلماني والمصالح المحلية.

إن فلسفة العهدة التمثيلية تستلزم رفع إنشغالات الشعب من المستوى المحلي إلى المستوى الوطني، ولا يقصد هنا إلزام كل نائب برفع إنشغالات ومصالح مواطني دائرته الانتخابية فحسب، بل تشمل هذه الفلسفة أيضا إمكانية رفعه للمصالح المحلية لباقي الدوائر. وتكريسا لهذا، اعتبر المجلس الدستوري أن تمثيل الشعب يوجب حضور عضو البرلمان للتعبير عن إنشغالاته وتطلعاته في جلسات البرلمان، وأكد على حرية النائب من تلقي أي تعليمات عدا إنشغالات الشعب، معتبر أنه من واجب البرلمان في إطار إختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما لثقة الشعب، ويظل يتحسس تطلعاته بتجسيده عند سنه النصوص القانونية وفاء للشعب مصدر سلطته، وأن يسهر، في نفس الوقت، على تجسيد آماله وتطلعاته، بإعتباره مصدر سلطته و صاحب الأصلي للسيادة، حيطة الابتعاد عن إرادة الشعب صاحب السيادة أثناء الممارسة الفعلية لهاته العهدة، وهو العيب الذي تنعت به العهدة التمثيلية، والنظام التمثيلي ككل³.

ورأى المجلس الدستوري في ذات الخصوص أيضا، أن تجسيد تطلعات الشعب لا تلزم النائب صراحة بحضور جميع الحفلات والتظاهرات الرسمية التي تقام على مستوى دائرته الانتخابية⁴، ولا تمنح النواب سلطة

¹ - نفس المرجع، ص: 325.

² - الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، لرقابة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ن. أ. ف. د. ج ، العدد 2001/06. ص: 14.

³ - أنظر لاحقا العنون؛ التحفظات التفسيرية وسيلة لضمان الديمقراطية المتواصلة.

⁴ - القرار رقم: رقم 2-ق-ق-م د/89 السابق الذكر

التفتيش، التي من شأنها أن تشكل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وإنما تعطيهم فقط حق الزيارات الإعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى مناقشة القوانين¹.

ووفقا لهذا الرأي سمح المجلس الدستوري للنائب، عند رقابته لدستورية المادتين 17 و 33 من القانون الأساسي للنائب، بأن يتفرغ لدائرته الانتخابية عند نفاذ جدول أعمال المجلس، والتي يتابع فيها تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في حين لم يسمح له برقابة تطبيق القوانين والأنظمة في تلك الدوائر، باعتبارها ممارسة لرقابة شعبية مجالها وطني، ولا برقابة المسائل المتعلقة بمختلف المصالح العمومية باعتبارها اختصاصا للمنتخبين المحليين².

من الإجتهاادات المذكورة يظهر كيف أن المجلس الدستوري يحافظ على الطبيعة التمثيلية للعهد البرلمانية، من خلال محافظته على مبادئها الأساسية، مع عقلنته في نفس الوقت لكل زيادة في هذه الطبيعة من شأنها أن تنتج آثارا لا علاقة لها بالتمثيل.

المطلب الثاني: تعزيز حماية العهد البرلمانية

تمنح الطبيعة التمثيلية للعهد البرلمانية حرية للمنتخب في تصرفاته ونشاطاته، وعدم قابليته لأية محاسبة من طرف الناخبين أو الحزب الذي رشحه. وفي هذا الصدد، يعمل كل من الدستور والقوانين الناظمة للحياة السياسية، كقانون الانتخاب وقانون الأحزاب السياسية والأنظمة الداخلية للغرفتين، تعمل على إحاطة العهد بسياس من الأحكام لحمايتها ضد الضغوطات الخارجية من باقي السلطات العمومية ضمانا للفصل بينها، وتأمينا لممارسة العهد الانتخابية على أكمل وجه. إذ توفر تلك الأحكام للعهد البرلمانية نوعين من الحماية؛ الأولى قانونية، ضد المتابعة والمساءلة القانونية على التصرفات المتخذة داخل العهد. والثانية حماية اجتماعية، لضمان حياة كريمة للمنتخب تجعله في غنى عن الإغراءات الخارجية.

¹ - أنظر القرار رقم: 03-ق.ن.د-م د/89 مؤرخ في 18 ديسمبر 1989، المتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989. وفي هذا الصدد أيضا، ألزم المشرع السلطات المحلية بتمكين عضو البرلمان من الحضور في النشاطات والتظاهرات الرسمية والزيارات العملية والاستطلاعية التي تقام على المستوى المحلي، وجلسات العمل التي تعقد في هذا الإطار، ورأى المجلس الدستوري أن هذا الحكم يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، ويتجاوز صلاحيات البرلمان وفقا لمقتضيات الطبيعة التمثيلية للعهد البرلمانية التي رسمها الدستور. أنظر في هذا الخصوص: الرأي رقم: 12/ر.ق/م د/ 01 السابق الذكر.

² - القرار رقم: رقم 2-ق-ق-م د/89، قرار سبق ذكره.

وبغض النظر عن مدى فاعلية هذه الحماية للعهد البرلمانية، فإنها تبقى مقصورة على مواجهة الضغوطات الخارجية فقط، دون العوائق والعراقيل التي قد يتسبب فيها النائب ذاته، إذ أنه ينبغي أن لا يفهم من ذلك أن العهد الانتخابية هي نوع من الملكية الخاصة، يتصرف فيها المنتخب كيفما شاء دون أية رقابة أو حساب، وانطلاقاً من أن الحماية موجهة للعهد البرلمانية لا لشخص النائب، فإنها بهذا المفهوم تبقى حماية قاصرة لمواجهة مساس هذا الأخير بها بالتغيير في طبيعتها. الأمر الذي يتطلب تدخل آلية أخرى إضافية تمارسها أجهزة دائمة لا لحماية العهد البرلمانية من الغير فحسب، بل لتعزيز حماية العهد من مطامع البرلمانيين ذاتهم. وهذا ما تؤمنه رقابة الدستورية، وبالأخص رقابة المطابقة الوجوبية للقواعد البرلمانية. ويتجلى تعزيز حماية العهد الانتخابية في الاجتهاد الدستوري على مستويين؛ الأول قانوني (الفرع الأول) والثاني اجتماعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول : على المستوى القانوني

كغيرها من الوظائف العامة، تتنافى العضوية البرلمانية مع ممارسة بعض المهن والنشاطات التي قد تضر بها. وإلى جانب هذا، يستفيد عضو البرلمان من حصانة قانونية تضمن له الحماية من المساءلة القانونية عن التصرفات التي أتاها بصفته هذه داخل عهده وخارجها. وفي هذا الخصوص حاول البرلمان المساس بالتنظيم الدستوري لهاتين الآيتين بمناسبة تنظيمهما بالزيادة فيهما أو الإنقاص منهما، حينها تدخل المجلس الدستوري لتنظيم تنافي العهد مع باقي الوظائف حماية من الإضرار بها (أولاً)، كما نظم الحصانة البرلمانية ضماناً لحرية التمثيل فقط (ثانياً)، وهذا بمناسبة رقابته لدستورية هذه التنظيمات.

أولاً: تنظيم التنافي للحماية من أضرار باقي الوظائف

تتنافى بعض المهن والنشاطات مع العهد البرلمانية، لكنها لا تمنع أصحابها من حق الترشح للانتخابات التشريعية، خلافاً لعدم القابلية للانتخاب التي تقصي المعنيين بها من خوض الترشح للتشريعات، ولا تصح بها العضوية البرلمانية أصلاً. فالتنافي هو الجمع بين العضوية في البرلمان وعهد انتخابية أخرى، أو بينها وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة التي يحددها المشرع¹. لذا، في مفهوم التنافي العضوية في البرلمان صحيحة، لكن على النائب أن يختار في وقت محدد بين هاته المهنة والعهد البرلمانية². فحالات

¹ - المادة 02 من القانون العضوي رقم: 12-02 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المحدد لحالات التنافي مع العهد البرلمانية، ج.ر. رقم: 01، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

² - P. ARDANT, B. MATHIEU, op.cit, p: 531.

التنافي، إذا، هي تلك الوظائف التي يمنع الجمع بينها وبين العهدة الانتخابية في نفس الوقت¹. ولقد أسس الدستور لمفهوم التنافي بالنص على أن " مهمة النائب أو عضو مجلس الأمة وطنية، قابلة للتجديد ولا يمكن الجمع بينهما وبين مهام أو وظائف أخرى"².

تأتي هذه النظرية لحماية ممثل الأمة وضمان استقلاليتها في ممارسة مهمته النيابية، ضد كل أشكال التأثير والضغط التي قد تنتسب فيها تلك الوظائف والنشاطات، وكذا لضمان تفرغه لمهمة التمثيل وحدها.

ويضع القانون المقارن إجراءات مختلفة لحل إشكالات التنافي، قد تدارك المشرع الجزائري بعضها في القانون المحدد لحالات التنافي. مثال ذلك عضو البرلمان الفرنسي الذي يمارس نشاطا آخر من النشاطات المتنافية والعضوية في البرلمان، يُلزم بأن يعلم مكتب الغرفة العضو فيها في وقت محدد، ويقدر المكتب إن كانت عضوية هذا النائب في تنافي أم لا، وإذا قدرها كذلك، عليه أن يستقيل مباشرة من النشاط الآخر. كما يمكنه أن يستقيل منه إراديا بمجرد ثبوت صحة عضويته في البرلمان ومن دون إعلام المكتب³.

أما في النظام الدستوري الجزائري فقد خصص المشرع قانونا عضويا لتحديد حالات التنافي، واعتبر أن العهدة البرلمانية تتنافى مع أي عهدة انتخابية أخرى، ومع بعض الوظائف العامة والنشاطات الخاصة. وتشمل الحالة الأولى العضوية في المجالس الانتخابية المحلية أو الوطنية وحتى الدولية. وقد نص على هذا القانون العضوي المتعلق بنظام للانتخابات بأنه " لا يمكن الجمع بين العضوية في أكثر من مجلس شعبي، وفي حالة ترشح منتخب في مجلس شعبي إلى مقعد في مجلس شعبي آخر، وفي حالة إنتخابه، يعتبر مستقila وجوبا من المجلس الأصلي"⁴، تطبيقا للمبدأ العام الذي يمنع الجمع بين عهدتين في مجلسين منتخبين أو أكثر.

أما الوظائف العمومية الأخرى التي تشكل حالة تنافي مع العهدة البرلمانية، فتشمل العضوية في كل من؛ الحكومة، المجلس الدستوري، المجالس الاقتصادية والاجتماعية، وفي الهيئات أو السلطات المستقلة، ومهنة القضاء. كما تتنافى العهدة البرلمانية أيضا مع وظائف الإدارة العمومية عامة، وسبب ذلك هو خضوع

¹ - أ. شريط، حماية العهدة الانتخابية: حالات التنافي وتعارض المصالح، مقال سابق، ص: 04.

² - المادة 105 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - P. ARDANT, B. MATHIEU, loc.cit., et; J. GICAQUELÉ, op.cit, p: 626.

⁴ - أ. شريط، حماية العهدة الانتخابية: حالات التنافي وتعارض المصالح، مقال سابق، ص: 06.

الموظف للرقابة الإدارية التي تمارسها قانونا السلطة التنفيذية على هيكلها، الأمر الذي يتنافى مع استقلالية مهمة التمثيل، ويمس بمبدأ الفصل بين السلطات¹.

وبالنسبة للنشاطات والمهن الحرة، فهي تلك التي تخرج عن النشاطات العامة والإدارات العمومية، وتتنافى هي الأخرى مع العهدة البرلمانية، نتيجة لسيطرة الدولة على هذه النشاطات في ظل التدخل المتزايد لها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية².

ولقد أحال المؤسس الدستوري سنة 1989 مهمة تنظيم التنافى على المشرع بنصه على أن " يحدد القانون كيفية انتخاب النواب، لا سيما عددهم، وشروط قابليتهم للإنتخاب، وحالات التنافى مع العضوية في المجلس"³. واستنادا لهذا، نظم المشرع مسألة التنافى للعهد البرلمانية في القانون الأساسي للنائب، ورفع، في النص الأصلي، حالة التنافى عن وظيفتي التعليم العالي وأطباء القطاع العام.

وعند رقابة دستورية هذا القانون، اعترف المجلس الدستوري بإختصاص المشرع في تنظيم حالات التنافى. بعدها بين فلسفة هذه الأخيرة معتبرا أن «... القاعدة في ذلك تستهدف تجنيب النائب الجمع بين

¹ - نفس المرجع، نفس الصفحة.

² - كأمتلة عن هذه النشاطات؛

-وظائف الإدارة والتسيير في المؤسسات الاقتصادية الوطنية (Les entreprises nationales).

- وظائف الإدارة والتسيير في المؤسسات العمومية الوطنية (Les établissements publics).

- وظائف الإدارة والتسيير في الشركات أو المقاولات الخاصة التي تستفيد من امتيازات تمنحها لها الدولة أو الجماعات المحلية.

- وظائف الإدارة والتسيير في الشركات والمؤسسات ذات الطابع المالي أو التي تلجأ إلى القرض والادخار.

- وظائف الإدارة في الشركات الخاصة التي تعمل لحساب الدولة أو تحت رقابتها أو لحساب مؤسسة عمومية.

- ووظائف الإدارة والتسيير في الشركات التي تمارس نشاطات الترقية العقارية بهدف الربح.

- يمنع على أعضاء البرلمان ممارسة مهنة المحاماة ضد الدولة أو أية سلطة عمومية إذا كانت لهم هذه الصفة قبل دخول البرلمان، أما بعد دخوله، فقد يمنع على البرلمانين الالتحاق بأية مهنة حرة، سواء المحاماة، التوثيق، خبير محاسبة أو الهندسة لتفصيل أكثر أنظر؛ نفس المرجع، ص: 07.

³ - المادة 97 من دستور سنة 1989، المقابلة للمادة 103 من تعديل الدستور لعام 1996.

وضعين قانونين، ذلك الجمع الذي يلحق ضررا بهتمته الانتخابية ...¹، وبهذا التفسير، يرسم المجلس الدستوري ركنين أساسين لتوافر حالة التنافي؛

الركن الأول هو الجمع بين وضعين قانونين، ويقصد به شغل عضو البرلمان لمركزين قانونين في آن واحد، والمركز القانوني هو وضعية تمنح الفرد حقوقا ويتحمل بها التزامات وواجبات، وهي منظمة قانونا. والوضع القانوني الأول للممثل هنا هو عضويته في العهدة البرلمانية بالطبع، أما الوضع الثاني فهو كل مركز قانوني آخر يتحمل فيه العضو واجبات ويمنحه حقوقا.

أما **الركن الثاني** لتوافر حالة التنافي، فهو الضرر الذي قد يلحق بالعهدة البرلمانية نتيجة جمعها مع المركز القانوني الآخر. وهذا منطقي إلى حد بعيد، لأن العهدة البرلمانية من طبيعتها الحرية والاستقلال والتفرغ لتطلعات المواطنين ومصالحهم، واشتغال النائب بمركز قانوني آخر سيحملة التزامات زائدة عن واجبات المهمة الانتخابية، كما قد يهمل هذه الأخيرة إذا تمتع بحقوق تفوق حقوقه البرلمانية، وهو ما لا تتحملة طبيعة العهدة التمثيلية الحرة، وحماية لهذه العهدة تم حذر الجمع بينها وبين باقي المراكز القانونية.

رغم المبادرة الانفرادية للمجلس الدستوري في إيضاح فلسفة التنافي أعلاه، إلا أنه لم يجعل من إختصاصه فحص تحقق ذلك، معتبرا أنه «... لا يسعه أن يضع تقديره موضع تقدير المجلس الشعبي الوطني فيما يخص جدوى التصريح بتنافي هذه الحالة أو تلك مع عضوية النائب، لكن يعود إليه جوهريا أن يبت في مطابقة أي حكم قياسي معروض لرقابته، للدستور.²»، ليحصر إختصاصه فقط في مطابقة معيارية هاته القواعد لنماذجها الأساسية في الدستور.

في فحص المجلس الدستوري لمدى المعيارية القانون الاساسي للنائب، انطلق من التذكير بأن القانون هو تعبير عن الإرادة العامة، فلا يمكنه أن يحدث أوضاعا غير عادلة بين المواطنين، لذا، اعتبر أن رفع حالة التنافي بالنسبة إلى بعض أصحاب الوظائف العمومية، ينشئ وضعا تمييزيا بالنظر إلى أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة³، فتخصيص أساتذة التعليم العالي وأطباء القطاع العام فيه تميز لهم عن باقي الأساتذة والأطباء الذين لا ينتمون للسلك العمومي. كما أن المشرع نفسه نص على أن

¹ - القرار رقم: رقم 2-ق-ق-م-89/د السابق الذكر.

² - نفس القرار.

³ - نفس القرار السابق.

تبعد كل إمكانية للجمع بين أية وظيفة مع عضوية النائب، وأن يوضع النائب الذي أثبتت صحة عضويته في حالة إنتداب وينقرغ كليا ودائما لنيابته¹، واستثنى المشرع من هذا الحكم الوظيفتين السابقتين وشمله باقي الوظائف العمومية. واعتبر المجلس الدستوري أن هذا الحكم غير دستوري، ليشارك بهذا الاجتهاد في تنظيم حالات التنافي بإعادة إدخال الوظيفتين المذكورتين أعلاها ضمنها.

وعند مطابقة المجلس الدستوري للقانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية للدستور، أعاد التذكير بالمفهوم السابق الذكر لحالة التنافي، معتبرا أن المؤسس الدستوري بإقراره طبقا للمادة 105 تحديد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فإنه يستهدف تجنيب عضو البرلمان الجمع بين وضعين قانونيين، الذي قد يلحق ضررا بمهمته البرلمانية وينشئ تعارضا بين مهمته ومصالحه (...) وأن نية المؤسس الدستوري بتكريسه استبعاد كل إمكانية للجمع بين أية وظيفة أو مهمة مع العهدة البرلمانية، يقصد تفرغ عضو البرلمان كليا لمهمته البرلمانية حتى يبقى البرلمان وفيا لثقة الشعب، ويظل متحسسا لتطلعاته². وبهذا الاجتهاد يفسر المجلس الدستوري المادة 103 من تعديل الدستور لسنة 1996، تفسيرا يضيق من سلطة المشرع في تحديد حالات التنافي، حيث اعتبر أيضا أن هذه المادة « ... لا تمنع المشرع من استثناء أنشطة من حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، شريطة أن تكون مؤقتة ومحدودة زمنيا ولا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة البرلمانية »³. وهنا يشارك المجلس الدستوري المشرع في ممارسة هذا الإختصاص، من خلال وضعه لشروط إلزامية لرفع حالة تنافي نشاط ما مع العهدة البرلمانية، وعلى المشرع أن يحترمها رغم عدم نص المؤسس الدستوري عنها.

واستناد لمفهوم التنافي وشروط رفعه المشار إليها أعلاه، رأى المجلس الدستوري من جديد أن رفع المشرع لتنافي العهدة البرلمانية مع مهام؛ أستاذ أو أستاذ محاضر في التعليم العالي والبحث العلمي، وأستاذ في الطب لدى مؤسسات الصحة العمومية، رأه يحدث وضعا تمييزيا بين النواب مقارنة بأصحاب وظائف

¹ - أنظر المادة 24 من القانون الاساسي رقم: 89-14، المؤرخ في 08 أوت 1989، المتضمن القانون الأساسي للنائب، ج.ر. رقم: 33 المؤرخة في 09 أوت 1989.

² - الرأي رقم: 04/ر.م.د/11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، للدستور، ج.ر. رقم: 01 المؤرخة في 14 جانفي 2012.

³ - الرأي السابق

مماثلة، مما يعد مساسا بمبدأ المساواة، لذا صرح بعدم دستورية هذا الحكم وأدخل من جديد الوظائف المذكورة فيه ضمن حالات التنافي، بإعادة صياغته للحالات المستثناة من التنافي بدون ذكرها¹.

رغم المشاركة الموضوعية من المجلس الدستوري للمشرع في تحديد حالات التنافي بالشكل المبين سابقا، إلا أن المجلس رفض محاولة البرلمان إشراكه عمليا في ضبط حالة تنافي أحد أعضائه، وذلك بعد نص المشرع على أنه في حالة عدم توصل مكتب الغرفة إلى تقرير وجود حالة التنافي، يخطر المجلس الدستوري لإبداء رأيه، وإذا أكد المجلس الدستوري وجود حالة التنافي، يطلب مكتب الغرفة من عضو البرلمان المعني تسوية وضعيته. فاعتبر المجلس الدستوري أن « منح رئيس الغرفة المعنية صلاحية إخطار المجلس الدستوري لإبداء رأيه في إثبات حالة التنافي من عدمها، يكون قد تجاوز إختصاصاته. »²، ليقضي بعدم دستورية هذا الحكم ويرفض المشاركة عمليا في ضبط حالات التنافي.

ثانيا: تنظيم الحصانة البرلمانية لحرية التمثيل

لتحقيق أهداف العهدة البرلمانية، قرر المؤسس الدستوري حماية خاصة لممارستها من خلال تأسيسه لمنظومة الحصانة البرلمانية أثناء ممارسة العهدة، وتأتي فكرة الحصانة ذات الجذور القديمة، لأجل توفير ضمانات قانونية لممثلي الشعب من جهة، وصونا لعزة وكرامة الوظيفة التي يشغلونها، في مواجهة كلا من المواطنين والسلطات العمومية. وبهذا المفهوم تكرر الحصانة البرلمانية فلسفة العهدة التمثيلية الحرة ومبدأ الفصل بين السلطات.

وتعد الحصانة البرلمانية حماية موضوعية تتعلق بالعهدة التمثيلية ذاتها، وليست شخصية لفائدة أعضاء البرلمان، ولا يمكن تفسيرها كامتياز يتجاهل مبدأ المساواة أمام القانون. من هذا المنطلق، لا يمكن للبرلمانيين عند تنظيمهم لهذه الحصانة المساس بفلسفتها وتغييرها لفائدتهم الخاصة. وتشمل الحصانة البرلمانية تصرفات نواب وأعضاء البرلمان المتصلة بممارسة وظيفتهم التمثيلية، وكذا تصرفاتهم غير المتصلة بهذه الوظيفة³. ووفقا لقواعد هذه الحصانة، ألقى الدستور البرلمانيين من المسؤولية عن التصرفات الأولى

¹ - حيث أصبحت المادة الخامسة من هذا القانون بعد رقابتها بالصياغة التالية: " لا تنتافي العهدة البرلمانية مع ممارسة، نشاطات مؤقتة، لأغراض علمية أو ثقافية أو إنسانية أو شرفية، لا تؤثر على الممارسة العادية للعهدة، بعد موافقة مكتب الغرفة المعنية. - أو - مهمة مؤقتة لصالح الدولة، لا تتجاوز سنة ". أنظر؛ القانون العضوي رقم: 02-12 المحدد لحالات التنافي مع العهدة البرلمانية السابق الذكر.

² - الرأي رقم: 04/ر.م.د/11، السابق الذكر.

³ - M. VAN DER HULST, op.cit., p: 69.

كلية، ضمنا لحريةهم في التعبير، وأبقى حصانتهم في الثانية ضد المتابعة فقط دون المسؤولية، حماية لهم ضد التوقيف والاعتداء. لذا لم يطمع البرلمانيون في المساس بقواعد عدم المسؤولية الكاملة، وحاولوا أكثر من مرة القيام بتعدية حصانتهم إلى مسؤوليتهم عن الأفعال التي لا تتصل بتنفيذ مهامهم، وفي هذا الخصوص فسر المجلس الدستوري الحصانة البرلمانية حسب مبرغى الإرادة الدستورية، بتأكيد على أن عدم مسؤولية البرلمانيين هي لحرية التعبير (1)، أما عدم قابلية الإعتداء عليهم فهي لدرء أي ضغط عليهم في تأدية مهامهم (2) .

1- عدم مسؤولية البرلمانيين لحرية التعبير

عدم المسؤولية هي حصانة موضوعية (وظيفية) تحمي عضو البرلمان ضد المتابعة عن الأفعال التي تدخل ضمن ممارسته لوظيفته من؛ آراء، أفكار، مواقف وتصويت، التي قد تكون معارضة للسلطة الحاكمة، لكي يستطيع التعبير بدون خوف عن ما يبدو له صحيحا ويختار ما هو أحسن. فهي إذا حماية لحرية البرلمانيين في التعبير¹. وقد أعلنها الدستور بطريقة كلاسيكية بنصه على أن " الحصانة البرلمانية معترف بها للنواب وأعضاء مجلس الأمة مدة نيابتهم ومهمتهم البرلمانية "، و " لا يمكن أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلط عليهم أي ضغط بسبب ما عبروا عنه من آراء أو ما تفظوا به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم البرلمانية"². ويؤكد هذا الحكم الدستوري أن عدم مسؤولية البرلمانيين ليست بحصانة مطلقة. كما يرسم معالمها بتبين المستفيد من هذه الحماية وزمنها، وكذا مكانها والنشاطات المشمولة بها.

في هذا السياق، في النظام الجزائري، يستفيد أعضاء البرلمان وحدهم من عدم المسؤولية، لصراحة النص السابق في ذلك، خلافا للعديد من الأنظمة المقارنة، التي تمنح هذه الحماية للوزراء الذين يشغلون

¹ - تاريخيا، يعود أصل حرية التعبير إلى تصويت مجلس العموم البريطاني سنة 1397 على مشروع قانون يدين سلوك الملك ريتشارد الثاني، ويستنكر الرسوم المالية المفرطة المفروضة على عائق المواطنين، حينها، أنهم النائب توماس هاكسي (Tomas Haxey) صاحب المبادرة بهذا المشروع بالخيانة لمواجهته للملك وحاشيته، وحكم عليه بالإعدام، لكنه عفي عنه فيما بعد تحت ضغط مجلس العموم. منذ ذلك الحين، بدأ البرلمان يكافح للحصول على حقه في المناقشة والتداول بحرية دون تدخل الملك، ومن دون تحمل أية مسؤولية على ذلك. إلى أن تم التأكيد على حرية البرلمانيين في التعبير سنة 1689 بموجب المادة 09 من وثيقة الحقوق البريطانية (Bill of Right)، التي حصنت الأعمال البرلمانية من كل أشكال التدخل أو التحدي الخارجي، وأعطتها من المسؤولية. بعدها أصبح هذا الحق عرفا دستوريا لدى معظم الدول الديمقراطية. أنظر؛

- Cf; M. VAN DER HULST, op.cit, p.70 et S.

² - المادة 109 من تعديل الدستور لعام 1996.

العهدة البرلمانية عندما يسمح لهم بذلك. والأبعد من هذا، تمنح بعض الأنظمة عدم المسؤولية لكل المشاركين في الجلسات البرلمانية حتى ولو كانوا غير برلمانيين، كالوزراء والمحامون والموظفون والخبراء والشهود. وفي هذا الصدد، اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أنه بناء على قانون 25 جويلية 1881 المتعلق بحرية الصحافة، فإن الصحفيون الشهود المقدمون أمام لجنة تحقيق برلمانية يستفيدون أيضا من عدم المسؤولية¹.

أما بالنسبة لعدم مسؤولية البرلمانيين من حيث الزمان فإنها مفتوحة على طول العهدة البرلمانية. ولا تقتصر على مدة جلسات البرلمان فحسب، بل تطال جميع نشاطات عضو البرلمان حتى ولو كانت خارج الجلسات، شريطة أن تتصل هذه النشاطات بممارسة مهمته التمثيلية، ويبقى غير مسؤول عنها بصفة دائمة حتى بعد انتهاء عهده.

إن هدف الحصانة بعدم المسؤولية هو تشجيع حرية التعبير ودعم إتخاذ القرارات الوطنية المناسبة، وهذه وظيفة غير محصورة في مكان معين، إذ يمكن ممارستها داخل مبنى البرلمان وخارجه، فقد يقدم البرلماني مثلا على الكلام في شؤون الأمة أمام المواطنين في الساحات العامة وفي وسائل الإعلام، لذا يجب حمايته ضد المساءلة عن أفعاله هذه بغض النظر عن المكان الذي مورست فيه². ويشمل موضوع عدم المسؤولية كل المهام التمثيلية المعلن عنها في الجلسات العامة للبرلمان أو أمام إحدى لجانه، وهي التشريع والرقابة في إبداء الآراء والتصويت. وهي حماية مفتوحة ضد أي متابعة مدنية، جزائية، أو تأديبية.

2- عدم القابلية للاعتداء درء للضغوطات

تتمثل هذه الحماية في عدم قابلية الاعتداء على عضو البرلمان بإيقافه أو حبسه بسبب جرم ارتكبه خارج مهامه البرلمانية وداخل عهده³، وتشمل كل من الجنايات والجنح دون المخالفات والمتابعات المدنية⁴. والهدف من عدم القابلية للاعتداء، هو جعل الممارس للعهد البرلمانية في منأى عن تأثيرات المتابعة القضائية الجزائية الناتجة عن جرائم لا تتعلق بوظيفته التمثيلية، لذا توقف متابعته الجزائية دون المتابعة

¹ - M. VAN DER HULST, op.cit., p: 88.

² - أ. شريط، حماية العهد الانتخابية: حالات التنافي وتعارض المصالح، مقال سابق، ص: 12.

³ - أنظر؛ نفس المرجع، ص: 12 والتي تليها، وأنظر أيضا؛

- P. ARDANT, B. MATHIEU, op.cit, p: 534.

⁴ - Idem.

المدنية، ولا يعفى من المسؤولية، إذ يمكن تحريك الدعوى العمومية عليه فور انتهاء عهده الانتخابية. لكن المؤسس الدستوري، تكريسا منه لمفهوم دولة القانون، لم يدع هذه الحصانة على إطلاقها حتى داخل العهدة ذاتها، بل أورد حالتين يمكن فيهما متابعة عضو البرلمان جزائيا بإجراءات خاصة؛

تتمثل الحالة الأولى في ارتكاب البرلماني لإحدى جرائم القانون العام دون ضبطه في حالة التلبس، فوفقا للمادة 110 من تعديل دستور سنة 1996، لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جنائية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن، حسب الحالة، من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عنه بأغلبية أعضائه¹. وهذا بمناسبة الجنايات والجنح التي يرتكبها البرلماني دون ضبطه في حالة التلبس.

أما الحالة الثانية فهي حالة تلبس البرلماني بجنائية أو جنحة، فقد جاء في المادة 111 من نفس التعديل، أنه " في حالة تلبس أحد النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جنائية، يمكن توقيفه، ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة، فورا ".

ومع أن المؤسس الدستوري قد حصر عدم القابلية للإعتداء عن الأفعال الجزائية المشككة لجنائية أو جنحة، وأبقى إمكانية المتابعة فيهما بإجراءات خاصة، فإنها تبقى تشكل تحديا للقانون العام، بتعديها على مبدأ مساواة الجميع أمام القانون، من خلال منح النواب نظاما قانونيا ممتازا و متميزا في علاقاتهم مع العدالة. ويضاف لهذه التحديات خطرا آخر لتنظيم عدم القابلية للاعتداء، وهو مساس البرلمانيين ذاتهم بقواعد هذه الحصانة، بالتوسيع فيها لصالحهم أثناء تفسير المبادئ الدستورية قصد تطبيقها، وهو خطر حقيقي على الحصانة البرلمانية باعتباره آخر تنظيم لها بعد التنظيم الجامد للمؤسس الدستوري. والضمانة الوحيدة ضد هذه المخاطر هو مطابقة المجلس الدستوري قواعد تنظيم الحصانة البرلمانية للدستور، بإعتباره المكلف بالحفاظ على المعنى الحقيقي لهذا الأخير، وعندها، يُعمل دوره المنظم والمعقل لعمل البرلمان.

وفي هذه الخصوص نظم المجلس الشعبي الوطني مسألة حصانة نوابه في نظامه الداخلي، وتعرض عندها لمسألة متابعتهم في حالة التلبس، وجعل أمر توقيف النائب المتلبس بجنائية أو جنحة مقصورا على رخصة صريحة من وزير العدل، بعد موافقة المجلس الشعبي الوطني. ورأى المجلس الدستوري بخصوص مطابقة هذا الحكم، أن المادة 105 تجعل توقيف النائب المتلبس مباشرة بعد ضبطه، على أن يُخَطَّر مكتب

¹ - أنظر المادة 144 من تعديل الدستور لعام 1996.

المجلس الشعبي الوطني فورا، واعتبر أن تشويه هذا الحكم الدستوري بجعل مسألة توقيف النائب المتلبس موقوفا على رخصة من وزير العدل، مخالفا للمبدأ الذي تقيمه المادة 103 من تعديل الدستور¹.

علاوة على ما سبق، يأتي تأسيس الدستور لحصانة البرلمانين ضد التوقيف، ضمانا لحريتهم واستقلاليتهم عن تأثيرات باقي السلطات وضغوطات منتخبيهم، لهذا لا يمكن متابعتهم إلا بإجراءات خاصة، والمجلس الشعبي الوطني حين علق متابعة نوابه على رخصة من وزير العدل، يكون قد عدل في فلسفة عدم القابلية للإعتداء بوجهين؛

فقد زاد، أولا، في محتوى هذه الحصانة باشرطه رخصة وزير العدل لتوقيف النائب المتلبس، في حين تفتح المادة 105 من الدستور إمكانية توقيف النائب مباشرة من قبل مصالح الأمن التي ضببطته، دون أن تستلزم الانتظار حتى يتم إعلام وزير العدل والحصول على موافقته بشأن ذلك، وهذا تماشيا مع فلسفة حالة التلبس التي تتطلب التوقيف في الحال وإلا ضاع الدليل القاطع للجريمة، وهو ما يقصده المؤسس الدستوري من خلال أفراد تنظيم خاص لهذه الحالة.

كما أن المجلس الشعبي الوطني من جهة ثانية، قد خالف بالحكم السابق مبدأ الفصل بين السلطتين، ومهد لتأثيرات السلطة التنفيذية على نواب البرلمان، بإعطاء وزير العدل سلطة تقدير إمكانية إيقافهم في حالة تلبسهم بجناية أو جنحة، خاصة وأن المؤسس الدستوري قد نص على إختصاص مكتب المجلس في طلب وقف المتابعة وإطلاق سراح النائب²، أي أن الدستور يجعل ضمان التمتع بحصانة عدم القابلية للإعتداء من إختصاص البرلمان وحده فقط.

وتعرض المجلس الشعبي الوطني بمناسبة أخرى لتنظيم حصانة نوابه بالمواد 12، 13 و14 من نظامه الداخلي، وقرر عندها نصاب 3/4 أعضائه لرفع الحصانة على النائب، وإسقاط صفته النيابية، ولعزله. ورأى المجلس الدستوري عند مطابقة هذا التنظيم أنه «... يخل بمقتضيات المادة 110 (...) من الدستور التي تتطلب أغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني لذلك...»³ فقط.

¹ - القرار رقم 2-ق-م-د/89، السابق الذكر.

² - المادة 105/2 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - الرأي رقم: 03/ر.ن.د/م/د/97، المؤرخ في 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ج. ر عدد رقم 53، بتاريخ 13 عشت 1997.

إن تقديرات المؤسس الدستوري التي ذكر بها المجلس الدستوري لتنظيم الحصانة ورفعها، هي تقديرات قياسية، مناسبة لسير عمل البرلمان مع حماية كافية للعهد البرلمانية، وتعيد تقويم الحماية للعهد بدلا من أشخاص النواب. لذا، فالزيادة في قواعد هذه الحصانة بالتوسع فيها ستضر بالعهد البرلمانية، كما يضر بها التقييد أثناء تنظيمها، والبرلمان مطالب بترجمة هذه الحصانة بالوجه الذي يريده المؤسس لكي لا يغير من مغزاها.

وما يلاحظ بخصوص الاجتهاد الدستوري السابق، أن المجلس الشعبي الوطني رفع نصاب الحصانة من الأغلبية البسيطة فقط إلى نسبة $\frac{3}{4}$ أعضائه، وينتج هذا الرفع في النصاب حماية زائدة للنواب، فالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني أهون وأقل بكثير من $\frac{3}{4}$ الأعضاء، وهذا الأخير نصاب صعب التحقق مقارنة مع الأغلبية البسيطة، لذا اعتبره المجلس الدستوري مخالف للتنظيم الدستوري للحصانة ضد الاعتداء والمتابعة، وينتج تعسفا يضر استعماله بالعهد البرلمانية.

الفرع الثاني : على المستوى الإجتماعي

لقد بينت التجارب البرلمانية، أن مهمة التمثيل الأكمل لا تقتضي توفير حماية قانونية للمنتخبين بحصانتهم ضد المتابعة والمسؤولية فحسب، بل تقتضي أيضا توفير حماية إجتماعية للممثل تضمن خلاصه من المضايقات الخارجية، لذا وجب تأمين حياة كريمة لعضو البرلمان كي يتفرغ للتمثيل دون الإنشغال كثيرا بمشاق الحياة اليومية. وفي هذا الخصوص تم التأسيس لتعويضات برلمانية خاصة، كتكاليف عمومية تضمن استقلالية ممثل الشعب عن السلطة التنفيذية، ولا تكيف على أنها مورد للثراء¹.

فالتعويضات البرلمانية التي يحصل عليها عضو البرلمان ليست بأجر أو راتب مقابل لعمله التمثيلي، ولكنها تشكل تعويضا للمبالغ التي انفقها عند أداء مهامه. لذا فالتأسيس لهذه التعويضات يهدف لتحقيق غايتين:

- أولاها جعل عضو البرلمان في غنى عن الحاجة المادية، حتى لا يقع فريسة لأصحاب المال واللوبيات والقوى المصلحية، وبالتالي حمايته من التعرض إلى الإغراءات والانحراف بالعهد عن أهدافها.
- والغاية الثانية للتعويضات البرلمانية، هي فتح المجال أمام كل المواطنين من أجل الطموح لتمثيل الأمة والتعبير عن إرادتها، وخاصة للفقراء والطبقة المتوسطة، الذين بدون مثل هذه التعويضة لن يقدر على

¹ - P.AVRIL et J. GICQUEL, **Drroit Parlementaire**, 2 éd , Montchrestien , Paris , 1996, p. 87.

تحمل تكاليف التمثيل، وسيبقى البرلمان حكرًا على الأثرياء فقط، وبهذا المفهوم تسمح التعويضة بدمقرطة الحياة السياسية وتوسيع مجال الإختيار الأحسن والأفضل للناخبين.

مما سبق، يتبين أن المنح والتعويضات البرلمانية تأتي لحماية العهدة من تأثير سيطرة المال بصفة عامة، حتى لا تصبح سيادة الشعب ومؤسسات الدولة تحت رحمة الأغنياء وأصحاب الشركات، وغيرهم من المتحكمين في دوائر المال والتجارة ومصادر الثروة، ويحولونها إلى خدمة مصالحهم الخاصة عوضًا عن خدمة الصالح العام¹. غير أن إنزلاق البرلمانيين بهذه الامتيازات عن غايتها الخاصة، سيضعف العهدة البرلمانية بدلًا من أن يحميها، ويحيد بهم عن الإنشغال بالتمثيل، لذا عمل المجلس الدستوري عند مطابقته للقواعد البرلمانية على إعادة تعزيز الحماية الاجتماعية وتخصيصها للعهدة البرلمانية لا غير، وهذا من خلال ضبطه لها داخل العهدة دعماً للتمثيل (أولاً) وخارجها منعا لجعل منها ثراء زائداً (ثانياً).

أولاً: ضبط الحماية الاجتماعية داخل العهدة البرلمانية

قد يرتب البرلمانيون لأنفسهم، عند تنظيمهم للتعويضات، منحا تزيد عن حاجاتهم التمثيلية، وليس لها مبرر سوى الثراء، كما قد يمكنون أنفسهم من بعض الوسائل والآليات المادية والأغراض الشخصية الأخرى لغرض الرفاهية فقط، وهذا كله يُفرغ الحماية الاجتماعية من فحواها وهدفها إن لم تكن لخدمة عهدهم. وفي هذا الخصوص تصدى المجلس الدستوري عند رقابته لدستورية هاته القواعد للثراء الزائد عن حاجة التمثيل (1) وكذا للأغراض الشخصية التي تهدف للرفاهية (2).

1- التصدي للثراء الزائد عن حاجة التمثيل

عند وضع المؤسس الدستوري لقواعد عمل مؤسساته، اعتبر أنه لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا لخدمة المصالح الخاصة². والبرلمان باعتباره إحدى هذه المؤسسات الدستورية، فقد أشمله المشرع بهذا الحكم، من خلال إلزام أعضائه بالتصريح بممتلكاتهم بمجرد دخولهم إليه، فقد نص على أنه " يتعين على الأشخاص الذين يمارسون مهمة انتخابية وطنية أو محلية أن يكتبوا تصريحاً بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تقلدهم لمهامهم ". ويأتي هذا " التصريح بالممتلكات الواجب على كل

¹ - أ. شريط، حماية العهدة الانتخابية: حالات التنافي وتعارض المصالح، مقال سابق، نفس الصفحة.

² - المادة 21 من تعديل الدستور لعام 1996.

شخص قائم بأعباء السلطة العمومية، بغية ضمان الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية، وضمن الحفاظ على الممتلكات العمومية وكرامة الأشخاص المدعوبين لخدمة الجماعة الوطنية¹. يبين المشرع بهذا الحكم أن الهدف من التصريح بالممتلكات هو منع إتخاذ مؤسسات الدولة كمصدر للثراء، وبقائها فقط لتأمين وظيفتها المعيارية.

و يحدد البرلمان في هذا الإطار تعويضة نوابه ومنحهم لوحده، ولقد شرع لهذا في المادة 18 من قانون التعويضات البرلمانية، بنصه على أن " يتقاضى عضو البرلمان أثناء عهده البرلمانية، تعويضة أساسية وتعويضات أخرى منصوصا عليها في هذا القانون"². وهنا ليس من اختصاص القاضي الدستوري مشاركة البرلمانين في تقدير حجم منحهم المالية، وأجورهم المقابلة لعملهم في التمثيل أو تحديد أنواعها بمناسبة رقابتها، وإلا دخل مجال رقابة الملائمة المحظور عليه. وفي مقابل هذا، يجد المجلس الدستوري نفسه ملزم برقابة مدى احترام تنظيم هاته المنح للقواعد الأساسية، وهي مهمة صعبة ودقيقة بالنظر للاختصاص الحصري للمشرع في تقدير حجم تعويضاته دون تدخل المؤسس الدستوري، هذا الأخير الذي يؤسس للتعويضة البرلمانية فقط ويترك تنظيمها المفصل للبرلمانين أنفسهم، الأمر الذي يقيد رقابة المجلس الدستوري لتنظيم التعويضات في ضمان عدم مخالفتها للمبادئ الأساسية، دون رقابة كيفية تطبيقها. وهو ما أفصح عنه المجلس الدستوري صراحة معتبرا أنه ليس من اختصاصه « ... أن يحل محل المشرع في اختيار طريقة حساب التعويضة، إلا أنه يعود له أن يتحقق من أن طريقة الحساب المعتمد لا تقضي إلى المساس بمبدأ المساواة...»³ و أن «... تحديد الأساس المرجعي لحساب التعويضة الأساسية الشهرية الممنوحة لعضو البرلمان يخضع لتقدير المشرع، ...» لكنه « يعود للمجلس الدستوري أن يتبين أنه (...) لا يمس بمبدأ المساواة ...»⁴.

وفي هذا الحذر، أبقى المجلس الدستوري اختصاص تنظيم التعويضات والمنح للبرلمان، واعتبر أن حد رقابته هو ضمان عدم مساس المشرع بمبدأ المساواة عند تعرضه له، لذا اعتبر أن التعويضة الأساسية

¹ - المادتين الأولى و04 من الامر 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج.ر رقم: 03 الصادرة في 12 جانفي 1997.

² - المادة 18 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 31 جانفي 2001 المتعلق بعضو البرلمان، ج.ر رقم: 09 الصادرة في 04 فيفري 2001.

³ - الرأي رقم: 04/ر.ق / م.د 98/ السابق الذكر.

⁴ - نفس الرأي.

البرلمانية هي نفقة عمومية (أ) وأن التعويضات التكميلية هي مقابل للتمثيل لا غير (ب)، ليؤكد على أن العهد البرلمانية ليست بوسيلة للثراء.

أ- التعويضة الأساسية نفقة عمومية

عند تحديد البرلمان للتعويضة الشهرية لأعضائه في القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، جعل أساسها نقطة استدلالية قدرها 3680، وربط هذه التعويضة بأعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للأمة¹. ولم يمانع المجلس الدستوري اختيار هذا الأساس عند رقابته، واعتبره عملا سياسيا للبرلمان، لكنه عارض طريقة الحساب التي اتخذها لإخراج هذه التعويضة من كل الاقتطاعات القانونية²، وهذا مخالف لطبيعة العهدة البرلمانية باعتبارها وظيفة وطنية عمومية، وأن مقابلها هو نفقة عمومية على عاتق الدولة. ورأى المجلس الدستوري بأن تخضع هذه التعويضة لكل القواعد التي تحكم رواتب وأجور العمال، وأن إعفاؤها منها مخالف لمبدأ المساواة وينشئ حقوقا متميزة بين البرلمانين و المواطنين، انطلاقا من مماثلة طبيعة المراكز والوظائف العامة. وبهذا الطرح يساير المجلس الدستوري البرلمان في تنظيم أجرته، ويرجعها في نفس الوقت لمغزاها الصحيح؛ ضمان التمثيل الأحسن، من خلال تصديه لتحويلها إلى وسيلة للثراء بالزيادة غير الدستورية فيها.

وبمناسبة تنظيم البرلمان للتعويضة الشهرية الأساسية للنائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج، جعل أساسها يعادل أجره رئيس البعثة الدبلوماسية، وأقر المجلس الدستوري دستورية الأساس الذي حدده المشرع لعضو البرلمان في الفقرة الأولى ب 3680 نقطة، في حين رأى أن منح النائب الممثل للجالية الوطنية في الخارج أجرا يعادل رئيس بعثة دبلوماسية مخالف لأساس التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان، ويمس بمبدأ المساواة، على اعتبار أن المركز القانوني واحد هو العضوية البرلمانية، والوظيفة واحدة وهي التمثيل، لذا يجب أن تكون التعويضة الشهرية الأساسية موحدة لجميع البرلمانين. ولقد اعترف المجلس الدستوري بوجود حقوق خاصة تراعي خصوصيات ظروف عمل بعض البرلمانين لاختلاف الظروف التي يتواجدون

¹ - لقد عدل هذا الحكم بالقانون رقم 01-01 المتضمن القانون العضوي لعضو البرلمان المذكور أعلاه، الذي نص من جديد في المادة 19 منه على أن " تحدد التعويضة الأساسية الشهرية لعضو البرلمان على أساس النقطة الاستدلالية 5438 خاضعة للاقتطاعات القانونية. تحسب هذه التعويضة على أساس أعلى قيمة للنقطة الاستدلالية المعمول بها في الوظيف العمومي والخاصة بسلك الإطارات السامية للدولة"، وهذه الصياغة تطابق ما رآه المجلس الدستوري في إجتهااده المذكور..

² - الرأي رقم: 04/ ر. ق / م. د 98/ السابق الذكر.

فيها، كتنظيم تعويضات تكميلية تلائم تكاليف التمثيل في الخارج، لكنه اعتبر أن هذا لا يبرر تمييزهم بتعويضات أساسية دون باقي النواب لأن مهمة التمثيل واحدة.

ب- التعويضات التكميلية كمقابل للتمثيل

يستفيد عضو البرلمان كغيره من الموظفين من تعويضات وعلاوات تكميلية للأجر القاعدي، تنظيمها هو من اختصاص المشرع أيضا، وقد مكن هذا الأخير عضو البرلمان من تعويضه عن المسؤولية في كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة خاضعة للإقتطاعات القانونية، كما مكنه أيضا من تعويضه تكميلية شهرية عن التمثيل تقدر بنسبة 20 % من التعويضات الأساسية¹.

وعند مطابقة المجلس الدستوري لهاته القواعد في تنظيمها الثاني بالقانون المتضمن لنظام التويضات والتقاعد لعضو البرلمان للدستور، راعى وظيفة هذه العلاوات والتعويضات التكميلية في تحسين المهمة التمثيلية للحكم بدستوريتها، لأن دورها خارج هذا الهدف هو إثراء غير مشروع ولا مبرر له. ووفقا لهذا المعيار يميز المجلس الدستوري بين أعضاء البرلمان ذاتهم في الاستفادة من التعويضات التكميلية حسب موضوع وظيفتهم²، بين من يمثل الإرادة العامة للشعب ويظل متطلعا لإنشغالاته، ومن عضويته في البرلمان لتمثيل مصالح خاصة في النظام السياسي، ومن هنا تحتاج الفئة الأولى لتأمين التمثيل إلى تكاليف إضافية عن الفئة الثانية. فإذا كان أساس التعويضات التكميلية هو التكاليف الإضافية في مهمة التمثيل، فإنه لا يمكن تعميمها على كافة أعضاء البرلمان، بل تخصص فقط لمن يتحملون مشاق تمثيلية أكثر، وقد بين المشرع ذاته أن التعويضات التكميلية الشهرية يتقاضاه عضو البرلمان عن التمثيل والعهدة البرلمانية والأمانة، لتغطية التكاليف المتعلقة بواجباته النيابية الانتخابية تقدر بنسبة 75% من التعويضات الأساسية³. وتتمثل التكاليف الإضافية للتمثيل في مصاريف مكتب أمانة العضو في دائرته الانتخابية، وفي هذا الخصوص يتكون

¹ - المادتين؛ 19 و20 من القانون 01-01 المتعلق بعضو البرلمان السابق الذكر.

² - يقصد هنا بالمصالح الخاصة للنظام السياسي، بالدور الذي أسس لأجله تعيين الثلث الرئاسي في مجلس الأمة، حيث ان هذا الثلث لم ينتخبه الشعب في البرلمان لتمثيل الإرادة العامة، وتشكيله يأتي بممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التعيين حسب مبادئ الملائمة السياسية، وفقا لبعض الشروط الشكلية البسيطة في ذلك. والحاصل أن الثلث الرئاسي في مجلس الأمة جيء به ليؤمن وظيفة سياسية نوعية للنظام، وهي **المساهمة في الطبيعة المحافظة لمجلس الأمة**. أنظر في الخصوص، م. عمران بوليفة، **مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي**، رسالة ماجستير حقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2001، ص. 13.

³ - الرأي رقم: 04/ر. ق / م. د 98 السابق الذكر.

البرلمان من أعضاء منتخبين عن الشعب داخل الغرفتين، وآخرون معينون من قبل رئيس الجمهورية في الغرفة الثانية¹، حيث يتحمل المنتخبون واجبات انتخابية اتجاه الشعب، بينما يمثل المعينون مصالح المؤسسة الرئاسية ولا يحتاجون لأمانة خاصة لعدم التزامهم بأية واجبات إنتخابية تجاه أية دائرة من الدوائر. وبهذا تكون التعويضة الشهرية التكميلية للأعضاء المعينين في الغرفة الثانية بدون مقابل تمثيلي، ومنحها إياهم يشكل إثراء لا أساس له، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يحرمهم منها بإعادة صياغته لهذا الحكم بتحفظات تفسيرية².

وفي وجه آخر لتنظيم إستفادة البرلمانين من التعويضات التكميلية وجعلها مقابلا للتمثيل فقط، راقب المجلس الدستوري المادة 07 من القانون المذكور، التي تقرر تعويضة تكميلية عن حضور عضو البرلمان في الجلسات العامة وأشغال اللجان الدائمة، واعتبر أن ممارسة البرلمان لاختصاصاته الدستورية تقتضي أصلا حضور البرلمان الجلسات العامة وأشغال اللجان، « ... كما اعتبر أن تمثيل الشعب يفرض أيضا حضور عضو البرلمان للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته... »³، وبتقرير البرلمان لتعويضة قدرها 10% من التعويضة الأساسية عن كل يوم حضور في أشغال اللجان الدائمة يكون قد خالف تلك الطبيعة للعهد البرلمانية، وأضفى على أشغال البرلمان الطابع غير الإلزامي، بسنه هذه التعويضة كإجراء تحفيزي للحضور. كما تتنافى هذه التعويضة وممارسة الاختصاصات الدستورية للبرلمان، فضلا عن كونها لا تستند على معايير موضوعية وعقلانية⁴. ولا ارتباط لها بالتمثيل أصلا، لذا أقصاها المجلس الدستوري من نظام تعويضات البرلمان في هذا القانون بحكمه بعدم دستوريته.

2- تنظيم الوسائل المادية لمنع الأطماع الشخصية

مما سبق يمكن القول بأن وظيفة التمثيل في خطر طالما أن البرلمانين هم من ينظم امتيازاتهم الاجتماعية، وهم الذين يطبقونها. لذا لم يتوقف تصدي المجلس الدستوري لطمع البرلمانين في التكسب

¹ - المادة 110 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - الرأي رقم: 04/ر.ق / م.د / 98 السابق الذكر.

³ - نفس الرأي.

⁴ - نفس الرأي

والثراء غير المؤسس بمناسبة رقابة الدستورية، بل تعدها لمنعه إياهم الحصول على أغراض شخصية لا صلة لها بمهمة التمثيل أصلاً، والتي قد تضر به.

وفي هذا الإطار، حاول المشرع أكثر من مرة تمكين أعضاء البرلمان من بعض الامتيازات المادية، والتسهيلات التي يحسبها تسهل المهمة البرلمانية، ومعها تكرر تدخل المجلس الدستوري أحياناً لضبط هذه الامتيازات للبرلمان، وحرمانه منها أحياناً أخرى، لأنها امتيازات لا تتصل في حقيقتها بالتمثيل ولا بالعهد البرلمانية عامة، ولو كانت كذلك لنظمها المؤسس الدستوري نفسه، أو جعل تنظيمها على الأقل من اختصاص المشرع.

فبمناسبة سن القانون الأساسي للنائب، جعل المشرع أسفار نواب البرلمان بجواز دبلوماسي، ورأى المجلس الدستوري أن هذا النوع من الجوازات يسلم حسب الأعراف الدولية لكل سلطة تابعة للدولة، ملزمة بمهمة تمثيلية دائمة أو وقتية، أو في إطار نشاط دولي يهتم الدولة¹. ويبين هذا الإجتهد أن موضوع الجواز الدبلوماسي هو السفر لتأمين المصالح الخارجية للدولة، لذا لا يعتبر عضو البرلمان في حاجة لمثل هذا الجواز، لأنه لا يمثل الدولة أو أحد مصالحها في الخارج، بل يمثل الشعب والبرلمان داخل الوطن فقط، ووفقاً لهذه الفلسفة حرم المجلس الدستوري النواب الإستفادة من هذا الإمتياز، واعتبر أمر تسليمه خاضع لإرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقاً للمواد 67، 74 و 116 من الدستور، بإعتبارها المسؤولة عن مصالح الدولة في السياسة الخارجية².

وبمناسبة ثانية، عند سن قانون نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، أقر المشرع في المادة 11 منه حق استفادة عضو البرلمان من قرض بدون فوائد يسدد في أمد 10 سنوات (10) لإقتناء سيارة خاصة، واعتبر المجلس الدستوري أن هذا الحق لا يدخل أصلاً في مجال التعويضات التي يستفيد منها البرلمان في مهمته التمثيلية، وأن القرض لإقتناء السيارة لا أساس له في الدستور، ففضى بعدم دستوريته³.

كما أقر المشرع بموجب المواد؛ 12، 23 و 29 من القانون الأساسي للنائب السابق، منح «...النائب المرتبة التشريعية اللائقة والمرتبطة بمهمته الوطنية...» كما « يستفيد عضو البرلمان في سفره في الداخل

¹ - أنظر في هذا الخصوص القرار رقم: 2-ق-ق-م-د/89، قرار سبق ذكره.

² - نفس القرار المذكور.

³ - الرأي رقم: 04/ر.ق.م.د. 98/ السابق الذكر.

والخارج من المساعدات والتشريفات المرتبطة بصفته البرلمانية»، و « يسافر في كل تنقلاته بالمكانة اللاتقة التي يقرها له الدستور»، وأن «... تلزم السلطات المعنية بالتنسيق مع مكنتي غرفتي البرلمان بتوفير الشروط الضرورية لحماية عضو البرلمان بما في ذلك الحماية الأمنية، وفي كل الأحوال يجب على السلطات المدنية والعسكرية تقديم المساعدة لعضو البرلمان، والسماح له بالتنقل بحرية». واعتبر المجلس الدستوري أن كل هذه الامتيازات ليست من اختصاص المشرع، وأنها متروكة لإرادة السلطة التنظيمية وحدها، لذا حرم البرلمان من منح نفسه هذه الامتيازات¹.

ثانيا: تنظيم الحماية الاجتماعية خارج العهدة البرلمانية

لقد مد المشرع الحماية الاجتماعية للعهدة البرلمانية إلى ما بعد انقضائها، مثلها مثل باقي الوظائف العامة بعد انتهائها²، بإقراره لنظام تقاعد خاص يتناسب وطبيعة هذه الوظيفة البرلمانية. فمنطق فلسفة التعويضات التي يستفيد منها عضو البرلمان داخل العهدة البرلمانية، واضح في دعم التمثيل وحماية العهدة البرلمانية، لكن الأمر خلافا لذلك في فلسفة الحماية الاجتماعية خارج العهدة، بسبب انقضاء العلاقة التمثيلية بين الشعب وعضو البرلمان المنتهية عهدته. ولرفع اللبس في هاته الحالة، يتحتم التمييز بين الحماية الاجتماعية المتصلة بالعهدة البرلمانية والمعدة من مكملاتها، عن تلك التي ليست لها علاقة بها. وفي هذا الخصوص ألغى المجلس الدستوري قواعد الحماية الاجتماعية التي تشرع لإمتيازات لا تتصل بالعهدة البرلمانية (1) ورتب الأخرى التي لها صلة بها (2)، وهذا لتركيز الحماية الاجتماعية دائما على العهدة البرلمانية.

1- إقصاء الامتيازات التي لا تتصل بالعهدة البرلمانية

لقد خول المؤسس الدستوري، بالمادة 115/2 من الدستور، البرلمان ذاته تحديد التعويضات التي تدفع لنوابه وأعضائه، مما قد ينتج خطر تعسف البرلمان بهذا الإختصاص لإستثنائه بتحديد التعويضات وتنفيذها، وما يزيد من احتمال هذا الخطر، هو جعل تنظيمها بقانون عادي فقط وليس بقانون عضوي. لذا تبقى الضمانة الوحيدة لسلامتها، هي رقابة دستوريته من قبل المجلس الدستوري المتوقفة على إرادة أصحاب

¹ - الرأي رقم: 03/12. ر.ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، السابق الذكر.

² - في هذا الخصوص، نص المشرع على أنه " للموظف الحق في الحماية الاجتماعية والتقاعد في إطار التشريع المعمول به " المادة 33 من الأمر رقم: 03-06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر رقم: 46 الصادرة في 16 جويلية 2006.

الإخطار. و هذا ما جرى بخصوص القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، فقد تم إقتراحه من قبل البرلمانين ذاتهم، ولم يخطروا المجلس الدستوري لرقابة هذه القواعد التي سنوها بأيديهم، مما جعل رئيس الجمهورية يطعن في دستوريته بإعماله لسلطته في الإخطار.

عند تفحص المجلس الدستوري لدستورية القانون المذكور، راعى مدى صلة التعويضات والامتيازات الممنوحة لعضو البرلمان بالعهد البرلمانية المنقضية، لأنها تشكل حماية موجهة أساسا للعهد ولا تمنح لأجل الثراء والرفاهية. حيث أقر المشرع بالمادة 25 من هذا القانون، وضع عضو البرلمان تلقائيا في عطلة خاصة مدتها سنتان، بعد انتهاء عهده البرلمانية مهما كانت مدتها، ورأى المجلس الدستوري مخالفة هذه المادة للدستور، بل اعتبرها غير مؤسسة دستوريا أصلا، لأنها لا تتصل بالعهد البرلمانية ولا تعد من مكملاتها. ولقد نص المؤسس الدستوري بوضوح في المادة 115 من الدستور على أن عضو البرلمان يمارس مهمة وطنية، وحدد مدتها بالمادة 102/1،2 بخمس سنوات بالنسبة للنائب وست سنوات لعضو مجلس الأمة، و لا يمكن تمديد مهمة البرلمان إلا وفقا لما جاء في المادة 102/5،4 من الدستور. كما أن الحكم التشريعي المذكور يخالف التشريع المعمول به، عندما يوضع عضو البرلمان، قانونا، في حالة انتداب طويلة مدة عضويته، وإبعاد إدماجه بصفة أولوية في منصبه الأصلي أو في منصب مماثل على إثر إنتهاء عهده البرلمانية¹. بهذا يتبين بأن العطلة الخاصة بعد إنقضاء المهمة البرلمانية لا صلة لها بالتمثيل، وليست من مشتقات العهد البرلمانية التي فُضت علاقتها القانونية بالعضو المنتهية ولايته الانتخابية.

إلى جانب العطلة الخاصة غير الدستورية، صادق البرلمان على منح أعضائه حق الإستفادة من تعويضات مخصصة لهم خلال هذه العطلة، كما خول ذوي حقوق عضو البرلمان المتوفي حق الاستفادة من الامتيازات المرتبطة بالعطلة الخاصة. ويتبين من هذه الأحكام بأن المشرع يقر تمديد العلاقة القانونية للعضو المنتهية عهده بالبرلمان إلى سنتين يتمتع فيها بكامل الامتيازات،² (2+5، 2+6، 2+3)، وبمأن أساس هذه العلاقة القانونية هو مهمة التمثيل داخل العهد البرلمانية، فإن البرلماني السابق لا يمكنه ممارستها بعد

¹ - الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، السابق الذكر.

² - بهذا الحكم تصبح مدة العلاقة القانونية للنائب بالبرلمان سبعة سنوات بدل خمسة سنوات، وثمان سنوات بالنسبة لعضو البرلمان الذي يمارس عهدا في ستة سنوات كاملة، أما بالنسبة للعضو الذي يمارس نصف مدة العهد البرلمانية، تصبح مدة علاقته القانونية خمسة سنوات بدل ثلاثة. وهذه الأشكال كلها مخالفة للتطبيق الدستوري لمدة العهد البرلمانية سواء في المجلس الشعبي الوطني، أو في مجلس الأمة، وفقا للمواد؛ 102/1،2، و 102/4،5 من تعديل دستور سنة 1996.

انقضاء عهده. مما يجعل تمديد علاقته القانونية بالبرلمان بدون أساس. وهذا ما استنتجه المجلس الدستوري من المادة 105 من الدستور، باعتباره أن «... نية المؤسس الدستوري هي ربط استقالة عضو البرلمان من التعويضات التي تدفع له بالصفة التي يتمتع بها كنائب في المجلس الشعبي الوطني أو كعضو في مجلس الأمة، وبالنتيجة تتوقف الاستقالة من تلك التعويضات بمجرد انتهاء العضوية في البرلمان»¹. ويؤكد المجلس الدستوري بهذا الاجتهاد أن أساس التعويضات البرلمانية هو العضوية في البرلمان، ولا أساس لها غير هذا، لذا حرم العضو المنقضية عهده وذويه من التعويضات المخصصة للعطلة الخاصة لأنها لا صلة له بهذا الأساس، وأعاد تنظيم هذا الحكم بربطه لحقوق ذوي المتوفي أثناء العهدة البرلمانية، بمنحة التقاعد فقط دون العطلة الخاصة.

2- ترتيب الامتيازات الاجتماعية المتصلة بالعهدة البرلمانية

يستفيد عضو البرلمان من التعويضات المكتملة للوظيفة العمومية، تجرى له أو لذويه في حالة وفاته، كمنحة التقاعد، وعلاوة الوفاة والمرض، والتأمينات الاجتماعية. وتعد هذه المنح تأمينات عن ممارسة الوظيفة العمومية، أي أنها آثار للعهدة البرلمانية رغم انتهائها، لذا لم يعارض المجلس الدستوري ترتيب هذه التعويضات للبرلمانيين السابقين، اعترافا منه لصلتها بالعهدة البرلمانية. غير أن المجلس الدستوري راقب بوجه آخر الكيفية التي نظمت بها هاته الحقوق لضمان عدم تفسيرها بالخطأ، وأعاد تنظيمها بالشكل الصحيح الذي يحد من أطماع البرلمانيين.

في هذا الإطار، بمناسبة رقابة دستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان²، استعمل المجلس الدستوري تقنية التصدي النوعية ليراقب بها قواعد قانونية مصادق عليها ولم تمنح له فرصة لرقابتها. فعند دراسته لدستورية المادة 38 و43 من القانون المذكور تصدى المجلس الدستوري لأحكام أخرى تحيل عليها هاتين المادتين، راقبها المجلس الدستوري عند صدورهما لكنها عدلت فيما بعد بقانون لم يخطر به، لذا تصدى لها المجلس من جديد، لما لها من علاقة بالأحكام المخطر به في هذا القانون³.

¹ - الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001 السابق الذكر.

² - القانون الأساسي للنائب رقم 89-14، المؤرخ في 08 أوت 1989، ج.ر. رقم: 33 المؤرخة في 09 أوت 1989. المعدل بالقانون رقم 91-22 المؤرخ في 04 ديسمبر 1991.

³ - أنظر لاحقا بالنسبة لتقنية التصدي العنوان؛ تبني تقنية التصدي لتوسعة موضوع النزاع.

تنص المادة 38 من القانون المختر به، على أن تطبق على عضو البرلمان أحكام نظامي التأمينات الاجتماعية والتقاعد، المنصوص عليهما في القانون رقم 89-14 المؤرخ في 08 أوت 1989 المذكور أعلاه. حيث مكنت الفقرة الأولى من المادة 49 من القانون رقم 89-14 «... النائب الذي استوفى 20 سنة في العمل، منها فترة تشريعية واحدة مهما كانت مدتها، الاستفادة دون شرط السن من معاش يساوي 100% من التعويض الأساسية والتعويض التكميلية المدفوعة له بصفة نائب، أو من الأجر الأكثر ملاءمة»¹. كما أن الفقرة الثانية من هذه المادة، والمعدلة بالقانون 91-22، قد أتاحت للنائب إختيار طريقة الحساب الملائمة له في حساب تعويضته للتقاعد بين ثلاث طرق، منها البندين الثاني و الثالث اللذان يقران:

- إما الإحتفاظ بحقه في الحصول على التقاعد الكلي على أساس التعويض الأساسية والتكميلية المدفوعة له بصفته نائب، أو الأجر الأكثر ملاءمة، حين استيفاء الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة.

- وإما من تقاعد يساوي 100% من التعويض الأساسية والتعويض التكميلية المدفوعة له بصفة نائب، أو من الأجر الأكثر ملاءمة، شريطة تسديد اشتراكات السنوات المتبقية مهما كان عددها، وتتم عملية تسديد الاشتراكات وفقا لأحكام التشريع المعمول به والمطبق على الإطار العليا للدولة.

وراقب المجلس الدستوري هاذين البندين واعتبرهما ينظمان إثراء ماليا لا أساس له في الدستور، لأن عضو البرلمان حسب رأيه يخضع للشروط والكيفيات الخاصة بمنح معاشات التقاعد للإطارات السامية للأمة، والمحددة بموجب قانون التقاعد رقم 83-12، المطبق بالمرسومين 83-616 و 83-617 المتعلقين بمعاشات تقاعد القيادات السياسية لحزب جبهة التحرير الوطني والحكومة ومعاشات تقاعد الإطار السامية للحزب والدولة على التوالي²، وكلى المرسومين نص على إخضاع منح معاشات وتقاعد النائب لأحكامه، وهذا يجعله في وضع مماثل للإطارات السامية للدولة، والمشرع «... حين أقر استفادة عضو البرلمان من معاش التقاعد وفقا لشروط وكيفيات مختلفة عن تلك التي يخضع لها ذوو الوظائف السامية في الدولة، يكون قد أخل بمبدأ المساواة...»³، الأمر الذي جعل المجلس الدستوري يصرح بعدم دستورية المواد المشار إليها، ليمنع البرلمانين من إثراء لا أساس له.

¹ - نفس الرأي السابق.

² - الجريدة الرسمية رقم: 28 الصادرة في 03 جويلية 1983.

³ - نفس الرأي السابق.

كما راقب المجلس الدستوري الخيار الثالث المقدم للنائب لحساب تعويضة التقاعد، الذي نص عنه البند الأول من الفقرة الثانية من المادة 49، والذي يقر إستفادة النائب من تقاعد نسبي على أساس التعويضة الأساسية والتكميلية أو الأجر الأكثر ملائمة حسب النسب التالية:

-5% عن كل سنة عمل، و

-3,5% عن كل سنة مشاركة في حرب التحرير الوطني تحسب له ضعفا، و

-3,5% لكل شطر من العجز يساوي 10% وذلك لضمان الحد الأدنى والمقدر بـ 50% من

التعويضة الاساسية والتكميلية أو الأجر الأكثر ملائمة¹.

فرأى المجلس الدستوري أن النسبتين الأخيرتين لا تمسان بمبدأ المساواة وأقر بدستوريتها، أما نسبة 5% عن كل سنة عمل، إذا تعلق الأمر بفترات عمل لا تدخل في إطار العهدة البرلمانية، أو الوظائف أو المسؤوليات المنصوص عليها في المرسومين المذكورين أعلاه. فإقرار «... هذه النسبة لفائدة عضو البرلمان يخالف مبدأ المساواة، وإثراء زائد لا أساس له دستوريا، مما يتعين التصريح بأن هذه النسبة غير دستورية»².

من خلال الاجتهادات المعروضة أعلاه، يتبين أن المجلس الدستوري يعترف بصلة منح المعاشات والتقاعد للبرلماني السابق بالعهدة البرلمانية، وموضوعها التمثيل، ويدخل في نفس الوقت لحماية هذه الفلسفة للتعويضات لكي لا يتم تحويلها إلى مصدر للثراء المالي الزائد.

¹ - الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، السابق الذكر.

² - نفس الرأي.

المبحث الثاني:

ضبط الثنائية غير المتساوية بين الغرفتين

خلصت الدستورية الغربية، في تقديمها للنماذج المؤسساتية للدول، إلى ما يسمى بالبيكاميراليا، بتأسيسها لغرفة ثانية في البرلمان إلى جانب الأولى. ولهذا التأسيس مبررات كثر اختلفت حسب طبيعة الأنظمة السياسية، أهمها **تقييد سلطة الغرفة الأولى** حفاظا على الحريات الأساسية، وإقامة مبدأ الفصل الداخلي بين السلطات لعقلنة النظام السياسي عامة¹.

وإن كان الواقع في النظام الدستوري الجزائري لا يدير بظهره للمبررات التي إجتعت عليها تجارب الدول المنتهية لنظام الغرفتين، إلا أن تجربته في هذا الإطار انطلقت من مبررات خاصة لا تتحسب في الخلفيات التقليدية للبيكاميراليا، خاصة وأن تأسيس الغرفة الثانية في الجزائر صاحبه ظروف أثرت في طبيعة هذه الغرفة، وفي خصوصية الدور الذي جيء بها من أجله، والذي يختلف عن الإطار العام الذي صممه الليبرالية لمثل هذه الغرف².

لقد عايش المجلس الدستوري جل التحولات العميقة التي شهدتها النظام السياسي الجزائري، وأهمها تبني الثنائية المجلسية في البرلمان، الأمر الذي مكنه من إدراك الخلفية السياسية لهذه الثنائية، والتي وظفها فيما بعد لتفسير إرادة المؤسس الدستوري بمناسبة رقابته للقواعد القانونية التي تحكم الثنائية البرلمانية في الدولة³، والمبنية بالأساس على علاقة الغرفة الثانية الجديدة بالأولى المنتخبة. والفلسفة الدستورية لهاته العلاقة تتأرجح بين المساواة بين الغرفتين أو عدم المساواة والمغايرة بينهما، من حيث البناء العضوي والاختصاصين التشريعي

¹ - تاريخيا، في الدولة الليبرالية التقليدية -التنافسية- كان الهدف من وراء تأسيس غرفة ثانية في البرلمان هو تقييد سلطة الغرفة الأولى حفاظا على الحرية السياسية؛ ومن ثم، لم تكن الثنائية المجلسية سوى تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتأمينا للفلسفة التي تنتظم في إطارها السلطة السياسية : فلسفة التقييد. أنظر لتفصيل أكثر؛ م. عمران بوليفة، **مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي**، مرجع سابق، ص: 04.

² - لتفصيل أكثر حول الدوافع الخاصة للتوجه نحوى الثنائية البرلمانية في النظام الجزائري، أنظر؛ **مجلس الأمة، سنتين من تنصيبه، نشرات مجلس الأمة**، الجزائر، يوليو 2000.

³ - من خلال مطابقة دستورية الأنظمة الداخلية للبرلمانات، تتمكن المجالس الدستورية عموما من تحديد وضبط المكانة التي يحتلها البرلمان في النظام السياسي للدولة. انطلاقا من أن موضوع هذه الرقابة هو القواعد المنظمة لوظائف البرلمان وعمله، فضبطها هو ضبط لهذا الجهاز. ولتفصيل أكثر حول الموضوع أنظر؛ أ. شريط، **مكانة البرلمان الجزائري في الإجتهااد الدستوري**، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول 2013، ص: 06.

والرقابي. وقد فضل المؤسس الدستوري في هذا الإطار عدم المساواة بين الغرفتين لاعتبارات سياسية خاصة، تهدف مباشرة إلى تقييد سلطة الغرفة الأولى وعقلنة نشاطها، مع خلق توازن سياسي بينها وبين الغرفة الثانية، من خلال التأسيس لعدم مساواتهما وظيفيا. وكرس المجلس الدستوري هذه الفلسفة على مستويين وبوجهين اثنين؛ بحفظه للاتجاه الواحد للإجراءات التشريعية العادية (المطلب الأول)، وتأكيده لحق مجلس الأمة في الاختلاف بدل التعديل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تنظيم الإجراءات التشريعية في اتجاه واحد

ثرت العديد من الانظمة العالمية البيكاميرالية مساواة وظيفية بين غرفتيها الأولى والثانية، بالاعتراف لكل منهما بدور مماثل في إصدار القوانين والرقابة، فالبيكاميرالية المتساوية هي التي تنجح في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان، أما غير المتساوية فهي التي تفشل في ذلك، نتيجة إحتكار إحدى غرفتيها للعمل البرلماني وتحكمها في سيره على حساب الأخرى، وعادة ما تكون الغرفة الأولى هي المتحكمة.

وإضافة للمساواة الوظيفية بين الغرفتين، تلعب المغايرة بينهما من حيث التشكيل دورا مهما في تحقيق التوازن الداخلي للبرلمان، إذ أن تزويد الغرفتين بنفس الصلاحيات ينتج ما يسمى بالبيكاميرالية المتوازنة، التي ترفض التكامل بين الغرفتين بجعل إحدهما ندا للأخرى في ممارسة العمل البرلماني¹.

والواقع في النظام الدستوري الجزائري، أنه يؤسس لبيكاميرالية غير متساوية وظيفيا، كهندسة مؤسساتية جديدة خلص لها المؤسس الدستوري بتعديل الدستور سنة 1996²، لمعالجة نقائص النظام السياسي التي بينتها الأحداث بعد تجربة 1992، فأحدث غرفة ثانية تتمتع بصلاحيات برلمانية محدودة تسمح لها بالتأثير في مجريات الحياة بشكل فعال³.

¹ - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 23 ماي 2010، ص: 38.

² - في هذا الصدد قد يرى بعض الفقهاء أن الثنائية البرلمانية في الجزائر هي ثنائية متساوية، اعتبارا للدور المتكامل للغرفتين في تمام العمل البرلماني، لكن هذا لا يعبر عن المساواة بينهما، بل يؤكد توازنهما وتكافؤ مركزيهما في النظام الدستوري، فالمغايرة الوظيفية الواضحة بين غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، وكذا الرقابية كما هو مبين لاحقا، تؤكد عدم مساواتهما على هذا المستوى، رغم دورهما المتكامل في ممارستها، ولا يفهم بعدم المساواة عدم الموازنة بينهما في تأمين الوظيفة البرلمانية، فالأمران مختلفان بالشكل الموضح أعلاه.

³ - فمن خلال تبنيه لمبدأ الثنائية غير المتساوية في علاقة مجلس الأمة بالمجلس الشعبي الوطني، قصد المؤسس الدستوري أن تكون للأول وظيفة معدلة

وأعمالاً لهذا المعطى، تم تنظيم الإجراءات التشريعية دستورياً بطريقة نوعية، يملك فيها مجلس الأمة سلطة منع مطلقاً في مواجهة المجلس الشعبي الوطني، وهذا بهيكلتها باتجاه واحد يكون فيه كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. والمجلس الدستوري في سهره على احترام الدستور ملزم بحفظ تنظيم الإجراءات التشريعية وفقاً للإرادة الدستورية، وفي هذا الصدد عند رقابته للدستورية، أكد على أن المبادرة البرلمانية حق حصري للنواب (الفرع الأول)، ومنع الحكومة من الخيرة في إيداع مشاريعها بين مكثبي غرفتي البرلمان (الفرع الثاني)، ليؤمن الاتجاه الواحد للعمل التشريعي.

الفرع الأول : المبادرة البرلمانية حق حصري للنواب

المبادرة هي " الحق في إيداع نص قانوني من أجل مناقشته والمصادقة عليه من قبل البرلمان "¹، وتعد أساس الوظيفة التشريعية وأهم مرحلة في العمل التشريعي. وتنظيم المبادرة في الأنظمة التي لها برلمان أحادي الغرفة لا يثير أية إشكال، على العكس من تلك التي لها برلمانات تعمل بغرفتين، حيث تراوحت في تنظيمها لهذا الحق بين إعطائه لكلا الغرفتين أو لإحدها دون أخرى، ويتبدى ذلك باستعراض حظ الغرفة الثانية من المبادرة البرلمانية في الأنظمة المقارنة (أولاً)، والتي حرم منها مجلس الأمة في النظام الجزائري (ثانياً).

أولاً: مبادرة الغرفة الثانية بالقوانين في الأنظمة المقارنة

لقد كانت المبادرة بالقواعد القانونية لقرون محل صراع بين السلطة التنفيذية والبرلمان، حيث سعت الأولى لأن يكون لها من خلالها يداً للتأثير على الحياة المشتركة، بينما حاول الثاني استرجاع رمز سيادته في الوظيفة التشريعية بممارسة المبادرة، إلى أن أفرزت الدستورية الغربية عن نظام توافقي يعطي حق المبادرة بالقواعد التي تهم الحياة المشتركة للسلطتين².

ومفرمة في المجال التشريعي، وظيفة يبررها الطابع المريب والغامض للحياة السياسية، لما تحمله هذه الأخيرة من طفرات وعدم استقرار المعطيات والاجتماعية المبنية عليها. وعليه فمقابل نزعة هيمنة الأغلبية واحتكار السلطة، كان من الضروري إيجاد سلطة مضادة (UN CONTRE POUVOIR)، أو على أقل تقدير سلطات معدلة. لتفصيل أكثر حول هذا الموضوع راجع ؛ م. عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مجلة المفكر، بسكرة، العدد 10، جانفي 2014.

¹ - م. عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص: 281.

² - نفس المرجع، نفس الصفحة.

إضافة لهذا، فقد إمتد الصراع على الحق في المبادرة إلى داخل البرلمان في حد ذاته، وبالأخص بين غرفتي البرلمانات البيكاميرالية، حيث تعترف العديد من الأنظمة السياسية بمساواة غرفتي البرلمان في خوض العمل التشريعي، بمنح أعضائهما حق إقتراح القواعد القانونية، مع ضرورة مصادقتهما معا عليها بالأغلبية المطلوبة دستوريا لأجل إصدارها¹. وممارسة الغرفتين للمبادرة على قدم المساواة هي من مقومات الثنائية البرلمانية المتساوية، التي يشترط فيها أولا المغايرة بين الغرفتين في أساليب اختيار أعضائهما، بشكل لا تكون فيه إحداها صورة مطابقة للأخرى، ويستلزم فيها ثانيا المساواة بينهما في ممارسة الوظيفة التشريعية². وفي هذا الخصوص في الأنظمة المقارنة، تحتفظ نحو ثلاثة وثلاثون (33) غرفة ثانية بحقها في اقتراح القوانين، وتمارس حقها في ذلك بصفة تامة من دون قيود، مثلها مثل الغرفة الأولى³.

وإلى جانب هذا، تُميز بعض الأنظمة السياسية الغرف المنتخبة في الوظيفة التشريعية، بمنح أعضائها وحدهم حق اقتراح القوانين دون أعضاء الغرف الثانية. ويتاح في المقابل لهذه الأخيرة سلطة منع هذه الإقتراحات من الصدور، إلا بالوجه الذي يرضيهما الاثنان معا. كما تسمح أنظمة سياسية أخرى للغرف الثانية بممارسة المبادرة البرلمانية مع بعض القيود، كأن يحرم عليها ممارستها في ميادين محددة، كالإقتراح في المجال المالي والضريبي، أو في مجال الضمان الإجتماعي، التي يعود الحق بالمبادرة فيها للغرفة الاولى أو تستأثر بها الحكومة، كما هو الوضع عليه في النظامين الأمريكي والبريطاني بالنسبة للحالة الاولى⁴، وفي فرنسا بالنسبة للحالة الثانية⁵. وفضلا عن هذا، توجد غرفا ثانية تقترح ولا تعدل كأمانيا، النمسا، كمبوديا وكيرغستان. مع أن هناك غرفا ثانية أخرى لا تتمتع بحق الاقتراح القوانين أصلا ولا تعدل، كما هو موجود في أنظمة كلا من إثيوبيا، هولندا، تايلاند، لوزطو، وجزر فيجي⁶، وكذا في النظام السياسي الجزائري.

¹ - م. رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 267.

² - ص، بوجمعة، تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، نوفمبر 1998، ص: 47.

³ - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 38.

⁴ - أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص: 16.

⁵ - R. HANICOTTE, Priorité au SÉNAT. Pouvoirs, 2004/1, n°111, p: 166, et S.

⁶ - أ. شريط، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 10، 2013، ص: 99.

ثانياً: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية

لقد ضمن المؤسس الدستوري للبرلمان السيادة في ممارسة وظيفته المعيارية، بنصه على أن يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه¹، في حين جعل السلطة التنفيذية شريكاً أساسياً للبرلمان في هاته الوظيفة، بعد إقراره لكل من الوزير الأول والنواب بحق المبادرة بالقوانين².

إن وضوح الإرادة التأسيسية في ترتيب حق المبادرة للمجلس الشعبي الوطني والحكومة فقط، ينبئ بوضوح عن تنظيم المؤسس الدستوري لبيكاميراليا غير متساوية داخل البرلمان، حيث نظم بموجب الفقرة الثانية للمادة 119 حق المبادرة باقتراحات قوانين للنواب دون أعضاء مجلس الأمة³، وهذا ينتج إقصاء كاملاً لهذا الأخير من الحق في المبادرة، وهو إشارة واضحة لعدم المساواة الوظيفية بينه وبين المجلس الشعبي الوطني. وفي هذا الإطار، عمل المجلس الدستوري على حفظ إرادة المؤسس في إقصاء مجلس الأمة من المبادرة، وذلك بمناسبة مطابقته للنظام الداخلي لمجلس الأمة في نسخته الأولى، باعتباره «... أن صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب دون سواهم»، وأوجب أن «... يكون كل مشروع أو اقتراح قانون محل مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه»⁴.

يبين هذا الإجهاد كيف يساهم المجلس الدستوري في تأمين سير الإجراءات التشريعية باتجاه واحد، يبدأ بمبادرة الحكومة أو المجلس الشعبي الوطني، وتنتهي دائماً بمصادقة مجلس الأمة، ولا يمكن أن تسير بالعكس أبداً. وتتماشى هندسة الإجراءات التشريعية بهذا الشكل مع الدور المنوط بمجلس الأمة في النظام الدستوري، وهو تأمين الثبات للمنظومة التشريعية والتحكم في تدفق القوانين، قصد استبعاد كل نص تشريعي من شأنه المساس بالاستقرار والسلم الاجتماعيين، الذي قد ينجم عن الإندفاعات الزائدة للديمقراطية⁵.

1 - المادة 98 من تعديل الدستور لعام 1996.

2 - المادة 119 من نفس التعديل الدستوري.

3 - أنظر: الفقرة الثانية من المادة 119 السابقة الذكر.

4 - الرأي رقم: 04/ر.ن.د.م/د.م/98، المؤرخ في 10 فبراير 1998، المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج.ر. رقم: 08، الصادرة في 18 فبراير 1998.

5 - أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص: 10. وكذا: م. عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص: 282.

ومن خلال الإتجاه الواحد للإجراءات التشريعية، تضمن الثنائية غير المتساوية التوازن السياسي بين الغرفتين، بحفظها لحق المجلس الشعبي الوطني في الاقتراح مع منح مجلس الأمة حق المصادقة. وبهذا فهي تؤسس لسلطتي البت والمنع داخل البرلمان ذاته، لإقامة الفصل بين غرفتيه مع توازنهما السياسي. وأكد هذا الطرح الخطاب السياسي لوزير العلاقات مع البرلمان، حينما صرح أنه " بالنسبة لعدم منح مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين، فلقد حاول المؤسس الدستوري أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين، ثم إن التجربة تعد جديدة بالنسبة للجزائر، فقد اختارت القراءة الثانية، التي تعد بمثابة دعم من جهة، أو إلفات الإنتباه إلى بعض الأخطاء التي تحصل في الغرفة الأولى بسبب التسرع في اتخاذ القرارات من جهة أخرى. و لقد منح الدستور المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين، وبالمقابل منح مجلس الامة حق المصادقة عليها ".¹، وهو واقع فرضته البرلمانية المعقنة ضد تجاوزات ورعونة النواب في حد ذاتهم، لذا حدد المجلس الدستوري إطار تدخل كل غرفة في العملية التشريعية، بإعتباره أن «... تنصب مناقشة المجلس الشعبي على النص المعروض عليه، وأن مناقشة مجلس الأمة تنصب على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ومن ثم فإن المؤسس الدستوري يقصد من خلال هذه الأحكام تحديد إطار تدخل كل غرفة ...»، وبهذا يؤمن مجلس الأمة مهمته في رقابة المجلس الشعبي الوطني، والتي لن تتأتى له إلا بممارسته للمناقشة والمصادقة دون المبادرة.

الفرع الثاني: إيداع مشاريع القوانين دون حق الخيرة

يوجب المؤسس الدستوري بأن " يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه "². توجه هذه الإرادة مناقشة النصوص القانونية بإتجاه واحد، تبدأ وجوبا من المجلس الشعبي الوطني ثم أعضاء مجلس الأمة. وتطبيق هذا الحكم على إقتراحات القوانين يتماشى وإقصاء مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية، فإذا ما اقترح النواب نصا قانونيا توجب مناقشته أولا داخل المجلس الشعبي الوطني ليحال بعد المصادقة عليه على مناقشة مجلس الامة³. وفي حالة ما

¹ - م. كشود، تدخل تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الامة، نوفمبر 1998، ص: 57.

² - المادة 120 من التعديل الدستوري لعام 1996.

³ - حيث تحال اقتراحات القوانين- وكذا مشاريعها - من مكتب المجلس الشعبي الوطني بواسطة رئيسه الى اللجنة المختصة، تستدعي اللجنة للانعقاد من قبل رئيسها، وفيما بين دورات المجلس، وتستمع الى الوزير المعني، وتتوج مناقشاتها بتقرير تمهيدي يقدمه مقررها في الجلسة العامة. ثم تتعقد في مرحلة لاحقة لدراسة التعديلات والاثارات التي تثار في الجلسة العامة، وتتوج هذه المرحلة كذلك بتقرير تكميلي يعرضه المقرر في الجلسة العامة المخصصة للتصويت. أنظر؛ م. شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان،

المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 10، 2013، ص: 103.

إذا كانت النصوص المبادر بها هي مشاريع قوانين للحكومة فقد نظمها الدستور بشكل يتمشى واتجاه سير المناقشات، بإلزامه للوزير الأول وضع مشاريعه القانونية لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط، وفقا للمادة 119/3 منه.

ولقد حاول المشرع تغيير طبيعة هذا الحكم الدستوري عند تكريسه، بإعطائه الوزير الأول سلطة الاختيار في وضع مشروعات القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، مما استدعى تدخل المجلس الدستوري لمطابقة الحكم للدستور، مؤكدا على أن الوزير الأول يودع مشاريع القوانين مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط، دون أن يكون له أي حق في الخيرة بين الغرفتين (أولا)، ليضمن بهذا الاجتهاد المناقشة المتتالية للنصوص القانونية حتى تتم المصادقة عليها (ثانيا) .

أولا: إيداع مشاريع القوانين مكتب الغرفة الأولى حصرا

لم يكتف المؤسس الدستوري، في تأمينه للاتجاه الواحد لميلاد القانون، بحرمان مجلس الأمة من المبادرة بالقواعد المعيارية فحسب، بل ذهب إلى غل يد الوزير الأول من الخيرة بين غرفتي البرلمان في وضعه لمشاريع القوانين، فأجبره على إيداعها مكتب المجلس الشعبي الوطني فقط، لتتحرك الإجراءات التشريعية بدأ من هذا الأخير بإتجاه مجلس الأمة. والعلّة في هذه الهندسة الدستورية، دائما، هي تبسيط الإجراءات التشريعية والتأسيس لرقابة لاحقة لمجلس الأمة على العمل التشريعي للمجلس الشعبي الوطني¹. وتوجد لهذا التنظيم الدستوري سابقة في القانون المقارن، فقد نظم الدستور الفرنسي الإجراءات التشريعية بإتجاه واحد لسن القوانين في مجالات محددة، بنصه في المادة التاسعة والثلاثين الفقرة الثانية (39/2) على أن تودع الحكومة مشاريع قوانين الموازنة، ومشاريع قوانين الضمان الاجتماعي أولا لدى المجلس الوطني، وأن تودع مشاريع القوانين التي تهدف بالأساس إلى تنظيم الجماعات الإقليمية لدى مجلس الشيوخ أولا². فمن حيث الشكل يشبه هذا التنظيم هندسة الإجراءات التشريعية في النظام الجزائري، لكنه يختلف عنها من حيث المغزى والمضمون، إذ لم يؤسس له

¹ - في هذا الطرح للرقابة، لا يقصد به الرقابة السياسية لمجلس الأمة على أعمال المجلس الشعبي الوطني، بمفهوم الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، وإنما يقصد بها سلطة مجلس الأمة في قبول أو رفض كامل النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني أو بعض أحكامه، من خلال امتناعه عن التصويت عليه، مما يعرب عن إرادته في زيادة بعض الأحكام أو إنقاصها بالذهاب إلى اللجنة المتساوية الأعضاء. وفي هذا الخصوص يرى الأستاذ بوزيد زهاري أنه حقيقة " مجلس الأمة لا يراقب، وإنما المجلس الدستوري هو الذي يراقب، ومجلس الأمة يشارك في العملية التشريعية، وله الحق في الإختلاف، وهذا الإختلاف قد يأتي بإضافة أو بحذف، وليس هذا برقابة ... " أنظر؛ ل. بوزيد، تدخل تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الامة، نوفمبر 1998، ص: 74.

² - Cf; l'Article 2/39 de la Constitution Française, du 04 octobre 1958, précité.

لتبسيط الإجراءات التشريعية في هذه المجالات إطلاقاً، لأنه لا يعطل حركة النول بين الغرفتين بل تظل قائمة، وكل ما في الأمر هو منح المجلس الشعبي الوطني فرصة الإطلاع أولاً على مشاريع قوانين المالية والضمان الاجتماعي، وهذا إختصاص أصيل لممثلي الشعب المنتخبين، مع إعطاء مجلس الشيوخ فرصة مناقشة مشاريع قوانين الجماعات الإقليمية أولاً بحكم عضويته من هذه الجماعات بالأساس، مما يساهم في اثناء هذه النصوص قبل ذهابها إلى المجلس الوطني¹. وهي تجربة براغماتية تثري نظام الثنائية البرلمانية، لكن لا يمكن الإقتداء بها رغم بساطتها، ما دام الهدف من الإتجاه الواحد للإجراءات التشريعية في الجزائر هو التأسيس للرقابة اللاحقة لمجلس الأمة على أعمال المجلس الشعبي الوطني، و ليس العكس.

بالنسبة للنظام الجزائري، قد حفظ المجلس الدستوري هذه الهندسة للإجراءات التشريعية بمطابقته للمادة 120 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في نسخته الأولى، حين اعتبر أن «... المادة 120 تبين بدقة إجراء إيداع الحكومة لمشاريع القوانين في مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإن هذا الاجراء يجد أساسه في الفقرة 3 من المادة 113 من الدستور (دستور 1989) التي تنص صراحة على أن مشاريع القوانين يودعها رئيس الحكومة وليست الحكومة هي التي تودعها ...»²، وأعاد نفس الاجتهاد بمناسبة رقيبته للمادة 68 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في نسخته الثانية بعد تأسيس مجلس الأمة، معتبراً أن إيداع الحكومة مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني يخل بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 119 من الدستور، التي أناطت تلك المهمة برئيس الحكومة (الوزير الأول).

من خلال الاجتهادين المذكورين، يمكن استخلاص نتيجتين إثنين يساهم بهما المجلس الدستوري في الحفاظ على هندسة إتجاه الإجراءات التشريعية؛ أولاً لم يسمح بإيداع مشاريع الحكومة في غير مكتب المجلس الشعبي الوطني، ليقصي إمكانية إيداعها مكتب مجلس الأمة والذي كان قد أسس له آنذاك. كما فسر ثانياً هذا الإجراء على أنه سلطة حكراً على شخص رئيس الحكومة (الوزير الأول) دون أفراد حكومته، ليحدد مسؤولية ممارسته، ومن ثم يضمن إتيانها بالوجه الدستوري.

¹ - R. HANICOTTE, loc.cit.

² - الرأي رقم: 01/ر.ق.م.د/89، المؤرخ في 20 اوت 1989، المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، موقع المجلس الدستوري الجزائري؛ www.conseil-constitutionnel.dz

ثانيا: ضمان المناقشة المتتالية للنصوص القانونية

يقتضي النموذج البيكاميرالي للبرلمانات أن تتشارك الغرفتين في إيجاد قواعد الحياة المشتركة¹، وشكل العلاقة بينهما هو المحدد لكيفية هذا الإيجاد، فقد يتساويان في ممارسة آلية المبادرة بالقوانين مع حق مناقشتها، ولا تصبح هذه القواعد نهائية إلا بعد اتفاق الغرفتين على صيغة موحدة لها بعد إجراءات خاصة، ووفقا لهذا التصور يمكن أن تسير الإجراءات التشريعية باتجاهين مختلفين؛ من الغرفة الأولى باتجاه الثانية، أو العكس. وقد تملك إحدى الغرفتين فقط حق المبادرة مع الاحتفاظ بالمناقشة لكليهما، وتبقى مصادقتها على صيغة موحدة دائما للنصوص المناقشة ليتم إصدارها، وهنا لا تأخذ الإجراءات التشريعية إلا إتجاه واحدا فقط، تبدأ فيه دائما الغرفة مالكة المبادرة لتتلوها دوما مناقشة الغرفة الأخرى. ووفقا للنموذج الأخير حُرِمَ مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري من المبادرة البرلمانية، بإرادة من المؤسس الدستوري لإنشاء مناقشة متتالية للقوانين، وهذا باستبعاده لحركة النول بين المجلسين (1)، تأمينا لحاجيات خاصة للنظام السياسي (2) .

1- استبعاد حركة النول بين غرفتي البرلمان

تعد حركة النول من أهم مظاهر المساواة بين غرفتي البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية، والتي أحدثتها الدستورية الغربية لإبقاء النص الذي لم يحض بموافقة الغرفتين معا، في حركة ذهاب و إياب بينهما إلى غاية توافقهما على ذات الصيغة له². ولقد ظهر النول التشريعي في النظام الاستقرائي بإنجلترا، عندما أرادت السلطة التنفيذية أن تجعل من الغرفة الثانية وسيلة لعرقلة الغرفة الأولى، لذا فهو مرتبط بهذا الإطار التاريخي، ويتلائم مع الأنظمة المحافظة، أو التي يغلبها عليها الطابع المحافظ³.

ورغم تكريس هذه الطريقة للمساواة بين الغرفتين بشكل مطلق، إلا أن عدم تقييدها لمرات الذهاب والإياب، قد يشكل عائقا في مسار استكمال وجود القانون الذي قد تستدعيه الضرورة المستعجلة، خاصة في الأنظمة

1 - قد تكون هذه المشاركة في كامل مستويات التشريع، من المبادرة إلى التصويت، و قد تكون في غير ذلك، كأن تتفرد غرفة بحق المبادرة دون أخرى، كالنظام الجزائري، أو تتفرد غرفة بحق التصويت والمصادقة ويعهد للأخرى دور إستشاري في التشريع فقط؛ كما هو معمول به في كل من ؛ مصر، سويسرا، اثيوبيا، أنظرفي ذلك؛

- J. C, EKO'O AKOUAFAN, Le Sénat au Cameroun et en Afrique: vade-mecum, Editions L'Harmattan, 2011, p: 133.

2 - م. عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص: 284.

3 - أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص: 18 والتي تليها.

الحديثة التي هي في حاجة لسرعة التشريعات وكثرتها، لذا تم تعديل النول وعقلنته في العديد من الأنظمة الدستورية بشكل يؤمن تمام الوظيفة التشريعية وتفعلها، وانتهجت طريقتين اثنتين لهاته العقلنة؛

- الطريقة الأولى هي حركة الذهاب والإياب مع إعطاء الكلمة الأخيرة لإحدى الغرفتين؛ حيث يترك النص القانوني محل الاختلاف في حركة ذهاب وإياب بين الغرفتين لمرات محدودة، وإذا لم يتفقا بعدها على صيغة موحدة له، تعطى كلمة الفصل في مصيره لإحدهما، وغالبا ما تكون للغرفة الأولى¹.

- أما الطريقة الثانية فهي حركة الذهاب والإياب مع إحالة النص محل الاختلاف على لجنة خاصة؛ إذ أنه في حالة استمرار اختلاف الغرفتين حول النص المناقش عقب ذهابه وإيابه بينهما لمرات محددة، تستدعي لجنة مختلطة من أعضاء الغرفتين متساوية الأعضاء أو غير متساوية، تتولى أمر إقتراح نصا موقفا لحل الاختلاف، يعرض من جديد على الغرفتين للمصادقة عليه في جلسات عامة². وإذا لم يصادق عليه بصيغة اللجنة، في هذه الحالة، نصت بعض الأنظمة المقارنة على أن يتدخل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول ليعطي الكلمة الأخيرة لإحدى الغرفتين للمصادقة عليه³. مما يزيد في عقلنة العلاقة بين الغرفتين في الانتاج التشريعي نحو الثنائية غير المتساوية.

وقد اختار المؤسس الدستوري الجزائري، في هذا الخصوص، حركة خاصة من النول لحل مسألة اختلاف الغرفتين، تتماشى وعدم امتلاك مجلس الأمة لحق المبادرة بالقانون، حيث تبنى أسلوب التخصص الوظيفي بين الغرفتين، الذي تختزل فيه سلطات الغرفة الثانية في العملية التشريعية على نحو يصبح إختصاصها فيها مقتصر على حق الاعتراض التوقيفي فقط، واستبعد أسلوب النول بنصه على أن يكون " كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتي تتم المصادقة عليه. وأن " تنصب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. ويناقش مجلس الأمة النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني وبصادق عليه"⁴. وفسر المجلس

1 - وقد أخذت بهذه الطريقة كلا من جنوب أفريقيا، ونيجيريا. أنظر؛

- J. C Eko'o AKOUAFAN, loc.cit.

2 - أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مرجع سابق، ص: 19.

3 - وانتهجت هذه الطريقة في فرنسا وفي بعض الدول الإفريقية، مثل؛ المغرب، روندا، والكونجو برازافيل، الغابون والسينغال. أنظر؛

- J. C Eko'o AKOUAFAN, ibid, p: 134. Et; - P. GÉVART, Le président de la République et les institutions françaises, Editions l'Etudiant, 2007, p: 74.

4 - المادة 120 من تعديل الدستور لعام 1996.

الدستوري هذه الأحكام بما يحفظ الإرادة التأسيسية، معتبرا أن المؤسس الدستوري قد حدد مجال تدخل كل غرفة في المجال التشريعي بشكل تنصب فيه مناقشة مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني، ويؤكد هذا أنه لا وجود إلا لقراءة وحيدة للنص من قبل كل غرفة. لذا أعتبر أن مهمة فض الاختلاف بينهما، إن حدث، يوكل للجنة متساوية من أعضاء الغرفتين. وحتى بعد توصل هذه الأخيرة إلى نص توفيق بينهما، يجب أن يمر من جديد على مصادقة المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة بعده، ولا تكون المصادق عليه إلا بهذا الاتجاه¹.

ويؤكد تفسير المجلس الدستوري المذكور الثنائية غير المتساوية وظيفيا داخل البرلمان، ويبين الإجراءات التشريعية البسيطة التي تبدأ بالمجلس الشعبي الوطني وتنتهي دائما بمجلس الأمة. ويتوافق هذا الإجماع مع تصريح الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان بأن الدستور " منح المجلس الشعبي الوطني حق المبادرة بالقوانين ومنح مجلس الأمة حق المصادقة عليها"²، ومن دون هذه الهندسة لن يحقق مجلس الأمة الدور المنوط به في النظام الدستوري برقابة وتصحيح عمل المجلس الشعبي الوطني³.

2- تأمين حاجيات خاصة للنظام السياسي

إن فتوة الثنائية البرلمانية في النظام السياسي الجزائري تبرر تبني إجراءات تشريعية مبسطة، بعيدة عن تعقيد حركة النول الذي تعرفه البرلمانات الثنائية المتقدمة في هذا المجال، قصد إنجاح هذه التجربة وتقادي فشلها. الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يفكر في إجراءات تشريعية تبدأ من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي بمجلس الأمة دون إمكانية العكس، لأن ذلك سييسد العملية التشريعية ويعرقلها⁴.

¹ - لم ينفرد النظام الجزائري بهذا النوع الخاص من النول البرلماني رغم ارتباطه بخصوصية النظام، بل سبقه في ذلك النظام الكاميروني بنموذج شبيه، تنصب مناقشة مجلس الشيوخ فيه على النص الذي صوت عليه المجلس الوطني قبله، وإذا لم يصوت المجلسان على نفس النص بذات الصيغة بعد قراءة وحيد وبهذا الإتجاه فقط، يأمر رئيس الجمهورية بتشكيل لجنة متساوية الأعضاء بينهما، مهمتها اقتراح نص موحد يعرض على تصويت المجلسين من جديد، وإذا لم يحصل ذلك، جاز لرئيس الجمهورية أن يعطي الكلمة الأخيرة للمجلس الوطني بالمصادقة عليه، أو أن يسحبه أصلا. وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الجزائري تأمينا لتوازن الغرفتين داخل النظام السياسي. لتفصيل أكثر حول تجربة النظام الكاميروني في هذا الخصوص أنظر؛

- J. C Eko'o AKOUAFAN, op.cit., p: 131-133.

² - م. كشود، المرجع السابق، نفس الصفحة.

³ - أنظر لاحقا العنوان؛ تأمين حاجيات خاصة للنظام السياسي.

⁴ - إن نظام الغرفتين في الحقيقة نظام صعب، وخاصة في المراحل الأولى لتبنيه في أنظمة تعودت طويلا على العمل بغرفة واحدة. أي منح حق المبادرة لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، لأن هذا يؤدي إلى وجود نصوص قانونية تبدأ بمجلس الأمة وتنتهي في المجلس الشعبي الوطني، وأحيانا

وفضلا عن المقصد المذكور أعلاه، يؤمن تقييد الإجراءات التشريعية أيضا دورا سياسيا منوطا بالثنائية المجلسية في حد ذاتها، حيث أنه في هذا الخصوص عاش النظام الدستوري الجزائري بمجلس تشريعي واحد لمدة تزيد عن الأربعين سنة، في ظل ظروف سياسية وأيديولوجية تتماشى مع هذا النمط. وبعد التحول السياسي الذي شهدته البلاد نهاية الثمانينات، ثبت عدم تحمل النظام السياسي الجديد العيش بمجلس تشريعي واحد في ظل التعددية الحزبية¹، مما جعل المؤسس الدستوري يفكر في إعادة هيكلة السلطة التشريعية لكي تتجاوب والمعطيات الجديدة. فالثنائية المجلسية بالجزائر إذا، لم تأتي كإستجابة لحركة الازدواجية التي تعرفها الأنظمة العالمية في تلك الفترة، بل فرضتها نقائص التحول السياسي للدولة غداة دستور 1989، وأهمها أزمة الوظيفة المعيارية في حد ذاتها، حيث أصبح القانون أداة هيمنة لا تسوية، فإغفال الدستور لجوهر التعددية بسبب ضمانه تمثيلا جزئيا للواقع السياسي، لم يرق بالقانون ليكون أداة تسوية بين مصالح مختلف القوى، بل جعله منه أداة هيمنة في يد البعض منها فقط، وهي الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني. وقد تتحول هذه الهيمنة إلى خطر حقيقي في ظل إخفاق رقابة المجلس الدستوري على صحة القواعد المعيارية، سواء من حيث طبيعتها القانونية أو من حيث ضيق دائرة الجهات المؤهلة للإخطار². ولم يتم معالجة هذا الضعف بإنشاء مجلس الأمة فحسب، بل تم تأمينه بهندسة الإجراءات التشريعية في اتجاه واحد، ليكون لمجلس الأمة رقابة لاحقة على ما صوت عليه المجلس الشعبي الوطني.

