



جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق
تخصص: قانون دستوري

إشراف الدكتور:
بنيني أحمد

إعداد الطالب:
بن أحمد سمير

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والإسم	الرتبة	الجامعة الأصلية	الصفة
أ.د/مزياني فريدة	أستاذة التعليم العالي	جامعة باتنة	رئيسا
د/بنيني أحمد	أستاذ محاضر - أ.	جامعة باتنة	مشرفا ومقررا
د/يلفراق فريدة	أستاذة محاضرة - أ.	جامعة باتنة	عضوا مناقشا
د/العام رشيدة	أستاذة محاضرة - أ.	جامعة بسكرة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية

2013-2014 م

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

شكر و تقدير

بعد حمد الله تعالى وشكره

أتوجه بالشكر و العرفان و جزيل الإمتنان إلى الأستاذ المشرف لقبوله الإشراف على هذه المذكرة، و على ما قدمه لي من توجيه رشيد و رأي سديد و نصح مفيد، والذي لم يدخر أي مجهود في تقديم التسهيلات و المساعدات لأجل إتمام هذا العمل وهذا معروف منه، و أرجوا من الله أن يجزيه خير الجزاء.

كما أتقدم بخالص الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بقراءة هذه المذكرة، فدمتم جميعا في خدمة العلم، و أن ينفع بكم الله البحث العلمي.

وأوجه شكري كذلك إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد، وأخص بالذكر سهام عباسي، إيتسام بولقواس، محمد الشريف نور الزمان، عادل ذوادي، إبراهيم خناطلة، موظفي مكتبة الحامة و المجلس الدستوري...

إهداء

إلى روح جدي و جدتي تغمدهما الله العلي القدير بواسع رحمته.

إلى أقرب الناس...أعز الناس...أغلى الناس

إلى الوالدين الكريمين أصحاب الفضل في كل ما وصلت إليه.

إلى أختي الوحيدة أميرة ، و إلى إخوتي مهدي وأحمد.

إلى أصدقائي سليم، كمال، لحسن، يونس، محمد، وليد، وسام.

إلى الصغيرة أمينة و ابن العم إلياس.

إلى كل دفعة ماجستير القانون الدستوري.

قائمة أهم المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر: الجريدة الرسمية.

م.د: المجلس الدستوري.

م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني.

م.أ: مجلس الأمة.

ن.د: النظام الداخلي.

م: المادة.

ص: الصفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ق.إ.م و إ: قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

ق.ع: قانون عضوي.

ن.د.م.ق.ع.م.د: النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

ثانياً: باللغة الفرنسية

L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et jurisprudence

O.P.U : Office des Publications Universitaires.

Op.cit : Ouvrage Précédemment cité.

P : Page.

PP : de la page à la page.

P.U.F : Presse Universitaire de France.

R.F.D.A :Revu Française de Droit Administratif.

R.D : Recueil Dalloz.

مقدمة:

تقوم الدولة على ثلاثة أركان أساسية أولها الشعب وثانيها الإقليم، وثالثها السيادة، لذا يتعين لقيام الدولة من الناحية القانونية وجود شعب متحد فيما بينه برابطة معينة، تتمثل في الرغبة في العيش المشترك على أساس أن الإنسان هو كائن اجتماعي بطبعه لا يستطيع العيش منفردا، لذلك فهو يحتاج للتفاعل مع غيره، كما يتعين وجود رقعة جغرافية محددة ومرسومة بحدود معينة يعيش فوقها سواءا أكانت هذه الرقعة ذات مساحة صغيرة أو كبيرة، ويكون خاضعا لقوة أو سلطة أو حكومة لفرض السلطة على الشعب، وسن القواعد القانونية التي تحكم جميع أفراد الجماعة.

ومع تطور المجتمعات ومقتضيات إدارتها أبدع الفكر البشري عموماً نظماً سياسية مختلفة و متنوعة إلا أنها جميعاً تقوم على فكرة تنظيم العلاقة بين الحاكم والمحكومين، وذلك بتحديد اختصاصات الحاكم وحقوق المواطنين، وإقامة توازن بين سلطات الحاكم وحقوق أو واجبات المحكومين بما يؤمن الاستقرار وعدم طغيان الحكام.

فالحاكم عادة ما يميل إلى الاحتفاظ بصلاحيات مطلقة على حساب الشعب في حين تناضل الشعوب من أجل تقييد صلاحيات الحاكم، وجعلها ضمن إطار تشريعات ونصوص محكمة أصبحت يطلق عليها اسم الدستور تمييزاً له عن التشريعات الأخرى التي تنظم أمور جزئية في المجتمع، بينما الدستور يفيد كقاعدة عامة الرغبة في التأسيس أو البناء أي التنظيم العقلاني للدولة، كما أنه يلعب دوراً مهماً في تحديد من له الحق في التصرف باسمها ولحسابها هذا من جهة، ومن جهة أخرى يهدف الدستور إلى ضمان المساواة والعدالة بين أفراد المجتمع، بمعنى البحث عن الأسس والسبل الكفيلة بتأصيل وضبط ممارسة السلطة وتنظيم مؤسسات الدولة.

وفي العالم المعاصر من النادر وجود دولة ليس لها دستور، وهو ما دفع البعض إلى تسمية هذا العصر بعصر الدساتير أو عصر البناء الديمقراطي للدساتير. فالقاعدة إذن أن تتوفر الدولة على دستور يحدد فلسفة حكمها وطبيعة نظامها، وينظم العلاقات بين السلطات الثلاث-تنفيذية وتشريعية وقضائية-، وينص على حق الأفراد في التمتع بالحقوق والحريات، أما الاستثناء فحين تنعدم هذه الوثيقة ولا تكثرث الدولة لوجودها.

و من ثم فالدستور يعني الكثير في حياة الدولة السياسية و القانونية، فالتعبير عن مصطلح دولة القانون يستعمل كمرادف لها مصطلح "الدولة الدستورية" وذلك تعبيراً عن ديمقراطية النظام في حد ذاته. وتظهر الأهمية البالغة للدستور في حياة الدول والشعوب ليس وفقاً للمعايير القانونية والسياسية فحسب بل والاجتماعية والاقتصادية والثقافية أيضاً، لكونه يتضمن مجموعة من الضمانات (مبدأ الشرعية و المشروعية، استقلالية القضاء، ضمان الحقوق والحريات، مبدأ الفصل بين السلطات...).

بيد أنه لا يكفي لإضفاء الوصف الديمقراطي على دستور ما مجرد تضمينه لبعض المقومات والضمانات، فقد وجد الكثير من الدساتير التي تحتوي على مبادئ مثالية وديمقراطية ولائحة متكاملة بالحقوق والحريات العامة، إلا أن ذلك يتنافى مع تطبيقها في الواقع العملي.

فالحقيقة المقبولة إذن حينما تتعزز و تحاط الوثيقة الدستورية بالآليات والوسائل أو الميكانيزمات الضرورية، والكفيلة لضمان تطبيقها وحمايتها من الإعتداء على قواعدها، ويتحقق ذلك عن طريق منع إصدار أو تطبيق نصوص مخالفة لمضمون القواعد الدستورية، أو الوقوف ضد كل خرق أو إعتداء على أحكامها سواء أكان ذلك في صورة تجاوز الصلاحيات المحددة بنصوصها أو نتيجة التعسف في استخدامها، والتي من شأنها المساس بحقوق وحريات الأفراد أو بصلاحيات السلطات الأخرى، وهو المشكل المطروح خصوصاً في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية الناشئة ومنها الجزائر.

على ضوء ما سبق وباعتبار موضوع بحثنا يتناول آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر. فمن المفيد الإشارة أن معالجة هذه الآليات تضمنتها مختلف الدساتير الجزائرية المتعاقبة وبصور مختلفة ومتفاوتة تبعاً للظروف التي مرت بها البلاد، وقد تجسد ذلك بصفة فعلية بعد صدور دستور 1996 أين تعززت مسألة حماية الحقوق و الحريات، وتم إقرار مبدأ الازدواجية القضائية و الثنائية البرلمانية.

أسباب اختيار الموضوع: جاء اختياري لهذا الموضوع للأسباب الآتية:

- الرغبة الفعلية في دراسة الموضوع بجدية.

- أهمية الموضوع ومكانته وجديته على الساحة الوطنية لكونه الوسيلة الضرورية لبناء دولة القانون، وتجسيد مبدأ المشروعية وديمقراطية النظام.

- محاولة الوقوف على إشكالية واقعية موجودة خاصة في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية الناشئة ومنها الجزائر، منطلقها الإلحاح والمناداة بضرورة وجود آليات فعالة تضمن احترام وحماية القواعد الدستورية، حيث القول بغير ذلك يؤدي إلى قيام الإضطرابات الداخلية في المجتمع ومن ثم نشوب الحروب الداخلية والأهلية، وما يترتب عليها من آثار سلبية و مدمرة، خصوصا ما تشهده بعض الدول العربية من صراعات و إضطرابات وحروب سببها الرئيسي عدم احترام الحقوق والحريات المضمنة في الدساتير، وكذا عدم تطبيق العديد من الضمانات التي نصت عليها، وذلك في ظل غياب آليات فعالة تقوم بهذا الدور واقعيا.

الهدف من البحث: يهدف البحث إلى ما يلي:

- معالجة الدور الذي تلعبه هذه الآليات في مجال احترام القواعد الدستورية.
- محاولة الوصول إلى معرفة ما حققته هذه الآليات من خلال التجربة الدستورية الجزائرية.
- البحث عن مواطن الخلل والقصور، وكذلك العراقيل التي تحول دون تحقيق الدور المنوط بهذه الآليات.

- محاولة الوصول إلى أفكار يمكن اتخاذها كمدعم أو كبديل لتحقيق وتجسيد مسألة إحترام القواعد الدستورية بشكل أفضل.

ولدراسة مكانة الدور الذي تلعبه هذه الآليات في ضمان احترام القواعد الدستورية، تتبدى لنا الإشكالية الرئيسية الآتية:

ما مدى تجسيد هذه الآليات لاحترام القواعد الدستورية في الجزائر؟

ومن ثم تستوقفنا مجموعة من التساؤلات الفرعية أهمها:

- فيما تتمثل هذه الآليات؟

- كيف تم تنظيمها من طرف المؤسس الدستوري، ومختلف القوانين المجسدة للدستور؟

- هل هي كافية لتوفير الاحترام اللازم لهذه القواعد؟

- كيف هو وضع هذه الآليات؟

- هل هناك من العراقيل والقيود التي تحول دون قيام هذه الآليات بالدور المنوط بها؟ وفي حالة وجودها، هل هناك من السبل الكفيلة لتحقيق فعالية هذه الآليات؟

منهج البحث:

بما أن موضوع البحث يهدف إلى تقييم دور هذه الآليات في احترام القواعد الدستورية، فقد اعتمدنا ما يتناسب مع طبيعة الموضوع:

المنهج التحليلي: من خلال تحليل دور هذه الآليات عن طريق تقييمها، والوقوف على العراقيل التي تواجهها، والنقائص والعيوب التي تشوبها.

المنهج التاريخي: الذي يفرض نفسه تأسيسا على أن الواقع هو نتاج لتراكمات سابقة، فذلك يفرض تتبع التطورات التي عرفتها هذه الآليات ودوافع وجودها، والدور الذي لعبته من خلال التجربة الدستورية الجزائرية.

المنهج الوصفي: باعتباره ضرورة لتوصيف هذه الآليات عن طريق تعريفها، والتطرق لأهميتها وأشكالها وأساليبها.

خطة البحث: يتكون البحث من ثلاث محاور أساسية نعتقد أنها كافية للإجابة عن إشكالية البحث الرئيسية خاصة وأن دراستنا هي محصورة في الجزائر، حيث قمنا بتقسيمه إلى فصل تمهيدي وثلاث فصول وخاتمة:

- **الفصل التمهيدي:** تعرضنا فيه لدراسة الخصائص التي تتمتع بها القواعد الدستورية في الجزائر، والتي دعت المؤسس الدستوري لإحاطتها بالآليات التي تضمن احترامها حتى نعطي القارئ فكرة حول الأهمية والمكانة التي تحتلها هذه القواعد، حيث قسمنا الفصل إلى ثلاث مباحث تناولنا في الأول خاصية السمو الموضوعي والشكلي، وفي الثاني خاصية إدراج هذه القواعد في وثيقة مكتوبة والغاية من ذلك، وفي الثالث خاصية الجمود النسبي والتي مضمونها إمكانية خضوع القواعد الدستورية للتعديل تماشيا مع مختلف التطورات.

- **الفصل الأول:** درسنا فيه دور الرقابة على دستورية القوانين الممارسة من طرف المجلس الدستوري كإحدى الآليات الفعالة لحماية القواعد الدستورية من خلال منع إصدار أو تطبيق نصوص مخالفة لأحكام ومضمون القواعد الدستورية، وذلك بتقسيم الفصل إلى أربع مباحث، تناولنا في المبحث الأول التشكيلة التي تمارس بها الرقابة وإجراءات سيرها، وفي

المبحث الثاني مجالات و طبيعة الرقابة، أما المبحث الثالث فخصصناه لدراسة الضوابط التي تحكم سير هذه الرقابة، وفي المبحث الرابع وكتقييم لمدى فعالية الرقابة في تجسيد إحترام القواعد الدستورية، تناولنا أهم العراقيل التي تواجه هذه الرقابة.

- **الفصل الثاني:** تناولنا فيه دور الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة كوسيلة للكشف عن عدم التنفيذ السليم لمختلف القوانين المنصوص عليها في الدستور، والتي قد تؤدي إلى تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها المحددة دستوريا أو مساسها بحقوق وحرريات الأفراد التي تقرها القواعد الدستورية وتحميها. فالبرلمان بصفته ممثلا للإرادة الشعبية فمن الطبيعي أن يوكل له هذا الدور المهم، ولدراسة أوفى لهذه الرقابة قسمنا الفصل إلى ثلاث مباحث، حيث تناولنا في المبحث الأول وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة (السؤال والاستجواب ولجان التحقيق)، وفي المبحث الثاني درسنا وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة (مناقشة برنامج الحكومة، وبيان السياسة العامة وما يترتب عليه من نتائج وهي: اقتراح اللائحة وملتصم الرقابة، والتصويت بالثقة)، وفي المبحث الثالث تناولنا أهم العراقيل التي تعيق البرلمان عن أداء دوره الرقابي بفعالية.

- **الفصل الثالث:** تعرضنا فيه لدور رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة كأنجع وسيلة لوضع حد لتعسف جهة الإدارة نظرا لما يتصف به القضاء من نزاهة وحياد واستقلالية، فهو حامي الحريات والحقوق المضمونة بموجب القواعد الدستورية، فالقاضي الإداري يملك صلاحيات واسعة التي تظهر من خلال دوره في المجال الاستشاري عن طريق لفت انتباه السلطة التنفيذية لدى عرض مشاريع القوانين عليه للثغرات والمخالفات التي لا تتماشى مع القواعد القانونية السارية داخل الدولة وعلى رأسها القواعد الدستورية، وفي المجال القضائي لما يملكه من سلطة إلغاء القرارات الإدارية المخالفة لقواعد المشروعية كأهم مبدأ دستوري، فضلا عن إمكانية تقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها ونشاطاتها الضارة والتي مست بحقوق ومراكز الأفراد المحمية بمقتضى القواعد الدستورية، ولإحاطة بهذا الموضوع بشكل أكثر وضوحا قسمنا الفصل إلى ثلاث مباحث، درسنا في المبحث الأول الرقابة الوقائية والمتمثلة في الدور الاستشاري لمجلس الدولة، وفي المبحث الثاني تناولنا الرقابة العلاجية عن طريق ممارسة رقابة الإلغاء والتعويض كأهم الدعاوى الإدارية

والأكثر فعالية، أما المبحث الثالث فخصصناه لدراسة العراقل التي تعيق نجاح رقابة القضاء الإداري في فرض احترام القاعدة الدستورية. وانهينا بحثنا بخاتمة ضمنها بما توصلنا إليه من نتائج واقتراحات و توصيات نرى ضرورة الأخذ بها.

الفصل التمهيدي

خصائص القواعد الدستورية في الجزائر

تأسيسا على طبيعة الموضوعات التي تنظمها القواعد الدستورية في الجزائر، وذلك على غرار القواعد الدستورية الموجودة في دساتير الدولة الأخرى ذات الأنظمة الديمقراطية، التي تتخذ شعارها الأساسي التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية انطلاقا من مبدأ الشعب هو مصدر السلطة، يجعل هذه القواعد تنتم بمجموعة من الخصائص أكسبتها مكانة متميزة في سلم الهرم القانوني داخل الدولة، وهذا ما يفرض علينا إبراز أهمها وفق مباحث ثلاث: سمو القواعد الدستورية (مبحث أول)، إدراج القواعد الدستورية في وثيقة مكتوبة (مبحث ثاني)، الجمود النسبي للقواعد الدستورية (مبحث ثالث).

المبحث الأول

سمو القواعد الدستورية

إن القواعد الدستورية باعتبارها القاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني والسياسي في الدولة، فهي تظل عديمة القيمة أو الجدوى ما لم تكن تلك القواعد ملزمة في الممارسة والتطبيق، حيث أنه إذا كانت السلطة الحاكمة أساس الإلزام بالنسبة للقواعد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المجتمع، ففي المقابل نجد أن هذه القواعد التي تحكم علاقات الأفراد هي أداة الإلزام بدورها بالنسبة للقواعد التي تحكم السلطة الحاكمة، وهذا ما يطلق عليه مبدأ الالتزام التبادلي⁽¹⁾، فما دام الأفراد ملزمين بالخضوع والطاعة للحكام والسير وفق السياسة المنتهجة من قبل هؤلاء فإنه على الحكام واجب حماية حقوقهم وحيرياتهم والنزول عندما يسمى بالإرادة الشعبية. فالقواعد الدستورية في الحقيقة ما هي إلا انعكاس لإرادة الأغلبية في كيفية تنظيم وتسيير الشؤون العامة نظرا لكونها سند السلطة السياسية.

فالدولة تمارس جميع أنشطتها في إطار الحدود المرسومة من طرف القواعد الدستورية، فهي خاضعة لسلطانها بغية حماية حقوق وحيريات الأفراد ضد احتمال الاعتداء عليها من طرف سلطات الدولة، بيد أن ذلك لن يتحقق ما لم يتسم الدستور بالسمو والتفوق على جميع مؤسسات الدولة⁽²⁾، والقول بغير ذلك معناه سيادة منطلق الدولة البوليسية. و من ثم أضحى مبدأ سمو القواعد الدستورية من المبادئ المسلم بها من طرف فقهاء القانون سواء تم النص على ذلك في الدساتير أم لا⁽³⁾.

نجد سمو القواعد الدستورية أيضا مقررا في الشريعة الإسلامية، فالقواعد الدستورية التي عرفها الإسلام يمكن ردها إلى مصادر ثلاث: أولا القرآن الكريم، ثانيا السنة النبوية، ثالثا الرأي. فالفقه الإسلامي عرف الدستور وبحث في مواضيعه وجميع مسائله أصولا

(1) محمد الحموري، الحقوق والحيريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى 2010، ص 189.

(2) نسيب أحمد أرزقي، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الأمة، الجزائر، الجزء الأول، 1998، ص 213.

(3) تتعدد المصطلحات المستخدمة من قبل الفقه الدستوري للدلالة على هذا المبدأ ومنها: سيادة الدستور، علو الدستور، رفعة الدستور، تفوق الدستور، سمو الدستور، والغالبية من الفقهاء وكتاب القانون الدستوري والأنظمة السياسية يستخدمون مصطلح (سمو الدستور)، وقد فضل الدكتور منذر الشاوي مصطلح علو الدستور على سيادة الدستور فالدستور يعلو ولا يسود، وعلو الدستور يقصد به علو قاعدة على أخرى كما تتضمن ذلك فكرة السيادة، منقول عن: سرهنگ عبد الحميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص 168.

وفروعاً، ووضع حدود لكل شيء مستنديين في ذلك إلى المصادر المذكورة أعلاه، وعليه فالإجماع قد انعقد قديماً وحديثاً على أن الدستور الإسلامي ولداً عملاقاً شاملاً لجميع الأمور التي تتعلق بالإنسان بما يفيد في يومه وغده في دينه ودينه... (1).

وأساس علوية القواعد الدستورية في القوانين الوضعية نشأت من فكرة قديمة في القرن السابع عشر والثامن عشر في أوروبا عند فلاسفة القانون الطبيعي، فقد تصور الفلاسفة في أوروبا وجود عقد اجتماعي هو أساس السلطة في الدولة وبالنسبة لهم أن الدستور هو بلورة للعقد الاجتماعي، والعقد الاجتماعي هو الذي يخلق أو ينشأ الدولة، فالقواعد الدستورية التي أنشأت الدولة أو السلطة تقوم كذلك بتنظيم هذه الدولة، وتنظيم ممارسة السلطة فيها(2).

بيد أن هذه القواعد لم تتخذ الشكل الموجودة عليه حالياً إلى بعد قيام الثورتين الأمريكية و الفرنسية، وهو ما أعطاهما مكانة رفيعة شكلاً ومضموناً، وقد أخذت حيزاً مهماً في الوثائق الدستورية الموضوعة حديثاً في ظل الأنظمة الديمقراطية باعتبارها المكان الطبيعي لها.

و كان الدستور الأمريكي لعام 1787 أول دستور ينص على مبدأ سمو الدستور، حيث أكدت المادة (2/6) منه على هذا المبدأ: "هذا الدستور وقوانين اليوم. أ التي ستصدر فيما بعد طبقاً له، وجميع المعاهدات المبرمة، والتي ستبرم تحت سلطة الولايات المتحدة الأمريكية القانون الأعلى للبلاد، وسيلزم بذلك القضاة في كل ولاية، ولا يلتفت لأي شيء يكون مخالفاً لهذا في دستور أو قوانين أي ولاية".

و نجد هذا المبدأ مقروراً أيضاً في دستور كندا لسنة 1982 في القسم السابع (م 1/152): "يعتبر دستور كندا القانون الأعلى في كندا ويلغي أي قانون يتعارض مع بنود هذا الدستور".

(1) محمد سلمان عبد العزيز، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995، ص 65.
(2) حسن ناصر طاهر المحنة، الرقابة على دستورية القوانين، رسالة ماجستير الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك كلية القانون، 2009، ص 19.

وقد تضمن هذا المبدأ م 02 من دستور جنوب إفريقيا لسنة 1996 بالنص على :
 "هذا الدستور هو القانون الأعلى للجمهورية وأي قانون أو تصرف يخالفه فهو لاغ وباطل
 ويجب تنفيذ جميع الالتزامات المفروضة بموجبه".

أما دستور جمهورية السودان الفيدرالي الانتقالي لعام 2005، فقد دشن قاعدة علو
 الدستور في م 3 من الباب الأول بالقول إن: "الدستور القومي الانتقالي هو القانون الأعلى
 للبلاد..."⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالقواعد الدستورية في الجزائر فقد أقر الدستور سموها، وذلك من خلال
 ديباجة دستور 1996 التي تقرر ما يلي: " الدستور يجسم عبقرية الشعب الخاصة، ومرآته
 الصافية التي تعكس تطلعاته، وثمرة إصراره، ونتاج التحولات الاجتماعية العميقة التي
 أحدثها، وبموافقته عليه يؤكد بكل عزم وتقدير أكثر من أي وقت مضى سمو القانون.
 إن الدستور فوق الجميع والقانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية
 والجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، و يضيف الشرعية على ممارسة السلطات
 ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية، ويتحقق
 فيه تفتح الإنسان بكل أبعاده"⁽²⁾.

ولإعطاء صورة أكثر وضوحا على ما سبق ذكره، يفضل تناول الجوانب التي يظهر
 من خلالها هذا سمو التي قد تستند إلى طبيعة المواضيع التي تتناولها القواعد الدستورية
 وتنظيمها، ويسمى في هذه الحالة سموا موضوعيا أو ماديا، وقد يستند إلى إجراءات
 وطريقة وضع القواعد الدستورية وتعديلها وإنهائها، ويسمى بذلك سموا شكليا أو قانونيا.

المطلب الأول

السمو الموضوعي للقواعد الدستورية

لبحث سمو الموضوعي للقواعد الدستورية، نتناولها من جانبين: الفرع الأول معنى
 سمو الموضوعي، الفرع الثاني النتائج المترتبة على هذا سمو.

(1) سرهنك عبد الحميد صالح البرزنجي، مرجع سابق، ص ص 171-173.

(2) ديباجة دستور 1996، كما أكد هذا المبدأ أيضا دستور 1989، بينما في ظل دستوري 1963 و 1976، يعد الميثاق
 الوطني هو القانون الأعلى.

الفرع الأول: معنى السمو الموضوعي

أساس التمييز بين القواعد الدستورية ومختلف القواعد القانونية الأخرى يتم على أساس معيار موضوع القواعد الدستورية، وما تختص به من حيث التنظيم، فهذه القواعد وجدت لتنظيم مسائل معينة ومحددة ذات خصوصية، لأنها تخاطب أفراد ذوي خصوصية متميزين عن الأفراد العاديين إلا وهم فئة الحكام أي أنها تخاطب الأفراد بخصوصية لما يمتازون به من خصوصية. فالقواعد الدستورية وجدت لتحكم السلطة والأشخاص الذين يقومون عليها، وذلك لتحقيق معنى التنظيم القانوني للدولة⁽¹⁾.

فهذه القواعد بناء على ما سبق تتضمن الأحكام التي تنظم السلطات ونظام الحكم وأسس بناء الدولة وحقوق الأفراد وحررياتهم، وتبين الفلسفة التي تقوم عليها الدولة (سياسية، اقتصادية، اجتماعية...)، و بالتالي تعد أساسها الشرعي والقانوني، وهذا ما يجعلها تسمو من الناحية الموضوعية.

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على السمو الموضوعي

يترتب على السمو الموضوعي عدة نتائج أهمها:

أولاً: القواعد الدستورية تؤسس فكرة القانون في الدولة، فهي الأساس لكل فروع القانون، وبدونها لا يمكن القول أن هناك دولة قانون⁽²⁾.

فالقواعد الدستورية تبعا لذلك إذا تماشت ومتطلبات الديمقراطية، فإنه لا يمكن تصورا إلغائها أو تحاشيها أو منع قيام الاتجاهات المخالفة لها، فهي تعبر عن وجهة النظر الرسمية وفي المقابل يسمح لوجهات النظر الأخرى بالوجود في الجانب المعارض⁽³⁾.

ثانياً: تدعيم وتأكيده مبدأ الشرعية والمشروعية و اتساع نطاقهما باعتبارها أحد ضمانات بناء دولة القانون وأحد المقومات الأساسية التي تقوم عليها القواعد الدستورية، حيث يصبح التصرف ولو كان صادرا عن سلطات الدولة باطلا وغير شرعي و مجرد من القيمة

(1) سلوان رشيد السنجاري، القانون الدولي لحقوق الإنسان ودساتير الدول، أطروحة دكتوراه، جامعة الموصل، كلية الحقوق، 2004، ص ص 5-6.

(2) Bernard stirn, Les Sources Constitutionnelles du Droit Administratif, Introduction au droit public, L.G.D.J, Paris, 5^{ème} édition, 2006, p10.

(3) غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار ثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009، ص ص 269-270.

- محمد سلمان عبد العزيز، نفس المرجع، ص 61.

القانونية إذا خالف الأحكام المضمنة في القواعد الدستورية، ومن ثم ينقلب من سلطان قانوني إلى سلطان فعلي يستند إلى القوة المادية⁽¹⁾.

ثالثاً: القواعد الدستورية تحدد الأشخاص الذين يكون لهم حق ممارسة السلطة في الدولة، وهي في هذا الصدد لا تحدد أشخاصاً بذواتهم بل بشروط معينة⁽²⁾.

رابعاً: القواعد الدستورية تشكل قفصاً قانونياً للحكام لا يتجاوزون حدوده، فهم يؤدون وظيفة حددتها هذه القواعد، على أساس أنهم لا يمارسون حقاً شخصياً يملكونه، وإنما سلطة مخولة لهم بموجب هذه القواعد. و بناءً على ذلك لا يجوز للحاكم أن يفوض غيره في مباشرة اختصاصاته إلا إذا أجاز الدستور صراحة ذلك⁽³⁾، حيث أنه إذا أجاز للحكام تفويض السلطات بإرادة منفردة فإن ذلك سيحدوا بهم للجوء إلى تغيير القواعد المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، وفي ذلك مساس واغتصاب لمبدأ السيادة الشعبية المجسد في مضمون القواعد الدستورية، فالسلطة لم تعد مشخصة كما كانت في العصر الأفرواسي الأوربي، وإنما تعتمد في ممارستها على الإرادة الشعبية المنصوص عليها في الدستور⁽⁴⁾.

وفي هذا الإطار نجد الدكتور أحمد فتحي سرور يقرر بأنه: "الدولة القانونية هي التي تتقيد في جميع مظاهر نشاطها وأياً كانت سلطاتها بقواعد تعلق عليها وتكون بذاتها ضابط لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة ذلك أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها نيابة عن الجماعة ولصالحها"⁽⁵⁾.

(1) غازي كرم، مرجع سابق، ص 270.

- قرّو محمد أكلي، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص ص 165-166.
- ثامر كمال محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجد لاوي للنشر و التوزيع، الأردن، بدون سنة نشر، ص 284.

(2) الشرعية والمشروعية من حيث الأصل متوافقان وهو الشرع أو الشريعة أي العادة أو المنهاج، ويختلفان من حيث المفهوم، فالشرعية من الشرع بصيغة الفعلية، والمشروعية من الشرع بصيغة المفعولية، فوصف الشرعية يلزم إسناد السلطة في الدولة وفقاً لأحكام الدستور دون الخروج عنها حتى تتأسس السلطة على أساس شرعي، وما ينتج عنه من رضا الشعب وتقبله، أما المشروعية فتعني الخضوع لإرادة أحكام القانون وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات.

(3) نسيب محمد أرزقي، نفس المرجع، ص 219، فتحي فكري، القانون الدستوري، شركة ناس للطباعة، مصر، الكتاب الأول، 2006، ص 170، ومحمد سلمان عبد العزيز، نفس المرجع، ص 61، وعبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، دار الجامعة، الإسكندرية، 1985، ص 180، وغازي كرم، نفس المرجع، ص 270، و قرّو محمد أكلي، نفس المرجع، ص ص 165-166.

(4) تنص م 2/6 من الدستور الجزائري لعام 1996: "السيادة الوطنية ملك للشعب وحده". و م 7 "السلطة التأسيسية ملك للشعب"، م 11: "تستمد الدولة مشروعيتها والسبب وجودها من إرادة الشعب".

(5) أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، 1999، ص 21.

وقد حدث في إنجلترا أن أعطى البرلمان سنة 1914 تفويضا للحكومة تواجه به حالة الطوارئ الناجمة عن الحرب عن طريق اللوائح التشريعية العامة التي تصدرها، وبعد 06 سنوات أصدر البرلمان قانون سلطة الطوارئ الذي يوسع سلطات الحكومة التي منحها عام 1914 رغم أن الحرب كانت قد انتهت⁽¹⁾.

وهذا ما أقره الفقيه الفرنسي بيردو حيث أكد على أن ذلك التفويض الذي حدث في إنجلترا يعد خروجاً على القواعد الدستورية الموضوعية، فهذه القوانين التفويضية تحمل معنى التعديل الدستوري رغم كون الدستور الإنجليزي من الدساتير المرنة⁽²⁾.

وقد شكل انتزاع الصفة الشخصية للسلطة السياسية في فرنسا ثورة هامة في التاريخ السياسي والدستوري لهذا البلد، حيث كان الملوك في ظل النظام القديم يرون أن الله هو من وهبهم السلطة، وهذا ما يجعلهم ممثلين للسماء، وبالتالي لا تترتب عليهم أية مسؤولية باعتبار أنهم منزهون عن الخطأ⁽³⁾.

خامساً: السمو الموضوعي يتحقق لجميع الدساتير سواء أكانت مكتوبة أو عرفية مرنة أو جامدة.

سادساً: لا يرتب السمو الموضوعي سوى أثر سياسي محض يتمثل في رد الفعل السياسي والاجتماعي الذي يحدثه داخل المجتمع، وبالتالي فهو لا يرتب أية آثار قانونية مثل إلغاء العمل القانوني المخالف للقواعد الدستورية، بيد أنه في الدول ذات الوعي السياسي والتي يلعب فيها الرأي العام دوراً كبيراً فإنه يؤدي إلى نتائج سياسية بالغة الأهمية وبالغة الخطر مما قد يصل إلى حد الثورة ذاتها، على أساس أن انتهاك هذا المبدأ هو بمثابة انتهاك لكل أسس الحياة السياسية، وكل قواعد النظام السياسي الذي تقيمه القواعد الدستورية⁽⁴⁾.

(1) يحي الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 24.

(2) نسيب محمد أرزقي، مرجع سابق، ص 220-221.

(3) غازي كرم، مرجع سابق، ص 270،

- يحي الجمل، مرجع سابق، ص 25.

(4) غازي كرم، مرجع سابق، ص 270،

- يحي الجمل، مرجع سابق، ص 25.

المطلب الثاني

السمو الشكلي للقواعد الدستورية

يتعلق سمو الشكلي بإجراءات وطرق وضع القواعد الدستورية بالإضافة إلى تلك المتعلقة بتعديلها وإنهاءها، ولتوضيح هذه النقطة أكثر نتناولها في فرعين: الأول معنى سمو الشكلي، وفي الثاني النتائج المترتبة على هذا سمو.

الفرع الأول: معنى سمو الشكلي

يقصد به أن القواعد الدستورية لا يتم وضعها أو تعديلها أو إنهاءها إلا بإتباع إجراءات مخالفة لتلك المتبعة في وضع وتعديل وإنهاء القواعد القانونية الأخرى⁽¹⁾، والهدف من ذلك هو حماية القواعد الدستورية والمحافظة على ثباتها واستقرارها، وهذا سمو لا يظهر إلا في الدول ذات الدساتير المكتوبة الجامدة⁽²⁾.

فالقواعد الدستورية توضع وتنشأ وفقا لإجراءات خاصة بها من طرف السلطة التأسيسية، بينما تكون جميع السلطات التي ينشئها الدستور سلطات مؤسسة، وفيما يتعلق بإجراءات تعديلها وإنهائها فيتم ذلك بمبادرة من طرف رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ثم يتم عرضها على الاستفتاء الشعبي، وهو ما سنراه عند التعرض لموضوع تعديل القواعد الدستورية في المبحث الثالث من هذا الفصل .

الفرع الثاني: النتائج المترتبة على سمو الشكلي

على غرار سمو الموضوعي، يترتب على سمو الشكلي بدوره عدة نتائج هي:

أولاً: القواعد الدستورية نظرا لإجراءات وضعها وتعديلها تعد من النظام العام أصلا، فلا يمكن مخالفتها بقاعدة تشريعية عادية ولا بحكم أو رأي قضائي⁽³⁾.

ثانياً: القواعد الدستورية توفر جوا من التحالف الوطني الذي يمكن من العيش في استقرار وتفاهم بين المواطنين دون تنازع ظاهر قد يشنت الدولة ويعصف بكيانها، وهو ما يضيفي

(1) الدستور المرن يتم تعديله وإنهائه بنفس الطريقة التي تم وضعه بها من طرف نفس السلطة وهي السلطة التشريعية.

(2) قزو محمد أكلي، مرجع سابق، ص 167.

- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص 140.

(3) يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة نشر، ص 202.

عليها صفة القاعدة الأمرة ومنه لا يمكن مخالفتها ولا الاتفاق على ذلك (فالاتفاق مثلا على تفويض حرية الرأي أمر مستبعد تماما)⁽¹⁾.

ثالثا: جمود القواعد الدستورية يؤدي إلى جعل قواعده ثابتة ومستقرة، وهذا الثبات هو نسبي لأن إطلاقه يتجافى والمنطق والتطور، فهو يقتصر على ضرورة إتباع إجراءات خاصة عند تعديلها بما يكفل استقرار الدستور، وعدم جعله وسيلة في يد الحكام يفسرونه حسب أهوائهم ونزواتهم الشخصية⁽²⁾، بيد أن ذلك لا ينفي أن طول ثبات القواعد الدستورية تعكس مدى تحضر الدولة وقدمها في الديمقراطية، فالو.م.أ وفرنسا مثلا لم تعدلا دستورهما إلا مرات قليلة.

رابعا: مبدأ تدرج القواعد القانونية ومعناه خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة التي تعلوها مباشرة والقواعد الدستورية تحتل المكانة العليا في سلم التدرج الهرمي في الجزائر، وذلك باعتبار هذه القواعد المرجع الأسمى والأول لكل عمل تشريعي أو تنظيمي، ويكون هذا التدرج وفق النحو التالي:

1- القواعد الدستورية: وهي التي تصدرها السلطة التأسيسية.

2- القواعد الإتفاقية الدولية: وتتمثل في المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يبرمها رئيس الجمهورية ويصادق عليها.

3- القواعد التشريعية: وهي التي تتولى السلطة سنها (ترتيبيا: القوانين العضوية ثم القوانين العادية).

4- القواعد اللائحية: وهي التي تضعها السلطة التنفيذية ويطلق عليها التشريع الفرعي وأمثلتها (القرارات التنظيمية، مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية، قرارات وزارية مشتركة، قرار وزاري).

خامسا: السمو الشكلي يتحقق فقط بالنسبة للرسائل المكتوبة والجامدة تأسيسا على ارتباطه بالشكل والإجراءات.

(1) يوسف حاشي، نفس المرجع، ص 203.

(2) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الأول، طبعة الثالثة، 1999، ص ص 189-190.

سادسا: عدم جواز إلغاء القواعد الدستورية إلا بقوانين مماثلة، ولكن كاستثناء يمكن إلغاء القواعد الدستورية في الظروف غير العادية نتيجة اندلاع ثورة أو وقوع انقلاب (1).

سابعا: يترتب على السمو الشكلي آثار قانونية بحتة عن طريق تحريك ما يسمى الرقابة على دستورية القوانين كآلية تحمي القواعد الدستورية من إصدار أو التصديق على قوانين تتعارض معها سواء بطريقة وقائية قبل إصدار القواعد الدستورية أو بطريقة علاجية ويكون ذلك بعد إصدارها (2).

(1) حسن ناصر طاهر المحنة، مرجع سابق، ص 23.

- عبد الغني بسيوني، مرجع سابق، ص 185.

(2) صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 71.

المبحث الثاني

إدراج القواعد الدستورية في وثيقة مكتوبة

إذا كانت القواعد الدستورية المكتوبة ظاهرة حديثة لدى المجتمعات الغربية، فقد عرفها العالم الإسلامي عند تأسيس دولته الأولى في المدينة حيث بمجرد وصول الرسول - صلى الله عليه وسلم- إلى المدينة بادر إلى تقديم مشروع دستور الدولة الإسلامية، وقد أطلق على هذا الدستور اسم الصحيفة والتي شكلت أول دستور مكتوب عرفته المجتمعات الإنسانية على عكس ما يظنه الغربيون وبعض فقهاء القانون الدستوري الحديث⁽¹⁾.

و بالعودة إلى المجتمعات الغربية نجد أن أول دستور مكتوب ظهر في الوم.أ عام 1776 وصولا إلى الدستور الفيدرالي عام 1787، ثم انتشرت بعد ذلك حركة الدساتير المكتوبة في العديد من البلدان، حيث كان للحركة الدستورية أثرا واضحا في ظهورها وخاصة في دساتير المستعمرات البريطانية في أمريكا الشمالية عقب حصولها على الاستقلال ومنها دستور الدولة الاتحادية الصادر عام 1787، وقد عرفت فرنسا أول دستور مكتوب لها سنة 1791 وسلكت هذا المنهج البلدان الأوروبية الأخرى منها السويد عام 1809، فنزويلا عام 1811، و إسبانيا عام 1812، وقد تأثرت بعض الدول العربية الإسلامية بهذه الحركة الدستورية فوضعت دساتير مكتوبة لها كتونس عام 1959، أما المغرب فعرفت أول دستور مكتوب سنة 1961⁽²⁾.

و بالرجوع إلى الجزائر فيمكن القول أن أول وثيقة دستورية وضعت كانت الدستور المؤقت الذي وضع سنة 1959 من طرف المجلس الوطني للثورة الجزائرية، وهذا بعد أن تم الإعلان عن إعادة إقامة الدولة الجزائرية وتشكيل الحكومة المؤقتة للجمهورية الجزائرية في سبتمبر 1958⁽³⁾، وفي سنة 1963 ثم وضع أول دستور رسمي للدولة. وبما أننا بصدد دراسة الوثيقة الدستورية في الجزائر فسنحاول توضيح ذلك بتقسيم المبحث إلى مطلبين: نتناول في الأول الغاية من اللجوء إلى الوثيقة المكتوبة، والثاني مضمون القواعد الدستورية الموجودة في الوثيقة.

(1) نسيب محمد أرزقي، مرجع سابق، ص ص 182-183.

(2) بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص ص 64-65.

(3) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 110.

المطلب الأول

الغاية من اللجوء إلى الوثيقة المكتوبة

يتفق أغلب الفقهاء أن الوثيقة المكتوبة تلعب دورا لا يستهان به في تنظيم الحكم السياسي، حيث تعد الوثيقة الدستورية المكتوبة الشكل الحديث والعصري لتنظيم الحكم، تقوم على عدة اعتبارات ساهمت في وضعها⁽¹⁾.

الفرع الأول: الوثيقة الدستورية صادرة عن المشرع الدستوري

تتميز القواعد الدستورية بأنها تصدر عن المشرع الدستوري والذي يطلق عليه اسم السلطة التأسيسية الأصلية التي هي ملك للشعب، فالوثيقة الدستورية يتم وضعها بعد إجراء عملية الاستفتاء عليها من طرف الشعب وبعد ذلك يتم تدوين مختلف الأحكام الصادرة في وثيقة مكتوبة⁽²⁾، وعليه لكي نكون إزاء دستور مكتوب لا بد أن تأتي الكتابة من سلطة عليا متميزة عن السلطات الأخرى في الدولة.

الفرع الثاني: الكتابة تجعل الدليل قائما

ويظهر ذلك من خلال:

أولا: الكتابة دليل على وجود الوثيقة

إن إدراج القواعد الدستورية في وثيقة مكتوبة دليل على وجودها، وبذلك فهي تشكل حجة في مواجهة السلطات العامة في الدولة ضد إمكانية التعدي عليها، وبالتالي فهي ضمانة لحمايتها من التعسف هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهي تشكل ضمانا آخر عن طريق تعيين الجهاز المختص بتعديلها وحالات وقف العمل بها ونهايتها والإجراءات الواجب إتباعها، وهذه الضمانة هي أكثر قوة في حالة جمود القواعد الدستورية لصعوبة تعديلها⁽³⁾.

ثانيا: الكتابة الطريقة المثلى للإعلان عن القواعد

فهي تشكل أحد مقومات الدساتير الديمقراطية لما له من تأثير واضح على الحقوق والحريات الموجودة في الوثيقة وتفصيلها، لكونه يساعد في خلق دولة ديمقراطية عادلة ومنفتحة ومسؤولة، فوضع الوثيقة المكتوبة تسهل على المواطنين بلوغ ما تتضمنه من

(1) رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، المغرب، 1986، ص 49.

(2) عدنان طه الدوري، القانون الدستوري والتنظيم السياسية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، بدون سنة نشر، ص 40.

(3) بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 68.

أحكام للإطلاع عليها، وبالتالي الإحاطة بما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات من أجل اتخاذ موقفهم منها بكل حرية⁽¹⁾.

كما أنها تساهم في تربية المواطن سياسيا وأخلاقيا لجعله مواطنا صالحا هذا من جهة، ومن جهة أخرى تشكل إعلانا للسلطات العامة بصلاحياتهم واختصاصاتهم وحدودها، مما يجعل هذه السلطات تخضع في ممارسة أنشطتها للإطار الرسوم من طرف الوثيقة الدستورية، وهو ما يضيف عليها صفة الشرعية لاستنادها لأحكام القواعد الدستورية الموجودة في الوثيقة، ومن ثم نستنتج أن الوثيقة الدستورية تعد أعظم وثيقة تحمل في طياتها الحقوق والالتزامات لكل من الحكام والمحكومين⁽²⁾.

ثالثا: وجود وثيقة دستورية هو إعلان عن المستوى الدولي للدولة الجديدة

إن وجود وثيقة دستورية داخل الدولة الجديدة والتي حصلت على استقلالها دليل على مستوى النضج السياسي الذي وصلت إليه الدولة، وهي بذلك ترتدي ثوبا دستوريا تتجلى أهميته خصوصا بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة، فوجود وثيقة دستورية هو بشكل ما تمهيد لقبولها على المستوى الدولي، وهو أمر مهم خصوصا بالنسبة للدول الحديثة الاستقلال من دول العالم الثالث.

وكمثال على ذلك نذكر أن غينيا التي أعلنت استقلالها في أكتوبر 1958، فقد حصلت على قبولها كعضو في الأمم المتحدة بتاريخ 12 نوفمبر 1958، وذلك بعد أن لجأت إلى نشر دستورها بتاريخ 10 نوفمبر 1958م⁽³⁾.

الفرع الثالث: اعتماد الوثيقة الدستورية على الصياغة القانونية

يقصد بالصياغة القانونية جملة التراكيب المستخدمة في صياغة الوثيقة الدستورية والتي تركز على ما يلي:

أولا: عناصر الجملة القانونية: تعتمد الجملة القانونية على ثلاث عناصر أساسية:

(1) خصص الدستور الجزائري الفصل الرابع للحقوق و الحريات ، والفصل الخامس للواجبات من الباب الأول.

(2) يوسف حاشي، مرجع سابق، ص 133.

- سرهنك عبد الحميد، مرجع سابق، ص 175.

- بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 68.

(3) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر التوزيع، بيروت، الجزء الأول، 1974، ص

1- المخاطب بالفعل القانوني:

وهو الذي يخول حقا أو امتيازاً أو سلطة أو يفرض عليه التزاماً أو مسؤولية، وكمثال على ذلك نجد م 70 من دستور 1996 تنص على: "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة، وحدة الأمة، وهو حامي الدستور"، فالمخاطب بالفعل القانوني (التجسيد والحماية) هو رئيس الجمهورية.

2- الفاعل القانوني:

هو الذي يعبر عن حق أو امتياز أو سلطة أو التزام أو مسؤولية تفرض على الفاعل القانوني، في المثال السابق فعل التجسيد والحماية.

3- وصف الحالة:

وهي الظروف التي ينطبق عليها الحكم حيث تجعل الصيغة المستخدمة أكثر وضوحاً ودقة، وتستخدم دائماً أداة الشرط الجازمة "إذا" وأيضاً عبارة "في حالة"، وعلى سبيل المثال نجد م 169 من دستور 96 تنص "إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصاً تشريعياً أو تنظيمياً غير دستوري يفقد النص أثره من يوم قرار المجلس"، فتحليلها يكون كالآتي:

الحالة: إذا ارتأى المجلس الدستوري

الفاعل القانوني: المجلس الدستوري.

الفعل القانوني: فقد النص أثره ابتداءً من يوم قرار المجلس.

أداة الشرط: إذا.

الشرط: أن نص التشريع أو التنظيم غير دستوري.

ثانياً: استخدام الصيغ الأمرة وصيغ المنع والحظر

نلاحظ تعدد هذه الصيغ من خلال استقراء دساتير الجزائر، وعلى سبيل المثال:

1- **صيغ الأمر:** م 75 من دستور 1976: "يجب على كل مواطن أن يحمي بعمله وسلوكه

الملكية العمومية ومصالح المجموعة الوطنية..."

2- **صيغ الإجازة:** م 5/84 من دستور 1996: "للووزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي

الوطني تصويتاً بالثقة..."

3- **صيغ الحظر والمنع:** م 43 من دستور 1989: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون...".

م 4/42 دستور 1996: "لا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء للدعاية الحزبية...".

ثالثا: بناء الجملة القانونية

تتميز الجملة القانونية في بناءها بما يلي:

- طول الجملة القانونية بشكل مبالغ فيه .
- التباعد بين أجزاء الجملة.
- استخدام العبارات المقيدة للمعنى بشكل مفرط.
- إزدحام الجملة بتفاصيل تجعل من الصعب اختراقها، والتوصل إلى العلاقات بين أجزائها، واستخدام أساليب العطف والإسناد للفصل بين الأجزاء الرئيسية للجملة.
- غياب علامات الترقيم باعتبار اللغة القانونية لغة مرئية وليست مسموعة، وبالتالي الحفاظ على تماسك ووحدة النص القانوني، كذلك الخوف من استخدام العلامات في غير محلها أو تفسيرها بما يغير المعنى.

والسبب في جعل الجملة القانونية تتسم بهذه الخصوصية في البناء يرجع إلى:

- صعوبة المشكلات التي يتعامل معها المشرع.
- التقاليد الموروثة في صياغة الدساتير من طرف صانعي اللغة القانونية.
- اختلاف جمهور اللغة القانونية مثلا دستور 1996 قامت مجموعة من الأساتذة في القانون ذوي الاختصاص بشرح أهداف ومضامين الدستور.
- و على سبيل المثال لما سبق نجد م 42 من دستور 1996 تنص على: "حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف بها ومضمون.
- ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات السياسية والقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، وأمن التراب الوطني وسلامته، واستقلال البلاد، وسيادة الشعب، وكذا الطابع الديمقراطي والجمهوري للدولة.
- وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور، لا يجوز تأسيس الأحزاب السياسية على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.
- ولا يجوز للأحزاب السياسية اللجوء إلى الدعاية الحزبية التي تقوم على العناصر المبينة في الفقرة السابقة.

يخطر على الأحزاب السياسية كل شكل من أشكال التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية. لا يجوز أن يلجأ أي حزب سياسي إلى استعمال العنف أو الإكراه مهما كانت طبيعتهما أو شكلهما.

تحدد التزامات أخرى بموجب القانون "

فالملاحظ أن هذه المادة جاءت بكثير من التقييد للفاعل القانوني- الحزب السياسي- باستخدام أساليب العطف والإسناد، وهو ما أدى إلى سوء الصياغة، وللتغلب على ذلك يمكن صياغة المادة بالشكل الآتي:

لا يمكن التذرع بهذا الحق للمساس بـ:

- الحريات السياسية

- القيم والمكونات الأساسية للهوية و الوحدة الوطنية.

- أمن التراب الوطني

- سلامة استقلال البلاد

- سيادة الشعب

- الطابع الجمهوري والديمقراطي للدولة.

وفي ظل احترام أحكام هذا الدستور يخطر على الأحزاب السياسية

- أن تؤسس على أساس ديني أو لغوي أو عرقي أو جنسي أو مهني أو جهوي.

- اللجوء إلى الدعاية الحزبية على أساس العناصر السابقة.

- التبعية للمصالح أو الجهات الأجنبية.

- اللجوء إلى استعمال العنف أو الإكراه⁽¹⁾.

ختاما لهذه النقطة نشير إلى أن الوثيقة الدستورية لكي تحظى قواعدها بالاحترام فإنه يجب أن تكون متقنة وجميلة وعباراتها دالة و واضحة، موجزة وقصيرة لا تحتل الكثير من التفسير والتأويل ولا تقود نحو الاختلاف والصراع، مما يجعل القواعد الدستورية تظهر

(1) المعلومات منقولة من رسالة ماجستير بعنوان التعديل الدستوري منشورة على الموقع الإلكتروني:

-www.djelfa.info.

- محمد ناصر بوغزالة، تعديل الدستور بالصياغة القانونية، مداخلة قدمت بمناسبة الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية، جامعة عمار تليجي، الأغواط، أيام: 05-06-07 ماي 2008، ص ص 175 - 184.

كوحدة متماسكة وككتلة دستورية واحدة شكلا ومضمونا، فالوثيقة الدستورية أصبحت صياغتها في الوقت الحاضر فنا عظيما لذلك يطلق عليها البعض تعبير "قانون القوانين"⁽¹⁾.

الفرع الرابع: الوثيقة الدستورية تضع حلا لكثير من المسائل

أهم ما يميز القواعد الدستورية المكتوبة عن القواعد العرفية، أن القواعد العرفية تترك كثيرا من الوضعيات غير المتوقعة دون حلول عكس الوثيقة الدستورية المكتوبة، حيث يتم اللجوء لتكملة القواعد المتضمنة فيها بقواعد أخرى، هنا يأتي دور النظام الداخلي للبرلمان والقوانين العضوية...، على أساس أن الوثيقة الدستورية لا يمكن أن تتضمن جميع الجزئيات⁽²⁾، ومثال ذلك دستور 1996 في م 73، حيث حددت المادة شروط الترشح لرئاسة الجمهورية، بينما الشروط الأخرى تركت تحديدها للقانون بنص المادة: "...تحدد شروط أخرى بموجب القانون".

و م 103 على: "تحدد كفيات انتخاب النواب، وكفيات انتخاب أعضاء مجلس الأمة أو تعيينهم، وشروط قابليتهم للانتخاب ونظام عدم قابليتهم للانتخاب، وحالات التنافي، بموجب قانون عضوي"⁽³⁾

المطلب الثاني

مضمون القواعد الدستورية الموجودة في الوثيقة

تتضمن الوثيقة الدستورية مجموعة من القواعد الدستورية، تتعلق بالعديد من المواضيع المهمة لتنظيم مختلف المجالات داخل الدولة، وهي على سبيل الحصر: ديباجة تبين المثل العليا للشعب والدولة الجزائرية، و باب يتضمن المبادئ العامة التي تحكم الشعب الجزائري بما فيها حقوق وحرريات الأفراد وواجباتهم، وباب تنظيم السلطات، وآخر خاص بالرقابة والمؤسسات الاستشارية، بالإضافة إلى باب التعديل الدستوري، ثم في آخر الوثيقة نجد أحكاما انتقالية.

(1) إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، الكتاب الأول، 2008، ص 70.

- ثامر كامل محمد الخزرجي، المرجع السابق، ص 283.

(2) رقية المصدق مرجع سابق، ص 50.

- بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 69.

(3) نشير أنه حتى بدون وجود وثيقة مكتوبة يمكن قيام دولة قانونية ففي بريطانيا مثلا توجد قواعد عرفية تأخذ طبيعة القواعد الدستورية وهي مضمنة في وثيقة واحدة حتى ولو لم يعطى لها شكل الوثيقة الدستورية، هي تتضمن قواعد مكتوبة مثل: العهد الأعظم (1215)، قانون الحقوق (1689)، ملتمس الحقوق (1928) :

فالقواعد الدستورية باعتبارها تكريس لواقع اجتماعي سياسي واقتصادي للدولة، فإنه يتعين عليها الإحاطة بالأحداث والمتغيرات، وما تفرزه من أوضاع وإبرازها في الوثيقة الدستورية.

والمتمفق عليه من طرف جميع الفقهاء أن الغاية الأساسية من وجود الوثيقة الدستورية عموما هو تقييد السلطات عن التماذي وصيانة الحقوق الأساسية للإنسان، وهي بذلك تستهدف تحقيق التوفيق بين السلطة والحرية، حيث أن المعروف أن إطلاق الحرية سيؤول إلى الفوضى والتي تقود بدورها إلى الإستبداد وضياع الحرية وتوازيا مع ذلك فإن إطلاق السلطة سوف يؤدي إلى الإستبداد وضياع الحرية، وفي كلتا الحالتين فإن السؤال المطروح: ما الجدوى من وضع الوثيقة الدستورية إن لم تتحقق الغاية من وجوده؟، وهو ما يفرض علينا تناول كل من السلطة والحرية كموضوعين أساسيين في فرعين: تنظيم السلطات فرع أول، تنظيم الحقوق والحريات فرع ثاني.

الفرع الأول: القواعد المنظمة للسلطات

يقصد بالسلطة العامة الهيئة التي لها حق إصدار الأوامر الملزمة للرعايا صيانة لحقوق الجماعة من العدوان⁽¹⁾، فالسلطة ركن أساسي في المجتمع الإنساني المنظم الذي يطلق عليه تسمية الدولة، فمضمون هذا الموضوع يتفق مع فلسفة الدستور كقانون⁽²⁾. والقانون بشكل عام يقوم على أساس التنظيم، والتنظيم الذي يعنى به الدستور هو تنظيم السلطات لكونه أساس النظام القانوني في الدولة الذي هو العنصر الأساسي لوجودها⁽³⁾، ويتم هذا التنظيم بتقسيم السلطات إلى ثلاث سلطات -تشريعية تنفيذية قضائية - بحسب اختصاصها، وتنظيم العلاقات بينها وتحديد ورسم الإطار الدستوري الذي تمارس فيه السلطات اختصاصها، فكلما كان هناك تقييد للسلطات أدى معه إلى زيادة حقوق الأفراد وحمايتها من اعتداء هذه السلطات عليها.

(1) سلوان رشيد السنجاري، مرجع سابق، ص 09.

(2) عثمان بن جمعة ضميرية، السلطات العامة في الإسلام، المفهوم والعلاقة، مجلة جامعة العلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة، مجلد 3، أكتوبر 2006، ص 06.

(3) سلوان رشيد السنجاري، مرجع سابق، ص 11.

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات الأساس في تقسيم السلطات وتنظيمها، لأنه يشكل أهم مقومات بناء دولة القانون⁽¹⁾، وهو المبدأ الذي نادى به مونتيسكيو حيث أخذ المبدأ أهمية كبيرة، واتضحت معالمه وحدوده بعد نشره لمؤلفه الشهير "روح القوانين" سنة 1748⁽²⁾.

فقد كان مونتيسكيو لا يحسن الظن بالطبيعة البشرية وخاصة عندما تستأثر بسلطة معينة، حيث يقرر بأنه: "من التجربة المستمرة تظهر لنا أن كل شخص لديه ميل إلى إساءة استعمالها والذهاب بها إلى حيث توقفها حدود معينة إنه ليس غريبا أن نقول أن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدوده"⁽³⁾.

وترتبيا على ذلك يمكن التقرير كتلخيص لوجهة نظر مونتيسكيو أنه توصل إلى مايلي:

- قسم مونتيسكيو السلطات الثلاث إلى: تشريعية، تنفيذية، قضائية⁽⁴⁾.
 - وضع المهام التي تضطلع بها كل سلطة.
 - أكد مونتيسكيو أن توزيع السلطات وفصلها بهذه الصورة أمر ضروري، لأنها لو تجمعت في يد واحدة لأدى ذلك إلى الاستبداد⁽⁵⁾.
 - كل سلطة تستطيع أن تكبح جماح السلطة الأخرى على حد تعبير مونتيسكيو، فالسلطة وحدها توقف السلطة.
- وبالتالي ينتج عن ذلك ما يلي:
- ضمان الحرية ومنع الاستبداد.

(1) Paul Martens, Initiation au Droit Constitutionnel, Etablissement Emile Braylant, S.A, Bruxelles, 2009, P162.

(2) تنص م 16 من الدستور الفرنسي لعام 1958: « كل مجتمع لا تتوفر فيه ضمانات للحقوق مؤمنة ولا فصل للسلطات محدد ليس له دستور البتة ».

(3) يحي الجمل، مرجع سابق، ص ص 35-37

- ميلود ذبيح، مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2004، ص 04 وما بعدها.

- موسى بودهان، مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003، ص ص 40 - 34.

(4) عدم احترام مبدأ الفصل بين السلطات سيصب في خانة الغضب الجماهيري والثورة على الأوضاع والمساس بالنظام العام والاستقرار، وعليه وجب الابتعاد عن شخصية السلطة والتنصيب بوضوح على ذلك في الدستور: مسعود شيهوب، مقاربة حول آليات الإصلاح السياسي في العالم العربي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010، ص 67.

(5) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص ص 127-128.

- المساهمة في تحقيق دولة القانون.

- إتقان كل سلطة لعملها ما يحقق معه حسن سير العمل في كل المجالات الرئيسية في الدولة، فمساهمة مونتسكيو كانت واضحة في تأصيل فكرة لم تكن موجودة ومأخوذة بها من قبل على قدر واسع⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار وبالرجوع إلى الوثيقة الدستورية الجزائرية نجدها أخذت بالفصل المرن بين السلطات بمعنى أن هناك اتصالا لا انفصالا بين السلطات، وهو ما يؤدي إلى تحقيق التوازن بينها⁽²⁾، حيث تضمن الدستور الجزائري لعام 1996 في الباب الثاني تحت عنوان: تنظيم السلطات كلا من السلطة التنفيذية (المواد من 70 إلى 97)، والسلطة التشريعية (المواد من 98 إلى 137)، والسلطة القضائية (المواد من 138 إلى 158).

أولاً: السلطة التنفيذية

وهي السلطة المختصة بتنفيذ القوانين وتعمل على إقامة المرافق العامة وتنظيمها، فهي تحافظ على استمرار الحياة البشرية بالحفاظ على النظام العام، وإشباع الحاجات التي لا يستطيع النشاط الفردي إشباعها، وتحافظ على كيان الدولة من العدوان الخارجي⁽³⁾، ويمثل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة - الوزير الأول حالياً).

1- رئيس الجمهورية:

يضطلع رئيس الجمهورية في الجزائر وفقاً لمواد الدستور بعدة مهام:

أ- في الظروف العادية:

- يجسد وحدة الأمة والدولة في الداخل وفي الخارج، وله أن يخاطب الأمة مباشرة (م 70).
- يمارس السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور (م 72).
- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص 130.

(2) أكد المجلس الدستوري الجزائري موقفه الصريح من مبدأ الفصل بين السلطات حين أخطر من طرف رئيس الجمهورية من أجل رقابة دستورية بعض القوانين ومنها القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني والقانون الأساسي للنايب حين أكد على ما يلي:

- نظراً لكون محور الدستور أقيم مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره عنصراً أساسياً في تنظيم السلطات العمومية.
- ونظراً لكون هذا الاختيار يترتب عليه أن كل سلطة لها صلاحية تنظيم عملها الداخلي وضبطه، أنظر: بوبشير محمد أمقران، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل، الجزائر، 2004، ص 67.

(3) عثمان بن جمعة ضميرية، مرجع سابق، ص 10.

- حسين عبد الحميد أحمد رشوان، الديمقراطية والحرية وحقوق الإنسان، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2006، ص ص 37-38.

- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني
- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.
- يرأس مجلس الوزراء.
- يعين الوزير الأول وينهي مهامه .
- يمكن أن يفوض جزءا من صلاحياته للوزير الأول.
- يمكن أن يعين نائبا و عدة نواب للوزير الأول وينهي مهامهم.
- يوقع المراسيم الرئاسية.
- له الحق في إصدار العفو، وحق تخفيض العقوبات واستبدالها.
- له الحق استشارة الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء.
- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.
- يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهادتها التشريعية (م 77).
- وله سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، والتعيينات التي تتم في مجلس الوزراء ويعين أيضا رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسئولو أجهزة الأمن، الولاية، السفراء والمبعوثين فوق العادة وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم (م 78).
- له حق حل المجلس الشعبي الوطني، وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها (م 29).
- رئاسة المجلس الأعلى للقضاء (م 154).
- إخطار المجلس الدستوري، وتعيين ثلاثة من أعضائه (م 164-165).
- حق توجيه خطاب للبرلمان (م 128).
- يمارس السلطة التنظيمية في المجالات غير المخصصة للقانون (م 129).
- يوقع اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم (م 97).
- له حق التشريع بأوامر في حالة شغور م.ش.و أو بين دورتي البرلمان، وفي الحالة الاستثنائية (م 1/124).
- إصدار ونشر القوانين و الاعتراض عليها (م 126)⁽¹⁾.

(1) يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القوانين في أجل 30 يوما ابتداء من تاريخ تسلمه إياه، ولم يحدد الدستور الجزاء على عدم الإصدار، والقانون لا يصبح نافذا إلا بعد إصداره ونشره.

- حق توجيه طلب للبرلمان من أجل إجراء مداولة ثانية ، في حالة اعتراضه على النص الذي أقره البرلمان (م 127).

- له حق تعديل الدستور بمبادرة منه بعد التصويت عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بالأغلبية البسيطة ومجلس الأمة بثلاثة أرباع أعضائه، ثم يطرح على الإستفتاء، كما يمكنه الاستغناء عنه إذا عرض التعديل على المجلس الدستوري ووافق عليه (المواد 174 و 177).

- يعين ثلث أعضاء مجلس الأمة (م 101).

ب- في الظروف الغير العادية:

وهي التي تتميز بوجود اضطراب واضح وشديد في الأمن العام وتهديد لحرمة وسلامة التراب الوطني، مما يؤثر على سير المؤسسات داخل الدولة، فرييس الجمهورية يمكنه أن يقرر إحدى الحالات المعبرة عن وجود الظروف غير العادية، وهي حالة الطوارئ م 91 وحالة الحصار م 92، والحالة الاستثنائية م 93، وحالة الحرب م 95 من الدستور⁽¹⁾.

2- رئيس الحكومة -الوزير الأول حاليا-: (2)

يمارس الوزير الأول صلاحيات تتمثل في:

- يستشار من طرف الجمهورية في تعيين أعضاء الحكومة (م 1/79).
- ينفذ برنامج رئيس الجمهورية وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة (م 2/79).
- يوزع الصلاحيات بين أعضاء حكومته.
- سلطة السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات.
- التوقيع على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية (م 85).
- يستشار من طرف رئيس الجمهورية قبل تقرير حالة الطوارئ والحصار (م 91) و يستمع إليه في الحالة الاستثنائية وحالة الحرب والتعبئة العامة (المواد 93، 94، 95 من الدستور).

(1) هناك من يرى أن في منح رئيس الجمهورية هذه السلطة الغير العادية والاستثنائية مساس بالسلطة التشريعية واعتداء على صلاحيتها من جهة ، ومن جهة أخرى تؤدي إلى المساس بالحقوق والحريات العامة.

- لتفصيل أكثر حول صلاحيات السلطة التنفيذية : صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 191 وما بعدها.

(2) بإلغاء منصب رئيس الحكومة واستبداله منصب الوزير الأول أخذ الدستور الجزائري، بصيغة شبيهة لصيغة النظام الرئاسي حيث كرس أحادية السلطة التنفيذية في ظل تعديل 2008 : صالح بلحاج، نفس المرجع، ص 237.

- يمكن أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية (م 86).
- يسهر على حسن سير الإدارة العامة (م 6/85).
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية (م 5/85).
- له أن يطلب تصويتا بالثقة من المجلس الشعبي الوطني (م 84).
- يقدم بيانا عن السياسة العامة للبرلمان (م 84).
- يقدم عرضا حول مخطط عمله للبرلمان (م 80).
- يضبط مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء (م 79).
- ينفذ الوزير الأول وينسق البرنامج الذي صادق عليه م.ش.و (م 83).

ثانيا: السلطة التشريعية

وهي الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة⁽¹⁾، وتقوم السلطة التشريعية حاليا على مبدأ الثنائية البرلمانية أي وجود غرفتين هما: المجلس الشعبي الوطني (462 نائبا) ومجلس الأمة (144 عضوا)، ويعد البرلمان المؤسسة التي تتبع عن المجتمع صاحب السيادة الذي لا يعقل أن يشرك بأكمله في صنع القوانين وممارسة الحكم وتطبيق العدالة، من هنا جاءت ضرورة تكوين هذه المؤسسة بطريقة تمثل فيها كل حقوق المجتمع ومصالحه الشرعية وتكون مخصصة للوعي والعقل العام. فالبرلمان بتمثيله هو تجسيد لإرادة الغالبية العظمى من المحكومين (الشعب) أي للأسلوب الديمقراطي للحكم⁽²⁾.

و بناء على ما سبق يمارس البرلمان عددا من الوظائف حسب الإطار الدستوري والقوانين المنظمة للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة (الوظيفة التشريعية، الوظيفة الرقابية، الوظيفة المالية).

(1) عثمان بن جمعة ضميرية، مرجع سابق، ص 06.

(2) خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، بدون سنة نشر، ص 124.
- يعد البرلمان في الوقت الحاضر الحد الفاصل بين مفهوم الحق الإلهي في الحكم، ومفهوم العقد الاجتماعي القائم على السيادة المطلقة للأمة، ولقد تجسد هذا المفهوم أكثر بعد الثورة الفرنسية في 1789 .

1- الوظيفة التشريعية:

وهي أبرز ما يقوم به البرلمان عن طريق سن القوانين، وتكون عن طريق المبادرة بالقوانين ثم المناقشة ثم التصويت والتصديق وأخيرا النشر و الإصدار، وحق المبادرة بالقوانين تشترك فيه السلطة التشريعية (اقتراح القوانين)، والسلطة التنفيذية (مشاريع القوانين) طبقا للمادة 119 من الدستور.

أما المجالات التي يشرع فيها البرلمان بقوانين عادية، فقد حددتها المادة 122 من دستور 1996، وهي على سبيل الحصر:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العامة، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة، لا سيما الزواج والطلاق، والبنوة، والأهلية، والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب.

6- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية.

7- قواعد قانون العقوبات، والإجراءات الجزائية (تحديد الجنايات والجرح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، العفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون).

8- القواعد العامة للإجراءات المدنية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، ونظام الملكية.

10- التقسيم الإقليمي للبلاد.

11- المصادقة على المخطط الوطني.

12- التصويت على ميزانية الدولة.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أساسها ونسبها.

14- النظام الجمركي.

15- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض و التأمينات.

- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، والبحث العلمي.
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.
- 18- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل و الضمان الاجتماعي، وممارسة الحق النقابي.
- 19- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، و التهيئة العمرانية.
- 20- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية و النباتية.
- 21- حماية التراث الثقافي والتاريخي، والمحافظة عليه.
- 23- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- 24- النظام العام للمياه.
- 25- النظام العام للمناجم و المحروقات.
- 26- النظام العقاري.
- 27- الضمانات الأساسية للموظفين، والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومي.
- 28- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- 29- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- 30- إنشاء فئات المؤسسة وأوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية.

كما منحه إلى جانب ذلك الدستور، إمكانية أن يشرع بقوانين عضوية في المجالات

المحددة بنص المادة 123:

- 1- تنظيم السلطات العمومية، و عملها.
 - 2- نظام الانتخابات.
 - 3- القانون المتعلق بالأحزاب السياسية.
 - 4- القانون المتعلق بالإعلام.
 - 5- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي.
 - 6- القانون المتعلق بقوانين المالية.
 - 7- القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- ونشير أن القوانين العضوية تتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب، وبأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة.

2- الوظيفة الرقابية:

وتتمثل الرقابة البرلمانية في حق أعضاء البرلمان في توجيه الأسئلة والقيام بالاستجابات، وحقهم أيضا في طلب إجراء تحقيق برلماني حول موضوع معين، و التصويت على ملتصق الرقابة لدى مناقشة السياسة العامة وكذا التصويت بالثقة، وسنتعرض لهذه الوسائل الرقابية باعتبارها من الآليات المهمة التي نص عليها الدستور لضمان احترامه، فمن خلالها تتم محاسبة ومراقبة تصرفات وأعمال وقرارات الحكومة، وذلك في الفصل الثاني من هذا البحث.

3- الوظيفة المالية:

أسندت للبرلمان هذه الوظيفة نظرا لكونه صاحب الولاية العامة على أموال الدولة (م 121)، فيراقب بياناتها وتحصيلها وأوجه إنفاقها في مجال إحداث الضرائب والجبائيات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها (م 122 ف 13)، كما أنه يتدخل في نظام إصدار النقود والبنوك والقروض والتأمينات (م 122 ف 15) عن طريق إصدار قانون لذلك⁽¹⁾.

كما يضطلع البرلمان بوظائف أخرى نص عليها الدستور، تتجسد في:

- سلطة الموافقة على تمديد حالة الطوارئ أو الحصار (م 91).
- موافقته على تقرير الحالة الاستثنائية والتعبئة العامة وإعلان الحرب، و توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم (م 93.94.95.96 من الدستور).
- يمكن أيضا لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور (م 177).
- للبرلمان أيضا حق إخطار المجلس الدستوري عن طريق رؤساء الغرفتين (م 166).
- ينتخب البرلمان أربعة أعضاء في المجلس الدستوري (عضوان من طرف رئيس م.ش.و، و 02 من طرف رئيس مجلس الأمة) طبقا للمادة 164.
- وقد وفر المؤسس الدستوري للبرلمان العديد من الضمانات التي تمكنه من أداء مهامه بكل استقلالية، وهي:

(1) مولود ديدان، مرجع سابق، ص ص 429-430.
- المواد 130، 133، 134، 135، 136، 137، دستور 1996.

- له السيادة في إعداد القانون، و التصويت عليه (م 129 / 2).
- له الحق في إعداد نظامه الداخلي، والمصادقة عليه (م 109/2).
- يتمتع الأعضاء بالحصانة البرلمانية، وذلك لغرض عدم تمكين السلطة التنفيذية من التأثير على البرلمانيين عن طريق القبض أو الحبس أو المحاكمة لعضو أو أكثر من أعضاء البرلمان، فلا يجوز اتخاذ أية إجراءات جزائية ضد العضو إلا بتنازل صريح منه أو بإذن من المجلس الشعبي الوطني، كما لا يجوز أن ترفع عليهم أية دعوى مدنية أو جزائية بسبب ما يبدونه من آراء أو يتلفظون به من كلام أو بسبب تصويتهم خلال ممارسة مهامهم النيابية⁽¹⁾، وفي حالة التلبس بالجريمة يمكن توقيف العضو مع إخطار المجلس الشعبي الوطني بذلك (المواد 103، 104، 105 من الدستور).

ثالثاً: السلطة القضائية

وهي السلطة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها، فإذا كانت السلطة التنفيذية تقوم بتنفيذ القوانين، فالقضاء بعمله أيضا ينفذ القانون، بيد أن الفرق بين السلطتين يتجسد في أن السلطة التنفيذية تنفذ القانون من تلقاء نفسها، أما القضاء فإنه لا يعمل إلا إذا طرحت منازعة ما، كما يبرز دور القضاء في حال نقص أو غموض القانون لتفسيره، وإعطاء معناه الرسمي الذي يشكل في مجموعة اجتهادا يوضح ويكمل النصوص⁽²⁾.

وفي هذا الصدد يقرر "موريس دوفرجه" بأن: "القضاة يجب دائما أن يقولوا القانون فلا يمكنهم التهرب خلف صمت النصوص ورفض الحكم، أو عند صمت النصوص ينبغي أن يجد القضاة بنفسهم الحل القانوني، مرتكزين على التقاليد وعلى الأعمال التحضيرية للنصوص، وخاصة على المبادئ القانونية العامة، يساهم اجتهادهم في خلق القانون"⁽³⁾.
وتقوم السلطة القضائية في الجزائر على عدة مبادئ:

(1) إبراهيم أحمد شليبي، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 367.

(2) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مطبعة عين شمس، الطبعة الخامسة، 1986، ص 317.

(3) موريس دوفرجه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1992، ص 144.

1- استقلالية القضاء:

تعتبر الركيزة الأساسية للقضاء، وبدونها لا تستطيع السلطة القضائية أن تقيم العدل بين الناس أو تقوم بعملها على أحسن وجه، وقد جاء في نص م 138 من الدستور بأن: "السلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون"، وتظهر هذه الاستقلالية أساسا في: أ- استقلالية القضاء بالمفهوم المتداول عند العامة لا يعني أنه حر يحكم حسب هواه، فالقاضي يحكم في القضايا المعروضة عليه في إطار القانون والشرعية الدستورية، ووفقا لاقتناعه الشخصي وتحت رقابة ضميره، فالمادة 147 من دستور 96 تنص على: "لا يخضع القاضي إلا للقانون".

ب- استقلالية القضاء تقتضي أيضا أن يشعر قضاتنا بأنهم محميون من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمتهم أو تمس بنزاهة أحكامهم، "فواجب القاضي يقتضي منه معرفة إرادة المشرع على الوجه الصحيح، وذلك لن يتأتى ما لم يتمتع القاضي بالحرية في استخلاص هذه الإرادة غير متأثر بفكرة معينة، وغير خاضع لتدخل السلطات الأخرى"⁽¹⁾.

و الجهاز القضائي منذ أكثر من ثلاثين سنة - دستور 1963 و1976- كان ملتزما برعاية مصالح الثورة الاشتراكية وحماية مصالحها، فالعقوبة والجرائم كانت تكيف وفق هذه النظرية الحزبية الشمولية الضيقة، ولكن بعد التعديل الدستوري لسنة 1989 أصبح القاضي أكثر تحررا.

ج- ضرورة استقرار القاضي ماديا ومعنويا ويقصد به: التعيين والترقية والنقل والعزل والإحالة على التقاعد، والتأديب، فكلها ضرورية لحماية استقلالية القاضي، ومن ثم فالطريقة التي تتم فيها الإجراءات هذه تؤثر سلبا أو إيجابا على المؤسسة القضائية، لذلك أوكلت هذه المهمة للمجلس الأعلى للقضاء⁽²⁾، فاستقلال القضاء جعل في الواجب بأن يكون تعيين القضاء ونقلهم وفق إجراءات معينة يراعي فيها قدر من التشدد الواجب، لذلك فتعيين القضاة وتأديبهم أو عزلهم يجب أن تستقل به السلطة القضائية وحدها، وأن يعطى القاضي

(1) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، القاهرة، 2002، ص 349.

(2) فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الثالث، بدون سنة نشر، ص 157 وما بعدها.

أوسع الضمانات للدفاع عن نفسه، وتحقيقا لذلك فقد تم وضع القانون رقم 21/89 المؤرخ في 1989/12/12 يتضمن القانون الأساسي للقضاء والمعدل بموجب مرسوم تشريعي 05/92 المؤرخ في 1992/10/24، وكان آخر تعديل بموجب القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004.

2- مبدأ حياد القاضي:

الحياد هو مركز قانوني يكون فيه القاضي بعيدا عن التحيز لفريق أو خصم على حساب آخر، وفي سبيل ذلك وضع المشرع ضمانات ليظهر هذا الحياد، وهي منع القاضي من ممارسة الأعمال الغير قضائية كالأعمال السياسية والتجارية، وإمكانية رد القاضي وتحتيته عن نظر الدعوى في الحالات الواردة في م 241 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾، وهو ما يترتب عليه مسؤولية جزائية وتأديبية⁽²⁾.

3- مبدأ التقاضي على درجتين:

بمعنى منح المتقاضين إمكانية مراجعة الأحكام القضائية التي تصدر في درجة أولى (محكمة ابتدائية، محكمة إدارية) أمام الجهة التي تعلوها في الدرجة الثانية (مجلس قضائي، مجلس الدولة)، وذلك بهدف تحقيق عدالة أحكامه القضائية، ومن ثم التطبيق السليم والصحيح للقانون، وهذا ما قرره م 03 ق.إ.م، والمادة 02 من قانون 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، وهو ما تأكد أيضا في م 800 ق.إ.م.و لسنة 2008.

4- ازدواجية القضاء:

يقصد بازدواجية القضاء توزيع اختصاص الفصل في المنازعات بين جهتين قضائيتين هما: القضاء العادي تمثله المحكمة الابتدائية، المجلس القضائي، المحكمة العليا، والقضاء الإداري تمثله المحاكم الإدارية ومجلس الدولة.

(1) القانون رقم 11/04 المؤرخ في 2004/09/06.

(2) هذه الحالات تتمثل في:

- إذا كان له أو لزوجه مصلحة شخصية في النزاع.
- إذا وجدت قرابة أو مصاهرة بينه أو بين زوجه وبين احد الخصوم أو وكلاء الخصوم حتى الدرجة الرابعة.
- إذا كان هو أو زوجه أو أحد أصوله أو احد فروعه دائنا أو مدينا لأحد الخصوم.
- إذا سبق له أن أدلى بشهادة في النزاع.
- إذا كان ممثلا قانونيا لأحد الخصوم أو سبق له ذلك.
- إذا كان أحد الخصوم في خدمته.
- إذا كان بينه وبين احد الخصوم علاقة صداقة حميمة أو عداوة بينة.

وقد أقر المشرع ازدواجية القضاء من خلال دستور 1996 بموجب المادة 152، وأكدته كل من المواد 03 و 04 من القانون رقم 11/05 المتعلق بالتنظيم القضائي، وكذا المادة الأولى من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الإدارية، كما أنه توجد إلى جانب جهتي القضاء العادي والإداري محكمة التنازع مهمتها الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهتين القضائيتين، وهو يدخل في سياق السياسة العامة للدولة والثورة التشريعية التي أحدثتها بهدف مواكبة تطور المجتمع، وسد ثغرات المرحلة السابقة⁽¹⁾.

5- مبدأ المساواة:

المساواة أمام القانون وأمام القضاء هي ميزة الدولة الديمقراطية الحقّة، فالقاضي لا ينظر للمتخاصمين إلا من حيث كون أحدهما ظالم أو مظلوم، أي يتكفل بتطبيق القوانين للنطق بالحكم العادل تحقيقا للعدالة ولدولة القانون، وفي ذات الإطار تنص المادة 140 من دستور 1996 "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون".

6- اللامركزية:

نعني بها تقريب القضاء من المواطنين، وذلك بتوزيع الهيئات القضائية على مستوى الولايات والدوائر، حيث نجد على مستوى الدوائر محاكم، وعلى مستوى الولايات مجالس قضائية.

7- المجانية:

يقصد بها أن المتقاضي غير ملزم بدفع مصاريف للقاضي كأجر عن المهمة التي يقوم بها، فالقاضي موظف يدفع مرتبه، أما ما يدفع من مصاريف الدعوى فهي رسوم رمزية، والأكثر من هذا فالدولة في إطار المساعدة القضائية تتكفل بتعيين محامي في الحالة التي يتعذر فيها على المتقاضي دفع أتعاب المحامي.

8- تسبب الأحكام:

يقصد بتسبب الأحكام سرد مجموعة الأدلة الواقعة والحجج القانونية التي استندت عليها الجهات القضائية في تكوين قناعتها بالحل الذي تضمنه حكمها، ومنها: النصوص

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسر النشر والإشهار، الجزائر، 2008، ص ص 91-92.

القانونية، شهادة الشهود، الدفاع من طرف المحامين، الوثائق والمستندات المعتمد عليها كأدلة إثبات... (1).

فعدالة الأحكام والقرارات تفرض هذا التسبب، وبانعدامه تتعدم شرعية الأحكام وقانونيتها، لذلك وصف البعض التسبب بأنه: "الوسيلة المؤثرة في اقناع الخصوم، والدليل الذي يبرهن على سلامة الأحكام، وموافقتها للقانون والعدالة" (2).

9- مبدأ علانية الجلسات:

ويقصد بعلانية الجلسات أن يرخص ويسمح للجميع سواء أكانوا متخاصمين أو معنيين بالخصومة أو الغير لحضور المرافعات وسماع الحكم إلا في حالات خاصة كقضايا الأحداث، أو التي من شأنها خدش الحياء والآداب العامة، وغرض المشرع من ذلك هو الحفاظ على الشعور الجماعي.

وقد نص الدستور على وجوبية تعليل الأحكام، وأن ينطق بها في جلسات علنية وذلك طبقاً للمادة 144 منه، كما تضمنت ذلك المواد 07 و 272 من ق.إ.م. و إ المعدل بتاريخ 2008/02/25، وعلّة العلانية أنه ما دامت الأحكام تصدر باسم الشعب الجزائري، فإنه من حق الشعب أن يمارس رقابة شعبية على جهاز القضاء، وعلى الأحكام التي تصدر باسمه.

10- كفالة حق الدفاع:

يعد حق الدفاع الركيزة الجوهرية للمحاكمة المنصفة ويرتبط بأكثر من حق من الحقوق الدستورية، فهو وثيق الصلة بقريئة البراءة ومبدأ المساواة في حق الدفاع الذي هو حق لازم لتحقيق التوازن المنشود بين الحقوق والحريات والمصلحة العامة، كما يعد ضماناً أساسياً للعدالة بل إننا لا نتصور عدالة تقوم مع انتهاك حق الدفاع (3)، وقد كفل الدستور حق الدفاع بموجب م 151 منه، وهو ما ينطبق على ق.إ.م. و إ لسنة 2008 طبقاً للمواد 03 و 10 منه.

(1) نصت م 144 من الدستور 1996 على وجوبه تسبب الأحكام، ولقد شددت 277 ق.إ.م. على مبدأ التسبب.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 55.

(3) أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، مرجع سابق، ص 276.

الفرع الثاني: القواعد المنظمة للحقوق و الحريات

يعتبر موضوع الحقوق والحريات الأساسية مسألة جوهرية كونه يؤثر مباشرة في الطبيعة البشرية، فالحرية قد أقضت مضاجع الفلاسفة وعلماء السياسة والباحثين والحقوقيين منذ القدم، وكان مفهومها مثارا لصراعات إيديولوجية بين مختلف المذاهب والمدارس الفكرية، فالاعتراف بالحقوق والحريات الفردية والجماعية هو فترة كفاح طويل ضد السلطة، وقد لعبت الثورات في فرنسا و الوم.أ وإنجلترا دورا كبيرا في الاعتراف بهذه الحقوق لشعوبها وشعوب غيرها (1)، وقد أكدت عليها لائحة الحقوق (1628)، ووثيقة الحقوق (1689)، ثم إعلان فرجينيا (1776)، وقد توج ذلك بالإعلان الفرنسي لسنة 1789 (2)، وصولا إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، ولا يكاد دستور أي دولة يخلو من التنصيص على الحقوق والحريات.

والمتمفق عليه على المستوى العالمي والوطني، أن الهدف من وجود الدستور هو تحقيق التنظيم القانوني الذي يضمن حماية الحرية والحقوق عن طريق تقييد السلطات العامة للحيلولة بينها وبين الاعتداء على حقوق وحرريات الأفراد، فقد أطلق "ماركين جيتير فيتس" على الدستور بأنه: "فن وصياغة الحرية" (3). والجزائر حرصت منذ البداية على التماشي مع المنظومة القانونية الدولية المتعلقة بترقية وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، كذا مع مقتضيات وظروف المحيط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الوطني، حيث نص أول دستور جزائري على انضمام الجزائر إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان دون تحفظ (4)، وهو نفس المنهاج الذي سارت عليه الدساتير اللاحقة، حيث أكدت على أن نصوص الإعلانات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، والمصادق عليها من طرف السلطات الدستورية تسمو على التشريعات الوطنية.

(1) عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بين النص والواقع، دار المنهل اللبناني، بيروت، الطبعة الأولى، 1998، ص 34.

- نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009-2010، ص 50.

(2) ينص الإعلان الفرنسي على ما يلي: "كل مجتمع لا تقرر فيه ضمانات لحقوق الأفراد، ولا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات، هو مجتمع ليس فيه دستور"، وهذا ما أكدته م 16 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982، ص 41.

(4) تنص م 11 من دستور 1963: "توافق الجمهورية على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتنظم إلى كل منظمة دولية تستجيب لمطامح الشعب الجزائري، وذلك اقتناعا منها بضرورة التعاون الدولي".

فالجزائر بانضمامها إلى هذه المبادئ و الأهداف، أصبحت ضمن عدد كبير من الوسائل الدولية والجهوية التي تتكفل بحقوق الإنسان وتحميها، وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال ديباجة الدستور الحالي والتي بدأت بالنص على أن: "الشعب حر، ومصمم على البقاء حرا... وينقله إلى الأجيال القادمة ورثة رواد الحرية، وبناء المجتمع الحر"⁽¹⁾.

أولاً: خصائص الحقوق الحريات

تتميز الحقوق والحريات بعدد الخصائص أهمها:

- 1- حماية الحقوق والحريات لا تستند لكونها حقوقا دستورية فحسب بل إلى مدى توافر المساواة في التمتع بها، فالحقوق والحريات هي ملك للجميع ويقصد بالجميع هنا (الأشخاص الطبيعية: المواطنون والأجانب، النساء والرجال، الشيوخ والأطفال، الأشخاص المعنوية: الجماعات المحلية، الجمعيات، الأحزاب، المؤسسات العمومية، المؤسسات الاقتصادية، النقابات)، باستثناء الحقوق السياسية التي يتمتع بها فقط أبناء الوطن لطبيعتها الخاصة كحق الترشح والانتخاب، على أساس أنه يترتب عليها تكاليف أكثر من كونها حقوق⁽²⁾، فالمساواة بناء على ذلك تسبق الحق و الحرية وحتى الواجب، فهي تشكل الإطار الذي تمارس فيه.
- 2- لكي يعتبر الحق أساسيا يستلزم وجود الإطار القانوني الذي تمارس فيه (الإتفاقيات و المعاهدات، الدستور)، و تحديد الشخص الذي له الحق التمتع بها (طبيعي أو معنوي).
- 3- التمتع بالحقوق والحريات لا بد أن يفتح المجال للاختلاف في المعتقدات ونمط المعيشة والهوية⁽³⁾، فالمجتمع الجزائري يتميز اليوم بالتعددية اللغوية والدينية والثقافية والعرفية كمبدأ ديمقراطي.
- 4- لتكون للحقوق قيمة، لا بد أن يكون المواطنين قادرين على ممارستها⁽⁴⁾.

(1) حمريط عبد الغني، حقوق الإنسان في المنظومة الدستورية الجديدة، ملتقى التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص 485 إلى 503.

(2) اعتبر المجلس الدستوري الجزائري الشرط المنصوص عليه في م 86 من قانون الانتخابات لعام 1989، والمتعلق بوجود توفر الجنسية الأصلية للمرشحين لإنتخابات المجلس الشعبي الوطني، وكذا أزواجهم خلا بمبدأ المساواة أمام القانون، على أساس أن هذا الشرط غير متطابق مع الدستور فيما يفرضه من شرط خارج عن ذات المترشح وذا طابع تمييزي. (القرار رقم 1م.ت/م.د/89)، منقول عن : رداوي مراد، فعالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003-2004، ص 56.

(3) دافيد بيتهام، الديمقراطية: مبادئ مؤسسات ومشاكل، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 05، أفريل 2004، ص 235.

(4) دافيد بيتهام، نفس المرجع، ص 235.

5- الاعتراف بالحقوق والحريات ليس واحدا بالنسبة للجميع، بمعنى أنه لو تمت معاملة الأشخاص الذي يحتلون مراكز قانونية مختلفة بمعاملة واحدة والعكس صحيح، فإن ذلك يعد تعديا على مبدأ المساواة على أساس أن هذا المبدأ لا يهدف إلى إزالة مظاهر التمييز فحسب بقدر ما يهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية⁽¹⁾، فمثلا قانون الانتخابات الجزائري الصادر بموجب الأمر 07/97 تنص م 07 منه على أن " لا يسجل في القائمة الانتخابية من:

حكم عليه في جنائية

حكم عليه بعقوبة الحبس في الجرح التي يحكم فيها بالحرمان من ممارسة حق الانتخابات وفقا للمادتين 8-2 و 4 من قانون العقوبات".

6- حقوق الإنسان هي حقوق عالمية كاملة ومتداخلة، لأنها ذات علاقة وطيدة بطبيعة الجنس البشري⁽²⁾.

7- الحرية الشخصية لا تعني أن الحق مطلق لا ترد عليه قيود، فالإنسان لم يعرف الحرية المطلقة إلا بعد أن كان يعيش بصفة فردية، وعليه ما دام الإنسان يعيش في الوقت الحاضر في وسط الجماعة فعليه واجب الالتزام في تصرفاته وأفعاله بالأصول والقواعد التي تضعها هاته الجماعة ولا يعتدي على حقوق غيره، ويرى جون بول سارتر: "أنا إذ نريد أن نجعل حريتنا هدفا نسعى إليه لا يسعنا إلا نعتبر حرية الآخرين هدفا هو أيضا نسعى إليه... " ⁽³⁾.

8- بحماية حقوق الإنسان نحمي حقوق المواطن، لذا فإنه بمفهوم المنطق ما دام الكل هو الإنسان والمواطن مجرد علاقة قانونية تربط الإنسان بدولة معينة، فإنه عند سقوط حق المواطنة يبقى الفرد محميا بحقوق الإنسان⁽⁴⁾.

ثانيا: تصنيف الحقوق و الحريات

يستند في تصنيف الحقوق والحريات على مدى التطور و النمو الذي وصلت إليه داخل المجتمع ويكفل ذلك بإيرادها وتضمينها في الوثيقة الدستورية، وهذا ما حدث في

(1) الطاهر خرف الله، مدخل إلى الحريات وحقوق الإنسان، التعبير الدستوري للحريات والحقوق، طاكسيج كوم للنشر والتوزيع، الجزائر، الجزء الثاني، 2009، ص ص 06-07.

(2) مصطفى فاروق القسنطيني، جدلية الديمقراطية وحقوق الإنسان، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010، ص 20.

(3) عيسى بيرم، مرجع سابق، ص 48.

- أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، مرجع سابق، ص 447.

- حق التعبير مثلا لا يمكن أن يستخدم للتشويه أو القذف أو السب أو إيذاء الشرف.

(4) محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000، ص 36.

الجزائر حيث عرفت الحقوق والحريات تطور ملموسا من خلال التجربة الدستورية الجزائرية من 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2008، أما في تصنيف الحقوق والحريات فقد تم تصنيفها بحسب موضوعها ومضمونها إلى حقوق مدنية وسياسية وحقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية⁽¹⁾.

و سنعتمد التصنيف الموجود في دستور 1996 بتعديله الجديد لسنة 2008، حيث تم تضمينها في الفصل الرابع من الباب الأول بعنوان الحقوق والحريات من المادة 29 إلى المادة 59.

1- الحقوق المدنية والسياسية: ويطلق عليها الجيل الأول من الحقوق حيث تم صياغتها في القرن الثامن عشر ميلادي، وتعد الحقوق السياسية الوسيلة الوحيدة للتعبير عن إرادة وضمير الرأي العام وسيادة الشعب⁽²⁾، فهي تستهدف الحرية لضمان عدم تدخل الدولة، و تتجسد هذه الحقوق فيما يلي:

أ- حقوق تتصل بشخص الإنسان: حق الحياة، عدم انتهاك حرمة الإنسان م 34، سلامة الإنسان البدنية والمعنوية م 35، حرية حياة الإنسان الخاصة وحرية شرفه (سرية المراسلات والاتصالات) م 39، حرية المسكن (التفتيش لا يكون إلا بمقتضى القانون م 40)، حرية التنقل داخل الوطن والخروج منه م 44، قرينة البراءة م 45، مبدأ الشرعية م 46، تنظيم إجراءات الوقف للنظر وفق إطار قانوني م 48، التعويض في حالة الخطأ القضائي م 49.

ب- حقوق تتصل بفكر الإنسان: حرية الرأي والمعتقد م 36، و حرية التعبير م 41.

ج- حقوق تتصل بالمشاركة في الحياة السياسية: حق تكوين الجمعيات م 43، حق إنشاء الأحزاب السياسية م 42، حق تقلد الوظائف العامة م 51، توسيع المشاركة السياسية للمرأة م 31 مكرر (تعديل 2008).

(1) وهو التصنيف الذي أخذت به معظم دول العالم، رغم الانتقادات التي وجهت إليه إلا أنه أصبح المعيار القائم في أغلب الدساتير: نادية خلفة، مرجع سابق، ص 48 وما بعدها.

(2) لوافي السعيد، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة 2008-2009، ص 08.

2- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: تسمى الجيل الثاني من الحقوق صياغتها تمت في القرن التاسع عشر تحت تأثير الفكر الاشتراكي، وتستهدف المساواة وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتتجسد في (1):

أ- الحقوق الاقتصادية: وهي متصلة بالنشاط الاقتصادي بكل جوانبه لبلوغ الحياة الكريمة وهي: حق الملكية م 52، حق العمل م 55، الحق النقابي و حق الإضراب م 57، الحق في الحماية والأمن والنظافة أثناء العمل م 55، حرية التجارة والصناعة م 37.

ب- الحقوق الاجتماعية: وهي متصلة بظروف معيشة الإنسان وهي: حق الصحة م 54، حق حماية الأسرة م 58، ضمان ظروف معيشة أفضل م 59.

ج- الحقوق الثقافية: وهي المتصلة بتعليم الإنسان وثقافته وهي: حق التعليم م 53، حرية الابتكار الفكري والفني والعلمي م 38، حماية حقوق المؤلف والملكية الفكرية م 2/38 (2).

المبحث الثالث

الجمود النسبي للقواعد الدستورية

إن المنتبغ لمسار التجربة الدستورية الجزائرية يلاحظ أن مختلف الوثائق الدستورية التي تم وضعها تتسم بالجمود النسبي، حيث كما سبق وأن أشرنا في المبحث الأول من هذا الفصل أن القواعد الدستورية المضمنة فيها لا يتم تعديلها إلا بإتباع إجراءات خاصة ومعقدة تختلف عن تلك المتبعة في تعديل القواعد العادية، ومن منطلق ذلك فجمود الدستور بشكل مطلق أمر غير محبذ، وتوازيا مع ذلك فمرونته كليا أمر منبوذ لما فيه من عيوب ومساوئ، وعليه تعد القواعد الدستورية الجامدة نسبيا من أحسن النماذج المأخوذ بها نظرا لإمكانية تعديلها عند الحاجة لمسايرة المتطلبات التي تقتضيها الظروف وإرادة الشعب الحر، وتعد في نفس الوقت وسيلة هامة للحفاظ على الدستور ذاته بحيث لا يبقى بمعزل عن التطورات

(1) يعد الحكم الراشد في نظر الفلاسفة ورجال القانون هو حكم القانون الذي يحقق العدل والإنصاف، ويضمن الأمن والاستقرار ويستهدف الرخاء والازدهار، منقول عن: خروع أحمد، دولة القانون في العالم العربي- الإسلامي- "بين الأسطورة والقانون"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة ثانية، بدون سنة نشر، ص 81.

- ونشير أن تصنيف الحقوق بحسب الأجيال ليس سوى لتسهيل دراستها لأن الأصل فيها هو ترابطها، حيث تم الاعتراف بهذه الترابط بمناسبة تحضير عهدي الأمم المتحدة لسنة 1966 والمتعلقين بالحقوق المدنية والسياسية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: نادية خلفة، مرجع سابق، ص 50-51.

(2) هناك أيضا ما يسمى بحقوق الجيل الثالث كالحق في بيئة نظيفة وفي التنمية، لم ينص عليها الدستور الجزائري على غرار معظم التشريعات الأخرى الداخلية، ويعود ذلك إلى الاهتمام أكثر بالأمور السياسية والاقتصادية، رغم أهمية هذا الموضوع، وقد عمدت بعض الدول المتقدمة إلى إدخال هذا الحق في دساتيرها لما له من أهمية، وقد نص عليها الدستور الفرنسي لسنة 1958 في م 34.

العالمية"⁽¹⁾، كما أنها من جهة أخرى تنص على وجوب أن لا يمتد التعديل الدستوري لبعض القواعد التي تعد الأساس الذي يقوم عليه تسيير الدولة ونظامها.

ومن خلال ما سبق ذكره نستنتج أن مبررات التعديل الدستوري داخل الدولة يقوم على عدة اعتبارات أهمها:

1- وجوب أن تكون القواعد الدستورية المرآة العاكسة لمختلف الظروف وتطلعات الشعب، ولو من خلال ممثليه.

2- الوثائق الدستورية تكون في الغالب وليدة أفكار واضعيها الذين يبحثون عن إقامة نظام سياسي ما، كما يتداول على السلطة رجال مختلفين في الأفكار والبرامج، فكل واحد يهدف إلى تصحيح أو استكمال النظام السابق له⁽²⁾.

3- لا يمكن لأي دستور مهما بذل واضعوه من جهود أن يحيط بجميع الظروف والأحكام الواجب دسترتها، فقد تطرأ ظروف لم تكن متوقعة لدى إعداد الوثيقة الدستورية.

4- التعديل الدستوري قد يؤدي إلى تغيير شكل نظام الحكم من ملكي إلى جمهوري⁽³⁾، أو من نظام برلماني إلى رئاسي أو إلى شبه رئاسي، تبعا لتحديد العلاقات بين السلطات التشريعية والتنفيذية داخل الدولة⁽⁴⁾.

5- الجمود المطلق للقواعد الدستورية لا يتماشى وفكرة السيادة التي تكون ملكا للشعب، وعليه فعندما يقرر صاحب السيادة هذا الجمود، فمعناه أنه تنازل عن حقه في ممارسة التعديل إذا رأى سبيلا لذلك مستقبلا⁽⁵⁾.

وللإحاطة بهذا الموضوع فسيتم تناوله وفق مطلبين: إجراءات التعديل الدستوري مطلب أول، و مطلب ثاني.

(1) غربي فاطمة الزهراء، التعديلات الدستورية في دول المغرب العربي بين الدسترة وانعكاساتها، ملتقى التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص ص 549-550.

(2) قاوي إبراهيم وبن عطية لخضر، إشكالية التعديل النص الدستوري في الجزائر بين مواضع الجمود والمرونة، ملتقى التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص ص 707-708.

- بلكعبيات مراد، القيود الواردة على السلطة المعدلة للدستور، ملتقى التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص 155.

(3) قاوي إبراهيم وبن عطية لخضر، نفس المرجع، ص 709.

(4) المشرع الجزائري أراد أن يبعد فكرة الملكية رغم أنها لم تكرر في الواقع، بخلاف فرنسا فقد نصت على ذلك لخلفية تاريخية محضة، و هي مرحلة الوارثة.

(5) هوام الشيخة، التعديلات الدستورية في الجزائر: وسيلة لتجسيد الديمقراطية أم لحل الأزمات الوطنية، ملتقى التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص 698.

المطلب الأول

إجراءات تعديل القواعد الدستورية

يمر تعديل القواعد الدستورية بمرحلتين مهمتين هما: مرحلة المبادرة بالتعديل (فرع أول) ومرحلة إقرار التعديل (فرع ثاني).

الفرع الأول: مرحلة المبادرة بتعديل القواعد الدستورية

اختلفت الوثائق الدستورية التي عرفتها الجزائر في النص على الجهة التي لها الحق بالمبادرة بالتعديل، حيث أنيط هذا الحق لرئيس الجمهورية وحده بموجب دستوري 76 و89، ولرئيس الجمهورية والبرلمان معا في ظل دستوري 63 و 96، وهذه المبادرة تأتي وفقا للضوابط والمحددات المنصوص عليها في ذات الدستور، وهكذا تتجلى من ذلك سلطة دستورية نلمس معناها في المؤسس الدستوري الذي يعد أعلى سلطة في النظام السياسي، ومعناه أن إجراءات التعديل الدستوري ستعبر عما يريد المؤسس الدستوري مراجعته من مواد" (1).

ويعتبر الدستور الحالي الأكثر ديمقراطية، بجعله المبادرة بالتعديل مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية القائمة على مبدأ الثنائية البرلمانية، حيث منح هذا الحق للبرلمان بغرفتيه.

ومن الدساتير التي منحت هذا الحق للسلطتين معا، نذكر على سبيل المثال:

- الدستور المغربي، حيث منح هذا الحق للملك ومجلس النواب ومجلس المستشارين بأغلبية 3/1 الأعضاء لكل مجلس.
- الدستور المصري لعام 1971 (رئيس الجمهورية ومجلس الشعب).
- الدستور الفرنسي لعام 1958.

(1) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009، ص ص 302-303.

- يقول جورج كوناك: "التحولات والتعديلات الدستورية تكشف رغبة البحث في هياكل وإجراءات أكثر ملائمة للحقائق السوسولوجية والسكانية لكل دولة"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية: www.04shared.com

أولاً: المبادرة من طرف رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية هو الشخص الوحيد في السلطة التنفيذية الذي له حق المبادرة بتعديل الدستور⁽¹⁾، حيث وطبقا للمادة 174 من دستور 1996: "الرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على استفتاء الشعب خلال الخمسين (50) يوما الموالية لإقراره...".

نستنتج من خلال المادة أن رئيس الجمهورية يمكنه المبادرة بتعديل الدستور بعد اقتراحه على البرلمان، حيث يجتمع البرلمان في شكل مؤتمر للمناقشة والتصويت على المشروع، وبعد ذلك يعرض على الاستفتاء الشعبي لإقراره فإذا رفضه الشعب أصبح القانون المتضمن للتعديل الدستوري لاغيا وذلك طبقا للمادة 1/175، كما يمكن للرئيس أن يبادر بتعديل الدستور وعرضه على البرلمان دون المرور على الاستفتاء الشعبي بشرط موافقة ثلاث أرباع $\frac{3}{4}$ أعضاء البرلمان، وذلك إذا ارتأى المجلس الدستوري أن مشروع التعديل لا يمس بمبادئ وثوابت المجتمع الجزائري التي تعد كقيود تفرض على السلطة المبادرة بالتعديل طبقا للمادة 176⁽²⁾.

ثانياً: المبادرة من طرف البرلمان

يمكن لثلاثة أرباع $\frac{4}{3}$ أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا أن يبادروا باقتراح التعديل الدستوري، بيد أن قبول المبادرة خاضع لتقدير رئيس الجمهورية الذي يمكن أن يعرضه على الاستفتاء الشعبي، وهذا ما قررته م 177 بنصها على: "يمكن ثلاثة أرباع $\frac{4}{3}$ أعضاء غرفتي البرلمان مجتمعين معا، أن يبادروا باقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية الذي يمكنه عرضه على الاستفتاء الشعبي. ويصدره في حالة الموافقة عليه". ونشير في الأخير أن المبادرة بتعديل الدستور لم تمنح للشعب كما هو الحال في سويسرا وأمريكا⁽³⁾، وربما يكون هدف المشرع من ذلك أن منح المبادرة للبرلمان كافية باعتباره ممثلاً للإرادة العامة التي تمارس في إطاره بطريقة قانونية.

(1) منح هذا الحق لرئيس الجمهورية بوصفة حامي الدستور طبقا للمادة 2/70 من دستور 1996.

(2) المواد 175، 176 من دستور 1996.

(3) يتم ذلك عن طريق اللجوء إلى تقديم عريضة من قبل الناخبين تضم عددا من التوقيعات التي يشترطها الدستور، وتلتزم المجالس بموجب ذلك بدراسة مشروع التعديل أو عرضه على الاستفتاء: بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 86-87.

الفرع الثاني: إقرار التعديل الدستوري

يتم إقرار التعديل الدستوري بطريقتين هما: الأولى من طرف البرلمان، والثانية من طرف الشعب.

أولاً: إقرار التعديل من طرف البرلمان

يتم إقرار التعديل من طرف البرلمان وفق إجراءات وبنسبة تصويت تختلف عن تلك المتبعة في القوانين العادية، حيث ولدى إقرار المجلس الدستوري أن التعديل لا يمس بالقيود المنصوص عليها في م 178 من الدستور، والتي سنراها لاحقاً من خلال مضمون الفرع الأول من المطلب الثاني من هذا المبحث بعنوان القيود الموضوعية للتعديل الدستوري، فإنه يحق لرئيس الجمهورية إصدار النص المتضمن التعديل الدستوري متى حصل على إقرار أغلبية 4/3 أعضاء غرفتي البرلمان معاً طبقاً للمادة 2/176.

ثانياً: إقرار التعديل من طرف الشعب

الأصل أن الموافقة النهائية على التعديل الدستوري هي ملك للشعب باعتباره صاحب السيادة يمارسها عن طريق الإستفتاء الشعبي، فلكي يصبح مشروع التعديل نافذاً يجب أن يعرض على الشعب للمصادقة عليه، ومن ثم يقوم رئيس الجمهورية بإصداره خلال 50 يوماً الموالية لإقراره من طرف الشعب. و تعد الجزائر من النظم الدستورية القلة التي نصت على مبدأ الرجوع المباشر إلى الشعب ومبرر ذلك أن البرلمان قد يكون في فترة معينة فاقداً لثقة الشعب فيه، وعليه في حالة رفض التصديق على مشروع التعديل الدستوري يصبح هذا الأخير لاغياً⁽¹⁾.

المطلب الثاني**قيود التعديل الدستوري**

تضمنت الوثيقة الدستورية الجزائرية قيوداً ترد على السلطة الممنوح لها حق المبادرة بتعديل الدستور، "وهذه القيود تعد جزءاً من الوثيقة لأنها وضعت بواسطة السلطة

(1) هناك من رأى أن اللجوء إلى الاستفتاء يهدف إلى تجنب المعارضة البرلمانية، أو لتفادي تبديل جوهرى ينصب على مشروع الدستور، وفي فرنسا ثار رجال القانون العام والسياسة ضد المراجعة الدستورية المرتبطة بمبدأ الرجوع المباشر للشعب، لأنهم أدركوا أن ذلك يؤدي إلى شل إرادة البرلمان، و قد ترتب عليها هزات سياسية باعتبارها مشكلة جوهرية: عبد الله بوقفة، مرجع سابق، ص 305-310
- الجزائر وفرنسا عدلتا دستورهما مرتين باللجوء المباشر للشعب، وبالنسبة لدستور 1976 فإنه لم يتضمن النص على اللجوء المباشر للشعب والإستفتاء الدستوري.

التأسيسية الأصلية، فلو تم التعديل دون الالتزام بهذه القيود فذلك يفقد التعديل مشروعته القانونية، فطالما أن الدستور لم يلغى أو يسقط بثورة فإن قيود تعديله تظل واجبة التطبيق والاحترام من قبل سلطة التعديل⁽¹⁾، وقد ترد هذه القيود بشكل صريح و هو ما يسمى بالقيود موضوعية - فرع أول-، أو بشكل ضمني يستشف من نص وروح الدستور بمعنى القيود الزمنية - فرع ثاني-.

الفرع الأول: القيود الموضوعية

يقصد بها عدم جواز تعديل بعض القواعد بشكل مطلق ويستهدف هذا المنع نصوصا محددة حصرا ويطلق عليه الجمود المطلق الجزئي، وذلك على أساس كونها منظومة متلاحمة من الأحكام الدستورية المنظمة وفق صياغة دقيقة مرعية للإجراءات، فهي تنطلق من رغبة المؤسس الدستوري في الحفاظ على المكتسبات المحققة وثوابت الهوية الوطنية، ووحدة الأمة الجزائرية كونها تعد قواعد جوهرية وأساسية لبناء الدولة ونظام الحكم أكثر من غيرها⁽²⁾.

و بالرجوع إلى نص م 178 من دستور 1996، نجد أن هذه القيود وردت على سبيل الحصر وهي:

- الطابع الجمهوري.
- النظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية.
- الإسلام باعتباره دين الدولة.
- العربية باعتبارها اللغة الوطنية و الرسمية.
- الحريات الأساسية وحقوق الإنسان و المواطن.
- سلامة التراب الوطني و وحدته.

وقد أضاف التعديل الدستوري لسنة 2008 العلم والنشيد الوطني، باعتبارهما من رموز الثورة و الجمهورية⁽³⁾.

(1) قاشي عادل، ضوابط التعديل الدستوري، ملتقى التعديلات الدستورية، مرجع سابق، ص ص 94-95.

(2) بلكعبيات مراد، مرجع سابق، ص 160.

- قاوي إبراهيم وبن عطية لخضر، مرجع سابق، ص 710.

(3) يلاحظ أن المشرع الدستوري توسع في الحالات التي لا يجب أن يمسه التعديل الدستوري، على خلاف المشرع الدستوري الفرنسي فقد أورد في دستور 1958 قيودا واحدا هو الشكل الجمهوري للحكومة طبقا للمادة 89، بينما لم ينص الدستور الجزائري لسنة 1989 إطلاقا على هذه القيود.

الفرع الثاني: القيود الزمنية

و تتضمن عدم المساس بجميع نصوص الدستور لفترة زمنية محددة ويطلق على هذا القيد بالجمود المطلق الكلي الزمني المؤقت⁽¹⁾، ويستعمل هذا القيد لتثبيت بعض المعالم كاستخدامه لمعالجة بعض القضايا.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده لم ينص صراحة على هذه القيود حيث يستشف ذلك من روح ونص القواعد الدستورية⁽²⁾، و يظهر ذلك أثناء تطبيق المواد 91، 92 (حالة الطوارئ والحصار)، و المواد 93 و 94 (الحالة الاستثنائية)، و م 95 (حالة العدوان على إقليم الدولة)، و م 96 (حالة الحرب)، والتي تشكل في مجموعها ما يسمى بالظروف الاستثنائية، ومن ثم فإنه لا يمكن تعديل الدستور أثناء العمل بهذه المواد.

وهذا خلافا للدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي نص صراحة على حالات محددة على سبيل الحصر تتجسد أساسا في: حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، حالة عجزه الدائم عن العمل، الفترة بين حل البرلمان وقبل انتخاب مجلس جديد، وكذا أثناء العمل بالسلطات الاستثنائية المنظمة لحالة الأزمة (المواد 7-16-88-89).

و ختاماً لهذه النقطة تجدر الإشارة إلى أن الجزائر قد عرفت في عهد الأحادية الحزبية وثيقتين دستوريتين وهما دستور 1963 ودستور 1976 الذي تم تعديله في ثلاث مناسبات وذلك بتاريخ 1979/07/07 و في 1980/01/12، وآخر تعديل عرفه هذا الدستور كان بتاريخ 1988/11/03.

أما في عهد التعددية الحزبية الذي تميز بالفتح والديمقراطية فقد تم وضع وثيقتين دستوريتين وهما دستور 1989 ودستور 1996 الذي عدل في مناسبتين بتاريخ 2002/04/10 بموجب القانون رقم 03/02، و بتاريخ 2008/11/15 بموجب القانون 19/08.

(1) قاري إبراهيم و بن عطية لخضر، مرجع سابق، ص 710.

(2) الدستور الفرنسي لعام 1791 حظر تعديله لمدة أربع سنوات، ودستور الكويت لسنة 1962 حظر تعديله لمدة 05 سنوات، والدستور البلجيكي حظر تعديله أثناء الحرب أو حينما لا يمكن للبرلمان الاجتماع بحرية، منقول عن: - سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 187. - فتحي فكري، مرجع سابق، ص 403.

الفصل الأول

الرقابة على دستورية القوانين

عملت الجزائر على مواكبة حركة تطور الأنظمة الحديثة نحو الديمقراطية الدستورية، فأستت بمقتضى دستورها جهاز مكلف بالرقابة على دستورية القوانين يسمى المجلس الدستوري لمسايرة النسق الفرنسي مع بعض الفروق والخصائص. و تتمثل مهمته على هذا النحو في التحقق من مدى مطابقة القوانين والمراسيم والقرارات الصادرة عن السلطات العامة في الدولة لمعطيات الوثيقة الدستورية، وهذا من أجل إلغائها إذا كانت لم تصدر بعد، أو منع تطبيقها وعدم الاستمرار في نفاذها إذا كانت قد صدرت فعلا⁽¹⁾.

وتعد فرنسا بحق الوطن الأم لنشأة هذا النوع من الرقابة وهي لا زالت اليوم على وفائها له، وكان لاعتماد فرنسا هذا الأسلوب اثر بالغ في اختيار الدول الإفريقية والأسبوية والأوربية لهذا الأسلوب، ولم تتخلف الدول العربية عن هذا الموكب فنصت مختلف دساتيرها على إنشاء محاكم أو مجالس دستورية أو إسنادها لهيئات أخرى⁽²⁾، ونذكر على سبيل المثال:

- المحكمة الدستورية في مصر وسوريا والبحرين.
- المحكمة العادية والمتمثلة في المحكمة العليا الأمريكية وفق دستور 1887.
- المجلس الدستوري في لبنان (اتفاقية الطائف في 89/11/15، وكرست في التعديل الدستوري لسنة 1990)، وتونس في ظل دستور 1995، والمغرب في ظل دستور 1992، وموريتانيا في ظل دستوري 1991 و 2006، والجزائر في ظل دساتير: 1963، 1989، 1996⁽³⁾، وكذلك فرنسا في ظل دستور 1958.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت، 1983، ص 210.
- محمد المجذوب، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009، ص 14.

(2) بن زاغو نزيهة، التجربة المغاربية في مجال الرقابة على دستورية القوانين، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، عدد 25، مارس 2010، ص ص 82-83.

(3) لم يتضمنها دستور 1976 لجعله الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة وقوانين الدولة وهو المرجع الأساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور (م 06)، كما أن مهمة ضمان احترام الدستور أوكلت لرئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور، محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 155.

- بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص ص 114-116.

- السلطة التشريعية في ظل دستور الاتحاد السوفياتي لسنة 1977 (مجلس السوفيات الأعلى)، والدستور البلغاري لسنة 1974.
- المكتب الإداري في السلطة التشريعية وتحت إشراف منها في ظل الدستور اليوغسلافي لسنة 1946، والدستور الألباني لسنة 1945.
- رئيس الدولة في ظل الدستور البرازيلي لعام 1937، ورئيس المجلس النيابي في الدستور السويدي لسنة 1807⁽¹⁾.

فتحريك الرقابة على دستورية القوانين معناه وجود مشكلة دستورية والتي لا يتصور وجودها إلا في الدساتير الجامدة التي يتم وضعها وإلغاءها بقواعد وإجراءات معقدة تختلف عن الإجراءات التشريعية، وهذا خلافا للدساتير المرنة التي يتم وضعها وإلغاءها بإجراءات وقوانين عادية تضعها السلطة التشريعية، ومن ثم يمكن للسلطة التشريعية إصدار قوانين مخالفة و لا يعتبر ذلك مخالفة للدستور وإنما تعديلا له، وباعتبار الدستور الجزائري يتمتع بالجمود النسبي فمن الطبيعي أن يتضمن النص على هذا النوع من الرقابة⁽²⁾.

وتتجسد أهمية الرقابة في عدة مواضع أهمها:

1- منع صدور قانون معيب بعيب مخالفة الدستور وقد يكون هذا العيب:

أ- من ناحية الشكل:

يقصد به عدم احترام احد الإجراءات المنصوص عليها في الدستور لإصدار قانون ما (اقتراح، مناقشة، تصويت، مصادقة، إصدار)، فالخروج عن هذه الإجراءات يجعل القانون مخالفا للدستور.

ب- من ناحية الإختصاص:

إذا تجاوزت إحدى السلطات حدود الإختصاصات والصلاحيات المحددة في الدستور كان مصير تصرفها هو عدم الدستورية، فمثلا لا يجوز للسلطة التنفيذية الاعتداء على

(1) رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2006، ص 06.

- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص ص 226-227.

(2) لا يمكن تصور قيام رقابة دستورية في بلد كانجلترا، فالسلطة التشريعية عندما تضع قانونا مخالفا للدستور فذلك لا يعتبر خرقا أو انتهاكا لأحكامه، على اعتبار أن هذه السلطة تملك تعديل الدستور أو إلغاءه.

السلطة التشريعية بالتشريع بدلا عنها، إلا في حدود التفويض المنصوص عليه في الدستور كحالة التشريع بأوامر⁽¹⁾.

ج- من ناحية الموضوع:

ينص الدستور عادة على بعض القيود الموضوعية التي لا يجوز مصادرتها أو الإنتقاص منها أو التقليل من أهميتها أو التشريع على خلافها، حيث لا يجوز مثلا الانتقاص من بعض الحريات العامة أو تقييد عمل السلطة القضائية أو التعدي على مبدأ شخصية العقوبة، فالقيام بذلك يعد مساسا بالقيود الموضوعية⁽²⁾، ومن ثم بالقواعد الدستورية التي تنص على هذه القيود.

د- من ناحية الغاية:

الأصل أن التشريع يصدر بغرض تحقيق مصلحة عامة ويتضمن قواعد عامة و مجردة، فالهيئة المكلفة بالتشريع وهي البرلمان لها دور توكيلي هو تمثيل الشعب، فلو استهدفت تحقيق مصلحة خاصة كتحقيق نفع لأشخاص معينين بذواتهم على حساب المصلحة العامة، فهي بذلك تكون قد خالفت نصوص الدستور⁽³⁾.

2- الرقابة الدستورية تجسد مفهوم العدالة الدستورية التي تجعل القاضي الدستوري قاضي السلطات العامة الدستورية بالخصوص السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو بذلك يحقق عدالة موضوعية مجردة لأن محرك مسألة الدستورية يمثل الشعب أي المصلحة العامة، وهدف الرقابة هو ضمان النظام القانوني للدولة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجعل القاضي الدستوري يطبق قواعد ذات قيمة دستورية، فهو قاضي دستورية متخصص أي قاضي مهمة وليس قاضي ولاية عامة⁽⁴⁾.

(1) حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص ص 144-145.

- محمد أنس جعفر قاسم، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1999، ص ص 75-76-77.

(2) فوزي أوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، النظرية العامة للدساتير، مرجع سابق، ص ص 220-221.

(3) محمد أنس جعفر قاسم، نفس المرجع، ص ص 90-91.

- فوزي أوصديق، نفس المرجع، ص ص 222-225.

(4) عادل بن عبد الله، العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد الرابع، 2005، ص ص 02-09.

3- القضاء الدستوري بات اليوم من رموز الدولة الحديثة الخاضعة لسلطة القانون، والقائمة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وضمان الحقوق و الحريات الأساسية⁽¹⁾.

4- يتمتع المجلس الدستوري باستقلالية في مواجهة السلطات التي يراقبها⁽²⁾، ويضمن الدستور استقلاله بوسائل عديدة: طريقة توظيف أعضائه، العهدة الواحدة، التعارض أو التنافي، النظام التأديبي، وجوب الحياد، وهو ما يجعله بتشكيلته ومكانته يقع في هرم مؤسسات الرقابة على المستوى الوطني ما يجعل إمكانية خضوع هذه الهيئة للرقابة أمرا غير معقول⁽³⁾.

5- يلعب المجلس الدستوري في مراقبته لدستورية القوانين دورا هاما في الحماية والدفاع عن الحقوق والحريات الأساسية، باعتبارها الغاية الأساسية لوجود الدستور⁽⁴⁾.

و هذا ما يستشف من عديد القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري، نذكر على سبيل المثال اعتراضه على المواد 14.13.3 من القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية لعام 1997، وذلك على ما تضمنته من شروط وهي:

- أن يتمتع العضو المؤسس بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة منذ 10 سنوات على الأقل.

- أن يكون مقيما بصفة منتظمة على التراب الوطني.

- أن يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد الثورة التحريرية إذا كان من مواليد ما بعد يوليو 42، معتبرا أن تطبيقها من شأنه تضيق حق إنشاء الأحزاب السياسية الذي يعترف به ويضمنه الدستور⁽⁵⁾.

7- تؤدي الرقابة الدستورية إلى حذر البرلمان وانتباهه، وخاصة وضع حد لتطرف الأغلبية فيه من إقرار قوانين غير مدروسة بصورة كافية، التي من شأنها أن تعرض هذه القوانين

⁽¹⁾ Francis Hamon et Michel Troper, Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 28^{ème} édition, 2003, p777

⁽²⁾ Yelles Chaouche Bachir, Le Conseil Constitutionnel en Algérie, O.P.U, Alger, 1999, 04^{ème} édition, p20.

⁽³⁾ مريم كماشة، أي دور للمجلس الدستوري في مجال حماية حقوق الإنسان، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010، ص39.
- مسعود شيهوب، المجلس الدستوري(تشكيلته ووظائفه)، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد الرابع، 2000، ص12.

⁽⁴⁾ Francis Hamon et Michel Troper, op.cit, p778.

⁽⁵⁾ رأي رقم 01 ر.ا.ق.ع.ق 1/م.د 97/.

للإلغاء أو الإبطال من قبل المجلس الدستوري، فهو إنن يضع البرلمان عند مسؤولياته الدستورية⁽¹⁾.

و لمعالجة دور هذه المؤسسة في تجسيد احترام القواعد الدستورية، يتم تناولها وفق أربعة مباحث: الأول التشكيلة التي تمارس بها الرقابة وإجراءات سيرها، و الثاني مجالات الرقابة وطبيعتها، وفي الثالث ضوابط الرقابة ، وأما في الرابع يتم دراسة العراقيل التي تحول دون فعالية هذه الرقابة.

(1) محمد مجذوب، مرجع سابق، ص178.

- أكد الفقيه "مونتيسكيو" على ضرورة أن يكتب المشرع بيد مرتعشة، قاصدا بذلك أن إعداد النصوص القانونية لا بد أن يسبقها تفكير وتأمل طويل قبل وضعها، منقول عن: عمار عباس و نفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 21، نوفمبر 2008، ص41.

المبحث الأول

التشكيلة التي تمارس بها الرقابة وإجراءات سيرها

يمارس المجلس الدستوري رقابته على دستورية القوانين بوجود تشكيلة محددة من الأعضاء مطلب أول، ويتطلب ذلك المرور بعدد الإجراءات لضمان شرعية آراءه وقراراته مطلب ثاني.

المطلب الأول

التشكيلة التي تمارس بها الرقابة

دراسة تشكيلة المجلس الدستوري تفرض علينا تناول عدد الأعضاء و طرق تعيينهم (فرع أول)، والخصائص التي تتميز بها العضوية داخل هذا الجهاز (فرع ثاني).

الفرع الأول: عدد الأعضاء وطرق تعيينهم

تطورت تشكيلة المجلس الدستوري عبر مختلف الدساتير التي نصت على إنشاءه، وهذا ما يظهر من خلال الجدول أدناه:

الدساتير	عدد الأعضاء	طريقة التعيين	رئيس المجلس
1963	07	السلطة التنفيذية: تعين عضو واحد. السلطة التشريعية: تعين ثلاثة أعضاء السلطة القضائية: تعين 3 أعضاء.	منتخب من بين الأعضاء.
1989	07	السلطة التنفيذية: تعين 3 أعضاء السلطة التشريعية: تنتخب عضوان السلطة القضائية: تنتخب عضوان	يعينه الرئيس من بين الأعضاء الذين يعينهم.
1996	09	السلطة التنفيذية: تعين 3 أعضاء. السلطة التشريعية: تنتخب 4 أعضاء السلطة القضائية: تنتخب 2 عضوان.	يعينه الرئيس من بين الأعضاء الذين يعينهم ⁽¹⁾ .

ما يلاحظ على تشكيلة المجلس الدستوري وخصوصا بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996 أنه تم توسيع عدد الأعضاء ليصبح تسعة (09) حيث كان لتأثير مبدأ

(1) المواد 63 من دستور 1963، 154 دستور 1989، و 164 دستور 1996.

الازدواجية القضائية والبرلمانية دور في ذلك، وقد جمع الدستور في تشكيلة المجلس الدستوري بين التخصص والمتمثل في القاضيين المنتخبين من طرف المحكمة العليا(عضو واحد) ومجلس الدولة (عضو واحد) والتمثيل بالنسبة للأعضاء الآخرين حيث تختص السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية بتعيين 03 أعضاء من بينهم رئيس المجلس الدستوري، وهو يقوم بهذا التعيين من منطلق كونه حامي الدستور وليس كونه ممثلاً للسلطة التنفيذية، كما نص الدستور على أن لرئيس المجلس صوت مرجح في حالة تعادل الأصوات مثلما هو معمول به في فرنسا⁽¹⁾، و بالنسبة للسلطة التشريعية فهي تنتخب 04 أعضاء بمعدل عضوان لكل غرفة، وهناك أيضا مزج بين الانتخاب والتعيين في تشكيلة المجلس.

وبالرجوع إلى الدستور الفرنسي لعام 1958 نجد أن تشكيلة المجلس الدستوري تتألف من 09 أعضاء (ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية، وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، أما الثلاثة الباقين يعينهم رئيس مجلس الشيوخ)، بالإضافة إلى أعضاء آخرين معينين لمدى الحياة وهم رؤساء الجمهورية السابقون الذين يعينون بصفة دائمة⁽²⁾.

و بالإطلاع على بعض الدساتير العربية التي نصت على إنشاء مجلس دستوري

ف نجد:

- المجلس الدستوري في تونس وفي ظل الدستور السابق كان يتشكل من 09 أعضاء (أربعة أعضاء بمن فيهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، وعضوان يعينهما رئيس مجلس النواب، وثلاثة أعضاء بصفتهم تلك وهم الرئيس الأول لمحكمة التعقيب والرئيس الأول للمحكمة الإدارية والرئيس الأول لدائرة المحاسبات)، أما في المغرب فنجد 12 عضوا (ستة يعينهم الملك، وثلاثة يعينهم رئيس مجلس النواب، وثلاثة آخرون يعينهم رئيس مجلس النواب)، وفي موريتانيا يتكون المجلس الدستوري من 06 أعضاء (ثلاثة أعضاء أي النصف يعينهم رئيس الجمهورية، وعضوان تعينهم الجمعية الوطنية، وعضو يعينه رئيس مجلس الشيوخ)⁽³⁾. وفي لبنان نجد أن المجلس الدستوري يتشكل من 10 أعضاء) يعين

(1) م 3/56 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، و م 2/70 من الدستور الجزائري 1996.

(2) الغرض من ذلك هو الاستفادة من خبراتهم كرجال سياسة وميدان، وليس لمؤهلاتهم العلمية.

(3) بن زاغو نزيهة، مرجع سابق، ص 85 وما بعدها.

مجلس النواب النصف، والنصف الآخر يتم تعيينه من طرف مجلس الوزراء، أما رئيس الدولة فيقتصر دوره على توقيع التعيين فقط⁽¹⁾.

من خلال ما سبق نلاحظ أن المجلس الدستوري في الجزائر يجمع في تشكيلته السلطات الثلاث (تشريعية، قضائية، تنفيذية)، وذلك على خلاف ما هو متبع في دساتير الدول التي سبق عرضها رغم ما يتضمنه من ثغرات و عيوب سنراها لاحقا إلا أنه يبدو أكثر تطورا بأخذه مبدأ التوازن بين السلطات، وما يثمن عليه المؤسس الدستوري هو نصه على تمثيل السلطة القضائية في تشكيلة المجلس حرصا منه على مواكبة الاختصاص القضائي للمجلس الدستوري⁽²⁾.

الفرع الثاني: مدة العضوية

بالرجوع إلى المادة 164 فقرة 3 و4 نجد أن رئيس المجلس الدستوري يعين لفترة مدتها ستة سنوات ونفس الشيء بالنسبة للأعضاء الآخرين، وتعتبر هذه المدة غير قابلة للتجديد باستثناء تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات.

ويرى الأستاذ "محمد مجذوب": "أن ست سنوات عضوية في كل من الجزائر ولبنان هو أفضل من الوضع في فرنسا، بحيث يحقق ذلك الاستقرار وخبرة الأعضاء المرجوة لحسن استخدام سلطة تقييم دستورية القوانين والنصوص التي تعادله في القوة التي هي مهمة المجلس المتميزة"⁽³⁾.

والملاحظ أن اعتماد مدة ست سنوات عضوية مع تجديد نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، تجعل المجلس يتمتع بميزة تجديد الأفكار والخبرات لمختلف الأعضاء المتداولين عليه. وقد استعمل المؤسس الدستوري لتحديد طريقة تجديد نصف الأعضاء وسيلة القرعة دون المساس بالرئيس الذي يمارس مهامه لمدة ست سنوات، ويكون ذلك نهاية كل سنة حيث يكون لدينا أربعة أعضاء قد أتموا مدة 06 سنوات⁽⁴⁾.

(1) عادل بطرس، المجلس الدستوري والطعون النيابية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998، ص30 وما بعدها.

- رشيدة العام، مرجع سابق، ص108.

(2) مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص:11-12.

(3) محمد مجذوب، مرجع سابق، ص:42-43.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص311.

الفرع الثالث: خصائص العضوية داخل الجهاز المكلف بالرقابة

تتميز العضوية وفقا للمادة 164 من الدستور بأنها تحقق استقلالية العضو في ممارسة مهامه بالمجلس الدستوري.

ومن المفيد الإشارة إلى أنه لا الدستور ولا النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس قد نص على شروط يجب توفرها لدى المترشح لعضوية المجلس الدستوري ماعدا الشروط التالية:

1- حالات التنافي:

بمجرد تعيين أو انتخاب العضو بالمجلس الدستوري فإنه يمنع عليه الجمع بين عضويته بالمجلس وممارسة أي وظيفة أو تكليف أو مهمة أخرى⁽¹⁾، و كاستثناء أتاحت المادة 45 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري لأحد الأعضاء إمكانية المشاركة في نشاطات ثقافية أو علمية عندما لا تكون كفيلة بالنيل من استقلاليته وإنصافه⁽²⁾، وبالتالي خففت المادة من صرامة الإجراءات المفروضة على عضو المجلس الدستوري⁽³⁾.

2- عدم القابلية للتجديد:

عدم تجديد العضوية هو عنوان لاستقرار واستقلالية المجلس اتجاه السلطات السياسية داخل الدولة⁽⁴⁾، وهو ما يؤدي إلى جعل العضو بالمجلس الدستوري يمارس عمله بدقة وموضوعية وبعيدا عن المجاملة ويحقق الخبرة المرجوة⁽⁵⁾،

(1) المادة 164 دستور 1996.

(2) النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000 والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية رقم 48 المؤرخة في 6 غشت 2000، المعدل بموجب المداولة المؤرخة في 14 يونيو 2009 (ج.ر. عدد 04 الصادرة في 18 يناير 2009)، وقد أصبحت قواعد عمل المجلس الدستوري أكثر وضوحا بعد صدور نظامه الداخلي، فالمادة 167 من الدستور حولته وضع نظامه الداخلي المحدد لقواعد عمله، بخلاف المبدأ السائد في الأنظمة المقارنة، والتي جعلت تحديد النظام الداخلي بموجب قانون تعده السلطة التشريعية، وهذا ما يجعله يحتل مكانة سامية.

(3) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص156.

(4) Gilles Champagne, L'essentiel du Droit Constitutionnel, Gualino éditeur EJA, Paris, 6^{ème} édition, 2006, p183.

(5) عليبي مسعود، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2000، ص117.

3- واجب التحفظ:

على العضو أن يلتزم بالتحفظ وعدم إفشاء السر المهني أو اتخاذ أي مواقف علنية بشأن القضايا المعروضة عليه أو حتى تقديم استشارات للغير مهما كان نوعها⁽¹⁾، وفي حالة عدم التزام العضو بذلك سيكون قد ارتكب فعلا خطيرا معاقبا عليه طبقا لأحكام النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري، وهذا ما سنراه في النقطة الموالية.

4- في حالة ارتكاب احد الأعضاء لعمل خطير:

لم ينص الدستور على الحصانة في حالة ارتكاب احد الأعضاء لجريمة أو فعل خطير، بيد أنه وبالرجوع إلى م 56 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري نجدها أكدت على انه في حالة تأكد ذلك، فالمجلس الدستوري هو الجهة الوحيدة التي تستدعيه لسماع أقواله وبعدها يجتمع المجلس للمناقشة، وفي حالة ثبوت الجرم يطلب من العضو تقديم استقالته.

و في ذات الإطار ترى الأستاذة "رشيدة العام" أنه من الأفضل لو استخدم المشرع عبارة تنحية بدل استقالة تجنباً لحدوث أي نزاع، لكونه لم يضع الحل في حالة تقديم الاستقالة، ونحن نشاطرها هذا الرأي.

5- طريقة إستخلاف العضو أو الرئيس:**أ- بالنسبة للرئيس:**

في حالة استقالة أو وفاة أو حصول مانع للرئيس يجتمع المجلس تحت رئاسة العضو الأكبر سناً، ويحرر في شأن ذلك تقرير بالحالة يبلغ لرئيس الجمهورية⁽²⁾.

ب- بالنسبة للعضو:

في حالة وفاته أو استقالته أو حصول مانع له، فإنه يستخلف بعضو آخر تعينه أو تنتخبه الجهة المعنية بذلك.

و الملاحظ أن الدستور الجزائري لم يحدد مهلة لاستخلاف العضو على خلاف الوضع في لبنان مثلاً، حيث تم تحديد مدة أسبوع لتبليغ رئيس المجلس الدستوري وتبليغ المرجع الذي عين العضو، ومنح مدة شهر ليتم تعيين العضو البديل.

(1) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص ص 312-313.

(2) رشيدة العام، مرجع سابق، ص 131.

و قد جاء الدستور و النظام الداخلي للمجلس الدستوري خاليان من النص على حلف اليمين عند التعيين بالمجلس حيث تبدأ العضوية بعد مرور يوم كامل على الأكثر من تاريخ انتهاء عضوية سلفه (م58 ن.د.م.ق.ع.م.د) (1)، و هذا على خلاف الوضع في كل من لبنان وفرنسا حيث يتم حلف اليمين أمام رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني

إجراءات سير الرقابة على دستورية القوانين

تبدأ إجراءات عمل المجلس الدستوري بمجرد تلقيه للإخطار(فرع أول)، مروراً بدراسة رسالة الإخطار(فرع ثاني)، وصولاً إلى إصدار قرار أو رأي بشأنها (فرع ثالث).

الفرع الأول: الإخطار كمحرك للرقابة على دستورية القوانين

المجلس الدستوري بوصفه الجهاز المكلف بالرقابة على دستورية القوانين، فهو لا يباشر هذا الاختصاص تلقائياً بل مقيد بالإحالة من طرف الجهات المخولة دستورياً للنص المطلوب مراقبته عن طريق ما يسمى بالإخطار سواء قبل إصدار القوانين ودخولها حيز التنفيذ عن طريق ما يسمى بالرقابة السابقة أو بعد إصدارها ونشرها ودخولها حيز التنفيذ عن طريق تحريك ما يسمى بالرقابة اللاحقة.