وفضلا عن مبررات المناقشة المتتالية الخاصة بالنظام الجزائري³، تؤمن هندسة الإجراءات التشريعية بهذا الشكل، أيضا، الدور الذي ظهرت من أجله الثنائية البرلمانية في الأنظمة المقارنة، من ترقية للعمل التشريعي وخلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

تبدأ بالمجلس الشعبي الوطني لنتهي بمجلس الأمة، هذه العملية معقدة جدا، وقد تؤدي أصلا إلى فشل التجربة الثنائية بحد ذاتها، لذا يستحسن بأن يكون العمل التشريعي باتجاه واحد، بحيث تبدأ القوانين من المجلس الشعبي الوطني وتنتهي عند مجلس الأمة. أنظر؛ أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مقال سابق ص: 17.

¹ - للتفصيل أكثر في هذا الموضوع، أنظر؛ م. القورصو، المؤسسة التشريعية في الجزائر: بين الممارسة الأيديولوجية والعمل الدستوري، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، 1998، ص: 58 - 61.

² - م. عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص: 292.

³ - ويرى الاستاذ الأمين شريط في هذا الخصوص، أن " الجزائر في الوقت الحالي تمر بمرحلة تحتاج فيها إلى تغيير سريع للتشريعات، وهي في حاجة كبيرة إلى التشريعات بشكل سريع جدا، والمشاكل المطروحة بالنسبة إلينا هي أننا نحتاج إلى حركية كبيرة جدا في المجال التشريعي، وبالتالي فإن النظام المعروف بالبطء، قد يؤدي أحيانا إلى تخلف التشريعات وهي تذهب من غرفة إلى غرفة لمدة 04 إلى 05 سنوات، مثلما كان الحال في فرنسا وخاصة في الجمهورية

فإنطلاقاً من الكفاءات العالية التي يوفرها تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة، تجعل المناقشة المتتالية للنصوص القانونية من هذا الأخير مصححاً لعمل المجلس الشعبي الوطني، وتوفر إمكانية الحصول على نصوص أكثر دقة ونجاعة، وتسمح بتدارك الهفوات والأخطاء الناتجة عن نقص كفاءة النواب، الذي قد يفرز عنه الانتخاب المباشر لممثلي الشعب¹. وإلى جانب هذا تتيح مناقشة النصوص المتتالية لمجلس الأمة فرصة الوقوف في وجه الإندفاعات القوية للديمقراطية، وهيمنة الأغلبية داخل المجلس الشعبي الوطني على إنشاء قواعد الحياة المشتركة. وتُجنب التسرع في إتخاذ القرارات الوطنية والغلو فيها، فالعبرة بجودة النصوص التشريعية وليس بكثرتها.

إلى جانب الدور التشريعي للمناقشة المتتالية باتجاه واحد، فإنها تؤمن دوراً سياسياً في تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، وتحول دون الإنزلاق بالنظام السياسي نحو النظام المجلسي. ويؤمن ذلك من خلال إستناد الحكومة إلى الطبقة السياسية للغرفة الثانية ضد أي موقف عدائي صادر عن الأغلبية داخل الغرفة الأولى، وفي هذا تأمين لاستقرار الجهاز الحكومي.

وعلاوة على ما سبق، فإن إنشاء مجلس الأمة الجزائري قد جاء لتدارك الإختلالات المؤسساتية في دستور سنة 1989، والتي كانت سبباً في الأزمات السياسية التي واجهتها الدولة بداية التسعينات، وتمحورت حول مشكلين رئيسيين؛ غياب ضمانات مؤسساتية تكفل ديمومة وإستمرارية الدولة بمناسبة الحالات الحرجة لانتقال السلطة، مع هيمنة الأغلبية على مصير السلطة التشريعية. الأمر الذي قد ينتج إحتمال التصادم بين المؤسسات الدستورية، ويهدد إستقرار الحكومة بالأساس². ولتفادي هذا الخطر، أنشأ تعديل الدستور لسنة 1996 مجلس الأمة، مع رسمه لطريق واحدة للإجراءات التشريعية، يكون فيها لهذا المجلس نظرة لاحقة لما يقوم به المجلس الشعبي الوطني، ليكون أداة فرملة وعقلنة له من خلال امتصاص حدة مواقفه التي تغذيها أصوات الاقتراع المباشر، ومواجهة الأغلبية عند اتخاذها لقرارات قد تمس أسس الحياة المشتركة للمجموعة الوطنية، ولا يتأتى

الرابعة، (...) ولمثل هذه الأسباب تخلت عنه بعض الأنظمة الأخرى، (السويد والدانمارك ...)، وبالتالي فإن نظام اللجنة المتساوية الاعضاء هو نظام أكثر استجابة للسرعة وللظروف التي نعيشها ... ". أنظر؛ أ. شريط، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، مقال سابق، ص: 19.

¹ - هذا ما تؤمنه طبيعة الثلث الرئاسي داخل مجلس الأمة، الذي يريده المؤسس الدستوري أن يكون من الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والإقتصادية والإجتماعية. وفقاً للمادة 101/2 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - لتفصيل أنظر؛ م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، مرجع سابق، ص: 31.

لمجلس الأمة تأمين هذا إلا بجعل كلمته هي الأخيرة في الإجراءات التشريعية¹. وهو ما حفظه المجلس الدستوري عند تأكيده على المناقشة المتتالية للنصوص القانونية².

المطلب الثاني: السماح لمجلس الأمة بممارسة الإختلاف بدل التعديل

تبدوا فلسفة عدم المساواة بين الغرفتين من خلال الإتجاه الواحد للإجراءات التشريعية منطقية، وتتماشى ودور الغرفة الثانية في النظام الجزائري، لذا تم مد هذه الفلسفة إلى سلطة التأثير في النص التشريعي ذاته، وهذا ما يؤكد المؤسس الدستوري في تنظيمه لحق تعديل القوانين أثناء مناقشتها. وفسر المجلس الدستوري هذا التنظيم بشكل يتماشى وفلسفة عدم المساواة الوظيفية بين غرفتي البرلمان، فأكد على حق كل من الحكومة والنواب في التعديل دون أعضاء مجلس الأمة (الفرع الأول)، واحتفظ لهذا الأخير بحق اختلافه فقط مع المجلس الشعبي الوطني (الفرع الثاني)، ليحافظ بهذا الإجتهد على الهندسة غير المتساوية للثنائية البرلمانية.

الفرع الأول: حرمان مجلس الأمة من التعديل

حق التعديل هو حق إقتراح تغييرات على مشاريع أو اقتراحات القوانين المطروحة للمناقشة أمام البرلمان³. ويعد التعديل لب المبادرة بالقانون وشكلا من أشكالها، وهو الممر الأساسي الذي تتقابل فيه الحكومة مع البرلمان في العملية التشريعية، حيث يمكن من خلاله لهذا الأخير تقديم تعديلات على مشاريع الحكومة، والتي يمكن لها أيضا تعديل اقتراحات.

ومع أهمية التعديل في رسم الشكل المعياري الأخير لنص القانون، إلا أن التعديل الدستوري لعام 1996 لم يقره صراحة لأي فاعل في العمل التشريعي، وأبقى ممارسته غامضة، إلى أن فسره المجلس الدستوري بمناسبة

¹ - وبذا يكون مجلس الأمة كمسعى نوعي يفرضه السير العادي والرزين للنظام المؤسساتي وتعزيز إستقراره، وتثبيت روح التعاون والتشاور والمشاركة وتغليب التعقل والحكمة والموضوعية في معالجة شؤون الأمة. كما أن هذه الهندسة الدستورية لوظيفة مجلس الأمة تدعم مبدأ الفصل بين السلطات، وتقلل من أفكار سياسية واتجاهات فكرية تنذر بالخطورة، كما يضمن عدم تبعية الحكومة للنواب، مع ضمان مناقشة برلمانية فعلية لا تتأثر بموقف إيديولوجي دفاعا عن واقع محدد. لتفصيل أكثر أنظر؛ ص، بوجمعة، نفس المرجع، ص: 46.

² - أنظر أعلاه العنوان؛ إقصاء مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية.

³ - ولقد أعطى مجلس الشيوخ البلجيكي تعريفا دقيقا للتعديل بالمادة 57 من نظامه الداخلي معتبرا انه " كل اقتراح يهدف الى تغيير أو تبديل، أو إلغاء حكم أو عدة احكام في مشروع أو إقتراح قانون، أو تهدف إلى إضافة أحكام أخرى في مكان محدد ". أنظر؛ ل. شريط؛ حق التعديل ... مقال سابق. ص: 117.

مطابقته لدستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة، بإقراره لكل من النواب والحكومة بحقهما في إبداء تعديلات على النصوص محل المناقشة (أولا)، ونفى ممارسة مجلس الأمة لهذا الحق مباشرة (ثانيا) .

أولا: التعديل حق للحكومة والمجلس الشعبي الوطني

إن اعتراف المجلس الدستوري لكل من النواب والحكومة بتقديم التعديلات، يتماشى مع حق هاذين الأخيرين في المبادرة بالقواعد القانونية، ويكمل فلسفة التنظيم الدستوري للعمل التشريعي. حيث أن فلسفة إجراء التعديل، بين المقترح للقواعد القانونية والمعدل لها، تجعل منه الجسر الأساسي الذي تلنقي فيه إرادة الحكومة والبرلمان في الإنتاج المعياري، على اعتبار أنه يمكن للبرلمان إيراد تعديلات على مشاريع القوانين، كما يمكن للحكومة إبداء تعديلات على إقتراح القوانين¹.

فبالنسبة للنواب، وفي ظل عزوفهم عن ممارسة المبادرة القانونية، واقتصار دورهم عمليا على مناقشة مشاريع القوانين والتصويت عليها، فإن ممارستهم للتعديل ستشكل بديلا للمبادرة التشريعية المتخلفين عنها في ظل التدفق التشريعي لمشاريع الحكومة. وفي المقابل يزيد التعديل من هيمنة الحكومة على العملية التشريعية، إذ يمكنها من وضع يدها على اقتراحات البرلمانين ومواصلة شراحتها التشريعية إلى جانب مشاريعها، بل يشكل امتيازاً يتيح لها فرصة المشاركة في الإنتاج المعياري دون تقييدها بالاستشارة الشكلية لمجلس الدولة وفقا للمادة 119/3 من الدستور².

ورغم الأهمية التشريعية والسياسية لفتح الحق في التعديل لكل من الحكومة والنواب، إلا أن مسألة الإفراط في استعماله قد تعرقل العمل التشريعي ذاته، فقد يكون سببا في هشاشة نص القانون وتحطيم بنيانه المعياري. الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يقيد ممارسة التعديل على النصوص محل المناقشة بشروط موضوعية، وأخرى شكلية. من أهمها منعه لأي إقتراح قانون من شأنه الرفع في قيمة النفقات العامة، أو تخفيض الموارد العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة وفقا للمادة 121 من الدستور³، واعتبارا

¹ - ع. خرياش، نفس المرجع، نفس الصفحة.

² - بل الأكثر من هذا، قد تلجأ الحكومة، وحدها أو بواسطة أصدقائها السياسيين، إلى ممارسة حق التعديل لأجل إدخال تعديلات على القانون، لياخذ شكل مشروع قانون مغلف لا تربطه إلا علاقة خفيفة مع النص محل المناقشة. تفاديا منها لرقابة مجلس الدولة واجراءات التسجيل في جدول الاعمال، ومن ثم تمرير احكام لا علاقة لها بالموضوع. أنظر؛ م. شيهوب، المقال السابق، ص: 106.

³ - لم يشذ الدستور الجزائري في تبنيه لهذا الحكم، بل تبنته العديد من الأنظمة الديمقراطية كشرط لمبادرة البرلمانين بالقوانين، مثال ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسي في مادته 40، والدستور الإيطالي في المادة 80. أنظر؛

من أن التعديل هو جزء من المبادرة البرلمانية، فإنه بالنتيجة مشمول بهذا القيد، وهو قيد على التعديلات التي يقدمها البرلمانين فقط وفقا لسياق المادة 121 السابقة الذكر، ولا يلزم الحكومة عند ابدائها لتعديلاتها.

إضافة للشرط السابق، قد قيد النواب تعديلاتهم ببعض الضوابط لضمان فعاليتها، باستلزامهم وضوحها وإيجازها مع التعليل، وأن تخص التعديلات مادة أو مواد من النص المودع، أو إضافة مادة أو مواد جديدة شرط أن تكون لها علاقة مباشرة بالأصلية. على أن يقدم التعديل من قبل 10 نواب على الأقل مع إلزامية توقيعهم كلهم، وألا يكون أحدهم عضو في اللجنة المختصة المعروض عليها النص. كما حدد أجل تقديم التعديلات بـ 24 ساعة فقط، ابتداء من الشروع في المناقشة العامة للنص محل التعديل، ضمنا لسيرورة جلسات المناقشة وعدم تعطيلها. كما يلزم إيداع التعديل لدى مكتب المجلس، الذي يقدر قبوله أو رفضه شكلا حسب الشروط المذكورة، ويكون قرار الرفض معللا ويبلغ إلى مندوب أصحاب التعديل¹. وفي المقابل أتيح للحكومة تقديم تعديلاتها على إقتراحات القوانين في أي وقت شاءت قبل التصويت على المادة المعدلة. على أن يقدم أعضاء اللجنة المختصة تعديلاتهم بإسم اللجنة وفي إطارها فقط، فلا يسمح تقديمها من قبل أحد أعضائها لوحده².

والواضح أن هذه الشروط تقيد تعديل النواب لمشاريع قوانين الحكومة، ولا تُقلق الأخيرة عند مساسها باقتراحات النواب، لتنتج بهذا التنظيم عقلنة برلمانية في هذا المجال.

ثانيا: شجب تعديل النصوص مباشرة عن مجلس الأمة

رسمت الثنائية البرلمانية المتساوية في الأنظمة المقارنة، دورا تشريعيًا متماثلا بين الغرفتين، ابتداء من المبادرة إلى التعديل والتصويت³. وخلافا لذلك في النظام الجزائري، الذي خص مجلس الأمة بدور تشريعي يتمشى والهندسة غير المتساوية للثنائية البرلمانية، حيث ضمن المؤسس الدستوري لغرفتي البرلمان السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه بإيراده لحكم عام يوهم بمساواتهما في ممارسة الوظيفة المعيارية⁴. لكنه إستبعد

- F. MENDEL, La compétence législative des Parlements. Etude comparée, RIDC. Vol. 30 N°4. Octobre-décembre. p. 952 et S.

1 - ل. شريط، حق التعديل في النظام الجزائري ...، مقال سابق، ص: 131.

2 - المادة 61 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج. ر رقم: 30 يوليو 2000.

3 - في هذا الإطار، تتمتع أكثر من 40 غرفة ثانية بحق تعديل النصوص القانونية إلى جانب الغرفة الأولى، ومنعت من ممارسته ثلاث غرف ثانية لكل من كمبوديا، هولندا و كيرغستان. أنظر؛ ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 39.

4 - المادة 98 من تعديل الدستور لعام 1996.

هذه المساواة بإقصائه لأعضاء مجلس الأمة من حق المبادرة البرلمانية، وسكت عن حقهم في تعديل النصوص المحالة عليهم، سواء كانت مشاريع أو اقتراحات قوانين. وفي هذا الإطار حرم المجلس الدستوري مجلس الأمة من حق التعديل مباشرة بمناسبة تفسيره لغموض التنظيم الدستوري لهذا الحق (1). ولقد واجه هذا الإجتهااد انتقادا واسعا من قبل فقهاء القانون الدستوري في الجزائر (2).

1- إجتهااد المجلس الدستوري لإقصاء مجلس الامة من التعديل مباشرة

لقد تباينت آراء فقهاء القانون الدستوري حول حق مجلس الأمة في التعديل، بين مانحه له وحارمه منه،¹ إلى أن تدخل المجلس الدستوري، باعتباره الجهاز المكلف بتفسير القواعد الأساسية، باجتهااد واضح حرم به مجلس الأمة من حق التعديل المباشر مطلقا.

فعند مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، وبغياب أي نص دستوري ينظم صراحة هذا الحق، راقب المجلس الدستوري المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من خلال منهجية تبين المركز الدستوري لمجلس الأمة في العملية التشريعية، حيث بدأ بتفسير المادة 119 من الدستور ليذكر بإقصائه من حق المبادرة التشريعية، ثم تعرض بعدها للفقرتين الأولى والثانية من المادة 120 من الدستور وتحديدهما لمجال تدخل كل غرفة في العمل التشريعي من خلال تواليهما في المناقشة، ليخلص في الأخير بتفسيره للفقرة الرابعة من نفس المادة إلى أنها تقر احتمال الخلاف بين الغرفتين فقط، وأن المؤسس الدستوري «... لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة...» لذا اعتبر أن مسألة «...إقرار هذا التعديل واجراءاته الواردة في المواد من 63 إلى 68 والمادتين 75 و76 من النظام الداخلي تتعارض مع مقتضيات مواد الدستور المذكورة سابقا»².

وأكد المجلس الدستوري في نفس الإجتهااد، على حرمان مجلس الأمة من حق التعديل المباشر في كل مراحل التشريع، سواء أكان أمام اللجنة المختصة، أو أثناء التصويت على المواد مع مناقشتها أو بدون مناقشة. حيث نص مجلس الأمة في المادة 74 من نظامه الداخلي المراقب، على أن يستمع إلى مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة في حالة قبول التعديل من طرف الحكومة واللجنة المعنية، ويدرج ذلك في

¹ - أنظر في هذا الخصوص؛ أ. شريط، مكانة البرلمان الجزائري في الإجتهااد الدستوري، مقال سابق، ص: 14. و - ل. بوزيد، تدخل تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، مرجع سابق، نفس الصفحة.

² - الرأي رقم: 04/ر.ن.د./م.د/ 98 السابق الذكر.

التقرير التكميلي. وفي حالة رفض التعديل من كليهما أو أحدهما يعرض الأمر على المجلس للبت فيه. واعتبر المجلس الدستوري أن «... التعديل المنصوص عليه يتعلق بصلاحيات مجلس الأمة في إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة وسبق بيان عدم مطابقتها للدستور، (...) مما يستتبع اقتطاعها من المادة 74 من النظام الداخلي وتعاد صياغتها».

أما ممارسة التعديل أثناء التصويت بمناقشة، فقد نص مجلس الأمة بالمادة 77 من نفس النظام الداخلي على أن " لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى مندوبو أصحاب التعديلات، والحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها ". وفسر المجلس الدستوري هذا الحكم أنه «... يخول مجلس الأمة إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه للمناقشة، وسبق بيان عدم مطابقتها للدستور...»¹ كذلك. ونصت المادة 78 من نفس النظام الداخلي على أنه " لا يجوز تقديم تعديلات عند إقرار التصويت بدون مناقشة ". واعتبر المجلس الدستوري، أيضا، أن «... المؤسس الدستوري لم يخول مجلس الأمة صلاحية إدخال تعديلات على النصوص المعروضة عليه...»².

بهذا الاجتهاد، يقصي المجلس الدستوري، وبوضوح، مجلس الأمة من حق التعديل مباشرة للنصوص المطروحة أمامه للمناقشة. وبالنظر إلى الحجية المطلقة لآرائه وقراراته، فقد تحتم استبعاد هذه الأحكام من النظام الداخلي لمجلس الأمة، بتكريس المشرع لهذا الاجتهاد في المادة 28 من القانون العضوي 99/02، فأبقى على حق «... اللجنة المختصة ونواب المجلس الشعبي الوطني والحكومة تقديم اقتراحات التعديلات عن مشروع أو اقتراح قانون محال على اللجنة لدراسته»³. وتقر هذه المادة صراحة لكل من النواب والحكومة فقط الحق في اقتراح التعديلات مباشرة، أما أعضاء مجلس الأمة لا يمكنهم ذلك إلا داخل اللجنة المختصة، وهو التفسير الذي أراده المجلس الدستوري لممارسة هذا الحق.

¹ - نفس الرأي السابق.

² - نفس الرأي.

³ - المادة 28 من القانون العضوي رقم: 99-02، المؤرخ في 08 مارس 1999، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج.ر رقم: 15، الصادرة في 09 مارس 1999.

2- تضارب مواقف الفقه حول إقصاء مجلس الأمة من التعديل مباشرة

أثار إجتهااد المجلس الدستوري المذكور أعلاه جدلا بين فقهاء القانون الدستوري الجزائري، حول مدى مجانيته للصواب، خاصة وأنه قد أثر سلبا على نشاط مجلس الأمة ومكانته في النظام الدستوري، فهناك من يراه مخالفا للمساواة التي تبنيها المادتين 98 و120 من الدستور، اللتان تكرسان سيادة البرلمان بغرفتيه في إعداد القانون والتصويت عليه. كما أن نص المادة 119 من الدستور على أن المبادرة بالقوانين هي للحكومة والنواب، لا علاقة له بالحق في التعديل، إذ لا توجد علاقة حتمية بين الأمرين، خاصة وأن هناك تجارب برلمانية في القانون المقارن، لا تتمتع فيها الغرفة العليا بحق الاقتراح مع ممارستها للتعديل بشكل عادي¹. إضافة إلى أن المادة 120 من الدستور المذكورة، لا تهدف أصلا إلى معالجة حق التعديل، ولكنها تذكره عرضا، أما تنظيم هذا الحق وتبيان شروطه واجراءاته، فيراه البعض ينظم بالانظمة الداخلية للغرفتين لا بأحكام دستورية، لذا فهذه المادة تذكر حق التعديل بالنسبة للغرفتين على حد سواء².

وفي المقابل، يرى بعض الفقهاء أن المادة 98 من تعديل الدستور لسنة 1996 تقرر حكما عاما لممارسة الوظيفة التشريعية³، خصصه المؤسس الدستوري بتنظيمه للمبادرة القانونية للحكومة والمجلس الشعبي الوطني بالمادة 119 من الدستور، من دون أن يخرج عن هذا العموم، والأمر كذلك بالنسبة للمادة 120 من الدستور، فقد خصصت عموم المادة 98 المذكورة بحرمانها لمجلس الأمة من ممارسة التعديل، وأبقت إمكانية إختلافه مع المجلس الشعبي الوطني فقط. وأوضح المشرع هذا التخصيص بالمادة 28 من القانون العضوي 99/02 السابقة الذكر. وهو ما رآه المجلس الدستوري صراحة في اجتهاده بأن «... الفقرة الرابعة من المادة 120 من الدستور تقرر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين ...» فقط⁴.

وفضلا عن ما سبق، ومن القراءة المتأنية لكيفية معالجة المجلس الدستوري تنظيم مجلس الأمة لحق التعديل، تتجلى حذاقة الإجتهااد الدستوري في تعامله مع غموض النص الدستوري ومقارنته للصواب. فبداية لا يوجد نص دستوري صريح يستند إليه في رقابة هذا الحكم المعيب، لذا لم يرجع المجلس الدستوري لحرفية القواعد

¹ - أ. شريط، مكانة البرلمان الجزائري في الإجتهااد الدستوري، مقال سابق، ص: 13-16.

² - أ شريط، حق التعديل في النظام الجزائري ...، مقال سابق، ص: 120 و121.

³ - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 250.

⁴ - الرأي رقم: 04/ر.ن.د.م.د/ 98 السابق الذكر.

الدستورية الأخرى ذات الصلة بالموضوع، نظرا لعموميتها، بل لجأ إلى تفسيرها وفقا لتصور المؤسس الدستوري للثنائية المجلسية في الجزائر. حيث أكد أولا على إقصاء مجلس الأمة من حق المبادرة بالنصوص القانونية، ثم تدرج لإثبات المناقشة المتتالية للنصوص من المجلس الشعبي الوطني إلى مجلس الأمة، ليبين مجال تدخل كل غرفة، وكلها إجراءات متكاملة ومتلازمة لتحقيق الاتجاه الواحد للإجراءات التشريعية، ليخلص إلى أن تكامل هذه الإجراءات لا يكون إلا بإقصاء مجلس الأمة من حق التعديل، لأنه في حالة العكس سيكون هذا البناء للإجراءات التشريعية بدون فائدة، للتناقض المنطقي بين منح مجلس الأمة من المبادرة ومنحه حق التعديل.

ويؤكد هذا الإيضاح جواب وزير العلاقات مع البرلمان عن التساؤل حول عدم منح مجلس الأمة حق التعديل، بقوله أن "المؤسس الدستوري حاول أن يحدث توازنا مهما بين الغرفتين (...) - من خلال - منح المجلس الشعبي الوطني حق التعديل، ومنح مجلس الأمة حق إبداء الرأي في اللجنة المتساوية الأعضاء"¹.

إلى جانب هذا، وتكملة للإرادة السياسية لمكانة مجلس الأمة داخل الثنائية البرلمانية، حفظ المجلس الدستوري، في تفسيره للمادة 120 السابقة الذكر، حق هذا المجلس في إختلافه مع المجلس الشعبي الوطني بدلا من إشراكه في ممارسة التعديل، وهو حق موضوعي يخدم استقرار الهندسة المؤسساتية في النظام السياسي.

الفرع الثاني: الحق في الاختلاف كبديل للتعديل

إن استبعاد المجلس الدستوري لحق مجلس الأمة في التعديل بالإجتهد السابق، لا يفهم منه الإقصاء، بل هو، قبل ذلك، تصور للمؤسس الدستوري بعدم ملائمة التعديل لدور مجلس الأمة في عقلنة النظام السياسي. لذا، ولتأمين هذا الدور، عوضه المؤسس الدستوري بإمكانية إختلافه مع المجلس الشعبي الوطني، إختلاف تسويته تكون داخل لجنة متساوية الأعضاء بينهما. ولقد راعى المؤسس في النظام القانوني لهذه اللجنة مساواة الغرفتين في فض الاختلاف إلى حد بعيد (أولا)، وأبقى الكلمة الأخيرة في مصير نتاج عملها بيد مجلس الأمة (ثانيا). الأمر الذي يؤكد اهتمام المؤسس الدستوري باختلاف الغرفتين أكثر من حق التعديل، الذي لم ينظمه ولو بفقرة واحدة.

¹ - م. كشود، المرجع السابق، نفس الصفحة.

أولاً : مساواة الغرفتين في سلطة فض الإختلاف

تأتي اللجان المتساوية الأعضاء كإرادة لعقلنة نتائج المساواة التي تقيّمها البيكاميرالية الغربية، عندما لا تفلح هذه الأخيرة في السيطرة على العملية التشريعية في ظل تكافئ السلطات بين الغرفتين¹. كما تؤمن اللجان المتساوية الأعضاء، كذلك، عقلنة العمل التشريعي لصالح الحكومة، التي لن تتشكل إلا بإرادتها². والنموذج الجزائري للجنة المتساوية الأعضاء يأتي في سياق البيكاميرالية الغربية المتساوية، مما يجعل منها الإطار الوحيد للمساواة بين غرفتي البرلمان في العمل التشريعي.

في هذا الصدد، اعتبر المجلس الدستوري أن المادة 120 من تعديل الدستور لسنة 1996 تقر احتمال حدوث خلاف بين الغرفتين، وتجعل حله من خلال التوصل إلى نص توافقي حول الأحكام محل الخلاف، من قبل لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان. ورأى المجلس الدستوري أن مجلس الأمة لا يملك صلاحية إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار، فالمكان الذي يمكن لمجلس الأمة أن يقدم فيه تعديلات على النصوص المطروحة عليه هو اللجنة المتساوية الأعضاء فقط، أين يمثّل دوره فيها دور المجلس الشعبي الوطني في التوصل إلى نص توافقي. وتنتج هذه المماثلة مساواة وظيفية بين الغرفتين وعلى مستويين؛ على مستوى شكلي بتبني إجراءات متكافئة (1)، وعلى مستوى موضوعي بضمان حق التعديل للغرفتين (2).

1- إجراءات متكافئة لتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء

تؤسس اللجنة المتساوية الأعضاء قصد التوفيق بين غرفتي البرلمان بشأن كل نص تشريعي تعذرت المصادق عليه بعد مناقشة متتالية من قبلهما، وترجم المساواة فيها بجعل أمر إجتماع اللجنة بيد سلطة خارج الغرفتين؛ وهي الحكومة (أ)، وكذا بوضع قواعد متماثلة بينهما في تعيين المجتمعين داخل اللجنة (ب).

أ- طلب الاجتماع إلترام حكومي

شاعت الإرادة الدستورية أن يكون طلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء من اختصاص الوزير الأول

¹ - S. BERNARD, *La Commission Mixte Paritaire*, RFDC, 2001/3, n° 47, p: 452.

² - Ibid, p: 459.

بعيدا عن ارادة الغرفتين، وقد أكد المجلس الدستوري على هذا بقوله أن « ... اللجنة المتساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، تجتمع بناء على طلب من رئيس الحكومة (الوزير الأول) ... »¹ فقط.

وبقدر العقلنة البرلمانية الذي يضمنها هذا الإجراء وتفعيله للعمل التشريعي²، فإنه، أيضا، يبني مساواة بين الغرفتين في هذا الإطار، بتحبيده للمبادرة بحل الخلاف عنهما معا، خاصة وأن هذه المهمة المنوطة بالوزير الأول لا تشكل إلزاما حقيقيا عليه إتيانه كما تصوره عبارة " ... تجتمع بطلب من الوزير الأول ... "، وإنما هي صلاحية دستورية له سلطة تقديرية كاملة في استخدامها، حيث أنه لم يلزم بأجل محدد لتقديم طلب الاجتماع، وهو ما تؤكد الممارسة العملية لهذه الصلاحية، فقد اختلفت مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني بخصوص ستة نصوص قانونية، ولم يتدخل رئيس الحكومة (الوزير الأول) مباشرة لطلب اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، كما أنه لم يتقيد بمدة زمنية محددة عند تدخله في ذلك، بل هناك حالة إختلاف لم تجتمع لها لجنة متساوية الأعضاء منذ سنة 1999 إلى حد الآن، الأمر الذي يؤكد وبوضوح ارتباط هذه الصلاحية بإرادة الوزير الأول لا بإرادة الغرفتين³.

¹ - الرأي رقم: 04/ر.ن.د.م.د/ 98 السابق الذكر .

² - لمزيد من التفصيل حول عقلنة هذا الحكم للعمل التشريعي انظر؛

- J. CHAPSAL, P. Michel, L'article 45 de la Constitution du octobre 1958. Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels, **RFSP**, Année 1982, Volume 32, Numéro 4, p: 852-854.

³ - لمعلومات أكثر حول حالات الإختلاف التي شكلت لها لجنة متساوية الأعضاء، أنظر الجدول رقم: 01 التالي الذي أورده مجلس الأمة في موقعه:

| تاريخ التصويت | تاريخ اجتماع اللجنة | الأحكام محل الخلاف | تاريخ وقوع الخلاف | نص القانون |
|----------------|---------------------|---|-------------------|--|
| 20 جويلية 1999 | جوان 12 1999 | المادة: 41 | 24-نوفمبر-98 | نص القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة |
| 28 نوفمبر 2000 | أوت 16 2000 | -المواد: 4-7-16-24- 32-33-38- 42-43 | 26-نوفمبر-98 | نص القانون الأساسي لعضو البرلمان |
| 28 جانفي 2003 | جانفي 21 2003 | -المواد: 24-27-34- 35-40 | 16-مارس-1999 | نص القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي |
| 13-أكتوبر-04 | أفريل 28 2003 | المادة: 3 | 20 جويلية 1999 | نص القانون المتعلق بالتزامات المكلفين في مجال الضمان الاجتماعي |
| / | / | النص بكامله (70) مادة | 29 جويلية 1999 | نص القانون المتعلق بالإشهار |
| 17-أكتوبر-02 | سبتمبر-02-11 | -المواد: 01- 19 -32- 74-117 | 11 ديسمبر 1999 | نص القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء |

ويتمشى تنظيم هذا الحكم - طلب الاجتماع من الوزير الأول - مع النهج المبسط للإجراءات التشريعية، بتكاملته لنظام القراءة الوحيدة فقط لكل غرفة. ورغم حدّه للحوار البرلماني بمنعه من تقابل وجهات نظر الغرفتين، إلا أنه يكرس مساواة محتشمة بينهما بإبعاده عن كليهما في تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء.

في هذا الخصوص، في القانون المقارن، طور المؤسس الدستوري الفرنسي آلية لتفعيل العمل التشريعي إلى جانب عقلنته، فبعد تعديل الدستور الفرنسي لسنة 2008 أصبح يحق لرئيسي الغرفتين معا، إلى جانب الوزير الأول، أن يدعوا لانعقاد لجنة متساوية الاعضاء من الغرفتين، مهمتها إقتراح صيغة موحدة للأحكام محل الخلاف بينهما، وهذا بالنسبة للنصوص التي مصدرها اقتراحات قوانين فقط، أما إن كان مصدر هذه الأحكام مشاريع قوانين، فيبقى الوزير الأول هو المختص بالدعوى إلى تشكيل لجنة متساوية الأعضاء¹. فأشراك رئيسي الغرفتين في قرار انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء هو تطور نوعي يؤمن تفعيلا للعملية التشريعية، لتفادي عرقلتها بإبقاء أمر انعقادها بإرادة الوزير الأول وحده، ويؤمن في نفس الوقت عقلنة لهذه العملية، بإختصاص الوزير الأول بالدعوة إلى حل الإختلاف بين الغرفتين إن لم يبادر رئيسيهما بذلك². ورغم أن هذا التطور محصور في حالة الإختلاف حول أحكام نص من إقتراحات القوانين فقط، إلا أنه يشكل تجربة يمكن الإقتداء بها لإثراء الثنائية البرلمانية في الجزائر.

ب- تعيين المجتمعين وفقا لقواعد تماثلة

جعل المؤسس الدستوري الجهة المخولة بفض نزاع الغرفتين حول نص ما، هي لجنة متساوية الأعضاء بين الغرفتين ذاتهم، وهدفها التوفيق بينهما حول الأحكام محل الخلاف، من خلال منحهما فرصا متكافئة للتعبير عن موقفيهما، ولا يتأتى ذلك إلا بتمثيلهما بالتساوي داخل هذه اللجنة، لخلق مساواة بسيطة على هذا المستوى، وقد كرسها المشرع من خلال أمرين اثنين؛

أولهما إعطاؤه الخيار المطلق لمكتبي الغرفتين في تعيين الأعضاء الذين سيمثلونهم في اللجنة، دون عرضهم على موافقة أي جهة أخرى، حيث أن مهمة اقتراح قائمة الممثلين منوطة بمكتبي الغرفتين، أما تعيينهم فيتم بإجماع أعضاء كل غرفة على قائمة مرشحها. وبإطلاق تعيينات الغرفتين معا وعدم إلزام إحداهما دون

¹ - Cf; L' article 45 constitution Français après la révision, La constitution Française, du 04 octobre 1958, précité.

² - J. CHAPSAL, loc.cit. et S. Bernard, op.cit, p: 456 et S.

الأخرى بأي إجراء أو قيد، فإن المشرع يحقق نوعاً من المساواة بضمانه فرصاً متكافئة لتمثيلهما داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

ومن جهة ثانية، قد حفظ المشرع المساواة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء بالعدد المتساوي لممثلي كل غرفة فيها، وشاعت الإرادة التشريعية أن يكون بـ10 أعضاء لكل منهما¹، وتبنت الغرفتين هذا العدد في نظاميهما الداخليين²، ووافق المجلس الدستوري على هذه المساواة في التمثيل عند مطابقته أحكامها للدستور³.

وما يمكن ملاحظته بالنسبة لتنظيم المجلسين لكيفية تعيين ممثليهم، هو مراعاتهم لعاملين اثنين؛ عامل تقني باختيارهم عدداً مناسباً للأعضاء (10 أعضاء)، تفادياً لاحتمال عدم الوصول إلى الاتفاق والخروج عن الوقت التشريعي المحدد. كما راعيا عاملاً آخر سياسياً في الإختيار، بجعل ذلك على أساس التمثيل النسبي، الذي يزوج بين طبيعتين اثنتين للممثلين؛ 5 أعضاء من التقنيين مصدرهم اللجنة المختصة، وهو نصف عدد المناقشين ولا يمكن النزول عنه، مع تركيبة سياسية تضم 05 أعضاء عن جميع المجموعات البرلمانية⁴، مما يضمن الجودة لعمل اللجنة المتساوية الأعضاء بإشراك اللجنة المختصة بدراسة النص في تشكيلتها، كما تضمن هذه الهندسة أيضاً الفعالية لعمل اللجنة، لكي لا تتعطل بغياب أحد أعضائها لعارض ما.

¹ - المادة 88 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر .

² - في هذا الخصوص نص مجلس الأمة في نظامه الداخلي على أن " يضبط مكتب مجلس الأمة قائمة ممثليه العشرة (10) بالإضافة إلى خمسة أعضاء (05) إحتياطيين ...". أنظر المادة 67 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، ج.ر. رقم: 84 الصادرة في 28 نوفمبر 1999، المعدل والمتمم.

³ - حيث وافق المجلس الدستوري على دستورية هذا النصاب عند مطابقته للنظامين الداخليين لكل من، المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، بالرأي رقم: 10/ر.ن. د/2000 السابق الذكر، و الرأي رقم: 11/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ن. أ. ف. د. ج ، العدد 2000/05، ص: 24، على التوالي.

⁴ - هذا ما اتخذته المجلس الشعبي الوطني في نظامه الداخلي بنصه على أنه " طبقاً لأحكام المادة 88 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة (التي تجعل عدد ممثلي كل غرفة في اللجنة المتساوية الأعضاء 10 أعضاء)، يعين مكتب المجلس الشعبي الوطني ممثلي المجلس في اللجنة المتساوية الأعضاء ويكون من بينهم خمسة (5) أعضاء على الأقل، من اللجنة المختصة من بينهم رئيسها، ويعين خمسة (5) أعضاء احتياطيين للاستخلاف في حالة الغياب ". أنظر المادة 65 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر.

كما نظم مجلس الأمة هذه الهندسة بنص المادة 3-4-5/67 من نظامه الداخلي السابق الذكر، بنصه على أنه : " لا يمكن أن يكون عدد أعضاء اللجنة المختصة أقل من خمسة (5) أعضاء. تنتخب اللجنة المختصة ممثليها في اللجنة المتساوية الأعضاء. في حالة غياب أحد ممثلي اللجنة أو أكثر، يستخلف من بين الأعضاء الاحتياطيين الخمسة (5) الموافق عليهم حسب الإجراء المذكور أعلاه ".

2- التعديل حق للغرفتين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء

تحقيق المساواة داخل اللجنة المتساوية الأعضاء لا يأمن بالعضوية المتساوية لغرفتي البرلمان فيها فحسب، بل يستلزم إلى جانب ذلك الاحتفاظ لكل غرفة بحق يماثل حق الغرفة الأخرى في التأثير على فحوى النص محل الخلاف. وفي هذا الإطار، قد لا يطرح الإشكال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني الذي يملك حق التعديل أصالة في ممارسته داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، بينما يثار التساؤل بالنسبة لممارسة مجلس الأمة للتعديل داخل اللجنة مع إقصائه تماما منه في المناقشات العامة، الأمر الذي يدعو إلى دراسة سلطته في التعديل على هذا المستوى، خاصة وأن المجلس الدستوري في اجتهاده السابق¹، بعد إقصائه لمجلس الأمة من التعديل مباشرة في المناقشة العامة، أثبت له داخل اللجنة المتساوية الأعضاء عند إختلافه مع المجلس الشعبي الوطني. ولكي ترقى ممارسة الإختلاف إلى مستوى التعديل الحقيقي، يجب أن يكون لمجلس الأمة سلطة كاملة في إقراره (أ)، مع القدرة على التأثير من خلاله في فحوى النص محل الخلاف داخل اللجنة المتساوية الأعضاء (ب).

أ- السيادة الكاملة لمجلس الأمة في إحداث الإختلاف

في هندسة المؤسس الدستوري للثنائية البرلمانية، احتفظ للمجلس الشعبي الوطني بالمبادرة بقواعد الحياة المشتركة، ولم يعترف بها قط لمجلس الأمة، الذي مكن في مقابل ذلك من سلطة الاعتراض على النصوص المبادر بها، وفقا لمفهوم الفصل الداخلي بين السلطات. إذ تنص المادة 120/4 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على إمكانية حدوث خلاف بين الغرفتين، بعد تباين وجهات نظرهما حول القواعد المقترحة من أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو حتى مشاريع الحكومة، وأهمية هذا الإختلاف تبينها الكيفية العملية لممارسته، إذ يأتي بعد تصويت المجلس الشعبي الوطني على النص، ثم امتناع مجلس الأمة عن التصويت عليه، أو مصادقته عليه بنسبة تقل عن 3/4 أعضائه². وبإضافة هذا الحكم لهندسة الاتجاه الوحيد للإجراءات التشريعية،

¹ - الرأي رقم: 04/ر.ن.د.م/د.م/98 السابق الذكر .

² - أنظر المادة 94/1 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر .

يتبين أن حق الخلاف هو سلطة بيد مجلس الأمة دون المجلس الشعبي الوطني، وممارسته متروكة لتقديره وحده، مما يجعل منه سلطة كاملة للاعتراض توقف الإنتاج التشريعي¹.

في هذا الخصوص، أوضح أحد أعضاء مجلس الأمة السابقين كيفية حدوث الاختلاف، بأن " المجلس الشعبي الوطني يصوت على النص وعندما يأتي إلى مجلسنا نعدله أم ماذا؟ فالهيئة الوحيدة التي لها حق وسلطة التعديل هي اللجنة المتساوية الأعضاء، لكن مجلس الأمة له ما يسمى بحق الإختلاف، بمعنى أنه عندما يأتينا نص من المجلس الشعبي الوطني، لنا الحق في أن نختلف مع المجلس الشعبي الوطني ... "2.

وما يزيد من أهمية هذا الحق، هو إطلاقه التام، إذ لم يقصره المؤسس الدستوري لا في مجال محدد ولا بخصوص مسألة معينة، جوهرية أو شكلية، في الصياغة أو الفحوى المعياري، وفي أي حكم شاء، وهذا الإطلاق يمتد ليشمل حكما واحدا أو مادة واحدة أو مجموعة من المواد، فقد نص الدستور على أن " يقترح تقرير اللجنة المتساوية الأعضاء نصا حول الحكم أو الأحكام موضوع الخلاف ..."، بل يمكن لمجلس الأمة الاعتراض على كامل النص، حيث اعتبر المشرع أنه في حالة رفض مجلس الأمة النص كاملا، لا يعطل ذلك تطبيق أحكام الفقرة الرابعة من المادة 120/4 من الدستور³.

ب- فرضا متكافئة للتأثير على المحتوى المعياري

لكي يكتمل حق مجلس الأمة في تعديل النصوص داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، ينبغي أن يمكّن من القدرة على إدخال تغييرات عليها في هذا الإطار، مع الحق الكامل للاعتراض. وفي هذا الخصوص اعتبر المجلس الدستوري أن المادة 120 من الدستور تمنح فرضا متكافئة لحل الخلاف بينهما، باقتراحهما لنص موحد يتعلق بالأحكام محل الخلاف من قبل لجنة متساوية الأعضاء مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان، وأن مجلس الأمة لا يمكنه إدخال تعديلات خارج هذا الإطار، أي يحق له داخل اللجنة إبداء تعديلات بالمعنى الكامل، وليس الاعتراض على القوانين فقط. واعتبر الأستاذ بوزيد لزهاري بأن الاختلاف هو " ... إعطاء مجلس الأمة الحق في اتخاذ موقف مخالف، ويكون هذا الموقف في إطار محمود، لأن الدستور ينص على أنه

¹ - إذ تتساوى أمام مجلس الأمة ممارسة السلطتين معا، فيمكنه التصويت على النص بـ 3/4 أعضائه والمشاركة في إنتاجه، أو الامتناع عن التصويت عليه بالنسبة المطلوبة ليعرب عن اعتراضه عليه، ولا يوجد ما يلزمه بهذا التصويت.

² - ل. بوزيد، المرجع السابق، ص: 73 والتي تليها.

³ - المادتين 94/1 و 94/3 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر.

لإصدار نص قانوني يجب الموافقة عليه بنفس الصيغة من طرف المجلسين، وبالتالي يمكن تحديد موقف مجلس الأمة وطرحه في اللجنة المتساوية الأعضاء، وعندئذ نعدل بصفة رسمية النص الآتي من المجلس الشعبي الوطني، ويعرض بعد ذلك على الغرفتين للمصادقة عليه ...¹.

إضافة لما سبق، فإن وجوبية اقتراح نص حول الحكم أو الأحكام محل الخلاف، مع التمثيل المتساوي للغرفتين ونظام الأغلبية في التصويت، كلها آليات تضمن في مجموعها للغرفتين نفس الحظ في تقديم الاقتراحات التي يرونها مناسبة والانتصار لها، وتحفظ المساواة في التقرير أو الرفض. وأمام هذا، يتحتم على مجلس الأمة لكي يمارس التعديل حقيقة في هذا الإطار، إختيار ممثلين على قدر من الكفاءة وقدرة الإقناع داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، لذا عليهم تحضير حجج وأسانيد كافية لذلك، خاصة وأنهم مكلفون بالانتصار لموقف مجلسهم².

ثانيا: الاحتفاظ بالكلمة الأخيرة لمجلس الأمة عند الإختلاف

علاوة على ما سبق، وفي إطار بناء الثنائية غير المتساوية، يؤمن اجتهاد المجلس الدستوري المقصي لمجلس الأمة من حق التعديل وظيفة سياسية لحق الإختلاف، بالإبقاء على كلمته هي الأخيرة في مناقشة النص المقترح من قبل اللجنة والتصويت عليه، مما يعطيه فرصة للرقابة اللاحقة على أعمال المجلس الشعبي الوطني. ومن دون هذا المبرر، يعتبر سكوت المؤسس الدستوري عن حق مجلس الأمة في التعديل، وحرمانه من ذلك من قبل المجلس الدستوري أمرين غير مبررين قانونيا ولا سياسيا، مقارنة بامتلاك العديد من الغرف الثانية لهذا الحق في النظم المقارنة³.

وتؤمن فلسفة الكلمة الأخيرة وظيفتين اثنتين لتحكم مجلس الأمة في مصير نص التسوية؛ أولاها كبح اندفاعات المجلس الشعبي الوطني، بحيث لا يصدر النص إلا بموافقة كشريك رسمي في التشريع (1)، وثانيها إرجاء إصدار بعض النصوص حتى تتكون حولها نظرة شاملة عبر الزمن (2).

¹ - ل. بوزيد، مرجع سابق، نفس الصفحة.

² - أنظر المادة رقم: 94 من القانون العضوي 99-02 السابق الذكر. ولتفصيل أكثر ارجع إلى؛ م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، المرجع السابق، ص: 109.

³ - كما هو مشار إليه سابقا في الفقرة؛ شجب تعديل النصوص مباشرة عن مجلس الأمة.

1- كبح اندفاعات المجلس الشعبي الوطني

قد نص على هذه الوظيفة القانون العضوي المتعلق بتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعلاقتها بالحكومة، بإلزامه لهذه الأخيرة بعرض النص الذي أعدته اللجنة المتساوية الأعضاء على الغرفتين، للمصادقة عليه طبقا للإجراءات العادية المنصوص عليها في المادة 120 من الدستور¹، حيث يمرر النص المقترح على مصادقة المجلس الشعبي الوطني أولا، بعدها، يصادق مجلس الأمة على نفس النص بنصاب $\frac{3}{4}$ أعضائه، مما يجعل كلمته هي الأخيرة حول مصير النص المقترح. وتأكيدا على هذا، استلزم المشرع التصويت أولا على التعديلات المقترحة من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، ثم التصويت على باقي النص. وكل هذا يجعل من مجلس الأمة يمارس سلطة كبح مهمة في مواجهة الاندفاعات الخطيرة المحتملة للمجلس الشعبي الوطني في التشريع. ورغم وجود الحكومة طرفا في العمل التشريعي، وتلزم موافقتها أيضا على كل تعديل يُجرى على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، إلا أن دور مجلس الأمة يبقى جد فعال في مصير عمل اللجنة، إذ لا يمكن إصدار نص التسوية إلا بمصادقته، ويتجلى هذا في حالتين:

- حالة ما إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على النص المقترح بالأغلبية اللازمة ثم صوت مجلس الأمة على نفس النص بأغلبية $\frac{3}{4}$ أعضائه.
- وحالة ما إذا أجرى المجلس الشعبي الوطني تعديلات على النص المقترح وصوت عليه بالأغلبية اللازمة، ووافقت الحكومة على تعديلاته، ثم صادق عليه مجلس الأمة، بهذا الشكل، بنسبة $\frac{3}{4}$ أعضائه.

يتجلى واضحا في كلتا الحالتين السابقتين، أنه لا بد من رضا مجلس الأمة على التعديلات المقترحة لإصدارها ضمن نص التسوية. وتظهر هنا وظيفة الكبح التي يؤمنها مجلس الأمة من خلال كلمته الأخير في مصير النص محل الخلاف. إذ يبقى رقبيا دائما على سلامة قواعد الحياة المشتركة، حتى ولو أجرى المجلس الشعبي الوطني تعديلات على نص التسوية ومن شأنها المساس بتلك القواعد. غير أنه قد لا يتوصل المجلس إلى تسوية كاملة حول النص محل الخلاف، وفي هذه الحالة أراد المؤسس الدستوري لمجلس الأمة تأمين وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن الكبح، وهي وظيفة الإرجاء.

¹ - المادة 95 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر.

2- الإجراء لتكوين نظرة شاملة حول بعض النصوص

باعتبار مجلس الأمة هو آخر من يصوت على النص المقترح من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء، فإنه يبقى المتحكم في حل مشكلة الخلاف مع المجلس الشعبي الوطني، خاصة وأن سلطته تقديرية في التصويت على نص التسوية مع عدم وجود حركة نول جديدة بين الغرفتين واللجنة المتساوي الأعضاء¹. ويتجلى ذلك عمليا بتحكمه في مصير الخلاف من خلال حالتين اثنتين:

- حالة ما إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أدخل عليه تعديلات وافقت عليها الحكومة، لكنها لم تحظى بتصويت أغلبية 3/4 أعضاء مجلس الأمة،
- وحالة إذا ما وافق المجلس الشعبي الوطني على نص اللجنة المتساوية الأعضاء، أو أدخل عليه تعديلات بموافقة الحكومة، وأدخل عليه مجلس الأمة تعديلات ورفضتها الحكومة.

تشكل الحالتين المذكورتين خلافا عبر عنه المؤسس الدستوري، والمشرع أيضا، بعدم حصول نص اللجنة المتساوية الأعضاء على موافقة الغرفتين معا، وباستقراءهما يتبين أن سببهما هو موقف مجلس الأمة من نص التسوية، سواء بعدم موافقته بالأغلبية اللازمة على النص الذي وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، أو لعدم رضاه بكامل النص فأجرى عليه تعديلات لم تقبلها الحكومة. أما حل هذه المشكلة فهو أساس وظيفة الإجراء التي يمارسها مجلس الأمة على القوانين التي يرى فيها مساسا بقواعد الحياة المشتركة وعدم ملاءمتها للنظام السياسي، فتصويته السلبي على نص التسوية اعتبره المؤسس الدستوري استمرارا للخلاف حوله، يستوجب سحب النص الأصلي من العملية التشريعية²، ونص المشرع العضوي عن اختصاص الحكومة بسحب النص لأنه لم يحصل على موافقة الغرفتين³، ولا يمكن عرضه مجددا على البرلمان إلا بعد مرور سنة كاملة من تاريخ سحبه.

ومن خلال هذه الوظيفة يستطيع مجلس الأمة إبعاد النصوص التي لم تتبلور حولها نظرة شاملة لمقومات الأمة من خلال سلطته في تلك، ومن ثم منح فرصة جديدة للطبقة السياسية لفتح نقاش متروى حولها لا تتحكم

¹ - في مثال على هذا الطرح في القانون المقارن؛ يؤسس النظام الفرنسي لحالة الاختلاف بين الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويجعل حلها عن طريق لجنة متساوي الأعضاء من الغرفتين، للتوفيق بين موقفيهما في نص واحد. بعد التوصل إليه داخل اللجنة، يطرح على كل غرفة للمصادقة عليه بنفس الصيغة، وفي حالة إجراء تعديل عليه من أيهما، يعود النص لمناقشته من جديد داخل اللجنة المتساوية الأعضاء، لتعطي نوا توفيقا جديدا، ويعاد عرضه على مصادقة الغرفتين، وهكذا إلى أن تتوصل الغرفتين معا إلى نوا موحد، أو يتدخل الوزير الأول لإعطاء الكلمة الفصل للجمعية الوطنية.

² - وفقا للفقرة السادسة (06) من المادة 120، من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - المادة 96 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر.

فيه الوعود الانتخابية ولا الظروف الآتية¹. وبهذا العمل يؤمن مجلس الأمة وظيفة إرجاء تترك للزمن وحده مهمة الفصل في مثل هذه المواضيع من خلال تفاعلات القوى السياسية والاجتماعية. ومن هنا يبرر تفسير المجلس الدستوري لإقصاء مجلس الأمة من حق التعديل في المناقشة العامة، ليمارسه بكيفية نوعية داخل اللجنة المتساوية الأعضاء.

مما سبق تتضح وظيفة الكلمة الأخيرة التي يملكها مجلس الأمة في مصير النص التشريعي حالة الإختلاف، وكذا في حالة التوافق بين الغرفتين، إذا تمنحه مركزا سياسيا مهما داخل البرلمان، وهو مركز موازن لمركز المجلس الشعبي الوطني داخله، لأن الكلمة الأخير بهذه الأهمية تشكل سلطة مقابلة لإنفراد هذا الأخير بحق المبادرة بقواعد الحياة المشتركة².

¹ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، المرجع السابق، ص: 110.

² - S. BERNARD, Op.cit, p: 462. et; M. Richard GHÉVONTIAN, L'activité législative et de contrôle du Sénat, contribution en Coll, le sénat de la Ve république: les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Sénat français, Paris, 03 juin 2009, p: 72 et S. **version électronique**. <http://www.senat.fr> [Consulté le 05 Septembre 2012].

الفصل الثاني:

تقييم النشاط البرلماني

لقد حفظت الثورات الديمقراطية مكانة أساسية للبرلمان في الأنظمة المعاصرة، جعلت منه فاعلا في حياتها السياسية من خلال علاقته بباقي الفاعلين فيها¹، وأهمها علاقته بالسلطة التنفيذية، التي شهدت تحولا في العصر الحديث لتطور أساسها مبدأ الفصل بين السلطات لصالح تعاونها، مع امتلاك كل منها وسيلة منع تحصن بها سلطتها المعيارية. ووفقا لهذا المفهوم ارتسمت علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية في النظام الجزائري، وهي علاقة غير متكافئة لامتلاك السلطة التنفيذية فيها امتيازات أفضل من البرلمان.

وفي هذا الإطار، يعد المجلس الدستوري الجهاز المكلف بضبط تلك العلاقة بالمفهوم الذي يرسمه لها الدستور، بإعتباره جهازا للعدالة الدستورية. حيث أن علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية هي علاقة دستورية، يبنها المؤسس على أساسين في مستويين اثنين؛ على أساس التعاون في المجال المعياري، وبالأخص في التشريع، وعلى أساس الفصل في المجال السياسي، وبالأخص الرقابة السياسية للحكومة. وباعتبار كلا السلطتين مشرع في النظام الدستوري الجزائري، ويمنحهما الدستور بصفتهما هاته تجسيد العلاقة بينهما وتنظيم بعض أطرافها، فإن أمر مساهمهما بطبيعة هذه العلاقة سيكون وارد بشكل أو بآخر بمناسبة تناولهما لها. وهنا يأتي الدور المهم للمجلس الدستوري في ضبط الطبيعة الدستورية لهذه العلاقة، باعتباره المكلف بالسهر على احترام الدستور. غير أن دوره في هذا المجال يتحكم فيه عاملين اثنين؛ أولهما ذا مقارنة سياسية، وهو مدى استقلالية المجلس الدستوري عن هاتين السلطتين، وحجم تأثيرهما في وظيفته المعيارية، حيث أن الدور الأصلي للعدالة الدستورية هو حفظ العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولشرعية هذا الدور منحت هاتين الأخيرتين حق تمثيل

¹ - عادة ما تتناول الدراسات الدستورية علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية فقط، عند تحديد مكانته في النظام السياسي، وهذا لا يعني وجود سلطتين للنظام، وإنما السبب في ذلك هو غياب علاقة مباشرة بين البرلمان والسلطة القضائية، بذلك الحجم الذي بينه وبين السلطة التنفيذية. وهذا ما تؤكد النصوص الدستورية، التي تبني بوضوح علاقة وظيفية وعضوية بين جهاز العدالة والتنفيذ، بينما يختص البرلمان فقط، باعتباره مشرعا، في تحديث التنظيم القضائي ووضع القانوني الاساسي للقضاء بقانون عضوي وفقا للمادة 123/05 من دستور 1996. لذا كان من الموضوعي في هذه الدراسة تناول العلاقة التي يبنها المؤسس بوضوح، والتي أثرت في طبيعة الاجتهاد الدستوري.

نفسها في تركيبة جهاز العدالة الدستورية الحكم بينها، ويختلف حجم تمثيلها داخله من نظام إلى آخر حسب طبيعة العلاقة بينهما، وفي هذا الخصوص يعرف النظام السياسي الجزائري ضعفا في تمثيل البرلمان في تشكيلة المجلس الدستوري (المبحث الأول).

أما المتحكم الثاني في ضبط علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية، فهو التنظيم الدستوري لعلاقته بالحكومة، والذي منحها مكانة ممتازة ساهمت في بناء هيمنة تنفيذية على هذه العلاقة، حفظها المجلس الدستوري في إجهاده (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ضعف التمثيل البرلماني في تشكيلة المجلس الدستوري

يختلف الفقه حول طبيعة النظام الدستوري الجزائري بين من يراه نظاما برلمانيا رئاسيا ومن يراه شبه رئاسي، في الحين يكيفه البعض الآخر على أنه نظاما رئاسيا مشددا، اعتبارا للامتيازات التي ضمنها الدستور لشخص رئيس الجمهورية على حساب باقي المؤسسات، وبالأخص البرلمان¹.

ولا تتحصر امتيازات رئيس الجمهورية في الصلاحيات الدستورية الموكولة لشخصه فحسب، بل تمتد لتشمل هيمنته على باقي المؤسسات الدستورية المستقلة والضابطة لعمل السلطات العمومية، وأهمها المجلس الدستوري، الذي رتب المؤسس هيمنة للتمثيل الرئاسي على تشكيلته، هيمنة ستقيم بلا شك علاقة تأثيرية بين الجهازين. حيث يتكون المجلس الدستوري من تسعة (09) أعضاء تتشارك في تسميتهم السلطات العمومية الثلاثة بأسلوبين مختلفين؛ الانتخاب، والتعيين، وينسب مختلفة بينهم² تجعل هذه التسمية مرتبة دستوريا بشكل ينتج هيمنة للتمثيل الرئاسي على تركيبة هذا الجهاز (المطلب الأول)، خاصة مع إختصاص رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الدستوري (المطلب الثاني). وبهذه الهندسة تكون تركيبة المجلس الدستوري آلية إضافية لتعزيز النظام الرئاسي المشدد.

1 - أ. شريط ، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، مارس 1991، غير منشورة، ص 78.

2 - المادة 165 من تعديل الدستور لعام 1996.

المطلب الأول: هيمنة التمثيل الرئاسي على تركيبة المجلس الدستوري

شرعية المحاكم الدستورية هي من شرعية السلطات السياسية التي شكلتها، المنتخبة منها وغير المنتخبة، ومن هنا تتولد العلاقة الخفية الموجودة بين العدالة الدستورية والقوى السياسية، لذا فإنه مهما تكن الاحتياطات القانونية المتخذة لاستقلالية القاضي الدستوري وتحييده في عمله، فإن تعيينه دائما يأتي نتيجة لاعتبارات سياسية¹ وشخصية، وتُتبع لتحقيق ذلك إجراءات قانونية نوعية. وفي هذا الإطار تم التأسيس لهيمنة التمثيل الرئاسي على تشكيلة المجلس الدستور من خلال أسلوب نوعي لبنائه (الفرع الأول)، يفرز حتما على تشكيلة يتفوق فيها سياسيا حجم التمثيل الرئاسي (الفرع الثاني)، نتيجة لهيمنة الرئاسة على النظام الدستوري.

الفرع الأول: التأسيس لأسلوب نوعي لبناء المجلس الدستوري

في القانون المقارن، ضمن مبدأ التوازن بين السلطات والفصل بينها في النظام الفرنسي تمثيلا متساويا للسلطتين التنفيذية والتشريعية في المجلس الدستوري، حيث أعطيا حق اختيار أعضاء المجلس الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي الغرفتين بنفس الحجم؛ **03 أعضاء**، ونفس الأسلوب؛ **التعيين**، ويكرس هذا النموذج في التمثيل نظام البرلمانية الرئاسية والطبيعة السياسية للعدالة الدستورية الفرنسية². ومقارنة بهذا، يبدو

¹ - L. FAVOREU, Le modèle européen de justice constitutionnelles, Table Ronde organisée par ATDC, sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, CERP, 1995, p: 53.

² - في هذا الصدد، يلاحظ إختلاف في أسلوب تشكيل بعض أجهزة العدالة الدستورية للنموذج الأوروبي ذاته، والأمثلة على ذلك في الدول التالية:

جمهورية ألمانية الاتحادية: أعضاء المحكمة الدستورية هم قضاة فيدراليين، يختارون حسب قواعد وشروط اختيار القضاة العاديين.

جمهورية النمسا: من بين الأربعة عشرة (14) عضوا، يجب أن تضم المحكمة الدستورية على الأقل ثمانية قضاة أو أساتذة قانون، والستة الباقين يمكن أن يكونوا من رجال القانون أو من السياسيين. .

الجمهورية الإيطالية: تتشكل المحكمة الدستورية من خمسة عشر (15) قاضيا، الذين يختارون من بين قضاة اعلى جهازي العدالة العادية والإدارية، ومن بين أساتذة القانون بالجامعات، والمحامين الذين قضوا عشرون سنة على الأقل في المهنة.

المملكة الإسبانية: قضاة المحكمة الدستورية يختارون من بين القضاة، النواب العامون، أساتذة الجامعة، الموظفون العموميون والمحامون؛ ويجب أن يكونوا كلهم قانونيين في المجالات المعروفة، ويمارسون مهنتهم منذ أكثر من خمسة عشرة (15) سنة.

- Cf; L. FAVOREU, Rapport Général Introductif, RIDC, Année 1981, Volume 33, Numéro 2, p. 261 et S.

الجمهورية البرتغالية: تتشكل المحكمة الدستورية من ثلاثة عشر (13) قاضيا. يعين المجلس الجمهوري عشرة منهم، ويختار الثلاثة الباقين من بين أعضائه، ويجب أن تضم المحكمة الدستورية ستة أعضاء من قضاة المحاكم، سواء من المعينين أو المختارين ، ويكون الباقون من القانونيين.

الأمر مخالف بالنسبة لتشكيلة المجلس الدستوري الجزائري، التي هندسها المؤسس الدستوري بكيفية نوعية تتماشى مع النظام الرئاسي المشدد، والطبيعة المختلطة للعدالة الدستورية السياسية القضائية، حيث أنه أطلق سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ممثليه (أولا)، وألزم السلطتين التشريعية والقضائية بانتخاب أعضائهما في المجلس الدستوري (ثانيا) .

أولا: إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ممثليه

انطلاقا من مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي، بإعتباره المسجد لوحدة الأمة في الدولة وحمي الدستور، مكنه المؤسس الدستوري من سلطة تعيين كبار موظفي الدولة في المناصب العسكرية، المدنية، السياسية والإدارية، كإمتياز له يعينه على مهمة حماية الدستور والحفاظ على وحدة الأمة¹، وسلطته في تعيين ثلث أعضاء المجلس الدستوري وفقا للمادة 165 من الدستور تأتي في هذا السياق، وهي إحدى السلطات التي يحفظها له النظام الرئاسي المشدد². وتُقيد حرية رئيس الجمهورية في تعيين ممثليه داخل المجلس الدستوري بأن لا تشمل تعيين الأشخاص المحرومين من الحقوق المدنية والسياسية، ولا الأعضاء القداماء في المجلس الدستوري اعتبارا من أن العهدة فيه غير قابلة للتجديد. وما عدا هاذين القيدتين فالرئيس حر في اختيار ممثليه من أي جنس كانوا ومهما كان انتماؤهم السياسي، ولا يعود هذا الإطلاق إلى ثقة المؤسس الدستوري في تعيينات رئيس الجمهورية، ولا لفرغ دستوري في وضع شروط لها، بل أساسه المقاربة السياسية لهاته الوظيفة، إعتبار من أن التعيينات السياسية هي من المهام الطبيعية المعهودة لهاته المؤسسات فلا تحتاج لتبريرا في ممارستها، و قد

المملكة البلجيكية: تشكل محكمة التحكيم الدستورية من اثني عشرة (12) عضوا، النصف يعبر عن الفرنسيين، والنصف يعبر عن الايرلنديين؛ نصفهم قانونيين، والنصف الاخر سياسيين؛ يعينون كلهم من قبل الملك.

- CF; I. RICHIR, Le président de la République et le Conseil constitutionnel, PUF, 1998, p.:44.

الجمهورية التونسية: تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضوا من ذوي الكفاءة ثلاثة أرباعهم من المختصين في القانون الذين لا تقل خبرتهم عن عشرين سنة، يعين كل من رئيس الجمهورية، مجلس النواب، المجلس الأعلى للقضاء، أربعة أعضاء، لفترة واحدة مدتها تسع سنوات. أنظر؛ المادة 118 من الدستور التونسي، المنشور في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، بتاريخ 10 فيفري 2014. موقع المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية؛ www.iort.gov.tn

¹ - وفقا للمادتين 70 و78 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

² - يملك رئيس الجمهورية في ظل النظام الرئاسي المشدد ترسانة من الإمتيازات الدستورية التي تركز هيئته على النظام السياسي، كمشاركته في التشريع بأوامره، وإنفراجه بالسلطة التنظيمية المستقلة وتعيينه لثلث أعضاء مجلس الأمة، وكذا سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني. ويعين رئيس الجمهورية، إلى جانب هذه السلطات، في أعلى الوظائف والمناصب المدنية والعسكرية في الدولة، ومنها تعيينه لثلاثة قضاة دستوريين في المجلس الدستوري، وإختصاصه بإخطاره لرقابة الدستورية. أنظر المواد؛ 77، 78، 101/2، 124، 125/1، 129، 164/1 و166 من تعديل الدستور لعام 1996.

يستخدم رئيس الجمهورية هذه الفلسفة للتعين بحرية، لتلبية إهتماماته ومصالحه السياسية ما دام أنه غير ملزم بتبرير إختيار ممثليه. من هذا المنطلق، ستطغى الطبيعة السياسية على تركيبة المجلس الدستوري على حساب الطبيعة القضائية التقنية، اعتبارا من أن أساس تشكيلته هو المقاربة السياسية، أي التبعية والولاء.

إلى جانب التبرير القانوني لإمتلاك رئيس الجمهورية لسلطة التعيين، باعتباره حاميا للدستور وحكما بين المؤسسات الدستورية، فإن رئيس الجمهورية قبل كل هذا هو رجل سياسي، ويمثل تيارا سياسيا بهذا المنصب، وانتخب على أساس برنامج يجسد تطلعات واهتمامات هذا التيار، وهو ملزم أخلاقيا وسياسيا بتنفيذه، وتعييناته في النظام السياسي هي سلطة مساعدة له على تجسيد ذلك¹.

¹ - قد تُحد سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ممثليه بشكليات أخرى يفرضها الواقع، لكنها لا ترقى إلى مستوى الشروط، كتمتع معينيه بالجنسية الجزائرية وبالحقوق المدنية والسياسية، والتزامه بتعيينهم لمدة ست (06) سنوات، ولا يمكنه تعيينهم لمدة تزيد عن هذا، ولا إبقائه على عضوية أحدهم لأكثر من ذلك، كما يلزم رئيس الجمهورية دستوريا بتعيين ثلاثة أعضاء فقط، وعليه الإلتزام بهذا النصاب عند كل تجديد نصفي لأعضاء المجلس. والواقع يثبت أن هذه الشكليات لم تشكل قيودا حقيقية على تعيينات رئيس الجمهورية، خاصة بالنسبة لمدة العضوية في هذا المجلس، عند الزيادة فيها بعدم إنهاء عضوية بعض الأعضاء، أو الإنقاص منها بتعيين بعضهم في مناصب حكومية. والجدول رقم 02 الخاص بأعضاء المجلس الدستوري ومدة عضويتهم. من إعداد الباحث.

| العصر | بداية ونهاية العمل | الجهة المعيّنة أو المنتخب | مدة العمل |
|------------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------|
| سعيد بوالشعير (رئيس) | مارس 1995 - أفريل 2002 | رئيس الجمهورية | 07 سنوات |
| علي بو بتر | مارس 1998 - سبتمبر 2004 | رئيس الجمهورية | 06 سنوات وستة أشهر |
| غوثي مكاشة | مارس 1998 - ديسمبر 1998 | مجلس الأمة | 09 أشهر |
| محمد بورحلة | مارس 1998 - سبتمبر 2004 | المجلس الشعبي الوطني | 06 سنوات وستة أشهر |
| فلة هني | أكتوبر 2001 - سبتمبر 2004 | رئيس الجمهورية | 03 سنوات |
| محمد بجاوي (رئيس) | ماي 2002 - ماي 2005 | رئيس الجمهورية | 03 سنوات |
| موسى لعراية | سبتمبر 2004 - أفريل 2011 | رئيس الجمهورية | 06 سنوات و07 أشهر |
| محمد حبشي | مارس 2005 - مارس 2012 | رئيس الجمهورية | 07 سنوات |
| بوعلام بسايح (رئيس) | سبتمبر 2005 - مارس 2012 | رئيس الجمهورية | 07 سنوات |
| الطيب بلعيز (رئيس) | مارس 2012 - سبتمبر 2013 | رئيس الجمهورية | عام ونصف تقريبا |

وأمام هذه الأهمية لسلطة التعيين، قد يكون من الحكمة أن يلزم رئيس الجمهورية نفسه بضابط الكفاءة القانونية ضمن معايير إختياراته في المجلس الدستوري، لأن هذا سيحفظ لتعييناته مصداقيتها وبيعتها عن كثير من الشكوك والانتقادات. وفي هذا الإطار يقترح بعض الفقهاء في القانون المقارن إنشاء قائمة من الكفاءات المتوفرة والملائمة لعضوية المجلس الدستوري، ليختار منها رئيس الجمهورية ممثليه داخله، كما حث الفقيه هانس كلسن من قبل على إعطاء مكانة كافية ومناسبة لقانوني المهنة في مثل هذه الأجهزة. وفي المقابل يرى العميد لويس فافورو " أن المجالس الدستورية تختلف عن الهيئات القضائية العادية، التي تتكون من قضاة حديثي العهد ثم يتدرجون في مناصبهم وفقا للترقيات القانونية [...]، فتعيين أعضاء المحاكم الدستورية لا يخضع للمعايير التقليدية التي يخضع لها أعضاء الهيئات القضائية لأنهم ليسوا بالضرورة قضاة، كما أنهم ليسوا بالضرورة قانونيين"¹.

ولقد طُرحت في هذا الإطار، بعض الإقتراحات في القانون المقارن لتأطير تعيينات قضاة المجلس الدستوري، يمكن الإقتداء بها لضبط تعيينات رئيس الجمهورية الجزائري في ذات المجال، وضمان إدخال الكفاءات من خلالها - خاصة القانونية- ضمن إختياراته²، وأهم هذه الإقتراحات ما طرحه الفقه الدستوري

الملاحظ من هذا الجدول، وجود 10 حالات شاذة لقضاة دستوريين تزيد أو تنقص عهدهم عن المدة الدستورية لعضويتهم في هذا الجهاز، وهي حالات ناتجة عن ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في التعيين بالسلب أو الإيجاب. حيث يلاحظ أنه تدخل بهذه السلطة لتجديد عضوية 06 من معينيه في المجلس الدستوري، زادت مدة عضويتهم عن 06 سنوات بعام في أقصى الحالات. وهذا العمل من الناحية القانونية يخالف صراحة المادة 3-164/4 من الدستور. أما من الناحية السياسية، فيظهر جانبا من سلطة رئيس الجمهورية في التأثير على استقلالية هذا الجهاز، بإبقاء معينيه فيه لمدة تزيد عن عضوية باقي الأعضاء المنتخبين عن السلطتين الأخرتين.

والى جانب هذا، فقد تدخل رئيس الجمهورية بشكل إيجابي ليمس بمدة العضوية في المجلس الدستوري، وذلك بتعيينه لبعض أعضائه في مناصب حكومية قبل أن تنتهي عضويتهم أصلا، وهذه حالة أخطر من الأولى لمساسها باستقلالية هذا الجهاز، بإمكانية إنهاء عضوية أعضائه في أي وقت، ومن قبل جهة واحدة وهي رئيس الجمهورية، وتوظيفهم في السلطة التنفيذية. كما يخرق فلسفة الاستقلالية التي يبنيناها المؤسس للمجلس الدستوري بتحديد مدة العضوية داخله بـ 06 سنوات ولفترة واحدة فقط. والأبعد من هذا، يظهر الجدول المقدم أن رئيس الجمهورية مارس هذه السلطة على رؤساء المجلس الدستوري أيضا، وذلك في حالتين من أصل الأربعة الحالات المذكورة، ليعينهم كأعضاء في الحكومة، مما يؤكد، من جهة، وجود علاقة بين رئيسي المؤسسات، ومن جهة أخرى، هيمنة رئيس الجمهورية على التمثيل داخل المجلس الدستوري بصفة عامة.

- معلومات الأعضاء المذكورين أعلاه، مأخوذة من الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الجزائري. www.conseil-constitutionnel.dz

¹ - I. RICHIR, op.cit, p: 47.

² - لقد أنتقدت تركيبة المجلس الدستوري الفرنسي بعد تأسيسه مباشرة سنة 1958، وطُرحت منذ ذلك الحين عدت اقتراحات بتعديل الدستور ومراجعتة في أحكام تشكيل هذا المجلس، تمحورت جميعها حول فصم العلاقة بين رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري، سواء بالتأسيس للتخصص في تقنيات التعيين، أو إخضاع التعيين وربطه بموافقة المجالس البرلمانية، وضمان مشاركة السلطة القضائية فيه.

الفرنسي بأن يعين رئيس الجمهورية أعضائه إنطلاقاً من قائمة تعدّها أعلى هيئتين في القضاء العادي والإداري، أو إلزامه بتعيين غالبية الأعضاء من بين القانونيين. ولم تؤخذ هذه الإقتراحات في اعتبارات المؤسس الدستوري الفرنسي، والسبب واضح في ذلك، هو ترك التعيين للاهتمامات الشخصيات السياسية الرئيسية في الدولة¹، لكنها تبقى فكرة مطروحة يمكن العمل بها في النظام الجزائري، خاصة وأن تجربتها كانت ناجحة في بعض الأنظمة السياسية الأوروبية².

إن النقاش حول إطلاق تعيينات رئيس الجمهورية في فرنسا وفقدان ضابط الكفاءة، قد لا يطرح بنفس الحدة في النظام الدستوري الجزائري، الذي كفلها في تشكيلة المجلس الدستوري بإشراك مستشارين عن أعلى هيئتين قضائيتين في الدولة في المجالين العادي والإداري³، وهذا كافياً لترشيد عمل المجلس الدستوري في المسائل القانونية، لكنه ومع هذا تبقى سلطة الرئيس في التعيين مطلقة وبحجم معتبر. ولا يمكن تفسير هذه الإرادة التأسيسية إلا بالمقاربة السياسية في حد ذاتها، وهي الشرعية الشعبية التي يسحبها رئيس الجمهورية على تعيين ثلث أعضاء المجلس الدستوري، ولا يمكن مجابهة هذه الإرادة الدستورية.

ثانياً: الإلتخاب لأعضاء السلطتين التشريعية والقضائية

لم يتخذ المؤسس الدستوري أسلوباً واحداً لبناء تركيبة المجلس الدستوري، بل جعل إلى جانب تعيينات رئيس الجمهورية تنتخب الغرفتين البرلمانيتين ممثلين عنهما في المجلس، كما تضم تشكيلته مستشارين قضائيين تنتخبهما المحكمة العليا ومجلس الدولة من بين قضاتهما، وتأتي هذه التشكيلة كإرادة للمؤسس الدستوري لتأمين الإجماع السياسي من خلال عضوية البرلمانيين في المجلس الدستوري (1)، وترشيده في الجانب القانوني بإشراك القضاة في تركيبته (2).

- Cf; I. RICHIR, *ibid*, p: 48 et S.

¹ - فقد عيب على المجلس الدستوري الفرنسي بطغيان الطابع السياسي على تشكيلته، وغياب كل الشروط التي تضمن الاختصاص أو الأهلية القانونية فيها، لتفصيل أكثر أرجع إلى؛

- Cf; D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, *op.cit.*, p: 38 et S.

² - *Idem*.

³ - أنظر لاحقاً العنوان؛ إنتخاب المستشارين القضائيين للترشيد القانوني

1- إنتخاب الأعضاء البرلمانيين للإجماع السياسي

ينص تعديل دستور 1996 على أن يضم المجلس الدستوري عضوان " اثنان ينتخبهما المجلس الشعبي الوطني واثنان ينتخبهما مجلس الأمة"¹. ويرسم هذا الحكم أسلوبا خاصا لاختيار الممثلين البرلمانيين داخل المجلس الدستوري، قد كرسه كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في نظاميهما الداخليين².

في هذا الإطار، يعد إختيار البرلمانيين لممثلهم عن طريق الانتخاب أسلوبا شادا في نماذج العدالة الدستورية، إذ تجعل العديد من الأنظمة المقارنة التعيين كوسيلة لاختيار ممثلي البرلمان في مثل هذه الأجهزة³. وتجدر الإشارة إلى أن الدساتير الجزائرية ذاتها لم تستقر على أسلوب واحد في هذا المجال، فقد أعطى مؤسس دستور 1963 الحق للمجلس الوطني في إختيار ممثليه عن طريق التعيين مباشرة، وأبقى الأمر غامضا حول من يمارس هذا الحق داخله، ولم يساوي بين ممثليه وممثلي السلطة التنفيذية في العدد، بتعيين رئيس الجمهورية لفاض دستوري واحد في مقابل ثلاثة ممثلين عن البرلمان⁴. أما دستور سنة 1989 فقد عدّل في هذا الأسلوب، وجعل ممارسته عن طريق إنتخاب المجلس الشعبي الوطني لعضوين عنه في المجلس الدستوري، مقابل تعيين رئيس الجمهورية لثلاثته⁵. وبقي الأمر على ذلك في تعديل دستور 1996، مع إضافة عضوين منتخبين عن مجلس الأمة باعتباره غرفة ثانية في البرلمان.

في هذا الإطار، الإختلاف في أسلوب اختيار القضاة الدستوريين بجعل الانتخاب للبرلمانيين منهم مقابل التعيين لممثلي الرئاسة، ينتج عنه إضعاف للتواجد البرلماني في المجلس الدستوري، إذ ستتحكم الأغلبية البرلمانية وقواعد اللعبة السياسية في اختيار ممثلي الغرفتين فيه من خلال أسلوب الإنتخاب، مقابل السلطة

¹ - المادة 164 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - في هذا الخصوص نص مجلس الأمة في نظامه الداخلي في الفصل الثاني لإجراءات تمثيل مجلس الأمة في المجلس الدستوري، على أن لكل مجموعة برلمانية ولكل عشرة (10) أعضاء الحق في اقتراح قائمة مترشحين بالعدد المذكور في المادة 164 من الدستور، على أن تقدم الاقتراحات لمكتب المجلس في غضون أربع وعشرين (24) ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة المقرر فيها إجراء الانتخاب، ويكون الاقتراح سريا يختار فيه كل عضو إسمين من المترشحين. أنظر؛ المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

³ - في خصوص تعيين البرلمان للقضاة الدستوريين في القانون المقارن أنظر؛

- L. FAVOREU, Rapport Général Introductif, op.cit., p: 280 et S.

⁴ - أنظر المادة 63 من دستور 1963 السابق الذكر.

⁵ - أنظر المادة 154 من دستور 1989 السابق الذكر.

التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية في تعيين أعضائه. وتعكس هذه الهندسة مركز البرلمان في النظام الدستوري من خلال تأثيره الضعيف على تركيبة المجلس الدستوري، وتجعل من التمثيل البرلماني في المجلس الدستوري محاولة للحصول على الإجماع المؤسساتي حول قراراته، ولا يراد من ورائه تمثيلاً حقيقياً للسلطة التشريعية، وإلا لأطلقت سلطتها في تعيين ممثليه بشكل من الأشكال.

2- إنتخاب المستشارين القضائيين للترشيد القانوني

إضافة إلى ممثلي البرلمان في المجلس الدستوري، جعل المؤسس عضوية السلطة القضائية فيه تأتي أيضاً عن طريق الانتخاب، بواسطة مستشارين يُنتخب أحدهما عن المحكمة العليا والآخر عن مجلس الدولة. ولقد أُسس سابقاً لتمثيل هذه السلطة في النموذج الأول لجهاز المجلس الدستوري في الجزائر، ولكن بشكل مخالف يعكس فلسفة أخرى، حيث جعل مؤسس دستور سنة 1963 تمثيلها عن طريق عضوية رسمية لرئيس المحكمة العليا ورئيسي الغرفتين المدنية والإدارية بها ضمن تشكيلة المجلس الدستوري¹. فبالرغم من أن عضوية هؤلاء المستشارين تأتي لضمان الكفاءة في تشكيلة المجلس الدستوري، إلا أنها في حقيقتها لا تعدو عن وجه آخر لممارسة رئيس الجمهورية للتعيين، فرئيس المحكمة العليا يعينه رئيس الجمهورية لترأس هذه الهيئة القضائية، كما أن رئيسي الغرفتين المدنية والإدارية يعينهم رئيس المحكمة العليا لترأس هذه الغرف، وعضوية هؤلاء الثلاثة في المجلس الدستوري هي حسب وظائفهم هاته، وأساسها التعيين الرئاسي².

أما دستور سنة 1989 فقد جاء بأسلوب آخر لتمثيل السلطة القضائية في المجلس الدستوري، فجعل عضويتها فيه من خلال انتخاب المحكمة العليا لمستشارين عنها مثلها مثل المجلس الشعبي الوطني، ومرد هذا التعديل في أسلوب تمثيل القضاة وحجمه هو التحول في طبيعة المجلس الدستوري ذاته، من الطبيعة القضائية فحسب في دستور 1963، إلى الطبيعة المختلطة السياسية القضائية في هذا الدستور. أما بالنسبة لتعديل الدستور سنة 1996، فقد أبقى على تمثيل السلطة القضائية بمستشارين اثنين رغم التوجه نحو النظام القضائي الإزدواجي وتوسعته بجهاز مجلس الدولة، على أن يتم ذلك بانتخاب كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة لمستشار واحد عنها. وينبئ هذا الأسلوب على أن المؤسس الدستوري لم يرد تمثيلاً حقيقياً لهذه السلطة داخل المجلس الدستوري، بل يهدف من خلال عضويتها فيه إلى توفيق وترشيد عمله في المجالات القانونية التقنية،

¹ - المادة 63 من دستور سنة 1963.

² - المادة 54 من نفس الدستور.

فمستشارين عن كلا الجهازين القضائيين العادي والإداري هو حجم كاف لتأمين هذه الوظيفة، وأسلوب إنتخابهما أنسب لذلك من تعيينهما، على إعتبار أن رئيسي الهيئتين القضائيتين معينين بمرسوم رئاسي، فلو كانت عضويتها رسمية في المجلس الدستوري لكانت في حقيقتها زيادة لتعيينات رئيس الجمهورية في تركيبة المجلس الدستوري، والسبب ذاته حالة ما إذا كان الاختيار يأتي عن طريق تعيين رئيسي المحكمة العليا ومجلس الدولة لممثلي هيئتهما في المجلس الدستوري.

الفرع الثاني: التفوق الحتمي للتمثيل الرئاسي سياسيا

إن المجالس والمحاكم الدستورية، ليست بمجالس سياسية ولا يمكن عدّها كذلك، بل هي أجهزة مستقلة للعدالة الدستورية. غير أن المقاربة السياسية لعملها وتأثيرها في النظام السياسي، جعل الدستورية الغربية تفتح المجال أمام الفاعلين في الحياة السياسية لتمثيل أنفسهم فيها، ضمانا للفصل بين السلطات والتوازن بينها. وقد يطابق هذا الطرح فلسفة إنشاء المجلس الدستوري في الجزائر، غير أن الأسلوب النوعي الذي اتخذه المؤسس لبناء تركيبته لا يوحي بذلك، بل يأتي لضمان تفوق سياسي في تمثيل المؤسسة الرئاسية داخله على حساب باقي السلطات، وبالأخص البرلمان. ويمكن إثبات ذلك من خلال التحليل النظري للقواعد المتحكمة في بناء المجلس الدستوري (أولا)، والذي يصدقه الواقع العملي لتركيباته (ثانيا) .

أولا: التحليل النظري

إن تعيين رئيس الجمهورية لتثلث (1/3) أعضاء المجلس الدستوري، هو سلطة لتكثيف العنصر الرئاسي داخل هذا الجهاز، وصورة واضحة لعلاقة رئيس الجمهورية بالبرلمان من خلاله. ولا يقصد المؤسس الدستوري من خلال هذه السلطة إلى إحداث توازن بين السلطات، بقدر ما يهدف إلى بناء تشكيلة نوعية تساهم في بناء نظام سياسي محدد، وهو النظام الرئاسي المشدد. وقد يبرر التأسيس لهذه التشكيلة في كون رئيس الجمهورية هو المكلف بحماية الدستور، لذا يستوجب منحه سلطة للتأثير على الجهاز المكلف بتفسيره وتطبيقه. لكن إلى جانب هذا، تجد تركيبة المجلس الدستوري بهذا الشكل تبريرا آخر أكثر عمقا بالعودة إلى الظروف السياسية التي أسس فيها هذا المجلس، فما من شك من أنه جيء به لسد النقائص التي تضمنها دستور 1989، وأهمها الخطر المحتمل لسيطرة أغلبية برلمانية ما على مصير الحياة المشتركة¹، فأنشئ المجلس الدستوري حينئذ لرقابة عمل

¹ - أنظر أعلاه العنوان؛ تأمين حاجيات خاصة للنظام السياسي .

البرلمان وعقلته، وهي إرادة تتنافى وهيمنة هذا الأخير على تشكيلة المجلس الدستوري. ويؤكد هذا التبرير تحول تشكيلته في التعديل الدستوري لسنة 1996، عن تلك التي أسسها له دستور الأزمة لسنة 1989¹.

ومن جانب آخر، يبدي التوزيع العددي لأعضاء المجلس الدستوري تقوفا لتمثيل السلطة التشريعية فيه على حساب السلطة التنفيذية، عندما تمثل الأولى بأربعة (04) أعضاء بمعدل عضوين عن كل غرفة برلمانية، مقابل تمثيل السلطة التنفيذية بثلاثة (03) أعضاء يعيّنهم عنها رئيس الجمهورية. إلا أن القول بهذا التفوق يقف عند حد التقسيم التقليدي الثلاثي للسلطات، الذي تجاوزه المؤسس الدستوري بتقنية نوعية لإرجاع التفوق لصالح السلطة التنفيذية، من خلال أسلوب التعيين الذي له علاقة بالتقسيم الحقيقي للسلطات والمحدد لطبيعة الممثلين، انطلاقا من فلسفته الولاء.

إضافة لما تقدم، تجعل الهندسة المذكورة أنفا احتمال أقلية العنصر الرئاسي ضعيفا جدا في تركيبة المجلس الدستوري، فأمام حرية الرئيس في تعيين أعضائه الثلاثة في المجلس الدستوري، يواجه البرلمانيون من خلال طريقة الانتخاب مجازفة في ممارسة هذا الحق الدستوري، فالإنتخاب لا ينقص من عدد الاعضاء الممثلين للبرلمان (عضوين عن كل غرفة)، لكنه لا يضمن دائما الإفراز عن أعضاء يمثلون البرلمان حقيقة، بل يفرز في غالب الأحيان عن أعضاء من الأغلبية الرئاسية، حيث أن ترشح البرلمانيين لعضوية المجلس الدستوري يجب أن يكون داخل مجموعات برلمانية، أو عن عشرة 10 أعضاء خارج هذه المجموعات². وهنا تبرز حذاقة المؤسس الدستوري في تبنيه هذا الأسلوب لتدعيم النظام الرئاسي.

فبالنسبة لتطبيق هذا الحكم داخل مجلس الأمة، واعتبارا من أن الثلث الرئاسي فيه يشكل مجموعة برلمانية واحدة حسب المادة 49/6 من النظام الداخلي لهذا المجلس، فسيرشح هذا الثلث قائمة واحدة من عضوين، ومنطقي أن لا يكونا هاذين الاثنين من خارج أعضاء الثلث الرئاسي، ومنطقي أيضا، سياسيا، أن تصوت عليهما هذه المجموعة. وفي المقابل، يترشح عضوين عن كل مجموعة من المجموعات البرلمانية داخل مجلس الأمة،

¹ - حيث أن المؤسس الدستوري لسنة 1989 قد ساوي بين تمثيل البرلمان وتمثيل السلطة التنفيذية في المجلس الدستوري، وهذا تنظيم قد يتلاءم وطبيعة النظام البرلماني الرئاسي للدولة، لكنه لا يعكس إرادة العقلنة للغرفة البرلمانية المنتخبة، التي قد تصبح خطرة على النظام السياسي بهيمنة أغلبية ما لوحدتها عليها، خاصة وأنها الغرفة البرلمانية الوحيدة آنذاك. لذا تدارك المؤسس هذه النقائص عند بنائه للتركيبة الجديد للمجلس الدستوري بتعديل سنة 1996، وذلك بتشكيلة حذقة تستبعد هيمنة البرلمان على تركيبة هذا الجهاز، وتمنح في ذات الوقت سلطة لرئيس الجمهورية للتأثير فيها، وفقا للشرح المبين في هذه العنصر من الدراسة.

² - أنظر أعلاه ؛ إنتخاب الأعضاء البرلمانيين للإجماع السياسي.

المنشأة على أساس الانتماء الحزبي وفقا لذات المادة، وضمن هذه المجموعات توجد مجموعة الحزب الرئاسي الحاكم¹. وفي هذه الحالة يرد احتمالين سياسيين بخصوص المرشحين؛ فقد تُقدّم مجموعة الحزب الحاكم، تبعا لمنطق الإنتماء والولاء السياسي، على مشاركة مجموعة الثلث الرئاسي في ترشيح نفس الأعضاء، وقد تنفرد مجموعة الحزب الحاكم بمرشحين غير المرشحين عن الثلث الرئاسي. وبالنظر إلى فلسفة آلية الانتخاب المبينة على التصويت بالأغلبية، فإن الاحتمال الأكثر ورودا في انتخاب مجلس الأمة لعضويه في المجلس الدستوري، هو فوز مرشحي الثلث الرئاسي ومجموعة الحزب الرئاسي عن باقي المرشحين، ما لم تتحد الاغليات البرلمانية الأخرى لمواجهة تصويت المجموعتين المذكورتين، وهذا احتمال ضعيف في الواقع السياسي، خاصة مع توسع ظاهرة الائتلاف الرئاسي في الآونة الأخيرة للنظام².

أما تمثيل المجلس الشعبي الوطني في المجلس الدستوري، فيتم، أيضا، بترشح نوابه داخل قوائم من عضوين عن مجموعات برلمانية مشكّلة على أساس الانتماء الحزبي أو من قبل النواب الأحرار³، ليتم انتخابهما بعد ذلك من قبل باقي النواب، وفي هذه الحالة كل الإحتمالات واردة؛ فقد يفوز مرشحي الأغلبية البرلمانية المعارضة لرئيس الجمهورية إن وجدت، كما قد يفوز مرشحي الأغلبية الرئاسية في حال تطابق الأغليبتين البرلمانية والرئاسية.

وعلاوة على ما سبق، وحتى ولو لم تتوافق الأغليبتين في المجلس الشعبي الوطني، وإفراز إنتخاباته عن مرشحين من المعارضة، فإن فوز عضوي مجلس الأمة بالشكل المبين أعلاه، كافيا لترجيح التمثيل في المجلس الدستوري لصالح العنصر الرئاسي، لتصبح التشكيلة السياسية الحقيقية داخله بثلاثة (03) أعضاء معينين من طرف رئيس الجمهورية، مع عضوي (02) مجلس الأمة (أي خمسة أعضاء)، مقابل عضوين (02) عن المجلس الشعبي الوطني.

1 - أنظر؛ المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر .

2 - حيث عرف النظام السياسي الجزائري أول تحالف رئاسي سنة 2004، لدعم برنامج رئيس الجمهورية في عهده الثانية، وذلك باتفاق ثلاث أحزاب رئيسية هي؛ حزب التجمع الوطني الديمقراطي، حزب جبهة التحرير الوطني وحركة مجتمع السلم. وتم توقيع هذا الاتفاق بتاريخ 16 فبراير 2004. واستمر التحالف إلى أن انسحبت منه حركة مجتمع السلم لاحقا في جانفي 2012.

3 - أنظر؛ المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني السابق الذكر .

ثانيا: الواقع العملي

ما يؤيد الطرح النظري السابق هو مطابقته للواقع في تركيبات المجلس الدستوري المتجددة، خاصة بالنسبة لانتخابات غرفتي البرلمان لممثليهم في هذا الجهاز، التي لم تفرز في تجاربها السابقة إلا عن أعضاء مرشحين عن مكونات سياسية محددة، تُعرف بولائها السياسي لرئيس الجمهورية وبرنامجهم. وضمت هذه المكونات كل من؛ الثلث الرئاسي المعين، جبهة التحرير الوطني الحزب الحاكم، والتجمع الوطني الديمقراطي طرف التحالف الرئاسي مع الحزب الحاكم¹. وهذا يؤكد الطرح السابق لدور كل من الثلث الرئاسي والتحالف الرئاسي في ضمان إفران انتخابات البرلمان، دوما، عن فائزين من المكونات السياسية الموالية للرئاسة في تركيبة المجلس الدستوري. وتأكيدا لما سبق، قد تم إبرام اتفاق سياسي بين حزبي التحالف الرئاسي، جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي، للاستحواذ بموجبه على مقاعد البرلمان في المجلس الدستوري وتقاسمها². مفاد هذا الاتفاق

¹ - هذا ما يثبتته الجدول رقم 03 الخاص بـ: الطبيعة السياسية للأعضاء البرلمانيين في المجلس الدستوري. من إعداد الباحث.

| المجموعة المرشح عنها | الغرفة البرلمانية المرشح منها | بداية ونهاية العمل | العضو |
|--|-------------------------------|---------------------------|------------------------|
| مجموعة التجمع الوطني الديمقراطي | المجلس الشعبي الوطني | مارس 1998 - نوفمبر 2001 | عبد الحفيظ عماري (عضو) |
| مجموعة جبهة التحرير الوطني | المجلس الشعبي الوطني | مارس 1998 - سبتمبر 2004 | محمد بورحلة (عضو) |
| مجموعة التجمع الوطني الديمقراطي | المجلس الشعبي الوطني | أكتوبر 2001 - نوفمبر 2007 | محمد فادن (عضو) |
| مجموعة جبهة التحرير الوطني | المجلس الشعبي الوطني | سبتمبر 2004 - أبريل 2011 | الطبيب فراحي (عضو) |
| مجموعة جبهة التحرير الوطني | المجلس الشعبي الوطني | نوفمبر 2007 - ديسمبر 2013 | محمد عبو (عضو) |
| تكتل التحالف الرئاسي؛ جبهة التحرير والتجمع الوطني الديمقراطي | المجلس الشعبي الوطني | أفريل 2011-..... | محمد صيف (عضو) |
| تكتل التحالف الرئاسي؛ جبهة التحرير والتجمع الوطني الديمقراطي | المجلس الشعبي الوطني | ديسمبر 2013-..... | ابراهيم بوتخيلة (عضو) |
| مجموعة الثلث الرئاسي مع مجموعة جبهة التحرير الوطني | بعنوان مجلس الأمة | مارس 1998- ديسمبر 1998 | غوتي مكاشة (عضو) |
| مجموعة الثلث الرئاسي مع مجموعة جبهة التحرير الوطني | بعنوان مجلس الأمة | مارس 1998 - سبتمبر 2004 | ناصر بدوي (عضو) |
| مجموعة التجمع الوطني الديمقراطي | بعنوان مجلس الأمة | أكتوبر 2001 - نوفمبر 2007 | نذير زربيي (عضو) |
| الكتل الثلاثة؛ الثلث الرئاسي، جبهة التحرير، التجمع الوطني الديمقراطي | بعنوان مجلس الأمة | سبتمبر 2004 - أبريل 2011 | دين بن جبارة (عضو) |
| مجموعة التجمع الوطني الديمقراطي | بعنوان مجلس الأمة | نوفمبر 2007 - ديسمبر 2013 | بدر الدين سالم (عضو) |
| الكتل الثلاثة؛ الثلث الرئاسي، جبهة التحرير، التجمع الوطني الديمقراطي | بعنوان مجلس الأمة | أفريل 2011-..... | حسين داود (عضو) |
| الكتل الثلاثة؛ الثلث الرئاسي، جبهة التحرير والتجمع الوطني الديمقراطي | بعنوان مجلس الأمة | ديسمبر 2013-..... | عبد النور قراوي (عضو) |

² - ج. ع، اتفاق بين الافلان والارندي على اقتسام مقعدي البرلمان في المجلس الدستوري، مقال صحفي بيومية النصر الجزائرية، 12 / 09 / 2010. وانظر كذلك؛ ع، ي، انتخابات تجديد ممثلي البرلمان بالمجلس الدستوري، مقال صحفي بجريدة المساء الجزائرية، بتاريخ: 19 / 09 / 2010.

أن يزكي التجمع الوطني الديمقراطي مرشحي جبهة التحرير للمجلس الدستوري داخل مجلس الأمة، ويصوت عليهم، وأن يحجم عن تقديم مرشحين عنه في هذه الغرفة. مقابل أن تمتنع جبهة التحرير عن تقديم مرشحين عنها في المجلس الشعبي الوطني، وتُزكي مرشحي التجمع الوطني الديمقراطي وتصوت عليهم¹. ويأتي هذا الاتفاق في إطار التحالف الرئاسي لدعم برنامج رئيس الجمهورية، والذي ساندته أيضا الثلث الرئاسي داخل مجلس الأمة².

أما حجم تأثير الميكانيزمات المذكورة فيظهره واقع تمثيل البرلمان في المجلس الدستوري، منذ التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث أنه من بين سبعة أعضاء الذين انتخبهم المجلس الشعبي الوطني إليه، ثلاثة منهم رشحوا عن جبهة التحرير الوطني الحزب الحاكم، واثنين عن التجمع الوطني الديمقراطي، وعضوين عن كتلة التحالف الرئاسي بين الحزبين المذكورين³.

ومن بين سبعة الأعضاء الذين مثلوا مجلس الأمة في المجلس الدستوري، مرشحون عن مجموعتي الثلث الرئاسي وجبهة التحرير الوطني معا، وثلاثة فائزين عن كتلة التحالف الرئاسي مع الثلث الرئاسي، إضافة إلى عضوين عن التجمع الوطني الديمقراطي⁴.

توضح هذه النتائج بجلاء، أهمية كل من التحالف الرئاسي والثلث المعين في ضمان هيمنة سياسية للعنصر الرئاسي على تركيبة المجلس الدستوري، وذلك بدورهما في استبعاد فوز أي مرشح عن باقي الأحزاب السياسية لعضوية البرلمان في المجلس الدستوري.

بهذه الطريقة النوعية، يضمن المؤسس الدستوري هيمنة رئاسية على تشكيلة المجلس الدستوري، ويحدد علاقة هذا الأخير بكل من رئيس الجمهورية والبرلمان، وهذا على اعتبار من أن عضوية مستشاري السلطة القضائية هي لأمر تقنية محضة لا للمقاربة السياسية، وأن مهمتها الترشيد القانوني لا التقرير السياسي⁵.

1 - نفس المرجع.

2 - أنظر جدول الطبيعة السياسية للأعضاء البرلمانين في المجلس الدستوري، المبين أعلاه.

3 - أنظر نفس الجدول المرفق أعلاه.

4 - أنظر نفس الجدول.

5 - حتى ولو كانت عضوية المستشارين لغير ذلك، فلن تؤثر على التشكيلة السياسية داخل المجلس الدستوري، لأن الفارق العددي بين ممثلي الرئاسة وممثلي البرلمان بالشرح المذكور سيبقى قائما في هذه الحالة، بنسبة ثلاثة (03) أعضاء عن رئيس الجمهورية مع عضوين (02) عن مجلس الأمة، في مقابل عضوين (02) عن المجلس الشعبي الوطني مع المستشارين القضائيين (02)، أي خمسة أعضاء (05) مقابل أربعة (04).

المطلب الثاني: تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري

ينص تعديل الدستور لسنة 1996 في المادة 164 فقرتها الأولى، على أن " يتكون المجلس الدستوري من تسعة 09 أعضاء، ثلاثة (03) أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية ... ". ونصت الفقرة الثالثة من نفس المادة على أن " يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات ". كما مكن المجلس الدستوري رئيسه في النظام المحدد لقواعد عمله من سلطات عدة، أهمها ما نظمته بالمادة 17 الفقرة الثانية بجعله " في حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس المجلس الدستوري أو رئيس الجلسة مرجحا ¹ ". من هذه النصوص تبدو مهمة تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري سلطة حصرية ومنتقدة (الفرع الأول)، إعتبارا من أن رئيس الجمهورية هو المعين الوحيد لرئيس المجلس الدستوري. ويعد هذا الأخير، أيضا، شخصية مؤثرة في عمل المجلس لنفوذ منصب المعين (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة تعيين حصرية ومنتقدة

تنص المادة 164/1 من الدستور على أن " يتكون المجلس الدستوري من تسعة أعضاء، ثلاثة أعضاء من بينهم رئيس المجلس يعينهم رئيس الجمهورية ... "، ونصت نفس المادة في الفقرة الثالثة على أن " يعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الدستوري لفترة واحدة مدتها ست سنوات "، وفي هذا الصدد، جعلت المادة 87 من تعديل الدستور لسنة 1996 مهمة تعيين رئيس المجلس الدستوري سلطة حصرية لرئيس الجمهورية²، لا يمكنه التنازل عنها أو تفويض غيره لممارستها.

واللافت للنظر أن المؤسس لم يقيد ممارسة هذه السلطة لا بشروط قانونية كالإلزامه للمعين بإعتماد الكفاءة في إختياره، ولا بشروط سياسية كإختيار المعين من ممثلي الشعب أو موافقتهم عليه، بل جعلها سلطة مطلقة لإرادة رئيس الجمهورية في اختيار من يثق به لترأس المجلس الدستوري، الأمر الذي قد يساهم في خلق سلطة

¹ - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000، ج ر العدد 48 المؤرخة في 06 أوت 2000.

² - حيث نص المؤسس الدستوري في هذه المادة على أنه " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور عن طريق أخرى لتعيينهم ". وباعتبار المجلس الدستوري أحد هذه المؤسسات الدستورية، فتعيين رئيسه هو سلطة حصرية لرئيس الجمهورية ما دام أن الدستور لم ينص عن كيفية أخرى غيرها لتعيينه.