ويتم الإخطار من طرف ثلاث جهات محددة بنص م166 من دستور 1996 وهم: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة(2)، وهذا ما يجعل المجلس الدستوري قاضي من نوع خاص إذ لا يجوز لكل متظلم أن يلجأ إليه دون الجهات المذكورة أعلاه، ويتم رفع الإخطار بواسطة رسالة مرفقة بالنص المطعون بعدم دستوريته(3)، وهو ما يوحي بأن إجراءات تحريك الرقابة على دستورية القوانين تتسم بالمرونة وعدم التعقيد.

الفرع الثاني: إجراءات فحص رسالة الإخطار

بمجرد وصول رسالة الإخطار يتم تسجيلها بمكتب الضبط على مستوى مديرية التوثيق لدى الأمانة العامة للمجلس الدستوري، ويسلم تبعا لذلك وصل باستلام رسالة

(1) محمد مجذوب، مرجع سابق، ص45.

(2) وذلك حتى لا يتهم المجلس بأنه تدخل في ميدان خارج اختصاصه، وفي ظل دستور 63 كان الإخطار من حق رئيس الجمهورية والمجلس الوطني، وبموجب دستور 89 منح هذا الحق لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني.

(3) نشير أن رسالة الإخطار لا يتم نشرها.

الإخطار، ويشكل التاريخ المبين في وصل الاستلام بداية سريان الأجل المحدد في م167 من الدستور وهو 20 يوما للفصل فيها⁽¹⁾، وبعد ذلك يعين رئيس المجلس مقرا من بين أعضائه ليتولى إجراء التحقيق حول الملف وتحضير مشروع القرار أو الرأي الذي يسلم إلى رئيس المجلس والأعضاء مرفقا بنسخة من ملف القضية المضمنة بالتقرير المعد من طرف المقرر.

وفي سبيل أداء مهمته على أحسن وجه خول النظام الداخلي للمقرر إمكانية جمع المعلومات والوثائق المتعلقة بالملف الموكل إليه واستشارة أي خبير يختاره من أجل الوصول إلى حل للمنازعة الدستورية⁽²⁾، وبعد انتهاء هذه الإجراءات يتم وضع الملف للمداولة والتي تكون مغلقة. وفيما يتعلق بالفصل في الملف فإنه لا يصح إلا بحضور سبعة أعضاء من أصل تسعة.

الفرع الثالث: صدور القرار و آثاره

لا يصدر القرار أو الرأي إلا بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس، و بعدها يوقع الأعضاء الحاضرون وكاتب الجلسة محاضر الجلسات ولا يجوز أن يطلع عليها إلا أعضاء المجلس الدستوري، وبخصوص اللغة التي تصدر بها آراؤه وقراراته فيتم تحريرها باللغة الوطنية⁽³⁾ وبإسم الدستور، ويكون المنطوق في شكل مواد حتى يتمكن الأطراف من الإلمام بالنصوص والمضمون القانوني المعتمد من قبل المجلس⁽⁴⁾، كما يجب أن تكون قراراته مسببة طبقا للنظام المحدد لقواعد عمل المجلس في مادته 21⁽⁵⁾.

يبلغ الرأي أو القرار إلى رئيس الجمهورية ثم يبلغ إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني أو رئيس مجلس الأمة إذا كان الإخطار صادرا من احدهما ثم يرسل للأمين العام للحكومة لنشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية⁽⁶⁾،

(1) العيفا أو يحي، النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية، الجزائر، 2004، ص ص419-420.

(2) عمار عباس ونفيسة بخته، مرجع سابق، ص45.

(3) العيفا أو يحي، مرجع سابق، ص 420.

(4) علي بوتيرة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، أبريل 2005، ص60.

(5) تنص م 21: "تعلل آراء المجلس الدستوري وقراراته، وتصدر باللغة الوطنية خلال الأجل المحدد في م167 من الدستور" و منذ إنشاء المجلس الدستوري لم يحدث وان تجاوز المهلة المحددة وهي 20 يوما.

(6) العيفا أو يحي، مرجع سابق، ص ص 420-421.

وقد أصبحت قرارات المجلس الدستوري تنتشر في نشرية سنوية يصدرها المجلس بعنوان " أحكام الفقه الدستوري الجزائري".

والمجلس الدستوري عندما يصدر الرأي فإن ذلك يتم في إطار الرقابة السابقة وعندما يصدر القرار فيتم ذلك في إطار الرقابة اللاحقة لكن دون أن يشير الدستور إلى مدى إلزامية كل منهما وجديتهما صراحة⁽¹⁾، بيد أنه و باستقراء نص المادة 168 التي تنص على: " إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها"، والمادة 169 التي تنص على: " إذا ارتأى المجلس الدستوري أن نصا تشريعيا أو تنظيميا غير دستوري يفقد هذا النص أثره ابتداء من يوم قرار المجلس".

حيث يستشف من محتوى المادتين أن قرارات وأراء المجلس الدستوري مشمولة بالنفذ الفوري وهي ملزمة لكل السلطات العمومية والقضائية والإدارية وغير قابلة للطعن ماعدا حالة طلب تصحيح خطأ مادي، ومن ثم فهي تعد نهائية وحائزة لقوة الشيء المقضي فيه⁽²⁾، وذات الامر ينطبق على القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري في كل من فرنسا ولبنان⁽³⁾.

والنص على مبدأ الأثر الفوري حسب رأي الأستاذ "محفوظ لعشب" يكمن في رغبة واضع الدستور من أجل إعطاء أثر هذا القرار صبغة شمولية ومتكاملة عبر التراب الوطني ، بحيث يتزامن تطبيقه على مستوى جميع المؤسسات دون أن تغطي عليه بعض الظروف الخاصة والاعتبارات الشخصية⁽⁴⁾.

وقد أكد المجلس هذا المبدأ في قراره رقم 95/01 المؤرخ في 1995/08/06 المتعلق بدستورية البند السادس من م108 من قانون الانتخابات بعد الإخطار الموجه إليه من قبل رئيس الجمهورية، حيث سبق للمجلس أن فصل في عدم مطابقة م18 في فقرتها الثالثة للدستور، وهذا بمقتضى القرار رقم 89/01 المؤرخ في 1989/08/20.

(1) المجلس الدستوري في أخذه بالرقابة السابقة و اللاحقة يكون قد وفر ضمانا هامة للحقوق والحريات، وذلك على خلاف نظيره الفرنسي الذي أخذ بالرقابة السابقة فقط.

(2) هناك استثناء يرد على الحجية، وذلك في حالة تعديل الدستور ومنه زوال الأسباب التي تأسس عليها منطوق قراراته وأرائه السابقة، أنظر القرار رقم 01 الصادر في 1995/08/06 (قرار رقم 01 /ق.أم.د/95).

(3) تنص م 13 من القانون 93/250 أن قرارات المجلس الدستوري اللبناني تتمتع بقوة الشيء المقضي فيه، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية، ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية، منقول عن: عادل بطرس، مرجع سابق، ص ص 30-31.

(4) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص150.

ومن ثم جاء قرار المجلس ليؤكد على إلزامية قراراته والصبغة النهائية لها، حيث جاء في منطوق قراره: "واعتبارا والحال أن إدراج نفس الشرط من شروط الترشح لرئاسة الجمهورية الذي تم الفصل فيه بعدم مطابقته للدستور تجاهل قوة قرار المجلس الدستوري، ومن ثم فإنه لا وجه للبت في مدى دستوريته من جديد" ليقرر مايلي: "... يثبت قرار المجلس الدستوري رقم 89/01، ويصرح بأن شرط إرفاق ملف الترشح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الاصلية لزوج المعني الوارد في الفقرة الثالثة من قانون الانتخابات رقم 89 المعدل والمتمم بموجب الأمر 21/95 المؤرخ في 19/06/1995 غير مطابق للدستور، ينشر هذا القرار في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية".

المبحث الثاني

مجالات وطبيعة الرقابة على دستورية القوانين

تتنوع المجالات التي يمارس فيها المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين بحسب ما إذا كانت هذه الرقابة إلزامية أم اختيارية مطلب أول، مما يفرض معه تحديد طبيعة هذه الرقابة هل هي قضائية أم سياسية؟ مطلب ثاني.

المطلب الأول

مجالات الرقابة على دستورية القوانين

طبقا للمادة 165 من الدستور فالمجلس الدستوري يفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات بالإضافة إلى القوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، وذلك إما برأي قبل أن تصبح نافذة أو بقرار في الحالة العكسية، وهذه الرقابة قد تكون إلزامية أو اختيارية.

الفرع الأول: الرقابة السابقة الإلزامية

نص الدستور الجزائري على وجوب خضوع كل القوانين العضوية والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان للرقابة الإلزامية، وذلك بعد الإحالة الإجبارية من طرف رئيس الجمهورية قبل إصدارها بمعنى خضوعها للرقابة السابقة.

أولاً: القوانين العضوية

وهي أكثر شأنًا من القوانين العادية نظرا لطبيعة الموضوعات التي تتناولها على إعتبار أنها تشمل السياسة الطويلة الأمد المتبعة في قطاعات مهمة مثل: الصحة، المالية، القضاء...، وهي تحتاج إلى إجراءات أكثر صرامة عند سنّها وتتم المصادقة عليها بالأغلبية المطلقة للنواب وبأغلبية 4/3 أعضاء مجلس الأمة⁽¹⁾.

وقد استحدثت المؤسس الدستوري الجزائري بموجب دستور 1996 فكرة القوانين العضوية، و هو ما يصطلح على تسميتها في بعض الأنظمة المقارنة بالقوانين الأساسية lois Organiques، حيث وطبقا للمادة 123 من الدستور تم تحديد المجالات التي يشرع

(1) إطلاق وصف القانون العضوي نابع عن إرادة المؤسس الدستوري، الذي يهدف من وراء ذلك إلى وضع مجموعة من القوانين ترمي إما لتوضيح بعض الأحكام في الدستور أو استكمالها، تفاديا لإعطاء الدستور حجم كبير، شربال عبد القادر، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسسي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006، ص ص 90-91.

فيها البرلمان بقوانين عضوية بالإضافة إلى مواد أخرى متفرقة من الدستور⁽¹⁾، وبذلك يكون قد أحدث المشرع الدستوري تغييرا في سلسلة هرم الأعمال القانونية.

وعلة العرض الإلزامي للقوانين العضوية على المجلس الدستوري مفاده أنها تشكل نوعية متميزة من القوانين التي يصدرها البرلمان وتتميز في موضوعها بأنها تحدد نصوص الدستور وتكملها، فهي تتميز بإجراءات إعدادها وإقرارها بأكثر صعوبة من نظيرتها العادية⁽²⁾، وعرضها على المجلس الدستوري يكون بعد أن يصوت عليها البرلمان وقبل إصدارها من طرف رئيس الجمهورية حيث يقوم هذا الأخير بإخطار المجلس الدستوري باعتباره الجهة الوحيدة المخولة بذلك، ولرئيس الجمهورية طبقا للمادة 129 من الدستور مهلة 30 يوما لإصدار القوانين، ولكن إذا أخطر المجلس الدستوري قبل انتهاء هذه المهلة يتوقف الأجل إلى حين فصل المجلس الدستوري في موضوع الإخطار الخاص بهذا القانون⁽³⁾.

و في ذات الإطار نشير أنه في حالة إعلان المجلس الدستوري أن النص المشوب بعدم الدستورية لا ينفصل عن باقي النصوص المعلن عن دستورتيتها فلا ينفذ النص بأكمله، أما إذا لم يعلن ذلك فينفذ رأيه على النحو التالي:

- يصدر رئيس الجمهورية القانون دون المواد المشوبة بعدم الدستورية، وهي الصيغة الغالبة في العرف الدستوري الجزائري.

- يتم تعديل نص القانون من جهة مختصة ثم يعرض من جديد على البرلمان كمشروع قانون، وعند المصادقة عليه يعرض ثانية على المجلس الدستوري للتأكد من مطابقته للدستور أو يطلب رئيس الجمهورية قراءة ثانية للقانون المعيب ويعرض أيضا بعد المصادقة على رئيس الجمهورية⁽⁴⁾.

(1) المواد: 157، 153، 115، 112، 108، 103، 92.

(2) محمد مجذوب، مرجع سابق، ص 82.

(3) رشيدة العام، مرجع سابق، ص 153.

(4) مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2005، ص ص 29-30.

ثانياً: النظام الداخلي لغرفتي البرلمان

تحقيقاً لاستقلالية البرلمان في العمل التشريعي خول له دستور 1996 بموجب م 115 فقرة 03 الحق في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه، وهو ما يعد أهم مظهر لمبدأ الفصل بين السلطات ومن هنا يظهر الفرق بين القانون والنظام الداخلي للبرلمان، فالقانون هو من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية بينما النظام الداخلي للبرلمان هو بمثابة تعبير عن استقلالية هذا الأخير⁽¹⁾.

ونظراً للأهمية البالغة التي يلعبها المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، فيجب أن يكون النظام الداخلي للمجلسين يتلاءم مع النصوص الدستورية وتتصب الرقابة هنا على المشروع المعد من طرف البرلمان، فهذا المشروع المرسل للرقابة ينبغي أن يكون كاملاً حتى لا تتم الرقابة على جزء منه⁽²⁾، ومعنى ذلك أن الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري هي رقابة سابقة وإلزامية و هذا تماشياً مع نظيره الفرنسي، وتتم إحالة المشروع من طرف رئيس الجمهورية وغرض المؤسس الدستوري من ذلك منع البرلمان بغرفتيه من وضع أي قانون يتعلق بنظامه الداخلي وبارادته المنفردة ثم يلزم المتعاملين معه في الغرفة الأخرى وكذا الحكومة.

وفي ذات الإطار من المفيد الإشارة إلى وجود تناقض بين رأي المجلس الدستوري المؤرخ في 1989/08/28، والذي قرر فيه إلزامية مراقبة دستورية النظام الداخلي للبرلمان قبل إصداره، وبين م 20 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري التي ابتدأت بكلمة "إذا اخطر" وهي تفيد الاختيار وليس الإلجار، بمعنى تمتع جهة الإخطار بحرية الاختيار في إحالة النظام الداخلي من عدمه، بيد أن المادة 165 من الدستور بوصفها المرجع الأساس وضعت حل للإشكالية حين قضت بإلزامية الرقابة.

(1) جفال نور الدين، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001، ص ص 29-30.

(2) لقد أكد المجلس الدستوري في الرأي الصادر بتاريخ 1989/08/18 بمناسبة مراقبته للنظام الداخلي للمجلس ش.و، وبعد إخطاره من طرف رئيس الجمهورية بتاريخ 1989/07/29، على الفرق الموجود بين القانون والنظام الداخلي للمجلس ش.و.، والذي جاء في إحدى فقراته: "على أن النص الذي صادق عليه المجلس ش.و. في 1989/07/22، والذي عنوانه قانون يتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني غير مطابق للدستور من حيث تقديمه في شكل قانون فيما يخص الأحكام التي تتعلق بالنظام الداخلي فقط".

الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة الاختيارية

نصت م 165 من الدستور على إمكانية عرض بعض القوانين على المجلس الدستوري في حالة ما إذا رأت الجهات المعنية بالإخطار ذلك ضرورياً، وتتمثل هذه القوانين أساساً في: المعاهدات الدولية، القوانين العادية، والتنظيمات، فالرقابة الممارسة هي إذن اختيارية ولاحقة أو سابقة.

أولاً: القوانين العادية

يقصد بالقوانين العادية مجموعة القواعد القانونية التي تعنى بتنظيم العلاقات بين الأفراد داخل المجتمع وتتسم بأنها مجردة وعامة، وقد تكون أمرة أو مكملة ويتم إقرارها بمبادرة عشرون نائباً وتعرض على مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني، وبعد المناقشة والتصويت على القانون تعرض على مجلس الأمة ويصادق على القانون بأغلبية 4/3 أعضاء⁽¹⁾.

وطبقاً للمادة 98 من دستور 1996 فإن البرلمان له السيادة الكاملة في إعداد القوانين والتصويت عليها، غير أن ذلك لا يعني ترك هذا الامتياز الممنوح للبرلمان دون رقيب، وعلى هذا الأساس تخضع القوانين العادية لرقابة المجلس الدستوري، وهو ما أكدته المجلس الدستوري في رأيه رقم 04 المؤرخ في 13/06/1998 والمتضمن مراقبة دستورية نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان، حيث أكد على أنه: "إذا كان من اختصاص المشرع إعداد القوانين والتصويت بكل سيادة طبقاً للفقرة الأخيرة من المادة 98 من الدستور، فإنه يعود للمجلس الدستوري بمقتضى اختصاصه الدستوري أن يسهر على احترام المشرع للأحكام الدستورية حين ممارسة السلطة التشريعية"⁽²⁾.

ثانياً: المعاهدات:

خول الدستور الجزائري للمجلس الدستوري حق النظر في مدى مطابقة نصوص المعاهدات الدولية لأحكام الوثيقة الدستورية، وهذه الأخيرة تخضع للرقابة السابقة أو اللاحقة.

(1) المواد 119، 120 من دستور 1996.

(2) أحكام الفقه الدستوري لسنة 1998 على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري:

وبالرجوع إلى دستور 1989/02/23 نجد أن عملية مراقبة دستورية المعاهدات تطرح ملاحظة تتعلق بطبيعة المعاهدات التي يمكن أن تخضع لرقابة المجلس الدستوري منذ انعقاد اتفاقية فيينا حول قانون المعاهدات في 1969/02/23 التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب مرسوم 1987/10/13، حيث اتخذ مفهوم المعاهدات أشكالاً متعددة وسلسلة من التسميات نذكر على سبيل المثال: "الحلف والميثاق والاتفاقية والاتفاقات والوثيقة الختامية والبروتوكول وتبادل الرسائل والمذكرات..."، فهل تخضع هذه الأشكال كافة للمراقبة الدستورية؟⁽¹⁾.

أما المادة 158 من دستور 1989 نجدها تنص على أنه: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو اتفاق أو اتفاقية فلا يتم المصادقة عليها"، وعليه يستشف من نص المادة أن المؤسس الدستوري لم يقصد شكلاً محدداً لنوع المعاهدة، فكلها تخضع لاتفاقية فيينا السالفة الذكر⁽²⁾.

و في ذات الإطار فإنه و بإلقاء نظرة استقرائية على نص م 97 من دستور 1996 نجدها تنص على: "يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم ويتلقى رأي المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما، ويعرضها فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة".

أما المادة 131 فتنص على: "يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة"، هنا يطرح السؤال: هل تخضع فقط اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم لرقابة المجلس الدستوري؟ ويمكن القول أن م 07 أوجبت عرضها على المجلس الدستوري قبل عرضها على البرلمان حيث بالعودة إلى نص م 131 نجدها حددت نوعاً من المعاهدات بحسب مضمونها دون ذكر وجوب خضوعها للرقابة الدستورية قبل العرض على البرلمان.

(1) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 146.

(2) أحمد وافي وبوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 331.

ومع ذلك فإن هذه المعاهدات المذكورة في المادة 131 وغيرها من المعاهدات تخضع جميعها لرقابة المجلس الدستوري، وذلك بالنظر إلى المبررات التالية:

- المادتان 165 و 168 لم تحدد نوع المعاهدات التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري لما اتسم به النص من عمومية، حيث تنص م165: "يفصل المجلس الدستوري..... في دستورية المعاهدات....."، و م168: "إذا ارتأى المجلس الدستوري عدم دستورية معاهدة أو تفاق أو اتفاقية فلا يتم التصديق عليها".

و قد صدر قرار للمجلس الدستوري في هذا الصدد، وهو القرار رقم 01 الصادر في 1989/08/20 والمتعلق بدستورية أحكام قانون الانتخابات رقم 13/89 المؤرخ في 1989/08/07، حيث من بين ما تضمنه هذا القرار أنه: "..... أية اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها تندرج في القانون الوطني وتكتسب سلطة أسمى من القوانين، وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية"⁽¹⁾، وبذلك يكون المجلس الدستوري قد مدد المادة 132 من الدستور إلى جميع الاتفاقيات.

- المادة 13 أوجبت موافقة كل غرفة في البرلمان صراحة على هذا النوع من المعاهدات، وبما أنها ذكرت في نفس نص المادة إلى جانب اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، فإن ذلك يعني ضمناً خضوعها للرقابة الدستورية.

وفي ذات الإطار نشير إلى أن اشتراط المادة 97 تلقي رأي المجلس الدستوري في اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم معناه خضوع هذا النوع من المعاهدات للرقابة الوجوبية والسابقة لاستخدام مصطلح "رأي"، وعلى هذا الأساس فإنه من الأفضل لو اكتفى المشرع بإخضاع المعاهدات بجميع أشكالها ومضامينها للرقابة السابقة، وذلك على غرار نظيره الفرنسي واللبناني حتى يجنب الدولة الدخول في منازعات وخلافات مع الأطراف الموقعة على المعاهدات إذا دخلت هذه الأخيرة حيز التنفيذ، وأصبحت بذلك جزء من النظام القانوني الداخلي للدولة ما من شأنه التأثير على علاقات الدولة مع الدول الأخرى⁽²⁾.

(1) عمار رزيق، نشر الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في النظام القانوني الجزائري، مجلة جامعة منتوري، جامعة قسنطينة، العدد 13، 2000، ص11.
(2) عليبي مسعود، مرجع سابق، ص160.

وختاماً لهذه النقطة يمكن القول أن المؤسس الدستوري لم ينص على حل صريح في حالة رفض أو قبول المعاهدة من طرف المجلس الدستوري، وما هو الجزاء المترتب عند عدم تقديم رئيس الجمهورية للمعاهدات الواجب عرضها على المجلس الدستوري (1)، والمنصوص عليها في المادة 97 أعلاه مع أنه لم يسبق إلى حد اليوم عرض أية معاهدة على المجلس الدستوري لرقابة مدى دستورتيتها.

ثالثاً: التنظيمات:

ويقصد بها التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية طبقاً للمادة 125 دستور 1996 (2)، أما بخصوص المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة والمنصوص عليها في م 02/125 من الدستور (3)، فهي تخضع لرقابة الشرعية من طرف القضاء الإداري بموجب دعوى تجاوز السلطة، وبالتالي فهي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري في ظل وجود قضاء إداري يتولى ذلك.

وفي إطار التشريع بأوامر الوارد في نص م 124 من الدستور والذي هو من حق رئيس الجمهورية يستخدمه في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان وفي الحالة الاستثنائية المذكورة في م 93 من الدستور، فبالرغم من عدم وجود نص صريح يلزم عرضها على الرقابة الدستورية، بيد أن قراءة الفقرة الثانية من م 124 توحى بإمكانية خضوعها للرقابة الدستورية حيث بعد أن يوافق عليها البرلمان تصبح قانوناً (4).

وتوضيحا لما سبق ذكره فإنه يجب التمييز بين الأوامر التي تدخل في مجال التشريع العادي التي يشترط إحالتها على المجلس الدستوري بعد موافقة البرلمان عليها صراحة قبل إصدارها وبين الأوامر التي اتخذها رئيس الجمهورية في مجال القوانين العضوية حيث يجب عرضها على المجلس الدستوري قبل إصدارها عملاً بالرأي القائل أن الأوامر تتحول إلى تشريعات بعد موافقة البرلمان عليها، وطالما أن هذه الأوامر تهدف كأصل عام إلى حماية حقوق وحرية الأفراد، و أنه لا يوجد في مقابل ذلك أي نص في الدستور يمنع تقديمها للمراقبة الدستورية، وكونها تتعلق بالتشريعات العادية أو القوانين العضوية فتتحقق

(1) بن زاغو نزيهة، مرجع سابق، ص 101.

(2) تنص م 1/125: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

(3) تنص م 2/125: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة".

(4) بوكرا إدريس، مرجع سابق، ص 124.

قرينة خضوعها للرقابة على دستورية القوانين رغم أن ذلك لم يحدث في الواقع لحد الساعة⁽¹⁾.

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية للرقابة على دستورية القوانين

الرقابة على دستورية القوانين يعهد بها في مختلف النظم الدستورية إلى هيئات قد تكون ذات طابع قضائي أو سياسي، وهذه الطبيعة يتم تحديدها بنصوص الدستور. بيد أنه وبالرجوع إلى الدستور الجزائري وخاصة المواد من 163 إلى 170 فنجدها لم تحدد طبيعة أعمال المجلس الدستوري، ومما زاد من صعوبة الأمر هو اختلاف الآراء حولها حيث أن لكل رأي حججه وتفسيراته المتناقضة مع الرأي الآخر.

الفرع الأول: اختلاف الفقهاء حول تحديد طبيعة الرقابة

هناك بعض الفقهاء يرون أن ممارسة المجلس الدستوري لنوعين من الرقابة إحداهما سابقة تضي عليه الطابع السياسي وأخرى لاحقة تضي عليه الطابع القضائي، بمعنى أن طبيعته تتأرجح بين السياسية والقضائية بالنظر إلى نوع الرقابة الممارسة من طرفه ومناسبتها فهو ليس هيئة قضائية بحتة ولا هيئة سياسية بحتة، وبالتالي فلا مجال لتحديد طبيعة واحدة لهذا المجلس وأعماله.

بينما يرى جانب آخر من الفقه أن المجلس الدستوري من خلال صلاحياته واختصاصه يعتبر نوعا من أنواع القضاء ومن حيث تشكيلته فهو جهاز سياسي، وفي هذا الخصوص يرى الفقيه "موريس دو فرجيه" أن المجلس الدستوري هو بمثابة محكمة سياسية عليا مكلفة برقابة دستورية القوانين، فتعبير محكمة سياسية أو قضاء سياسي يعبر عن الصفة الغامضة للمؤسسة له وظائف قاضي ولكنه يتداخل في مواد سياسية وأكثر من ذلك لأهداف سياسية على أعضائه أن يتمتعوا باستقلال القضاة ولكن تعيينهم سياسي"

وهناك بعض المحللين السياسيين الجزائريين يعتبرون المجلس هيئة سياسية تشترك في اختيار أعضائه جميع السلطات (تشريعية، تنفيذية، قضائية)⁽²⁾.

(1) محمد مجذوب، مرجع سابق، ص 109.

(2) نادية خلفه، مرجع سابق، ص 51-52.

وفي ذات الإطار يرى آخرون أنه ذو طبيعة مختلطة بالنظر لشكل الرقابة التي يمارسها سابقة(سياسية) ولاحقة(قضائية).

الفرع الثاني: المجلس الدستوري ذو طبيعة سياسية

تأسيسا على ما سبق ذكره يبدو أنه ومهما قيل عن طبيعة الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري، فإن هناك العديد من المبررات التي تؤكد الطبيعة السياسية لهذا المجلس:

- 1- الدستور الجزائري نص على هذا الجهاز في الباب الثالث منه والخاص بالرقابة والمؤسسات الاستشارية، ولم ينص عليه الباب الثاني والخاص بالسلطة القضائية وعليه فالمؤسس الدستوري تعهد عدم إضفاء الصفة القضائية لهذا الجهاز.
- 2- بالنسبة لتشكيل المجلس الدستوري هو في الغالب امتداد للسلطتين التشريعية والتنفيذية(07 أعضاء) مع تمثيل ضئيل للسلطة القضائية (عضوان).
- 3- ما يميز القاضي الدستوري عن القاضي العادي هو أن مركزه ينظمه الدستور، كما أن قراراته ذات طبيعة سياسية لأنها تمس أعمال السلطات العامة⁽¹⁾.
- 4- منح المؤسس الدستوري الحق للمجلس الدستوري في وضع النظام الداخلي المحدد لقواعد عمله، بيد أنه بالنسبة للمحكمة العليا ومجلس الدولة فقد ترك تحديد تنظيمها بموجب قانون عضوي.
- 5- قرارات وآراء المجلس الدستوري تنشر في الجريدة الرسمية على عكس الجهات القضائية فقراراتها تبلغ مباشرة للأطراف المتنازعة.
- 6- المجلس الدستوري يصدر قراراته باسم الدستور بينما السلطة القضائية تصدر أحكامها وقراراتها باسم الشعب.
- 7- حق اللجوء للمجلس الدستوري ممنوح لثلاث جهات محددة تمثل السلطة السياسية :
رئيس الجمهورية ورؤساء غرفتي البرلمان دون الأفراد بينما يمكن للأفراد اللجوء للقضاء⁽²⁾.

(1) علي بوبترة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص55.

(2) علي بوبترة، نفس المرجع، ص ص 65-66.

8- المجلس الدستوري عكس القضاء، فهو يمارس الرقابة باعتبارها الوظيفة الأصلية له بينما القضاء يمارسها باعتبارها جزءا من الوظيفة القضائية.

9- رقابة القضاء تتأثر في حالة سحب الدعوى أو التنازل عنها بحيث تتوقف الخصومة، بيد أن رقابة المجلس الدستوري وفقا للمادة 11 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس لا تتأثر بعملية سحب الإخطار أو التنازل عنه من طرف الجهات المخطرة⁽¹⁾.

10- الإجراءات أمام المجلس الدستوري تتسم بالمرونة وعدم التعقيد، وهي وجوب الإخطار برسالة موجهة للمجلس مرفقة بالنص المطعون بعدم دستوريته فقط⁽²⁾، وهذا على خلاف الإجراءات المتبعة أمام القضاء التي تتسم بالتعقيد حيث تظهر العديد من الشروط الشكلية والموضوعية.

11- غياب طابع الواجهة أمام المجلس الدستوري، فالنزاع يقوم ضد قانون معين وليس شخصا بذاته، فعمله لا يتطلب وجود خصومة بل هو يتدخل لمراقبة تصرف لم يصبح نهائيا بعد⁽³⁾.

فالرقابة التي يمارسها المجلس هي رقابة تنازع القواعد القانونية يستهدف من خلالها تجسيد احترام مبدأ التدرج الهرمي للقواعد القانونية، ونتيجة هذا المبدأ هو وجود الدستور في أعلى التدرج الهرمي⁽⁴⁾.

12- أعضاء المجلس هم في الغالب ليسوا رجال قانون حيث لا توجد شروط توجب اختيارهم من بين رجال القانون المتخصصين، ومن ثم تختار كل جهة العضو الذي تراه مناسباً دون وجود اعتبار آخر.

13- بالنسبة لمدة عضوية أعضاء المجلس الدستوري فهي 06 سنوات غير قابلة للتجديد، وهذا ما يدل على الطبيعة السياسية للمجلس الدستوري، فالقاضي يمارس وظيفته باستمرار إلا في حالة وفاته أو إحالته على التقاعد أو عزله لأسباب جديدة⁽⁵⁾.

(1) م 11 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري.

(2) عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 44.

(3) عمار عباس ونفيسة بختي، نفس المرجع، ص ص 46-50.

(4) عادل بن عبد الله، مرجع سابق، ص ص 06-07.

(5) احمد بن دلاخ، الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 1989، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 1995، ص 122.

14- ليس هناك تدرج كما هو الحال عليه في التنظيم القضائي، فالمجلس الدستوري هو الدرجة الوحيدة وبمجرد صدور قراراته تصبح نافذة على الكل.

15- المؤسس الدستوري الجزائري لو تعدد إضفاء الطابع القضائي على المجلس الدستوري لأطلق عليه تسمية (محكمة دستورية)⁽¹⁾.

و هذا على عكس نظيره اللبناني حيث اشترط الدستور وجوب اختيار الأعضاء من بين الأشخاص ذوو الكفاءة الذين لديهم 20 سنة خبرة في الميدان (قضاة وأساتذة قانون...)، كما أكد القانون 90/516 والقانون 99/150 على طبيعة المجلس القضائية.

(1) رشيدة العام، مرجع سابق، ص 124 وما بعدها.

المبحث الثالث

ضوابط الرقابة على دستورية القوانين

إن نجاح عملية الرقابة على دستورية القوانين مرهون في حقيقة الأمر بمدى تقيدها والتزامها بعدد من الضوابط والحدود التي تكفل ممارسة الرقابة في إطارها السليم والصحيح باعتبارها ضماناً أساسية لعقلنة الرقابة، وهذا لصراعات قد تحدث مع السلطات العامة (تشريعية و تنفيذية) هذا من جهة، ومن جهة أخرى تكون سلاح ذو حدين فهي مظهر أساسي من مظاهر سيادة القانون ووسيلة فعالة لحماية حقوق وحرريات الأفراد⁽¹⁾، ومن ثم حماية للقواعد الدستورية التي تقرر هذه الحقوق والحرريات.

وهذا ما يفرض علينا تناولها وفق مطلبين: المطلب الأول الضوابط المتصلة بالنص الدستوري)، وفي المطلب الثاني الضوابط المتصلة بصلاحيات المجلس الدستوري.

المطلب الأول

الضوابط المتصلة بالنص الدستوري

تظهر هذه الضوابط في الوقوف عند روح الدستور فرع أول، وعدم التقيد بالمعنى الضيق للدستور فرع ثاني.

الفرع الأول: روح الدستور

يعبر هذا المصطلح عن الفلسفة الأيديولوجية التي بنيت عليها نصوص الدستور في مجموعها، مما يجعلها متناسقة ومترابطة ومختلفة في الأهداف والتنظيم الخاص بالدولة. فالمجلس الدستوري لا يمكنه أن يتقيد بالمعنى الحرفي للنصوص الدستورية، ومن ثم يجب عليه أن يتعرض لمضمونها خصوصاً عندما لا يوجد نص صريح في الدستور حيث يقوم باستخلاص هذه الروح من خلال فهم جميع نصوص الدستور كوحدة مترابطة لا كنصوص مجزأة، وبعدها يقوم بعملية المقابلة بين النص الدستوري من جهة والنص التشريعي والتنظيمي من جهة أخرى⁽²⁾.

(1) نفيسة بختي وعمار عباس، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 43.

(2) نفيسة بختي وعمار عباس، نفس المرجع، ص ص 50-51.

- علي بوبتر، مرجع سابق، ص ص 62-63.

فمهمة المجلس الدستوري إذن هي البحث عن المعنى الضمني الذي يكتنفه الغموض حتى يتيسر له مهمة استيعاب النص القانوني، ليتمكن من إعطائه التفسير الصحيح، فإذا قابل بين نصوص الدستور والقوانين الأخرى أمكن له معرفة مدى تطابقها معه، فتطبيق الدستور يفرض تحديد معنى نصوصه و تفسيرها قبل كل شيء⁽¹⁾.

و يقوم مضمون روح الدستور على عنصر هام، وهو ما يصطلح عليه بقرينة الدستورية الذي تقوم على توفر شرطين أساسيين:

- وجوب توفر قرينة واضحة على أن حكما في القانون مخالفا للدستور.
- عدم وجود تأويلات مختلفة بحيث يجب الأخذ بالتفسير الأقرب للدستور أو ما يوافقها، وهو ما يتطلب الدقة والغوص في أعماق النصوص الدستورية وليس فقط الوقوف عند ظاهر النصوص⁽²⁾.

ومن المبادئ التي استقاها المجلس الدستوري من مضمون روح الدستور هو مبدأ الفصل بين السلطات رغم أن نصوص الدستور لم تتكلم عنه صراحة حيث اعتمد المجلس الدستوري هذا المبدأ استنادا إلى تحديد الدستور لميدان اختصاص كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم فهو يضمن عدم اعتداء أي سلطة على المجال الذي تختص به السلطة الأخرى⁽³⁾.

ومن المفيد الإشارة إلى أن المجلس الدستوري قد أصدر العديد من الآراء في هذا الشأن، ومن هذه الآراء الرأي الصادر بمناسبة مراقبته لدستورية القانون الأساسي للنائب حيث إعتبر المجلس الدستوري أن المادة 20 منه غير دستورية باعتبارها خولت النائب حق سماع الهيئة التنفيذية الولائية حول كل مسألة تتعلق بسير المصالح العمومية لدائرته الانتخابية، وهو إجراء غير دستوري باعتباره يشكل أمرا موجها للسلطة التنفيذية يتنافى مع

(1) Chabane Ben Akezouh, Le Conseil Constitutionnel et 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, p30.

-Yelles Chaouche Bachir, op.cit, p 47.

(2) علي بوبنزة، مرجع سابق، ص67.

(3) ممارسة الرقابة على السلطة القضائية لم يرد بشأنه نص.

صلاحيات النائب الدستورية مما يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي فهذه المادة غير متطابقة مع مضمون وروح الدستور⁽¹⁾.

وفي رأي آخر للمجلس الدستوري اعتبر أن المادة 02 من الأمر المتعلق بالتنظيم القضائي عندما أحالت أمر تحديد عدد ومقر ودائرة اختصاص المحاكم على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي، قد أخلت بأحكام م 125 فقرة 1 من الدستور التي تحدد مجال ممارسة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، وبذلك فهي تشكل خرقاً لقواعد الاختصاص، وبالنتيجة لمبدأ الفصل بين السلطات، وبناءً على ذلك قضى بعدم دستوريته⁽²⁾.

الفرع الثاني: عدم التقيد بالمعنى الضيق للدستور (الكتلة الدستورية)

فمصطلح الدستور لا يعني ما يتضمنه من مواد فقط بمفهومها الشكلي، ولكن مجموعة النصوص التي يقف عندها المجلس الدستوري أثناء سير عملية الرقابة الدستورية، وهي كما درج عليها المشرع الفرنسي ابتداءً من قراره المؤرخ في 16/07/1971 بتسمية الكتلة الدستورية بمعنى النصوص القانونية المتوافقة مع الدستور، ويتعلق الأمر بتوسيع الكتلة الدستورية لتشمل إلى جانب الدستور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وديباجة الدستور الفرنسي لسنة 1946، والمبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية.

والمجلس الدستوري في الجزائر من خلال عديد قراراته وآراءه لم يتقيد بالأحكام الواردة في الدستور فحسب، حيث كرس عدة مبادئ جديدة مستندا في ذلك إلى نصوص لها قيمة قانونية في مرتبة الدستور الأمر الذي أتاح له فرصة توسيع وتمديد الكتلة الدستورية، ويظهر من خلال ما يلي:

أولاً: المعاهدات الدولية:

استند المجلس الدستوري على المعاهدات ككتلة دستورية من خلال قراره رقم 89/01 المتعلق بقانون الانتخابات حيث أكد أن أي اتفاقية بعد المصادقة عليها ونشرها

(1) القرار رقم 12/رقم د/01 المؤرخ في 13/01/2001.

(2) نفيسة بختي وعمار عباس، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 54.

تدرج في القانون الوطني، وتكتسب بمقتضى المادة 132 من الدستور سلطة السمو على القوانين وتخول كل مواطن جزائري أن يتذرع بها أمام الجهات القضائية الوطنية.

ثانيا: ديباجة الدستور:

خاصة مبادئ الحرية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والمساواة حيث أكد على هذه المبادئ المجلس الدستوري في العديد من قراراته، وفيما يتعلق بمبدأ المساواة الذي يعد المبدأ الدستوري الأساسي الذي استند عليه المجلس الدستوري في كل تدخلاته والتي هي مرتفعة جدا مقارنة بالجوانب الأخرى مع الأخذ بعين الاعتبار تدخلاته القليلة.

حيث وفي قراره رقم 89/01 صرح بأن شرط إرفاق ملف الترشيح لرئاسة الجمهورية بشهادة الجنسية الأصلية لزوج المعني الوارد في الفقرة 03 من المادة 108 قانون الانتخابات رقم 13/89 المعدل والمتمم بموجب الأمر 21/95 المؤرخ في 1995/06/19 غير مطابق للدستور لا سيما مبدأ تساوي المواطنين أمام القانون الوارد في المادة 28 من الدستور، كما قرر أيضا عدم دستورية م 08 من قانون 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب والتي تقرر عدم التنافي بين النيابة ووظائف التعليم العالي، وأطباء القطاع العام كونها تنشئ وضعا متميزا بالنظر إلى أصحاب وظائف مماثلة تمارس ضمن أطر قانونية مختلفة، وفي هذا مساس بمبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية⁽¹⁾.

وقد ارتأى المجلس الدستوري أيضا بان إدراج تامازيغت كلغة وطنية لا يمس البتة بالمبادئ العامة التي تحكم الشعب الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحياته، ولا يمس بأي كيفية بالتوازنات الأساسية للسلطات والمؤسسات الدستورية، وهذا باستناده على ما تضمنته ديباجة دستور 1996 عند تعرضها إلى المكونات الأساسية للهوية الجزائرية عند مراقبته لمشروع التعديل الدستوري لسنة 2002، وأيضا قراره رقم 01-08 المؤرخ في 2008/11/07 فيما يتعلق بالتعديل الدستوري الأخير حول م 31 مكرر المتعلقة بترقية حقوق المرأة وتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة باعتباره مستمد من المطلب الديمقراطي المضمن في ديباجة دستور 1996⁽²⁾.

(1) رأي المجلس الدستوري حول الأمر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية في مادته 13 (رأي رقم 01/ر.ع-ق.ع/م د/97)، وحول م 04 وم 05 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان (رأي رقم 04/ر.ق.ع/م د/98).

(2) نادية خلفة، مرجع سابق، ص52.

ثالثا: القانون:

عد المجلس الدستوري الجزائري إلى إدراج القوانين العضوية ضمن الكتلة الدستورية، أي ضمن القواعد المرجعية التي يستند عليها لإصدار قراراته وآراءه. وهكذا نجده بموجب رأيه المؤرخ في 2000/05/13 استند على القانون العضوي المتضمن نظام الانتخابات المؤرخ في 1997/03/06 حيث ارتأى المجلس: "واعتبارا أن المادة 10 من الدستور تقضي بأنه لا حدود لتمثيل الشعب عدا تلك الحدود التي حددها الدستور وقانون الانتخابات، واعتبارا كذلك أن الفقرة الأولى من م 109 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 1997/03/06 والمتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات تقضي بأن تقدم كل قائمة للمرشحين إما تحت رعاية حزب سياسي أو أكثر...."، و هو بذلك يكون قد ساير نظيره الفرنسي⁽¹⁾.

كما أسس أيضا المجلس قراراته على القانون العادي بمناسبة نظره في دستورية بعض الأحكام التي تضمنها القانون الانتخابي لسنة 1989 إلى قانون الجنسية الذي تضمنه الأمر رقم 86/70 المؤرخ في 1970/12/15 خاصة الأحكام المتعلقة بشروط الحصول على الجنسية وإسقاطها.

المطلب الثاني**الضوابط المتصلة بصلاحيات المجلس الدستوري**

تتجسد هذه الضوابط في ثلاث جوانب:

الفرع الأول: المجلس الدستوري لا يخلق قاعدة دستورية

فدور المجلس الدستوري يقتصر على حماية القاعدة الدستورية من الاعتداء عليها من طرف السلطات العامة بما يصدر عنها من قوانين وتنظيمات، حيث أنه من الخطورة بمكان اعتبار المجلس الدستوري خالقا للقاعدة الدستورية ومن ثم مصدرا للدستور. فالمجلس الدستوري يصدر اجتهادات مطابقة وموافقة للدستور فقط، حيث وبمقتضى ذلك يشكل عمله اكتشافا لشيء موجود⁽²⁾.

(1) Yelles Chaouche Bachir, op.cit, pp 72-84.

(2) يوسف حاشي، مرجع سابق، ص310.

الفرع الثاني: المجلس الدستوري لا يلغي النص المخالف

فالمجلس الدستوري تتوقف مهمته عند تحديد أو تقرير موافقة النص للدستور من عدمها فالنص لا يلغى إلا من طرف الجهة المختصة بوضعه، وهي نتيجة لذلك تتصرف وفقا لقرار المجلس عن طريق تعديل النص المخالف أو تعويضه بنصوص أخرى في حالة ما إذا كان النص في مجمله خارقا للدستور.

الفرع الثالث: المجلس الدستوري لا يتعدى لمراقبة ملئمة التشريع

يكاد ينعقد الإجماع في الفقه الدستوري على أن الرقابة على دستورية القوانين تقتصر على المسائل الدستورية وذلك في إطار الدستور، حيث يتوقف دور المجلس الدستوري عند حد التحقق من مطابقة النص القانوني للدستور أو عدم مطابقتها له نسا وروحا فقط وليس إصدار أحكام تقويمية على النص التشريعي أو التنظيمي من حيث ملاءمته للظروف الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية، كما لا يمكنه البحث عن التقديرات والاعتبارات والدوافع التي يتوخاها المشرع عند وضعه لتشريع أو قانون ما، ولا إلى قيام السلطة التنفيذية بسن قانون معين.

وهذا ما عبر عنه الأستاذ "روبير" بقوله: "لا يمكنه أي المجلس الدستوري أن ينطق بما إذا كان القانون جيدا أم رديئا، مفيدا أو غير ملائم، أخلاقيا أم غير أخلاقي، عادلا أم غير عادل، لا تكمن مهمته في أن يفرض على البرلمان ما يجب فعله"⁽¹⁾.

ورقابة الملائمة استنادا إلى أحكام المحكمة العليا الأمريكية تستند على ثلاث عناصر

أساسية:

- ضرورة التشريع أو عدم ضرورته.
- ملائمة التشريع وحكمته ومدى صلاحيته للأحوال الاجتماعية و السياسية.
- البواعث الحقيقية الكامنة وراء إقدام السلطة التشريعية على إصدار التشريع⁽²⁾.

(1) علي بوبنرة، مرجع سابق، 68

- رداوي مراد، مرجع سابق، ص84.

(2) كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، جامعة القاهرة، مصر، 1958، ص460.

فوجد مثلا المحكمة العليا الأمريكية قد قضت بدستورية قانون أصدرته إحدى الولايات، رغم أنه قد طعن في دستوريته لصدوره بناء على رشوة قدمت لأعضاء المجلس التشريعي الذين اقترحوا وضعه⁽¹⁾.

(1) محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، دار النهضة للقانون، مصر، الطبعة الأولى، 1995، ص129.

المبحث الرابع

عراقيل الرقابة على دستورية القوانين

كآلية لتجسيد إحترام القواعد الدستورية

تشكل الرقابة على دستورية القوانين الممارسة من طرف المجلس الدستوري دعامة قوية من دعائم احترام القواعد الدستورية في الجزائر، بيد أنه من الناحية الواقعية تبرز العديد من العراقيل و العوائق تحد من فعالية الأهداف المتوخاة من هذه الرقابة، وهي فرض إحترام القواعد الدستورية سواء تعلق ذلك بتشكيلة المجلس الدستوري مطلب أول، أو إجراءات عمله مطلب ثاني، أو مجالات الرقابة الممارسة من طرفه مطلب ثالث.

المطلب الأول

العراقيل المتصلة بالتشكيلة التي تمارس بها الرقابة

وتظهر هذه العراقيل من خلال الجوانب الآتية:

الفرع الأول: بالنسبة لعدد الأعضاء

المؤسس الدستوري الجزائري وان كان هدفه هو تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، غير أن ميوله بقي لصالح السلطة التنفيذية، فبالرجوع إلى دستور 1996 نجد أنه من بين 09 أعضاء فالسلطة التنفيذية ممثلة بـ: 03 أعضاء وهو نفس العدد بالنسبة لدستور 1989 من بين 07 أعضاء، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد فحتى العضوين المنتخبين من طرف رئيس مجلس الأمة أو أحدهما على الأقل لا ينفى إمكانية انتخابهما من ضمن (3/1) المعين من طرف رئيس الجمهورية، مما يؤدي إلى تحالف هذان العضوان أو أحدهما مع الأعضاء الثلاثة المعينين من طرف رئيس الجمهورية (يصبح مجموع الأعضاء 05 أعضاء) الأمر الذي من شأنه القضاء على مبدأ التوازن بين السلطات في التمثيل داخل هذه المؤسسة.

وهو نفس النقد الموجه إلى المجلس الدستوري الفرنسي حيث يبرز تفوق السلطة التنفيذية في التشكيلة بمعدل ثلاث أعضاء إلى جانب رؤساء الجمهورية السابقين، ونفس الأمر بالنسبة للمجلس الدستوري في تونس في ظل الدستور السابق حيث ينفرد رئيس

الجمهورية بتعيين أربعة أعضاء من أصل تسعة، وفي المغرب نجد أنه من بين 12 عضوا يعين الملك 06 أعضاء أي 1/2⁽¹⁾.

الفرع الثاني: بالنسبة لطريقة التعيين

تطرح طريقة التعيين بدورها العديد من الإشكاليات:

أولاً: التعيين و الانتخاب:

هناك اختلاف بين السلطات في طريقة التعيين حيث استعملت عبارة "التعيين" بالنسبة للأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية، وعبارة "الانتخاب" بالنسبة للأعضاء المعينين من جانب السلطتين التشريعية والقضائية، فالتعيين على خلاف الانتخاب يجعل من الهيئة المكلفة بذلك تتمتع بالحرية المطلقة وبدون شروط تقيدتها مما لا يعطي ضمانات كافية للاستقلالية والحياد⁽²⁾، ويجعل الأعضاء خاضعين للجهة التي تعينهم ونفس الأمر بالنسبة للرئيس الذي يعين بدوره، وهذا عكس ما هو معمول به في إيطاليا وإسبانيا حيث يتم انتخابهم بشكل ديمقراطي من بين الأعضاء⁽³⁾.

وفي ذات الإطار يوجد اختلال بالنسبة للأعضاء المنتخبين مقارنة مع زملائهم المعينين، فالأعضاء المنتخبين يجدون أنفسهم في وضع مريح وأحسن للعمل باستقلالية داخل المجلس لأنهم يحتفظون بامتيازاتهم السابقة في السلطة التشريعية والقضائية حيث و بعد انتهاء مهامهم بإمكانهم استعادة وظائفهم القضائية في حال السلطة القضائية، وبإمكان المنتخبين من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة أن يطلبوا إحالتهم على التقاعد بصفتهم أعضاء سابقين في البرلمان، أما الأعضاء المعينين فلا شيء يضمن لهم مستقبلاً مهنيًا ولا سيما إن كانوا من ذوي الدخل المحدود، فعدم إمكانية تجديد مهمتهم يجعلهم أقل اطمئنانًا ومن ثم عدم تمتعهم بالاستقلالية وربما يجعلهم أكثر حرصًا على التصرف بما يفتح لهم آفاقًا مهنية جيدة لما بعد العضوية في المجلس الدستوري⁽⁴⁾.

(1) في لبنان الوضع أكثر ديمقراطية، حيث يقتصر دور رئيس الجمهورية على توقيع محضر التعيين فقط، ومن ثم فرئيس الجمهورية لا يمكنه أن يؤثر على عمل المجلس الدستوري.

(2) فرئيس الجمهورية لن يعين إلا الأعضاء الغير معادين لسياسته، أما في لبنان فان جميع الأعضاء ينتخبون.

(3) في فرنسا لا يوجد ما يمنع تعيين الرئيس من بين المنتخبين الممثلين للبرلمان، ولو أن التعيين في الواقع العملي يتم من بين المعينين:

Dominique Turpin, Droit Constitutionnel, P.U.F, Paris, 2^{ème} édition, 1994, pp 480-482.

(4) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص ص 313-314.

ثانياً: شروط العضوية:

بغض النظر عن شرطي التمتع بالحقوق المدنية والسياسية إضافة إلى شرط عدم الجمع بين العضوية في المجلس وأية عضوية أو مهنة أو وظيفة أخرى، فلم يتضمن لا الدستور ولا النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري أية شروط أخرى والتي هي مهمة نظراً لطبيعة الوظيفة التي يمارسها المجلس مثل:

1- شرط الكفاءة القانونية:

حيث يفتقد المجلس الدستوري الجزائري إلى أساتذة مختصين في القانون الدستوري والقانون العام، فطالما أن دور المجلس هو فحص مطابقة القوانين بتفسير الدستور التفسير الصحيح فكان من الأجدر لو أخذ ذلك في عين الاعتبار عند تعيين وانتخاب الأعضاء مما يؤدي معه إلى تعيين أعضاء على غير علم وخبرة قانونية ودستورية تؤهلهم للقيام بهذه المهمة الخطيرة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى تعيين الأعضاء بالاعتماد على معايير شخصية وذاتية أكثر منها موضوعية.

على عكس الوضع الموجود في لبنان حيث يشترط أن يتوفر لدى الأعضاء الخبرة القانونية لأكثر من 20 سنة (أساتذة وقضاة ومختصين في القانون)، وفي البحرين حيث يشترط أن يكون الأعضاء متحصلين على إجازة في القانون.

2- شرط السن:

لم يشترط المؤسس الدستوري الجزائري على غرار نظيره الفرنسي واللبناني أي سن أدنى أو أقصى لمدة العضوية مما قد يؤدي إلى تعيين شباب يفتقرون إلى الخبرة أو شيوخ عاجزين لم يعودوا قادرين على العطاء، ورغم أن ذلك لم يحدث لحد اليوم إلا أنه كان من الأفضل لو أدرج هذا الشرط باعتباره شديد الأهمية، مثلما هو عليه الحال في مصر حيث حدد السن بـ45 سنة، "وفي البحرين بـ40 سنة كاملة"⁽¹⁾.

(1) حمدي العجمي، مرجع سابق، ص ص 138-139.

الفرع الثالث: بالنسبة لمدة العضوية

رغم تحديد مدة العضوية داخل المجلس الدستوري لمدة 06 سنوات غير قابلة للتجديد مع إمكانية التجديد النصفى للأعضاء كل 03 سنوات إلا أنه وبالرجوع إلى الواقع العملي يثبت أنه ومنذ تأسيسه بمقتضى دستور 1989 لم يعرف تجديدا جزئيا عاديا. فالتشكيلة الأولى جدد نصف أعضائها بعد مرور 05 سنوات، وهذا خلافا لما ورد في الحكم الانتقالي لدستور 1989 حيث كان لا بد من حصول تجديد جزئي عام 1992 أي بعد مرور 03 سنوات على إنشاء المجلس، وقد كان هذا نتيجة للأزمة السياسية والدستورية التي مرت بها الجزائر عام 1992 وما نتج عنها من فراغ مؤسسي نتيجة استقالة رئيس الجمهورية وحل المجلس الشعبي الوطني، وهو ما أثر على التجديد الجزئي لأعضاء المجلس الدستوري⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار فإن عهدة الرئيس السابق "سعيد بوشعير" دامت أكثر من 06 سنوات (1995-2002)، وهو ذات الوضع أيضا بالنسبة للتشكيلة الأخيرة للمجلس الدستوري حيث أصدر المجلس عدة آراء بشأن مطابقة بعض القوانين العضوية للدستور (تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، قانون الانتخابات، قانون الأحزاب، قانون الجمعيات، قانون الإعلام)، و المثير للإنتباه هو مشاركة ثلاثة أعضاء إنتهت ولايتهم القانونية وهم:

- بوعلام بسايح (رئيس المجلس).

- محمد حبشي (العضو المعين من طرف رئيس الجمهورية).

- القاضية فريدة لعروسي (العضوة المنتخبة من طرف مجلس الدولة)⁽²⁾.

و معنى ذلك أن هؤلاء الأعضاء قد كانوا وبحكم انتهاء ولايتهم أجنب أو غرباء عن المجلس الدستوري، وهو ما يعتبر مخالفة صريحة للقواعد الدستورية، ما من شأنه التأثير على صحة هذه القوانين العضوية الصادرة.

(1) المادة 41 من المرسوم الرئاسي رقم 94-40 المؤرخ في 1994/01/29، المتعلق بنشر أرضية الوفاق الوطني حول المرحلة الانتقالية (ج.ر.ج. عدد 12، 1995، ص3-17).

(2) وقد وجد المجلس الدستوري الجزائري في وضع غير قانوني بسبب عدم استخلاف الأعضاء المنتخبين من طرف البرلمان من سبتمبر 2011 لغاية كتابة هذه الأسطر، موقع جريدة صوت الأحرار:

حيث و في مثل هذه الوضعية، فإن رأي المجلس الدستوري في حد ذاته مخالف للدستور في حين يفترض طبقاً للمادة 163 من الدستور أن المهمة الأساسية التي أنشأ من أجلها هو السهر على احترام القواعد الدستورية، مما يطرح علامة استفهام حول ترك مؤسسة هامة بحجم المجلس الدستوري "شاغرة" حتى و إن كان ذلك لمجرد يوم واحد، فـرئيس المجلس الدستوري ليس شخصاً عادياً، و هو ثالث شخصية في الدولة، و بإمكانه تسيير شؤون البلاد في حالة وقوع أي طارئ.

المطلب الثاني

العراقيل المتصلة بإجراءات سير الرقابة

تظهر هذه العراقيل من خلال الجهات المخولة بالإخطار فرع أول، وإجراءات فحص رسالة الإخطار فرع ثاني.

الفرع الأول: بالنسبة للجهات المخولة بالإخطار

لقد حددت م 166 من دستور 1996 ثلاث جهات لها حق إخطار المجلس الدستوري وهم: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة⁽¹⁾، ومن ثم فحصر عملية إخطار المجلس الدستوري على هيئات محددة يرى فيها بعض المؤيدين لذلك أنها تؤدي إلى تقليص عدد الطعون أمام المجلس مما يساعد في سرعة الفصل في المنازعة الدستورية وتسهيل عمل المجلس، كما يرى البعض الآخر أن ذلك من شأنه منع المجلس من الولوج في نشاط مكثف ومفقد للتوازن السياسي، وهذا قد يؤدي إلى تدخل المجلس في اختصاصات السلطات الأخرى فيتحول بذلك إلى سلطة فوق السلطات ما يسمح بإحتمال وقوع الصراع بينه وبين السلطات الأخرى، ويجعل الدولة تسير وفق نهج ما يسمى بحكومة القضاة.

ومن ثم فتضييق جهات الإخطار حسب هؤلاء هدفه هو مساندة متطلبات الديمقراطية والعدالة على أساس أنه محصور في يد هيئات منتخبة ديمقراطياً، والقوانين في حد ذاتها تعد تعبيراً عن الإرادة الجماعية التي لا تعلوها أي إرادة أخرى.

(1) منح الإخطار لرئيس الجمهورية على أساس أنه حائز على الوكالة الشعبية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني الذي يتصرف باسم المنتخبين، ورئيس مجلس الأمة باعتباره يعمل باسم ممثلي الأمة.

بيد أن هذه الآراء مردود عليها من حيث أن حصر مجال الإخطار في ثلاث هيئات فقط يؤدي إلى عدة نتائج سلبية منها:

1- جعل المجلس الدستوري متفوق في دائرة من التحجر والجمود، الأمر الذي يعيق تقدمه في ميدان الرقابة، وهو ما يشكل خطراً على سلطة الرقابة ومن ثم على حقوق وحرريات الأفراد⁽¹⁾.

2- إمكانية تطبيق وإصدار العديد من القوانين رغم مخالفتها لأحكام القواعد الدستورية حتى ولو لاحظ المجلس الدستوري ذلك على أساس أنه لا يمكنه التحرك تلقائياً، فمن الأفضل لو مكن من ذلك مع تقييده بضابط هو أن تكون مخالفة النص القانوني للدستور صارخة لا لبس فيها⁽²⁾.

ومع ذلك فقد سجل الواقع في بعض المناسبات تحرك المجلس دون إخطاره وذلك بمناسبة مراقبته للأمر رقم 21/95 المؤرخ في 19/07/1995 المعدل والمتمم لقانون الانتخابات رقم 13/89 الصادر بتاريخ 07/08/1989، وذلك من خلال تبنيه تصريحاً علنياً بعد مرور 10 أيام من صدور الأمر المذكور أعلاه حيث تمسك من خلاله بحكم كان قد أصدره من قبل وهذا رغم أنه لم يتلق أي إخطار⁽³⁾.

كما رخصت له م 08 من النظام المحدد لقواعد عمل المجلس المؤرخ في 28/06/2000 إمكانية التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها بمعنى أن المجلس له الحق في أن يحكم بما لم يطلب منه⁽⁴⁾، وهو ما يسمى بالإخطار التلقائي غير المباشر، وبذلك يكون المجلس قد بحث عن فرصة للإفلات من نطاق ضيق الإخطار وانحصاره بتبنيه للإخطار التلقائي حسب رأينا.

3- عدم منح السلطة القضائية حق اللجوء للمجلس الدستوري يعد مساساً بمبدأ التوازن بين السلطات.

(1) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ص 214-215.

(2) مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 28.

(3) مولود ديدان، مرجع سابق، ص ص 118-119.

(4) تنص م 08 على ما يلي: "إذا اقتضى الفصل في دستورية حكم التصدي لأحكام أخرى لم يخطر المجلس الدستوري بشأنها، ولها علاقة بالأحكام موضوع الإخطار فإن التصريح بعدم دستورية الأحكام التي أخطر بها أو تصدى لها، وكان فصلها عن بقية النصوص يؤدي إلى المساس ببنية كاملة، فإنه في هذه الحالة يعاد النص إلى الجهة المخطرة".

4- إقصاء الأقلية البرلمانية من حق اللجوء للمجلس الدستوري يترتب معه عدم توفير الوسيلة التي تمكنها من الاحتماء ضد ديكتاتورية الأغلبية التي تستعمل هذا الحق عن طريق الرئيس، وذلك على خلاف ما هو متبع في فرنسا حيث بموجب تعديل 1974/10/29 تم توسيع حق الإخطار ليشمل 60 نائبا في الجمعية الوطنية أو 60 عضوا في مجلس الشيوخ، ومن ثم و بموجب ذلك أضحى المعارضة على قدم المساواة مع الأغلبية وأصبح استعمال هذا الحق بنسبة كبيرة من طرف الأقلية⁽¹⁾، وفي لبنان أيضا منح هذا الحق للنواب بتوافر نصاب قانوني هو 10 نواب⁽²⁾.

5- المتضررون من تطبيق النص القانوني المخالف للدستور هم الأفراد عادة وهؤلاء ليس لهم الحق في إخطار المجلس الدستوري ولا الدفع بعدم الدستورية⁽³⁾، فحماية حقوق وحرية الأفراد من اعتداء السلطات هي الغاية الأساسية من وضع الدستور، ومن ثم فاحتمال إصدار قوانين تمس بحقوقهم وحريةهم أمر وارد.

بيد أنه ولكي لا تنزلق الرقابة عن خصوصيتها وحتى لا يتحول المجلس الدستوري إلى هيئة قضائية مستقلة، فمن الأفضل لو تم تنظيم ذلك بمنح الأفراد حق الطعن عن طريق الجهات القضائية ممثلة في كل من المحكمة العليا ومجلس الدولة، وذلك من منطلق أن الرقابة هي عملية فنية دقيقة ومعقدة تتطلب مهارات وقدرات قانونية فائقة لا تتوافر لدى أفراد الشعب العاديين⁽⁴⁾.

5- عدم منح الوزير الأول حق إخطار المجلس الدستوري يطرح عدة إشكالات، فعملية المبادرة بالقوانين هي مشتركة بين الوزير الأول والبرلمان، حيث يمكن له أن يلاحظ قوانين مخالفة للدستور بادر بها البرلمان وتمت المصادقة عليها بإصدارها، دون أن يتمكن من إخطار المجلس الدستوري بشأنها.

من جهة أخرى فالوزير الأول يعتبر مسؤولا عن القوانين وعلى تنفيذ البرنامج الحكومي المصادق عليه من طرف البرلمان، فمن الأفضل لو تم شمله بسلطة الإخطار

(1) مريم كماشة، مرجع سابق، ص 43.

(2) الياس أبو عبيد، المجلس الدستوري اللبناني بين النص والاجتهاد والفقهاء المقارن، دون ذكر دار نشر، 2007، ص 171 وما بعدها.

(3) نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائرية والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة سيدي بالعباس، 2002-2003، ص 74.

(4) عبد العزيز محمد سلمان، مرجع سابق، ص 156.

بخصوص قوانين سيصبح ملزما بتنفيذها⁽¹⁾، ويوجد أشكال آخر في الواقع كحالة اغتصاب رئيس الجمهورية لاختصاص الوزير الأول، فلا يمكن إخطار المجلس الدستوري خاصة وان رئيس الجمهورية يملك حق إقالة الحكومة⁽²⁾.

6- تضيق جهات الإخطار أدى إلى قلة الإخطارات، حيث ومنذ إنشاء المجلس الدستوري فعليا منذ سنة 1989 والى غاية 2012 لم يخطر المجلس الدستوري سوى 40 مرة (37 مرة من طرف رئيس الجمهورية، 03 إخطارات من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني مقابل إخطار واحد من طرف رئيس مجلس الأمة)، وهو ما أدى إلى تطبيق بعض القوانين دون خضوعها لأي نوع من الرقابة مثل: القانون الخاص بالتقسيم الانتخابي لـ: 91/04/03 والمرسوم التنفيذي الذي ينص على خصم رواتب العمال للقطاع العام والموظفين.

حيث أنه وبعد مرور أكثر من عشرين سنة من إنشاء المجلس الدستوري يكون البرلمان والسلطة التنفيذية قد وضعوا آلاف النصوص بعيدة كل البعد على أن تكون مطابقة للدستور⁽³⁾، و ذلك دون إخطار المجلس الدستوري بها، فلتفعيل دور المجلس الدستوري لا بد من توسيع الإخطار مع ربطه بضوابط معينة حتى يؤدي الغرض المتوخى منه.

الفرع الثاني: بالنسبة لإجراءات فحص الإخطار ودراسته

تحكم إجراءات فحص الإخطار بدورها العديد من القيود التي من شأنها عرقلة دور المجلس الدستوري في هذا المجال:

أولاً: بالنسبة لرسالة الإخطار

كما سبق وان رأينا فانه لإحالة رسالة الإخطار على المجلس الدستوري لا بد من توافر شرطين من الناحيتين الشكلية والموضوعية.

1- الشروط الموضوعية:

أن يكون برسالة موجهة من طرف الجهات المحددة في الدستور.

(1) مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص27.

(2) عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2009، ص643.

(3) مريم كماشة، مرجع سابق، ص42.

2- الشروط الشكلية:

أن يكون برسالة مرفقة بالنص المطعون فيه موجهة إلى رئيس المجلس الدستوري دون اشتراط تسببها، فجميع الطعون المحالة على المجلس الدستوري لم تحدد فيها الأسباب الكفيلة لتبرير عدم الدستورية خاصة إذا علمنا انه لا الدستور ولا النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري قد اشترطا ذلك، وهو ما يجعل المجلس الدستوري في وضع صعب الأمر الذي يضطره إلى البحث عن أسباب عدم الدستورية بإجراء جملة من الدراسات التوثيقية والتحقيقات والتدقيق في الإجراءات والأعمال التحضيرية مما يصعب عمله في هذا المجال، كما يجعل الرقابة الدستورية تباشر في جميع الأحوال حتى ولو لم تكن هناك مخالفة صريحة لنص الدستور.

وهذا على خلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي يجد نفسه في وضع مريح نظرا لغنى الملف المحال إليه بالأدلة والوثائق والمستندات الضرورية⁽¹⁾.

ثانيا: بالنسبة لإجراءات الفصل في الملف:

يلاحظ على الإجراءات التي يتم بها الفصل في رسالة الإخطار عدم وجود ما يسمى بمبدأ الواجهة، فتأسيسا على أن النزاع يقوم ضد قانون معين وليس شخصا بعينه، وهو ما يستبعد وجود مواجهة بين الخصوم التي من شأنها تمكين الطرف الآخر من الاطلاع على محتوى الرسالة خصوصا وأن رسالة الإخطار لا يتم نشرها، فمن الأفضل لو تم إرساء هذا المبدأ تسهيلا لمهمة المجلس الدستوري وتهيئة أحسن الظروف له للتحقيق وتطبيق القانون فلا يوجد هناك ما يعيق تطبيق هذا المبدأ نظرا لوجود مبررين⁽²⁾:

1-المبرر القانوني:

يتمثل في عدم وجود أي نص دستوري أو قانوني يمنع إقرار هذا المبدأ من جهة، ومن جهة أخرى فالمادتين 12 و13 من النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري تخولان للمقرر كافة الصلاحيات لجمع المعلومات قصد حل المسألة الدستورية، حيث بإمكانه إرساء مبدأ الواجهة في هذه المرحلة بتمكين الجهة التي يكون قانونها

(1) Walid Elagoune, La Conception du Contrôle de Constitutionnalité en Algérie , Revue Idara, Université d'Alger, N°2 , 1996, p19.

(2) عمار عباس و نفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص ص 56-58.

موضوع طعن بالادستورية من الاطلاع على طلبات الجهات المخطرة من خلال إشعارها وتبليغها برسالة الإخطار.

2- المبرر المنطقي:

دور المجلس الدستوري لا يختلف عن دور القاضي العادي أو الإداري فهده هو تطبيق القانون، فإرساء هذا المبدأ من شأنه تسهيل مهمته في دراسته رسالة الإخطار والتحقيق فيها، كما يساعد على إضفاء الشفافية على إجراءات الرقابة خروجاً عن الطابع السري المميز لها.

وفي فرنسا لم ينص على هذا المبدأ غير أنه تم اعتماد أسلوبين:

الأول: نص الأمر المؤرخ في 07/01/1958 المتضمن القانون العضوي المتعلق بالمجلس الدستوري على ضرورة تبليغ الجهات المعنية بمضمون رسالة الإخطار في حالة الرقابة الاختيارية⁽¹⁾.

الثاني: تم اعتماد ما يسمى بالذكرات الإضافية تتضمن حجج و تسببات أخرى تدعم رسالة الإخطار الأولى.

وقد طبق هذا المبدأ جزئياً في بلغاريا أين يتجسد هذا المبدأ فقط في مرحلة قبول تحريك الرقابة فقط، وفي بعض النظم المقارنة كالعابون وجيبوتي يخضع تطبيق هذا المبدأ للسلطة التقديرية للقاضي⁽²⁾.

ثالثاً: بالنسبة لمدة الفصل:

تبعاً للفقرة الأولى من المادة 167 من دستور 1996 فإن للمجلس الدستوري مهلة 20 يوماً للفصل في رسالة الإخطار، وهي مدة قصيرة جداً بالنظر إلى عدة معطيات أهمها:

1- عدم تسبب رسالة الإخطار يدفع المجلس الدستوري بالبحث عن الأسباب والتدقيق فيها ، وهي تتطلب جهداً ووقتاً طويلاً نسبياً.

2- إمكانية تعدد رسائل الإخطار في فترة زمنية واحدة، وهو ما يزيد من صعوبة المهمة.

⁽¹⁾ Jean Pascal, L'accès du Juge Constitutionnel Français, R.D, Paris, N°2, 2001, pp 474-475.

⁽²⁾ عمار عباس ونفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص 50-52. -Yelles Chaouche Bachir, op.cite, pp 53-54.

بيد أنه وبالرجوع إلى المجلس الدستوري الفرنسي فنجد أن الدستور منح له مدة شهر كامل للفصل في الملف، إضافة إلى نصه على وجوب تسبيب رسائل الإخطار⁽¹⁾.
و يجد المجلس الدستوري اللبناني نفسه في وضع أفضل بكثير حيث منحت له مدة 40 يوماً للفصل في الملف⁽²⁾.

المطلب الثالث

العراقيل المتصلة بمجالات الرقابة

يمارس المجلس الدستوري نوعين من الرقابة على دستورية القوانين وهي سابقة فيصدر رأياً أو لاحقة فيصدر قراراً، وهو ما يشكل ضماناً أساسية لاحترام القواعد الدستورية وخاصة حماية الحقوق والحريات العامة، إلا أن الواقع أثبت عدم فعاليتها بالنظر إلى ما يلي:

الفرع الأول: بالنسبة لمكانة الدور الذي يمارسه المجلس الدستوري في هذا المجال:

أولاً: رغم ما يلعبه المجلس الدستوري من دور أساسي في حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطن بتكريسه لنوعين من الرقابة، وهذا ما ظهر في عديد القرارات الصادرة عنه وذلك بتكريسه لمبدأ أساسي وهو مبدأ المساواة إلا أنه سرعان ما تراجع عن أداء دوره في حماية هذه الحقوق والحريات منها الحقوق السياسية، وخاصة حماية الحق في التعددية السياسية كأبرز الحقوق السياسية، فيما يعرف بقضية "محفوظ نحناح" الذي أقصاه المجلس من قائمة المترشحين للانتخابات الرئاسية سنة 1999 لعدم حصوله على شهادة تثبت مشاركته في الثورة التحريرية على أساس أنه مولود قبل سنة 1942، رغم أن المادة لم تحدد كيفية إثبات المشاركة في الثورة حيث قام المترشح "محفوظ نحناح" بتقديم وثيقة تثبت مشاركته في الثورة شهد عليها قادة ميدانيون في جيش التحرير إلا أن المجلس الدستوري رفضها⁽³⁾.

ثانياً: تبين في دراسة للرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان حول التعديل الدستوري لسنة 2008 أن ذلك التعديل الذي وافق عليه المجلس الدستوري كونه لا يمس بحقوق الأفراد

(1) عمار عباس ونفيسة بختي، مرجع سابق، ص 48.

(2) لديه 10 أيام للمقرر + 15 يوماً للتداول، و15 يوماً أخرى لإصدار القرار، وهو ما يساوي 40 يوماً كاملة.

(3) حازم صلاح الحجلة، الرقابة الدستورية ودورها في ضمان الحقوق والحريات السياسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص ص 102-103.

وحرياتهم كان من أجل الوصول إلى تعديل م74 التي تلغي التحديد الزمني للعهد الرئاسية، وفي هذا مساس بمبدأ أساسي من مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وخرق لأحكام الدستور(1).

ثالثاً: بخصوص تفسير الدستور تم منح الحق في الإخطار التفسيري لرئيس الجمهورية وحده حيث حدث وأن رفض المجلس الدستوري الإخطار الذي قدمه رئيس مجلس الأمة "البشير بومعزة" حول تفسير مدة عهدة رئيس مجلس الأمة الوارد في مضمون م 181 دستور 1996 وذلك لعدم التأسيس(2)، وعليه كان من الأفضل لو منح هذا الحق للسلطات الأخرى باعتبار الهدف منه هو ضمان التطبيق السليم لحكم غامض في الدستور يحتمل عدة تفسيرات بحيث يكون التفسير الذي يبديه المجلس، هو ما يجب التزامه من طرف جميع السلطات.

رابعاً: رغم كون المجلس الدستوري الحارس الأمين على احترام الدستور في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء، فقد اثبت الواقع أنه قلما تم احترام مجال الاختصاص من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية نظرا لتحديد المشرع لمجال اختصاص السلطة التشريعية على سبيل الحصر-30 مجالا + القوانين العضوية- في حين بقي التنظيم المستقل لا تحده حدود، ما يطرح الإشكال بشأن الفصل بين مجال اختصاص السلطتين.

وفي اجتهاد للمجلس الدستوري بمناسبة فصله للخلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة حول كيفية التجديد الجزئي لأعضاء مجلس الأمة المعينين، فقد تضمن توسيع مجال السلطة التنظيمية العائد لرئيس الجمهورية عندما وضع المجلس الدستوري معايير جديدة للفصل بين مجالي القانون والتنظيم(3).

وبخصوص هاتين الإشكاليتين الأخيرتين يرى الدكتور بوكرا إدريس أن ما وقع عند استبدال رئيس مجلس الأمة يطرح مسألتين غاية من الأهمية:

1- المجلس الدستوري ضامن للفصل بين السلطات: وفي حالتنا، وكما تجلى من خلال الاختلاف بين رئيس مجلس الأمة ورئيس الجمهورية حول مسألة التجديد الجزئي لأعضاء

(1) نادية خلفة، مرجع سابق، ص53.

(2) علي بوتيرة، مرجع سابق، ص ص 58-59.

(3) عمار عباس و نفيصة بختي، الحدود الدستورية لرقابة المجلس الدستوري، مرجع سابق، ص55.

الأمة، وكذا الاختلاف حول تفسير نص الفقرة 2 المادة 181 من الدستور بين المؤسستين، فإن الفصل في النزاع بين مؤسستين دستوريتين هو من صميم صلاحية المجلس الدستوري، باعتباره ضامنا للفصل بين السلطات، ولهذا الغرض وطبقا لنص المادة 166 من الدستور قام رئيس مجلس الأمة بإخطار المجلس الدستوري لتفسير نص الفقرة 2 من المادة 181، ومن هنا فإن قيام هيئة التنسيق (الخميس 12/04/2001) ودون مراعاة هذا الإخطار الذي قام به رئيس مجلس الأمة، ودون انتظار موقف المجلس الدستوري من موضوعه يعد تعديا على صلاحيات المجلس الدستوري واحتقارا لهيئة دستورية من جهة.

وإنكارا لأحد المبادئ القانونية المتعارف عليها في مجال إجراءات التقاضي، ولما كان الأمر معروضا على المجلس الدستوري للفصل طبقا للدستور، كان يتعين على جميع الأطراف إرجاء إتخاذ أي إجراء بشأن رئاسة مجلس الأمة إلى غاية الفصل في المسألة من طرف المجلس الدستوري الذي يرجع له وحده أمر الفصل في المسألة .

2- إن هذه المخالفات التي تأتي من أعلى المؤسسات الدستورية في الدولة والتي تأتي من ممثلي الأمة من شأنها إحداث الشك في مصداقية المؤسسات و عملها، والقضاء على الثقة التي ينبغي أن تبقى دائمة بين الأمة و ممثلها حفاظا على سمو الدستور ودعما لبناء دولة القانون (1).

ثالثا: بمناسبة الطعون المحالة على المجلس الدستوري فقد كانت أغلبها منصبة على الأعمال الصادرة عن البرلمان، في حين لم يخضع أي مرسوم رئاسي أو معاهدة أو قانون متعلق بالمصادقة على اتفاقية للرقابة الدستورية، وبذلك تحول المجلس الدستوري بحكم الواقع من مؤسسة تراقب مدى شرعية القوانين إلى هيئة مختصة فقط في مراقبة الأعمال البرلمانية، مما قد يؤدي إلى إضعاف وتقبيد السلطة التشريعية والاستحواذ عليها حيث قد تتحول هذه المؤسسة إلى برلمان يعلو البرلمان الأصلي (2).

(1) بوكرا إدريس، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2001، ص 76 وما بعدها.

(2) الأمين شريط، مرجع سابق، ص 151.

الفرع الثاني: بالنسبة للرقابة السابقة الإلزامية

أولاً: يلاحظ هيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال، حيث منح فقط لرئيس الجمهورية حق إخطار المجلس الدستوري فيما يتعلق بالقوانين العضوية والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان، ويظهر الإشكال خاصة وأن رئيس الجمهورية يملك وسيلة أخرى وهي طلب قراءة ثانية من البرلمان طبقاً للمادة 127 من دستور 1996، وهو ما من شأنه أن يقلل ولو نظرياً من فرص لجوئه إلى إخطار المجلس الدستوري، وهو ما لم يحدث عملياً الآن⁽¹⁾، ويترتب على ذلك أيضاً قلة عدد النصوص المحالة على المجلس الدستوري في هذا الإطار حيث بلغت نسبة النصوص المحالة على المجلس الدستوري في إطار الرقابة السابقة الإلزامية حوالي 68%، أي هناك أكثر من 32% من النصوص لم يتم إحالتها لممارسة الرقابة عليها⁽²⁾.

وفي ذات الإطار يرى الدكتور "نصر الدين بن طيفور" أن احتمال انفلات ومرور نص قانوني دون مراقبة دستوريته أمر وارد، وغير مستبعد في حالة رقابة المجلس السابقة على القوانين⁽³⁾.

وبخصوص النظام الداخلي لغرفتي البرلمان لم يتم إخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النظام الداخلي الأول المعروف على المجلس الدستوري على شكل قانون بموجب الرأي رقم 01 الصادر في 1989/08/28 إلا بعد أن دخل حيز التطبيق بوقت طويل، وفي هذا خرق لمبدأ وجوبية الرقابة السابقة في هذا المجال⁽⁴⁾.

ثانياً: بخصوص تفسير الدستور تم منح الحق في الإخطار التفسيري لرئيس الجمهورية وحده، حيث حدث وأن رفض المجلس الدستوري الإخطار الذي قدمه رئيس مجلس الأمة "البشير بومعزة" حول تفسير مدة عهدة رئيس مجلس الأمة الوارد في مضمون م 181 دستور 1996 وذلك لعدم التأسيس⁽⁵⁾، وعليه كان من الأفضل لو منح هذا الحق للسلطات الأخرى باعتبار الهدف منه هو ضمان التطبيق السليم لحكم غامض في الدستور يحتمل عدة

(1) رداوي مراد، مرجع سابق، ص 96.

(2) www.conseil-constitutionnel.dz.

(3) نصر الدين بن طيفور، مرجع سابق، ص 74.

(4) محفوظ لعشب، مرجع سابق، ص 151.

(5) علي بوتيرة، مرجع سابق، ص 58-59.

تفسيرات بحيث يكون التفسير الذي يبديه المجلس هو ما يجب التزامه من طرف جميع السلطات.

الفرع الثالث: بالنسبة للرقابة اللاحقة الاختيارية

أولاً: إن ممارسة المجلس الدستوري للرقابة اللاحقة الاختيارية يجعلها تخضع لهوى السلطات التي تملك حق الإخطار، حيث يتم متى رأت هذه السلطات ذلك واجبا وعلى حسب تقديرها⁽¹⁾، مما يؤدي معه إلى تطبيق العديد من القوانين دون مرورها على رقابة المجلس الدستوري ما يسمح بصدور قوانين قد تتفق الحكومة والأغلبية البرلمانية المساندة لها على إصدارها لأسباب مختلفة، ومن ثم لا يستفيد منها المواطنون⁽²⁾، وما يترتب عليها من مساس باستقرار المعاملات القانونية.

وهذا ما حدث فعلا بالنسبة للأمر 15/97 المؤرخ في 31/05/1997 المحدد لنظام محافظة الجزائر الكبرى، فعلى الرغم من عدم دستورية هذا النص إلا انه لم يعرض على رقابة المجلس الدستوري إلا بعد مرور 03 سنوات من دخوله حيز التنفيذ، حيث اعتبر مخالفا للدستور بموجب القرار الصادر في 27/02/2002 (الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 07-08-2000)⁽³⁾.

ثانياً: تطرح الرقابة اللاحقة إشكالية أخرى تتعلق بالحقوق المكتسبة في ظل القانون قبل ثبوت مخالفته للدستور، وحسب رأي عديد الفقهاء فانه لا يمكن إعمال الأثر الرجعي للقرار على إطلاقه لأنه من غير المعقول القول بالقضاء على جميع الحقوق والواجبات التي اكتسبت في ظل القانون قبل ثبوت مخالفته للدستور، لما قد يحدث من أضرار مادية ومعنوية قد تترتب عنها إشكالات قانونية لو بقي القانون المخالف للدستور نافذا خاصة إذا ما أثرت قضية الدستورية بعد مدة طويلة من دخول القانون حيز النفاذ، وهو الأمر الذي دفع معظم الدول للجوء بتقييد قاعدة المرجعية وذلك اعترافاً للقانون بالوجود الفعلي والمادي ومنها مصر في ظل الدستور السابق، حيث تم النص في المذكرة الإيضاحية لقانون

(1) رغم ذلك اعتبرت الرقابة اللاحقة هي الرقابة الحقيقية باعتبارها تباشر على القوانين بعد اكتمالها، لذلك وصفت الرقابة السابقة بأنها رقابة دستورية مشروعات القوانين:

R. Etien, La Nature Juridique des Textes Soumis au Contrôle de Constitutionnalité, R.F.D.A, France, N239, p452.

(2) الأمين شريط، مرجع سابق، ص150.

(3) مولود ديدان، مرجع سابق، ص118.

المحكمة الدستورية العليا على أن يستثنى من الأثر الرجعي الحقوق والمراكز التي تكون قد استقرت عند صدور حكم حائز لقوة الشيء المقضي فيه أو بانقضاء مدة التقادم. أما إذا كان الحكم متعلقاً بنص جنائي فإن جميع الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص تعتبر كأن لم تكن حتى ولو كانت أحكاماً باتة⁽¹⁾.

(1) عليبي مسعود، مرجع سابق، ص ص 170-171.

الفصل الثاني

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

مما لا شك فيه أن السلطة التنفيذية عندما تمارس وظيفتها في تنفيذ القوانين قد تتجاوز صلاحياتها أو قد تنتقص من حقوق وحرريات الأفراد خلافاً لما هو مقرر في الدستور، لذلك يجب أن لا تترك هذه السلطة دون ضابط يرسم لها الحدود التي لا تتجاوزها عند تنفيذها للقوانين وتسييرها للمرافق العامة، وهو الدور الذي يقوم به البرلمان بممارسة ما يسمى بالرقابة البرلمانية.

فالرقابة البرلمانية تبعا لذلك هي وسيلة لتقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وعلى رأسها القواعد الدستورية التي منحها هذه الصلاحية بتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته، وهذا هو المدلول القانوني للنظم الديمقراطية التي تقوم على احترام القواعد الدستورية ووضعها موضع التطبيق الفعلي، وان كانت درجاته تختلف من نظام لآخر⁽¹⁾.

والوزير الأول مادام هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة، فمن الطبيعي أن يخضع ووزرائه للرقابة السياسية من طرف ممثلي الشعب⁽²⁾، والبرلماني بكونه وسيط بين ناخبيه والحكومة فهو يتدخل لصالحهم لدى الإدارة والوزراء ويلفت الانتباه للظلم أو لعدم ملائمة القرارات ولردود الأفعال على قرارات الحكومة، وتعد سلطة المطالبة والاحتجاج البرلمانية هي التي تدافع عن الحريات العامة والحقوق الجوهرية للمواطنين المعترف بها بموجب القواعد الدستورية هذا من جهة⁽³⁾، ومن جهة أخرى منع السلطة التنفيذية من خرق القواعد الدستورية بالتعدي على الصلاحيات الممنوحة لها بموجب هذه القواعد وعدم احترامها بوضعها موضع التنفيذ الفعلي، فقيام البرلمان بممارسة الرقابة على

(1) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983، ص17.

(2) عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص09.

(3) ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر، جامعة قلمة، 2006، ص197.

أكمل وجه يعد ترسيخاً لمبدأ حسن العلاقة بين الدولة والمواطن⁽¹⁾، ومن ثم تجسيد مسألة احترام القواعد الدستورية بشكل أفضل.

وبالرجوع إلى المنظومة القانونية الجزائرية فقد ترسخت مظاهر الرقابة البرلمانية منذ وضع أول دستور لها سنة 1963 وإلى غاية اليوم، وهي تحتوي على مجموعة متنوعة من الآليات والإجراءات الدستورية تتدرج في خطورتها وشدتها بالنظر إلى ما يمكن أن ترتبه من آثار سياسية على الجهة التي تمارس عليها الرقابة وهي دون شك الحكومة، وذلك لغاية أساسية وهي توفير الاحترام و الحماية لنصوص القواعد الدستورية.

ولدراسة هذه الوسائل الرقابية ارتأينا توزيع هذا الفصل إلى ثلاث مباحث، حيث نتناول في المبحث الأول الوسائل الغير مرتبة للدستورية السياسية وهي تمثل وسائل استعلام تمارس من كلا غرفتي البرلمان، وأهمها: (الأسئلة البرلمانية، اللجان البرلمانية للتحقيق، استجواب الحكومة).

وفي المبحث الثاني نتناول الوسائل المرتبة للمسؤولية السياسية ويكون في مناسبتين عند مناقشة برنامج الحكومة، وبمناسبة تقديم البيان السنوي للسياسة العامة للحكومة وفق ثلاث إجراءات وهي إيداع لائحة وملتمس الرقابة، والتصويت بالثقة، مما قد يؤدي إلى استقالة الحكومة في حالة تطبيقها، وهي وسائل تمارس من طرف الغرفة الأولى (المجلس الشعبي الوطني) تطبيقاً لقاعدة توازن القوى على اعتبار أن هذا الأخير هو وحده الخاضع لإجراء الحل دون مجلس الأمة، أما المبحث الثالث وكتقييم لدور الرقابة البرلمانية، فنتناول فيه أهم العراقيل التي تحول دون نجاحها.

(1) هذا المبدأ يقوم على محاولة فهم علاقات وسلوكيات وآراء ورغبات ومصالح المواطنين في الدولة واتجاهات الرأي العام في المجتمع بقصد التجاوب والتفاعل معها بصدق وأمانة، لمزيد من التفصيل: زهرة مليكة اقشيش، إستراتيجية مجلس الأمة في تطبيق فكرة العلاقات العامة البرلمانية لترسيخ مبدأ حسن العلاقة بين الدولة والمواطن، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 09، جويلية 2009، ص 173.

المبحث الأول

وسائل الرقابة البرلمانية الغير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

منح الدستور الجزائري⁽¹⁾ والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، وكذا القانون العضوي المنظم العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان العديد من الوسائل التي تمكن البرلمان بصفته ممثلا للإرادة الشعبية من ممارسة الرقابة على عمل الحكومة، دون أن يترتب عليها تقرير مسؤولياتها السياسية ففرضها يتوقف عن حد الاستعلام والتحقق من مدى تنفيذ السلطة التنفيذية للقوانين التي تأتي تجسيدا لمضمون القواعد الدستورية، وتتمثل هذه الوسائل في:

المطلب الأول

آلية السؤال

يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان توجيه سؤال إلى الوزير الأول أو أحد الوزراء حول أمر من الأمور التي تهم مصالح الإرادة الشعبية المحمية بمقتضى أحكام القواعد الدستورية، فالبرلمان هو صوت الإرادة الشعبية و ممثلها.

الفرع الأول: تعريف السؤال وأهميته

أولاً: تعريف السؤال:

يعد السؤال العمل الذي بموجبه يستقصي عضو البرلمان من الوزير المختص أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول في أمر من الأمور الهامة، وتحت رقابة الرأي العام نظرا لكون البرلمان المعبر عن مشاكل المواطنين و تظلمهم من أوضاع حكومية معينة مست بحقوقهم وحررياتهم المقررة بمقتضى القواعد الدستورية، وذلك للوقوف على حقيقة هذا الأمر أو الاستعلام عنه⁽²⁾، فهو وسيلة استعلامية أكثر منه رقابية تستهدف الحصول على معلومات من طرف أحد البرلمانين⁽³⁾، أو لفت نظر الوزير إلى بعض مظاهر سوء استعمال السلطة والتي تمس باحترام الدستور خاصة وأن السلطة التنفيذية عند تنفيذ القوانين

(1) المواد 124، 125، 151، دستور 1989، و المواد 133، 134، 161 دستور 1996.

(2) سعد حامد، أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 229.

(3) Renard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Armand Colin, Paris, 17^{ème} édition, 2000, p583.

ملزمة بالحفاظ على النظام و المصلحة العامة التي هي الغاية الأساسية لوجود القواعد الدستورية .

ويعود الأصل في استخدام هذا الأسلوب في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية إلى التقاليد البرلمانية الانجليزية حيث ظهرت في بريطانيا نظرا للتلازم القائم بين السؤال والبرلمان، ولعبت دورا بارزا في فعالية مجلس العموم بعد انتقال السلطة إلى الحكومة وظهور المسؤولية الوزارية في بريطانيا، وقد طرح أول سؤال في تاريخ النظام السياسي البريطاني في مجلس اللوردات وذلك في 1721/12/15 حينما وجه " ايدكاربر " سؤالا للوزير الأول، بيد أن الاعتراف الرسمي بحق أعضاء البرلمان في توجيه الأسئلة حدث عندما أعلن رئيس مجلس العموم بتاريخ 1783/05/21 بأنه يمكن لأعضاء البرلمان الآن تقديم الأسئلة إلى أحد الوزراء، والذي يلتزم بالإجابة عليها أو على الأقل يوضح الأسباب التي تمنعه من الإجابة بشرط أن لا يؤثر اللجوء إليها على جدول الأعمال⁽¹⁾.

ثانيا: أهمية السؤال:

تظهر أهمية السؤال في تجسيد احترام القواعد الدستورية من عدة جوانب:

- 1- على الرغم من خلو السؤال من عنصر الجزاء إلا انه أصبح يلعب دورا مهما في النظم الديمقراطية التي تحمي الحقوق والحريات المنصوص عليها بموجب القواعد الدستورية⁽²⁾.
- 2- تكشف الأسئلة عن أوجه القصور في الرقابة الإدارية للحكومة على موظفيها أو الكشف عن أوجه استغلال النفوذ في بعض قطاعات الجهاز الحكومي التي من شأنها المساس بقيم وأخلاقيات دولة القانون التي يكون في ظلها الدستور هو القانون الأعلى، وقد رصد " بيرد" ذلك بقوله: " أن القواعد الأساسية للأسئلة البرلمانية استخدمت عموما بقصد تنبيه المرافق العامة بصورة رسمية عن حالة مجموعة من المواطنين يهتمون النائب وتحت تأثير منهم"⁽³⁾، وذلك معناه أن النائب البرلماني بصفته ممثلا للشعب الذي إنتخبه فوظيفته

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص ص25-26.

- سرهناك عبد الحميد البرزنجي، مرجع سابق، ص ص275-276.

(2) عمار عباس، مرجع سابق، ص 32.

(3) شبري عزيزة، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2008-2009، ص100.

الأساسية هي الدفاع عن حقوقهم وحررياتهم الدستورية ضد أي تجاوز قد يصدر من جانب السلطة التنفيذية أثناء إدارتها للمرافق العامة بالتنبيه على ذلك عن طريق توجيه الأسئلة.

3- تمكن من متابعة النشاط الحكومي في مختلف الجهات بطريقة رسمية موثقة⁽¹⁾.

4- بالنسبة للبرلماني يخدمه أمام ناخبيه بالدرجة الأولى في حالة قيامه بدوره على أكمل وجه، وهو بذلك يوثق الصلة بين النواب والرأي العام وتكون من العوامل المؤثرة في إعادة انتخابهم مرة أخرى.

5- يتيح للرأي العام الاطلاع عليها عن طريق شاشات التلفزيون مما يمكنه من الحكم على أداء الحكومة ومدى قدرتها على حل مشاكل الجماهير، أو نشر الأسئلة ليطلع عليها الرأي العام في الجريدة الرسمية ليحكم على الوزراء المقصرين في أداء وظيفتهم⁽²⁾.

6- هو وسيلة هامة لتنبيه الحكومة إلى إصدار نصوص تنفيذية قصد تطبيق القوانين التي يصادق عليها البرلمان⁽³⁾، والتي تأتي تنفيذا وتطبيقا لما تفرضه القواعد الدستورية.

الفرع الثاني: أنواع الأسئلة و شروطها

تتنوع الأسئلة تبعا للظروف التي يتم استعمالها فيها من طرف عضو البرلمان، كما تخضع بدورها لعدة شروط تعد بمثابة ضوابط تحول دون إساءة استعمالها.

أولاً: أنواع الأسئلة

يتم تقديم الأسئلة إما بصورة كتابية أو بصورة شفوية، ويتم الإجابة عنها بنفس الصيغة المقدمة بها.

1- الأسئلة المكتوبة:

تعرف بأنها ذلك الطلب الذي يكون محتواه الحصول على معلومات حول موضوع ما يوجه من أحد البرلمانيين إلى عضو في الحكومة يلزم الإجابة عنها في وقت محدد قصد حل بعض المشاكل التي يواجهها ناخبوهم خاصة إذا كان هناك مساس بحقوقهم وحررياتهم الدستورية، فهي بذلك تنبه الناخبين أن انشغالهم لم تذهب سدى عندما حملوها إلى

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون سنة نشر، ص230.

(2) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة، مرجع سابق، ص393

- سعد حامد عبد العزيز قاسم، مرجع سابق، ص ص 348-349.

(3) انظر الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 217، المؤرخة في 2000/08/09، ص 34 .

منتخبهم، ومن جهة أخرى تجبر الإدارة على ضرورة اتخاذ موقف معين حول التجاوزات التي مست الحدود الدستورية المرسومة لها (1)، وقد نصت عليها كل الدساتير الجزائرية مع اختلاف إجراءاتها من دستور لآخر (2).

2- الأسئلة الشفوية:

و هي عبارة عن طلب موجه إلى أعضاء الحكومة (3)، هدفه الحصول على معلومات حول نقطة محددة أو موضوع معين تمس بالمصلحة العامة المحمية بموجب القواعد الدستورية إذا ثبت أن الحكومة كانت مقصرة، وذلك في جلسة علنية مخصصة لذلك (4). وتنقسم إلى نوعين:

أ- شفوية بدون مناقشة: تقتصر على تبادل الحوار بين عضو البرلمان والوزير الموجه إليه السؤال.

ب- شفوية بمناقشة: تسمح للأعضاء الآخرين بالتدخل والمشاركة في النقاش، وهو ما يزيد من التأثير على الحكومة في حالة عدم اقتناعهم بجواب الحكومة عكس بعض الأنظمة العربية المقارنة كمصر، الإمارات، البحرين، وعمان حيث يمكن فقط لموجه السؤال وحده التعقيب على إجابة الوزير المعني (5).

ثانياً: شروط الأسئلة

بالرجوع إلى الدساتير الجزائرية نجدها لم تحدد الشروط الشكلية والموضوعية الواجب توافرها في السؤال ما عدا ما جاء في القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 الذي اشترط تعلق الأسئلة بالمصلحة العامة (6)، وقبله النظام الداخلي للمجلس الوطني لسنة 1964 الذي أكد على شرطين هاميين حتى يتم قبوله وهما:

1- أن يكون مختصراً.

(1) Jean Eric Gicquel et Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Edt Montchrestien E.J.A , Paris, 19^{ème} édition, 2003, p 667.

(2) أنظر: دستور 63 (م 38)، دستور 76 (م 162)، دستور 89 (م 125)، دستور 96 (م 134).

(3) يكون ذلك بناء على طلب مقدم من 20 نائبا أو عضوا في الغرفتين، وقد أغفلها دستور 1976 .

(4) Ben Abbou- Kirane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, O P U, Alger, Tome 02 , 2009, p162.

(5) نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان للنشر والتوزيع، سوريا، الطبعة الأولى، 2007 ، الفصل الخامس من الكتاب.

(6) المادة 151 من القانون رقم 01/77 المؤرخ في 15/08/1977 والمتضمن القانون الداخلي للمجلس.ش.و .

- 2- أن لا يتضمن انتقادا شخصيا اتجاه الغير وذلك بذكر أسمائهم.
- وجود هذا الفراغ أدى بالمجلس الشعبي الوطني إلى إصدار تعليمة تضمنت الشروط الواجب توافرها في الأسئلة بنوعيتها وهي:
- 3- أن يوجه السؤال ويوقع من طرف نائب واحد.
- 4- أن يتضمن موضوعا واحدا.
- 5- أن يحدد بوضوح عضو الحكومة الموجه إليه السؤال⁽¹⁾.
- 6- أن يكون موضوع السؤال خاليا من الكلمات النابية.
- 7- أن يكون مختصرا وان ينصب على المسألة المطلوب الاستفسار عنها ومحورا باللغة العربية.
- 8- أن لا يتعلق بقضية شخصية أو فردية أو بشخص معين بالذات.
- 9- أن لا يكون فيه مساس بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بسمعة الجزائر وبثورة التحرير الوطني ورموزها.
- 10- أن لا يكون متعلقا بقضية مطروحة على الجهات القضائية.
- 11- أن لا يكون السؤال مخالفا لأحكام الدستور ولا للقانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة والبرلمان.
- 12- عدم قبول الأسئلة التي يكون موضوعها تمت الإجابة عنه في مدة تقل عن ثلاثة أشهر⁽²⁾، وتجدر الإشارة أن حق السؤال لا يرتبط بعضو البرلمان فحسب، بل يمتد هذا الحق ليشمل المجموعات البرلمانية طبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997⁽³⁾.

الفرع الثالث: إجراءات تقديم الأسئلة والإجابة عليها

يمر تقديم الأسئلة الكتابية أو الشفوية بعدة إجراءات إلى غاية الإجابة عليها.

(1) توجه الأسئلة إما للوزير الأول أو الوزارة المختصة، وقد حدث في الجزائر أن وجه سؤال دون معرفة الجهة الوزارية المختصة، وقد برمجت من أجله ثلاث جلسات، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني عدد 196، المؤرخة في 2000/05/03.

(2) المادة 07 من التعليمة رقم 08 المؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية، المنشورة بالجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني عدد 211، المؤرخة في 2000/07/17، ص31.

(3) السؤال الموجه من الكتل البرلمانية للحكومة حول تدهور الوضع الأمني سنة 1998، الجريدة الرسمية لمداورات المجلس الشعبي الوطني عدد 49، المؤرخة في 1998/02/09، ص55.

أولاً: إيداع الأسئلة

يودع نص السؤال المكتوب من قبل صاحبه لدى مكتب المجلس.ش.و، أو لدى مكتب مجلس الأمة طبقاً للمادة 72 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين البرلمان والحكومة. و بالنسبة للسؤال الشفوي فيتم إيداعه خلال عشرة أيام قبل الجلسة المخصصة لطرح الأسئلة على الحكومة طبقاً للمادة 69 من القانون العضوي المتضمن للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة.

أما النظام الداخلي للمجلس.ش.و. لعام 1997 فقد حدد المدة بـ: 07 أيام، ويتم إيداع الأسئلة بنوعيتها خلال الدورتين العاديتين للمجلس الشعبي الوطني فقط⁽¹⁾.

ثانياً: تسجيل السؤال

بعد إيداع السؤال يتم تسجيله في السجل الخاص بذلك حسب تاريخ إيداعه ثم يتم إبلاغ الوزير المعني بموضوع السؤال الموجه إليه، ويتم إبلاغ الأسئلة أيضاً إلى مكنتي غرفتي البرلمان⁽²⁾.

ثالثاً: إدراج السؤال في جدول الأعمال

حتى تتم الإجابة على السؤال الشفوي يجب إدراجه في جدول أعمال البرلمان خلال الجلسة المخصصة للرد على الأسئلة، أما فيما يخص الأسئلة الكتابية فقد حددت النصوص القانونية آجالاً يجب احترامها للرد عليها⁽³⁾.

وطبقاً للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، فقد نص على أن تحديد جلسات مناقشة الأسئلة الشفوية تحدد حسب حجم الأسئلة المسجلة، وقد منح سلطة تحديد هذه الجلسات والفصل في مسائل البث المرئي والمسموع لها لكل من مكتب المجلس الشعبي الوطني ورؤساء المجموعات البرلمانية⁽⁴⁾.

و بالرجوع إلى القانون العضوي المتضمن للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة فقد نظم بوضوح أكثر موضوع الجلسات المخصصة للأسئلة، حيث نص على تخصيص

(1) المادة 02 من التعلية رقم 08.

(2) المادة 69 و م 03/72 من القانون العضوي رقم 02/99 المتضمن للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة (ج.ر. عدد 15، المؤرخة في 1999/03/09).

(3) عمار عباس، مرجع سابق، ص 51.

(4) المادة 98 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

جلسة كل 15 يوما للأسئلة الشفوية خلال الدورات العادية، وذلك بالتشاور بين غرفتي البرلمان وبالاتفاق مع الحكومة⁽¹⁾.

رابعاً: الإجابة على الأسئلة

يكون الجواب على الأسئلة المكتوبة طبقاً للمادة 134 من دستور 1996 و م 96 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني في شكل كتابي، وذلك في ظرف 30 يوماً من تاريخ تبليغ السؤال وتبلغ الإجابة إلى النائب المعني عن طريق رئيس المجلس الشعبي الوطني، وهو ما نص عليه القانون العضوي المحدد للعلاقة بين غرفتي البرلمان والحكومة بموجب م 97 منه، ويتم إيداع الإجابة لدى مكنتي غرفتي البرلمان طبقاً للمادة 73 من ذات القانون. أما الإجابة عن السؤال الشفوي فتتم على النحو التالي:

1- يعرض صاحب السؤال الشفوي سؤاله في حدود مدة محددة، وقد اصدر المجلس الشعبي تعليمته الخاصة بالأسئلة لتحديد بدقة مدة عرض السؤال وهي لا تتجاوز 03 دقائق⁽²⁾، إلا أن الممارسة البرلمانية أكدت احتجاج النواب على سحب الكلمة من النائب السائل بحجة انتهاء الوقت المخصص لطرح السؤال خاصة إذا كان الوقت يسمح بذلك⁽³⁾.

2- بعد ذلك يقوم الوزير الموجه له السؤال بالرد عليه، كما يمكنه الامتناع عن التصريح بالرد الفوري إذا تعلق الأمر بقضايا ذات مصالح حيوية للبلاد، حيث يؤجل الرد لجلسة لاحقة.

وقد حددت التعليمات رقم 08 مدة الرد بـ: 07 دقائق غير أنها تركت السلطة التقديرية لرئيس الجلسة لتمديد الإجابة إذا رأى أن موضوع الإجابة يقتضي ذلك⁽⁴⁾، ويمكن للوزير التعقيب على السؤال في الوقت المحدد لذلك، كما يمكن لصاحب السؤال التعقيب على إجابة الوزير في حدود دقيقتين طبقاً للمادة 04 من التعليمات رقم 108، و يجوز استتباع السؤال بمناقشة إذا كان جواب عضو الحكومة يبرر ذلك بناء على طلب يقدمه 20 نائباً⁽⁵⁾.

(1) المادة 70 من القانون العضوي المتضمن العلاقة بين البرلمان و الحكومة.

- نشير أن م 93 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، منحت حق تحديد عدد الأسئلة الشفوية المدرجة في جدول الأعمال لمكتب المجلس الشعبي الوطني وحده.

(2) المادة 04 من التعليمات رقم 08.

(3) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 220، الصادرة في 2000/08/21، ص 07.

(4) المادة 06 من التعليمات رقم 08.

(5) المادة 104 نظام داخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997.

أما النظام الداخلي لمجلس الأمة فقد حدد هذا العدد بـ: 30 عضوا⁽¹⁾، ونشير أنه وفقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني المعدل سنة 2000 ترك أمر تحديد الوقت الممنوح للنواب لطرح أسئلتهم للسلطة التقديرية لمكتب المجلس حسب ظروف كل جلسة⁽²⁾. وختاما لهذه النقطة نذكر أنه في حالة غياب مبرر لصاحب السؤال بناء على إشعار كتابي مسبق يودع لدى مكتب المجلس، فإنه يمكن تأجيل طرح السؤال إلى الجلسة الموالية ولمرة واحدة فقط⁽³⁾.

خامسا: نشر الأسئلة والأجوبة عليها

نصت كل الدساتير الجزائرية على ضرورة نشر كل الأسئلة بنفس كيفية نشر مداولات غرفتي البرلمان، حتى يمكن للناخبين الاطلاع على الأسئلة التي يوجهها ممثلوهم لأعضاء الحكومة لمعرفة مدى تكفلهم بانشغالاتهم التي تدور في أغلبها حول المطالبة بتجسيد الممارسة الفعلية لحقوقهم وحررياتهم التي قررها لهم الدستور، و ذلك في جانب من الجوانب، وأيضا معرفة مواقف الوزراء من أسئلة البرلمانين، ويتم نشرها في الجريدة الرسمية، وقد نص على النشر الدستور الجزائري لعام 1996 في م 134 فقرة أخيرة، و المادة 97 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997.

الفرع الرابع: الجزاء المترتب على عدم الإجابة على الأسئلة

في فرنسا يترتب على عدم الإجابة من طرف الوزير تحريك ما يسمى بالاحتجاج البرلماني سواء بصورة فردية أو بصورة جماعية من طرف المجلس ككل⁽⁴⁾. أما في الجزائر فقد أثبتت الممارسة البرلمانية وجود الاحتجاج الفردي على عدم الرد عن أسئلة النواب والتأخر عليها على أساس أن ذلك يشكل عرقلة للعمل البرلماني، ومن ثم عرقلة التطبيق السليم لنصوص القواعد الدستورية التي تعترف بهذا الحق، وذلك ليتم إجبار الحكومة على الإجابة عن أسئلة النواب⁽⁵⁾.

(1) المادة 76 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 2000.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 195، المؤرخة في 2000/04/22، ص 20.

(3) المادة 05 من تعليمة المجلس الشعبي الوطني رقم 08.

(4) عمار عباس، مرجع سابق، ص 63.

(5) احتجاج النائب "جلول جودي" الذي جاء فيه: "يفترض أن يجيب الوزير على السؤال و أن يعطي المعلومات الكافية لصاحبه... ثم طرحنا عليه سؤالا ثانيا ولم يرد إلا بعد مائة وثلاثين يوما"، الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 107، المؤرخة في 1998/12/12، ص 17.

وقد أكد النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 على إشكالية تحويل الأسئلة المكتوبة إلى شفوية في حالة تأخر رد الحكومة⁽¹⁾، ويمكن التقرير أن أقصى عقوبة قد تترتب هي إتباع السؤال بمناقشة في حالة عدم الاقتناع برد الحكومة. أما في بعض الأنظمة العربية المقارنة يمكن تحويل السؤال إلى استجواب كما هو الشأن في لبنان ومصر والأردن والبحرين⁽²⁾، وهو الجراء الأكثر فعالية لضمان احترام القاعدة الدستورية.

المطلب الثاني

آلية الاستجواب

يعد الاستجواب الوسيلة الثانية من وسائل الرقابة البرلمانية الغير المرتبة للمسؤولية السياسية، وهو يحتل مكانة بارزة كأهم وسائل الرقابة البرلمانية التي تحمي القاعدة الدستورية في مواجهة تصرفات الحكومة، وقد نصت عليه م 133 من دستور 96، و م 124 من دستور 89 بتقريرهما مايلي: "يمكن أعضاء البرلمان استجواب الحكومة في إحدى قضايا الساعة".

وسنتناول هذه الوسيلة بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

الفرع الأول: تعريف الاستجواب وأهدافه

أولاً: تعريف الاستجواب

الاستجواب هو وسيلة دستورية يستطيع بموجبها النواب طلب توضيحات حول إحدى قضايا الساعة، وهي أداة تسمح لهم بالتأثير على تصرفات الحكومة حيث تكون مجبرة على مراعاة مواقف النواب عن كل تصرف تقوم به⁽³⁾، فمراعاة مواقف النواب بصفتهم يمثلون الإرادة الشعبية هو في حد ذاته مراعاة للقواعد الدستورية التي تحمي هذه الإرادة وتعترف بها.

وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية فنجد أنها لم تضع تعريفا للاستجواب وإنما اكتفت بالنص على أن الاستجواب يكون في إحدى قضايا الساعة، وهذا ما تضمنته أيضا الأنظمة

(1) المادة 99 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989.

(2) نعمان عطا الله الهيتي، مرجع سابق، الفصل الخامس (السؤال البرلماني).

(3) سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990، ص 398.

الداخلية لغرفتي البرلمان⁽¹⁾ والقانون العضوي 02/99 المتضمن العلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة.

وقد ظهر الاستجواب مع بداية الثورة الفرنسية سنة 1791، واختفى بعد ذلك في دستور السنة الثالثة للثورة لأن الوزراء لم يكن يسمح لهم بالدخول في المجالس التشريعية، ولم يكن بالإمكان سؤالهم وكذلك استجوابهم، ثم عاد إلى الظهور في ماي 1831.

وفي عام 1844 استعمل أعضاء الجمعية الوطنية الاستجواب بطريقة واسعة وصدر رسميا في 1852، و طبق في مجلس الشيوخ الاستشاري في 1869/09/08، وفي قانون 1875/03/13 صدر الاستجواب وسمح بأن يوجه إلى الوزراء دون رئيس الجمهورية⁽²⁾.

ثانيا: أهداف الاستجواب

الاستجواب هو إجراء ليس الهدف منه كما هو الشأن في السؤال مثلا الحصول على إيضاحات معينة بصدد مسألة من المسائل، لكنه يهدف إلى وضع السياسة العامة للوزارة أو سياسة وزير معين موضع الاتهام و النقد⁽³⁾، وذلك في حالة وجود تقصير من جانب الحكومة كونها مكلفة بتنفيذ القوانين المجسدة للقواعد الدستورية، فهو وفق ذلك:

1- يستهدف الكشف عن المخالفات السياسية أمام البرلمان التي من شأنها خرق أحكام القواعد الدستورية، نتيجة لكون هذه المخالفات قد مست بحدود الصلاحيات الممنوحة للحكومة بموجب الدستور، كما لها انعكاسات سلبية على حقوق وحرريات الأفراد التي قررها الدستور.

2- التقصي بأوضاع معينة في أحد أجهزة السلطة التنفيذية أو مرفق عام أو مؤسسة أو هيئة أو وحدة من وحدات القطاع العام.

(1) النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977، 1989، 1997، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 و1999.

(2) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص ص 88-89.

- سعد حامد عبد العزيز قاسم، مرجع سابق، ص 239.

(3) حسين عثمان، مرجع سابق، ص 466.

- السنوسي محمد صبري السنوسي، مرجع سابق، ص 276.

3- يستهدف عضو أو نائب البرلمان من ورائه الكشف عن أن هناك أوضاعا سيئة في العمل التنفيذي⁽¹⁾، فهذه الأوضاع السيئة من شأنها المساس بالقيم والأخلاقيات التي تفرضها القواعد الدستورية.

الفرع الثاني: شروط الاستجواب وإجراءات تقديمه

حتى يؤدي الاستجواب دوره في فرض احترام القواعد الدستورية كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وفق إطار قانوني ومنظم، فذلك يفرض توفر العديد من الشروط، بالإضافة إلى مروره بإجراءات تبدأ من إيداعه إلى غاية الرد عليه.

أولاً: شروط الاستجواب

يشترط لصحة الاستجواب توافر شرطين: شكلي وموضوعي.

1- الشروط الشكلية:

أ- حتى تكون هناك جدية في تقديمه وتسهيلا لعملية تداوله لا بد أن يقدم الاستجواب كتابة، رغم عدم وجود نصوص قانونية تنص صراحة على شرط الكتابة إلا أن ذلك يفهم ضمنا، حتى يتم التأكيد على تبليغ الاستجواب إلى الحكومة وتعليقه بالمجلس وتوزيعه على النواب، فتقديمه كتابيا يسمح للنواب بالإطلاع عليه قبل إدراجه في جدول الأعمال⁽²⁾.

ب- أن يكون موقعا من طرف 30 نائبا أو عضوا، وهو النصاب المحدد من طرف م 123 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997⁽³⁾، ونصت عليه المادة 63 من القانون العضوي 02/99 المتضمن العلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان والحكومة.

ج- يجب أن يوجه إلى الحكومة دون وجود مانع بتوجيهه إلى قطاع من القطاعات الوزارية التي يشرف عليها أعضاء الحكومة، وهو ما لا يجعل للاستجواب علاقة خاصة بين طرفي الاستجواب كما هو الشأن في السؤال⁽⁴⁾.

(1) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 87.

(2) عباس عمار، مرجع سابق، ص 159-160.

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 و 1997.

(3) بموجب المادة 90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989، كان النصاب محدد بـ 05 نواب على الأقل.

(4) عمار عباس، مرجع سابق، ص 172.

2- الشروط الموضوعية:

أ- لا يصح أن يتضمن الاستجواب أمورا مخالفة للقواعد الدستورية أو القانون فهو وسيلة رقابية تستهدف الحفاظ عليها وضمان احترامها، باعتباره قد يتضمن اتهام الحكومة بعدم احترام الدستور أو القانون.

ب- لا بد أن يكون في مجال اختصاص الحكومة المحدد دستوريا.

ج- أن يستهدف تحقيق مصلحة عامة ولا يضر بمصالح الدولة المحمية بموجب الدستور⁽¹⁾.

د- عدم استجواب الحكومة في نفس الموضوع، وفي حالة تشابه المواضيع تضم إلى بعضها البعض⁽²⁾.

ه- ارتباط موضوع الاستجواب بقضايا الساعة، وهي القضايا التي تكون موضوع انشغالات آنية، هذه الانشغالات قد تكون نتيجة الاتصالات التي قد تحدث بين المواطنين ودوائرهم الانتخابية، وكذلك اللقاءات والتجمعات السياسية التي يحضرونها بواسطة وسائل الإعلام أو إذا تناولته الصحف الوطنية وركزت عليه باعتباره قضية وطنية، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية خاصة في الاستجواب المتعلق بعدم اعتماد حزبي حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية⁽³⁾.

ثانيا: إجراءات تقديم الاستجواب ومناقشته

حتى تتم مناقشة الاستجواب فيجب أن يمر بمراحل يتم فيها إتباع إجراءات معينة عند عرضه في الجلسة المخصصة للنظر فيه.

1- إيداع الاستجواب و تبليغه

يودع نص الاستجواب لدى مكتب الغرفة المعنية وهو ما يستفاد من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997، رغم عدم نصها صراحة على ذلك إلا انه يستفاد أن منح سلطة تحديد الجلسة لمكتب المجلس الشعبي الوطني يوحى بإيداع الاستجواب لدى هذا

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 162.

(2) رغم ذلك أثبتت الممارسة البرلمانية استجواب الحكومة في نفس الموضوع خلال الفترة التشريعية الرابعة دون أن يتم رفضه، ويتعلق الأمر باستجواب الحكومة حول اعتماد حزب الجبهة الديمقراطية الذي أسسه رئيس الحكومة الأسبق "احمد غزالي"، وذلك في 2000/11/08 و 2001/03/29.

(3) عمار عباس، مرجع سابق، ص 168

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس.ش.و عدد 236، المؤرخة في 2000/11/27، ص04.

المكتب على عكس النظام الداخلي لعام 1989، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 للذان حددا الجهة بدقة وهو مكتب المجلس⁽¹⁾.

أما الجهة التي تبلغه فقد تم تحديدها بصراحة وهي رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة⁽²⁾، و فيما يتعلق بمهلة التبليغ فقد تم تحديدها طبقا للنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 وهي 48 ساعة، ويتم التبليغ للحكومة المجبرة على الرد في ظرف 15 يوما⁽³⁾.

و ربما تبرز العلة من القيد الزمني للاستجواب في عدم مفاجأة الحكومة والرغبة في منحها الوقت الكافي لدراسة الموضوع جيدا والرد عليه بما أنها هي التي سترد على الاستجواب⁽⁴⁾، مما يمكنها من جمع المعلومات الكافية لتبرير موقفها أمام الشعب.

2- تحديد جلسة النظر في الاستجواب

يعهد بها إلى ثلاث جهات وهي: مكتب المجلس الشعبي الوطني، هيئة التنسيق والحكومة⁽⁵⁾، وهو ما جعل بعض النواب يرون أن إقحام هيئة التنسيق في تحديد الجلسة يؤدي إلى عرقلة المعارضة في ممارسة الرقابة على العمل الحكومي⁽⁶⁾.

ونشير إلى أنه يمكن بحث إمكانية تأجيل الرد إلى موعد لاحق إذا كان هناك ما يعوق أحد الأطراف من دراسته خلال المدة المحددة، وتحديد تاريخ الجلسة لن يتجاوز 15 يوما على الأكثر من تاريخ الإيداع، وحسنا ما فعل المشرع عندما جعل المدة تبدأ من تاريخ الإيداع لا تاريخ التبليغ حتى لا يؤدي ذلك إلى التماطل في تبليغ نص الاستجواب إلى الحكومة، خاصة إذا كان مكتب المجلس ينتمي إلى الأغلبية المشكلة للحكومة⁽⁷⁾.

(1) المادة 90 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، وم 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998، بينما لم تتضمننا مختلف الدساتير الجزائرية.

(2) المادة 77 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، م 147 من النظام الداخلي للمجلس ش.و لعام 1977، وم 90 من ن.د.م.ش.و لعام 1989، وم 123 من ن.د.م.ش.و لعام 1997.

(3) المواد 123 و 77 من النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان.

(4) صبري محمد السنوسي محمد، مرجع سابق، ص 279.

(5) المادة 124 من النظام الداخلي للمجلس ش.و لعام 1997، بينما لم ينص عليها النظام الداخلي لمجلس الأمة.

(6) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس ش.و عدد 06، المؤرخة في 1997/10/22، ص 26.

(7) عمار عباس، مرجع سابق، ص 177.

3- عرض الاستجواب و الرد عليه:

يقع عرض الاستجواب من طرف مندوبي أصحاب الاستجواب على اعتبار أنه يمارس بصفة جماعية، حيث يقدم عرضا لموضوع الاستجواب عن طريق تلاوته كاملا وهو ما أثبتته الممارسة البرلمانية⁽¹⁾، وأكدت على ذلك الأنظمة الداخلية للمجلس الشعبي الوطني (1977، 1989، 1997) ومجلس الأمة⁽²⁾.

وقد أجمعت جميع النصوص القانونية المنظمة للبرلمان على أن الحكومة هي المكلفة بالرد على الاستجواب باستثناء القانون العضوي 02/99 الذي لم يتطرق للجهة التي ترد على الاستجواب، وتتم الإجابة وفقا للممارسة البرلمانية من طرف الوزير المختصة وزارته بموضوع الاستجواب، مما يعني أن الاستجواب هو قضية الحكومة ككل مجتمعة ومتضامنة⁽³⁾، وكمثال على ذلك: الاستجواب المتعلق بقضية "ألبازو" الذي يدور حول الطاقة فقد أجب عليه وزير الطاقة والصناعات البتروكيمياوية⁽⁴⁾، أما الاستجوابين المتعلقين بالمتعلقين بالحصانة البرلمانية وتزوير الانتخابات، فرد عليهما وزير العدل تأسيسا على أن وزارته هي الأقرب لحماية النواب وضمان النزاهة الانتخابية.

الفرع الثالث: النتائج المترتبة على الاستجواب

الاستجواب باعتباره وسيلة من وسائل الرقابة التي لا ترتب المسؤولية السياسية للحكومة⁽⁵⁾، فيترتب على إستخدامه نتائج مهمة تبرر دوره كآلية لضمان احترام القواعد الدستورية:

أولا: إجراء المناقشة

من المتفق عليه أنه عادة ما يستتبع الاستجواب بمناقشة تسمح لبقية أعضاء البرلمان بالاستجواب والمشاركة في مساءلة الحكومة حول المخالفات و الاوضاع السيئة داخل

(1) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس.ش.و عدد 06، المؤرخة في 1997/10/22، ص26، وكان أول استجواب عرض في ظل أول مجلس تعددي تضمن التجاوزات التي عرفتها عملية الانتخابات المحلية لسنة 1997.
(2) المواد 149، 92، 125 من النظام الداخلي للم.ش.و، و م79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة.
(3) عبد المجيد بن نويوة، دور الاستجواب في الرقابة على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2009-2010، ص55.

(4) تتعلق قضية البازو بالعقد المبرم بين الشركة الوطنية سوناطراك وشركة El.Paso الأمريكية، والذي كان نتيجة لتصريح وزير الطاقة آنذاك، والذي جاء فيه انه تم إعادة النظر في العقد المبرم بين الشركتين في 1979/06/09 نتيجة الخسارة المقدرة بـ:290 مليون دولار.

(5) بالرجوع للنظام الداخلي للمجلس التأسيسي الوطني لسنة 1962، فإنه يترتب على الاستجواب تحريك المسؤولية السياسية للحكومة.

الجهاز التنفيذي، والتي جعلت الحكومة تمس بأحكام القواعد الدستورية وما تفرضه من حدود كموضوع للاستجواب، بيد أنه وبالرجوع إلى الدساتير الجزائرية نجدها لم تقرر ذلك في نصوصها إلا أن الممارسة البرلمانية أثبتت فتح مناقشة عقب عرض نص الاستجواب، ومن بينها الاستجواب الموجه إلى حكومة "مولود حمروش" في 14/10/1990 والمتعلق بالحفاظ على الأمن العام، حيث أعلن رئيس المجلس الشعبي الوطني بعد تلاوة نص الاستجواب المرور مباشرة إلى المناقشة⁽¹⁾.

أما في ظل التعددية فلم تثبت الممارسة البرلمانية إجراء أي مناقشة وهو ما دفع النواب إلى معاودة استجواب الحكومة في نفس الموضوع، وكمثال على ذلك استجواب نواب المجلس الشعبي الوطني الحكومة في قضية عدم اعتماد حزب حركة الوفاء والعدل والجهة الديمقراطية مرتين الأول في 29/03/2001، والثاني في 8/11/2000⁽²⁾.

و على العكس من ذلك نجد النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 في مادته 79 ينص صراحة على إمكانية إجراء مناقشة عامة حول موضوع الاستجواب، وذلك بناء على طلب مقدم من 15 عضوا.

ثانيا: إنشاء لجنة تحقيق

وهي أخطر و أهم نتيجة يمكن أن يؤول إليها الاستجواب في حالة عدم اقتناع أعضاء البرلمان برد الحكومة، وقد نصت على ذلك م 22 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989، و م 125 من النظام الداخلي لذات المجلس لعام 1997⁽³⁾، و م 69 من النظام الداخلي لعام 2000، وكذا المادة 79 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، وهذا باستثناء النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977، والقانون العضوي 02/99. وقد اثبتت الممارسة البرلمانية ذلك، كما هو الحال بخصوص إنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفتتها عملية الانتخابات لسنة 1997 عقب عدم اقتناع النواب برد الحكومة⁽⁴⁾.

(1) عمار عباس، مرجع سابق، ص 184.

(2) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس.ش.و عدد 236، المؤرخة في 27/11/2000، والجريدة الرسمية عدد 259، المؤرخة في 23/04/2001.

(3) نصت المادتين على ما يلي: " يمكن أن ينتهي الاستجواب في حالة عدم اقتناع المجلس برد الحكومة بتكوين لجنة التحقيق".

(4) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس.ش.و عدد 24، المؤرخة في 24/12/1997، ص ص 32-33.

المطلب الثالث

آلية التحقيق البرلماني (لجان التحقيق)

يخول البرلمان الجزائري لنوابه وأعضاءه، وذلك على غرار معظم الأنظمة السياسية حق إجراء تحقيق في القضايا الهامة بهدف الوصول إلى الحقيقة، وتنوير الرأي العام لما يحدث من تجاوزات وخروقات من جانب السلطة التنفيذية، والتي لها تأثير سلبي على حقوقهم وحررياتهم المحمية بموجب القواعد الدستورية سواء من خلال اللجان الدائمة أو بتشكيل لجان خاصة لهذا الغرض.

الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني و أهدافه

أولاً: تعريف التحقيق البرلماني

هو عملية من عمليات تقصي الحقائق في وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، وإما في مرفق من مرافق الحكومة سواء كان الوضع مالياً أو اقتصادياً أو قانونياً أو أخلاقياً⁽¹⁾، وأياً كان الوضع فالهدف من التحقيق البرلماني هو جعل السلطة التنفيذية بمختلف أجهزتها تلتزم الحدود التي تضعها القواعد الدستورية في تصرفاتها، وفي تسييرها للمرافق العامة أثناء تعاملها مع هذه الأوضاع.

وتعد بريطانيا أسبق الدول في تشكيل لجان التحقيق السياسي، حيث شكلت أول لجنة سنة 1689 لمراقبة الأجهزة الحكومية، وكان سوء إدارة الحرب مع إيرلندا هو السبب في تكوين لجان الأسئلة والتحقيق، وكان من نتائج التحقيق أن يعلن البرلمان أن حاكم مستعمرة من المستعمرات يجب أن يعود إلى إنجلترا لمحاكمته بتهمة الخيانة، وبإجراء التحقيق حصل مجلس العموم في بريطانيا على السلطة كاملة في متابعة السلطة التنفيذية، ويترتب عليها مسؤولية الوزير في بعض الأحيان فيستقيل الوزير وتتغير سياسة الوزارة بالتالي⁽²⁾، وهذا عكس الوضع في الجزائر حيث لا يترتب على التحقيق البرلماني ترتيب المسؤولية السياسية للوزراء.

ثانياً: أهداف التحقيق البرلماني

تظهر أهمية التحقيق البرلماني في تجسيد إحترام القواعد الدستورية في أن:

(1) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص120.

(2) إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص124.

1- غاية البرلمان من وراء هذه الوسيلة هي وقوفه بنفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين خصوصا إذا كان مخالفا لما تفرضه القوانين المجسدة للدستور⁽¹⁾.

2- جمع الوثائق وشهادات الأطراف وإبداء رأيها بواسطة تقرير يرفع إلى المجلس.

3- الوقوف على مسائل حساسة مثيرة للجدل في الزمان والمكان⁽²⁾.

4- تتخذ بموجبه الرقابة البرلمانية مظهر جماعيا أكثر عمقا من الاستجواب نظرا لأن التحقيق قد يمتد لأكثر من شهر أو شهرين، بل قد يمتد إلى 06 أشهر في بعض البلاد.

الفرع الثاني: إنشاء لجان التحقيق (الأسباب، الموانع، والإجراءات)

كما سبق ذكره يتم إنشاء لجان التحقيق في الجزائر قصد تمكين أعضاء البرلمان من الوصول إلى الحقيقة بأنفسهم حول التجاوزات التي صدرت من جانب السلطة التنفيذية ومست بأحكام القواعد الدستورية التي تنظم سلطاتها وصلاحياتها، بيد أن ذلك لا يمنع وجود قيود تحكم إنشائها حتى لا تنزلق عن الإطار القانوني المحدد لها، هذا مع وجود عديد الإجراءات التي يجب إتباعها عند إنشاء هذه اللجان.

أولاً: أسباب إنشاء لجان التحقيق

يكون ذلك في مناسبتين:

1- عقب رد الحكومة على الاستجواب:

وهي أهم نتيجة يمكن أن يؤول إليها الاستجواب، فمن الطبيعي عند عدم اقتناع النواب برد ممثل الحكومة أن يلجؤوا إلى تكوين لجنة برلمانية للتحقيق، وهذا ما أكدته الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان وكذا القانون العضوي 02/99، وكذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية أيضا، كما هو الحال بخصوص إنشاء لجنة تحقيق في التجاوزات التي عرفتتها عملية الانتخابات لسنة 1997 عقب عدم اقتناع النواب برد الحكومة على موضوع الاستجواب المتضمن الاعتداء على بعض نواب المجلس الشعبي الوطني عند احتجاجهم على سير عملية الانتخابات المحلية⁽³⁾.

(1) سر هنك حميد الصالح البرزنجي، مرجع سابق، ص 279.

(2) بوقفة عبد الله، مرجع سابق، ص 412.

(3) الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 24، المؤرخة في 1997/12/24، ص ص 32-33.

2- في أي وقت في كل قضية ذات مصلحة عامة:

باعتبار حماية المصلحة العامة الغاية الأساسية من وضع القواعد الدستورية، فأهم الأسباب التي تكمن وراء إنشاء لجان التحقيق هو تجسيد هذه الحماية في الحالات التي تستدعي ذلك، ومن ثم فقد نصت م 84 من النظام الداخلي لمجلس الأمة على ما يلي: "يمكن لأعضاء مجلس الأمة تشكيل لجان التحقيق في كل قضية ذات مصلحة وطنية".

وفي ذات الإطار نصت م 102 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 على ما يلي: "...في كل قضية ذات مصلحة عامة محلية أو وطنية"، في حين أكدت م 76 من القانون العضوي 02/99 على المصلحة العامة، والمواد: 161 دستور 96، و م151 دستور 1989، و م 188 دستور 1976 فجميعها أكدت على إمكانية إنشاء لجان التحقيق في كل قضية ذات مصلحة عامة⁽¹⁾.

ثانيا: موانع إنشاء لجان التحقيق

تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعد من أهم مقومات القواعد الدستورية، وتفاديات لتداخل كل من التحقيق البرلماني والقضائي نظرا لاختلاف طبيعتهما، فإنه يمنع على البرلمان إنشاء لجان التحقيق عندما تكون الوقائع المراد التحقيق فيها هي محل متابعة أمام الجهات القضائية إذا تعلق الأمر بنفس الموضوع ونفس الأسباب والأطراف⁽²⁾، وهذا ما أخذت به بعض الأنظمة المقارنة كفرنسا ومصر على سبيل المثال

ثالثا: إجراءات إنشاء لجان التحقيق

يتم إنشاء لجان التحقيق بعدة إجراءات:

1- إنشاء لجان التحقيق بناء على اقتراح لائحة:

و تكون اللائحة موقعة من قبل 20 نائبا على الأقل في المجلس الشعبي الوطني، و20 عضوا في مجلس الأمة، في حين حدد القانون العضوي المحدد للعلاقة بين الحكومة وغرفتي البرلمان النصاب بـ: 20 نائبا أو عضوا في كل غرفة⁽³⁾.

(1) أول لجنة تحقيق انشأت في عام 1977/12/24 في قضية بيع الغاز الجزائري للشركة البترولية الأمريكية "البازو": -Ben Abbou- Kirane Fatiha, op.cit, p193.

(2) المادة 79 من القانون العضوي 02/99.

- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 107، المؤرخة في 1998/12/12، ص53.
(3) المادة 103 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، م 85 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و م 77 من القانون العضوي أعلاه.

2- تعيين أعضاء لجنة التحقيق:

يشكلون من بين أعضاء الغرفتين بنفس الكيفية التي تشكل بها اللجان الدائمة، وهذا ما أكدته م 104 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1997، و م 86 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، و م 78 من القانون العضوي 02/99.

3- التركيبة العددية لأعضاء لجان التحقيق:

لم يحدد عدد أقصى لتشكيلة اللجنة في النظامين الداخليين لغرفتي البرلمان ، وكذا القانون العضوي رقم 02/99، وذلك على خلاف النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1977 الذي حدد العدد الأقصى بـ: 10 نواب على الأكثر، والنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1989 الذي حدد العدد بـ: 15 نائبا⁽¹⁾ على الأكثر دون تحديد حد أدنى، غير أن ذلك لا يعني إجراء التحقيق من طرف نائب واحد نظرا لتشعب عمل وطبيعة التحقيق.

4- العضوية في اللجان:

يكون فقط من حق أعضاء البرلمان، وهو أمر منطقي لأنه طالما كنا بصدد تحقيق برلماني، فمن المفترض فيه أن يستمد صفته البرلمانية من صفة العضو القائم به، دون أن يمنع ذلك اللجان من الاستعانة بخبراء ومختصين إذا ما رأت ذلك ضروريا لسير التحقيق⁽²⁾.

الفرع الثالث: نطاق التحقيق و مجاله

التحقيق البرلماني رغم اتساعه يبقى محاطا بمجموعة شروط تحدد نطاقه ومجالاته:

أولاً: مجال التحقيق البرلماني

مجال التحقيق البرلماني محدد :

1- يجب أن ينصب على الأجهزة الإدارية والمصالح والهيئات العامة، ويضاف إليها الأشخاص المعنوية الخاصة إذا كانت تشرف على إدارة مرفق عام.

(1) المادة 139 النظام.د.م.ش.و لعام1977، و م 108 من النظام.د.م.ش.و لعام 1989.

(2) عمار عباس، مرجع سابق، ص113-114.

2- أن لا ينصب على موضوع يكون محلا لتحقيق قضائي تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات كأهم مبدأ دستوري⁽¹⁾.

3- أن لا يكون التحقيق في نفس الموضوع لتجنب التحقيقات المتتالية.

4- أن لا ينصب على المجالات الحيوية للدولة، والتي من شأنها المساس بأمن الدولة الداخلي والخارجي⁽²⁾.

ثانيا: النطاق الزمني للتحقيق

تكتسي لجان التحقيق طابعا مؤقتا، وتنتهي مهمتها بإيداع تقريرها أو على الأكثر بانقضاء أجل ستة أشهر قابلة للتמיד من تاريخ المصادقة على لائحة إنشائها، ولا يمكن أن يعاد تشكيلها لنفس الموضوع قبل انقضاء أجل 12 شهرا ابتداء من تاريخ انتهاء مهمتها، وهذا ما أكدته م 80 من القانون العضوي 02/99 دون تحديد أجل إضافي يمنح للجان في حالة عدم إنهاءها لتحقيقاتها.

الفرع الرابع: سلطات لجان التحقيق

إن المتتبع للممارسة البرلمانية الجزائرية يجد أنه تم الاعتراف للجان بمجموعة من السلطات أثناء ممارسة التحقيق سواء ما تعلق بالوثائق والمستندات، أو ما تعلق بالأشخاص والأمكنة، وذلك حتى تتمكن من إجراء تحقيقاتها في أحسن الظروف، ومن ثم تحقيق نتائج فعالة تضمن إحترام القواعد الدستورية.

أولا: السلطات المرتبطة بالوثائق و المستندات:

تتمتع لجان التحقيق بسلطة الاطلاع على الوثائق والحصول على الصور اللازمة من مستنداتها والكشف عن بياناتها الضرورية لأداء عملها⁽³⁾، وهذا ما أكدته م 84 من القانون العضوي 02/99، وكاستثناء يحضر على اللجان الاطلاع على الوثائق التي تكتسي طابعا سريريا⁽⁴⁾.

(1) المادة 79 من القانون العضوي 02/99.

(2) لمعيني محمد، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2008-2009، ص 71.

(3) لمعيني محمد، نفس المرجع، ص ص 71-72.

(4) يقصد بذلك: الوثائق التي تخص الدفاع الوطني، المصالح الحيوية للبلاد والاقتصاد الوطني، وأمن الدولة الداخلي والخارجي.

ولجان التحقيق مقيدة بوجوب رفع طلب إلى الجهات المعنية التي تبت في مدى سرية وخطورة الوثائق، وقد فرض المشرع في مقابل ذلك على الجهات المعنية تقديم تبرير وتعليل في حالة فصلها في سرية الوثائق، وهذا ما قضت به المادتين 02/84 و 89 من القانون العضوي 02/99⁽¹⁾.

ثانيا: السلطات المرتبطة بالأشخاص و الأمانة:

1- بالنسبة للأمانة:

خولت م 83 من القانون العضوي رقم 02/99 للجان التحقيق سلطة معاينة أي مكان ترى اللجنة ضرورة ذلك في عملية التحقيق.