تحكمٌ فردية لدى رئيس الجمهورية على حساب باقي السلطات، وهذا يتنافى ودور العدالة الدستورية في السعي لتحقيق التوازن بين السلطات، ويجعل منها سلطة منقذة¹.

ومراعاة لمبدأ التوازن بين السلطات، كان بإمكان المؤسس الدستوري العمل بتجربة دستور 1963 في هذا المجال، الذي ترك مهمة تعيين رئيس المجلس الدستوري لأعضاء المجلس أنفسهم²، وهذا الإجراء أمثل لحفظ التوازن وضمان إستقلالية أكثر للجهاز³. ويجنوح المؤسس الدستوري بهذا الحق إلى سلطة دون أخرى فإنه يؤكد على إرادته في إقامة علاقة بين السلطتين المعيّنة والمعيّنة، ولم يكثرث لا بالمساواة ولا بالتوازن بين السلطات في تشكيلة المجلس الدستوري، ولا يوجد تبرير آخر لتنظيم سلطة التعيين بهذا الشكل في ظل استبعاد باقي الأساليب الممكنة. وتتأكد هذه العلاقة أكثر بإلزام المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الدستوري من بين الأعضاء الثلاثة المعيّنين من قبله فقط، ولم يترك له الحرية في إختياره من باقي الأعضاء المنتخبين عن باقي السلطات، مع أن هذا ممكنا ويبعد الشك في احتمال وجود علاقة لرئيس الجمهورية بعضو لم يعينه هو في المجلس الدستوري، مثل ما أخذ به مؤسس دستور سنة 1989، حينما ترك لرئيس الجمهورية حرية اختيار رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء الرئاسة أو من بين أعضائه المنتخبين.

¹ - تعرف العدالة الدستورية على أنها مجموعة المؤسسات و التقنيات التي تضمن سمو الدستور ، و التي أصبحت أمرا لازما لمواجهة النمو المعبر والمثير للقلق لسلطتي التشريع و التنفيذ، بحفظها لتوازن العلاقة بينهما، بيد أن السلطة المطلقة لرئيس الجمهورية بتعيين رئيس المجلس الدستوري لا يعكس هذا التوازن، بل هو امتياز إضافي للتنفيذ داخل هذا الجهاز، مما يتنافى ومغزى هذه العدالة، رغم تماشي هذه السلطة لرئيس الجمهورية مع طبيعة النظام الرئاسي. فالنتافي إذا هو بين العدالة الدستورية والنظام الرئاسي بصفة عامة، وتزداد حدته كلما اتجهنا نحوى تشديد النظام الرئاسي بإفراد رئيس الجمهورية بسلطات ممتازة في مجال العدالة الدستورية، كما يمكن التخفيف من حدة التنافي بتلطياف هذا النظام، لإعمال العدالة الدستورية لدورها في تحقيق التوازن المؤسساتي داخل الدولة.

- Cf; M. CAPPELLETTI, *Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle*, RIDC, Année 1981, Volume 33, Numéro 2, p. 628.

² - تنص المادة 63 من دستور 1963 السابق الذكر، على أن " يتألف المجلس الدستوري من الرئيس الأول للمحكمة العليا، ورئيسي الحجرتين المدنية والإدارية في المحكمة العليا، وثلاث نواب يعينهم المجلس الشعبي الوطني، وعضو يعينه رئيس الجمهورية. ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوت مرجح ".

³ - في هذا الخصوص، تأخذ العديد من الدول التي تنتبى العدالة الدستورية الأوروبية بأسلوب انتخاب القضاة الدستوريين لرئيسهم، على سبيل المثال ما أخذت به كل من ؛ إيطاليا، إسبانيا، البرتغال، بلغاريا، رومانيا، لتوانيا وسلوفينيا. بينما تعطي في المقابل بعض الدول اختصاص تعيين الرئيس لرئيس الجمهورية، مثل ما أخذت به فرنسا، كرواتيا وجمهورية التشيك.

- Cf; I. RICHIR, op.cit., p: 110 et S.

يمكن تبرير اختلاف دستور 1989 عن تعديله في أسلوب تعيين رئيس المجلس الدستوري، باختلاف طبيعة النظام الدستوري الذي يؤسس له كل منهما، فالدستور يؤسس للبرلمانية الرئاسية، النظام المختلط الذي لا تضحل فيه إمتيازات السلطة التشريعية كلية لصالح التنفيذ، ويتجلى ذلك الوجود على عدة مستويات، منها تمثيل السلطين بالتساوي في تشكيل المجلس الدستوري، رغم منح سلطة تعيين رئيسه لرئيس الجمهورية لإضفاء الطابع الرئاسي على النظام، فهي تبدو سلطة تعيين ملطفة وأقل إنتقادا، لفتحها إمكانية إختيار هذه الشخصية من بين جميع أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم البرلمانيين.

وفي القانون الفرنسي، قدم الفقه الدستوري نفس التبرير عند تفسيره تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري الفرنسي بأنها بناء للبرلمانية الرئاسية، رغم جعل إختياره من بين أعضاء الرئاسة فقط، حيث يرى الفقيه لويس فافور أن " منح سلطة تعيين رئيس المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، يأتي في إطار تعويض عدم التوازن بين التنفيذ والغرف البرلمانية في توزيع المقاعد - ستة ضد ثلاثة (06 - 03) - وسندا لترجمة سمو رئيس الدولة بصفته حامي الدستور، الدور الذي يمنحه إياه صراحة النص الأساسي"¹.

قد يبدو تبرير أسلوب تعيين رئيس المجلس الدستوري المذكور ببناء البرلمانية الرئاسية أمرا مقبولا بوجه عام، سواء في دستور 1989 أين يتساوي عدد ممثلي الرئاسة والبرلمانيين داخل المجلس الدستوري، أو في النظام الفرنسي أين يتفوق عدد القضاة الدستوريين البرلمانيين عن الرئاسيين. أما تعيينه في دستور 1996 الذي يجعله سلطة حصرية لرئيس الجمهورية يختاره من بين أعضائه المعينين فقط، فينبئ بوضوح عن وجود علاقة بين الشخصين المعين والمعين، وإلا لما قام هذا التوازن العددي. ويأتي هذا التنظيم لبناء طبيعة النظام السياسي الجزائري الرئاسي المشدد.

الفرع الثاني: سلطة تعيين مؤثرة لنفوذ منصب المعين

منصب رئيس المجلس الدستوري هو من المناصب السامية في الدولة، ويتجسد هذا سمو فيه من خلال الامتيازات التي يتمتع بها شخص الرئيس، فهو يملك تعويضة أساسية مرتفعة نسبيا عن تلك التي لزملائه. ولأهمية منصبه، فإنه يمارس عمله بصفة دائمة بمساعدة أمانة خاصة به. ويعد الأمر بالصرف لجهاز المجلس الدستوري، إذ يحق له صرف ميزانيته وتوظيف المستخدمين في حدود الاعتمادات المفتوحة له، ويعين محاسب

¹ - I. RICHIR, op.cit., p: 112.

المجلس، ويقترح أمينه العام ليعتمد من طرف رئيس الجمهورية¹. إلى جانب هذه الامتيازات حَصَّ المؤسس الدستوري رئيس المجلس الدستوري بصلاحيات سياسية استراتيجية، أهمها رئاسة الدولة في حال توافق شغور منصبه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة، كضمانة لديمومة واستمرارية الدولة، وهي وظيفة سياسية مهمة تجعل منصب رئيس المجلس الدستوري ذا مكانة في النظام السياسي، وتبرر خصوصية أسلوب تعيينه وعلاقته بمن عينه². كما خصه الدستور وحده بالاستشارة التوفيقية لرئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ، من دون إشراك بقية أعضاء المجلس³.

وعلاوة على ما سبق، ينفرد رئيس المجلس الدستوري بممارسة وظائف مختلف عند رقابة المجلس لدستورية القوانين وصحة الانتخابات، ففي هذه الأخيرة يعين الرئيس مقررين لدراسة ملفات الترشيح والطعون، سواء في الانتخابات الرئاسية أو التشريعية أو في حالة الاستفتاء. أما في مجال رقابة الدستورية، فأخطار المجلس الدستوري يكون برسالة موجهة إلى رئيسه وجوبا، الذي يعين مقررًا للتحقيق في الملف المختر به. ولا يجتمع المجلس إلا بناء على طلب من رئيسه أو من مَنْ يفوضه لذلك، وفي هذا الخصوص يملك رئيس المجلس الدستوري سلطة أخرى بالغة الأهمية، وهي ترجيح رأيه حالة ما إذا تساوت الأصوات في الجلسة⁴.

مما سبق يتبين أن سلطات رئيس المجلس الدستوري، والتي عُيِّن من أجلها، لا تُقتصر على تدبير الشؤون الإدارية للمجلس فقط، بل لها تأثير على وظيفته المعيارية من خلال تمييز صوت الرئيس عن باقي الأصوات في اتخاذ القرارات، ضمانا لراحة التصويت لجهة معينة، فحتى وإن كان احتمال أقلية تواجد العنصر الرئاسي ضعيف داخل المجلس الدستوري بالشكل المبين أعلاه⁵، وحالة تساوي الأصوات واردة ومحتملة، فقد أبقى النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على ضمانته لإعادة التفوق السياسي للتيار الرئاسي، وهي ترجيح التصويت للجهة التي معها صوت رئيس المجلس. ويمكن تفسير هذا الامتياز لرئيس المجلس الدستوري بمقارنته

¹ - أنظر المواد 06 - 11 من المرسوم رئاسي رقم 89-143 مؤرخ في 5 محرم عام 1410 الموافق 7 غشت سنة 1989 يتعلق بالقواعد الخاصة بتنظيم المجلس الدستوري والقانون الأساسي لبعض موظفيه، ج.ر. رقم: 32، الصادرة في 07 أوت 1989. المعدل والمتمم بالمرسوم رئاسي رقم 04-105 مؤرخ في 15 صفر عام 1425 الموافق 5 أبريل سنة 2004 ج. ر. رقم: 21، الصادرة في 07 أبريل 2004.

² - المادة 88/8 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - المادة 91 من نفس التعديل الدستوري.

⁴ - المواد 8-14، و16 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق الذكر.

⁵ - أنظر أعلاه العنوان: التفوق الحتمي للتمثيل الرئاسي سياسيا.

بالحالات المشابهة له، فلو كان الرئيس منتخبا لبرر ترجيح صوته في حالة تساوي الأصوات بضمان تفعيل عمل المجلس وعدم تعطله، أما وقد منح هذا الإمتياز لرئيس معين، فيبرر قبل كل شيء على أنه امتياز للسلطة المعيّنة لهذا الشخص، ثم تفعيل عمل المجلس الدستوري بعد ذلك وفقا لهذا الامتياز.

والملاحظ بشأن هذا الحق، أنه رغم أهميته، لم يرتبه صراحة التعديل الدستوري لسنة 1996 لرئيس المجلس الدستوري¹، ورتبه المجلس لرئيسه بالمادة 17 من النظام المحدد لقواعد عمله، وغياب الرقابة على قواعد تنظيم المجلس الدستوري وعمله، يجعله هو السيد في تحديد صلاحيات أعضائه بالزيادة فيها أو بالنقصان، ولعلّ أساس ترتيب المجلس الدستوري الصوت المرجح لرئيسه، هو سلطته الدستورية في تحديد قواعد عمله وفقا للمادة 167 من تعديل الدستور لسنة 1996.

¹ - وهذا خلافا لموقف مؤسس دستور 1963 الصريح من هذا الحق، الذي بينته المادة 63/2 على أن " ينتخب أعضاء المجلس الدستوري رئيسهم الذي ليس له صوتا مرجحا ". في حين لم يفصح دستور 1989 عن موقفه من هذا الحق.

المبحث الثاني:

تأمين الهيمنة التنفيذية على علاقة الحكومة بالبرلمان

ينبني نموذج دولة القانون في غالبية الأنظمة السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين السلطات، الذي بدأ التأسيس له في نهاية القرن الثامن عشر. ومفاد هذا المبدأ أن تمنح كل سلطة دستورية وظيفية معيارية خاصة بها، تؤمنها وتساهم بها في سير النظام السياسي، تمارسها بضمانات دستورية تحفظ لها استقلاليتها في مواجهة باقي المؤسسات. وأثبتت الدستورية الغربية أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يصمد بهذا المعنى، لتأثره باندفاعات البرجوازية الليبرالية والأنظمة الدكتاتورية، ولعدم استجابته كثيرا للمتطلبات الأيديولوجية، الإقتصادية والإجتماعية للدولة الحديثة، مما حدا بالكثير من الأنظمة إلى إعادة بناء العلاقات المؤسساتية داخلها بطريقة حذقة، تضمن مكانة نوعية للسلطة التنفيذية على حساب باقي السلطات، وخاصة على حساب السلطة التشريعية. ومن بين هذه الأنظمة يوجد النظام السياسي الجزائري الذي أسس لفصل شكلي بين سلطاته، مع إشراكه السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية، مقابل تمكين البرلمان من رقابة الحكومة في تنفيذها للسياسة العامة التي صادق عليها، لحفظ الإرادة الشعبية.

ويثبت الإجتهد الدستوري أن المشرع قد يمس بقواعد هذه الهندسة عند تطبيقه للدستور، لذا جاء تدخل المجلس الدستوري في أكثر من مرة لرعايتها وتكريسها، مؤطرا لعمل البرلمان في شراكته التشريعية بالسلطة التنفيذية (المطلب الأول)، ومعقلنا لرقابته السياسية على أعمال الحكومة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تأطير البرلمان في الشراكة التشريعية¹

يتحدد الاختصاص التشريعي في أي نظام سياسي وفقا لشبكة من العوامل التاريخية، القانونية، الإقتصادية والمؤسساتية، التي تحدد صلاحيات السلطة التشريعية والإطار الذي تمارسه فيه. من هذه العوامل يوجد مبدأي الفصل بين السلطات وتسلسل القواعد القانونية، وكذا شكل البناء المؤسساتي للدولة وطبيعة نظامها السياسي².

1 - هناك العديد من العوامل القانونية والسياسية التي لها دور في تحديد قواعد الإختصاص التشريعي في أي نظام سياسي، أهمها؛ فكرة الفصل بين السلطات في ذلك النظام، وفكرة طبيعة وتسلسل القواعد القانونية فيه، وكذا الشكل الدستوري للدولة بسيطة أو فيدرالية، وكذا عدد الأحزاب ودورها.

- Cf; F. Mendel, op.cit., p: 947 – 95.

²- Idem.

ووفقا لهذه العوامل ساهم المؤسس الدستوري في تضعيف سلطة البرلمان في وظيفته التشريعية، بداية من إشراكه للحكومة في ممارستها، ثم تنظيمها بشكل يؤمن سيطرة هذه الأخيرة على مجال التشريع¹. ولقد كرس المجلس الدستوري هذه السيطرة في اجتهاده عند تفسيره للقواعد الأساسية أثناء تطبيقها، من خلال حفظه لإمكانيات السلطة التنفيذية في مجال القانون (الفرع الأول) والتأكيد على مشاركتها في كل مراحل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حفظ امتيازات السلطة التنفيذية في مجال القانون

في النظام الجزائري البرلمان ليس بسيد كامل في مجال التشريع، بل هو شريك للسلطة التنفيذية فيه، التي تملك امتيازات معتبرة في هذا المجال، نتيجة لضعف البرلمان ذاته في ممارسة التشريع بقانون (أولا)، ومن خلال منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر (ثانيا).

أولا: ضعف البرلمان في ممارسة التشريع بقانون

يتأكد ضعف البرلمان في إنتاج القواعد المعيارية من خلال هيمنة الحكومة على الشراكة التشريعية معه (1)، ومن خلال محدودية مجال القانون بالنسبة للتنظيم (2).

1- هيمنة الحكومة على التشريع بقوانين

" يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة. وله السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه"²، وتأتي هذه السيادة كنتاج لمبدأ الفصل بين السلطات. وقد فصلها المؤسس الدستوري بنصه على أن " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور ... "، والمتمثلة أساسا في مجالات القانون العادي المحددة بثلاثون مجالا، ومجالات القوانين العضوية المحصورة في الدستور³.

¹ - في هذا الخصوص يرى الأستاذ الأمين شريط أن " الفكرة الأساسية التي بني عليها مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة في منظور مونتسكيو، تتمثل في الصراع بين السلطات السياسية العليا (التنفيذية والتشريعية) التي على كل واحدة منها أن توقف الأخرى في حالة تجاوزها لاختصاصاتها، وهي فكرة قد تجاوزها الزمن بفعل انقسام الأنظمة التي تنتهج التداول على السلطة، إلى أغلبية من جهة ومعارضة من جهة أخرى، علما أن الحكومة (السلطة التنفيذية) في هذه الحالة هي حكومة الأغلبية البرلمانية، وهكذا انتقل مبدأ الفصل إلى هذا المستوى وأصبحت له مضامين جديدة (...) أما بالنسبة للأنظمة التي لازلت تعتمد الفهم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات ، فإن هذا الفهم تدفع ثمنه البرلمانات لعدم فعالية وفعالية المبدأ، نتيجة عدم فعالية وفعالية لا المعارضة ولا حتى الأغلبية. أنظر؛ أ. شريط، مكانة البرلمان الجزائري في الاجتهاد الدستوري، مرجع سابق، ص: 12 والتي بعدها.

² - المادة 98 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - مجالات التشريع في الدستور هي تلك المحددة بالمواد 103، 108، 115، 122، 123، 153 و 158 من تعديل الدستور لعام 1996.

ويفسر المجلس الدستوري سيادة البرلمان في مجال التشريع بأنه « ... من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقا للمادة 98 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، (...) ويعود للمجلس الدستوري، بمقتضى اختصاصاته الدستورية، أن يسهر على احترام المشرع الأحكام الدستورية حين ممارسة سلطته التشريعية »¹.

غير أن باقي الأحكام الدستورية تظهر غموضا قد يفسر بشكل يمس بهذه السيادة، ويحد من ممارسة البرلمان للتشريع لصالح السلطة التنفيذية، في مجال القانون ذاته وفي الحالة العادية، في مظهر جلي لاستبعاد الفصل بين السلطات من جانب واحد فقط². فرغم أصالة هذه الوظيفة للبرلمان إلا أن المادة 119 من الدستور نصت على " أن لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين "، وبدأت المادة باختصاص الوزير الأول أولا في إنشاء القواعد المعيارية، لتؤكد على شراكته - بل امتيازه - في وظيفة هي اختصاص أصيل للبرلمان.

وتتضاءل سيادة البرلمان في مجال التشريع داخل هذه الشراكة لأسباب دستورية وأخرى عملية. حيث اشترط المؤسس الدستوري بداية أن لا يكون مضمون إقتراح البرلمانيين أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو الزيادة في النفقات العمومية، إلا إذا كان مرفوقا بتدابير تستهدف الزيادة في إيرادات الدولة، أو توفير مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح إنفاقها³. والهدف من هذا القيد هو الحفاظ على الميزانية باعتبارها الترجمة الرقمية لعمل الحكومة، وتجنب عمليات إعادة النظر فيها عن طريق تعديلات فوضوية عند كل مبادرة باقتراح قانون⁴. البغض النظر عن خلفيات هذا الشرط فإنه يكاد يكون مستحيل التحقيق عمليا، إذ لا وجود لقانون لا يحتاج تنفيذه لاعتماد مالي، أي انفاق عمومي، الأمر الذي من شأنه التقليل من حظوظ البرلمان في ممارسة التشريع، بل تعدم اقتراحاته في مواجهة هذا القيد المالي. وإضافة لهذا الشرط الدستوري، يواجه البرلمان بعض الصعوبات العملية عند إعداد إقتراحات القوانين، متعلقة أساسا بتعقيد متطلبات الحياة الخاصة وتشعب المؤسسات الإدارية، وكذا اتساع التقنيات الحديثة التي قد تتطلب جهد خبراء مختصين لتنظيمها، الأمر الذي لا يتوفر لدى البرلمانيين. كل هذه العوامل تفصح عن هندسة دستورية نوعية تنتقص فيها سيادة البرلمان في ممارسة وظيفته المعيارية، لصالح مشاريع وأوامر السلطة التنفيذية.

¹ - الرأي رقم: 04/ر.ق / م.د 98/ السابق الذكر.

² - F. Mendel, op.cit., p : 951

³ - المادة 121 من تعديل الدستور لعام 1996.

⁴ - م. شيهوب، مقال سابق، ص: 99.

وهذا ما يؤكد الواقع العملي لصناعة التشريع بالجزائر، فمن الإحصاء المشار إليه أدناه¹، يتبين الحجم الكلي للنصوص الصادرة عن المؤسسة التشريعية بـ 245 قانونا، خلال الفترة التشريعية من سنة 1997 إلى غاية 2014، الفترة التي اكتمل فيها تجسيد جميع المؤسسات الدستورية الفاعلة في العملية التشريعية، كمجلس الأمة ومجلس الدولة، وكذا التأسيس للقانون العضوي كشكل ثان للتشريع. من ذلك المجموع صادق البرلمان على 205 نصا عاديا و 21 نصا عضويا، لم يقترح المجلس الشعبي الوطني منها إلا 03 نصوص عادية فقط، في حين بادرت الحكومة بـ 173 مشروع قانون، وسن رئيس الجمهورية 69 أمرا تشريعا. وهذا دليل على هيمنة الحكومة، والسلطة التنفيذية عامة، على الإنتاج التشريعي، هيمنة منظمة دستوريا كما هو مشار إليه أعلاه.

¹ - جدول رقم 04 الخاص ب: إحصاء للقوانين والقوانين العضوية الصادرة منذ سنة 1997 إلى غاية 2014، مع تصنيفها حسب مصدرة المبادرة بها. من إعداد الباحث. المصدر: ل. شريط، عن بعض شروط صناعة التشريع، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 05، 2008، ص:19. وكذا عن الموقع الرسمي للمجلس الشعبي الوطني، <http://www.apn.dz> [20/12/2014]

| السنة | شكل النصوص الصادرة | | مصدر المبادرة | |
|----------------|--------------------|--------------------|-----------------|-------------------|
| | القوانين الصادرة | ق. العضوية الصادرة | مشاريع القوانين | إقتراحات القوانين |
| 1997 | 3 | 3 | 6 | 0 |
| 1998 | 9 | 2 | 10 | 0 |
| 1999 | 9 | 1 | 10 | 0 |
| 2000 | 8 | 0 | 5 | 2 |
| 2001 | 19 | 0 | 9 | 1 |
| 2002 | 11 | 1 | 8 | 0 |
| 2003 | 21 | 1 | 10 | 0 |
| 2004 | 19 | 3 | 21 | 0 |
| 2005 | 15 | 1 | 12 | 0 |
| 2006 | 26 | 0 | 12 | 0 |
| 2007 | 10 | 2 | 8 | 0 |
| 2008 | 19 | 0 | 15 | 0 |
| 2009 | 9 | 0 | 5 | 0 |
| 2010 | 13 | 0 | 8 | 0 |
| 2011 | 14 | 2 | 13 | 0 |
| 2012 | 7 | 5 | 9 | 0 |
| 2013 | 8 | 0 | 8 | 0 |
| 2014 | 4 | 0 | 4 | 0 |
| المجموع | 224 | 21 | 173 | 3 |

علاوة على ما سبق، تثير الشراكة التشريعية في النظام الجزائري تساؤلات حول حدودها، وكيفية تعامل الشركاء داخلها فيما بينهم، ومدى احترامهم لقواعدها، وهي تساؤلات تعكس علاقة البرلمان بالحكومة وبالسلطة التنفيذية عموماً، ودراستها لن تكون على مستوى القواعد الدستورية الجامدة التي رسمت هذه الهندسة وتوقفت، وإنما تكون في الاجتهاد الدستوري المفسر لتلك القواعد، والذي يرسم صورة هذه العلاقة بمناسبة ممارستها.

فعند رقابته للدستورية أفصح المجلس الدستوري عن طبيعة علاقة البرلمان بالحكومة في العديد من المواضيع، وبكيفية مختلفة تؤكد، دائماً، على ضعف البرلمان أمام الحكومة في سن القوانين. ولقد بدأ هذا جلياً في أول موقف له في رأيه بمناسبة رقابته لدستورية القانون المتضمن للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، الذي استهله بنصه على أن «... محرر الدستور أقام مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصراً أساسياً في تنظيم السلطات العمومية»¹، ليطبق بعدها هذا المبدأ على ممارسة البرلمان للتشريع معتبراً أن «... الفقرة الأولى من المادة 109 من جهة أخرى، تجعل من اختصاص القانون معالجة المضامين الخاصة بتنظيم المجلس الشعبي الوطني، وعمله، وكون هذه المضامين مبعدة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لأنها تمتد إلى اختصاصات سلطات أخرى، وهي تتطلب من هذه الجهة، تعاون هذه السلطات وتدخلها (...) والأسئلة والأجوبة الموجهة لأعضاء الحكومة (...). ونظراً في النهاية إلى أن نية محرر الدستور حين بين بدقة أن بعض المضامين المتعلقة بتنظيم المجلس الشعبي وعمله عائدة لمجال القانون، لم يكن قصده أن يحد من المبادرة في هذا الصدد، لفائدة النواب وحدهم، ... » و« المجلس الشعبي الوطني حين نص على هذه المسائل، بتلك الكيفية، تغاضى عن المادة 113 من الدستور التي أسندت للحكومة صلاحية المبادرة بالقوانين»²، باعتبارها شريكة في التشريع في كامل المجالات المنصوص عليه في الدستور، العادية منها والعضوية بغض النظر عن موضوعها.

إلى جانب هذا، حفظ المجلس الدستوري حق الحكومة في التشريع في رأيه بخصوص دستورية النظام الداخلي لمجلس الأمة، حين اعتبر «... أن الفقرة الأولى من المادة 119 من الدستور قد أسندت صلاحية المبادرة بالقوانين لكل من رئيس الحكومة والنواب دون سواهم ...»³.

¹ - الرأي رقم: 01/ر.ق.م.د/89 السابق الذكر.

² - نفس الرأي.

³ - الرأي رقم: 04/ر.ق.م.د/98 السابق الذكر.

وبكيفية نوعية في اجتهاد آخر تصدى المجلس الدستوري لمحاولة الإضرار بالمجال التشريعي للحكومة، فاعتبر أن «... المادة 115 من الدستور قد كرس في فقرتها الثالثة مبدأ استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وأن هذا المبدأ يقتضي بأن يكون اختصاص مجلس الأمة، عند وضع قواعد عمله الداخلي، محصورا في النطاق الذي لا يدخل ضمن مجال الفقرة الأولى من المادة 115، المذكورة أعلاه، أو مجالات القانون الأخرى، مما يتطلب استثناءها من نطاق تدخل النظام الداخلي، كونها تمس باختصاصات سلطات أخرى، وتتطلب بالتالي تدخل هذه السلطات في إعداد هذا النصوص والمصادقة عليها،...»¹. يعترف هذا الاجتهاد لمجلس الأمة بسيادته في تنظيم نفسه بنظام داخلي، ولكن يمنعه من تضمين هذا النظام قواعد تمس بمجالات القانون، لأن ممارسة هذا الأخير تشترك فيها مؤسسات السلطة التنفيذية أيضا؛ الحكومة بإشرافها عليه من المبادرة إلى غاية المصادقة، ثم إصداره من قبل رئيس الجمهورية. وتنظيم هذه القواعد بالنظام الداخلي الذي ينفرد بإعداده وتطبيقه مجلس الأمة فقط، يشكل غصبا لصلاحيات تلك المؤسسات في ممارسة التشريع.

2- رعاية محدودية مجال القانون بالنسبة للتنظيم

في وجه آخر لضعف البرلمان في وظيفته المعيارية، أطلق تعديل دستور سنة 1996 مجالات السلطة التنظيمية أمام محدودية مجالات التشريع وفقا للمادة 125 منه، التي نصت على أن ينظم البرلمان بقانون المجالات المحددة له حصرا في الدستور، وغيرها من المجالات تنظم بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية. وانطلاقا من أنه لا فرق بين طبيعة قواعد المجالين فإن تحديد مجالات تنظيم جهاز وإطلاق مجالات جهاز آخر يشكل تمييزا بين الجهازين، فالعمومية والتجريد التي تتصف بهما المراسيم الرئاسية التنظيمية هي نفسها التي لدى القوانين، وقواعدهما الاثنان ذات طبيعة إلزامية، كما أن المراسيم التنفيذية تطبق القوانين والمراسيم التنظيمية معا. والأهم من هذا، أن القاعدة القانونية أسمى من القاعدة التنظيمية، فلما يحد مجال الأولى ويطلق مجال الثانية؟

وفضلا عما سبق، تمارس السلطة التنظيمية من خلال المراسيم الرئاسية، وهي آلية حرة غير محددة بفترات زمنية وليست مقيدة بإجراءات معينة، في حين يمارس التشريع عن طريق القانون بإجراءات جد معقدة وفي دوائر زمنية معينة، وبهذا تحد ممارسة البرلمان للتشريع لصالح ممارسة رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية.

¹ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د.م.د/99 حول مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ن.أ.ف.د. ج عدد رقم: 1999/04، ص:25.

ورغم وضوح التنظيم الدستوري للحدود بين نوعي النصين القانونيين، إلا أن الواقع العملي يظهر أنه قلما احترمت تلك الحدود من طرف البرلمان والحكومة على السواء، ويبقى هذا التنظيم النظري قاصرا في ترجمة مبدأ الفصل بينهما على هذا المستوى. فمهمة البرلمان بالقانون تحديد الخطوط العريضة وليس له أن يدخل في التفاصيل، هذا الإختصاص الأخير الذي يعود للسلطة التنفيذية عند وضعها القانون موضع التطبيق¹.

ولقد راعى الإجتهااد الدستوري بشدة تنظيم الحدود بين محدودية التشريع وإطلاق التنظيم، ولم يسمح للبرلمانيين بتجاوز اختصاصاتهم في ذلك. فبمناسبة سنهم للقانون الأساسي للنائب رتب البرلمانيون لأنفسهم مرتبة تشريفية لاثقة عند سفرهم داخل الدولة و خارجها، واعتبر المجلس الدستوري أن هذا الحكم خارج عن مجال تشريعهم وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي فسره بقوله أن «... المؤسس الدستوري ينص صراحة، بموجب الفقرة الأولى من المادة 125 من الدستور، أن المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها للسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية. واعتبار أن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه ضمن هذا القانون يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات.»². ليلزم البرلمان بإحترام التوزيع الذي يقيمه المؤسس الدستوري بين المجالين والبقاء حبيس المجالات المحددة حصرا للقانون.

وإضافة لهذا، لم يقف المجلس الدستوري عند حفظ مجال التنظيم لرئيس الجمهورية فحسب، بل تصدى أيضا لتعدي البرلمانيين على السلطة التنظيمية للوزير الأول (رئيس الحكومة)، حيث منعهم من تحديد كيفية تطبيق تشريعاتهم في حد ذاتها. فبمناسبة رقابته لدستورية القانون المتضمن لتعويضات وتقاعد أعضاء البرلمان، اعتبر أن أحكام المواد 5 (الفقرة الأخيرة)، 7 (الفقرة الأخيرة) و12 من هذا القانون، «... تحيل تحديد كفيات تطبيق هذه الاحكام بوجب تعليمة على كل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الأمة، واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد أقر في المادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور أن تطبيق القانون يندرج في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة»³. حيث يرسم هذا الإجتهااد حدود الوظيفة المعيارية للبرلمان بالتشريع داخل المجالات المسماة له في الدستور فقط، لا بتعديها إلى تحديد كفيات تطبيقها. وعبر عن هذا بوضوح في رأيه بخصوص دستورية القانون الأساسي للقضاء، معتبرا أن المؤسس «... خول المشرع صلاحية التشريع في المجالات المخصص له حصرا في الدستور، دون أن يتعدها إلى المجالات التنظيمية المخصصة

1 - م. شيهوب، مقال سابق، ص: 93.

2 - الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 السابق الذكر.

3 - الرأي رقم: 04/ر. ق / م. د 98/ السابق الذكر.

للسلطة التنفيذية «، لذا منعه حتى من الاستناد إلى أعمال هذه الأخيرة في مقتضيات نصوصه، لأنها، فضلا عن درجتها، فإن مجالاتها أوسع، وتختلف عن مجالات التشريع¹.

ثانيا: التشريع بأوامر إختصاص لرئيس الجمهورية

مما تقدم يتأكد أن سن القوانين هو اختصاص مشترك بين البرلمان والحكومة كمبدأ عام، لكن استثناء قد ينص الدستور على إمكانية حلول رئيس الجمهورية، محل البرلمان في ممارسة هذا الإختصاص، ولا يشكل هذا الحل في مفهومه اغتصابا للسلطة ما دام أنه منظم دستوريا². حيث تجعل المادة 07 من الدستور ممارسة الشعب لسيادته عن طريق الاستفتاء أو بواسطة ممثليه. وفي سبيل ذلك مكنت نفس المادة رئيس الجمهورية من اللجوء مباشرة إلى إرادة الشعب للتعبير عن هذه السيادة. في حين منحت المادة 124 من نفس التعديل الدستوري رئيس الجمهورية من حق وضع قواعد الحياة المشتركة دون الرجوع الكامل لإرادة الشعب، عن طريق التشريع بأوامر رئاسية في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور، وفي حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، هاتين الحالتين للأوامر هما المبررتان لحلول رئيس الجمهورية محل البرلمان في ممارسة التشريع (1)، غير أن البرلمان قد يضيق من هذا الإمتياز الدستوري لرئيس الجمهورية عند تنظيمه له، مما استلزم تدخل المجلس الدستوري لحمايته عند رقابته لدستورية هذا التنظيم (2).

1- الأوامر التشريعية حلول لممارسة التشريع

إضافة إلى السلطة التنظيمية، التقديرية والواسعة، مكن رئيس الجمهورية من ممارسة السلطة التشريعية ذاتها التي يمارسها البرلمان، عن طريق التشريع بأوامر، وهي وجه آخر لعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان، وآلية دستورية لتكريس النظام الرئاسي الذي يؤسس له التعديل الدستوري لسنة 1996. ولقد عرف النظام السياسي

¹ - الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 السابق الذكر.

² - في هذا الخصوص، في القانون المقارن، يؤسس الدستور الفرنسي إختصاصا للحكومة بالتشريع شبيه بالأوامر التشريعية في الجزائر، وهو التفويض التشريعي، حيث تمنح المادة 38 من الدستور الفرنسي للحكومة بأن تطلب من البرلمان تفويضا محدود المدة لإتخاذ تدابير تدخل في مجالات القانون، لأجل تنفيذ برنامجها، وهذا بواسطة أوامر تشريعية تتخذ في مجلس الوزراء بعد أخذ رأي مجلس الدولة، وتصبح سارية المفعول مباشرة بعد نشرها، وتعد لاغية إن لم تقدم لمصادقة البرلمان في الأجل المحدد في التفويض.

- Cf; L'article 38 de La Constitution Français, du 04 octobre 1958, précité.

الجزائري التشريع بأوامر من قبل في دستوري 1963 و 1976¹، حيث مورست من قبل رئيس الجمهورية آنذاك كإجراء عادي لتسيير شؤون الدولة. ثم تخطى عنها دستور 1989 في محاولة منه لإقامة الفصل بين السلطات في ظل البرلمانية الرئاسية، ليؤسس لها من جديد بالمادة 124 في تعديل الدستور لسنة 1996. وتشكل الأوامر التشريعية امتيازاً لرئيس الجمهورية للاستثمار في مجال التشريع، ولها ما يبررها في تاريخ النظام السياسي الجزائري، فقد تم اللجوء إليها لضمان عدم توقف الحياة العامة حالة إنسداد العملية التشريعية العادية عن طريق القانون، إما لغياب البرلمان، أو تعطل سيره بعد سيطرة أغلبية برلمانية معارضة للرئاسة على المؤسسة التشريعية، وأثبت الواقع إمكانية ذلك².

وفي هذا الخصوص، تنص المادة 124 السابقة الذكر على أنه " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان ". فالتشريع بأوامر وفقاً لهذه المادة هو حق دستوري كامل لرئيس الجمهورية، يمارسه حسب تقديره لتنظيم المجالات المحددة بالمواد 122 و 123 من الدستور، ويحل محل البرلمان في ارتداء زي المشرع. وما يزيد من أهمية الأوامر التشريعية هو أن ممارستها لا تحتاج إلى تنازل من البرلمان ولا لتفويض منه³، كما أن مجالها يشمل كامل مجالات التشريع وليس جزء منه فقط، لأن الدستور نظمها كتنظيمه للقانون، كل هذا يجعل منها سلطة أصيلة لرئيس الجمهورية يمارسها بإرادته الحرة، ولا يتقيد بشيء في ذلك إلا بممارستها خارج دورات البرلمان أو عند شغوره، وعند إعلان الحالة الاستثنائية للبلاد. بيد أنه في حقيقة الأمر لا تعد هذا الأحكام شروطاً تحد من حرية رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر، بل تشكل معياراً زمنياً قسّم به الدستور ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان ورئيس الجمهورية، ما دام أن موضوعها واحد.

1 - حيث أسس لها دستور سنة 1963 بالمادة 58 منه، ودستور سنة 1976 أيضاً بالمادة 153، الذي جعل منها سلطة أصيلة لرئيس الجمهورية بين دورتي البرلمان أو في حالة شغوره.

2 - لقد غابت المؤسسة التشريعية في النظام السياسي الجزائري مرتين عن الوجود، أولاً بعد إنقلاب التصحيح الثوري سنة 1965، الذي ألغى العمل بالدستور، وحل المجلس الوطني التأسيسي ولم يجري الإنتخابات التشريعية لإنشاء المجلس الوطني، واستمر الوضع إلى غاية 1978. أما الغياب الثاني فقد حدث بحل المجلس الشعبي الوطني سنة 1992 إلى غاية انتخابه من جديد سنة 1997. ولقد أخذت السلطة التنفيذية على عاتقها استمرارية الوظيفة التشريعية في الحالتين، وأمنت ذلك في الغياب الأول بواسطة أوامر تشريعية يصدرها رئيس الجمهورية، أما في المرة الثانية فقد مارسها بواسطة مراسيم تشريعية، هذه الأخير التي لم ينص عليها دستور 1989، لكن لجأت إليها السلطة التنفيذية لأن ذات الدستور لم يؤسس لآلية بديلة للتشريع في حال تعطل المؤسسة التشريعية، ويعد هذا نقص من نقائصه.

3 - إن تنظيم الأوامر التشريعية بهذا الشكل مغاير لما اتخذته لها مؤسس دستور سنة 1963، الذي جعل ممارستها بتفويض من المجلس الوطني بنصه على أنه " يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية..."، وفقاً للمادة 58 من دستور سنة 1963.

وكل هذا يضعف من سيادة البرلمان في وظيفته المعيارية لصالح شركائه، والدليل على ذلك هو كثافة الأوامر الرئاسية مقارنة مع ندرة قوانين البرلمان¹.

ومن جهة أخرى، يكشف النظام القانوني للأوامر التشريعية عن أوجه أخرى لضعف التشريع بالقوانين أمامه، إذ تظهر الممارسة العملية أن رئيس الجمهورية يشرع بأوامر في مجالات القانون العادي مع مجالات القانون العضوي، رغم خصوصية إجراءات هاته الأخيرة ونوعية مواضيعها، فأصدار القوانين العضوية يحتاج إلى تصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني، مع أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الأمة، ورقابة دستورية قبلية ووجوبية. في حين تنظيم المجالات العضوية بأوامر تشريعية لا يحتاج لأي من هذه الإجراءات، ولا حتى لرقابة الدستورية، وكأن رئيس الجمهورية أكفأ من البرلمان في تنظيمها. ولإضفاء الشرعية على الأوامر التشريعية ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية عرضها على كلى غرفتي البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها، وهذا بالتصويت عليها بنعم أو لا دون مناقشتها أو إدخال تعديلات عليها، وتعد لاغية تلك الأوامر التشريعية التي تعرض على البرلمان ولم تحظى بموافقتهم، حينما يفضل هذا الأخير الوقوف أمام إرادة من يملك سلطة حله.

وفي وجه آخر لأهمية التشريع بأوامر، يملك رئيس الجمهورية حق إصدار قانون المالية بأمر داخل الدورة البرلمانية أو خارجها، عندما لا يصوت عليه هذا الأخير في شكل قانون ضمن أجل زمني محدد؛ 74 يوما². والمهم في هذا الأمر أنه غير قابل للعرض على البرلمان، فلا يحتاج لا لمناقشته ولا لتصويته.

وميز المؤسس الدستوري بين فئتين من الأوامر التشريعية، يمارسها رئيس الجمهورية حسب الحالة الأمنية التي تمر بها البلاد، وأوامر تشريعية عادية، وتمارس بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني³، وأوامر تشريعية تتخذ عند إعلان الحالة الاستثنائية للحفاظ على وحدة الأمة وأمنها، ولتنظيم الدولة واستقرار مؤسساتها. ومجالات التشريع بأوامر في الفئة الثانية أوسع من الأولى، لأنها تمتد لتشمل المجالات الدستورية إلى جانب مجالات القانون، اعتبار من أن رئيس الجمهورية ملزم باتخاذ جميع الإجراءات للحفاظ على أمن الدولة، ويجمد العمل بالدستور.

¹ - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 198.

² - المادة 120/7،8،9 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 187.

رغم أهمية التشريع بأوامر في استمرار تنظيم الحياة العامة في الحالتين العادية والاستثنائية، إلا أن البرلمان لم يتقبل كثيرا ضعفه والانتقاص من سيادته في ممارسة الوظيفة التشريعية، فتكررت محاولاته في العديد من النصوص القانونية للمساس بامتيازات رئيس الجمهورية للتشريع بأوامر، الأمر الذي استوجب تدخل المجلس الدستوري للعمل على حمايتها.

2- حماية المجلس الدستوري للتشريع بأوامر

تتمتع الأوامر التشريعية عند عرضها على البرلمان بحصانة دستورية ضد مناقشتها أو تعديلها، إلا أنها بطبيعتها التشريعية تقبل التعديل والإلغاء بعد صدورها كباقي القوانين. كما يمكن إخضاعها للرقابة الدستورية اللاحقة فقط وفقا للفقرة الأولى من المادة 165 من الدستور. وفي هذا الصدد أخطر رئيس الجمهورية المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية الأمر التشريعي رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق 31 مايو سنة 1997 المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، ليقرر المجلس الدستوري إلغاءه بعد ما بين مخالفته بالكامل للدستور¹.

وبمناسبة إعداد القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة، وضع المشرع حكما عاما لتنظيم مسألة عرض أوامر رئيس الجمهورية على موافقة البرلمان بموجب المادة 38 منه، بنصه على أن " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور ". وعند عرض النص على رقابة المجلس الدستوري اعتبر أن تعميم إجراء الموافقة على نوعي أوامر رئيس الجمهورية هو تجاوز للمادة 124 من الدستور التي تميز بين النوعين، معتبرا « ... أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، وخصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان، والأوامر المستثناة من ذلك »، ليصل إلى أنه « إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون

¹ - قرار رقم: 02/ق.أ.م/د/2000 المؤرخ في 27 فبراير 2000، حول دستورية الأمر رقم 97-15 المحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، ن. أ. ف. د. ج ، العدد رقم: 05، صفحة. 06.

قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور ...¹ « بهذا التفسير يعتبر المجلس الدستوري أن الدستور يسمح بعرض الأوامر العادية وحدها على تصويت البرلمان، ويستبعد إخضاع الأوامر الاستثنائية للتصويت، على اعتبار أن ذلك يتنافى ويضيق من طبيعة ممارستها الاستعجالية.

وفي رأي سابق لهذا، تصدى المجلس الدستوري لمحاولة المشرع إخضاع مشاريع أوامر رئيس الجمهورية للاستشارة المسبقة من قبل مجلس الدولة، بعد ضمه لها مع مشاريع القوانين، بنصه على أن « بيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي »، واعتبر « ... أن الاختصاصات الاستشارية التي أقرها المؤسس الدستوري على سبيل الحصر تتعلق بمشاريع القوانين دون سواها التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء طبقا للمادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور »². ورأى المجلس الدستوري أن المشرع بإقراره عرض مشاريع الأوامر على استشارة مجلس الدولة قد أضاف لهذا الجهاز إختصاصات إستشارية جديدة لم ينص عليها الدستور، ليبعد بهذا التفسير كل تضيق على ممارسة التشريع بأوامر بنوعيه.

لقد التزم المجلس الدستوري في اجتهاده المذكور بتطبيق حرفية النص الدستوري، ومنع المشرع من التوسع في تفسيره والزيادة فيه، الأمر الذي يجعل رأيه يقارب الصواب في حفظه للمطابقة الدستورية. ورغم هذا يمكن القول بأن تطبيق الحكم الدستوري المتنازع فيه وفقا لهذا الإجتهد، أمرا سليما ومبررا بالنسبة للأوامر التشريعية للحالة الاستثنائية، التي تتخذ في ظروف خاصة وجد مستعجلة، غير أن إطلاق هذا التفسير على الأوامر العادية فيه نظر، لأن هذه الأخيرة مثلها مثل مشاريع القوانين، تحتاج إلى مراجعة وتدقيق في المعنى والصياغة قبل إصدارها، لذا فتقويت فرصة رقابتها عن مجلس الدولة يقلل من حمايتها ضد الخروقات القانونية المحتملة، التي تشكل خطرا على الحقوق والحريات، وتمس بمبدأ الأمن القانوني ككل، ولا مبرر لهذا الإعفاء ما دام أنه يمكن إصباغ مشاريع هذه الأوامر بصفة الاستعجال، لكي يسرع مجلس الدولة في رقابتها قبل مشاريع القوانين، دون تعطيل وظيفتها أمام تحدياتها الزمنية.

¹ - الرأي رقم: 08 /ر.ق.ع/م.د/99 المؤرخ في 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ن. أ. ف. د. ج العدد: 04، ص: 09.

² - الرأي رقم: 06/ر.ق.ع/م.د/98 المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور، ج.ر العدد 37، الصادرة في 01 يونيو 1998 ص: 08.

الفرع الثاني: التأكيد على مشاركة السلطة التنفيذية في مراحل التشريع

لا تتوقف امتيازات السلطة التنفيذية للإستثمار في المجال التشريعي، عند حد إشراك الحكومة في اقتراح القواعد التشريعية فحسب، بل إلى جانب هذا، ضمن لها المؤسس الدستوري التحكم التام في إجراءات ميلاد القانون في حد ذاتها، إرادة منه لتأطير البرلمان في ممارسة وظيفته المعيارية، ومنح فرصة للحكومة للتحكم في موضوع التشريع، فمن يتحكم في إجراءات صدور النص يتحكم بطريقة أو بأخرى في موضوعه. وفي هذا الصدد أكد المجلس الدستوري على حضور الحكومة في كل خطوات العملية التشريعية، من المرحلة التحضيرية (أولا)، إلى مرحلة المناقشة والإصدار (ثانيا) .

أولاً: في المرحلة التحضيرية

ارتأى المؤسس الدستوري بأن لا تمارس الوظيفة التشريعية مباشرة أمام غرفتي البرلمان، وإنما تمارسها هاته الأخيرة من خلال اللجان الدائمة المشكلة داخلها¹، والتي تعد مخابر تشريعية فعلية تتولى تحضير العمل التشريعي². وحتى هذه اللجان لا تباشر العملية التشريعية لوحدها، بل تشاركها الحكومة في التحضير لدراسة النصوص المبادر بها (1)، كما تشارك هذه الأخيرة، أيضاً، في إعداد جداول أعمال البرلمان (2) .

1- التحضير المشترك لدراسة النصوص

يتأكد حضور الحكومة في الأعمال التحضيرية بحقها الممتاز في اقتراح القواعد القانونية، فلكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بقانون. وقد أكد المجلس الدستوري غير مرة على حق الحكومة في المبادرة، وفسر امتيازها في ذلك بنقييد ممارسة المبادرة على النواب البرلمانين مقابل إطلاقها للوزير الأول.

وفي وجه جلي لامتيازات الحكومة على هذا المستوى، أوجب المشرع إبلاغها فوراً باقتراحات القوانين التي تم قبولها، ومنحت لها مدة شهرين لإبداء رأيها فيها. وهي مدة طويلة نوعاً ما، لا تهدف إلى إعلام الحكومة بالاقتراحات المقبولة فقط، بقدر ما تعطيها مهلة كافية لدراستها بتأني قبل مناقشتها من طرف النواب.

أما بالنسبة لمشاريع القوانين، فقد مكن المشرع الحكومة من سلطة سحبها في أي مرحلة كانت عليها العملية التشريعية، وقبل مصادقة المجلس الشعبي الوطني، دون أن يلزمها بإخطار أحد، في المقابل ألزم النواب

¹ - المادة 15 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر .

² - أنظر م. عمران بوليفة، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، مرجع سابق، ص: 284.

أصحاب اقتراح القانون أن يعلموا الحكومة ومجلس الأمة إذا أرادوا سحب اقتراحاتهم قبل مصادقتهم عليها¹. وفي نفس السياق، مكنت الحكومة من حق تسجيل أي اقتراح أو مشروع قانون في جدول أعمال الجلسات، بعد موافقة مكتبي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على ذلك، حتى ولو لم تعد اللجنة الدائمة المحال عليها تقريراً بشأنه في أجل شهرين من تاريخ شروعها في دراسته²، ويعرض على غرفتي البرلمان من دون هذا التقرير، وهذا انتقاص من دور اللجنة المختصة في العملية التشريعية. والأهم من هذا هو تمكين الحكومة من تقديم اقتراحات بتعديلات على مشروع أو اقتراح قانون محال على لجنة دائمة لدراسته. ليتأكد من خلال هذه الامتيازات بأن حضور الحكومة في أشغال اللجان الدائمة ليس بإجراء شكلي لأجل الإعلام والاستماع لرأيها فحسب، بل هو شراكة حقيقية في العمل التشريعي على هذا المستوى³.

2- الإعداد المشترك لجدول أعمال البرلمان

لفعالية عمل أي جهاز قانوني لا بد من منهجة أشغاله في جدول للأعمال، يضبط نشاطاته ويرتبها حسب الأولوية، وإعداد جدول أعمال البرلمان يأتي في نفس السياق، من أجل تحديد المواضيع التي ستكون محل دراسة وتصويت من قبل أعضائه⁴، غير أن وضعه يأخذ مدلولاً أبعد من كونه عملاً منهجياً عند مشاركة الحكومة في ضبطه، ليصبح آلية دستورية لتأطير البرلمان في اختيار المواضيع التي سيدرسها ويصوت عليها نوابه. وقد أكد المجلس الدستوري على مشاركة الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان، واعتبر أن «... مخالفة كيفية إعداد جدول الأعمال المنظم بالمواد 16، 17 و18 من القانون العضوي المذكور أعلاه - المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة - يعد غير دستوري»⁵. ويحمل هذا الاجتهاد إلزاماً لمجلس الأمة بإتباع إجراءات إعداد جدول الأعمال، الذي أقر المجلس الدستوري دستوريته عند رقابته للقانون العضوي المنظم له، برأيه رقم 08 /ر. ق. ع/ م.د/ 99 المؤرخ في 21 فبراير 1999،

¹ - المادتين 22 و25 من نفس القانون العضوي.

² - المادة 126 من نفس القانون العضوي.

³ - أنظر المادتين 27 و28 من نفس القانون العضوي.

⁴ - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 236.

⁵ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د. م.د/ 99 السابق الذكر.

المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور.

وبالرجوع إلى كيفية إعداد جدول الأعمال التي أحال عليها المجلس الدستوري، يتبين أن ضبط جدول الأعمال في حقيقته ما هو إلا إجراء لترتيب أشغال البرلمان حسب أولويات الحكومة¹، سواء كان جدول أعمال الدورة البرلمانية أو جدول أعمال الجلسات اليومية. حيث تنص المواد المشار إليها في الاجتهاد الدستوري أعلاه، على أن يضبط جدول أعمال الدورة من قبل مكثبي الغرفتين وممثل الحكومة المجتمعون في مقر المجلس الشعبي الوطني في بداية كل دورة برلمانية، بشرط أن يكون ذلك تبعاً لترتيب الأولوية الذي تحدده الحكومة². ويتبين من هذا النص أن المعد الحقيقي لجدول أعمال الدورة هو الحكومة، فهي المحدد لموضوعه حسب انشغالاتها، أما حضور مكثبي الغرفتين والاجتماع لدى الغرفة الأولى، فهو لتأييد الحكومة في إعداده دون أدنى حق للمعارضة أو حتى المناقشة، حيث أن الحكومة - وفقاً للنص المذكور - لن ترتب أولوياتها أولاً في جدول الأعمال ثم تترك باقي الأشغال لترتيب البرلمانين، بل هي المرتب الوحيد لكل الأشغال المعروضة عليها حسب ما تراه ذا أولوية في شكل جدول للأعمال. وحكم الأولوية يجعل سير أشغال الدورة حسب أهداف ومصالح الحكومة لا البرلمان، حتى ولو تقدم هذا الأخير بالنصوص المدروسة.

وفي وجه آخر لتحكم الحكومة في جدول أعمال الدورة، ألزم المشرع إدخال مشاريع قوانين جديد في أشغال الدورة الجارية بمجرد إلحاح الحكومة على استعجاليتها³، ويعد هذا بمثابة تعديل لجدول أعمال الدورة من طرف واحد هو الحكومة، خاصة وأن إضفاء صفة الاستعجال من قبل هذه الأخيرة لا ضابط له، ومتروك لتقديرها المطلق حسب أولوياتها. كما إلى جانب هذا، جعل المشرع ضبط جدول أعمال الجلسات بيد مكتب كل غرفة، بعد إستشارته وجوبا للحكومة في ذلك⁴، وتأتي هذه الاستشارة كوسيلة تضمن بها الحكومة احترام غرفتي البرلمان لجدول أعمال الدورة الذي حددته بداية حسب أولوياتها، وإذن لهما بطريقة غير مباشرة بالشروع في تنفيذه.

¹ - P. ARDANT, B. MATHIEU, op.cit., p: 547.

² - المادة 16 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر .

³ - المادة 17 من نفس القانون العضوي.

⁴ - المادة 18 من نفس القانون العضوي.

قد تتلاءم إمتيازات الحكومة في تحديد جدول أعمال البرلمان مع هيمنتها العملية على الوظيفة التشريعية، من خلال غزارة مشاريع قوانينها، حيث أنها هي الأدرى بأهدافها الميدانية وسياستها التنفيذية التي أعدت لأجلها تلك المشاريع، وهي المقدر لمدى استعجاليتها، لكن في المقابل قد تمس هذه الإمتيازات بسيادة البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، وتؤثر على مردوديته فيها، وتشعر أعضاءه بعدم جدواهم أمام سعي الحكومة إلى تحقيق أهدافها من خلالهم، فيتكرر غيابهم عن الجلسات.

ثانيا: في مرحلة المناقشة والإصدار

إلى جانب امتيازات الحكومة في المرحلة التحضيرية للعملية التشريعية، تواصل السلطة التنفيذية هيمنتها على هذا المجال من خلال دورها المؤثر على مناقشة نص القانون وإصداره. وفي هذا الصدد أكد المجلس الدستوري على دور الحكومة في ترتيب وسير المناقشة (1)، وعلق المؤسس الدستوري نفاذ القانون المصادق عليه على إصداره من قبل رئيس الجمهورية (2)، الذي قد يلجأ إلى إخطار المجلس الدستوري لضمان مسايرة القانون لأهدافه السياسية.

1- التأكيد على دور الحكومة في ترتيب وسير المناقشة

تعد المناقشات العامة داخل الغرف البرلمانية المخبر الثاني لتشريح العمل التشريعي بعد اللجان الدائمة، وقد نظمها المشرع العضوي بشكل مختلف بين الغرفتين، من حيث كيفية المناقشة ونسبة التصويت، واستلزم المؤسس الدستوري إصدار النص المصادق عليه بنفس الصيغة من طرف الغرفتين، وإلا نشأت حالة خلاف تحل عن طريق لجنة متساوية الأعضاء. ولقد حفظ المجلس الدستوري دور الحكومة في الحاليتين؛ في المناقشات العامة (أ)، وداخل اللجنة المتساوية الأعضاء (ب).

أ- بالنسبة للمناقشات العامة

في الأصل تتم المناقشة العامة في جلسات علنية وفقا للمادة 116 من الدستور، وقد تتم استثناء في جلسات مغلقة بطلب من أحد رئيسي الغرفتين أو أغلبية أعضائهما الحاضرين، أو بطلب من الوزير الأول. وعند مطابقة المجلس الدستوري النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، تصدى لمحاولة هذا الأخير المساس بهذا التنظيم الدستوري، وحافظ على مشاركة الحكومة في تحديد طبيعة جلسات المناقشة، فاعتبر أن «... موضوع الجلسة العلنية أو المغلقة يضبط من قبل مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة، وفقا للمادة 18 من القانون

العضوي...»¹ المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما، وكذا العلاقة الوظيفية بينهما والحكومة، فقد نصت هذه المادة على أن يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة، جدول أعمال جلساتها. وهذا الحكم لا علاقة له بطبيعة جلسة المناقشة العامة علانية كانت أم مغلقة، بل تقر مشاركة الحكومة في إعداد جدول الأعمال حسب أولوياتها كما هو مبين سالفًا، ويمكنها ذلك حتى ولو حددت طبيعة الجلسة على إنفراد من أحد رئيسي الغرفتين، فالحكم إذا ينظم إعداد جدول الأعمال لا طبيعة الجلسة. ورغم هذا، اعتبر المجلس الدستوري أن «... عقد أي جلسات علانية أو مغلقة خارج أحكام المادة 116 من الدستور وكيفيات إعداد جدول الأعمال المنظم بالمواد 16، 17، و 18 من القانون العضوي المذكور أعلاه، يعد غير مطابق للدستور»²، وهذا تفسير موسع يمنح إمتيازات للحكومة في تحديد طبيعة جلسة المناقشة، لم يرتبه لها لا المؤسس الدستوري ولا المشرع العضوي.

وعلاوة على ما سبق، جعل المشرع العضوي دراسة كلا من مشاريع واقتراحات القوانين تتم حسب إجراء التصويت مع المناقشة العامة، أو إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة، كما يمكن إجراؤها من خلال التصويت بدون مناقشة. ويقرر مكتب كل غرفة نمط التصويت طبقًا للشروط المنصوص عليها في نظامه الداخلي³، على أن تتم المناقشة دائمًا بعد السماع لكلمة ممثل الحكومة. ويعد التصويت مع المناقشة العامة الإجراء العادي لدراسة مشاريع واقتراحات القوانين، ويجرى على مرحلتين؛ المناقشة العامة أولاً، ثم المناقشة مادة بمادة ثانياً⁴. ويشرع في كليهما بالترتيب؛ بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ثم مقرر اللجنة المختصة ثم إلى المتدخلين عند دراسة مشاريع القوانين، أما حالة دراسة اقتراحات القوانين فيسمع أولاً لمندوب أصحاب الاقتراح ثم لممثل الحكومة ثم اللجنة المختصة، بعدها يفتح النقاش للمتدخلين.

وبمناسبة صياغة مجلس الأمة لنظامه الداخلي، مكّن أعضائه من حق تقديم تعديلات على النص المحال عليهم لمناقشته، وجعل لأصحاب التعديل كلمة قبل ممثل الحكومة أثناء المناقشة العامة، بنصه على أن "يستمتع إلى مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة في حالة قبول التعديل من طرف الحكومة واللجنة

¹ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د/م.د/ 99 السابق الذكر.

² - نفس الرأي المذكور.

³ - المادتين 29 و 31 من القانون العضوي 99-02 السابق الذكر.

⁴ - المادة 32 من نفس القانون العضوي.

المعنية ويدرج ذلك في التقرير التكميلي"، ليخرق بهذا الحكم الترتيب المذكور أعلاه لسير المناقشة. ورفض المجلس الدستوري هذا الحكم وأعاد صياغته بشكل يراعي الترتيب المذكور أعلاه، الذي تحتفظ فيه الحكومة بالأولوية، فأوجب أن «... تبدأ المناقشة بالاستماع إلى ممثل الحكومة، ويليه الاستماع لمقرر اللجنة المختصة، ثم تدخلات أعضاء مجلس الأمة وفق ترتيب تسجيلهم المسبق». وأوجب أثناء المناقشة أن «... تعطي الكلمة لممثل الحكومة أو لرئيس اللجنة المختصة أو لمقررها كلما طلبوها»¹. كما رتب مجلس الأمة كلمة أصحاب التعديل قبل كلمة الحكومة عند المناقشة مادة لمادة، فاعتبر المجلس الدستوري عندها أنه «... لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى مندوبوا أصحاب التعديلات، والحكومة، ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها». وبعد إقصائه لأعضاء مجلس الأمة من حق التعديل أعاد ترتيب المتدخلين في جلسة مناقشة المواد بنصه على أن «... لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى الحكومة ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها»².

إلى جانب هذا، حفظ المجلس الدستوري للحكومة حقها في طلب توقيف جلسة المناقشة، عندما رتب المجلس الشعبي الوطني ذلك لرؤساء المجموعات البرلمانية، باعتباره «... أن المادة 34 من القانون العضوي المذكور أعلاه - القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقة الوظيفية بينهما والحكومة تحت رقم 02/99 - حددت على سبيل الحصر الأطراف التي يحق لها طلب توقيف الجلسة وهي: ممثل الحكومة أو مكتب اللجنة المختصة أو مندوب أصحاب اقتراح القانون»³ فقط. مما يتيح لها فرصة الحفاظ على أولوياتها ومصالحها إذا رأت أن المناقشة ليست في صالحها، حتى ولو كانت بخصوص دراسة اقتراح قانون.

من الأحكام السابقة، يتضح حرص المجلس الدستوري على حضور الحكومة في جلسات مناقشة كلا من مشاريع واقتراحات القوانين، ويعكس هذا الحرص إرادته لتأطير الإجراءات التشريعية وعقلنتها لصالح الحكومة.

ب- داخل اللجنة المتساوية الأعضاء

يأتي تشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء البرلمانية كإجراء للتوفيق بين غرفتي البرلمان حول نص لم يحظ بإجماعهما، بعد مناقشة وحيدة في جلستين متتاليتين من قبلهما. ورغم أن الاختلاف هو برلماني محض، إلا أن

¹ - أنظر؛ الرأي رقم: 04/ر. ق / م. د 98/ السابق الذكر.

² - نفس الرأي المذكور.

³ - الرأي رقم: 10/ر. ن. د/2000 السابق الذكر.

المؤسس الدستوري جعل مسألة حله تحت وصاية الحكومة من بدايته إلى نهايته، سواء أكان النص المختلف حوله مشروع أو اقتراح قانون، وفقا لأحكام المادة 120 من الدستور .

ولقد بين المجلس الدستوري وصاية الحكومة على عمل اللجنة المتساوية الأعضاء عند تفسيره للمادة 120 المذكورة أعلاه، باعتباره أن حل مسألة الخلاف تكون باقتراح نص « ... يتعلق بالأحكام محل الخلاف إلى لجنة متساوية الأعضاء، مشكلة من ممثلين عن غرفتي البرلمان تجتمع بناء على طلب رئيس الحكومة...»¹، ويوجه هذا الطلب إلى رئيسي غرفتي البرلمان. ورغم إيضاح المؤسس الدستوري لكيفية الخلاف وموضوعه وهو عدم مصادقة مجلس الأمة بثلاث (1/3) أعضائه على النص المصادق عليه في الغرفة الأولى، إلا أنه لم يتطرق لسكوت المؤسس الدستوري عن أجل تقديم المبادرة بحل الخلاف من قبل الوزير الأول، الأمر الذي يجعله حقا تقديريا لهذا الأخير يمارسه وقت ما شاء، لا إلزاما على عاتقه، وهذا ما أثبتته الواقع العملي في العديد من المناسبات². وبهذا التنظيم يصبح طلب الإجتماع آلية هيمنة وتحكم للحكومة توازن بها مصالحها في النص المختلف حوله، ومظهرا لعقلنة الإجراءات التشريعية في هذا الإطار.

2- تعليق نفاذ القانون على إصدار رئيس الجمهورية

إن ضعف دور البرلمان في المرحلة التحضيرية للتشريع، يتأكد بممارسته لحقه في المبادرة بقيود قد تعدها، وبمناقشته للنصوص المطروحة عليه وتعديلها تحت إدارة الحكومة لإمتهاداتها في ذلك، لكن ضعفه لا يتوقف عند هذا المستوى، بل يمتد إلى مرحلة اتخاذ القرار في صدور مشاريع وإقتراحات القوانين في شكل قواعد قانونية، وهو إجراء تحتكره السلطة التنفيذية من خلال سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون.

تنص المادة 126 من تعديل الدستور لسنة 1996 على أن يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه. ويأتي هذا الحكم ليرسخ حقا ملكيا للسلطة التنفيذية حفظته الدستورية الغربية للنظام الرئاسي³. فالعمل التشريعي لا يأخذ قوته الإلزامية والصبغة التنفيذية إلا بعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية. وهذا ليس بالتزام واجب على الرئيس، بقدر ما هو سلطة تقديرية له تحكيمية في تقرير مصير العمل التشريعي، يتمتع فيها بضمانات دستورية تمكنه من تطويع العمل التشريعي وفقا لرؤيته. حيث أنه " ... إذا

¹ - الرأي رقم: 04/ر.ق / م.د / 98 السابق الذكر.

² - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 256.

³ - F. Mendel, op.cit., p: 547.

أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية - رئيس الجمهورية أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان - المجلس الدستوري قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتى يفصل في ذلك المجلس الدستوري...¹. ووصول نص القانون إلى مرحلة الإصدار، دليل عملي ومنطقي على أن رئيسي غرفتي البرلمان لم يريدوا أعمال حقهما في الإخطار، لتبقى فرصة إعماله في هذه المرحلة بيد رئيس الجمهورية فقط، مما يجعل كلمته هي الأخيرة في مصير النص، لأن إخطار المجلس الدستوري سيوقف إصداره إلى حين الفصل في مدى دستوريته. ويتخذ قرار الإخطار حسب فلسفة الملائمة السياسية، التي يقدر من خلالها رئيس الجمهورية مدى ملائمة القانون لتوجهاته ومصالحه السياسية التي انتخب من أجلها، والتزاماته الدستورية في حماية الدستور، وكل هذا يترجم العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية والمجلس الدستوري في تأطير العمل البرلماني، إذ على المجلس الدستوري أن يراعي الرؤية السياسية التي دفعت رئيس الجمهورية إلى تقديم إخطاره، من خلال رقابته للأحكام المتنازع فيها فقط من قبل الرئيس، أو رقابته لكامل النص في حالة النزاع الوجوبي، ولولا ذلك لما أقدم الرئيس على إخطار المجلس الدستوري بنص يرضاه سياسيا.

إلى جانب الإخطار، يملك رئيس الجمهورية ضمانات ثانية تبرز تحكمه في مصير النص المصوت عليه، وهي طلب مداولة ثانية في غضون الثلاثين (30) يوما الموالية لتاريخ إقراره²، الأمر الذي يجعل البرلمان يجهد نفسه من جديد في إنقاذ نصه، من خلال تصويت المجلس الشعبي الوطني بثلثي أعضائه عليه.

ويبدي طلب رئيس الجمهورية للمداولة الثانية وجها آخر لهيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان في عمله الأصيل، ويكرس بجلاء النظام الرئاسي المشدد، إذ يوازن المؤسس الدستوري من خلاله بين تصويت البرلمان على النص بأغلبية أعضاء المجلس الشعبي الوطني وثلثي أعضاء مجلس الأمة من جهة، وموقف رئيس الجمهورية من جهة ثانية، فيعطي لهذا الأخير حق طلب تصويت برلماني جديد بثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني مع ثلثي أعضاء مجلس الأمة، وهذا تأطير للبرلمان في وظيفته المعيارية من جانبين؛ الأول شكلي بدعوته للتصويت على النص من جديد وبنصاب أعلى، والثاني موضوعي بإكراهه على مراجعة أحكام القانون حسب رؤى رئيس الجمهورية، الذي يملك وسائل سياسية عقابية ضد البرلمان، إذا لم يستجب كثيرا لدوافعه التي

¹ - المادة 126 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - المادة 127 من تعديل الدستور لعام 1996.

كانت سببا في قرار المداولة الثانية¹. ومما سبق يتبين أن النص المصوت عليه لن يتم تكوينه إلا بإصدار رئيس الجمهورية، بعد رضاه وتوافق رأيه مع رأي البرلمانين حوله، وبالأحرى موافقة رأي البرلمانين لرأيه.

المطلب الثاني: عقلنة البرلمان في الرقابة السياسية

علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية لا تقف عند حد الوظيفة التشريعية فحسب، بل تمتد إلى وظيفة أخرى لا تقل أهمية عن هذه، وهي الرقابة البرلمانية التي عرّفها الدستورالية كوظيفة ثانية لضمان سيرورة النظام السياسي وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، فمن خلالها يراقب البرلمان برامج الحكومة وسياساتها، وجميع نشاطاتها². ومفهوم هذه الرقابة يختلف حسب طبيعة العلاقة بين السلطتين في كل نظام دستوري، حسب ما إذا كانت هذه الرقابة تنتهي إلى إعمال المسؤولية السياسية للحكومة أو إلى مجرد إعلامها³.

ولقد نظم المؤسس الدستوري الجزائري هذه الوظيفة وعدل فيها حسب متطلبات النظام الرئاسي المشدد للجمهورية، بيد أن الاحتدام حول القرار السياسي بين السلطتين باعتبارهما شريكتين في الانتاج التشريعي، يجعل كل منهما يسعى إلى ترجمة القواعد الدستورية المنظمة للرقابة البرلمانية لصالحها، سواء من قبل الحكومة بمشاريع قوانينها للبحث عن تحرر أكثر من الرقابة، أو من طرف البرلمان باقتراحات القوانين والتصويت عليها، لكسب امتيازات في هذه الرقابة والتضييق على الحكومة فيها. والمجلس الدستوري باعتباره حامي للدستور من خلال رقابة العمل التشريعي، فقد عمل على حماية الإرادة التأسيسية للرقابة البرلمانية، بإعادة مطابقتها للقواعد التشريعية للدستور. ويتجلى دوره في هذا الإطار، من خلال حرسه على عقلنة الإعلام البرلماني (الفرع الأول) وتقييد العقاب السياسي (الفرع الثاني) للرقابة البرلمانية في الجزائر.

¹ - حيث يملك رئيس الجمهورية في هذا الخصوص سلطة حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، وفقا للمادة 129 من نفس التعديل الدستوري. والتي قد يستعملها لمعاقبة المجلس الشعبي الوطني سياسيا إن توسع إختلافه معه في هذا الخصوص.

² - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 276.

³ - وتلخص أهداف الرقابة البرلمانية في تقصي الحقائق عن أعمال الحكومة، والكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة. أنظر؛ ع. خرياش، المرجع المذكور، ص: 277.

الفرع الأول: عقلنة الإعلام البرلماني

يتسع النشاط الحكومي دائما في الدول التي تسعى إلى تسريع النمو، كالجزائر مثلا، وفي مقابله تزداد الضرورة إلى إعلام البرلمانين بهذا النشاط لأهميته، لتمكين ممثلي الشعب من تقييم نشاط الحكومة ومن ثم مراقبتها. وفي هذا الصدد وضع الدستور أساليب تعلم بها الحكومة البرلمانين عن حصيلة نشاطها، ومكن البرلمانين من وسائل أخرى يمارسونها من تلقاء أنفسهم للحصول على المعلومات حول النشاط الحكومي. وهنا يأتي الإعلام كتنمة للعهد الذي بين الحكومة والبرلمانين بعد مصادقتهم على برنامجها، ليبقى لهم حق متابعتها ومساءلة الحكومة على الإخلال به. ورغم الطبيعة الإعلامية لهذه الرقابة، إلا أن وسائلها قد عقلنت بنصي الدستور والقانون (أولا)، وأكد الإجتهد الدستوري على هذا الأساليب عند رقابته للنصوص المنظمة لها، وزاد في عقلنتها حيطة الإضرار بالنشاط الحكومي عند ممارستها (ثانيا)، لأنها قد تهيج الرأي العام وتحرك المعارضة السياسية، فتؤثر على إستقرار الحكومة التي قد يكون لها من النشاطات ما هو أهم من ذلك.

أولا: التنظيم المعقلن لوسائل الإعلام في الرقابة البرلمانية

تلزم الحكومة أثناء تنفيذها لخطة عملها بتوفير المعلومات والتفسيرات اللازمة عن ذلك للبرلمان، وذلك عند سماع أعضائها من قبل اللجان الدائمة لغرفتيه، وعدّ المشرع العضوي هذا السماع من إجراءات الوظيفة التشريعية. وإلى جانب هذا نص الدستور على وسائل أخرى للإعلام واعتبرها من آليات الرقابة البرلمانية¹، لكنه نظمها مع المشرع بشكل يضيق من ممارستها على البرلمان لصالح الحكومة، حيث نظم الطبيعة الإعلامية للاستجواب (1)، وضيق على طرح الأسئلة البرلمانية (2)، كما قيد نشاط لجنة التحقيق (3).

1- تنظيم الطبيعة الإعلامية للاستجواب

يعد الاستجواب في العديد من الأنظمة المقارنة، وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية العاملة للمسؤولية السياسية للحكومة، أما في النظام الجزائري، فقد عده الدستور من أساليب الإعلام فقط، ولم يرتب على إعماله

¹ - يحصل مجلس الأمة من الحكومة على الإستفسارات و المعلومات التي يراها مهمة واستراتيجية، و ذلك عن طريق سماع أعضاء الحكومة من طرف لجانته الدائمة. ولا يشكل سماع أعضاء الحكومة وسيلة من وسائل رقابة مجلس الأمة لهذه الأخيرة، ذلك لأنّ هذا الإجراء يجد مكانته الطبيعية في إطار إجراءات الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة لا ضمن إجراءات الوظيفة الرقابية، فضلا عن أنّه مقصور على لجان المجلس الدائمة دون سواها. م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سابق ص: 120.

أية مسؤولية للحكومة في حالة عدم رضا البرلمان عن جوابها، لذا جرده المؤسس الدستوري من أي أثر قانوني، وضيق في إجراءات إعماله من قبل البرلمانين رغم طبيعته الإعلامية.

في هذا الإطار، ينص الدستور على أنه يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة¹، وأبقى الأمر مبهما في مفهوم قضايا الساعة²، ولم يقدم أي معيار لتحديده. كما أنه حصر الاستجواب في قضية الساعة فقط دون قضايا أخرى، حتى لو كانت هذه الأخيرة على قدر من الأهمية، مما يتنافى مع مغزى الإستجواب في الحصول على المعلومات من الحكومة، حول القضايا المهمة في تنفيذها لخطة عملها. ولعل المرجح في ذلك هو إرادة المؤسس الدستوري في الحفاظ على استقرار العمل الحكومي، وبالتالي يجب أن لا تؤاخذ على آخر أعمالها، ولا الأعمال الآتية التي تقوم بها، وإلا عُزلت نشاطاتها.

إضافة إلى ما سبق، أوقف المشرع العضوي إعمال البرلمانين للاستجواب على شرط شكلي قد يصعب من ممارسته، وهو أن يبلغ رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة نص الاستجواب الذي يوقعه حسب الحالة؛ على الأقل ثلاثون (30) نائبا أو (30) عضوا في مجلس الأمة، إلى الوزير الأول خلال الثماني والأربعين (48) ساعة الموالية لإيداعه، رغم أن المؤسس الدستوري لم يتطلب هذا النصاب من التوقيعات لتقديم الاستجواب، والذي يعد نصابا مرتفعا مقارنة مع الطرف المقدم فيه بخصوص قضية ملحة وآتية، حيث يصعب جمعه في وقت قصير. وتتجلى المبالغة في نصاب الاستجواب عند مقارنته بالنصاب المنخفض لتوقيعات إصدار اللائحة أو إنشاء لجان التحقيق مع ما لديها من الوقت المتسع³، الأمر الذي يضعف ممارسة هذا الأسلوب رغم أهميته في الرقابة البرلمانية، وهي الحصول على المعلومة الآتية لمعالجة قضية الساعة. وإقرار المجلس الدستوري لدستورية هذه الأحكام بمناسبة رقابتها، هو موافقة منه على التضييق في إعمال الاستجواب، ويترجم إرادة مؤسس الدستور لهذا الأسلوب.

وتتأكد الطبيعة الإعلامية للاستجواب مع التضييق فيه، عند تجريد إعماله من أي أثر قانوني يضغط على الحكومة، ويجعلها تلتزم وتراجع نشاطها حول قضية الساعة، أو يرتب مسؤوليتها، فبالرجوع إلى نص الدستور

¹ - المادة 133 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 339.

³ - حيث جعل المشرع العضوي نصاب اللائحة التي يصدرها المجلس الشعبي الوطني عند رقابته لبيان السياسة العامة للحكومة، بتوقيع عشرون (20) نائبا فقط، كما جعل أيضا نصاب إنشاء لجنة تحقيق برلمانية توقيع عشرون نائبا أو عشرون عضوا في مجلس الأمة، أنظر المادتين؛ 52 و 77 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر.

والقانون العضوي 02/99 والأنظمة الداخلية للغرفتين، يتبين أن البرلمانيين ليس لهم سلطة فتح مناقشة عامة لتقييم رد الحكومة على استجوابهم في حالة الرضا أو عدم الرضا، ولا بإصدار لائحة حول هذا الموقف في الحالتين، مما يجعل الاستجواب في النظام الجزائري أسلوبا للإعلام لا يرتب مسؤولية الحكومة، خلافا لأصل طبيعته في الأنظمة البرلمانية¹.

2- التضييق على طرح الأسئلة البرلمانية

مكن المؤسس الدستوري أعضاء البرلمان من حق توجيه أسئلة شفوية أو كتابية إلى أي عضو في الحكومة، ليؤسس للسؤال كأسلوب ثان للإعلام في الرقابة البرلمانية². والسؤال هو استفسار أو استفسار من عضو البرلمان عن أمر يجهله في النشاط الحكومي، أو رغبته في التأكد من حصول واقعة معينة، أو الاستعلام عن نية السلطة التنفيذية في مسألة ما³، مما يسمح له بجمع الحقائق والمعلومات ولفت انتباه الحكومة حول هذه المسألة. وفي هذا الإطار ينص التعديل الدستوري لسنة 1996، على أنه يمكن لأعضاء البرلمان أن يوجهوا أي سؤال شفوي أو كتابي إلى أي عضو في الحكومة. ويكون الجواب عن السؤال الكتابي كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما. وتتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس. وإذا رأت أي من الغرفتين أن جواب عضو الحكومة، شفويا كان أو كتابيا، يبرر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي ينص عليها النظام الداخلي للمجلس الوطني ومجلس الأمة. وتنتشر الأسئلة والأجوبة وفقا لأسلوب نشر محاضر مناقشات البرلمان⁴. وبهذه الحكم يؤسس الدستور لآثار قانونية على أعمال السؤال في حالة عدم رضا البرلمانيين على إجابات الحكومة، وهي فتح مناقشة حول موضوعه، والتي قد تكون سببا في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة. وتهيج الرأي العام ضدها. ونتيجة لآثار السياسية للسؤال والمؤثرة على استقرار العمل الحكومي، تم التضييق في إجراءات إعماله وأعدمت فاعلية المناقشة المفتوحة حول موضوعه.

لقد أتاح الدستور لعضو البرلمان حق سؤال أي عضو في الحكومة، بيد أنه عمليا لا يبدو الأمر كذلك، فجلسة الأسئلة لا يمكن أن تعقد إلا في إطار الدورات العادية، ولا يمكن طرح الأسئلة في كل جلسات الدورة، بل

¹ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سابق، ص: 123.

² - المادة 33 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 320.

⁴ - المادة 134 من تعديل الدستور 1996.

تفرد لها جلسة خاصة كل خمسة عشرة يوما من كل دورة¹، مما يضيق من ممارستها على الأعضاء، خاصة وأن العضو الواحد لا يمكنه أن يطرح أكثر من سؤال واحد في الجلسة، فضلا على أن جلسة واحدة لا تكفي للإجابة على كل الأسئلة المطروحة². وترتيب الأسئلة الشفهية تشارك فيه الحكومة مكتبتي الغرفتين³، مما يعطيها فرصة لترتيب الأسئلة حسب مشيئتها، وتأجيل ما تشاء منها لكي تتيح لنفسها فرصة أكبر للإجابة.

إن هدف السؤال هو تجميع معلومات أكثر أو طلب إيضاح حول قضية محددة، وطرحه في البرلمان فرصة سانحة لذلك، لتلاقي المسؤولين مباشرة مع ممثلي الإرادة العامة، لكنه ومع هذه الأهمية لا يوجد ما يلزم عضو الحكومة على الإجابة في حالة السؤال الشفهي في جلسة الأسئلة، والواقع يبين ذلك⁴، الأمر الذي أدى إلى عدم اكتراث الوزراء المعنيين بالأسئلة وغيابهم على جلساتها لكي لا يسمعوها، فضلا عن امتناعهم عن الإجابة. وإلى جانب هذا لم يحدد المشرع مدة زمنية لإجابة عضو الحكومة⁵، وبهذا يفتح المجال أمام تأجيلها دائما وعدم الإجابة عليها في حينها⁶.

أما إن فضل عضو البرلمان السؤال الكتابي، فإنه سيحرر من قيد برمجة سؤاله في جلسة خاصة، وما عليه إلا أن يودع نص السؤال المكتوب لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة، ويتولى رئيس المكتب المبلغ تبليغه فورا إلى الوزير الأول، وهنا منح الدستور الحكومة وقتا كافيا للإجابة، في أجل أقصاه ثلاثون يوما (30)، والواقع يثبت أنه غالبا ما تتجاوز الحكومة هذا الميعاد⁷. لذا تبقى هذه

¹ - أنظر؛ المادة 70 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر.

² - يعرض عضو مجلس الأمة سؤاله لوحده على الحكومة، التي ترد عليه مباشرة، ثم يحق له التعقيب على جواب الحكومة في مدة خمسة دقائق فقط، ليعقب أخيرا عضو الحكومة على تعقيب صاحب السؤال في ضعف الوقت المحدد لهذا الأخير (أي عشرة دقائق)، وفي هذا التنظيم تقييد واضح وغير مبرر على العضو في طرح السؤال، ومنح لامتيازات واسعة للحكومة في هذا الإطار. بيد أن الغريب في الأمر، هو تنظيم مجلس الأمة نفسه لهذه الأحكام بالمادة 76 من نظامه الداخلي.

³ - ينص المشرع العضوي في هذا الإطار على أن " ... يرسل رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة السؤال فورا إلى رئيس الحكومة ... " و " ... يحدد اليوم الذي يتم فيه تناول الأسئلة الشفوية بالتشاور بين مكنتي غرفتي البرلمان وبالإتفاق مع الحكومة (...)، ويتم ضبط عدد الأسئلة التي يتعين على أعضاء الحكومة الإجابة عليها بالإتفاق بين مكتب كل غرفة والحكومة. " المادة 70 من القانون العضوي المذكور.

⁴ - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 327.

⁵ المادة 134/3 من تعديل الدستور لعام 1996.

⁶ - ع. خرياش، المرجع المذكور، نفس الصفحة.

⁷ - أنظر لتفصيل أكثر، انظر؛ ع. خرياش، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23، ص: 24.

الأحكام عبارة عن إجراءات تفرغ السؤال من فحواه في الحصول على المعلومة، لعدم التزام الطرف الثاني بدوره في هذا الأسلوب¹.

إلى جانب ما ذكر، جعل المؤسس الدستوري في حالة ما إذا رأت إحدى الغرفتين أن جواب عضو الحكومة الشفوي أو الكتابي يبزر إجراء مناقشة، تجرى المناقشة حسب الشروط التي يضعها النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة²، والغريب أن البرلمانين قيدوا أنفسهم في ممارسة هذه السلطة، باستلزامهم في أنظمتهم الداخلية لفتح مناقشة حول موضوع السؤال، تقديم طلب بذلك من طرف ثلاثين (30) نائبا أو عضوا حسب الحالة³، رغم أنه لا يوجد ما يلزمهم بوضع هذا الشرط المجحف والمقصي لحقهم في ذلك، إذ أن نصاب ثلاثون توقيعاً مبالغ فيه ويصعب تحقيقه داخل المجالس التعددية⁴. وقد سكت المجلس الدستوري عن هذا التضييق في طلب المناقشة عند مطابقته لأنظمة الغرفتين للدستور، مع أنه لا أساس له في القانون الأساسي.

وفضلاً عن ما تقدم، فقد تجاهل كل من المؤسس الدستوري والمشرع أثر هذه المناقشة وطبيعة ما ستقرض عنه إن فتحت⁵، تجاهلاً كاملاً معدماً لهذا الأثر، ويجعل منها إجراء غير ذي فائدة في رقابة العمل الحكومي. ولعل المرجع في ذلك هو الطبيعة الإعلامية للسؤال البرلماني، الذي لن يرقى ليكون وسيلة عقابية تنتهي مباشرة بإعمال المسؤولية السياسية للحكومة.

¹ - ما يلاحظ بهذا الشأن، تجاهل المشرع للإجراءات الواجب اعتمادها عند إمتناع الحكومة عن الإجابة على السؤال المكتوب في الأجل المحددة، إذ لم يورد أي حكم بهذا الشأن، الأمر الذي يشجع الحكومة على الإمتناع عن الجواب أو التماطل في الردّ و يفقد هذا الأسلوب فعاليته. فلقد كان جديراً بالمشرع النص على جزاء يسلط عليها في مثل هذه الحالات، أو على الأقل تحويل السؤال الكتابي إلى سؤال شفوي. أنظر؛ م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي والوظيفي، المرجع السابق، ص: 123.

² - المادة 134/4 من تعديل الدستور لعام 1996؛ المادة 74 من القانون العضوي 99-02 السابق الذكر.

³ - حيث نص النظام الداخلي لمجلس الأمة على أنه " إذا تبين أن جواب عضو الحكومة، الشفوي أو الكتابي، يبزر فتح مناقشة، فإنه يفتح مناقشة لذلك إستناداً إلى طلب يقدمه ثلاثون عضواً يودع لدى مكتب المجلس"، المادتين 75 و 76/3 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المذكور سابقاً.

⁴ - ع. خرياش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 331.

⁵ - نفس المرجع، ص: 332.

3- تقييد نشاط لجنة التحقيق

قد لا ينتظر البرلمان الحكومة لتفضل عليه بالمعلومات في ردها على استجواباته وأسئلته، فيلجأ إلى وسائل ذاتية مكنه منها المؤسس الدستوري، يطلع من خلالها على النشاط الحكومي.

ففي مستهل الباب الثالث من الدستور تحت عنوان الرقابة والهيئات الاستشارية، نص المؤسس على أن تمارس المجالس المنتخبة الرقابة في مدلولها الشعبي. وكلف في هذا الإطار المؤسسات الدستورية وأجهزة الرقابة بالتحقيق في كل من؛ تطابق العمل التشريعي والتنفيذي مع الدستور، وفي ظروف استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية¹. في هذا الصدد، وباعتبار البرلمان مؤسسة دستورية منتخبة، مكنه المؤسس من وسيلتين دستوريتين لممارسة رقابته الإعلامية على عمل الحكومة، الأولى بتمكينه لكل غرفة من البرلمان، في إطار اختصاصاتها، أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة لضمان مطابقة العمل التشريعي والتنفيذي للدستور، والثانية بإلزامه " تقديم الحكومة لكل غرفة عرضا عن استعمال الاعتمادات المالية التي أقرتها لكل سنة مالية، لكي يصوت عليها البرلمان في قانون يتضمن تسوية ميزانية السنة المعنية من قبل كل غرفة من البرلمان"²، وتمكينه من الاطلاع على استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها في شكل رقابة مالية. وقد عطلت هذه الأخيرة في النظام السياسي الجزائري لعدة أسباب، أهمها غموض وقصور القواعد الأساسية في هذا المجال، وتعهد الحكومة بعدم الالتزام بقواعد هاته الرقابة. لتبقى الوسيلة الفعالة للرقابة الإعلامية هي مهمة التحقيق، التي تدل على رغبة البرلمان في الحصول على المعلومة لوحده، لا من خلال الأسئلة والاستجوابات الفردية، وإنما بجملة من الأسئلة تطرحها لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان، للكشف عن تجاوزات الجهاز الحكومي³.

التحقيق في الأنظمة المقارنة هو مهمة يوكلها البرلمان إلى أحد لجانه، أو ينشئ لها لجنة خاصة للقيام بذلك⁴. أما النظام الدستوري الجزائري فقد مكن غرفتي البرلمان من حق إنشاء لجنة تحقيق في أي اختصاص كان وفي أية وقت، شرط أن يكون موضوعها تحقيق مصلحة عامة فقط. واعتبر المجلس الدستوري أن هذه

¹ - المواد 159 و 162 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - المادتين 160 و 161 من نفس التعديل الدستوري.

³ - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 348.

4 - E. VALLET., *Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République* , **RFDC**, 2003/2 n° 54, p. 250.

المهمة هي حق حصري لها فقط، ليعدم كل محاولة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة لإنشاء لجان مؤقتة، أو إعطاء سلطة التحقيق للجان الدائمة. وتأتي هذه المحاولات من الغرفتين بغرض التحرر من القيود التي يضعها المؤسس الدستوري مع المشرع على إنشاء لجنة التحقيق وكيفية ممارستها لعملها، وتدخل المجلس الدستوري هنا هو لحفظ هذه القيود التي من شأنها عقلنة أعمال هاته الوسيلة الرقابية.

ومن جهة أخرى، أورد الدستور شرطا موضوعيا عاما، مفاده أن يتعلق التحقيق بقضايا ذات مصلحة عامة، ويكتنف هذا الحكم بعض الغموض لضبابية مفهوم المصلحة العامة ذاته، فمن هي الجهة المختص بتقدير مدى ارتباط موضوع التحقيق بالمصلحة العامة؟ وهل المصلحة العامة تهم القضايا الحالية أم الماضية منها؟ فضلا عن هذا الشرط، فقد أضاف القانون العضوي رقم 02/99 شروطا أخرى، رغم أن المهمة الدستورية للقانون هي تطبيق القواعد الأساسية لا الزيادة في معياريتها، وسكت المجلس الدستوري عن هذه الشروط التي تقلص وتضيق من ممارسة وظيفة دستورية بدل تفعيلها، فاعتبر أن مسألة إنشاء لجنة التحقيق من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة تتم بالتصويت على اقتراح لائحة تودع لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، ويوقعها على الأقل عشرون (20) نائبا أو عشرون (20) عضوا¹، وهذا نصاب مبالغ فيه هو الآخر، كما لم يحدد المشرع حجم التصويت عن اللائحة. كل هذا يضعف من احتمال المبادرة بإنشاء لجنة تحقيق تززع استقرار الحكومة، ويفوت فرصة ذلك على المعارضة، بجعل إنشائها يخضع لمنطق الأغلبية البرلمانية، والتي غالبا ما تكون أغلبية مساندة للحكومة، خاصة وأن تشكيل لجنة التحقيق يخضع لنفس شروط تشكيل اللجان الدائمة لكل غرفة².

أما بالنسبة لممارسة لجنة التحقيق لعملها، فقد أولاهها المشرع سلطات واسعة في مجال الاستماع والاستجواب، حيث مكنها من حق سماع أي شخص وأن تعين أي مكان، ولها أن تطلع على أية معلومة أو وثيقة ترى أن لها علاقة بموضوع التحقيق³. وفي المقابل قيّد المشرع هذه السلطات وعلق ممارستها على شرط موضوعي قد يفقدها أثرها الميداني، فحوت المادة 84 من ذات القانون " ... لجنة التحقيق الإطلاع على أي وثيقة وأخذ نسخة منها، ما عدا تلك التي تكتسي طابعا سريريا واستراتيجيا يهم الدفاع الوطني والمصالح الحيوية للاقتصاد الوطني وأمن الدولة الداخلي والخارجي ". قد يكون هذا الاستثناء وجيها لحمله تبريرا مقنعا، لكنه يطرح

¹ - المادة 77 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر .

² - المادة 78 من القانون العضوي المذكور .

³ - المادة 83 من نفس القانون العضوي .

إشكالا آخر حول مدى توافر الاستثناءات المذكورة، ومن هي الجهة المؤهلة بتكليف مدى وجاهة المبررات التي تطلبها لجنة التحقيق. وفي ظل هذا الغموض، يبقى التفسير المحتمل لهذا الحكم هو أن الإدارة أو الحكومة هي وحدها المحدد للمجالات المستثناة من التحقيق، وهي المختصة بتقديم التبريرات التي تراها مناسبة لذلك، دون إمكانية رفضها من لجنة التحقيق أو حتى من البرلمان. وهو تفسير يفرغ عملية التحقيق من محتواها ويعطي فرصة للحكومة لكي تتخلص من الرقابة البرلمانية.

تنتهي لجنة التحقيق مهمتها بإيداع تقريرها، أو ستنتهي قانونا بانقضاء ستة أشهر من تأسيسها، وهي ملزمة بإعداد تقرير وتسليمه لرئيس المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة، الذي يبلغه إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، ويوزعه على أعضاء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة حسب الحالة. والجدير بالذكر هنا هو أنه ليس لتقرير لجنة التحقيق أية قوة إلزامية أو آثارا على مسؤولية الحكومة، وأن عملية نشره مرتبطة بمشيئة هذه الأخيرة، فنشر الغرفة المعنية بالتحقيق لتقريرها يأتي بناء على اقتراح من مكتب الغرفة المعنية ورؤساء المجموعات البرلمانية بعد أخذ رأي الحكومة¹، وهنا حتى ولو قررت الغرفة المعنية نشر التقرير، فإنها ستصطدم برأي الحكومة بعدم نشره بحجة مساسه بالمصالح العليا للدولة إن لم يكن في صالحها.

هذه الإجراءات والشروط المضيقّة تجعل من التحقيق البرلماني مجرد وسيلة استعلامية لا غير، لعدم حمله لأي ضغط على الحكومة أو طرح مسؤوليتها المباشرة، ما عدا إخراجها أمام رئيس الجمهورية الذي يلزم تبليغه بتقرير لجنة التحقيق².

ثانيا: زيادة الإجتهااد الدستوري في عقلنة وسائل الإعلام البرلماني

سندحت الفرصة للمجلس الدستوري بعقلنة تنظيم أساليب الإعلام، عند مطابقته للنصوص المنظمة لها للدستور، فأكد عندها على الطبيعة الإعلامية للاستجواب (1)، وأعاد تنظيم قواعد السؤال البرلماني (2). كما استبعد ممارسة اللجان الدائمة للتحقيق (3).

¹ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، المرجع السابق، ص: 127.

² - نفس المرجع، ص: 129.

1- التأكيد على الطبيعة الإعلامية للاستجاب

إن عمومية النص الدستوري في تمكين البرلمانين من استجاب الحكومة، يثير إبهاما آخر حول طبيعة هذا الأسلوب؛ هل هو للإعلام فقط؟ أم وسيلة من وسائل العقاب؟ وهل قصد المؤسس الدستوري استجاب كل أعضاء الحكومة أم البعض منهم بالتضامن بينهم؟ وهل التضامن بينهم بناية بعضهم عن بعض، أم أنه موجه لشخص رئيسها ليتحمل الرد عن استجابات أعضاء حكومته¹، خاصة وأن المشرع ألزم الحكومة بالإجابة على ذلك².

وفي محاولة لإزالة هذا الإبهام، صوت البرلمانين على مشروع القانون العضوي 99-02 الذي جعل رئيس الحكومة (الوزير الأول) وحده المعني بالرد على استجابات البرلمانين، وحاولوا إضفاء صفة العقاب على الاستجاب بنصهم على إمكانية شجب الثقة عن الحكومة، أو إصدار لائحة بخصوص ذلك كنتيجة لأعماله. غير أن المجلس الدستوري، بمناسبة مطابقته لهذا القانون، أعاد تنظيم الاستجاب بشكل يوافق إرادة المؤسس الدستوري لماهيته وهدفه في مواجهة الحكومة، على أنه أسلوب للإعلام لا غير. حيث اعتبر «... أن المشرع حين حصر إمكانية الاستجاب في رئيس الحكومة دون سواه يكون قد استثنى إمكانية استجاب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان»³. وعلاوة على هذا التفسير، وبالنظر إلى أحكام وسائل العقاب في النظام السياسي الجزائري، التي تحصر أعمال المسؤولية السياسية للحكومة في مسؤولية رئيسها⁴، فإن المجلس الدستوري يخرج الاستجاب من هذه الدائرة ويلحقه بوسائل الإعلام، التي يمكن توجيهها لأي عضو من أعضاء الحكومة لهدف الحصول على المعلومات لا غير.

يتماشى الاجتهاد الدستوري المذكور مع الأحكام الدستورية المضيق للاستجاب، التي تجرده من أي أثر أو مسؤولية، والممارسة العملية تؤكد ذلك، فقد وجه البرلمانين أكثر من مرة استجابات لأعضاء معينين من الحكومة، كما قدموا أيضا استجابات للحكومة بدون تحديد المعني بها، وفي الحالتين يجيب أعضاء آخرين على

¹ - في هذا الخصوص، يمتاز الإستمجاب عن السؤال بأنه لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وأحد الوزراء أو الوزير الأول، وإنما يؤدي الإستمجاب إلى فتح مناقشة عامة ولكل عضو في البرلمان الحق في المناقشة، حتى وإن قرر مقدمه سحب استجابته فيجوز لأي نائب آخر أخذ نفس الإستمجاب على حسابه وتستمر مناقشته ضد الحكومة. أنظر؛ م- رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص: 326 وما بعدها.

² - المادة 67 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق الذكر.

³ - الرأي رقم: 08 /ر. ق. ع/د.م. 99 السابق الذكر.

⁴ - أنظر المسؤولية السياسية للحكومة من خلال مسؤولية الوزير الأول في المواد؛ 84/5، و 137 من تعديل الدستور لعام 1996.

سبيل التضامن، وحتى بدون حضور الوزير الأول¹، مما يؤكد بوضوح على أن الاستجواب هو أسلوب للإعلام دون المسؤولية السياسية، وهذا مكسب للحكومة على حساب البرلمانين، ومنعا لهم من حق أصيل عرفته الدستورية الغربية لحفظ التوازن بين السلطتين، من خلال إضعافه وتغيير طبيعته.

2- إعادة تنظيم السؤال البرلماني

لقد تعاطى الإجهاد الدستوري بحذاق مع منطق العقلنة لأسلوب السؤال، فعند مطابقته للقانون 99-02 للدستور تصدى لمحاولة تملص الحكومة من الجواب على الأسئلة (أ)، وفي المقابل ضمن عدم مساس هذه الأسئلة باستقرارها (ب).

أ - إلزام الحكومة بالإجابة على الأسئلة

إن حق البرلمانين في السؤال واضح في نص الدستور، بينما إلزام الحكومة بالإجابة عليه أمر غامض في هذا النص، حيث اكتفى المؤسس الدستوري بتبيين كيفية الإجابة دون إلزامه بتقديمها، فنص على أن الجواب عن السؤال الكتابي يكون كتابيا، خلال أجل أقصاه ثلاثون يوما، بينما تتم الإجابة عن الأسئلة الشفوية في جلسات المجلس²، ولم يضع أية آلية تضمن تقديم الإجابة، ولم يعالج المشرع العضوي هو الآخر هذا الغموض، بل اكتفى بتبيين إجراءات الإجابة عن السؤال وكيفية نشرها إن قدمت فحسب³.

وفي هذا الخصوص، فسر المجلس الدستوري غموض هذه الأحكام بأنها تلزم الحكومة ولا تخيرها في الجواب، حيث أن المشرع في القانون العضوي المنظم لعلاقة المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما والحكومة، قد مكن « ... عضو الحكومة من أن يمتنع عن الإجابة لأسباب ذات مصالح استراتيجية للبلاد »، وهذا بالمادة 71 منه، كما نظم احتمالا في المادة 73 من نفس القانون « في حالة عدم جواب الحكومة على السؤال الكتابي الموجه إليها بعد انقضاء المدة المحددة أعلاه، يحق للنائب مساءلة عضو الحكومة شفويا، وتتبع نفس الإجراءات في حالة عدم الرد على السؤال الشفوي أو الكتابي ». وعند مطابقة المجلس الدستوري هذه الأحكام للدستور، اعتبر أن فقرات المواد المذكورة أعلاه تخول الحكومة إمكانية الامتناع

¹ - لتفصيل حول الأمثلة عن الإستجابات التي وجهت للحكومة، أنظر؛ ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 342 و343.

² - المادة 134/2،3 من التعديل الدستوري لعام 1996.

³ - أنظر المواد 68 - 75 من القانون العضوي 99-02 السابق الذكر.

عن الإجابة عن السؤال لأسباب ذات مصالح استراتيجية للبلاد، وتقر إمكانية عدم الرد عن السؤال، وفي نفس الوقت فسر موقف المؤسس الدستوري بأنه ينوي من خلال « الفقرتين 2، 3 من المادة 134 من الدستور أن جواب الحكومة يكون وفقا للشروط المنصوص عليها في هاتين الفقرتين، دون أن يقر أية حالة أخرى لعدم الجواب حتى وإن كان السؤال يتعلق بمصالح استراتيجية للبلاد، فإنه يستنتج من ذلك أن عضو الحكومة لا يمكنه الامتناع عن الرد لأي سبب كان، وأنه ملزم بالإجابة عن السؤال وفقا للشروط والأجال المحددة في المادة 134 من الدستور»¹.

بهذا الإجتهد يلزم المجلس الدستوري الحكومة بالجواب على أسئلة أعضاء البرلمان من دون أن يفصح عن ذلك المؤسس الدستوري ولا المشرع، ورغم الحجية المطلقة لاجتهاد المجلس الدستوري في مواجهة الجميع، إلا أن الواقع العملي يثبت تملص أعضاء الحكومة عن الإجابة في كثير من الأحيان، أو على الأقل عدم إحترامها لإجراءات الإجابة التي نصت عليها المادة 134 من الدستور².

ب- ضمان إستقرار الحكومة عند طرح السؤال

مما سبق يتأكد أن الحكومة غير ملزمة بالجواب على أسئلة البرلمانيين، في ظل غياب آلية دستورية تضمن ذلك، ورغم إمكانية فتح البرلمانيين لمناقشة عند عدم رضاهم على الإجابة المقدمة لهم، إلا أنها تبقى بدون فعالية ما دام أنها لا تنتج أي أثر قانوني من شأنه إثارة مسؤوليتها.

ولقد حاول مجلس الأمة بمناسبة صياغته لنظامه الداخلي أن يجعل لأسئلة أعضائه أثرا يجرح الحكومة سياسيا، بفتحه بالمادة 104 من نظامه الداخلي، إمكانية تتويج المناقشة المفتوحة بعد السؤال بالمصادقة على لائحة، لإكراه الحكومة على الأقل بتقديم جوابها، فضلا عن موضوعه. غير أن المجلس الدستوري أقصى هذه المحاولة عند مطابقته للدستور، معتبرا أن « ... مجلس الأمة أقر، بموجب هذه الفقرة إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 من النظام الداخلي دون أن يبين الأساس المعتمد عليه، واعتبارا من أن المؤسس الدستوري قد بين، بمقتضى المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور، الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة، واعتبارا بالنتيجة، أن مجلس الأمة حين أورد حالة أخرى

¹ - الرأي رقم: 08 /ر. ق. ع/م.د/99 السابق الذكر.

² - أنظر؛ ع. خرياش، رقابة مجلس الامة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مرجع سابق، ص: 23 و28.

يمكنه فيها المصادقة على لائحة، غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور، يكون قد خالف أحكام هذه المادة»¹.

بهذا التفسير يؤكد المجلس الدستوري على انعدام أي أثر قانوني للمناقشة التي تتبع السؤال البرلماني، ويكرس عدم فاعليتها التي أسس لها الدستور. ولعله السبب الذي شجع التطاول على هذا الأسلوب من قبل أعضاء الحكومة، خلافا لما هو معمول به لدى الكثير من الأنظمة الدستورية التي تتوج مناقشة الأسئلة بلائحة، لتعطي الأسئلة البرلمانية مدلولاً رقابياً كاملاً. ويأتي هذا التفسير من المجلس الدستوري ليحافظ على الهندسة الدستورية الدقيقة لعلاقة الغرفة الأولى بالثانية، تأميناً لاستقرار الحكومة، تلك الهندسة التي يستبعد بها المؤسس الدستوري بأن يكون لمجلس الأمة دور في طرح مسؤولية الحكومة، بقدر ما يسعى إلى أن يكون أداة لتأمين استقرارها، لذا حُرِّم من حق إصدار لائحة². وأمام هذا، تبقى الأداة الوحيدة لإحراج الحكومة في الإجابة عن أسئلة البرلمانين، هي النشر للأسئلة الشفوية والكتابية والأجوبة المتعلقة بها، حسب نفس الشروط الخاصة بنشر محاضر مناقشات كل غرفة في البرلمان³، لأجل إتاحة استغلالها من قبل المعارضة السياسية وقوى الضغط.

3- استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق

ينص التعديل الدستوري لسنة 1996 على تخصيص لجنة للتحقيق البرلماني⁴، غير أن موقفه حيال مسألة قصر التحقيق على هذه اللجنة فقط غير واضح، ولقد قدمت الدستورية الغربية نماذجاً من الأنظمة تمارس فيها اللجان الدائمة تحقيقاً حقيقياً على عمل الحكومة، وهو وسيلة فعالة في هذه الرقابة، نظراً لتواجدها الدائم إلى جنب الحكومة، وقدرتها على جمع معلومات أكثر تفصيلاً ودقة بحكم تخصصها⁵.

وأوضح المجلس الدستوري هذا الإشكال مبكراً في قراره الثاني المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، عند مطابقته للمادة 49 منه حين اعتبر أنه « إذا كانت المادة 94 من الدستور تنص على أنه يجب على المجلس الشعبي الوطني في إطار اختصاصاته الدستورية أن يبقى وفيما لثقة الشعب ويظل

¹ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د.م/د.م/99 السابق الذكر.

² - أنظر لاحقاً العنوان؛ حرمان مجلس الأمة من اللائحة في حالة الاستقالة المحتملة.

³ - المادة 75 من القانون العضوي رقم: 99-02.

⁴ - المادة 160 من تعديل الدستور لعام 1996.

⁵ - ع. خريباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 350.

يتحسس تطلعاته، فإن المادة 49 من النظام الداخلي لا يمكن في أي من أحكامها أن تمنح للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائها سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية، وأن المادة 94 من الدستور في هذه الحالة لا تعطي للجان الدائمة سوى الحق في الزيارات الإعلامية التي تساعد على حسن تقدير المسائل التي تطرح لدى دراسة القوانين، غير أنه بالنظر إلى أن الجزء الأخير من جملة الفقرة 2 من المادة 49 المحررة كالاتي: "... أو حول مواضيع هامة على الساحة متعلقة بالقطاعات التي تدخل في صلاحيتها"، قد يؤدي إلى إضفاء طابع تأسيسي على التدخل، وهو ما يتناقض مع أحكام المادة 151 من الدستور التي تمنح للمجلس الشعبي الوطني أن ينشئ في أي وقت لجنة تحقيق في أية قضية ذات مصلحة عامة»¹.

في التفسير المذكور، يعتبر المجلس الدستوري أن التحقيق ليس بمهمة كاملة للبرلمان، بل هو اختصاص للجنة التحقيق فقط، ويستبعد للجان الدائمة كلية من ممارستها، ويوضح إلى جانب هذا للجان التحقيق عملها، الذي اعتبره لا يعدو كونه مهمة إعلامية في شكل زيارات لتقدير حاجياتها في دراسة القوانين.

وأكد المجلس الدستوري على هذا الإجتهد في رأي لاحق له بمناسبة مطابقته تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، عندما أقر هذا الأخير إنشاء لجان مؤقتة في مسائل ذات مصلحة عامة عند الضرورة، حينها اعتبر المجلس الدستوري أن المؤسس الدستوري قد أقر «... بمقتضى المادتين 117 و161 من الدستور أنه من اختصاص كل غرفة من البرلمان تشكيل لجان دائمة ولجان تحقيق في القضايا ذات المصلحة العامة دون سواها»².

وبهذا الإجتهد يُبقي المجلس الدستوري للجان الدائمة للبرلمان حق سماع الحكومة فقط، التي يمنح إياها الدستور بالمادة 133 منه، ولم يعتبره وسيلة من وسائل الإعلام في رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، ذلك لأن مكانته الطبيعية ضمن الوظيفة التشريعية لغرفتي البرلمان، أين تستعمله اللجان الدائمة للاستفسار حول مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة، لذا فهو وسيلة استفسار وليس تحقيق ورقابة للنشاط الحكومي³.

¹ - القرار رقم: 03-ق.ن.د-م د/89 السابق الذكر.

² - الرأي رقم: 09/ر.ن.د/م.د/99 السابق الذكر.

³ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سابق، ص: 120.

مما سبق، وباستقراء اجتهادات المجلس الدستوري المذكورة أعلاه، يتبين أن هذا الأخير بإقصائه صراحة اللجان الدائمة من ممارسة التحقيق، هو يحمي إرادة للمؤسس الدستوري أفصح عنها في أول إجتهاد له، معتبرا أنه « ... لا يمكن أن تمنح للجان الدائمة للمجلس الشعبي الوطني أو لأعضائها سلطة تفتيشية من شأنها أن تشكل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات وبالاستقلالية اللازمة للهيئة التنفيذية ... »¹، وأساس هذا التفسير هو الحفاظ على إستقرار الحكومة، ذلك أنه في حالة ما إذا تمكنت اللجان الدائمة من ممارسة وسائل التحقيق فإنها ستعرقل أو بالأحرى ستضايق الحكومة في نشاطها، بحكم ديمومتها طوال العهدة التشريعية مع تخصصها وتعددتها. ومع أن هذا سيساعد على ضمان رقابة برلمانية فعالة، إلا أن المجلس الدستوري لم يشأ هذا رغم عدم صراحة المؤسس الدستوري في منع ذلك، وفضل إبقاء دورها في الشكل الإعلامي فقط، في حين عهد مهمة التحقيق للجنة التحقيق التي قيدها الدستور وعقلن عملها.

الفرع الثاني: تقييد العقاب السياسي

الأصل في مصطلح المسؤولية هو نظرية الخطأ والعقاب في القانون المدني، ووظف في المجال الدستوري في حالة عدم رضا الأغلبية البرلمانية على أداء الحكومة القائمة، لمحاسبتها ومساءلتها سياسيا عن ذلك²، الأمر الذي قد ينتهي باستقالتها في حالة ما إذا ثبتت إدانتها بالتقصير، لسلطتها في الحركة داخل النظام السياسي وحق البرلمان في رقابتها. لكن في مقابل هذا يجب أن تتلاءم المسؤولية السياسية مع ضرورة سيرورة النشاط الحكومي ولا تؤدي بحال من الأحوال إلى شله أو عرقلته. ذلك ما جعل الأنظمة السياسية تعمد إلى إحاطة مسألة طرح المسؤولية السياسية للحكومة بسياج من القواعد يعقلن أعمالها³.

إن وظيفة المجلس الدستوري تدخل في ذلك الإطار، إذ تأتي كصمام أمان ضد المساس بقواعد هذه الهندسة المعقنة في حد ذاتها. وفي هذا الخصوص نص تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة في مادته 104، على أنه " يمكن أن تنتهي المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة أعلاه "، وعند مطابقة هذا الحكم للدستور اعتبر المجلس الدستوري أن « ... مجلس الأمة أقر بموجب هذه الفقرة إمكانية إنهاء المناقشة بالمصادقة على لائحة حسب الشروط المذكورة في المادة 95 من النظام الداخلي دون أن يبين الأساس المعتمد

¹ - الرأي رقم: 09/ ر.ن.د.م.د/ 99 السابق الذكر.

² - P.AVRIL et J. GICQUEL, op.cit., p: 167.

³ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سابق، ص: 111.

عليه»، وأن «... المؤسس الدستوري قد بين بمقتضى المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور، الحالة الوحيدة التي يمكن فيها لمجلس الأمة إصدار لائحة، والمجلس حين أورد حالة أخرى يمكنه فيها المصادقة على لائحة غير تلك الحالة المنصوص عليها صراحة في المادة 80 (الفقرة الرابعة) من الدستور يكون قد خالف أحكام هذه المادة»¹.

بهذا الإجتهد، يسمح المجلس الدستوري لمجلس الأمة بإصدار اللائحة في حالة الاستقالة الوجوبية عند دراسة مخطط العمل (أولا)، ويمنعه من إصدارها في حالة الاستقالة المحتملة بمناسبة مناقشته للسياسة العامة للحكومة (ثانيا) .

أولاً: السماح لمجلس الأمة بإصدار لائحة في حالة الاستقالة الوجوبية

يضبط الوزير الأول مخطط عمله مباشرة بعد تعيين رئيس الجمهورية لأعضاء الحكومة، ويعرضه على مجلس الوزراء بعد حصوله على مصادقة هذا الأخير². وعلى الوزير الأول أن يعرض مخطط العمل على المجلس الشعبي الوطني، للموافقة عليه خلال 45 يوماً الموالية لتعيين الحكومة، كما يقدم وجوباً إلى مجلس الأمة عرضاً حول مخطط العمل، خلال 10 أيام على الأكثر التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه، ولا يعزى هذا التمييز بين الغرفتين في شكل العرض وأجل الموافقة عليه إلى إرادة لإقضاء مجلس الأمة، ولا لإثراء مخطط العمل، بل هو لعقلنة الرقابة للسياسة للمجلس الشعبي الوطني على عمل الحكومة، لإمكانية تأثير رقابة مخطط العمل على برنامج رئيس الجمهورية (1)، لذا سُمح لمجلس الأمة بإصدار لائحة للإستتجاد به سياسياً عند رقابته لعرض مخطط العمل (2) .

1- إمكانية تأثير رقابة مخطط العمل على برنامج رئيس الجمهورية

لإدراك أبعاد رقابة مخطط عمل الوزير الأول، ينبغي بداية تحديد طبيعة هذا المخطط لمعرفة المراقب الحقيقي عند عرضه على المجلس الشعبي الوطني، وهو برنامج رئيس الجمهورية.

ينص التعديل الدستوري لسنة 1996 على أن يضبط رئيس الحكومة (قبل التعديل) برنامجه ويعرضه على مجلس الوزراء ليعرضه لاحقاً على موافقة البرلمان، ويثير هذا الحكم غموضاً حول طبيعة المالك الحقيقي

¹ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د.م/د.م/99 السابق الذكر .

² - المادة 79 من تعديل الدستور لعام 1996.

للبرنامج، حيث أن وجوبية عرضه على مجلس الوزراء تقيد من سلطة رئيس الحكومة في إعداده، اعتباراً من أن هذا البرنامج سيعرض على مجلس يترأسه رئيس الجمهورية، ولن يعارضه الأخير إلا عند مخالفته لبرنامج وتوجهاته التي أتى برئيس الحكومة من أجل تجسيدها، والذي يملك سلطة إنهاء مهامه إن شاء عند هذه المخالفة¹.

ولقد أزال التعديل الدستوري لسنة 2008 غموض الحكم السابق، بنصه صراحة على أن البرنامج هو لرئيس الجمهورية، ولا يملك الوزير الأول سوى مخطط عمل يضبطه لتجسيد البرنامج في الميدان²، لذا وجب عليه عرض هذا المخطط أولاً على مجلس الوزراء، لمناقشته على ضوء البرنامج الوحيد، وأخذ إذن من رئيس الجمهورية لبداية العمل فيه، قبل عرضه على البرلمان.

يتأكد مما تقدم أن السلطة التنفيذية لا تملك إلا برنامجاً واحداً هو برنامج رئيس الجمهورية، تعمل الحكومة على تنفيذه من خلال مخطط للعمل يعده الوزير الأول، فرقابة المجلس الشعبي الوطني للمخطط في أصلها رقابة للبرنامج، لأن صاحب هذا الأخير قد وافق على مخطط عمل برنامج في مجلس الوزراء، وعدم موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه تجعله حقيقة في مواجهة رئيس الجمهورية لا الوزير الأول. الأمر الذي جعل المؤسس الدستوري يعقلن الرقابة البرلمانية بهذا الأسلوب، لأن نتيجتها هي الاستقالة الوجوبية للحكومة. فبعد موافقة مجلس الوزراء على مخطط العمل، يعرضه الوزير الأول بنفس الشكل على المجلس الشعبي الوطني الذي يفتح مناقشة عامة لهذا الغرض، بعد 07 أيام من تبليغه للنواب، ليتم التصويت عليه في غضون 10 أيام من تاريخ تقديمه في الجلسة³، وهي مدة غير كافية لدراسة مخطط عمل يتضمن أهداف ووسائل النشاط الحكومي في كافة المجالات، وتجعل مناقشته سطحية جداً وتتدخلات محدودة في عددها ومدتها. إضافة لهذا، فقد أخضع المؤسس الدستوري التصويت على مخطط عمل الوزير الأول إلى منطق الأغلبية البرلمانية، التي يوفر لها النظام الدستوري من الآليات ما يضمنها لتكون أغلبية برلمانية رئاسية⁴.

¹ - المادة 77/05 من تعديل الدستور لعام 1996.

² - المادة 79 من نفس التعديل الدستوري.

³ - المادتين 46 و 47 من القانون العضوي رقم: 99-02 السابق المذكور.

⁴ - أنظر سابقاً العنوان؛ إنتخاب الأعضاء البرلمانيين للإجماع السياسي.

قد يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل مع إبدائه لبعض الملاحظات، وهنا أتاح الدستور للوزير الأول الأخذ بهذه الملاحظات كاملة أو تكييف مخطظه وفقها بعد استشارة رئيس الجمهورية، وهذا مظهر جلي لتقابل رئيس الجمهورية مع البرلمان عند رقابة مخطط العمل.

وقد لا يوافق المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المعروض عليه، وعندها تعمل المسؤولية السياسية للحكومة، ويلزم الوزير الأول دستوريا بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، الذي يتعين عليه قبولها وتعيين وزيرا أول من جديد¹. والاستقالة الوجوبية للحكومة هنا هي أمر منطقي ومبرر من الناحية العملية، فبمأن مخطط عملها لم يحصل على موافقة نواب الشعب، فلا يتصور حينئذ تعاملهم معها بالقدر الكافي في تنفيذ مخطط لا يرضونه، الأمر الذي ينتج لا محالة انسدادا في عمل المؤسسات الدستورية وعرقلة الحياة العامة والتنمية عموما.

في حقيقة الأمر، يشكل عدم تصويت المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة رسالة بعدم الرضا موجهة لرئيس الجمهورية قبل الحكومة، لأن البرنامج الوحيد المنفذ هو برنامجه، ومخطط تنفيذه معتمد لديه، بيد أن المؤسس الدستوري في بنائه للنظام الرئاسي المشدد لم يرضى الهزيمة السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان، ولذلك هندس رقابة هذا الأخير على مخطط العمل بشكل يعيد الاعتبار السياسي للحكومة ولرئيس الجمهورية قبلها، بإلزامه للوزير الأول تقديم عرض عن مخطط عمله إلى مجلس الأمة.

2- الاستنجد السياسي برقابة عرض مخطط العمل

يقدم الوزير الأول وجوبا عرضا حول مخطط عمله إلى مجلس الأمة، وهذا خلال العشرة أيام التي تعقب موافقة المجلس الشعبي الوطني عليه²، ويتجلى دور مجلس الأمة في رقابة مخطط عمل الحكومة من خلال الأثر السياسي لعرضه عليه، الذي توجه المؤسس الدستوري بإمكانية إصدار اللائحة، وأطر إجراءاتها لصالح الحكومة، أي نحو الإيجابية (أ)، تعزيزا لمركز رئيس الجمهورية من خلال ذلك (ب) .

¹ - المادة 81 من تعديل دستور 1996.

² - المادة 80 من تعديل دستور 1996.

أ- تأطير إجراءات اللائحة نحو الإيجابية

يأتي تقديم الوزير الأول لعرضه حول مخطط العمل لمجلس الأمة، بعد الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني وقبل الشروع في تنفيذه. وهو إجراء إلزامي يجسد الثنائية غير المتساوية بين الغرفتين في الرقابة البرلمانية. أما كيفية التقديم، فتكون بقراءة الوزير الأول لأهداف المخطط والمحاور الكبرى والاستراتيجية فيه، دون الغوص في تفاصيله والتطرق لكافة المجالات كما في النسخة الكاملة المعروضة على المجلس الشعبي الوطني، ولم تمنح في هذا الإطار فرصة لأعضاء مجلس الأمة للاطلاع المسبق على مخطط العمل ولا حتى على عرضه، بل يحق لهم مجرد الاستماع إلى تلاوته من قبل الوزير الأول لا أكثر، وكأن المؤسس الدستوري لا يريد لمجلس الأمة أن يكون مراقبا حقيقيا على مخطط عمل الحكومة، بل شاهدا عليه فقط.

وفي نفس الإطار، نظم المشرع إصدار مجلس الأمة للائحة بشروط إجرائية تزيد في ضمان استقرار الحكومة حالة إعمال مسؤوليتها السياسية، فأصدارها هو سلطة تقديرية لمجلس الأمة يقدر بحرية وقت استعمالها، وإن قرر ذلك، يجب أن يوقع إقترحها 20 عضوا على الأقل ليكون مقبولا¹، ولا يمكن أن يوقع العضو الواحد على أكثر من إقترح واحد لللائحة، ويودعها مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب مجلس الأمة خلال الثماني والأربعين (48) ساعة التالية لتقديم العرض²، ليصادق عليها المجلس بأغلبية أعضائه³.

إن استعراض الشروط المذكورة يبين أنها لم تأتي لتنظيم إجراءات إصدار اللائحة، بقدر ما هي موجهة لعقنة مجلس الأمة في إصداره لها، فنصاب عشرون (20) عضوا لاقتراحها يصعب عمليا جمعه من قبل المعارضة داخل مجلس يقوم عمله على منطق الأغلبية، في حين يعد نصابا سهل التحقيق بالنسبة للثلاث الرئاسي المعين لو أراد إصدار لائحة، والتي لن تكون ضد مخطط عمل لتنفيذ برنامج من عينهم، رئيس الجمهورية. وعلاوة على هذا، رتب المشرع المتدخلين في التصويت على اقتراح لائحة لصالح المخطط دائما، إذ تتدخل الحكومة أولا بناء على طلبها، ثم مندوب أصحاب اقتراح اللائحة بعد عضو يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة، وأخيرا تدخل عضو مؤيد لاقتراح اللائحة، والملاحظ أن هذا الترتيب يعطي دائما فرصة أكبر

¹ - المادة 52 من القانون العضوي 99-02.

² - المادة 72 من النظام الداخلي لمجلس الأمة المذكور سابقا.

³ - المادة 54 من القانون العضوي المذكور.

لتدخل مؤيدي مخطط عمل الوزير الأول سواء أكانت اللائحة سلبية أم إيجابية¹. و بما أن اللائحة هنا عديمة الأثر السياسي على مسؤولية الحكومة المستقلة وجوبا، يبقى التساؤل مطروحا حول الهدف منها، ومدلول هذا التنظيم الدقيق لإصدارها.

ب- تعزيز اللائحة الإيجابية لمركز رئيس الجمهورية

لم يوضح المؤسس الدستوري الأثر القانوني لعرض الوزير الأول لمخطط عمله على مجلس الأمة، فهل يمكن لهذا الأخير أن يفتح مناقشة عامة لأجل ذلك؟ أم له حق التصويت فقط؟ وهل يحق له التصويت أصلا على عرض المخطط؟

لقد حُسم هذا الإشكال عمليا بإجراء مجلس الأمة لعدة مناقشات عامة، حول برامج وعروض لمخططات عمل حكومات متعاقبة². أما نظريا، فسكوت الدستور عن الأثر القانوني لهذه الرقابة، ما زال يشكل غموضا في طبيعة الدور الذي يريده المؤسس لمجلس الأمة من خلالها، مما يوهم بالحكم عليها في أول وهلة على أنها مجرد وسيلة لإعلام مجلس الأمة لا غير، لكي يتسنى له مستقبلا الموافقة على القوانين المنفذة لهذا المخطط. غير أن الحقيقة غير هذا التفسير، فهندسة رقابة مخطط العمل بين الغرفتين بهذا الشكل، هو خيار سياسي للزيادة في تركيزه وإعطائه شرعية إضافية، ويتأكد من خلال إصدار مجلس الأمة لللائحة. ولم يرتب المؤسس الدستوري أي أثر سياسي واضح لللائحة مجلس الأمة عند رقابة مخطط عمل الحكومة، خاصة في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المعروف عليه، إذ يقدم الوزير الأول حينها إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية الذي يقبلها بقوة الدستور، ولا يمكن حينها للوزير الأول أن يتقدم بعرض حول مخطط عمله إلى مجلس الأمة³.

أما في حالة موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل، فلن تستقيل الحكومة، وإصدار اللائحة حينها سيأخذ دلالة وآثارا سياسية مهمة، إيجابية كانت اللائحة أم سلبية، لا لصالح الحكومة التي تقرر بقاءها، وإنما لصالح رئيس الجمهورية الذي ستقوي اللائحة الإيجابية مركزه السياسي، اعتبار من أن مساندة مخطط عمل

¹ - المادة 55 من نفس القانون العضوي.

² - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 354.

³ - المادة 80 و 81 من تعديل الدستور لعام 1996.

الحكومة هو في الحقيقة تركية لبرنامجها¹. وهذا يعطي الرئيس دعماً للثبات على برنامجه، وأماناً ضد عرقلته مستقبلاً من قبل المجلس الشعبي الوطني، أو على الأقل من قبل المعارضة البرلمانية. فاللائحة الإيجابية لمجلس الأمة بهذا الطرح هي منحة سياسية لرئيس الجمهورية، سانده بها المؤسس الدستوري لمواجهة خطر الإندفاعات الزائدة للديمقراطية في الغرفة الأولى، وستراعيها هذه الأخيرة عند ممارستها لوظيفتها المعيارية مستقبلاً، سواء في شقها التشريعي أو الرقابي.

مما سبق تتضح الوظيفة السياسية غير المباشرة لرقابة مجلس الأمة على مخطط عمل الحكومة، والتي يمكن أن تتوج بإصدار لائحة، وهي اللائحة الوحيدة التي وافق عليها المجلس الدستوري ورعاها. فقد حرم الإجتهااد الدستوري مجلس الأمة من إصدار لائحة حالة الاستقالة المحتملة للحكومة، بمناسبة بيانها للسياسة العامة.

ثانياً: حرمان مجلس الأمة من اللائحة في حالة الاستقالة المحتملة

تقدم الحكومة سنوياً بياناً عن سياستها العامة إلى المجلس الشعبي الوطني، ليتمكن من ممارسة رقابته عليه، اعتباراً من أن السياسة العامة هي موجز إحصائياً للنشاطات السنوية للحكومة، يراقبه المجلس الشعبي الوطني وفقاً لمخطط العمل الذي اعتمده لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية. وفي هذا الإطار ينص التعديل الدستوري لسنة 1996 على أن " ... تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة. يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة. كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتصق رقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقاً للمواد 135 و 136 و 137 (...). للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتاً بالثقة. وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة. في هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يلجأ، قبل قبول الاستقالة، إلى أحكام المادة 129 (...). يمكن للحكومة أن تقدم إلى مجلس الأمة بياناً عن السياسة العامة."²

يتضح من النص الدستوري المذكور أن الاستقالة المحتملة للحكومة تبدأ بتعبير المجلس الشعبي الوطني عن عدم رضاه عن سياستها العامة بلائحة، وتنتهي بإمكانية إعمال هذا الأخير لمسؤوليتها السياسية بإيداعه لملتصق رقابة أو بشجب الثقة عنها إذا طلبتها. وهنا لم يكن المؤسس الدستوري في حاجة لمساندة مجلس الأمة

¹ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، المرجع السابق، ص: 114.

² - المادة 84 من تعديل الدستور لعام 1996.

في تأمين البرلمانية المعقلنة، بل عمل على عقلنة آليتي المسؤولية السياسية في حد ذاتها؛ بتقييد إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة (1)، مع صعوبة إعمال ملتمس الرقابة (2). لذا حرم المجلس الدستوري مجلس الأمة من إصدار اللائحة عند رقابته لبيان السياسة العامة¹.

1- تقييد إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة

مكن المؤسس الدستوري المجلس الشعبي الوطني من حق فتح مناقشة عامة حول بيان السياسة العامة، يمكن أن تنتهي بالتصويت على لائحة سلبية للسخط عن سياسة الحكومة، أو إيجابية بالرضا عنها. ولم يرتب الدستور مسؤولية مباشرة للائحة السلبية عن المركز السياسي للحكومة، غير أنها قد تدفعها إلى طلب التصويت بالثقة من نواب المجلس الشعبي الوطني، كي تحسم موقفه من نشاطها، لأن عدم رضا هذا الأخير سيسبب لها مشاكل عملية إن استمرت بنفس السياسة.

وأجاز المؤسس الدستوري للوزير الأول تقديم طلب التصويت بالثقة مباشرة بعد صدور اللائحة، مما يجعله يجازف ببقاء حكومته إن أقدم على هذا الإجراء، لأنه في حالة ما إذا شجب عنه المجلس الشعبي الوطني ذلك، فإنه يلزم بتقديم إستقالته لرئيس الجمهورية. غير أن الدستور عقلن كل هذه الإجراءات للحيلولة دون الوصول إلى تقديم الاستقالة، ليجعل مسألة حدوثها احتمالية وليست وجوبية². فقد سهل المؤسس الدستوري إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة إلى أبعد الحدود، لإرتباطه بمصيرها السياسي، فجعل نصابه الأغلبية البسيطة فقط ليزيد من فرصة حصوله. وأكد المجلس الدستوري على هذا النصاب بنصه على أن « ... المشرع أقر صراحة (...)، أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة، واعتبارا أن المؤسس الدستوري قد بين صراحة وعلى سبيل الحصر الحالات التي يشترط فيها أن يكون التصويت بالأغلبية المطلقة دون أن يشترط، بمقتضى المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور، تلك الأغلبية للموافقة على لائحة الثقة. واعتبار أنه يستنتج من أحكام المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور أن المؤسس الدستوري يكتفي بالتصويت بالأغلبية البسيطة للموافقة على لائحة الثقة... »³، ليحبط المجلس الدستوري بهذا الإجتهد تشويه البرلمان لإرادة الدستورية، بتصعيبه حصول الحكومة على الثقة ومن ثم إقامة مسؤوليتها السياسية.

¹ - أنظر؛ الرأي رقم: 09/ ر.ن.د.م/د.م/ 99 السابق الذكر.

² - المادة 84 من تعديل الدستور لعام 1996.

³ - الرأي رقم: 08 / ر.ق.ع / م.د.م/ 99 السابق الذكر.

والى جانب النصاب البسيط للتصويت، وضع المؤسس المجلس الشعبي الوطني قبل شجبه لنقطة الحكومة في موضع يجعله يراجع كافة حساباته، بعد تمكينه رئيس الجمهورية من التخيير بين قبول استقالة الحكومة مشجوبة الثقة، أو الذهاب إلى حل المجلس الشعبي الوطني لطرح مسألة الثقة بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة أمام الشعب. ويفرض هذا الحكم على المجلس الشعبي الوطني التخيير بين أمرين لا يريد هما:

- إما منح الثقة للحكومة والموافقة من جديد على سياستها بما يناقض اللائحة التي أصدرها.
- أو شجب الثقة عن الحكومة ودفع الوزير الأول إلى تقديم استقالته، والمجازفة بحله من قبل رئيس الجمهورية وفقا للمادة 84/5 من الدستور.

وباعتبار رئيس الجمهورية حكما مسؤولا على حسن سير المؤسسات الدستورية، فإنه يمارس سلطته في حل المجلس الشعبي الوطني بحرية ومن دون أي قيد، ماعدا بعض الاستشارات الشكلية فقط. وتسمح له هذه الحرية باتخاذ القرار الذي يتصور به السير الحسن للنظام الدستوري. حيث يساعده قرار الحل في وضع موازنة بين الإرادة الشعبية والنواب للتحقق من مدى تمثيلهم لها في عهدتهم.

فإذا أفرزت الانتخابات التشريعية بعد قرار الحل عن أغلبية رئاسية موافقة للأغلبية البرلمانية، فستحسب انتصارا لرئيس الجمهورية والحكومة معا على حساب الغرفة الأولى المنحلة، ولن تكن هناك أية صعوبات في سير عمل مؤسسات الدولة بعدها، أما إذا أتت أغلبية برلمانية معارضة في المجلس الشعبي الوطني الجديد، فيعد هذا انتصارا سياسيا للمجلس الشعبي الوطني المنحل، يجعل رئيس الجمهورية في موقف سياسي حرج للغاية، يصعب عليه تعيين حكومة جديدة تسهر على تنفيذ برنامجه دون أن تصطدم بالأغلبية المعارضة، في هذه الحالة ينادي بعض الفقهاء بضرورة استقالة رئيس الجمهورية، و أساسهم في ذلك هو أن نتيجة الانتخابات التشريعية المذكورة تعد ضمنا إستفتاء غير مباشر على شخص الرئيس وسياسته. وعندئذ يظهر الحل كآلية للديمقراطية شبه المباشرة، تسمح بتواجد هيئة نيابية مع إمكانية تدخل الشعب وتحكيم رأيه، وإخضاع النواب لرقابته¹. وفي هذه الحالة تبقى لرئيس الجمهورية لكي يواجه الأغلبية المعارضة فرصة في اللجوء إلى مجلس الأمة كخيار سياسي.

¹ - ع. خرباش، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص: 304.

2- صعوبة أعمال ملتصم الرقابة

بعد مناقشته للسياسة العامة للحكومة، يمكن للمجلس الشعبي الوطني أن يلجأ مباشرة إلى ملتصم الرقابة دون إصدار لائحة. وهو آلية فعالة تجعل المجلس الشعبي الوطني يفصح فيها مباشرة عن إرادته في أعمال المسؤولية السياسية للحكومة، وبهذا الوجه، يشكل ملتصم الرقابة خطراً حقيقياً يهدد إستقرار الحكومة إذا ما استعمل بشكل غير عقلاني، لأن الوزير الأول سيقدم استقالته مباشرة بعد مصادقة المجلس الشعبي الوطني على الملتصم، لذا تم تسيبجه بقيود تعقلن مسألة إعماله.

بداية، اشترطت المادة 135 من الدستور توقيع 1/7 نواب المجلس الشعبي الوطني على الأقل لإقتراح ملتصم الرقابة، وهو نصاب قد يصعب تحقيقه عملياً في ظل التعددية الحزبية داخل المجلس، مع الإحتمال الكبير لوجود الأحزاب المساندة للحكومة والتي قد تشكل معها ائتلافاً حكومياً. كما سمح المشرع العضوي أثناء المناقشة التي تسبق ملتصم الرقابة، بتدخل النواب المعارضين لملتصم الرقابة مع النواب المساندين له إلى جانب الحكومة ومقترحيه¹.

أما موعد التصويت فقد منع الدستور بالمادة 134 حدوثه خلال الثلاثة (03) أيام التالية للإيداع. ويتيح هذا الإجراء فرصة للضغط على مقترحي ملتصم الرقابة ذاتهم، من خلال إتصالات النواب فيما بينهم وإقناعهم بالتنازل عن الاقتراح وتهدة الأعصاب.

وأخيراً استلزمت المادة 136 من الدستور نصاب ثلثي (2/3) نواب المجلس الشعبي الوطني للتصويت على ملتصم الرقابة، وهو نصاب كبير لا يتخذه المؤسس الدستوري إلا عند حاجته للعقلنة والحصول على الإجماع الشبه الكلي لممثلي الشعب²، واستعمله هنا كحد أخير لملتصم الرقابة إذا وافق المجلس الشعبي الوطني على إقتراحه.

¹ - أنظر؛ المادة 60 من القانون العضوي 99-02 المذكور.

² - إن نصاب الثلثين (2/3) هو نصاب مرتفع في العمل السياسي، وقد اتخذه المؤسس الدستوري في عدت أحكام دستورية لضمان الحصول على أكبر إجماع حول مسألة ما، فقد تطلب تحقيقه من أعضاء الغرفتين مجتمعين معاً لإثبات المانع لرئيس الجمهورية بالمادة 88/2، كما اشترط توافره من قبل أعضاء المجلس الشعبي الوطني عند طلبه إجتماع البرلمان في دورة غير عادية وفقاً للمادة 118/2. كما جعله الدستور نصاباً لإقرار المجلس الشعبي الوطني للقانون عند طلب المدولة الثانية وفقاً للمادة 127.

مما سبق، يتضح كيف أن الشروط المذكورة تصعب إعمال المسؤولية السياسية للحكومة من خلال ملتزم الرقابة إلى حد يكاد يكون مستحيلا بها، وبإضافتها إلى الإجراءات المعقنة لطلب التصويت بالثقة، فإن المؤسس الدستوري لم يكن في حاجة كبيرة لتدخل مجلس الأمة لعقنة الرقابة السياسية للمجلس الشعبي الوطني من خلال بيان السياسة العامة، لذا لم يفصح على منح مجلس الأمة حق إصدار لائحة بهذه المناسبة، وهو ما أوضحه وقرره المجلس الدستوري في رأيه بخصوص مطابقة مجلس الأمة للدستور السالف الذكر¹.

¹ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د.م.د/ 99 السابق الذكر .

خلاصة الباب الأول

وظيفة البرلمان الجزائري، كغيره من البرلمانات المقارنة، هي ممارسة العمل السياسي نيابة عن الشعب صاحب السيادة، بمشاركته الحكام في إتخاذ القرارات المهمة للحياة المشتركة. ويتحدد عمله السياسي بنشاطين أساسيين؛ نشاط معياري تتمثل في التشريع، وآخر سياسي محض، تتمثل في علاقته بباقي السلطات، وممارسته للنشاطين يكون من خلال عهدة تمثيلية سياسية.

ولقد أثبتت التجارب المقارنة إمكانية تعسف البرلمان بعمله السياسي وإستبداده به، نظرا لما يتمتع به من سلطات مؤثرة في النظام السياسي. إذ قد يمس بمصالح الشعب نفسه صاحب السلطة الحقيقي، أو يعرقل عمل باقي السلطات، وبالأخص التنفيذية منها. ولأجل هذا، عمد المؤسس الدستوري إلى عقلة العمل السياسي للبرلمان بقواعد وآليات دستورية حذقة في ذلك. وتأسيس المجلس الدستوري يأتي في هذا الإطار، لتأمين البرلمانية المعقنة، وقد عمل في سبيل ذلك على تنظيم العمل السياسي للبرلمان، من خلال عقلة التمثيل فيه، وضبط نشاطاته السياسية.

وفي هذا الخصوص، يظهر الإجتهد الدستوري دور المجلس في ضبط العهدة البرلمانية، بتكليفه لطبيعتها على أنها عهدة تمثيلية حرة، مع عقلته للطابع التمثيلي فيها، لكي لا يبتعد البرلمانيين بها عن فلسفة وظيفتهم في التعبير عن الإرادة العامة. وإلى جانب هذا، عزز الإجتهد الدستوري من الحماية الدستورية للعهدة البرلمانية، على المستويين؛ القانوني، والإجتماعي؛ فعلى المستوى القانوني، ضبط المجلس الدستوري حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، فأقصى بعض الوظائف والنشاطات عند رقابته لدستوريتها موضحا إضرارها بالعهدة. كما حمى الحصانة البرلمانية ضد طمع البرلمانيين للزيادة فيها والتغيير من فلسفتها، وضبطها بما يتلاءم والتمثيل فقط، وأفضل محاولات الإعفاء الكلي للبرلمانيين من المسؤولية.

أما على المستوى الإجتماعي، فقد تصدى المجلس الدستوري إلى أطماع البرلمانيين الإجتماعية الزائدة عن حاجة التمثيل، والتي قد تضر بالعهدة البرلمانية، فأحبط محاولاتهم ترتيب بعض التعويضات الأساسية والتكميلية لأنفسهم، وكذا العديد من الإمتيازات المادية التي تفتقر لأي أساس قانوني، ولا تتصل بالعهدة البرلمانية وحاجة التمثيل.

وعلاوة على ما سبق، فإن التمثيل البرلماني في الجزائر يمارس داخل غرفتي البرلمان، من خلال تكامل عمليهما الاثنين معا. لذا، فإن عقلة التمثيل ستكون بعقلة علاقة الغرفتين فيما بينهما، والتي هندسها المؤسس

الدستوري بشكل غير متساوي وظيفيا بينهما. وقد عمل المجلس الدستوري على ضبط هذه الهندسة الدستورية للثنائية البرلمانية، بحفظه سير الإجراءات التشريعية باتجاه واحد فقط. حيث حرم مجلس الأمة من إكتساب المبادرة باقتراحات قوانين، وأكد على إيداع الحكومة لمشاريعها مكتب الغرفة الأولى حصرا. كما أقصى حق مجلس الأمة في التعديل مباشرة للنصوص التي تعرض عليه، وبين سلطته في الإختلاف فقط. جميع هذه الإجتهدات هي لضمان الإتجاه الواحد للنصوص القانونية، الذي يبدأ دائما بالمجلس الشعبي الوطني وينتهي بمجلس الأمة. وتأتي هذه الإجتهدات حفاظا على دور مجلس الأمة في حفظ استقرار النظام السياسي، برقابته اللاحقة على أعمال الغرفة المنتخبة، لتصحيح أخطائها ومواجهة مخاطر إندفاعاتها الديمقراطية.

والوجه الثاني لتنظيم الإجتهد الدستوري للعمل السياسي للبرلمان، هو رعايته تقييد المؤسس الدستوري لنشاطه السياسي، من خلال تأطيره في علاقته بالسلطة التنفيذية، وفي تنظيمه للحقوق الأساسية للمواطنين.

فبالنسبة للسلطة التنفيذية، يعد المجلس الدستوري حارسا لإمتهاداتها داخل النظام السياسي. ويؤكد هذا القول هيمنة التمثيل الرئاسي على العضوية في هذا الجهاز، مع استئثار رئيس الجمهورية بسلطة تعيين رئيسه ذو الصلاحيات المؤثرة في عمله. وقد أثرت هذه الهيمنة العضوية على الجانب الوظيفي للمجلس الدستوري بوضوح، إذا يظهر إجتهد عملة على تجسيد الهيمنة التنفيذية على علاقة الحكومة بالبرلمان، بتأطيره لهذا الأخير في الشراكة التشريعية، مقابل حفظ امتيازات رئيس الجمهورية والحكومة للإستثمار في مجال التشريع بأوامر ومشاريع قوانين. كما أمّن مجالات السلطة التنظيمية ضد تجاوزات البرلمان لها بالقانون. واجتهد إلى جانب ذلك، في عقلنة الرقابة السياسية للبرلمان على أعمال الحكومة، بتنظيمه لوسائل الإعلام البرلماني وتقييده لأدوات العقاب السياسي.

أما بالنسبة للحقوق والحريات الأساسية، فقد أعتبر المجلس الدستوري حاميا لهذه الحقوق ضد تعسف البرلمان ذاته بمناسبة تنظيمها. فبإعتباره المفوض دستوريا بتكريسها في نصوص قانونية قابلة للتطبيق، فإن هذا يتيح له إمكانية التضييق فيها والمساس بها. وإنطلاقا من أن الحقوق الأساسية مبادئ سامية، جامدة ومحمية دستوريا، فإنها تشكل أساسا لرقابة المجلس للدستورية، وأحد أبرز موضوعاتها، بل هي إختصاصه وحده بإعتباره المكلف بحماية الدستور، وأكد هذا في إجتهداه بتعزيز حمايتها ضد تجاوزات المشرع بمناسبة ترجمتها في قواعد قانونية.

الباب الثاني:

أثر الاجتهاد الدستوري على
العمل المعياري للبرلمان الجزائري

لقد أوكل المؤسس الدستوري تأمين صحّة العمل البرلماني للمجلس الدستوري، المُكلف بإعلان مدى مُطابقة الأعمال التشريعية و التنظيمات للدستور، من خلال آلية: " رقابة الدستورية ". و هذا يمنعهُ صدور الأحكام المُعلن عن عدم دستورتيتها¹، و الذي يُترجم عمليا بإلغاء الحكم المُراقب.

رسمياً، لا يملك المجلس الدستوري سلطة معيارية، بيد أن الأثر الميداني لإعلان عدم الدستورية، مع الحجة التي يتمتع بها، تجعل المجلس يُضيق الخيَار أمام المشرع بإيراد أحكام قانونية بديلة للأحكام المُراقبة، دون تلك التي يرى المجلس مُطابقتها للدستور. فعملية إلغاء الأحكام غير الدستورية في حقيقة الأمر، هي إلغاء لإرادة البرلمان المُنصرفة إلى إنشاء الحقوق المُضمنة في هذه الأحكام، و توجيهها وجوبا نحو إنشاء حقوق أخرى، بأحكام يرى المجلس مُطابقتها للدستور. و فضلا عن هذا؛ و اللافت للنظر في اجتهاد المجلس الدستوري، أن هذا الأخير في إعماله لرقابة الدستورية لم يتقيد بالشكل التقليدي لها (إعلان الدستورية أو عدم الدستورية)، بل زاد في شكل وظيفته الرقابية، ليفسر النص المراقب قصد الاحتفاظ به في النظام القانوني². فرغم أن طبيعة هذه الرقابة، هي رقابة ضبط لا مُلاءمة³، إلا أن أساسها بإلغاء الأحكام المُراقبة، و تدخل القاضي الدستوري من خلالها لإضافة معان و تفسيرات أخر لم يدرجها المشرع في نصه المراقب، أمران يمنحانه فرصة المساهمة في العمل المعياري للبرلمان⁴.

في هذا الإطار، يعتبر إعلان المجلس الدستوري لعدم الدستورية، تصرف سلبي منه لتام العمل المعياري (Acte Négatif)، مقارنة مع تدخله لإعادة تفسير النص قصد الاحتفاظ به، و الذي يعد عملا إيجابيا في الوظيفة التشريعية (Acte Positif). و بناء على هذا، تكون مساهمة المجلس الدستوري في العمل المعياري، عند عمله برقابة الدستورية التقليدية و بزيادته في وظيفته الرقابية في الاجتهاد الدستوري، لذا، فإن المساهمة بهذا الاجتهاد لا تتجسد من خلال المساهمة السلبية للمجلس الدستوري فحسب (الفصل الأول)، وإنما من خلال مساهمته الإيجابية أيضا (الفصل الثاني).

¹ - المواد؛ 165، 167 و 169 من دستور 1996.

² - R. DIDIER, Op.cit., p. 07 - 09.

³ - أنظر لاحقا العنوان؛ الالتزام برقابة قانونية كحد موضوعي.

⁴ - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 19.

الفصل الأول:

مساهمة الاجتهاد الدستوري سلباً في العمل المعياري

لقد قبل الفقيه النمساوي هانس كلسن، في نظريته " المشرع السلبي "، بفكرة مساهمة المجالس الدستورية في العمل التشريعي. وهذا باستنتاجه أن " قرار المحكمة الدستورية بإلغاء القانون، ينطوي على نفس الخاصية التي عند القانون المُلغى لقانون آخر. ويعد هذا عملاً سلبياً للتشريع، اعتباراً من أن سلطة تعديل و إلغاء القوانين، هي إختصاص أصيل للمشرع"¹. و يختم كلسن بأن " الجهاز الذي له سلطة إلغاء القوانين، هو بالنتيجة، جهازٌ ذا سلطةٍ تشريعية ..."².

إن التسليم بأن للمجلس الدستوري سلطةً إنشاءً سلبيةً للأحكام المعياري عامة، يستلزم رفع بعض المسائل التي تتعلق بطبيعة الوظيفة المعيارية، وكذا بطبيعة المجلس ذاته؛

فانطلاقاً من مفهوم نظرية المشرع السلبي، فإن الإشكال الذي يطرح، هو الفرق بين مسألتي: إلغاء القانون الصادر، و منع صدور القانون بإعلان عدم دستوريته. إذ أن الاختصاص الأصيل للبرلمان بإلغاء القوانين، يتصّب على القوانين الصادرة فقط، بينما آراء المجلس تنصب على نصوص قانونية مُصادق عليها، لكنها لم تصدر بعد. ورغم التشابه الكبير بين أثر إعلان عدم الدستورية بقرار من المجلس الدستوري، و بين عملية إلغاء القوانين من طرف المشرع، إلا أن الإشكال يبقى قائماً عند إعلان عدم الدستورية برأي.

لرفع هذا الإشكال؛ يُقارب ميشال تروبير (Michel TROPER) بين طبيعة إعلان عدم الدستورية برأي وإلغاء القانون من المشرع، باستناده إلى تمييز الفقيه مونيسكيو بين سُلطتي البتّ و المنع، اللتان تجدان إيضاحاً لهما في النظام الدستوري الإنكليزي، أين تَسمح سلطة البت للنواب بإقرار القوانين، بينما تُعطي سلطة المنع للملك حق تقديم اعتراض عليها³. وحالياً يجد هذا التفسير تطبيقاً جيداً له في الأنظمة الدستورية التي تتبنى نظام الغرفتين، أين يُمنح للغرفة السفلى حق اقتراح القوانين، بينما تُشارك الغرفة العليا في العملية التشريعية بحق

¹ - C-Miguel HERRERA, Le droit, le politique: autour de Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt, L'Harmattan, 1995, p. 172.

² - H. KELSEN, Cité par, B. YELLES CHAOUICHE, Le Conseil Constitutionnel en Algérie, op. cit., p. 119.

³ - C-Miguel HERRERA, *ibid*, p. 173.

الاعتراض¹، مع أن هذا التمايز لا يفي عن الأخيرة صفة المشرع. وينطبق هذا التفسير تماما على العلاقة الكائنة بين سلطة البرلمان في المبادرة بالنصوص و التصويت عليها، و الحق المحجوز للمجلس الدستوري في الاعتراض على صدورها، بإعلان عدم الدستورية، فالتشريع في هذه الحالة لا يتم إلا بتكامل العاملين.

من جهة ثانية؛ تطرح نظرية المشرع السلبي، مسألة الفرق بين إنشاء القانون بعمل إرادي، والمشاركة في العمل التشريعي التي لا تعبر عن إرادة. فكلّالاً الجهازين هو مشرع (البرلمان و المجلس الدستوري) استنادا للغاية الواحدة لعمليهما، وهي إخراج القانون للوجود. لكن البرلمان يعبر عن إرادته عند ممارسة حق التشريع، والذي في الأصل هو تعبير عن الإرادة العامة يُمارسها بالاستناد لمبدأ الديمقراطية التمثيلية²، بينما المجلس الدستوري لا يعبر عن إرادته في المحتوى المقدم في القانون، بل يُبدي عمله لضبط التعارضات الموضوعية بين الدستور و المبادئ التشريعية.

ويوضح كلسن هذا الإشكال، بسحبه لصفة المشرع على المحاكم الدستورية، عند إنصِراف إرادة هذه الأخيرة لخلق مبادئ عامة، أما حالة تعبيرها عن إرادتها للتعامل مع مبادئ عامة قد خرجت للوجود، فهي تنفي عنها صفة المشرع³.

و علاوة على ما تقدم، يعد المجلس الدستوري مشرعا سلبيا إلا أنه ليس بمفرده، بل هو شريك للبرلمان في ممارسة التشريع. و تجد فكرة " المشرع الشريك " أو " المنشئ الشريك " تفصيلا لها في تفسير الفقيه أيزنمان الذي يعتبر أن " المنشئ أو المنشئ الشريك للعمل، هو كل سلطة تساهم بطريقة تَقْريرية في إنشاء العمل. معنى هذا؛ كل سلطة قُبُولها ضروري لتشكيل العمل"⁴.

نظريا، يتضح مما سبق كيف يمكن للمجلس الدستوري أن يساهم سلبيا في العمل التشريعي والمعباري عامة، بإعلانه لعدم دستورية الأحكام المُراقَبة، ليمنع صدورها أو يُلغيها من النظام القانوني. أما الدراسة العملية لمساهمة المجلس الدستوري السلبية، فتستلزم معرفة مدى تحقّقه بصفة المشرع السلبي، وهذا، بدراسة كيفية مُمارسته لعناصر هاته النظرية للمشاركة سلبيا في الانتاج المعياري (المبحث الأول).

بيد أن الوُفوف على حجم هذه المساهمة للمجلس، لن يتأتى إلا من خلال دراسة السلطة المتروّكة لعمل القاضي الدستوري ذاته، في ظل مشاركته السلبية (المبحث ثاني).

¹ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سابق، ص. 13.

² - Y. POIRMEUR, D. ROUSSEAU, La démocratie continue, **Politix**, Année 1996, Volume 9, Numéro 35, p. 277.

³ - C-Miguel HERRERA, *ibid*, p. 172. et M. TOPER, Le juge constitutionnel et la volonté générale, *op. cit.*, p. 02.

⁴ - Ch. EISENMANN, Cité par, B. YELLES CHAOUCHÉ, Le Conseil Constitutionnel en Algérie, *op.cit.*, p. 119.

المبحث الأول :

مشاركة المجلس الدستوري السلبية في الانتاج المعياري

إن نظرية المشرع السلمي تطرح فكرتين أساسيتين؛ إذ تعتبر أن الجهاز الذي له دور في عملية إنشاء الأحكام التشريعية، هو مٌشرع شريك. كما تعترف للجهاز الذي يملك سلطة إلغاء القوانين، بأنه جهاز ذا وظيفة تشريعية.

و لإسقاط هذا الطرح على عمل المجالس الدستورية، ينبغي التذكير أولاً، أن هذه المجالس رسميا لا تملك سلطة تشريعية دستورية، فحقيقة العدالة الدستورية هي تطبيقاً للقواعد الأساسية من القاضي الدستوري لضمان صحة أعمال البرلمان، بالتحقق من دستورية هذه الأعمال قصد إجازتها للصدر والتطبيق¹. و تجعل هذه الطبيعة من رقابة الدستورية حلقة من حلقات العمل المعياري التشريعي والتنظيمي للبرلمان، قد لا يكتمل من دونها. لذا، فإن وظيفة هذه الرقابة في ضمان الدستورية، تسمح للمجلس الدستوري بلعب دور رسمي في عملية إنشاء القواعد المعيارية وتامامها (المطلب أول).

إلى جانب هذه المشاركة الإجرائية، فإن أعمال المجلس لرقابة الدستورية لا يُمكنه من المساهمة في تمام الإجراءات التشريعية فحسب، بل الأكثر من هذا؛ يسمح له بالمشاركة في الإنتاج المعياري في حد ذاته (التشريعي والتنظيمي)²، من خلال منعه صدور بعض الأحكام و إقصاء أخرى من النظام القانوني الموجود. مما يجعل منه جهازا ذا سلطة إلغاء للقواعد القانونية، وهي وظيفة سلبية للمشاركة في الوظيفة المعيارية (المطلب الثاني).

إذا، تحقق المجلس الدستوري بصفة المشرع السلمي، يتعلق بمدى تمتعه بسلطة دستورية للتدخل في العمل التشريعي والمعيارية عامة، والتي من خلالها قد يمارس بعض الوظائف التشريعية.

¹ - M. FROMONT, La Justice Constitutionnel en France et Exceptionnel France, **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Núm. 8, 2004, p. 172.

² - B. PIERRE, Le Conseil Constitutionnel Français Et Le Modèle Des Cours Constitutionnelles Européennes, **REDC**, n°. 32. 1991, p.58.

المطلب الأول: ضمان الدستورية تدخّل في إنتاج القواعد المعيارية

تُشكل وظيفة التحقق من دستورية الأعمال البرلمانية، المدخّل الوحيد للمجلس الدستوري على العمل المعياري. فإِنَّشاء الأحكام القانونية يندرج ضمن المفهوم الحركي لمبدأ التدرج القانوني، الذي يعتبر أن القواعد القانونية تُشكل نظاماً قانونياً منظماً، ومتجدداً عن طريق تحديث مبادئه (الإلغاء، التعديل، أو إنشاء مبادئ جديدة)¹. و يعتبر كل من أن هذا النظام القانوني - الذي يأخذ حسب نظريته شكل الهرم - يبيّن ويُنظم نفسه² عن طريقة مميزة خاصة في القانون هي آلية "السمو" (supériorité). التي تسمح للقواعد العليا بتنظيم إنشاء القواعد السفلى، لضمان الحركية لوحدات النظام القانوني.

فنظرية كل من تعتبر أن الصحة (validité)، هي الكيفية النوعية لإيجاد القاعدة القانونية، و أن شروط الصحة هي عيئها إنتاج للقاعدة القانونية³. ووفقاً لهذا الطرح، تعد القاعدة القانونية صحيحة إذا كان إنتاجها طبقاً لقاعدة أخرى تدعى "الأسمى" (الدستور مبدئياً)، هي نفسها صحيحة، وينتج عن هذا بالضرورة تحديد هذه الأخيرة لكيفية الصحة⁴. و لضمان احترام تدرج القواعد القانونية، استلزمت نظرية كل من مهاجمة المبادئ المخالفة لقواعد إنتاجها (المبدأ الأسمى)، وتعريضها للإلغاء⁵.

بناء على هذا، وباعتبار الدستور هو القاعدة الأسمى للدولة، فإن صحة القواعد المعيارية، يكمن في إنشائها طبقاً للكيفية التي يحددها لها الدستور. وبهذا السياق، تتشكل علاقة صحة بين الدستور و هذه القواعد، هي ما يُسمى "بمبدأ الدستورية"، و عملية التحقق من توافرها، يكون بإعمال القاضي الدستوري لرقابة الدستورية⁶. ويتلخص إعمال المجلس لمبدأ الدستورية فيما عبر عنه أيزنمان بأنه في "مبدأ المشروعية القانون لا

¹ - E. MILLARD, La Hiérarchie Des Normes : une critique sur un fondement empiriste, **Halshs**, version n° 1, p. 05.

² - H. KALMO, Règles et raisons: une étude comparative de l'autonomie du raisonnement juridique, The de Doctorat, Droit Public, Université de Roma III, 30 Septembre 2008, Version électronique : <http://www.europeanlegalcultures.eu>. [consulté le 17 mai 2011].

³ - C. BRAM, Les Hiérarchiques Des Normes En Droit Constitutionnel Français; Essai d'analyse systématique, The, Droit Public, Ecole Doctorale Droit et Sciences humains, Université DE CERGY PONTOISE, 04 Décembre 2008, p.04.

⁴ - E. MILLARD, *ibidem*. et; M. TROPER, Ross, Kelsen et la validité, **Droit et société** 2002/1 - n° 50, p. 52.

⁵ - H. KALMO, *ibidem*.

⁶ - M. TROPER, Souveraineté de l'Etat et Hiérarchie des Normes dans la Jurisprudence Constitutionnelle, **Les Cahiers du Conseil Constitutionnel**, n° 9 / 2000, p. 143 et 144.

يُمْكِنُ أَنْ يُنْقَضَ إِلَّا بِالْقَانُونِ، وَ مَبْدَأُ الدِّسْتُورِيَّةِ يَعْنِي أَنَّ الْقَانُونَ الدِّسْتُورِي لَا يُمَكِّنُ أَنْ يُنْقَضَ إِلَّا بِالْقَانُونِ الدِّسْتُورِي¹.

و قد أبدى المجلس الدستوري توسعا في إعمال مبدأ الدستورية بمناسبة ممارسته لوظيفة الرقابة، حسب ما يتناسب و أهمية هذه الوظيفة (الفرع الأول). و التي تتجسد بالتحقق من مطابقة النصوص للدستور، بواسطة المقارنة كلمة بكلمة، بين قاعدتين قانونيتين مكتوبتين، تسمح إحداهما بقياس دُستورية الأخرى من خلال علاقة للدستورية² (الفرع الثاني).

الفرع الأول : إعمال المجلس الدستوري لمبدأ الدستورية

يمكن تلخيص مهمة القاضي الدستوري في ثلاث إجراءات أساسية؛ عليه أولا إعادة طرح المسألة المُتَعَامَل معها بوضوح، ثم استخراج القواعد المُحتوية للحقوق المَعْنِيَّة، ليُطبَّقها في الأخير على المسألة المطروحة³. بالنسبة للعملية الأولى، فإنها لا تطرح صعوبة كبيرة في إجرائها، فكل ما عليه فعله هو طرح المسألة المتنازع عنها في صياغة قانونية واضحة. كما تتم العملية الثالثة بواسطة تقنية القياس. أما الصعوبة في عمل القاضي الدستوري، قد تظهر في العملية الثانية، والمُتمثلة في جَمْعِه لوسائل الرقابة من بين مصادر القانون الدستوري، بعدها، عليه استخراج المبدأ القانوني الذي تُظهره هذه النصوص بوضوح كاف. وهذا يطرح بعض المسائل في منهجية عمله لإعمال مبدأ الدستورية، من حيث معرفة المصادر المَرَجِعية لإعمال مهمته الرقابية، و كيفية تفسير هذه النصوص المُحتوية لقواعد عمله، كما عليه، استخراج المبدأ القانوني المَعْنِي من هذه النصوص المَرَجِعية⁴.

و تُبْرِز مَنَهجية رقابة المجلس الدستوري، من خلال اجتهاده، تَوْسَعًا في إعمال مبدأ الدستورية، إذ أنه يُشارك في تحديد الأحكام المتنازع فيها، من خلال مشاركته في تحديد العيب الدستوري (أولا). كما أنه لم يعد يستند في قراراته و آرائه على القانون الأساسي فحسب، بل تجاوزه للقواعد المشكلة للكتلة الدستورية (ثانيا).

¹ - O. OURAGA, Légitimité et Légimité, Les vendredis du CERAP, 2006, p. 03. Version électronique : <http://www.cerap-inades.org>. [Consulté le 11 Juin 2010]

² - B. YELLES CHAUCHE, Le Conseil Constitutionnel ..., op, cit., p.121.

³ - F. LUCHAIRE , Conseil Constitutionnel Français, op.cit., p. 293.

⁴ - Ibid, p. 294.

أولاً: تحديد العيب الدستوري

اختزل المؤسس الدستوري حق تحديد الأحكام محل النزاع في رؤساء ثلاث مؤسسات سياسية، رئيس الجمهورية و رئيسي غرفتي البرلمان، بتأهيلهم دستوريا لرفع الأحكام المتنازع فيها عن طريق إخطار المجلس الدستوري (1)، وبهذا، فهو يستبعد حق الإخطار الذاتي لهذا الأخير، ويؤسس في ذات الوقت لحق السلطات المذكورة في تحديد نطاق العيب الذي يشوب النص المتنازع فيه في رسالة الإخطار. إلا أن هذا لم يمنع المجلس - لحرصه على تحقيق مبدأ الدستورية - من تمكين نفسه سلطة جزئية في تحديد العيب الدستوري، بابتكاره لتقنية التصدي الاجتهادية لتوسعة موضوع النزاع (2) .

1. النظام الدستوري لرفع الأحكام المتنازع فيها

ميز المؤسس الدستوري بين فئتين من النصوص البرلمانية، بالنظر لقيمتها القانونية و أهمية المجالات التي تُنظمها، و سحب هذا التمييز على سلطة رفع الأحكام المتنازع فيها في النصين. حيث جعل رفع إحداها وجوبا للمجلس الدستوري لفحص دستورتها عن طريق الإخطار الوجوبي (أ)، و تَرَكَ الخِيَارَ في رفع الأخرى للسلطات المؤهلة للإخطار (ب) .

أ- الرفع الوجوبي

لقد حدّد الدستور من سلطة المجلس في رقابة دستورية بعض النصوص، بجعله مباشرة هذه الرقابة بناءً على إخطار مُسبق و وجوبي من سلطات محددة سلفاً. و في هذا الصدد ميزت المادة 167 من الدستور بين نوعين من القوانين:

- القوانين العضوية

نظرا للمكانة التي تحتلها القوانين العضوية في النظام القانوني، خصّها المؤسس الدستوري دون غيرها بمجموعة من الإجراءات الدستورية للمصادقة عليها و صدورها¹، و أهمها؛ استلزامه إعلان المجلس الدستوري مدى مطابقتها للدستور برأي قبل صدورها، بنصه على أن " يبدي المجلس الدستوري، بعد أن يخطر رئيس الجمهورية، رأيه وجوبا في دستورية القوانين العضوية بعد أن يصادق عليها البرلمان "². بهذا الحكم يجعل المؤسس المنازعة في دستورية القوانين العضوية واجبا دستوريا، لكنها ليست تلقائية، لأن رفعها إلى المجلس

¹ - جعل مؤسس دستور 1996 بالمادة 123 في فقرتيها الثانية و الثالثة؛ أغلبية المصادقة على القانون العضوي، بالأغلبية المطلقة للنواب و بأغلبية ثلاثة أرباع مجلس الأمة. كما أخضعها قبل صدورها لرقابة المجلس الدستوري.

² - نص المادة 165 /2 من نفس الدستور.

الدستوري للفصل فيها متوقف على إخطار من رئيس الجمهورية بذلك¹. وإخطار هذا الأخير بالقوانين العضوية لا يعني منازعته في دستوريته، وإنما فعله ذلك هو امتثال لحكم دستوري لتأمين رفع المنازعة الدستورية الوجوبية، وتحقيقه لا يتأتى إلا بجعله حكرا على سلطة وحيدة، وهي رئيس الجمهورية². كما أن موضوع هذا الحكم الدستوري مرتبط بالنظام القانوني لهذه الفئة من القواعد القانونية، لا بقانون عضوي دون آخر. وإرادة المخاطر بها معدومة حتى من حيث زمن رفعها للمجلس الدستوري، لأن الدستور استلزم إخطار هذا الأخير بها بعد حصولها على مصادقة البرلمان، ومَنَعَ صدورها قبل فحص مدى مطابقتها للدستور وفقا للمادة 123 منه، لذا يجب رفعها لرقابة الدستورية بعد مصادقة البرلمان وقبل إصدارها، وهي مدة حددها المؤسس الدستوري بثلاثين يوما من استلام رئيس الجمهورية للقانون³.

نتج عن هذه الوجوبية للمنازعة في دستورية النص العضوي قبل صدوره، رفع كامل أحكامها للرقابة⁴. وهو ما يؤكد الإجتهااد الدستوري منذ بدايته، رغم عدم النص على ذلك صراحة في النظام المحدد لقواعد عمله. و إلى هذا أشارت العبارة المشتركة بين المادتين 2 و 3 من نفس النظام بنصها على أنه " إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكما غير دستوريا..."⁵. ما يفهم من هذه العبارة، أن المجلس عند فحصه لكامل القانون العضوي، قد يصرح بعدم دستورية حكم منه فقط، أي أن أحكام القانون العضوي تُعرض للرقابة مُجملة لا مُجزأة⁶.

- النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

لم ينص مؤسس دستور سنة 1989 على المنازعة في دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وجوبا قبل تنفيذه⁷. ورغم هذا، فقد اجتهد المجلس الدستوري منذ نشأته في إخضاعها لرقابته قبل دخولها حيز

¹ - D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, op.cit., p: 192.

² - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 19.

³ - إذا تنص المادة 126 من دستور 1996 على أن " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. "

⁴ - H. ROUSSILLON, Le conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris- France, 4^{ème} éd. 2001, p. 35.

⁵ - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق الذكر.

⁶ - ما يؤكد هذا الطرح، هو الفهم المخالف للحكم الذي أورده المجلس الدستوري في المادتين 07 و 08 من نفس النظام، إذ نص على أن المجلس قد يصرح بعدم دستورية حكم قد أخطر بشأنه، أي أن المجلس قد يخطر ببعض الأحكام فقط أو كلها بالنسبة للقوانين العادية. ما لا يمكن في القوانين العضوية.

⁷ - إذ جاء في المادة 155/2 من دستور 1989 أنه " يفصل في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ". بدأ؛ فهو لا يخضع لرقابة وجوبية و لا لرقابة قبلية.

التنفيذ. إذ جاء في قراره بخصوص دستورية القانون الحامل للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أنه « بناء على الرأي رقم: 1 م د في 28 أوت 1989 للمجلس الدستوري حول دستورية النص الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 22 جويلية 1989، بعنوان " القانون الحامل للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني"، الذي حَكَمَ فيه المجلس الدستوري على وجه الخصوص، عملا بالمادة 115/2 الفقرة 2 من الدستور، أن « ... رقابة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور تكون وجوبا قبل تطبيقه ».¹

فبعد قراءته للدستور، رأى المجلس الدستوري أن إخضاع النظام الداخلي لرقابة قبلية ووجوبية، خلافا لباقي الأعمال (القانون، المعاهدات)، أمرٌ نابعٌ من خصوصية هذه النصوص، باعتبار أن مسألة تطبيقها هي مهمة الجهاز المنشئ لها ذاته. و لتقادي مخاطر هذه الخصوصية استلزم المجلس رقابتها، للتحقق من احترام مقتضيات الدستورية قبل تطبيقها.² و أمام هذه الأهمية؛ دَسَّرَ المؤسس الدستوري لسنة 1996 هذا الاجتهاد، بإحالاته رقابة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، على إجراءات رقابة القانون العضوي.³ وبهذا، فهو يجعل المنازعة في دستورية النظام الداخلي لغرفتي البرلمان تثار وجوبا قبل تنفيذه، ورفعها إلى المجلس الدستوري هو اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، تأمينا لوجوبية التنازع.

و تبنى المجلس هذا الحكم بوضوح، في المادة الرابعة من النظام المحدد لقواعد عمله، بنصه على أنه يُفَصَّل " ... في مطابقة النظام الداخلي (...) قبل الشروع في تنفيذه برأي وجوبي ...". و زاد في تأكيده على هذا الاجتهاد، بنصه في المادة الخامسة من نفس النظام؛ على عرض أي تعديل للنظام الداخلي على المجلس، لرقابة مطابقته للدستور قبل الشروع في تطبيقه.⁴

عمليا، أجمَلَ المجلس الدستوري هذه الإجراءات، في اجتهاد له عند رقابته لمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، اعتبر فيه أن « ... المؤسس الدستوري قد أخضع النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان

¹ - Avis n°1.A.L.CC.89 Du 28 août 1989 relatif au règlement intérieur de l'Assemblée populaire nationale. <http://www.conseil-constitutionnel.dz/Indexfranc.htm>. [consulté le 05 Aout 2009].

² - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 19.

³ - إذ جاء في المادة 165/3 من دستور 1996 أنه " كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة ". فهي تحيل إجراءات رقابتها، على إجراءات رقابة القوانين العضوية بالفقرة الثانية من نفس المادة، خلافا للفقرة الثانية من المادة 115 من دستور 1989 السابقة الذكر .

⁴ - تطبيقا لهذا الحكم؛ تم إخطار المجلس لرقابة المادة 29 المعدلة للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، و أعطى رأيه في دستورتها بالرأي رقم 05/ر.ن.د/ 98 المؤرخ في 25 فبراير 1998. ن. ا. ف. د. ج ، عدد رقم 1998/03، ص. 24.

إجباريا لرقابة مُطابقة أحكامهما مع الدستور من قبل المجلس الدستوري، (...) و كل تعديل قد يُدخَل عليه (...) لا يمكن الشروع في تطبيقه إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور¹. إلى جانب الوجوبية التي يؤمنها تكليف رئيس الجمهورية برفع النزاع الدستوري في الأنظمة الداخلية للغرفتين إلى المجلس الدستوري، فإنه يعد إجراء دستوريا ينطوي على أهداف العقلنة البرلمانية، بالنظر لما قد يحمله من تأثير على الغرفتين، باعتبار أن رئيس الجمهورية غير مقيد بمدة محددة لإخطار المجلس الدستوري بالأنظمة الداخلية للغرفتين، كما لا يمكن لهذه الأخيرة الشروع في تنفيذها قبل إعلان مدى دستورتيتها، هذا يجعل كل تأخر في إخطار المجلس الدستوري بها سيؤخر تنفيذها من قبل البرلمانين، لذا كان من الأحسن إعطاء البرلمانين ذاتهم حق رفع النزاع الدستوري في أنظمتهم إلى المجلس الدستوري، صونا لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد أخذت بهذا الاقتراح بعض الأنظمة المقارنة، كفرنسا مثلا، التي أعطى دستورها سلطة إخطار المجلس الدستوري بالنظام الداخلي للغرفتين إلى رئيس الغرفة المعنية، وهنا التأخر في تنفيذ النظام الداخلي سيكون سببه البرلمانين أنفسهم لا السلطة التنفيذية².

ب- الرفع الاختياري

وسع المؤسس الدستوري في الجهات التي لها حق تحديد الأحكام المتنازع عليها بالنسبة للقوانين العادية، لتشمل في دستور 1996 إلى جانب رئيس الجمهورية، رئيسي كلاً من غرفتي البرلمان. و لإخضاع القانون العادي لرقابة مزدوجة قبلية و بعدية، أجاز المؤسس الدستوري للفاعلين في الحياة السياسية رفع النص المتنازع عنه للرقابة، قبل صدور القانون أو بعده. و كرس المجلس الدستوري بدوره هذا الحكم، بإجازه للإخطار ببعض الأحكام المتنازع عنها، دون كامل النص³. غير أن الواقع العملي في استعمال هذه السلطات لحقها في الإخطار، لا يرتبط بالتعدي على الحقوق والحريات الأساسية، و إنما يتخذ حسب تقدير هذه السلطات للملاءمة السياسية للقانون. لذا، فإن القوانين التي تحمل نَعْدَ على الحقوق الفردية، قد لا يُتنازع حولها من طرف رجال السياسة⁴.

¹ - الرأي رقم: 10/ر. ن. د/2000 السابق الذكر.

² - D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, op.cit., p: 193 et S.

³ - إذ جاء في المادة 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري "إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه وكان هذا الحكم".

⁴ - M. FROMONT, op. cit., p. 176.

ورغم غلق الباب أمام مشاركة القاضي الدستوري في تحديد موضوع النزاع، بالإخطار الرسمي للفئة الأولى من النصوص، فإن الرفع الاختياري في هذه الفئة - القوانين - ، شكّل مَنفذاً لتدارك المجلس بعض ما فوّته عنه الدستور في إعمال مبدأ الدستورية، و هذا بابتكاره لتقنية اجتهادية سماها **التصدي**.

2- تبني تقنية التصدي لتوسعة موضوع النزاع

إن حُرمان القاضي الدستوري من الإخطار الذاتي لفحص دستورية النصوص - و بالأخص الإخطار بالقوانين العادية - قد يفتح المجال أمام مخالفة الدستور، بإفلات هذه القوانين من الرقابة، باعتبار أن تأمين دستوريته متوقف على إرادة أطراف سياسية، تُمسك بزمام رقابة أعمالها¹. إذ تبين الدراسة الإحصائية للاجتهاد الدستوري، أن هذه السلطات لم تُنشأ لفحص مطابقة القوانين للدستور، إلا بالنسبة لـ 10 قوانين من مجموع ما يزيد عن 290 قانوناً منذ تبني المؤسس الدستوري لرقابة الدستورية. لذا اقتضت العدالة الدستورية اجتهاد المجلس لتدارك هذا الخطر، بابتكاره " لتقنية التصدي " كإخطار ذاتي جزئي، لمواجهة آثار اندفاعات الديمقراطية على الحقوق و الحريات الأساسية.

إن فلسفة هذه التقنية، تقوم على أن تحقيق الدستورية لا يتنافى مع توسع المجلس الدستوري بفحصه الرسمي للأحكام التي لم يُثرها الأطراف في إخطاراتهم، و لها علاقة بالأحكام المتنازع فيها². وبناء على هذا المفهوم، فإن عمل المجلس الدستوري بهذه التقنية لا يكون إلا في حالة الإخطار لرقابة القوانين.

ولإصباح الطابع الرسمي على عمله بهذه التقنية، فقد تبنها المجلس بالنظام المحدد لقواعد عمله، معتبراً أنه " إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم، التصدي لأحكام أخرى لم يُخطر بشأنها ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار... " ³.

يبدو التصدي لفحص دستورية أحكام غير متنازع فيه من نفس القانون محل الرقابة، عملاً ملائماً لوظيفة القاضي الدستوري، باعتباره الجهاز المكلف بضبط احترام الدستور (أ). ويبدو الأمر كذلك عند تصديده لأحكام خارج النص محل النزاع و قد دخلت حيز التنفيذ (ب).

أ- التصدي لرقابة أحكام غير متنازع فيها

عند رقابته لدستورية بعض مواد القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، مدّ المجلس فحصه لأحكام لم تكن موضوع إخطار¹، حيث تضمنت رسالة الإخطار التي تقدم بها رئيس مجلس

¹ - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 23.

² - L. FAVOREU, LA décision de constitutionnalité, RIDC, n° 2- 1986, p. 616. et; L. PHILIP, op. cit, p. 08.

³ - المادة الثامنة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المذكور سابقاً.

الأمة إلى أمانة المجلس الدستوري، سبعة مواد فقط لفحصها. ومع ذلك، فقد رأى المجلس أن إعلان عدم دستورية المواد المرفوعة إليه، له علاقة بباقي مواد النص، لذا منع صدور كامل النص رغم عدم إخطاره بكل مواده، وهذا بإعلانه أن «... هذا القانون يعاد إلى البرلمان طالما أن منطوق هذا الرأي يمس ببنية النص بكامله...».

و في نفس الرأي، صرح المجلس الدستوري باستعماله لهذه التقنية، مُعتبراً أن إعلان «... عدم دستورية الأحكام التي أخطر بها و/أو تصدى لها، يُعد سببا كافيا لإعادة القانون إلى البرلمان طالما أن فصل هذه الأحكام غير الدستورية عن بقية النص يمس ببنيته بكامله».

ب- التصدي لرقابة دستورية أحكام نافذة

لم يَقِفِ حرص القاضي الدستوري على احترام مبدأ الدستورية، عند حد التصدي لأحكام غير مخطر بشأنها من نفس القانون، بل تجاوز هذا بتصديه لفحص دستورية أحكام قد تم إصدارها ودخلت حيز التنفيذ، ولم تَشَأْ الأطراف السياسية رفعها للرقابة².

و مع أنه لا يوجد أي أساس دستوري يرخص له الرقابة ذاتيا لقانون قد أنتج أثارا في النظام القانوني، فقد عزز المجلس الدستوري شرعية عمله بهذه التقنية، باشتراطه لوجود علاقة ترابط بين الأحكام القديمة التي تصدى لها والحكم المتنازع فيه. وبهذا فهو يَحُدُّ من حرية استعماله لهذا التقنية بتوفر هذه العلاقة.

عمليا قد تتوافر هذه العلاقة إما بتعديل الحكم المتنازع فيه للحكم القديم، أو بتكاملته له، كما قد تكون بتنفيذ الحكم الجديد للقديم³، وهذا بغض النظر عن الأسباب المقدمة في رسالة الإخطار⁴.

ففي رأيه بخصوص رقابة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، اعتبر المجلس أن هناك علاقة تَرَابُطٍ و تَشَابُهٍ في الموضوع، بين المادة 38 من القانون موضوع الإخطار، و الفقرة الأولى من المادة 49 من القانون رقم 89/14، و بينها و بين الفقرة الثانية من المادة 49 من القانون رقم 91/22 المعدل للقانون 89/14 المشار إليه. و اعتباراً للعلاقة الموجودة بينها، فإنه تَعَيَّنَ «... إخضاع هذه الأحكام كُلها لرقابة الدستورية نظرا لِمَا لها من ترابط و تشابه في الموضوع»⁵.

¹ - الرأي رقم 04/ر. ق / م. د 98/ السابق الذكر.

² - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 24.

³ - Cf. W. YENG SENG, Le contrôle des lois promulguées dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, un mystère en voie de dissipation ?, **RFDC**, 2005/1, n° 61, p. 39 – 46.

⁴ - P.BLACHÈR, Le conseil constitutionnel en fait-il trop ?, **Pouvoirs** 2003/2, n°105, p. 20..

⁵ - رأي رقم: 12/ر. ق / م. د / 01 السابق الذكر.

فإنطلاقاً من الإحالة الموجودة في المادة 38 من القانون موضوع الإخطار، يُمكن تكييف طبيعة العلاقة بين الحكمين بأنها علاقة تنفيذ. إذ أحال المشرع تنفيذ المادة 38 - الحكم الجديد - على المادة 01-49 من القانون 89/14. وباعتبار أن المادة 49/01 مُعدّلة بالمادة 49/02 من القانون 91/22، فإن مطابقة هذه الأخيرة يعد سندا لدستورية المادة 38 المختر بها، و هذا ما يبرر تصدي المجلس للحُكمين.

يُنرّج هذا الاجتهاد الفرق المنطقي بين نظام القوانين الصادرة المتأثرة بالتعديل التشريعي اللاحق، و نظام القوانين الصادرة غير المتأثرة بالتعديل التشريعي اللاحق، فإذا افترض في الأولى القابلية لرؤية مدى مطابقتها، تبقى الثانية غير قابلة للرقابة¹.

بهذا التصدي يكون المجلس الدستوري قد أخطر نفسه تلقائياً، لرقابة قانون لا نزاع حول دستوريته عند أصحاب حق الإخطار. كما يُظهر هذا العمل توسيعاً آخر لسلطة المجلس الرقابية، فهو يُمكنه من الإعلان برأي لدستورية قانون دخل حيز النفاذ، مع تطلب المؤسس الدستوري صدور هذا الإعلان في شكل قرار².

ثانياً: التوسع في القواعد المرجعية إلى الكتلة الدستورية

أجرى المجلس الدستوري شكلية آرائه وقراراته على منهجية قانونية مألوفة في الاجتهاد القضائي، من ذلك، إلتزامه بتعليل إجتهداته، الذي يلجأ إليه غالباً عند غياب نص قانوني يكيف طبيعة هذا العمل ويحدد صحته، فهو، إذا، معياراً لذلك. أما تعليل الاجتهاد الدستوري فله أهمية خاصة، فهو يسمح بمعرفة القواعد الدستورية التي رجع إليها المجلس الدستوري لإعمال رقابته، ويمكن الإطلاع على قانونية استدلالاته وقوة حججه في ذلك، أي معرفة القواعد المرجعية في إعماله للدستورية.

لقد حضي مفهوم القواعد المرجعية بإهتمام كبير من قبل الفقه الدستوري نظراً لأهميته في الاجتهاد الدستوري ذاته. وفي هذا الخصوص، اعتبر ميشال دو فيار القواعد المرجعية " بأنها عبارة يستعملها الفقه والاجتهاد لتحديد الأحكام الدستورية التي تشكل أساساً لرقابة الدستورية"³. واعتبرها لويس فافورو بأنها "... مجموعة القواعد ذات القيمة الدستورية المكونة لما يسمى بالكتلة الدستورية"⁴، ووسع جيلوم دراجو في هذا المفهوم معتبراً أن " القواعد المرجعية لرقابة الدستورية هي القواعد القانونية التي تسمح بممارسة هذه الرقابة "

¹ - P.BLACHÈRE, loc.cit.

² - جعل المؤسس الدستوري رقابة المجلس الدستوري للأحكام الصادرة بقرار، وذلك ما أسسه بالمادة 165: "... إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية ". بهذا فهو يميز بين طبيعة الرقابة، بتمييزه بين الشكلين.

³ - M. De Villiers, Dictionnaire du droit constitutionnel, Dalloz, Paris, Édition: 05, 2005, p: 18.

⁴ - L. FAVOREU, Les normes de référence, in " Le conseil constitutionnel et les partis politiques ", Journée d'études du 13 mars 1987, A.F.C, Paris, Economica, 1988, p: 69.

لكنه يميز بين نوعين من القواعد المرجعية؛ الأولى منها هي المحددة لمبادئ وكيفيات ممارسة رقابة الدستورية، وتبين مبادئ التنازع، فهي بهذا المفهوم، تحدد إختصاص المجلس الدستوري والإطار الدستوري لرقابة الدستورية. والنوع الثاني من القواعد المرجعية هي التي يحكمها القاضي الدستوري في صحة الأحكام المتنازع فيها¹.

من هذا الإيضاح، يستنتج أنه ليست كل القواعد المشار إليه في الإجتهااد الدستوري هي مرجعية له، بل المرجعية منها هي الفئة الثانية فقط، إذ أن الإشارة إلى القواعد المتعلقة بالإخطار مثلا، التي يوظفها المجلس الدستوري لتحديد إختصاصه، ليست بقواعد مرجعية للدستورية. كذلك الأمر عند الإشارة إلى القانون الأصل بمناسبة رقابة دستورية تعديله، أو الإشارة إلى قانون سبق الحكم بعدم دستوريته، فهاته قواعد للتذكير بحجية الإجتهااد الدستوري وليست مرجعا للفصل في دستورية النزاع المطروح.

يستخلص مما سبق، أن القواعد المرجعية هي تلك التي يُحكّمها القاضي الدستوري في دستورية النص المراقب، والمشكلة في مجموعها لمفهوم الكتلة الدستورية². بل ارتبط مفهوم القواعد المرجعية بالكتلة الدستورية في القانون المقارن، والتجربة الفرنسية مثال على ذلك، فقد مارس المجلس الدستوري هذا المفهوم، ونظّر له من قبل الفقه الدستوري. في هذا الخصوص عرّف لويس فافورو الكتلة الدستورية بأنها " مجموع المبادئ و القواعد ذات القيمة الدستورية، و الواجبة الاحترام من قبل السلطتين التشريعية و التنفيذية، وبشكل عام كل السلطات الإدارية والقضائية، بل حتى الخواص"³. وضيق جورج فيدال تعريف الكتلة الدستورية معتبرا أنها " كل القواعد ذات القيمة الأسمى من القانون، والتي يفرض المجلس إحترامها"⁴.

من هذه المواقف، يتبين أن أعمال القاضي الدستوري لمبدأ الدستورية لم يعد يقتصر على الاستناد إلى الدستور فحسب، بل تجاوزه لمبادئ أخرى خارجه تتضمن أحكاما مُكملة ومطورة لمحتواه، تشكل في مجموعها كتلة الدستورية مرجعية لرقابته للدستورية. و لقد أعرب المجلس الدستوري الجزائري في أول قرار له⁵، عن إرادته

¹ - G. DRAGO, Contentieux Constitutionnel Français, Paris, Puf, 1998, p: 211.

² - مصطلح الكتلة الدستورية في القانون الدستوري، هو المصطلح المقابل لكتلة المشروعية في القانون الإداري، هذا الأخير الذي يعرف بأنه مجموعة المبادئ القانونية الأساسية في مشروعية العمل الإداري، والمشكلة للقواعد المرجعية لرقابة القاضي الإداري للمبدأ المشروعية في النظام القانوني.

- Cf; C. BRAMI, op.cit., p. 06.

³ - L. FAVOREU, cité par; O. DUHAMEL et Y. MENY, Dictionnaire constitutionnel, Paris, Puf, 1989, p: 87.

⁴ - G. VEDEL, La place de la Déclaration de 1789 dans le Bloc de Constitutionnalité, la Déclaration des Droits de l'Homme et de Citoyen et la Jurisprudence, coll, 25 et 26 mai 1989 au Conseil Constitutionnel, Paris, Puf, p: 49

⁵ - القرار رقم: 01/ق.م.د / 1989 السابق الذكر.

في عدم البقاء حبيس أحكام الدستور، ليتبنى بدوره معنا واسعا للكتلة الدستورية. فانطلاقا من مفهوم التدرج القانوني، حسب الهرم القانوني لكلسن، يبدو الاستناد لمبادئ دستورية عند فحص دستورية أحكام معيارية (تشريعية أو تنظيمية)، عملا مقبولا بالنسبة لوظيفة القاضي الدستوري (1). إلا أن رجوعه في ذلك إلى مبادئ تحت-دستورية (2) يشكل مظهرا من مظاهر توسعه في إعمال مبدأ الدستورية.

1- المبادئ المرجعية ذات القيمة الدستورية

يثير الفقه الدستوري جدلا واسعا حول مضمون المبادئ الدستورية، هل تقتصر على القواعد الموضوعية للدستور (المواد)، أم أنها تشمل إلى جانب ذلك ديباجته، التي أصبحت تقنية قانونية لا يخلو منها دستور من الدساتير الحديثة، ولا صك من الصكوك القانونية الدولية. غير أن المجلس الدستوري في اجتهاده، قد تجاوز هذا الجدل بتبنيه صراحة لديباجة الدستور ضمن المبادئ المرجعية للكتلة الدستورية (أ)، مع رجوعه لأحكام الدستور (ب) أثناء مطابقته لأعمال البرلمان للدستور.

أ- الرجوع إلى محتوى ديباجة الدستور

ديباجة الدستور هي مستند تقريبي يوضع في رأس الدستور يقدم لأحكامه المنظمة للسلطات العمومية، وتتضمن مجالات مختلفة؛ كالتذكير بتاريخ الشعب، وأعظم بطولاته ونضالاته، وإعلان الحقوق الأساسية، والأطر والأهداف العامة للنظام السياسي. ومن هذا المفهوم يمكن التساؤل حول مكانة ديباجة الدستور في النظام القانوني، وحول ما إذا كانت تشكل إحدى مصادر مبادئ الكتلة المرجعية لرقابة الدستورية، خاصة وأنه لا يوجد أي مؤشر لقانونية محتوى الديباجة في الدستور الجزائري. والإجابة عن هذا التساؤل يستدعي البحث في القيمة القانونية لمحتوى الديباجة، وكيفية تعامل الإجهاد الدستوري مع قيمتها. من خلال مواقف الفقه والإجهاد الدستوريين منها.

لقد تردد الفقه الدستوري المقارن في الحكم على معيارية محتوى الديباجة، هل تشكل جزءا من الدستور أو أنها مختلفة عن أحكامه رغم إلتصاقها به. فاعتبر الفقه التونسي ديباجة الدستور تعبير عن فلسفة النظام السياسي الذي تعتمده الدولة، لأنها " تحدد المبادئ التي يستند إليها النظام، كالسيادة الشعبية، والفصل بين السلطات، والطابع الجمهوري، العدالة الإجتماعية ودين الدولة ... " ¹، لذا، فهي تفتقر للقيمة الدستورية ومحتواها خالي من أي قوة قانونية إلزامية. هذا ما جعل البعض يرى أن رجوع القضاء الدستوري إلى محتوى ديباجة

¹ - Z. M'DHAFFER, Le conseil constitutionnel Tunisien, Tunis, ENA, 1998, p: 10.

الدستور لا يعني منحها قيمة قانونية، بل تبقى مجرد مبادئ يذكّر بها القاضي الدستوري، وهي مبادئ غير قابلة للتطبيق مباشرة كباقي المبادئ الدستورية¹.

هذا التردد الفقهي حول القيمة القانونية للديباجة، عرفه الفقه الفرنسي حول ديباجة دستور 1958 بعد إصداره مباشرة، حيث أجمع الفقه حينها على أن محتوى الديباجة غير قابلة للتطبيق، ولا قيمة دستورية له، لأن محتواها جد عام، كما أنها تعمل إحالات على نصوص ذات قيمة معنوية وفلسفية أكثر منها قانونية، كإعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وديباجة دستور 1946².

بيد أن هذا التردد لم يدم طويلا، فقد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي ومنح الديباجة القيمة الدستورية الكاملة. ففي قراره المؤسس سنة 1971 المتعلق بحرية الجمعيات، استند القاضي الدستوري إلى النصين السابقين الذين يحيل عليهما الدستور، للحكم على دستورية قواعد تشريعية، وهذا موقف صريح منه للتأكيد على القيمة الدستورية للنصوص الثلاثة؛ ديباجة الدستور، إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 وديباجة دستور 1946³.

والموقف في النظام الجزائري قد ماثل نظيره الفرنسي في الاعتراف للديباجة بالقيمة الدستورية، بعد إبداء القضاء الدستوري الجزائري، بدوره، موقفه من ذلك. حيث رجع المجلس الدستوري إلى محتوى ديباجة الدستور صراحة مرتين في اجتهاده، فكان موقفه الأول في رأيه رقم 2002/01 بمناسبة ضمانه لدستورية تعديل الدستور سنة 2002، بإعتباره أن « دسترة تمازيغت لغة وطنية بكل تنوعاته اللسانية عبر التراب الوطني، موضوع تعديل الدستور، كونها عنصرا من عناصر الأمازيغية التي تشكل إحدى المكونات الأساسية للهوية الوطنية المذكورة، في المادة 08 (مط 2) من الدستور، الواردة ضمن المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري والمبينة في ديباجة الدستور، تعد تدعيما للمكونات الأساسية للهوية الوطنية، وهي الإسلام والعروبة والأمازيغية »⁴.

في هذا النزاع الدستوري، أعمل رئيس الجمهورية المادة 176 من الدستور لتحريك رقابة دستورية القانون المتضمن للتعديل الدستوري، وعلاقة الدستورية التي سيعمل المجلس الدستوري على تأمينها، قد حددتها المادة

¹ - M. TABELI, **Les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité dans les avis de conseil constitutionnel tunisien**, mémoire mastère en Droit Public et Financier, Faculté des sciences Juridiques, Politiques et Sociales, Université du 7 Novembre à CARTAGE, Octobre 2007, p: 17.

² - D-Georges. LAVROFF, **Le droit constitutionnel de la Vème République**, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd., 1999, p: 198.

³ - H. ROUSSILLON, **Le conseil constitutionnel**, op.cit., p: 58.

⁴ - الرأي رقم: 01 / ر. ت د / م د / مؤرخ في 03 أبريل 2002، المتعلق بمشروع تعديل الدستور، ج. ر. رقم: 22، الصادرة بتاريخ 03 أبريل 2002.

المذكورة صراحة، بنصها على أن لا يمس التعديل الدستوري " ... البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري، وحقوق الإنسان والمواطن وحرّياتهما، ولا يمس التوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية ..."¹. وباستقراء هذه المواضيع يتضح أنها عبارة عن أهداف عامة للمجتمع، وللدولة ومؤسساتها، وهي مفاهيم لم تنظم في صلب الدستور فحسب، بل تطرقت لها ديباجته أيضا، وحددت بعضها، حيث نصت الفقرة الثانية من ديباجة الدستور في حديثها عن الدولة الجزائرية، على أنها واجهت " ... مختلف الاعتداءات على ثقافتها، وقيمها، والمكونات الأساسية لهويتها، وهي الإسلام، والعروبة، والأمازيغية، ..."². وشكلت هذه العبارة مرجعا أساسيا للمجلس الدستوري في حكمه على دستورية تنظيم التعديل الدستوري لها، واستنتج عندها توافق هذا التنظيم مع عبارة الديباجة المذكورة. ووفقا لمبدأي تدرج القواعد القانونية وتوازي أشكالها، لا يمكن نقض حكم دستوري إلا بحكم دستوري آخر، وتطبيقهما في هذا الرأي، يوضح أن المجلس الدستوري لرقابته لصحة تعديل حكم دستوري، قد رجع إلى حكم دستوري آخر، صحيح، هو العبارة المذكورة من ديباجة الدستور، وهذا دليل جلي على إضفاء المجلس الدستوري للقيمة الدستورية على محتوى الديباجة.

إضافة إلى هذا الموقف الصريح، أبدى المجلس الدستوري موقفا ثان من القيمة القانونية للديباجة في رأيه رقم: 2008/01 المتعلق بدستورية مشروع القانون المتضمن لتعديل الدستوري سنة 2008. حيث اعتبر « أن إدراج ترقية كتابة التاريخ وتعليمه للأجيال الناشئة ضمن الدستور، يهدف في غايته إلى حفظ الذاكرة الجماعية للشعب الجزائري، وتعزيز المبادئ التي تقوم عليها الأمة الجزائرية والمستمدة، في جوهرها، من ديباجة الدستور والفصل الأول من الباب الأول من الدستور »³. إن رجوع المجلس الدستوري، في هذا الرأي، إلى أحكام ديباجة الدستور للفصل في دستورية إضافة حكم دستوري (إضافة فقرة إلى المادة 62 من الدستور)، تأكيد صريح على اعترافه بالقيمة الدستورية لمحتوى الديباجة، خاصة وأنه في مناقشته لدستورية الحكم المراقب لم يستند إلى أي نص مرجعي آخر غير حكم الديباجة المذكور.

من الإيضاح السابق، يتبين أن ديباجة الدستور تشكل جزءا من الكتلة الدستورية في القواعد المرجعية للاجتهاد الدستوري في الجزائر، وهي قواعد مرجعية ذات قيمة دستورية نفسها التي للأحكام الدستور.

¹ - المادة 176 من دستور عام 1996.

² - أنظر ديباجة دستور عام 1996.

³ - الرأي رقم: 08/01 ر. ت د/ م د، السابق الذكر.

ب- الرجوع إلى الأحكام الدستورية

الأحكام الدستورية هي مضمون المواد المعدودة داخل نص الدستور. وبوجه أدق، هي أحكام الدستور، الذي في مفهومه العضوي يُنعت بأنه " مجموع المبادئ الموضوعة في قمة سلم المبادئ القانونية ". يقوم هذا التعريف على علاقة السمو التي بين القانون الأساسي للمؤسس الدستوري والقوانين العادية للمشرع، والتي أساسها إرادة إخضاع البرلمان للدستور¹.

ولقد شكلت مواد الدستور مصدرا مهما للقواعد المرجعية لرقابة الدستورية في الجزائر، إذ يعد الدستور المرجع الرسمي و الوجوبي للقاضي الدستور عند فحصه لدستورية القوانين²، إعتبارا من أن أساس وظيفته هو ضمان احترام الدستور. وبترجم هذا من خلال الإشارة له في مطلع تأشيرات مجمل قراراته وآرائه، وحجم الاستناد إليه فيها.

ولقد رجع المجلس الدستوري إلى مجمل أحكام الدستور في إعماله للدستورية، رغم اختلافها من حيث الطبيعة. فموضوع كل دستور هو تنظيم السلطات وضمان الحقوق والحريات، الدعامتين الأساسيتين للنظام الدستوري، واللذان يحددان للقاضي الدستوري موضوع مهمته في ضمان احترام الدستور³. في هذا الخصوص، اشترط المشرع تضمين " ... ملف التصريح بتأسيس حزب سياسي شهادة تثبت عدم تورط أبوي مؤسس الحزب، إذا كان من مواليد بعد يوليو سنة 1942، في أعمال ضد الثورة التحريرية ". واعتبر المجلس الدستوري « أن هذه الشروط (...) تخل بمقتضيات المادة 29 من الدستور التي تؤكد أن كل المواطنين سواسية أمام القانون، وأنه لا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي »⁴. في هذا الرأي استند المجلس الدستوري إلى حكم دستوري موضوعه حفظ حق من الحقوق الأساسية، وهو الحق في المساواة، الذي تؤسسه له المادة 29 من الدستور. كما اعتبر في رأي آخر أنه « ... يستنتج من أحكام المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور، أن المؤسس الدستوري يكتفي بالتصويت بالأغلبية البسيطة للموافقة على لائحة الثقة. وإعتبارا، بالنتيجة أن المشرع حين اشترط أن يكون التصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة فإنه يكون قد خالف مدلول أحكام المادة 84 (الفقرة 5) من الدستور »⁵. والملاحظ هنا رجوع القاضي الدستوري إلى حكم دستوري

¹ - C. BRAMI, loc.cit.

² - H. ROUSSILLON, Le conseil constitutionnel, op, cit, p. 55.

³ - M. TABEL, op.cit., p: 53.

⁴ - الرأي رقم: 01/ر.أ. ق عضم.د/ 1997 السابق الذكر.

⁵ - الرأي رقم: 08 /ر. ق. ع/م.د/99 السابق الذكر.

ينظم عمل السلطات العمومية وعلاقتها فيما بينها، وهو تصويت المجلس الشعبي الوطني بالثقة للحكومة. ومن استعراض الرأيين السابقين، يتأكد أن الكتلة الدستورية المرجعية تشمل كل أحكام الدستور دون التمييز بينها. عمليا، عند رجوع المجلس إلى أحكام الدستور في تأشيراته، نادرا ما يحدد موضوع الحق المعني، بل غالبا ما يشير شكليا إلى بعض مواد الدستور المتضمن لهذا الحق فقط. أما حقيقة الاستناد إليه، فتتمثل في إعطاء القاضي الدستوري تفسيرا للمبدأ الدستوري المُطبَّق بالوجه المُطابق للنص المراقب. معنى هذا، أن المبدأ الدستوري يحتمل عدة تفسيرات ممكنة، و دور القاضي الدستوري هو اختيار إحداها لمطابقة الحكم المراقب¹. غير أن الحقيقة في هذا الدور، هي عمل القاضي على تحديد معنى الحكم المراقب قبلا، و إيجاد المبدأ الذي يحتويه، ليتمكن من إيجاد نموذج له بين تفسيرات المبدأ الأساسي. باعتبار أن هذا الأخير، هو مبدأ خام ومجرد، ووظيفة البرلمان هي أخذ إحدى التفسيرات المحتملة له. و يشكل هذا دمجاً لمبدأ مرجعي في النص المعياري. فالتفسير إذا ليس للمبدأ الدستوري المرجع، بل للنص المراقب، بغية الوصول إلى المعنى الدستوري الذي يحويه².

ففي رأيه رقم 1998/04، اعتبر المجلس الدستوري « ... أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، يقتضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة، و إخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدوا في أوضاع مختلفة ». و انطلاقاً من مفهوم هذا المبدأ، حاول المجلس تفسير النص التشريعي للتأكد من احتوائه للمعنى الذي حدده المبدأ، فاعتبر أن المشرع « بإقراره تعويضيتين أساسيتين مختلفتين إحداهما لعضو البرلمان والأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية المقيمة بالخارج، يكون قد أخل بمبدأ المساواة المذكور أعلاه »³.

2- المبادئ المرجعة تحت-الدستورية

تؤكد دراسة القواعد المرجعية في الإجتهد الدستوري أن المجلس الدستوري، في إعماله لرقابته المعياري، قد يستند إلى مبادئ ليست لها بالضرورة قيمة دستورية أو مستوى دستوري، لكنها ترتبط بطريقة أو بأخرى بالدستور. هذه المبادئ مع أنها خارجية عن الدستور لكنها ضرورية لرقابة الدستورية. في هذا الصدد، قد ينص الدستور صراحة على وجود قواعد مرجعية، لكنه لا يحدد محتواها المعياري، بل يحيل إظهار ذلك على نصوص أخرى تحت-دستورية. وضماناً لإحترام المقتضيات الضرورية للتسلسل المعياري

¹ - م . منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 27.

² - B. YELLES CHAOUCHE, Le conseil constitutionnel ..., op.cit., p.76.

³ - الرأي رقم 04 / ر.ق / م.د / 98، سبق ذكره.

في النظام القانوني، وبناء على مضمون إحالات الدستور على هذه المبادئ، يدرج المجلس الدستوري ضمن الكتلة الدستورية للمبادئ المرجعية بعض المبادئ الخارجية عن الدستور. وهذه المبادئ رغم اشتراطها للدستورية فهي لا تحوز القيمة الدستورية. كما أن الإحالة عليها من الدستور لا تعدل في طبيعتها، ولا تمنحها قيمة ليس لها بالأساس، إذ تصبح هذه المبادئ مرجعية لرقابة الدستورية، فقط، نتيجة لإحالة الدستور عليها¹. ووفقا لهذا المفهوم، لم يجد القاضي الدستوري حرجا في رقابة دستورية أحكام تشريعية أو تنظيمية إستنادا إلى مبادئ دولية (أ)، أو إلى قواعد تشريعية (ب) .

أ- الإستناد إلى المبادئ الدولية

لقد شكلت المبادئ الدولية مصدرا للمبادئ المرجعية لرقابة المجلس الدستوري، حيث رجع إليها وحكمها في صحة الإنتاج المعياري، مما يؤكد ضمها ضمن الكتلة الدستورية لرقابته. وفحص الإجتهااد الدستوري يبين أن المجلس قد رجع، صراحة، في تصويبه للحكم المراقب إلى مقتضيات تضعها مبادئ دولية، مصدرها إتفاقيات و صكوك دولية مصادق عليها. والأبعد من هذا، استنبط القاضي الدستوري مبادئ دولية مرجعية لرقابته من بين مبادئ القانون الدولي العام والعرف الدولي².

في هذا الشأن، اعتبر المجلس الدستوري في قراره رقم 01 / 1989 بخصوص قانون الانتخابات، أنه «... نظرا لكون أي اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تدرج في القانون الوطني و تكتسب بمقتضى المادة 123 من الدستور (1989) سلطة السمو على القانون، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية، وهكذا الشأن خاصة بالنسبة إلى ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1966 المصادق عليها بالقانون رقم: 89-08 المؤرخ في (...) 25 أبريل سنة 1989 الذي انضمت إليه الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 89-67 المؤرخ في (...) 16 مايو 1989، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمصادق عليها بالمرسوم رقم 87-37 المؤرخ في (...) 03 فبراير سنة 1987، فإن هذه الأدوات القانونية تمنع منعا صريحا مهما كان نوعه. وبناء على ما تقدم يصرح المجلس الدستوري بأن اشتراط الجنسية الأصلية للمترشح للانتخابات التشريعية، غير مطابق للدستور»³.

¹ - A. ROBLLOT-TROIZIER, *Réflexions sur la constitutionnalité par renvoi*, Cahier du Conseil constitutionnel, n° 22, juin 2007, p: 06. Version électronique. www.Conseil-constitutionnel.Fr. [consulté le 20 mai 2011]

² - م. منير حساني، *مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي*، مرجع سابق، ص: 32.

³ - القرار رقم 01/ق.م.د/ 1989 السابق الذكر.

يظهر في هذا الاجتهاد، أن المجلس الدستوري قد صوب اشتراط المشرع للجنسية الأصلية للترشح للإنتخابات التشريعية بالنسبة للإتفاقيتين الدوليتين المذكورتين أعلاه، لا بالنسبة لحكم دستور صريح، واستنتج عندها مخالفة الحكم المراقب للمبادئ الدولية التي تضعها هاتين الاتفاقيتين.

وفلسفة هذا العمل هو أن المجلس الدستوري جهاز دستوري، يجب أن يبقى مرتبطا بإرادة المؤسس الدستوري المعبر عنها في أحكام الدستور، والإحالة من هذا الأخير على نصوص خارجه لفرض إحترامها في النظام القانوني، يجب أن تؤخذ بعين الإعتبار من طرف جهاز الرقابة¹. كما يمكن تفسير هذا الإجتهد للمجلس الدستوري بأن الدستور في أحكامه يقيم تدرجا للمبادئ القانونية، عدم احترامه عند الانتاج المعياري يعد مخالفة للدستور، وللمادة 123 بالذات (المقابلة للمادة 132 من دستور 1996)، حيث تأتي المعاهدات الدولية المصادق عليها، في درجة ثانية في السلم القانوني، إذ تدنو عن الدستور و تسمو على القانون². ورقابة الدستورية هنا، بهذا الشكل، هي رقابة للإتفاقية. هذا ما أشار إليه هانس كلسن بقوله " أن تعارض قانون عادي مع إتفاقية يجعله غير معياري في نظر الدستور، أي غير دستوري"³.

ويستشف، أيضا، من الرأي المذكور، أن المجلس الدستوري يضع ضوابطا لتبني الإتفاقيات الدولية ضمن الكتلة الدستورية المرجعية لرقابته، فقد اشترط المصادقة عليها أولا من قبل الجهة المختصة (رئيس الجمهورية)، ثم نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، لأنها بهذا تضمن الإتفاقية مكانة لها ضمن النظام القانوني الداخلي أقل من الدستور وأعلى من التشريع، وهذا ما قصده بنصه على أنها « ... تتدرج في القانون الوطني...».

إن مرجعية الإتفاقيات الدولية في الإجتهد الدستوري، يطرح أسئلة حول إمكانية الرجوع إلى قواعد القانون الدولي العام لرقابة الدستورية، بإعتبار هذه الأخيرة مبادئ دولية شبيهة بالأولى. وفي هذا الخصوص، أجاب المجلس الدستوري عن هذا التساؤل في قراره رقم 1989/02 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، معتبرا أن « الجواز الدبلوماسي يسلم حسب الأعراف الدولية لكل سلطة تابعة للدولة ملزمة بمهمة دائمة أو وقتية، تمثيلية أو في إطار نشاط دولي يهم الدولة، وبهذه الصفة فهو يسلم حسب إرادة السلطة التنفيذية وحدها طبقا للمواد 67 و74 و116 من الدستور (دستور 1989) »⁴.

¹ - A. ROBLLOT-TROIZIER, article précité, p: 02.

² - المادة 132 من دستور 1996 : " المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون ".

³ - H. KELSEN, La Garantie Juridictionnelle De La Constitution (la justice constitutionnel), RDP, 1928, 238.

⁴ - القرار رقم: رقم 2-ق-ق-م-د/89، السابق الذكر.

في هذا الإجتهااد للفصل في مسألة منح النواب جوزات سفر دبلوماسية لأنفسهم، رجع المجلس الدستوري إلى أحكام المبادئ الدولية المنظمة لذلك، وبالأخص إلى العرف الدولي، لأجل تبيين فلسفة هذا الحق. فالمبدأ القياسي الذي رجع إليه القاضي الدستوري هنا لم يكن حكما دستوريا، ولا قاعدة من النظام القانوني الداخلي، بل هو مبدأ دولي يكتنف طبيعته بعض الغموض، لأن عبارة الأعراف الدولية التي استعملها الإجتهااد الدستوري جاءت عامة وغير دقيقة، لكن يمكن تفسيرها بالقانون الدولي العام مادام أنه لم يحدد إتفاقية معينة بذاتها.

ب- الاستناد إلى القواعد التشريعية

لقد تكرر تحكيم القاضي الدستوري لمبادئ تشريعية في دستورية أعمال البرلمان. ونتيجة لتفاوت هذه الأخيرة في الدرجة القانونية، قد يبدو رُجوعه إلى أحكام القانون العضوي كمبادئ مرجعية أمرا منطوقيا (1)، باعتباره أسمى الأعمال التشريعية. غير أن توسع المجلس في الكتلة الدستورية، يبرزُ بجلاء عند اعتماد أحكام قانون عادي لرقابة الدستورية (2).

1- القوانين العضوية مبادئ مرجعية

القانون العضوي هو قانون يحدده الدستور لتوضيح وتكملة أحكام دستورية، في مجالات معينة ووفقا لإجراءات خاصة. إذ يصادق عليه في الأصل وفقا لقواعد هي وسط في التعقيد بين إجراءات التعديل الدستوري وإجراءات التشريع العادي، نظرا لطبيعته المزدوجة، فهو دستوري في موضوعه، وتشريعي في شكله¹. رغم حداثة هذا النوع من التشريع في النظام الدستوري الجزائري²، إلا أن القاضي الدستوري لم يتوان في الرجوع إليه ضمن مرجعيات رقابته. فقد حَكَمَ هذه المبادئ غير مرة في دستورية أحكام تشريعية عضوية وعادية، إذ قضى بعدم دستورية المادة 22 من النص الأصلي للقانون الأساسي لموظفي البرلمان، بعد توصله إلى مخالفتها لمبدأ دستوري مُضَمَّن في المادة 109 من الأمر 97/07 المتضمن للقانون العضوي للانتخابات³. فاعتبر أن مسألة قصر تشكيل المجموعات البرلمانية على النواب المنتمين أصلا للأحزاب السياسية، يعد مساسا بمبدأ المساواة المكرس في المادة 109 من الدستور. فقبول قائمة المترشحين يكون بتقديم كل قائمة تحت رعاية حزب سياسي أو مترشحين أحرار.

¹ - O. DUHAMEL et Y. MENY, op.cit., p: 604.

² - لم يؤسس دستور 1989 للقوانين العضوية كشكل للتشريع، بل اقتصر على القوانين العادية فقط. لكن أسس لها فيما بعد بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي وظفها في تنظيم مجالات ذات أهمية، بالمادة 123 و مواد أخرى من الدستور.

³ - الرأي رقم 10/ ر.ن. د/ م د/ 2000، رأي سبق ذكره.

كما اعتبر في نفس الرأي، أن تخويل رئيس كل مجموعة برلمانية حق توقيف جلسة البرلمان، أمرٌ مخالفٌ لأحكام المادة 34 من القانون العضوي المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وفي وجه آخر لتوسيع المبادئ المرجعية للكتلة الدستورية، حكم المجلس الدستوري القوانين العضوية في دستورية الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وفي مناسبات عدة، فبخصوص مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، رأى أن « موضوع الجلسة العلانية أو المغلقة يضبط من قبل مكتب المجلس بالتشاور مع الحكومة وفقا للمادة 18 من القانون العضوي المذكور أعلاه (المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما و العلاقة الوظيفية بينهما وبين الحكومة)، واعتبارا بالنتيجة، فإن عقد أي جلسات علانية أو مغلقة خارج أحكام المادة 116 من الدستور وكيفيات إعداد جدول الأعمال بالمواد 16، 17 و 18 من القانون العضوي المذكور أعلاه، يعد غير مطابق للدستور »¹.

وبالنظر لطبيعة الأحكام العضوية، يبدو اعتمادها كمرجع ضمن الكتلة الدستورية أمرا مقبولا لاعتبارين:
- فمن جهة أولى؛ تحوي هذه الأحكام قواعد ذات قيمة دستورية، باعتبارها امتدادا لأحكام الدستور ومطورة له². فهي قواعد تنظم مباشرة عمل السلطات العامة للدولة³، و بهذا فهي أقرب بطبيعتها إلى القيمة الدستورية منها إلى التشريعية. وعمليا، يكتسب القانون العضوي هذه القيمة نتيجة إحالة الدستور عليه لتنظيم بعض المجالات هي في الأصل دستورية، أما حقيقة رجوع القاضي الدستوري إليها، فهو لضمان إحترام المشرع لهذه الإحالات الدستورية في الحكم المراقب. وهذا يحتم على القاضي الدستوري أعمال رقابة دستورية نوعية، يراقب فيها صحة الحكم التشريعي إستنادا إلى مبدئين مرجعين، أحدهما دستوري المؤسس للإحالة، والثاني عضوي المنظم للحكم موضوع الرقابة⁴.

- و لاعتبار ثانٍ؛ للمكانة التي تحتلها النصوص العضوية في سلم المبادئ القانونية، فهي أسفل الدستور و أسمى أعمال البرلمان. و تُحتم هذه المكانة على المشرع احترامها في باقي أعماله، لأن مبدأ التدرج القانوني

1 - الرأي رقم: 09/ر.ن.د/م.د/ 99 السابق الذكر.

2 - L. PHILIP, op. cit., p. 06.

3 - S. GHAOUTI MALKI, *Le Conseil Constitutionnel Algérien et Les Lois Organiques*, La justice constitutionnelle au Maghreb, Sixièmes journées maghrébines Mustapha CHAKER de Droit constitutionnel, du 06/03/2008, ATDC, Tunis, p. 51. Version électronique : http://www.atdc.org.tn/journees_6.php. [Consulté le 03 Mai 2010]

4 - A. ROBLOT-TROIZIER, article précité, p: 09 et S.

هو تنظيم دستوري للنظام القانوني يستشف من روح الدستور، ومخالفته هي مخالفة لهذا الأخير، يستوجب رقابتها¹.

2- توسعة الكتلة الدستورية إلى القانون العادي

بخلاف القبول الذي يحظى به استناد القاضي الدستوري لأحكام عضوية، فإن رجوعه عند إعمال الدستورية لأحكام القانون العادي، يثير عدة مسائل نقاشية، إذ يعد هذا مظهرا جليا منه في التوسع للكتلة الدستورية، لخروجه على أساس مبدأ الدستورية؛ التدرج الهرمي للأشكال القانونية.

و في هذا الخصوص، اعتبر المجلس الدستوري أن حق التمتع بالجنسية المنصوص عليه بالمادة 30 من الدستور، مُضَمَّنًا في الأمر رقم 70-86 المتعلق بقانون الجنسية، باعتبار «... أن الشخص الذي يكتسب الجنسية الجزائرية يتمتع بجميع الحقوق المتعلقة بالصفة الجزائرية ابتداء من تاريخ اكتسابها طبقا للمادة 154 من الأمر رقم 70-86 (...). المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتعلق بقانون الجنسية الجزائرية، و ذلك وفقا للمادة 30 من الدستور»².

و بتأكيد على أن «... كل تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية». فإنه يكون قد حَكَمَ هذا الأمر (70 - 86) في صحة كل تشريع لاحق ينظم مجال الجنسية. وتطبيقا لهذا الاجتهاد، أعلن المجلس عدم دستورية شرط الجنسية الأصلية أو المكتسبة لمدة 10 سنوات على الأقل لمؤسس الحزب السياسي، الوارد في المادة 13 من النص العضوي المخطر به، لمخالفة هذا الشرط أحكام المادة 150 من الأمر المشار إليه، فضلا على أنه لم يشترطه.

قد يفسر هذا التوسع، بإرادة المجلس في سحب " القيمة الدستورية " على أحكام القانون، لتحتوي مبادئ ذات قيمة دستورية. وبهذا تصبح مرجعا كافيا لإلغاء الأحكام التي تتعارض معها مستقبلا³،⁴.

¹ - م. منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 34.

² - الرأي رقم 01/ر. أ. ق عض/م. د المؤرخ في 06 مارس 1997 حول مطابقة الامر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية للدستور، ن. أ. ف. د. ج، العدد رقم 02 /1997، ص. 13.

³ - L. PHILIP, loc. cit.

⁴ - عند رقبته لمطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، استند المجلس للأمر رقم 97-08 المؤرخ في 06 مارس 1997، الذي يحدد الدوائر الانتخابية وعدد المقاعد المطلوب شغلها في انتخابات البرلمان، بهذا يكون قد وسع من المبادئ المرجعية لرقابته - الكتلة الدستورية - لتشمل القوانين العادية. الرأي رقم: 11/ر ن د/ م د/ 2000 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000 يتعلق بمراقبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ن. أ. ف. د. ج، عدد رقم 05/2000، ص. 24.

إن القول بهذا التفسير، قد لا يثير إشكالا عند رقابة القوانين العادية، استنادا لمبدأ توازي الأشكال. إلا أن تعميم تطبيقه في باقي اجتهادات المجلس، قد يطرح بعض الإشكالات، فقد يفتح المجال أمام حرية القاضي في تحديد الأحكام القانونية التي تحوي مبادئ ذات قيمة دستورية¹. و بغياب اتفاق عام حول مدلول القيم الدستورية، يصبح تحديد هذه الأخيرة رهناً بتقدير القاضي الدستوري. و الأهم من هذا، يسمح تطبيق هذا الاجتهاد بإلغاء أحكام عضوية لتعارضها مع أحكام القانون، هذا ما رآه المجلس الدستوري في إجتهاده المذكور، وأعادته في رأيه بخصوص مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، حين حكم بعدم دستورية المادتين العضويتين؛ 78/3 و 90/3، نتيجة مخالفتها للمادة 15 من الأمر 70/68 المتعلق بالجنسية². وهذا مظهر آخر لتوسّع القاضي الدستوري في المبادئ المرجعية.

ويفسر الفقه هذا الموقف للمجلس الدستوري، على ثلاثة أوجه³:

التفسير الأول و الأقل احتمالا؛ قد يكون الهدف من هذا التصرف هو إبقاء البرلمان مُقَيّد بمُجمل تشريعاته السابقة و لا يمكنه خرقها. أما التفسير الثاني، فقد ينوي المجلس من ورائه، تكريس تدرج المبادئ داخل جسم القانون (التشريع) بضمان مطابقة المبدأ اللاحق للسابق له.

في حين يكمن التفسير الثالث، وهو الأكثر احتمالا؛ في أن إرادة المجلس لا تتصرف نحو إعطاء أهمية خاصة للشكل الذي أورده في المرجع، بل تهدف إلى المحتوى المضمن في هذا الشكل وليس الشكل ذاته. فهو يُنزل من سلم التدرج القانوني، للبحث عن مبادئ أساسية (مبادئ دستورية) مُكرّسة في نصوص قانونية⁴. غير أن حقيقة هذا الموقف للمجلس الدستوري، تنكشف عند معرفة الفرق بين المبادئ الدستورية ذاتها، والأهداف ذات القيمة الدستورية. فهذه الأخيرة، هي تكييف من المجلس الدستوري للأحكام التشريعية التي تُضع المبادئ الدستورية موضع التطبيق⁵، عن طريق إحالة الدستور على التشريع لتنظيم مواضيع دستورية، ونتيجة هذه العملية هي دسترة الأهداف المنظمة بالمبادئ التي يحيل عليها الدستور.

¹ - L. PHILIP, loc. cit.

² - رأي رقم 03/ر.ح.د/11، المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج ر رقم: 01، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2014.

³ - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel..., op, cit, p. 81 et s.

⁴ - تظهر هذه الحالات الثلاثة، التي يذكرها فرانسوا لوشير، الحرية الكبيرة للقاضي الدستوري في البحث على المبادئ الدستورية.

Cf; F. LUCHAIRE, Conseil constitutionnel français, op. cit., p. 313.

⁵ - F. LUCHAIRE, Brèves Remarques Sur Une Création Du Conseil Constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle, RFDC, 64, 2005, p. 677.

فالقائمة الدستورية هنا ليست للمبدأ التشريعي المرجع، و إنما للإحالة أو التوجيه الذي يَضَعُه هذا المبدأ لإعماله. هذه الإحالة هي إلزامية لترجمة المبدأ الدستوري بالحكم التشريعي المرجع، لكنها لا ترقى إلى طبيعة المبدأ الأساسي نفسه، مما يُصعّب ترتيبها في السُّلم القانوني¹. تقتضي هذه الهندسة من القاضي الدستوري إعمال رقابة دستورية نوعية، تستوجب أولا التحقق من مطابقة النص المراقب لمبدأ ثالث، وهو ذلك المبدأ التشريعي الذي أحال عليه الدستور وليست له قيمة دستورية²، الأمر الذي يجعل من هذا المبدأ مرجعا لصحة النص المراقب. هذا ما قضى به المجلس الدستوري بنصه على أن « ... المادة 30 من الدستور تنص على أن " الجنسية الجزائرية معرفة بالقانون " ومن ثم فإن أي تشريع في هذا المجال ينبغي أن يتقيد بأحكام قانون الجنسية » لجعل القانون، الذي تحيل عليه المادة الدستورية المذكورة، مرجعا لأي تنظيم لمسائل الجنسية، مهما كانت درجته المعيارية.

وفقا لهذا المفهوم؛ فإن المجلس الدستوري لا يستعمل أبدا الأهداف ذات القيمة الدستورية لرقابة الأحكام التشريعية، و إنما استناده يكون إلى المبادئ الأساسية ذاتها³، ليصل إلى مدى مطابقة هدف المشرع مع هذه المبادئ، أي التحقق من القيمة الدستورية لإرادة المشرع في الحكم المراقب. وأساس الدستورية هنا، هو ذلك الإلزام الدستوري الذي تضعه الأحكام الدستورية المحيلة لإحترام المبادئ المحددة في الإحالة.

و يوافق هذا الطرح تحقق المجلس الدستوري من تطبيق المشرع لمبدأ المساواة بين المواطنين، من خلال تطبيقه لهذا المبدأ، لا كحق أساسي أو نص تشريعي، و إنما بَحَثَ دستورية قَصْدِ المشرع من هذا الحكم. و يؤكد هذا الصيغة التي استعملها في رقابته؛ « اعتبارا أن الشخص الذي يكتسب الجنسية ... »، في هذه الصياغة لم يقصد المجلس شكل النص عاديا أو عضويا، كما أنه لم يقصد مباشرة مبدأ المساواة المنصوص عليه بالمادة 29 من الدستور، بل استند إلى مدلوله لبحث ترجمته في التشريع. و بهذا الطرح تظهر الأهداف ذات القيمة الدستورية كضرورة تَلَزُمِيَّة لتطبيق القواعد الدستورية⁴، ومرجعا للإنتاج المعياري تشترط الدستورية، يستعملها القاضي الدستوري، نظرا لطبيعتها، كمدخل لتفعيل الحقوق الأساسية.

¹ - Dominique ROUSSEAU, Cité par; F. LOUCAIRE, ibid, p. 681.

² - إن استناد القاضي الدستوري إلى المبادئ التشريعية في رقابته للدستورية لا يعني أنها ذا قيمة دستورية، فهي موضوعة من قبل سلطة غير السلطة التأسيسية، ووفقا لإجراءات غير تلك المحددة للمراجعة الدستورية، فلا يمكن منحها القيمة الأساسية إذا.

³ - F. LUCHAIRE, ibid, p. 678.

⁴ - Bruno GENEVOIS, Cité par; F. LOUCAIRE, idem.

الفرع الثاني: علاقة الدستورية

إن إعمال مبدأ الدستورية بين نوعين من المبادئ القانونية، لأجل التَّحَقُّق من مطابقتها إحداهما تابع (تشريعي أو تنظيمي) لآخر مرجعي (الدستور في الأصل)، يبدأ القاضي الدستوري بفحصه لشروط إنشاء المبادئ المعيارية، و الأشكال الخارجية التي اتَّخَذَتْ وفقها، ثم يتفحص موضوع هذه الأحكام و المجالات التي تدخل ضمنها. بعد هذا يستنتج هل العمل مطابق للدستور أم لا؟ و الإجابة على هذا التساؤل مزدوجة حسب درجة علاقة المُطابَقة بين المبادئ المرجعية و الأحكام القانونية التابعة لها¹، و التي هي محل عمل المجلس الدستوري.

فحجم مشاركته السلبية في الانتاج المعياري، يتحدد حسب طبيعة العلاقة التي يتطلبها المؤسس الدستوري لكل عمل، والتي تتراوح بين درجتين: من علاقة ملائمة بسيطة، إلى علاقة مطابقة أكثر صرامة و ضيقا. قد لا يتعارض القانون أو النظام الداخلي مع أي حكم دستوري ولا يصطدم معه، كمبدأ المشروعية الذي يلزم الإدارة على الأقل أن لا تتخذ تصرفا لا يتلاءم مع نظام القواعد التشريعية. بمعنى ألا يتجاهلها أو لا يتعارض أو يصطدم معها، و لا يخالف أي مبدأ في القانون²، وفقا لهذا الفهم، يُحَقِّق القانون مُلاءمة للأحكام الدستورية.

و رغم عدم مخالفة العمل المعياري للدستور، إلا انه قد يَنجم عن تفسير العلاقة الدستورية بهذا السياق، تمكين المشرع من إنشاء أحكام لا تَبْرُز جليا في الدستور. فالتقيد بعدم معارضة الدستور لا يمنع إنشاء قواعد تخرج عنه وتعارضه. إلا أن اجتهادات المجلس الدستوري، تظهر درجة أخرى من الدستورية، أكثر صرامة و ضيقا لتأمين العلاقة بين القاعدتين، وهي علاقة المُطابَقة.

فقد أعلن مبكرا في رأيه بتاريخ 28 أوت 1989 حول دستورية القانون الحامل للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أن « ... مفهوم المطابقة للدستور، يجب أن يكون معلوما بكيفية صارمة، فإنه يتعين من هذه الوجهة على النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني أن يُعَبَّر بأمانة في أحكامه عن الخطة البيانية المُضمَّنة في القواعد الدستورية التي يُسْتَنْبَط منها جَوْهَرَه ... »³.

¹ - G. RACZ, *L'introduction du contrôle constitutionnel des normes juridiques en Hongrie*, RIDC, Année 1985, Volume 37, Numéro 1, p. 138.

² - P. AVRIL et J. GIQUEL, *Droit parlementaire, Montchrestien*, 2^e édition, Paris 1996, p. 11..

³ - Avis n°1.A.L.CC.89, précitée.

و استعمل معيار الأمانة أيضا لرقابة المواد:64 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بالرأي رقم 03/ر.ن.د/م د/97 السابق الذكر. و المادتين 04 و 08 من القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، في رأيه رقم 02/ر ق ع/م د/04 السابق الذكر .

يتضح جليا من سسبق موقف المجلس في تفسير علاقة الدستورية، إذ اعتبرها علاقة المطابقة الصارمة للدستور، و التي تكون بالإنتاج بأمانة لمحتواه، و يجد هذا المفهوم للمطابقة أساسه في المواد 123/3 و 165/3 من الدستور¹.

و حسب أيزنمان، يُطابق حكم حكما آخر، عندما يأخذ صُورته التي يَظَهَر بها شبيها له، فالحكم الأول يأخذ وجه الحكم الثاني، لاستتساخه أو إنتاجه منه. هكذا إذا، فإن مطابقة حكم لآخر تكون بمشابهة هذا لذلك الذي أنتج ووجد منه².

رغم وضوح المؤسس الدستوري، في إخضاعه لكل من القانون العضوي والنظام الداخلي لرقابة مطابقة صارمة (أولا)، فإن اجتهاد المجلس يُبدي عُموضا في طبيعة هذه العلاقة بالنسبة للقوانين العادية (ثانيا).

أولا - رقابة مطابقة صارمة للقانون العضوي و النظام الداخلي

لقد فسر المجلس الدستوري مطابقة القانون العضوي والنظام الداخلي « بالأمانة (Fidèlement) في إنتاج النصوص للخطة المحتواة في الأحكام الدستورية ». وبناء على ذلك أورد تطبيقين لعلاقة الدستورية في اجتهاده، أمانة مطابقة حرفية للقواعد المعيارية من أحكام الدستور كدرجة قصوى من الرقابة (1). و أمانة أقل، باستلزامه مطابقة منطوية من الأحكام التشريعية للنماذج الدستورية (2).

1. علاقة مطابقة حرفية

يبدأ المجلس الدستوري رقابته لدستورية القوانين العضوية و النظام الداخلي بالتحقق من مطابقتها لحرفية الدستور، ليتأكد من أن التشريع قد تم بإنتاج حرفي خام وبسيط من المبدأ الدستوري. بهذا يكون الحكم المرافق نسخة طبق الأصل للحكم المعيار، و يوقر مطابقة مادية بين عمل البرلمان والدستور³.
وفقا لهذا التفسير، أعلن المجلس في رأيه لمطابقة القانون العضوي لمجلس الدولة، تحت عنوان المصطلحات الواردة في القانون العضوي، أن المشرع باستعماله للمصطلحات « ... " صلاحيات " و " سير " و " تسيير فإنه لم يعبر بأمانة عن المصطلحات المقابلة لها في المادة 153 من الدستور »⁴.

¹ - حيث تنص المادة 123/3 دستور 1996 على أن " يخضع القانون العضوي لمراقبة مطابقة النص مع الدستور من طرف المجلس الدستوري ".

- المادة 165/3 نفس الدستور " كما يفصل المجلس الدستوري في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور ... ".

² - Charles EISENMANN, Cité par B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel ..., Loc.cit .

³ - Ibid, p. 124.

⁴ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/ 98 السابق الذكر. و استعمل نفس المفهوم للمطابقة - الأمانة في التعبير على أحكام الدستور - في رأيه عند رقابة كل من القانون العضوي لمحكمة التنازع رقم 07/ر.ق.ع.م/د/98، المؤرخ في 24 مايو 1998، ج. ر العدد 39 في 07 يونيو 1998. و رأيه رقم 02/ر.ق.ع/م د/، رأي سبق ذكره.

و اعتبر في نفس الرأي، أن المشرع بإيراده لمصطلح " تأسيس " ضمن هذا القانون، لم يعبر بأمانة على المصطلح المقابل له في الدستور " تنصيب " .

وفي وجه آخر لمطابقة الإنتاج الحرفي، اعتبر أن المصطلحين " الدورات " و " الدورة " الذين جاء بهما مجلس الأمة في نظامه الداخلي، يعطيان مَعْنَى مُخَالَفا للمادة 10 من القانون العضوي المنظم لعمل المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، و التي تفيد معنى الجلسات.

إن تفسير المجلس لعلاقة الدستورية بالمطابقة الحرفية من النص العضوي والتنظيمي للدستور، قد يُضَعِّف من السلطة التقديرية للمشرع عند تفسيره لمبادئ الدستور لوضعها موضع التطبيق. كما يوسع هذا التفسير من السلطة الرقابية للمجلس الدستوري، إذ يُضَيِّع العمل به إلى إلغاء الكثير من الأحكام، ويمنع البرلمان من استرداد المجال الذي وضعه الدستور خارج متناوله، بإبقائه حَبِيس صلاحياته الصريحة في الدستور فقط.

غير أن تعميم هذا التفسير على كامل أحكام النص، واعتماده كمنهج لرقابة الدستورية، يؤدي إلى عرقلة الوظيفة التشريعية و إفراغها من معناها المعياري، لتصبح مجرد نَقْلٍ حرفي لأحكام الدستور. و هذا يتنافى و فلسفة التشريع و الغرض منه في إيجاد إجراءات تطبيقية للدستور¹، فالأعمال المُنفَّذة للدستور مكلفة بإعطائه مَعْنَى واقعيًا، وفي نفس الوقت تشكل أعمالًا معيارية مكملة و مطورة لأحكامه². الأمر الذي جعل القاضي الدستوري يَعْدُل عن المطابقة الحرفية إلى مطابقة أقل صرامة بمناسبة رقبته لبعض الأحكام، وهي المطابقة المنطقية.

2. علاقة مطابقة منطقية

حسب الفقيه أيزنمان، تكون المطابقة المنطقية بين مبدئين إحداهما نموذجي، عام و مجرد (المرجع)، والثاني واقعي، أي بين حُكْمٍ واقعي ونموذجه المجرد. فالتطابق المطلوب إذا لا يكون بالإنتاج الحرفي الخام، اعتبارًا لعمومية المبدأ الأول و تجريده، و واقعية المبدأ الثاني الذي يشكل أحد تفسيراته³.

يُنْتِج هذا المفهوم، علاقة دستورية تقوم على أن كل ما لا يَسْمَح به الدستور صراحة للمشرع فهو عنه مُحَرَّم، وعكسُ هذا صحيح. بمعنى، أن الدستور يُوقَّر للمشرع نَمَازَجًا من التنظيمات لوضعها موضع التطبيق،

¹ - حيث اعتبر المجلس الدستوري أن النقل الحرفي للأحكام لا يعد استنادًا إلى أحكام مرجعية، و لا يفي بالغرض المطلوب من العلاقة بين القانون والتنظيم و الدستور بإيجاد إجراءات تطبيقية لأحكام الأول « ... لأن نقل بعض أحكام القانون العضوي الى النظام الداخلي لمجلس الأمة حرفيا و/ أو نقل مضمونها، لا يشكل في حد ذاته إجراءات تطبيقية لحكم دستور أو حكم من القانون العضوي... ». الرأي رقم 09/ ر. ن. د/م 99/د، رأي سبق ذكره.

² - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel ..., op, cit, p. 127.

³ - Ibid, p. 124.

وبغيابها يُحرّم العمل البرلماني من نموذج المرجعي، فيُعد غير دستوري¹، لأن البرلمان لم يُعبر بأمانة عند ترجمته للنموذج الدستوري في الحكم التشريعي.

إن هذا الطرح للمشابهة المنطقية، يوافق إلى حدّ بعيد غاية العمل البرلماني، الذي يهدف دائما إلى تفعيل أحكام الدستور لتصبح قابلة للتنفيذ، الأمر الذي يبرر عمل المجلس به في مجمل رقابته².

ففي رأيه بخصوص دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، اعتبر أن المشرع في المادة 120 لم يعبر بأمانة عن محتوى المادة 113/3 من الدستور³، إذ أن تحويل الحكومة مهمّة وضع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، هو تحريف للمحتوى الموجود في الحكم المقابل له في الدستور، الذي يُنيطُ هذه المهمة برئيس الحكومة، وبهذا فهو يخرق مبدأ المرجعي.

كما اعتبر أن المادة 138 من الدستور، تضع نموذجا عاما و مجردا لمبدأ استقلالية السلطة القضائية. والمشرع بسحب هذه الاستقلالية على اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية، يكون قد خالف الدستور، باعتبار أن المبدأ الذي يقره هذا الأخير لا يشمل الاختصاصات الاستشارية، لذا فهو لا يشكل نموذجا دستوريا لها⁴.

و اعتبر أن إضافة مجلس الأمة لحالة أخرى لإصدار اللائحة، لا أساس له دستوريا. أي أن الحالة الإضافية لا نموذج لها في محتوى الدستور ولا يسمح بتنظيمها. و بإضافة مجلس الأمة لها، فإنه لم يعبر بأمانة على الحالات المنصوص عليها دستوريا.

مما سبق، يبدو واضحا تفسير المجلس لعلاقة المطابقة التي تطلبها المؤسس الدستوري. ببديئه رقبته بالتحقق من الإنتاج الحرفي لأحكام الدستور، بعده، يتحقق من الأمانة في التعبير عن محتوى المبدأ المرجعي. إلا أن الأمر غير هذا بالنسبة لرقابة القوانين العادية، التي يكتنف موقفه اتجاهها شيء من الغموض.

ثانيا : غموض موقف المجلس الدستوري من مطابقة القانون

تجد رقابة دستورية القوانين أساسها في المادة 165/1 من الدستور، (المقابلة للمادة 155 لدستور 1989)، وما يميزها في اجتهاد المجلس الدستوري، هو عدم جلاء الحرية التي يتركها هذا الأخير للمشرع في تفسير القواعد الدستورية من خلالها، ويمكن إرجاع ذلك إلى سببين اثنين:

¹ - Loc.cit.

² - . منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 37.

³ - Avis n°1.A.L.CC.89, précitée.

⁴ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/ 98 ، رأي سبق ذكره.

1- فابتداءً، لم يفصح المؤسس الدستوري نفسه عن درجة الدستورية المخصصة للقوانين، بخلاف الأسلوب الذي نظم به دستورية النصوص العضوية و النظام الداخلي، الذين اشترط فيهما المطابقة الصارمة¹.

2- يضاف لهذا، قلة اجتهاداته بخصوص رقابة دستورية القوانين (العادية)، الأمر الذي لا يسمح باستخلاص اجتهاد واضح له في هذا المجال.

قد يدل تكتّم الدستور على مطابقة القوانين بهذه الطريقة، عن إرادة المؤسس بترك بعض الاستقلالية للمشرع في ممارسة الوظيفة المعيارية بقوانين. غير أن القراءة الشاملة و المدققة للاجتهاد الدستوري، تظهر أمراً آخر، تبرز ضيقاً في إجازة دستورية القوانين المنظمة لعمل و تنظيم السلطات العمومية في دستور 1989، و التي أدرجت في المجالات المنظمة بقانون عضوي في دستور 1996- ، وهذا بتطلب القاضي الدستوري **مطابقتها للدستور** (الانتخابات، القانون المتعلق بتنظيم و عمل المجلس الشعبي الوطني)².

و بإبقائه على علاقة المطابقة لهذه القوانين حتى بعد تحويلها الى نصوص عضوية، فيه إشارة لإرادة المجلس في تفسير علاقة الدستورية حسب طبيعة المجالات المنظمة لها، و بالأخص المنظمة لعمل السلطات العمومية، لا حسب شكل التشريع عادي أو عضوي. و ما يؤكد هذا القول، هو علاقة المطابقة المنطقية التي استلزمها المجلس الدستوري لدستورية القانون الأساسي لعضو البرلمان، باعتباره القانون الوحيد المنظم لعمل وتنظيم السلطات العامة، الذي لم يتم إدماجه في مجالات القانون العضوي في دستور 1996.

فقد رأى عند رقبته لدستورية هذا القانون، أن استعمال المشرع لمصطلح " الأساسي "، الذي ينبئ على تضمين هذا القانون كل الأحكام المتعلقة بعضو البرلمان، لم يورده الدستور بهذا الشكل. فالمشرع « ... حين وصف هذا القانون " بالأساسي " واعتبره متضمناً كل مهام وواجبات و حقوق عضو البرلمان باستعمال كلمة " يحدد " يكون قد خالف توزيع الاختصاصات مثلما ورد في الدستور »³. فتفسير المشرع مخالف إذا لمبدأ توزيع الاختصاصات الذي استعمله المؤسس، بتضمينه لمجالات أخرى لم يقرها الدستور لهذا القانون. و بهذا، تعد هذه المجالات بدون نموذجها المرجعي.

و علاوة على ذلك، استعان المجلس الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات في أغلبية اعتباراته، للحد من تجاوزات المشرع للنماذج التي يوفرها الدستور. فمن خلاله يمنع المجلس المشرع من تناول ما وضعه المؤسس

¹ - على خلاف منطوق الفقرة الثانية من المادة 165 من الدستور، لم يفصح المؤسس الدستوري في الفقرة الأولى من نفس المادة على درجة الدستورية المطلوبة في القوانين العادية، إذ تنص المادة على أن " يفصل المجلس الدستوري (...) في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات ... " فقط.

² - B. YELLES CHAOUCH, **Le conseil constitutionnel** ..., op, cit, p. 130.

³ - الرأي رقم 12/ر.ق/م د/01، رأي سبق ذكره.

خارج اختصاصاته صراحة. فقد أعلن المجلس الدستوري غير مرة بأن مبدأ « الفصل بين السلطات يقتضي أن تحترم كل سلطة، حين ممارسة صلاحياتها، الحدود التي رسمها لها المؤسس الدستوري». واعتبر أن المشرع « حين أوجب على السلطات الولائية و البلدية (...) يكون قد تجاوز صلاحياته الدستورية»¹. من خلال هذه الأمثلة، يتضح حدّ المجلس الدستوري من السلطة التفسيرية للمشرع، بما يمنحه الدستور صراحة لهذا الأخير فقط، و كل عمل له خارج هذا، لا يعدّ تشريعا بأمانة لمقتضيات الدستور.

المطلب الثاني: إعلان عدم الدستورية مشاركة في الوظيفة المعيارية

تتحقق نظرية هانس كلسن، التي تعتبر القاضي الدستوري مشرعا سلبيا، عند المشاركة السلبية لهذا الأخير في العمل المعياري. والتي تستلزم امتلاك المجلس الدستوري لأداة دستورية تنتج إلغاء الأحكام المعيارية المعيبة، وفي هذا الصدد مكنه المؤسس الدستوري من أداتي القرار و الرأي لإعمال مبدأ الدستورية، و اللذين يضمنهما إعلانه لعدم الدستورية (الفرع الأول). إلا أن تمام نظرية القاضي الدستوري مشرع سلبا لا يتحقق إلا من خلال منح إعلان عدم الدستورية حجية قانونية كافية لتنفيذه، كتلك التي يرفق بها التشريع الأصلي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إلغاء الأحكام بإعلان عدم دستورتها

إن شمولية الإلغاء بإعلان عدم الدستورية قد يطال كامل النص المراقب، كما قد يمس بعض أحكامه فقط، و بهذا يتحدد حجم مشاركة القاضي الدستوري في العمل المعياري (ثانيا). و قبل هذا، يتحدد حجم هذه المشاركة حسب طبيعة المنهج الرقابي التي اتخذها المؤسس ذاته، بتبنيه لأسلوب رقابة مزدوج؛ قبل صدور القانون وبعده، والمترجم في شكلي إعلان الدستورية؛ بقرار أو برأي، كأدوات للإلغاء (أولا).

أولا : أدوات الإلغاء

إعلان المجلس الدستوري للدستورية هو القرار النهائي في مصير النزاع الدستوري، فقد يؤكد فيه دستورية الأحكام المتنازع حولها ويفض النزاع الدستوري، وقد يستجيب لهذا النزاع بشجبه للدستورية عن تلك الأحكام كلية، أو عن جزء منها فقط. وقرار الدستورية هو قرار مجرد في النموذج الأوروبي، وله أثر مباشر على صحة القواعد

¹ - الرأي السابق.

القانونية ولا علاقة له بالواقع الذي أنتجته أو ستتجبه، لذا، سيكون مضمون هذا القرار هو إلغاء الأحكام المعلن عدم دستوريته¹.

في ذات الإطار، تبنى المؤسس الدستوري الجزائري، لرقابة الدستورية، نهجا مغايرا لكثير من الأنظمة الدستورية المقارنة²، حيث مكن السلطات المؤهلة بالإخطار من الخيار في إخضاع العمل البرلماني بين نوعين من الرقابة، إما قبلية قبل صدوره أو بعدية بعد دخوله حيز التنفيذ، وحدد شكل إعلان هذه الرقابة برأي في الأولى، و في الثانية بقرار³.

ورغم التطابق التام في شكل تحريرهما⁴، فإن طبيعة حكم الإلغاء الذي يقضي به القاضي الدستوري برأي (1)، تختلف عنها تلك التي تصدر بقرار (2)، اختلافا يتعلق بنهجها قبل أو بعد صدور القانون. وينجم عن هذا تفاوت لسلطة القاضي الدستوري في مشاركته السلبية.

1. الرأي للفصل في التنازع الدستوري القبلي

تبنى بعض الأنظمة نمودجا للعدالة الدستورية الوقائية، بتأسيسها لرقابة قبلية لدستورية إنشاء القواعد المعيارية، ووفقا لهذا النمودج يشكل قرار إعلان عدم الدستورية عائقا أمام صدور القواعد المشمولة به ودخولها حيز النفاذ⁵، لشجبه الطبيعة المعيارية عنها.

و فقا للمادة 165/3 من الدستور، " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولته إياه صراحة أحكاما أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تكون واجبة التنفيذ ... ". بهذه المادة انتهج المؤسس الدستوري، رقابة قبلية للنصوص برأي، بعد التصويت عليها من

1 - . منير حساني، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 39.

2 - Voir pour les autres régimes de contrôle de constitutionnalité; L. FAVOREU, Le modèle européen de justice constitutionnelles, op.cit., p. 39 – 61.

3 - حسب المادة 165/1 من دستور 1996 : " يفصل المجلس الدستوري (...) في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تصبح واجبة التنفيذ أو بقرار في الحالة العكسية ".

4 - ورغم المفارقة الواضحة بين الشكلين من حيث محل الرقابة، إلا أن الاجتهاد الدستوري يتخذهما في شكل واحد، حيث يستهل المجلس رأيه أو قراره بتأشيرة يبين فيها السلطة المخطرة، و تاريخ الإخطار والرقم الذي سجل تحته بأمانة المجلس. كما يحدد فيها موضوع النزاع، سواء أكان كامل النص أو بعض أحكامه. ويذكر بمجموعة النصوص التي تعمل رقابته الدستورية. بعد التأشيرة، يسبب المجلس رقابته للأحكام المتنازع فيها. و يناقش أحكام النص بصفة منفردة أو مجتمعة حسب علة رقابتها. و يختم رأيه أو قراره بحكمه على ما توصل إليه، في شكل مواد حسب كل مناقشة. وينتهيه بأمر لنشر إعلانه في الجريدة الرسمية.

5 - R. BEN ACHOUR, La justice constitutionnelle : quelle procédure ?, Table Ronde organisée par ATDC, sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, CERP, 1995, p: 401.

البرلمان و قبل إصدارها من قبل رئيس الجمهورية. و يشكل إعلان المجلس لعدم الدستورية بهذا الشكل، الباب الأوسع لمشاركته في الوظيفة التشريعية. ذلك أنه، إلى جانب إخطاره من السلطات المؤهلة للإخطار بالقوانين العادية، فإن الرفع الوجوبي للنزاع الدستوري الذي يتطلبه الدستور قبل صدور القوانين العضوية و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، يجعل عمل المجلس بالرأي وجوبيا وحتما¹. مما يجعل فرصة مشاركة المجلس بإلغائه للأحكام برأي أوسع من القرار، الذي يتوقف العمل به عند الإخطار بقوانين قد دخلت حيز التنفيذ فقط.

و يتجلى الدور التشريعي للمجلس من خلال هذا الشكل في الحجية التنفيذية له، إذ أن إعلان عدم الدستورية برأي يمنع صدور القانون و يلزم إعادته للبرلمان لإجراء تصحيحاته وفق ما رآه المجلس². و يشبه هذا التنظيم، إلى حد بعيد، الدور التشريعي الذي يلعبه رئيس الجمهورية في العملية التشريعية، بطلبه من البرلمان إجراء مداولة ثانية للنص قبل صدوره، ليعود النص إلى البرلمان من جديد قصد إستدراك نقائصه. بيد أن موقف البرلمان من الرأي الدستوري يختلف عن موقفه من طلب المداولة الثانية، إذ أنه ملزم بإجراء التعديلات التي يستلزمها المجلس الدستوري في رأيه لصحة النص التشريعي، ولا يملك أي سلطة أو فرصة لتجاهل الإجتهااد الدستوري، على العكس من ذلك في المداولة الثانية، حيث يملك سلطة تقديرية في الإبقاء على النص المصوت عليه، أو إدخال تعديلات جديدة عليه لإرضاء رئيس الجمهورية، ولا يوجد أي أساس دستوري يلزمه بالإحتمال الثاني. من هنا يظهر حجم الدور التشريعي الذي يملكه المجلس الدستوري في رقابته القبلية للدستورية برأي.

بيد أن الطبيعة الوقائية لرأي المجلس الدستوري، تفتح المجال واسعا أمام السلطة التقديرية للقاضي الدستوري عند أخذه لحكم عدم الدستورية، اعتبارا من أن عدم دخول القانون ميدان التطبيق، يُصعب من الكشف عن اختلالاته الدستورية³. مما يضفي على آرائه الطابع التجريدي، نظرا لاعتماده عند تفسيره للنص القانوني المراقب على قواعد قانونية مجردة، و اجتهادات سابقة له⁴.

يفتح هذا الطرح المجال أمام نوع آخر من تدخل القاضي الدستوري في العمل المعياري، وهو التدخل الايجابي بتحفظات تفسيرية للتطبيق من الأخطاء الدستورية، بواسطة تفسيرات اجتهادية لا واقعية. كما يعد إلغاء

¹ - أنظر سابقا عنوان : الرفع الوجوبي.

² - M. FROMONT, op. cit., p. 177.

³ - L. FAVOREU, La légitimité du juge constitutionnel, RIDC, Année 1994, Volume 46, Numéro 22, p. 562.

⁴ - M. FROMONT, ibidem, et; O. DUTHEILLET de LAMOTHE, Les limites du contrôle constitutionnel du point de vue européen, intervention dans le cadre de l'échange de vues avec l'union des cours et des conseils constitutionnels arabes, Venise 72^e Session, 19 - 20 Octobre 2007, p. 05. Version électronique, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. [Consulté le 11 Mai 2010]

الأحكام غير الدستورية برأي عقوبة استئناليه، و أداة فعالة لحماية الحقوق و الحريات الأساسية. و هذه ميزة تحسب للعمل بهذا الشكل، إذ تمنع ظهور الحكم الضار أصلا في النظام القانوني، كما تحسب هذه الميزة بصفة عامة للعدالة الدستورية، لإخمادها لمخاطر السلطة التشريعية في مهدها.

2. القرار للبت في التنازع الدستوري البعدي

تتبنى أنظمة سياسية أخرى نموذجا للعدالة الدستورية العقابية، بوضعها لرقابة بعديّة لدستورية القواعد المعيارية الموجودة في النظام القانوني. لذا، تكون نتيجة قرار إعلان عدم الدستورية حذف الأحكام المشمولة به من النظام القانوني¹.

وتجد الرقابة بقرار أساسها في النظام الجزائري في المادة 165/3 من الدستور، بنصها على أن " يفصل المجلس الدستوري بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياه صراحة أحكاما أخرى في الدستور، في دستورية المعاهدات و القوانين و التنظيمات إما برأي قبل أن تكون واجبة التنفيذ، أو بقرار في الحالة العكسية ". و يعد الإلغاء بقرار، المظهر الكامل لنظرية المشرع السلبي رغم ضيق فرصة الرقابة به - بإخطار في القوانين العادية التي دخلت حيز التنفيذ فقط - . حيث أن إعلان عدم الدستورية بقرار، هو إلغاء تام لإرادة المشرع، نتيجة عدم امتلاك هذا الأخير لحق تصحيح أخطائه بعد إعلان عدم الدستورية.

كما ينجم عن إلغاء الأحكام التشريعية بهذا الشكل فراغا في النظام القانوني، لعدم إمكانية تصحيح الأحكام الملغاة، عندها، تتولد أحكاما طبيعية بديلة لملء هذا الفراغ، و تكون حتمية التطبيق إلى حين الانتاج المعياري الجديد.

ورغم دور رقابة الدستورية بقرار في إعطاء الدساتير تفاسير حركية تتلاءم والنظام الأيديولوجي، السياسي و الاجتماعي الراهن للبلاد²، ومع هذا، فإن إعلان عدم الدستورية بقرار يشكل إحدى مخاوف " شبح حكومة القضاة "، اعتبارا من أن إلغاء أحكام قد أنتجت آثارها القانونية قد يهدد ثبات النظام القانوني، المبني على إرادة المشرع و سياسته التشريعية، كما يهدد استقرار العلاقات القانونية المبنية عليها³، خاصة إذا ما طالت المدة بين لحظة صدور الأحكام غير الدستورية ولحظة إلغائها، الأمر الذي يتنافى وفكرة الأمن القانوني. و ما يزيد من تنامي شبح حكومة القضاة أيضا، هو أن المؤسس الدستوري لم يضع حدا للمنازعة الدستورية بالنسبة للقوانين

¹ - R. BEN ACHOUR, loc.cit.

² - W. YENG SENG, op. cit., p. 61.

³ - L. FAVOREU, loc.cit.

العادية. إذ لم يربط إخطار المجلس الدستوري بعد صدور القوانين بميعاده، مما يجعل خطر الإلغاء قائم في أي وقت¹.

غير أنه يمكن معالجة هذا العيب في الرقابة البعدية العقابية، بجعل آثار إعلان عدم الدستورية بقرار في المستقبل فقط، أي تجريده من أي أثر رجعي، لكي لا يعود الإلغاء على المراكز القانونية المكتسبة من الأحكام غير الدستورية. وقد اختلفت الأنظمة المقارنة التي أخذت بالرقابة البعدية في تنظيم أثر إعلان عدم الدستورية، فجعل البعض منها (النمسا، سويسرا، تركيا وبولونيا) سريان أثره ابتداء من تاريخ نشره الرسمي. في حين جعلت أنظمة أخرى (ألمانيا والبرتغال) بداية أثر إعلان عدم الدستورية ابتداء من دخول القانون المراقب حيز النفاذ².

ولقد كان موقف النظام الجزائري أكثر وضوحا في الشأن، بعد افصاح المؤسس الدستوري عن موقفه من أثر قرار إعلان عدم الدستورية بالمادة 169، بنصه على أنه « إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعا أو تنظيميا غير دستوريا، يفقد هذا النص أثره، ابتداء من يوم قرار المجلس »³. بهذا الحكم يساهم المؤسس الدستوري في تأمين فكرة الأمن القانوني، بتأمينه لبقاء المراكز القانونية التي أنشأها القانون غير الدستوري إلى بعد إلغائه، وسمح، في نفس الوقت، بتطهير النظام القانوني من الأحكام غير الدستورية، التي قضى المجلس الدستوري بإلغائها.

ثانيا : شمولية الإلغاء

يرتبط حجم مساهمة المجلس الدستوري السلبية في التشريع، أيضا، بنطاق إعلان عدم الدستورية، أي بحجم الأحكام التي سيمسها الإلغاء. فقد يمنع المجلس صدور بعض أحكام العمل البرلماني فقط، بإعلانه لعدم دستورية النص جزئيا (إلغاء جزئي) (ب)، كما والأكثر من هذا، قد يلغي المجلس الدستوري كامل النص المراقب، بإعلانه لعدم الدستورية الكلية (أ) .

1. عدم الدستورية الكلية، إلغاء كلي (Annulation total)

إن إعلان المجلس الدستوري لعدم الدستورية الكلية يكون في حالتين مختلفتين؛ فقد يكون بعد تثبته من دستورية أحكام النص المراقب، أو بإعلانه للرفض البسيط للتشريع.

¹ - S. GHAOUTI MALKI, op. cit., p. 50.

² - L. FAVOREU, Le modèle européen de justice constitutionnelles, op.cit., p. 42.

³ - المادة 169 من تعديل دستور 1996.

في الحالة الأولى يعلن المجلس الدستوري عدم دستورية النص بكامله، من دون بحثه في دستورية كل حكم منه على انفراد¹، وينتج هذا القرار إلغاء كامل مواد النص المراقب. وبهذا هو يحكم على دستورية أحكامه مجتمعة لا مجزأة.

ويشكل إعلان عدم الدستورية الكلي عقوبة قاسية لتجاوزات المشرع، إذ يحرمه من مواصلة الانتاج التشريعي بمنعه إصدار النص المراقب إذا كان الإعلان برأي. و الأهم من هذا إن كان إعلان عدم دستورية كل القانون بقرار، لأنه يشكل استئصالا كلياً له من النظام القانوني الموجود. وهو المظهر الأكمل للمساهمة السلبية. و أمام هذه الأهمية لآثاره، لم يمارسه المجلس الدستوري إلا باجتهاد واحد فقط، في رأيه بخصوص دستورية الأمر المحدد للقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، اعتباراً منه أن المشرع بإنشائه لجماعتين إقليميتين، محافظة الجزائر الكبرى و الدوائر الحضرية، قد خالف أحكام الدستور. لأن « ... المؤسس الدستوري حين أقر في المادة 15 الفقرة الأولى من الدستور أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية " فإنه يقصد حصر التقسيم الإقليمي للبلاد في هاتين الجماعتين الإقليميتين دون سواهما ... »².

والملفت في هذا الاجتهاد، هو أن رفع الأمر للرقابة كان بعد دخوله حيز التنفيذ، و أن المجلس أعلن عدم دستورية كامل أحكامه بقرار، ما نتج عنه استئصال الجماعتين الإقليميتين المذكورتين آنفاً من النظام المؤسسي للدولة³.

أما الشكل الثاني لإعلان عدم الدستورية الكلية، فيكون برفض المجلس الدستوري للنص المراقب أصلاً لمخالفة إعداده للمقتضيات الدستورية للتشريع، أي أن العملية التشريعية في حد ذاتها معيبة دستورياً⁴. وقد اتخذ المجلس الدستوري هذا الشكل من القرارات في إجتهادين دستوريين له، الأول بمناسبة رقابته لمطابقة القانون المتضمن القانون الأساسي للقضاء، أين اعتبر أن المبادرة بالقانون العضوي المشار إليه، جاء مخالفاً لإجراءات دستورية انتقالية، جاءت بها المادة 180 من الدستور. حيث نصت الفقرة الأخيرة من المادة 119 من الدستور على أن تعرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة قبل عرضها في مجلس الوزراء، و « مشروع القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، أودع من طرف رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني

¹ - L. FAVOREU, P. GAIA, R. CHEVONTIAN et autres, **Droit constitutionnel**, op.cit., p: 364 et S.

² - قرار رقم 02/ق.أ.م/د/2000 المؤرخ في 27 فبراير 2000، حول دستورية الأمر رقم 97-15، ن. أ. ف. د. ج، العدد رقم 05، ص. 06.

³ - Voir pour les effets de cette décision; C. BEN AKEZOUH , **le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales en Algérie :à propos du gouvernorat du grand Alger**, **Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques**, Université d'Alger, Nouvelle Série, N° 2, 2008. p: 11.

⁴ - L. FAVOREU, P. GAIA, R. CHEVONTIAN et autres, **Droit constitutionnel**, loc.cit.

بتاريخ 17 ديسمبر 1997، في حين أن المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 سبتمبر 1996 لم يكن قد استكمل تنصيبها بعد (مجلس الدولة)، واعتبارا بالنتيجة أن السلطات المخولة بإعداد مشاريع القوانين والمصادقة عليها حين بادرت بإستبدال (...) القانون المتضمن للقانون الأساسي للقضاء، بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر 1996، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 180 المطة الأولى والمادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور¹، لذا رأى المجلس الدستوري أن القانون العضوي محل الرقابة غير دستوري للاعتبار المذكور، من دون فحصه لدستورية أحكامه.

و لنفس العيب، أعلن المجلس عدم دستورية القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي بكامله، ولم يتفحص أيضا دستورية أحكامه، بل رفضه بالكامل وببساطة لمخالفته المقتضى الدستوري المتعلق بالاختصاص المذكور في الإعتبار المشار إليه أعلاه².

وتظهر الاجتهادات الثلاثة، كيف أن المجلس اكتفى بفحص دستورية أحكام القانون كلها مجتمعة، و لم يعلن عدم دستورية كل حكم على انفراد، على العكس من ذلك في الإلغاء الجزئي.

2. عدم الدستورية الجزئية، إلغاء جزئي (Annulation partielle)

على خلاف إعلانه لعدم الدستورية الكلية، فإن القاضي الدستوري في الإلغاء الجزئي يناقش جميع أحكام القانون المراقب، منفردة أو مجتمعة، ليعلن عن دستورية كل جزئية كانت محل مناقشة.

فمن غير الضروري و لا الشرعي إلغاء كل القانون إذا تم إعداده وفقا لإجراءات دستورية، وكانت بعض أحكامه دستورية. وهنا يتقيد القاضي الدستوري بإعلان عدم دستورية الأحكام التي تحمل تجاوزا للدستور فقط³، مما يفرض عليه مناقشة كل أحكام القانون ليتفحص دستورتها. و لتأمين شرعية عمله أمام متطلبات العدالة الدستورية، يلجأ القاضي الدستوري في إلغاءه الجزئي إلى تقنية تحديد الأحكام القابلة للفصل عن النص المراقب، و في هذه التقنية يمكن التمييز بين ثلاث وضعيات في تطبيقات الاجتهاد الدستوري لها⁴:

¹ - الرأي رقم 13/ر. ق ع / م د / 02 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ن. أ. ف. د. ج، العدد رقم 2002/07، ص. 09.

² - أنظر؛ الرأي رقم: 14/ر. ق ع / م د / 03 المؤرخ في 23 مارس سنة 2003 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر العدد 22 الصادرة في 30 مارس 2003.

³ - R. DIDIER, op. cit., p. 03.

⁴ - L. FAVOREU, P. GAIA, R. CHEVONTIAN et autres, **Drroit constitutionnel**, op.cit., p: 366.

أولاً؛ قد يعلن المجلس أن حكماً من النص المراقب غير دستوري، مع قابليته للفصل عن بقية الأحكام. وهي الحالة الغالبة على منطوق إعلاناته، والتي يعتبر فيها أن «... الأحكام غير الدستورية قابلة للفصل عن باقي الأحكام...»¹. أو أن «... الأحكام غير المطابقة جزئياً أو كلياً للدستور قابلة للفصل عن باقي أحكام القانون...»². ولا يجد المجلس صعوبة كبيرة في إعلان قابلية الحكم المعيب للفصل، إذ عليه فقط أن يبين أثناء مناقشته أن الحكم غير مطابق للدستور، ولا علاقة له بباقي أحكام النص³.

ثانياً؛ قد يتبدى للمجلس الدستوري أثناء مناقشة الدستورية أن حكماً من النص المراقب غير دستوري، وترتبطه علاقة معيارية بحكم أو أحكام أخرى في النص. فرغم مخالفة هذا الحكم وحده للدستور، إلا أن معيارية الأحكام المتعلقة به مشروطة بصحته. لذا، فإن إعلان عدم دستوريته، يُعَيِّب الصفة المعيارية عنها، مما يمنعها من الصدور رغم دستوريته.

والأوسع من هذا، ثالثاً، قد يعلن المجلس عدم دستورية بعض الأحكام، مع عدم قابليتها للفصل عن باقي النص. في هذه الحالة، يعد هذا الحكم وحده المعيب دستورياً، إلا أن إلغاءه يُذهب معيارية النص بكامله، ومن دونه قد لا تتبلور فكرته التشريعية، وهذه العلاقة تمنع الفصل بين الحكم المعيب والنص المراقب. وحرص المجلس الدستوري على حماية الحقوق والحريات الأساسية، جعله يفضل منع النص بكامله من الصدور، رغم عدم دستورية حكم منه فقط. عندها يُنتج إعلان عدم الدستورية الجزئي آثار الإلغاء الكلي⁴.

في هذا الصدد، رأى المجلس عدم قابلية الأحكام غير الدستورية للفصل عن غيرها من أحكام النص، عند رقابته لدستورية القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، وهذا بعد مناقشته لصحة كل حكم على انفراد، ليصل إلى أن الأحكام غير الدستورية غير قابلة للفصل عن نص القانون⁵.

1 - أنظر؛ الرأي رقم: 01/ر،م،د/ المؤرخ في 08 يناير 2012، المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج.ر. رقم: 02 الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.

2 - أنظر؛ الرأي رقم: 01/ر،م،د/ المؤرخ في 08 يناير 2012، المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، للدستور، ج.ر. رقم: 02 الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.

3 - H. PORTELLI, **Droit constitutionnel**, DALLOZ, 10^e édition, Mars 2013, p: 358.

4 - Ibidem.

5 - فقد أعلن المجلس الدستوري في رأيه رقم 04 / ر.ق / م.د / 98، أنه: «... إذا أخطر المجلس الدستوري (...) 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». رأي سابق.

وعلى العكس من الحالة الأولى، يجد القاضي الدستوري صعوبة في إعلان عدم قابلية الحكم غير الدستوري للفصل، إذ عليه معرفة ما إذا كانت له علاقة بباقي الأحكام من النص. معنى هذا، أن عليه الوصول إلى مدى صحة و معيارية باقي الأحكام بعد إلغاء الحكم المعيب. و هذا يطرح تساؤلاً حول ما إذا كان قرار القابلية للفصل يقدر حسب التطبيق الميداني فقط؟ أم يجب البحث أيضاً في وظيفة نية المشرع¹؟ في الاجتهاد الدستوري، يمكن الملاحظة أن إعلان القابلية للفصل لم يراعَ فيه نية المشرع، بل يتخذ المجلس الدستوري بناء على الوظيفة الميدانية التي سيؤمنها القانون المراقب، أي مدى بقاء الفكرة المعيارية دون هذه الأحكام المعيبة. ويؤكد هذا، اجتهاده المشار إليه أعلاه، الذي اعتبر فيه أن إعلان عدم دستورية بعض الأحكام يمس ببنية القانون بكامله².

الفرع الثاني : حجية إعلان عدم الدستورية سند لتنفيذ الإلغاء

إن تنفيذ آراء المجلس الدستوري و قراراته، مرتبط بالحجية التي تتمتع بها هذه الأعمال، والتي تعزز وتؤمن فعالية حقيقية لمشاركته السلبية في التشريع. ومن دون حجية قانونية كافية لن ينتج حكم المجلس الدستوري بعدم دستورية أي أثر قانوني، ويبقى مجرد آراء إستشارية لتحسين الصناعة المعيارية، في الإمكان الإعراض عنها. الأمر الذي لم يردده المؤسس الدستوري ولا المجلس الدستوري، حينما ساهما في ترتيب حجية قانونية كاملة لإعلان عدم الدستورية (أولاً) تَضْمَن تنفيذ من المخاطبين به بإلغاء الأحكام المعيبة (ثانياً).

أولاً: الحجية القانونية الكاملة لإعلان عدم الدستورية

إن حجية عمل أي جهاز قانوني، هي من دون شك، المعيار الأساسي لتحديد مكانته في النظام المؤسساتي لأي دولة. وينطبق هذا المعيار على اجتهادات المجلس الدستوري، فحجيتها هي المحددة لمكانته بين مؤسسات النظام السياسي، والمكيفة لطبيعة سلطاته في مواجهتها³. كما أن شرعية العدالة الدستورية مرتبطة

¹ - F. LUCHAIRE , Conseil constitutionnel français, op. cit., p. 315.

² - الرأي رقم 04 / ر.ق / م.د / 98 ، سبق ذكره.

³ - M. VERPEAUX, « Brèves considérations sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2011/1N° 30, p. 11.

بتجسيدها لإرادة إنشائها في إقامة قوة مضادة لسلطتي التنفيذ والتشريع، لرعاية العلاقة بينهما وحفظ الحقوق والحريات¹، وهذا لا يتأتى لها إلا بمنح أعمالها حجبة قانونية كافية.

وتتعلق حجبة إجتهد المجلس الدستوري بالقوة الإلزامية لقراراته وآرائه، ومثله مثل باقي الأعمال القانونية، مصدر حجبيته هو نص القانون، غير أنه يختلف عنها في طبيعة هذا القانون، لأن عمله سينصب على صحة التشريع ذاته، لذا كان مصدر حجبيته أسمى من التشريع، وهو الدستور.

وحجبة قرارات وآراء الإجتهد الدستوري تخص إعلانه لعدم الدستورية في هذه الأعمال، كما تسحب على تفسيراته أيضا². وفي هذا الصدد، أسس الدستور لحجية إعلان دستورية التشريع بنص واحد فقط، بنصه على أنه إذا " ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيًا أو تنظيميًا غير دستوري، يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس"³. من هذا النص يتبين أن موضوع الحجبة هنا هو إعلان عدم الدستورية بواسطة قرار، لأن الرقابة منصبة على نصوص قد أنتجت آثارها حسب النص. وبهذا يكون المؤسس الدستوري قد منح حجبة واضحة لإعلان المجلس لعدم الدستورية بقرار، بحكمه على استئصال النص المعيب من المنظومة التشريعية من يوم صدور القرار، وإيقاف إنتاجه للآثار القانونية. وبمأن رقابة المجلس الدستوري لدستورية التشريع بقرار لا تكون إلا في الرقابة البعدية، فهي تخص، إذا، القوانين العادية فقط، دون العضوية منها، وبالتالي شمولية إعلان عدم الدستورية بقرار قد تكون جزئية، لإمكانية التنازع دستوريا في جزء من القوانين العادية. وبهذا تبقى الحجبة المنصوص عليها أعلاه قائمة حتى ولو كان إعلان عدم الدستورية جزئيا⁴.

وما يلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يتطرق لحجية آراء المجلس الدستوري، والتي قد تقضي بعدم دستورية حكم أو أحكاما من النص المراقب، قبل أن ينتج أي أثر قانوني. وهي أعمال إجتهادية معتبرة من حيث الحجم باعتبارها تخص الرقابة القبلية الوجوبية. وقد نص المؤسس في هذا الخصوص، على إيقاف صدور القانون في حالة إخطار المجلس الدستوري لرقابة الدستورية القبلية إلى حين فصله في ذلك برأي، مما يعزز من

¹ - M. GUILLAUME, « L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel : vers de nouveaux équilibres ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2011/1N° 30, p. 49.

² - أنظر لاحقا العنوان؛ حجبة التحفظات التفسيرية.

³ - المادة 169 من تعديل دستور 1996.

⁴ - م. منير حساني، *حجية الإجتهد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي*، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5 جوان 2011، ص: 332.

دور المجلس في العملية التشريعية، لكنه لا يبني حجية قانونية واضحة لرأيه بعدم الدستورية¹. وهو ما جعل المجلس الدستوري يتدارك إغفال المؤسس لنتيجة رقابته لدستورية النصوص بآراء، بمهره لها، مع قراراته، بحجية الشيء المقضي فيه في مواجهة المخاطبين بها. معتبرا أن " آراء وقرارات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العمومية القضائية و الإدارية و غير قابلة لأي طعن "². معنى هذا أن منطوق هذه الإجتهاادات من آراء وقرارات تحوز حجية إلزامية، مما يضمن ويمدّ هذه الحجية إلى إعلان المجلس لعدم الدستورية برأي كذلك. فمصدر هذه الحجية هنا هو إجتهااد المجلس الدستوري، الذي استخلصها من روح الدستور، وخاصة المادة 127 السابقة الذكر.

من جانب آخر، يظهر الإجتهااد المذكور أن المجلس الدستوري يبني لآرائه وقراراته حجية قانونية كاملة، بمنحها حجية الشيء المقضي فيه، وجعلها حجية مطلقة في مواجهة الجميع. الأمر الذي يضفي قطعا على الإجتهااد الدستوري وصف السابقة القضائية في مجاله، اعتبارا من أن هذه السابقة هي القيمة القاطعة المرتبطة برأي قانوني وارد في عمل صحيح مؤهل رسميا للنطق بالحقوق³، وينطبق هذا المفهوم بالضبط على الإجتهااد الدستوري، بإعتباره تفسيرات رسمية للدستور لا يمكن مخالفتها أو نقضها أمام جهة أعلى، إلا إذ تراجع المجلس الدستوري نفسه عنها. وهي الحالة التي بينها المجلس في قراره المتعلق بدستورية الأمر المؤرخ في 19 ماي 1995 المعدل و المكمل لقانون الانتخاب، حين أعلن أن « قرارات المجلس الدستوري نهائية، حالة التنفيذ... »، و أنها « ... ترتب بصفة دائمة كل آثارها ما لم يتعرض الدستور للتعديل وطالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها مازالت قائمة »⁴. يمنح هذا الإجتهااد صراحة حجية الشيء المقضي فيه لكامل الإجتهااد الدستوري، حيث يعتبره نهائيا لا يقبل المراجعة بالطعن فيه أمام جهة أخرى، وأنه حال التنفيذ لا ينتظر صيغة أو أمرا تنفيذيا للشروع في تنفيذه، بل ينفذ مباشرة⁵. الأمر الذي يميز قرارات المجلس الدستوري عن قرارات غيره من

¹ - إذ تنص المادة 127 دستور 1996 " غير أنه إذا أخطرت سلطة من السلطات المنصوص عليها في المادة 166 الآتية، المجلس الدستوري، قبل صدور القانون، يوقف هذا الأجل حتي يفصل في ذلك المجلس الدستوري ... ".

² - المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، نظام سابق.

³ - B. FRYDMAN, cité par; M. DESANT, Quelle autorité pour la chose interprétée par le Conseil constitutionnel? De la persuasion a la direction, Thèmes et commentaires: L'autorité des décisions du conseil constitutionnel, **les cahiers constitutionnels de Paris I**, Dalloz, 2010, p. 59.

⁴- Décision n° 01-DO du 06 aout 1995 relative à la constitutionnalité du point 6 de l'article 108 de la loi électorale. J. O. R. A. n° 43 du 08 aout 1995.p. 15.

⁵ - M. GUILLAUME, **op.cit.**, p. 51. Et; D. EMMANUEL ADOUKI, « Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique », **RFDC**, 2013/3n° 95, p. 623 et S.

الجهات القضائية، التي لن تكون نافذة إلا بعدما تصير نهائية ومهرها بالصيغة التنفيذية¹. وتشكل حجية الإجتهد الدستوري بهذا الشكل إحدى مخاوف حكومة القضاة².

وقد أعاد المجلس هذه الحجية بصياغة مقاربة في رأيه رقم 2004/04 بخصوص القانون المتضمن لنظام الانتخابات، إذ أكد على أن « قرارات المجلس الدستوري نهائية و غير قابلة للطعن، طالما أن الأسباب التي تؤسس منطوقها ما زالت قائمة وما لم يتعرض ذات الحكم الدستوري للتعديل »³. وهذا يضمن للإجتهد الدستوري، إلى جانب حجية الشيء المقضي فيه، الثبات والاستقرار إلى حين تحول المقترضات الدستورية التي استند إليها القاضي الدستوري في حكمه.

إلى جانب هذا، اعتبر المجلس الدستوري أن قراراته وأرائه « ... تفرض على كل السلطات العمومية »⁴. وأنها « ... ملزمة لكافة السلطات العمومية القضائية و الإدارية ... »⁵. أي أنه يعطيها حجية مطلقة في مواجهة جميع مؤسسات النظام المؤسساتي، حتى السيادة منها وتلك الفاعلة في العملية التشريعية كالمؤسسة الرئاسية والبرلمان. ولا تقييم هذه الحجية أي ترتيب رئاسي بين المجلس الدستوري وباقي المؤسسات، بل تبقى العلاقة بينه وبينهم مبنية على أساس مبدأ الفصل بين السلطات⁶، أما فلسفة هذا الإجتهد فهي محاولة من المجلس الدستوري لكسب آلية منع في مواجهة باقي السلطات، لعرقلة عملها عند تجاوزها للدستور. ورغم هذا، لن ترقى حجية الإجتهد الدستوري في النموذج الكلساني إلى حجية نظيره الأمريكي، لعدم وجود عقوبة على عدم احترام حجية قرارات المجلس الدستوري من طرف باقي القضاة، إذ لا يملك هذا الأخير إلغاء أحكام باقي المحاكم القضائية، في المقابل تفصل المحكمة الفيدرالية الأمريكية، مثلاً، في دستورية التشريع، وترعى إحترام

¹ - بنص المشرع المدني على أنه " لا يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص القانون، إلا بموجب نسخة من السند التنفيذي، موهورة بالصيغة التنفيذية ". المادة 601 من الأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، أمر سبق ذكره.

² - R. PONSARD, Questions de principe sur « l'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel » : normativité et pragmatisme, **Thèmes et commentaires, Les Cahiers constitutionnels de Paris I**, Dalloz, Septembre 2010, p. 29.

³ - الرأي رقم: 01/ق ع/م د/04 مؤرخ لـ 05 فبراير 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل و المتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور. ج. ر العدد 09 الصادرة في 11 فيفري 2004. وأعاد المجلس الدستوري نفس الإجتهد، بذات الصيغة، بمناسبة مطابقتها للقانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، بالرأي رقم 01-د. م. ر/12. رأي سبق ذكره.

⁴ - Décision n° 01-DO du 06 aout 1995, précité.

⁵ - النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق الذكر.

⁶ - L. FAVOREU, P. GAIA, R. CHEVONTIAN et autres, **Droit constitutionnel**, op.cit., p. 367 et S.

اجتهادها بمعاينة المحاكم الأدنى منها إذا خالفته بقراراتها، لأنها أعلى منها في ترتيب هرمي داخل الجهاز القضائي¹.

ثانيا: الإلغاء بتنفيذ إعلان عدم الدستورية

مما سبق، يتضح أن أهمية الدراسة لاجتهادات المجلس الدستوري، تبرز عند تناول مسألة تنفيذ إعلاناته لعدم الدستورية برأي، دون إعلانها بقرار، ما دام أن المؤسس الدستوري قد تكفل صراحة بتنظيم حجية هذا الأخير، وحدد أثرها بفقدان الحكم المعيب أثره القانوني من يوم صدور القرار.

عمليا، و لحدثة العدالة الدستورية في الجزائر، فإن مسألة تنفيذ إعلان عدم الدستورية برأي يمكن أن تثار أمام السلطات العمومية، و بالأخص أمام رئيس الجمهورية و البرلمان، دون غيرهما من الهيئات الوطنية، لأن نتيجة هذا الإجهاد هي منع صدور الحكم المعيب أصلا، وقطع الطريق أمام وصوله إلى الجهات القضائية بشقيها العادي و الإداري، و لا إلى الإدارات العمومية و الخاصة، لذا لا تثار مسألة تعاملها مع الاجتهاد الدستوري².

و الملاحظ أن اختلاف أدوار السلطات العمومية في تمام العملية التشريعية، ينعكس على حجم التزام كل منها بتنفيذ إعلان عدم الدستورية، فتنفيذه من قبل البرلمان (1)، يختلف عن تنفيذ رئيس الجمهورية له (2) باعتبار الأول صاحب النص المراقب و المصوت عليه، أما الثاني فهو المصدر له.

1- تنفيذ البرلمان لإعلان عدم الدستورية

إن تطبيق البرلمان لآراء الإجهاد الدستوري لا يدعو إلى أي ملاحظة مفصلة، لأن الأول يتعامل بطريقة مرضية جدا مع هذه الآراء. ومع هذا، وباعتباره معني بآراء المجلس المطابقة للنظام الداخلي (ب)، فإن طبيعة تنفيذه لهذا الأخير تختلف عن تنفيذه لعدم دستورية حكم تشريعي (أ) لاختلاف طبيعة العاملين. مما ينتج اختلافا في التزامه بإعلان عدم الدستورية بين العاملين.

أ- تنفيذ عدم دستورية الأحكام التشريعية

إن تعامل البرلمان مع آراء المجلس الدستوري يختلف حسب شمولية الإلغاء، حسبما إذا كان إلغاء كلي أو جزئي. حيث يرتبط تنفيذ البرلمان لرأي المجلس الدستوري بعدم دستورية كامل النص، بالعيب الدستوري الذي بنى عليه المجلس حكمه³، حيث جاء في رأيه بخصوص مطابقة القانون العضوي المتضمن للقانون الأساسي

¹ - M. GUILLAUME, op.cit., p. 53.

² - م. منير حساني، حجية الإجهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 336.

³ - نفس المرجع، نفس الصفحة.

للقضاء للدستور، أن « ... البرلمان لم يحترم الإجراء الانتقالي المنصوص عليه في المادة 180 " لعدم تشكل المؤسسات الدستورية " ... » .

و عليه فإن حكم المجلس بعدم دستورية النص، جاء بناء على تجاوز البرلمان لإجراء دستوري انتقالي. و كتتفيذ لهذا الرأي، انتظر البرلمان زوال هذا العيب لممارسة التشريع في هذا المجال، و أعيد التصويت على مشروعه من جديد من طرف المجلس الشعبي الوطني في جلسته بتاريخ 12 يوليو سنة 2004، ومجلس الأمة في جلسته بتاريخ 17 يوليو سنة 2004، في دورة البرلمان العادية المفتوحة بتاريخ 3 مارس سنة 2004. وفضلا عن ما سبق، فإن دور البرلمان في التشريع ينتهي بالمصادقة على النص التشريعي، لذا فهو غير معني برأي المجلس بإعلان عدم الدستورية الجزئية فقط.

غير أنه في حالة تطبيق الرئيس لحقه في طلب قراءة ثانية، فإن النص يعاد إلى البرلمان، لتكييفه حسب رأي المجلس. و في هذه الحالة، تبنى المجلس ضمانات إضافية لتنفيذ رأيه، بإخضاع الحكم المعدل لرقابة المطابقة للدستور.

ب- تنفيذ عدم دستورية أحكام النظام الداخلي

إن تنفيذ البرلمان لإعلان المجلس لمطابقة النظام الداخلي، يمتاز ببعض الخصوصية التي تأتي من كون البرلمان صاحب إعداده و المخاطب الوحيد به. كما أن النظام الداخلي لا يخضع لإصدار رئيس الجمهورية، بل يطبق مباشرة من طرف الغرفة المنظم لها.

و لقد تصدى المؤسس الدستوري لهذه الخطورة، بإخضاعه لنظام الغرفتين لمطابقة وجوبية مسبقة، وعزز المجلس من ذلك، بمنعه تطبيق الحكم الذي يرى عدم دستوريته من طرف الغرفة صاحبة النظام¹. فامتثال البرلمان لإعلان عدم الدستورية الجزئي للنظام الداخلي، يكون بالامتناع عن العمل به من طرف الغرفة المعنية. و في ظل غياب آلية الإصدار، فإن هذا الامتثال يترجم في عدم إظهار الحكم المخالف ضمن الصيغة النهائية للنظام الجديد بعد الرقابة².

¹ - إذ تنص المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري: " إذا 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 تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور. " .

² - م. منير حساني، حجية الإجتهد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 337.

و لتأمين امتثال البرلمان لحكم الإلغاء الجزئي برأي، درج المجلس الدستوري على الرجوع إلى هذا الرأي ضمن تأشيريات التعديل اللاحق للنظام الداخلي. فعند رقابته للنظام الداخلي لمجلس الأمة، استند المجلس إلى رأيه بخصوص رقابة النسخة الأولى للنظام الداخلي لمجلس الأمة، كمرجع لرقابته¹.

و زيادة على هذا الحرص، فقد أخضع المجلس الدستوري كل تعديل يدخل على نظام داخلي لإحدى غرفتي البرلمان، لرقابة المطابقة بالمادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمله. ووفقا لهذا الاجتهاد، أخطر المجلس الدستوري وجوبا بالمادة 29 المعدلة للنظام الداخلي المجلس الشعبي الوطني قبل تطبيقها².

2- تنفيذ رئيس الجمهورية لإعلان عدم الدستورية

رئيس الجمهورية هو المؤسسة الدستورية الوحيدة المختصة بإصدار القانون³، و يعد هذا أحد ضروب مشاركته في الوظيفة التشريعية⁴. و بالنظر للطبيعة الخاص لهذا الاختصاص، باعتباره دمغة لتمام العمل التشريعي، فإنه يجعل من رئيس الجمهورية المسؤول والمتحكم الأول في مسألة تنفيذ آراء المجلس الدستوري، وهذا يتلاءم مع وصفه - رئيس الجمهورية - مفتاح قبة النظام الدستوري⁵.

لقد نظم المجلس الدستوري تعامل رئيس الجمهورية مع رأيه في إعلان عدم الدستورية، بتمييزه في النظام المحدد لقواعد عمله بين حالتين لهذا الالتزام حسب نوع التشريع المراقب؛ قانون عادي أو قانون عضوي. ورغم أن موقفه صريح في إجبار رئيس الجمهورية على الالتزام بتنفيذ آرائه بخصوص مطابقة القوانين العضوية (أ) . فإن الأمر خلاف ذلك، بالنسبة لآرائه حول دستورية القوانين، إذ يشوب موقفه من تعامل الرئيس معها شيء من الغموض، مع محاولته ضمان تنفيذها (ب) .

¹ - فقد أعلن في رأيه رقم 09/ر.ن.د/م د/ 99، أنه « بناء على رأي المجلس الدستوري رقم 04/ر.ن.د/ 98 المؤرخ في 10 فبراير 1998 والمتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ». رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم 05/ر.ن.د/م د/ 98، رأي سبق ذكره.

³ - المادة 01/ 126 من دستور 1996 : " يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين يوما، ابتداء من تاريخ تسلمه إياه. " .

⁴ - لقد حول الدستور رئيس الجمهورية ممارسة وظيفة التشريع في ظروف محددة و بأشكال تختلف عن القانون. إذ تنص المادة 124 من دستور 1996 على أنه لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، كما أضافت أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية. و إضافة لهذا الدور، فقد حول أيضا حق المشاركة في تمام العملية التشريعية للبرلمان، وهذا يجعل مهمة إصدار القوانين اختصاص حصري له بموجب المادة 126 من الدستور.

⁵ - Abd-I. MENOUNI, La Mise en Œuvre des décisions du Conseil Constitutionnel, Contribution au Colloque de Justice Constitutionnelle, 17 octobre 2005, Tribunal Constitutionnel d' Andorre, Version électronique : site officiel de Tribunal Constitutionnel d'Andorra; <http://www.tribunalconstitucional.ad> [Consulté le 07 Juin 2009]

أ - الإلتزام بتنفيذ عدم دستورية الأحكام العضوية

يُبرز النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري موقفين اثنين لتعامل رئيس الجمهورية مع رقابة النصوص العضوية، فقد نظمت المادة الثانية منه مسألة تنفيذ الإلغاء الكلي، بنصها على أنه إذا " صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، و لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، لا يتم إصداره ". بهذا الحكم، يحدّ المجلس من سلطة رئيس الجمهورية في تقدير إصدار القانون الذي يرى عدم إمكانية فصل الحكم المخالف عنه. و هذا ينبئ عن سعيه لإعطاء آرائه في القوانين العضوية حجية كاملة لتنفيذها. غير أن النقاش يمكن أن يثار في الوضع الثاني، حالة ما إذا أعلن المجلس عدم دستورية بعض أحكام النص العضوي فقط، ففي هذه الحالة يختار الرئيس بين إصدار القانون باستثناء الأحكام غير الدستورية، أو طلب قراءة ثانية؛

بالنسبة لإصدار القانون باستثناء الأحكام غير الدستورية، فتوضح المادة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، على أنه " إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت بأن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام القانون، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم المخالف ... " ¹.

بناء على هذا، فإذا أعلن المجلس عدم دستورية حكم - أو بعض الأحكام - مع سكوته أو تصريحه عن قابليته للفصل، يمكن للرئيس أن يتصرف بإصدار هذا القانون دون الحكم المخالف، و هو الموقف الغالب. وبهذا فهو ينهي الإجراءات التشريعية، وعندها تبدو الحاجة لتشريع جديد لتكملة هذا القانون ².

أما بالنسبة لطلب القراءة الثانية للنص، فهو الخيار الثاني الذي يفتحه المجلس أمام الرئيس لتنفيذ إعلان الإلغاء الجزئي. و تأتي هذه الحالة كتطبيق للمادة 127 من الدستور، التي تخول الرئيس حق طلب إجراء قراءة ثانية في القانون المصوت عليه، في غضون ثلاثين يوماً. و لحرصه على تنفيذ آرائه، فقد أخضع المجلس الدستوري النص المعدل بالقراءة الجديدة لرقابة وجوبية قبل إصداره ³.

¹ - م. منير حساني، حجية الإجتهد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 334.

² - L. FAVOREU, La Décision de Constitutionnalité, op. cit., p. 627.

³ - تنص المادة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه " إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت بأن 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، و في هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور".

بهذا الإجراء الدستوري، سيعمل البرلمان على تكييف نصه مع رأي المجلس لمطابقتها للدستور¹، باستبداله الأحكام الملغاة بأحكام أخرى بديلة. و لا يشكل هذا تصويتا على قانون جديد، و إنما يعد تدخلا في العمل التشريعي الجاري بوجه تكميلي لرقابة الدستورية². و رغم احترام الحالة الثانية لإرادة المشرع، بإعطائه فرصة تعديل عمله و استكمالها، إلا أنه عمليا غالبا ما يفضل الرئيس اللجوء إلى الإجراء الأول، لاختصار إجراءاته و قلة تكاليفه، رغم تجاهله إرادة المشرع صاحب العمل.

من التنظيم المذكور، يتبين أن المجلس الدستوري يحدد لرئيس الجمهورية حلين فقط في تعامله مع رأيه بعدم الدستورية، و بحرمانه من الطريق الثالث - إصدار القانون بالحكم المخالف - فهو يجبره على تنفيذ آرائه حول دستورية النصوص العضوية، الأمر الذي لم يفصح عنه صراحة بالنسبة لآرائه حول دستورية القوانين.

ب-ضمان تنفيذ عدم دستورية الأحكام العادية

من خلال الفصل الثاني للنظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، لا يتضح جيدا موقف هذا الأخير من تعامل رئيس الجمهورية مع آرائه لدستورية القوانين. حيث نظم لذلك حالة وحيدة فقط، هي حالة عدم الدستورية الجزئية المفضية إلى إلغاء كلي للأحكام، أي عدم الدستورية مع عدم القابلية للفصل، وعدم تطرقه لحالة عدم الدستورية الجزئية دون إمكانية الفصل.

في تنفيذ إعلان عدم الدستورية الجزئي دون إمكانية الفصل؛ جعل المجلس تنفيذ رأيه بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه، مع رؤيته إلى أنه غير قابل للفصل عن بقية النص، هي إعادة القانون إلى الجهة صاحبة الإخطار³.

بيد أن هذا الحكم، لا يعطي أي ضمان لتنفيذ إعلان عدم الدستورية. فعبارة " يعاد إلى الجهة المخطرة "، لا تفيد عدم إصدار الحكم المخالف أو إصدار القانون بكامله، كما أنها لا تحدد الغرض من إعادة النص إلى الجهة المخطرة، فهل تهدف إذا إلى إجراء تعديلات على النص وفق ما رآه المجلس الدستوري؟ و هذا التفسير مستبعد أيضا لإعلان المجلس عدم قابلية فصل الحكم المخالف عن باقي أحكام النص. أم أن الهدف من

¹ - M. FROMONT, op. cit., p. 177.

² - G. VEDEL, Excès de pouvoir législative et excès de pouvoir administrative, les cahiers du conseil constitutionnel, n° 1 / 1996, p. 86 et 87.

³ - وفي هذا الصدد تنص المادة 07 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري على أنه " إذا صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية حكم أخطر بشأنه، وكان هذا الحكم في نفس الوقت غير قابل للفصل عن باقي أحكام النص المخطر بشأنه، فإن النص الذي ورد ضمنه الحكم المعني يعاد إلى الجهة المخطرة ".

- كما تنص المادة 08 من نفس النظام على أن " التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها و كان فصلها عن بقية النص يؤدي إلى المساس ببنيته كاملة، فإنه في هذه الحالة يعاد النص إلى الجهة المخطرة ".

إرجاعه هو تخيير الجهة المخطرة صاحبة رفع الأحكام المتنازع فيها، في الأخذ برأي المجلس الدستوري، و في هذا تعارض مع الحجية التي أولاها المجلس لاجتهاداته، التي تعتبر ملزمة لكافة السلطات العمومية. يبقى التفسير الأكثر احتمالاً، هو منع المجلس الدستوري إصدار القانون بإعادته للجهة المخطرة، وهو الراجح رغم غموضه وعدم صراحته مقارنة مع المنع الذي جاء في المادة 02 السابقة، بأن " لا يتم صدور هذا القانون".

وما يرجح هذا التفسير، هو الحجية التي يريدها المجلس الدستوري لاجتهاده، وكذا التطبيق العملي لهذا الاجتهاد، فتطبيقاً لهذا الحكم، صرح المجلس في رأيه رقم 1998/04، بإعادة النص المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان إلى مجلس الأمة صاحب الإخطار بهذا القانون. و بناء على هذا الإجراء لم يصدر القانون، بل أعيد التصويت على نصه من جديد.

غير أن مشكلة حجية إعلان عدم دستورية القوانين العادية بكاملها، قد يطرح من جديد في ظل غياب الرقابة الوجدانية للتعديلات التي قد يجريها المشرع بعد رأي عدم الدستورية. مما يترك الباب مفتوحاً أمام المشرع لتخطي رأي المجلس بتجنبه للإخطار ثانية بنفس النص¹.

أما في خصوص تنفيذ إلغاء الحكم القابل للفصل؛ فلم يتناول المجلس الدستوري في النظام المحدد لقواعد عمله مسألة إصدار الحكم المخالف للدستور و القابل للفصل، وهو ما يغيب موقفه اتجاهها، ويحتم الرجوع إلى المبدأ العام لحجية اجتهاداته، وفقاً للمادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمله.

و بخصوص دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، أبدى المجلس محاولة لضمان تنفيذ إعلانه بعدم دستورية بعض الأحكام القابلة للفصل عن النص المراقب، وذلك باجتهاده «... بناء على التصريح بأن المواد 9، 15، 19، 20، 21، 22، 24، 39 و 40 لا تدخل ضمن مجال هذا القانون و التصريح أن المواد 12، 13، 23، 25، 29، 32، 34، 35، 36، 38 و 38 غير دستورية، فإنه يعاد ترقيم مواد هذا القانون من 9 إلى 44 و تبويبه وفق موضوعاته و بذلك يكون عدد مواد 25 مادة ...»².

¹ - في مقابل هذا، جعل المجلس الدستوري ضماناً قوياً لتنفيذ آرائه حول دستورية النصوص العضوية، وذلك بإلزامه إخطاره بالنص المعدل بعد القراءة الثانية لرقابة مدى دستوريته، وذلك بالمادة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمله، بنصها على أنه إذا صرح المجلس الدستوري أن القانون المعروض عليه يتضمن حكماً غير مطابق للدستور، دون أن يلاحظ في ذات الوقت بأن الحكم المعني لا يمكن فصله عن باقي أحكام هذا القانون، يمكن رئيس 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 مطابقته للدستور.

² - الرأي رقم 12/ر.ق.م/د/01، رأي سبق ذكره.

فتحديده للعدد الجديد لمواد القانون المراقب بالمواد الدستورية منه فقط، مع المبدأ العام بعدم إمكانية إصدار الحكم المخالف، هو إلزام لرئيس الجمهورية بتنفيذ إعلان عدم الدستورية، بإصداره المواد التي لا يطالها الإلغاء وحدها، و استبعاد إمكانية إصدار المخالفة منها¹.

¹ - م. منير حساني، حجية الإجتهااد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 336.

المبحث الثاني:

سلطة المجلس الدستوري في مشاركته السلبية¹

إن المشاركة السلبية للمجلس الدستوري في العمل المعياري، ترتبط أساسا بحجم السلطة الممنوحة له في ممارسة رقابة الدستورية. فانطلاقا من أن الدستور لم يسمّ وظيفة معيارية للمجلس الدستوري، بل رسم له قواعد دستورية لقيامه بوظيفة الرقابة، فإن مدى مشاركة هذا الأخير في الانتاج المعياري، برقابته للعمل البرلماني، تتحدد من خلال المجال المحجوز لرقابته بهذه القواعد الدستورية.

و بما أن المشاركة السلبية تتبني على تمتع المجلس بسلطة إلغاء للقواعد القانونية شبيهة بتلك التي للمشرع²، فإن حريته في اتخاذ قرار الإلغاء هو المحدد لحجم مساهمته السلبية، و إلغاء الأحكام المعيارية يكون بإعلان عدم مطابقتها للدستور، نتيجة لاحتوائها عيوباً توجب عدم دستورتيتها (المطلب الأول).

بيد أن القاضي الدستوري، بمناسبة تفحصه للمطابقة الدستورية، يلتزم بالطبيعة التي حددها الدستور لوظيفته الرقابية، التي تشكل حداً أمام مشاركته السلبية في العمل المعياري، و بها يضمن شرعية عمله الرقابي (المطلب الثاني).

المطلب الأول : موجبات عدم الدستورية

لقد لجأ المجلس إلى استعمال وسائل تقنية ضرورية لتحقيق مطابقة الأعمال البرلمانية للدستور، فاستعان بحالات رفع دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري لمعاقبة العيوب الشكلية و الموضوعية للعمل الإداري، على اعتبار أن العلاقة بين القانون الدستوري و القانون العادي، هي نفسها العلاقة اللازم توفرها بين القانون العادي والتنظيم، و أن نفس العيوب التي قد تفسد صحة القوانين، تفسد صحة التنظيمات³.

وبهذه الحالات يحد المجلس الدستوري من سلطته في إعلان عدم دستورية الأعمال البرلمانية، فلا يراقبها إلا بتوافر أسباب عدم الدستورية، التي رتبها في شكل شروط لدستوريتها الخارجية و الداخلية. بيد أن حقيقة هذه

¹ - مصطلح السلطة الموطّف هنا لا يُعنى به السلطة في معناه السياسي (Pouvoir) أو (Autorité)، وإنما يقصد به قدرة المجلس الدستوري على المساهمة في العمل المعياري للبرلمان. وبهذا المفهوم، فقط، يُطرح مصطلح السلطة مدى استطاعة المجلس على ممارسة هذه المساهمة، من خلال دراسة موجبات إقدامه عليها، وكيفية تأمينها، وحجية عمله في ذلك، للتوصل من خلال هذه النقاط إلى تحجيم قدرته على المساهمة في العمل المعياري.

² - انظر أعلاه؛ إعلان عدم الدستورية مشاركة في الوظيفة المعيارية.

³ - Charles EISENMANN, Cité par; B. YELLES CHAOUICHE, Le Conseil constitutionnel ..., op. cit., p. 131.

الشروط للدستورية لم تكن ابتكارا للمجلس بمناسبة رقابته، و إنما هي حدود الوظيفة المعيارية للمشرع، التي يرسمها الدستور في شكل مقتضيات دستورية على المجلس حفظها ورعايتها. حيث عين المؤسس الدستوري للمشرع مجالات لممارسة سلطته، عليه ألا يتجاوزها لضمان الدستورية الداخلية لعمله (الفرع الثاني). و حدد له قبل ذلك كفيات لهذه الممارسة، عليه ألا يغفلها لضمان الدستورية الخارجية لهذا العمل (الفرع الأول). وعمل المجلس على تأمين ذلك بحفظه لهذه المقتضيات الدستورية.

الفرع الأول : معاقبة إغفالات المشرع لضمان الدستورية الخارجية

باعتبار الوظيفة المعيارية وظيفية قانونية، فقد رسم لها الدستور أشكالاً تفرغ ضمنها ووصف لها مجالات محددة تختص بتنظيمها. وبهذا فهو يضع قواعد الإختصاص لهذه الوظيفة كي تصدر في الصورة التي يتطلبها لها الدستور، وبها تتكون الدستورية الخارجية للعمل المعياري¹. وحفظها يكون بتدخل المجلس الدستوري لمعاقبة إغفال البرلمان لهذه القواعد، بتصديه لعيب عدم الإختصاص (أولا) وللعيوب الإجرائية فيها (ثانيا).

أولا: التصدي لعدم الإختصاص

عند رقابة المجلس الدستوري لإختصاص البرلمان بالوظيفة المعيارية، يتفحص مدى احترامه للأشكال التي تطلبها الدستور لعمله المعياري (1). كما يتحقق من احترام مجالات إختصاصه بهذا العمل (2).

1- حفظ الأشكال الدستورية للعمل المعياري

لقد بنى الدستور قواعد الإختصاص وفقا للمفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات، بتوزيعه السلطة على جهات متباينة. وهذا بتحديد له مجال كل سلطة مع الشكل الذي تمارس به. ووفقا لهذا المفهوم، جعل المؤسس الدستوري ممارسة السلطة التشريعية بشكلين : قانون عضوي و قانون عادي كأشكال دستورية للعمل التشريعي (أ). و خول البرلمان حق تنظيم عمله وقواعد ممارسته بنظام داخلي وفقا لمبدأ توزيع الاختصاصات، وأوجب عندها الفصل بين أشكال العمل البرلماني من تشريع ونظام الداخلي (ب). واعتبر مخالفة هذه الأشكال عيوباً تستلزم الرقابة.

¹ - م. منير حساني، آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني، مداخلة في ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة

قاصدي مرياح ورقلة، 05 و 06 ديسمبر 2012، مطبعة جامعة قاصدي مرياح ورقلة، نوفمبر 2013، ص: 90.

أ- تجاهل الأشكال الدستورية للعمل التشريعي

يقضي التطبيق العميق لمبدأ توزيع الاختصاصات، التمييز بين شكلي التشريع نفسه، حيث أفرد المؤسس الدستوري بعض مجالات التشريع لأهميتها، فجعل تنظيمها بنصوص عضوية، وجعل تنظيم باقي مجالات التشريع بقانون، ليؤسس بهذا مبدأً لتدرج القواعد في النظام القانوني الداخلي. ويعد الفصل بين هاتين القواعد فصل أهمية تسمو به الأحكام العضوية على الأحكام العادية، و يجسد بالتمييز بين إجراءات التصويت على كل منهما، كون القانون العضوي يصادق عليه بالأغلبية المطلقة للنواب، و يخضع قبل صدوره وجوباً لرقابة المطابقة للدستور. بينما يصوت النواب على القانون العادي بأغلبية بسيطة فقط، و إخضاعه لرقابة الدستورية هو أمر اختياري.

فتجاهل المشرع لهذا التوزيع الصارم للمجالات، هو تجاهل للتدرج القانوني الذي يبينه المؤسس من خلاله، سواء أفرغ أحكاماً قانونية في شكل عضوي، أو العكس من ذلك. ويشكل أيضاً تجاوزاً لقواعد الإختصاص التي تحدد مجال كل شكل من شكلي التشريع¹. حيث اعتبر المجلس في رأيه لمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أن إخضاع مشاريع القوانين العادية لنفس إجراءات صدور القوانين العضوية، يشكل إخلالاً بالتوزيع الدستوري بين ما يدخل في مجال القوانين العضوية، و ما يدخل في مجال القوانين العادية، و تجاهل لمبدأ التدرج القانوني، الناتج عن سمو القانون العضوي في النظام القانوني عن غيره من الأعمال التشريعية².

فإعلان المجلس لعدم دستورية هذا الحكم، كان إنطاقاً من عدم احترام المشرع التوزيع بين مجالات شكلي التشريع. وعدم الالتزام بهذا التوزيع، يعد خرقاً لمبدأ " التدرج القانوني " الدستوري، مما يوجب رقابة هذا العمل. وعلاوة على ما سبق، زاد الدستور في تفصيل قواعد إختصاص المشرع في وظيفته المعيارية، بفصله بين موضوعات كل شكل من أشكال القانون على انفراد، سواء كان عضواً أو عادياً. من خلال تعداد المؤسس الدستوري لمجالات القانون العادي بالمادة 122 من الدستور، و بالمادة 123 لمجالات القانون العضوي، مع مواد أخرى في الدستور. بهذا التفصيل يبين الدستور مجالات الوظيفة المعيارية للمشرع، الذي عليه أن لا يتعداها، إعتبار من أن المؤسس اتخذ طريقة تعداد مجالات السلطة التشريعية كمعيار فاصل بين السلطتين التشريعية و التنظيمية³.

¹ - D. ROUSSEAU, Droit du contentieux constitutionnel, op.cit., p: 137 et S.

² - الرأي رقم 10/ر.ن.د/ م د/ 2000، رأي سبق ذكره.

³ - م. منير حساني، آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني، مرجع سابق، ص: 92.

و بناء على هذا، اعتبر المجلس الدستوري دمج موضوعين فأكثر لشكل واحد في نص مفرد، سببا كافيا لإعلان عدم الدستورية. ففي رأيه لمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، اعتبر أن المؤسس الدستوري أعطى أهمية لهذا القانون، بجعل تنظيمه ضمن مجالات القانون العضوي، بالنظر لأهمية المواضيع التي ينظمها. في حين أن أفراد تنظيم المجلس الأعلى للقضاء بقانون عضوي مستقل بالمادة 157 من الدستور، هو قصد للمؤسس الدستوري لتبين تشكيلة و عمل هذا الجهاز. و هذا الفصل بين الموضوعين يجعل الأساس الدستوري للقانونين مختلفا، و يؤسس لفصل صارم بين تنظيمهما في قانونين عضويين. ووفقا لهذا التفسير، حكم المجلس بعدم دستورية القانون العضوي بكامله لأن «... المشرع حين أدرج في نص واحد المواضيع التي مجالها قانونين عضويين منفصلين، فإنه يكون قد أدخل بهذا التوزيع»¹.

ب- التداخل بين شكلي التشريع و النظام الداخلي

جعل المؤسس الدستوري ممارسة البرلمان للوظيفة المعيارية على نوعين؛ تشريع لإنشاء القواعد القانونية، و نظام داخلي لتنظيم عمله عند هذا الإنشاء. و تختلف طبيعة العملين لاختلاف طبيعة المخاطبين بهما، لذا ميز الدستور بين شكلي العمل البرلماني و إجراءات صدورهما².

في هذا الصدد، تتمتع غرفتي البرلمان بالاستقلالية في إعداد نظاميهما الداخلي³، و فسر المجلس هذه الاستقلالية بأن «... المادة 115 من الدستور كرست في فقرتها الثالثة مبدأ استقلالية مجلس الأمة في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، و أن هذا المبدأ يقتضي أن يكون اختصاص مجلس الأمة عند وضع قواعد نظامه الداخلي محصورا في النطاق الذي لا يدخل ضمن مجال الفقرة الأولى من المادة 115 المذكورة أعلاه، أو مجالات القانون الأخرى...»⁴.

فتضمن النظام الداخلي أحكاما من القانون، سيسمح بتعديل هذه الأخيرة عند تعديل النظام الداخلي، وفي هذا تجاهل لإجراءات الإعداد والمصادقة والإصدار، التي تختص بها القواعد التشريعية، و اعتبر المجلس الدستوري هذا العمل أنه غير دستوري لمساسه بقواعد إختصاصه، مما يحفظ شكل عمل البرلمان، بمراعاته لمبدأ

¹ - رأي رقم 13/ر.ق.ع/م د/ 02، رأي سبق ذكره.

² - م. منير حساني، آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني، مرجع سابق، نفس الصفحة.

³ - هذا ما تقره المادة 115/3 من دستور 1996، بنصها على أن "يعد المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة نظامهما الداخلي و يصادقان عليهما".

⁴ - الرأي رقم 09/ر.ن.د/م د/ 99، رأي سبق ذكره.

التدرج في الأحكام القانونية، الذي يبني على قاعدة عدم معارضة حكم أدنى لما هو أعلى منه، و بالأحرى عدم إمكانية تعديله.

و في نفس السياق، اعتبر المجلس أن تضمين النظام الداخلي لمجلس الأمة حكما عضويا، هو إدراج لهذا الحكم ضمن النظام الداخلي، وعدّه إخلالا بتوزيع الاختصاصات بين القانون و النظام الداخلي¹.

2- ضبط مجال العمل المعياري

لتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وّزع الدستور سلطة إنشاء القواعد القانونية بين ثلاثة أجهزة رئيسة للدولة؛ المؤسس الدستوري، البرلمان والسلطة التنفيذية، و هنا يكمن الدور الرئيسي للمجلس الدستوري في تأمين تحرك كل من هذه الأجهزة - باستثناء المؤسس طبعا - في حدود اختصاصاته².

بالنسبة للبرلمان، فقد رسم له الدستور معالم رئيسة لممارسة الوظيفة المعيارية، وعرف له مواضيعها. لذا، فإن خروجه عن هذه المواضيع يشكل تعديا على اختصاصات أجهزة أخرى. وقد يقدم البرلمان على ذلك بتوسعته لسلطته التقديرية، بمناسبة تفسير القواعد الدستورية لوضعها موضع التطبيق، وينظم مسائل أخرى لم يمنحها له الدستور أصلا، ليعتدي بهذا التفسير على الاختصاص الأصلي للمؤسس الدستوري " التأسيس " (أ). كما قد ينظم مجالات وضعها المؤسس من اختصاصات السلطة التنظيمية (ب).

أ- تعدي البرلمان على اختصاصات المؤسس الدستوري

إن تجرؤ البرلمان على تنظيم مجالات لم يحددها له الدستور صراحة، يشكل تجاهلا منه للحدود التي يرسمها المؤسس لوظيفته المعيارية، وزيادة في اختصاصاته الدستورية. وبهذا العمل، هو يعدل في قواعد هذه الوظيفة ويؤسس في ذات الوقت لإختصاصات جديدة، وهذا إختصاص أصيل للمؤسس فقط³.

و في هذا السياق، اعتبر المجلس الدستوري أن تحويل المشرع مجلس الدولة حق إبداء آرائه في مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم، هو زيادة من المشرع في اختصاصات مجلس الدولة الاستشارية. و التي حددها المؤسس على سبيل الحصر بمشاريع القوانين دون سواها. فالمشرع « بإقراره عرض مشاريع الأوامر، و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، (...) لم يتقيد بالنص الدستوري، بل أضاف

¹ - الرأي رقم 10/ر.ن.د/م د/2000، رأي سبق ذكره.

² - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel, op, cit., p. 134.

³ - م. منير حساني، آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني، مرجع سابق، ص: 93.

اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري و بالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 من الدستور»¹.

و في نفس السياق، اعتبر المجلس أن إلزام المشرع السلطات الولائية و البلدية بالوضع تحت تصرف عضو البرلمان المعلومات و الوثائق التي يحتاجها، دون أن يحدد الأساس الدستوري المعتمد عليه، هي صلاحيات خارجة عن الإطار الدستوري لعمل عضو البرلمان المحدد بالمواد 135، 139، و 161. فهي زيادة في الإطار المخصص له، وتجاوز من المشرع لصلاحياته الدستورية².

ب- تعدي البرلمان على اختصاصات السلطة التنظيمية

السلطة التنظيمية هي وظيفة رئيس الجمهورية بالمادة 125 من الدستور، يمارسها بإنشائه لقواعد معيارية " في المسائل غير المخصصة للقانون ".

بهذا يكون النص الأساسي قد عرفها بطريقة سلبية، بتعداده لمواضيع التشريع الحصرية، وجعل تنظيم المسائل الخارجة عنه من صلاحية السلطة التنظيمية. و تحرك البرلمان خارج مواضيع القانون هو دخول لمجال السلطة التنظيمية. غير أنه عمليا يصعب الفصل بين السلطتين التشريعية والتنظيمية، بفصل مجالات القانون عن تلك المتروكة للتنظيم³.

وفي هذا الإطار، اعتبر المجلس الدستوري أن تنظيم الرتبة التشريعية لعضو البرلمان لمهمته الوطنية، واستفادته في سفره في الداخل و الخارج من المساعدات و التشرifications المرتبطة بصفته البرلمانية، مواضيع لا تندرج ضمن مجالات القانون المحددة بالمواد 122 و 123 من الدستور، وتناول المشرع لهذه المواضيع هو تعدي على اختصاصات السلطة التنظيمية⁴.

¹ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/ 98 ، رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم 12/ر. ق/م د/ 01، رأي سبق ذكره. و نفس العيب حكم المجلس بعدم دستورية المادتين 20 و 21 من القانون الأساسي للنائب برأيه رقم 02-ق،ق، مد-89 المؤرخ في 30 أوت 1989، ج.ر رقم 37 الصادرة في 04 سبتمبر 1989.

³ - لتفصيل أكثر حول صعوبة الفصل بين المجالين: القانون و التنظيم، أنظر :

- B. MATHIEU, La part de loi, la part du règlement, De limitation de la compétence législative, Pouvoirs 2005/3, p. 81.

⁴ - حيث قرر المجلس الدستوري في رأيه رقم 12/ر.ق/م د/ 01 أن: « ... المسائل غير المخصصة للقانون يعود الاختصاص فيها الى السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية . وأن المشرع حين أدرج المواضيع المذكورة أعلاه في هذا القانون يكون قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات ». الرأي السابق.

ثانيا: العيوب الإجرائية

يتطلب صدور العمل التشريعي، كأى عمل قانوني، احترام بعض الإجراءات اللازمة لذلك. وقد وضحا المؤسس في الدستور وجعل منها مقتضيات دستورية لصحة التشريع، والمجلس الدستوري عند مطابقته للدستورية، يتفحص هذه الإجراءات في بداية رقابته لكل نص معياري.

ويكشف الاجتهاد الدستوري عن شكلين لإغفال المشرع لهذه الإجراءات، فقد يكون بعدم احترامه لها أثناء اتخاذه لعمله (1)، كما قد يكون بتنظيمه لحكم موضوعه يخالف تماما إجراء دستوريا (2).

1. إغفال المشرع لإجراءات صدور التشريع

تتم العملية التشريعية وفقا لحملة من الإجراءات، من المبادرة إلى التصويت، و يتحقق المجلس في قراراته وآراءه من مطابقة هذه الإجراءات لنماذجها الدستورية. فالمجلس الدستوري « ... يتأكد عند إخطاره بالقوانين العضوية، وقبل الفصل في مطابقتها شكلا و موضوعا للدستور، من أن المصادقة على هذه القوانين العضوية قد تمت، من حيث الشكل، وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 123 من الدستور »¹.