2- بالنسبة للأشخاص:

للجنة التحقيق طبقا للمادة 83 من القانون العضوي رقم 02/99 سلطة استدعاء أي شخص ترى أهمية في الاستماع إليه سواء أكان عضو في الحكومة أو أي شخص آخر، وفي حالة عدم امتثال الشخص يعد ذلك تقصيرا جسيما يدون في التقرير وتحمل السلطة الوصية كامل مسؤولياتها، أما تقرير العقوبات وتحريك الدعوى الجزائية مخولة لرئيس المجلس وحده.

3- مدى سرية التحقيق:

التحقيق البرلماني يلتقي مع التحقيق القضائي في خضوعه لمبدأ السرية باعتباره من الأمور التي يستلزمها سرية التحقيق من أجل حسن سيره هذا من جهة، والحفاظ على المعلومات المحصل عليها والتي تمس مصالح الغير من جهة أخرى⁽²⁾.

بيد أنه لم يتم النص سواء في الدساتير أو الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان على عقوبات توقع على من يخالف هذا المبدأ، وربما يعود ذلك إما لعدم نجاعتها أو لصعوبة تطبيقها على النواب، ورغم ذلك أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر خاصة من خلال اللجنتين المكونتين سنة 1990 قيامها بنشر إعلانات دورية في الصحافة لإعلام الرأي العام عن مدى تقدم التحقيقات، وتسجيل أشغالهما في الوسائل السمعية والبصرية⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ben Abbou- Kirane Fatiha, op.cit, p201.

⁽²⁾ لمعيني محمد، مرجع سابق، ص 82.

⁽³⁾ عمار عباس، مرجع سابق، ص 130-131.

الفرع الخامس: النتائج المترتبة على التحقيق و آثاره

ينتهي عمر اللجنة بإيداع تقريرها، والذي يناقش محتواه ثم ينشر بعد ذلك.

أولاً: تقديم التقرير من طرف اللجنة

أكدت م 8 من القانون العضوي 02/99 أن عمل اللجنة هو ذو طابع مؤقت ينتهي بإيداع تقريرها لدى مكتب المجلس أو على الأكثر بانقضاء مدة 06 أشهر ابتداءً من تاريخ المصادقة على اللائحة المتضمنة لإنشاءها، غير أن هذه المدة قابلة للتجديد دون تحديد حد أقصى لذلك، وذلك بشرط تقديم تقرير تبين فيه العراقيل والأسباب التي أدت إلى تأخرها في إيداع تقريرها، ويبلغ التقرير إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول⁽¹⁾.

وفي حالة عدم تسليم اللجنة تقريرها في الأجل القانوني رغم تمديد الأجل، فإن على رئيسها تسليم الوثائق التي بحوزته إلى رئيس المجلس الشعبي الوطني على أن لا تنشر هذه الوثائق ولا تناقش، وهو ما جرى عليه العمل كذلك في كل من فرنسا ومصر.

ثانياً: محتوى التقرير

يتضمن التقرير ما يلي:

- 1- خطة العمل التي اعتمدها اللجنة للقيام بتحقيقاتها.
- 2- الوثائق والمستندات المطع عليها والأماكن التي زارتها، والأشخاص المستمع إليهم.
- 3- التوصيات والاقتراحات التي تراها اللجنة ضرورية⁽²⁾، والتي لا تنتج أثارها إلا بعد موافقة الغرفة المنشئة لها عليها.

ثالثاً: مناقشة التقرير ونشره

أجاز النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لعام 1997 (م108)، والنظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998 (م90)، والقانون العضوي 02/99 (م 02- 03) لكل من مجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني صلاحية البت في نشر التقرير كلياً أو جزئياً دون مناقشة و فقط بأغلبية الأعضاء الحاضرين، اثر عرض يقدمه مقرر لجنة التحقيق يبين فيه الحجج

(1) هذا ما نصت عليه م 107 من النظام الداخلي للمجلس ش.و لعام 1997، وم 69 من ذات النظام لعام 2000، وم 89 من النظام الداخلي لمجلس الأمة لعام 1998.

(2) عمار عباس، مرجع سابق، ص ص135-136.

المؤيدة أو المعارضة لنشر التقرير كليا أو جزئيا مع إمكانية فتح مناقشة في جلسة مغلقة بخصوص نشر التقرير كليا أو جزئيا⁽¹⁾.

رابعاً: آثار التحقيق البرلماني

يترتب على التحقيق البرلماني عدة نتائج أهمها:

- 1- قد يؤدي إلى اقتراح قانون أو تعديل نصوص قائمة لتواءم متطلبات الإرادة الشعبية، و كذا مقتضيات القواعد الدستورية التي تحمي هذه الإرادة.
- 2- بناء على نتائج التقرير والتوصيات التي يتضمنها للحكومة قد يؤدي إلى اتخاذ إجراءات تأديبية ضد المخالفين خاصة عند تناول وسائل الإعلام لنتائج التقرير، ومن ثم حمل الحكومة على التزام الحدود المرسومة لها بموجب الدستور في تصرفاتها مستقبلا.
- 3- بنشر التقرير يضع الحكومة أمام مسؤولياتها تحت رقابة الرأي العام خصوصا إذا كان هناك مساس بحقوقهم وحررياتهم المحمية دستوريا.
- 4- لا يؤدي إلى إدانة الحكومة لعدم تقريره المسؤولية السياسية لها، على خلاف ما هو متبع في بريطانيا والو.م.أ على سبيل المثال، ومن ثم فالجزاء المترتب عليه هو جزاء أدبي.

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009-2010، ص352.

المبحث الثاني

وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

تعد المسؤولية الوزارية ركنا أساسيا وضمان هام لاحترام القواعد الدستورية، وخاصة في شقها المتضمن صلاحيات كل سلطة و تنظيم الحقوق و الحريات العامة، إذ أن السلطة التنفيذية عند قيامها بوظيفتها قد تتخطى الحدود الدستورية المرسومة لها، أو تسيء استعمال مالها من حقوق فتأتي المسؤولية الوزارية كحق يخول البرلمان سحب الثقة أو إصدار لائحة أو التصويت على ملتمس الرقابة⁽¹⁾، كجزء على عدم احترام الحكومة لنصوص القواعد الدستورية التي تحدد صلاحياتها.

وتمارس هذه الوسائل من قبل البرلمان إما عقب بيان السياسة العامة الذي تقدم بموجبه الحكومة عرضا سنويا عن مدى تنفيذ برنامجها الذي سبق وان وافق عليه البرلمان، حيث يعد بمثابة إعلام للبرلمان بما تم تطبيقه أثناء السنة الفارطة من البرنامج، و ما هو في طور التحقيق، كما تبرز الحكومة خلاله الصعوبات التي اعترضتها والآفاق المستقبلية التي تنوي القيام بها⁽²⁾، أو يضطر الوزير الاول لتقديم استقالته عند عدم موافقة البرلمان على برنامج حكومته لدى خضوعه للمناقشة.

المطلب الأول

مناقشة برنامج الحكومة

يعد مناقشة برنامج الحكومة مصدرا مهما لجمع الحقائق الرسمية من النشاط العام للحكومة من أجل تكوين رؤية واضحة ومحددة لدى النواب حول مدى التزام الحكومة بتنفيذ البرنامج المتفق عليه، باعتبار هذا الاتفاق تنظمه القواعد الدستورية داخل الدولة⁽³⁾.

الفرع الأول: مناقشة البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني

بالرجوع إلى المواد 80،81،82،83 من دستور 1996 نجدها تقرر أن الوزير الأول ملزم بتقديم مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويجري

(1) حسني قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأة الحقوق السياسية وتطورها و ضماناتها، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص194.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه ومحدداته، دار ربحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2002، ص136.

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص107.

المجلس.ش.و لهذا الغرض مناقشة عامة، وتنصب المناقشة على برنامج الحكومة بأكمله، وفي حالة عدم موافقة المجلس.ش.و على مخطط العمل خاصة إذا كان يتضمن بعض الأمور والجزئيات التي لا تتماشى وما تتطلبه الإرادة الشعبية التي تحميها القواعد الدستورية، وتبعاً لذلك يقدم الوزير الأول استقالته لرئيس الجمهورية، يتم على إثرها تعيين وزير أول آخر حسب الكيفيات نفسها من طرف رئيس الجمهورية، وفي حالة تعيين الوزير الأول وتقديمه لمخطط عمله ولم تحصل موافقة المجلس.ش.و مرة أخرى فهنا ينحل المجلس.ش.و وجوباً، وفي حالة الموافقة على برنامجه يقوم الوزير الأول بتنفيذ و تنسيق برنامجه(1).

الفرع الثاني: مناقشة البرنامج أمام مجلس الأمة

الوزير الأول بعد تقديم برنامجه أمام الغرفة الأولى و حصوله على موافقتها، يقدم عرضاً حول مخطط عمله لمجلس الأمة كما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، ويمكن من خلاله أن يصدر مجلس الأمة لائحة يضمنها ملاحظاته واقتراحاته، إلا أن ذلك لا يؤثر لا على بقاء الحكومة أو ذهابها(2).

المطلب الثاني

بيان السياسة العامة

طبقاً للمادة 84 من دستور 1996 فالحكومة ملزمة بتقديم بيان عن السياسة العامة للغرفة الأولى، كما يمكنها أن تقدمه للغرفة الثانية من أجل تقويم هذه السياسة، والتي قد تؤثر سلباً على حقوق وحرريات الأفراد، وأهم وسائل الرقابة التي تعقب مناقشة عمل الحكومة على اثر تقديم بيان السياسة العامة هي:

الفرع الأول: اقتراح لائحة

أكدت الدساتير الجزائرية لعامي 1989 و1996، وكذا النظام الداخلي للمجلس.ش.و لعام 1989 (م 180) ولعام 1997 (م 184)، و ق.ع رقم 02/99 (المواد 51 إلى 55) على إمكانية اختتام مناقشة بيان السياسة العامة بإصدار لائحة.

(1) يقدم الوزير الأول برنامجه خلال 45 يوماً من تعيين الحكومة وللمجلس الشعبي الوطني مهلة 10 أيام للتصويت عليه، وفي ظرف 10 أيام من موافقة الغرفة الأولى يعرض الوزير الأول برنامجه على مجلس الأمة للموافقة عليه: المواد 46، 47، 48 (ق.ع 02/99)، و م 01/80 دستور 1996.

(2) إبراهيم بولحية، علاقة الحكومة بالبرلمان، مداخلة قدمت بمناسبة وقائع الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 23-24/10/2000، ص 63.

أولاً: شروطها

بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 02/99 يشترط لتقديم اللائحة ما يلي:

- 1- أن تكون موقعة من طرف 20 نائبا أو 15 عضوا على الأقل.
- 2- يتم تقديمها خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، وقبل 48 ساعة من تقديم العرض (م 75 من النظام الداخلي لمجلس الأمة).
- 3- عدم إمكانية توقيع النائب على أكثر من لائحة، ويستفاد من هذا أنه يمكن تقديم عدة اقتراحات لوائح.
- 4- يتم إيداعها لدى مكتب المجلس للتصويت عليها، وفي حالة تعدد اللوائح تعرض حسب إيداعها للتصويت عليها.
- 5- المصادقة بالأغلبية على احدى اللوائح من طرف المجلس.ش.و تلغي اللوائح الأخرى(1).
- 6- أثناء مناقشة اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة يكون التدخل من قبل:
 - أ- الحكومة بناء على طلبها.
 - ب- مندوب أصحاب اقتراح اللائحة.
 - ج- نائب يرغب في التدخل ضد اقتراح اللائحة.
 - د- نائب يرغب في التدخل لتأييد اللائحة.

ثانياً: الهدف من اللائحة:

اللائحة تعد إنذار للحكومة مقتضاه أن استمرار ثقة المجلس الشعبي الوطني بها متوقفة على احترام ما تم الاتفاق عليه مسبقاً(2)، على أساس أن علاقة الحكومة بالبرلمان تمتاز بالكثافة والتواصل تحكمها نصوص القواعد الدستورية تفاديا للتضارب الإجرائي الذي يعتبر دافعا لخلق فضاء جديد للديمقراطية في الجزائر القائمة على احترام الرأي الآخر، أو يترتب على ذلك إمكانية عرقلة عملها مستقبلا برفض مشاريع القوانين التي تتقدم بها لخروجها على مقتضيات القاعدة الدستورية التي تنظم هذا الاتفاق (التعاون بين السلطات)، وفي حالة التصويت على اللائحة التي تؤيد الحكومة فذلك يعد بمثابة منح الثقة لصالح الحكومة.

(1) المواد 51 إلى 55 ق.ع 02/99.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص123.

الفرع الثاني: ملتمس الرقابة

منح الدستور للبرلمان حق اقتراح ملتمس الرقابة ينصب على عمل الحكومة، ويعد ملتمس الرقابة نوع من الرقابة البعدية لأنها تمارس بعد التنفيذ الفعلي لبرنامج الحكومة وحتى إن كان في جزء منه فقط، وهي رقابة منطقية وطبيعية على اعتبار أن المجلس ش.و. كان قد منح الترخيص بتنفيذ برنامج الحكومة (مخطط العمل) لكونه متماشيا مع مقتضيات المصلحة العامة التي يحميها الدستور، ومنه يكون بمقدوره فحص ورقابة صحة ودقة تنفيذه من خلال بيان السياسة العامة، واتخاذ كافة التدابير اللازمة في حالة تجاوز الاتفاق المعقود بين الحكومة والبرلمان⁽¹⁾، كون هذا الإتفاق ينظمه الدستور وكذا القوانين التي تأتي تجسيدا للدستور.

أولاً: شروط تحريك ملتمس الرقابة

بالرجوع إلى المواد: 126 من دستور 1989، و م 135 من دستور 1996⁽²⁾، و م 61 من ق.العضوي رقم 02/99، فإننا نستخلص العديد من الشروط:

- 1- لا يقبل ملتمس الرقابة إلا إذا وقعه سبع 1/7 عدد النواب على الأقل.
- 2- لا يتم التصويت إلا بعد مرور ثلاث أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.
- 3- لا يمكن اللجوء إليه إلا سنويا أثناء مناقشة بيان السياسة العامة.
- 4- يودع لدى مكتب المجلس ش.و. من طرف النواب المبادرين، وعند المناقشة يتم تناول الكلمة بنفس الترتيب المتبع بالنسبة لاقتراح اللائحة وبنفس الطريقة.
- 5- ينشر في الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني لتمكين الرأي العام من الإطلاع على الانتقادات الموجهة للحكومة، والتي تعبر عن حرص البرلمان كممثل للشعب على المدافعة عن حقوقهم وحياتهم المقررة بمقتضى القواعد الدستورية.

ثانياً: نتائج ملتمس الرقابة

في حالة عدم المصادقة على ملتمس الرقابة فذلك معناه استمرار الثقة بالحكومة، وفي الحالة العكسية فإن ذلك يعني عدم نجاحه مما قد يؤدي إلى نتائج وخيمة تصل إلى

(1) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص312.

(2) المواد 136، 137 دستور 96، والمواد 127، 128 دستور 1989.

- أصل تسمية ملتمس الرقابة راجعة إلى النظام الدستوري المغربي، بحيث يلتمس البرلمان من جلالته الملك حل الحكومة، منقول عن: فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص165.

إسقاط الحكومة، حيث إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة تقدم الحكومة ممثلة بوزيرها الأول الاستقالة إلى رئيس الجمهورية⁽¹⁾، وعلى اعتبار الوزير الأول هو المسؤول عن تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، فقد يلجأ هذا الأخير إلى معاملة النواب بالمثل باللجوء إلى استعمال حقه في حل المجلس الشعبي الوطني، وهو ما من شأنه أن لا يحافظ على التوازن الموجود بين السلطتين الذي تقرره القواعد الدستورية، وهذا ما أثبتته الممارسة البرلمانية في فرنسا عندما أقدم الرئيس "ديغول" على حل الجمعية الوطنية بعد نجاح نوابها في التصويت على ملتمس الرقابة في 1962/10/04⁽²⁾.

الفرع الثالث: التصويت بالثقة

وهي آلية برلمانية تقليدية تمنح لرئيس الوزراء أو الوزير الأول المبادرة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجتها وزارته، ليمنح له إمكانية تحريك مسؤولية الحكومة بالتوجه إلى المجلس. و يطلب منه التصويت بالثقة، وهو بهذا الإجراء يريد التأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل المجلس⁽³⁾، فالسلطة التنفيذية تستند أساسا على ثقة البرلمان، حيث تبقى مهددة بسيف تقرير مسؤولياتها الوزارية في حالة إخلالها أو تقصيرها بالواجبات المترتبة عليها⁽⁴⁾، و من ثم بواجباتها كسلطة تحترم الدستور.

أولاً: الحالات التي يتم فيها اللجوء إلى طلب التصويت بالثقة

يمكن اللجوء إلى التصويت بالثقة في الحالات التالية:

1- في حالة وجود معارضة لسياسة الحكومة، و تلجأ إليه الحكومة كرد فعل على المعارضة خاصة إذا صوت البرلمان لصالحها، إذ يعد ذلك بمثابة انتصار للحكومة لتأكيد استمراريتها.

(1) المادة 137 دستور 1996، والمادة 128 دستور 1989.

(2) عباس عمار، مرجع سابق، ص 281.

(3) بن بغيلة ليلي، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2003-2004، ص 136.

(4) ربيع مفيد الفصيني و أمير عزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 31.

- 2- في حالة نشوب خلاف بين الحكومة ورئيس الجمهورية، فيعد التصويت بالثقة لصالح الحكومة تدعيماً لموقفها في مواجهة رئيس الجمهورية⁽¹⁾.
- 3- في حالة تقديم بيان السياسة العامة للمجلس الشعبي الوطني، وهي الحالة الوحيدة التي نص عليها الدستور⁽²⁾.

ثانياً: شروط التصويت بالثقة

- 1- يدرج طلب التصويت بالثقة في جدول أعمال المجلس.ش.و بناءً على طلب رئيس الحكومة.
- 2- مدة التصويت متروكة للاتفاق بين الحكومة و المجلس.
- 3- عند فتح المناقشة يتناول الوزير الأول الكلمة ويشرح خلالها طلبه، ثم يتدخل بعد ذلك النواب (النائب المساند يقابله نائب معارض)⁽³⁾.
- 4- المدة الممنوحة للمتدخلين، وكذا الحكومة متروكة للسلطة التقديرية لرئيس المجلس.
- 5- التصويت بالثقة يتم بالأغلبية البسيطة طبقاً للمادة 64 من ق.ع 02/99.
- يتضح من خلال ما سبق أن التصويت بالثقة من اختصاص الوزير الأول خلافاً لملتزم الرقابة المخصص أصلاً لنواب المجلس الشعبي الوطني.

ثالثاً: النتائج المترتبة على التصويت بالثقة

طبقاً للمادة 84 من دستور 1996 فإنه في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على لائحة الثقة المقدمة من الوزير الأول، فذلك يؤدي إلى ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، ومعناه أن الحكومة قد فقدت ثقة الشعب الذي يمثله البرلمان على أساس أنها لم تلبي متطلباته في تجسيد حماية حقوقه وحرياته التي تحميها القواعد الدستورية، ما يفرض على الوزير الأول تقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

(1) حدث وأن لجأت حكومة السيد "مولود حمروش" في 11/12/1990 إلى المجلس.ش.و، وطلبت التصويت بالثقة وتحصلت فعلاً على ثقة 275 نائبا أي الأغلبية الساحقة، منقول عن: عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص125.

(2) المادة 84 دستور 1996.

(3) المادة 89 من القانون 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب.

المبحث الثالث

عراقيل الرقابة البرلمانية

كآلية لتجسيد إحترام القواعد الدستورية

رغم منح البرلمان العديد من الوسائل الرقابية في مواجهة السلطة التنفيذية للضمان تنفيذ القوانين، وكذا الدفاع عن مصالح وحقوق الأفراد التي تقررها القواعد الدستورية بصفته يمثل إرادة الأفراد الذين انتخبوه ووضعوا فيه الثقة، بيد أنه وفي ظل وجود العديد من العراقيل فذلك يحد من فعاليتها في التصدي للخروقات المحتملة من قبل السلطة التنفيذية ضد الاحترام الواجب للقواعد الدستورية:

المطلب الأول

العراقيل المتصلة بالوسائل الرقابية

الغير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

نتناول في هذا المطلب العراقيل المتصلة بالسؤال (فرع أول)، والمتصلة بالاستجواب (فرع ثاني)، وبالتحقيق البرلماني (فرع ثالث).

الفرع الأول: العراقيل المتصلة بالسؤال

تكمن فعالية السؤال في أنه يتضمن معلومات مهمة للبرلمان عن مدى التنفيذ السليم للقوانين التي تأتي تجسيدا لمقتضيات القواعد الدستورية، إضافة إلى الجراء الأدبي الذي يظهر من خلال تأثيره على الوزارة المختصة باعتباره يضعها في إحراج، وذلك بإثارة مسائل حساسة ومهمة تحت رقابة الرأي العام، بيد أن أثره يبقى محدودا في ضمان احترام القواعد الدستورية بصفة فعالة، ومن ثم منع الحكومة من خرق أحكام هذه القواعد نظرا لوجود العديد من العراقيل:

1- ضبط الأسئلة المراد الإجابة عنها طبقا للمادة 70 ق.ع 02/99 بالاتفاق بين الحكومة ومكتب كل غرفة، قد يؤدي إلى امتناع الحكومة بطريقة غير مباشرة عن الرد أو تستغل عامل الزمن حتى يفقد السؤال أهميته⁽¹⁾.

(1) بنيني أحمد، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مداخلة قدمت بمناسبة اليوم الدراسي حول موضوع السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26/09/2001، ص36.

- 2- تخصيص جلسة واحدة كل 15 يوما لا تعد شيئا يذكر مقارنة مع البلدان الغربية كفرنسا (03 جلسات أسبوعيا)، وبعض الدول العربية كالمغرب (جلسة كل أسبوع).
- 3- رؤساء الحكومات عندنا (حاليا الوزير الأول) لا يحضرون تماما جلسات الأسئلة الشفوية التي يحرص عليها زملاؤهم في الدول الغربية⁽¹⁾.
- 4- تأخر الرد على الأسئلة في كثير من الأحيان بحجة المصالح الحيوية للبلاد يؤدي إلى انعدام أثرها⁽²⁾، فمثلا في دورة خريف 2010 تم توجيه سؤال شفوي إلى وزير السكن والعمران على مستوى المجلس.ش.و بتاريخ 2010/10/06، ولم يتم الرد إلا بتاريخ 2010/12/09 أي بعد مرور أكثر من شهرين، وهو ما ينطبق على الوضع في مجلس الأمة، حيث أنه بتاريخ 2010/07/25 تم توجيه سؤال شفوي إلى وزير السكن والعمران وتأخر الرد إلى غاية 2010/01/06 أي بعد مرور أكثر من 05 أشهر والأمثلة متعددة⁽³⁾.
- 5- تهرب الحكومة من الرد على العديد من الأسئلة، حيث بالرجوع إلى العهدة التشريعية الخامسة الممتدة من 2002-2007 يوضح لنا الجدول الآتي ذلك⁽⁴⁾:

المجلس الشعبي الوطني

عدد جلسات الرد	الأسئلة المتبقية	الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة
	28	372	400	كتابية
36	40	426	466	شفوية

الأسئلة المحولة إلى كتابية: 64 سؤال

(1) الأمين الشريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، اليوم الدراسي حول السؤال الشفوي، مرجع سابق، ص71.

(2) بوكرا إدريس، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، اليوم الدراسي حول السؤال الشفوي، مرجع سابق، ص30.

(3) حصيلة دورة خريف 2010، وزارة العلاقات مع البرلمان: info@mcrp.gov.dz.

(4) حصيلة الدورة التشريعية الخامسة (2002-2007)، وزارة العلاقات مع البرلمان: info@mcrp.gov.dz.

مجلس الأمة

عدد جلسات الرد	الأسئلة المتبقية	الأسئلة المجاب عنها	عدد الأسئلة المطروحة	الأسئلة
	07	36	43	كتابية
12	35	57	92	شفوية

أما خلال العهدة التشريعية السادسة والتي تميزت بكثرة اللجوء إلى إستخدام أسلوب الأسئلة، فقد تم توجيه 883 سؤالاً كتابياً و 713 سؤالاً شفويًا للحكومة التي أجابت عن 800 سؤالاً كتابياً و 586 سؤالاً شفويًا (1).

6- أجوبة الحكومة تتسم بالعمومية وعدم إعطاء معلومات جديدة مما يؤدي إلى عدم اقتناع النواب بالأجوبة المقدمة، وتجنب التطرق إلى الموضوعات الحساسة وطنياً (2).

7- انعدام الجراء القانوني والفعال للسؤال، حيث أن الجراء الوحيد يتمثل في إمكانية تحريك الاحتجاج الفردي لعضو البرلمان موجه السؤال، وهو غير كافي لأن عضو البرلمان سيكون حتماً في مواجهة الأغلبية البرلمانية المتحالفة مع الحكومة ما يجعل سؤاله دون معنى هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم ينص المشرع الدستوري ولا الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان، أو القانون العضوي 02/99 إلى إمكانية مثلاً تحويل السؤال إلى استجواب إذا لم تجب الحكومة خلال المهلة القانونية، كما هو الحال في كل من مصر ولبنان والأردن (3).

8- النواب في أغلب الأحيان يضعون أسئلة ثانوية ذات مصلحة انتخابية محلية هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعتمدون إلى طرح الأسئلة التي تظهر إنجازات الحكومة، وما تم تحقيقه وإنجازه أكثر من النقائص والعيوب.

9- عدم التمييز بين مواضيع الأسئلة الشفوية والكتابية في النظام الداخلي لكل غرفة، وربما يعود ذلك إلى التمسك بالصيغة الواردة في الدستور (توجيه أي سؤال شفوي أو كتابي)،

(1) كلمة السيد: عبد العزيز زيارى بمناسبة افتتاح أخر دورة ربيعية من العهدة التشريعية السادسة، منشور على الموقع الإلكتروني للمجلس الشعبي الوطني: www.apn-dz.org.

(2) صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010، ص 30.

(3) نعمان عطا الله الهيتي، مرجع سابق، الفصل الخامس من الكتاب بعنوان: سؤال الحكومة.

جعل بعض أعضاء البرلمان يطرح أسئلة شفوية يمكن أن تجد لها جوابا بتوجيه سؤال كتابي، مع الإشارة أن عضو البرلمان يعتبر السؤال الشفوي أكثر تأثيرا في الرأي العام، وفي مواطني الدائرة الانتخابية حتى وإن جاء الرد متأخرا⁽¹⁾.

10- كثيرا ما تتميز الجلسات المخصصة لمناقشة الأسئلة الشفوية بغياب الوزراء المعنيين بالرد والاكتفاء بتوكيل الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان للقيام بذلك، حيث يقدم إجابات غالبا ما تكون عامة ولا تحمل الجديد⁽²⁾.

11- لم يتم اللجوء إلى السؤال الشفوي المتبوع بمناقشة تماما طيلة العهدة التشريعية.

12- الممارسة في مختلف البرلمانات أكدت أن الوزراء اكتشفوا أساليب عديدة تمكنهم من التهرب من الإجابة حتى في حالة تحويل السؤال الشفوي إلى كتابي، ومنها أسلوبين:

أ- نشر إجابة غير وافية في الجريدة الرسمية، و بالتالي سحب السؤال من جدول الأعمال.

ب- تعمد الغيابات عن الجلسة التي تبرمج خلالها الأسئلة، مما يدفع إلى إعادة إدراج السؤال من جديد في جدول الأعمال، الأمر الذي يؤدي إلى تأخر الإجابة⁽³⁾.

13- لم يلجأ المشرع الجزائري إلى تبني ما يسمى بنظام الأسئلة المستعجلة كما هو الحال في بريطانيا، أو نظام الأسئلة الحالية أو المباشرة كما هو الحال في فرنسا حيث يتم الرد في نفس اليوم، وهو ما أدى إلى تفعيل دور المعارضة حيث توضع الحكومة موضع نقد لاذع مرتين خلال الأسبوع، وإذا كان رد الحكومة غير مؤسس فذلك يؤثر بالطبع عليها أدبيا أمام البرلمان والرأي العام، حتى ولو كانت تمنح للبرلمان رقابة هادئة⁽⁴⁾.

هذه العراقيل التي سبق ذكرها جعلت من السؤال مجرد وسيلة إعلامية لا أكثر ولا أقل، رغم كونه الوسيلة الرقابية الأكثر استخداما مقارنة بالوسائل الأخرى.

الفرع الثاني : العراقيل المتصلة بالاستجواب

لا يختلف اثنان على أن الاستجواب هو اخطر الوسائل الرقابية نظرا لكونه يضع الحكومة موضع الاتهام والنقد نتيجة لصدور تصرفات و مخالفات غير دستورية من جانبها

(1) شيري عزيزة، مرجع سابق، ص 106.

(2) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 52.

(3) عباس عمار، مرجع سابق، ص 66.

(4) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 398-400.

- إيهاب زكي سلام، مرجع سابق، ص 35.

- في فرنسا يوجه أكثر من 1200 سؤال سنويا، أما في الجزائر فلا يتجاوز تعداد الأسئلة 100 سؤال سنويا.

في أي قضية من قضايا الساعة، بيد أنه يصطدم بدوره بالعديد من العراقيل التي تحول دون تحقيق فعالية لدوره كآلية رقابية برلمانية تضمن التطبيق السليم والاحترام اللازم لنصوص القواعد الدستورية:

أولاً: يبقى الاستجواب مجرد طلب الحصول على معلومات أو بيانات في مسألة معينة، على خلاف ما هو متبع في التشريعات المقارنة حيث تعقبه مناقشة واسعة تنتهي إما بشكر الحكومة في حالة قيامها بواجبها، أو لفت انتباه الحكومة إلى الأخطاء المرتكبة من قبلها، وقد ينتهي الاستجواب إلى إدانة الحكومة وطرح مسؤوليتها السياسية التي قد تكون فردية أو جماعية بسحب الثقة من المستجوب أو الوزراء جميعاً⁽¹⁾.

ثانياً: شرط 30 نائبا لتوقيع الاستجواب هو شرط مبالغ من شأنه إضعاف غرفتي البرلمان في ممارسة هذه الوسيلة الرقابية، وسد الطريق أمام المعارضة حتى وان كانت النتيجة المترتبة عليه غير قوية.

في المقابل نجد بعض الدول العربية كمصر وسوريا ولبنان منحت هذا الحق لأي عضو في البرلمان، وبالنظر إلى الحد القانوني الأدنى المطلوب للمبادرة بالقانون ولإصدار اللائحة وهو 20 نائبا وحتى لإنشاء لجان التحقيق، وهو ما يجعل الاستجواب ينفرد بحد أدنى يفوق ما هو مقرر بالنسبة لما سبق ذكره، كما أنه من غير المعقول أن يتساوى الحد الأدنى المطلوب في كلتا الغرفتين خاصة وان عدد المقاعد غير متساوي⁽²⁾.

ثالثاً: إيداع الاستجواب بعد مهلة 15 يوما يجسد مبدأ أن الاستجواب غير قائم على عنصر الاستعجال الذي يعتبر الأساس الجوهري له، فالمدة الزمنية هذه تفقده أهميته على أساس أن موضوع الساعة كأصل عام يتطلب جواب الحكومة حالاً⁽³⁾.

رابعاً: ربط الاستجواب بقضايا الساعة خاصة مع عدم تحديدها بدقة يجعل أي قضية تحدث قابلة للتأويل على أنها من قضايا الساعة بمجرد إثارتها في وسائل الإعلام أو كثرة الحديث

(1) وهو الوضع الموجود في كل من: مصر، سوريا، لبنان، الأردن، لمزيد من التفصيل: نعمان عطا الله الهبيتي، مرجع سابق، الفصل السادس من الكتاب بعنوان: استجواب الحكومة.

(2) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 340-341.
- عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010، ص 39 وما بعدها.

- عبد المجيد بن نويوة، مرجع سابق، ص 90.

(3) عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص 407.

عنها في الشارع، بينما نجد في بعض الأنظمة العربية المقارنة لم يتم إيراد هذا الشرط، وهو ما يجعل الاستجواب أكثر فعالية.

خامسا: أثبتت الممارسة البرلمانية قلة الاستجوابات الموجهة ضد الحكومة، حيث لم يتجاوز عددها سبعة استجوابات، وهي على التوالي:

1- التجاوزات الحاصلة في الانتخابات المحلية لسنة 1997، ترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق.
2- الاستجواب المتعلق بقضية اعتماد حركة الوفاء والعدل والجبهة الديمقراطية في سنة 2000.

3- الاستجواب المتعلق بموقف الحكومة من قضية اعتماد الجبهة الديمقراطية في 2001.

4- الاستجواب حول قضية المفقودين في 2001.

5- الاستجواب حول غلق المجال الإعلامي العمومي في 2001.

6- الاستجواب حول خرق القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية.

7- الاستجواب المتعلق بالمساس بالحصانة البرلمانية لبعض النواب في أكتوبر 1997، وترتب عنه إنشاء لجنة تحقيق⁽¹⁾.

سادسا: عدم تمكين العضو أو النائب من التعقيب على رد الحكومة، حيث ترفع الجلسة بمجرد أن ينتهي ممثل الحكومة من تقديم جوابه، حتى وان كان سطحيا وعاما أو غير مقنع⁽²⁾.

الفرع الثالث: العراقيل المتصلة بالتحقيق البرلماني

تفتقر لجان التحقيق بدورها للوسائل التي من شأنها ضمان نجاح عملها في مراقبة

الحكومة، ومن ثم حملها على احترام القواعد الدستورية في أنشطتها و تصرفاتها:

1- انعدام الجزاء القانوني المتمثل في ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة، وذلك على خلاف الوضع الموجود في بعض الأنظمة المقارنة وخاصة الوم.أ، حيث منحت لجان التحقيق سلطات أكثر اتساعا وقوة تصل إلى حد ترتيب المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وأعضاء الحكومة، حيث ومن أهم المحاكمات البرلمانية في أمريكا والتي تمت كنتويج لعمل

(1) حصيلة نشاطات المجلس الشعبي الوطني، وزارة العلاقات مع البرلمان: info@mcrp.gov.dz

(2) أمام الوضع غير الفعال للاستجواب تم إلغائه في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث اتجه الدستور إلى النظام شبه الرئاسي والرغبة في تحقيق الاستقرار داخل البيت الوزاري، فلم يكن هناك محل للاستجواب في هذا النظام.

هذه اللجان: محاكمة الرئيس الأمريكي نيكسون في 1974 فيما عرف بقضية "وترجيت"، ومحاكمة الرئيس الأمريكي " بيل كلينتون" في 1998 فيما أطلق عليه بمحاكمة القرن في قضية المدعوة " مونيكا لوبينيسكي"، وقد كاد الرئيس الأمريكي "جورج بوش الابن" أن يدان بسبب الحرب على العراق لولا تدخل "كينيت" مدير الاستخبارات المركزية الأمريكية الذي اعترف بمسؤوليته أمام الكونغرس، مما وضعه وحده في قفص الاتهام⁽¹⁾.

2- اكتفى القانون العضوي 02/99 بالنص على أنه في حالة عدم امتثال الأشخاص لسلطة اللجنة وذلك للإدلاء بشهاداتهم، فذلك يعتبر تقصيرا جسيما دون الإشارة إلى ترتيب المسؤولية الجزائية على المخالفين، وفي مقابل ذلك تتحمل السلطة الوصية كامل مسؤولياتها، كما أنه ليس من صلاحيات اللجنة تحريك أي دعوى جزائية أو تقرير عقوبات، فهذه الصلاحية مخولة لرئيس المجلس وحده، وهو ما من شأنه أن يضعف موقف اللجنة .

وبالعودة إلى الـ ر.م.أ نجد أنه في حالة رفض المثل أمام لجان التحقيق أو الإدلاء بمعلومات كاذبة أمامها، فقد يصل الأمر إلى توقيع عقوبة جنائية تصل إلى الحبس مدة سنة كاملة وغرامة قدرها ألف دولار، وذلك بتهمة احتقار الكونغرس وازدراءه حماية لسلطة اللجان وصلاحياتها⁽²⁾، و قد أثبتت الممارسة البرلمانية في الجزائر رفض بعض الهيئات والأشخاص تقديم بعض الوثائق من أجل المثل أمام اللجان⁽³⁾.

3- الطابع المؤقت لعمل اللجنة، إذ ينتهي عملها بمرور 06 أشهر مع إمكانية تمديد الأجل لمرة واحدة فقط من شأنه تضيق سلطات اللجان في التحقيق خاصة إذا كانت القضية تحتاج لسماع كثير من الأشخاص والحصول على عديد الوثائق وتدقيق أكثر وهو ما يعيق عملها، كما تنور إشكالية أخرى حول كيفية إكمال اللجنة تحقيقها إذا تشكلت في نهاية العهدة التشريعية وخاصة إذا لم تكمل أعمالها⁽⁴⁾، حيث لا نجد أي إشارة لا في الدستور أو الأنظمة الداخلية أو القانون.ع.رق 02/99 تعطينا إفادة حول هذا الإشكال بينما الوضع يختلف في

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص172 وما بعدها.

(2) الأمين الشريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص71.

- وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص150.

- ذبيح ميلود، آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 27، أفريل 2011، ص139.

(3) عباس عمار، مرجع سابق، ص128.

(4) لمعيني محمد، مرجع سابق، ص80.

الو.م.أ، فلتثبيت قواعد عمل اللجان ومنحها سلطات أكثر اتساعا وقوة نجد هذه اللجان تتنوع حسب حجم القضية ونوع التحقيق، فهناك لجان دائمة، لجان مختارة، لجان فرعية أو خاصة، ولجان مشتركة، الأمر الذي ساعد هذه اللجان على تحقيق أهدافها دون عراقيل واستطاعت الرفع من كفاءة وفعالية الجهاز الحكومي، وتحسين مستوى وأداء الوكالات والمؤسسات وانحسرت ظاهرة الفساد وهدر الأموال بفضل جديتها وفعاليتها⁽¹⁾.

4- قلة لجان التحقيق التي تم تشكيلها، حيث لم يتجاوز عددها 10 لجان خلال مختلف العهود التشريعية واغلب اللجان تم تشكيلها في وقت واحد، ويتعلق الأمر بلجان التحقيق في قضية الاعتداء على النواب، والتجاوزات التي عرفتها الانتخابات المحلية بتاريخ 1997/10/23، وبتاريخ 1990/05/13 تشكلت لجنتي تحقيق الأولى حول سير الغرفة الوطنية للتجارة، والثانية حول تصريح الوزير السابق بخصوص وجود رشاي.

و في 2004/01/25 تم تشكيل ثلاث لجان حول المواضيع التالية: التعدي على الحصانة البرلمانية، الممارسات غير الشرعية لبعض الولاة، طرق إنفاق المال العام⁽²⁾.

5- أغلب لجان التحقيق المنشأة كانت مواضيعها تستهدف الدفاع عن المصالح الحزبية مثلا: اللجنة المنشأة في جانفي 2004 اندرجت في سياق النزاع داخل حزب الأغلبية البرلمانية بين أنصار الأمين العام لجبهة التحرير الوطني وأنصار الأمين العام السابق⁽³⁾.

6- على اثر تقييد المبادرة البرلمانية بإنشاء لجان التحقيق (20 نائبا أو عضوا) عن طريق لائحة يجري التصويت عليها من قبل المجلس المعني، يمكن للحكومة أن تدعي بأن القضية ليس لها صبغة المصلحة العامة، كما يشكل ذلك يقف حجر عثرة في وجه البرلمانين المعارضين الذين لا يتشكل مجموعهم من 20 نائبا أو عضوا، وهو ما يؤدي إلى لجوء الأغلبية بوصفها مساندة للحكومة إلى عدم الموافقة على اللائحة⁽⁴⁾.

وعليه يمكن القول أن المشرع الجزائري لم يعط هذه الآلية صفة الرقابة الفعالة ، بل أبقى عليها كإجراء سياسي موجه لإحراج الحكومة واستيضاح الأمور الداخلة في

(1) وسيم حسام الدين الأحمد، مرجع سابق، ص ص 147-148.

- ذبيح ميلود، مرجع سابق، ص 139 .

(2) بوقفة عبد الله، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، مرجع سابق، ص ص 420-421.

- عباس عمار، مرجع سابق، ص 143.

(3) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص ص 296-297.

(4) بوقفة عبد الله، نفس المرجع، ص 412 وما بعدها.

اختصاصها من جهة، ومن جهة أخرى يبقى لجوء البرلمان لهذه الآلية من أجل المساهمة في تثبيت وضعيته لا أكثر ولا أقل⁽¹⁾.

المطلب الثاني

العراقيل المتصلة بالوسائل الرقابية

المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة

رغم كون هذه الوسائل من أهم الوسائل الرقابية خاصة من حيث النتيجة المترتبة عليها، وهي ترتيب المسؤولية السياسية للحكومة كأهم وسيلة لتجسيد احترام القواعد الدستورية في الجزائر، وهو السلاح الذي يقابل حق الحل الممنوح للسلطة التنفيذية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية، إلا أنها تصطدم بدورها بالعديد من العراقيل التي تحول دون أدائها لهذا الدور، وهذا ما يظهر من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: العراقيل المتصلة بمناقشة برنامج الحكومة

يشكل إجراء مناقشة البرنامج الحكومي وسيلة للحوار وتبادل الرأي بين الحكومة والبرلمان، حيث يتم تنفيذ البرنامج حسب ما تم الاتفاق عليه بين الطرفين وهذا في إطار تطبيق أحكام الدستور، غير أنه وبالرجوع إلى الواقع نجد عديد العوائق:

أولاً: عدم الاستقرار الحكومي الناتج عن التغييرات الحكومية المستمرة، حيث تعاقب على الجزائر منذ 1962 حوالي 16 حكومة، وهناك حكومات لم يمض عليها أكثر من سنة⁽²⁾، بمعنى أن الاتفاق الحاصل بين الحكومة والبرلمان لن يتعدى المراحل الأولى للتنفيذ، وعليه فإن رئيس الحكومة لن يبذل أي جهد في إعداد برنامج العمل مادامت النتيجة معروفة مسبقاً، ليأتي البرنامج عبارة عن خطوط عريضة فقط.

ثانياً: لم يحدث لحد اليوم وأن رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج الحكومة، مما يؤكد ممارسة المجلس لرقابة ضعيفة⁽³⁾.

(1) بن بغيلة ليلي، مرجع سابق، ص 46.

(2) من هذه الحكومات نذكر: حكومة سيد أحمد غزالي (1991-1992)، رضا مالك (1993-1994)، مقداد سيفي (1994-1995)، إسماعيل حمداني (1998-1999)، أحمد بن بيتور (1999-2000).

(3) عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص 109 وما بعدها.

ثالثاً: نجاح الحكومة أمام البرلمان متوقف على موافقة الغرفة الأولى، أما الغرفة الثانية فعرض البرنامج أمامها هو مجرد إعلام لها فقط، وهو ما من شأنه أن يرحج كفة الغرفة الأولى على حساب الغرفة الثانية⁽¹⁾، وقد أثر ذلك بشكل كبير على عمل البرلمان.

الفرع الثاني: العراقيل المتصلة ببيان السياسة العامة

تلعب الوسائل الرقابية المرتبطة به دوراً هاماً في تقويم السياسة العامة للحكومة، والتي تكون قد مست بحقوق وحرريات الأفراد التي قررها الدستور نتيجة عدم التنفيذ السليم للقوانين التي تأتي تجسيدا للقواعد الدستورية، بيد أنه توجد العديد من العراقيل التي تعيقها عن أداء دورها على أكمل وجه في ضمان احترام القواعد الدستورية:

أولاً: الارتباط الزمني لملمتس الرقابة والتصويت بالثقة ببيان السياسة العامة السنوي، حيث أن النواب لا يمكنهم القيام بذلك طيلة السنة، أما في فرنسا والمغرب وتونس فإنه يمكن تحريكها في أي وقت من السنة.

ثانياً: هذه الآليات من اختصاص المجلس الشعبي الوطني دون مجلس الأمة، وليس ثمة إجراءات محددة دستوريا تتم داخل مجلس الأمة في هذه المناسبة⁽²⁾.

ثالثاً: هناك العديد من رؤساء الحكومات الذين رحلوا دون تقديم بيان السياسة العامة رغم صراحة الدستور في إلزام الحكومة بهذه الإجراءات، إلا أن هذه الآلية لم تطبق من أغلب رؤساء الحكومات كأحمد بن بيتور، علي بن فليس، احمد أويحي، بلخادم الذين غادروا قصر الحكومة دون عرض بيان السياسة العامة، فعلى أي أساس تم إنهاء مهام حكومات دون أن تقدم حصيلتها لممثلي الشعب حتى يتسنى الحكم عليها إن نجحت في عملها أو لا⁽³⁾.

وفي ذات الإطار نشير أنه خلال الدورة التشريعية الرابعة قدمت الحكومة بيانان عن السياسة العامة (الأول في خريف 1998 من طرف حكومة أحمد أويحي، والثاني في دورة خريف 2001 من طرف حكومة علي بن فليس، وفي الدورة التشريعية الخامسة قدمت الحكومة بياناً واحداً فقط وذلك في دورة ربيع 2005، بينما لم تقدم أي بيان في الدورة

(1) مجلس الأمة لا يجري تصويتاً بالموافقة أو الرفض مع إمكانية أن يعبر عن موقفه من البرنامج بإصدار لائحة، وهذا ما أقرته م 49 ق.ع 02/99 بالنص على: "يقدم رئيس الحكومة إلى مجلس الأمة عرضاً حول برنامجه..... يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

(2) صالح بلحاج، مرجع سابق، ص 287-288.

(3) عاطف قدارة، رؤساء حكومات رحلوا دون عرض بيان السياسة العامة في البرلمان، جريدة الخبر، الأحد 2010/05/23، ص 05.

التشريعية السادسة، وهو ما شكل تراجعا كبيرا في استخدام هذه الآلية، وفي ذلك يرى "جيلالي حجاج" رئيس الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد: "إن أسباب عدم عرض الحكومة بيان سياستها العامة يعود إلى الخوف من الإطاحة بها في ظل افتقارها لبرنامج ومشروع واضح تقدمه للشعب"⁽¹⁾، وبالنتيجة يعد ذلك خرقا صريحا لأحكام القواعد الدستورية التي تقرر هذا الإجراء دون وجود تحرك من البرلمان.

رابعا: التصويت بالثقة متوقف على تقديم طلب من طرف الوزير الأول، كما أن تقرير الأغلبية البسيطة للتصويت بالثقة يرجع إلى إمكانية أن الأغلبية البرلمانية معارضة للحكومة، وبالتالي كرس المشرع ذلك للإبقاء على حظوظ الحكومة سواء أكانت الأغلبية البرلمانية معارضة لها أو إلى جانبها⁽²⁾، حتى وإن كانت الحكومة لم تحترم الدستور.

خامسا: لجوء نواب المجلس الشعبي الوطني لتحريك ملتصم الرقابة ليس بالأمر السهل، نتيجة إحاطتها بمجموعة من الشروط جعلت منها شبه مستحيلة سواء من حيث النصاب القانوني اللازم للتوقيع على اقتراح ملتصم الرقابة أو المدة المحددة للتصويت⁽³⁾، وهو ما يجعلها فكرة غير قابلة للتطبيق.

سادسا: فيما يخص اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة، نجد أحكام الدستور وكذا القانون العضوي رقم 02/99 والأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان لم تبين القيمة الإلزامية للائحة حيث يمكن للحكومة عدم أخذها بعين الاعتبار، فكيف يمكن الحديث عن دور بيان السياسة العامة في إحترام القواعد الدستورية في ظل اقتقاده للصفة الإلزامية؟.

سابعا: لم يحدث و أن قدمت الحكومة استقالتها بسبب رفض المجلس ش.و التصويت على طلب الثقة، أو إصدار لائحة أو التصويت على ملتصم الرقابة، نظرا لامتلاك رئيس الجمهورية سلاح خطير من شأنه القضاء على وجود البرلمان، وهو اللجوء إلى حل المجلس الشعبي الوطني كسلطة تقديرية غير مشروطة لحل الغرفة الأولى طبقا للمادة 129

(1) م.ش، عدم عرض الحكومة بيان السياسة العامة انتهاك صارخ للدستور، جريدة الخبر، نفس المرجع، ص 05.

(2) إمكانية وجود أغلبية معارضة للحكومة أمر مستبعد تماما في البرلمان الجزائري في ظل وجود الائتلافات الحكومية والتحالفات الرئاسية.

(3) عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 309.

- الوافي سعيد، مرجع سابق، ص 93.

دستور 1996 و م 120 دستور 1989⁽¹⁾، وهو ما يجعل تكريس القواعد الدستورية لهذه الآلية مجرد حبر على ورق .

المطلب الثالث

البرلمان لا يعمل في ظروف ملائمة لممارسة العمل الرقابي

هناك عديد العوامل التي أثرت على عمل البرلمان في رقابته لمدى احترام الحكومة لمضمون ونصوص القواعد الدستورية التي تنظم العلاقة بينهما، تتجسد أساسا في تأثير السلطة التنفيذية على عمل البرلمان (فرع أول)، والوضع المحيط بعمل البرلمان (فرع ثاني) :

الفرع الأول: تأثير السلطة التنفيذية على عمل البرلمان

إن المنتبِع للتجربة الدستورية الجزائرية يجد أن العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية تعاني اختلالات كبيرة أدت إلى تبعية مفرطة للبرلمان للحكومة، وهذا راجع بالخصوص إلى ممارسات وسلوكيات السلطة التنفيذية سواء لأسباب تاريخية عبرت دائما عن ضعف الهيئة التشريعية ولازال الوضع مستمرا، أو لأسباب تاريخية تتعلق بضعف الحياة الحزبية وانعدام قطاع حزبي ثابت ومستقر، وانعدام ثقافة برلمانية سائدة أو لأسباب سياسية⁽²⁾.

والتأثير الكبير يظهر خصوصا في توسيع السلطة السياسية العليا لرئيس الدولة توسعا يؤدي إلى تجاوز نطاق الدستور، ناهيك عن سمو مركزه الدستوري و المكانة السياسية التي يحتلها كهيئة سياسية مقارنة بباقي مؤسسات الدولة على الصعيدين الداخلي والخارجي، فرئيس الدولة هو موضع التاج الذي يسود ويحكم في آن واحد والذي يعتبر محصن من كل مسؤولية سياسية⁽³⁾، ويظهر تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان من عدة جوانب :

أولا: سيطرة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي:

(1) تنص هذه المواد على ما يلي: ".....يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس ش.و وإجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها.....".

(2) الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، مرجع سابق، ص32.

(3) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف و القيد، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص356.

إن التطورات الدستورية والسياسية التي تواكبت مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية أثرت على دور البرلمان ومكانته في الحياة العامة، ما جعله يفقد جزءا كبيرا من سلطاته التشريعية لصالح السلطة التنفيذية، ومبرر ذلك زيادة عدد مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة على حساب اقتراحات القوانين التي يمارسها البرلمان والتي بقيت محتشمة وقليلة، وهو ما كرس سيطرة الحكومة وهيمنتها على مجال المبادرة بالتشريع⁽¹⁾، ومن ثم على العمل البرلماني ككل.

وقد بينت الكثير من الدراسات أن حجم القوانين المصادق عليها في الجزائر وفي الدول التي استلهمنا منها نظامنا الدستوري تبين أن سلطة البرلمان في التشريع لم تعد غير محددة، بل أن هناك تخليا تدريجيا للبرلمان عن جزء من صلاحيات التشريع لفائدة السلطة التنفيذية التي تتقاسمه معه عن طريق اللوائح التنظيمية⁽²⁾، و تشير هذه الدراسات أيضا إلى أن هذه الظاهرة تعد منتشرة في كل الدول بنفس الدرجة تقريبا بحيث أن ما نسبته 90 بالمائة من القوانين هي ذات أصل حكومي، و ما نسبته 10 بالمائة فقط تمثل التشريعات ذات الأصل البرلماني.

وضعف الإنتاج التشريعي للبرلمان في الجزائر، جسده العديد من القيود أهمها:

1- النواب يفتقرون عادة للإمكانيات والوسائل التي تساعدهم على وضع مقترحاتهم في شكل مواد تكون قابلة للمناقشة مثلما تفعله الحكومة، كما أن عملية الإيداع تتطلب ضرورة حصول الاقتراح على توقيع عشرون نائبا على الأقل طبقا للمادة 119 فقرة 2 من الدستور، وكذا المادة 23 من القانون العضوي 02/99 المحدد للعلاقة الوظيفية بين الغرفتين وبينهما وبين الحكومة، وهذا العدد من الصعب تحقيقه نظرا لأسباب موضوعية وسياسية، لأن وجود تحالف رئاسي يوافق على برنامج الحكومة يجعل من مبادرة النواب المنتمين له ضربا من الخيال، إلا إذا كان ذلك بايعاز من الحكومة.

(1) عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2007-2008، ص 207.

(2) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003، ص 9.

ومن جانب آخر فإن عدم انسجام المعارضة داخل المجلس الشعبي الوطني وتفرقتها يصعب تحقيق ذلك، وحتى على فرض حصوله فإنه ليس بإمكانها ضمان تمريره والموافقة عليه فيما بعد⁽¹⁾.

2- مجال التشريع بالنسبة للبرلمان محدد بموجب القائمة المحددة في المادة 122 من الدستور وهي 30 مجالا بالإضافة إلى مجال التشريع بقوانين العضوية، والتي تنص على: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...". أما خارج هذا المجال فهو من اختصاص السلطة التنفيذية التي تشرع ماديا وموضوعيا عن طريق التنظيم، وذلك طبقا للمادة 125 من الدستور التي تنص على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

3- غموض الحدود بين سلطة التشريع الممنوحة للبرلمان، والمجال التنظيمي الممنوح للسلطة التنفيذية لأن الحدود بين هذين النوعين غير واضحة المعالم بسبب الإبهام والغموض الذي يحيط بالعلاقة الدستورية بينهما، رغم تدخل القانون العضوي المنظم للعلاقة بين غرفتي البرلمان وبينهما وبين الحكومة، إضافة إلى تدخل المجلس الدستوري المحتشم لتوضيح بعض الجوانب في هذا المجال، فإنها في الواقع العملي قلما احترمت من طرف البرلمان والحكومة على حد سواء، ومن ثم فالتمييز الملاحظ على المستوى النظري يبقى دون فائدة طالما أن البرلمان والحكومة في الواقع العملي لا يحترمانه.

فمبدأ الفصل بين السلطات يتطلب ويفرض توزيع المهام على هذا النحو، فعلى البرلمان احترام هامش استقلالية السلطة التنفيذية ولذلك لا يمكنه أن يحدد كل القواعد والإجراءات، فالاختصاص التنظيمي لا يمكن إغفاله وهدمه نهائيا، والتفاصيل والتفسيرات والتوضيحات ضرورية وهي من مهام الحكومة في ممارستها للسلطة التنظيمية.

وفي المقابل فإنه لا يجب أن تستغرق السلطة التنظيمية مجال القانون وتتوسع على حسابه، إذ ينبغي على الحكومة احترام سلطة التشريع المخولة للبرلمان فالقانون ليس مجرد

(1) عبد الجليل مفتاح، نفس المرجع، ص ص 208-209-210.

تصريح بالنية يتعلق تجسيدها بالسلطة التنفيذية، فلا بد أن لا يغرق القانون في عموميات مبالغ فيها و ألا يكون عاما بشكل كبير بل لابد أن يتضمن محتوى معقولا⁽¹⁾.

4- صلاحية التشريع بأوامر الممنوحة لرئيس الجمهورية في الحالات المحددة بنص المادة 124 من الدستور التي تنص: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان..."

يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية ..."

5- في المجال المالي وضعت المادة 121 من الدستور شروطا موضوعية قيدت من اقتراحات القوانين التي يمارسها البرلمان في هذا المجال، حيث نصت على: " لا يقبل اقتراح أي قانون، مضمونه أو نتيجته تخفيض الموارد العمومية، أو زيادة 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 إنفاقها".

وقد ذهب بعض فقهاء القانون الدستوري إلى أن هذا الشرط ليس سهلا على النواب ضمانه والتقيده به، حيث أنه يقيد نهائيا المبادرة البرلمانية لاستحالة وضع اقتراح قانون لا تكون له انعكاسات مالية خصوصا إذا ما تعلق الأمر بالدولة وتسييرها. وهو ما يجعل النواب حسب أصحاب هذا الرأي لا يستطيعون المبادرة بالتشريع إلا في الحدود التي تريدها الحكومة، إذ لا يمكن لأي اقتراح قانون أن يمر ما لم تغض الحكومة الطرف عنه⁽²⁾.

ثانيا: تدخل السلطة التنفيذية في الإجراءات التشريعية وفي تشكيل البرلمان:

هذا الجانب تناوله الدستور وكذا القانون العضوي 02/99 وكأمثلة على ذلك:

1- تقوم السلطة التنفيذية بالدعوة لإجراءات الانتخابات، ويكون ذلك بقرار من رئيس الجمهورية، وتتولى الحكومة أيضا إعداد القوائم الانتخابية كما تتولى إجراء عملية الانتخاب بأجهزتها المختلفة.

(1) عمار عوادي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون العضوي الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003، ص ص 68-69.

- مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مرجع سابق، ص 10.

(2) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991، ص 438.

- 2- تعيين 1/3 أعضاء مجلس الأمة (م 2/101 دستور 1996)، ودعوة المجلس الشعبي الوطني للانعقاد (دورة غير عادية م 118 دستور).
 - 3- المشاركة في ضبط جدول أعمال الدورة التشريعية وهي التي تحدد أولوية القوانين (م 162 ق.ع 02/99).
 - 4- الحكومة استنادا إلى مبرر الاستعجال تملك الأولوية في التسجيل الفوري لمشاريع القوانين في جدول أعمال دورات المجلس الشعبي الوطني دون المرور على سلسلة الإجراءات التي يخضع لها النواب (م 172 من ق.ع 02/99).
 - 5- تشارك الحكومة في ضبط أعمال جلسات كل غرفة (م 18 ق.ع 02/99).
 - 6- يمكنها سحب مشروع أي قانون في أي وقت قبل تصويت المجلس الشعبي الوطني (م 22 ق.ع 02/99).
 - 7- يجب تبليغ الحكومة لإبداء رأيها في اقتراحات القوانين خلال مدة شهرين (م 25 ق.ع 02/99).
 - 8- يمكنها حضور أشغال اللجان المختصة وتقديم الاقتراحات التي تراها، مما يمكنها من التأثير في قرارات اللجنة (م 27 و 28 ق.ع 02/99).
 - 9- يمكنها المشاركة في المناقشة العامة كما يمكنها طلب المناقشة المحدودة، وهي تشارك في هذه المناقشة (م 32-36 ق.ع 02/99).
 - 10- لها حق طلب إجراء مداولة ثانية (م 127 من الدستور).
 - 11- لها حق الاعتراض على القوانين وإصدارها (م 126 من الدستور).
 - 12- تملك أخطر سلاح في مواجهة البرلمان عند سحب الثقة منها، وهو إمكانية حل البرلمان الذي يمارس عن طريق رئيس الجمهورية (م 129 من الدستور)
- ثالثا: استخدام نظرية الظروف الاستثنائية وتأثيرها على البرلمان:**

يؤدي تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية إلى المساس بصلاحيات البرلمان التشريعية والرقابية المحددة بموجب الدستور وتقييد للحريات بشكل كبير وملحوظ، وذلك لانعدام أهم الضمانات الدستورية المألوفة في ظل الظروف العادية لاسيما منها مبدأ الفصل بين

السلطات الذي يصبح غير موجود، حيث يكون دور البرلمان محصورا في انتظار ما يقرره رئيس الجمهورية.

فالمؤسس الدستوري على سبيل المثال منح لرئيس الجمهورية حق التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية التي تكون فيها البلاد مهددة بخطر داهم يمكن أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها وسلامة ترابها طبقا لنص المادة 93 من الدستور، كما أن عرض تلك الأوامر على البرلمان يتم دون مناقشة أو تعديل.

وفي ظل حالة الطوارئ المنصوص عليها في المواد 91 و 92 من الدستور، والتي استمر العمل بها منذ إعلانها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 44/42 بتاريخ 1992/02/09 من طرف المجلس الأعلى لأكثر من 19 سنة تميزت بانتهاكات خطيرة للحقوق والحريات، وعلى وجه الخصوص خنق لحرية الإعلام كما أصبحت ممارسة الحقوق السياسية من طرف المواطنين و الأحزاب عرضة لقيود إدارية صارمة سيما في مجال التجمعات الشعبية و المظاهرات العمومية التي اعتمدت الأوضاع الأمنية حجة لمنعها بحجة الحفاظ على سلامة و أمن مؤسسات الدولة⁽¹⁾، ولم يستطع البرلمان على مر تلك السنوات التأثير على قرارات السلطة التنفيذية لرفع هذه الحالة رغم التنديدات والاحتجاجات التي رفعتها الطبقات السياسية ومنظمات المجتمع المدني، حيث لم يتم إلغاء حالة الطوارئ إلا مؤخرا وذلك بموجب الأمر رقم 01/11 مؤرخ في 2011/02/23⁽²⁾.

وتعتبر حالة الحرب الأكثر والأشد خطورة، حيث بمقتضى هذه الحالة يتولى رئيس الجمهورية جميع السلطات، كما يلجأ إلى وقف العمل بالدستور خلال مدة الحرب، وهذا طبقا للمادة 96 من الدستور.

وهو ما يؤكد على ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية في ظل هذه الظروف، وعليه فاستخدام نظرية الظروف الاستثنائية يشكل خرقا وتعديا على صلاحيات السلطة التشريعية، ومن ثم التعدي على الحقوق والحريات العامة بإلغاء ضمانتها ممارستها

(1) رابح كمال لعروسي، المشاركة السياسية وتجربة التعددية السياسية في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 94 و ما بعدها.

(2) تم رفع حالة الطوارئ بموجب القانون رقم 05/11 مؤرخ في 2011/03/22 يتضمن الموافقة على الأمر 01/11 المؤرخ في 2011/02/23 و المتضمن رفع حالة الطوارئ.

من طرف المؤسس الدستوري، حيث طبقا للمادة 122 دستور 1996 فمن الميادين التي يشرع فيها البرلمان هي: حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية تبعا لهذه الظروف ملزم بطلب الرأي من الهيئات المعنية وليس التقيد بمضمونه، ولهذا قال بعضهم أن هذه الاستشارة مجرد استشارة لإعلام هذه الهيئات لا أكثر ولا أقل⁽²⁾.

رابعا: عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام البرلمان:

فرئيس الجمهورية غير مسؤول أمام البرلمان فقد قررت م 158 أن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة وظائفه إلا في حالة الخيانة العظمى الذي لم يوضع له تعريفا دقيقا، كما أن البرلمان ليس المؤسسة الدستورية التي تحرك الاتهام الجنائي ضد الرئيس، وعدم تفسير معنى الخيانة العظمى دستوريا دون ذلك الاستنتاج القانوني تظل القاعدة ذات طابع صوري ومجازي لا غير⁽³⁾، فالسلطة بلا مسؤولية تمثل استبدادا محققا وخرقا خطيرا للقواعد الدستورية، باعتبار أن أعمال المسؤولية السياسية بشكل قانوني يؤدي إلى التغيير السلمي للسلطة وللحكام بينما ينتج عن انعدامها لجوء الشعب إلى العنف بالإضرابات والثورات والانقلابات لإحداث التغيير⁽⁴⁾، وما حدث ويحدث في مصر وتونس وليبيا وسوريا خير مثال على ذلك.

الفرع الثاني: الوضع المحيط بعمل البرلمان

إن الوضع السائد سواء داخل البرلمان أو نتيجة لمختلف الظروف الخارجية المحيطة بعمله، جعلته بعيد عن تحقيق فعالية لدوره في الحد من الانحرافات والتجاوزات التي قد تصدر من جانب السلطة التنفيذية، ومن ثم حماية حقوق وحرريات الأفراد الذين يمثلهم البرلمان في مواجهتها لتجسيد إحترام القواعد الدستورية التي تحمي هذه الحقوق والحرريات، ويظهر ذلك من خلال النقاط الآتية:

(1) سحنين أحمد، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 111 وما بعدها.

(2) الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، مرجع سابق، ص 559.

(3) عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، مرجع سابق، ص 366-367.

(4) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، طبعة أولى، 1995، ص 289.

أولاً: الوضع داخل البرلمان

1- سيطرة الأغلبية واختفاء الأقلية المعارضة

قيام الائتلاف الحزبي الذي نتجت عنه حكومة توافقية لا تستطيع في ظلها المعارضة التأثير فيها، وبالخصوص أن رئيسها الذي أصبح يطلق عليه تسمية الوزير الأول منذ التعديل الدستوري 2008 ليس سوى أداة للتنفيذ والتسيير، وبالتالي باتت مجموعات المعارضة السياسية مجرد قوى ضعيفة و مفتتة و عاجزة عن القيام بدور حاسم في تشكيل البيئة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية المناسبة في الوقت الحاضر هذا من جهة، و من جهة أخرى فالمعارضة في الجزائر تتعرض للاحتواء التدريجي من طرف السلطة التنفيذية مقابل امتيازات مادية أو امتيازات سياسية، و عليه تصبح وظيفة المعارضة التي يركز عليها الحزب مهددة، و عندما تهدر وظيفة المعارضة تهدر الديمقراطية التمثيلية، و التعددية الحزبية التي تتجه تدريجياً إلى التعددية داخل الحقل السياسي و أحادية الاتجاه داخل البرلمان، وهذا ما لا يخدم الديمقراطية في الجزائر، و لا يخدم المواطن عموماً⁽¹⁾.

وما يمكن قوله بالعودة إلى الائتلاف الحكومي في الجزائر، هو أنه ائتلاف هش لا تجانس فيه صنغته ظروف خاصة، فهو قائم على أساس مناصب و حقائب وزارية، و هو لا يعكس بالفعل الخريطة السياسية في الجزائر⁽²⁾، وهو ما من شأنه أن يحد من قدرة البرلمان على توجيه الحياة السياسية و صنع السياسات العامة، و من ثم ممارسة رقابة فعالة تضمن احترام القواعد الدستورية⁽³⁾.

2- دور الأحزاب داخل البرلمان لا يتماشى ومتطلبات الديمقراطية النيابية:

إن الدور الذي تمارسه الأحزاب داخل البرلمان يتنافى كلياً مع كونها ركيزة أساسية للنظام الديمقراطي في الدولة، وذلك لوجود عديد المبررات أهمها:

(1) توازي خالد، الظاهرة الحزبية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية العلوم السياسية و الاعلام، جامعة الجزائر، 2005-2006، ص 183.

(2) رابح كمال لعروسي، مرجع سابق، ص 111.

(3) الطاهر خاوة، واقع و آفاق المشاركة السياسي في الجزائر والمغرب، مجلة فكر و مجتمع، طاكسيج كوم للدراسات و النشر، الجزائر، العدد 08، أفريل 2011، ص 126.

- علي الصاوي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

أ- وجود أحزاب سياسية أحيانا في صف المعارضة و تقوم بنقد النظام، و نجدها أحيانا أخرى تساند خطوات النظام السياسي أي وجودها في صف التحالف الرئاسي أو الحزب الحاكم المساند للحكومة، و بهذا فقدت الأحزاب الثقة من طرف الشعب⁽¹⁾.

ب- ازدواجية السلوك السياسي لدى بعض الأحزاب، حيث تتناقض ممارساتها مع الشعارات التي تطرحها، إذ بمجرد وصولها إلى السلطة تتجه إلى تلبية الاهتمامات الحزبية الأنانية بدلا من اهتمامات التنمية العامة للبلاد⁽²⁾، فكثيرا ما يوافق البرلمان على قانون ما دون دراسته وقد يكون من اشد معارضيهِ في قرارة نفسه ارضاءا لحزبه أو كيذا لخصومه⁽³⁾، كما أن أغلب نواب البرلمان يكون ترشحهم للتشريعية لغرض أساسي و هو الحصول على إمتيازات خاصة من راتب مرتفع وسيارة فخمة، والاستفادة من رحلات إلى بلدان أجنبية لغرض الاستجمام والراحة ضاربين عرض الحائط المصلحة العامة و كل الوعود التي قطعوها لمنتخبهم الذين يمثلونهم للدفاع عن مصالحهم وحقوقهم وحررياتهم التي تقرها القواعد الدستورية.

ج- الأحزاب داخل البرلمان لا تكلف نفسها حتى عناء الحضور للجلسات، حيث يعقد البرلمان أغلب جلساته بمقاعد خاوية نتيجة لتخلف النواب و الأعضاء، و هذا ما نشاهده باستمرار على شاشة التلفزيون والإنترنت.

د- هناك تشابه كبير بين برامج معظم الأحزاب المختلفة، تكشف على أن التعددية عندنا هي تعددية شكلية بالأسماء فقط، و لا يوجد هناك تعددية حقيقية و المقصود هنا هو تعدد البرامج و الأفكار هذا من جهة، و من جهة أخرى فالمتتبع لنشاطات الوزارة و تصريحاتهم على القناة الوطنية خاصة فيما يتعلق بالمشاريع التنموية المخصص لكل وزير في قطاعه يلاحظ أن معظم التصريحات الوزراء تحمل عبارة: « بناء على برنامج رئيس الجمهورية »،

(1) رابح كمال لعروسي، مرجع سابق، ص 117.

(2) بوعلام بن حمودة، المواطنة والسلطة، شركة دار الأمة، الجزائر، طبعة أولى، 2006، ص 113.

(3) جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، طبعة أولى، 2009، ص 96.

- صويلح بوجمعة، مرجع سابق، ص 32.

وهو ما يجعلنا نجزم أن البرنامج المطبق من قبل الحزب، هو ذلك المزكى من طرف السلطة العليا المجسدة في رئيس الجمهورية⁽¹⁾.

ه- الصراعات والانشقاقات والانقلابات التي حدثت وتحدثت بين الأحزاب وداخلها سواء تعلق الأمر بأحزاب السلطة أو أحزاب المعارضة، وكذا تلك الأحزاب المجهرية والتي تواجه حركات تصحيحية، وخاصة ما حدث عقب الانتخابات التشريعية من هزات ارتدادية لما سمي بزلزال العاشر من ماي، وكان أهم ما تميزت به أن عرفت العهدة التشريعية الجديدة للبرلمان انطلاقة متعثرة، بتسجيل احتجاجات وانشقاقات في يوم التنصيب قادها نواب من تكتل الجزائر الخضراء والجبهة الوطنية الجزائرية.

3- ضعف كفاءة النواب

أغلبية البرلمانيين لا يتوفرون على المستوى الثقافي والعلمي والتكوين السياسي اللازم لمباشرة العمل التشريعي والتحكم فيه، ومن ثم السيطرة على مجريات العمل الرقابي للبرلمان، وبالتالي التمكن من معايشة العمل التنفيذي بصفة مستمرة واتصالهم بمشاكل الناس بانتظام حتى يستطيع إيجاد الحلول المناسبة.

فالبرلمان تبعا لذلك هو مهمش يحتاج للعديد من الوسائل منها (المعلومات، الموظفين الفنيين والمختصين، والاحتكاك المستمر بالتجارب البرلمانية الأخرى وخاصة الناجحة عن طريق عقد لقاءات وملتقيات مكثفة دولية ووطنية)، وهي أحسن وسيلة تسمح له بتأديته دور فعال ومؤثر في الحكم بدل أن تمتطي الحكومة معارك منمقة ويؤدي أعضاء البرلمان وظيفة المجالس المحلية المحدودة السلطة والتي ينفق فيها العضو وقته في البحث عن فؤائد ومصالح شخصية⁽²⁾، وهذا ما لاحظناه خصوصا بعد إعلان نتائج تشريعات 10 ماي 2012 حيث كشفت مصادر متطابقة من داخل الأحزاب الفائزة بأغلبية المقاعد في البرلمان ضم هذه الأخيرة لنواب بمستوى عاملات نظافة، و سكريترات وموظفين وموظفات في إطار الشبكة الإجتماعية...، و عليه نتساءل حول إمكانية قيام هذا الجهاز بالدور المنوط به

(1) سي موسى عبد القادر، دور الانتخابات و الأحزاب السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009، ص 70.

(2) طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008-2009، ص 153.

في التشريع والرقابة لتحقيق بناء دولة قانونية يعلوها الدستور في ظل غياب أشخاص ذوي كفاءة؟

ثانيا: الوضع خارج البرلمان

1- الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية

الضغوطات الاجتماعية والاقتصادية الناتجة عن تجاهل للواقع الاجتماعي مثل السياسات التنموية، انتشار الفساد في الأجهزة الحكومية، اتساع بيروقراطية الدولة على حساب هيئات المجتمع المدني ومنظماته، الأمر الذي اثر على الدور الذي تحتله البرلمانات في الحياة السياسية وفي ممارسة دورها الرقابي على أكمل وجه(1).

2- الثقافة السياسية المهيمنة

حيث توجد ثقافة سائدة لدى النخب الحاكمة والرأي العام تنظر للنائب على أنه موظف تقلد منصبا في السلم الهيراركي للدولة، كما أصبح ينظر للنياحة السياسية في الجزائر على أنها وسيلة للوصول إلى مركز النفوذ وإعادة توزيع الريوع بغرض الحفاظ على مصالح العرش ومكتسباته لخدمة المنتمين له بدلا من خدمة المواطن، ما يزيد في توسيع الهوة بين المواطن والمؤسسة التمثيلية(2).

وهو ذات الأمر بالنسبة للدور الرقابي للبرلمان حيث ينظر إليه بشكل أكثر تقديرا وإعجابا من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام الى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام الى الانبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

و هو ما جعل البرلمان بعيد كل البعد عن حماية حقوق وحريات الأفراد المعترف بها بموجب الدستور في مواجهة السلطة التنفيذية.

(1) العقون سعاد، البرلمان والتحول الديمقراطي في الدول المغاربية، مجلة فكر ومجتمع، مرجع سابق، ص77.

- مولود ديدان، مرجع سابق، ص443.

(2) طارق عاشور، مرجع سابق، ص65 وما بعدها.

وفي ختام هذه النقطة تجدر الإشارة أن جل هذه العوائق جعلت عمل المؤسسة البرلمانية يبقى دون طموحات وإرادة الشعب في الإصلاح والتحديث السياسي والاقتصادي والاجتماعي، حيث أصبح البرلمان شبيها بالشخص المأمور من طرف الحاكم ويمثابة غرفة تسجيل لا أكثر ولا أقل، وبذلك تحول البرلمان إلى عقبة في طريق تجسيد احترام القاعدة الدستورية وكان المرتجى منه أن يكون أداة لتحقيقها⁽¹⁾.

(1) جعفر عبده السادة بهير الدراجي، مرجع سابق، ص112.

الفصل الثالث

رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة

إذا كان القانون يمنح للإدارة كأصل عام السلطة التقديرية في تقدير مدى ملائمة القوانين و الإجراءات الادارية لمختلف حاجات الأفراد، وذلك بتحديد ما يصح عمله وتطبيقه وما ينبغي تركه⁽¹⁾، فإنه وتطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يعني خضوع جميع الهيئات العامة في الدولة لحكم الدستور، سواء أكانوا حكماً أو محكومين بهدف حماية حقوق وحرية الأفراد المقررة بنصوص القواعد الدستورية في مواجهة أي تعسف محتمل من طرف الإدارة في استخدام سلطتها التقديرية، أو لفت إنتباه الجهة المختصة بإعداد مشاريع القوانين للثغرات والعيوب التي تحملها هذه المشاريع في طياتها، مما يجعلها لا تتماشى ومقتضيات القواعد الدستورية كأعلى قاعدة قانونية في الدولة، فقد منح القانون للقاضي الإداري امكانية التدخل لممارسة الرقابة على الأعمال و القرارات الإدارية ، على أساس أن القضاء مستقل في إصدار أحكامه وأراءه، كما أنه يتمتع بالحياد والنزاهة ولا يخضع إلا للقانون، مما يجعله يوفر الضمانة الفعالة والقوية لفرض إحترام القاعدة الدستورية.

فإذا كانت الدولة الاسلامية عرفت هذا النوع من الرقابة منذ العهد الأول لقيامها، فإن الأنظمة الوضعية لم تعرف الرقابة على مشروعية أعمال الإدارة إلا منذ فترة ليست بالبعيدة، وتعد فرنسا المنشأ الاول لهذا النوع من الرقابة وكان لها الدور الفعال في تقدمها وتطورها الى الشكل الذي اتخذته في وقتنا المعاصر، وبل كان لها الفضل في نشأة فرع من فروع القانون العام ألا وهو القانون الإداري المتصف أصلاً بأنه قانون قضائي النشأة، وإلى ظهور نظام قضائي لم يكن معروف من قبل وهو نظام إزدواجية القضاء، هذا النظام الذي يعد ترجمة وتجسيد لاعتبارات التخصص القانوني المتشعب والمتزايد باستمرار، كما أنه أسهم في تكوين قواعد قانونية خاصة تتلاءم ومتطلبات الإدارة العامة ومقتضيات فعاليتها⁽²⁾، وقد اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري هذا النظام منذ التعديل الدستوري لعام

(1) Jacqueline Morand- Devli, Cours de Droit Administratif, Paris, 6^{ème} édition, 1999, p 278.

(2) حول أصل هذا النظام ومزاياه : عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الاول، 1998، ص 52 وما بعدها.

-Charles Debbash, Contentieux Administratif, L.G.D.J, Toulouse, 1975, p185.

1996 بنصه على إنشاء القضاء الإداري على رأسه مجلس الدولة يتولى الفصل في المنازعات الادارية، وذلك بموجب م 152 من الدستور مع ترك تحديد تنظيمها للقانون العضوي وبالفعل صدر العديد من القوانين العضوية وهي: القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة والمعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 2011/07/26، والقانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الادارية، والقانون العضوي رقم 03/98 المتعلق بمحكمة التنازع.

وتتجسد رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في مظهرين أساسيين: الرقابة الوقائية، وتتبدى من خلال الدور الإستشاري لمجلس الدولة الذي يمارسه حول مشاريع القوانين التي يعرضها عليه الوزير الأول قبل إصدارها (مبحث أول)، والرقابة العلاجية عن طريق ممارسة رقابة الإلغاء التي تنصب على القرار الإداري الغير مشروع، و رقابة التعويض التي تقرر مسؤولية الإدارة عن أعمالها التي من شأنها الإضرار بحقوق ومراكز الأفراد المحمية بموجب القواعد الدستورية (مبحث ثاني). أما المبحث الثالث فخصصناه لدراسة العراقيل التي تحول دون فعالية هذه الرقابة.

المبحث الأول

الرقابة الوقائية (الدور الإستشاري لمجلس الدولة)

سمي الدور الإستشاري لمجلس الدولة بالرقابة الوقائية على أساس أن دوره يقتصر على إبداء الرأي الذي يتضمن النصح والتوجيه للجهاز الإداري المتمثل في الحكومة حول مشروع قانون معين، نتيجة لوجود ثغرات أو خلل تجعل القانون لا يتماشى و مقتضيات القاعدة الدستورية، حيث قد يطلب مجلس الدولة تبعا لذلك من الحكومة إما إلغاء أو تعديل مشروع القانون بأكمله أو في جزء منه حتى يتطابق مع ما يفرضه إحترام القاعدة الدستورية داخل الدولة، وذلك قبل عرضه على السلطة التشريعية للمصادقة عليه وإصداره فيما بعد.

وقد منح المشرع الدستوري هذا الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة محاكاة لمختلف الأنظمة المقارنة الحديثة التي أخذت بنظام القضاء المزدوج ، وعلى رأسها النظام الفرنسي الذي يعد رائدا في هذا المجال، حيث أصبحت الهيئات الاستشارية وعلى رأسها مجلس الدولة من مقتضيات وجود الإدارة الحديثة كون هذه الهيئات تضمن فعالية النشاط الإداري و تفتح الباب أمام الجماعة في اتخاذ القرارات، و يعد هذا أسمى صور تطبيق النظام الديمقراطي الذي يجعل من إحترام القواعد الدستورية أهم غاية.

ويجد الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة أساسه من خلال نصوص الدستور الجزائري والقوانين العضوية والمراسيم المنظمة لعمل مجلس الدولة، بالإضافة إلى الأساس العملي.

*الأساس الدستوري: تنص المادة 119 من دستور 1996 المعدل في 2008 في فقرتها الأخيرة على أن :

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

*الأساس التنظيمي: نصت المادة 04 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أن:

"يبيدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي".

ونصت المادة 41 من القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 2011/07/26 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله على أن :

" يتم إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليها...".

وفي ذات الإطار نصت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الإستشاري أمام مجلس الدولة على أن:

" يتم وجوبا إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة، وذلك بعد مصادقة مجلس الحكومة عليها".

***الأساس العملي:** تمتع مجلس الدولة بهذا الدور الإستشاري يجد أساسه عمليا من خلال عديد المبررات :

- أن مجلس الدولة بوصفه صمام الأمان والحامي للحقوق والحريات المعترف بها دستوريا، فسيساهم في تجسيد الإحترام الفعلي للقاعدة الدستورية عمليا، حيث أنه بدوره هذا سوف يلفت إنتباه الحكومة لوجود نصوص أو قوانين مخالفة لمتطلبات القاعدة الدستورية، خاصة في حالة وجود مساس بحقوق وحريات الافراد، فقراراته و آراءه تصدر بإسم الشعب الذي يدافع عنه.

- قضاء مجلس الدولة هو قضاء إجتهادي فني وخلاق وسريع التطور، وهو ما يجعل هذا الجهاز القضائي أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي و المشورة في مختلف الشؤون التي تنظمها القوانين.

- "تعد وظائف الدولة في العصر الحديث، اقتضت ضرورة تدخلها في جميع المجالات الاقتصادية و السياسية و الثقافية، و هذا ما أدى إلى زيادة الأعباء الواقعة على عاتقها، مما حتم عليها الاستعانة بجهات إدارية أخرى تقوم بمساعدة الهيئات التنفيذية"⁽¹⁾.

- الآراء التي يتخذها مجلس الدولة تتصف بالموضوعية والحياد والنزاهة.

ومع ذلك فقد إنتقد الكثير من الفقهاء ممارسة المجلس لهذا الإختصاص على أساس أنه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فهو يعتبر تدخلا غير مبرر في وظيفة التشريع، ومع ذلك فهي وظيفة دستورية منحها له المؤسس الدستوري، وبالتالي لا يمكن تصور أي مساس محتمل لمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنه اختصاص ينفرد به مجلس الدولة عن المحكمة العليا الهيئة الموازية له في النظام القضائي العادي⁽²⁾.

ولإحاطة أكثر بموضوع الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة ، فسيتم بحثه من خلال التعرض لمجال الإستشارة و إجراءاتها(مطلب أول)، والتشكيلات التي ينعقد بها مجلس الدولة لدراسة مشاريع القوانين و طبيعة آراءه في هذا المجال (مطلب ثاني).

المطلب الأول

مجال و إجراءات إستشارة مجلس الدولة

تتم إستشارة مجلس الدولة في مجال ونطاق محدد بمقتضى نص الدستور والقوانين التي تنظمها(فرع أول)، كما تحكمها عديد الإجراءات لضمان حسن سيرها (فرع ثاني).

الفرع الأول: مجال الإستشارة

بالرجوع إلى مواد الدستور والقانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 261/98 نجدها إتفقت كلها على مصطلح واحد وهو "مشاريع القوانين" ، مما يجعل مجال الإستشارة محصورا في مشاريع القوانين التي يبادر بها الوزير الأول كمثل للسلطة التنفيذية، وبالتالي يتحدد اختصاصه في مراجعة القوانين ذات الصفة التشريعية وحدها دون الأوامر والمراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية، وكذا المراسيم التنفيذية الصادرة عن رئيس الحكومة، كما أن

(1) بوحنية قوي وبوطيبة عبد الناصر، الهيئات الإستشارية في النظام القانوني الجزائري، مقال منشور على الموقع الإلكتروني للمكتبة القانونية : www.04 shared.com.

(2) قاضي أنيس فيصل، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009-2010، ص 32.

دور مجلس الدولة في مجال الإستشارة التشريعية لايتعدى إلى إقتراحات القوانين التي يبادر بها نواب البرلمان والمحدد ب 20 نائبا على الأقل، ومن باب أولى في باقي القرارات الإدارية التنظيمية منها والفردية الصادرة عن السلطات والهيئات الإدارية المركزية المختلفة الأخرى⁽¹⁾.

هذه الإستشارة رغم أنها من الناحية المادية تعتبر تشريعا وتتضمن قواعد عامة ومجردة كما هو معمول به في الدول التي تأخذ بنظام مجلس الدولة ومنها فرنسا، إلا أن حصرها في مجال واحد وهو مشاريع القوانين التي تبادر بها الحكومة يجعل هذه الإستشارة يتم في إطار ضيق، هذا ويعتبر عرض مشاريع القوانين على مجلس الدولة لمراجعتها اجراء جوهريا.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أن الصياغة الأولى للمادة 04 من القانون العضوي رقم 01/98 لدى مصادقة البرلمان عليها، و قبل عرضها على رقابة المجلس الدستوري، جاءت على النحو التالي:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين والأوامر حسب الشروط التي يحددها هذا القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي.

كما يمكن أن يبدي رأيه في مشاريع المراسيم التي يتم إخطاره بها من قبل رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة حسب الحالة ".

بيد أنه وبعد فصل المجلس الدستوري في مدى دستورية القانون العضوي رقم 01/98، حيث أصدر في شأنه الرأي المتضمن الصيغة النهائية للمادة 04 والتي مضمونها:

" يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين حسب الشروط التي يحددها القانون والكيفيات المحددة ضمن نظامه الداخلي"⁽²⁾.

و بذلك يكون المجلس الدستوري وفقا لهذا الرأي قد ضيق من مجال الإختصاص الإستشاري لمجلس الدولة، بإستبعاده ممارسة هذا الإختصاص فيما يتعلق بمشاريع الأوامر و مشاريع المراسيم الرئاسية و التنفيذية، وهذا بحجة أن المشرع قد إحتكر لنفسه حق تحديد إختصاصات إستشارية أخرى لم تنص عليها أحكام المادة 119 من الدستور.

(1) محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص ص 183-184.

(2) رأي المجلس الدستوري رقم 98/06 المؤرخ في 19/05/1998.

وأيا ما كان الأمر فإن المجلس الدستوري يستشف من تعليل رأيه أنه منح قراءة حرفية للفقرة الثالثة من المادة أعلاه، وأن هذا الإختيار له مبرراته و أسبابه القانونية والعملية.

ويجدر التذكير في هذا الصدد إلى أمرين أساسيين:

* الأمر الأول: إن المجلس الدستوري دون غيره من مؤسسات الدولة يحتكر تفسير الدستور.

* الأمر الثاني: القرارات والأراء الصادرة عن المجلس الدستوري محصنة بالحجية المطلقة في مواجهة جميع السلطات داخل الدولة، التي يتعين عليها التقيد بقراراته و آرائه طبقا للمادتين 168 و 169 من الدستور⁽¹⁾.

إلا أن هذا التفسير كما يرى الأستاذ "محمد الصغير بعلي" ونحن نشاطره رأيه، أنه محل نظر، غير مقنع، ولا يستند إلى أية حجة، وغير مؤسس قانونا⁽²⁾، كما أنه مسلك لا يتسق مع ما هو سائد في الأنظمة المقارنة التي تأخذ بنظام الإزدواجية القضائية، وهو ما أدى بالتالي إلى حبس مجلس الدولة في دور قضائي محض، رغم كون الوظيفة القضائية قد نشأت لمجلس الدولة الفرنسي بشكل تبعي، فالوظيفة الإستشارية هي تاريخيا الوظيفة الأصلية له⁽³⁾.

ومع ذلك فإن مجلس الدولة سيساهم على الأقل من خلال مهمته الاستشارية في هذا النطاق في إثراء المنظومة القانونية الجزائرية، و في هذا الإطار يسهر المجلس على تجانس و تكامل النصوص المعروضة عليه، و مدى تطابقها مع المحيط القانوني بصفة عامة، فهو يعمل على مراقبة الشرعية بفحص النصوص من جميع جوانبها القانونية وعلى رأسها القواعد الدستورية حتى لا تتعارض نصوص مشروع القانون مع الدستور، و مراعاة تطابق القاعدة القانونية الوطنية مع المعاهدات و الاتفاقات المصادق عليها من طرف بلادنا.

(1) عبد الرزاق زوينة، الرأي الإستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص ص 26-27.

(2) محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 184.

(3) M.Bouabdellah, "La Fonction Consultative du Conseil d'État et L'article 152 de la Constitution", Revue des Sciences Humaines, Université Mentouri, Constantine, N°17, Juin 2002, p 08.

" كما يراقب مدى مطابقة النص المحرر باللغة الفرنسية مع النص المحرر باللغة العربية، وفي العديد من الحالات يعيد المجلس صياغة أحكام المشروع من أجل تهذيبها"⁽¹⁾. و هو بذلك يحرص كل الحرص على كيفية تحريرها المناسب لتفادي أي تفسير محتمل، و خلوها من التكرار و التعارض المسببين لضياع المعنى و الغاية المستهدفة من إصدارها، و صياغتها و تحديد المصطلحات و ضبطها.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن دور مجلس الدولة لا يقتصر فقط على مراقبة شرعية النصوص بل يتعدى ذلك للبحث في تقدير ملائمة لمقتضيات المصلحة العامة، وبموجب ذلك له أن يحل نفسه محل الإدارة، وذلك في حدود إختصاصه القانوني دون يتعدى إلى البحث في الملائمة السياسية، بحيث يجب أن لا ينطوي عمله على تسييس رأيه⁽²⁾.

الفرع الثاني: إجراءات إستشارة مجلس الدولة

تحكم إستشارة مجلس الدولة العديد من الإجراءات نص عليها كل من القانون العضوي رقم 13/11 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98، والمرسوم التنفيذي رقم 261/98 ، وكذا النظام الداخلي لمجلس الدولة المؤرخ في 2002/05/26. هذا وتختلف إجراءات الإستشارة في الحالات العادية عن تلك المتبعة في الحالات الإستثنائية وفقا للتسلسل الآتي ذكره:

أولاً: يرسل مشروع القانون إلى أمانة مجلس الدولة من قبل الأمانة العامة للحكومة بعد مصادقة الحكومة عليه، ويكون مرفقا بجميع عناصر الملف المحتملة ، ويسجل ذلك في السجل الزمني للإخطار⁽³⁾، والتي على أساسها أعدت الحكومة مشروع القانون، وذلك حتى يطلع عليها مجلس الدولة لمساعدته على إتخاذ موقفه بكل دقة.

ثانياً: بعد إستلام الملف يقوم رئيس مجلس الدولة حسب الحالة ، وذلك بموجب أمر إما:

(1) عبد الرزاق زوينة، مرجع سابق، ص 28.

(2) عبد الرزاق زوينة، مرجع سابق، ص 29.

(3) المادة 113 من النظام الداخلي، والمادة 2 و 4 من المرسوم التنفيذي 261/98 ، والمادة 41 من القانون العضوي رقم

1- تعيين أحد مستشاري الدولة مقررا، وذلك في الحالة العادية⁽¹⁾، وتبدو الفائدة في تعيين المستشار المقرر أن هذا الأخير بمجرد تعيينه يتفرغ لدراسة المشروع ، وقد يعتمد في سبيل تكوين قناعته ورأيه على مساعدة الخبراء المختصين في شتى فروع القانون، وهذا مانصت عليه المادة 41 مكرر 02 من القانون العضوي 13/11: "يمكن مجلس الدولة أن يستعين بكل شخص يفيد بحكم كفاءته في أشغاله وفقا للأحكام المحددة في نظامه الداخلي".

وهذا ما يوحي لنا بصعوبة الدور الذي يقوم به المستشار المقرر، حيث قد يجد نفسه أمام مشروع قانون مدني أو تجاري أو تشريع يخص الإنتخابات أو الضرائب وغيرها من ميادين التشريع، وهو ما يفرض عليه الإطلاع الواسع والخبرة الكافيين في مجال القانون⁽²⁾.
2- إحالة مشروع القانون إلى رئيس اللجنة الدائمة ليعين في الحال مستشار الدولة مقررا (وهو رئيس غرفة)، وهذا في الحالة الإستثنائية التي تنبه الحكومة ممثلة في الوزير الأول على إستعمالها⁽³⁾.

ثالثا: يحدد رئيس مجلس الدولة تاريخ دراسة المشروع في جدول الأعمال، ويخطر الوزير المعني أو الوزراء المعنيون لتعيين من ينوب عنهم لحضور جلسات أشغال مجلس الدولة⁽⁴⁾.

رابعا: تبدأ المداولات أمام الجمعية العامة (في الحالة العادية) أو اللجنة الدائمة (في الحالة الإستثنائية)، وتتخذ المداولات بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، ويكون صوت الرئيس مرجحا في حالة تعادل الأصوات.

خامسا: يدون رأي مجلس الدولة الذي يرسل في شكل تقرير نهائي من قبل رئيسه إلى الأمين العام للحكومة⁽⁵⁾، ليقدمه الوزير الأول إلى مجلس الوزراء.

(1) المادة 84 من النظام الداخلي، والمادة 5 من المرسوم التنفيذي 261/98 ، والمادة 41 مكرر من القانون العضوي رقم 13/11.

(2) عمار بوضياف ، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 152-153.

(3) المادة 102 و 103 من النظام الداخلي، والمادة 5 فقرة 02 من المرسوم التنفيذي 261/98، و المادة 41 مكرر فقرة 02 من القانون العضوي رقم 13/11.

(4) المادة 6 من المرسوم التنفيذي 261/98، و المادة 41 مكرر 1 من القانون العضوي رقم 13/11.

(5) المواد 7 و 8 من المرسوم التنفيذي 261/98، و المواد 41 مكرر 3 و 41 مكرر 4 من القانون العضوي رقم 13/11.

المطلب الثاني

تشكيلات مجلس الدولة الإستشارية والطبيعة القانونية للإستشارة

إن أهمية الدور الإستشاري لمجلس الدولة كوسيلة مهمة لإحترام القواعد الدستورية في الجزائر، تفرض علينا بحث تشكيلاته سواء في الحالة العادية أو الإستثنائية (فرع أول)، ودراسة الطبيعة القانونية لهذه الإستشارة من حيث إلزامية الإستشارة أو جوازها، وفيما يتعلق بالرأي الصادر عن مجلس الدولة في هذا المجال هل هو ملزم للحكومة أم لا؟ (فرع ثاني).

الفرع الأول: تشكيلات مجلس الدولة الإستشارية

تختلف تشكيلة مجلس الدولة أثناء دراسته ونظيره لمشروع القانون، فهو قد يجتمع في شكل جمعية عامة (الحالة العادية) بتركيبة مختلفة عن إجتماعه في شكل لجنة دائمة (الحالة الإستثنائية).

أولاً: مجلس الدولة في شكل جمعية عامة

تتشكل الجمعية العامة لمجلس الدولة طبقاً للمادة 37 من القانون العضوي 01/98

من:

1- رئيس مجلس الدولة رئيساً.

2- نائب رئيس مجلس الدولة.

3- محافظ الدولة.

4- رؤساء الغرف.

5- خمسة من مستشاري الدولة.

6- الوزير أو الوزراء المعنيون بمشروع القانون أو ممثليهم.

وفي ذات الإطار أكدت المادة 39 من القانون العضوي 13/11 على وجوب أن يكون ممثلوا الوزارة الذين يحضرون سواء جلسات الجمعية العامة أو اللجنة الدائمة برتبة مدير إدارة مركزية على الأقل، وأهم النقاط الإيجابية التي يمكن تسجيلها بالنسبة لهذه التشكيلة:

أ- أن واضعي القانون العضوي أخذوا بعين الاعتبار أهمية الدور الذي يمارسه مجلس الدولة بفرض وجود هذا المستوى لدى ممثلي الوزارة المعنية الذين يحضرون جلسات الجمعية العامة، وهو ما ينعكس إيجاباً على مستوى المناقشة والإجراءات التي تتم داخل هذه المؤسسة.

ب- إتساع تشكيلة الجمعية العامة فهي تتضمن إلى جانب رئيس مجلس الدولة ونائبه ومحافظ الدولة ورؤساء الغرف، وكلهم من ذوي الخبرة والكفاءة العالية، حيث أشرك المشرع مجموعة من المستشارين وعددهم خمسة، بالإضافة إلى إشتراط حضور الوزراء المعنيين وممثليهم لجلسات المناقشة.

ويتبدى الغرض الأساسي من إجتماع الجمعية العامة بالتشكيلة المذكورة، وهذا طبقاً للمادة 36 من القانون العضوي رقم 01/98 في مناقشة مشروع القانون، حيث وبعد سماع وجهة نظر الحكومة بخصوص الأسباب التي دفعتها لتقديم مشروع القانون وغيرها من المحاور التي تريد إبلاغها لأعضاء مجلس الدولة يناقش بعد ذلك أعضاء المجلس محاور المشروع، ثم يتداولون بعد ذلك لإبداء الرأي، فيوافق على المشروع ويذكره إذا إقتنع به، أو يعبر عن رأيه في إدخال بعض الإضافات في حالة وجود ثغرات، أو إقتراح إلغاء مادة أو فقرة أو مجموعة مواد أو فقرات أو النص بأكمله إذا ثبت لديه عدم تماشيها أو مخالفتها لمتطلبات القواعد الدستورية كقاعدة أعلى⁽¹⁾.

ويتخذ مجلس الدولة رأيه بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل يكون صوت الرئيس مرجحاً، وهذا ماقضت به المادة 41 مكرر 4 من القانون العضوي رقم 13/11، والمادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98.

ثانياً: مجلس الدولة في شكل لجنة دائمة

إذا نبهت الحكومة مجلس الدولة على الطابع الإستعجالي لمشروع القانون، فيعرض مشروع القانون على تشكيلة اللجنة الدائمة التي تضم طبقاً للمادة 38 فقرة من القانون العضوي رقم 01/98 الأعضاء الآتي ذكرهم:

1- رئيس لجنة برتبة رئيس غرفة.

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 154-155.

2- أربعة من مستشاري الدولة.

3- محافظ الدولة أو أحد مساعديه.

4- الوزير المعني أو ممثله.

وقد تعمد المشرع إشتراط هذه التشكيلة المصغرة للجنة الدائمة من أجل تمكينها من الإجتماع في مدة زمنية معقولة⁽¹⁾، ومن ثم تفادي طول الإجراءات التي يفرضها هذا الوضع لمناقشة المشروع المعروض عليها.

وتتخذ مداوالات اللجنة الدائمة تماشياً مع ما هو متبع بالنسبة لمداوالات الجمعية العامة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس. وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أن منح المشرع مجلس الدولة الإختصاص الإستشاري سواء في الظروف العادية أو الإستثنائية، مرده أن مجلس الدولة بوصفه قضاء إجتهادي يملك الآساليب الفنية والتقنية المعقدة و القدرة على سرعة الحركة والتطور لمعالجة مختلف الأوضاع من أجل ضمان تماشيها بدرجة أولى مع أحكام القواعد الدستورية كأعلى قاعدة تنظم مختلف مجالات الحياة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإستشارة ومدى إلزامية رأي مجلس الدولة:

السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال : هل الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على إستشارة مجلس الدولة؟ وما مدى إلزامية الرأي الصادر عن مجلس الدولة؟
أولاً: الطبيعة القانونية لإستشارة مجلس الدولة

يعتبر إخطار مجلس الدولة من طرف الحكومة بمشاريع القوانين، وطلب رأيه حولها إجراء جوهرياً وأمر وجوبي وإلزامي، فالحكومة لا يمكنها عرض مشروع القانون على البرلمان ومجلس الوزراء دون الأخذ برأي مجلس الدولة، لأنها بذلك تكون قد خالفت قاعدة شكلية جوهرياً دستورية حيث يمكن التقرير بعدم دستورية النص إذا ما أخطر به المجلس الدستوري، وهذا ما ورد صراحة بنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 261/98 التي تنص على:

" يتم وجوباً إخطار مجلس الدولة بمشاريع القوانين من قبل الأمين العام للحكومة ".

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 156.

والأمر الغريب هنا هو تكريس قاعدة قانونية أدنى من القانون العضوي الطابع الإلزامي للإستشارة، بينما لم تشر مطلقا المادة 04 من القانون العضوي 01/98، وكذا المادة 41 من القانون العضوي 13/11 إلى إلزامية إستشارة مجلس الدولة، وكان من الواجب ذلك تطبيقا لمبدأ تدرج القواعد القانونية داخل الدولة⁽¹⁾.

ثانيا: مدى إلزامية الرأي الإستشاري لمجلس الدولة الجزائري:

بإستقراء نصوص مواد الدستور، والمرسوم التنفيذي رقم 261/98، وكذا القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11، والتي سبق عرضها نجدها إتفقت كلها على أن مجلس الدولة عند عرض مشروع القانون عليه من قبل الحكومة فهو يقوم بإبداء رأي، وعبرة الرأي معناها أن آراء مجلس الدولة لا تتمتع بالقوة الإلزامية، ومن ثم فليس هناك ما يجبر الحكومة على الأخذ برأي مجلس الدولة، حيث يمكن لها أن لا تأخذ به ولا تتحمل أية مسؤولية مدنية أو جزائية من الناحية القانونية، بيد أنها لا يمكنها إصدار نص مخالف لمشروعها الأساسي الذي عرضته على إستشارة مجلس الدولة، ففي هذه الحالة تكون قد خالفت الطبيعة الإلزامية للإستشارة.

و لما كانت آراء مجلس الدولة موجهة أساسا للحكومة فهذا يعني أنها ذات طابع سري، فلا يجوز لمجلس الدولة نشر آرائه أو تمكين الغير من الإطلاع عليها إلا بترخيص من الحكومة، والحكومة بدورها أيضا ليست ملزمة بنشر آراء مجلس الدولة⁽²⁾.

ونحن نوافق الأستاذ "عمار بوضياف" من جانب أن سر الإعتراف للحكومة بحقها في الأخذ برأي مجلس الدولة من عدمه قد فصلت فيه المواد 79 و 80 من الدستور بإلزامها رئيس الحكومة بوضع برنامج حكومته وعرضه على البرلمان، فإذا تم إعتماده من طرف المؤسسة التشريعية عاد لرئيس الحكومة صلاحية تحديد السبل والأدوات القانونية التي من شأنها تجسيد برنامجه، فكل جزئية قد تحتاج إلى قوانين، ومن ثم لا نستطيع إلزام الحكومة بالأخذ برأي مجلس الدولة الذي قد لا يؤدي إلى تجسيد أهداف البرنامج أو يتعارض مع أحد محاوره⁽³⁾.

(1) عبد الرزاق زوينة، مرجع سابق، ص 30.

(2) عبد الرزاق زوينة، مرجع سابق، ص ص 30-31.

(3) عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ص 157-158.

المبحث الثاني

الرقابة العلاجية (رقابة الإلغاء و التعويض).

سميت رقابة الإلغاء والتعويض بالرقابة العلاجية على أساس أنها وجدت لمعالجة وضع غير مشروع وغير دستوري ناتج عن القرارات و الأعمال الإدارية، والتي مست بحقوق و مراكز الأفراد التي قررها الدستور والقانون لغرض إعادتها إلى وضعها الذي كانت عليه قبل حصول الإعتداء من جانب جهة الإدارة.

ومن هنا نجد أن الأفراد إذا ما أصابهم حيف أو لحق بهم ظلم يهرعون الى القضاء للمطالبة بحماية هذه الحقوق عن طريق رفع دعوى التعويض أو الإلغاء⁽¹⁾، ونحن في ذلك نؤيد ما ذهب إليه الأستاذ سليمان الطماوي بأن الحرية هي التي يجب أن تقيد سلطات الضبط باعتبار أن ممارسة الحرية هو الأصل والاستثناء هو تقييدها بسلطات الضبط، والقول بغير ذلك يتجافى والمنطق ويتعارض مع أبسط قواعد الديمقراطية التي تقوم على إحترام القاعدة الدستورية كقاعدة أعلى في الدولة⁽²⁾.

فهذه الرقابة تبعا لذلك تتدرج في قوتها وفاعليتها ومداهها، فقد تأخذ بعدا عميقا وفعالا حينما تحكم بالتعويض عن الأضرار التي تمس بحقوق الأفراد وحررياتهم بفعل أعمال الإدارة المادية أو تصرفاتها القانونية والذي يطلق عليه (قضاء التعويض)، وتأخذ الرقابة القضائية مداها الأقصى حينما تقرر إلغاء القرارات الادارية غير المشروعة والذي يترتب عليه إزالة القرار من الوجود، ويكون لحكم الإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وهذا ما يطلق عليه (قضاء الإلغاء).

وستتناول ذلك تباعا وفق التسلسل الآتي: رقابة الإلغاء(مطلب اول)، و رقابة التعويض(مطلب ثاني).

(1) فهد عبد الكريم أبو الهيثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص133.

- محمد الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة، الأردن، 1998، ص26.
(2) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الاسلامية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، دون سنة نشر، ص187.

المطلب الأول

رقابة الإلغاء (فحص المشروعية)

يعد قضاء الإلغاء هو أخطر الوسائل الرقابية للقضاء الإداري لحماية قواعد المشروعية التي تعد أهم مظهر لإحترام القواعد الدستورية، فالقرار الإداري باعتباره إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة يجب أن يكون التعبير الحقيقي عن مدى السلطة الممنوحة للإدارة سواء أكانت تقديرية أو مقيدة، فالقرار الإداري لضمان شرعيته تحيطه الرقابة القضائية في كل اتجاه تصل إلى أعماق النفس البشرية التي أصدرته للتأكد من مقصدها وغايتها، فهو إذن يسير في اتجاه محدد لا يستطيع أن يخرج عنه وإلا وقع تحت طائلة الإلغاء⁽¹⁾.

ولمعالجة دور هذه الرقابة في النظام القضائي الجزائري، سيتم تناولها وفق ثلاث فروع، حيث نتناول في الفرع الأول تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها كوسيلة ضرورية لفرض إحترام القواعد الدستورية، وفي الثاني الحالات التي تستوجب إلغاء القرار الإداري، لنصل في الفرع الثالث لدراسة الحكم بالإلغاء وآثاره.

الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها:

أولاً: تعريف دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي الدعوى التي يطالب بموجبها المتضرر من القرار الإداري غير المشروع من القاضي الإداري إصدار الحكم بإلغاء هذا القرار⁽²⁾، وبالتالي فهي تحقق غايتين أساسيتين: فرض تطبيق القانون الذي يستمد مصدره الأول من القواعد الدستورية، وحماية حقوق المواطنين وحياتهم من تعسف الإدارة التي تعد أهم غاية وجدت من أجلها الوثيقة الدستورية.

(1) عاشور سليمان ثوابل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنانبا وإداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2002، ص 571.

(2) عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 583.

- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2009، ص 48.

- Ahmed Mahiou, Contentieux Administratif, O.P.U, Alger, 2^{ème} édition, 1981, p171.

وتعتبر دعوى الإلغاء من أكثر الدعاوى الإدارية إنتشارا واستعمالا من طرف المتقاضين، وهو ما أدى بالمشرع الجزائري إلى إحاطتها بعدد القواعد والأحكام، حيث تجد دعوى الإلغاء أساسها سواء في الدستور وعلى وجه التحديد م 143 من الدستور التي تنص على:

" ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الادارية".

وفي قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، حيث نصت المادة 801 من قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة 2008 على ما يلي:

" تختص المحاكم الادارية كذلك بالفصل في:

- دعاوى إلغاء القرارات الادارية...." (1).

وفي ذات الإطار وبالرجوع الى القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، وبالخصوص في مادته رقم 09 التي تنص على: " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

- دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية" (2).

ثانيا: خصائص دعوى الإلغاء كوسيلة ضرورية لفرض احترام القواعد الدستورية:

تتمتع دعوى الالغاء بعدة خصائص ومميزات جعلتها من الدعاوى الأكثر فعالية لفرض احترام القواعد الدستورية في مواجهة تعسف جهة الإدارة عند تجاوزها لصلاحياتها وإضرارها بحقوق وحرريات الأفراد المحمية دستوريا، وتتبدى هذه الخصائص في كونها(3):

1- دعوى الإلغاء دعوى قضائية:

دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة هي دعوى قضائية في طبيعتها ومضمونها وليست مجرد تنظيم إداري أو دفع قضائي، واكتسبت دعوى الإلغاء هذه الصفة منذ أن عهد إلى مجلس الدولة الفرنسي بوظيفة القضاء المفوض، حيث انقلبت من مجرد تنظيم إداري

(1) نصت على ذلك أيضا م 07 من ق.إ.م وإ لعام 1966، وأطلقت عليها تسمية دعوى البطلان بنصها: "تنظر الغرف الإدارية..... في الطعون بالبطلان".

(2) لشرح أوفى حول هذا الإختصاص المنعقد لمجلس الدولة : بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تعاونية التضامن، الجزائر، الطبعة الأولى، 2009، ص 493 وما بعدها.

(3) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 2003، ص 323-324.

الى دعوى قضائية ادارية⁽¹⁾، ومن ثم أصبحت خصومة قضائية قائمة على أساس مركز قانوني تحرك وترفع الى جهات قضائية رسمية مستقلة في ظل الشكليات والاجراءات القانونية المقررة للنظر والفصل فيها (ضرورة توفر الصفة والمصلحة والأهلية في رافعها، كما يجب رفعها في خلال ميعاد محدد وفق عريضة مع جواز التقدم بتظلم إداري قبل رفعها) وصولا إلى إصدار حكم قضائي حائز لقوة الشئ المقضي فيه، ومن ثم لا يمكن أن تعوضها أو توازيها الطعون والتظلمات الإدارية والدفع القضائية⁽²⁾.

2- دعوى الإلغاء من دعاوى قضاء الشرعية:

دعوى الإلغاء هي من الدعاوى القضائية التي تتحرك وتتعد على أساس مبدأ الشرعية في الدولة، وهو المبدأ المكرس بموجب القواعد الدستورية وهذا بنص المادة 140 من الدستور التي تنص على: " أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة"، وأنها تستهدف حماية شرعية أعمال الدولة والإدارة العامة أساسا وأصلا، وإن كان رافعها يستهدف مباشرة حماية حقوقه وحرياته الفردية، وهي تحرك وترفع على أساس مخالفة القرارات الإدارية لمبدأ الشرعية المقرر دستوريا، ومن ثم فهذه الخاصية تؤثر على النظام القانوني لتطبيق هذه الدعوى، حيث تجعل هذه الخاصية النظام القانوني لدعوى الإلغاء يتسم بالمرونة والسهولة في ممارستها وتطبيقها⁽³⁾.

3- دعوى الإلغاء دعوى موضوعية- عينية:

لا تتسم دعوى الإلغاء بالطابع الشخصي أو الذاتي بل إنها تتميز بالطابع العيني أو الموضوعي انطلاقا من أنها دعوى الغرض منها مهاجمة قرار اداري، وليست موجهة ضد مصدره أيا كانت درجته الإدارية، فهي تركز على إبراز عيوب القرار الاداري وعدم شرعيته كوثيقة قانونية خالفت القاعدة الدستورية، دون وضع إعتبار للشخص مصدر القرار⁽⁴⁾.

(1) لجلط فواز، دور الدعوى الإدارية في حماية مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007-2008، ص140.

(2) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص584..

(3) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الاولى، 1983، ص106-107.

- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص327.

(4) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص67.

4- دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية والوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية:

فلا يمكن لأية دعوى قضائية إدارية أخرى تحقيق الهدف من تطبيق دعوى الإلغاء أي القضاء على آثار القرارات الإدارية غير المشروعة المخالفة للقاعدة الدستورية بأثر رجعي وإلى الأبد، وينجم عن هذه الميزة أنه لا يمكن تطبيق نظرية الدعوى الموازية أو نظرية الشرط المقابل، فوجود دعوى قضائية إدارية أو غير إدارية يمكن لها أن تحقق ذات الآثار والنتائج التي تحققها دعوى الإلغاء أمر مستبعد وغير ممكن افتراضه، فدعوى الإلغاء تأسيساً على ذلك هي دعوى القانون العام الوحيدة والأصيلة لإلغاء القرارات الإدارية قضائياً.

5- دعوى الإلغاء خاصة بالقضاء الإداري:

يعد القضاء الإداري هو الذي ابتكر هذه الدعاوى وصنع نظامها القانوني الذي يحدد طبيعتها، وشروط واجراءات وشكليات وأسباب تطبيقها، والجهة القضائية المختصة بالنظر والفصل فيها، حيث وبعد تبني مبدأ الازدواجية القضائية تحتم معه أن تخصص جهات قضائية إدارية مستقلة عن جهات القضاء العادي لأجل الفهم والتطبيق السليم لهذه الدعوى ووضعها في الموضع الذي يتماشى وأحكام القاعدة الدستورية، فالنظام القانوني لدعوى الإلغاء غريب عن قواعد القانون العادي وعن نظام القضاء العادي.

6- دعوى الإلغاء شديدة التغير والتطور:

عرفت دعوى الإلغاء عدة تغيرات وتطورات في طبيعتها القانونية والقضائية فبعد أن كانت مجرد تظلم إداري ولائي لتصبح عبارة عن تظلم إداري رئاسي ثم دعوى إدارية صورية في نظامها القانوني حتى أصبحت دعوى قضائية حقيقية بعد عام 1872، وهو ما ينطبق على شروطها الشكلية والحالات الداعية لرفعها حيث ظهرت تباعاً وتدرجياً، فقد ظهر أولاً عيب عدم الاختصاص ثم عيب الانحراف في استعمال السلطة ثم ظهر عيب مخالفة القانون فعيب انعدام السبب، وقد عرفت تطوراً فيما يخص قواعد الاختصاص حيث كانت تختص بالنظر والفصل فيها جهات إدارية ثم جهات شبه قضائية ثم عقد الاختصاص لمجلس الدولة الفرنسي وحده ابتداءً ونهائياً، وذلك منذ عام 1872 و أصبحت فيما بعد المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية والاختصاص العام بالنظر والفصل في دعوى الإلغاء

ويطعن في أحكامها بالإستئناف أمام مجلس الدولة⁽¹⁾، فتغير وتطور دعوى الإلغاء إذن هو حاجة أملتها الظروف وكانت كلها في صالح حماية مبدأ الشرعية والمشروعية⁽²⁾، ومن ثم حماية الحقوق والحريات العامة المعترف بها بمقتضى نصوص القواعد الدستورية.

7- دعوى الإلغاء من النظام العام:

ما يؤكد فعالية دعوى الإلغاء في فرض إحترام القواعد الدستورية هي أنها من النظام العام، حيث لا يمكن مخالفتها أو الإتفاق على ذلك⁽³⁾.

وعلى ذلك فدعوى الإلغاء تبعا لهذه الطبيعة ينتج عنها مايلي:

أ- أن القضاء المختص يقبل ويطبق دعوى الإلغاء سواء وجدت نصوص قانونية تقرها أم لا.

ب- أن دعوى الإلغاء تنصب على كل القرارات الإرادية الغير المشروعة، ما لم يوجد نص قانوني يستثني بعض القرارات من تطبيق دعوى الإلغاء.

ج- أنه لا يجوز الإتفاق على رفع أو عدم رفع دعوى الإلغاء وتطبيقها.

د - أنه لا يمكن للطاعن الذي رفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة أن يطلب سحب دعوى الإلغاء المرفوعة، أو أن يطلب عدم الحكم فيها⁽⁴⁾.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة بأنه لا يدخل في طائفة القرار الإداري الذي تنصب

عليه دعوى الإلغاء:

- الإجراءات والأعمال الإدارية التحضيرية مثل: الموافقات والإعلانات الإدارية السابقة لعملية إصدار القرارات الإدارية.

- التوصيات و الرغبات والاقترحات والآراء والمداومات الاستشارية التي تقدمها المجالس واللجان والهيئات الإدارية التداولية.

- التقارير والتحقيقات والدراسات الإدارية السابقة لعملية إصدار القرار الإداري.

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 331 وما بعدها.

(2) لجلط فواز، مرجع سابق، ص 145.

(3) Charles Debbash, op.cit, pp 654-655.

(4) عمار عوابدي، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ص 335-336.

- إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة مثل: التعليمات والأوامر والتوجيهات الرئاسية والإعلانات وإجراءات الضبط الداخلي للمرافق العامة كأصل عام، ما لم تحوز الإجراءات خصائص وطبيعة القرارات الإدارية في بعض الحالات والأوضاع الخاصة.
- أعمال السيادة أو أعمال الحكومة، فهذه الأعمال تحكمها نظرية أعمال السيادة ما يجعلها بمنأى عن رقابة القضاء، وتتحصن ضد رقابة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة.
- و قد حددت م 801 القرارات المعنية بدعوى الإلغاء والتي من اختصاص المحاكم الإدارية، كما حددت م 901 القرارات التي هي من اختصاص مجلس الدولة⁽¹⁾.
- و في ذات الإطار لا تقبل دعوى الإلغاء إذا ما انصبت على قرارات إدارية صادرة عن سلطات وهيئات ووحدات إدارية غير مختصة، أو صادرة عن سلطات قضائية أو تشريعية أو كانت صادرة من هيئات ومنظمات خاصة.
- الأعمال التشريعية بمختلف أنواعها وصورها من قوانين وأوامر والأعمال التشريعية التحضيرية، أو الأعمال القضائية من أحكام وأعمال الضبط القضائي إضافة إلى بعض الأعمال المتعلقة بمرفق العدالة⁽²⁾.

الفرع الثاني: الحالات التي تستوجب إلغاء القرار الإداري:

يقصد بحالات الإلغاء الأسباب والأوجه التي يركز عليها المدعي في مخاصمته لقرار إداري غير مشروع أمام الجهة القضائية المختصة لأجل إلغاء مخالفته للمقتضيات التي تفرضها القاعدة القانونية الدستورية كوثيقة تحمي حقوقه وحرياته، وقد ظهرت تاريخيا وفق تطور قضاء مجلس الدولة الفرنسي فهي لم تولد دفعة واحدة، وإنما تتابع ظهورها في إطار سياسة القضاء الإداري في توسيع نطاق رقابته على أعمال الإدارة، حيث اقتضت في البداية الرقابة على العناصر الخارجية للقرار الإداري والمتمثلة في عيب عدم

(1) نصت المادة 801: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

دعوى إلغاء القرارات الإدارية... الصادرة عن:

- الولاية والمصالح الإدارية غير الممركزة للدولة على مستوى البلدية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصيغة الإدارية...".

أما المادة 901: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعوى الإلغاء.... في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية".

(2) عمارعوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص ص

الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات، لتنتقل بعد ذلك في مرحلة لاحقة لتشمل العناصر الداخلية للقرار وتتضمن عيب مخالفة القانون وعيب الانحراف في استعمال السلطة ثم عيب السبب⁽¹⁾.

وسوف نتعرض لهذه الحالات أو الأسباب بدراسة العناصر الخارجية ثم الداخلية.

أولاً: العناصر الخارجية للقرار الإداري (المشروعية الداخلية)

وتشمل عيب عدم الإختصاص، وعيب الشكل والإجراءات.

1- عيب عدم الإختصاص:

إتجه فقهاء القانون العام الى تأييد تعريف العميد "برنار" لعيب عدم الإختصاص بأنه: "عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر".

ويعرف أيضا بأنه عدم المقدرة من الناحية القانونية على اتخاذ تصرف معين نتيجة لانتهاك ومخالفة القواعد المحددة لإختصاص السلطة صاحبة التصرف، وترتبط تلك الفكرة في المجال الدستوري بمبدأ الفصل بين السلطات بحيث لا يجوز أن يباشر الإختصاص إلا من الجهة التي حددتها القواعد الدستورية.

ويتضح من التعريفين السابقين أن القرار المخاصم بعدم الإختصاص يكون صادرا من هيئة إدارية أو شخص لم يخوله القانون سلطة إصداره، بل من اختصاص هيئة أو عون آخر⁽²⁾، وهو ما يخل بالإحترام الواجب للقاعدة الدستورية.

ويعتبر عدم الاختصاص من أكثر العيوب خطورة التي تشوب القرار الإداري لارتباطه بالنظام العام، وبالتالي يمكن أن يثيره القاضي من تلقاء نفسه وفي أي مرحلة كانت عليها الدعوى، حتى ولو لم يثره أطراف النزاع.

ويأخذ عيب عدم الاختصاص صورتان: جسيم وبسيط.

(1) عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، الجزائر، 2008-2009، ص ص 113-114.

- فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، مصر، 2004، ص 215..

(2) عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دارالثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010، ص 291.

- عمور سلامي، نفس المرجع، ص 114.

أ- عيب عدم الإختصاص الجسيم:

عيب عدم الإختصاص الجسيم (غصب السلطة) يحدث إذا تضمن إعتداء من السلطة الإدارية على اختصاص السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، ويتحقق أيضا الغصب اذا ما صدر القرار من شخص لا يملك سلطة التقرير البتة، وهو ما يعرف بنظرية الموظف الفعلي، كالحالة التي يصدر فيها القرار من شخص لم يعين في الوظيفة التي تخوله إصداره أو عين فيها ولم يكن تعيينه صحيحا قانونا⁽¹⁾، ويتحقق الغصب في حالة مباشرة السلطة التنفيذية المركزية أو حد ممثليها إختصاصا جعله القانون للمجالس اللامركزية، وفي هذه الحالة تشكل مخالفة قواعد الإختصاص إعتداءا وخرقا لأحكام القواعد الدستورية، فهي بذلك تبلغ درجة من الجسامة تهبط بالقرار الى درك الإنعدام⁽²⁾.

و في ذات الإطار جاء في قرار مجلس الدولة رقم 169417 مؤرخ في 1998/07/27 قضية: ديوان الترقية والتسيير العقاري/ اللجنة ما بين البلديات: "حيث انه يستخلص مما سبق بأن لجنة ما بين البلديات لم تكن مختصة في عملية بيع هذا المسكن ما دام الأمر يتعلق بمسكن جديد، وبالنتيجة فإن القرار المتخذ من طرف جهة غير مختصة يشكل قرارا منعهما.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر ذلك في قرارها رقم 40 لسنة 19 (قضائية دستورية) الصادر بتاريخ 2001/01/16 ورد في حيثياته :

" يتعين أن تتولى التشريع السلطة المختصة به سواء تمثلت في مجلس الشعب أو رئيس الجمهورية، ولا يجوز لأي سلطة ان تصدر تشريعا جعل الدستور إصداره من اختصاص سلطة اخرى، وليس للسلطة المختصة بإصدار التشريع أن تتنازل عن هذا الاختصاص أو تفوض سلطة أخرى لذلك إلا اذا أعطاه الدستور بنفسه هذا الحق... " (3).

(1) هذه النظرية من ابتكار مجلس الدولة الفرنسي وذلك للتخفيف من أثر هذه الصورة، وهي تقوم على الظاهر في الظروف العادية لحماية حسني النية الذين تعاملوا مع الفرد المعتصب لظهوره بمظهر الموظف العام، أوالضرورة نتيجة قيام أفراد عاديين بإدارة مرافق عامة اختفى موظفوها القانونيون في ظل ظروف إستثنائية (الحرب أو الكوارث الطبيعية).

(2) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص114.

- فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ص 219-220.

(3) عصام الدبس، مرجع سابق، ص292.

ب- عيب عدم الإختصاص البسيط:

وهو أكثر حدوثا وأقل خطورة من الصورة الأولى حيث يقوم على أساس مخالفة قاعدة توزيع الاختصاص بين الهيئات الإدارية المكونة للسلطة التنفيذية عن طريق إعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى.

ويأخذ عيب عدم الاختصاص البسيط ثلاث صور:

- عدم الإختصاص الموضوعي.

- عدم الإختصاص المكاني.

- عدم الإختصاص الزمني.

ب-1- عدم الإختصاص الموضوعي:

يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي حينما تقوم هيئة إدارية أو موظف بإصدار قرار لا يدخل ضمن الموضوعات والصلاحيات والمهام المخولة له، والمحددة بموجب القاعدة القانونية الدستورية، و يتبدى ذلك في الحالات الآتية⁽¹⁾:

*** إعتداء هيئة دنيا على إختصاصات سلطة عليا:**

فهي بذلك تخالف قاعدة تسلسل النصوص والتي تتطابق مع تسلسل الأجهزة أو الهيئات، وهكذا فإن الهيئة البلدية عندما تعزل شرطي البلدية تتجاوز سلطتها على أساس أن العزل هو من صلاحية الوالي، أو في حالة قيام مدير الجامعة بالتقرير بدل وزير التعليم العالي والبحث العلمي إلا بناء على تفويض.

*** إعتداء هيئة عليا على إختصاصات هيئة دنيا:**

وهي حالة نادرة الحدوث لأنه من حيث المبدأ بإمكان الهيئة العليا التدخل في ميدان الهيئة المرؤوسة أو التابعة، وفي الواقع فالأمر ليس دائما على هذا الحال لأن القانون قد يحدد ويحمي ميدان إختصاص الهيئة الدنيا، وهكذا نجد في مجال الوصاية الإدارية مثلما نص عليه القانون البلدي من أن للوالي حق المصادقة على القرارات البلدية أو إلغائها فليس بإمكانه أي الوالي تعديلها أو إحلال نفسه محل الهيئة البلدية، وإذا حدث وقام بذلك فإنه يعتبر متجاوزا للسلطة بسبب عدم الإختصاص⁽²⁾، أو قيام وزير الداخلية بالإعتداء على سلطات

(1) محمد الصغير بعلی، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص323.

(2) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص181 وما بعدها.

المجالس المحلية فيما لم يخوله إياه القانون كتعديل للقرار المحلي، مما يترتب عليه إمكانية الطعن بإلغاء القرار الوزاري غير المشروع.

* إعتداء سلطة إدارية على سلطة إدارية موازية لها:

ويتمثل هذا المظهر في إعتداء سلطة إدارية على إختصاصات سلطة إدارية أخرى لا تربطها معها علاقة رئاسية أو وصائية كإصدار وزير الداخلية قرار هو من إختصاص وزير النقل، في هذه الحالة يعد قراره مشوب بعيب عدم الإختصاص الموضوعي وقابلا للإلغاء القضائي.

كما أضاف الفقه مظهر آخر أطلق عليه عيب الإختصاص السلبي بالصور السابقة التي سميت بعيب الإختصاص الإيجابي، ويتمثل في حالة إمتناع هيئة إدارية عن اتخاذ قرار إداري في مجال معين معتقدة أنه لا يدخل ضمن إختصاصها، وأن إختصاصها مقيد بالرجوع الى السلطة الرئاسية رغم أنها مختصة قانونيا بذلك، وغير مقيدة برأي السلطة الرئاسية مما يجعل قرارها قابلا للإلغاء⁽¹⁾.

ب-2- عدم الإختصاص المكاني:

تقتضي نظرية التنظيم الإداري عدم الإكتفاء بتقييد المسؤول الإداري مصدر القرار بمجال معين ودائرة إختصاص موضوعية أو مجال زمني فقط، بل ينبغي ولحسن أداء العمل الإداري وتوزيع المهام بين أعوان الإدارة خاصة المحلية والمرفقية تحديد النطاق الجغرافي الذي ينبغي أن يصدر القرار الإداري في حدوده⁽²⁾، ويعد عدم الإختصاص المكاني تأسيسا على ذلك أقل حدوثا نظرا لمعرفة أعوان الدولة للحدود الجغرافية لصلاحياتهم، ولكن قد يحدث أن تكون هذه الحدود غير واضحة فيصدر الوالي مثلا قرارا بنزع الملكية للمنفعة العامة خارج إقليم الولاية، وبذلك يقع قراره مشوبا بعيب عدم الإختصاص المكاني حقيقا بالإلغاء⁽³⁾.

(1) عمور سلامي، مرجع سابق، ص 117..

(2) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 187.

(3) صدراتي صدراتي، المنازعات الإدارية، محاضرات القيت على طلبة السنة الثانية حقوق، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2003-2004، ص 65.

ب-3- عدم الإختصاص الزماني:

يحصل أن يتخذ رجل الإدارة قرارا قبل أن تسند له الوظيفة أو بعد تركها لأي سبب كان⁽¹⁾، ولتجنب الوقوع في مثل هذه العيوب فلكل مسؤول إداري وعموما لكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله هذه الصفة التي تؤهله لمباشرة صلاحياته، فبداية الحياة الوظيفية تكون بصدور قرار التعيين ونهاية الصفة تكون بالتقاعد أو الوفاة أو الإستقالة، كما تكون بنقل موظف نوعيا من منصب لآخر يكسبه صفة جديدة تؤهله لإتخاذ قرارات تتماشى ومنصبه الجديد.

وفي ذلك نجد قرار الغرفة الادارية الصادر بتاريخ 1982/12/11 قضية ع. ضد والي.... ملف 28561، حيث أثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا مفاده أن هناك قرارات إدارية صدرت بشأن شخص متوفي، مما دفع الغرفة الى التصريح بإلغاء قرار الوالي في 1989/07/14 تحت رقم 600⁽²⁾.

2- عيب الشكل والإجراءات:

يقع عيب الشكل والإجراءات عند مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي يتطلبها القانون عند إصدار قرار إداري سواء كانت تلك المخالفة كلية أو جزئية، والحكمة التي يهدف إليها المشرع من اشتراط مثل هذه الشكليات والإجراءات هي تحقيق حسن سير المرافق العامة، وتحقيق ضمانة الدقة والسلامة في أعمال الإدارة وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم من شرع الإدارة وتحكمها، فإذا تجاهلت الإدارة الشكليات والإجراءات التي قررها القانون يمكن الطعن في قرارها بالإلغاء⁽³⁾.

ويميز القضاء الإداري المقارن بين الإجراءات أو الشكليات الجوهرية والإجراءات أو الشكليات الثانوية، حيث يترتب على عدم مراعاة الأولى إصابة القرار بعيب، مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافا للثانية التي لا تؤثر على صحة القرار الإداري⁽⁴⁾.

(1) صدراتي صدراتي، مرجع سابق، ص 65.

(2) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ص 185-186.

(3) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص ص 122-123.

(4) محمد الصغير بعلی، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص ص 340-342.

والقاضي الجزائري لا يشترط على الإدارة احترام بعض الشكليات حتى لاتصاب الإدارة بالشلل، إلا ما كان منها جوهريا أي يتعلق بمصلحة المواطن وحقوقه وحرياته المقررة بمقتضى القواعد الدستورية، أما الإجراءات الشكلية فهي مقررّة فقط لمصلحة الإدارة.

ومن الشكليات الجوهرية نذكر: توقيع قرار دون تسيبيه عندما يتطلب القانون ذلك، احترام النصاب القانوني للاجتماعات، مراعاة توازي الأشكال، التشكيل غير القانوني للجان.

وفيما يتعلق بالإجراءات الجوهرية فهي على سبيل المثال:

- إحترام مبدأ حق الدفاع، حق الإطلاع على الملف، إحترام الإستشارة المسبقة، الحق في المساعدة القضائية⁽¹⁾.

وفي ذات الإطار نجد قرار مجلس الدولة رقم 003203 الصادر بتاريخ 2001/07/09 قضية (ح.ع) المدير العام للشرطة الذي جاء فيه:

" حيث أن الطاعن أحيل على لجنة التأديب في الوقت الذي كان في الحبس الاحتياطي، فإنه لم يتمكن من الحضور مما يعد مساسا بحقوق الدفاع ومخالفة لنص م 129-131 من المرسوم رقم 85-59... وعليه فإن القرار المطعون فيه مشوب بالتعسف ومخالف للقانون ، لذا ينبغي الغاؤه"⁽²⁾.

ثانيا: العناصر الداخلية للقرار الإداري (المشروعية الداخلية)

وتشمل عيب مخالفة القانون، عيب السبب، عيب الإنحراف بالسلطة.

1- عيب مخالفة القواعد القانونية (ركن المحل):

يتعلق عيب مخالفة القواعد القانونية بكل القواعد القانونية المكتوبة وعلى رأسها القواعد الدستورية، المعاهدات الدولية، القانون العضوي، القانون العادي، القرارات التنظيمية (مراسيم رئاسية، مراسيم تنفيذية، قرارات وزارية مشتركة...)، ومختلف المبادئ المضمونة والمكفولة بموجب القواعد الدستورية والقانونية، والمتمثلة في المبادئ العامة للقانون وخاصة منها: مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، مبدأ كفالة حقوق الدفاع، مبدأ

(1) صدراتي صدراتي، مرجع سابق، ص 66.

(2) محمد الصغير بعلّي، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 342.

عدم رجعية القرارات الإدارية، مبدأ حجية الشيء المقضي فيه، مبدأ عدم المساس بالحقوق المكتسبة، مبدأ احترام السلطة للقواعد التي وضعتها بنفسها⁽¹⁾.

وتتجسد مخالفة القواعد القانونية الدستورية في المخالفة المباشرة لهذه القواعد سواء

أكانت:

أ- مخالفة إيجابية:

وتقع هذه المخالفة عند خروج الإدارة بطريقة عمدية على حكم القاعدة القانونية الأعلى من القرار الإداري وعلى رأسها القاعدة الدستورية، وهذا بإتيان عمل تمنعه هذه القاعدة، كإصدارها قرارا مخالفا لقرار قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه.

ب- مخالفة سلبية:

وتتمثل هذه الحالة في امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفضها تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات، حيث تكون بذلك قد اتخذت موقفا سلبيا حقيقيا بالإلغاء⁽²⁾.

وقد طبق مجلس الدولة هذه الصورة في قراره الصادر في 2000/04/24 في قضية السيد مندل محمد ضد السيد وزير العدل، وتتلخص وقائعها في أن السيد وزير العدل أصدر قرارا بوقف المدعي عن عمله ككاتب ضبط لمتابعته قضائيا بتهمة المشاركة في اغتيال ضحيتين وانتماءه للإرهاب والتخريب، وأن غرفة الاتهام أصدرت قرارا مؤيدا لأمر السيد قاضي التحقيق بانتفاء وجه الدعوى، ومما جاء في هذا القرار: " حيث أن مقرر العدل جاء متناقضا وقرار غرفة الإتهام غير مؤسس قانونا مما يستوجب إبطاله"⁽³⁾.

2- عيب السبب:

لكل تصرف قانوني سبب يقوم عليه، والسبب في القرار الإداري هو حالة قانونية أو واقعية تسوغ إصداره⁽⁴⁾، ما يفرض وجوب استناد التدبير الضبطي على سبب حقيقي مبرر لاتخاذ أي نشوء حالة واقعية أو قانونية تدعو الإدارة للتدخل للمحافظة على النظام العام، وأن يكون هذا السبب حقيقيا لا وهميا وصحيا ومستخلصا استخلاصا سائغا من أصول

(1) صدراتي صدراتي، مرجع سابق، ص ص 66-67.

(2) محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص 131.

(3) عمور سلامي، مرجع سابق، ص ص 125-126.

(4) فتحي فكري، مرجع سابق، ص 255.

ثابتة منتجة واقعا وقانونا⁽¹⁾، وإلا أصبح القرار مشوباً بعيب السبب ومنه وجب الغاؤه، وهذا ما سنحاول معرفته في دراسة عيب الأسباب القانونية ثم عيب الأسباب الواقعية.

ا- عيب الأسباب القانونية:

تتضمن الأسباب القانونية العناصر القانونية للسلطة الإدارية للتصرف على النحو الذي تصرفت به، فوجود هذا العنصر يمثل إحدى النتائج المنطقية لمبدأ المشروعية كأهم مبدأ دستوري يقتضي أن تصدر القرارات الإدارية وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية والتي تأتي على رأسها القواعد الدستورية، ولكن قد يحصل أن يكون هذا الأساس غير ملائم أي غير كاف لتسبب القرار الإداري، وهذا هو المعنى الأساسي لعيب الأسباب القانونية وتحقق هذه الحالة إذن⁽²⁾:

ا-1 عند إصدار القرار خارج مجال تطبيق القانون:

كأن تخطئ الإدارة في مد نطاق القاعدة القانونية التي استندت عليها في إصدارها لقرارها ليشمل حالات أو شروط لا تدخل في نطاقها أصلاً، كإحكام أحكام جديدة لم ينص عليها القانون المراد تنفيذه من خلال القرار المخاصم، أو استنادها لنص قانوني بدل النص القانوني الملائم والواجب التطبيق⁽³⁾.

ا-2 إصدار القرار دون أي سند قانوني:

عندما نقول بأن القرار لا يستند إلى أي أساس قانوني، فذلك يعني أن القرار لا يستند إلى أي نص تشريعي يمكن أن يكون سببه القانوني، أو أن أساس القرار هو في الواقع غير مشروع.

وقد يكون السبب القانوني موجود لكن السلطة الإدارية قد تعطيه تفسيراً خاطئاً غير مبرر يخالف إرادة المشرع وما قصده، وعليه لا يستطيع أن يكون أساساً صحيحاً للقرار المطعون فيه، وقد يكون:

(1) عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص 285.