فعند رقابته للقانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، قضى المجلس بعدم دستورية القانون بكامله، لمخالفة المشرع، عند مبادرته بهذا القانون، إجراءً انتقاليا جاءت به المادة 180 من الدستور، و يقضي هذا الإجراء، بإرجاء تعديل أو استبدال القوانين التي تتعلق بمواضيع تخضع لمجال القوانين العضوية، إلى حين تنصيب المؤسسات التي جاء بها دستور 1996. وبما أن جهاز مجلس الدولة لم يؤسس بعد، و بإخضاع المبادرة بمشاريع القوانين لاستشارة هذا الأخير مسبقا، فإنه لا يمكن لهذه المبادرة تخطي هذا الإجراء، لذا؛ فالسلطات « ... المخولة بإعداد مشاريع القوانين و المصادقة عليها حين بادرت باستبدال القانون رقم 89/21 (...) بقانون عضوي قبل تنصيب المؤسسات المنصوص عليها في دستور 28 نوفمبر سنة 1996، تكون قد خالفت الإجراءات المنصوص عليها في الماديتين 180 المطبة الأولى و 119 الفقرة الأخيرة من الدستور »².

2. مخالفة التشريع لإجراء دستوري

كوجه آخر من العيوب الإجرائية، قد يأتي أن يدرج المشرع ضمن نص عمله - عند تفسيره للقواعد الدستورية - حكما يخالف إجراء دستوريا ما. وفي هذا الخصوص، فسر المشرع إيداع المبادرة بمشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، بأنه يكون من الحكومة، غير أن المادة 119 من الدستور صريحة في

¹ - الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م.د/ 99 ، رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم 13/ر.ق.ع/م.د/02، رأي سبق ذكره. و لنفس الاعتبار قرر المجلس بعدم دستورية القانون العضوي للتنظيم الداخلي بالرأي رقم 14/ر.ق.ع/م.د/ 03، رأي سبق ذكره.

إناطتها هذه المهمة برئيس الحكومة دون سواه، إذ " تُعَرَّض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني ". لذا اعتبر المجلس أن الخطأ في تفسير هذا الإجراء الدستوري، يعد تجاهلا له، واعتبره سببا كافيا لإعلان عدم دستورية الحكم المنظم له¹.

الفرع الثاني: الحد من تجاوزات البرلمان لضمان الدستورية الداخلية

إن آثار تجاوزات البرلمان لمجالات إختصاصاته لا تقف عند حد المساس باختصاصات جهاز آخر فحسب، بل الأبعد من هذا، قد تهدد استقرار ذلك الجهاز و سيادته، مما يهدد بناء النظام المؤسساتي الذي يقيمه النظام الدستوري. و إلى جانب وسيلة المنع التي يملكها كل جهاز في مواجهة باقي الأجهزة²، فقد أناط الدستور مهمة الحفاظ على النظام المؤسساتي للدولة ضد تجاوزات المشرع بالمجلس الدستوري (أولا). كما حفظ الدستور مجموعة من الحقوق و الحريات للمواطنين، على البرلمان رعايتها عند تطبيقه لهاته القواعد، و اعتبر المجلس تجاوزها سببا كافيا لعدم الدستورية (ثانيا).

أولا : تجاوز النظام المؤسساتي

يقوم النظام المؤسساتي على سيادة المؤسسات الدستورية، واستقلاليتها في وظيفتها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، لكن البرلمان قد يتجاوز هذا النظام عند تنظيمه للعلاقة التي تربطه ببعض الأجهزة أو بمناسبة تنظيمه لقواعد عمل جهاز آخر، بزيادته في إختصاصاته على حساب سيادة واستقرار هذه الأجهزة، بما لا يتوافق وأساس النظام المؤسساتي " الفصل بين السلطات " .

في هذا الخصوص، نظم المشرع قواعد عمله و علاقته بالحكومة، وجعل تصويت الثقة للحكومة يكون بالأغلبية المطلقة. حينها اعتبر المجلس الدستوري أن المؤسس الدستوري لم يصرح بهذه الأغلبية بالمادة 84 من الدستور، لذا فسّر نصاب هذا التصويت الدستوري بالأغلبية البسيطة فقط. حيث أن طلب المشرع للأغلبية المطلقة يضيق من إمكانية حصول الحكومة على الثقة، و يهدد استقرارها. لأنه في حالة عدم حصولها على هذه الأغلبية سيقدم رئيس الحكومة وجوبا استقالة حكومته³. لذا تدخل المجلس لعقلنة هذا التجاوز للبرلمان، بتفسيره لنصاب التصويت على الثقة يكون بالأغلبية البسيطة⁴.

¹ - الرأي رقم 03/ر.ن.د.م/د/ 97، رأي سبق ذكره.

² - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سابق، ص : 14.

³ - إذ تنص المادة 84/6 من دستور 1996 على أنه " ... في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته ... " .

⁴ - الرأي رقم 08/ر.ق.ع.م/د/ 99 ، رأي سبق ذكره.

و كوجه آخر لخرق النظام المؤسساتي، قد يزيد المشرع في صلاحيات جهاز آخر عند تنظيمه لقواعد عمل هذا الأخير، أو بمناسبة تنظيمه لعلاقته به. عندها اعتبر المجلس الدستوري أن حصر المشرع لإمكانية استجواب الحكومة في رئيسها دون سواه، عند رقابته السياسية على أعمالها، اعتبره تفسير مخالف لأحكام المادة 133 من الدستور، التي لا تستثني أعضاء الحكومة من الاستجواب البرلماني. واستثنائهم يشكل إعفاء من تحمل المسؤولية السياسية، وهذا زيادة في حصانة أعضاء الحكومة من المساءلة البرلمانية، وهو ما لم يمنحه إياهم الدستور¹.

ما يذكر هنا، أن القاضي الدستوري لجأ مرات عديدة إلى مبدأ الفصل بين السلطات للحد من تجاوزات البرلمان، باعتباره أداة اجتهادية فعالة للحفاظ على البناء المؤسساتي، رغم عدم صراحة الأحكام الدستورية في تبنيه.

ثانيا : تجاوز الحقوق والحريات الأساسية

من مظاهر تطور العدالة الدستورية تكفلها بضمان احترام الحقوق و الحريات الأساسية للمواطن، باعتبارها حقوقا معرفة له دستوريا²، " ... فالحريات الأساسية وحقوق الإنسان و المواطن يضمنها الدستور...". وفي هذا الخصوص اعتبر المجلس الدستوري أن تدخل المشرع « ... في مجال الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، يجب أن يهدف إلى ضمان ممارسة فعلية للحق أو الحرية المعترف بها دستوريا³ ».

وقد قرر المجلس عدم دستورية عدة أحكام تشريعية، لمساسها بالحقوق و الحريات الأساسية، فحدد محتوى مبدأ المساواة المضمون بالمادة 29 من الدستور، معتبرا أن مبدأ « ... مساواة المواطنين أمام القانون، المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، يقتضي من المشرع إخضاع المواطنين المتواجدين في أوضاع مماثلة لقواعد مماثلة، و إخضاعهم لقواعد مختلفة كلما تواجدا في أوضاع مختلفة ». ووفقا لهذا التفسير، ضبط المجلس الدستوري تجاوزين لمبدأ المساواة في رأيه بخصوص دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، حيث أورد المشرع تعويضة أساسية شهرية لعضو البرلمان، صافية بعد كل الاقتطاعات القانونية، و أقر لها طريقة حسابية على أساس أعلى نقطة استدلالية لسلك الإطار السامية. واعتبر المجلس الدستوري هذا الأساس مخالف لذلك المطبق في نظام المرتبات و الأجور، إذ أنها - التعويضة

¹ - الرأي رقم 12/ر.ق/م/د/01 ، رأي سبق ذكره.

² - أنظر سابقا؛ الباب الأول، الفصل الثاني، المبحث الثاني، تحت عنوان: حماية الحقوق الأساسية ضد البرلمان.

³ - الرأي رقم 01/ر.ق.ع/م/د/97 ، رأي سبق ذكره.

الشهرية - بهذا الأساس لن تتأثر بالاقتطاعات القانونية، من اقتطاع ضريبي و نسبة الاشتراك في الضمان الاجتماعي، لأن أساس حسابها هو النقطة الاستدلالية بعد كل الاقتطاعات القانونية. بل بالعكس من ذلك، ترتفع هذه التعويضة بارتفاع النقطة الاستدلالية، و لن تتأثر بارتفاع نسبة الاقتطاعات القانونية¹.

أما بشأن بقية الحقوق والحريات، فقط حفظ المجلس الدستوري مبدأ الاقتراع العام المباشر و السري، عندما تناول المشرع بالقانون المؤرخ في 05 أكتوبر 1991 بعض التعديلات لقانون الانتخابات، بفتحه لإمكانية التصويت بالتبادل للزوجين، بعد تبرير العلاقة الزوجية بتقديم الدفتر العائلي مع بطاقة الناخب، فقرر المجلس بأن المشرع هنا قد خالف « مبدأ الممارسة الشخصية للحق الانتخابي الذي يعتبر أساسا حقا سياسيا، حيث أن هذه الممارسة لا تتوافق في الحدود القصوى لشروطها القانونية إلا مع الطابع الاستثنائي للوكالة »، ولهذا قرر عدم دستوريته².

و عند مطابقته للأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، اعتبر أن المادة 03 منه باشتراطها عدم استعمال الحزب السياسي للمكونات الأساسية للهوية الوطنية بأبعادها الثلاثة: الإسلام، العروبة و الأمازيغية لأغراض سياسية، فإنها تكون « قد وضعت شروطا يكون أثرها تضيق حق إنشاء الأحزاب السياسية الذي يعترف به و يضمُّه الدستور في الفقرة الأولى من المادة 42 »³، لذا قضى بعدم دستوريته.

المطلب الثاني: حدود المشاركة السلبية للمجلس الدستوري في الإنتاج المعياري

يتحدد حجم المشاركة السلبية للمجلس الدستوري في الإنتاج المعياري، بحدود سلطته في أعمال الوظيفة الرقابية ذاتها، فقد تم ضبطها بمجموعة من القيود لتلطيف الانتقادات التي تضرب بها شرعية هذه المجالس، من التعويق العضوي لتشكيلتها السياسية، والطبيعة الغامضة لعملها.

وعلاوة على ذلك، فقد لعب المؤسس دورا رئيسيا في غرس العدالة الدستورية، باعتبارها العامل الأساسي لدولة القانون، من خلال تجنبه منح المجلس الدستوري اختصاصات مباشرة للرقابة السياسية، وحصص رقابته في المسائل القانونية فقط، كحد موضوعي لهذه الرقابة (الفرع الأول).

¹ - الرأي رقم 04/ر. ق / م. د 98، رأي سبق ذكره.

² - Décision n° 4 D.L. CC. 91 du 28 octobre 1991 relative à l'alinéa 2 de l'article 54 de la loi n°91-17 du 15 octobre 1991 modifiant et complétant la loi n° 89-13 du 7 août 1989, portant loi électorale. <http://www.conseil-constitutionnel.dz/IndexFranc.html>. [consulté le 03 aout 2009]

³ - الرأي رقم 01/ر. أ. ق عض/م. د 97، رأي سبق ذكره.

في المقابل من هذا، أدركت المجالس الدستورية عموماً أهمية الانتقادات الموجهة إلى شرعيتها. لذا اجتهدت في التقليل منها بتحاشيها رقابة المسائل السياسية عند فحص دستورية أعمال البرلمان، كحد ذاتي لرقابتها (الفرع الثاني)، فسيرت عملها وفقاً لضوابط اجتهادية خاصة بها.

الفرع الأول: الالتزام برقابة قانونية كحد موضوعي

لقد عرّف الدستور للمجلس الدستوري إختصاصات قانونية هي جوهر عمله، والالتزام بقواعدها يشكل حداً ضد انزلاق رقابته الدستورية نحو الرقابة السياسية (أولاً).
وعلاوة على هذا، فقد سير القاضي الدستوري عمله وفقاً لإجراءات قانونية تضبط ممارسته لرقابة الدستورية (ثانياً).

أولاً : الضوابط المتعلقة بإختصاص المجلس الدستوري

اتجهت إرادة المؤسس الدستوري، عند نصه على تأسيس المجلس الدستوري ضمن الباب الثاني للدستور مع أجهزة الرقابة، اتجهت إلى جعل وظيفة هذا الجهاز ذات طبيعة قانونية لا سياسية¹، فهو يراقب عمل مؤسسات الدولة عند تجاوزه للاختصاصات الدستورية، والذي ينتج عنه تعديها لاختصاصات مؤسسة أخرى. لذ نصت المادة 162 من الدستور على أنه " يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور ".
فمهمة السهر على احترام الدستور، وبالنظر لطبيعة المبادئ التي يحويها هذا الأخير، ستجعل من المجلس الدستوري جهازاً منظماً لعمل السلطات العامة (1). كما تجعل منه جهازاً حامياً للحقوق والحريات (2).

1. المجلس الدستوري منظم لعمل السلطات العامة

إن الهندسة المؤسساتية التي أرادها المؤسس في الدستور، و القائمة على الفصل بين السلطات العمومية، استوجبت منه الاعتراف لكل سلطة بحقي؛ التقرير والمنع في مواجهة السلطات الأخرى، كما استوجبت أيضاً، تحضير آليات ووسائل ضمان ذلك، وأهمها رقابة المجلس الدستوري لعمل هذه السلطات.

¹ - لا يوجد إجماع كامل بين أساتذة القانون الدستوري حول طبيعة رقابة الدستورية في الجزائر، إذ يعتبرها بعضهم أنها رقابة مختلطة قضائية سياسية، كما استنتج البعض الآخر أنها رقابة قضائية محضة، و خلافاً لهذا، اعتبر بعض الفقهاء أن المجلس الدستوري لا يمارس الرقابة السياسية. أنظر في الخصوص كلا من؛ - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهادات المجلس الدستوري، مقال سابق، ص: 09 و 10، وأنظر أيضاً؛

فبالإضافة لسهره على صحة عمليات الاستفتاء و الانتخابات الرئاسية و التشريعية، كلف المجلس الدستوري بالتحقيق في مطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، و تحقيق هذا، يجعله يضبط توزيع السلطات (أ)، ويؤمن دستورية القواعد المعيارية (ب) .

أ- ضبط توزيع السلطات

الاختصاص التقليدي للمحاكم الدستورية، هو ضمان احترام المؤسسات الدستورية لتوزيع السلطات الموجود في الدستور¹، بالتحقق من احترام كل مؤسسة لحدود اختصاصاتها الدستورية². وفي النظام الجزائري يعد هذا الاختصاص السبب الرئيس لإنشاء المجلس الدستوري، المصمم - آنذاك - لحفظ امتيازات الحكومة ضد محاولات تعدي البرلمان لإختصاصه³.

ويكون عمل المجلس الدستوري في هذا الإطار، بتحقيقه من احترام الفصل المؤسس بين مجالات المادتين 122 و 123، و المادة 125 من الدستور، وبمطابقته للنظام الداخلي لغرفتي البرلمان. وتأمينه لهذين الاختصاصين يساعد على إبقاء كل سلطة حبيسة الاختصاص الذي يريده لها الدستور، وبهذا يضبط المجلس الدستوري التوزيع في الاختصاصات بين السلطات العامة، لا المساواة بينها، على اعتبار أن مفهوم الضبط " هو تنظيم جهاز بالآليات التي تسمح بالاستقرار في وظيفته"⁴. و لمبدأ توزيع الاختصاصات تطبيقين اثنين؛

فقد يظهر باحترام التوزيع العمودي للسلطات بين الدولة و وحداتها الداخلية، ويؤخذ بهذا التوزيع في الدول الاتحادية، أين يفصل الدستور الاتحادي بين سلطات الدولة الاتحادية الفيدرالية و صلاحيات دويلات الاتحاد. كما قد يعمل بهذا التوزيع داخل الدولة البسيطة أيضا، بين السلطة المخولة للدولة (المتمثلة في الوزارات والمديرات المركزية) و وحداتها المحلية. وقد إجتهد المجلس الدستوري أكثر من مرة في تأمين ذلك داخل النظام الجزائري.

أما التطبيق الثاني لمبدأ توزيع الاختصاصات في دولة القانون، هو التوزيع الأفقي، الذي يرتبط بالمفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة التي اعتمدها الدستور (القضائية، التنفيذية و التشريعية). وفي هذا

¹ - P. RAIMBLAULT, Réflexions sur la nature du contrôle de constitutionnalité, contribution présentée au coll, « The rule of law and Democracy : Sharring Experiences of Thailand and European Union », Bangkok, 9 mars 2009 p.6. Version électronique. site d'Université de Toulouse; <http://www.sciencespo-toulouse.fr/> [Consulté le 12 mai 2009]

² - أنظر لاحقا العنوان؛ تعدي البرلمان على الاختصاصات التنظيمية.

³ - J. PAUL JACQUÉ, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, 5^e édition, p. 180.

⁴ - S. GHOUTI MALKI, op. cit., p. 55.

الصدد يظهر الإجتهد الدستوري أن مبدأ الفصل بين السلطات أداة فعالة للحفاظ على هذا التوزيع، والذي يُرجع مفهوم استخدامه الأول كعون حراسة للسلطة التنفيذية، ضد تجاوزاتها¹. حيث استعمله المجلس الدستوري عدة مرات لتنظيم العلاقة بين مؤسسات الدولة و البرلمان. فعند المطابقة الدستورية لأول نسخة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أعلن المجلس أن «... المؤسس يضع مبدأ الفصل بين السلطات كعنصر أساسي لتنظيم السلطات العامة»². وقد تم تفسيراً لهذا المبدأ، بأنه «يُحتم أن تُمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور». و أنه «يجب على كل سلطة أن تلتزم حدود اختصاصاتها، لتضمن التوازن السياسي المقام»³. وهنا يتأكد مفاد هذا المبدأ الإجتهد، بأنه إبقاء عمل كل سلطة داخل الحدود المرسومة لها دستورياً، وبهذا يتحقق احترام مبدأ التوزيع الأفقي بين السلطات.

ب- رقابة دستورية القواعد المعيارية

إلى جانب تأمينه لتوزيع السلطات، يقوم المجلس الدستوري بدور أكثر تخصصاً عند رقابته لدستورية التشريع. حيث يتحقق من عدم معارضة القانون، الصادر أو المصوت عليه فقط، لمحتوى الدستور، وتجد هذه المطابقة للدستور أساسها في المادة 165، التي تميز بين نوعين من النصوص القانونية؛ عضوية وعادية، تخضع الأولى وجوباً لرقابة المجلس الدستوري قبل دخولها حيز التنفيذ، على خلاف الثانية التي تُعَلَّق رقابته عليها على إرادة أطراف خارجة قبل أو بعد صدورها. و بهذا التنظيم، يخول المؤسس المجلس الدستوري رقابة النصوص التي صوت عليها البرلمان دون باقي القوانين، لأنه يُخرج من دائرة اختصاصه القوانين المصوت عليها عن طريق الاستفتاء الشعبي، التي أقر الدستور فيها حقاً لرئيس الجمهورية في استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء⁴. كما خوله أيضاً حق إصدار القانون المتضمن للتعديل الدستوري متى صوت عليه الشعب⁵. سواء أكان مشروع التعديل بمبادرته أو باقتراح من ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان⁶، ولم

¹ - Loc cit.

² - Avis n°1.A.L.CC.89 Du 28 août 1989, précitée.

³ - قرار رقم 2-ق-ق-م د/89، قرار سبق ذكره.

⁴ - المادة 77/10 من دستور 1996.

⁵ - المادة 174 /04 من دستور 1966.

⁶ - تنص المادة 77 /08 من دستور 1996 على أنه " يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء ".

- كما تنص المادة 174/2 من ذات الدستور على أن " يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب ".

يتطلب الدستور رقابة مطابقة هذه القوانين له. فالشعب مصدر كل سلطة، والسيادة الوطنية ملك للشعب وحده، يمارسها عن طريق الاستفتاء و بواسطة ممثليه المنتخبين. لذا، رقابة هذه النصوص هو حد من الإرادة الشعبية المباشرة، التي يستخرجها الرئيس باللجوء إليها مباشرة¹.

و في القانون المقارن، اتخذ المجلس الدستوري الفرنسي اجتهادا واضحا في رفضه رقابة دستورية القوانين الإستفتاءية، بقراره في 06 نوفمبر 1962 الذي اعتبر فيه أن « روح الدستور تجعل من المجلس الدستوري جهازا منظما لعمل السلطات العمومية. (...) و القوانين المصوت عليها من البرلمان وحدها تدخل في المهمة التي تؤسس لها المادة 61، وليست تلك التي يتبناها الشعب عن طريق الاستفتاء، والتي تشكل التعبير المباشر عن السيادة الوطنية »². فاستند المجلس الدستوري الفرنسي في رفضه لرقابة هذا النوع من القوانين إلى سببين اثنين: - **روح الدستور التي تؤسس لتوازن بين السلطات:** حيث اعتبر أن إرادة محرر الدستور تتجه نحو جعل المجلس الدستوري جهازا منظما للعمل المعياري للحكومة و البرلمان فقط، و لا يختص برقابة الإرادة الشعبية المعبر عنها عن طريق الاستفتاء.

- **الإستناد لنص المادة 61 من الدستور (الفرنسي):** التي تخوله رقابة النصوص التي يصوت عليها البرلمان فقط.

لهذين السببين رفض المجلس الدستوري رقابة القوانين المصوت عليها عن طريق الاستفتاء الشعبي. واعتبر الفقيه لويس فافورو أن " غياب رقابة الدستورية للقوانين الإستفتاءية لا يشكل تحداً أمام العدالة، لأن الحصانة القانونية لأعمال الشعب غير ناتجة عن غياب الجهاز المختص، و إنما يتعلق بالأساس، بالقاعدة التي تعطي هذه الأعمال خاصية عمل لا منازعة فيه، لأولويتها ... »³.

2. المجلس الدستوري حامياً للحقوق والحريات

إضافة لتنظيمه لعمل السلطات العامة، فإن مهمة السهر على احترام الدستور تجعل من المجلس الدستوري حامياً للحقوق و الحريات الأساسية باعتبارها أحد موضوعات الدستور، فباستقرار أن « الحريات الأساسية وحقوق الإنسان و المواطن يضمنها الدستور... » فإن « ... تدخل المشرع في مجال الحقوق والحريات

- المادة 177 من الدستور: " يمكن ثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان المجتمعين معا أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي ".

¹ - المادتين 06 و 07 من الدستور.

² - D. DOKHAN, Les Limites de contrôle de constitutionnalité des actes législatifs, Thèse de Doctorat, Droit, Paris II, Panthéon-Assas, L.G.D.J, Paris, 2001, p. 360.

³ - Ibid, p. 360 et s.

الفردية و الجماعية، يجب أن يهدف إلى ضمان ممارسة فعلية للحق أو الحرية المعترف بها دستوريا¹. ويمارس المجلس هذه الحماية عند رقابته لمطابقة أعمال السلطة التشريعية للدستور، كما يمارسها عند سهره على صحة عمليات الاستفتاء و الانتخابات الرئاسية والتشريعية.

أساس دور المجلس الدستوري في هذا المجال، هو فلسفة الحقوق و الحريات ذاتها، إذ يرى الفقيه جان جاك روسو أن معنى الحرية قد عرف قديما، وبالنسبة له " يكون الإنسان حرا عند مشاركته في إعداد القانون، وباعتبار الحرية ممتزجة بالديمقراطية، فيكفي في الدستور ليكون ديمقراطيا أن يُرَسَّخ الحرية في مبادئه"². ويرى الفقيه مونتيسكيو من جهته " أن الحرية تُؤمّن بالفصل بين السلطات، ويُنتج هذا التنظيم كبح سلطة لأخرى، الامر الذي يبعد الاستبداد. إضافة إلى أن النواب الذين يصنعون القانون يعيشون نفس المصالح للمواطنين الآخرين، فلن يصوتوا على قوانين تمس بحرياتهم و التي نفسُها حريات المواطنين"³. لذا يجب ألا يحد القانون بشيء، ولا حتى بالحقوق و الحريات الفردية نفسها، باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة و السيادة الوطنية.

و لقد حَجَب هذا الطرح، التفكير في العدالة الدستورية في ذلك الحين، و ما عززه هو تكفل جهاز العدالة بحماية الحقوق و الحريات، باختصاصه في رقابة السلطة التنظيمية عند مساسها بنظام الحريات. لكن هذه الحماية قاصرة من جهتها، باعتبارها تراقب الأعمال التنفيذية من مراسيم، تنظيمات وقرارات فقط. ولا تراقب القوانين و القواعد المعيارية الأخرى، كالدستور، المعاهدات والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان. بالإضافة إلى أن القانون بخرقه للحريات، سيسمح للتنفيذ بتجسيد هذه التجاوزات، لأن التنفيذ مطبَّق للقانون، عندها لا يمكن للقاضي العادي نقض أعمال التنفيذ، المُبرَّر تجاوزه للحريات بتطبيقه القانون⁴. الامر الذي تطلب وجود آلية قانونية لمواجهة المشرع نفسه عند مساسه بالحريات في القانون، و بما أن هذا الأخير هو تعبير عن الإرادة العامة والسيادة الوطنية، فرقابته هي حدّ من هذه السيادة. و أمام هذا الانتقاد، كانت الآلية المختصة برقابة القانون ذات طبيعة قانونية قضائية و ليست سياسية، و هي رقابة دستورية للقوانين من طرف جهاز قانوني لا غرفة سياسية، وهو المجلس الدستوري الذي برّر رقابته بأن « البرلمان يعبّر عن الإرادة العامة عند احترامه للدستور »، و العكس من ذلك عند تحركه خارجه، أين تُوجَّب رقابته.

¹ - الرأي رقم 01 / ر.ق.ع/م / د / 97 المؤرخ في 06 مارس 1997، رأي سبق ذكره.

² - F. LUCHAIRE , Conseil constitutionnel français, op. cit., p. 285.

³ - Idem.

⁴ - Ibid, p. 286.

ثانيا : ممارسة رقابة الدستورية بضوابط قانونية قضائية

لتكريس الممارسة القانونية لوظيفة رقابة الدستورية، جعل المؤسس مباشرة المجلس الدستوري لها تتم وفقا لإجراءات دستورية محددة (1). في حين اعتمد المجلس الدستوري لذلك مناهج قضائية لاتخاذ حكمه في مدى الدستورية (2)، كحدود إجرائية تباها لنفسه¹.

1. مباشرة الرقابة وفقا لإجراءات دستورية

لقد ساهم المؤسس في التقليص من الانتقادات الطاعنة في شرعية عمل المجلس الدستوري، ومن أمثلة مساهمته في ذلك، إضفاؤه للحكمة على كيفية ممارسة المجلس الدستوري لهذه الرقابة، إذ علق مباشرة لها على إخطار من هيئات سياسية خارجه، واستبعد مسألة إخطاره لنفسه ذاتيا². و في هذا عقلنة لعمله الرقابي وتبييدا لمخاوف حكومة القضاة. حيث أن التعارض القائم بين الإخطار الذاتي وطبيعة هذه الوظيفة، يُنقص من شرعية العدالة الدستورية، كونها قاضيا و طرفا في النزاع في آن واحد³.

ومع هذا فقد وسعت إجتهادات المجلس الدستوري هذه الانتقادات من جديد، عند ممارسة هذا الأخير لتقنية التصدي لرقابة دستورية قوانين لم يخطر بشأنها، والتي تشكل إخطارا تلقائيا جزئيا من المجلس⁴. إضافة لهذا، فقد حد الدستور من حرية المجلس في الرقابة، بجعل عمله داخل عشرين (20) يوما من تاريخ إخطاره، و إلزامه بالسرية في جلساته، ونشر إجتهاده في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وحدد له حجية هذا الإجتهااد.

2. اعتماد مناهج قانونية قضائية

لتسجيل هويتها القضائية، استعارت المجالس الدستورية بعض السلوكات العملية من القضاة العاديين، والتي أصبحت متطلبات إجرائية تحد من حرية المجالس نفسها في ممارسة الوظيفة الرقابية. وترجم الاجتهااد الدستوري هذه السلوكات في الشكلية التي اعتمدها المجلس لإفراغ نتيجة رقابتها، وكذا في اتباعه لإجراءات شبيهة بالإجراءات القضائية في رقابته.

في هذا الإطار جعل المؤسس الدستوري عمل المجلس برأي أو قرار حسب طبيعة الرقابة قبلية كانت أم بعدية، و لم يفصح على طبيعة هذا العمل. واعتماده لهاذين الشكلين يعد خروجا له عن كثير من نماذج العدالة

¹ - M. FROMONT, op. cit., p. 174.

² - إذ تنص المادة 166 دستور 1996 على أن " يخطر رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري. "

³ - P. RAIMBLAULT, op. cit., p. 11.

⁴ - H. ROUSSILLON, op. cit., p. 32.

الدستورية الأوروبية و بالأخص النموذج الفرنسي الذي يقيم رقابة دستورية قبلية عن طريق الإخطار¹، و يقترب من آلية الدعوى الدستورية المباشرة، التي تُقدّم أمام الجهات القضائية، و المعتمدة في النظام الدستوري الأمريكي، للطعن في دستورية تشريعات أنتجت أثارها².

إلى جانب هذا، اجتهد المجلس الدستوري نفسه في تصوير الطابع القضائي لعمله، من خلال تحديده لتركيبية هذين الشكلين. فاعتمد لذلك، شكلا يقارب إلى حد بعيد تحرير الأحكام القضائية، بابتدائه في تركيبتها بالتأثيرات الأساسية، ثم الأسباب، ليختتم بمنطوق إعلانه في مدى الدستورية. و استعمل اعتبارات كمدخل طويلة حسب كل فقرة، كما ألزم نفسه بتعليل قراراته و آرائه في النظام المحدد لقواعد عمله، حيث تعلل و تصدر باللغة العربية خلال الأجل المحدد³.

و كشكل آخر لتعزيز قانونية عمل المجلس، أمهر هذا الأخير قراراته و آرائه بحجية الشيء المقضي فيه، فهي " ملزمة لكافة السلطات العمومية والقضائية والإدارية و غير قابلة لأي طعن"⁴.

إضافة لتنظيم هذه الأشكال، عزز المجلس الدستوري الطبيعة القضائية لإجتهاده من خلال تبنيه لبعض الإجراءات العملية كحدود ذاتية له. فاعتبر أن مسألة إخطاره تتم برسالة توجه إلى رئيسه، مرفقة بنسخة من النص المتنازع فيه، و تسجل بأمانة المجلس في سجل خاص لذلك. و اعتبر بداية سريان المدة المحددة لعمله، والمقدرة بعشرين يوما، من تاريخ إشعار الاستلام بعد التسجيل⁵.

ولضمان الفعالية لرقابته كلف المجلس أحد أعضائه صفة المقرر ليتكفل بمتابعة الملف، ومنحه العديد من الصلاحيات للقيام بذلك، وجعل نهاية مهمته بتقديم تقرير عن الملف المعني. كما اتخذ ضوابط لسير جلساته، فجعل نصاب صحة قراراته و آرائه لا يقل على سبعة أعضاء، ليؤمّن بذلك إجماعا شبه كامل فيها. ونص على سرية محاضر جلساته، وجعل نشر قراراته و آرائه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية⁶.

¹ - R. BEN ACHOUR, op.cit., p. 396.

² - Voir pour le régime d'Américain de le contrôle de constitutionnalité des lois : M. Carla ZOETHOUT: Present-day in the United States, the United and the Netherlands, Table Ronde organisée par ATDC; sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, **CERP**, 1995, p. 277- 305. Et J. PAUL JACQUÉ, op. cit., p. 66- 68.

³ - المادة 21 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق الذكر.

⁴ - المادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمله. وهي نفس الصياغة التي استعملها الدستور الفرنسي بالمادة 62 الفقرة الثانية منه.

⁵ - النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، المشار إليه أعلاه، المادتين 09 و 10.

⁶ - المواد 12، 13، 14، 17، 19، 22، و 23 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، نظام سابق.

إن اعتماد المجلس لهذه المناهج و الأدوات القانونية، تنبئ عن إرادته في إعطاء رقابة الدستورية صبغة قانونية قضائية، وتؤكد عن نيته في عدم تسييس رقابته، و من ثمة تقوية شرعيته الدستورية. كما تشكل هذه المناهج، في نفس الوقت، حدودا ذاتية أمام حريته في ممارسة العمل الرقابي¹.

الفرع الثاني: الحيطة من الرقابة السياسية كحد ذاتي

إن طبيعة رقابة الدستورية، باعتبارها رقابة قانونية على عمل مؤسسات دستورية سياسية، تجعل الانزلاق بها نحو المجالات السياسية أمرٌ من الصعب تفاديه. حيث أن البرلمان سلطة سياسية مستقلة، يمارس وظيفة التشريع بسلطة تقديرية واسعة ليبر عن الإرادة العامة للشعب. ومن هنا فإن رقابة المجلس الدستوري لهذا العمل هي رقابة على الإرادة العامة، لذا يجب ألا تتجاوز الجوانب القانونية له حفاظا على شرعيتها². وبما أن الدستور هو برنامج لإرادة المؤسس الأيديولوجية، السياسية والاجتماعية، وأن القانون هو تطبيق لهذا البرنامج حسب إرادة ممثلي الشعب، فإن هذا يولد علاقة مُلاءمة بين إرادة المشرع والأسس و الأطر السياسية و الاقتصادية والاجتماعية التي يرسمها الدستور. و بما أن شرعية العدالة الدستورية تكمن في قانونية عمل أجهزتها، فإن هذه الصبغة لا تسمح له برقابة مدى ملاءمة الوظيفة المعيارية للنموذج الأسمى، لأنها بذلك ستمارس رقابة سياسية لا محال. خاصة في ظل الطبيعة الغامضة لتركيبة المجلس، التركيبية السياسية، القانونية والقضائية، الأمر الذي قد يجعل منه غرفة ثالثة للتقرير³.

بيد أن حرص المجلس الدستوري على شرعيته، جعله يرفض هذا النوع من الرقابة، بتبرؤه من امتلاك سلطة تقديرية عامة أثناء رقابته للعمل المعياري (أولا). وتبنيه لتقنيات رقابية أدنى كمسالك بديلة للرقابة (ثانيا).

أولا : رفض امتلاك سلطة تقديرية عامة

إن أهم انتقاد لشرعية العدالة الدستورية، هو مشاركة القاضي الدستوري للبرلمان في ممارسته لوظيفته المعيارية، و هذا برقابته لمدى ملاءمة عمل المشرع للقانون الأساسي للدولة. فكل جهاز، مهما كانت طبيعته الدستورية، عليه في حالة غياب النص المطبق، أن يحدد الوسائل التي بواسطتها يراقب الأعمال الخاضعة له،

¹ - P. RAIMBLAULT, op. cit., p. 15.

² - M. TROPER, Le juge constitutionnel et la volonté générale, article précité, p. 131. et, B. PIERRE , QUE RESTE-T-IL DE LA VOLONTÉ GÉNÉRALE ? Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français, **Pouvoirs**, n°114, sept. 2005, p. 5.

³ - B. PIERRE, Le conseil constitutionnel français et le modèle des cours constitutionnelles européennes, op. cit. , p. 58. et ; M. FROMONT, op. cit., p. 173.

وتبقى حريته في ذلك مقيدة بإرادة صاحب هذه الأعمال، التي عليه أخذها بعين الاعتبار. والمجلس الدستوري بمناسبة ضبطه لدستورية الأعمال البرلمانية، عليه التقيد باختصاصات صاحب العمل المراقب¹.

في هذا الخصوص، لضبط تجاوزات الحقوق و الحريات، يتحتم على المجلس الدستوري تناول الأهداف التشريعية عند رقابته للنصوص، حيث أن المقاربة بين تجاوزات الحقوق و الحريات الدستورية و الأهداف المتبعة، هي رقابة لهذه الأخيرة، و هي رقابة للملاءمة لا للمطابقة، و رقابة الدستورية بهذا المفهوم هي رقابة سياسية. الأمر الذي جعل بعض البرلمانيين يؤكد على أن " المجلس الدستوري قد تحوّل إلى مجلس سياسي"².

في المقابل كان المجلس الدستوري حريصا على توضيح طبيعة دوره الرقابي. ففي رأيه لمطابقة القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان أعلن أنه « ... ليس من اختصاص المجلس الدستوري أن يحل محل المشرع ... »³. و أنه « لا يسعه أن يضع تقديره محل تقدير المجلس الشعبي الوطني ... »⁴. موضحا بذلك أن وظيفته الرقابية تتجسد بجعل البرلمان يحترم الأحكام الدستورية. و لتوضيح أكثر لعمله تبرا من امتلاكه لسلطة تقديرية كتلك التي للبرلمان، معتبرا أنه « ... إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القانون والتصويت عليه بكل سيادة طبقا للمادة 98 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصاته الدستورية، أن يسهر على احترام المشرع للأحكام الدستورية حين ممارسة سلطته التشريعية »⁵.

كما أوضح صراحة في قراره بتاريخ 28 أكتوبر 1991 بأنه غير شريك للبرلمان في تقدير سلطته « ... في تحديد طرق ممارسة الحقوق و الحريات الأساسية ... »⁶.

¹ - V. GOESEL, Le Contrôle de Proportionnalité Exerce par Le Conseil Constitutionnel, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, N° 22 / 2007, p. 208.

² -B. PIERRE, Le Conseil Constitutionnel Français et Le Modele Des Cours Constitutionnelles Europeennes, ibid, p. 95

³ - رأي رقم 04/ر.ق.م.د / 98، رأي سبق ذكره.

⁴ - قرار رقم 2-ق-ق-م د / 89، قرار سبق ذكره. و استعار المجلس هذه الصياغة من اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، الذي استعملها لأول مرة في قراره حول الإجهاض:

- Voir; J. ROBERT, La décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse, RIDC, Année 1975, Volume 27, Numéro 4, p. 884. Et; B. GENEVOIS, l'Enrichissement des Techniques de Contrôle, contribution au Colloque de cinquantenaire du conseil constitutionnel, 03 Novembre 2008, p. 06. Version Electronique, <http://www.conseil-constitutionnel.fr> [Consulté le 23 Novembre 2010]

⁵ - رأي رقم 04/ر.ق.م.د / 98، رأي سبق ذكره.

⁶ - قرار رقم 04/ر.ق.م.د، حول دستورية الفقرة الثانية للمادة 54 من القانون رقم 91-17 المؤرخ في 15 أكتوبر 1991 المعدل و المكمل للقانون رقم

13/89 المؤرخ في 07 أوت 1989 المتضمن قانون الانتخابات، ج.ر. رقم 53، في 30 أكتوبر 1991.

هذه التصريحات للمجلس الدستوري تعزز من شرعية عمله، لكنها تشكل في ذات الوقت حدودا ذاتية لمستوى تركيز رقابته، بعدم مزاحمة البرلمان في تقدير ممارسة الوظيفة المعيارية، فهدف رقابة الدستورية ليس إزعاج أو عرقلة ممارسة السلطة التشريعية، وإنما تأمين مطابقتها للدستور¹.

ثانيا : اعتماد تقنيات رقابية أدنى

للتخفيف من مضايقة المشرع في ممارسة سلطته التقديرية، راقب المجلس الدستوري البرلمان في أهدافه التشريعية، بتقنيات رقابية أقل تركيز وحدة، ما دام أنه لا بد من الرقابة لإعمال الدستورية. وبوجود درجات مختلفة للرقابة، فإن هناك درجات مختلفة للخطأ، و لعقوبات الخطأ أيضا، لذا، فقد اكتفى المجلس الدستوري في رقابته لمدى الملائمة برقابة الأخطاء الجسيمة الظاهرة للمشرع فقط (1). كما تبنى تقنية التحفظات التفسيرية، بإعطائه تفسيرا قانونيا لإرادة المشرع، لتفادي عدم ملاءمتها للدستور (2).

1. الاكتفاء برقابة الخطأ الظاهري للمشرع (L'erreur manifesté)

في المنازعات الإدارية، يعد خطأ ظاهريا الخطأ الواضح، والذي لا يحتاج إلى خبير حذر في نفس المجال للكشف عنه²، وهي الأخطاء الخطيرة للتقدير. وتطبيق هذا المفهوم، يجعل من القاضي الإداري حكما حياديا في النزاع، بضبطه للأخطاء الظاهرة فقط لعمل الإدارة، ولا يخوض في مدى ملاءمة قراراتها للأوضاع الإجتماعية، الذي يعد تدخلا في تقديرها لاتخاذ هاته القرارات³.

و نقل المؤسس الدستوري الفرنسي هذا المفهوم للخطأ الظاهري إلى المنازعات الدستورية، إذ استعمله لأول مرة في قراره حول التأميم لسنة 1982، و أعاده في قراره لدستورية قانون إنشاء كاليدونيا الجديدة في 23 أوت 1985⁴.

¹ - P. FRAISSEIX, Le Contrôle de Constitutionnalité des Lois en France, Etude à Science Politique ; Politique comparée, démocratie et pouvoir local, Institut d'études politiques de Paris, p. 02 , Version électronique: www.supportscoursenligne.sciences-po.fr/politique/controle.pdf. [consulté le 04 fevrier 2010]

² - M. GALAND, La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le Conseil constitutionnel, Association française de droit constitutionnel, Intervention en VIIe Congrès français de droit constitutionnel, congrès de Paris 25, 26 et 27 septembre 2008, p. 12. version Elictronique

<http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/GalandTXTv.pdf>. [Consulté le 14 Novembre 2010]

³ - M. GALAND, ibidem.

⁴ - H. ROUSSILLON, Le conseil constitutionnel, op. cit., p. 97.

فالأخطاء الظاهرة في القانون الدستوري، هي الأخطاء الجسيمة لتقدير المشرع، و تبدو جسامتها بوضوحها و خطرهما لمساسها بالمقتضيات الدستورية لصحة التشريع، وهذا ما يشجع المجلس الدستوري على رقابة السلطة التقديرية للمشرع من خلالها¹.

و قد تبنى المجلس الدستوري الجزائري هذه التقنية كبديل لرقابة السلطة التقديرية للبرلمان، إذ أن القاضي الدستوري مطالب برقابة العيوب الظاهرة للتقدير و المخالفة للدستور، دون التطرق إلى طبيعة العمل². وعمليا، فضل القاضي الدستوري استبدال مصطلح " الخطأ الظاهري " لتجاوز المشرع بعبارات أخرى أكثر حداقة، مع بقاء المعنى الأصلي للتقنية. ففي مستهل رأيه حول دستورية القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، اعتمد المجلس تقنيات رقابية نوعية، في رقابة دستورية هذا القانون، تختلف عن تلك التي اعتاد تطبيقها للوصول إلى علاقة المطابقة بين العمل البرلماني و الدستور، حيث أكد على « ... أن نية المؤسس الدستوري حين أقر بموجب المادة 100 من الدستور أن "واجب البرلمان، في إطار اختصاصاته الدستورية، أن يبقى وفيما لثقة الشعب و يظل يتحسس تطلعاته "، هي أن يجسد البرلمان (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة)، حين سنه النصوص القانونية وفاءه للشعب مصدر سلطته، و أن يسهر في نفس الوقت على تجسيد آماله و تطلعاته »³.

ما يمكن ملاحظته، هو أن التفسير لا يتعلق بالجانب القانوني لعمل البرلمان، وإنما يبين الطبيعة التي يكون بها هذا العمل ملبياً لإرادة الشعب وآماله و تطلعاته، و فحص هذا المفهوم للمطابقة هو تقدير لكيفية ممارسة العمل ليكون وفيما لتطلعات الشعب، حيث ينطلق المجلس الدستوري في رقابته من متطلبات الشعب، ومن المهمة السياسية لأعضاء البرلمان (النيابة)، لا من مقتضيات دستورية وقانونية. واستتبع المجلس تفسيره لكيفية ممارسة العمل البرلماني، بتبيين معايير قياس مطابقة هذا العمل لا للدستور، و إنما للممارسة الوافية لثقة الشعب، فهذه « ... المبادئ تقتضي من المشرع، عند ممارسة اختصاصاته، أن يؤسس تقديره على معايير موضوعية وعقلانية »⁴.

¹ - P. MAZEAUD, *L'erreur En Droit Constitutionnel*, Coll, l'Institut de France sur: « L'erreur », les 25 et 26 octobre 2006, *Cahier des sciences morales et politiques*, n° d'édition : 03, 13/06/2007, puf, Paris. p: 197-213

² - إن رقابة ملائمة العمل تختلف عن البحث في نية المشرع. فالثانية هي تفسير المجلس الدستوري للعمل البرلماني للوصول إلى قصد المشرع في هذا الحكم، بغية تسهيل التحقق من وجود نموذج الاساسي في الدستور من عدمه. أما رقابة الملائمة فهي تدخل من المجلس الدستوري لفحص ملاءمة أهداف وإرادة المشرع للدستور ، أي فحصه للسياسية التشريعية. أنظر لاحقاً؛ العنوان: *اختلاف التحفظات التفسيرية عن التفسيرات السببية*.

³ - رأي رقم 04/ر.ق / م.د / 98، رأي سبق ذكره.

⁴ - الرأي السابق.

وتوضح هذه المعايير بجلاء، استهدافها تقدير المشرع لاتخاذ عمله. و لقد استند المجلس الدستوري إلى نفس المعايير عند رقابته للمادة 04 من نفس القانون، إذ اعتبر أن تقدير البرلمان غير موضوعي و لا عقلائي، عندما أحدث أوضاعا متباينة بين البرلمانين بإقرار أساسين مختلفين للتعويض الأساسية للأجر. كما رأى أن تعويض عضو البرلمان عن التزامه بالحضور اليومي لجلسات البرلمان، تقدير غير موضوعي و لا عقلائي، فأقرار «... تعويض عن الحضور لعضو البرلمان تتنافى وممارسة الاختصاصات الدستورية للبرلمان، فضلا عن كونها لا تستند على معايير موضوعية و عقلائية».

فالأحكام المراقبة هنا، لها نماذجها الأساسية في الدستور، غير أن تنظيم المشرع لها بهذه الكيفية لا يتلاءم و التقدير العقلائي، كما أنها لم تتخذ بموضوعية. بهذا فإن المجلس لم يراع الجانب القانوني - المطابقة- للحكم المخالف، و إنما راعى مدى ملاءمته للمعايير العقلائية و الموضوعية. وهي رقابة واضحة من المجلس الدستوري لتقدير المشرع في إدارة وظيفته المعيارية، و التي في الأصل هي موكولة لرقابة السياسيين. وهو ما جعل العديد من الفقهاء يعتبرون طبيعة رقابة المجلس الدستوري هي رقابة مختلطة قانونية و سياسية، و الأمر نفسه جعل هذا الجهاز يحتاط بتقنيات رقابية، أدنى حدّة، للخطأ في التقدير من المشرع.

2. العمل بتقنية التحفظات التفسيرية

إضافة لعملها بتقنية رقابة الخطأ الظاهري، اجتهدت المجالس الدستورية في الابتعاد أكثر عن رقابة تقدير البرلمان بما يعزز من شرعيتها، إذ أنه مبدئيا في رقابة الدستورية كل المجالس مخيرة في اتخاذ قرار من اثنين: - إما إعلانها عدم دستورية الحكم المراقب، ليستأصل بذلك من يوم هذا الإعلان. - أو إعلان دستوريته.

إلا أنه عمليا، طورت العدالة الدستورية خيارا وسطا بين الخيارين، بتقنية أكثر حداقة و احتراما لسيادة المشرع، وهي تقنية التحفظات التفسيرية¹. فوفقا لهذه التقنية يعلق القاضي الدستوري صحة النص على تفسير قانوني، يرى به مطابقة الحكم المعيب للدستور، و في هذا استبعاد للتفسير المباشر لملاءمة تقدير المشرع، وجبرا لعدم ملاءمة عمله.

غير أن تعليق دستورية الحكم المعيب على تفسير آخر يعدل من إرادة المشرع، يجعل هذا التفسير يعيد تكيف العلاقة التي بين العمل المعياري و نموذجه، وهي علاقة ذات طبيعة سياسية. لهذا تعد التحفظات رقابة غير مباشرة لعلاقة الملاءمة و أقل درجة وحدّة.

¹ - O. DUTHEILLET de LAMOTHE, Les limites du contrôle constitutionnel ... , op.cit., p. 06.

إضافة لما تقدم، قد تُشكل اجتهادات العدالة الدستورية نفسها حدوداً أمام حرية المجالس الدستورية في ممارسة رقابتها، إذ أن عالميتها و اتساع العمل بها، يجعل من غير اللائق تتصل المجالس منها ونكرانها¹.

¹ - Ibid, p. 06.

الفصل الثاني:

مساهمة الاجتهاد الدستوري إيجابا في العمل المعياري

بقراءة أحكام الدستور والنظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، تبدو مهمة المجلس جد واضحة، إذ يراقب دستورية القواعد المعيارية بعد إخطاره من هيئات مؤهلة لذلك، ليعلن دستوريته أو عدم دستوريته. فهو مكلف بالإعلان عن ما إذا كان النص المراقب متجاوز أو غير متجاوز للقواعد التي عليه احترامها. غير أن المجلس الدستوري زاد في هذا المفهوم البسيط لرقابته، ليضمنه عمليا تقنيات أخرى للرقابة تمكنه من الخيار بين حلول شديدة الإنحدار، والتوفيق بينها¹، من هذه التقنيات تقنية: " التحفظات التفسيرية " .

وفي إيضاح للفقير لوي فافورو حول طبيعة قرارات المطابقة بتحفظ تفسيري، يرى أنها " قرارات رفض بتحفظات تراعي دستورية القانون "². فهي تمكن المجلس الدستوري من قبول دستورية الحكم المراقب، مقابل وضع بعض الشروط لتطبيقه. و وفقا لهذا الطرح، سيتخلى المجلس الدستوري عن إعلان عدم الدستورية البسيط، ليرفض الطعن المقدم في الإخطار بتحفظ يحمل تفسيرا للحكم المطعون فيه. و بهذا سيتجاوز الخيار البسيط بين الدستورية و عدم الدستورية، ليعتمد طريقا ثالثا للتقرير: " تقنية المطابقة بتحفظات تفسيرية " .

فإعلان المطابقة بتحفظات تفسيرية، هو وسيلة بديلة للإلغاء بعدم الدستورية، لأن المجلس الدستوري يهدف من خلالها إلى الاحتفاظ بالعمل المعياري، إذ أنه لا فائدة من إنشاء العيب الدستوري و معاقبته، من دون النظر إلى نتائج العملية، و بدلا من هذا، فإن انشغال القاضي (المجلس الدستوري) يجب أن ينصب على تأمين عملية مَعْيَرَة الحياة الاجتماعية، ليضمن استمرارية النظام القانوني³.

يضمن هذا التحول في طبيعة رقابة الدستورية، مساهمة إيجابية للمجلس الدستوري في الوظيفة المعيارية، إذ تسمح له تقنية التحفظات التفسيرية بإدخال تفسيرات على العمل المراقب لم يردها البرلمان من خلال هذا العمل، الأمر الذي قد يعطيه معيارية جديدة غير تلك الذي يطرحها صاحب النص، مما يجعل من المجلس الدستوري، بهذه التحفظات، يشارك إيجابا في العمل المعياري (المبحث أول). و حجم هذه المشاركة وعمقها متوقف على حجم سلطته في استعمال التحفظات التفسيرية كتقنية للرقابة (المبحث ثاني).

¹ - G. ROSOUX, Les Réserves D'interpretation Dans La Jurisprudence De La Cour D'arbitrage : une alternative a l'annulation, RBDC, 2001/3, p. 01.

² - L. FAVOREU, La décision de constitutionnalité, op. cit., p. 622.

³ - J.C. BEGUIN, cite par; G. ROSOUX , Ibid, p.02.

المبحث الأول :

مشاركة المجلس الدستوري الإيجابية في الانتاج المعياري

يهدف استعمال التحفظات التفسيرية في الاجتهاد الدستوري، عادة، إلى إنقاذ دستورية الحكم المعياري المعيب بإعلان مطابقته للدستور، مع اشتراط احترام مطبقه للتفسيرات التي يبيدها المجلس الدستوري لذلك¹. حيث أن الحكم المعيب دستوريا يستوجب الإلغاء، لكن القاضي الدستوري بدلا من إلغائه، سيحتفظ به ليصحح بتفسير محدد، عند احترامه يكون مطابقا للدستور². فالحكم إذا، مطابق للدستور بواسطة التحفظات التفسيرية وليس لوحده. واستعمال المجلس الدستوري لها، ينقذ دستورية الحكم المعيب، و يتفادى عقوبة الإلغاء الإستصالي العنيف بإعلان عدم الدستورية، أو التخفيف من حدته على الأقل.

إن إعلان المطابقة بالتحفظات التفسيرية بالوجه المبين، يمس لا محال بمعيارية الحكم المراقب، لأن هذا الأخير، بالوجه الذي أورده البرلمان، غير دستوري، ولإعادة مطابقته بتحفظ، يعطيه المجلس الدستوري تفسيرا وصياغة جديدين غير الذين ورد بهما في النص المراقب، ليصدر بالوجه الذي يريده المجلس الدستوري، لا الوجه الأول لواضع النص. وبهذا الطرح، تكون التحفظات التفسيرية أداة لإحلال إرادة القاضي الدستوري محل إرادة المشرع لتصحيح الحكم المراقب³، وتجعل من الأول يمارس إيجابيا الوظيفة المعيارية.

يستشف مما تقدم أن تحقق المجلس الدستوري بنظرية المشرع الايجابي، مرتبط بمدى اعتبار التحفظات التفسيرية ممارسة بديلة للوظيفة المعيارية للبرلمان (المطلب الأول). بيد أن استبعاد المجلس الدستوري لإعلان الدستورية أو عدم الدستورية المنظمين بالدستور، واستعماله للتحفظات التفسيرية غير المقننة بالنصوص المنظمة لرقابة الدستورية، أمران يثيران مسألة شرعية عمل المجلس الدستوري بهذه التقنية في الاجتهاد الدستوري (المطلب الثاني)، الامر الذي يستدعي البحث في الطرحين.

¹ - P.BLACHÈR, op. cit., p. 21 et s.

² - B. YELLES CHAOUCH, La technique des réserves d'interprétation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel algérien, Revue du Conseil Constitutionnel, n°: 01 – 2013, p: 03 Site internet : www.conseil-constitutionnel.dz [Consulté le 14 Septembre 2010].

³ - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel ..., op, cit, p. 164.

المطلب الأول : تقنية التحفظات التفسيرية ممارسة للوظيفة المعيارية

قد يعالج التحفظ التفسيري محتوى النص القانوني المعيب، ويحدد الكيفية الدستورية لتطبيقه، وهذا يفتح المجال أمام مشاركة المجلس الدستوري في صناعته (الفرع الثاني). ويتطلب الوقوف على حجم هذه المشاركة للمجلس الدستوري، التطرق أولاً لواقع عمله بتقنية التحفظات التفسيرية ضمن إجتهاده (الفرع الأول).

الفرع الأول: واقع العمل بالتحفظات التفسيرية في اجتهاد المجلس الدستوري

إن الدراسة العملية لاستخدام المجلس الدستوري للتحفظات التفسيرية لمطابقة الأحكام المعيارية، تُظهر أهمية نوعية في كيفية تبني هذه التقنيات ضمن آليات الرقابة (أولاً)، كما تظهر أيضاً أهمية كمية في استعمالها، تعكس حجم السلطة التفسيرية التي يتمتع بها المجلس الدستوري في أعمال مبدأ الدستورية (ثانياً).

أولاً : تبني التحفظات التفسيرية ضمن آليات رقابة الدستورية

إن ظهور التحفظات التفسيرية في الاجتهادات الدستورية، لا يمثل عملاً اجتهادياً من المجلس الدستوري، بل يشكل أحد مظاهر تأثر هذا الأخير بالدستورالية الغربية في عدالتها الدستورية (1)، الأمر الذي أتاح له الاستفادة من محاسنها. كما أن لصعوبة الحكم بعدم الدستورية الذي يعرفه المجلس الدستوري كغيره من المحاكم و المجالس الدستورية، دوراً في تبني هذه التقنية (2).

1. التأثير بالدستورالية الغربية

استكمالاً لتأثر النظام الدستوري الجزائري بالنموذج الكلساني في رقابة الدستورية¹، تبني المجلس الدستوري أحدث تقنيات هذا النهج. فعمله المبكر بتقنية التحفظات التفسيرية، لم يكن اجتهاداً خالصاً منه، وإنما كان استنباعاً لتبنيه العدالة الدستورية الأوروبية بآخر تطوراتها.

فلقد عرفت المحكمة الدستورية الإيطالية، نوعاً خاصاً من قرارات التفسير للرفض أو القبول، فابتكرت ما يسمى " بمذكرات المساعدة " (Sentences manipulatives)، لتعديل المحتوى المعياري للنصوص². و حجم سلطتها في هذا المجال يبرز من خلال استعمالها لأربعة فئات من هذه المذكرة؛ فاستعملت " تفسيرات التخفيض " (الإنقاص) المقاربة في طبيعتها للتفسيرات التحديدية الفرنسية وتفسيرات المطابقة الألمانية.

¹ - B. YELLES CHAOUCH, *La technique de réserves ...*, op, cit, p. 05.

² - G. ROSOUX, op. cit., p. 03, et s.

واستعملت "قرارات الإضافة"، بإعطائها للحكم المتنازع فيه التفسير المطابق للدستور، و استبعادها لباقي التفسيرات المتعارضة معه¹. كما استخدمت "المذكرات الاستبدالية" لإحلال قاعدة قانونية غير دستورية بأخرى دستورية، و بهذا، فهي تعدل من الحكم المراقب بهذه المذكرات. و أخيرا، استعملت المحكمة الدستورية الإيطالية "المذكرات الآمرة"، لتبعث بنصائح للمشرع تخص إعداد القانون أو محتواه، و بهذا فهي تؤثر على النشاط المعياري للمشرع، بتوجيهات و أوامر تجعلها تمارس رقابة الملاءمة².

كما طورت الدستورية الألمانية معنى آخر للتحفظات، باعتمادها لتقنية "التفسيرات المطابقة للدستور" مع بعض الخصوصيات. فقد أعطت تعريفا لهذه التقنية في قرار لها سنة 1953 بأنه « لا يعدّ غير دستوري القانون القابل للتفسير لمطابقته للدستور، شريطة أن يكون معقولا في هذا التفسير »³. فإذا احتل القانون المراقب عدة تفسيرات لا يتوافق بواسطتها مع القانون الأساسي، على المحكمة الدستورية الفيدرالية تأكيد التفسيرات التي يكون القانون من خلالها مطابق للدستور، و إعلان عدم دستورية باقي الإمكانيات التفسيرية بقرار إلزامي⁴. ووفقا لهذا الطرح، تمتع المحكمة الدستورية الفيدرالية عن إعلان بطلان القانون، كلما أمكنها تفسير الأحكام المتنازع فيها لتطابق الدستور⁵، بل أكثر من هذا، لا تستطيع المحاكم العادية إخطار المحكمة الدستورية الفيدرالية، إذا أمكنها تفسير الأحكام المتنازع عنها لتطابق الدستور، إذ يجب عليها البحث عن هذا التفسير وتستند إليه في إصدار قرارها⁶. بهذا الإجراء، فهي تحتفظ بالحكم المراقب دون إلغائه، بل تخفي عدم دستوريته بإظهار قابليته للتطبيق. غير أن لجوؤها للتفسير المطابق لمطابقة القانون غير الدستوري، يحده شرط احترام المعنى الأصلي للنص و هدف المشرع منه. هذا ما أعلنته المحكمة الدستورية الفيدرالية نفسها في استعمالها الأول لهذه التقنية، في قرارها بتاريخ 07 ماي 1955، فلا « يكون القانون غير دستوري إذا أمكن تفسيره لي مطابق القانون الأساسي مع احتفاظه - القانون - بمعناه عند اختيار هذا التفسير »⁷.

¹ - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel ..., op, cit, p. 153.

² - G. ROSOUX, *ibid*, p. 04.

³ - V. HAAK, Quelques aspects du contrôle de la constitutionnalité des lois exerce par la cour constitutionnelle de la République Fédérale d'Allemagne, **RIDC**, année 1961, volume 13, numéro 1, p. 79.

⁴ - K, SCHLAICH, *op. cit.*, p. 376.

⁵ - G. ROSOUX, *op. cit.*, p. 02.

⁶ - K, SCHLAICH, *ibid*, p. 354.

⁷ - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel ..., op, cit., p. 154.

كما بينت سياستها الاجتهادية في العمل بهذه التقنية، في اجتهاد لاحق لها بنصها على أنه لا يجب إعلان بطلان القانون « ... إذا أمكن تفسيره ليوافق الدستور، لأنه لا توجد قرينة دستورية القانون فحسب، وإنما المبدأ الذي يظهر هذه القرينة، يقتضي أيضا في حالة الشك تفسير القانون وفقا للدستور، و عندها يتعين عدم إغفال الغرض من القانون »¹. ليتضح بذلك أن السياسة الاجتهادية للمحكمة تقوم على وحدة النظام القانوني. كما تنطلق من فرضية مطابقة القوانين للدستور. غير أنه في حالة الشك حول المعنى المعطى للنص، لا بد من أخذ التفسير المطابق للدستور. أي أنها تفترض المطابقة الدستورية المسبقة، أما التفسير فلا يكون إلا عارضا في حالة الشك.

أما العدالة الدستورية بفرنسا، فقد عرفت فلسفة مغايرة لسابقتها في العمل بهذه التقنية، رغم تبنيها لذات النموذج². إذ استعملت " تقنية التحفظات التفسيرية " التي تسمح للمجلس الدستوري بإعلان مطابقة الحكم المعيب للدستور، وتطبيقه بالوجه الذي يقدمه له المجلس أثناء تفسيره.

وقد عمل المجلس الدستوري الفرنسي بهذه التقنية مبكرا، بعد سنة تقريبا من تأسيسه³، واستعملها بداية لرقابة النظام الداخلي للبرلمان، ثم طورها فيما بعد في رقابة القوانين التشريعية. و يُمَيِّز في إجتهاده بين ثلاث أنواع من التحفظات التفسيرية؛ التحفظات البناءة، التحفظات التحييدية والتحفظات الآمرة.

ولقد فضل المجلس الدستوري الجزائري العمل بنموذج التحفظات التفسيرية الفرنسية، بأنواعها الثلاث، مع إدخاله بعض التعديلات الطفيفة عليها. وبهذا يتأكد أن أصل عمل المجلس الدستوري الجزائري بتقنية التحفظات التفسيرية في رقابته للدستورية، لا يعود لإجتهاد خاص به، و إنما إلى استفادته من آخر ما وصلت إليه تطورات العدالة الدستورية في هذا المجال، الامر الذي سهل عليه العمل بها مبكرا في اجتهاداته.

¹ - K. SCHLAICH, op, cit., p. 376.

² - إكتمل تجسيد العدالة الدستورية بفرنسا، بإنشاء المجلس الدستوري الفرنسي بدستور 1958 في عهد الجمهورية الخامسة، بينما أنشأت المحكمة الدستورية النمساوية بدستور 1945، و المحكمة الدستورية الإيطالية بدستور 1947، بعدها المحكمة الدستورية الألمانية بالقانون الأساسي لسنة 1949. لذا؛ فالعدالة الدستورية الفرنسية تعد حديثة نوعا ما عن سابقتها في النهج الأوروبي لرقابة الدستورية. أنظر بهذا الخصوص:

- B. PIERRE, *Le Conseil Constitutionnel Français et le Modèle ...*, op. cit., p. 48.

³ - X. SAMUEL, *Les Réserves d'Interprétation Emission par le Conseil Constitutionnel*, Exposé présenté pour Accueil des nouveaux de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel le 26 janvier 2007, p. 01. site du Conseil constitutionnel français, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. [Consulté le 18 April 2010]

بالإضافة إلى هذا التأسيس النظري لظهور التحفظات التفسيرية في الإجتهد الدستوري، فإن الواقع العملي يُبرز بعض الصعوبات النوعية لإعمال مبدأ الدستورية، فَرَضَ أيضاً على المجلس اللجوء إلى التحفظات لتجاوزها.

2. صعوبة إعلان عدم الدستورية بالنهج الكلاسيكي

إلى جانب التأثير بالنهج الأوروبي في رقابة الدستورية، فإن تبني التحفظات في اجتهادات المجلس الدستوري، قد فرضته بعض الصعوبات العملية لممارسة وظيفة رقابة الدستورية ذاتها. صعوبات تقنية تواجه اتخاذ القضاة للأحكام بصفة عامة، والقاضي الدستوري بصفة خاصة عند إعلانه لعدم الدستورية، الذي يَنبُج عنه إلغاء الحكم المراقب من النظام القانوني.

إن كل قاض مهما كان موضعه، في نظام القضاء العادي أو الإداري، يعرف صعوبة عدم تحديد و دقة نص القانون الذي سيطبقه. فقبل أن يتخذ حكمه الذي يسمح له بمقابلة القاعدة الأدنى المراقبة مع الحكم القانوني القابل للتطبيق لاستخلاص نتيجة يعبر عنها في حكمه، هو مجبر على تحديد معنى هذا الحكم القانوني بإعتباره المقاس الأكبر لصحة القاعدة الأدنى، و هنا تكمن صعوبة العمل، إذ يمكن أن يحمل هذا الأخير عدة معانٍ كامنة فيه، صحيحة، وقابلة للتطبيق. والمخرج هنا من هذه الصعوبة، يكون بإجراء عملية تفسيرية ذات صبغة ذاتية¹، تمكن القاضي من إعمال تقديره في اختيار التفسير الملائم، ممارساً بهذا سلطة معيارية غير مباشرة. ولأجل تأهيل هذه السلطة المعتبرة بهذه التقنية وإخفاء الذاتية فيها، يعتمد القاضي تقنية التسبيب التي تُظهر عملية القياس في شكلها التحريري، وتعطي الموضوعية لحكمه².

أما بالنسبة للقاضي الدستوري فيعرف صعوبة نوعية أخرى في إعلان عدم الدستورية، وهي صعوبة تفسير النص المطبق، أثناء مطابقة العمل المعياري للدستور. فمهمته هنا هي ضمان احترام مبدأ التدرج القانوني، ويؤمنها بتقديره للصلة المعيارية بين القاعدتين، وهذا يحتم عليه اللجوء إلى خيارات الملاءمة³. ورقابة مدى الملاءمة مجال مُحَرَّم على القاضي الدستوري. لأن وظيفته الدستورية هي مطابقة بعض القواعد القانونية، مع مجموعة من المبادئ الأساسية التي تلوها. كما أن شرعيته تمنعه من إحلال إرادته محل إرادة السلطات

¹ - A. VIALA, Les Réserves D'interprétation Dans La Jurisprudence Du Conseil Constitutionnel, Thèse de Doctorat , Droit, Montpellier I, L.G.D.J, Paris, 1999, p: 5.

² - F. MALHIÈRE, Les Présupposés Théoriques de la Brièveté des Décisions du Conseil Constitutionnel, Contribution au VIIème congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25- 27 septembre 2008, p. 6. Version Electronique www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comc7/malhieretxt.pdf [Consulté le 30 Juillet 2009]

³ - Loc.cit.

السياسية عند فحصه لأعمالها، فالتخيير أو التخمين التقديري الناجم عن رقابة القرار السياسي، لا يدخل في إطار دوره كحكم و حارس للدستورية. لذا، يصعب على القاضي الدستوري تحكيم القانون في صحة أعمال سياسية¹. وبهذا الطرح يشكل عدم تدخل القاضي الدستوري في مجال الملائمة المحظور عنه، صعوبة أمام تأمين دستورية هذه الأعمال، وتجاوزها يقتضي منه تبني بعض التقنيات الاجتهادية لتفعيل رقابته، منها " الرقابة المُقيّدة " و "الأخطاء الظاهرة للتقدير"². بيد أنه بهذا الاجتهاد سيواجه صعوبة ثانية، و هي إلغاء القواعد القانونية المعيبة. ولأجل حفاظه على شرعيته و قابلية رقابته، كان على القاضي الدستوري التلطيف من حدة الإلغاء، عن طريق لجوئه إلى وسيلة أكثر حذاقة لمعالجة العيب الدستوري، وهي تقنية التحفظات التفسيرية، لإبعاد عيوب هذه القواعد، دون إلغائها مباشرة.

ثانيا: الأهمية الكمية لتطبيقات التحفظات التفسيرية

يترجم الجدول رقم 05 التالي نسبة الأحكام المعيارية التي طابقتها المجلس الدستوري بتحفظات تفسيرية، و التي أعلن عن عدم دستورتها مباشرة، إلى مجموع الأحكام المراقبة:

¹ - L. FAVOREU, Rapport Général Introductif, op.cit., p. 263.

² - G. VEDEL, Excès de pouvoir Législative et excès de pouvoir administrative, op.cit.. p. 86 – 87.

| نسبة إعلان عدم الدستورية الى الاحكام المراقبة | نسبة التحفظات الى مجموع الاحكام المراقبة | مجموع الاحكام المراقبة | عدد الأحكام المعن عدم دستورتها | عدد الاحكام المطابقة بتحفظات تفسيرية | عدد القرارات/الأراء | السنوات |
|---|--|------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|---------------------|---------|
| 62.50% | 37.50% | 24 | 15 | 9 | 6 | 1989 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 1990 |
| 100.00% | 0.00% | 1 | 1 | 0 | 1 | 1991 |
| 100.00% | 0.00% | 1 | 1 | 0 | 1 | 1995 |
| 63.64% | 36.36% | 11 | 7 | 4 | 4 | 1997 |
| 32.65% | 67.35% | 49 | 16 | 33 | 5 | 1998 |
| 28.57% | 71.43% | 21 | 6 | 15 | 2 | 1999 |
| 27.27% | 72.73% | 11 | 3 | 8 | 3 | 2000 |
| 58.82% | 41.18% | 17 | 10 | 7 | 1 | 2001 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 1 | 2002 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 1 | 2003 |
| 43.48% | 56.52% | 23 | 10 | 13 | 3 | 2004 |
| 100.00% | 0.00% | 8 | 8 | 0 | 1 | 2005 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 2006 |
| 33.33% | 66.67% | 3 | 1 | 2 | 2 | 2007 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 2008 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 2009 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 2010 |
| 23.53% | 76.47% | 17 | 4 | 13 | 5 | 2011 |
| 50.00% | 50.00% | 6 | 3 | 3 | 2 | 2012 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 2013 |
| / | / | 0 | 0 | 0 | 0 | 2014 |
| 44.27% | 55.73% | 192 | 85 | 107 | 38 | المجموع |

الجدول رقم: 05 بعنوان: نسبة الأحكام المعيارية التي طابقتها المجلس الدستوري بتحفظات تفسيرية، و التي أعلن عن عدم دستورتها مباشرة، إلى مجموع الأحكام المراقبة. من إعداد الباحث.

يبين هذا الإحصاء، حجم رقابة الدستورية بتحفظات تفسيرية (1) مقارنة مع الرقابة بالتقنيات التقليدية، كما يظهر واقعا آخر في الرقابة بتحفظات، و هو حصرها أكثر في القوانين المؤسساتية (2).

1. حجم الرقابة بتحفظات تفسيرية في الاجتهاد الدستوري

بداية، يؤكد الإحصاء المقدم الاستعمال المبكر لتقنية التحفظات التفسيرية ضمن آليات الرقابة. حيث أن المجلس الدستوري، وبعد ستة أشهر تقريبا من إنشائه، استعمل في أول قرار له بتاريخ 20 أوت 1989¹ نوعين من التحفظات؛ إذ علق المطابقة الدستورية لبعض المواد 62، 82 و 85 على تفسيرات أوردها لها. وتدخل صراحة بنوع ثان من التحفظات، ليعيد صياغة المواد 86، 91، 108 و 110 بما يفيد مطابقتها للدستور.

بعد عشرة أيام تقريبا من هذا الاجتهاد، وبمناسبة رقابته لدستورية القانون الأساسي للنائب²، علق المجلس الدستوري دستورية المادتين 17 و 33 منه على تحفظ تفسيري، يعيد صياغتهما ليطباقا الدستور. إن الاستعمال المبكر لأنواع مختلفة من التحفظات التفسيرية بهذا الحجم، يؤكد الاستنتاج السابق لأصل هذه التقنية في اجتهاد المجلس الدستوري، بأن ظهورها غير ناتج عن تطور اجتهاد هذا الأخير، وإنما ناتج عن الاستيراد الكامل لتقنيات العدالة الدستورية الغربية.

و يُبرز هذا الإحصاء، أيضا، حجم عمل المجلس الدستوري بالتحفظات مقارنة مع بقائه عند الشكلية التقليدية لرقابة الدستورية، (إعلان الدستورية أو عدم الدستورية)، حيث أنه في مشواره الرقابي ثماني و ثلاثين عملا قانونيا (38) تقريبا، فضل المجلس الدستوري الاحتفاظ بـ 107 حكما من أصل 192 حكم معيب، وهي نسبة تقارب 56 في المائة. في المقابل، أعلن عدم الدستورية (الكلية، أو الجزئية) في 85 حالة من مجمل الأحكام المراقبة، أي بما يقارب نسبة 34 في المائة.

من هذه المقارنة، يبدو الحجم الفعلي لمساهمة المجلس الدستوري الايجابية في الوظيفة المعيارية، بمبادرته بتفسيرات للأحكام المعيبة لمطابقة النصوص القانونية، مقارنة مع مساهمته السلبية بممارسة سلطة الإلغاء. غير أن التحليل المعمق لإحصاء الاجتهادات، يبرز أهمية أخرى، و هي تفاوت استعمالها من سنة لأخرى حسب طبيعة النصوص المراقبة ذاتها.

¹ - قرار رقم 01/ق.ق.م.د / 1989، قرار سبق ذكره.

² - قرار رقم 2-ق-ق-م د / 89، قرار سبق ذكره.

2. حصر التحفظات التفسيرية في القوانين المؤسساتية والسياسية

رغم أن الاجتهاد الدستوري قد عرف كل أنواع التحفظات التفسيرية في وقت مبكر و بحجم معتبر، إلا أن طبيعة النصوص المراقبة حالت دون تنويع موضوعات هذه التحفظات. فقد تزامن إعمال الإخطار الإجباري لفحص دستورية بعض النصوص، مع مرحلة التحول السياسي بدستور 1989، و تعديله بدستور سنة 1996، حيث أنشأت في هذه الفترة مؤسسات دستورية جديدة، و هيكلت أخرى¹. الأمر الذي أضفى على الإجهاد الدستوري الصبغة المؤسساتية، لإنشغاله برقابة دستورية هذه النصوص التشريعية مع الأنظمة الداخلية، نتيجة الإخطار الرسمي بها، باعتباره المحرك الوحيد، تقريبا، لرقابة الدستورية في ظل تقاعس السلطات السياسية عن ممارسة حقها في الإخطار. فقد راقب المجلس الدستوري منذ نشأته ثماني وثلاثين عملا معياريا بين تشريعات وأنظمة داخلية لغرفتي البرلمان، منها واحد و عشرون نصا مؤسساتيا تقريبا. وبضفي هذا الامر الطابع المؤسساتي على اجتهادات المجلس الدستوري، لأن غالبية هذه النصوص هي قواعد منظمة لمجالات مؤسساتية أو مجالات النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، و التي تطلب المؤسس لدستوريتها علاقة مطابقة صارمة للدستور، الأمر الذي يضيق من لجوء المجلس الدستوري للتفسير لمطابقتها. إلا أن هذا لم يمنعه من استعمال تقنية التحفظات التفسيرية كتقنية للرقابة، ففي سنة 1999 أخطر رسميا بنصين، إحداها عضوي و الآخر نظام داخلي، و رغم صرامة علاقة الدستورية لمطابقة النصين، فإنه احتفظ بـ 15 حكما بعد مراقبتها بتحفظ تفسيري، و لم يعلن عدم دستورية سوى 06 أحكام من أصل 60 حكم مراقب في تلك السنة. ومن أصل 05 نصوص مراقبة في سنة 2005؛ قانونين عضويين و نظامين داخليين، مع قانون عادي واحد أورد المجلس الدستوري تحفظين عند رقابته له، بينما أورد 31 تحفظا في النصوص الأربعة المتبقية. و لم يلجأ إلى إعلان عدم الدستورية إلا في 16 حكم فقط، من أصل 49 حكم مراقب.

الفرع الثاني: صناعة القانون بالتحفظات التفسيرية

تقوم فلسفة التحفظات التفسيرية على الاحتفاظ بالحكم المعيب، مع معالجة عدم دستوريته بتفسيرات يستبعد بها عيوبه. لذا، تكون التفسيرات التي يوردها المجلس الدستوري، من جنس العيوب التي تشوب الحكم. كما أن غاية الوظيفة المعيارية هي تحديث النظام القانوني الموجود، بتقرير حقوق جديدة أو تعديل وإلغاء أخرى، لإعطاء حركية تتماشى وحركية المراكز القانونية ومتطلبات الحياة العامة، لوضع المبادئ الدستورية موضع

¹ - Abd-M BEKHECHI, Remarques Sur L'évolution Du Droit Constitutionnel Algérien De L'indépendance A La Révision Constitutionnelle De 1996, Intervention en Colloque de Beyrouth, Février 1998, sur: **Les Constitutions des pays arabes, Organisé par; CEDMA, Bruylant – Bruxelles, 1999. p. 16 – 19.**

التطبيق¹. و يؤمن المشرع هذه الوظيفة بإنشائه لمبادئ قانونية، تترجم في أحكام تشريعية بصياغة تفيد المعنى الذي يطابق الحق الأساسي المقرر.

بيد أن المشرع قد لا يُوقَّف في هذه الترجمة، من خلال إخفاقه في تصوير الأحكام القانونية من مبادئها الأساسية، وهذا راجع إما لقصور في صياغة هذه الأحكام، أو لغموض مدلول صياغتها. وهنا يأتي الدور الإيجابي للمجلس الدستوري في الوظيفة المعيارية تحت عنوان " التفسير "، بتدخله لتصحيح الحكم المعيب قصد الإحتفاظ به، إما بإعطائه صياغة جديدة بتحفظات تحييدية (أولا)، أو يصوب معناه بتحفظات تفسيرية بناءة (ثانيا). كما قد يبعث إلى المخاطبين بهذا الحكم بالتفسير الصحيح المطابق للدستور، من خلال تحفظات أمرية (ثالثا).

أولا : صياغة الأحكام بالتحفظات التحييدية

وظيفة هذا النوع من التحفظات في الإجتهد الدستوري هو محو الآثار الضارة التي ينتجها غموض بعض الأحكام المعيبة، من دون إعلان عدم دستورتيتها. ليثبت ببساطة أن المدلولات التي تبديها صياغة هذا النص، مجردة من القوة القانونية².

لقد اشتق اسم هذه الفئة، من التحييد الذي تنتجه بإبعاها للتفسيرات الخاطئة للحكم الغامض والمخالفة للدستور، وتؤمن ذلك بصياغة عبارات بديلة لتلك الغامضة والمعيبة في الحكم المتنازع فيه³. أي أن إبعاد العيب الدستوري يتم بتقديم القاضي الدستوري لصياغة جديدة للحكم المعيب، تقطع الطريق أمام ظهور الآثار غير المرغوب فيها عند تطبيقه، وتعليقه لدستورية هذا الحكم على الصياغة التي يوردها. و بهذا العمل يشارك المجلس الدستوري مباشرة في صياغة النصوص القانونية. وتبرز أهمية مشاركته بالتحفظات التحييدية من خلال غزارتها في الإجتهد الدستوري. و تتأكد هذه الأهمية أكثر بشكل استعماله لها، إذ لم يقصر القاضي الدستوري صياغته على الأحكام التي يعلن مطابقتها الجزئية للدستور فحسب (1)، بل أعاد صياغة الأحكام التي يعلن عن عدم دستورتيتها الجزئية أيضا (2).

¹ - R. DIDIER, Le juge constitutionnel peut-il se faire législateur ? À propos de la décision de la cour constitutionnelle d'Afrique du Sud du 02 Décembre 1999, Les Cahiers du Conseil Constitutionnel, n° 9 / 2000, p. 07.

² - B. YELLES CHAOUCH, La technique de réserves d'interprétation ..., op. cit., p. 09. et; L. FAVOUREU, La décision de constitutionnalité, op. cit., p. 623.

³ - X . SAMUEL, op. cit., p: 5.

1. التحفظات التحييدية بإعلان المطابقة للدستور

إن الرقابة بتحفظ ترتبط فقط برقابة الأحكام المعيبة التي تحمل مخالفة للدستور. لكن القاضي الدستوري قد لا يصرح بعدم مطابقتها للدستور، وإنما يعلن مطابقتها بصياغة يشترطها بتحفظ تحييدي. ولقد استخدم المجلس الدستوري هذا الطرح مبكرا بمناسبة رقابته لدستورية القانون الأساسي للنائب¹، حين خول المشرع النائب بالمادتين 17 و 33 من القانون المشار إليه، عدة صلاحيات لممارستها داخل دائرته الانتخابية². وطابق المجلس الدستوري هاذين المادتين استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، الذي « يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، و بتحويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين و الأنظمة و ممارسة الرقابة الشعبية، و المسائل المتعلقة بمختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهامها تتجاوز صلاحياته الدستورية »³.

فرغم توصل المجلس الدستوري إلى أن المادتين المنوّه عنهما معيبتين دستوريا لخرقهما لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه لم يعلن عن عدم دستوريتها، بل فضل الإبقاء عليهما بإعلان مطابقتها بتحفظ يحمل صياغة جديدة يوردها. إذ تسمح هذه الصياغة بمحو الآثار التي تنتج العيب الدستوري، من خلال عملية تنقيح للمادتين المراقبتين⁴. فاعتبر دستورية المادتين 17 و 33 مقبولة بإبعاد الجملتين التاليتين منهما على التوالي : " ... خاصة في المسائل المتعلقة بـ ... " ، " ... و في هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة ... "، والواضح هنا أن الصياغة النهائية للمادتين كانت بتدخل إيجابي للمجلس الدستوري لإجراء عملية جراحية، استأصل فيها الجملتين المعيبتين من الصياغة الحرفية التي أوردها المشرع، و بالتالي فهي صياغة للمجلس لا لهذا الأخير.

وفي استخدام آخر لهذا الطرح مع تعديل بسيط في شكله، استبدل المجلس الدستوري عبارة " **مطابقة بتحفظ** " بـ " **مطابقة جزئيا** " في رأيه لمطابقة المادة 65/1 من القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي

¹ - قرار رقم 2-ق-ق-م د / 89، قرار سبق ذكره.

² - إذ تنص المادة 17 منه على أن " يتابع النائب على مستوى دائرته الانتخابية، تطور الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، وخاصة المسائل المتعلقة بـ : تطبيق القوانين و الأنظمة، و ممارسة الرقابة الشعبية، و كذا المسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية ". أما المادة 33 فتتضمن على أنه: " عند نفاذ جدول أعمال المجلس، يتفرغ النائب لدائرته الانتخابية، و في هذا الإطار يجب عليه أن يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة، كما يتولى ممارسة الرقابة الشعبية وفقا للتشريع المعمول به ".

³ - قرار رقم : 2-ق - ق - م د - 89 ، قرار سبق ذكره.

⁴ - B. YELLES CHAOUCH, La technique de réserves d'interprétation ..., op. cit., p. 07.

الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، والعلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة، فسمحت له بإحلال صياغته محل صياغة المشرع. فقد اعتبر أن اختزال البرلمان لمسألة استجواب الحكومة في رئيسها، هو تفسير مخالف لأحكام المادة 133 من الدستور. ومع هذا، رأى أن المادة المذكورة مطابقة جزئياً للدستور، وتام مطابقتها لا يكون إلا بتعميم حكم الاستجواب ليشمل أعضاء الحكومة أيضاً، واقتضى هذا التعميم تدخل المجلس تحت غطاء التفسير، لإعادة صياغة نص المادة 65 (الفقرة الأولى) المذكورة، ليصبح بإمكان « أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة وفقاً لأحكام المادة 133 من الدستور »¹.

والملاحظ هنا أن احتفاظ المجلس الدستوري بهذه المادة، حتم عليه إعادة مطابقتها للدستور، باستبعاد العيب الدستوري، و لم يتأتى له ذلك إلا بتصحيح صياغتها، لذا، كانت صياغتها النهائية (الجديدة) بحذف كلمة " رئيس " لتظهر أكثر مطابقةً لنموذجها الأساسي. هنا، لم ينتظر المجلس المشرع لكي يصحح هذا العيب الحرفي، بل فضل التدخل لصياغتها بنفسه.

2. التحفظات التقييدية بإعلان عدم المطابقة الجزئية

خلافًا للوجه السابق للتحفظات التقييدية، قد يستعمل المجلس الدستوري هذه التحفظات مع إعلان عدم المطابقة الجزئية للحكم المعيب، من أجل الاحتفاظ بأحكام غير مطابقة للدستور في الأصل، ومعلن عدم دستوريته جزئياً. وهذا بتدخل القاضي الدستوري لتصحيح الجزء غير الدستوري فيها، لذا لن يوازي إعادة صياغته للأحكام المراقبة بإعلان مطابقتها للدستور، بل يصيغها رغم إعلان عدم دستوريته الجزئية. وبدلاً من إلغاء هذه الأحكام، يجبر عدم دستوريته الجزئية بصياغة جديدة يراها مطابقة للدستور. بهذا العمل، يفتح القاضي الدستوري الباب واسعاً لمشاركته في الصياغة، لتطال الأحكام التي يعلن عن عدم دستوريته.

وقد لجأ المجلس الدستوري إلى هذا الوجه من التحفظات التفسيرية عند مطابقتها للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث رأى أن نصاب ثلاثة أرباع ($\frac{3}{4}$) الذي اشترطه المجلس الشعبي الوطني لرفع الحصانة عن النائب، مخالف للدستور، و أعلن عدم مطابقتها وحده للدستور من كامل حكم الحصانة. كما عمل على حذفه من خلال إعادة صياغة المادة باقتراحه للتعبير الذي يفيد مطابقتها للدستور، فاعتبر أن المجلس الشعبي الوطني يفصل « في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة و النائب

¹ - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع/م.د/1999 ، رأي سبق ذكره.

المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه»¹. ويوضح هذا الإجتهااد بجلاء إحلال المجلس الدستوري لصياغته محل صياغة صاحب النص.

وعند مطابقته لنسخة أخرى للنظام الداخلي لنفس الغرفة، اعتبر أن عدم دستورية المادة 52 منه تمس فقط شطرا منها، والذي يقر تشكيل مجموعات برلمانية على أساس الانتماء الذاتي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، لذا استبعد هذا الشرط المعيب بصياغة جديدة لهذه الفقرة، تمكن النواب الأحرار من «... أن يشكلوا مجموعات برلمانية»².

وفضلا عن ما سبق، قد طور المجلس الدستوري استخدامه لهذا الطرح بشكل قد يمس بشرعية رقابته، إذا أنه في بعض أرائه، لم ينوه أصلا عن مدى دستورية الحكم المراقب، بل يعيد مباشرة صياغته من تلقاء نفسه لإصداره دستوريا. و في هذا الصدد، صاغ المادة 29 في رأيه بتاريخ 19 ماي 1998 بنصه مباشرة على أن «... تعاد صياغة هذه المادة كالاتي: يُوزّع رؤساء الأقسام القضايا على القضاة التابعين لهم و يتزأسون الجلسات و يعدون التقارير، و يسيرون المناقشات والمداولات»³، من دون أن يعلن مدى دستورتها أصلا.

و في رأي آخر، فصلّ المجلس الدستوري صراحة لصاحب النص كيفية إعادة صياغة بعض الأحكام بما يفيد دستورتها، بأمره مباشرة بأن «تضاف كلمة "شؤون" إلى البند الثالث من المادة 17 من النظام الداخلي ويحذر كما يلي: شؤون التشريع و العلاقات مع مجلس الأمة، و الحكومة». وأمره بأن «تستبدل كلمة "الدورات" بـ "الجلسات" في العنوان ما قبل المادة 56 ليصبح العنوان باسم "الجلسات"»⁴. وأشار في رأي آخر إلى أن «يحذف شطر الجملة "... المادة 68 ... من المادة 34 (الفقرة الأولى) من القانون العضوي، موضوع الإخطار»⁵.

1 - الرأي رقم: 03/ر.ن.د/م د/ 97، رأي سبق ذكره.

2 - الرأي رقم: 10/ر.ن. د/ 2000، رأي سبق ذكره.

3 - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/ 98، رأي سبق ذكره.

4 - الرأي رقم: 03/ر.ن.د/م د/ 97، رأي سبق ذكره.

5 - الرأي رقم 03/ر.ق.ع/م د/ 04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله و صلاحياته، للدستور. ج. ر العدد 57 الصادرة في 08 سبتمبر 2004.

ولأمثلة أكثر عن إعادة صياغة المجلس الدستوري للأحكام المراقبة مع إعلانه لعدم دستورتها الجزئية أنظر؛ الرأي رقم 01-ق ق- مد 1989، و بالأخص حول دستورية المواد: 86، 91، 108، 110، الرأي السابق.

و قد اعتاد المجلس على التتويه في آخر آرائه وقراراته، على إمكانية فصل الأحكام غير الدستورية كلياً أو جزئياً من النص المراقب، بنصه على أن « تعد الأحكام غير المطابقة للدستور جزئياً أو كلياً، قابلة للفصل عن باقي الأحكام الأخرى ». لكن باستعماله لهذه التحفظات لن يحتاج لهذا الإعلان، لأنه يتكفل بنفسه بإعادة تصحيح الحكم الذي يعلن عدم مطابقتها جزئياً. و هذا ما رآه عند مطابقتها للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حين حكم بعدم دستورية اشتراط نصاب ثلاثة أرباع أعضائه لرفع الحصانة في المواد 12، 13 و 14، وكذا عدم دستورية حكم إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس من طرف الحكومة بالمادة 68 من هذا النظام. بيد أن تدخل المجلس الدستوري لتصحيح مخالفة هذه الأحكام، جعله في غنى عن فتحه لإمكانية فصلها عن باقي نص النظام الداخلي¹. و هذا إرادة منه لإعطاء تحفظاته حجية الشيء المقضي فيه، وضماناً لتنفيذها بغلقه الباب أمام تصحيحها من المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً : بناء معنى النصوص بالتحفظات البناءة

مفاد هذه التحفظات، أن " يتجنب القاضي الدستوري الإلغاء الإستثنائي للحكم المعيب مع تصويبه"²، من خلال إعادة تفسيره بما يسمح بمطابقتها للدستور، لهدف الاحتفاظ به في النظام القانوني³. و يلجأ المجلس الدستوري لهذه التقنية عندما تكون أحكام النص المراقب ليست واضحة بما فيه الكفاية، و غموضها قد ينتج تفسيرات تبطن تعدياً على حقوق و حريات أساسية محمية دستورياً⁴.

إن التدخل الإيجابي للمجلس الدستوري بالتحفظات البناءة لتصويب النص، لن يمس بحرفية الحكم المعيب، نظراً لسلامة صياغته، و لأن العيب الذي يشوبه يكمن في غموض معناه فقط. أما الاحتفاظ به، فيبدر بتبني المجلس الدستوري في رقابته لفرضية مطابقة النصوص للدستور، إلا أنه في حالة الشك حول المعنى المعطى له، يجعل تفسيره لكي يطابق الدستور أمراً واجباً⁵.

¹ - الرأي رقم: 03/ر.ن.د/م د/ 97، رأي سبق ذكره.

² - L. FAVOUREU, la décision de constitutionnalité, op. cit., p. 622.

³ - B. YELLES CHAOUCH, La technique de réserves d'interprétation ..., op. cit., p. 08.

⁴ - X . SAMUEL, op. cit., p. 13.

⁵ - B. YELLES CHAOUCH, ibidem.

وانطلاقا مما سبق، يتبين أن حجم مساهمة القاضي الدستوري في الوظيفة المعيارية بالتحفظات البناءة، متوقف على مدى شمولية المخالفة التي يضمورها غموض الحكم المعيب، فإذا ما اعتراه غموض تفسيره مخالف كلية للدستور، فإن تفسير القاضي لمطابقته بتحفظات بناءة سيكون بمثابة تعديل لقصد المشرع من هذا الحكم (1). وأما إن كان غموض الحكم المراقب يحتمل تفسيرات مخالفة للدستور في بعض جزئياته فقط، مع وضوح دستورية البعض الآخر، فإن احتفاظ القاضي الدستوري به سيتماشى وقصد المشرع، ليصح معنى الحكم بتحفظات بناءة (2) تصوّب التفسيرات الجزئية المخالفة فيه.

1. تعديل التحفظات البناءة لمعنى النص

إن عملية مطابقة الحكم المعيب هي من جنس العيب الذي يشوبه، لذا فإن معيارية حرفيته وصحتها تجعل المجلس الدستوري في غنى عن إعادة صياغته، وأن غموض معناه يحتم تدخله لإيضاحه. بيد أن إيراد المجلس لمعنى يخالف قصد المشرع من الحكم المراقب، قد يجعل من الأول مشرعا بديلا بآتم معنى للكلمة. واعتبار من أن سلطة تعديل النصوص القانونية هو حق أصيل للمشرع، فإن تغيير معنى النص بتحفظ بناءة، مع الحجية التي تتمتع به هذه التحفظات، سيُمكن المجلس الدستوري من غصب هذا الحق من صاحبه، و يجعله يمارس إحدى آليات الوظيفة المعيارية، و هو " حق التعديل " .

عمليا، يعتبر القاضي الدستوري معدلا لمعنى النص عند تفسيره للحكم المعيب، ليأخذ مدلولاً يخالف تماما قصد المشرع المخالف للدستور. هذا ما أدى ببعض الفقهاء إلى القول أن القاضي ينشئ أحكاما جديدة عند التفسير¹. ففي رأيه بخصوص مطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقات الوظيفية بينهما والحكومة، اعتبر المجلس أن قصد المشرع في المادة 38 من النص الأصلي² - معناها لا صياغته - مخالف بكامله لإرادة المؤسس الدستوري، لرؤيته أنه « ... إذا كان قصد المشرع أن يعرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، في هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور »³، أي يكون قد أحدث غموضا يمكن أن يخالف التفسير الدستوري الصحيح لهذا الحكم، ويعدل من إرادة المؤسس الدستوري. و هذا ما قرره

¹ - Charles EISENMANN, cité par; L. FAVOREU, Rapport Général Introductif, op. cit., p. 277.

² - إذ تنص المادة 38 من هذا القانون على أنه " يطبق إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور " .

³ - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع /م.د/ 1999 ، رأي سبق ذكره.

المجلس بقوله « ... أن المؤسس الدستوري حين خصص الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، (...) فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستتناة من ذلك ». و هذا التفسير هو البديل المطابق للدستور من بين عدة تفسيرات ممكنة له، فتعد « المواد 20، 38 و 100 من القانون العضوي، موضوع الإخطار مطابقة للدستور مع مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه ».

و يبرز تعديل التحفظات البناءة لمعنى النص بجلاء، في استبدال معنى شطر الجملة : " القانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان " الوارد في المادة 20 و المادة 88 من النظام الداخلي لمجلس الشعبي الوطني، حيث استشف المجلس من صياغة المادتين المذكورتين، أن النظام الداخلي المراقب يقر قانونا أساسيا لموظفي البرلمان، وقانونا أساسيا خاصا لموظفي المجلس الشعبي الوطني. لذا أعلن صراحة أن « شطر الجملة الوارد في المادة 20 المذكورة أعلاه، من شأنه أن يفسر في صياغته الحالية تفسيراً مغايراً للمعنى الذي تقصده المادة 102 من القانون العضوي المذكور »¹. و للاحتفاظ به أعطاه تفسيراً آخر مطابقاً للدستور، فاعتبرا أن «... المشرع حين أقر في المادة 102 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، بأن البرلمان يضبط القانون الأساسي لموظفيه و يصادق عليه، فإنه لا يقصد بأن البرلمان يضع قانونا أساسيا مشتركا بين موظفي البرلمان و يصادق عليه، لأنه إذا كان الأمر كذلك، فإن مثل هذا النص سيكون من اختصاص القانون، و سيخضع بالتالي لإجراءات الإعداد و المصادقة و الإصدار المترتبة عن ذلك ». و اعتبر أن شطر هذه الجملة « ... الوارد في المادة 20 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار، مطابقة للدستور مع مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه »، فالتفسير البديل الذي أورده المجلس الدستوري هو ضبط كل غرفة لقانونها الأساسي الخاص بموظفيها، بدلا من القانون الأساسي الخاص بموظفي غرفتي البرلمان معا.

2. تصحيح التحفظات البناءة لمعنى النص

إن تصحيح التحفظات البناءة لمعنى الحكم المعيب، يمثل درجة أقل لمشاركة القاضي الدستوري في تحديد معنى النص. لأنه في تصحيحه ينطلق من أن الحكم المراقب سليم و مطابق للدستور، غير أنه يشوبه بعض الغموض حول معناه. فالحكم بالوجه الذي يورده البرلمان وحده، غير مطابق للدستور، بل يجب إرفاقه بتفسير

¹ - الرأي رقم: 10/ر.ن.د/2000، رأي سبق ذكره.

يزيل غموضه، و بهذا يشارك المجلس الدستوري المشرع في تحديد معنى الأحكام المراقبة. فالتفسير الذي يفرضه المجلس لا يحمل معنى يخالف قصد المشرع، و إنما يتماشى معه، غير أن ضعف قصد المشرع في الترجمة الكاملة لنموذجه الأساسي، يُبرّر الحاجة لتفسير يقويه لهذه المقابلة.

لقد مارس المجلس الدستوري هذا الطرح عند رقابته للمادتين 82 و 85 من قانون الانتخابات، حيث توصل بعد تفسيرهما إلى عدم مساهمهما بأي حكم دستوري، واعتبر أن المشرع عند نصه على أن « الأشخاص الذين يمارسون الوظائف المذكورة في المادتين 82 و 85 من قانون الانتخابات، غير قابلين للانتخاب في المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الوطني، كان يقصد منعهم من الترشح لمهمة انتخابية مدة ممارستهم مهامهم، وطوال سنة واحدة بعد إنهاء مهامهم، ومن تقديم ترشحهم لمهمة انتخابية في دائرة الاختصاص الأخيرة التي مارسوا وظائفهم فيها»¹.

بيد أنه رأى في المقابل، أن دستورية هاذين الحكمين غير كافية، لأن القانون المعروض عليه لم يتناول حالات عدم القابلية للانتخاب للمجالس الشعبية الولائية. لذا اعتبر هذا التصرف الذي بدر من المشرع كان نتيجة إغفال منه فقط « ... لأنه في الحالة العكسية يفضي تحليله إلى تمييز بالمقارنة مع ما هو مشروط في المترشحين للمجالس الشعبية الأخرى»².

و بمناسبة فحصه لمطابقة القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و العلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة، راقب المادة 20 منه التي تنص على أنه « زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، أن يرفق بعرض أسباب، و أن يحرر نصه في شكل مواد»، واعتبر أن هذه « ... الصياغة التي اعتمدها المشرع، لا يمكن أن تكون سوى نتيجة استعمال لتعبير غير ملائم»³. فلم يرصد المجلس الدستوري حينها أية مخالفة للدستور في الهدف الذي يقصده المشرع، بل رأى عدم كفايته الدستورية لغموضه، مما ولد الحاجة لإرفاقه بتفسير يجعل منه أكثر ملاءمة للتعبير عن القصد المراد، لأن شروط قبول اقتراحات ومشاريع القوانين محددة حصرا في المادة 119 من الدستور، و ليس من اختصاص المشرع إضافة شروط أخرى ما لم يؤهله الدستور لذلك. واستناد لهذا، تدخل

¹ - قرار رقم 01/ق.ق.م/د، 1989، رأي سبق ذكره.

² - نفس الرأي المذكور.

³ - الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م، د/1999، رأي سبق ذكره.

المجلس بتفسير لإزالة اللبس الذي قد يُنتج مخالفة لهذا التنظيم، بتفسيره للشكلين الذين أوردتهما المادة 20: "عرض الأسباب" و "التحرير في شكل مواد"، بأنهما ليسا بشروط إضافية، وإنما هما تبيين لإحدى الكيفيات المرتبطة بتطبيق الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور. بهذا التفسير، يُبقي المجلس على المعنى الأصلي للمادة، و يضيف له معنى آخر مكملا و موضحا له، و لا يتعارض معه (أي لا يقصي قصد المشرع كلية، بل يصححه).

وفي ذات السياق، راقب المجلس الدستوري دستورية الفقرتين؛ الأولى من المادة 82، و الثانية من المادة 109، من القانون العضوي للانتخابات، وأورد تحفظا واضحا لتصحيح معناها، معتبرا أن « المشرع حين استعمل (...) مصطلح "الولايات" يكون قد أحدث لبسا قد يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تزكية قوائم الترشيحات المنصوص عليها في المادتين 82 و 109 من قانون الانتخابات، و اعتبارا أن المشرع حين اعتمد الصياغة المشار إليها أعلاه، يكون قد قصد عدم إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تزكية قوائم الترشيحات»¹. في هذا الإجهاد لم يقف المجلس الدستوري على أية مخالفة في دستورية هذا الحكم، لكنه رأى أن استعمال المشرع لمصطلح الولايات يُحدث لبسا قد يُنتج غموضا مخالفا للدستور، لذا، صححه بتحديد التفسير الدستوري له.

و في اجتهاد مشابه، رأى المجلس الدستوري أن الحكم الذي يخول به المجلس الشعبي الوطني نفسه، صلاحية تحديد القواعد المطبقة على محاسبته، هو حكم يشوبه غموض، ومع هذا لم يعلن عدم دستوريته، بل فضل الاحتفاظ به بإعادة مطابقته بتفسير يزيل غموضه، معتبرا أن « ... تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني لا يعد في حد ذاته صلاحية تُمكن مكتب المجلس الشعبي الوطني من وضع قواعد أخرى غير تلك المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية، المذكور أعلاه، و إنما يُقصد منه القواعد المتعلقة برقابة تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني»².

¹ - الرأي رقم: 02 / ر م د / 07 مؤرخ في 23 يوليو 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل و المتمم للأمر رقم 97-07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج. ر العدد 48 الصادرة في 29 يوليو 2007.

² - الرأي رقم: 10/ر.ن.د/2000، رأي سبق ذكره.

في هذا الاجتهاد، ساير المجلس الدستوري المجلس الشعبي الوطني في تحويل نفسه مسألة تحديد القواعد المطبقة على محاسبه، غير أن هذا الحكم يحتاج إلى توضيح أكثر لنوعية هذه القواعد، وهنا يكمن ضعفه، فالغموض المخالف حسب رأي المجلس يكمن في التفسير الذي قد يعطي المجلس الشعبي الوطني صلاحية تحديد قواعد خاصة غير تلك المعروفة في قانون المحاسبة العمومية. لذا كانت إزالته بتفسير ثان يبين هذه القواعد بأنها تلك الخاصة بتنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني و المعروفة بالقانون رقم 90-214 المؤرخ في 15 أوت 1990¹.

ثالثاً : تحديد كيفية تطبيق النص بالتحفظات التفسيرية الأمرة

يُظهر الإجتهد الدستوري، أن القاضي الدستوري قد يحتفظ ببعض الأحكام المعيبة مقابل تحفظات من طابع آخر هي " التحفظات التفسيرية الأمرة ". وهي عبارة عن تفسيرات تحمل تحديدات و مفاهيم في شكل أوامر، موجهة لتحترم من سلطات الدولة المكلفة بتطبيق القانون². و تبين هذه التحفظات كيفية التطبيق الدستوري للقانون من طرف المخاطبين به، فهي عبارة إذا، عن أوامر تفسيرية لضمان مطابقة النص للدستور.

وفي هذا الخصوص، تظهر دراسة التحفظات الأمرة في الإجتهد الدستوري تمايزاً في آثارها حسب طبيعة المخاطبين بها، إذ تظهر أن المجلس الدستوري قد يرسل بأوامر تفسيرية للسلطتين التنفيذية والقضائية، لضمان مطابقة الأحكام محل الرقابة، التي بين يديه³. كما قد يرسل بنوع آخر من الأوامر التفسيرية، إلى المشرع ذاته، يحدد له فيها مسبقاً كيفية الإنتاج المعياري الصحيح لبعض الأحكام، لضمان مطابقتها قبل إنشائها، وبهذا المفهوم يمارس تقنية اجتهادية خاصة، هي تقنية التدخل⁴.