(2) صدراتي صدراتي، مرجع سابق، ص 67، وفي ذات الإطار يرى الاستاذ "R.Drago" أن تخلف الأساس القانوني للقرار يتحقق في أربع حالات:

- عدم صحة الأساس القانوني الذي اختارته الإدارة، الأساس القانوني لم يوجد بعد، الأساس القانوني لم يعد موجوداً وقائماً، عدم مشروعية الأساس القانوني، منقول عن: علي خنجر شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الجزء الثاني، 2004، ص 878.

(3) عمور سلامي، مرجع سابق، ص 127.

***إما عمدياً:** عندما تقوم الإدارة بإصدار قرار بأثر رجعي معلنة أنه قرار تفسيري لقرار إداري سبق صدوره، وهذا يعتبر تحايل منها على قاعدة عدم رجعية القرارات.

***أو غير عمدي:** وتقع هذه الحالة إذا كان هناك غموض وعدم وضوح في القانون موضوع التفسير، الأمر الذي ينتج عنه أن تقوم الإدارة بتفسيره خلافاً للمقصود قانوناً⁽¹⁾.

ب- عيب الأسباب الواقعية:

ويقصد به العيب المتصل بالظروف والوقائع التي دفعت الى إتخاذ القرار، ثم يتصدى القاضي الإداري لفحص الوجود المادي للوقائع فالتكليف القانوني لها، كما يتولى فحص ملائمة القرار.

ب-1- الرقابة على صحة الوجود المادي للوقائع:

في هذا الشكل يتحقق القاضي الإداري من حقيقة وجود الوقائع التي تمسكت بها سلطة الضبط الإداري المختصة كأسباب لمباشرة إختصاصها بإصدار تلك الأنظمة أو القرارات الإدارية أو الاجراءات الصادرة بموجبها.

وقد تم إعمال هذه الرقابة في فرنسا منذ صدور قرار مجلس الدولة في قضية Grange الصادر بتاريخ 1859/01/30⁽²⁾، وعليه إذا استندت جهة الإدارة في قرارها على وقائع مادية غير صحيحة، فيقع قرارها باطلاً يتعين معه إلغائه، كحالة قيامها بتسريح موظف على أساس الإهمال المهني بسبب ترك العمل لمدة شهر في حين أن الموظف كان في عطلة سنوية.

و في هذا الإطار صدر قرار لمجلس الدولة في الملف رقم 011429 بتاريخ 2003/09/16 -قضية: ف.ع / المدير العام للتوظيف العمومي-:

"...وحيث أنه مادام أن حالة الإهمال لم تثبت بالطرق القانونية المنصوص عليها بالمرسوم رقم 59/85... و حيث أن رفض المستأنف عليه إعادة إدماج المستأنف في منصب عمله الأصلي يعتبر تعدي مادي يستوجب معه القضاء بإلغاء القرار المستأنف..."⁽³⁾.

(1) صدراتي صدراتي، مرجع سابق، ص68.

- محمد أنور حمادة، مرجع سابق، ص ص 131-132.

- فتحي فكري، مرجع سابق، ص ص 253-254.

(2) لمزيد من التفصيل: عصام الدبس، مرجع سابق، ص358.

(3) محمد الصغير بعلی، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 353.

ب-2- الرقابة على صحة الوجود القانوني للوقائع:

الرقابة على على التكيف القانوني للوقائع يتطلب من القاضي الإداري التحقق من سلامة التكيف القانوني الذي أنزلته السلطة الإدارية الضبطية المختصة على الوقائع، وذلك على أساس عدم وجود سبب لإصدار قرارات إدارية إلا اذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ التدخل، وبذلك فإن رقابة التكيف القانوني للوقائع تقتضي إجراء مقابلة بين الحالة الواقعية والنص القانوني، وهي تحتاج بالتأكيد إلى جهد إنشائي وخلاق يبعد بها أن تكون مجرد عمل آلي يتم بملاحظة مطابقة الوقائع للنصوص⁽¹⁾.

ب-3- رقابة الملائمة:

وسع كل من القضاء الإداري المقارن (الجزائري، الفرنسي والمصري) من رقابته ليطال جوانب الملائمة خاصة بالنسبة للقرارات الماسة بحقوق الأفراد وحررياتهم المحمية دستوريا، كما هو الشأن في مجال التأديب أو القرارات الإدارية ذات العلاقة بالضبط الإداري⁽²⁾.

3- الانحراف بالسلطة (ركن الغاية):

" يكون هناك إنحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض غير ذلك الذي منحت من أجله السلطة"⁽³⁾.

فيجب كأصل عام أن تستهدف جميع القرارات الإدارية المصلحة العامة كغاية لها، بإعتبار حماية المصلحة العامة هي الغاية الأساسية من وضع الوثيقة الدستورية، حيث تلتزم بها الإدارة العامة في ممارستها وفق قاعدة تخصيص الأهداف، فسلطة الضبط ألزمها القانون بإستهداف غاية حفظ النظام في كل قراراتها، فإذا خرجت سلطة الضبط عند مباشرتها لأوجه نشاطها عن هذا الهدف أصبح قرارها غير مشروع ومخالفا للقاعدة القانونية الدستورية مما يتعين معه إلغاؤه، وتعتبر الغاية الحد الفاصل بين ما يعتبر سلطة

(1) عصام الدبس، مرجع سابق، ص360.

(2) محمد الصغير بعلی، نفس المرجع، ص354.

- علي خطار شطناوي، مرجع سابق، ص894 وما بعدها.

(4) أحمد محيو، مرجع سابق، ص191.

-A.Mahiou, op.cit, p219.

-Charles Debbach, op.cit, p726

تقديرية مشروعة وبين ما يعتبر تعسفا في استعمال السلطة، فهي المقياس الحقيقي والدقيق لوجود أو عدم وجود ذلك العيب في القرار الإداري.

ويتفق القضاء الإداري المقارن في كل من فرنسا والجزائر ومصر على أن القرار الإداري يشوبه الانحراف بالسلطة في ثلاث حالات:

- عندما يصدر القرار من أجل مصلحة خاصة.

- أن يصدر من أجل مصلحة عامة ليست حفظ النظام العام أو إعادته.

- عند الإنحراف بالإجراءات⁽¹⁾.

أ- أن يصدر القرار من أجل مصلحة خاصة:

ويحدث ذلك عندما تستهدف الإدارة تحقيق أغراض أخرى أجنبية كلياً عن حفظ النظام العام، بحيث يكون تدخلها بغرض تحقيق أغراض خاصة تحت غطاء حفظ النظام، كاستهداف تحقيق نفع شخصي أو الإنتقام أو الكيد أو المحاباة أو لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية أو غير ذلك، وهو مايشكل خرقاً أكيداً لمضمون القواعد الدستورية.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة أنه في قرار لمجلس الدولة الفرنسي بمناسبة نظره في قضية "Vallon-Pont-D'arc" بتاريخ 1975/01/22 قضى بإلغاء القرار البلدي والصادر بمنع الباعة المتجولين ممارسة تجارتهم إلا في السوق المخصص لهم في ميدان "L'ES- FETTES" وفي صباح يوم الخميس من كل أسبوع فقط بدعوى أن إحتياجات المرور تتطلب ذلك، وكان المجلس قد ألغى هذا القرار بعد أن تبين له أنه لا يوجد بأوراق الدعوى ما يثبت صحة إدعاء العمدة، كما تبين له أيضاً أن الهدف الحقيقي وراء قرار العمدة هو حماية مصالح تجار المنطقة أي ليس حفظ النظام العام⁽²⁾.

ب- أن يصدر من أجل مصلحة عامة وليس بهدف حفظ النظام وإعادته (مخالفة قاعدة تخصيص الاهداف):

في هذه الحالة فقرارات الإدارة تصدر لتحقيق مصلحة عامة ولكنها أجنبية عن النظام العام، إذ ليس كافياً لسلطات الضبط الإداري لكي لا تتحرف بالسلطة أن تستهدف

(1) تنص م 22 من الدستور: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة".

(2) عاشور سليمان ثوابل، مرجع سابق، صص 607-608 .

أعمالها المصلحة العامة، بل يجب أن تحقق الغرض الذي حدده المشرع خصيصا في حفظ أو إعادة النظام العام.

وفي ذات الإطار قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه في قضية " Le Piez" الصادر بتاريخ 1927/02/11 أن لائحة الضبط الإداري حتى ولو استهدفت تحقيق مصلحة عامة، ولكنها تخرج عن أهداف الضبط فإنها تعد غير مشروعة⁽¹⁾.

ج- الإنحراف بالاجراءات:

يتميز بمشروعية الغرض الذي تسعى الإدارة اليه، بيد أن سبب إلغاء قرارها يرجع إلى سلوكها في تحقيق هذا الغرض طريقا إجرائيا مخالفا لذلك الواجب اتباعه، وقد يكون غرضها إخفاء مسعاها الحقيقي أو اختصار الإجراءات الواجب إتباعها، وهو ما يقلص من الضمانات المقررة للأفراد⁽²⁾.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بإبطال اجراءات الضبط الإداري المتبعة من طرف المحافظ، والخاصة باجراءات سحب تراخيص القيادة مؤقتا، دون أن يكون حجزها من لجنة سحب تراخيص القيادة⁽³⁾.

ومن التطبيقات العملية في الجزائر نجد أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1998/02/23 ملف رقم 157362 ضد والي ولاية قسنطينة قضت بأن نزع الملكية لا يكون إلا بناء على تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط، وتتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، حيث تبين أن القطعة الأرضية محل النزاع منحت للخواص لبناء مساكن، وعليه خرجت الإدارة عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث: الحكم بالإلغاء و آثاره

إن دور القاضي الإداري لكي يصبح فعالا في ضمان حماية حقوق وحرريات الأفراد ضد تعسف الإدارة، ومن ثم ضمان إحترام القواعد الدستورية التي تقرر هذه الحقوق

(1) عصام الدبس، مرجع سابق، ص 370.

(2) فتحي فكري، مرجع سابق، ص 282.

(3) عيد الرؤوف هاشم بيسيوني، مرجع سابق، ص 284.

(4) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 207.

والحريات، فلا يجب أن يتوقف دوره عند إصدار حكم أو قرار الإلغاء، بل لابد أن يمتد إلى مراقبة تنفيذه من جانب الإدارة.

و بالرجوع الى م 145 من الدستور نجدها تنص على أنه: " على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم في كل وقت وفي كل مكان وفي جميع الظروف بتنفيذ أحكام القضاء". فالمادة 145 ألزمت كل أجهزة الدولة بتنفيذ أحكام القضاء، ويتبدى ذلك في وسيلتين: الوسيلة المدنية، والوسيلة الجزائية.

أولاً: الوسيلة المدنية

تتضمن الوسيلة المدنية الغرامة التهديدية ، والتي يمكن بواسطتها تنفيذ حكم الالغاء فإذا رجعنا الى المواد النازمة لهذا النظام في القانون الجزائري وفي ظل القانون القديم لا نجد إلا م 471 ق.ا.م.و التي تنص على:

" يجوز للجهات القضائية بناء على طلب الخصوم أن تصدر أحكاما بتهديدات مالية..."

بيد أن عمومية هذا النص تضيي عليه نوعا من الغموض، وتدفعنا للتساؤل فيما إذا كانت جهات القضاء الإداري تدخل ضمن الجهات التي يجوز لها الحكم بالغرامة التهديدية؟⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى التطبيقات القضائية فقد صدر قرار من المحكمة العليا تحت رقم 239307 بتاريخ 2002/02/06 جاء ضمن حيثياته: " من المبادئ العامة والإجتهد القضائي لا يجوز للهيئة القضائية أيا كانت طبيعتها الحكم بالغرامة التهديدية".

ونجد مجلس الدولة في قراره رقم 014989 مؤرخ في 2003/04/08 الغرفة الخامسة (ك.م. ضد وزارة التربية الوطنية)، أكد أنه لا يجوز للقاضي النطق في المسائل الإدارية بالغرامة التهديدية ما دام لا يوجد قانون يرخص بها، فالقاضي ينطق بها كعقوبة، وبالتالي ينبغي تطبيق مبدأ قانونية الجرائم والعقوبات، وهذا ما يعد حسب الدكتور " عمار بوضياف" موقفا سلبيا يؤدي الى عدة نتائج:

1- التقليل من شأن الأحكام القضائية مما يجعلها دون فائدة.

(1) لمزيد من التفصيل: مرداسي عز الدين، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2008، ص33 وما بعدها.

- 2- المساس بأبرز معالم دولة القانون، فعدم تنفيذ الإدارة لحكم القضاء يخل بمبدأ المشروعية الذي مضمونه خضوع الجميع لحكام ومحكومين لحكم القضاء.
- 3- الحكم بنفاذ إستمرارية قرار إداري غير مشروع.
- 4- إمتداد التنفيذ خارج دعوى الإلغاء كالأحكام المتعلقة بدعوى التفسير، فإذا فسر القضاء الإداري قرار الإدارة على نحو معين وبلغ الموظف جهة الإدارة بذلك، فلا شيء يجبرها على التنفيذ وليس أمام المعني سوى رفع دعوى التعويض.
- 5- المساس الواضح بالأحكام الدستورية وخاصة م 145 التي سبق ذكرها، وهو ما أدى الى الانتشار الواسع والخطير لظاهرة رفض الإدارة تنفيذ أحكام القضاء رغم إكتسائها الصيغة التنفيذية حتى الصادرة من أعلى الهرم القضائي (مجلس الدولة)، مما بعث إستياء كبير لدى المهتمين بالقانون⁽¹⁾.

فعدم تنفيذ أحكام القضاء والمماثلة فيها يعتبران من أخطر الأمراض التي تصيب جهاز العدالة في كل المجتمعات، كونها تجعل المواطنين يشعرون بالظلم وعدم الأمان في مواجهة جهة الإدارة نظرا لعدم وجود رادع يحول دون تعسفها اتجاه ماتقرره القواعد الدستورية من حقوق وحرريات للأفراد حتى في ظل وجود هيئة تحرص على العدل، إذا لم تتخذ الإجراءات والتدابير المناسبة لعلاج هذا المرض⁽²⁾.

كل هذه المعطيات دفعت الى تعديل قانون الاجراءات المدنية والادارية سنة 2008، حيث كفل القانون بموجب ذلك للمتقاضى حق المطالبة بتوقيع غرامة تهديدية ضد الإدارة في حال امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي، حيث تم تقنينها بموجب المواد 980 الى 986، جاعلا الإختصاص منعقدا للجهة القضائية الإدارية التي كانت قد قضت بها (المحكمة الادارية ومجلس الدولة)، اذ تتمتع وفقا لذلك بالسلطات التالية:

- تحديد قيمة الغرامة وتاريخ سريانها.
- الإختصاص بتصفية الغرامة التهديدية في حالة عدم التنفيذ من طرف الإدارة العامة بعد مرور أجل 03 أشهر من تاريخ تبليغها رسميا (عدم التنفيذ الكلي أو الجزئي).
- إمكانية تخفيض الغرامة التهديدية أو إلغائها عند الضرورة.

(1) عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 213 وما بعدها.

(2) بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص 87.

- إذا تجاوزت الغرامة التهديدية قيمة الضرر، فيمكن للجهة القضائية تقرير عدم دفع جزء منها، كما يجوز للقاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ الحكم النهائي في الحالات الآتية: (المواد 987، 988، 989 ق.إ.م و إ).

- رفض التنفيذ من طرف المحكوم عليه وانقضاء أجل 03 أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي.
- في حالة تحديد المحكمة أجل معين للتنفيذ، فلا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاءه.
- في حالة تقديم تظلم أمام الإدارة لتنفيذ الحكم ورفضه يسري الأجل من تاريخ الرفض.

وفي ذات الإطار تجدر الإشارة إلى أنه طبقاً للمادة 989 يقوم رئيس كل محكمة إدارية بتوجيه تقرير إلى رئيس مجلس الدولة حول صعوبات التنفيذ ومختلف إشكالات التنفيذ، وهو ما سيساهم في تخفيف العبء على المتقاضين فلا يعود للقضاء من جديد في حال إمتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء، كما أن هذا الإصلاح يعيد للأحكام القضائية مكانتها وحجيتها ويفرض لها مهابة خاصة وحماية مميزة تكرر وتجسد أبرز معالم دولة القانون ودولة المؤسسات⁽¹⁾، ومن ثم تعزيز حماية حقوق وحرريات الافراد المقررة بمقتضى القواعد الدستورية في مواجهة الادارة.

هذا وقد أكدت رئيسة مجلس الدولة السيدة "فلة هني" في حوار لها مع جريدة الخبر و فيما يخص تنفيذ قرارات القضاء الإداري، فقد أوضحت أن الأشخاص الذين يستفيدون من قرارات لصالحهم "لا يعودون" و هذا يدل على أن القرارات التي يصدرها مجلس الدولة تنفذ بالكامل.

وأضافت تقول أنه " لقد حدث أن تلقى المجلس شكاوى من المتقاضين ضد الإدارة بسبب عدم التنفيذ لكنها قليلة جداً، وأكدت أن الإدارات "المنضبطة" عديدة، وعموماً "الإدارة تلتزم بقرار القاضي الإداري" إلا في بعض الحالات استثنائية⁽²⁾.

(1) عمار بوضياف، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية في القانون الجزائري، مداخلة قدمت بمناسبة برنامج القضاء الإداري (الإلغاء والتعويض)، المملكة العربية السعودية، 11-22/10/2008، ص 14.
(2) منشور على الموقع الإلكتروني لجريدة الخبر:

ثانياً: الوسيلة الجزائية

تنص م 138 من قانون العقوبات : " كل موظف عمومي إستعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمداً تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة أشهر الى ثلاث سنوات وبغرامة من 5000 دج الى 50000 دج".

فهذا النص قد جسد مقتضيات المادة 145 من الدستور، كما أنه افترض حسن النية في الموظف العام بإستخدامه عبارة "عمداً" بتوافر القصد الجنائي وليس مجرد الإهمال أو عدم الإنتباه لذلك، فتعزيز العقوبة المدنية بأخرى جزائية من شأنه اعطاء فاعلية أكثر لتنفيذ الحكم القضائي الإداري، ومن ثم التدعيم الأفضل لإحترام القاعدة الدستورية في الدولة.

المطلب الثاني**رقابة التعويض (تقرير المسؤولية)**

الإدارة أثناء ممارستها لسلطتها التقديرية تعد مسؤولة عن أعمالها المادية والقانونية، وما تحدثه هذه الأعمال من أضرار اتجاه الغير والتي من شأنها المساس بالمصلحة العامة التي تحميها القواعد الدستورية، ومن ثم يحق للشخص المتضرر أن يطالب الإدارة بالتعويض عما أصابه من أضرار جراء هذه الأعمال، عن طريق رفع ما يسمى بدعوى التعويض، وذلك لوضع حد لتعسف الإدارة إتجاه حقوق الأفراد الذي يشكل تعدياً على القاعدة الدستورية في حد ذاتها.

وللإحاطة أكثر بدور دعوى التعويض في تجسيد إحترام القاعدة الدستورية، سيتم تناولها وفق ثلاث فروع : تعريف دعوى التعويض وخصائصها فرع أول، والمسؤولية الإدارية كأساس لدعوى التعويض فرع ثاني، وصولاً إلى الحكم بالتعويض و آثاره في وضع حد لتعسف الإدارة فرع ثالث.

الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض و خصائصها:**أولاً: تعريف دعوى التعويض:**

يمكن تعريف دعوى التعويض بأنها: "الدعوى التي يحركها ويرفعها أصحاب الشأن والمصلحة إلى جهة القضاء المختصة للمطالبة بالتعويض عما أصابهم من أضرار بفعل

العاملين العاملين، وبسبب سير الأعمال والأنشطة الإدارية أو المطالبة بحقوق نقدية في مواجهة السلطات الإدارية المتعاقدة"⁽¹⁾.

فدعوى التعويض إذن هي دعوى ذاتية وشخصية، هدفها التعويض عن الضرر الناتج عن أعمال الإدارة بسبب موظفيها وسير أنشطتها الإدارية، على أساس أنها تمس وبشكل أكبر حقوق وحرريات الأفراد المنصوص عليها بموجب القواعد الدستورية.

ثانياً: خصائص دعوى التعويض كوسيلة هامة لفرض احترام القاعدة الدستورية:

كون دعوى التعويض وسيلة هامة لضمان الإحترام اللازم للقواعد الدستورية إلى جانب دعوى الإلغاء، فذلك منطلقه أنها دعوى قضائية (من اختصاص القضاء الإداري)، وهي دعوى شخصية وذاتية مضمونها طلب التعويض عن الأضرار المادية والمعنوية التي تمس بحقوق الأفراد المعترف بها بمقتضى نصوص القواعد الدستورية، بالإضافة إلى خصائص أخرى تتعلق بها:

1- دعوى القضاء الكامل⁽²⁾:

تعد دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل لكونها تقام على حقوق منصوص عليها في الدستور قصد حمايتها، ولكون القاضي الإداري يتمتع بسلطات كبيرة وواسعة، حيث يملك فيها سلطة البحث والتحقق والتأكد من كيفية المساس بهذا الحق من طرف الإدارة إذا كان الضرر ناتج عن فعل الإدارة، كما يملك سلطة الحكم على الإدارة بدفع تعويض للطرف المتضرر⁽³⁾.

2- دعوى المسؤولية:

فهدف دعوى التعويض ترتيب مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية والقانونية التي قامت بها، ونتج عنها ضرر للأفراد، ومن ثم فتقرير مثل هذه المسؤولية من شأنه أن يضع الإدارة عند مسؤولياتها تجاه حقوق وحرريات الأفراد، ومن ثم حماية أحكام القواعد الدستورية التي تحمي هذه الحقوق من التعدي والخرق.

(1) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 57.

(2) يدخل أيضاً في وصف دعاوى القضاء الكامل: المنازعات الانتخابية- المنازعات الضريبية- منازعات الصفقات العمومية.

(3) سكاكني باية، مرجع سابق، ص ص 57-58.

3- دعوى قضاء الحقوق:

فهي لا تكتفي فقط بترتيب مسؤولية الإدارة، بل تتعدى ذلك بالبحث عن تقرير الحق للمعني بالتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء الخطأ أو المخاطر الإدارية⁽¹⁾، و تختص المحكمة الإدارية بالفصل في دعاوى التعويض بموجب حكم قابل للإستئناف أمام مجلس الدولة دون أية جهة أخرى، وذلك أيا كان نوع الجهات الادارية والتي نصت عليها م 800 ق.ا.وإ (سابقا م 07): " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها". وتنص م 801: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: "2...- دعاوى القضاء الكامل... "

الفرع الثاني: الحالات التي تتقرر فيها المسؤولية الادارية:

لرفع دعوى التعويض من طرف المتضرر من أعمال الادارة وأنشطتها سواء المادية أو القانونية، فلا بد من إثبات مسؤولية الإدارة عن هذه الأعمال والأنشطة التي هي الأساس لدعوى التعويض، وتعد المسؤولية الإدارية الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو الهيئات العامة الإدارية والمؤسسات والمرافق العامة نهائيا بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي مست بحقوق وحرريات الأفراد ومراكزهم المحمية بمقتضى القواعد الدستورية بفعل الأعمال الادارية سواء كانت هذه الأعمال الإدارية مشروعة أم لا، ويكون ذلك على أساس الخطأ أو على أساس نظرية المخاطر⁽²⁾، فحتى تتقرر مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة لا بد من أن يكون هناك خطأ صادر من جانبها، أو نتيجة للمخاطر الناجمة عن هذه الأعمال والأنشطة.

ومن المفيد الإشارة إلى أن مسؤولية الدولة لم تكن مقبولة حتى أواخر القرن 19م، ويرجع ذلك لعدة أسباب:

(1) لجلط فواز، مرجع سابق، ص ص 147-148.

(2) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2004، ص 24.

- 1- الإلتزام بالمفهوم المطلق لمبدأ سيادة الدولة، حيث أن الدولة غير ملزمة بالخضوع للقانون، وفي ذلك يقول "Duguit" و "La Ferrière": " أن السيادة معناها هي السيطرة على الجميع دون تعويض"، ومن ثم فقد ساد إعتقاد مفاده أن السيادة والمسؤولية لا يلتقيان.
- 2- كان ينظر الى علاقة الدولة بالموظف على أنها علاقة عقدية تخضع لأحكام عقد الوكالة، ولما كان الموكل لا يسأل عن أعمال وكيله بمقتضى هذا العقد إلا في حدود الوكالة، فإن ذلك يجعل الموظف مسؤولاً وحده عن التعويض.
- 3- عدم مسؤولية الإدارة ارتبط تاريخياً بوظيفة الدولة المقتصرة على حفظ الأمن والنظام العام، فالمواطنون هم من يتحملون تبعه نشاط الدولة.
- ومع بداية القرن العشرين تم العدول عن مبدأ عدم مسؤولية الإدارة، حيث ساهمت في ذلك عديد المعطيات:

أ- العدول عن مفهوم مبدأ سيادة الدولة.

ب- تغيير تكييف علاقة الموظف بالإدارة من العلاقة العقدية الى العلاقة التنظيمية.

ج- إزدياد تدخل الدولة في الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية، وبالتالي ازدياد أعمالها الضارة.

د- تطور فكرة الملكية الخاصة في المجتمع الرأسمالي، فالأضرار التي تصيب هذه الملكية بفعل الإجراءات والتدابير الإدارية، تستوجب تعويض المالك المتضرر من ذلك⁽¹⁾.

ويتفق أغلب الفقهاء أنه كان لحكم بلانكو الصادر بتاريخ 1873/02/08 عن محكمة النزاع الفرنسية أثر كبير في تحديد المسؤولية الادارية للمرفق العام، حيث اعتبرت المحكمة: " أن المسؤولية التي يمكن أن تقع على عاتق الدولة عن الأضرار التي أصابت الآخرين من فعل أشخاص تستخدمهم في المرفق العام، لا يمكن أن تحكمها المبادئ الواردة في القانون المدني والخاصة بالعلاقات بين الأفراد...، وهذه المسؤولية ليست عامة ولا مطلقة ولها قواعدها الخاصة، وأن الإختصاص في البت في مثل هذه النزاعات يعود للمحاكم الإدارية"⁽²⁾.

(1) صدراتي صدراتي، مرجع سابق، ص ص 36-37.

(2) سكاكني باية، مرجع سابق، ص 55.

وقد أرسى المشرع والقضاء الإداري الجزائري قواعد المسؤولية الادارية التي كرسها القضاء الإداري الفرنسي وعلى رأسه مجلس الدولة.

أولاً: المسؤولية الإدارية القائمة على أساس الخطأ:

لتقرير مسؤولية الإدارة عن أعمالها الضارة والتي مست بمراكز وحقوق الأفراد المحمية بموجب الدستور، فذلك يستوجب صدور خطأ منها أو من أحد الموظفين التابعين لها أثناء تأديتهم لمهامهم، والذي على أساسه يصدر القاضي حكمه القاضي بالتعويض. و التعريف الغالب والشائع للخطأ الموجب للمسؤولية أنه: " الفعل الضار غير المشروع"⁽¹⁾.

ويتكون الخطأ من عنصرين: خطأ موضوعي (مرفقي)، وخطأ شخصي (معنوي).

أ- الخطأ المرفقي (خطأ المرفق):

هو الخطأ الموضوعي الذي ينسب الى المرفق مباشرة على اعتبار أن هذا المرفق قد قام بإرتكاب الخطأ بغض النظر عن مرتكبه، فسواء أمكن إسناد الخطأ إلى موظف معين بالذات أو تعذر ذلك، فيفترض أن المرفق ذاته هو الذي قام بنشاط مخالف للقانون وعلى رأسه القاعدة الدستورية، ومن ثم يعد هو وحده مرتكب الخطأ⁽²⁾.

وتوجد ثلاث صور للخطأ المرفقي:

أ-1- سوء تنظيم المرفق العام:

تتحقق مسؤولية الإدارة عن جميع أعمالها الصادرة منها والمنطوية على خطأ، والتي ترجع إلى سوء تنظيم المرفق، ومن أمثلة ذلك ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بمسؤولية الإدارة عن إطلاق النار من رجال الشرطة، أثناء مطاردة أحد المجرمين واصابتهم لأحد الأفراد ظنا منهم أنه المجرم الهارب مما أدى الى قتله.

أ-2- سوء سير المرفق العام:

ويحدث ذلك نتيجة الإهمال أو التماطل أو التهاون في اتخاذ ما يلزم اتخاذه لمواجهة ظرف ما أو مسألة ما، بمعنى التأخير غير المألوف في الحالات التي لا يحدد فيها القانون

(1) عمار عوابدي ، نفس المرجع، ص114.

(2) محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1978، ص ص 665-666.

مواعيد معينة لإنجاز العمل، مما يترتب على ذلك حدوث أضرار تلحق بحقوق الأفراد المقررة دستورياً⁽¹⁾.

أ-3- عدم سير المرفق:

وتتجسد هذه الحالة عند امتناع المرفق عن أداء الخدمة أو عدم قيامه بأعماله، وما ينجم عن ذلك من أضرار تصيب حقوق ومراكز الأفراد، كحالة امتناع الإدارة عن صيانة أحد البنايات الآيلة للسقوط.

وقد سبق لمجلس قضاء الجزائر أن فصل في ذلك في قراره الصادر من الغرفة الإدارية بتاريخ 1972/04/17 في قضية بلقاسمي ضد وزير العدل، وتتلخص وقائعها في أن أحد كتاب الضبط تلقى مبلغاً مالياً في شكل أوراق مالية للإيداع بعد مصادرتها من طرف الضبطية القضائية، وسهى عن تبديلها بعد إصدار أوراق مالية جديدة مماثلة، وبعد الإفراج عن صاحب المال قام هذا الأخير بمساءلة وزارة العدل عن الأضرار اللاحقة به من جراء عدم قيام كاتب الضبط بواجبه باعتباره موظف تابع لمرفق القضاء، ورتب المجلس مسؤولية الدولة عن الأضرار اللاحقة بالسيد بلقاسمي بسبب عدم سير مرفق القضاء⁽²⁾.

ب- الخطأ الشخصي (خطأ الشخص العامل بالمرفق):

مؤداه أن يتحمل الموظف شخصياً المسؤولية عن جبر الضرر تأسيساً على أن الخطأ منسوب إليه بالذات، حيث يتحمل عبء التعويض من ذمته الخاصة أمام القضاء العادي على أساس المسؤولية المدنية، وهو حل يكفل الأداء الجيد للموظف بكل حرص رغم ما قد يصيبه من عبء شخصي، وهو يقدم الخدمات العامة للجمهور⁽³⁾.

هذا ويأخذ الفقه والقضاء المقارن بعدة معايير للتمييز بين الخطأين:

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس الشورى اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1999، ص ص 676-675.

(2) عمور سلامي، مرجع سابق، ص ص 142-143.

(3) محمد الصغير بعلی، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 225.

*** معيار الغاية (معيار ديجيه):**

يقوم هذا المعيار على أساس غاية الموظف المخطأ، فإذا كانت غايته مصلحة شخصية فيسأل من ماله الخاص (خطأ شخصي)، أما إذا صدر الخطأ بقصد تحقيق أهداف الإدارة وبحسن نية، كان الخطأ مرفقياً تلتزم الإدارة بموجبه بالتعويض.

*** معيار جسامة الخطأ (معيار جيز):**

إذا كان الخطأ جسيماً بحيث يصل إلى حد إعتباره جريمة يعاقب عليها القانون، فيعتبر الخطأ شخصياً، أما إذا كان من الأخطاء التي يتعرض لها الموظف يوميا في سبيل أداء واجبات وظيفته فإنه يعد خطأ مرفقياً⁽¹⁾.

*** معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة (معيار هوريو):**

يعتبر خطأ الموظف شخصياً إذا ما أمكن فصله عن إلتزامات وظيفته وخارج مهامه، والعكس صحيح.

*** معيار النزوات الشخصية:**

يعد الخطأ شخصياً عندما يكشف عن النزوات الشخصية للموظف، ويعبر عن ضعفه ورغباته وعدم تبصره، وبالتالي فهو مطبوع بطابع شخصي، أما الخطأ المرفقي يحدث عندما يصدر عن الموظف كونه عرضة للخطأ والصواب، فالخطأ الشخصي حسب هذا المعيار هو تعبير عن سوء نية الموظف وتعتمده الإضرار بالأفراد⁽²⁾.

ج- قاعدة الجمع بين الأخطاء والمسؤوليات:

تقوم هذه القاعدة على أساس الجمع بين الأخطاء أو المسؤوليات:

ج-1- الجمع بين الأخطاء:

معناها ارتباط كل من الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في توليد الضرر اللاحق بالضحية، و قد طبق القضاء الإداري الفرنسي هذه القاعدة منذ سنة 1911، حيث قرر

(1) نشير أن القضاء الإداري إشتراط الخطأ الجسيم المرتب لمسؤولية الإدارة في بعض المرافق والأنشطة الإدارية: النشاط الطبي، نشاط مصالح السجون، نشاط مصالح مكافحة الحريق، مصالح الشرطة، وذلك نظراً لدقتها ولصعوبتها وخطورتها.

(2) أحمد عودة الغوييري، الأحكام العامة لدعاوى القضاء الكامل، مقال منشور على الدليل الإلكتروني للقانون العربي: www.arablawninfo.com، ص20.

مجلس الدولة أن مسؤولية الموظفين الناشئة عن خطئهم الشخصي لا تعفي الإدارة من المسؤولية عن الخطأ المرفقي⁽¹⁾.

ج-2- الجمع بين المسؤوليات:

نكون أمام حالة جمع المسؤوليات عند حدوث ضرر ناتج عن خطأ شخصي مرتكب من قبل الموظف ويقرر القاضي الإداري مسؤولية الإدارة، وقد ظهرت هذه الصورة من الجمع بعد فكرة جمع الأخطاء بسنوات، مما أدى الى توسيع مجال المسؤولية الإدارية حيث أصبحت تقوم رغم وجود خطأ شخصي فقط.

وقد كرس المشرع الجزائري ما انتهى إليه اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي في تأسيس المسؤولية على قاعدة الجمع (جمع الأخطاء، جمع المسؤوليات)، إذ نصت م 144 من القانون رقم 10/11 الصادر في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية على أن البلدية تكون مسؤولة عن الأخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي ومنتخبوا البلدية ومستخدموها، وهذا أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبة شريطة أن يكونوا موكلين من طرفها للعمل بإسمها بصفة خاصة، على أنه يمكن للبلدية مباشرة دعوى ضد هؤلاء في حالة ما إذا كان الخطأ شخصيا، ويبقى إذن حق البلدية في ممارسة دعوى الرجوع ضدهم منوطا بها، وقد نصت م 140 من قانون الولاية رقم 07/12 الصادر في 2012/02/21 على مسؤولية الولاية مدنيا عن الأخطاء التي يرتكبها أعضاء المجلس الشعبي الولائي بما فيهم رئيسه، على أنه يمكن للولاية ممارسة حق دعوى الرجوع لدى القضاء الإداري ضد مرتكبي الأخطاء.

ثانيا: المسؤولية الادارية القائمة على أساس المخاطر:

مسؤولية الدولة لم تعد مقرونة بالخطأ الذي يرتكبه أعوانها في الإدارات العمومية فالى جانبها توجد المسؤولية عن مخاطر النشاط الإداري، فهذه الأخيرة هي مسؤولية موضوعية تقوم حتى في غياب الخطأ، ويكتسي موضوع المسؤولية على أساس المخاطر أهمية عملية ونظرية بالغة في الميادين التي يصعب فيها إثبات الخطأ وتحديده، وتزداد هذه الأهمية في القانون الإداري الجزائري بسبب كثرة تدخلات الدولة النامية، حيث تكون

(1) لمزيد من التفصيل: أحمد يسرى، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة العاشرة، 1995، ص ص 535-536.

الإدارة فيها مدعوة للقيام بدور مهم للقضاء على التخلف، وهو دور أثقل من دور الإدارة في أية دولة متطورة فكلما كثرت تدخلات الإدارة كلما كثرت احتمالات إلحاق الأضرار بحقوق وحرريات المرتفقين والغير التي تحميها القواعد الدستورية، وأصبحت فكرة المسؤولية وجبر الأضرار مطروحة بحدّة(1).

وفي ذات الإطار يحقق تطبيق نظرية المخاطر مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة وذلك أن كل ضرر يصيب فرد ما في الدولة ويجاوز من حيث طبيعته أو أهميته أو مدته ما توجب الحياة والمصلحة العامة تحمله، وهو ما من شأنه أن يخل ويهدم مبدأ المساواة أمام التكاليف والأعباء العامة بين المواطنين في الدولة كأهم مبدأ تضمنته القواعد الدستورية، حيث يفرض على البعض من المواطنين المتضررين في سبيل المصلحة العامة تكاليف وأعباء وتضحيات تزيد عن تلك التي يتحملها باقي الأفراد في الدولة، فيختل بذلك مبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة بين المواطنين، وهو ما يشكل خرقا وإعتداء على نصوص القواعد الدستورية التي تنص على هذا المبدأ، الأمر الذي يستدعي لإعادة التوازن تعويضهم عن الأضرار التي أصابتهم من خزانة الدولة والتي تتكون من مجموع الضرائب والإيرادات العامة، التي يدفعها ويتحمل أعباءها الممولون المواطنون في الدولة، وهذا لأن الخزانة العامة هي التي كانت سببا مباشرا في نشاط الإدارة الضار(2).

وقد اعتنق الدستور الجزائري هذا المبدأ في م 24 من دستور 1996 التي نصت على: " الدولة مسؤولة عن حماية الأشخاص والاملاك...."، ومسؤولية الدولة هي مسؤولية قانونية بالمعنى الفني الدقيق للمسؤولية، وليس التزاما أخلاقيا وأديبا.

1- حالات وتطبيقات القضاء الإداري لمسؤولية الإدارة على أساس المخاطر:

تتقرر مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر التي أضرت بحقوق وحرريات الأفراد المحمية بمقتضى القواعد الدستورية وفقا للقضاء الإداري المقارن (الفرنسي، الجزائري، المصري، اللبناني) في الحالات الآتية:

(1) مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2000، ص"ب".

(2) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص196 وما بعدها.

أ- مسؤولية الإدارة عن نشاطها المشروع:

من المقرر أن للإدارة الحق في تنظيم المرافق العامة ضماناً لحسن سيرها على أحسن وجه مستهدفة في ذلك الصالح العام فإن عملها هذا يكون مشروعاً لا عيب فيه، ولكن قد تلجأ الإدارة بصدد تنظيم المرفق العام إلى إلغاء بعض الوظائف مما يتبع ذلك فصل بعض موظفيها، فقرارها هنا هو قرار غير معيب ومبرراً من كل خطأ، بيد أن ذلك يستدعي تعويض الموظف على أساس الضرر الاستثنائي الذي تحمله من هذا الفصل المفاجئ⁽¹⁾، نتيجة المساس بحقه في العمل المحمي دستورياً.

وفي ذات الإطار تتحقق مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر إذا أصيب عمالها أو موظفيها أثناء العمل، وكان الضرر متصلاً بنشاط الإدارة بغض النظر عما إذا كان هذا الضرر نتيجة خطأ من جانبها أم لا⁽²⁾.

ب- مسؤولية الإدارة عند امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية:

الأحكام القضائية النهائية الصادرة لصالح الأفراد ضد السلطة الإدارية العامة، يفرض على هذه الأخيرة تنفيذها بأكملها، وإذا امتنعت عن ذلك كان امتناعها انتهاكاً واضحاً وخطيراً لقوة الشيء المقضي فيه، مما يلزم عليها دفع مبلغ معين من المال كتعويض لصالح الشخص المضروب من عملها، ويشترط القضاء المقارن لتطبيق نظرية المخاطر في مسؤولية السلطة الإدارية عن عدم تنفيذها للأحكام القضائية الواجبة النفاذ شرطين:

* يجب أن يكون امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم عائداً لاعتبارات تتعلق بالصالح العام، تفوق في أهميتها وضرورتها خطورة عدم التنفيذ.

* يجب أن يكون تأخير الإدارة العامة عن تنفيذ الأحكام القضائية غير عادي ويتجاوز المألوف، فإذا ما كانت المدة التي تأخرت فيها الإدارة معقولة لا يمكن معها القول بقيام مسؤولية السلطة الإدارية⁽³⁾.

وبالرجوع إلى المواد 980 إلى 989 ق.إ.م.و(2008) فقد رتب المشرع على الإدارة في حالة عدم تنفيذها للأحكام القضائية عقوبة تتمثل في الغرامة التهديدية، وذلك عن

(1) محسن خليل، مرجع سابق، ص 722.

(2) محسن خليل، مرجع سابق، ص 724.

(3) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 237 وما بعدها.

كل يوم تأخيراً وهي مستقلة عن تعويض الضرر، كما يمكن للمحكوم له رفع دعوى تعويض أمام القضاء الإداري للمطالبة بجبر الأضرار المترتبة على ذلك.

ج- مسؤولية الإدارة عن الأشغال العامة:

يقصد بالأشغال العامة تلك الأعمال المتعلقة بالأعمال العامة العقارية، من حيث إنشائها أو ترميمها أو صيانتها (شق طريق، بناء سد، ترميم بناية⁽¹⁾)، بغرض تحقيق مصلحة عامة لحساب أحد اشخاص القانون العام الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العامة. ولقد أكد القضاء الإداري الجزائي هذه المسؤولية في قرارات عديدة منها: قرار الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة بتاريخ 1985/09/11 والتي صرحت بمقتضاه بمسؤولية البلدية عن كل المخاطر المستحدثة بفعل الأشغال العمومية، كما أكدت هذه المسؤولية في قرار آخر صادر بتاريخ 1986/07/02 قضية رقم 8771983، حيث أدت أشغال التهيئة لإنجاز جامعة ومسجد الأمير عبد القادر إلى تهدم فيلا المدعي السيد (ب.خ) الذي رفع دعوى أمام الغرفة الإدارية فتم إقرار مسؤولية الجامعة، حيث جاء النص صريحا على أن: "مسؤولية الدولة تقوم حتى في غياب الخطأ"⁽²⁾.

وفي ذات الإطار أخذت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ 1982/04/17 بمسؤولية الإدارة عن خطأ انعدام الصيانة عندما قررت تعويض الضحية التي إختنقت بغرفة الإستحمام بالمستشفى بسبب إنعدام التهوية والمنافذ اللازمة لإنفلات الغاز المحترق بجهاز تسخين مياه الإستحمام⁽³⁾.

فالأشغال العمومية إذن بسبب أهميتها وكثرتها، تؤدي إلى إضرار بالأموال والأشخاص، وهذه الأضرار قد تنتج عند تنفيذها أو بعد انتهائها.

د- مسؤولية الإدارة عن الأشياء والأنشطة الخطرة:

يمكن أن تشكل بعض الإنشاءات أو بعض الأنشطة خطرا جديا على حقوق ومراكز الأفراد المحمية بموجب القواعد الدستورية، والأمر يتعلق هنا بالمعنى الحقيقي للمصطلح والذي يجد مجالين لتطبيقه:

(1) محمد الصغير بعلی، الوسيط في المنازعات الادارية، مرجع سابق، ص228.

(2) مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر، مرجع سابق، ص182.

(3) مسعود شيهوب، نفس المرجع، ص184.

د-1- وجود إنشاءات عمومية مشكلة لمخاطر إستثنائية للجوار:

هنا ينشأ الخطر من الإنشاء نفسه بسبب المواد والمستحضرات أو الأجهزة المخزونة أو المستعملة، ونقطة إنطلاق القضاء تعود الى الحرب العالمية الأولى عندما انفجرت ثكنة عسكرية كانت معدة لتخزين الذخيرة، تسببت في خسائر هامة بالأموال والأشخاص. وفي الجزائر بتاريخ 1964/07/23 انفجرت سفينة شحن مصرية محملة بالذخيرة في عنابة خلال عمليات التفريغ، فنتج عن ذلك قتل وجرح عدة أشخاص واتلاف المنشآت في الميناء، وقد صدر نص بتعويض الضحايا بموجب الأمر الصادر بتاريخ 1968/05/28 (جريدة رسمية ص 792).

د-2- استعمال بعض الأسلحة الخطرة من قبل مصالح الشرطة:

مع استعمال الأسلحة الحديثة فإن عمليات الشرطة يمكن أن تؤدي بدون وجه حق الى إضرار بالأشخاص الذين لن يكون في قدرتهم مطلقا إثبات الخطأ، وعليه ففكرة المخاطر وحدها هي الوضع السليم الذي يسمح للمدعي بالحصول على التعويض عما لحقه من ضرر⁽¹⁾.

ثالثا: الضرر القابل للتعويض (شروط تعويض الضرر):

الضرر هو ركن من أركان المسؤولية ومتى تكاملت عناصر المسؤولية من خطأ أو مخاطر وعلاقة سببية بينهما، فالأثر المترتب هو توقيع جزاء على المتسبب في الضرر الماس بالحقوق والحريات التي يحميها الدستور، هذا الجزاء محدد بموجب القانون الذي يأتي تجسيدها لمقتضيات القواعد الدستورية، وهذا الضرر يجب أن يكون أكيد وقائما ومباشرا كما يجب أن يكون مشروعا.

1- الضرر الأكيد والقائم:

حتى يكون الضرر ركنا من أركان المسؤولية فلا بد أن يكون محققا، والضرر المحقق هو الذي وقع بالفعل، وقد يجتمع الضرر الحال وهو الذي وقع بالفعل والضرر المستقبل في حالة واحدة، كما لو أصيب شخص في حادث سيارة نجم عنه عاهة مستديمة،

(1) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 225-226.

فان تلك العاهة تعد بمثابة ضرر حال يستحق المضرور التعويض عنه، أما عجزه عن كسب رزقه مستقبلا، فهو ضرر مستقبلي موجب للتعويض لأنه مؤكد الوقوع⁽¹⁾.

ومع ذلك تبقى مسألة ثبوت تحقق الضرر، تدرس من قبل القاضي الإداري حالة بحالة حتى لا يكون مصدرا للإثراء بلا سبب، مثلما قضى به مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 2007/11/28 بأحقية المضرورين في: "تعويض عادل عما لحقهم من ضرر نتيجة تعطيلهم عن مواصلة البناء وفقا للرخصة الممنوحة لهم في هذا الصدد....، وأن التعويض المطالب به يجب أن يتناسب مع الضرر المحقق اللاحق بالمستأنفين من جراء تعسف البلدية في عدم احترام إجراءات قانون التعمير بشأن تحقيق المطابقة، وأنه لا يمكن بأي حال أن يمتد الى الضرر الإجمالي الذي إفترض المستأنفون وقوعه بشأن حرمانهم من بناء سكنهم، وتقويت الفرصة عليهم"⁽²⁾.

2- الضرر المباشر:

معنى ذلك أن يكون خطأ الإدارة هو السبب المباشر للضرر، ويتمثل ذلك في الرابطة التي تربط الفعل الخاطيء بآثاره الضارة، بمعنى أن الضرر حدث نتيجة الخطأ وهي مطلوبة لكل صور المسؤولية القانونية.

ويقصد بها نسبة أو إسناد التقصير أو الإهمال أو الجريمة إلى فاعل معين تكاملت فيه شروط المساءلة القانونية⁽³⁾.

وقد تنعدم رابطة السببية لوجود السبب الأجنبي كالقوة القاهرة أو لخطأ المضرور ذاته أو لخطأ الغير، ففي هذه الحالات لا يكون الخطأ بفعل الإدارة، وإذا كانت القوة القاهرة تعفي الإدارة من المسؤولية، فخطأ المضرور ذاته لا يعفيها كليا من المسؤولية حيث تعفى بالقدر الذي ساهم فيه المضرور بالخطأ-توزيع المسؤولية-⁽⁴⁾.

(1) عبدالعزيز خليفة، ركن الخطأ في المسؤولية الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص ص 214-215.

(2) نويري عبد العزيز، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص: المنازعات المتعلقة بالعمران، 2008، ص 89.

(3) عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 216.

(4) محسن خليل، مرجع سابق، ص 698.

ج- أن يكون الضرر مشروعاً:

لتعويض الضرر فإنه يتعين أن يكون قد أصاب حقا أو مصلحة يحميها الدستور والقانون، ومن ثم فإذا أصدرت الإدارة قرارا بسحب ترخيص منشأة واغلاقها لممارستها أعمال منافية للآداب أو استعمالها كمكان للعب القمار وتعاطي الخمر، فذلك لا ينشئ للمضرور حقا في التعويض لأن الحق الذي لحقه الضرر غير مشروع في حد ذاته⁽¹⁾.

د- أن يكون الضرر خاصاً:

ومعناه أن يصيب الضرر شخصا بذاته أو اشخاصا معينين بذواتهم، ومن ثم فإن الضرر متى أصاب عددا من الأشخاص غير قابل للتحديد، فإنه يصبح ضرا عاما ولا تعويض فيه، وأساس ذلك أنه يعتبر من الأعباء العامة التي يجب على الأفراد تحملها تضحية منهم لصالح الجماعة⁽²⁾.

الفرع الثالث: الحكم بالتعويض و آثاره**أولاً: كيفية تقدير التعويض**

يخضع تقدير التعويض لسلطة القاضي بإعتباره وحده صاحب الإختصاص، وذلك بغرض إصلاح الأضرار التي تسببت بها جهة الإدارة ومست بحقوق ومراكز الأفراد التي تحميها القواعد الدستورية⁽³⁾، وما يهمننا هنا هو التعويض النقدي لذلك نستبعد الحديث عن التعويض العيني.

ويقصد بالتعويض النقدي: " مبلغ من المال يقدره القاضي لجبر الضرر الذي لحق بالمضرور".

وقد نظم المشرع الجزائري نظرية التعويض المادي وتقديره في المادتين 131-182 ق. المدني، حيث نصت المادة 131 من ذات القانون على أنه: " يقدر مدى التعويض عن الضرر الذي لحق المصاب طبقاً للمادة 182 و 182 مكرر مع مراعاة الظروف الملائمة". و بالرجوع للمادة 182 ق.م المحال إليها نجدها تنص على أنه: " إذا لم يكن التعويض مقدراً في العقد أو القانون فالقاضي هو الذي يقدره، ويشمل التعويض ما لحق

(1) عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 217.

(2) محسن خليل، مرجع سابق، ص 695.

(3) Jean Marie Auby- Pierre Bon- Jean Bernard Auby, Droit Administratif des Biens, édition Dalloz, Paris, 4^{ème} édition , 2003 , p565.

الدائن من خسارة ومافاته من كسب بشرط أن يكون هذا نتيجة طبيعية لعدم الوفاء بالالتزام أو التأخر عن الوفاء به".

فالمشرع الجزائري منح للقاضي سلطة تقدير التعويض إذا لم يكن مقدرًا في العقد أو القانون، ولكن قيد في ذلك بالإستناد والإعتماد على عنصر الضرر الذي لحق بالمصاب وهو العنصر الأساسي في تقدير التعويض وفقا للقواعد العامة، ويشمل التعويض القضائي ما لحق المضرور من خسارة جراء الفعل غير المشروع، وما فاتته من كسب بسبب هذا الفعل⁽¹⁾، بحيث لا يتحمل المضرور أية نسبة من الضرر ما دام لم يثبت مساهمته في إحداثه.

وحتى لا يتحول التعويض إلى وسيلة لإثراء المضرور بلا سبب على حساب جهة الإدارة، فإن على القاضي أن يتحرى في حكمه ألا يفوق التعويض قدر الضرر، وفي ذات الإطار لا يجوز للقاضي أن يخفض مبلغ التعويض إذا أثبتت جهة الإدارة - المدينة بمبلغ التعويض- أن التقدير كان مفرطًا أو أن الإلتزام الأصلي قد نفذ جزء منه، وهذا ما قرره المادة 184 ق. مدني.

ثانياً: آثار الحكم بالتعويض

صدور الحكم بالتعويض يلزم جهة الإدارة بتنفيذه، وإذا امتنعت عن ذلك أعتبرت مقصرة، حيث يتم ترتيب الجزاء على عدم التنفيذ عن طريق توقيع الغرامة التهديدية عن كل يوم تأخير في تنفيذ الحكم، ما يؤدي إلى تجسيد حماية حقوق وحرية الأفراد المقررة بمقتضى القواعد الدستورية في مواجهة الإدارة، وهو ما سبق تفصيله عند التعرض لآثار الحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري غير المشروع.

أما بالنسبة للطريقة التي يتم بها التعويض فقد حسم المشرع الإشكالية وذلك بالاقطاع من ميزانية الهيئة الإدارية إما باللجوء إلى السلطة الوصية للهيئة المعنية بالتنفيذ، وإما بفتح حساب خاص لدفع ديون الدولة باللجوء إلى أمين الخزينة الولائية، وقد كان هذا العمل نافعا ومجديا للحالات التي تمتنع فيها الإدارة أو تتقاعص عن تنفيذ الأحكام القضائية، ومن ثم تطبيق نصوص الدستور التي تقرر وجوب تنفيذ أحكام القضاء.

(1) مرداسي عز الدين، مرجع سابق، ص ص 70-71.

المبحث الثالث

عراقيل رقابة القضاء الإداري

كآلية لتجسيد إحترام القواعد الدستورية

سبق وأن تطرقنا إلى أن أهمية وجود قضاء إداري متخصص للفصل في المنازعات الإدارية تتجسد أساسا في أن رقابة القضاء على أعمال الإدارة تعتبر الجزاء الأكبر لحماية مبدأ الشرعية والمشروعية، والضمانة الفعالة لسلامة تطبيق القانون وحماية حقوق وحرريات الأفراد من جور وتعسف الإدارة، ومن ثم تتجسد مسألة إحترام القواعد الدستورية و تكتمل عناصر الدولة القانونية.

ولعل الكلمة التي قالها رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" عند تنصيب مجلس الدولة تتضمن كل هذا المعنى، حيث صرح: "إن دور القضاء الإداري يتمثل في إبراز ثقافة القانون الشرط الأساسي لتوطيد أركان دولة القانون"⁽¹⁾.

بيد أنه وبإستقراء العديد من النصوص القانونية والدستورية، وبالعودة الى الواقع تتبدى لنا العديد من العراقيل التي تحول دون تحقيق القضاء الإداري لدوره الفعال في توفير الإحترام اللازم للقواعد الدستورية، وهذا ما سيتم تناوله من خلال ثلاث مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول

الإستقلال النسبي للقضاة

يظهر الإستقلال النسبي للقضاة من خلال أهم ضمانات ممارسة العمل القضائي، والتي تتجسد أساسا في عدم القابلية للعزل (فرع أول)، و ضمانات التأديب (فرع ثاني)، بالإضافة إلى وجود عامل آخر مهم يترجمه إشراف السلطة التنفيذية على جهاز القضاء (فرع ثالث) :

الفرع الأول: بالنسبة لعدم القابلية للعزل

على الرغم من أن الدستور الجزائري نص في مادته 138 على أن السلطة القضائية مستقلة، إلا أنه لم يتضمن النص على أهم ضمانات هذه الاستقلالية والمتمثلة في

(1) سكاكني باية، مرجع سابق، ص78.

عدم القابلية للعزل، وهو الأمر نفسه بالنسبة للقانون الأساسي للقضاة حيث تم استخدام عبارة إستقرار القضاة بدلا من النص على إستقلالهم، وذلك بموجب القانون رقم 12/89 المؤرخ في 1989/12/12 والمتضمن القانون الأساسي للقضاة والمعدل بموجب المرسوم رقم 05/92 المؤرخ في 1992/10/24، والمعدل بموجب القانون رقم 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004⁽¹⁾.

فحاجة القاضي الإداري شديدة لهذه الضمانة إعتبارا لما يحيط به من مخاطر، فأمام القاضي الإداري يقف كبار مسؤولي الدولة من الوزير الأول والوزراء والولاة وغيرهم ويسألون عن قرارات أصدروها وأضرت بحقوق وحرريات الأفراد مما يعد خرقا لأحكام القواعد الدستورية التي تحمي هذه الحقوق والحرريات، وضمن هذه الأجواء وهذا المحيط وجب التفكير في تحصين القاضي، ولا يكون ذلك خارج مبدأ عدم القابلية للعزل⁽²⁾.

الفرع الثاني: بالنسبة لضمانات التأديب

نص القانون الأساسي للقضاة على عدة ضمانات متعلقة بتأديب القاضي منها:

أولاً: عدم تشهير توقيف القاضي.

ثانياً: إستمرار تقاضي القاضي الموقوف لمرتبة خلال مدة 06 أشهر تبدأ اعتبارا من يوم صدور قرار توقيفه.

ثالثاً: وجوب الفصل في الدعوى التأديبية خلال 06 أشهر.

رابعاً: يحق للقاضي الإستعانة بمدافع من بين زملائه أو بمحامي.

خامساً: يحق للقاضي الاطلاع على الملف التأديبي قبل 15 يوما على الأقل من تاريخ إنعقاد الجلسة.

سادساً: يجب أن تكون مقررات المجلس الأعلى للقضاة معللة.

سابعاً: تتم المساءلة التأديبية في إطار المجلس الأعلى للقضاة.

ثامناً: تكون قرارات المجلس الأعلى للقضاة قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

(1) الأنظمة المقارنة الأخرى خلافا للجزائر نصت على هذه الضمانة منها: مصر في ظل الدستور السابق، الدستور التونسي السابق، الدستور المغربي لسنة 1992، والدستور الفرنسي ابتداء من سنة 1986.

(2) عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 176.

(3) المواد 29، 30، 31، 32، 33، 65، 66 من القانون الأساسي للقضاة رقم 11/04.

إلا أن هذه الضمانات لا تعدو أن تكون واجهة شكلية لاستقلال القضاء ويتبين ذلك من خلال:

- 1- لا يوجد أي معيار يقيد مدى جسامة خطأ القاضي.
- 2- لم يقرر القانون أي جزاء على إفشاء سرية إجراء الإيقاف عن العمل.
- 3- أغفل القانون الأساسي للقضاء النص على أهم ضمانات من شأنها تفادي التعسف في استعمال الحق في تأديب القضاة، وتتمثل في واجب إعادة القاضي المقضي ببراءته إلى منصبه الأصلي، وهو ما سمح في الواقع العملي بالتعسف في تقرير نقل القضاة إلى جهات قضائية نائية في شكل عقوبة مقنعة، كما أن القاضي وفقا للقانون ملزم بالإستجابة لقرار نقله، وإلا تعرض لجزاء تأديبي يمكن أن يصل إلى العزل⁽¹⁾.

الفرع الثالث: السلطة التنفيذية هي المشرف على جهاز القضاء

من غير المعقول الحديث عن وجود رقابة فعالة من جانب القضاء الإداري على أعمال الإدارة والقضاء لا يتمتع بالإستقلالية⁽²⁾، حيث أنه تابع تبعية مفرطة للسلطة التنفيذية جسدتها القواعد الدستورية في حد ذاتها، والقانون العضوي رقم 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، وكذا القانون رقم 12/04 المتعلق بتشكيله المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، وهذا ما يتبدى لنا من خلال النقاط التالية:

أولاً: رئيس الجمهورية هو الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء طبقاً لنص المادة 154 من الدستور والتي تنص على أن:

" يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء"، وهذا ما نصت عليه المادة 03 من القانون العضوي رقم 12/04 المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، وهذه الرئاسة هي رئاسة حقيقية وليست شرفية، حيث تمنح لرئيس المجلس الأعلى للقضاء سلطات قانونية يمارسها بهذه الصفة، وهذا ما نصت عليه المواد 10، 12، 13 و 15 من القانون العضوي رقم 12/04، و من هذه الصلاحيات:

- 1- توجيه الإستدعاءات للأعضاء لحضور إجتماعات المجلس العادية والإستثنائية .

(1) بوبشير محند أمقران، مرجع سابق، ص ص 51-52.

(2) بوبشير محند أمقران، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها.

2- ضبط جدول أعمال المجلس و جلساته بالإشتراك مع المكتب الدائم للمجلس الأعلى للقضاء.

3- للرئيس صوت مرجح لدى تعادل عدد الأصوات.

ثانياً: نصت المادة 03 من القانون العضوي رقم 12/04 على أن ينوب رئيس الجمهورية في رئاسة المجلس الأعلى للقضاء وزير العدل الذي هو تابع للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى وجود ست شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء، وعلى أن يشارك المدير المكلف بتسيير سلك القضاة بالإدارة المركزية لوزارة العدل في أعمال المجلس الأعلى للقضاء، ولكنها منعه من المشاركة في المداولات، وهو ما يشكل تدخلا واضحا في أعمال السلطة القضائية رغم كونه ذلك مقورا دستوريا لصالح السلطة التنفيذية، وكان من الواجب لضمان إستقلال المجلس الأعلى للقضاء أن تكون تشكيلته قضائية صرفة، وخاصة مع ملاحظة إبعاد رئيس مجلس الدولة و محافظ الدولة لدى المجلس، وما يزيد الأمر غموضا هو وجود الرئيس الأول للمحكمة العليا و النائب العام لدى المحكمة العليا داخل تشكيلة المجلس⁽¹⁾، فكل من مجلس الدولة والمحكمة العليا يرأسان هرم القضاء الإداري والعادي، وهو ما يعد إغفالا لشريحة هامة من رجال القضاء⁽²⁾.

وبالعودة لمهام وزير العدل فقد منحه القانون العضوي 12/04 بمقتضى المواد

11،10،12،13،19 و 23 :

1- توجيه الإستدعاءات لحضور الدورات العادية والإستثنائية، وضبط جدول أعمال وجلسات المجلس، وهي مهمة ممنوحة لرئيس المجلس ونائبه (وزير العدل).

2- تنفيذ مداولات المجلس الأعلى للقضاء يكون بقرار من وزير العدل.

3- يباشر وزير العدل الوظيفة التأديبية أمام المجلس في تشكيلته التأديبية، كما يعين ممثلا عنه من بين أعضاء الإدارة المركزية لوزارة العدل لإجراء المتابعات التأديبية، ولهذا الأخير حق المشاركة في المناقشات دون حضور المداولات.

4- يتولى مهمة تعيين أمين المجلس الأعلى للقضاء الذي يوضع تحت رئاسة وزير العدل.

5- يتولى تعيين موظفان يقومان بمساعدة المكتب الدائم للمجلس في مهامه.

(1) المادة 3 من القانون العضوي رقم 04/12 المتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.

(2) عبد الجليل مفتاح، مرجع سابق، ص ص 154-155.

وفي ذات الإطار منح القانون العضوي رقم 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء بموجب المواد 26، 60، 65، 68، 70، 71، 78، 83 و 88 عدة صلاحيات لوزير العدل:

1- يجوز له نقل قضاة النيابة العامة ومحافظي الدولة، والقضاة العاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل و مؤسسات التكوين والبحث التابعة للوزارة والمصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة، أو تعيينهم في مناصب أخرى لضرورة المصلحة العامة.

2- يمكن له توجيه إنذار للقاضي دون ممارسة دعوى تأديبية ضده.

3- له صلاحية إصدار قرار بتوقيف القاضي عن العمل في حالة ارتكابه خطأ جسيم بعد إجراء تحقيق أولي يتضمن توضيحات القاضي المعني بقرار الإيقاف، وإعلام مكتب المجلس الأعلى للقضاء.

4- له أن يقوم بتثبيت عقوبات العزل والإحالة على التقاعد التلقائي، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي، أما باقي العقوبات فيتم تطبيقها بقرار من وزير العدل.

5- الموافقة على إلحاق القاضي في حالة الإستعجال، ويكون الإلحاق حين يكون القاضي خارج سلكه الأصلي لمدة معينة.

6- الموافقة على إحالة القاضي على الإستيداع بناء على طلبه في حالة الإستعجال.

7- له حق إقتراح تمديد مدة خدمة القضاة بعد موافقتهم أو بطلب منهم.

8- خضوع قضاة النيابة العامة و محافظي الدولة للتبعية التدريجية لوزير العدل، وفي حالة الإخلال بالواجبات التي تفرضها هذه التبعية فيعد ذلك خطأ تأديبيا(1).

إن تحويل هيئة في الحكومة تابعة للسلطة التنفيذية مهمة الإشراف على جهاز القضاء يتضمن نوعا من التناقض، وذلك نظرا للمجال الواسع الذي يحتمل أن تؤثر فيه الوزارة المذكورة على القضاة والعمل القضائي(2).

ومن ثم فلتحقيق إستقلالية القضاء فإنه يجب التدقيق في صلاحيات وزير العدل حتى لا تختلط بصلاحيات الجهاز القضائي، فعلى سبيل المثال في بريطانيا العظمى لم يتم إحداث ما يشبه وزارة العدل إلا في سنة 1971، حيث تقتصر مهمتها على التسيير الإداري لجهاز

(1) عبد الجليل مفتاح، مرجع سابق، ص 149 وما بعدها.

(2) بوبشير محند أمقران، مرجع سابق، ص 53.

القضاء كمرقبة تنفيذ الأحكام ووضع الإمكانيات المادية والبشرية الكافية لسير الجهاز القضائي سيراً عادياً...، وذلك حرصاً على إبعاد السلطة التنفيذية عن التدخل في شؤون المحاكم⁽¹⁾.

ثالثاً: تعيين القضاة يتم بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح وزير العدل، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء، وهذا ما نصت عليه المادة 3 من القانون العضوي 11/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء.

المطلب الثاني

الصلاحيات الواسعة للقاضي الإداري مقيدة في عديد المجالات

على الرغم من تمتع القاضي الإداري بصلاحيات واسعة في رقابة جهة الإدارة إلا أنه في مقابل ذلك توجد العديد من القيود، تجعل هذه الرقابة تتم في إطار ضيق لا يكفل الإحترام اللازم للقواعد الدستورية، ويظهر ذلك في الحالات الآتية:

الفرع الأول: إنحصار الرقابة في ظل الظروف الاستثنائية

يقصد بالظروف الاستثنائية هي كل ما يخرج عن الإطار المعهود، أي وجود حالة غير عادية تجبر اللجوء إلى بعض الأساليب والطرق غير العادية لمواجهتها⁽²⁾، وقد تضمنها الدستور في المواد: 91-92-93-94-95-96 (دستور 1996)، وتتمثل في: الحالة الاستثنائية، حالة الحرب، حالة الحصار، حالة الطوارئ، التعبئة العامة.

حيث تتخذ الإدارة بعض الإجراءات لمواجهة هذه الظروف والتي تعد غير مشروعة في الظروف العادية، وخاصة في ظل الظروف الاستثنائية حيث تتمتع الإدارة بسلطات واسعة مما يجعلها تشكل خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم المقررة بموجب القواعد الدستورية، حيث قد يؤدي ذلك إلى التضحية ببعض حقوق الأفراد وحررياتهم وبمصالحهم، ومن ثم التضحية بإحترام القواعد الدستورية في حد ذاتها في سبيل تحقيق المصلحة العامة.

(1) بوعلام بن حمودة، مرجع سابق، ص 86.

(2) عبد الحميد بن لغويني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحرريات الأساسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 99.
- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 51.

و هو ما اعتبره بعض فقهاء القانون العام أنه إعلان للديكتاتورية المؤقتة من جانب رئيس الدولة⁽¹⁾، فرئيس الجمهورية تبعاً لذلك يصبح حائزاً لجميع السلطات منها السلطة القضائية، فهو في ظل هذه الظروف صاحب السيادة والقاضي الوحيد في الدولة.

أما بالنسبة لرقابة القضاء فتتحدد في التأكد من وجود وتوافر هذه الظروف أو عدم توافرها، دون أن يمتد ذلك إلى التحقق من مدى مشروعية الإجراءات أو القرارات الإدارية المتخذة استثناءً من حيث مطابقتها للقواعد الدستورية والقانون.

وهذا ما حدث في الواقع عندما لجأت الحكومة الجزائرية في سنوات التسعينات إلى إعلان حالة الطوارئ وما انجر عنه من تقييد وإلغاء كلي لبعض حقوق المواطنين وحررياتهم الأساسية وخاصة خلال العشرية السوداء، مما نتج عنه الحد من صلاحيات السلطة القضائية، وبرز ذلك عندما أقرت السلطة الجزائرية على جواز الطعن في قرارات الإدارة أمام سلطة إدارية مختصة، وهي لجنة رعاية النظام العام المنشأة بموجب م 05 من المرسوم رقم 196/91 الخاص بتقرير حالة الحصار.

وما تجدر ملاحظته، أنه لا يوجد تمثيل للقضاء في هذه الهيئة حيث تتشكل من شخصيات مدنية وعسكرية دون رجال القضاء، وهو ما يجسد فعلاً تراجع القضاء في ظل هذه الظروف⁽²⁾، ما يجعل التكلم عن فرض احترام القواعد الدستورية في ظل هذه الظروف يصبح ضرباً من الخيال.

و نتيجة لما سبق ذكره فإنه يجب التأكيد على أهمية توفر رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة كضرورة في الظروف العادية، وبصفة حتمية في الظروف الإستثنائية، لضمان احترام جهة الإدارة للقواعد الدستورية في جميع الظروف.