فبالنسبة للتحفظات التفسيرية الأمرة الموجهة للسلطات المكلفة بتطبيق القانون (القضائية و التنفيذية)، لن يقدم القاضي الدستوري من خلالها تفسيرات لتصحيح معنى الحكم المعيب، أو إعطائه معنى جديد كالتحفظات البناءة، و إنما يبعث بواسطتها مباشرة إلى هذه السلطات، الكيفية الدستورية لتطبيق الحكم. بهذا

¹ - القانون رقم 90-21، المتعلق بالمحاسبة العمومية، المؤرخ في 15 أوت 1990 الجريدة الرسمية عدد 35 مؤرخة في 15 غشت 1990.

² - X . SAMUEL, op. cit., p. 09.

³ - Idem.

⁴ - أنظر لاحقاً العنوان؛ التفسيرات الأمرة للمشرع، تدخل في الإنتاج المعياري.

المعنى تؤمن التحفظات التفسيرية الآمرة دستورية الحكم، من دون الحاجة لتدخل جديد من المشرع، فهي ذاتية التطبيق ولا تتطلب إنتاجا معياريا جديدا، خلافا لتقنية التدخل¹.

ما يلاحظ في هذا الشأن أن المجلس الدستوري لم يستعمل هذا النوع من التحفظات كثيرا في إجهاده، و يرجع ذلك إلى سببين اثنين: الأول هو عدم إخطاره بالنصوص المنظمة لمجالات اختصاص هذه السلطات، أما الثاني، فيتمثل في قلة أهمية هذه التحفظات ذاتها، باعتبار المجلس الدستوري في أغلب الحالات، يتكفل من تلقاء نفسه بتصحيح الأحكام المعيبة، سواء في صيغتها بتحفظات تحييدية أوفي معناها بتحفظات بناءة. ومع هذا، فقد أورد المجلس الدستوري بعض التحفظات التفسيرية الآمرة، لمطابقة بعض الأحكام التي لها علاقة بعمل السلطين التنفيذية (1)، و القضائية (2). والأبعد من هذا، قد بعث بهذه التحفظات إلى البرلمان ذاته ليبين له كيفية تطبيق بعض الأحكام التي لا تتعلق بالإنتاج المعياري المراقب (3).

1. التحفظات الآمرة الموجهة للسلطة التنفيذية

في هذا الخصوص، عند مطابقة المجلس الدستوري لقانون الانتخابات للدستور، اعتبر أن تمكين المشرع بعض الأشخاص، بالمادة 34 من القانون المنوه عليه الحصول على نسخة من قوائم الانتخابات البلدية، هو تقرير حق لهم كأطراف مشاركة في الانتخابات. لكنه رأى في المقابل أن ممارسة هذا الحق، قد تمس بمقتضيات دستورية أخرى معروفة بالمادة 35، 39 و 63 من الدستور، و هي حرمة الحياة الخاصة، ولضمان مطابقة هذا الحكم، حدد المجلس الدستوري الطريقة الدستورية لتطبيقه بتفسير أمري موجه إلى المعنيين به، معتبرا أنه «...لا يمكن ممارسته دون التقيد باحترام الحقوق المعترف بها للغير بموجب أحكام الدستور، لاسيما المادة 63 منه². بهذا الاجتهاد يقيد المجلس الدستوري السلطة التنفيذية (أي إدارتها العمومية)، في تفسير كيفية تطبيق المادة 34 المذكورة، بإشتراطه لاستعمال المرشحين للقوائم الانتخابية البلدية أن يتقيدوا باحترام حقوق الآخرين المعروفة بالمواد المذكورة، ومن ذلك، يعد تطبيق الإدارة لهذه المادة غير دستوري.

2. التحفظات الآمرة للسلطة القضائية

عند رقابة المجلس الدستوري لمطابقة القانون العضوي المنظم لعمل مجلس الدولة و اختصاصاته، اعتبر أن اعتماد المشرع لصياغة المادة 153 من الدستور لعنوان هذا القانون، قد يحدث بعض الغموض أثناء تطبيقه،

¹- Th. Di. MANNO, cite par; C. BEHRENDT, Le juge constitutionnel comme Législateur-cadre positif: une analyse comparative en droit Français, Belge et Allemand, thèse, Paris I, Panthéon-Sorbonne, L.G.D.J, Paris, 2006, p. 135.

² - الرأي رقم: 01/رق ق ع/ م د/04 السابق الذكر.

لأنه يعطي مجلس الدولة حق تحديد القواعد المنظمة لعمله وتحديد اختصاصاته ومجالاته بنظام داخلي. وهذا يحدث خطر تعسف مجلس الدولة بزيادته في اختصاصاته، ويوسع مجالات عمله أو يمس بتنظيم نفسه، وكل هذا بنظام داخلي غير خاضع لرقابة ممثلي الشعب ولا لإصدار رئيس الجمهورية، بل يطبق مباشرة فور اعتماده، لذا تدخل القاضي الدستوري لضمان التطبيق الدستوري لهذا الحكم، ففسر لمجلس الدولة نية المشرع، بأنه قَصَدَ تحويله تحديد كفاءات تنظيمه لعمله فحسب، لا تنظيم نفسه و اختصاصاته¹.

3. التحفظات الآمرة للبرلمان

في مثال على هذه التحفظات التفسيرية الآمرة الموجهة للبرلمان، بين المجلس الدستوري للنائب كيفية تطبيق حكم المادة 28 من القانون الأساسي لعضو البرلمان، معتبراً أنه إذا كان « من صلاحية المشرع تقدير الوسائل المادية الضرورية التي يحتاجها عضو البرلمان لأداء مهمته البرلمانية، فإنه بالمقابل يتعين عليه أن تكون تلك الوسائل بما في ذلك فتح أمانة، لا تخالف أحكام المادة 105 و الفقرة الثانية من المادة 115 من الدستور »².

بهذا التفسير، يحد المجلس الدستوري عضو البرلمان من اتخاذ وسائل ممارسة وظيفته البرلمانية لا المعيارية، إلا بالكيفية التي لا يخالف بها أحكام المادتين المشار إليهما أعلاه.

المطلب الثاني: وظائف الرقابة بتحفظات تفسيرية سند لشرعيتها

لقد تبين مما تقدم، أن التحفظات التفسيرية هي أداة تسمح للمجلس الدستوري بلعب دور إيجابي في العمل المعياري للبرلمان بشكله؛ التشريعي والتنظيمي، لضمان الفعالية للحقوق المضمنة في الدستور، و وقايتها ضد التجاوز، باعتبار التحفظات التفسيرية آلية أساسية للرقابة القبلية المجردة لدستورية القوانين. ومع هذا فإن استعمال المجلس الدستوري المتزايد لهذه التقنية في اجتهاداته، يثير تساؤلات عدة حول أهدافها والدواعي المحفزة لزيادة استعمالها، وكذا نتائج العمل بها في النظام القانوني الداخلي. وتطرح مجمل هذه التساؤلات مسألة شرعية عمل المجلس الدستوري بالتحفظات التفسيرية عند رقابة الدستورية.

¹ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/98، رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم: 12/ر ق/م د/01، رأي سبق ذكره.

في هذا الخصوص، يعد المجلس الدستوري الجهاز المكلف بالسهر على احترام الدستور، و في سبيل هذا طور تقنيات عمله التقليدية، خاصة تلك المتعلقة بتأمين دستورية الوظيفة المعيارية، وأهمها تقنية التحفظات التفسيرية، التي تستعمل قبل كل شيء لتأمين الوظيفة المعيارية (الفرع الأول). كما يستعملها المجلس الدستوري لتأمين وظيفة أخرى أهم، هي حفظ التوازن داخل النظام السياسي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التحفظات التفسيرية أداة لتأمين الوظيفة المعيارية

يجسد حفظ الوظيفة المعيارية من خلال ضمان جودة إنتاجها للقواعد القانونية، وتقتضي هذه المهمة من المجلس الدستوري العمل على اتجاهين؛ التصدي لضعف الوظيفة التشريعية الناتج عن إهمال المشرع لها. كما يجب عليه ضمان معيارية واضحة للنصوص البرلمانية. غير أن الطبيعة الرقابية لوظيفة المجلس الدستوري تمنعه من التدخل مباشرة لتأمينهما، الأمر الذي جعله يستعمل التحفظات التفسيرية، كأداة مرنة، لتقوية ضعف الوظيفة المعيارية (أولا)، ولمواجهة الغموض المعياري (ثانياً). و من دونها لا يملك المجلس الدستوري حلاً شرعية لتأمين صحة الوظيفة المعيارية ضد هذه المخاطر النوعية.

أولاً : التحفظات، أداة لمواجهة ضعف الوظيفة التشريعية

قد يتنازل المشرع عن بعض اختصاصاته لأجهزة أخرى بمناسبة تنظيمه لها، ليقر بعدم اختصاصه السلبى، كما أنه قد يمس بقواعد الوظيفة التشريعية ذاتها. وفي الحالتين يُنتج عمله ضعفاً في الوظيفة المعيارية وجودة أعمالها، ويحتم تدخل القاضي الدستوري بتحفظات عند رقابته للدستورية، لأجل التصدي لعدم الاختصاص السلبى للمشرع (1)، ولتأمين قواعد الوظيفة المعيارية (2).

1. مواجهة المجلس الدستوري لعدم الاختصاص السلبى للمشرع

تمتاز ممارسة الوظيفة التشريعية بالتخصص الدقيق في اختيار مواضيعها، لأنه ليس بالسهل دائماً توزيع الاختصاص بين مجالات القانون و تلك التي للتنظيم، ولا يعطى دوماً موضعاً لقرار واضح، لصعوبة تصنيف القواعد الإجتماعية بين تلك التي تدخل في المجال التشريعي و الأخرى التي في المجال التنظيمي، إلا من جهة المقاربات¹.

¹ - Jean-Philippe Lebreton, cité par; A. VIALA, op. cit., p. 101.

في هذا الإطار، يحفظ مبدأي الفصل بين السلطات و توزيع الاختصاصات سيادة المشرع في ممارسة وظيفته، لكنه عمليا، تُصعّب مسألة تداخل المجالات من سيطرة البرلمان على هذه الوظيفة، و ينجم عن هذا إمكانية تفويضه المباشر أو غير المباشر لأجهزة أخرى للاستثمار فيها، بسهوه منه أو تحت تأثير متطلبات المؤسسات العصرية، و هذا ما يسمى بفكرة " **عدم الاختصاص السلبي للمشرع** " ¹.

مفهوم عدم الاختصاص السلبي للمشرع باختصار؛ " هو بقاءه دون اختصاصاته " ²، ³. و ويميز الفقه الدستوري بين حالتين من عدم الاختصاص السلبي، الحالة التي يعهد فيها المشرع إلى سلطة أخرى أمر الاهتمام بتحديد قواعد موضوع من اختصاصه؛ و الحالة التي لا يستنفذ فيها المشرع كامل اختصاصاته، و لا يحيلها إلى سلطة أخرى. في الحالتين يتدخل القاضي الدستوري لحماية اختصاص المشرع من خلال معاقبة إهماله لاختصاصاته بهذا الشكل ⁴. لأن تنازله عنها هكذا، من شأنه أن يضعف من السلطة التشريعية أمام السلطات الأخرى، وبالأخص السلطة التنفيذية، باعتبارها شريك رسمي للبرلمان في مهمة التشريع، التي قد تستعمل امتيازاتها في هذا المجال لتحويل نفسها لتنظيم أحكام تشريعية في شكل التنظيم.

إضافة لهذا، قد يشكل عدم الإختصاص السلبي خطرا على حريات الأفراد، عندما تكون الأجهزة المستفيدة منه مستقلة عن البناء الكلاسيكي للوزارات، حينها يمكنها أن تشارك الدولة في تنظيم حقوق الأفراد وحررياتهم من خلال سلطتها التنظيمية. وهنا يبرز دور المجلس الدستوري في إعادة تعليم حدود ممارسة السلطات، لجعل التوزيع يتم وحفاظا على سير الوظيفة التشريعية. لذا، فإن موقف المجلس من هذا الضعف، سوف لن يكون بإلغاء الحكم المعيب، لأنه بهذا الإلغاء لن يعالج ضعف الوظيفة التي تنصل منها صاحبها، كما أن الطبيعة القانونية لرقابة الدستورية ستمنعه من الوقوف مباشرة إلى جانب المشرع. لذا فهو في حاجة لمواجهة ضعف المشرع بتدخل إيجابي يتناسب ووظيفته الرقابية، و في نفس الوقت يعيد للمشرع الاختصاصات المتنازل عنها. والوسيلة الرقابية الملائمة و المناسبة لهذه المهمة النوعية، هي التحفظات التفسيرية.

¹ - Cf, F. GALLETI, Existe-t-il une Obligation de Bien Légiférer ? Propos sur l'incompétence négative du législateur dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, **RFDC**, 2004/2, n° 58, p. 388.

² - Ibid, p. 389.

³ - و اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي عدم الاختصاص السلبي للمشرع بأنه « ... المشرع لا يمارس اختصاصاته كاملة ... ». أنظر :

Sa décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, de la loi relative à la réduction négociée du temps de travail J . O du 20 janvier 2000 p. 992.

⁴ - لور ميلانو، مراقبة الدستورية و نوعية القانون، مجلة القانون العام و علم السياسية (**RDP**)، 2006، مجد، الصفحة رقم 659.

علاوة على ما سبق، تظهر حداقة التحفظات التفسيرية في تقوية الوظيفة التشريعية، عند تعليق المجلس دستورية هذا الحكم المعيب على تفسيرات يبعد فيها مصدر عدم الاختصاص السلبي، بفرضه على السلطة المتنازل لها احترام مقتضيات دستورية تتعلق، بالأخص، بالحقوق والحريات الأساسية¹. إذ تسمح له تقنية التحفظات التفسيرية بصياغة هذه المقتضيات المصنّقة في شكل تفسير للحكم المعيب يحفظ للبرلمان اختصاصاته.

في هذا الخصوص، اعتبر المجلس الدستوري في رأيه بتاريخ 19 ماي 1998 أن الصياغة التي حدد بها المشرع اختصاصات مجلس الدولة في نظامه الداخلي تحت عنوان " تحديد تنظيم مجلس الدولة وعمله واختصاصاته "، يشوبها بعض الغموض، والتي « ... يستشف من قراءتها الوحيدة، أن نيته هي تحديد كفاءات تنظيم و عمل مجلس الدولة، لأنه في حالة العكس، يكون قد أحال مواضيع من اختصاص القانون العضوي على النظام الداخلي لمجلس الدولة، و يكون بذلك قد أدخل بمقتضيات المادة 153 من الدستور »².

و لإزالة هذا الغموض، أوضح المجلس الدستوري قصد المشرع من هذه العبارة، بأنه تحديد كفاءات تنظيم وعمل مجلس الدولة، لأن الفهم الثاني، الذي أراده المؤسس الدستوري بصياغته، سيجعل المشرع يتنازل عن إحدى موضوعات اختصاصه بقانون عضوي إلى مجلس الدولة لتنظيمه بنظام داخلي. و بنصه على أن هذا التفسير هو الوحيد المقبول دستوريا، فإن المجلس الدستوري يضيق تعامل مجلس الدولة مع هذا الحكم، بإلزامه باختصاص تحديد كفاءات التنظيم فقط دون تحديد التنظيم ذاته، باعتبار هذا الأخير اختصاصا دستوريا للمشرع. و بهذا التفسير يعيد القاضي الدستوري للمشرع اختصاصه المتقاعس عنه، كما ينقذ دستورية الحكم من عدم الدستورية.

و بنفس الشكل، أنقذ المجلس الدستوري عدم دستورية المادة 14 من القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها، باعتبارها مشوبة بعيب عدم الاختصاص السلبي. حيث أعاد للمشرع اختصاص تنظيم محكمة التنازع وعملها و اختصاصاتها، والمتنازل عنه للنظام الداخلي لمحكمة التنازع.

¹ - B. MATHIEU, op. cit., p. 78..

² - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/ 98 ، رأي سبق ذكره.

وهذا بتحفظ فسر فيه اختصاص " تحديد قواعد سير محكمة التنازع " في المادة 14 المشار إليها، بتحديد كفاءات عمل محكمة التنازع لا حق تنظيم نفسها، و اعتبره التفسير الوحيد الممكن دستورياً¹.

2. تأمين المجلس الدستوري لقواعد الوظيفة التشريعية

قد لا يأتي ضعف الوظيفة التشريعية بسبب تنازل البرلمان وحده عن بعض اختصاصاته، و إنما قد يظهر بشكل آخر يتشارك في إحداثه البرلمان و الحكومة معاً، عند استثمار الأخيرة لامتيازاتها في التشريع لوضع قيود تعرقل ممارسته لم يأت بها الدستور.

لقد خول المؤسس الدستوري كلا من البرلمان والحكومة حق تنظيم العلاقات الوظيفية بينهما، في قانون عضوي ينظمه معاً وفقاً للمادة 115 من الدستور²، وأهم هذه العلاقات مهمة التشريع، التي قد يقيدانها بمناسبة تنظيمهما لها بوضع شروط تمس بسيرها، و تحول دون تأمينها بالوجه الذي يريده المؤسس، خاصة و أن هناك طرف ثالث شريك لهما في العمل التشريعي، هو المؤسسة الرئاسية، التي قد تُمس صلاحياتها في هذا المجال. في هذه الحالة يجد المجلس نفسه أمام مقتضيين دستوريين متواجهين؛ استقلالية جهازي البرلمان والحكومة في تحديد العلاقة الوظيفية بينهما من جهة، و تأمين الوظيفة التشريعية التي تمثل إحدى موضوعات الدستور من جهة أخرى. حيث ان إلغاء القاضي الدستوري للأحكام المنطوية على هذه الشروط، قد يتعارض مع السلطة التقديرية للجهازين في تحديد العلاقات بينهما، الأمر الذي قد يمس بشرعية عمله. وفي المقابل فإن سهره على احترام الدستور لا يسمح له بإجازة عمل يمس بإحدى موضوعات وظيفته الدستورية. و للتوفيق بين المتطلبين، كان على المجلس أن يتدخل إيجابياً تحت مظلة التفسير دائماً لاحتواء هذا التعارض، حيث يعيد تفسير هذه الشروط بما يتوافق و دستورها، ليساهم في بناء قواعد تشريعية آمنة للوظيفة التشريعية، تراعي امتيازات الأطراف وتحفظ سلامتها.

في هذا الإطار عند سن القانون المتضمن تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما والعلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة، اشترطت المادة 20 منه على أنه " زيادة على الشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، يشترط في كل مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولاً، أن يرفق بعرض أسباب، وأن

¹ - الرأي 07/ر.ق.ع/م د 98/، رأي سبق ذكره.

² - المادة 115 (الفقرة الأولى) من الدستور.

يحرر نصه في شكل مواد "، وفسره المجلس الدستوري بأنه تحديد لإحدى الكيفيات المرتبطة بتطبيق شروط قبول مشاريع و اقتراحات القوانين، والمحددة حصرا في المادة 119 من الدستور. لأن التفسير العكسي لهذه الصياغة، يعتبرها شروطا إضافية لا يؤهل بها الدستور، و من شأنها عرقلة التشريع، فتحديد «... الشكل الذي يأخذه مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولا، لا يعد في حد ذاته شرطا إضافيا للشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، و إنما يشكل إحدى الكيفيات المرتبطة بتطبيق هذه الشروط ...»¹.

و في نفس القانون، أقر المشرع بالمادة 38 عرض أوامر رئيس الجمهورية على كل غرفة، للتصويت عليها بدون مناقشة، استنادا لأحكام المادة 124 من الدستور. و أعاد المجلس الدستوري تفسيرها ليعتبر أن حكمها لا ينطبق على كل أوامر الرئيس، انطلاق من أن المؤسس الدستوري قد منح هذا الأخير حق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية للبلاد دون عرضها على تصويت غرفتي البرلمان. و التفسير المقابل لهذا، هو أن إخضاع أوامر الحالة الإستثنائية لإجراء التصويت، يتعارض مع إرادة المؤسس الدستوري لتمييزها في المادة 124/04 من الدستور، بل سيعدم - التفسير المقابل - الميزة الخاصة للتشريع في هذا الظرف و يعرقل ممارسته، فالمؤسس الدستوري «... حين خصص الفقرات 1، 2 و 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك»².

بهذا التحفظ التفسيري أمن المجلس الدستوري تشكيل قواعد مبسطة و واضحة لممارسة التشريع، وراعى في ذات الوقت إرادة الأطراف لتنظيم العلاقات الوظيفية بينهما. الأمر الذي قد لا يتحقق عند إعلانه لعدم الدستورية الإستثنائي للحكم.

ثانيا: التحفظات أداة لمواجهة الغموض المعياري للبرلمان

إضافة لضعف الوظيفة التشريعية، فإن غموض بعض الأحكام التشريعية أحيانا لحملها خصائص "مبهمة وغير محددة، قد تشكل خطرا آخر في النظام القانوني، الأمر الذي يستدعي أيضا يقظة المجلس الدستوري لمواجهة هذه الظاهرة، برقابته للأحكام التشريعية التي تحتمل عدة تفسيرات، سواء لصمت المشرع فيها، أو

¹ - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع/م.د/1999 ، رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع/م.د/1999 ، رأي سبق ذكره.

لغموض قصده منها. وواجهته لهذا الغموض المعياري يستلزم منه التدخل بتفسيرات المطابقة لإجلائه بما يعزز حماية الحقوق والحريات الأساسية (1)، كما تسمح التحفظات التفسيرية للقاضي الدستوري باستعمال أهداف المشرع كسند للدستورية لإزالة الغموض في معيارية القواعد القانونية (2). وعمل المجلس بهذه التقنية في هذا الخصوص، يؤمن متطلبين اثنين؛ احترام الدستور، وتعزيز تماسك و متانة القانون.

1. تعزيز ضمانات حماية الحقوق والحريات الأساسية

إن الدراسة التحليلية للتحفظات التفسيرية في الإجهاد الدستوري، تثبت أن مجالها الممتاز هو الاحكام المنظمة للحريات العامة¹. فالتفسيرات الموجهة لمعالجة عدم دستورية الحكم المعيب بعدم الاختصاص السلبي، هي ضمان لحماية الحريات الأساسية، من خلال تعليمها لحدود السلطة التنظيمية. لأن إلزام السلطات الإدارية باحترام بعض المبادئ الدستورية، سيضبطها عند ممارستها لسلطتها التقديرية، وهذا يمثل ضربا من حماية الحريات².

إلى جانب هذا، في حالة الغموض المعياري قد يتدخل المجلس الدستوري مباشرة لحماية الحريات الفردية باستعمال آلية التحفظات التفسيرية. ففي رأيه بشأن مطابقة القانون العضوي للانتخابات، أورد القاضي الدستوري بعض التحفظات التفسيرية غايتها الموافقة و المقاربة بين مقتضيين اثنين؛ حفظ النظام العام و الحريات الفردية المعروفة دستوريا للمواطنين. فقد نصت المادة 04 من القانون العضوي المشار إليه، على أنه " يحق للممثلين المعتمدين قانونا للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات و للمترشحين الأحرار وللجان المراقبة، الإطلاع على القائمة الانتخابية البلدية و الحصول على نسخة منها "، وركز القاضي الدستوري على عبارة " الحصول على نسخة منها "، فاعتبر أن المشرع بهذه الصياغة يعطي للأطراف المشاركة في الانتخابات، حق الحصول على نسخة من القائمة الانتخابية البلدية، بيد أن ممارسة هذا الحق قد تمس بمبدأ دستوري آخر، هو حرمة

¹ - A. VIALA, op. cit., p. 113.

² - في اجتهاد واضح للمجلس الدستوري الفرنسي بهذا الخصوص؛ اعتبر أن « السماح للمؤسسة العامة بإجراء أشغال و ترتيبات مهمة غير محددة على الممتلكات العامة والخاصة، و إعطاء تراخيص لأعوان المؤسسة العامة بالولوج داخل هذه الممتلكات بالنسبة لمحلات السكن، خاصة لاستخدام هذه المعدات المثبتة؛ للتنشيط أو حق الزيارة لمثبتها، يجب أن يحدد بوجه كاف لاستبعاد تجاوزات الحقوق و الحريات الدستورية المضمونة، والتي على القانون حفظها»:

- Cf; CC n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle J. O. F du 14 décembre 1985.

الحياة الخاصة المعروفة بالمادتين 35 و 39 من الدستور. و لمطابقة هذه المادة، أرفقها المجلس بتحفظ تفسيري يزيل غموضها، معتبرا أن « ... تقرير هذا الحق لا يمكن ممارسته دون التقيد باحترام الحقوق المعترف بها للغير بموجب أحكام الدستور، لاسيما المادة 63 منه »¹.

و الملاحظ في رقابة المجلس الدستوري لهذا الحكم، أنه لم يعلن مخالفته لنموذجه الأساسي، بل احترمت سلطة المشرع في تقريره لهذا الحق، إلا أنه رأى مقابلة هذا الحق لمبدأ دستوري آخر، على المشرع مراعاته. فموقف المجلس هنا، لم يكن بإلغاء هذا الحق الموافق للدستور، بل لجأ إلى تقنية " التحفظات التفسيرية " للموافقة بين متطلبين اثنين في الحكم المراقب؛ صرامة الدستور في حماية الحقوق و الحريات الأساسية (حرمة الحياة الخاصة)، و أهميته في إقرار حقوق قانونية لتأمين العملية الانتخابية. فرغم أهمية الحق الذي يحمله هذا الحكم، إلا أنه يحمل غموضا قد يعطيه تفسيرات خطيرة أثناء تطبيقه، مما يبرر الحاجة لتفسير يقويه ضد هذه التأويلات التي من شأنه تهديد الحريات الفردية للأشخاص².

من جانب آخر، يؤمن غموض القواعد المعيارية بالشكل المذكور مشاركة مفرطة للمجلس الدستوري في تحديد القانون، لأن في غموضها ستتلاشى علاقة الدستورية بين القاعدة الأساسية والحكم التشريعي الذي ينتظره الفرد. و عند تخلي القانون عن لعب هذا الدور، تبدو الحاجة لتدخل المجلس الدستوري لإعادة تأمين هذه العلاقة بواسطة تحفظات تفسيرية³. بهذا يشارك المجلس الدستوري في تحديد القانون في المنع، بتحفظات تكون كصمام أمان يرفق بالقانون، لصرف التفسيرات العشوائية المضرة. ذلك أن القانون يتحدد بإجراءين اثنين في مرة واحدة؛ تحديد أولي مسبق لمعناه (Prédétermination)، و تحديد لاحق (Codétermination). فالقانون هو عمل مكتوب لمنشئه (Prédétermination)، و مقروء من طرف المخاطب به، الذي سيشارك في تحديد معناه أيضا، من خلال هذه القراءة (Codétermination)⁴، باعتبار أن كل حكم يؤسس لقاعدة تصرف، ويجري تفويضا من صاحب الحكم إلى المخاطبين به، لتمكينهم من تحديد معناه و مرماه⁵.

¹ - الرأي رقم 01/ر.ق.ع/م د/04، رأي سبق ذكره.

² - Voir pour les risques de l'obscurité de la loi; Ph. MALAURIE, L'Intelligibilité des Lois, **Pouvoirs** 2005/3, n° 114, p. 131, 132.

³ - A. VIALA, op. cit., p. 114.

⁴ - Gérard TIMSIT, cité par A. VIALA, Idem.

⁵ - B. FRYDMAN, cite par; F. MALHIÈRE, op. cit., p. 05.

فالتحديد الأولي للقانون، يمثل درجة استثمار المشرع في تعيين مدلوله، غير أن قصر النص في تحديد هذا المدلول سيترك مكانة للتحديد اللاحق. لأن سكوته مع المجالات غير المحددة و الفجوات التي قد يتركها، سيكوّن رواقاً من الفراغ. و لضمان عدم استعمال هذه الفراغات عكس مراد كاتب القانون و استخدامها لخدمة المحتوى التشريعي، تبدو الحاجة إلى تفسيرات المطابقة للمجلس الدستوري، لملء هذه الفراغات مسبقاً، ولتقوية الفرصة على المخاطبين من المشاركة في التحديد الأولي للقانون. و بهذا المفهوم، ستكثف وتقوي التحفظات التفسيرية من التحديد الأولي المسبق، و تنقص في ذات الوقت من الهامش المتروك للتحديد المشترك من المعنيين بالنص¹، الأمر الذي يجعل من المجلس الدستوري مشرعاً شريكاً (Un Co-législateur)، لا كتمثل ديمقراطي، و إنما كمعاون، لمساعدته في تحديد المعنى الأصلي للقانون (Prédétermination).

في مثال واضح للطرح المقدم نص المشرع في الفقرتين؛ الأولى من المادة 82 و الثانية من المادة 109 من القانون العضوي للانتخابات، على أن تترك قائمة المترشحين للانتخابات بعدد من منتخبي المجالس الشعبية البلدية الولائية و الوطنية، موزعين عبر خمسين بالمائة زائد واحد (50 % + 1) من عدد الولايات على الأقل. و اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع باستعماله لمصطلح " الولايات " يكون « قد أحدث لبساً قد يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات المنصوص عليها في المادتين 82 و 109 من قانون الانتخابات². ولاستبعاد الفهم الخاطئ الناجم عن غموض المشرع، اعتبر المجلس الدستوري أن هذا الأخير باعتماده للصياغة « المشار إليها أعلاه، يكون قد قصد عدم إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات، لأن خلاف ذلك يعد إخلالاً بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، وبالنتيجة يكون المصطلح مطابقاً للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ³. بهذا التحفظ، يضع المجلس الدستوري تفسيره المطابق لموضع الفهم الخاطئ الذي قد يحدثه الغموض المعياري للمشرع، بإقصاء النواب الممثلين للجالية بالخارج من حق تركية قوائم الترشح، و يضيق إمكانية تفسيره من قبل المعنيين به. (الإدارات العمومية والقضاة على وجه الخصوص، لأنهما المكلفين بتطبيق القانون).

¹ - A. VIALA, ibidem.

² - الرأي رقم 02 / ر . م د / 07 ، رأي سبق ذكره.

³ - الرأي السابق.

2. استخدام أهداف المشرع كسند للدستورية

المظهر الثاني لتيقظ المجلس الدستوري لغموض الوظيفة المعيارية، يبرز حالة اعتماد القانون لأهداف خاصة. وهنا، لإعمال مبدأ الدستورية، يستند القاضي الدستوري لهذه الأهداف لإجلاء غموض النص، من خلال تقويته للتحديد الأولي (Prédétermination) بتحفظات تفسيرية¹، تُبرز القصد المتوخى للمشرع من هذا القانون. وفي هذه العملية يعتمد القاضي الدستوري على حرفية النص الغامض نفسه، ليضمن احترام أهداف المشرع في النص، ليخالف المعتاد في استعمال التحفظات التفسيرية التي تعيد صياغة النص ليحترم الدستور.

إن وظيفة التحفظات هنا هي إعلام المخاطبين بها بوجود أهداف مسطرة من قبل المشرع، وفي نفس الوقت تُعين لهم المهام المسموح بها من هذه الأهداف، وخارجها تعد أعمالهم غير دستورية. ويساعد هذا الطرح المجلس الدستوري على تقادي عقوبة الإلغاء لعدم الاختصاص السلبي للمشرع، نظرا للدور المهم لصياغة الأهداف في حفظ مجالات البرلمان، وتجعلها قوية في مواجهة المكلفين بها، خاصة في مواجهة الإدارة. فدستورية الأهداف قد تكون مشروطة بتبيين المشرع صراحة للغايات التي يجب احترامها من قبل السلطات الإدارية عند ممارسة الصلاحيات الموكولة لها، لتجنب عقوبة عدم الاختصاص السلبي للأحكام التي تحملها².

في هذا السياق، اعتبر المجلس الدستوري في رأيه السابق بتاريخ 19 ماي 1998، أن المشرع باعتماده في المادة 20 لنفس الصياغة التي استعملها الدستور، فإنه « ... يكون قد أدخل غموضا على معنى هذه الفقرة التي يستشف من قراءتها الوحيدة؛ أن نيته هي تحديد كفاءات تنظيم و عمل مجلس الدولة ... »³. فإجازة المجلس لدستورية هذه المادة، استلزم منه إعادة تفسيرها لتبيين هدف المشرع من هذا الحكم، ولم يحتج لإعادة صياغتها. حيث حتم عليه إجلاء غموض المادة تكييفها واستخلاص الهدف المتوخى منها لتبينه للمخاطبين به، ولا يتأتى له هذا إلا بتقنية تفسيرات المطابقة. فبهذا العمل، لم يراقب المجلس دستورية الحكم استنادا إلى قواعد أساسية، بل استعمل هدف المشرع نفسه كمرجع للدستورية⁴.

¹ - A. VIALA, op.cit., p: 116.

² - Jean- Yves Chérot, cité par; A. VIALA, op. cit., p. 117.

³ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د/ 98 ، رأي سبق ذكره.

⁴ - مثال آخر لاستعمال المجلس الدستوري أهداف المشرع كسند للدستورية، بنفس الكيفية ، في رأيه السابق رقم 07/ر.ق.ع/م د/ 98 المؤرخ في 24 ماي 1998، و بالأخص تحفظه حول دستورية المادة 14 من النص المراقب.

الفرع الثاني: التحفظات التفسيرية أداة موازنة

يطلق مصطلح المشرع على كل ممارس للوظيفة التشريعية، من الفاعلين المنشئين لأحكام القانون، والمشاركين في إعداده؛ الحكومة باعتبارها في أغلب الأحيان صاحبة مشاريع القوانين، والبرلمان باعتباره صاحب اقتراحات القوانين والمصوت عليها، ورئيس الجمهورية أحياناً عند تقديمه لأوامر رئاسية. فوجود القانون إذاً، يتطلب تحرك أحد منبغيه الحكومة أو البرلمان على الأقل. وإلى جانب هذا، يعد القاضي العادي بدوره عنصراً فاعلاً في حياة القانون، بتدخله اللاحق والمستمر لتفسير النص لتطبيقه. وفي وسط هذه الدواليب، يوجد المجلس الدستوري الذي يضمن بواسطة أوامره التفسيرية السير الحسن للعملية التشريعية، وتوزيع المهام في الحدود الدستورية، من إنشاء للنصوص، تفسيرها وتطبيقها. غير أن تشخيص ممارسة الوظيفة التشريعية لا يتأتى بدراسة التقسيم التقليدي للسلطات في الدولة الحديثة، بين التشريع والتنفيذ والقضاء، لأن حقيقة النظر تثبت غير هذا التقسيم، حيث تمارس الحكومة بامتيازاتها جل الوظيفة التشريعية على حساب البرلمان، نظراً لغزارة مشاريع قوانينها. لذا، فإن الدراسة الحقيقية للمشرع تكون مرة باعتبارها البرلمان، ومرة أخرى باعتبارها الحكومة عند ارتدائها لزي الوظيفة التشريعية¹.

و بصورة واقعية أكثر، يؤمن الانتاج التشريعي من قبل مشرع ينشط بثلاثة مفاصل: الحكومة، الأغلبية البرلمانية و معارضتها². والمعلوم أن ميزان القوة بين العناصر الثلاثة، يميل لصالح الحكومة، التي تملك الوسائل الكافية لإخضاع المعارضة³.

عند هذا الحد، تبدو الحاجة لتدخل المجلس الدستوري أثناء رقابته لعمل هذه التركيبة الاستراتيجية للمشرع، لحفظ التوازن بين عناصرها وتثبيتته. ويلجأ القاضي الدستوري عادة إلى تقنية التحفظات التفسيرية لتأمين هذه الرقابة النوعية، ويختلف تدخله بها لحفظ التوازن حسب طبيعة الأطراف المتقابلة في الانتاج التشريعي. فعند تقابل الأغلبية (رئاسية برلمانية) ومعارضتها (الأقلية البرلمانية)، فإنه سيعمل على حفظ التوازن السياسي

¹ - A. VIALA, op. cit, p. 159.

² - Idem.

³ - L. PHILIP, op. cit., p. 21.

(أولا)¹، أما عند تقابل الحكومة مع البرلمان في النص فإنه سيرعى التوازن المؤسسي بين الجهازين (ثانيا) .

أولا : حفظ التوازن السياسي

لقد تكرر تدخل المجلس الدستوري كأداة لإحلال السلم داخل الحياة السياسية، بحفظه لسلامة قواعد الحياة المشتركة. وفي هذا الإطار، تظهر التحفظات التفسيرية كأداة أساسية لهذه الاستراتيجية، باعتبارها قرارا وسطا بين إنكار المنكرين وأصحاب المنازعة، وبهذا المفهوم ستؤمن دورين مهمين في الحياة السياسية؛ إذ تسمح بتهدة الخلافات السياسية (1) وتحفظ مفهوم الديمقراطية المتواصلة (2) .

1. دور التحفظات التفسيرية في تهدة الخلافات السياسية

لقد أنتج الوضع السياسي المتأزم، بعد فشل التحول الدستوري لسنة 1989، وضعا أمنيا استثنائيا غيب الشرعية عن بعض المؤسسات الدستورية للدولة، كما غيب مؤسسات أخرى بكاملها². الأمر الذي استدعى أرضية للوفاق الوطني ارتسمت في دستور 1996 للخروج من الأزمة، واستلزمت لذلك إعادة هيكلة المؤسسات السياسية الدستورية المستقبلية، و إنتاج مؤسسات أخرى، كحل لاحتواء تناحر التيارات السياسية المتقابلة، واستدراكا لضعف دستور 1989 عن احتواء التحول العميق في النظام الدستوري.

تحقيقا لهذا المعطى، هيكل مؤسس دستور 1996 السلطة التشريعية باعتبارها مصدر المقاومات السياسية، بإنشائه لمجلس الأمة داخلها كغرفة ثانية تعمل كصمام أمان ضد مخاطر الغرفة المنتخبة³. ولتأمينها الدور المرجو منها، جعل تشكيلتها السياسية ذات طبيعة خاصة، حيث ينتخب ثلثا أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع السري وغير المباشر من بين و من أعضاء المجالس المحلية، بينما يعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي من أعضائه.

ينتج عن هذه التركيبة الاستراتيجية للغرفة الثانية، تعقيدا عميقا للعلاقة بين الأغلبية والمعارضة داخل البرلمان، تجعل من رئيس الجمهورية مؤسسة دستورية مؤثرة في هذه العلاقة، باستخدامه للثلث الرئاسي المطيع

¹ - Voir, pour une étude complète de ce cas d'ouverture; L, FAVOREU, Le Conseil constitutionnel et l'alternance, RFSP, Année 1984, Volume 34, Numéro 4. pp. 1002- 1029.

² - عبد الله بوقفة، القانون الدستوري ... ، مرجع سبق ذكره، ص. 276 - 281.

³ - م. عمران بوليفة، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، مرجع سبق ذكره، ص: 33.

في مجلس الأمة في حالة عدم حصوله على أغلبية رئاسية داخل المجلس الشعبي الوطني. وهذا يمكنه من الإمساك بزمام العلاقة بين الأغلبية و الأقلية المعارضة. و يدور الاحتدام بين الكتلتين في الغالب حول تجسيد البرامج الاجتماعية للأمة، في شكل قرارات تخص الحياة العامة، وترجمتها في القانون. باعتباره تعبيراً عن الإرادة العامة، الذي يفترض فيه أن يكون عاماً من حيث مصدره، لتحتضن مختلف القوى الاجتماعية بمشاركة متساوية في إعدادها، و يكون بذلك أداة تسوية بين المصالح المتنافرة داخل المجتمع¹.

من هذا الطرح يبدو أن التعديل الدستوري لسنة 1996، بإنشائه للغرفة الثانية بهذه الطبيعة، لم يشأ وضع حل شاف لتناحر القوى السياسية آنذاك، و إنما وارى ميزان القوة بينها، بالطبيعة المحافظة لهذه الغرفة. وهذا بحفاظه على مصالح الأغلبية الرئاسية في الحياة السياسية، من خلال إعادة بناء تحالفات على مستوى قمة الهرم².

بناء على الطرح السابق، عند رقابة المجلس الدستوري لمطابقة القوانين للدستور، سيجد نفسه أمام نزاعات سياسية حادة يطبعها التنافر و التضاد، لكن الطبيعة القانونية لرقابته لا تؤهله لقياس مدى تأسيس قاعدة قانونية على معايير غير قانونية. لذا، فإن عمله سيكون نوعياً للتعامل مع هذه الحالات عند إخطاره بها، إذا عليه المصالحة بين القوى السياسية بالقانون ذاته، لإلباسه ثياب التسوية من جديد لاحتواء مختلف الآراء و المصالح السياسية، و هذا لن يتأتى له إلا بتقنية التحفظات التفسيرية، بإعادة كتابة وتفسير القانون ليهدف بالمرّة الواحدة إلى احترام تفسير المبدأ الذي تدافع عنه الأغلبية، مع الوجه الذي تمنعه معارضتها. عندها، تشكل قرارات المجلس الدستوري و إخطاره مضايقة للحكومة و أغليبتها في هيمنتها السياسية³.

والصورة القانونية لعمل المجلس الدستوري وفقاً للطرح السابق، هي التوفيق بين المبادئ الدستورية المتخاصمة و تخفيفها في القانون، من خلال التفسيرات التي تحتوي جميع الإرادات السياسية، وهنا يبرز دوره في تهدئة الخلافات السياسية في القواعد المعيارية⁴. و بهذا الطرح، تشابه المنازعة الدستورية المنازعة العادية. التي يفترض فيها تقابل مصلحتين لطرفي النزاع؛ مدعي ومدعى عليه، إلا أن حقيقة هذه المنازعة، هي نزاع بين

¹ - نفس المرجع، ص : 37 و ما بعدها.

² - نفس المرجع، نفس الموضوع.

³ - L, FAVOREU, Le Conseil constitutionnel et l'alternance, op. cit., p.1011.

⁴ - A. VIALA, op. cit., p. 165.

تفسيرين للحقوق القابلة للتطبيق (حقوق تشريعية)، مؤسسة على احترام مبدأين دستوريين متخاصمين، ليتدخل القاضي العادي بفض النزاع بإعطائه التفسير النموذجي للمبدأ القانوني المقرر لهذا الحق¹.

قد تتصالح الكتلتين الأغلبية و معارضته مسبقا، باتفاقهما خلال إجراءات المناقشة و التصويت على تمثيل مصالحهما في نفس القانون، بعدها، يأتي دور القاضي الدستوري غير المباشر لرعاية هذه المصالحة بإعلانه دستوريته. كما قد تفشل الكتلتين في الاتفاق في مرحلة التشاور، حينها يتدخل المجلس الدستوري مباشرة بتفسيرات يدمج فيها مصالح الطرفين، لا باستبعاده للحكم التشريعي الذي يحمل ترجمة الأغلبية للنموذج الدستوري، وإنما بدعوته المخاطبين بالقانون لإحترام الوجه الذي تدافع عنه الأقلية، بدمجه لمصالح هذه الأخيرة في ذات النص تحت عنوان التفسير².

و ما يعزز من أهمية العمل بالتحفظات التفسيرية لتهدئة الخلافات داخل النظام الدستوري الجزائري، هو حرمان هذا الأخير للأقلية من حق رفع المنازعة أمام المجلس الدستوري للدفاع عن مصالحها³، الأمر الذي يحسب على التنافس السياسي في الجزائر. ورغم هذا، ونظرا لطبيعة القوانين المخطر بها⁴، فقد ظهرت التحفظات التفسيرية كأداة للمصالحة في الإجتهد الدستوري، أثناء رقابة المجلس للدستورية بناء على إخطار رسمي لبعض النصوص. ففي رأيه لمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، أكد المجلس الدستوري على أن « الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين، دون قيد أو شرط، بمقتضى المادة 56 من الدستور. و اعتبارا أن المشرع ضيق في المادة 35 (الفقرة الأولى) من القانون العضوي، موضوع الإخطار، عند الإحالة إلى المادة 16 من نفس القانون، من حرية ممارسة القاضي لحقه النقابي، وذلك بإجباره

¹ - Ibid, p. 168.

² - Ibid, p. 171.

³ - في الأنظمة الدستورية المقارنة، يعتبر الفقهاء أن تعديل الدستور الفرنسي بتاريخ 29 أكتوبر 1974 بتوسعته حق الإخطار إلى 60 نائبا، أو 60 شيخا، يكون قد أتاح للأقلية المعارضة فرصة الدفاع على مصالحها ضد مخاطر الأغلبية. أنظر بهذا الخصوص:

- P. FRAISSEIX, op. cit., p.10, 11. Voir pour une étude complète sur la réforme constitutionnelle de 29/10/1974: D BECHILLON, Élargir la saisine du Conseil constitutionnel ?, Pouvoirs 2003/2, n° 105. pp. 103 – 116 .

⁴ - حيث جل النصوص القانونية التي خضعت لرقابة دستورية، هي إما قوانين عضوية أو أنظمة داخلية لغرفتي البرلمان، وهي نصوص يوجب المؤسس الدستوري خضوعها لرقابة المطابقة الدستورية وجوبا. أنظر سابقا العنوان؛ النظام الدستوري لرفع الأحكام المتنازع فيها.

على التصريح بذلك لوزير العدل حتى يتمكن، عند الاقتضاء، من اتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على استقلالية وكرامة القضاء»¹.

بهذا الاجتهاد، اعتبر المجلس الدستوري شرط تصريح القاضي بممارسة حقه النقابي لوزير العدل، تضييقا من حرية ممارسة هذا الحق، ومع ذلك لم يبلغ هذا الحكم، بل فضل إعادة مطابقتها بتفسير يراعي إرادة المصوت عليه (الأغلبية طبعاً) في المحافظة على استقلالية وكرامة القضاء، و يذكر في المقابل باحترام حق القضاء في حرية ممارسة العمل النقابي، معتبرا أنه « إذا كان للمشرع الحق في وضع شروط لممارسة الحق النقابي، نظرا لخصوصية مهنة القاضي، إلا أنه لا يستطيع تقييد هذا الحق الدستوري ».

و بمناسبة فحصه لمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، راعى المجلس الدستوري إرادة المشرع في تأمين نزاهة العملية الانتخابية، بتكينه لبعض الأشخاص من حق الاطلاع على القوائم الانتخابية البلدية. غير أنه رأى في ممارسة هذا الحق مساسا بحق حرمة الحياة الخاصة لفئة أخرى من الأشخاص، و المتمثلة في الأقلية التي لم تتمكن و لم تجد أيد للدفاع عن مصالحها عند اتخاذ هذا القرار. ولتوفيقه بين هذه المصالح المتقابلة، اعترف المجلس الدستوري لإرادة الغالبة في تقرير هذا الحق بإعلان دستوريته، وفي المقابل حفظ حقوق باقي الأفراد بدمجها في نفس الحكم تحت عنوان التفسير، معتبرا أن «.. تقرير هذا الحق لا يمكن ممارسته دون التقيد باحترام الحقوق المعترف بها للغير بموجب أحكام الدستور»².

2. التحفظات التفسيرية وسيلة لضمان الديمقراطية المتواصلة

الديمقراطية المتواصلة مفهوم جديد، يقدم أشكالا بديلة لتمثيل الرأي العام إلى جانب العملية الانتخابية التي أصبحت معيارا ثانويا. فوفقا لهذا المفهوم أصبح ضمان استمرارية الإجماع الديمقراطي خارج اللحظات الانتخابية معيارا حديثا للديمقراطية، ويتم بتكين كل منتخب من ممارسة رقابة متواصلة للمنتخبين^{3,4}.

¹ - الرأي رقم 02 /ر.ق.ع/ م د/04 ، رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم 02 /ر.ق.ع/ م د/04 ، رأي سبق ذكره.

³ - Y. POIRMEUR, op. cit., p. 277.

⁴ - و يصف دومينيك روسو نظريته الديمقراطية المتواصلة، بأنها " متواصلة لأن المسألة لا تتوقف عند شكل التمثيل و في المجال الوطني. و متواصلة لأن عمل المواطن لا يتوقف و لا ينتهي عند التصويت فقط، ليتواصل إلى خارج اللحظات الانتخابية. و متواصلة لأن قواعد الحياة المشتركة ليست لها ضمانة سامية فحسب، بل تبقى دائما بين أيدي الناس الذين، من خلال التشاور العام، يستطيعون تغيير محتوياتها أو/ و معناها " أنظر:

- D. ROUSSEAU, La démocratie continue ou comment remettre l'État à sa place, RCA, n°12, 8 janvier, 2006, p. 01-02.

في هذا الخصوص، يؤمن الاقتراح العام شرعية كافية للممثلين، تتجاوب والمتطلبات الشكلية للديمقراطية. غير أن الثقة الممنوحة لهم من المنتخبين الممثلين عن طريق الاقتراح، ضعيفة وقاصرة على ضمان ولائهم لهم، لفشلهم في تمثيل مصالح المنتخبين في المؤسسة البرلمانية، مما استلزم إقامة نظام رقابة مستمرة على هؤلاء الممثلين الحكام خارج اللحظات الانتخابية، لتكملة العيوب الخفية للنموذج التقليدي للديمقراطية، التمثيل¹. فرقابة الحكام بين لحظتين انتخابيتين، تنقص من استقلالية قرار الحكام عن إرادة محكومهم، و تجبرهم على الأخذ بإرادات الرأي المعبر عنه في هذه الأشكال. ويؤمن مفهوم الديمقراطية المتواصلة بالرقابة المستمرة من خلال شكلين للرقابة: الأول ذو طبيعة غير قانونية؛ متمثل في الإعلام ودور الصحافة بمختلف أشكالها، و سبر الآراء، مع ضغوطات المجتمع المدني، فهاته الأعمال هي ممارسة لحق المواجهة لا يمكن للنواب تجاهلها². أما الشكل الثاني للرقابة المستمرة، فتؤمّنه رقابة الدستورية، التي تجعل من المجلس الدستوري حاجزا قانونيا أمام تعسف الحكام في قراراتهم وابتعادهم بها عن إرادة المحكومين، بمنعه مساس القانون بقواعد الحياة المشتركة والإضرار بالحقوق والحريات. وبهذا العمل يمارس المجلس حقا للنظر يشكل سلطة مضادة حقيقة³.

و مفهوم السلطة المضادة في المصطلحات الدستورية، يعني احترام حق الأقلية في إعلان اعتراضها؛ بين لحظتين انتخابيتين، و يُجسّد هذا المفهوم بتمكينها من إعلان ممانعتها لصدور القانون. بيد أن هذا المفهوم، قد لا يبدو الشكل الأكمل للديمقراطية المتواصلة، فالأكمل هو توفير فرص لجعل كل من الأغلبية والأقلية يقتلعان حلا متوازنا وأرضية توافق من خلال التفاوض على نفس القانون، دون عرقلة صدوره التي تضر بالحياة العامة، و لا يتحقق هذا إلا بوجود ضمانة التفاوض عند كل إنتاج تشريعي⁴، ووظيفتها هي حفظ تمثيل كل المصالح فيه.

بناء على ما تقدم، يتضح منطق الديمقراطية المتواصلة، بأنه لا يهدف إلى منح سلطة التقرير أو التعبير عن الإرادة العامة للأقلية، بل يرمي لإعطائها القدرة على مواصلة التدخل بين لحظتين انتخابيتين في عملية تشكيل الإرادة العامة، لإجبار الأغلبية على الأخذ بوجهات نظرها عن طريق التشاور. وعند الاتفاق، تدمج هذه الوجهات في القرار النهائي.

¹ - A. VIALA, op.cit., p.176. et M. TOPER, Le juge constitutionnel et la volonté générale, **Analisi e diritto**, 1999 p. 02

² - Y. POIRMEUR, op. cit., p. 278.

³ - A. VIALA, idem.

⁴ - Idem..

فمدلول الديمقراطية المتواصلة الذي يتمثل في " المشاورات العامة "، يتطلب عند إنتاج القواعد القانونية إشراك عدة فاعلين تشريعيين غير البرلمانيين وأعضاء والحكومة، من صحفيين، قانونيين، مراكز الدراسات المعتمدة والمجلس الدستوري كذلك، من أجل إعطاء عمومية لمبدأ التشاور¹. والذي من خلاله تجبر الأغلبية السياسية على تحاشي التعسف والإفراط في استعمال شرعيتها، التي أمنها لها الاقتراع العام، وتعطي أهمية لاقتراحات ومطالب الأقلية للوصول إلى اتفاق سياسي. بعدها يأتي دور المجلس الدستوري في حالة فشل هذه المشاورات، لمطابقة الأحكام محل النزاع بتحفظات تفسيرية، تعدل من الإرادة المعبر عنها فيها، لتشمل مجموع إرادة كل من الأغلبية والأقلية بدلاً من انفراد الأولى بها، كما أن الأغلبية ستجتهد في إدراج مطالب الأقلية في قرارها، تفادياً لرقابة الدستورية².

تحتم هذه المهمة على القاضي الدستوري إجراء رقابة نوعية تراعي الاحتدام السياسي حول الانتاج التشريعي، فالثنائية التقليدية لاجتهاداته مطابق أو غير مطابق للدستور، لا تحتمل حجم الحل الجماعي بين الأغلبية ومعارضتها. والآلية الرقابية المناسبة لذلك هي التحفظات التفسيرية، التي تبدو أكثر حذاقة لتلبية متطلبات الديمقراطية المتواصلة، حيث أنها لا تعد انتصاراً لأي من الكتلتين، بل هي مخرج عام و مجرد، ومقام مشترك لهما. ويترجم ذلك من خلال إنتاج قانون جديد يحوي جزءاً من إرادة الأقلية البرلمانية المطلوبة، بالتناوب مع إرادة الأغلبية، ويتم هذا بالإبقاء على الأحكام التي لا نزاع حولها، وتغيير الأحكام المتنازع فيها بتفسير يتضمن الوجهتين. حيث تعبر الأولى عن إرادة الأغلبية، بينما تشكل الثانية حلاً للنزاع يحمل إرادة الأقلية.

بهذا الطرح، تلبى التحفظات التفسيرية حاجيات مبدأ التشاور، باعتبارها خطأ للتقارب يجمع بين صرف الإذعان و الحرية السياسية، كما تشكل أداة للإجماع بقانون واحد، بل أكثر من هذا؛ إجماع في كل حكم، و كل مادة و فقرة، بل في كل مصطلح بوجه عام، مما يجعلها تقارب القرار السياسي للمثالية والإجماع³.

قد يثمر هذا المعنى الدقيق للديمقراطية المتواصلة، عند زرعه في النظام الدستوري الجزائري، الذي لا يمكّن الأقلية من وسائل كافية لمواجهة خطر الاقتراع العام والدفاع عن آرائها، وليست لها سلطة في ذلك إلا على سبيل الحظ في حالتين على الأغلب:

¹ - Y. POIRMEUR, ibidem.

² - A. VIALA, op. cit., p. 179.

³ - Ibid, p. 180.

الحالة الأولى؛ حالة الإخطار الإجباري للمجلس الدستوري بالنصوص العضوية أو الأنظمة الداخلية للغرفتين، وهنا، أمن لها المؤسس الدستوري وسيلة قانونية لتقديم مقترحاتها وإبداء معارضتها في هذه النصوص. حيث أن الأغلبية مجبرة على إدماج وجهات نظر الأقلية، كإجماع أولي، لتفادي آثار الرقابة الدستورية الحتمية، وإن لم تلتزم بذلك، فالفرصة متاحة للمجلس الدستوري لرعاية الإجماع السياسي في قرار وحيد بالتحفظات التفسيرية، تعيد مطابقة دستورية الحكم المتنازع فيها.

- أما الحالة الثانية، فتعطل فيها ضمانات الديمقراطية المتواصلة، وهي حالة النزاع حول دستورية أحكام عادية، إذ لا يتيح المؤسس للأقلية منفذا للتعبير عن وجهة نظرها، إلا من باب حظها أيضا في وضعين:

* حالة ما إذا ضمت تشكيلة البرلمان رئيس إحدى غرفتيه من الأقلية البرلمانية، عندها يمكنه تدارك ما خسر في التشاور حول النص المناقش، بإخطار المجلس الدستوري به للنظر في دستوريته وصحته.

* حالة عدم توافق الأغلبية البرلمانية والأغلبية الرئاسية، وهذه تضع رئيس الجمهورية في مواجهة طموحات الأغلبية البرلمانية في إنشاء القواعد القانونية، لذا قد يتنازل الرئيس عن استعراض امتيازاته الدستورية، ليفضل إخطار المجلس لضمان وجهات نظره¹.

أما خارج هاتين الحالتين، فإن النظام الدستوري الجزائري لا يوفر فرصا كبيرة أمام العدالة الدستورية لتأمين الديمقراطية المتواصلة بمفهوم التشاور. غير أن المجلس الدستوري قد يتدخل مباشرة ليبنى الإجماع السياسي بين الكتلتين، بمناسبة رقابته للأحكام المتنازع فيها. وهذا ما عمد إليه عند رقابته لمطابقة المادة 52 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، بإعتباره أن مسألة إنشاء مجموعات برلمانية على أساس الانتماء السياسي الأصلي للأحزاب الممثلة في المجلس الشعبي الوطني، يحرم باقي النواب الأحرار من هذا الحق، وهم يشكلون أحد أقليات المجلس.

رغم توصل المجلس الدستوري في هذا الإجتهد إلى عدم دستورية الحكم المذكور، إلا أنه لم يقرر إلغاءه، بل أعاد مطابقته بتحفظ تفسيري يحفظ هذا الحق للأقلية التي لم تتمكن من إشراك نفسها في ممارسته. حيث راعى القاضي الدستوري في التحفظ التفسيري وجهات نظر و مطالب الطرفين، فاعترف بحق إنشاء مجموعات برلمانية للأحزاب الأصلية، (و هذا يشكل إبقاء لجزء من إرادة الأغلبية)، و في المقابل، ضمن بتحفظه حق

¹ - L, FAVOREU , Le conseil constitutionnel et l'alternance, op. cit., p. 1022.

النواب الأحرار في إنشاء المجموعات البرلمانية، بإطلاقه لصياغة المادة لتنص على أنه « يمكن للنواب أن يشكلوا مجموعات برلمانية »¹.

بهذا التحفظ، حقق المجلس الدستوري من الإجماع، ما عجزت عن تحقيقه إجراءات التشاور عند مناقش النص المراقب، وهذا بشرط واحد من حكمه، شطر لا يحمل إجازة محضة لدستورية إرادة الأغلبية فيحسب انتصار لها، ولا بإقصائها فيحسب للأقلية، و إنما عبر عن الإرادتين في مظهر كامل للإجماع السياسي.

ثانيا : رعاية التوازن المؤسساتي

يعد التشريع وظيفة مشتركة بين الحكومة والبرلمان، وظيفة تملك الأولى امتيازات معتبرة للإستثمار فيها، رغم تسميتها أساسا للبرلمان. وانطلاقا من هذا، فإن ممارسته ستشهد تنافسهما للسيطرة عليه. لذا، فإن المجلس الدستوري عند رقابته لدستورية الأحكام التشريعية، سيواجه مشكلة التوازن بين امتيازات الحكومة و حقوق البرلمان، بتعليمه لقواعد الإختصاص بتحفظات تفسيرية. ووظيفة هذه التحفظات هنا، هي تأطير كل مؤسسة داخل المجال المحدد لإنتاج القانون، ومن ثم حفظ وضع كل مؤسسة في النظام الدستوري. و أثناء ضبطه لهذا التوازن، سيعمل المجلس الدستوري على عقلنة البرلمان في عمله التشريعي، من خلال عقلنة قواعد نظامه الداخلي (1). كما يعمل على تأطير الإنتاج المعياري للحكومة، لإبقائه داخل مشاريع القوانين (2).

1. عقلنة القواعد البرلمانية بتحفظات تفسيرية

يوصف المجلس الدستوري بأنه عون لحراسة الديمقراطية المعقلنة²، اعتبار من أن إرادة إنشاء مثل هذه المجالس تهدف إلى إخضاع القانون - أي قرارات البرلمان - للقواعد السامية المضمنة في الدستور، وعمل المجلس الدستوري بهذا المفهوم ضمانا ضد انحرافات البرلمان بسلطته³.

في هذا الخصوص، يعد النظام الداخلي للبرلمان المجال الخصب لتطوير رقابة الدستورية، لأن البرلمانيين قد يستغلون فرصة وضع نظامهم الداخلي لتشويه المقتضيات الدستورية المعقلنة لوظيفتهم، لطمعهم في استرجاع الامتيازات التي خسروها مع مرور الزمن. و قد يتاح لهم ذلك، بالنظر للخصوصية التي تمتاز بها

¹ - الرأي رقم 10/ر.ن. د/2000 ، رأي سبق ذكره.

² - A. DELCAMP , *Le Conseil Constitutionnel et le Parlement*, RFDC, Presses Universitaires de France, 2004/1 - n° 57, p.39. et; B. PIERRE, *Le conseil constitutionnel français et le modèle ...* , op. cit., p. 51, 52.

³ - M. DEBRE, *L'exercice du pouvoir* , Discours de garde des sceaux, devant le conseil d'état 27 aout 1958, <http://www.assemblee-nationale.fr>. [Consulté le 06 aout 2010]

قواعد النظام الداخلي بتطبيقها من طرف كاتبها. فقد يحوي بعض المصطلحات التي تبدو خفيفة عند إنشائها، لكنها تبطن آثار خفية هي المرغوب فيها، والتي يكشف عنها التطبيق¹، و لتفويت الفرصة و تفادي هذا الخطر، تفتن المؤسس الدستوري لها و أخضع الأنظمة الداخلية لرقابة دستورية إجبارية أمام المجلس الدستوري².

و غالبا ما يراقب المجلس الدستوري مثل هذه الأحكام بتحفظات تفسيرية، يطابق بها النظام الداخلي دون أن يشجب عن البرلمانين حريتهم في تنظيم قواعد عملهم، احتراما لاستقلاليتهم في تحديدها. في هذا الصدد، وبمناسبة إعداد المجلس الشعبي الوطني لنظامه الداخلي، جعل نصاب ثلاثة أرباع أعضائه لرفع الحصانة عن النائب و إسقاط صفته النيابية، رغم أن المؤسس لم يتطلب لذلك سوى أغلبية أعضائه فقط. فنصاب ثلاثة الأرباع من أعضاء المجلس، يضيق و يصعب من إمكانية رفع الحصانة عن النائب، و في هذا فَرطُ حماية غير دستورية لهذا الأخير ضد إسقاط صفته النيابية. و رغم هذه المخالفة للدستور، إلا أن المجلس فضل إعادة مطابقة الحكم على إلغائه، بإعادة بناء معناه بتفسير آخر من عنده، رأى فيه أن المجلس الشعبي الوطني «... يفصل (...) في جلسة مغلقة بالاقتراع السري بأغلبية أعضائه بعد الاستماع إلى تقرير اللجنة والنائب المعني الذي يمكنه الاستعانة بأحد زملائه»³.

بهذا التحفظ، احترم المجلس حرية البرلمان في كتابة قواعد عمله، و في نفس الوقت، كبح مطامعه الخفية لكسب حصانة مفرطة لا يعطيها له الدستور، وبهذا فهو يساهم في بناء قواعد برلمانية معقلنة.

و في وجه آخر جلي لمطامع البرلمانيين في كسب امتيازات تشريعية أكثر، على حساب الحكومة شريكهم في هذه السلطة، ضَمَّنَ مجلس الأمة بعض الأحكام الخفية في نظامه الداخلي، أحكام يَنْتُج عن تطبيقها ممارسة

¹ - A. VIALA, op. cit., p. 190.

² - قد يساهم المجلس الدستوري، بالتحفظات التفسيرية، في تكوين قواعد برلمانية معقلنة، عند رقبته للقوانين المنظمة لعمل البرلمان، غير أن اقتصرنا على الأنظمة الداخلية في هذه الدراسة، لميزة تطبيقها من طرف البرلمانيين أنفسهم و عدم حاجتها للإصدار. الأمران اللذان يجعلان تحقيق مطامع البرلمانيين

ممكنا. أنظر بهذا الخصوص : - الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهادات المجلس الدستوري، مقال سابق، ص 02 و ما بعدها.

³ - الرأي رقم: 03/ر.ن.د/م د/ 97 ، رأي سبق ذكره.

جزء من امتياز التعديل للنصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني¹. و تيقظ المجلس الدستوري لهذه المحاولة براقبته لهذه الاحكام، ليقصي صراحة مجلس الأمة من المشاركة في تعديل النصوص القانونية، معتبرا أن «... المؤسس الدستوري لا يقصد على الإطلاق منح مجلس الأمة صلاحيات إدخال أي تعديل على النص المعروض عليه للمناقشة خارج هذا الإطار»². و استهل المجلس الدستوري رأيه في رقابة هذا النظام بالاعتراف للغرفتين «... بالاختصاص المستقل في إعداد نظامهما الداخلي و المصادقة عليهما طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 115 من الدستور».

وتكريسا لاستقلالية مجلس الأمة، لم يبلغ المجلس الدستوري الأحكام المنظمة لحقه في التعديل، و إنما جردها من هذا الحق بتحفظات تفسيرية تحييدية، تستبعد العبارات المشككة لهذا الحق، مع إبقائه على الأجزاء غير المنازع فيها، لينتج معيارية جديدة لهذه الأحكام، معيارية يساهم بها في بناء قواعد برلمانية معقنة، تحد من طمع مجلس الأمة في كسب حق تعديل النصوص التي صوت عليها المجلس الشعبي الوطني³.

2. التحفظات وسيلة لتأطير الإنتاج المعياري للحكومة

عند تحرير الحكومة لمشاريع القوانين، فإنها ترتدي لباس المشرع. وعندها، ينشأ خطر تضمينها هذه المشاريع قواعد قانونية من شأنها التوسعة في المجال التشريعي المعين لها، أو الزيادة في سلطتها على حساب باقي المؤسسات الدستورية⁴.

¹ - إذ نص في المادة 74 من نفس النظام الداخلي على أنه " يستمع إلى مندوب أصحاب التعديل في إطار اللجنة المختصة في حالة قبول التعديل ... " .

كما تنص المادة 77 منه على أن " لا يأخذ الكلمة أثناء مناقشة المواد سوى مندوب أصحاب التعديلات، والحكومة ورئيس اللجنة المختصة ... " .

² - الرأي رقم 04/ ر. ق / م. د / 98 ، رأي سبق ذكره.

³ - أنظر بهذا الخصوص: الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهادات المجلس الدستوري، المقال السابق ، ص. 10 و ما بعدها.

⁴ - O. SCHRAMMECK, *L'influence de la jurisprudence du conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale*, Exposé présenté par le Secrétaire général du Conseil constitutionnel Français au colloque organisé le 20 et 21 septembre 1996 à Rennes sur " la légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel", Rennes, Economica, 1999, p. 107-109.

- رهان الحكومة في تحقيق مصالحها من خلال مشاريع القوانين التي تقترحها، قد يكون ممكنا في حالة تشكيل المجلس الشعبي الوطني من أغلبية برلمانية حكومية، عندها قد تلجأ الحكومة إلى هذه الأغلبية في التصويت على هذه النصوص. و ما يزيد من هذه الإمكانية في النظام الجزائري، هو الهيمنة الواقعية للحكومة على ممارسة التشريع، عن طريق اقتراحها لمشاريع القوانين.

غير أن المجلس الدستوري، و رعاية منه لامتيازات الممنوحة للحكومة باعتبارها مشرعا أصيلا¹، لم يتعامل مع تجاوزاتها بإعلان عدم الدستورية الإستثنائي، بل غالبا ما كان يستحسن مطابقتها للدستور بتفسيرات تساعد على تأمين مطلبين اثنين في نفس الوقت؛ عمله على الفصل بين السلطات، وحفظه لامتيازات الحكومة في ممارسة السلطة المعيارية.

وفي وجه جلي لتعدي الحكومة على اختصاصات أجهزة أخرى، وسع مشروع القانون العضوي المنظم لعمل و صلاحيات مجلس الدولة من الصلاحيات الاستشارية لهذا الأخير، لتشمل إلى جانب مشاريع القوانين، مشاريع الأوامر ومشاريع المراسيم (الرئاسية و التنفيذية)، غير أن مكاسب الحكومة لا تظهر عند هذا الحد، بل تبرز عند بسط سلطتها على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، بتحويل نفسها حق إخضاع هذه المراسيم لاستشارة مجلس الدولة، مع تأهيل رئيسها للإخطار بها إلى جانب رئيس الجمهورية².

فاستند المجلس الدستوري في رقابته لهذه المادة، إلى نص المادة 119 من الدستور، التي تحدد الاختصاصات الاستشارية لمجلس الدولة على سبيل الحصر، بمشاريع القوانين دون سواها، و التي تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها من دون إخطار. واستنادا لهذا، اعتبر المجلس الدستوري أن المشرع - الحكومة - قد «...أضاف اختصاصات استشارية أخرى لم يقرها المؤسس الدستوري وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 (الفقرة الأخيرة) من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها»³. حيث أن إخضاع مشاريع الأوامر و مشاريع المراسيم لاستشارة مجلس الدولة، حسب إرادة الحكومة، فيه مساس بالتوازن المؤسساتي الذي يرسمه الدستور، لمساسه بمبدأ الفصل بين السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، والسلطة التنفيذية لرئيس الحكومة (الوزير الأول)، كما يحمل تضييقا لممارسة الوظيفة المعيارية عن طريق الأوامر. ورغم هذا الخطر، فإن المجلس الدستوري لم يواجهه بإعلان عدم دستورية هذه

¹ - و التي أصلا وجد حمايتها، حيث يعترف العديد من المنظرين للعدالة الدستورية الغربية بأن إنشاء المجالس الدستورية يأتي لحماية امتيازات السلطة التنفيذية عامة، والحكومة خاصة، لمزيد من التفصيل راجع:

Cf. B. PIERRE, *Le conseil constitutionnel français et le modèle ...*, op. cit., p. 53. et A. DELCAMP, op. cit., p. 44.

² - تنص المشرع بالمادة 04 من نفس القانون العضوي على أنه " يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين و الأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون (...) كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطارها بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة " .

³ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م د / 98 ، رأي سبق ذكره.

الأحكام، و إنما استغل فرصة رقابته، ليعيد تأطير عمل الحكومة بتحفظات تفسيرية ذات حجية، تبعد مطامعها في هذا المجال.

و في وجه آخر لمطامع الحكومة من خلال مبادرتها بمشاريع القانونين، نظمت إمكانية استجواب أعضاء البرلمان لرئيس الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة، استنادا لأحكام المادة 133 من الدستور. غير أن المجلس الدستوري، عند رقابته لهذه المادة، اعتبر أن «... حصر إمكانية الاستجواب في رئيس الحكومة دون سواه، يكون قد استثنى إمكانية استجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء البرلمان». واعتبر هذا التنظيم إخلال بأحكام المادة 133 من الدستور، لأنه يعفي أعضاء الحكومة من الاستجواب البرلماني، وهذا ينتج زيادة في سلطة هذه الأخير بمحاولة منحها حصانة ضد الرقابة السياسية، الأمر الذي يخل بالتوازن المؤسساتي المبني على تمكين السلطات من رقابة بعضها البعض.

في الإجتهااد المذكور أيضا، لم يتعامل المجلس الدستوري مع الحكم المعيب، بإعلان عدم دستوريته كلية لدستورية جزئه (إمكانية استجواب رئيس الحكومة)، كما لم يعلن عدم دستوريته جزئيا لعدم اكتمال معياريته (تنظيم الاستجواب البرلماني). وإنما تحتم على المجلس الدستوري مطابقة الحكم بتحفظ تفسيري تحييدي، بإعطائه صياغة جديدة تمكن « أعضاء البرلمان استجواب الحكومة بخصوص مسألة تكون موضوع الساعة »¹. وبهذا التحفظ، يفوت المجلس الدستوري الفرصة عن الحكومة في إعفاء أعضائها من الاستجواب، و احترام إرادتها في تنظيم هذا الحكم، ليحفظ التوازن داخل البناء المؤسساتي للدولة.

¹ - الرأي رقم 08 / ر. ق. ع / م. د / 1999 ، رأي سبق ذكره.

المبحث الثاني :

سلطة المجلس الدستوري في مشاركته الايجابية¹

لقد تبين مما تقدم، أن المجلس الدستوري يساهم إيجابيا في العمل المعياري، من خلال عمله بتقنية التحفظات التفسيرية. لذا ستحدد سلطته في هذه المشاركة بمدى تبنيه للتحفظات التفسيرية كآلية لرقابة الدستورية ضمن إجهاده الدستوري. غير أن صورة المشاركة الايجابية للمجلس الدستوري من خلال تفسيرات المطابقة، لا تكتمل إلا بإرفاق هذه التفسيرات بحجة كافية، تضمن تطبيقها في مواجهة المخاطبين بها (المطلب الأول).

ورغم الحجية التي يتمتع بها الاجتهاد الدستوري في إعلان الدستورية أو عدم الدستورية، فإن السلطة التفسيرية للمجالس الدستورية هي محل طعن في مدى شرعيتها منذ ظهورها، ولحفظ هذه الشرعية، تبنى القاضي الدستوري شروطا اجتهادية لإبداء تفسيراته، شكلت حدودا أمام اعتماد هذه التقنية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حجية التحفظات التفسيرية

تحظى رقابة الدستورية بتحفظات تفسيرية بقبول واسع من قبل الفاعلين في المجال التشريعي، اعتبارا من أن القاضي الدستوري يبرز من خلالها معنا دقيقا و صارما للدستور²، باستبعاده لأي تفسير غير الذي يورده في تحفظاته حفاظا على دستورية الحكم، وهذا باستعماله لصيغ كثيرة تفيد ذلك³. وفي القانون المقارن، لم يستغ الفقه الدستوري كثيرا وجود التحفظات التفسيرية في الإجهاد الدستوري، فقد أثير جدلا فقهيًا حول قيمتها القانونية، خاصة تلك التي يوردها المجلس الدستوري في أسباب قراره من غير ذكرها في الحكم. وفي هذا الصدد، تدخل المجلس الدستوري بنفسه، لحسم هذا الجدل وإضفاء الحجية القانونية الكاملة لإجهاده، معتبرا أن « أن هذه الحجية لا تتعلق بحكمها - القرارات - فقط، بل تتعلق أيضا بالأسباب التي تشكل دعامة ضرورية للمحتوى »⁴.

¹ - أنظر توضيح مصطلح السلطة الموظف هنا في العنوان السابق؛ سلطة المجلس الدستوري في مساهمته السلبية.

² - B. YELLES CHAOUCH, La technique de réserves d'interprétation, ..., op. cit., p. 05.

³ - ومثال على هذه الصيغ، نصه على أن هذه « التحفظات، الأحكام (...) لا تحمل أي تجاوز لأي من أحكام الدستور »، و « باعتماد التحفظات السابقة، تعد دستورية المواد التالية ... »، كما تعد المادتان «... دستورتان شريطة مراعاة التحفظات المذكورة أعلاه ». إضافة لهذا، قد يستعمل المجلس الدستوري صياغات أمرية مباشرة، يُفصل فيها كيفية إعمال هذه التحفظات، إما بأمره بإعادة الصياغة، أو أمره باستبدال بعض المصطلحات أو حذفها، كما يمكنه أن يعيد تحرير المادة المراقبة. كل هذا العمل يزيد من جودة العمل المراقب ويحفظ تماسكه.

⁴ - X. SAMUEL, op. cit., p. 17.

أما المجلس الدستوري الجزائري، فقد تفادى هذا الإشكال من خلال تضمينه للتحفظات التفسيرية في أسباب آرائه وقراراته، ثم التأكيد عليها بعد ذلك في حكم تلك الإجتهادات¹. و بهذا الشكل؛ فهو يشملها بالحجية القانونية المعروفة لأحكامه، بالمادتين 167 من الدستور والمادة 49 من النظام المحدد لقواعد عمله، ليضمن من وراء ذلك تنفيذ التحفظات التفسيرية من المعنيين بالأحكام التي تعالجها (الفرع الثاني). وقبل هذا، تعد الطبيعة القانونية الأمرة التي تمتاز بها التحفظات التفسيرية سندا أساسيا لحجيتها القانونية (الفرع الأول).

الفرع الأول: الطبيعة الأمرة للتحفظات التفسيرية

إن إعلانات المطابقة بتحفظ، تُعلم أن الحكم المراقب غير مخالف للدستور بشرط مسبق، وهو تطبيقه وتفسيره من طرف السلطات العمومية بالوجه الذي يفرضه المجلس. لذا فهي من قبيل " القرارات الشرطية "²، لأن المجلس الدستوري يقدم تحفظاته ليذكر بشروط صحة الأحكام المعيبة، إضافة إلى أن إعلان المطابقة بتحفظ تفسيري هو شرط لدستورية النص المعياري، هذا ما يعطي التحفظات صفة السابقة القضائية المعروفة لكل تفسيرات المجلس الدستوري³. و بهذه الخاصية تتميز التحفظات عن غيرها من تفسيرات القانون المعلنة من قبل المجلس الدستوري، فمن إجتاده يمكن التمييز بين التحفظات التفسيرية و التفسيرات السببية التي يستعملها المجلس كأسباب للدستورية أو عدم الدستورية (أولا).

وتختلف التحفظات التفسيرية، من جهة أخرى، عن باقي التفسيرات العادية، باعتبار الأولى شروطا يفرضها المجلس للصحة المعيارية، وموجهة للتنفيذ من قبل السلطات العمومية، وأن منهجيتها و صياغتها الأمرة تجعلها تختلف عن باقي أعمال التأويل التقليدية. إذا، فالتحفظات ليست تفسيرات عادية فحسب، بل هي أوامر تفسيرية (ثانيا).

أولا : اختلاف التحفظات التفسيرية عن التفسيرات السببية

إن فلسفة رقابة الدستورية تفرض دائما على المجلس الدستوري تفسير النص للوقوف على مدى دستوريته، كتفسيره للدستور لتطبيق أحكامه. فتفسير الحكم المعيب إذا هو إجراء يُفرض على القاضي الدستوري منهجيا،

¹ - B. YELLES CHAOUCH, Le conseil constitutionnel, op. cit., p. 162.

² - A. VIALA, op. cit., p. 65.

³ - M. DESANT, op.cit., p. 60

نتيجة لعدم وضوح النص المراقب عادة¹، و الذي قد يحتمل عدة قراءات تفضي إلى تحديدات مختلفة، تجعل المجلس يجري الخيار بين تلك الممكنة له². ويمارس هذا التفسير على القانون أو النظام الداخلي (النص المراقب) إلى جانب الدستور (النص المطبق)، وهو أمر جاري العمل به في الإجتهد الدستوري حتى في الحالات الخاصة التي يختار فيها المطابقة بتحفظ تفسيري. غير أن طبيعة هذه الاخيرة تختلف عن تلك التفسيرات المسببة لدستورية القانون، بل إن وظيفتها هي إجازة للقانون ليكون صحيحا، لأنها تشترط المطابقة الدستورية، وهذا ما يضيف على التحفظات الصحة المعيارية، لا صفة الأسباب التي تبرر مطابقة القانون فقط، ومن هنا، فإن التطبيق الدستوري الصحيح للقانون يكون باحترام التحفظات التفسيرية³. أي أن تقنية تفسيرات المطابقة للدستور، ليست بمنهجية خاصة لتفسير القانون، و إنما هي أداة للإحتفاظ بحكم في الأصل غير دستوري⁴.

عمليا عند إيراد القاضي الدستوري للتحفظات التفسيرية لن يفسر على إنفراد كلا من المبدأ الدستوري والحكم المراقب قبل مقابلتهما، وإنما محتّم عليه تفسيرهما الاثنتين معا لإستخلاص مضمون المبدأ الدستوري الذي يجب أن يُقَابَل، لأن مفهوم رقابة الدستورية بمقابلة حكم أدنى بالنسبة لحكم أعلى، قد تَحَوَّل إلى مَقَاس آخر، فلم يعد مغزاها معرفة ما إذا كان القانون متلائم مع الدستور، بل الأبعد من هذا، معرفة ما إذا كان القانون يحتمل التفسير عند مقابلته مع الدستور. عندها لا يرجع لمعنى النص فقط، وإنما لشروط صحته أيضا، التي تظهر بوضوح الفرق بين مناهج التفسير العادية وتقنية التحفظات التفسيرية⁵، والتي يستعملها المجلس الدستوري في إجتهاده إما بناء على مقابلة الأسباب، أو بناء على الاشتراط. حينها تظهر تفسيرات المطابقة كشرط لدستورية القانون، بينما المناهج الكلاسيكية للتفسير تكون كسبب لتلك الدستورية.

في التفسيرات الكلاسيكية التقليدية للقانون، يحدد جوهر النص من خلال عملية التأويل التي تسبق منطقيا الفكرة التي يدلي بها القاضي الدستوري في حكمه، وهكذا يتوصل إلى مدلول القانون قبل أن يخلص إلى دستوريته أو عدم دستوريته، بنفس الطريقة التي يستعملها لتفسير المبدأ الدستوري قبل توصله إلى مدى مطابقة

¹ - م. منير حساني، حجية الإجتهد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 342.

² - M. TOPER, *Le juge constitutionnel et la volonté générale*, op. cit., p. 03. et ; A. VIALA, op. cit., p. 66.

³ - Guillaume DRAGO, cité par A. VIALA, idem.

⁴ - K. SCHLAICH, op. cit., p. 376.

⁵ - Jean-Claude BEGUIN, cité par A. VIALA, Idem.

النص المراقب له. وبهذه العملية، يربط بين التفسير وخالصة حكمه بعلاقة سببية تحديدية، تظهر عندها نتيجة التفسير كسبب لدستورية النص¹.

في حين أن النهج مختلف عند عمله بتحفظات تفسيرية، فالفكرة التي يدلي بها في حكمه، هي سابقة الظهور في ذهنه عن المعنى الذي يحتفظ به للقانون. حيث ينطلق من أن القانون دستوري، لكن دستوريته ينتابها بعض الغموض (فكرة الحكم)، و لإنفاذ دستوريته يفسره ليعطيه المعنى الذي يجعله مطابق للدستور. في هذا المخطط الفكري، لا توجد علاقة سببية ولا تلازمية بين التفسير و خالصة الحكم، لأن ترتيب هاتين العمليتين الذهنيتين هنا معكوس، الأمر الذي يجعل القاضي الدستوري يمس بكلمات القانون ليطلق الدستور². إذا فالتفسيرات العادية تفضي إلى معرفة معنى النص، أما تقنية التحفظات التفسيرية فتضبط صحته.

وفضلاً عن ما سبق، يتميز التفسير المطابق عن غيره من التفسيرات بصياغته الآمرة. إذ أنه في السياق العادي، يفسر المجلس الدستوري القانون ليتوصل إلى مدى مطابقته للدستور، أما في إطار تفسيرات المطابقة، فيعلن المجلس الدستوري الشروط التي بموجبها يكون القانون مطابقاً للدستور³. ووفقاً لهذا الطرح الخاص، تعد التحفظات التفسيرية أوامر تفسيرية لمطابقة القانون، بل لمطابقة العمل المعياري عامة⁴.

ثانياً : التحفظات التفسيرية أوامر تفسيرية

إن الاختلاف بين التفسير الكلاسيكي العادي والأوامر التفسيرية، له علاقة بطبيعة المخاطبين بالتفسيرات ذاتها، فإلى من يتوجه القاضي الدستوري بتفسيراته للقانون؟

في إطار التفسير الكلاسيكي، يحدد المجلس الدستوري لنفسه معنى النص المراقب لاتخاذ حكم على مدى صحته، بينما يبعث بالتحفظات التفسيرية للسلطات العامة المكلفة بتطبيق القانون، والتي عليها إحترامها من أجل التطبيق الدستوري الصحيح لهذا النص⁵. وهذا لأن العمل بتقنية التحفظات التفسيرية، ليست طريقة خاصة لتفسير القانون فحسب، و إنما هي تقنية للاحتفاظ بحكم غير دستوري في الأصل⁶. فالتفسير الكلاسيكي يفسر

¹ - VIALA, op. cit., p. 67.

² - Idem.

³ - م. منير حساني، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق: ص: 339.

⁴ - VIALA, ibid, p. 69.

⁵ - Idem.

⁶ - K. SCHLAICH, op. cit., p. 376.

النص المراقب لتقدير دستوريته ، أما التحفظات التفسيرية فتعطي دروسا لتفسير القانون لفائدة أبعده؛ وهي التطبيق الدستوري للقانون، لأنها تبعث بتفسيرات في شكل أوامر للمخاطبين بهذا العمل القانوني.

وبهذا المفهوم، تحوز التحفظات خاصة الأوامر التفسيرية، اعتبارا من أن التفسير الذي يبديه القاضي الدستوري به القانون، هو رسالة يوجب احترامها من قبل المعنيين بتطبيق القانون. لضمان التطبيق الدستوري له، الأمر الذي يجعل المجلس الدستوري في ضبطه للدستورية بتحفظات يتجاوز تأطير المشرع، ليؤطر السلطات تحت التشريعية في تفسيرها للنص، فلا تجري ذلك إلا بالوجه الذي يورده¹.

بناء على ما سبق، وفي مثال على التفسير الكلاسيكي للمجلس الدستوري لفهم معنى الحكم المراقب، اعتبر عند مطابقة قانون الانتخابات أن «... الفقرتين الأولى والثانية من المادة 91، تطرحان شروط تقديم المترشحين للانتخابات التشريعية، وأن الاختيار المتروك للمترشحين ليس من طبيعته أن يحدث أوضاعا مخالفة لروح الدستور و نصه». ومن خلال هذا التفسير، توصل إلى أن «... الفقرتين الأولى و الثانية من المادة 91 مطابقتان للدستور»².

و عند تفسير المجلس الدستوري لدستورية المادتين 96 و 96 مكرر المعدلتين للنظام الداخلي لمجلس الأمة، توصل إلى أن هذا الأخير قد احترام الحكم الدستوري المتعلق بتجديد نصف عدد أعضائه عن طريق القرعة. معتبرا أن «المؤسس الدستوري قد بين صراحة في المادة 101 (الفقرة الثانية) من الدستور تشكيلة مجلس الأمة، و أن مجلس الأمة أقر إجراء القرعة للأعضاء المنتخبين حسب الدوائر الانتخابية، و إجراء القرعة للأعضاء المعنيين لوحدهم، قصد تعويضهم». و بعد هذا التفسير، توصل المجلس الدستوري إلى « أن التعديل المخاطر به، لا يتعارض مع أي حكم من أحكام الدستور»³. وباستعراض التفسيرين في المثالين السابقين، يظهر أنهما لا يحملان أية شروط أو أوامر لدستورية الأحكام، بل يقتصران على توضيح مغزى المشرع من الأحكام المراقبة، ليساعده على تقدير مدى دستورية هذا الحكم، بخلاف تفسيره في التحفظات التفسيرية لمطابقة الأحكام المعيبة، الذي يحمل شروطا و أوامر تبيين كيفية التنفيذ المطابق للدستور من هذه الأحكام⁴.

¹ - م. منير حساني، حجية الإجهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق: ص: 341.

² - قرار رقم: 01/ق.ق.م.د/1989 ، رأي سبق ذكره.

³ - الرأي رقم: 11/ر.ن.د/م.د/2000 السابق الذكر.

⁴ - تفسيرات المطابقة كلها تأتي في صيغة شروط أو أوامر، سواء التحفظات التحييدية منها أو البناءة، فضلا عن التحفظات التفسيرية الأمرة و التفسير المشكل للتدخل. أنظر لأمثلة أكثر العنوان السابق؛ صناعة القانون بالتحفظات التفسيرية.

الفرع الثاني: تنفيذ أحكام التحفظات التفسيرية

إن استعمال المجلس الدستوري للتحفظات التفسيرية، يهدف إلى ضمان حلول للنزاعات التي قد تتولد لاحقا عند تفسير القواعد أو تطبيقها¹. والسلطات المكلفة بتطبيق هاته القواعد عليها استحضار هذا المعنى بمناسبة تفسيرها.

كأصل عام، تعد اجتهادات المجلس الدستوري ملزمة لكافة السلطات العامة². والتحفظات التفسيرية، باعتبارها تعبير عن السلطة العامة المضمّن في التفسير الناتج عن عملية رقابة الدستورية³، فإن مسألة تنفيذها يمكن التمييز فيه بين حالتين؛ تنفيذها من قبل البرلمان صاحب النص المراقب (أولا)، و كذا تنفيذها من قبل الآخرين المخاطبين بالقانون (ثانيا) .

أولا : تنفيذ البرلمان للتحفظات التفسيرية

إن تعامل البرلمان مع التحفظات التفسيرية التي يوردها المجلس الدستوري، يختلف حسب النص المراقب، إذ تختلف التحفظات الواردة لمطابقة التشريع، عن تلك الواردة لمطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، لإختلاف طبيعة القواعد التي تحكم صدور كلا منهما.

بالنسبة للتحفظات التفسيرية الموجهة لمطابقة التشريع للدستور، فبما أن حقيقتها هي إعطاء النص معنى مطابقا للدستور، فإن مسألة الإلتزام بها لن تثير مشاكل أمام البرلمان، اعتبارا من أن إجتهد المجلس الدستوري هو عبارة عن شهادة لمطابقة النص التشريعي للدستور، ومطابقته للنص بتحفظات تفسيرية تجعل مسألة إرجاعه إلى البرلمان بدون معنى، لتكفل المجلس الدستوري بتصحيحه وتصويبه من تلقاء نفسه. غير أنه نظريا يمكن دراسة تطبيق البرلمان للتحفظات التفسيرية في حالتين اثنتين:

- حالة ما إذا ما طلب رئيس الجمهورية من البرلمان إجراء مداولة ثانية لنص تشريعي، بعد رقابة دستوريته من قبل المجلس الدستوري، عندها يكون البرلمان مجبرا على تكييف هذا النص حسب رأي المجلس، نتيجة لإخضاع نص المداولة الثانية لرقابة الدستورية من جديد، وفقا للمادة 03 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، التي تنص على أنه " يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر هذا القانون، باستثناء الحكم

¹ - X. SAMUEL, op. cit., p. 18.

² - أنظر سابقا العنوان ؛ تنفيذ إعلان عدم الدستورية.

³ - X. SAMUEL, ibid, p. 15.

المخالف للدستور، أو أن يطلب من البرلمان قراءة جديدة للنص ، وفي هذه الحالة يعرض الحكم المعدل على المجلس الدستوري لمراقبة مطابقته للدستور¹.

- و الحالة الثانية التي يمكن أن يصادف فيها تعامل البرلمان مع التحفظات التفسيرية، هي حالة التفسيرات ذات الطبيعة الأمرة التي تشكل تدخلا في شكل أوامر أو وصايا للمشرع للإنتاج المعياري في المستقبل². ففي هذه الحالة يتحتم على البرلمان، لدستورية عمله، أن يلتزم بهذه التحفظات، وإلا اصطدم برقابة المجلس الدستوري، خاصة وأن هذا الأخير يتبنى اجتهاداته كنصوص مرجعية لتأثيرات قراراته و آرائه، مما يحتم على البرلمان احترامها وعدم مخالفتها في وظيفته المعيارية³.

أما بالنسبة للتحفظات التفسيرية المطابقة للنظام الداخلي للدستور، فإن غرفتي البرلمان مكلفتان مباشرة بتنفيذ التحفظات التي يوردها المجلس الدستوري حول مطابقة نظاميهما الداخلي، باعتبارهما المخاطبين الوحيدين بهذه النصوص، كما لا يمكنهما مباشرة تطبيق هذه الأنظمة إلا بإعلان مطابقتها للدستور، عندها تكون الغرفتين مجبرتين على الأخذ بالإجتهاد الدستوري بما فيه من تحفظات تفسيرية، وفقا للمادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، التي تنص على أنه إذا كان " النظام الداخلي لإحدى غرفتي البرلمان المعروض عليه يتضمن حكما مخالفا للدستور، فإن هذا الحكم لا يمكن العمل به من طرف الغرفة المعنية إلا بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور"⁴.

إضافة لهذا، زاد المجلس في التأكيد على تنفيذ رأيه لمطابقة النظام الداخلي، بنصه على إخضاع كل تعديل لاحق لهذا النظام لرقابة مطابقة للدستورية، معتبرا أن « ... النص المذكور في المادة 115 (الفقرة الثالثة) من الدستور وكل تعديل قد يدخل عليه لا يكتسي صفة النظام الداخلي بالنسبة للغرفة المعنية، و بالتالي لا يمكن الشروع في تطبيقه إلا من يوم تصريح المجلس الدستوري بمطابقته للدستور»⁵. ووفقا لهذا الطرح، سيضمن المجلس الدستوري نفسه تنفيذ نوعين من التحفظات التفسيرية، وهما التحفظات التحييدية والتدخل في

1 - المادة الثالثة من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري السابق الذكر.

2 - أنظر أعلاه العنوان؛ التفسيرات التدخل بتفسيرات أمرة في الإنتاج المعياري.

3 - م. منير حساني، حجية الاجتهاد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 341.

4 - المادة 05 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

5 - الرأي رقم: 10/ر. ن. د/2000، رأي سبق ذكره.

الانتاج المعياري. فبالنسبة للأحكام التي يطبقها بتحفظات تفسيرية تحييدية، فإن تطبيقها موقوف على إعادة تحريرها، وفقا للصياغة التي تقدمها هذه التحفظات. وفي هذا الإطار فضل المجلس الدستوري الاحتفاظ بالفقرة الثالثة من المادة 100 منه، و الفقرة الأخيرة من المادة 112 أثناء مطابقتها للنظام الداخلي لمجلس الأمة، رغم إعلانه عدم دستوريتها. حيث اعتبر أن إبقاء « الفقرتين المذكورتين أعلاه ضمن نطاق النظام الداخلي، يقتضي إعادة صياغتهما بما يفيد المعنى المقصود »¹. لذا أعاد صياغة هاتين الفقرتين في شكل مادتين جديدتين، تيناهما مجلس الأمة حرفيا في نظامه الداخلي بعد هذه الرقابة بالمادتين 74 و 77².

أما بالنسبة لمطابقة أحكام النظام الداخلي للدستور بتدخل في إنتاجه، فتنفيذه مرتبط بموضوع التدخل ذاته. وضمان هذا التنفيذ، هو الرقابة اللاحقة في المستقبل للنظام الداخلي الذي يحمل الإنتاج المعياري الذي يؤهل له هذا التدخل.

أما باقي التحفظات التفسيرية الآمرة والبناءة، والواردة لمطابقة النظام الداخلي لغرفتي البرلمان، فإن تنفيذها يبقى بيد البرلمانين ذاتهم، لأن طبيعتها الاجتهادية لا تسمح لها بالظهور في الصياغة النهائية للنظام الداخلي، لأنها تهدف إلى إيضاح التنفيذ الدستوري الصحيح لأعضاء البرلمان. لذا يبقى الإلتزام بهذه الإيضاحات من مسؤولية البرلمانين ذاتهم.

ثانيا: تنفيذ باقي المخاطبين بالقانون للتحفظات التفسيرية

إن حادثة العدالة الدستورية في الجزائر، وشحّ الاجتهاد الدستوري بخصوص مطابقة القوانين العادية، سببان حالا دون تشكّل تصور كامل حول تطبيق الاجتهاد الدستوري في هذا المجال، و بالأخص من طرف الهيئات الإدارية و الجهات القضائية. فبالنسبة للهيئات الإدارية، لم يصادف عمل المجلس الدستوري منذ نشأته رقابة قوانين تنظم مباشرة مجالاتها وإختصاصاتها، الأمر الذي يصعب الحكم المسبق على مدى التزامها بالاجتهاد الدستوري.

أما بالنسبة للسلطة القضائية، فنظريا يحتل الاجتهاد الدستوري مكانة أسمى من الاجتهاد القضائي بنوعيه العادي والإداري، باعتباره التفسير الأصلي للقانون لاستناده على أهداف منشئه ذاتها. غير أنه عمليا، لا تولي الجهات القضائية أهمية لهذا المرجع القانوني، إذ يجهل العديد من القضاة اجتهادات المجلس الدستوري

¹ - الرأي رقم: 09/ ر ن د / م / د / 1999، رأي سبق ذكره.

² - النظام الداخلي لمجلس الأمة السابق الذكر.

بخصوص القوانين التي يطبقونها رغم سهولة الوصول إليها. وقد يرجع السبب في ذلك، إلى تكوين القضاة ذاتهم، على اعتبار أن اجتهادات المجلس الدستوري غير مقررة في مشوار تكوينهم. بالإضافة إلى صمت المراجع الرئيسية المكرسة للاجتهادات القانونية عن هذا النوع من الاجتهادات¹.

مما سبق؛ يتبين أن مهمة الالتزام بتفسيرات المجلس الدستوري تقع على عاتق السلطات صاحبة العمل المراقب دون غيرها، وهو ما جعل بعض فقهاء القانون الدستوري يقترح " آلية للتنسيق " بين الاجتهاد الدستوري و المخاطبين به، تسمح بالبت بوضوح في مسألة حجية و تنفيذ الاجتهاد². وعلاوة على ما تقدم، وبالنظر إلى طبيعة التحفظات التفسيرية، فإن مسألة تنفيذها من قبل المخاطبين بها قد يُطرح بتفاوت بين أنواعها، حيث أن المشكل الحقيقي يكون عند تنفيذ التحفظات البناءة، والتحفظات الآمرة فقط، باعتبارهما تفسيرات موضحة للمخاطبين بها كيفية التطبيق الدستوري لهذه الأحكام. وبهذه الطبيعة، لن تظهرها بين مواد القانون لعدم مساهمها بصياغته عند صدوره في الجريدة الرسمية، ولن ترفقا معه، بل يحتفظ بها الإجتهد الدستوري فقط.

إلى جانب هذا، تعطي التحفظات التحييدية صياغة جديدة للحكم المراقب، تدمج في الصياغة التي يظهر بها نص القانون في الجريدة الرسمية، لذا، فإن تطبيقها هو من تطبيق القانون، فلن يثير أي إشكال.

المطلب الثاني : حدود العمل بتقنية التحفظات التفسيرية

يرمي العمل بالتحفظات التفسيرية إلى إضافة للحكم المعيب ما ينقصه، أو استبعاد ما يعيبه، تحت عنوان التفسير. وانطلاقا من هذا المفهوم، فإن إبداء المجلس الدستوري لهذه التحفظات هو ممارسة لوظيفة التفسير، الذي تحكمه مبادئ التفسير المعروفة في باقي فروع القانون (2)، والتي تبدو أكثر إضاءة في القانون الدستوري³.

وفضلا عن هذا، يؤكد الاجتهاد الدستوري أن القاضي الدستوري يحد نفسه من استعمال التحفظات بحدود ذاتية (1) تبرز عدم مجانية تفسيراته.

¹ - م. منير حساني، حجية الإجتهد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مرجع سابق، ص: 342.

² - B. FRYDMAN, L'autorité des interprétations de la Cour, **RD.U.L.B.**, n° 25, 2002, p. 121.

³ - F. LUCHAIRE , Conseil constitutionnel français, **RIDC**, Année 1981, Volume 33, Numéro 2. p. 303.

الفرع الأول : الحدود الذاتية للقاضي الدستوري

إن شرعية العمل بتقنية التحفظات التفسيرية، تُلزم القاضي الدستوري بعدم اتخاذ أية حرية في التفسير عند رقابته للدستورية، لا مع الدستور المكلف بضمان احترامه، و لا مع القانون المراقب الذي يجتهد في إنقاذ دستوريته¹. وهذا يضع على عاتق القاضي الدستوري متطلبين اثنين عليه مراعاتهما عند عمله بهذه التقنية، فمن جهة، عليه ألا يفسر القانون أبعد من اللازم لتلبية متطلبات أخرى غير الدستورية، و إنما يفسره بقدر ما يضمن حفظ المبادئ الأساسية فقط. ومن جهة أخرى، عليه ألا يحتفظ بالنص في النظام القانوني مقابل تدخله بمعنى غريب عن الذي تعطيه حرفية الأحكام، لتجنب التشويه المهين لإرادة المشرع في النص المراقب. ويشكل هاذين المتطلبين عقبتين أمام شرعية عمل المجلس الدستوري بتقنية التحفظات التفسيرية، إذ يُحتمن عليه إيراد تفسيرات تتفقد الدستورية فقط (أولاً)، ويلزمه على احترام إرادة صاحب النص في هذا التفسير (ثانياً).

أولاً : الإلتزام بالتفسير المنفذ للدستورية

إن حرص القاضي الدستوري على شرعية عمله، جعله يتبرأ، لأكثر من مرة، من امتلاك سلطة تقديرية كتلك التي للبرلمان². لهذا، بيّن حقيقة وظيفته بأنها ضمانة لاحترام المشرع للأحكام الدستورية حين ممارسته لوظيفته المعيارية، ووسيلة للتحقق من مطابقة العمل التشريعي و التنظيمي للدستور³.

و لأجل هذا، حدّ القاضي الدستوري نفسه من امتلاك سلطة تفسيرية مجانية للقواعد القانونية، غير تلك المتعلقة بمهمة رقابة دستوريته، حيث يرفض التفسير المباشر للنص المراقب، الذي لا يساعد ولا ينقذ دستوريته. وهذا ما أعلنه صراحة في أكثر من مناسبة، فعند تفسيره للمادة 20 من القانون العضوي رقم 99/02 بيّن المفهوم الدستوري لمصطلح التشريع، معتبراً أن « ... مجلس الأمة حين استعمل كلمة " التشريع " الواردة في المادة 20 (الفقرة الثانية) من النظام الداخلي موضوع الإخطار، يكون قد أضفى معنا مغايراً للمعنى المقصود من محتوى هذا البند، و لا يمكن اعتبار ذلك سوى سهواً منه مما يستوجب تداركه، لأنه في الحالة العكسية يعد مخالفاً للمادة 98 من الدستور »⁴.

¹ - A. VIALA, op. cit., p. 44.

² - انظر سابقاً؛ العنوان : رفض امتلاك سلطة تقديرية عامة.

³ - الرأي رقم 13/ر.ق.ع / م د / 02 ، رأي سبق ذكره.

⁴ - الرأي رقم 08/ر.ق.ع/م د / 99 ، رأي سبق ذكره.

و بنفس الطريقة، اعتبر أن التفسير المطابق للدستور لكلمتي؛ " الدورات " و " الدورة " في نظام مجلس الأمة، يفيد معنى الجلسات، و اعتبره التفسير الوحيد الذي يمكن أن تطابق به تلك الكلمتين الدستور¹.

و في رأيه رقم 2000/10 رأى أنه « إذا كانت أحكام المادة 88 من النظام الداخلي موضوع الإخطار، لا تخل بأي حكم أو مبدأ دستوري فإن شطر الجملة الوارد في المادة 20 المذكورة أعلاه، من شأنه أن يفسر في صياغته الحالية تفسيراً مغايراً للمعنى الذي تقصده المادة 102 من القانون العضوي المذكور أعلاه². حيث انطلق في هذا الاجتهاد من كون التفسير الظاهري لصياغة شطر المادة 20 غير دستوري، لذا صححه بتحفظ بناء لإتخاذ هذه الدستورية.

تؤكد المواقف المذكورة للقاضي الدستوري، أن هدفه في التحفظات السابقة واحد، وهو تأمين إحترام الدستور، وإعلانه التفسير الدستوري الوحيد للحكم، في الحقيقة، يأتي بعد اختياره للتفسير المطابق للدستور، وغلقه الباب أمام عدة تفسيرات غير دستورية ممكنة له. فالمطابقة بتحفظات تفسيرية بهذا المفهوم تجنب القاضي إلغاء الحكم، بفرضه لتفسيرات معيارية تنافس تلك التي تجعل من الحكم يخالف الدستور، حينها يتجلى حرصه على دستورية النص فقط، باستبعاده لكل التفسيرات الأخرى غير التي تطابق الدستور³.

و التحفظات باعتبارها تفسير للنص لمطابقته للدستور، فإنها تُعدّ إعلاناً للدستورية نفسه نفس إعلان عدم الدستورية (الإلغاء)، فالإعلانات البسيطة للدستورية هي قرارات و آراء تجلي عن النصوص عيوب عدم الدستورية، خاصة و أنها موجهة للأجزاء الفاسدة منها فقط، وهذا ما تؤمنه التحفظات التفسيرية بالضبط.

و في وجه آخر لالتزام المجلس الدستوري بالتفسير الذي يفيد الدستورية فقط، رأى بتاريخ 23 جويلية 2007⁴، أن استعمال المشرع لمصطلح " الولايات " يحدث لبساً يفهم منه إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني، من تزكية قوائم الانتخابات وفقاً للمادة 82 و 109 من قانون الانتخابات. و اعتبر أن هذا التفسير فيه مخالفة لمبدأ المساواة الدستوري، و للاحتفاظ به، أعاد مطابقته باستبعاد هذا التفسير المخالف، بتوضيحه أن « ... المشرع حين اعتمد الصياغة المشار إليها أعلاه،

¹ - الرأي رقم: 10/ر.ن.د/2000، رأي سبق ذكره.

² - الرأي رقم: 10/ر.ن.د/2000، رأي سبق ذكره.

³ - G. VEDEL, op. cit., p. 88, 89.

⁴ - الرأي رقم 02 / ر.م.د / 07، رأي سبق ذكره.

يكون قد قصد عدم إقصاء النواب الممثلين للجالية الوطنية المقيمة في الخارج في المجلس الشعبي الوطني من تركية قوائم الترشيحات، لأن خلاف ذلك يعد إخلالاً بمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 29 من الدستور، وبالنتيجة يكون المصطلح مطابقاً للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ».

و بخصوص نفس المادة، ومناقشته لدستورية الفقرة الثالثة منها، ذكّر المجلس الدستوري بإحدى مهامه الدستورية، معتبراً أنه يعود إليه «... عند إخطاره، التأكد من أن هذه الشروط لا تتعارض مع أي حكم أو مبدأ دستوري». و تجسيدا لهذه المهمة الدستورية، أعاد صياغة هذه الفقرة باستبعاده شرط إلزام القوائم الحرة بضرورة الحصول على 400 توقيع عن كل دائرة انتخابية، إعتباراً من أن ذلك يخل بمبدأ المساواة بين الأحزاب السياسية.

في الرأي المذكور يبرز بوضوح حرص المجلس الدستوري على التفسير المفيد للدستورية، في تعامله مع حالة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، إذ تحتمّ عليه عند رقابته لهذه الأحكام إلباسها تفسيرات بديلة تكون الوحيدة المطابقة للدستور. معنى هذا، أنه عليه إيجاد العيب الدستوري الذي يبرر تفسيره لإنقاذ الدستورية، وإلا، كانت تفسيراته تدخلاً صريحاً في السلطة التقديرية للمشرع، بمحاولته الإرجاع إليه اختصاصات قد تنصل منها. وفي ذات السياق، استشف في رأيه بتاريخ 24 ماي 1998¹، أن صياغة المشرع للمادة 14 تحدث غموضاً يحتمل عدة قراءات ممكنة. و رأى أن القراءة الوحيدة التي يمكن أن تطابق بها هذه المادة الدستور، تكون بتفسير قصده بتحديد كفاءات عمل محكمة التنازع. ويحصر دستورية هذه الصياغة في هذه القراءة، يكون قد استبعد كل قراءة أخرى، قد يتنازل بها المشرع للمحكمة عن تنظيمها بقانون عضوي.

ثانياً : احترام إرادة صاحب النص عند التفسير

أقصى رهانات تفسيرات المطابقة، هي تلك التي تضيف قواعد أخرى للمبدأ المراقب كتطعيم للقانون أو إكمال له. الأمر الذي جعل بعض الكتاب يسمي المجلس الدستوري بـ "المشرع الشريك"².

غير أن المجلس الدستوري، حتى و إن مكنته الصياغة الحرفية للنص من إيراد تحفظات تفسيرية تطابقه للدستور، فإنه عليه عدم تجاهل روحه المُعبّرة عن إرادة منشئه³. إذ عليه احترام النقاط الأساسية فيه والاحتفاظ

¹ - الرأي 07/ر.ق.ع/م د 98/، رأي سبق ذكره.

² - A. VIALA, op. cit., p. 46.

³ - K. SCHLAICH , op. cit., p. 377.

بأكبر قدر ممكن بإرادة صاحبه مقابل الدستور¹. لذا يجب ألا تنتقد دستورية القانون أو النظام الداخلي مقابل تخريب مفرط لروحه وإطاره العام. و يشكل هذا المطلب، تحدياً أمام إنفاذ النص من عدم الدستورية، يحتم على المجلس الدستوري أولاً الوصول إلى روح و منطق النص المراقب².

وفي حالة عدم تمكنه من الوصول إلى روح النص من خلال الأعمال التحضيرية، فأضعف ما يمكن للقاضي الدستوري عمله لتعزيز الدستورية هنا، هو تجنب الإلغاء قدر الإمكان. فقد يضطر إلى إلغاء أكثر من تفسير لمطابقة النص، لعدم وضوح أي المعتمد منها، وهذه قمة احترامه لإرادة صاحب النص.

و أمام هذا الشك و صعوبة التفكير مكان المشرع، يوثر القاضي الدستوري ببساطة إلغاء الحكم الغامض، لأنه يخشى الاحتفاظ به في النظام القانوني بتفسيرات لا تتوافق مع قصد المشرع، مما قد يُضَيِّع مغزى القرار السياسي له³. فبمناسبة فحصه لدستورية القانون الأساسي للنائب، ألغى المجلس الدستوري المادة 13 من هذا القانون، لعدم توصله إلى مراد المشرع من مصطلح " الهيئات السياسية السامية "، نظراً لكون هذا المصطلح «... غريب عن المصطلحات الدستورية المعمول بها، (...)، بناء على ما تقدم أن المادة 13 غير مطابقة للدستور لأنه بإمكانها أن تحدث أوضاعاً مضرّة بلزوم استقلالية كل جهاز دستوري»⁴.

وفي وجه آخر لتحفظ المجلس الدستوري على إيراد تحفظات تفسيرية تنتقد دستورية الحكم المراقب، قد اضطر إلى إلغاء المادة 42 من نفس القانون، كنتيجة لعدم توصله إلى معناها في النصوص المرجعية، لنصها « على كونه في هذا الإطار " يحظى - البرلمان - بالمقام الأول في سلم التشريعات، و على المستوى الوطني يحظى بالتشريعات المناسبة لمهمته الوطنية " فالمادة 42 تتبنى، زيادة على ذلك، مفهوماً لا يحدده أي نص قانوني و لا يدرجه الدستور في حيز القانون ».

من ما سبق يتبين أن لجوء القاضي الدستوري إلى إلغاء الحكم المراقب، هو نتيجة لعدم تمكنه من استخراج القصد التشريعي منه (روح القانون)، إذ يخشى عندها مخالفة تفسيراته لهدف المشرع غير المحدد لديه. فالتفسيرات المعيارية بالنسبة للقاضي الدستوري يجب أن تحترم هدف ومعنى النص المراقب، لذا، فإن البحث عن تفسير للحكم الغامض، قصد الإحتفاظ به في النظام القانوني، يجب ألا يكون خارج اعتبارات النص

¹ - V. HAAK, op. cit., p. 82.

² - F. LUCHAIRE, Conseil constitutionnel français, op. cit., p. 315.

³ - K. SCHLAICH , loc. cit.

⁴ - القرار رقم 02-ق،ق، مد-89 المؤرخ ، قرار سبق ذكره.

المراقب. هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن تدخل المجلس الدستوري لمطابقة هذا الحكم فيه دلالة على توصله إلي قصد البرلمان، و ما تفسيراته هنا سوى توضيحاً أكثر لهذا المقصد، و صياغة أحسن له، و إلا لما تجرأ على تفسير حكم لم يفهمه.

ووفقاً لهذا الطرح، عند رقابته لمطابقة قانون الانتخابات، بين المجلس الدستوري نية المشرع في نصه على عدم قابلية بعض الفئات للانتخابات، بأنه يقصد منعهم من الترشح لعهدة انتخابية مدة ممارستهم لمهامهم، و طوال سنة واحدة بعد إنهاء مهامهم، و من تقديم ترشحهم لمهمة انتخابية في دائرة الاختصاص الأخيرة التي مارسوا وظائفهم فيها. وأكد على هذا الفهم بتصريحه على أنه القراءة الدستورية الوحيدة لنية المشرع، واعتبرا أن «... أي قراءة أخرى تفضي إلى توسيع هذا المطلب الأخير إلى كل دوائر الاختصاص التي قد سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم، قول تمييزي لا يستند إلى أي أساس، و بعد هذا التحفظ، يتبين أن أحكام المادتين 82 و 85 المذكورتين لا مساس لهما بأي حكم دستوري»¹.

فالمجلس الدستوري في هذا الإجهاد يعيد صياغة النص، أي يقترح تفسيرات دستورية له مقبولة و مختلفة عن تلك التي تعطيها التحديدات الحرفية. و يأتي كل هذا الجهد للحرص على عدم الإيحاء بتفسيرات أجنبية على الفهم والمعنى الذي دفع المشرع لكتابة هذا الحكم. و في هذا الصدد، تكون التفسيرات المطابقة مقبولة، إذا كان معنى و هدف القانون محترمين، حينها يكون قصدها معرفة ما إذا كان القانون يحتمل ببساطة التفسير ليطباق الدستور².

الفرع الثاني: مبادئ التفسير القانوني كحد لتقنية التحفظات التفسيرية

تعد تفسيرات المطابقة أحد أشكال التفسيرات المنظمة، لأنها تقيم و تؤسس لمبدأ تدرج القواعد القانونية. فمن خلالها يفحص المجلس الدستوري مدى ملائمة قاعدة قانونية أدنى درجة مع قاعدة قانونية أعلى درجة، ولإقامة هذا التدرج القانوني، عليه إعطاء القاعدة الأولى التفسير الموافق والمطابق للقاعدة الثانية، من بين عدة تفسيرات محتملة لها.

و يُمارَس التفسير المطابق وفقاً لقواعد محددة في شكل مبادئ تفسيرية، مشابهة لتلك المعروفة في مناهج التفسير الأخرى، رغم تميزه عنها. إذ يلتزم القاضي الدستوري بالتفسير الموحد لمفردات النص (أولاً)،

¹ - قرار رقم 01/ق.م.د/1989، رأي سبق ذكره.

² - Jean-Claude Béguin, cité par A. VIALA, op. cit., p. 52.

ويحافظ على سياقه العام (ثانيا)، وفاعلية تفسيراته (ثالثا). و في هذا الصدد، عليه تفسير كل حكم ومصطلح حسب الموضوع و المادة المنظم لها (رابعا).

أولا : مبدأ وحدة المفردات

مفاد هذا المبدأ أنه إذا ما ورد مفرد عدة مرات في نفس النص، لا بد أن يفسر بنفس المعنى في كل مرة، لأن إيضاح معناه في حكم واحد، سيوضح مدلوله في باقي أحكام النص¹. وضمان مبدأ وحدة المفردات يوجب الالتزام بقاعدتين أساسيتين:

- إلزام المفسر بالمعنى المجرد للمفردات إذا لم تُعيّن هاته أو تُحدّد بصفة إضافية خاصة، مثال ذلك مصطلح "القانون"، يفسر على أنه قانون عادي ما لم تضاف له صفة عضوي أو أساسي أو غيرها².

و لقد اعتدّ المجلس الدستوري بهذا المبدأ كثيرا في اجتهاده عند إيرادته للتحفظات التفسيرية، فاعتبر في هذا الخصوص أن فهم المشرع لمصطلح الأغلبية بالأغلبية المطلقة، للتصويت بالثقة المنصوص عليها في المادة 84 من الدستور، مخالف لمدلول هذه المادة. وبين التفسير الدستوري لهذا المصطلح بالأغلبية البسيطة فقط، لأن المؤسس الدستوري لم يحدد مصطلح الأغلبية بالمطلقة في هذه المادة³. و في نفس الرأي، اعتبر المجلس الدستوري أن قَصْرَ مسألة استجواب الحكومة في رئيسها، فهم مخل بأحكام المادة 133 من الدستور، والتي جاءت بمصطلح الحكومة عامة ولم تحصره في رئيسها فقط، لذا طابق هذا الحكم بفتحته إمكانية إستجواب الحكومة كاملة دون حصر ذلك في رئيسها فقط.

- و من قواعد مبدأ وحدة المفردات أيضا، تفسير المصطلح الغامض وفقا لمعنى ذات المصطلح في الحكم المرجعي له، لإعطائه المعنى الذي يقصده نفس الكاتب، وفي تلك الفترة. وقد استعمل المجلس الدستوري هذا المفهوم بمناسبة فحص المجلس الدستوري لدستورية المادتين 14 و 85 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، حيث اعتبر أن تحديد القواعد الخاصة المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني لا يعد في حد ذاته صلاحية تمكينه من حق وضع قواعد أخرى غير تلك المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية (...)، وإنما يقصد منه القواعد المتعلقة برقابة تنفيذ ميزانية المجلس الشعبي الوطني، حسب مفهوم المادة 61 من

¹ - F. LUCHAIRE , Conseil constitutionnel français, op. cit., p. 304.

² - Idem.

³ - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع/م.د/1999 ، رأي سبق ذكره.

القانون 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 و المتعلق بالمحاسبة العمومية، التي تخول المجلس الشعبي الوطني صلاحية تضمين نظامه الداخلي قواعد رقابة تنفيذ ميزانيته¹. بهذا الإجتهد، فسر المجلس الدستوري مصطلح القواعد المطبقة على محاسبة المجلس الشعبي الوطني، بالمفهوم الذي قصده المشرع في القانون المرجعي للمحاسبة العمومية، لإعطائه نفس المعنى.

ثانيا : مبدأ التفسير بالسياق

وفقا لهذا المبدأ، كل أحكام النص يجب أن تفسر إحداها بالأخرى، بإعطاء كل منها المدلول الذي ينتج المعنى الكامل للنص². و لإعمال هذا المبدأ، يلزم المفسر تقدير معنى الحكم حسب وظيفة العنوان، أو الفصل، أو الفرع الذي يورد ضمنه³.

وحسب هذا المفهوم اعتبر المجلس الدستوري أن مجلس الأمة « ... حين استعمل كلمة التشريع الواردة في المادة 20 (الفقرة الثانية) من النظام الداخلي موضوع الإخطار يكون قد أضفى معنى مغايرا للمعنى المقصود من محتوى هذا البند ». على اعتبار أن موضوع هذا البند، هو مهام مكتب مجلس الأمة. ولمطابقة هذا الحكم، كان على المجلس الدستوري إعطاؤه التفسير الذي يفيد معنى موضوع البند الذي يحوي الحكم المراقب، وهو تنظيم شؤون التشريع⁴.

و في ذات الصدد أيضا، اعتبر المجلس الدستوري أن « المؤسس الدستوري حين منح الضمانات الخاصة بالاستقلالية للقاضي الدستوري دون غيره يقصد منح مجلس الدولة هذه الضمانات في ممارسة اختصاصاته القضائية لا غير ». باعتبارها ضمانات واردة بالمواد 147، 148 و 149 ضمن الفصل الثالث للدستور والمخصص لتنظيم السلطة القضائية، و اعتبر أن المشرع بمنحه « ... الاستقلالية لمجلس الدولة كهيئة تمارس اختصاصات قضائية و استشارية، يكون قد خالف الأحكام الدستورية في هذا الموضوع »⁵.

¹ - الرأي رقم: 10/ر.ن.د/2000، رأي سبق ذكره.

² - F. LUCHAIRE , Conseil constitutionnel français, op.cit., p. 306.

³ - Ibid, p. 307.

⁴ - الرأي رقم: 09/ر.ن.د/م.د/1999، رأي سبق ذكره.

⁵ - الرأي رقم 06/ر.ق.ع/م.د/98، رأي سبق ذكره.

ثالثا : مبدأ فاعلية التفسير (التفسير المفيد)

قد يحتمل الحكم المراقب معنيين مطابقين أو أكثر، وهنا لمطابقتها يجب إعطاؤه التفسير الذي يكون له تأثير في المعنى، والذي بواسطته لا يحتمل تفسيرات آخر¹. و التفسير بهذا المبدأ ينتج استبعادا لكل الاستثناءات الشاذة عند تفسير الأحكام المراقبة لتطبيقها، كما يسمح بتجنب التفسير المزدوج بإعطائه التفسير المفيد والمطابق فقط، و استبعاد الآخر.

وفقا لهذا الطرح طابق المجلس الدستوري دستورية المادة 38 من القانون العضوي المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و الحكومة، و التي مفادها تطبيق " إجراء التصويت بدون مناقشة على الأوامر التي يعرضها رئيس الجمهورية على كل غرفة للموافقة، وفقا لأحكام المادة 124 من الدستور". حيث اعتبر المجلس الدستوري أن مصطلح الأوامر في هذا الحكم، يحتمل عدة تفسيرات، لأن المشرع لم « ... يحدد الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان للموافقة ». و باعتبار المؤسس الدستوري « حين خصص الفقرات 1، 2، 3 من المادة 124 من الدستور للأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان، و خصص الفقرة الرابعة من نفس المادة للأوامر التي يمكن أن يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، فإنه يهدف من وراء ذلك إلى التمييز بين الأوامر التي تعرض على كل غرفة من البرلمان و الأوامر المستثناة من ذلك »، و لإقامة هذا الفصل بين التفسيرين المحتملين، واعدت المجلس الدستوري بالتفسير الذي يفيد معنى الحكم المراقب دون الآخر، فانطلق من أن الحكم بصدد تنظيم إجراء التصويت بدون مناقشة على أوامر رئيس الجمهورية، لذا استبعد المجلس منها أوامر الرئيس التي تتخذ في الحالة الاستثنائية، و التي لا تعرض على غرفتي البرلمان أصلا، معتبرا أنه إذا قصد المشرع « عرض رئيس الجمهورية الأوامر المذكورة في المادة 124 من الدستور بما في ذلك الأوامر المتخذة في الحالة الاستثنائية، ففي هذه الحالة يكون قد خالف أحكام المادة 124 من الدستور »².

رابعا : مبدأ التفسير حسب معنى المادة

وفقا لهذا المبدأ، المصطلحات التي تحتمل معان عدة، لابد من إعطائها المعنى الأنسب للمسألة الواردة ضمنها، و الذي يتوافق مع بقية أحكام القانون الدستوري³. و التفسير بهذا المبدأ ينتج عنه ما يلي:

¹ - F. LUCHAIRE , loc.cit.

² - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع /م.د/ 1999 ، رأي سبق ذكره.

³ - F. LUCHAIRE, Conseil constitutionnel français, op. cit., p. 308, 309.

أولاً: كل قاعدة قانونية يجب أن تفسر بالمعنى الملائم للقواعد المرجعية. واستعمل المجلس الدستوري هذه الفكرة عند رقابته لدستورية المادة 20 من القانون المنظم للمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و عملهما و العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة، بتفسيرها لإعطائها المعنى الموافق للمادة 119 من الدستور. فاعتبر أن « ... تحديد الشكل الذي يأخذه مشروع أو اقتراح قانون ليكون مقبولاً، لا يعد في حد ذاته شرطاً إضافياً للشروط المنصوص عليها في المادة 119 من الدستور، و إنما يشكل إحدى الكيفيات المرتبطة بتطبيق هذه الشروط ... »، لأن هذه المادة تحدد شروط قبول مشاريع و اقتراحات القوانين على سبيل الحصر، فلا يمكن إذا الخروج عنها بشروط أخرى¹.

ثانياً: عندما يحتمل الحكم المراقب تفسيرين اثنين: الأول يجعل الحكم يُطبَّقُ مبدأً دستورياً، و الثاني يستبعد تطبيق نفس المبدأ، عندها لا بد من الاعتداد بالأول لأنه يشكل الأنسب لصحة موضوع الحكم².

في هذا الخصوص، منح المجلس الشعبي الوطني بالمادتين 20 و 88 من نظامه الداخلي، اختصاص دراسة المسائل المتعلقة بالقانون الأساسي الخاص لموظفي البرلمان، للجنة الشؤون القانونية و الإدارية والحريات طبقاً لنص المادة 102 من القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة، وعملهما، و كذا العلاقات الوظيفية بينهما و بين الحكومة. و عند رقابة المجلس الدستوري لمطابقة هاتين المادتين، استشف من صياغتهما أن « ... النظام الداخلي يقر قانوناً أساسياً خاصاً لموظفي البرلمان، و قانوناً أساسياً خاصاً لموظفي المجلس الشعبي الوطني ... »³. بيد أن القانون الخاص بموظفي البرلمان هو من اختصاص القانون وليس من اختصاص النظام الداخلي، إضافة إلى أن أفراد المجلس الشعبي الوطني بتنظيمه، هو تفسير مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات، و مبدأ استقلالية كل غرفة في تنظيم قواعد عملها. و مراعاة لهذين المبدأين، استبدل المجلس الدستوري هذا التفسير المعيب بتفسير آخر، اعتبر فيه أن قصد المشرع من المادة 102 السابقة الذكر، هو أن «... تضبط كل غرفة قانون موظفيها الأساسي والمصادقة عليه ... »، انطلاقاً من استقلالية غرفتي البرلمان و الفصل بينهما، و هو التفسير الأنسب لموضوع الحكم المراقب.

و وفقاً لهذا المبدأ، أيضاً، اعتبر المجلس الدستوري أن وصف المشرع للتعويضات الشهرية لعضو البرلمان « ... بالأساسية »، يكون قد جعل منها قاعدة مرجعية لنظام التعويضات، مما يقتضي أن تكون موحدة

¹ - الرأي رقم 08 /ر. ق. ع/م.د/1999، رأي سبق ذكره.

² - F. LUCHAIRE , Conseil constitutionnel français, ibid., p. 310.

³ - الرأي رقم: 10/ر. ن. د/2000، رأي سبق ذكره.

بالنسبة لجميع البرلمانيين طالما أنها تمنح على أساس الصفة البرلمانية¹، تطبيقاً لمبدأ المساواة. و اعتبر المجلس أن هذا التفسير هو المطابق و الموافق لموضوع الحكم المراقب، و استبعد التفسير الثاني بنصه على أن « إقرار المشرع لتعويضتين أساسيتين مختلفتين إحداهما لعضو البرلمان و الأخرى للنائب الممثل للجالية الوطنية بالخارج، يكون قد أخل بمبدأ المساواة ».

¹ - الرأي رقم 04/ر.ق / م.د / 98 ، رأي سبق ذكره.

خلاصة الباب الثاني

مما تقدم يتضح أن المجلس الدستوري مساهم في العمل التشريعي، ومساهمته في ذلك على وجهين؛ سلبية وإيجابية. حيث يمارس مساهمته السلبية من خلال رقابته للدستورية بتقنياتها التقليدية؛ إعلان عدم الدستورية، الذي ينتج عنه إلغاء للحكم المراقب، كإلغاء المشرع للقوانين، الأمر الذي يجعله يتحقق بنظرية المشرع السليبي.

و تتأكد المساهمة السلبية بزيادة المجلس الدستوري في عناصر نظرية المشرع السليبي ذاتها، التي تعتبر، حسب هانس كلنس، الجهاز الذي يملك حق إلغاء القوانين هو مشرع سليبي. حيث أبدى المجلس الدستوري توسعا وحرية مُعتَبَرين في إعماله لمبدأ الدستورية، باعتباره مدخله الوحيد على العمل التشريعي، ويبدو هذا التوسع على مستويين :

ببني المجلس الدستوري لتقنية التصدي، التي مكن بها نفسه من حق رقابة نصوص لم تكن محل إخطار، كما استعملها لرقابة دستورية نصوص قد أنتجت آثارها القانونية، وراقبها برأي رغم تطلب المؤسس رقابتها بقرار.

والى جانب هذا، زاد المجلس الدستوري في مبدأ الدستورية في حد ذاته، بعمله بمفهوم الكتلة الدستورية، ليراقب به دستورية أعمال البرلمان انطلاقا من نصوص خارج الدستور، فاستند في إعلان عدم الدستورية إلى المعاهدات و النصوص العضوية، كما رجع إلى نصوص عادية ليراقب بها صحة نصوص عضوية وعادية. إن إعمال المجلس الدستوري لمبدأ الدستورية، بتبنيه لتقنية التصدي و عمله بمفهوم الكتلة الدستورية، أمر من شأنه التوسعة في دائرة الأحكام الملغاة، مما يزيد في حجم مساهمته السلبية في الإنتاج المعياري.

و ما يؤمن فعالية حقيقة لمساهمة المجلس الدستوري السلبية، هي الحجية التي تتمتع بها إعلاناته للدستورية، فقد تكفل المؤسس الدستوري بضمان تنفيذ قرارات المجلس، في حين نظم المجلس نفسه حجية أرائه، وأشمل كامل اجتهاده بحجية الشيء المقضي به في مواجهة المخاطبين بها.

إن هذا التوسع في مبدأ الدستورية، مع الحجية التي تتمتع بها قرارات و آراء المجلس الدستوري، تجعل من هذا الأخير جهازا ذا سلطة إلغاء للقوانين، تقارب تلك التي للمشرع، مما جعل بعض الفقهاء يصفون اجتهاداته على أنها أعمال تشريعية ذات طبيعة خاصة¹.

¹ - K, SCHLAICH, Tribunal Constitutionnel Fédéral Allemand, RIDC, année 1981, volume 33, numéro. 2, p. 284.

أما بالنسبة للمساهمة الإيجابية فقد عمل المجلس الدستوري بالتحفظات التفسيرية، ليزيد في فلسفة وظيفة رقابة الدستورية، حيث أن تدخله لتفسير الحكم المراقب قصد الاحتفاظ به، يجعله يساهم إيجابيا في بناء النظام القانوني، الأمر الذي قد يجعل منه مشرعا إيجابيا. و تتجلى هذه المساهمة عند صياغته للأحكام القانونية المراقبة بتحفظات تحييدية، وبنائه لمعناها بتصحيحه و تعديله بتحفظات بناءة، ويحدد التطبيق الدستوري لأحكامها بتحفظات آمرة. كما يظهر الإجهاد الدستوري أن المجلس لا يشارك في بناء النص القانوني محل الرقابة فحسب، بل والأبعد من هذا، فإنه يشارك في تحديد محتوى الإنتاج المعياري في المستقبل، بتدخله في العمل التشريعي بأوامر و وصايا في شكل تفسيرات يبعث بها إلى المشرع ذاته، و هذا مبلغ مساهمته الإيجابية في العمل المعياري.

و مما تجدر الإشارة إليه، أن المؤسس لم يخول المجلس الدستوري صراحة هذا الدور الإيجابي، فهو لم ينص على التحفظات التفسيرية ضمن آليات الرقابة، الأمر الذي يثير مسألة شرعية العمل بها في الإجهاد الدستوري. وفي هذا الخصوص، قد يواجه القاضي الدستوري عند رقابته بعض التجاوزات للدستور، معالجتها لا تكون بإعلان عدم الدستورية المحض، و إنما حماية الدستور في هذه الحالة تتطلب تدخله ليعيد مطابقة الحكم المعيب بدلا من إلغائه، وهذا ما يبرر العمل بها كتقنية لرقابة الدستورية. إذ تظهر استعمالات المجلس الدستوري للتحفظات التفسيرية مدى فاعلية هذه الأداة في تأمين توازن النظام الدستوري، سياسيا ومؤسساتيا. كما يبرز دورها في تأمين الوظيفة المعيارية في حد ذاتها، ضد تنازلات المشرع و خطر غموضها على الحقوق و الحريات الأساسية.

يتبين مما سبق، أن العمل بالتحفظات التفسيرية لمطابقة أعمال البرلمان، يشكل مساهمة إيجابية حقيقية في إنشاء القواعد القانونية، غير أن سلطة القاضي الدستوري في ممارستها تتحدد بأمرين اثنين؛ إذا لا بد لها من حجية كافية تضمن لها التنفيذ و الفعالية، كما أن العمل بها له حدود موضوعية، باعتبارها تقنية اجتهادية وليست قانونية. فبالنسبة للحجية قد أشمل المجلس الدستوري التحفظات التفسيرية بحجية الشيء المقضي به المعروفة لآرائه و قراراته، بتضمينه لها في أسباب إعلانه و في منطوق حكمه، و هو ما يضمن لها التطبيق في مواجهة كافة المخاطبين بها. أما بالنسبة لحدود العمل بالتحفظات التفسيرية، فإن القاضي الدستوري ملزم باحترام متطلبين اثنين لشرعية تفسيراته؛ عليه احترام إرادة صاحب العمل المراقب قدر الإمكان، فلا يخرب محتوى و روح النص المراقب مقابل إعادة مطابقته. كما عليه أعمال أدوات التفسير المعروفة عند غيره من القضاة، مع التزامه بمنهج التفسير المطابق دون غيره من مناهج التفسير.

فائمة

إن تأسيس المجلس الدستوري كجهاز لرقابة الدستورية، هي إرادة من المؤسس الدستوري لمنحه دورا في تمام العمل المعياري للبرلمان، تجسيدا لمفهوم دولة القانون. وفي هذا الإطار، لم يشأ المجلس الدستوري أن يكون مكتب تسجيل لصدور النصوص القانونية المخاطر بها، بل اتخذ من هذا الدور مدخلا يساهم في تأمين دور أسمى، وهو ضبط الدور البرلماني بالكامل.

حيث يظهر الإجتهد الدستوري أن المجلس من خلال رقابته لدستورية القواعد البرلمانية، ينظم للبرلمان مهمته التمثيلية في علاقته بالشعب، ويساهم في ترسيخ فلسفتها بالتأكيد على الطبيعة التمثيلية للعهد البرلمانية. كما يحفظ إمتيازات البرلمانين القانونية منها والإجتماعية، ويضبطها وفقا لحاجات التمثيل فقط. وإلى جانب هذا، تصدى القاضي الدستوري لإنحرافات البرلمان بسلطته المعيارية، بالزيادة فيها على حساب باقي السلطات، وبالأخص التنفيذية، هذه الأخير التي تكرر تدخله لحماية امتيازاتها في علاقتها الحساسة بالبرلمان، فأطر الشراكة التشريعية بين السلطتين لصالح السلطة التنفيذية، وعقلن ممارسة البرلمان للرقابة السياسية بكيفيات تضمن استقرار الحكومة. والأثر المهم للإجتهد الدستوري على البرلمان في عمله، هو تعزيزه لحماية الحقوق الأساسية من التضييق على ممارستها أو التغيير فيها، وهذا بمناسبة تكريسها في نصوص قانونية قابلة للتطبيق. وجميع هذه الآثار للإجتهد الدستوري تجعل من المجلس منظم للعمل السياسي للبرلمان.

إلى جانب العمل السياسي، قد أمكنَ للمجلس الدستوري أن يساهم في العمل المعياري للبرلمان، بمنعه صدور العديد من الأحكام التشريعية بإعلان عدم دستورتها، وسمح بإصدار أخرى، وبهذا الإعلان، أيضا، أعدم نصوصا قانونية بكاملها من النظام القانوني، ليسجل لنفسه مساهمة سلبية في بنائه. كما ساهم إيجابيا في العمل المعياري، بمشاركته إرادة البرلمان في الإنتاج المعياري ذاته، وهذا بتفسيره للأحكام المراقبة بتحفظات تفسيرية، سمحت له بالمشاركة في صياغة هذه الأحكام و تحديد معناها وكيفيات تطبيقها، ليتمكن نفسه من مشاركة كاملة في صناعة القانون والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان.

فالأثر المعترف للإجتهد الدستوري على النشاط السياسي للبرلمان، ومشاركته له في الإنتاج المعياري، وتعديل معناه وإغائه، هو تأثير نوعي في الدور البرلماني، يجعل من القاضي الدستوري حقا حَكَمًا في تنظيم البرلمان. وتتأكد أهمية هذا التأثير عند توسع القاضي الدستوري في أعمال مبدأ الدستورية، بتوسعه في مفهوم الكتلة الدستورية، و تصديه لرقابة نصوص قانونية لم تكن موضوع إخطار، مع امتلاكه لسلطة تفسيرية واسعة، إضافة للحجية التي يتمتع بها إجتهاده الدستوري، وكلها مسائل تنبئ عن تنامي سلطة تقديرية واسعة للقاضي

الدستوري، قد تشكل خطرا على التوازن المؤسساتي للنظام الدستوري بدلا من حفظه، خاصة و أن مركز نشاطه هو عمل البرلمان في الغالب (القواعد القانونية للبرلمان)، الذي يمثل الإرادة العامة وسيادة الشعب، الأمر الذي يطرح تساؤلا حول مكانة القاضي الدستوري نفسه في النظام الدستوري الجزائري.

في هذا الصدد، وبمناسبة رقابته للدستورية، أورد المجلس الدستوري العديد من الاجتهادات التي تمس مباشرة بمركز و صلاحيات البرلمان، واعتبرها بعض الفقهاء الدستوريين أنها تفسيرات مفرطة للقاضي الدستوري. كما أثارت حفيظة هذه السلطات في العديد من المرات¹.

مثل هذه الاجتهادات التي تحد مباشرة من صلاحيات باقي السلطات، و بالأخص البرلمان، وبانطلاقها من تفسيرات اجتهادية للقاضي الدستوري، مع الحجية التي تتمتع بها آراؤه و قراراته، قد تجعل التنظيم الدستوري لعمل البرلمان، هو إرادة للقاضي الدستوري، لأن مدلول المبادئ الدستورية الخاصة به حقيقة، يُحدّد من طرفه، الأمر الذي من شأنه أن يجعل من المجلس الدستوري جهازا حاكما، قد يشكل خطرا على البرلمان وعلى التوازن الدستوري بين مؤسسات الدولة. وخاصة وأن النظام السياسي الجزائري يتيح إمكانية التدخل الرسمي للقاضي الدستوري في الدور المعياري للبرلمان، من خلال الرقابة الوجوبية لدستورية النصوص العضوية و الأنظمة الداخلية للغرفتين، وهما العملين الرئيسيين في ممارسة البرلمان لدوره السياسي والمعيارى، بإعتبارهما قواعد مؤسساتية ومنظمة لأهم مجالات الحقوق الأساسية. في حين لم يتدخل كثيرا لرقابة النصوص العادية لخلوها من القواعد المؤسساتية والبرلمانية بالأساس، وذلك لعدم رغبة المالكين للإخطار في رقابة عملهم بهذا الشكل، والذي جله مشاريع قوانين.

كما أنه منذ إنشاء المجلس الدستوري سنة 1989، لم يُخطَر لرقابة دستورية أعمال السلطة التنفيذية من مراسيم وأوامر تشريعية قط، الأمر الذي حيّد عمله لينصب على نشاط البرلمان فقط. وفي هذا الإطار، لم يخطر إلا بشأن عشرة (10) قوانين عادية لرقابتها، من أصل مائتان و واحد وتسعون (291) قانون تقريبا. في حين راقب جميع القوانين العضوية والأنظمة الداخلية للبرلمان، مما يؤكد أيضا أن المحرك الأساسي لرقابة المجلس هو الإخطار الرسمي بالنصوص العضوية و الأنظمة الداخلية فقط. الامر الذي يجعل المئات من النصوص التشريعية العادية والتنفيذية تفلت من الرقابة، مع عدم إفلات أية قاعدة قانونية برلمانية منها. الامر الذي يعيق تقدم المجلس الدستوري في حماية الحقوق والحريات، ويقلل من سرعة تعميق الديمقراطية المتواصلة.

1 - أنظر لتعليق أكثر : الأمين شريط، ، مقال سابق ص. 09 و 10.

من هذه الدراسة يتأكد أن الإجتهد الدستوري يؤثر فعلا في الدور البرلماني، تأثيرا قد يكون محدودا على المستوى الكمي، لكنه جد معتبر على المستوى النوعي. غير أن تفعيله وتوجيهه لصالح نوعية التشريع و كثافته المعيارية و لحماية الحقوق و الحريات الأساسية، بدلا من تقييد البرلمان فقط، يستلزم مراجعة بعض أسس عمل الجهازين المجلس الدستوري والبرلمان في آن واحد. ومن هذه الدراسة يمكننا إقتراح بعض الحلول لهذه المسألة في شكل محورين رئيسين:

أولا: مراجعة الاحكام الدستورية المتعلقة بالمجلس الدستوري، وهذا لأجل المسائل التالية:

أ- إيضاح الطبيعة الدستورية للمجلس الدستوري، وتكيف طبيعة وظيفته، هل سياسية أم قضائية، فغموض هذه الطبيعة قد يصعب عمل هذا الجهاز في أعمال الدستورية ويزيده غموضا، قد يفسره بعدم إختصاصه السلبي، بحجة عدم امتلاكه لسلطة تقديرية عامة لرقابة معيارية عمل البرلمان، كما قد يفسره باختصاصه الايجابي لرقابة صحة قواعد قانونية استنادا إلى معايير غير قانونية .

ب- مراجعة الاحكام المتعلقة بتركيبة المجلس الدستوري، من حيث التشكيل والعضوية، وبنائها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، لضمان تمثيل متساوي للسلطات الثلاث فيه، وذلك لضمان تحييده عن تأثير أي منها عليه، مع جعل رئيس المجلس ينتخب من ومن بين أعضائه، لما لهذا المنصب كذلك من تأثير في المجلس.

ج- زيادة حجم عضوية السلطة القضائية في المجلس الدستوري، وهذا لأمرين اثنين؛ لتجسيد الفصل بين السلطات داخل هذا الجهاز، وتحييد عن صراع هيمنة سلطتي التشريع والتنفيذ. إضافة الى الاستفادة من الكفاءة القضائية في تحليل النصوص وتفسيرها، وصياغة الأحكام وتسبيبها.

د- فتح حق الاخطار برقابة الدستورية امام المواطنين، لتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم بأنفسهم ضد النصوص غير الدستورية، في ظل امتناع مالكي الإخطار عن ممارسته لرقابة نصوصهم. ويمكن الاقتداء في هذا الخصوص بالتجربة الفرنسية، بجعل ممارسة المواطنين لهذا الحق يتم من خلال المحكمة العليا ومجلس الدولة، حسب طبيعة النزاع والقواعد المطبقة.

هـ- تعميم مجال الإخطار الوجوبي إلى كافة النصوص القانونية ذات الاتصال المباشر بمجال الحقوق و الحريات الأساسية، كالقوانين المتعلقة بحقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، و نظام الحريات العمومية و حماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين. وهذا للاستفادة من مساهمة المجلس الدستوري في حماية هذه الحقوق و الحريات، و للتقليل من مخاطر تقاعس السلطات السياسية عن استعمال حقها في الإخطار.

و- تعزيز الحجية القانونية للاجتهاد الدستوري لضمان تنفيذه من قبل المخاطبين به، مع خلق آلية دستورية لتفعيله. إذ أنه من دونها يكون الاجتهاد الدستوري عبارة عن استشارات قانونية لدى المؤسسات السياسية. ويأتي هذا الاقتراح، في ظل غموض المؤسس في مسألة تنفيذ الاجتهاد الدستوري، ولكي لا تكون مسألة التزام المؤسسات العليا به أمرا إراديا.

ثانيا: مراجعة بعض الاحكام الدستورية المتعلقة بتركيبة البرلمان ودوره، للتقليل من حدة العقلة فيها لصالح التفعيل، وذلك من خلال:

أ- تمكين مجلس الأمة، باعتباره غرفة ثانية في البرلمان، من سلطة المبادرة البرلمانية إلى جانب النواب والوزير الأول. على الأقل بالنصوص المتعلقة بشؤون الجماعات المحلية، على اعتبار أن ثلثي أعضاء مجلس الأمة أنتخبوا من أعضاء المجالس المحلية، فهم الادري بحاجياتها من غيرهم.

ب- إعادة هندسة العلاقة بين غرفتي البرلمان حسب منظور الثنائية المتساوية، بدل التمييز بينها لتقيد الغرفة الثانية للأولى. وذلك لتجسيد مفهوم الديمقراطية حقيقة داخل البرلمان، بإبقاء التمثيل فيه للإرادة الشعبية لا غير، وللاستفادة من الغرفتين معا في تحسين الدور البرلماني، السياسي من تمثيل ورقابة لأعمال الحكومة، والمعياري من اقتراح وتصويت وتعديل. وهذا في ظل نضج التجربة البرلمانية الثنائية والوعي السياسي الجزائري.

ج- التلطيف من حدة بعض إجراءات التشريع المتعلقة باقتراحات القوانين، خاصة تلك التي تعرقها اكثر من أن تقيدها، كالشرط المالي مثلا، الذي توردها المادة 121 من الدستور، وذلك لتفعيل الدور المعياري للبرلمان في النظام السياسي.

د- توسعة حق الإخطار برقابة الدستورية إلى نسبة معينة من البرلمانيين، لإعطاء الأقلية فرصة الدفاع عن مصالحها، بمنحها القدرة على التدخل بين لحظتين انتخابيتين في عملية تمثيل الإرادة العامة، لإجبار الأغلبية على الأخذ بوجهات نظرها عن طريق التشاور، و بهذا سيكون النظام الدستوري قد مكنها من مواجهة خطر الاقتراع العام، بترسيخه لمبادئ الديمقراطية المتواصلة، والحد من هيمنة أغلبية ما على البرلمان والإنحراف بأعماله.

هـ- مراجعة أحكام التشريع بأوامر غير تلك المتعلقة بالحالة الاستثنائية، لتمكين البرلمانيين من سلطة مناقشتها عند عرضها عليهم للموافقة في أول دورة تالية لصدورها، مع تمكينهم أيضا من حق تعديلها، وذلك اعتبار من أن مجالها هو نفسه مجال القانون، فمن المفيد إذا إشراك البرلمانيين في صناعته النهائية أثناء

الموافقة عليها، في ظل تقييدهم تشريعهم باقتراحات قوانين لصالح أوامر رئيس الجمهورية ومشاريع قوانين الحكومة.

بهذه الإقتراحات، يمكن الاستفادة أكثر من إجتهد المجلس الدستوري في التحسين من دور البرلمان في النظام السياسي الجزائري، بدلا من أن يبقى هذا الجهاز واجتهاده مجرد أداة للعقلنة البرلمانية بيد السلطة التنفيذية، وبالأخص رئيس الجمهورية.

ملحق

إحصاء للنصوص القانونية المصوت عليها من قبل البرلمان، مع إحصاء
لممارسة حق التعديل عليها، خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة.

2012-2002

الجدول رقم 06: العدد الإجمالي للنصوص القانونية المصوت عليها خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة - حسب نوع القانون -

| مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة | الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 | الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007 | الفترة التشريعية طبيعة النص التشريعي |
|--|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| 13 | 09 | 04 | القوانين العضوية |
| 15 | 11 | 04 | قوانين معدلة ومتممة لقانون |
| 14 | 06 | 08 | قوانين معدلة ومتممة لأمر |
| 56 | 22 | 34 | قوانين المالية |
| 10 | 05 | 05 | قوانين تسوية الميزانية |
| 02 | 02 | 00 | قوانين المالية تكميلية |
| 02 | 01 | 01 | قوانين المصادقة على أمر |
| 53 | 21 | 33 | قوانين تتضمن المصادقة على أمر |
| 02 | 00 | 02 | قوانين تتضمن المصادقة على اتفاقية |
| 02 | 02 | 02 | قوانين معدلة ومتممة لمرسوم تشريعي |
| 01 | 01 | 00 | قوانين تتضمن تعديل دستوري |
| 171 | 78 | 93 | مجموع النصوص التشريعية |

الجدول رقم 07: العدد الإجمالي لمشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على المجلس الشعبي الوطني خلال
الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة

| الفترة التشريعية طبيعة النص التشريعي | الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007 | الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 | مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة |
|---|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| مشاريع القوانين المعروضة على م ش و | 92 | 78 | 170 |
| اقتراحات القوانين المعروضة على م ش و | 19 | 26 | 45 |
| مجموع النصوص | 111 | 104 | 215 |

الجدول رقم 08: تصنيف التعديلات المدروسة من قبل المجلس الشعبي الوطني، إلى مقترحة ومصوت
عليها، خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة.

| الفترة التشريعية عدد التعديلات | الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007 | الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 | مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| تعديلات مقترحة | 2884 | 2149 | 5033 |
| تعديلات مصوت عليها | 1853 | 364 | 2217 |
| نسبة التعديلات المصوت عليها الى المقترحة | 64 | 17 | 44 |

الجدول رقم 09: تصنيف التعديلات المدروسة من قبل المجلس الشعبي الوطني، حسب طبيعتها ومصوت

| مجموع الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة | الفترة التشريعية السادسة 2007-2012 | الفترة التشريعية الخامسة 2002-2007 | الفترة التشريعية طبيعة التعديلات |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 176 | 91 | 85 | التعديلات في المضمون |
| 24 | 09 | 15 | تعديلات في الشكل |
| 200 | 100 | 100 | مجموع كل التعديلات |

عليها، خلال الفترتين التشريعتين الخامسة والسادسة.¹

¹ - مصدر الجداول؛ 06، 07، 08 و 09 من: ب. طحطاح، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني بين 2002 و 2012، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 05، 2008، ص: 240 - 244.

مصادر الدراسة

أولاً: باللغة العربية

I- الإجتماع الدستوري

القرار رقم: 01/ق.ق.م.د/ 1989 المؤرخ في 20 أوت 1989، حول دستورية قانون الانتخابات، ج.ر رقم 36 بتاريخ 1989/08/30.

القرار رقم: 2-ق-ق-م.د/89، مؤرخ في 30 غشت 1989، يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر عدد 37 بتاريخ: 04 سبتمبر 1989.

القرار رقم: 03-ق.ن.د-م.د/89 مؤرخ في 18 ديسمبر 1989، المتعلق بلائحة المجلس الشعبي الوطني المؤرخة في 29 أكتوبر 1989.

القرار رقم: رقم 4 - ق.ق.م.د/ 91 مؤرخ في 28 أكتوبر سنة 1991 يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 54 من القانون رقم 91 - 17 المؤرخ في 15 أكتوبر سنة 1991، الذي يعدل ويتم القانون رقم 89 - 13 المؤرخ في 7 أوت سنة 1989، والمتضمن قانون الانتخابات. ج.ر رقم: 53، الصادرة في 30 أكتوبر 1991.

الرأي رقم: 01/ر.أ.ق.عض.م.د المؤرخ في 06 مارس 1997 حول مطابقة الامر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية للدستور، ن.أ.ف.د.ج، العدد: 02/1997، ص: 13.

الرأي رقم: 03/ر.ن.د.م.د/97، المؤرخ في 31 يوليو سنة 1997، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور ج.ر عدد رقم 53، بتاريخ 13 عشت 1997.

الرأي رقم: 04/ر.ق.م.د/ 98 المؤرخ في 13 يونيو 1998، حول دستورية المواد من 4 الى 7 و 11، 12، 14، 15 و 23 من القانون المتضمن نظام التعويضات و التقاعد لعضو البرلمان، ن.أ.ف.د.ج رقم: 03/1998 .

الرأي رقم: 05/ر.ن.د/ 98 المؤرخ في 25 فبراير 1998. يتعلق بمراقبة مطابقة المادة 29 المعدلة من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور. ن.أ.ف.د.ج، عدد رقم: 03/1998، ص. 24.

الرأي رقم: 06/ر.ق.ع.م.د/ 98 المؤرخ في 19 ماي 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله للدستور، ج.ر العدد 37، الصادرة في 01 يونيو 1998.

الرأي رقم: 07/ر.ق.ع.م.د/98، المؤرخ في 24 مايو سنة 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات محكمة التنازع و تنظيمها و عملها للدستور، ج.ر عدد 39 في 07 يونيو 1998.

الرأي رقم: 08 /ر. ق. ع/ م.د/99 المؤرخ في 21 فبراير 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور، ن. أ. ف. د. ج العدد: 04، ص: 09.

الرأي رقم: 09 /ر. ن.د/ م.د/ 99 حول مطابقة النظام الداخلي، المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ن. أ. ف. د. ج عدد رقم: 1999/04، ص: 25.

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

الرأي رقم: 10/ر. ن. د/2000 المؤرخ في 13 مايو 2000 لمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ن. أ. ف. د. ج ، رقم: 2000/5، ص: 09.

الرأي رقم: 11/ر. ن.د/ م د/ 2000 مؤرخ في 06 ديسمبر 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة تعديل النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ن. أ. ف. د. ج ، العدد 2000/05، ص: 24.

الرأي رقم: 12/ر. ق/م د/ 01 مؤرخ في 13 يناير 2001، لرقابة دستورية القانون المتضمن القانون الأساسي لعضو البرلمان، ن. أ. ف. د. ج ، العدد 2001/06.

الرأي رقم: 13/ر. ق ع / م د / 02 المؤرخ في 16 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ن. أ. ف. د. ج ، العدد رقم: 2002/07، ص: 09.

الرأي رقم: 14/ر. ق ع / م د / 03 المؤرخ في 23 مارس سنة 2003 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج. ر العدد 22 الصادرة في 30 مارس 2003.

الرأي رقم: 02 /ر ق ع/ م د/04 المؤرخ في 22 غشت سنة 2004، حول مطابقة القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج. ر العدد 57 الصادرة في 08 سبتمبر 2004.

الرأي رقم: 01/ر ق ع/ م د/04 مؤرخ لـ 05 فبراير 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل و المتمم للأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور. ج. ر العدد 09 الصادرة في 11 فيفري 2004.

الرأي رقم 03/ر. ق ع/ م د/04 مؤرخ في 22 أوت سنة 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله و صلاحياته، للدستور. ج. ر العدد 57 الصادرة في 08 سبتمبر 2004.

الرأي رقم: 01 - ر.ق.ع - م د - 05 مؤرخ في 17 جوان سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، للدستور، ج. ر العدد 51 الصادرة في 20 جويلية 2005.

الرأي رقم: 02 /ر م د/ 07 مؤرخ في 23 جويلية 2007، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل و المتمم للأمر رقم 97 - 07 المؤرخ في 27 شوال عام 1417 الموافق 6 مارس سنة 1997 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، للدستور، ج. ر العدد 48 الصادرة في 29 جويلية 2007.

الرأي رقم: 08/01 ر. ت د/ م د، المؤرخ في 7 نوفمبر سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري. ج.
ر. رقم: رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

الرأي رقم 03/ ر. م. د. 11/د المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات
للدستور، ج.ر. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

الرأي رقم 04/ ر. م. د. 11/د المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمطابقة القانون العضوي المحدد لحالات التنافي مع
العهد البرلمانية للدستور، ج.ر. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

الرأي رقم 05/ ر. م. د. 11/د المؤرخ في 22 ديسمبر 2011، المتعلق بمطابقة القانون العضوي المتضمن لكيفيات توسيع تمثيل
المرأة في المجالس المنتخبة للدستور، ج.ر. العدد الأول، الصادرة بتاريخ 14 جانفي 2012.

الرأي رقم 01/ د. م. د. ر. / 12، المؤرخ في 08 جانفي 2012، المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالاحزاب
السياسية، للدستور، ج. ر. رقم: 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

الرأي رقم 02/ د. م. د. ر. / 12، المؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام،
للدستور، ج. ر. رقم: 02، المؤرخة في 15 جانفي 2012.

II - الكتب

بوقفة ع. الله، القانون الدستوري، تاريخ وديناميات الجمهورية الجزائرية، دار الهدى، الجزائر، 2008.

بوقفة ع. الله، الدستور الجزائري، نشأة فقها تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2005.

رفعت عبد الوهاب م.، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2007.

عاطف صليبيبا أ.، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2001.

III - الأطروحات والرسائل الجامعية

شريط أ، " خصائص التطور الدستوري في الجزائر "، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة قسنطينة، مارس 1991، غير
منشورة.

خرياش ع.، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، حقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 23 ماي
2010.

بوليفة م. عمران.، مجلس الأمة: الإطار العضوي و الوظيفي، رسالة ماجستير، حقوق، جامعة قسنطينة، 2001.

حساني م. منير، مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، رسالة ماجستير، حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة قاصدي مباح، ورقلة، 23 سبتمبر 2010.

IV - المقالات

- بوجمعة ص.، تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، مجلس الأمة، 1998/11.
- بوزيد ل.، تدخل تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، مجلس الأمة، 1998/11.
- بوليفة م. عمران.، الدور المعدل لمجلس الأمة في الوظيفة التشريعية، المفكر، بسكرة، العدد 10، جانفي 2014.
- حساني م. منير.، آليات عمل المجلس الدستوري لتحقيق الأمن القانوني، مداخلة في ملتقى الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مباح ورقلة، 05 و 06 ديسمبر 2012، مطبعة جامعة قاصدي مباح ورقلة، نوفمبر 2013.
- حساني م. منير.، توسعة حق إخطار المجلس الدستوري للبرلمانيين تأمين للوظيفة التشريعية، مداخلة في ملتقى دولي التطوير البرلماني، بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مباح ورقلة، يومي 15 و 16 فيفري 2012، الموقع الرسمي لجامعة قاصدي مباح ورقلة. www.manifest.univ-ouargla.dz [11 جانفي 2013]
- حساني م. منير.، حجية الإجتهد الدستوري أساس مساهمة المجلس الدستوري في العمل التشريعي، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 5 جوان 2011.
- حساني م. منير.، طبيعة العهدة البرلمانية في نظر الإجتهد الدستوري الجزائري، المفكر، بسكرة، العدد 10، 2014/11.
- خرياش ع.، رقابة مجلس الأمة لعمل الحكومة بواسطة آلية السؤال، مجلة الفكر البرلماني، العدد 23.
- شريط أ.، بعض الجوانب التأسيسية والتشريعية لمجلس الأمة، تدخل في ندوة الجوانب التأسيسية والتشريعية في النظم المقارنة - حالة الجزائر -، دراسات ووثائق، نشرات مجلس الأمة، ديسمبر 1998.
- شريط أ.، حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري (دراسة مقارنة)، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 10، 2013.
- شريط أ.، عن بعض شروط صناعة التشريع، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 05، 2008.
- شريط أ.، مكانة البرلمان الجزائري في الإجتهد الدستوري، مجلة المجلس الدستوري، العدد الأول، 2012.
- شيهوب م.، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 10، 2013.

طحطاح أ.، ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني بين 2002 و 2012، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان، المؤسسة للاتصال الوطنية للنشر والاشهار، الجزائر، العدد؛ 05، 2008.

القورصو م.، المؤسسة التشريعية في الجزائر: بين الممارسة الأيديولوجية والعمل الدستوري، دراسات ووثائق، مجلس الأمة، 1998/11.

كشود م.، تدخل في ندوة المنطلقات الفكرية والسياسية لمجلس الأمة، دراسات ووثائق، نشریات مجلس الامة، 1998/11.

لور ميلانو.، مراقبة الدستورية و نوعية القانون، RDP، مجد، لبنان، 2006.

–V نشریات، تقارير وجرائد وطنية

مجلس الامة، سنتين من تنصییه، نشریات مجلس الامة، الجزائر، يوليو 2000.

ج. ع، اتفاق بين الافلان والارندي على اقتسام مقعدي البرلمان في المجلس الدستوري، مقال صحفي بيومية النصر الجزائرية، 18 /09 /2010.

ع ي، انتخابات تجديد ممثلي البرلمان بالمجلس الدستوري، مقال صحفي بجريدة المساء الجزائرية، بتاريخ: 2010/09/19.

ثانيا: المصادر باللغة الفرنسية

I- LES LOIS

La Constitution de la République Française, du 04 octobre 1958, Adoptée le 28 septembre 1958, Modifiée par la loi constitutionnelle n° 2008-724, du 23 Juillet 2008, JOF du 24/07/2008.

La loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne, Adoptée le 23 mai 1949. Site Officiel de Tribunal Constitutionnel Fédérale d'Allemagne; <http://www.bundesverfassungsgericht.de>.

II- LES OUVRAGES :

ARDANT (P), MATHIEU (B), " Institutions politiques et droit constitutionnel ", 20^e éd, L.G.D.J., Paris , 2009

BLAMONT (E), Les techniques parlementaires, PUF, Paris, 1958.

AVRIL (P), GIQUEL (J), Droit parlementaire, Montchrestien, 2^e édition, Paris 1996.

De Villiers (M), Dictionnaire du droit constitutionnel, Armand Colin, Dalloz, 05^e éd, 2005, Paris.

DESANT (M), Quelle autorité pour la chose interprétée par le Conseil constitutionnel? De la persuasion a la direction, en Thèmes et commentaires: L'autorité des décisions du conseil constitutionnel, les cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, 2010.

DOKHAND (D), Les Limites de contrôle de constitutionnalité des actes législatifs, Thèse de Doctorat, Droit, Paris II, Panthéon-Assas, L.G.D.J, Paris, 2001.

DRAGO (G), Contentieux Constitutionnel Français, Paris, Puf, 1998.

DUHAMEL (O), et MENY (Y), Dictionnaire constitutionnel, Paris, Puf, 1989.

FAVOREU (L), et GAIA (P) et CHEVONTIAN (R), et autres., Droit constitutionnel, DALLOZ, 16^e éd, 2014.

FAVOREU (L), et PHILIP (L), Le Conseil Constitutionnel, 7^e éd., Paris, P.U.F., 2005.

GÉVART (P), Le président de la République et les institutions françaises, Editions l'Etudiant, 2007.

GICAQUELÉ (J), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Montchrestien, Delta, 16^e éd, 2000.

HERRERA (C-M), Le droit, le politique: autour de Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt, L'Harmattan, 1995.

LAVROFF D-Georges., Le droit constitutionnel de la Vème République, Paris, Dalloz, 3^{ème} éd, 1999.

M'DHAFFER (Z), Le conseil constitutionnel Tunisien, Tunis, ENA, 1998.

MIGUEL HERRERA (H), Le droit, le politique: autour de Max Weber, Hans Kelsen, Carl Schmitt, L'Harmattan, 1995.

OUSSEAU (D), Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, 7^e éd, 02/2006.

PAUL JACQUÉ (J), Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, 5^e édition, 2003.

PONSARD (R), Questions de principe sur « l'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel » : normativité et pragmatisme, Thèmes et commentaires, Les Cahiers constitutionnels de Paris I, Dalloz, Septembre 2010.

PORTELLI (H), Droit constitutionnel, DALLOZ, 10^e édition, Mars 2013.

RICHIR (I), Le président de la République et le Conseil constitutionnel, Presses universitaires de France, 1998.

ROUSSILLON (H), Le conseil constitutionnel, DALLOZ, Paris- France, Edition 2001.

YELLES CHAOUICHE (B), Le conseil constitutionnel en Algérie, Du contrôle de constitutionnalité a la créativité normative, OPU, Alger, 1999.

III- THESES :

BEHRENDT (C), Le juge constitutionnel comme Législateur-cadre positif : une analyse comparative en droit Français, Belge et Allemand, Thèse de Doctorat, Droit, Paris I, Panthéon-Sorbonne, L.G.D.J, Paris , 2006.

BRAM (C), Les Hiérarchiques Des Normes En Droit Constitutionnel Français; Essai d'analyse systématique, Thèse de Doctorat, Droit Public, Ecole Doctorale Droit et Sciences humaines, Université DE CERGY PONTOISE, 04 Décembre 2008.

DOKHAN (D), les limites de contrôle de constitutionnalité des actes législatifs, Thèse de Doctorat, Droit, Paris II, Panthéon-Assas, L.G.D.J, Paris , 2001.

EKO'O AKOUAFAN (J. C), Le Sénat au Cameroun et en Afrique: vade-mecum, Editions L'Harmattan, 2011.

KALMO (H), Règles et raisons: une étude comparative de l'autonomie du raisonnement juridique, Thèse de Doctorat, Droit Public, Université de Roma III, 30 Septembre 2008, Version électronique : <http://www.europeanlegalcultures.eu>. [consulté le 17 mai 2011]

TABEL (M), Les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité dans les avis de conseil constitutionnel tunisien, mémoire mastère en Droit Public et Financier, Faculté des sciences Juridiques, Politiques et Sociales, Université du 7 Novembre à CARTAGE, Octobre 2007.

VIALA (A), Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, Thèse de Doctorat , Droit, Montpellier I, L.G.D.J, Paris, 1999.

IV- ARTICLES, CHRONIQUES ET ETUDES.

ARDANT (P), Les développements récents du parlementarisme, R.I.D.C. Vol. 46, N°2. Avril-juin 1994. pp. 593-603.

BECHILLON (D), Élargir la saisine du Conseil constitutionnel ?, Pouvoirs 2003/2, n° 105. pp. 103 – 116.

BEN AKEZOUH (C), le conseil constitutionnel et les collectivités territoriales en Algérie :A propos du gouvernorat du grand Alger, Revue Algérienne des sciences juridiques et politiques, Université d'Alger, Nouvelle Série, n° 2/2008. pp: 05-38.

BERNARD (S), La Commission Mixte Paritaire, RFDC, 2001/3, n° 47. pp. 451-478.

BLACHÈR (P), Le conseil constitutionnel en fait-il trop ?, Pouvoirs, 2003/2, n°105, pp. 17 – 28.

C- CLOSA (M), Rapport Sur Le Mandat Impératif Et Les Pratiques Similaires, Commission Européenne Pour La Démocratie Par Le Droit, VENISE, 79^{eme} session

plénière, 12-13 juin 2009, Strasbourg, 15 pages, Version électronique.
<http://venice.coe.int>. [consulté le 30 mai 2011]

CAPPELLETTI (M), Nécessité et légitimité de la justice constitutionnelle, RIDC, Année 1981, Vol 33, n° 2, pp. 625 – 657.

CHAPSAL (J), Michel (P), L'article 45 de la Constitution du octobre 1958, Rationalisation de la navette parlementaire et équilibre des pouvoirs constitutionnels., RFSP, Année 1982, Vol 32, n° 4. pp. 852-854.

COPPENS (P), Introduction à l'article de H. KELSEN, Droit et Société, 22-1992, pp. 539 – 556.

DELGAMP (A), Le Conseil Constitutionnel et le Parlement, RFDC, 2004/1, n°57, pp. 37- 83.

DIDIER (R), Le juge constitutionnel peut-il se faire législateur ? À propos de la décision de la cour constitutionnelle d'Afrique du Sud du 02 Décembre 1999, C.C.C, n° 9 / 2000, pp. 122 – 132.

EMMANUEL ADOUKI (D), Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique, Revue française de droit constitutionnel, 2013/3 n°95, pp. 611-638.

FAVOREU (L), La Décision de Constitutionnalité, RIDC, n° 2, 1986, p. 611-633.

FAVOREU (L), La légitimité du juge constitutionnel, RIDC, Année 1994, Volume 46, Numéro 2, pp. 557 – 581.

FAVOREU (L), Le Conseil constitutionnel et l' alternance, RFSP, Année 1984, Volume 34, Numéro 4, pp. 1002- 1029.

FAVOREU (L), Rapport Général Introductif, RIDC, Année 1981, Vol 33, n° 2, pp. 255 – 281.

FROMONT (M), la justice constitutionnel en France et exceptionnel France, AIJC, n° 8, 2004, pp. 171- 187.

FROMONT (M), La Justice Constitutionnel en France et Exceptionnel France, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Núm. 8, 2004, pp. 171-187.

FRYDMAN (B), L'autorité des interprétations de la Cour, REV DR U.L.B, n° 25, 2002, pp. 107- 127.

GALLETTI (F), Existe-t-il une Obligation de Bien Légiférer ? Propos sur l'incompétence négative du législateur dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, RFDC, 2004/2, n° 58, pp. 387- 417.

GOESEL (V), Le Contrôle de Proportionnalité Exerce par Le Conseil Constitutionnel, CCC, n° 22 / 2007, pp. 01- 13.

GUILLAUME (M), L'autorité des décisions du Conseil constitutionnel : vers de nouveaux équilibres ?, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2011, n° 30, pp. 49-75.

HAAK (V), Quelques aspects du contrôle de la constitutionnalité des lois exercé par la cour constitutionnelle de la République Fédérale d'Allemagne, RIDC, année 1961, vol 13, n° 1, pp. 78 - 88.

HANICOTTE (R), Priorité AU SÉNAT, Pouvoirs, 2004/1, n°111, pp. 159-176.

KELSEN (H), La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnel), RDP, 1928. pp.197-257.

KELSEN (H), Qu'est-ce que la théorie pure du droit? Droit et Société, 22-1992, pp. 551- 568.

KELSEN (H), Qu'est-ce que la théorie pure du droit? Droit et Société, 22-1992, pp. 551- 568.

LUCHAIRE (F), Brèves remarques sur une création du conseil constitutionnel : l'objectif de valeur constitutionnelle, RFDC, 64, 2005, pp. 675 – 684.

LUCHAIRE (F), Conseil constitutionnel français, RIDC, Année 1981, Volume 33, Numéro 2, pp. 285- 334.

MALAURIE (Ph), L'Intelligibilité des Lois, Pouvoirs 2005/3, n° 114, pp. 131- 137.

MATHIEU (B), La part de loi, la part du règlement, De limitation de la compétence réglementaire à la limitation de la compétence législative, Pouvoirs 2005/3, n°114, pp. 73 –87.

MENDEL (F), La compétence législative des Parlements. Etude comparée. In: RIDC., Vol. 30 n°4. Octobre-décembre. pp. 947-967.

MILLARD (E), La Hiérarchie Des Normes : une critique sur un fondement empiriste, Halshs, version n° 1, pp. 01- 43.

OURAGA (O), Légitimité et Légimité, Conférence publique exposée dans Les Vendredis du CERAP, 06 janvier 2006, CERAP. 08 pages, Version électronique : <http://www.cerap-inades.org/>. [Consulté le 11 Juin 2010]

PECH (L), Le Remède au Gouvernement du Juges: Le judicial Self-restraint? Gouvernement des juges et démocratie, PUS, Paris, 2001, pp. 63 - 113.

PEZANT (J-Louis), Quel droit régit le Parlement? Pouvoirs, n°64, 1993, pp.66-74.

PHILIP (L), Le Développement Récent De La Jurisprudence Du Conseil Constitutionnel, Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / n° 105, Saarbrücken, 23 Juin 1987. pp. 3 – 30.

PIERRE (B), Le Conseil Constitutionnel Français Et Le Modèle Des Cours Constitutionnelles Européennes, REDC, n°. 32, Mai 1991, pp. 45- 72.

PIERRE (B), Que Reste-T-Il De La Volonté Générale ? Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français, Pouvoirs, n°114, sept 2005, pp. 05 – 20.

POIRMEUR (Y), D. ROUSSEAU, La démocratie continue, Politix, Année 1996, Vol 9, n° 35, pp. 277 – 282.

RACZ (G), L'introduction du contrôle constitutionnel des normes juridiques en Hongrie, RIDC, Année 1985, Volume 37, Numéro 1, pp. 136 – 140.

ROBERT (J), La décision du Conseil constitutionnel du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse RIDC, Année 1975, Vol 27, n° 4, pp. 873–890.

ROSOUX (G), Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence de la cour d'arbitrage : une alternative a l'annulation, RBDC, 2001/3, pp. 01- 20.

ROUSSEAU (D), La démocratie continue ou comment remettre l'État à sa place, RCA, n°12, janvier 2006, pp. 03- 11.

ROUSSILLON (H), La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat, Revue internationale de droit comparé. Vol; 54, n°2. Avril-juin. pp. 487-511.

ROUSSILLON (H), Le Conseil Constitutionnel: une institution menacée?, Droit Ecrit n°1 – mars 2001, pp. 136 – 148.

SCHLAICH (K), Tribunal Constitutionnel Fédéral Allemand, RIDC, année 1981, volume 33, numéro. 2, pp. 335 – 394.

TROIZIER (A-ROBLOT), Réflexions sur la constitutionnalité par renvoi, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 22, juin 2007, pp.01-19. Version électronique. www.Conseil-constitutionnel.fr, [consulté le 20 mai 2011]

TROPER (M), Le juge constitutionnel et la volonté générale, Analisi e diritto 1999, pp. 131- 144.

TROPER (M), Ross, Kelsen et la validité, Droit et société, n° 50/2002, pp. 43-57.

TROPER (M), Souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes dans la jurisprudence constitutionnelle, En guise d'introduction: La théorie constitutionnelle et le droit constitutionnel positif, CCC, n° 9 / 2000, pp. 137-144.

Vallet (E), Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République, Revue française de droit constitutionnel, 2003/2 n° 54, pp. 249-278.

VEDEL (G), Excès de pouvoir Législative et excès de pouvoir administrative, CCC, n° 1 / 1996, pp. 80 - 87.

VERPEAUX (M), Brèves considérations sur l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel, Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 2011/1, n° 30, pp. 674-684.

W. YENG SENG (W), le contrôle des lois promulguées dans la jurisprudence du conseil constitutionnel, un mystère en voie de dissipation? RFDC, 2005/1, n° 61, pp. 35 – 71.

YELLES CHAOUCH (B), La Technique des Réserves D'interprétations Dans La Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Algérien, Revue du Conseil constitutionnel, n°: 01–2013, pp. 05-16. Version électronique: www.conseil-constitutionnel.dz [Consulté le 14 Septembre 2010].

V- COLLOQUES ET CONTRIBUTIONS

BEKHECHI (Abd-M), Remarques Sur L'évolution Du Droit Constitutionnel Algérien De L'indépendance A La Révision Constitutionnelle De 1996, Coll, Organisé par; CEDMA, sur Les Constitutions des pays arabes, 04-06 Février 1998, Beyrouth, Bruylant, Bruxelles, 1999. 19 pages.

BELAID (S), Justice Constitutionnelle Et Etat De Droit, Table Ronde Organisée par ATDC, sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, CERP, 1995. pp. 99-123.

BEN ACHOUR (R), La justice constitutionnelle: quelle procédure ?, Table Ronde organisée par ATDC, sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, CERP, 1995. pp. 55-99

DEBRÉ (J-Louis), La Jurisprudence Du Conseil Constitutionnel Relative Au Parlement, Intervention en Séminaire du GEVIPAR, 31 mai 2010. 20 pages. Version électronique <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-arlement/files/2010/06/Conseil-constitutionnel-et-Parlement-Gevipar-31-mai-2010.pdf>.

DEBRE (M), L'exercice du pouvoir, Discours de garde des sceaux, devant le conseil d'état 27 Aout 1958, Version électronique <http://www.assemblee-nationale.fr>. [Consulté le 06 aout 2010]

DUTHEILLET de LAMOTHE (O), L'effectivité Et L'efficacité Du Contrôle De Constitutionnalité En France, Exposé présenté au Conseil Constitutionnel Français, Décembre 2006, Version électronique, 08 pages <http://www.conseil-constitutionnel.fr>. [Consulté le 11 Mai 2010]

DUTHEILLET de LAMOTHE (O), Les Limites Du Contrôle Constitutionnel Du Point De Vue Européen, Intervention Dans Le Cadre De L'échange De Vues Avec L'union Des Cours et Des Conseils Constitutionnels Arabes, Venise 72^e Session, 19-20 Octobre 2007. Version électronique, 08 pages. [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL\(2007\)100-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL(2007)100-f.asp) [Consulté le 09 Avril 2011]

FAVOREU (L), Le modèle européen de justice constitutionnelles, Table Ronde organisée par ATDC, sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, CERP, 1995. pp. 39-61.

FAVOREU (L), Les normes de référence, in " Le conseil constitutionnel et les partis politiques ", Journée d'études du 13 mars 1987, A.F.C, Paris, Economica, 1988, pp. 69-78.

FRAISSEIX (P), Le Contrôle de Constitutionnalité des Lois en France, Etude à Science Politique; Politique comparée, démocratie et pouvoir local ,Institut d'études politiques de paris, 11 pages Version électronique: www.supports.coursenligne.sciences-po.fr/politique/contrôle.pdf [consulté le 04 février 2010]

GALAND (M), La sanction de l'erreur manifeste du législateur devant le Conseil constitutionnel, Intervention en 7^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, PARIS, les 25, 26 et 27 septembre 2008, 08 pages. version électronique, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC6/GalandTXTv.pdf>. [Consulté le 14 Novembre 2010]

GENEVOIS (B), L'Enrichissement des Techniques de Contrôle, Coll., Cinquantenaire du Conseil constitutionnel, Paris, le 03 Novembre 2008, 24 pages. Version électronique : Version Electronique : <http://www.conseil-constitutionnel.fr> [Consulté le 23 Novembre 2010]

GHAOUTI MALKI (S), Le Conseil Constitutionnel Algérien et Les Lois Organiques, La justice constitutionnelle au Maghreb, Coll., Sixièmes journées maghrébines Mustapha CHAKER de Droit constitutionnel, du 06/03/2008, ATDC, Tunis. Version électronique : <http://www.atdc.org.tn> [Consulté le 03 Mai 2010]

GHÉVONTIAN (M- Richard), L'activité législative et de contrôle du Sénat, Coll., le sénat de la 5^{ème} république: les cinquante ans d'une assemblée bicentenaire, Sénat français, Paris, 03 juin 2009, 05 pages. version électronique. <http://www.senat.fr> [Consulté le 05 Septembre 2012].

Khaled HARTANI (A), Vue D'ensemble Sur Deux Décennies De Fonctionnement Du Conseil Constitutionnel Algérien, La justice constitutionnelle au Maghreb, Coll., Sixièmes journées maghrébines Mustapha CHAKER de Droit constitutionnel, du 06/03/2008, ATDC, Tunis, 09 pages. Version électronique : http://www.atdc.org.tn/journees_6.php [Consulté le 23 Novembre 2010]

MALHIÈRE (F), Les Présupposés Théoriques de la Brièveté des Décisions du Conseil Constitutionnel, Contribution au VII^{ème} congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Paris, 25- 27 septembre 2008, 17 pages. Version électronique: www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comc7/malhieretxt.pdf [Consulté le 30 Juillet 2009]

MAZEAUD (P), L'erreur en droit constitutionnel, Coll., L'erreur, l'Institut de France, les 25 et 26 octobre 2006, Paris, Cahier des sciences morales et politiques, Edition n° 03, 13/06/2007, puf, Paris. pp. 197-213.

MENOUNI (Abd-L), La Mise en Œuvre des décisions du Conseil Constitutionnel, Coll., La Justice Constitutionnelle, 17 octobre 2005, tribunal constitutionnel d'Andorre, 06 pages. Version électronique : site officiel de Tribunal Constitutionnel d'Andorra <http://www.tribunalconstitucional.ad/> [Consulté le 07 Juin 2009]

RAIMBLAULT (P), Réflexions sur la nature du contrôle de constitutionnalité, Coll., The rule of law and Democracy : Sharring Experiences of Thailand and European Union, Bangkok, le 9 mars 2009. 15 pages. Version électronique: site d'Université de Toulouse ;<http://www.sciencespo-toulouse.fr> [Consulté le 12 mai 2009]

SAMUEL (X), Les Réserves d'Interprétation Emission par le Conseil Constitutionnel (français), Exposé présenté pour Accueil des nouveaux de la Cour de cassation au Conseil constitutionnel le 26 janvier 2007, 26 pages. Version électronique : site du Conseil constitutionnel français, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> [Consulté le 18 April 2010]

SCHRAMECK (O), L'influence de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'action gouvernementale, Coll., La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les 20-21 septembre 1996, Rennes, Economica, 1999. pp. 191-212.

VAN DER HULST (M), LE MANDAT PARLEMENTAIRE, étude comparative MONDIALE, Union interparlementaire, Genève, 2000. 172 pages.

VEDEL (G), La place de la Déclaration de 1789 dans le Bloc de Constitutionnalité, coll., la Déclaration des Droits de l'Homme et de Citoyen et la Jurisprudence, 25 et 26 mai 1989 au Conseil Constitutionnel, Paris, Puf.

ZOETHOUT (C-M), Present-day in the United States, the United and the Netherlands, Table Ronde organisée par ATDC, sur LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE, 13 – 16 Octobre 1993, CERP, 1995. pp. 265-277.

VI- JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNEL

A- ALGERIEN

Avis n°1.A.L.CC.89 Du 28 août 1989 relatif au règlement intérieur de l'Assemblée populaire nationale. <http://www.conseil-constitutionnel.dz>. [consulté le 05 Aout 2009].

Décision n° 01-DO du 06 aout 1995 relative à la constitutionnalité du point 6 de l'article 108 de la loi électorale. J. O. R. A. n° 43 du 08 aout 1995.

Décision n° 4 D.L. CC. 91 du 28 octobre 1991 relative à l'alinéa 2 de l'article 54 de la loi n°91-17 du 15 octobre 1991 modifiant et complétant la loi n° 89-13 du 7 août 1989, portant loi électorale. <http://www.conseil-constitutionnel.dz>. [consulté le 05 Aout 2009].

B- FRANÇAIS

CC n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, J. O. F du 16 janvier 1975.

CC n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, Loi modifiant la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 et portant diverses dispositions relatives à la communication audiovisuelle J. O. F du 14 décembre 1985.

CC n° 99-423 DC du 13 janvier 2000, de la loi relative à la réduction négociée du temps de travail J. O du 20 janvier 2000.

Arrêt numéro: 11/1989, de 24 April 1989, Trébunal Constitutionnelle Espang, J.O.E n° 43 de 20 de février de 1989, Site Officiel de Tribunal; <http://www.tribunalconstitucional.es>. [consulté le 19 Novembre 2009].

VII- Principaux Sites Internet

Conseil Constitutionnel, www.conseil-constitutionnel.dz.

Assemblée de Nation www.majliselouma.dz.

Assemblée Populaire Nationale www.apn-dz.org.

Site de Journal Official, www.joradp.dz/HAR/Index.htm.
Assemblée Nationale Française, www.assemblee-nationale.fr
Conseil Constitutionnel Français, www.conseil-constitutionnel.fr
Sénat Français, www.senat.fr
Association Tunisienne de Droit Constitutionnel, www.atdc.org.

جدول المحتويات

| | |
|----|--|
| أ | إهداء |
| ب | شكر وعرقان |
| د | قائمة المختصرات |
| 1 | مقدمة |
| 14 | الباب الأول : أثر الإجتهد الدستوري على العمل السياسي للبرلمان الجزائري |
| 15 | الفصل الأول: عقلنة التمثيل البرلماني |
| 16 | المبحث الأول ضبط العهدة البرلمانية |
| 16 | المطلب الأول: المشاركة في تحديد طبيعة العهدة البرلمانية |
| 16 | الفرع الأول: العهدة البرلمانية وشكل العلاقة التمثيلية |
| 17 | أولا: العهدة البرلمانية من الأمرة إلى التمثيلية |
| 18 | 1- العهدة الأمرة المقيدة للتمثيل |
| 20 | 2- العهدة التمثيلية حرة للتمثيل |
| 22 | ثانيا: العهدة البرلمانية في النظام الجزائري |
| 23 | 1- العهدة شبه الإلزامية في عهد الحزب الواحد |
| 25 | 2- العهدة التمثيلية الحرة في ظل التعددية الحزبية |
| 27 | الفرع الثاني: تكييف الإجتهد الدستوري للعهدة البرلمانية |
| 28 | أولا: التأكيد على العهدة البرلمانية التمثيلية |
| 30 | ثانيا: عقلنة الطابع التمثيلي للعهدة البرلمانية |
| 32 | المطلب الثاني: تعزيز حماية العهدة البرلمانية |
| 33 | الفرع الأول : على المستوى القانوني |
| 33 | أولا: تنظيم التنافي للحماية من أضرار باقي الوظائف |
| 38 | ثانيا: تنظيم الحصانة البرلمانية لحرية التمثيل |
| 39 | 1- عدم مسؤولية البرلمانين لحرية التعبير |
| 40 | 2- عدم القابلية للاعتداء درءا للضغوطات |
| 43 | الفرع الثاني : على المستوى الإجتماعي |
| 44 | أولا: ضبط الحماية الاجتماعية داخل العهدة البرلمانية |
| 44 | 1- التصدي للثراء الزائد عن حاجة التمثيل |
| 46 | أ- التعويضة الأساسية نفقة عمومية |

- 47 ب- التعويضات التكميلية كمقابل للتمثيل
- 48 2- تنظيم الوسائل المادية لمنع الأطماع الشخصية
- 50 ثانيا: تنظيم الحماية الاجتماعية خارج العهدة البرلمانية
- 50 1- إقصاء الامتيازات التي لا تتصل بالعهدة البرلمانية
- 52 2. ترتيب الإمتيازات الاجتماعية المتصلة بالعهدة البرلمانية
- 55 **المبحث الثاني: ضبط الثنائية غير المتساوية بين الغرفتين**
- 56 **المطلب الأول: تنظيم الإجراءات التشريعية في إتجاه واحد**
- 57 **الفرع الأول : المبادرة البرلمانية حق حصري للنواب**
- 57 أولا: مبادرة الغرف الثانية بالقوانين في الأنظمة المقارنة
- 59 ثانيا: إقصاء مجلس الأمة من المبادرة البرلمانية
- 60 **الفرع الثاني: إيداع مشاريع القوانين دون حق الخيرة**
- 61 أولا: إيداع مشاريع القوانين مكتب الغرفة الأولى حصرا
- 62 ثانيا: ضمان المناقشة المتتالية للنصوص القانونية
- 63 1- استبعاد حركة النول بين غرفتي البرلمان
- 65 2- تأمين حاجيات خاصة للنظام السياسي
- 68 **المطلب الثاني: السماح لمجلس الأمة بممارسة الإختلاف بدل التعديل**
- 68 **الفرع الأول: حرمان مجلس الأمة من التعديل**
- 69 أولا: التعديل حق للحكومة والمجلس الشعبي الوطني
- 70 ثانيا: شجب تعديل النصوص مباشرة عن مجلس الأمة
- 71 1- إجتهاد المجلس الدستوري لإقصاء مجلس الامة من التعديل مباشرة
- 73 2- تضارب مواقف الفقه حول إقصاء مجلس الأمة من التعديل مباشرة
- 74 **الفرع الثاني: الحق في الاختلاف كبديل للتعديل**
- 75 أولا : مساواة الغرفتين في سلطة فض الإختلاف
- 75 1- إجراءات متكافئة لتشكيل اللجنة المتساوية الأعضاء
- 75 أ- طلب الاجتماع إلتزام حكومي
- 77 ب- تعيين المجتمعين وفقا لقواعد متماثلة
- 79 2- التعديل حق للغرفتين داخل اللجنة المتساوية الأعضاء
- 79 أ- السيادة الكاملة لمجلس الأمة في إحداث الإختلاف
- 80 ب- فرصا متكافئة للتأثير على المحتوى المعياري
- 81 ثانيا: الاحتفاظ بالكلمة الأخيرة لمجلس الأمة عند الإختلاف

| | |
|-----|---|
| 82 | 1- كبح إندفاعات المجلس الشعبي الوطني |
| 83 | 2- الإرجاء لتكوين نظرة شاملة حول بعض النصوص |
| 85 | الفصل الثاني: تقييد النشاط البرلماني |
| 86 | المبحث الأول: ضعف التمثيل البرلماني في تشكيلة المجلس الدستوري |
| 86 | المطلب الأول: هيمنة التمثيل الرئاسي على تركيبة المجلس الدستوري |
| 87 | الفرع الأول: التأسيس لأسلوب نوعي لبناء المجلس الدستوري |
| 87 | أولاً: إطلاق سلطة رئيس الجمهورية في تعيين ممثليه |
| 92 | ثانياً: الإنتخاب لأعضاء السلطتين التشريعية والقضائية |
| 92 | 1- إنتخاب الأعضاء البرلمانيين للإجماع السياسي |
| 93 | 2- إنتخاب المستشارين القضائيين للترشيد القانوني |
| 94 | الفرع الثاني: التفوق الحتمي للتمثيل الرئاسي سياسياً |
| 95 | أولاً: التحليل النظري |
| 97 | ثانياً: الواقع العملي |
| 99 | المطلب الثاني: تعيين رئيس الجمهورية لرئيس المجلس الدستوري |
| 100 | الفرع الأول: سلطة تعيين حصرية ومنتقدة |
| 102 | الفرع الثاني: سلطة تعيين مؤثرة لنفوذ منصب المعين |
| 104 | المبحث الثاني: تأمين الهيمنة التنفيذية على علاقة الحكومة بالبرلمان |
| 105 | المطلب الأول: تأطير البرلمان في الشراكة التشريعية |
| 105 | الفرع الأول: حفظ امتيازات السلطة التنفيذية في مجال القانون |
| 105 | أولاً: ضعف البرلمان في ممارسة التشريع بقانون |
| 106 | 1- هيمنة الحكومة على التشريع بقوانين |
| 109 | 2- رعاية محدودية مجال القانون بالنسبة للتنظيم |
| 111 | ثانياً: التشريع بأوامر إختصاص لرئيس الجمهورية |
| 111 | 1- الاوامر التشريعية حلول لممارسة التشريع |
| 114 | 2- حماية المجلس الدستوري للتشريع بأوامر |
| 116 | الفرع الثاني: التأكيد على مشاركة السلطة التنفيذية في مراحل التشريع |
| 116 | أولاً: في المرحلة التحضيرية |
| 116 | 1- التحضير المشترك لدراسة النصوص |
| 117 | 2- الإعداد المشترك لجداول أعمال البرلمان |
| 119 | ثانياً: في مرحلة المناقشة والإصدار |

- 119 1- التأكيد على دور الحكومة في ترتيب وسير المناقشة
- 119 أ- بالنسبة للمناقشات العامة
- 121 ب- داخل اللجنة المتساوية الأعضاء
- 122 2- تعليق نفاذ القانون على إصدار رئيس الجمهورية
- 124 **المطلب الثاني: عقلنة البرلمان في الرقابة السياسية**
- 125 **الفرع الأول: عقلنة الإعلام البرلماني**
- 125 أولاً: التنظيم المعلق لوسائل الإعلام في الرقابة البرلمانية
- 125 1- تنظيم الطبيعة الإعلامية للإستجواب
- 127 2- التضييق على طرح الأسئلة البرلمانية
- 130 3- تقييد نشاط لجنة التحقيق
- 132 ثانياً: زيادة الإجتهد الدستوري في عقلنة وسائل الإعلام البرلماني
- 133 1- التأكيد على الطبيعة الإعلامية للإستجواب
- 134 2- إعادة تنظيم السؤال البرلماني
- 134 أ- إلزام الحكومة بالإجابة على الاسئلة
- 135 ب- ضمان إستقرار الحكومة عند طرح السؤال
- 136 3- استبعاد اللجان الدائمة من التحقيق
- 138 **الفرع الثاني: تقييد العقاب السياسي**
- 139 أولاً: السماح لمجلس الأمة بإصدار لائحة في حالة الاستقالة الوجوبية
- 139 1- إمكانية تأثير رقابة مخطط العمل على برنامج رئيس الجمهورية
- 141 2- الاستتجاد السياسي برقابة عرض مخطط العمل
- 142 أ- تأطير إجراءات اللائحة نحو الإيجابية
- 143 ب- تعزيز اللائحة الإيجابية لمركز رئيس الجمهورية
- 144 ثانياً: حرمان مجلس الأمة من اللائحة في حالة الاستقالة المحتملة
- 145 1- تقييد إجراءات التصويت بالثقة لصالح الحكومة
- 147 2- صعوبة إعمال ملتص الرقابة
- 149 **خلاصة الباب الاول**
- 151 **الباب الثاني: أثر الاجتهاد الدستوري على العمل المعياري للبرلمان الجزائري**
- 152 **الفصل الأول: مساهمة الإجتهد الدستوري سلباً في العمل المعياري**
- 154 **المبحث الأول : مشاركة المجلس الدستوري السلبية في الانتاج المعياري**
- 155 **المطلب الأول : ضمان الدستورية تدخل في انتاج القواعد المعيارية**

| | |
|-----|--|
| 156 | الفرع الأول : إعمال المجلس الدستوري لمبدأ الدستورية |
| 157 | أولاً: تحديد العيب الدستوري |
| 157 | 1. النظام الدستوري لرفع الأحكام المتنازع فيها |
| 157 | أ- الرفع الوجوبي |
| 160 | ب- الرفع الاختياري |
| 161 | 2- تبني تقنية التصدي لتوسعة موضوع النزاع |
| 161 | أ- التصدي لرقابة أحكام غير متنازع فيها |
| 162 | ب- التصدي لرقابة دستورية أحكام نافذة |
| 163 | ثانياً: التوسع في القواعد المرجعية إلى الكتلة الدستورية |
| 165 | 1- المبادئ المرجعية ذات القيمة الدستورية |
| 165 | أ- الرجوع إلى محتوى ديباجة الدستور |
| 168 | ب- الرجوع إلى الأحكام الدستورية |
| 169 | 2- المبادئ المرجعة تحت-الدستورية |
| 170 | أ- الاستناد إلى المبادئ الدولية |
| 172 | ب- الاستناد إلى القواعد التشريعية |
| 172 | 1- القوانين العضوية مبادئ مرجعية |
| 174 | 2- توسعة الكتلة الدستورية إلى القانون العادي |
| 177 | الفرع الثاني: علاقة الدستورية |
| 178 | أولاً - رقابة مطابقة صارمة للقانون العضوي و النظام الداخلي |
| 178 | 1. علاقة مطابقة حرفية |
| 179 | 2. علاقة مطابقة منطقية |
| 180 | ثانياً : غموض موقف المجلس الدستوري من مطابقة القانون |
| 182 | المطلب الثاني: إعلان عدم الدستورية مشاركة في الوظيفة المعيارية |
| 182 | الفرع الأول: إلغاء الأحكام بإعلان عدم دستورتها |
| 182 | أولاً : أدوات الإلغاء |
| 183 | 1. الرأي للفصل في التنازع الدستوري القبلي |
| 185 | 2. القرار للبت في التنازع الدستوري البعدي |
| 186 | ثانياً : شمولية الإلغاء |
| 186 | 1. عدم الدستورية الكلية، إلغاء كلي |
| 188 | 2. عدم الدستورية الجزئية، إلغاء جزئي |
| 190 | الفرع الثاني : حجية إعلان عدم الدستورية سند لتنفيذ الإلغاء |

| | |
|-----|--|
| 190 | أولاً: الحجية القانونية الكاملة لإعلان عدم الدستورية |
| 194 | ثانياً: الإلغاء بتنفيذ إعلان عدم الدستورية |
| 194 | 1- تنفيذ البرلمان لإعلان عدم الدستورية |
| 194 | أ- تنفيذ عدم دستورية الأحكام التشريعية |
| 195 | ب- تنفيذ عدم دستورية أحكام النظام الداخلي |
| 196 | 2- تنفيذ رئيس الجمهورية لإعلان عدم الدستورية |
| 197 | أ- الإلتزام بتنفيذ عدم دستورية الأحكام العضوية |
| 198 | ب- ضمان تنفيذ عدم دستورية الأحكام العادية |
| 201 | المبحث الثاني: سلطة المجلس الدستوري في مشاركته السلبية |
| 201 | المطلب الأول : موجبات عدم الدستورية |
| 202 | الفرع الأول : معاقبة إغفالات المشرع لضمان الدستورية الخارجية |
| 202 | أولاً: التصدي لعدم الإختصاص |
| 202 | 1. حفظ الأشكال الدستورية للعمل المعياري |
| 203 | أ- تجاهل الأشكال الدستورية للعمل التشريعي |
| 204 | ب- التداخل بين شكلي التشريع و النظام الداخلي |
| 205 | 2. ضبط مجال العمل المعياري |
| 205 | أ- تعدي البرلمان على اختصاصات المؤسس الدستوري |
| 206 | ب- تعدي البرلمان على اختصاصات السلطة التنظيمية |
| 207 | ثانياً: العيوب الإجرائية |
| 207 | 1. إغفال المشرع لإجراءات صدور التشريع |
| 207 | 2. مخالفة التشريع لإجراء دستوري |
| 208 | الفرع الثاني: الحد من تجاوزات البرلمان لضمان الدستورية الداخلية |
| 208 | أولاً : تجاوز النظام المؤسساتي |
| 209 | ثانياً : تجاوز الحقوق و الحريات الأساسية |
| 210 | المطلب الثاني: حدود المشاركة السلبية للمجلس الدستوري في الإنتاج المعياري |
| 211 | الفرع الأول: الإلتزام برقابة قانونية كحد موضوعي |
| 211 | أولاً : الضوابط المتعلقة بإختصاص المجلس الدستوري |
| 211 | 1. المجلس الدستوري منظم لعمل السلطات العامة |
| 207 | 2. مخالفة العمل التشريعي لإجراء دستوري |
| 212 | أ- ضبط توزيع السلطات |

| | |
|-----|--|
| 213 | ب- رقابة دستورية القواعد المعيارية |
| 214 | 2. المجلس الدستوري حامي للحقوق والحريات |
| 216 | ثانيا : ممارسة رقابة الدستورية بضوابط قانونية قضائية |
| 216 | 1. مباشرة الرقابة وفقا لإجراءات دستورية |
| 216 | 2. اعتماد مناهج قانونية قضائية |
| 218 | الفرع الثاني: الحیطة من الرقابة السياسية كحد ذاتي |
| 218 | أولا : رفض امتلاك سلطة تقديرية عامة |
| 220 | ثانيا : اعتماد تقنيات رقابية أدنى |
| 220 | 1. الاكتفاء برقابة الخطأ الظاهري للمشرع |
| 222 | 2. العمل بتقنية التحفظات التفسيرية |
| 224 | الفصل الثاني: مساهمة الإجتهد الدستوري إيجابا في العمل المعيارى |
| 225 | المبحث الأول : مشاركة المجلس الدستوري الايجابية في الانتاج المعيارى |
| 226 | المطلب الأول : تقنية التحفظات التفسيرية ممارسة للوظيفة المعيارية |
| 226 | الفرع الأول: واقع العمل بالتحفظات التفسيرية في اجتهاد المجلس الدستوري |
| 226 | أولا : تبني التحفظات التفسيرية ضمن آليات رقابة الدستورية |
| 226 | 1. التأثير بالدستورالية الغربية |
| 229 | 2. صعوبة إعلان عدم الدستورية بالنهج الكلاسيكي |
| 229 | أ- صعوبة الحكم بصفة عامة |
| 230 | ب- صعوبة الحكم بعدم الدستورية |
| 230 | ثانيا: الأهمية الكمية لتطبيقات التحفظات التفسيرية |
| 232 | 1. حجم الرقابة بتحفظات تفسيرية في الاجتهاد الدستوري |
| 233 | 2. حصر التحفظات التفسيرية في القوانين المؤسساتية والسياسية |
| 233 | الفرع الثاني: صناعة القانون بالتحفظات التفسيرية |
| 234 | أولا : صياغة الأحكام بالتحفظات التحييدية |
| 235 | 1. التحفظات التحييدية بإعلان المطابقة للدستور |
| 236 | 2. التحفظات التحييدية بإعلان عدم المطابقة الجزئية |
| 238 | ثانيا : بناء معنى النصوص بالتحفظات البناءة |
| 239 | 1. تعديل التحفظات البناءة لمعنى النص |
| 240 | 2. تصحيح التحفظات البناءة لمعنى النص |
| 243 | ثالثا : تحديد كيفية تطبيق النص بالتحفظات التفسيرية الأمرة |

| | | |
|-----|----|--|
| 244 | 1. | التحفظات الأمرة الموجهة للسلطة التنفيذية |
| 244 | 2. | التحفظات الأمرة للسلطة القضائية |
| 245 | 3. | التحفظات الأمرة للبرلمان |
| 245 | | المطلب الثاني: وظائف الرقابة بتحفظات تفسيرية، سند لشرعيتها |
| 246 | | الفرع الأول: التحفظات التفسيرية أداة لتأمين الوظيفة المعيارية |
| 246 | | أولا : التحفظات، أداة لمواجهة ضعف الوظيفة التشريعية |
| 246 | 1. | مواجهة المجلس الدستوري لعدم الاختصاص السلبي للمشرع |
| 249 | 2. | تأمين المجلس الدستوري لقواعد الوظيفة التشريعية |
| 250 | | ثانيا: التحفظات أداة لمواجهة الغموض المعياري للبرلمان |
| 251 | 1. | تعزيز ضمانات حماية الحقوق والحريات الأساسية |
| 254 | 2. | استخدام أهداف المشرع كسند للدستورية |
| 255 | | الفرع الثاني: التحفظات التفسيرية أداة موازنة |
| 256 | | أولا : حفظ التوازن السياسي |
| 256 | 1. | دور التحفظات التفسيرية في تهدئة الخلافات السياسية |
| 259 | 2. | التحفظات التفسيرية وسيلة لضمان الديمقراطية المتواصلة |
| 263 | | ثانيا : رعاية التوازن المؤسساتي |
| 264 | 1. | عقلنة القواعد البرلمانية بتحفظات تفسيرية |
| 266 | 2. | التحفظات وسيلة لتأطير الإنتاج المعياري للحكومة |
| 268 | | المبحث الثاني : سلطة المجلس الدستوري في مشاركته الايجابية |
| 268 | | المطلب الأول: حجية التحفظات التفسيرية |
| 269 | | الفرع الأول: الطبيعة الأمرة للتحفظات التفسيرية |
| 269 | | أولا : اختلاف التحفظات التفسيرية عن التفسيرات السببية. |
| 271 | | ثانيا : التحفظات التفسيرية أوامر تفسيرية |
| 273 | | الفرع الثاني: تنفيذ أحكام التحفظات التفسيرية |
| 273 | | أولا : تنفيذ البرلمان للتحفظات التفسيرية |
| 275 | | ثانيا: تنفيذ باقي المخاطبين بالقانون للتحفظات التفسيرية |
| 276 | | المطلب الثاني : حدود العمل بتقنية التحفظات التفسيرية |
| 277 | | الفرع الأول : الحدود الذاتية للقاضي الدستوري |
| 277 | | أولا : الإلتزام بالتفسير المنفذ للدستورية |
| 279 | | ثانيا : احترام إرادة صاحب النص عند التفسير |

| | |
|-----|--|
| 281 | الفرع الثاني: مبادئ التفسير القانوني كحد لتقنية التحفظات التفسيرية |
| 282 | أولا : مبدأ وحدة المفردات |
| 283 | ثانيا : مبدأ التفسير بالسياق |
| 284 | ثالثا : مبدأ فاعلية التفسير (التفسير المفيد) |
| 284 | رابعا : مبدأ التفسير حسب معنى المادة |
| 287 | خلاصة الباب الثاني |
| 289 | خاتمة |
| | ملحق بإحصاء للنصوص القانونية المصوت عليه من قبل البرلمان، مع إحصاء لممارسة حق التعديل عليها، خلال الفترتين |
| 294 | التشريعتين الخامسة والسادسة. 2002-2012 |
| 297 | مصادر الدراسة |
| 311 | جدول المحتويات |

ملخص

إن تأسيس المجالس الدستورية يأتي استجابة لتطور إحدى تقنيات الدستورية الحديثة، وهي " العدالة الدستورية "، وتأسيس المجلس الدستوري في الجزائر، يجيء في نفس السياق، إذ يؤمن هذه العدالة انطلاقاً من وظيفتين دستوريتين كلفا بهما؛ باعتباره قاضياً للمنازعات الانتخابية، ورقابته للدستورية. ويثبت الاجتهاد الدستوري تأثير المجلس الدستوري على الدور البرلماني، السياسي والمعياري، من خلال اجتهاده في رقابة الدستورية؛

حيث يتجلى أثر الاجتهاد الدستوري على العمل السياسي للبرلمان في تنظيمه لهذا العمل، وكذا في عقلته، حيث عمل المجلس الدستوري على ضبط التمثيل البرلماني على المستويين القانوني والاجتماعي، وتقييد نشاطاته السياسية في علاقته بالسلطة التنفيذية وتنظيم الحقوق السياسية. وبهذا الاجتهاد ينظم المجلس الدستوري العمل السياسي للبرلمان.

أما بالنسبة للعمل المعياري، فقد ساهم الإجتهد الدستوري في إنتاج النصوص المعيارية للبرلمان، مساهمة سلبية وأخرى إيجابية؛ حيث منع صدور الأحكام المعلن عن عدم دستورتيتها، لصحة العمل المراقب. وعملياً، يشكل إعلان عدم الدستورية، إلغاء لإرادة المشرع المنصرف إلى إنشاء الحقوق المضمنة في هذه الأحكام، وتوجيهها وجوباً نحو إنشاء حقوق أخرى، بأحكام يرى المجلس مطابقتها للدستور، مما يجعل من المجلس الدستوري يساهم سلبياً في العملية المعيارية. غير أنه اللافت للنظر في اجتهاد المجلس الدستوري، أن هذا الأخير في إعماله لرقابة الدستورية لم يتقيد بالشكل التقليدي لها (إعلان الدستورية أو عدم الدستورية)، بل زاد في شكل وظيفته الرقابية، ليفسر النص غير الدستوري، قصد الاحتفاظ به في النظام القانوني، من خلال تبيينه لتقنية " التحفظات التفسيرية "، سواء بإعادة صياغته ليطابق الدستور، أو بتصحيح معناه، كما يحدد الكيفية الدستورية لتطبيقه، الأمر الذي يجعله يساهم إيجابياً في الوظيفة المعيارية.

من هذه الدراسة، يتبين أن للإجتهد الدستوري أثر معتبر على الدور البرلماني، غير أن مسألة الاستفادة من هذا التأثير وتوجيهه لتحسين الأداء البرلماني السياسي والمعياري، بدلاً من إضعافه في مواجهة باقي المؤسسات الدستورية، أمر يستلزم مراجعة بعض أسس عمل المجلس الدستوري ذاته، تفادياً لمخاطر شبح حكومة القضاة.

Résumé

La création de conseils constitutionnels est une réponse au développement l'une des techniques de constitutionnalisme, qui est la justice constitutionnelle. Ainsi mise en place du conseil constitutionnel en Algérie s'inscrit dans le même contexte, qui incarne cette justice par deux fonctions constitutionnelles: La première, comme un juge des contentieux électoraux, et la seconde par le contrôle constitutionnel. Et les expériences de comparaisons sont prouvées la capacité du parlement à l'arbitraire et le despotisme sur d'autres autorités dans le système politique, de sorte que le conseil constitutionnel a utilisé son jurisprudence constitutionnelle - le contrôle constitutionnel - pour l'influencer sur le travail parlementaire, des deux côtés; la politique et normative;

L'influence de la jurisprudence constitutionnelle sur le travail politique de Parlement, a apparait dans l'organisation de cet activité, ainsi que dans sa rationalisation, par son travail pour l'ajustement de la représentation parlementaire on les deux niveaux juridique et sociale, et par la limitation de ses activités politiques on son relation avec le pouvoir exécutive, et de l'organisation de droits fondamentaux. Et par ces jurisprudences le conseil constitutionnel réglemente le travail politique du Parlement.

En plus de ce qui précède, l'impact de la jurisprudence constitutionnelle s'étend aux travaux normatifs du Parlement, par le contrôle de constitutionnalité, qui est fondé sur l'impossibilité de promulguer les dispositions qu'il proclame non-constitutionnelles. Dans le fait, la non-conformité constitue l'annulation de la volonté législative pour l'établissement de droits intégrés dans cette dispositions, et dirigé obligatoirement vers la création d'autres droit par des dispositions qui le conseil constitutionnel estime plus conformes à la constitution, ce qui fait que le conseil constitutionnel a contribué négativement au processus normative.

Mais ce qui est observé dans la jurisprudence constitutionnelle, c'est que le conseil a abusé en la forme de sa fonction constitutionnelle, par sa réinterprétation du texte censuré pour l'intégrer tel quel dans le système juridique, et ce en s'appuyant sur la technique de "Réserves d'Interprétation", soit par sa réécriture des dispositions censurées, soit par l'amendement de sens, ou encore par la définition de la méthode constitutionnelle d'application, chose qui fait que le conseil constitutionnel a contribué positivement à la production normative.

De cette étude, apparaissent, que la jurisprudence constitutionnelle influence considérablement sur le Parlement dans son travail, alors que la question de la prestation de cette influence dans améliorer l'exécution des travaux parlementaires ; politiques et normatifs, au lieu de l'affaiblir au bénéfice le reste des institutions constitutionnelles, requiere examine certaines des bases de travail du Conseil constitutionnel lui-même, afin d'éviter le spectre des juges du gouvernement.

Summary

The establishment of constitutional councils comes to response the development one of the constitutionalism techniques, which is the constitutional justice. well establishment of the Constitutional Council in Algeria comes in the same context. Who embodies this justice by two constitutional functions: the first one, it as a judge of the electoral disputes, while it achieves the second function by the constitutional control. And the comparison experiments has proved the capability of parliament to the arbitrariness and despotism on other authorities in the political system, so the constitutional council used his second function - the constitutional control - to influence the parliamentary work, on both sides; the political and normative;

The impact of the constitutional jurisprudence on the political work of the Parliament, appears in its organization of this work, as well as in its rationalization, where the work of the constitutional council to adjust the parliamentary mandate at both legal and social status, and restrict his political activities, especially in his relation with executive power and the organization of fundamental rights. Through this effect, the constitutional council regulates the political work of the Parliament.

As for the normative work, the constitutional jurisprudence has contributed in the production of the parliamentary texts, a negative contribution and a positive one, through the prevent the issuance of the rules which the council declares it unconstitutional. Practically, declaration of unconstitutionality constitutes cancellation to the will of the legislature for the establishment of the rights embodied in these rules or dispositions, and guidance these will towards to establish other rights by another dispositions constituent. Which makes the Constitutional Council contributes negatively in the normative process.

What is remarkable, that the constitutional council in its work by control of the constitutionality has not complied with the traditional form (declaration of constitutionality or non- constitutionality), but it has increased in form of its constitutional function, by reinterpretation of the text censored, for keep it in the legal system, whether by paraphrasing the censored disposition, or by correcting its meaning, or determining the constitutionality method to apply it, which makes it exercised an positive normative function, and enable it to contribute positively in the normative construction.

From this study, appear that the constitutional jurisprudence impacts considerably on the Parliament in his work, while the issue of benefit from this influence in improve the performance of the parliamentary works; political and normative, instead of weakening it in face the rest of the constitutional institutions, requires reviewing some of the work foundations of the constitutional council itself, to avoid the specter of Government judges.