الفرع الثاني: إنعدام الرقابة على أعمال السيادة

لا يراقب القضاء ما يسمى بأعمال السيادة أو أعمال الحكومة والتي لا يمكن الجزم بأنها ستكون بمنأى عن خرق القواعد الدستورية، إذ يرفض القضاء الدعوى المرفوعة أمامه لعدم اختصاصه، فقد قيل يكفي أن يكون العمل ذا باعث سياسي حتى يفلت من الرقابة، وقيل أيضاً يتعين النظر إلى طبيعة العمل باعتباره من أعمال السلطة أو السيادة،

(1) عبد الحميد بن لغويني، نفس المرجع، ص 100-101.

(2) عبد الفتاح أبو الليل، مرجع سابق، ص 36.

والواقع أن عمل السيادة هو كل عمل يقرر له القضاء هذه الصفة، كدعوة الناخبين أو البرلمان، وسير التمثيل الدبلوماسي المتعلقة بالحرب، وبعض تدابير الأمن... وفي ذات الإطار يقرر الفقيه الفرنسي "مارسيل فالين": "إن السلطة تعتبر تعسفية إذا أمكن أن تتخذ قراراتها دون نظر لإحترام القانون أو توخي المصلحة العامة، إن السلطة التعسفية هي سلطة المستبد يحكم في سبيل مصلحته الشخصية ويستغل شعبه دون مراعاة المصلحة العامة، مثل هذه السلطة تقوم من الناحية العملية بالنسبة لأعمال السيادة فهي لا تخضع لأية رقابة قضائية".

لذا يقال أن نظرية أعمال السيادة تعد نقطة سوداء في جبين القانون العام⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الرقابة لا تشمل السلطة التقديرية للإدارة بمعناها الواسع

السلطة التقديرية للإدارة وان كانت تمكنها من ممارسة نشاطها في سبيل تحقيق المصلحة العامة بما لا يشل حركتها بتقييدها تقييدا كاملا فيصير الإداري كآلة، فهي حرة تماما في التصرف في هذا الإتجاه أو ذلك دون أن تكون خاضعة لأي شرط، على أساس أنها قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ على ضوءها قراراتها، والمثال على ذلك سلطة رئيس الجمهورية في منح العفو، إختيار طريقة تسيير المرافق العامة...

هذا ورغم كون القرارات الصادرة عن التقدير المحض والكامل للإدارة قليلة، إلا أنها في الواقع قد تؤدي إلى خرق مبدأ المشروعية، نتيجة صعوبة فرض الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية المندرجة ضمن السلطة التقديرية بمعناها الواسع، ما يؤدي إلى التعدي على أحكام القواعد الدستورية دون وجود ضابط لذلك في مثل هذه الوضعيات.

الفرع الرابع: الرقابة لا تمتد لتقدير مشروعية المراسيم

رغم مطالبة النائبة بالبرلمان السيدة "زرفة بن يخلف" بتعديل المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يسمح لمجلس الدولة بمراقبة مشروعية المراسيم الرئاسية والتنفيذية استنادا الى الصياغة الأولى للمادة وقت إعداد المشروع، حيث كانت تتضمن: "وتقدير مشروعية المراسيم".

(1) قاسم العيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة إدارة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، العدد 01، 2000، ص ص 40-41.

إلا أن الاقتراح والمبادرة تم الاستغناء عنهما في الصياغة النهائية للقانون الجديد، وهو ماضيق من صلاحيات مجلس الدولة في مراقبة أعمال الإدارة، وبالنتيجة يجعل فرض إحترام القاعدة الدستورية يتم في إطار ضيق بعيدا عن المراسيم الرئاسية والتنفيذية، خاصة وأن هذه المراسيم قد تتضمن قيودا عديدة على حقوق وحرية الأفراد المقررة دستوريا أثناء ممارستهم لنشاطهم الفردي دون توافر رقابة عليها.

في مقابل ذلك نجد أن القضاء الإداري الفرنسي يملك صلاحيات واسعة تمكنه من بسط رقابة واسعة على عمل الحكومة من أمثلة ذلك: اتخاذ جزاء ضد الحكومة الفرنسية نتيجة التأخر في اتخاذ مراسيم تنفيذية، حيث أكد مجلس الدولة الفرنسي ذلك في قرارين صادرين بتاريخ 2005/07/27:

الأول: إن عدم اتخاذ إجراءات تنظيمية لتطبيق بعض أحكام القانون خلال مدة 06 أشهر من صدور القانون، يعتبر امتناعا غير مشروع يببر اتخاذ الغرامة التهديدية المقدرة بـ: 500 يورو يوميا عن توقف النشاط.

الثاني: أن عدم تحرك السلطة التنظيمية يمكن أن يؤدي إلى مسؤولية الدولة.

ويبرر المشرع الجزائري عدم خضوع المراسيم لرقابة القضاء الإداري، في أنها تدخل ضمن أعمال السيادة تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها حكومة أكثر منها سلطة إدارية، مما يستوجب جعلها بمنأى عن أية رقابة من القضاء⁽¹⁾.

المطلب الثالث

وجود فراغ في التخصص الوظيفي والبناء الهيكلي

من العراقيل التي تقف حائلا أمام القاضي الإداري في تحقيق رقابة فعالة على أعمال الإدارة هو وجود فراغ في عمل القاضي يتجسد أساسا في غياب تخصص وظيفي للقضاة الإداريين فرع أول، وعدم إكمال البناء الهيكلي لدى الجهات الممثلة للقضاء الإداري فرع ثاني.

(1) بربارة عبد الرحمن، مرجع سابق، ص ص 500-501.

الفرع الأول: غياب التخصص الوظيفي

إن جدية وفعالية رقابة القضاء الإداري يتوقف في المقام الأول على مدى جدية وفعالية القائمين على شؤونه، فالإنسان هو محرك هذه الآلة الهائلة لذا استوجب البحث عن أحسن الوسائل والكيفيات لإختيار التشكيلة البشرية لهذا الجهاز، ووضع المعايير والشروط الكفيلة بانتقاء الجديرين لتولي هذه الوظائف، علما أن نظرة المواطن للعدالة تعكسها صورة القاضي من خلال تصرفاته وسلوكاته وجديته في العمل⁽¹⁾.

والملاحظ بالنسبة للمنظومة التكوينية للقضاة في الجزائر أنها موحدة، فإذا كانت الدراسة على مستوى الجامعة موحدة للحصول على شهادة الليسانس في الحقوق، فإن الأمر نفسه بالنسبة للطلبة القضاة على مستوى المدرسة العليا للقضاء أين تغيب فكرة التخصص، حيث يكون البرنامج الدراسي (نظريا وتطبيقيا) موحدا للجميع، وهو ما يجعلنا نتساءل حول إمكانية قيام القاضي الإداري بممارسة دوره في تجسيد احترام القواعد الدستورية في مواجهة جهة الإدارة، وهو لايتوفر على التخصص والكفاءة اللازمة التي تجعله ملما بخبايا ومشكلات الإدارة، ومن ثم فرض رقابة فعالة في مواجهتها؟ ما يفرض معه ضرورة التفكير من الآن في فصل النظام التكويني للقضاة الإداريين عن غيرهم من القضاة، و هو يتطلب تقديم مشروع لتعديل القانون الأساسي للقضاة لإدراج الصفات والشروط الجديدة، والخاصة بقضاة مجلس الدولة والمحاكم الإدارية⁽²⁾.

فالقاضي الإداري لا يمكن له أن يفصل في منازعات الإدارة أو يمارس دوره في تقديم الإستشارة للسلطة التنفيذية عن طريق مجلس الدولة، إلا إذا كان ملما بمشكلات الإدارة وعلى درجة عالية من الإطلاع والمعرفة بالإدارة العامة نفسها، فهي مهمة جسيمة وشاقة نظرا لإعتبار الإدارة عالما قائما بذاته ينطوي على درجة من التعقيد، ويقتضي الإلمام بها تكوينا علميا خاصا يمكن قاضيه من فهم واستيعاب هيكلها التنظيمي وقواعد سير عملها وآلية القيام بأعمالها والمشكلات الإدارية التي تحيط بنشاطها الإداري، ولا شك

(1) بودويوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والافاق، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، بدون سنة نشر، ص15.

(2) بودويوة عبد الكريم، نفس المرجع، ص17.

في أن اكتساب هذا التكوين القانوني الإداري اللازم في قضاة المحاكم الإدارية ومجلس الدولة يبرر ديمومة وجود القضاء الإداري واستمراريته⁽¹⁾.

الفرع الثاني: عدم إكمال البناء الهيكلي

إذا كان الدستور الجزائري قد تبنى مبدأ الإزدواجية القضائية بعد تعديل 1996، وتدعم ذلك بصدور القانون العضوي 01/98 و 02/98 المنظم للهيئات الممثلة للقضاء الإداري (مجلس الدولة والمحاكم الإدارية)، إلا أن العمل بنظام الغرفة الإدارية على مستوى المجلس القضائي استمر لفترة طويلة لأكثر من 12 سنة كاملة، حيث لم يتم البدء في تنصيب المحاكم الإدارية إلا سنة 2010 أين تم تنصيب أول محكمة إدارية بالجزائر العاصمة، و تم تنصيبها تدريجيا في معظم الولايات الأخرى في انتظار تعميم ذلك على جميع الولايات.

وبالنسبة لدرجات التقاضي على مستوى التنظيم الهيكلي للقضاء الإداري فالملاحظ هو عدم النص على ما يسمى بالمحاكم الإدارية الإستئنافية كما هو عليه الحال في النظام القضائي الفرنسي، وذلك على الرغم أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في معظم نصوصه مقتبس عن نظيره الفرنسي.

وفي ذات الإطار وطبقا للمادة 902 ق.إ.م وإفقد تم تأكيد دور مجلس الدولة في مجال قضاء الإستئناف فيما يتعلق بالأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، وهو ما يفسر عدم إكمال درجات التقاضي بوجود هذه الثغرة في التدرج القضائي على هذا المستوى، وهو ما يؤدي من جهة إلى المساس بمبدأ تقريب العدالة من المواطن، فإستئناف الأحكام سيضطروهم للتنقل إلى العاصمة وهو ما يشكل إثقالا لكاهلهم، ومن جهة أخرى يؤدي الى إرهاق قضاة مجلس الدولة ويدفعهم للإهتمام بالوقائع، ويشنت جهودهم كقضاة يخلقون الإجتهادات القضائية بإعتبارها الوظيفة الأصلية التي منحها لهم الدستور خاصة أمام كثرة الطعون بالإستئناف المسجلة أمام امانة ضبط هذه الهيئة، وهو ما يتعارض مع دور مجلس الدولة كجهاز مقوم لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ومن ثم دوره المهم في

(1) علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الجزء الأول، 2004، ص162.

حماية الحقوق والحريات العامة المقررة دستورياً، وذلك على اعتبار أن التقويم المقصود يكون بطريق الطعن بالنقض لا الطعن بالإستئناف ليحدث بذلك الإنسجام والتماثل بين دور مجلس الدولة والمحكمة العليا⁽¹⁾، وبين التنظيم القضائي العادي ونظيره الإداري.

وفي ذات الإطار أكدت رئيسة مجلس الدولة "فلة هني"، عشية تنصيب المحكمة الإدارية لورقلة، أنه يتم تسجيل ما بين 9000 و 10000 قضية إدارية سنوياً على مستوى مجلس الدولة، وأنه يتم تنفيذ أغلبية القرارات الصادرة عنه.

وأوضحت هني أنه على غرار القضاء العادي فإن مدة معالجة المنازعات الإدارية على مستوى مجلس الدولة تتوقف عموماً على طبيعة القضية وتعقدتها، بحيث يتم عموماً معالجة قضية ما و الفصل فيها في مدة لا تتجاوز سنة، مضيفاً أنها ترى في هذا الواقع زيادة في وعي المواطنين الذين أصبحوا يعرفون اليوم أنه بإمكانهم الدفاع عن أنفسهم أمام الإدارة عندما تمس هذه الأخيرة بحقوقهم⁽²⁾.

وبالعودة الى طرق الطعن نجد أن عدم النص على إنشاء محاكم إدارية إستئنافية يطرح إشكالية أخرى خاصة بالنسبة لطريق الطعن بالنقض الذي يرفع بقصد مهاجمة الأحكام والقرارات النهائية، يجعل مجلس الدولة الجهة المختصة بالفصل كدرجة أولى وأخيرة طبقاً للمادة 901، والجهة التي تنتظر في الطعون بالنقض الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية طبقاً للمادة 903 من ق.إ.م. وإ، مع الإشارة إلى أن المحاكم الإدارية طبقاً للمادة 800 تفصل كدرجة أولى، الأمر الذي من شأنه أن يجعل مجلس الدولة هو المختص بالفصل في الطعون بالنقض التي ترفع ضد قراراته النهائية، وهو ما يضيف عليه وصف الحكم والخصم في نفس الوقت، وكأننا في مرحلة الإدارة القاضية، فكيف يمكن التقرير بدور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة كأساس لفرض احترام القاعدة الدستورية أثناء وجوده في مثل هذه الوضعية؟

بيد أنه وبالرجوع الى إجتهدات مجلس الدولة فإن هذه الفرضية وإن كانت تدعمها نصوص القانون العضوي و قانون إ.م. وإ فلا يمكن التسليم بها، حيث قضى المجلس في

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 161.

(2) الموقع الإلكتروني لجريدة الخبر:

قراره رقم 12994 بتاريخ 2004/05/11 -الغرفة الثالثة- برفض الطعن شكلا وسببا حيث جاء فيه:

" وحيث أن مجلس الدولة هو هيئة قضائية عليا تابعة للسلطة القضائية يحكمها وينظمها القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30، وأن القرارات الصادرة عنه هي قرارات نهائية لا يمكن الطعن فيها أمام أية جهة أخرى.

وعليه فإن عريضة الطاعن جاءت مخالفة للقانون الأنف الذكر، مما يستوجب عدم قبول طعنه لمخالفته الاجراءات المنصوص عليها قانونا".

فمجلس الدولة بقضائه هذا حسب الدكتور/عمار بوضياف يكون قد حجب طريق الطعن بالنقض الثابت والمكرس بموجب المواد 903 و 956 الى 959 ق.إ.م وإ، فلو انشأ المشرع الجزائري محاكم إدارية إستئنافية لما طرح هذا الإشكال، وهو ما ينبغي التعجيل به حتى تكتمل أدوات الإصلاح الإجرائي والهيكلي الذي يفرضه نظام القضاء المزدوج⁽¹⁾، ونحن بدورنا نشاطره هذا الرأي على إعتبار ذلك يعد ضرورة من ضرورات تفعيل إحترام القاعدة الدستورية داخل الدولة

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص164.

الخاتمة:

من خلال دراستنا لموضوع آليات احترام القواعد الدستورية في الجزائر، والتي كانت عبارة عن دراسة نظرية وعملية تحليلية، حيث توصلنا بموجبها إلى مجموعة من النتائج أهمها:

- في مجال دراسة خصائص القواعد الدستورية في الجزائر والتي تمت دراستها كتمهيد للموضوع، تبين لنا بأن هذه الأخيرة تتمتع بمجموعة من الخصائص سواء من حيث سموها أو إدراجها في وثيقة مكتوبة، بما تتضمنه من أحكام ونصوص ذات خصوصية على اعتبار أنها تخاطب أشخاص ذوي خصوصية لوجودهم في مراكز ذات خصوصية، و من حيث تمتعها بخاصية الجمود النسبي والتي تسمح بتعديلها كلما اقتضت الظروف الداخلية أو الخارجية ذلك، وهو ما أكسبها مكانة متميزة وخاصة في سلم التدرج القانوني، مما يجعلها جديرة بالاحترام من جميع السلطات في الدولة.

- في مجال دراسة آليات احترام القواعد الدستورية تبين لنا أنه ونظرا لما تتمتع به هذه القواعد من خصائص والتي لا تكفي وحدها ليتم الجزم بأنها ستحترم وتطبق من قبل السلطات والأفراد المخاطبين بأحكامها، فقد أحاطها المؤسس الدستوري بترسانة من الآليات قصد ضمان احترامها وحفاظها على مكانتها المرموقة داخل الدولة، سواء أكانت هذه الآليات عبارة عن وسائل الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري من خلال الرقابة على دستورية القوانين قبل أو بعد إصدارها، أو البرلمان عن طريق ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة لضمان التنفيذ السليم للقوانين المجسدة لنصوص القواعد الدستورية، وكذا رقابة القضاء الإداري على مختلف أعمال وتصرفات وقرارات جهة الإدارة لتتواءم مع متطلبات القاعدة الدستورية، وخاصة حماية حقوق وحرريات الأفراد التي تقرها هذه القواعد في مواجهتها .

فوجود هذه الآليات هي ضرورة لا بد منها، على أساس أنها تشكل الإطار المحدد لعملية التنظيم والضبط عندما تتعرض القواعد الدستورية لخطر الاعتداء عليها، إما بإصدار نصوص وقوانين مخالفة لها، أو نتيجة تجاوز إحدى السلطات للصلاحيات المحددة لها بمقتضى هذه القواعد، أو مساسها بحقوق وحرريات الأفراد المعترف بها، فجميعها يشكل

منظومة مترابطة وقوية ومتكاملة في مواجهة أي اعتداء محتمل يستهدف القواعد الدستورية.

- في مجال تحليل وتقييم دور هذه الآليات، لاحظنا أنه على الرغم مما يتبدى لنا من أهمية نظرية للدور الرقابي الذي تمارسه، فقد استظهرنا أنه من الناحية العملية توجد العديد من الصعوبات والعراقيل، جعلت من شأن هذه الآليات ألا تعمل في إطار ملائم وأرضية خصبة، تجعلها تقوم بالدور المنوط بها على أكمل وجه في تجسيد احترام القواعد الدستورية، سواء أكانت هذه الصعوبات والعراقيل هي على مستوى التطبيق في الواقع، أو من خلق نصوص القواعد الدستورية في حد ذاتها والقوانين الأخرى وخاصة ما تتضمنه من ثغرات، أو كان ذلك نتيجة وجود خلل في العلاقة بين السلطات فيما بينها، خاصة في ظل وجود سلطان مطلق للسلطة التنفيذية الذي ترتب عنه ضعف العمل الرقابي لهذه المؤسسات. انطلاقاً مما سبق ذكره ارتأينا تضمين خاتمة بحثنا بمجموعة من الاقتراحات، التي نرى ضرورة الأخذ بها من أجل تحقيق فعالية أكبر لدور هذه الآليات في تجسيد احترام القواعد الدستورية في الجزائر، تتلخص في النقاط الآتي ذكرها:

أولاً: بالنسبة للرقابة على دستورية القوانين الممارسة من طرف المجلس الدستوري

- نرى ضرورة منح حق إخطار المجلس الدستوري للوزير الأول، فهو يملك حق المبادرة بالقوانين بالاشتراك مع البرلمان، مما يمكنه من ملاحظة قوانين مخالفة للدستور بادر بها البرلمان، وبالتالي يستطيع منع تطبيق هذه القوانين بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورتها.

- وجوب تقرير حق الأفراد في رفع دعوى بعدم الدستورية أمام المجلس الدستوري إما بطريق غير مباشر من خلال رفع دعوى أمام المحكمة العليا أو مجلس الدولة، وهو ما من شأنه أن يمنح هذه الجهات إمكانية دراسة جدية الدعوى لتقرير رفعها أمام المجلس الدستوري أم لا، كما أنها تحقق أهم نتيجة وهي حماية حقوق وحرية الأفراد ضد الاعتداء عليها تأسيساً على أن الأفراد هم الأكثر حرصاً على حمايتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى يحقق التوازن بين السلطات في إخطار المجلس الدستوري بتمكين الجهات الممثلة للسلطة القضائية من رفع دعوى عدم الدستورية، أو بطريق مباشر بوضع شروط تتعلق بالمصلحة

لمن يرفع الدعوى، بأن يكون في مركز قانوني يؤثر فيه النص المطعون فيه بعدم الدستورية كما في حالة دعوى الإلغاء، أو فرض غرامة مالية كبيرة في حالة ما إذا تبين للمجلس أن الدعوى غير جدية يحكم المجلس بمصادرتها، وفي هذا تحقيق لجدية عمل المجلس.

- منح حق إخطار المجلس الدستوري للأقلية البرلمانية على غرار ما هو متبع في عدة دول ومنها فرنسا، تحقيقاً للمساواة في ممارسة هذا الحق بينها وبين الأغلبية التي تستخدمه عن طريق الرئيس.

- فرض رقابة المجلس الدستوري على الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية، تحقيقاً لديمقراطية القواعد الدستورية من جهة، ومن جهة أخرى ضمان عدم تعدي البرلمان على هذا الاختصاص، مما يساهم في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات.

- تسهيلات لعمل المجلس الدستوري في مراقبة دستورية القوانين، نرى ضرورة النص على وجوب تسبيب رسائل الإخطار وإرفاقها بمختلف الوثائق والأدلة التي تساعد المجلس في إصدار قراراته وآراءه، وفي المقابل تمديد المدة الممنوحة للمجلس الدستوري لفحص الرسائل لتكون في حدود شهر على الأقل خاصة في حالة تراكم النصوص المحالة على المجلس، وهو ما يجعل المجلس في وضع مريح أكثر، ويساهم في جعل قراراته وآراءه تتميز بدقة أكثر ومؤسسة تأسيساً صحيحاً.

- وجوب احترام مدة عهدة جميع أعضاء المجلس الدستوري كعامل أساسي لتحقيق الشعور بالثقة اتجاه ما يصدره من قرارات وآراء، فقبل فرض احترام القواعد الدستورية على السلطة التشريعية، فيجب على المجلس أن يحترم أولاً ما ينص عليه الدستور.

- أرى وجوب فرض رقابة إجبارية على دستورية القوانين بغض النظر عما إذا كانت سابقة أو لاحقة على جميع القوانين تفادياً لتماطل الجهات المعنية بالإخطار عن إخطار المجلس الدستوري، وتطبيق العديد من القوانين دون مرورها على المجلس الدستوري، كما يحقق ذلك أهم نتيجة وهي عدم بقاء المجلس رهينة لمراقبة فقط القوانين التي يصدرها البرلمان، ومن ثم تحوله إلى برلمان يعلو البرلمان الأصلي، كما يؤدي إلى التخفيف من هيمنة السلطة التنفيذية على هذا المجال.

- تعديل النظام الإجرائي المطبق أمام المجلس الدستوري عن طريق إرساء مبدأ الواجهة، تحقيقاً لإقامة مواجهة قانونية بين الأطراف – الطاعن والمطعون ضده- لتمكين الطرف المطعون ضده من الإطلاع على طلبات الطرف الطاعن المخاطر تسهيلاً لعمل القاضي الدستوري، وتحقيقاً لشفافية إجراءات الرقابة.

- ضرورة توفر سن معينة مقبولة وكفاءة قانونية، خاصة فيما يتعلق بوجود توفر الخبرة التي يشترطها القانون على الأشخاص الذين يتقلدون منصب في المجلس الدستوري، ومبرر ذلك أن الرقابة على دستورية القوانين تتطلب شباباً قادرين على العطاء و التجديد وليس شيوخاً عاجزين عن أداء مهامهم، كما أن هذه الرقابة هي عملية فنية ومعقدة تتطلب قدرات ومهارات قانونية لا تتوافر لدى أي شخص، فالنتائج المترتبة عليها هي خطيرة تتمثل في إلغاء النص الغير دستوري، الأمر الذي يتطلب دراسة وبحث جديين.

- تحقيق التوازن بين جميع السلطات في التمثيل داخل المجلس الدستوري، وفي طريقة تقلد المنصب سواء بالتعيين أو الانتخاب، حتى تتوفر الديمقراطية في تشكيلة المجلس.

ثانياً: بالنسبة لرقابة البرلمان على أعمال الحكومة

- وجوب النص على إمكانية تحويل السؤال إلى استجواب كجزء قانوني وفعال في حالة تأخر الحكومة عن الرد أو امتناعها عن ذلك، أو في حالة عدم حضورها للجلسات المخصصة لذلك.

- استخدام نظام الأسئلة الحالة أو المستعجلة حتى توضع الحكومة موضع نقد لاذع، مما سيساهم في تحسين أداءها .

- النص على تخصيص جلسة كل أسبوع على الأقل لتوجيه الأسئلة والإجابة عليها، تحقيقاً لمواكبة العمل التنفيذي بصفة مستمرة وفاعلة.

- وضع معايير محددة ودقيقة للتمييز بين الأسئلة المكتوبة والشفاهية ومناسبتها، تفادياً لوقوع الخلط بين مواضيعها، وفي ذات الإطار المعايير التي تلتزم بها الحكومة عند الإجابة عن الأسئلة لتجنب الإجابات الغير وافية والعامية.

- ضرورة مراعاة الاختلاف الموجود في التشكيلة العددية لغرفتي البرلمان بالنسبة للعدد المشروط لتوقيع الاستجواب، والمبادرة بتشكيل لجان التحقيق.

- لتثبيت قواعد عمل لجان التحقيق وتوسيع سلطاتها وجعلها أكثر فعالية، نرى ضرورة النص على عدد متنوع من هذه اللجان لتناسب وحجم كل قضية ونوع التحقيق، وفيما يتعلق بنوع الجزاء فيجب الأخذ بعين الاعتبار أن يكون الجزاء ردعياً، وذلك في حالة رفض المثل أمام هذه اللجان، أو إعاقتها عن أداء مهامها على أكمل وجه.
- تحقيق التوازن بين الغرفتين، فيما يتعلق باستخدام وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة ضماناً لفعاليتها.
- تحقيق الاستقرار الحكومي حتى تتمكن كل حكومة من تقديم حصيلة ما قامت بتنفيذه لممثلي الشعب حتى يتسنى الحكم عليها، مع وجوب النص على إلزامها بتقديم عرض عن بيان السياسة العامة في أجله المحدد، وترتيب جزاء على ذلك كسحب الثقة منها.
- إلغاء الارتباط الزمني لكل من ملتصق الرقابة والتصويت بالثقة ببيان السياسة العامة، وجعل ذلك متاحاً للنواب والأعضاء في أي وقت من السنة، مع ضرورة ضبطها وفق إطارها القانوني والدستوري، تفادياً للاستخدام العشوائي لهذه الآلية حتى لا تنزلق وتخرج عن الغاية التي وجدت من أجلها.
- وجوب التفكير طويل المدى في مستقبل البرلمان بأسلوب يعتمد على المبادرة البرلمانية بالقوانين على اعتبارها الغاية الأساسية من وجود البرلمان، بدل الاكتفاء بالمبادرات التي تعرضها عليه الحكومة على طبق من ذهب، فالمنطلق الفعلي لكل برلمان قوي هو البرلمان المنتج للتشريع، وليس المستهلك والمستقبل.
- فتح المسؤولية الفردية للوزراء تجعل كل وزير يعمل بجد وكد من أجل تحسين أداء وزارته وعملها، ولا يختفي وراء المسؤولية التضامنية التي يتخذها كدرع واقى على تقصيره، فالقيادة الديمقراطية هي التي تعمل على توزيع المسؤوليات على الأعضاء.
- ضرورة التوجه إلى تحسين وتنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة، عن طريق التوجه إلى تحسين وتغيير أشكال معالجة المشاكل والقضايا المطروحة والحوار التي يمكن الخروج بها، ووضع القوانين الضابطة لها من أجل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات على أحسن صورة، ومن ثم توفير أفضل قناة للتشاور والتواصل وبناء الدولة الدستورية.

- أن يتم تنفيذ مقترحات القوانين بعد خضوعها لدراسات دقيقة واختبارات كافية، حتى لا تنزعزع الثقة في الإصلاح، وفي وضع قوانين تتماشى مع متطلبات الأفراد والمجتمع داخل الدولة.
- وجوب اشتراط الكفاءة اللازمة لتقلد منصب في البرلمان حتى يكون البرلمان قادرا وفعالاً في رفع تحديات العصر و المستقبل، وقادرا على تمثيل الشعب والتحدث نيابة عنه في كافة المجالات.
- السعي لتدريب باحثين برلمانيين، وتنظيم جولات دراسية للبرلمانيين للإطلاع على تجارب الآخرين والاحتكاك المستمر بها، إجراء دراسات مقارنة، الاهتمام بالمكتبات البرلمانية وتدريب كادر متخصص لها، تطوير الأمانات العامة في البرلمانات لتستطيع تلبية حاجات البرلمانيين المتزايدة.
- السعي إلى الوصول إلى قرارات سياسية، تجعل من البرلمان أداة فاعلة تضمن استقلاله عن السلطة التنفيذية، و تحريره من هيمنتها.
- إصلاح النظام الداخلي للبرلمان بحيث تعزز من صلاحيات البرلمانيين، و تقلل من العراقيل في عمل الأعضاء.
- الاقتناع بأن الديمقراطية الحقيقية هي التي تضمن مشاركة كل من الأغلبية والمعارضة معاً، حيث يتحمل كل منهما المسؤولية في النجاح والإخفاق.
- التزام الأحزاب بتنفيذ الشعارات المعلنة والبرامج المقدمة ضماناً لمصادقية عملها، ومن ثم كسب ثقة المنتخبين في مختلف الاستحقاقات.
- الحرص على تنظيم انتخابات نزيهة وشفافة تضمن وصول أعضاء جديرين بثقة الشعب لعضوية البرلمان، حتى يحصل التغيير الديمقراطي المنشود، ومن ثم تدعيم مسألة التداول على السلطة بين الأحزاب المتعددة، خاصة وأن الجزائر تشهد منذ عهد الأحادية الحزبية وحتى بعد تبني التعددية الحزبية إلى غاية اليوم سيطرة حزب واحد على البرلمان، وهو ما أثر سلباً على التطبيق الفعلي لهذه الحرية بصفة خاصة، وعلى العملية الديمقراطية التعددية بصفة عامة التي أساسها الاعتراف بتعدد الإرادات، وليس قبول إرادة واحدة دون غيرها.

- على المعارضة الحزبية أن تتصدى لمشكلات المجتمع العملية والواقعية، وأن تكون ملمة بمختلف العلل الظاهرة والباطنة، مع تقديم البدائل والحلول المناسبة والفعلية.

ثالثاً: بالنسبة لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة

- لتكريس الازدواجية القضائية بشكل فعلي فإن ذلك يتطلب الأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الخاصة للمنازعة الإدارية، ون ثم تقنينها بشكل مستقل عن قانون الإجراءات المدنية عن طريق وضع قانون الإجراءات الإدارية.

- ضرورة خضوع القاضي الإداري لتكوين متخصص ضماناً للكفاءة التي تؤهله للفصل في المنازعة الإدارية، فالقاضي الإداري يبتكر الحلول القانونية واجتهاده يشكل مرجعاً للقضاة والباحثين، فهو بذلك يختلف عن القاضي العادي الذي يقتصر دوره على تطبيق النصوص القانونية.

- وجوب اكتمال البناء الهيكلي عن طريق الإسراع في تنصيب المحاكم الإدارية الاستثنائية تحقيقاً للتوازن بين جهتي القضاء العادي والإداري، وتحقيقاً لمبدأ تقريب العدالة من المواطن وعدم إقبال كاهل مجلس الدولة بكثرة القضايا، ومن ثم تفرغه للإجتهد القضائي وقضاء النقص.

- مراعاة الدور الحاسم للقضاء في تفعيل مفهوم و مضمون بناء الديمقراطية، و ضمان احترام القواعد الدستورية.

- تحصين القاضي بمجموعة من الضمانات التي من شأنها تعزيز دوره وتكريس الاستقلال الفعلي للسلطة القضائية في مواجهة السلطة التنفيذية، خاصة تأكيد مبدأ عدم القابلية للعزل وعدم نقل القضاة إلا برضاهم، دون إغفال النص على أهم ضمانته، وهي وجوب إعادة القاضي المقضي ببراءته إلى منصبه الأصلي.

- التخفيف من القيود المفروضة على القاضي الإداري في ظل الظروف الاستثنائية حماية لحقوق وحرريات الأفراد، وفي ذات الإطار وجوب توسيع رقابته لتشمل التشريع الفرعي، وأعمال السيادة التي تصدرها الحكومة مع ضبطها وفق إطار قانوني.

- تطوير ثقافة القاضي الإداري عن طريق تشجيع انفتاحه على الثقافات الأخرى للاحتكاك بتجارب الآخرين، وهو ما من شأنه أن يحقق التمكن أكثر في العمل القضائي، وخاصة في الشق المتعلق بالاجتهاد القضائي.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب العامة والمتخصصة :

- 1- إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، الكتاب الأول، 2008.
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1982.
- 3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للنشر والطباعة، بيروت، 1983.
- 4- إبراهيم احمد شلبي، تطور النظم السياسية والدستورية في مصر، دار الفكر العربي، القاهرة، بدون سنة نشر.
- 5- أحمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الأمة، الجزائر، الجزء الأول، 1998.
- 6- أحمد خروع، دولة القانون في العالم العربي والإسلامي: بين الأسطورة والقانون، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة ثانية، بدون سنة نشر.
- 7- أحمد وافي و بوكرا إدريس، النظرية العامة للدولة والنظام السياسي الجزائري، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- 8- أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، مصر، الطبعة الأولى، 1999.
- 9- أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، مصر، 2002.
- 10- أحمد يسرى، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة العاشرة، 1995.
- 11- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الخامسة، 2005.
- 12- إدريس بوكرا، الوجيز في القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- 13- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- 14- العيفا أو يحي، النظام الدستوري الجزائري، دار العثمانية، الجزائر، 2004.
- 15- الطاهر خرف الله، مدخل إلى الحريات وحقوق الإنسان، التعبير الدستوري للحريات والحقوق، طاكسيج كوم للنشر والتوزيع، الجزائر، الجزء الثاني، 2009.
- 16- إلياس أبو عبيد، المجلس الدستوري اللبناني بين النص والاجتهاد والفقهاء المقارن، دون ذكر دار نشر، 2007.
- 17- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، الجزء الأول، 1974.
- 18- إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتاب، القاهرة، 1983.

- 19- باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2006.
- 20- بوعلام بن حمودة، المواطنة والسلطة، شركة دار الأمة، الجزائر، طبعة أولى، 2006.
- 21- ثامر كمال محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجد لاوي للنشر و التوزيع، الأردن، بدون سنة نشر.
- 22- جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، طبعة أولى، 2009.
- 23- حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
- 24- خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، بدون سنة نشر.
- 25- رابح كمال لعروسي، المشاركة السياسية و تجربة التعددية في الجزائر، دار قرطبة، الجزائر، طبعة أولى، 2007.
- 26- ربيع مفيد الفصيني وأمير عزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- 27- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 28- رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2006.
- 29- رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار توبقال للنشر، المغرب ، 1986.
- 30- سعد حامد، أثر الرأي العام على أداء السلطات العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 31- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، 1999.
- 32- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الثاني، طبعة ثالثة، 1999.
- 33- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1990.
- 34- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، مطبعة جامعة عين شمس، الطبعة الخامسة، 1986.
- 35- شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005.
- 36- شيهوب مسعود، المسؤولية عن المخاطر وتطبيقاتها في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2000.
- 37- صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 38- صبري محمد السنوسي، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.
- 39- عادل بطرس، المجلس الدستوري والطعون النيابية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998.
- 40- عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 41- عاشور سليمان ثوابل، مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنائيا وإداريا، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2002.
- 42- عبد الحميد سرهنك صالح البرزنجي، مقومات الدستور وآليات الدفاع عنه، دار دجلة، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- 43- عبد الرحمن بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تعاونية التضامن، الجزائر، طبعة اولى، 2009.
- 44- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون سنة نشر.
- 45- عبد العزيز خليفة، ركن الخطأ في المنازعات الإدارية، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 46- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1995.
- 47- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس الشورى اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1999.
- 48- عبد الغني بسيوني عبد الله، المبادئ العامة للقانون الدستوري، دار الجامعة، الإسكندرية، 1985.
- 49- عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2009.
- 50- عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري: نشأته، أحكامه ومحدداته، دار ريحانة للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2002.
- 51- عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيود، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 52- عدنان طه الدوري، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجامعة المفتوحة، طرابلس، بدون سنة نشر.
- 53- عز الدين مرداسي، الغرامة التهديدية في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2008.
- 54- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010.
- 55- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 56- علي خطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الجزء الأول، 2004.

- 57- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، الجزء الثاني، 2004.
- 58- عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2009.
- 59- عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، جسور النشر والإشهار، الجزائر، 2008.
- 60- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2009.
- 61- عمار عباس، الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة في النظام الدستوري الجزائري، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- 62- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الأول، 1998.
- 63- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2003.
- 64- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الأولى، 1983.
- 65- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 66- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 2004.
- 67- عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان، بين النص والواقع، دار المنهل اللبناني، بيروت، الطبعة الأولى، 1998.
- 68- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار ثراء للنشر والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 2009.
- 69- فتحي فكري، القانون الدستوري، شركة ناس للطباعة، مصر، الكتاب الأول، 2006.
- 70- فتحي فكري، وجيز دعوى الإلغاء طبقاً لأحكام القضاء، شركة ناس للطباعة، مصر، 2004.
- 71- فهد عبد الكريم أبو الهيثم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
- 72- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، النظرية العامة للدساتير، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 2003.
- 73- فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري، السلطات الثلاث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الجزء الثالث، بدون سنة نشر.
- 74- كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الأمريكية والإقليم المصري، جامعة القاهرة، 1958.
- 75- ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.

- 76- محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.
- 77- محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2000.
- 78- محمد أكلي قزو، دروس في الفقه الدستوري والنظم السياسية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية - الجزائر، 2006.
- 79- محمد الجبوري، القضاء الإداري، دار الثقافة، الأردن، 1998.
- 80- محمد الحموري، الحقوق والحريات بين أهواء السياسة وموجبات الدستور، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، الأردن، الطبعة الأولى، 2010.
- 81- محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 82- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 83- محمد الصغير بعلي، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 84- محمد المجذوب، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى، 2009.
- 85- محمد أنس جعفر قاسم، الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 1999.
- 86- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004.
- 87- محمد سلمان عبد العزيز، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة الأولى، 1995.
- 88- محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، دار النهضة للقانون، مصر، الطبعة الأولى، 1995.
- 89- محند أمقران بوبشير، السلطة القضائية في الجزائر، دار الأمل، الجزائر، 2004.
- 90- موريس دوفرجيه، المؤسسات الدستورية والقانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1992.
- 91- مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009.
- 92- ناجي عبد النور، النظام السياسي الجزائري من الأحادية إلى التعددية السياسية، مديرية النشر، جامعة قالمة، 2006.
- 93- نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، دار رسلان للنشر والتوزيع، سوريا، الطبعة الأولى، 2007.
- 94- وسيم حسام الدين الأحمد، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون سنة نشر.
- 95- يحيى الجمل، القضاء الدستوري في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 96- يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بدون سنة نشر.

ب-الرسائل العلمية:

***رسائل الدكتوراه:**

- 1- الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1991.
- 2- سلوان رشيد السنجاري، القانون الدولي لحقوق الإنسان ودساتير الدول، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، 2004.
- 3- عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2007-2008.
- 4- عقيلة خرباشي، مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009-2010.
- 5- نادية خلفة، آليات حماية حقوق الإنسان في المنظومة القانونية الجزائرية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2009-2010.
- 6- نصر الدين بن طيفور، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية الجزائري والضمانات الدستورية للحقوق والحريات العامة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2002-2003.

***رسائل الماجستير:**

- 1- أحمد سحنين، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2004-2005.
- 2- أحمد بن دلاع، الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 1989، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة سيدي بلعباس، 1995.
- 3- السعيد لوافي، الحماية الدستورية للحقوق السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2008-2009.
- 4- أنيس فيصل قاضي، دولة القانون ودور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2009-2010.
- 5- حازم صلاح الحجلة، الرقابة الدستورية ودورها في ضمان الحقوق والحريات السياسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.
- 6- حسن ناصر طاهر المحنة، الرقابة على دستورية القوانين، رسالة ماجستير، كلية القانون، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمارك، 2009.
- 7- خالد توازي، الظاهرة الحزبية في الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية و الاعلام، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- 8- طارق عاشور، تطور العلاقة بين الحكومة والبرلمان، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2008-2009.
- 9- عبد الحميد بن لغويني، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004.
- 10- عبد القادر سي موسى، دور الانتخابات و الأحزاب السياسية في ديمقراطية السلطة في النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008-2009.
- 11- عبد المجيد بن نويوة، دور الاستجواب في الرقابة على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2009-2010.

- 12- عزيزة شبري، السؤال كآلية من آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2008-2009.
- 13- فواز لجلط، دور الدعوى الادارية في حماية مبدأ المشروعية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007-2008.
- 14- ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2003-2004.
- 15- محمد لمعيني، التحقيق البرلماني في النظام الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة بسكرة، السنة الجامعية 2008-2009.
- 16- مراد رداوي، فعالية الرقابة على دستورية القوانين في ظل اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2003-2004.
- 17- مسعود عليبي، الرقابة على دستورية القوانين في الجزائر، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2000.
- 18- ميلود ذبيح، مبدأ الفصل بين السلطات في التجربة الدستورية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة باتنة، 2004.
- 19- نور الدين جفال، النظام الداخلي لغرفتي البرلمان الجزائري، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2000-2001.
- ج-المجلات و الدوريات:**
- 1- إدريس بوكرا، بعض الملاحظات القانونية حول عملية استبدال رئيس مجلس الأمة، مجلة إدارة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2001.
- 2- دافيد بينهام: الديمقراطية، مبادئ مؤسسات ومشاكل، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، أبريل 2004.
- 3- زهرة مليكة اقشيش، إستراتيجية مجلس الأمة في تطبيق فكرة العلاقات العامة البرلمانية لترسيخ مبدأ حسن العلاقة بين الدولة والمواطن، مجلة فكر برلماني، العدد 09، جويلية 2009.
- 4- شيهوب مسعود ، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة فكر البرلماني، العدد 09، مجلس الأمة، العدد 09، الجزائر، جويلية 2005.
- 5- شيهوب مسعود ، المجلس الدستوري(تشكيلته ووظائفه)، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 04، 2000.
- 6- شيهوب مسعود، المبادرة بالقوانين بين المجلس الشعبي الوطني والحكومة، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003.
- 7- عادل بن عبد الله، العدالة الدستورية في النظام القانوني الجزائري، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، 2005.
- 8- عبد الرزاق زوينة، الرأي الاستشاري لمجلس الدولة: ولادة كاملة ومهمة مبتورة، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002.
- 9- عبد القادر شربال ، مكانة المجلس الدستوري في النظام الوطني المؤسساتي، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 12، أبريل 2006
- 10- عبد الكريم بودويوة ، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والأفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، بدون سنة نشر.

- 11- عثمان بن جمعة ضميرية، السلطات العامة في الإسلام، المفهوم والعلاقة، مجلة جامعة العلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة، مجلد 03، أكتوبر 2006.
- 12- عمار رزيق، نشر الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان في النظام القانوني الجزائري، مجلة جامعة منتوري، جامعة قسنطينة، العدد 13، 2000.
- 13- عمار عوابدي، فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون العضوي الناظم للبرلمان والعلاقة الوظيفية بينه وبين الحكومة، مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 02، مارس 2003،
- 14- قاسم العيد، دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة، مجلة إدارة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 01، 2000.
- 15- ميلود ذبيح ، آليات رقابة الكونغرس الأمريكي على أعمال السلطة التنفيذية، فكر برلماني، العدد 27، افريل 2011.
- 16- موسى بودهان، مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة النائب، المجلس الشعبي الوطني، الجزائر، العدد 02، 2003.
- 17- عبد العزيز نويري ، رقابة القاضي الإداري في مادة رخصة البناء، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص: المنازعات المتعلقة بالعمران، 2008.
- 18- علي بوتبرة، ضوابط الرقابة على دستورية القوانين في ظل ممارسات المجلس الدستوري الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 05، أفريل 2005.
- 19- عمار عباس و نفيسة بختي، تأثير النظام الإجرائي على رقابة المجلس الدستوري، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 21، نوفمبر 2008.
- 20- مجلة فكر و مجتمع، طاكسيج كوم للدراسات والنشر، الجزائر، العدد 08، أفريل 2011:
- * الطاهر خاوة، واقع وآفاق المشاركة السياسي في الجزائر والمغرب .
- * العقون سعاد، البرلمان والتحول الديمقراطي في الدول المغاربية.
- * نورة موسى، الطعن الإداري المسبق في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة مقارنة.
- 21- مجلة فكر برلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 24، جانفي 2010:
- * شيهوب مسعود ، مقارنة حول آليات الإصلاح السياسي في العالم العربي.
- * مريم كماشة، أي دور للمجلس الدستوري في مجال حماية حقوق الإنسان.
- * مصطفى فاروق القسنطيني، جدلية الديمقراطية وحقوق الإنسان.
- 22- مجلة فكر لبرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 25، مارس 2010:
- * صويلح بوجمعة، مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري.
- * عقيلة خرباشي، آلية الاستجواب في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة فكر برلماني.
- * نزيهة بن زاغو ، التجربة المغاربية في مجال الرقابة على دستورية القوانين.
- د-الندوات و المحاضرات:**
- 1- الأمين شريط، مداخلة بعنوان: علاقة الحكومة بالبرلمان، الندوة الوطنية حول العلاقة بين الحكومة والبرلمان، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2000.

- 2- الملتقى الدولي الثاني حول التعديلات الدستورية في البلدان العربية ، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، 05-06-07/05/2008:
- * ابراهيم قاوي و بن عطية لخضر، إشكالية التعديل النص الدستوري في الجزائر بين مواضع الجمود والمرتبطة .
- * الشيخة هوام ، التعديلات الدستورية في الجزائر: وسيلة لتجسيد الديمقراطية أم لحل الأزمات الوطنية.
- * بلكعبيات مراد، القيود الواردة على السلطة المعدلة للدستور.
- * عادل قاشي ، ضوابط التعديل الدستوري.
- * عبد الغني حمريط ، حقوق الإنسان في المنظومة الدستورية الجديدة.
- * غربي فاطمة الزهراء، التعديلات الدستورية في دول المغرب العربي بين الدسترة وانعكاساتها .
- * محمد ناصر بوغزالة، تعديل الدستور بالصياغة القانونية.
- 3- اليوم الدراسي حول موضوع: السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية، فندق الجزائر، 26/09/2001:
- * أحمد بنيني ، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية.
- * إدريس بوكرا ، الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة.
- * الأمين الشريط، السؤال الشفوي كآلية من آليات الرقابة البرلمانية.
- 4- صدراتي صدراتي، المنازعات الإدارية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الثانية حقوق، كلية الحقوق، جامعة باتنة، السنة الجامعية 2003-2004.
- 5- عمار بوضياف، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية في القانون الجزائري، مداخلة قدمت بمناسبة برنامج القضاء الإداري (الإلغاء والتعويض)، المملكة العربية السعودية، أيام 11-2008/10/22.
- 6- عمور سلامي، الوجيز في قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، الجزائر، السنة الجامعية، 2008-2009.
- ه- الجرائد الرسمية و اليومية:
- * الجرائد الرسمية:
- 1- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 06، مؤرخة في 1997/10/22.
- 2- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 107، مؤرخة في 1998/12/12.
- 3- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 24، مؤرخة في 1997/12/24.
- 4- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 49، المؤرخة في 1998/02/09.
- 5- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 107، المؤرخة في 1998/12/12.
- 6- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 195، المؤرخة في 2000/04/22.

- 7- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني العدد 196، المؤرخة في 2000/05/03.
- 8- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 217، المؤرخة في 2000/08/09.
- 9- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 220، المؤرخة في 2000/08/21.
- 10- الجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 236، المؤرخة في 2000/11/27.
- *الجراند اليومية:**
- 1- جريدة الخبر، الأحد 2010/05/23:
- عاطف قدارة، رؤساء حكومات رحلوا دون عرض بيان السياسة العامة في البرلمان.
- م.ش، عدم عرض الحكومة بيان السياسة العامة انتهاك صارخ للدستور.
- و- القوانين والمراسيم و القرارات:**
- *القوانين:**
- 1- الدستور الجزائري لسنة 1963.
- 2- الدستور الجزائري لسنة 1976.
- 3- الدستور الجزائري لسنة 1989.
- 4- الدستور الجزائري لسنة 1996.
- 5- الدستور الفرنسي لسنة 1958 .
- 6- الدستور المصري لسنة 1971.
- 7- الدستور المغربي لسنة 1992 .
- 8- الدستور التونسي لسنة 1995 .
- 9- الدستور التونسي لسنة 2002.
- 10- التعلية رقم 08 المؤرخة في 2000/07/12 المتعلقة بالأسئلة الشفوية والكتابية المنشورة بالجريدة الرسمية لمداولات المجلس الشعبي الوطني عدد 211، المؤرخة في 2000/07/17.
- 11- قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008.
- 12- قانون العقوبات لسنة 2012 .
- 13- القانون المدني لسنة 2007.
- 14- القانون رقم 14/89 المتضمن القانون الأساسي للنائب، المؤرخ في 1989/08/08 (ج.ر عدد 33 المؤرخة في 1989/08/09) .
- 15- القانون رقم 01/77 المؤرخ في 1977/08/15 والمتضمن القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني .
- 16- القانون رقم 05/11 المؤرخ في 2011/03/22 يتضمن الموافقة على الأمر 01/11 المؤرخ في 2011/02/23 و المتضمن رفع حالة الطوارئ.
- 17- القانون العضوي رقم 02/99 المؤرخ في 1999/03/08، المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة(ج.ر عدد 15 المؤرخة في 1999/03/09).

- 18- القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.
- 19- القانون العضوي رقم 11/04 يتضمن القانون الأساسي للقضاء المؤرخ في 06 سبتمبر 2004.
- 20- القانون العضوي رقم 12/04 مؤرخ في 2004/09/06 المتعلق بتشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته.
- 21- القانون رقم 10/11 مؤرخ في 22 جوان 2011 والمتعلق بالبلدية (ج.ر عدد 37 المؤرخة في 03 يوليو 2011).
- 22- القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 2011/07/26 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه و عمله (ج.ر عدد 43 المؤرخة في 2011/08/03).
- 23- القانون رقم 07/12 مؤرخ في 2012/02/21 والمتعلق بالولاية (ج.ر عدد 12 المؤرخة في 29 فيفري 2012).
- 24- النظام الداخلي المحدد لقواعد عمل المجلس الدستوري المصادق عليه بتاريخ 28 يونيو 2000 (ج.ر. عدد 48 المؤرخة في 2000/08/06)، المعدل بموجب المداولة المؤرخة في 14 يونيو 2009 (ج.ر عدد 04 المؤرخة في 18 يناير 2009).
- 25- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 1989 (ج.ر عدد 52 المؤرخة في 11-12-1989).
- 26- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 1997 (ج.ر عدد 53 المؤرخة في 13 أوت 1997).
- 27- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر عام 2000 (ج.ر عدد 46 المؤرخة في 30 يوليو 2000).
- 28- النظام الداخلي لمجلس الأمة الصادر عام 1998 (ج.ر عدد 08 المؤرخة في 18 فيفري 1998).
- 29- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 1999 (ج.ر عدد 84 المؤرخة في 28-11-1999).
- 30- النظام الداخلي لمجلس الأمة المعدل والمتمم الصادر عام 2000 (ج.ر عدد 77 لعام 2000).
- *المراسيم:**
- 1- المرسوم التشريعي رقم 05/92 المؤرخ في 1992/10/24 المتضمن تعديل القانون الأساسي للقضاء.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 261/98 المؤرخ في 1998/08/29 الذي يحدد أشكال الإجراءات وكيفيةاتها في المجال الاستشاري أمام مجلس الدولة.
- *القرارات:**
- 1- رأي المجلس الدستوري يتعلق بمراقبته النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني الصادر بتاريخ 1989/08/18 (رأي رقم 01/رق.م-د/89) .
- 2- قرار المجلس الدستوري يتعلق بدستورية البند السادس من المادة 108 من قانون الانتخابات الصادر بتاريخ 1995/08/06 (قرار رقم 01/ق.ع.ج-م-د/95).

- 3- رأي المجلس الدستوري حول الأمر المتضمن القانون العضوي للأحزاب السياسية في مادته 13 الصادر بتاريخ 1997/03/06 (رأي رقم 01/ر.ع.ق.ع/م د/97).
- 4- رأي المجلس الدستوري حول م 04 و م 05 من القانون المتضمن نظام التعويضات والتقاعد لعضو البرلمان الصادر بتاريخ 1998/06/13 (رأي رقم 04/ر.ق.م-د/98).
- 5- رأي المجلس الدستوري يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله للدستور الصادر بتاريخ 1998/05/19 (رأي رقم 06/ر.ق.ع.م-د/98).

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

أ- الكتب:

- 1-Ahmed Mahiou, Contentieux Administratif, O.P.U, Alger, 2^{ème} édition, 1981.
- 2-Bachir Chaouche Yelles, Le Conseil Constitutionnel en Algérie, O.P.U, Alger, 04^{ème} édition , 1999.
- 3-Ben Abbou- Kirane Fatiha, Droit Parlementaire Algérien, O.P.U, Alger, Tome 02, 2009.
- 4-Bernard stirn, les Sources Constitutionnelles du Droit Administratif, Introduction au droit public, L.G.D.J, Paris, 5^{ème} éditions, 2006.
- 5-Charles Debbash, Contentieux Administratif, L.G.D.J, Toulouse, 1975.
- 6-Dominique Turpin, Droit Constitutionnel, P.U.F, Paris, 2^{ème} édition, 1994.
- 7-Francis Hamon et Michel Troper, Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 28^{ème} édition, 2003.
- 8-Gilles Champagne, L'essentiel du Droit Constitutionnel, Gualino éditeur EJA, Paris ,6^{ème} édition, 2006.
- 9-Jean Eric Gicquel et Jean Gicquel, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Edt Montchrestien E.J.A, Paris, 19^{ème} édition, 2003.
- 10-Jean-Marie Auby et Pierre Bon et Jean Bernard Auby, Droit Administratif des Biens, Edition Dalloz, Paris, 4^{ème} édition, 2003.
- 11-Jean Pascal, L'accès du juge Constitutionnel Français, R.D, Paris, N°2, 2001.
- 12-Jacqueline Morand-Devli, Cours de Droit Administratif, 6^{ème} édition, Paris, 1999.
- 13-Paul Martens, Initiation au Droit Constitutionnel, Etablissements Emile Brylant , S.A , Bruxelles, 2009.
- 14-Renard Chantebout, Droit Constitutionnel et Science Politique, Edt Armand Colin, Paris, 17^{ème} édition, 2000.

ب- المقالات و الدوريات:

- 1-Chabane Ben Akezouh, Le Conseil Constitutionnel et Collectivités Territoriales en Algérie: A Propos du Gouvernorat du Grand Alger, Revue Algérienne des Sciences Juridiques et Politiques, Université d'Alger, Nouvelle Serie, N°2, 2008 .
- 2-M.Bouabdellah, La Fonction Consultative du Conseil d'État et L'article 152 de la Constitution, Revue des Sciences Humaines, Université Mentouri, Constantine, N°17, Juin 2002.
- 3-R.Etien, La Nature Juridique des Textes Soumis au contrôle de Constitutionnalité, R.F.D.A, Paris, 2000.
- 4-Walid Elagoune, La Conception du Contrôle de Constitutionnalité en Algérie, Revue Idara, N°2 ,1996.

ثالثا: المراجع الإلكترونية

- 1- info@mcrp.gov.dz
- 2- www.apn-dz.org.
- 3- www.arablawinfo.com.
- 4- www.conseil-constitutionnel.dz.
- 5- www.djelfa.info.
- 6- www.elkhabar.com/ar/politique/255586.html.
- 7- www.sawt-alahrar.net
- 8- www.science.juridique-blogspot.com/2009/15/htm.
- 9- www.04shared.com.

فهرس الموضوعات

الموضوعات	الصفحة
مقدمة.....	1
<u>الفصل التمهيدي: خصائص القواعد الدستورية في الجزائر</u>	7
المبحث الأول: سمو القواعد الدستورية.....	8
المطلب الأول: السمو الموضوعي للقواعد الدستورية.....	10
الفرع الأول: معنى السمو الموضوعي.....	11
الفرع الثاني: النتائج المترتبة على السمو الموضوعي.....	11
المطلب الثاني: السمو الشكلي للقواعد الدستورية.....	14
الفرع الأول: معنى السمو الشكلي.....	14
الفرع الثاني: النتائج المترتبة على السمو الشكلي.....	14
المبحث الثاني: إدراج القواعد الدستورية في وثيقة مكتوبة.....	17
المطلب الأول: الغاية من اللجوء إلى الوثيقة المكتوبة.....	18
الفرع الأول: الوثيقة الدستورية صادرة عن المشرع الدستوري.....	18
الفرع الثاني: الكتابة تجعل الدليل قائما.....	18
الفرع الثالث: اعتماد الوثيقة الدستورية على الصياغة القانونية.....	19
الفرع الرابع: الوثيقة الدستورية تضع حلا لكثير من المسائل.....	23
المطلب الثاني: مضمون القواعد الدستورية الموجودة في الوثيقة.....	23
الفرع الأول: القواعد المنظمة للسلطات.....	24
الفرع الثاني: القواعد المنظمة للحقوق والحريات.....	38
المبحث الثالث: الجمود النسبي للقواعد الدستورية.....	42
المطلب الأول: إجراءات تعديل القواعد الدستورية.....	44

- 54..... الفرع الأول: مرحلة المبادرة بتعديل القواعد الدستورية.
- 46..... الفرع الثاني: إقرار التعديل الدستوري
- 46..... **المطلب الثاني: قيود التعديل الدستوري**
- 47..... الفرع الأول: القيود الموضوعية.
- 48..... الفرع الثاني: القيود الزمنية
- 49..... **الفصل الأول: الرقابة على دستورية القوانين**
- 54..... **المبحث الأول: التشكيلة التي تمارس بها الرقابة و إجراءات سيرها**
- 54..... **المطلب الأول: التشكيلة التي تمارس بها الرقابة**
- 54..... الفرع الأول: عدد الأعضاء وطرق تعيينهم.
- 56..... الفرع الثاني: مدة العضوية.
- 57..... الفرع الثاني: خصائص العضوية داخل الجهاز المكلف بالرقابة
- 59..... **المطلب الثاني: إجراءات سير الرقابة على دستورية القوانين**
- 59..... الفرع الأول: الإخطار كمحرك للرقابة على دستورية القوانين
- 59..... الفرع الثاني: إجراءات فحص رسالة الإخطار
- 60..... الفرع الثالث: صدور القرار وآثاره
- 63..... **المبحث الثاني: مجالات و طبيعة الرقابة على دستورية القوانين**
- 63..... **المطلب الأول: مجالات الرقابة على دستورية القوانين.**
- 63..... الفرع الأول: الرقابة السابقة الإلزامية.
- 66..... الفرع الثاني: الرقابة اللاحقة الاختيارية.
- 70..... **المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للرقابة على دستورية القوانين**
- 70..... الفرع الأول: اختلاف الفقهاء حول تحديد طبيعة الرقابة
- 71..... الفرع الثاني: المجلس الدستوري ذو طبيعة سياسية

74	المبحث الثالث: ضوابط الرقابة على دستورية القوانين
74	المطلب الأول: الضوابط المتصلة بالنص الدستوري
74	الفرع الأول: روح الدستور
76	الفرع الثاني: عدم التقيد بالمعنى الضيق للدستور (الكتلة الدستورية)
78	المطلب الثاني: الضوابط المتصلة بصلاحيات المجلس الدستوري
78	الفرع الأول: المجلس الدستوري لا يخلق القاعدة الدستورية
79	الفرع الثاني: المجلس الدستوري لا يلغي النص المخالف
79	الفرع الثالث: المجلس الدستوري لا يتعدى لمراقبة ملائمة التشريع
	المبحث الرابع : عراقيل الرقابة على دستورية القوانين
81	كآلية لتجسيد احترام القواعد الدستورية
81	المطلب الأول: العراقيل المتصلة بالتشكيلة التي تمارس بها الرقابة
81	الفرع الأول: بالنسبة لعدد الأعضاء
82	الفرع الأول: بالنسبة لطريقة التعيين
84	الفرع الثالث: بالنسبة لمدة العضوية
85	المطلب الثاني: العراقيل المتصلة بإجراءات سير الرقابة
85	الفرع الأول: بالنسبة للجهات المخولة بالإخطار
88	الفرع الثاني: بالنسبة لإجراءات فحص الإخطار ودراسته
91	المطلب الثالث: العراقيل المتصلة بمجالات الرقابة
91	الفرع الأول: بالنسبة لمكانة الدور الذي يمارسه المجلس الدستوري في هذا المجال
94	الفرع الثاني: بالنسبة للرقابة السابقة الإلزامية
95	الفرع الثالث: بالنسبة للرقابة اللاحقة الاختيارية
97	الفصل الثاني: الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة

المبحث الأول: وسائل الرقابة البرلمانية الغير مرتبة

99	للمسؤولية السياسية للحكومة
99	المطلب الأول: آلية السؤال
99	الفرع الأول: تعريف السؤال و أهميته.....
101	الفرع الثاني: أنواع الأسئلة و شروطها.....
103	الفرع الثالث: إجراءات تقديم الأسئلة والإجابة عليها.....
106	الفرع الرابع: الجزاء المترتب على عدم الإجابة على الأسئلة.....
107	المطلب الثاني: آلية الاستجواب
107	الفرع الأول: تعريف الاستجواب و أهدافه.....
109	الفرع الثاني: شروط الاستجواب و إجراءات تقديمه.....
112	الفرع الثالث: النتائج المترتبة على الاستجواب.....
114	المطلب الثالث: آلية التحقيق البرلماني (لجان التحقيق)
114	الفرع الأول: تعريف التحقيق البرلماني و أهدافه.....
115	الفرع الثاني: إنشاء لجان التحقيق (الأسباب، الموانع والإجراءات).....
117	الفرع الثالث: نطاق التحقيق و مجاله.....
118	الفرع الرابع: سلطات لجان التحقيق.....
120	الفرع الخامس: النتائج المترتبة على التحقيق و آثاره.....

المبحث الثاني: وسائل الرقابة البرلمانية المرتبة

122	للمسؤولية السياسية للحكومة
122	المطلب الأول: مناقشة برنامج الحكومة
122	الفرع الأول: مناقشة البرنامج أمام المجلس الشعبي الوطني.....
123	الفرع الثاني: مناقشة البرنامج أمام مجلس الأمة.....

123	المطلب الثاني: بيان السياسة العامة
123	الفرع الأول: إقتراح اللائحة
125	الفرع الثاني: ملتمس الرقابة
126	الفرع الثالث: التصويت بالثقة
	المبحث الثالث: عراقيل الرقابة البرلمانية
128	كآلية لتجسيد إحترام القواعد الدستورية
	المطلب الأول: العراقيل المتصلة بالوسائل الرقابية
128	الغير مرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة
128	الفرع الأول: العراقيل المتصلة بالسؤال
131	الفرع الثاني: العراقيل المتصلة بالاستجواب
133	الفرع الثالث: العراقيل المتصلة بالتحقيق البرلماني
	المطلب الثاني: العراقيل المتصلة بالوسائل الرقابية
136	المرتبة للمسؤولية السياسية للحكومة
136	الفرع الأول: العراقيل المتصلة بمناقشة برنامج الحكومة
137	الفرع الثاني: العراقيل المتصلة ببيان السياسة العامة
139	المطلب الثالث: البرلمان لا يعمل في ظروف ملائمة لممارسة العمل الرقابي
139	الفرع الأول: تأثير السلطة التنفيذية على عمل البرلمان
145	الفرع الثاني: الوضع المحيط بعمل البرلمان
151	<u>الفصل الثالث: رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة</u>
153	المبحث الأول: الرقابة الوقائية (الدور الاستشاري لمجلس الدولة)
155	المطلب الأول: مجال و إجراءات استشارة مجلس الدولة
155	الفرع الأول: مجال الاستشارة

- 158..... الفرع الثاني: إجراءات استشارة مجلس الدولة
- 160 **المطلب الثاني: تشكيلات مجلس الدولة الاستشارية والطبيعة القانونية للاستشارة**
- 160..... الفرع الأول: تشكيلات مجلس الدولة الاستشارية
- 162..... الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للاستشارة ومدى إلزامية رأي مجلس الدولة
- 164 **المبحث الثاني: الرقابة العلاجية (رقابة الإلغاء و التعويض)**
- 165 **المطلب الأول: رقابة الإلغاء (فحص المشروعية)**
- 165..... الفرع الأول: تعريف دعوى الإلغاء وخصائصها
- 170..... الفرع الثاني: الحالات التي تستوجب إلغاء القرار الإداري
- 182..... الفرع الثالث: الحكم بالإلغاء و آثاره
- 186 **المطلب الثاني: رقابة التعويض (تقرير المسؤولية)**
- 186 الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض وخصائصها
- 188..... الفرع الثاني: الحالات التي تنقرر فيها المسؤولية الإدارية
- 199..... الفرع الثالث: الحكم بالتعويض و آثاره
- **المبحث الثالث: عراقيل رقابة القضاء الإداري**
- 201 **كآلية لتجسيد احترام القواعد الدستورية**
- 201 **المطلب الأول: الاستقلال النسبي للقضاة**
- 201..... الفرع الأول: بالنسبة لعدم القابلية للعزل
- 202..... الفرع الثاني: بالنسبة لضمانات التأديب
- 203..... الفرع الثالث: السلطة التنفيذية هي المشرف على جهاز القضاء
- 206 **المطلب الثاني: الصلاحيات الواسعة للقاضي الإداري مقيدة في عديد المجالات**
- 206..... الفرع الأول: انحصار الرقابة في ظل الظروف الاستثنائية
- 207..... الفرع الثاني: انعدام الرقابة على أعمال السيادة

208.....	الفرع الثالث: الرقابة لا تشمل السلطة التقديرية للإدارة بمعناها الواسع
208.....	الفرع الرابع: الرقابة لا تمتد لتقدير مشروعية المراسيم
209	المطلب الثالث: وجود فراغ في التخصص الوظيفي و البناء الهيكلي
210.....	الفرع الأول: غياب التخصص الوظيفي
211.....	الفرع الثاني: عدم اكتمال البناء الهيكلي
214	الخاتمة
222	قائمة المراجع

ملخص

إن القواعد الدستورية باعتبارها القاعدة الأساسية التي يرتكز عليها النظام القانوني والسياسي، فذلك يفرض وجوب إحترامها من طرف جميع السلطات الأساسية الثلاث داخل الدولة، حيث يجب على هذه السلطات التقيد بأحكام هذه القواعد و نصوصها عند ممارسة صلاحياتها ووظائفها.

بيد أن وجود هذه القواعد في حد ذاتها لا يكفي لفرض احترامها، لأن العبرة ليست في النصوص، وإنما العبرة في التطبيق على أرض الواقع.

فالحقيقة المقبولة إن حينما تتعزز وتحاط الوثيقة الدستورية بالآليات والوسائل أو الميكانيزمات الضرورية، والكفيلة لضمان تطبيقها وحمايتها من الإعتداء على قواعدها، وهذا ما كرسه المؤسس الدستوري الجزائري من خلال مختلف الدساتير المتعاقبة، و خاصة بعد وضع دستور 1996.

فهذه الآليات من الناحية النظرية تشكل منظومة مترابطة و متكاملة و قوية في مواجهة أي اعتداء يستهدف نصوص القواعد الدستورية، بيد أنه من الناحية العملية تتبدى العديد من العراقيل جعلت هذه الآليات لا تعمل في ظروف ملائمة لتجسيد احترام القواعد الدستورية بشكل فعال .

Résumé

Les règles constitutionnelles comme étant une règle de base tant pour le système juridique que politique, dont le respect s'impose aux trois autorités fondamentaux de l'Etat, qui doivent se conformer aux dispositions et aux textes de ces règles dans l'exercice de leurs prérogatives et fonctions.

Néanmoins, l'existence de ces règles en elles mêmes ne suffisent pas pour imposer leur respect, parce que ce qui compte ce n'est pas les textes mais l'application sur le terrain.

En effet, les textes constitutionnels doivent être renforcés et entouré par des mécanismes et moyens nécessaires, afin d'assurer leurs applications et les protéger des éventuelles violations, ce qui a été consacré par le législateur constitutionnel algériens à travers les différentes constitutions, notamment celle de 1996.

Théoriquement, ces mécanismes constituent un système relié, complet et fort capable de protéger les textes des règles constitutionnelles, Cependant pratiquement, de multiples obstacles entravent le bon fonctionnement de ces mécanismes, afin de se conformer aux règles constitutionnelles.